

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

ASiantuntijalausunto HE 15/2017 vp

2.5.2017

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK r.y. esittää lausuntonaan hallituksen esityksestä seuraavaa:

Yleistä

Esityksellä muutetaan Suomen hallintomallia merkittävästi ja luodaan aiempaa enemmän maakuntien päätöksentekoon perustuva malli.

MTK:n näkemyksen mukaan esitys on kokonaisuutena perusteltu. Paljon jää kuitenkin vielä tulevan erityislainsäädännön sekä lainsäädännön maakuntakohtaisen soveltamisen varaan.

Yksityiskohdat

Ympäristöterveydenhuolto

Esityksessä todetaan, että maakunnille siirtyvät ympäristöterveydenhuollon tehtävät yksilöitisiin tarkemmin erityislaeissa, mutta lähtökohtana olisi, että maakunnat huolehtisivat niistä tehtävistä, jotka tällä hetkellä hoidetaan aluehallintovirastoissa, ELY-keskuksissa tai kunnissa. Eläintautien torjunnan johtamiseen, eläinlääkäripalvelujen valvontaan, sivutuotevalvontaan sekä koe-eläintoimintaan liittyvät aluehallintoviraston tehtävät siirtyisivät kuitenkin Elintarviketurvallisuusvirastolle

MTK pitää hyvänä, että ympäristöterveydenhuolto, ml. eläinlääkäripalvelut siirtyvät maakuntiin. Ympäristöterveydenhuolto kytkeytyy useisiin maakunnallisiin tehtäväkokonaisuuksiin ja sen asemointi maakunnassa riippuu pitkälti maakunnan sisällä tehdyistä päätöksistä. Maakunnissa on syytä tarkasti varmistaa, että vaikka ympäristöterveydenhuoltoa hoidettaisiin oman jaoston tai yksikön kautta tai soten yhteydessä, on kytkös elinkeinojen kehittämiseen oltava selkeä. Alueen elinkeinorakenne tulee ottaa huomioon, kun päätetään elinkeinolle oleellisten palveluiden tulevaisuudesta.

*MTK:n näkökulmasta ympäristöterveydenhuollon tulee rakentua kokonaisuutena. Vastuujako tulee olla selkeä maakuntaorganisaatiossa. Tulevassa erityislainsäädännössä eläinlääkintäpalveluiden osalta on kiinnitettävä erityistä huomiota **eläinlääkäripäivystyksen** toimimiseen. Kiireellistä eläinlääkäriapua tulee olla tarjolla kotieläimille ympäri vuorokauden, sen on oltava kohtuuhintaista ja kohtuullisen etäisyyden päässä. Eläinsuojeluvalvonnan ja eläintautivalvonnan linkittyminen oleellisesti virkaeläinlääkärijärjestelmään, on MTK:n näkökulmasta oleellista myös tulevaisuudessa.*

Myös valvontasuunnitelmien toteuttaminen ja raportointi toiminee tarkoituksenmukaisemmin maakunnassa kuin kunnassa.

MTK korostaa, että eläinlääkäreiden **matkakuluja** on voitava jatkossakin **korvata**, kuten nyt kuntien toimesta, tasapuolisten eläinlääkäripalvelujen turvaamiseksi koko maassa kohtuullisin kustannuksin palvelujen käyttäjille.

MTK Tukee myös tulkintaa, jonka mukaan eläinlääkäripalveluja **ei koske yhtiöittämisvelvoite**. Tämän tulkinnan muuttaminen vaarantaisi eläinlääkäripalvelujen saatavuuden suuressa osassa Suomea.

Lomitus

Maakuntalain 6§:ssä todetaan maakunnan tehtäviin kuuluvaksi: maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen sekä poronhoitajien sijaisavun kustannusten korvaaminen

MTK korostaa, että lomituspalvelut ovat keskeinen osa maatalousyrittäjien sosiaaliturvaa sekä tärkeä osa suomalaista ruokaketjua myös huoltovarmuuden kannalta. Maatilojen **lomituspalvelut tulee yrittäjän näin halutessa, säilyttää henkilökohtaisina** ja subjektiivisina oikeuksina myös vuosiloman osalta. Jokaisella maatilan yrittäjällä tulee olla mahdollisuus päättää oman vuosilomansa pitämisestä ja ajankohdasta, ja päästä irrottautumaan sitovasta ja vastuullisesta kotieläinten hoitotyöstä. Maatila on työpaikan lisäksi myös koti.

Merkittävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi on hyvä, että lomituksen järjestämisvastuu tulee maakunnan lakisääteiseksi tehtäväksi. Tehtävän luonteen vuoksi **lomituksen tulee olla ja on perusteltua jättää yhtiöittämisvelvoitteen ulkopuolelle**.

Työhyvinvointipalveluna lomituspalveluilla on tärkeä rooli maatilalla työskentelevien yrittäjien hyvinvoinnin turvaamisessa, mutta tärkeä rooli myös eläinten hyvinvoinnin kannalta. Palvelut turvaavat mm. äkillisissä tapaturma/sairaustilanteissa tilan toiminnan ja eläinten hoidon. Lomituspalvelujen tärkeyden vuoksi MTK pitää hyvänä, että lomituspalveluiden rahoitus on jo maakuntien rahoituslain luonnoksessa ohjattu maakuntiin tarvetta vastaavasti, toinen vaihtoehto olisi ollut erillismomentti. Maakuntien tehtävänä tulee olemaan riittävän yleiskatteellisen rahoituksen kohdentaminen lomituspalveluihin.

Maatilan yrittäjien vuosiloman toteutuminen ja onnistuminen edellyttää lomitusjärjestelmän toimivuutta myös automaation ja kotieläinten hoidon vaatiman valvonnan ja varallaolon osalta. Lisäksi on välttämätöntä kotieläinten hoidon varmistamiseksi ja maatilojen toiminnan turvaamiseksi, että äkillisiin sairaus- ja tapaturmatilanteisiin varaudutaan lomitusjärjestelmän riittävällä tavoitettavuudella.

Maaseutuhallinto

Esityksessä maakunnan tehtäväalaan kuuluisivat maatalous ja maaseudun kehittäminen siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Tähän tehtäväalaan sisältyvät seuraavat tehtäväkokonaisuudet: viljelijätuet, hanke- ja yritystuet, maatalouden rakennetuet, maaseudun kehittämisohjelmien hallinnointi, kolttolain mukaiset tehtävät, poro- ja luontaiselinkeinot sekä maatalouden luopumistuki. ELY-keskuksille, aluehallintovirastoille ja kunnille säädetyt näihin tehtäväkokonaisuuksiin kuuluvat tehtävät ehdotetaan siirrettäviksi maakunnille.

MTK kannattaa esitystä, jonka mukaan maaseutuhallintokokonaisuus kootaan maakuntiin. Maakunnille luontevasti kuuluu viljelijätukikokonaisuudesta hakemusten vastaanotto ja käsittely, tuen myöntäminen ja maksaminen sekä valvontatehtävät. Myös maaseudun kehittämiseen liittyvät tehtävät voidaan pitkälti kohdentaa maakunnille.

Maatalous on voimakkaasti säännelty toimiala ja sen vuoksi ammattitaitoinen ja hyvin toimiva maaseutuhallinto on elinkeinonharjoittajille hyvin tärkeä. Maa- ja metsätalouden ollessa useimpien maakuntien merkittävimmät toimialat, on hyvä, että niillä on merkittävä rooli maakuntien tehtävissä. Linjaus, jonka mukaan maaseutuhallinto hoidetaan siten, että alkutuotantoyrittäjät saavat tarvitsemansa hallinnon palvelut riittävän läheltä, on hyvä. On edelleen huolehdittava, että alueellisesti kattava toimipisteverkosto rakennetaan nykyisten YT-alueitten pohjalta, kuitenkin siten, että maaseutuhallinnon toimipisteverkoston aluerajaukset noudattavat tulevien maakuntien rajoja. Maatalouden harjoittajien toiminnan turvaamiseksi maaseutuhallinnon toimipisteverkostoa ei voida nykyisestä karsia.

Maaseutuhallintoon liittyvät keskeisesti maksajavirastosopimukset. Maksajaviraston toiminnan osalta Maaseutuvirasto on EU:n toimesta akkreditoitu toimijataho, joka tekee nuo maksajavirastosopimukset nyt Elyn ja YTA-alueiden kanssa. Alueet ovat siis maksajavirastoa. **Selkeyden vuoksi kannattaa harkita maksajavirastokirjauksen lisäämistä maakuntalakiesityksen 6§:än.** Tulevassa hallintomallissa tietojärjestelmät, ohjeistus ja laskennat on hyvä tehdä keskitetysti. Se mahdollistaa sen, että käytännöt ja tukilaskenta ovat lähtökohtaisesti samankaltaisia. Muutoksessa on kuitenkin varmistettava, että maaseutuvirastossa on riittävä viljelijälähtöinen osaaminen sekä asiakaslähtöinen toimintamalli.

Verotusoikeus

Esityksessä todetaan, että maakuntien laajaan verotusoikeuteen perustuvaa mallia ei kuitenkaan voida nykytilanteessa pitää todellisena rahoitusmallivaihtoehtona johtuen perustettavien maakuntien suuresta määrästä ja niille osoitettavista tehtävistä.

MTK:n huomauttaa, että maakuntien päätösvalta jää puutteelliseksi ilman osittaista verotusoikeutta. **Vastuun ja myös varojen käytön kulkeminen käsikädessä ohjaisi maakuntien päätöksentekoa tehokkuuteen sekä lisäksi läpinäkyvyyttä.** Samalla olisi varmistettava, ettei kokonaisveroaste nouse. Verotusoikeus parantaisi myös maakuntien asemaa rahoitusmarkkinoilla, oletettavien korkokulujen ollessa pieniä. Sikäli, kun maakunnat voisivat ottaa lainaa.

Ympäristöhallinto

Esityksessä ja muussa meneillään olevassa valmistelussa ympäristöhallintoa järjestetään uudella tavalla. Maakunnan vastuulle on tulossa luonnonsuojelun edistämistehtävät, viranomaistehtävät ovat siirtymässä lupa- ja valvontavirastoon. Lisäksi lupa- ja valvontavirastoon on rakenteilla ympäristöosaston lisäksi erillinen ympäristöasioiden yleisen edunvalvonnan yksikkö

MTK huomauttaa, että ympäristöhallinnon valmistelu on johtamassa kalliiseen, toimimattomaan ja ennalta-arvaamattomaan malliin. Esitetty malli johtaisi tehottomaan toimintaan ja erkaanuttaisi yhden osan päätöksenteosta pois maakuntakokonaisuudesta. Lisäksi seurauksena olisi hallitusohjelman vastaisesti sääntelyn lisääntyminen, julkisten organisaatioiden välinen turha asioiden ristikkäinen valmistelu, maakuntien heikommat mahdollisuudet rakentaa toimivia maakuntien organisaatioita. Kustannukset tulevat väistämättä nousemaan valmistelun tapahtuessa kahdessa eri paikassa.

MTK:n näkemyksen mukaan maakuntalain 2 lukuun 6§:n maakunnan tehtävälaihin tulee lisätä luonnonsuojelu kokonaisuutena. Ylin valvonta säilyisi edelleen ympäristöministeriöllä. Lupa- ja valvontaviraston tehtävistä poistuisi luonnonsuojelu. Lisäksi virastoon ei tulisi säätää erillistä ympäristöasioiden yleisen edunvalvonnan yksikköä.

Hallinto

Maakuntalain 29§:n momentin 1 kohdan mukaan maakunnan toimielinorganisaatiossa voisi olla lautakuntia, jotka vastaisivat maakuntavaltuuston niille antamien pysyväisluonteisten tehtävien hoitamisesta

*MTK pitää hyvänä sitä, että **esitys on mahdollistamassa maakunnille tarkoituksenmukaisen lautakuntamallin.** Esimerkiksi maaseutua koskevien asioiden demokraattinen ja asiantunteva käsittely vaatii näille oman päätöksentekoon osallistuvan lautakuntansa. Päätöksenteossa pitää pystyä entistä enemmän tarkastelemaan maakuntaa kokonaisuutena. Maaseudun raaka-aineilla ja elinkeinoilla tulee olemaan suuri rooli tulevaisuudessa. **Maaseutuvaikutusten arviointi** tulisi ottaa osaksi maakuntien ja kuntien normaalia päätöksentekoa. MTK huomauttaa, että etenkin kuntien yhdistyttyä kaupunkien maaseutumaisten osien merkitys osana elinvoimaa on kasvanut.*

Maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus:

Maakunnille on siirtymässä ELY:n alueiden käytön suunnittelua koskevat tehtävät nykyistä konsultioivammassa muodossa. ELY-keskusten tehtävänä olevaa kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen oikeudellista valvontaa ei olla siirtämässä maakunnalle.

MTK:n näkemyksen mukaan rakennustoimen ollessa kunnan vastuulla tulisi siihen yhdistää myös ilmoitusmenettelyksi muutettu nykyinen ympäristöluvit.

*MTK huomauttaa, että mikäli alueiden käytön suunnittelun edistäminen tulee maakuntiin ja valvonta ympäristönäkökulmasta valtakunnalliseen LUOVA-*virastoon, päädytään raskaaseen ja ei-tarkoituksenmukaiseen hallintoon. Toiminnallinen tilanne saattaa nykyisestä jopa heiketä. Maakuntauudistuksessa viranomaisten välisistä valituksista pitäisi vain yksinkertaisesti päästä eroon. Aitoon maakuntahallintoon kuuluu myös luottamus viranomaisten välillä. Tulevissa maakunnissa ohjaavan viranomaisen on myös oltava neuvottelevassa roolissa ilman, että toinen viranomainen tekee väliintulon ja valittaa. MTK esittää, että maakunnat hoitavat alueiden käytön suunnittelun tehtävät kokonaisuutena eikä valtakunnan virastolle säädetä valvontaroolia. Riittävä säädösohjaus voidaan toteuttaa esimerkiksi kirjaamalla lakiin maakunnan velvoite huolehtia mm. valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden toteutumisesta.**

Viranomaistoimintaa tulee kaikin keinon kehittää tekemisen laatua parantavaksi ja viranomaisten valvontaroolia pienentäväksi ja omavalvontaa painottavaksi.

Julkiset hankinnat

Esityksessä todetaan, että lähtökohtaisesti nykyiset hankinta- ja logistiikkakeskukset hoitaisivat alueensa maakuntien yhteishankintatarpeet. Maakuntien on kehitettävä vahvasti hankintayhteistyötä hankintaosaamisen vahvistamisen ja hankintatoimessa merkittävien volyyymi- ja erikoistumisetujen saamiseksi. Hankintatoimella saavutettavat kustannussäästöt ovat merkittävä maakuntien säästökohte (300 milj. euron säästöpotentiaali).

Maakuntien odotetaan myös kehittävän vahvasti hankintatoimensa yhteistyötä kuntien kanssa. Maakuntien hankintatoimea tuettaisiin säätämällä erikseen maakuntien oikeudesta käyttää valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:tä. Tämä toteutettaisiin muuttamalla Hansel Oy:stä annettua lakia

siten, että maakunnat, maakuntien palvelukeskukset sekä muut maakuntien hankintayksiköt voivat olla yhtiön asiakkaana.

MTK muistuttaa, että maakunnissa julkisissa hankinnoissa tulee olla mahdollisuus pienillekin yrityksille tarjota tuotteita ja palveluita. Uudistuksessa on syytä huomioida, että SOTE-muutoksen myötä, näiden yksikköjen käyttämät tuotteet mm. elintarvikkeet siirtyvät maakuntaviraston alle. Julkisiin hankintoihin liittyy myös huoltovarmuus. Jos hankintaketjut ovat pitkiä ja perustuvat esimerkiksi kaukaa tuotuihin elintarvikkeisiin, on ruokajärjestelmä hyvin haavoittuvainen. Jos pääpaino on paikallisten tuotteiden käytössä, ovat ne saatavilla myös poikkeusoloissa. Tämä korostuu etenkin maakunnallisissa SOTE-hankinnoissa

Kasvupalvelut ja aluekehitysjärjestelmä

MTK:n näkökulmasta keskeinen osa tulevien maakuntien toimintaa tulee olemaan kasvupalvelut sekä aluekehittäminen. Esityksen linjaukset sekä lausunnolla oleva lainsäädäntö tarjoavat hyvät edellytykset kokonaisuuden hoitamiseksi.

Liikenne

Esityksen mukaan maakunnan tehtäviin kuluu liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö ja toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Lisäksi maakunta voi hoitaa liikennepalveluiden maakunnallista kehittämistä ja järjestämistä sekä julkisen henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä samoin kuin sitä koskevia valtionavustustehtäviä. Lisäksi maakunnan tehtäväalaan kuuluisi yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevia valtionavustustehtävät siten kuin niistä laissa säädettäisiin

MTK:n mielestä on tarkoituksenmukaista, että liikennejärjestelmätyö siirtyy maakuntavirastoon. MTK yhtyy näkemykseen, jonka mukaan liikennejärjestelmän toimivuuden ja suunnittelun tehostamiseksi olisi tärkeää huolehtia laaja-alaisesta yhteistyöstä valtion, maakuntien ja kuntien kesken. Erityisen tärkeää olisi yhteen sovittaa eri liikennemuotojen (tie, rata, vesi, lentoliikenne) ja tietoliikenteen toimivuus huomioimalla kansalaisten ja elinkeinoelämän tarpeet.

Tienpidon tehtävien on syytä olla samoissa käsissä kuin liikenneverkon omistajuus. Tätä tukee rahoituslain täydennyksen kirjaus varojen säilymisestä erillisellä momentilla.

MTK:n näkemyksen mukaan maakuntalain kirjaus yksityisteitä koskien on riittävä. Olennaista on valmistumassa olevan yksityistielain sisältö sekä **yksityistiemäärärahojen pitäminen** tarpeen vaativalla tasolla.

Lopuksi

MTK on huolissaan siitä, ettei maakuntaudistuksen tarjoamaa tilaisuutta normien purkamiseen hyödynnetä täysimääräisesti. Jokaisessa säädettävässä tehtävässä on pohdittava lainsäädännön tarpeellisuus. Maakuntia rakennettaessa itsehallinnon on oltava todellista. Nyt meneillään olevassa tarkemmassa säädösvalmistelussa on vältettävä liian suurta säädösohjausta ja annettava päätösvalta aidosti maakunnille.

Aluekehittämisen ja kasvupalvelulainsäädännössä näyttäisi aivan oikein olevan tavoitteena sääntelyn keventäminen ja päätösvallan antaminen maakunnille. Aivan toisen laidan esimerkki on valitettavasti luonnonsuojelun sekä ympäristöhallinnon järjestämismalli. Lupa- ja valvontaviraston erillisine ympäristöasioiden yleisen edunvalvonnan yksikköineen. Maakuntaudistuksessa tehokas organisaatiokokonaisuus saavutetaan luomalla uuden tyyppisiä

toimintamalleja maakuntiin. Näissä esimerkiksi ympäristöalan osaaminen yhdistyy maakunnissa sujuvasti esimerkiksi alueiden käytön suunnitteluun. Siirtämällä esimerkiksi luonnonsuojelu osittain lupa- ja valvontavirastoon vahvistetaan entisestään luonnonsuojelun erkanemista yleisesti maakunnan ja alueiden käytön suunnittelusta.

Marko Mäki-Hakola
Elinkeinojohtaja