

Maa- ja metsätalousvaliokunta

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten erityisesti EU-tukien maksajavirastotehtävien ja eläinlääkäripalvelujen järjestämisen osalta. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Kajsa Hakulin, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Mirja Kiviranta, maa- ja metsätalousministeriö
- talousjohtaja Jukka Nummikoski, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Katri Valjakka, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Vesa Pekkola, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Paula Kinnunen, Elintarviketurvallisuusvirasto
- projektipäällikkö Jaakko Rinne, Maaseutuvirasto
- elinkeinojohtaja Marko Mäki-Hakola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- puheenjohtaja Päivi Lahti, Suomen Eläinlääkäriliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- maaseutupäällikkö Reijo Hämäläinen, Kurikan kaupunki
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

Valiokunnan lausunto MmVL 12/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta toteaa, että asia on saapunut valiokuntaan lausunnon antamista varten erityisesti EUTukien maksajavirastotehtävien ja eläinlääkäripalvelujen järjestämisen osalta.

Valiokunnalle toimitetusta selvityksestä on käynyt ilmi, että maakunnille siirtyvät lähes kaikki nykyiset kuntien ja ELY-keskusten hoitamat maaseutuhallinnon tehtävät. Maa- ja elintarviketalouden sekä maaseudun kehittämisen tehtäviä hoidetaan kaikissa maakunnissa, muutamia yksittäisiä keskitettyjä tehtäviä lukuun ottamatta (maaseutuohjelman valtakunnalliset hankkeet, porttaloustehtävät). Maaseutuvirastoon siirretään Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) 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.

Toimitetussa selvityksessä on todettu, että kokonaisuudessaan maakuntauudistuksen voidaan katsoa selkeyttävän maksajavirastorakennetta Suomessa. Nykyisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (15 kpl), kuntien maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueiden (61 kpl) ja aluehallintovirastojen (6 kpl) sijaan maksajavirastotehtäviä tulee maakuntauudistuksen myötä hoitamaan 18 maakuntaa. Toimijoiden määrä vähenee huomattavasti, ja maksajavirastotehtävien hoitaminen yhdessä maakunta-organisaatioissa tuo mahdollisuuden synergiaetujen hyödyntämiseen tehtävien hoidossa. Siten maakuntauudistus tarjoaa hyvät mahdollisuudet maakunnille järjestää maatalojen tarvitsemat viranomaispalvelut synergisiksi palvelukokonaisuuksiksi myös yli hallinnonalarajojen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että monet maakuntiin siirtyvistä ruoka- ja luonnonvarasektorin tehtävistä edellyttävät viranhaltijan riippumatonta päätöksentekoa. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä ehdotetun 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. Vaikka säännöksen perustelujen mukaan säännös on luonteeltaan informatiivinen, valiokunta katsoo, että säännös on luonteeltaan velvoittava. Siten esim. valvontamenettelyä koskeva toimivalta tulee delegoida viranhaltijatasolle suoraan mainitun säännöksen perusteella ilman erillistä säätämistä. Säännöksen sanamuotoa on tarpeen täsmentää epäselvyyksien välttämiseksi.

Valiokunta toteaa, että maaseutuhallinnon osuutta ja sen rahoittamista käsitellään usean terminologian kautta kolmessa eri kohdassa nyt käsitellyssä olevaa esitystä; yleisperusteluissa puhutaan maaseutuhallinnosta, maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä ja yksityiskohtaisissa perusteluissa vielä maataloustukihallinnosta. Tämä monien käsitteiden käyttö on omiaan tekemään kokonaisuudesta vaikeaselkoisen ja saattaa aiheuttaa vääriä tulkintoja rahoituksen kohdentumisessa. Selkeyden vuoksi yhtenäisenä tehtäväterminä tulee käyttää maaseutuhallintoa, joka siis käsittää myös viljelijätukihallinnon.

Esityksessä on ehdotettu maaseutuhallinnon tehtävien hoitamisen sisällyttämistä maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. On tärkeää, että valittavalla rahoitusmallilla varmistetaan maa-

Valiokunnan lausunto MmVL 12/2017 vp

seutuhallinnon tehtävien kokonaisuuden häiriötön hoito ja vältetään maakuntien sisäisen vastakainasettelun mahdollisuus resurssien tarveharkinnassa ja päätöksenteossa. Tämä onnistuu parhaiten ja tarkoituksenmukaisesti siten, että maaseutuhallinnon rahoitus perustuu pääsääntöisesti väestölukuun perustuvan rahoitusmallin sijasta jokaisen maakunnan alueen omaan aktiivite-
lojen, ts. tukea vuonna 2017 hakeneiden tilojen määrään siten, että kotieläintilojen lukumäärää painotetaan riittävän suurella kertoimella, jonka kautta huomioituksi tulee kotieläintilojen tukihallinnoinnin merkittävä lisäresurssitarve. Tällä perusteella voidaan laskea valtakunnan tasolla suhdeluku maakunnille viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamiseen tarkoitettulle, tehtäväkohtaiselle erillismäärärahalle. Koska maakuntien tilanne ja vaatimus ko. tehtävien hoitamisessa on erilainen maan eri osissa, voidaan näin menettelemällä lähtökohtaisesti turvata toimintojen määrän, vaativuuden ja elinkeinollisen merkittävyyden vaatimien resurssien kohdentaminen tarkoituksenmukaisesti. Sen lisäksi tulee kuitenkin ottaa huomioon maakuntien erityisolosuhteista johtuvat rahoitustarpeet. Viljelijätukihallinnon tehtävät (esim. tukien myöntäminen ja valvonta) ovat EU-säädöksistä johtuen viljelijälle aina maksuttomia.

Valtio rahoittaa nykyisin eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan momentilta 30.20.20 (noin 70 prosenttia). Hallituksen esityksen mukaan nämä rahat jaetaan maakunnille samoilla perusteella kuin Sote-rahat. Koska valvonta kohdistuu kotieläintiloihin ja valvonnasta ei pääsääntöisesti peritä valvontamaksuja, olisi rahojen jaossa maakunnille oikeudenmukaisempaa käyttää kotieläntilakerrointa.

Maksajavirastotehtävät

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kaikki viljelijätukihallintoon kuuluvat, maakunnille siirrettäviksi esitetyt tehtävät ovat niin sanottuja maksajavirastotehtäviä, joiden hoitamisesta säädetään hyvin yksityiskohtaisesti jäsenvaltioissa suoraan sovellettavassa Euroopan unionin lainsäädännössä. Elintarvikevirasto (Evira) ja Maaseutuvirasto ovat osana maksajavirastoa ohjanneet omilla sektoreillaan aluehallintoa maksajavirastotehtävien toimeenpanossa. Uusi yhdistetty virasto jatkaa samassa tehtävässä ohjaamalla maakuntia, jotta maksajavirastotehtävät suoritetaan maakunnissa vuodesta 2019 alkaen EU-lainsäädännön mukaisesti niin, että tuet maksetaan oikein ja Suomi välttyy rahoitusoikaisuilta. Maatalouden suorien EU-tukien ja EU:n osarahoittamien maaseudun kehittämisvarojen osuus Suomen kaikista EU-tuloista on yli 70 prosenttia, keskimäärin 864 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi Suomi rahoittaa kansallisesti EU:n osarahoittamien tukien kansallista osuutta sekä kansallisia viljelijätukia noin miljardilla eurolla vuodessa eli viljelijätukia ja maaseudun kehittämistukia maksetaan vuositasolla yhteensä vajaat kaksi miljardia euroa.

Valiokunta toteaa, että EU-säädösten näkökulmasta ehdotetun maakuntalain 6 §:n 1 momentin 6 kohdan tehtävät sisältävät ns. maksajavirastotehtäviä, joiden siirrosta toiselle elimelle on tehtävä maksajaviraston, Suomessa nykyisin Maaseutuvirasto, kanssa EU-säädösten mukainen maksajavirastosopimus. Suomessa Maaseutuvirasto sopii maksajavirastosopimuksessa maksajavirastotehtävien järjestämisestä ja tuottamisesta maakuntien kanssa. Maksajavirastosäädösten näkökulmasta Maaseutuvirasto toimii tehtävien järjestäjänä ja maakunta palveluiden tuottajana. Maaseutuvirasto ohjaa ja valvoo maksajavirastotehtävien suorittamista. Vastuu näiden tehtävien hoidosta säilyy EU-säädösten näkökulmasta maksajavirastolla ja viime kädessä valtiolla, vaikka tehtäviä suorittaa toinen viranomainen, maakunta. Maakuntien hoidettavaksi siirretyt

Valiokunnan lausunto MmVL 12/2017 vp

EU:n lainsäädännöstä, samoin kuin tietojärjestelmät ja niitä koskevat vaatimukset. Tähän liittyen myös tarvittavista tukihallinnon ja valvonnan laitehankinnoista on huolehdittava. Liikelaitosrakteeseen kuuluu toimintojen eriyttäminen maakunnan sisällä taloudellisesti ja toiminnallisesti, mitä on vaikea yhdistää maksajavirastotehtävien edellyttämään valtuuksien ja vastuualojen selkeään jakoon organisaatorakenteessa.

Lisäksi valiokunta kiinnittää vielä tässä yhteydessä erityistä huomiota siihen, ettei maakuntien rahoituslaskiehdotus sisällä mahdollisuutta kohdistaa valtion esittämää erillisrahoitusta maksajavirastotehtävien, kuten viljelijätukien valvontatehtävien, hoitamiseen. Ainoa mahdollisuus lisärahoitukseen on maakunnan itsensä hakemuksesta tehtävä rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen, jonka edellytyksenä on, että maakunta on lisärahoituksen tarpeessa ensisijaisesti poikkeuksellisen tai tilapäisen maakuntatalouteen liittyvän vaikeuden vuoksi. Harkinnanvarainen lisärahoitus soveltuu siten käytettäväksi vain laajoja maakuntatalouteen liittyvien vaikeuksien valitessa. Yksittäisiin tehtäviin, kuten maksajavirastotehtäviin, liittyviin resurssivajauksiin rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen ei tulle kyseeseen. Valiokunta korostaa sitä, että liian niukka resursointi maksajavirastotehtävissä saattaa pahimmillaan johtaa tukimaksujen viivästymiseen tuensaajille tai rahoitusoikaisuihin.

Eläinlääkäripalvelut

Hallituksen esityksen mukaan maakuntien tehtäviksi on siirtymässä kuntayhtymistä ja kunnista ympäristöterveydenhuolto sisältäen eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan, elintarvikevalvonnan ja julkiset eläinlääkintäpalvelut, terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan. Aluehallintovirastoista siirtyisi pääosa eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan tehtävistä. ELY-keskuksista siirtyisivät maatalouden tuotantopanosten valvonta, eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonta, täydentävien ehtojen valvonta sekä maataloustukien valvonta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että maakunnat huomioivat toiminnan organisoinnissa ympäristöterveydenhuollon välttämättömän yhteyden sekä terveydenhuoltoon että maaseudun palveluihin.

Valiokunta toteaa, että eläinlääkärit hoitavat yhteiskunnallisesti merkittäviä, myös kansanterveydelle ja -taloudelle tärkeitä tehtäviä. Eläinlääkäripalveluiden järjestäminen tulee olemaan maakunnan tehtävä. Maakuntien on arvioitava huolellisesti, asiantuntevasti ja riittävän usein eläinlääkäripalveluiden määrä ja laatu sekä omien palveluiden mitoitus ja reagoitava arvioinnin tuloksiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että Evira ohjaa ja valvoo keskitetysti eläinlääkäripalvelujen järjestämistä.

Valiokunta korostaa sitä, että virkaeläinlääkäreitä tarvitaan jatkossakin tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa sekä myös päivystysaikaan "antureiksi" ja nopeisiin toimiin kykeneväksi reserviksi tarttuvan eläintaudin tai zoonoosin epäily- tai esiintymistilanteessa. Lisäksi maakunnat tulee velvoittaa järjestämään virkapäivystys muidenkin kuin helposti leviävien ja vaarallisten eläintautien torjunnan varalta: virka-ajan ulkopuolelle hoidettavaksi osuu usein eläinten sisämarkkinaliikenteeseen tai vientiin liittyviä tehtäviä sekä eläinsuojeluasioita. Eläinlääkäripalveluiden järjestämisessä tulee huomioida myös valmius- ja varautumistehtävät sekä päivystys.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tällä hetkellä eläintautivalvontaa, eläintautien ehkäisyä ja torjuntaa toteutetaan virkaeläinlääkärien päivystyksen ja tarvittavien hallinnollisten

Valiokunnan lausunto MmVL 12/2017 vp

päätösten ja pakkokeinojen avulla. Kuntien päivystävät eläinlääkärit tukevat tarvittaessa Eviraa ja aluehallintovirastoja tautien torjunnassa muun muassa ottamalla tarvittavia näytteitä ja antamalla tarvittavia rajoittavia viranomaismääräyksiä tautien leviämisen ehkäisemiksi. Mikäli maakuntauudistuksessa yhtiötetään eläinlääkäripalvelutoiminta, lisää se mahdollisuuden sille, että eläinlääkäripalveluja tuottavat myös yksityiset toimijat. Tällöin tulisi huolehtia siitä, että tarvittavia viranomaispäätöksiä eläintautien leviämisen ehkäisemiseksi voidaan tehdä kaikkina vuorokauden aikoina ja että tarvittava määrä eläinlääkäreitä saadaan hoitamaan mahdollista tautiasiaa kaikkina vuorokauden aikoina. Tämä on tärkeää myös päätösten kohteena olevien toimijoiden kannalta. Jos tarvittavaa koneistoa eläintautien pysäyttämiseksi ei saada järjestettyä saman tasoisena kuin nykyisin, on todennäköistä, että erityisesti elintarvikkeiden välityksellä tarttuvat taudit voivat lisääntyä nykyisestä. Esimerkiksi saastunut raaka-aine-erä voi ehtiä levitä laajalle, mikä lisää terveystarpeita ihmisille ja taloudellista tappiota toimijoille.

Uudistuksessa maakunnille siirtyisi kunnille nykyisin kuuluva velvollisuus järjestää ns. peruseläinlääkäripalvelu asukkaidensa pitämiä ja muita alueella pidettäviä kotieläimiä varten. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tehtävät siirtyvät maakunnille sellaisinaan eikä eläinlääkäripalvelujen järjestämistä vastuun siirtoon kytketä uudistukseen muutoin liittyviä tavoitteita, kuten tilaaja-tuottajamalli, lakisääteisten palvelujen yhtiöittämisspako tai valinnanvapausmalli. Kuten nykyisin, peruseläinlääkäripalvelun järjestämistä seura- ja harrastuseläimiä varten ei tule edellyttää siltä osin kuin palvelua on muuten saatavilla yhteistoiminta-alueella. *Maakunnan on kuitenkin järjestettävä hyöty- ja lemmikkieläimille suunnattua kiireellistä eläinlääkäripalvelua kaikkina vuorokauden aikoina.* Tätä edellyttävät jo eläinsuojelulliset näkökohdat. Nykyisenkaltaisen pääosin virkasuhteisten eläinlääkäreiden varaan rakentuvan eläinlääkintähuoltojärjestelmän jatkuvuuden turvaamiseksi ja eläinlääkäripalvelujen epätarkoituksenmukaisen pirstoutumisen estämiseksi tulee uudistuksessa lainsäädäntö laatia siten, että peruseläinlääkäripalvelu voidaan yhtiöittämisvelvollisuudesta huolimatta järjestää myös lemmikkieläinpalvelun osalta maakunnan omaa toimintana.

Edellä esitetyn lisäksi valiokunta toteaa, että lemmikkieläimille suunnattujen eläinlääkäripalveluiden siirtäminen kokonaan yksityisille toimijoille myös vaikeuttaisi hyötyeläimille suunnattujen palveluiden saatavuutta. Lemmikkieläinlääkäripalvelujen mahdollista yksityistämistä tulee tarkastella osana eläinlääkäripalvelujen kokonaisuutta. Elintarviketuotanto- ja muiden hyötyeläinten pitopaikkojen lukumäärä on vähentynyt ja vähenee edelleen tilojen eläinmäärien kasvessa. Samalla eläinten pitäjien osaaminen paranee ja pitopaikoissa suoritettujen käyntien määrä vähenee. On kuitenkin välttämätöntä ylläpitää palveluja hyötyeläimille myös tulevaisuudessa sekä eläinsuojelun että eläinten pidon taloudellisten edellytysten vuoksi.

Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että kunnaneläinlääkärit saavat huomattavan osan tuloistaan suoraan eläinten omistajilta. Jos kunnaneläinlääkäreillä ei ole mahdollisuutta hoitaa lemmikkieläimiä oman virkansa puitteissa palvelujen yhtiöittämisen, markkinaehtoisin hinnoittelun tai ulkoistamisen seurauksena, tulot täytyy hankkia pelkästään hyötyeläinten hoidosta. Käyntien vähäisyyden vuoksi tulot jäävät vähäisiksi, mikä vähentää kiinnostusta näihin virkoihin. Edellä mainituista syistä on kuitenkin välttämätöntä ylläpitää riittävä määrä virkoja.

Valiokunta toteaa, että kattavat eläinlääkäripalvelut ja viranomaisvalvonta tulee säilyttää maakunnissa tukemassa eläinten ja ihmisten terveyttä ja hyvinvointia sekä elinkeinon toimintaedel-

Valiokunnan lausunto MmVL 12/2017 vp

lytyksiä. Tarvitaan sekä vahva julkisiin virkoihin perustuva eläinlääkintähuoltojärjestelmä, jonka osana ovat peruseläinlääkäripalvelut ja ympärivuorokautinen päivystys koko maassa, että sitä täydentävä ja tukeva, laadukas, vastuullinen ja osin erikoisosaamiseen nojaava yksityinen tuotanto. Maakunnassa pitää olla riittävä määrä maakuntaan virkasuhteessa olevia eläinlääkäreitä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 30.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Reijo Hongisto ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Mats Nylund r
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd
varajäsen Mikko Kärnä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius