

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNTA

Lausunto 10/1995 vp
Hallituksen esitys 123/1995 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 3 päivänä loka-kuuta 1995 hallituksen esityksen 123/1995 vp laeiksi maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun lain sekä kuntien valtionosuuslain 32 §:n muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina nuorempi hallitussihteeri Riitta Kuusisto sosiaali- ja terveysministeriöstä, maatalousneuvos Esko Juvonen maa- ja metsätalousministeriöstä, budjettineuvos Pertti Tuhkanen valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntösihteeri Eija Siitari-Vanne oikeusministeriöstä, jaostopäällikkö Kaarina Knuuti Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, toiminnanjohtaja Tage Ginström Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundista, erityisasiantuntija Jouko Heikkilä Suomen Kuntaliitosta, apulaisneuvottelupäällikkö Elina Vartiainen-Hynönen Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, eläkevakuutusjohtaja Pentti Saarimäki Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta, palvelussuhdeasiainsihteeri Pekka Kontkanen Kunnallisvirkamiesliitosta, toimitsija Irja Pursiainen Kunta-alan ammattiliitosta, puheenjohtaja Raimo Kivineva Maatalouslomitajat ry:stä, lomas sihteeri Riitta Seppäläinen Joroisten kunnasta ja agrologi Heikki O. Kenttä Teuvan kunnasta.

Hallituksen esitys

Maatalousyrittäjän lomituspalveluista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi hallinnon osalta siten, että Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen hoidettaviksi siirtyisivät nykyisin lääninhallituksille kuuluvat lomituspalvelujen hallinto-tehtävät kokonaan sekä osa sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvista hallintotehtävistä.

Lain soveltamisalaa supistettaisiin siten, että lomituspalvelujen saanti edellyttäisi päätoimista maatalouden harjoittamista. Lisäedellytyksenä olisi pääsääntöisesti, että maatalousyrittäjällä on voimassa maatalousyrittäjien eläkelaisissa tarkoitettua vähimmäiseläketurvaa koskeva pakollinen vakuutus.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset lomitettavan päivän pituuden määrittelystä työtunteina. Tuntien määrä vastaisi lomitettavan maatalousyrittäjän tehtäväosuutta maatilan töihin päivittäin käytettävästä kokonaistyöajasta.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että maatalousyrittäjällä olisi oikeus valita, käyttääkö hän kunnan järjestämiä lomituspalveluja vai järjestääkö hän lomituksensa itse. Saman tilan yrittäjät tekisivät saman valinnan. Se koskisi lomituspalveluja kokonaisuutena. Lomituksensa itse järjestävä maatalousyrittäjä voisi päättää, mistä hän hankkii palvelun. Hän ei kuitenkaan voisi palkata lomittajaksi kanssaan samalla tilalla asuvaa henkilöä. Kunta maksaisi korvausta yrittäjän itse hankkimasta lomituksesta aiheutuneista kustannuksista. Korvaus maksettaisiin pääsääntöisesti etukäteen määritellyn työtuntimäärän perusteella ja porrastettaisiin sen mukaan, hoidaako lomituksen ammattimainen vai tilapäinen lomittaja. Maatalousyrittäjän olisi irrottauduttava tehtäväosuutensa hoitamisesta myös itse järjestämänsä lomituksen ajaksi.

Kunnan järjestämien lomituspalvelujen toteutukselle säädettäisiin rajoituksia. Kunnan palveluja käyttävän maatalousyrittäjän vuosilomaan saisi kuulua enintään kolme sunnuntaita. Jos yrittäjän tehtäväosuutta vastaava päivittäinen työtuntimäärä vuosiloma- ja viikkovapaalomituksen aikana ei riitä kattamaan kunnan palveluksessa olevan lomittajan täyttä työaikaa, yrittäjä joutuisi osaltaan vastaamaan lomittajan työajan täyttymisestä. Se tapahtuisi maatalousyrittäjän valinnan mukaan vaihtoehtoisesti joko niin, että yrittäjät pitävät lomiaan samanaikai-

sesti, tai yrittäjä käyttää maksullista lomituspapua tai täydentää vuosilomapäiviään viikkovapaaseen kuuluvilla tunneilla taikka käyttää vuosilomaan tai viikkovapaaseen kuuluvat tuntinsa täysinä päivinä, jolloin hänen loma- tai viikkovapaapäiviensä määrä vastaavasti pienenee.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus kuntien valtionosuuslain voimaantulosäännöksen muuttamisesta siten, että sanotulla lailla kumottua lakia kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista sovellettaisiin maatalousyrittäjien lomituspalvelulaissa tarkoitettuihin valtion korvauksiin vuoden 1996 loppuun.

Esitys liittyy valtion vuoden 1996 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1996 alusta.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esitys perustuu toisaalta lomituspalvelujen hallintojärjestelmän uudistamista valmistelleiden sosiaali- ja terveysministeriön asettamien työryhmien muistioihin (lomituspalvelujen hallinto- ja rahoitustyöryhmä, muistio 1994:12; lomituspalvelujen kehittämistyöryhmä, muistio 1995:3) sekä toisaalta siihen, että valtion vuoden 1996 talousarvioesityksessä edellytetään lomituspalvelusäännöksiä muutettavaksi niin, että säästövaikutus vuonna 1996 on 250 miljoonaa markkaa. Muutostarvetta arvioitaessa on otettava huomioon myös järjestelmän soveltamiseen liittynyt epätasaisuus huolimatta valtiontalouden vaikeasta tilanteesta ja muilla sektoreilla suoritetuista säästötoimista.

Hallintojärjestelmän uudistamisen osalta esityksessä ehdotetaan lomituspalvelulakia muutettavaksi siten, että niin sanotun MELA-mallin mukaisen hallintojärjestelmän ensimmäinen vaihe toteutuisi vuoden 1996 alusta, jolloin Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle siirtyisivät nykyisin lääninhallituksille kuuluvat lomituspalvelujen hallintotehtävät kokonaan ja osa sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvista hallintotehtävistä. Lomituspalvelujen järjestäminen olisi edelleen kuntien lakisääteinen tehtävä. Toisessa vaiheessa myös vastuu lomituspalvelujen järjestämisestä paikallistasolla siirtyisi Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle. Perusteluista ilmenee tar-

koituksena olevan, että lomituspalvelulainsäädäntö uudistetaan kokonaan MELA-mallin toisen vaiheen yhteydessä vuoden 1997 alusta. Tuolloin uusi laki sisältäisi muun muassa säännökset lomituspalvelujen hallinnon rahoituksesta sekä toiminnasta aiheutuvien käyttökustannusten korvaamisesta. Tästä syystä esityksessä ehdotetaan kuntien valtionosuuslain siirtymäsäännöstä muutettavaksi siten, että kumottua lakia kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista sovellettaisiin lomituspalvelujen käyttökustannuksiin maksettaviin valtion korvauksiin vielä vuoden 1996 loppuun.

Valtion vuoden 1996 talousarvioesityksen edellyttämiin säästöihin esityksessä pyritään ehdottamalla lakiin säännöksiä maatalousyrittäjän oikeudesta järjestää itse lomituksensa. Säästötaavoitteen saavuttamiseksi olisi myös tarpeen rajoittaa lomituspalveluihin oikeutettujen piiriä siten, että lomituspalvelujen saanti edellyttäisi päätoimista maatalouden harjoittamista. Valtion korvattavia kustannuksia pyrittäisiin myös alentamaan säätämällä kunnan järjestämien lomitusten toteuttamiselle rajoituksia siten, että vuosilomaan saisi sisältyä enintään kolme sunnuntaita tai sellaista juhlapäivää, joilta lomittajalle maksetaan sunnuntaityökorvaus. Lisäksi maatalousyrittäjä joutuisi vastaamaan lomittajan täyspäiväisestä työllistämisestä.

Hallituksen esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla on arvioitu saavutettavan lähes 206 miljoonan markan säästöt. Loppuosa säästötavoitteesta toteutettaisiin lähinnä korottamalla sijaisapumaksuja, mikä tapahtuisi lomituspalveluasetuksen muutoksella.

Esityksen hyväksymisestä seuraa irtisanomisia, jotka on otettava huomioon arvioitaessa säästötoimenpiteiden kansantaloudellisia vaikutuksia. Lisäksi työpaikan menetys ja mahdollinen työttömyys vaikuttavat yksilöiden ja perheiden elämään eri tavoin riippuen muun muassa perherakenteesta, tulotasosta ja asuinpaikasta. Valiokunta edellyttää säästötoimista huolimatta, että jatkossa turvataan työvaltaisen maataloustuotannon ammattitaitoinen lomitusta.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että mikäli hallituksen esityksessä ehdotetut säästötoimenpiteet toteutetaan esityksen mukaisesti lomituspalveluihin kohdistuvana kertaleikkauksena, jäävät kokonaistaloudelliset säästöt toimenpiteiden heijastusvaikutusten johdosta huomattavasti esityksessä asetettuja säästötavoitteita pienemmiksi, vaikka arvioinnissa sovellettaisiinkin keskiarvoperusteisia laskenta-

perusteita. Valiokunnalle annettussa selvityksessä on myös katsottu, että esitysten mukaisten toimenpiteiden äkillinen toteuttaminen voi vaarantaa lomituspäalveluiden saannin jatkuvuuden. Näillä perusteilla valiokunta esittää, että ehdotetut toimenpiteet toteutetaan asteittain pidemmällä ajanjaksolla. Samalla valiokunta korostaa sitä, että kunnille jää esityksen mukaan edelleen vastuu lomituspäalvelujen paikallishallinnosta. Lomituspäalvelujen järjestäminen olisi edelleen kuntien lakisääteinen tehtävä. Mikäli säästötoimenpiteet toteutetaan esityksen mukaisesti, kunnille muodostuukin keskeinen asema haittavaiikutusten minimoinnissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että kunnat pyrkivät tuolloin omilla toimenpiteillään estämään äkillisestä muutoksesta aiheutuvia haittoja.

Ehdotuksen mukaan lomitus edellyttäisi päätoimisuutta. Tätä määriteltäessä tulee korostaa työn sitovuutta.

Valiokunta pitää välttämättömänä työn jatkuvuuden ja lomituksen turvaamisen varmistamiseksi, että myös vuoden 1997 alusta lomituksen pääasiallinen järjestämistapa on kunnallinen. Esimerkiksi äkillisten sairaustapausten sijaisapulomituksen järjestäminen kunnan velvollisuutena on tilan ja eläinten terveyden kannalta keskeistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että pitkäaikaisiin sairaustapauksiin ja määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen ajaksi jatkossakin turvataan lomitus.

Pykäläkohtaiset huomautukset

1. lakiehdotus

18 a §. Pykälän 2 momentin mukaan maatalousyrittäjillä olisi velvollisuus osaltaan vastata maatalouslomittajan täysipäiväisestä työllistämisestä. Työllistämismennoite on kirjoitettu yleiseen muotoon siten, että se koskisi kaikkia kunnan järjestämiä vuosiloma- ja viikkovapaalomituksia. Merkitystä ei olisi sillä, toimiiko lomittajana tosiasiallisesti kokoaikainen, osa-aikainen vai tuntityötä tekevä lomittaja. Lomittajan työajan tulisi kunkin lomitussjakson aikana keskimäärin vastata noin 7,5 tunnin pituista työpäivää. Valiokunnan sosiaali- ja terveysministeriöstä saamassa selvityksessä on todettu, ettei hallitus näe estettä esitykseen sisältyvän 18 a §:n 2 momentin sanamuodon tarkistamiselle siten, että työllistämismennoite koskisi vain tilanteita, joissa tilalle osoitetun lomittajan työaika ei täyty.

Valiokunta pitää tarkistamista perusteltuna painottaen samalla sitä, että paikallishallinnon tulee tuolloin vastata palvelujen saajien tasapuolisesta kohtelusta.

40 §. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan lomautakunnan päätöksen, joka koskee oikeutta lomituspäalveluihin, lomituspäalvelujen kestoa taikka lomituspäalveluista perittäviä maksuja tai korvauksia, saa hakea muutosta valittamalla lääninoikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Säännöksen sanamuoto vastaa voimassa olevan lain 40 §:n 1 momentin sanamuotoa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitetaan kuitenkin kumpaankin lomituspäalvelujärjestelmään (maalalouslyrittäjä itse/kunta) liittyvää päätöksentekoa. Valiokunnalle annettussa selvityksessä on tuotu esiin, että maalalouslyrittäjän itsensä järjestämien lomituspäalvelujen osalta kysymys ei ole sanatarkasti "lomituspäalveluista perittävistä maksuista ja korvauksista", vaan maalalouslyrittäjälle päinvastoin maksetaan ehdotetussa laissa tarkoitettuja korvauksia. Selvityksessä onkin todettu, että lomituspäalvelujärjestelmien erityispiirteiden johdosta säännöksen sanamuotoa tulisi tarkistaa vastaamaan perusteluissa esitettyä.

Ehdotetun pykälän 2 momentti koskee muutoksenhakua maalalouslyrittäjien eläkelaitoksen ehdotetun 17 c §:n 2 momentin nojalla tekemään päätöksen eli tilannetta, jossa eläkelaitos on tehnyt päätöksen siitä, vapautetaanko lomituspäalvelunsa itse järjestänyt maalalouslyrittäjä suorittamasta perusteettomasti tai liikaa maksettua korvausta. Valiokunnalle annettussa selvityksessä on tuotu esiin, että vapautusmahdollisuus on samansisältöinen kuin lain 35 §:n 2 momenttiin sisältyvä aikaisemmin lääninhallitukselle kuulunut mahdollisuus vapauttaa kunnan lomituspäalveluja väärin perustein saanut maalalouslyrittäjä tästä aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta. Voimassa olevan lain mukaan 35 §:n 2 momentin mukaisesta lääninhallituksen päätöksestä ei ole saanut valittaa (40 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on laissa 101/91). Kun ehdotetun lainmuutoksen systematiikan mukaan 35 §:n 2 momentin mukainen vapautuspäätös koskee vain kunnan järjestämää lomituspäalvelua, ehdotettu 40 §:n 2 momentin muutoksenhakusäännös saattaa eri järjestelmien mukaisia lomituspäalvelumahdollisuuksia käyttävät maalalouslyrittäjät perusteetta eriarvoiseen asemaan. Tämän johdosta selvityksessä on todettu, että valitustie lääninoikeuteen tulisi avata kaikista eläkelaitoksen

tekemistä vapautuspäätöksistä, mikä voitaneen toteuttaa lisäämällä ehdotettuun 40 §:n 2 momenttiin maininta myös 35 §:n 2 momentin mukaisesta Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen päätöksestä.

Valiokunnalle annetussa selvityksessä on lisäksi tuotu esiin, että takaisinperintäperusteet ovat osittain erilaisia, sillä kunnan järjestämän lomituksen osalta lakitekstissä mainitaan syyksi työstävetäytymättömyys. Kustannusten takaisinperintä voi kuitenkin johtua myös väärin lasketusta lomaoikeudesta tai muusta syystä, joka on johtanut liian pitkän lomituksen järjestämiseen, eli yleisemmin siitä, että maatalousyrittäjälle on myönnetty kunnan kustantamia lomituspalveluja perusteetta tai virheellisesti. Perusteetomasti tai virheellisesti maksettu korvaus maatalousyrittäjän itsensä järjestämästä lomituksesta on sen sijaan ehdotuksen 17 c §:n mukaisesti

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Kalli, varapuheenjohtaja Rajamäki sekä jäsenet Kantalainen,

samanarvoinen takaisinperintäperuste kuin työstävetäytymättömyys. Oikeuskäytännön perusteella perusteettoman edun palautuksen ei tarvitse perustua nimenomaiseen sääntelyyn, mutta nykyaikaiseen oikeuskulttuuriin kuuluu säätää takaisinperinnän syistä mahdollisimman kattavasti. Tämän johdosta valiokunnan saamassa selvityksessä on katsottu, että lain 35 §:n takaisinperintää koskevan säännöksen muotoiluun tulisi jatkossa kiinnittää huomiota, jotta takaisinperinnän perusteet olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia ja eri järjestelmiä käyttävien maatalousyrittäjien tiedossa.

Valiokunta esittää kunnioittavasti,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta mietintöään laatiessaan ottaisi huomioon mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Karjalainen, Komi, Lahtela, Mölsä, Nurmi, Pehkonen, Pulliainen, Rimmi, Rosendahl ja Viitamies.

Eriävä mielipide

Maatalousyrittäjien lomituspalveluilla lievennetään karjalouksissa työskentelevien työsi-donnaisuutta. Vuosilomaoikeus on 22 päivää ja viikkovapaa 12 päivää kalenterivuodessa. Lisäksi on mahdollisuus käyttää sijaisapua esimerkiksi sairastumisen yhteydessä. Yhteiskunta osallistuu sekä loman järjestelyihin että osittain kustannuksiin. Vuonna 1995 toimintaan varattiin valtion talousarviossa 1 015 miljoonaa markkaa. Etuuksista aiheutuneet kustannukset luetaan maatalouden saamaksi tuloksi lomituspalvelulain 29 §:n mukaisesti.

Maatalousyrittäjien lomituspalveluista annettuun lakiin on esitetty tehtäväksi valiokunnan lausunnossa kuvatut muutokset, jotta niillä ja

lakiin liittyvän asetuksen muutoksilla saavutettaisiin yhteensä 250 miljoonan markan valtiontalouden säästöt vuonna 1996.

Mielestämme valiokunnan olisi lausunnossaan tullut kiinnittää selkeämmin huomiota säästötavoitteen realistisuuteen, säästöistä aiheutuvien seurausten kokonaisvaikutuksiin sekä yhden vuoden aikana toteutettavan leikkauksen vaikutukseen maatalouslomitajien työllisyyteen. Mielestämme yhden vuoden aikana toteutettava lähes 25 prosentin suuruinen määrärahan leikkaus on kohtuuton maatalousyrittäjien ja maatalouslomitajien kannalta.

Säästöt maatalouslomituksessa ovat tarpeellisia ja mahdollisia, mutta haitallisten vaikutusten

lieventämiseksi ne tulisi jaksottaa pidemmälle ajanjaksolle. Esitetyt keinot hallinnon kehittämistä, maatalousyrittäjän valintaoikeudesta ja päätoimisuuden määrittelystä ovat sinänsä oikeita. Sen sijaan lakiesityksen 18 a §:n 1 momentin rajausta vuosilomaan sisältyvistä enintään kolmesta sunnuntaista tai juhlapäivästä on mielestämme liian tiukka eikä se ole edes valtiontaloudellisesti perusteltavissa.

Valiokunnalle annetussa selvityksessä on arvioitu, että esityksen hyväksymisestä seuraisi noin 2 500 päätoimisen kunnallisen maatalouslomittajan irtisanominen. Tältä pohjalta esitettiin myös selvityksiä esityksen kokonaisvaikutuksista. Saadun selvityksen mukaan vaikutukset koko kansantalouden tasolla taloudelliseen toimeliaisuuteen ja eri osatekijöihin olisivat vähäiset. Lomittajien työttömyyden lisäyksestä yhteiskunnalle aiheutuvat verotulomenetykset ja toisaalta työttömyyteen liittyvät lisäkustannukset sen sijaan aiheuttaisivat sen, että kokonaisuus säästö jäisi olennaisesti tavoiteltua vähäisemmäksi. Lisäksi työpaikan menetys ja mahdollinen työttömyys vaikuttavat yksilöiden ja perheiden elämään eri tavoin haitallisesti muun muassa

perherakenteesta, tulotasosta, asuinpaikasta ynnä muusta sellaisesta riippuen.

Mikäli hallituksen esityksessä ehdotetut säästötoimenpiteet toteutetaan esityksen mukaisesti lomituspalveluihin kohdistuvana kertaleikkauksena, jäävät kokonaistaloudelliset säästöt heijastusvaikutusten vuoksi huomattavasti esitettyjä säästötavoitteita pienemmiksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitysten mukaisten toimenpiteiden äkillinen toteuttaminen voi myös vaarantaa lomituspalveluiden saannin jatkuvuuden.

Lakiesitykseen liittyvällä lomituspalveluasteuksen muutoksella on tarkoitus korottaa sijaisapumaksuja siten, että saavutettaisiin noin 42 miljoonan markan säästö valtion menoissa. Valiokunnan olisi mielestämme tullut kiinnittää huomiota siihen, että maatalousyrittäjien kustannuksia lisätään samanaikaisesti myös muilla toimenpiteillä ja että monet valtion säästötoimet kohtelevat heitä muutoinkin rankasti. Siten myös sijaisapumaksuja määriteltäessä tulisi ottaa huomioon maatalousyrittäjien toimeentuloedellytykset kokonaisuudessaan.

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 1995

Timo Kalli
Tero Mölsä

Armas Komi
Tauno Pehkonen

