

Lausuntopyyntö STM068:00/2015 31.8.2016

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle maakuntaudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousministeriön näkemys maakuntalakiluonnoksesta

Maakuntien organisaatio ja tehtävien hoito

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että maakuntiin siirtyvä maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtävien kokonaisuus on hyvä ja tarkoituksenmukainen, ja luottaa maakuntien kykyyn hoitaa niille kuuluvat tehtävät. Maakunnat järjestävät itsehallinnossa toimintansa hyväksi katsomallaan tavalla. Maa- ja metsätalousministeriö 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. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan maakuntien tulisi järjestää maa- ja elintarviketalouden, maaseudun kehittämisen ja luonnonvaratalouden tehtävät yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että maakuntien vastuulle siirtyvien viranomaistehtävien tasapuolisen, tehokkaan ja asiakaslähtöisen hoidon varmistamiseksi olisi tarpeen täsmentää maakuntavaltuuston, maakuntahallituksen, maakuntajohtajan, maakunnan palvelulaitoksen sekä maakuntien yhteisten, valtakunnallisten palvelukeskusten toimivalta- ja johtamisjärjestelmä. Etenkin on tarpeen säätää täsmällisestä maakunnan palvelulaitoksen ja valtakunnallisten palvelukeskusten toimivallasta maakuntavaltuustoon ja maakuntahallitukseen nähden.

Hallinnon uudistuksessa tulee varmistaa maaseudun asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet niin uudistusprosessin aikana kuin jatkossakin. Maa- ja metsätalousministeriö esittää, että uudistuksessa käytetään työkaluna maaseutuvaikutusten arviointia ja että siihen varataan voimavaroja sekä valtakunnallisesti että alueellisesti.

Maa- ja metsätalousministeriö haluaa lisäksi tuoda esille sen, että palveluiden järjestäminen maakunnissa nojaa monessa suhteessa digitalisaatioon, mikä edellyttää kattavia laajakaistayhteyksiä myös harvaan asutuilla seuduilla.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää erittäin tärkeänä, että maakuntalakiin tulee ehdotettu 85 §:n säännös, jonka mukaan maakunnan hallintosäännössä on annettava maakunnalle kuuluva toimivalta viranhaltijalle muun muassa laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa. Ehdotettu sanamuoto saattaa kuitenkin aiheuttaa epäselvyyttä sen suhteen, pitäisikö toimivallan delegoinnista olla nimenomainen maininta kyseessä olevaa menettelyä koskevassa laissa tai asetuksessa, minkä vuoksi ehdotetaan, että 85 §:n 3 momentin 1 kohta muutetaan muotoon: ”laissa tai asetuksessa säädettyä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa;”. Maakuntalakiluonnoksen mukaan kunnan viranomaisella ei olisi otto-oikeutta kyseisiin asioihin, mitä

maa- ja metsätalousministeriö pitää erittäin hyvänä asiana. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että valvontamenettelyä koskevat asiat kattavat myös tarvittavista pakkokeinoista päättämisen.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että maakuntalakiluonnoksen 118 ja 119:ään sisältyvät viittaukset vaikuttavat muodostavan erittäin epäselvän kehäpäätelmän, minkä vuoksi säännöksiä olisi selkeytettävä. 118 §:ssä säädetään, että ”Maakunnan hoitaessa 119 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).” 119 § kuitenkin viittaa takaisin 118 §:ään: ”Yhtiöittämisvelvollisuuden esittämättä maakunta voi hoitaa omana toimintanaan 118 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos: 1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä; [...]” Epäselväksi siis jää, minkä tehtävien hoitamista säännökset ylipäätään koskevat.

Ilmeisesti 118 §:ssä on tarkoitus jättää yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle kaikki ne palvelut, esimerkiksi eläinlääkäripalvelut, joita maakunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan maakunnan asukkaille ja muille, joille maakunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Maa- ja metsätalousministeriö pitää tätä erittäin hyvänä ja välttämättömänä rajauksena. Esimerkiksi eläinlääkäripalvelujen yhtiöittäminen ei ole läheskään kaikissa tapauksissa tarkoituksenmukaista kun otetaan huomioon muun muassa se, että niitä nykyisin tuottavat kunnaneläinlääkärit hoitavat usein samalla sellaisia viranomais-tehtäviä, kuten eläintautiseurantaan liittyvää näytteenottoa, jotka kuuluisivat jatkossa maakunnan tehtäviin ja joita ei ole mahdollista ulkoistaa osakeyhtiölle.

Maksajavirastotehtävät ja muut EU-lainsäädännöstä seuraavat erityisvaatimukset

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla maakunnille siirtyvät tehtävät ovat sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisten tehtävien osalta toiseksi suurin tehtäväkokonaisuus. Tämän merkittävän tehtäväkokonaisuuden hoidon kannalta oleelliset erityispiirteet kuten EU-lainsäädännöstä seuraavat erityisvaatimukset tulee tuoda esiin maakuntalaissa tai muissa maakuntia koskevissa säädöksissä.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että merkittäviä maakuntalaissa mainittavia asioita olisivat ensinnäkin maksajavirastovaatimukset, joita ei ole muilla EU:n rahastoilla, ja se, että maksajavirastosopimuksesta vastaava taho vastaa tehtävien hoidosta sopimuksen mukaisesti. Lisäksi EU-rahastojen varojen (maataloustukirahaston ja Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman tuet) ja kansallisten viljelijätukien ei kuulu mennä maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen varoihin vaan niille pitää olla säädettyä erillisratkaisua. Maataloustukia koskeva EU-lainsäädäntö on erittäin tiukkaa, eikä kansallista liikkumavaraa ole. Myös elintarvikeketjun valvontatehtävien osalta maakuntalaissa tulisi huomioida, että EU:n sääntely on yksityiskohtaista, kattavaa ja jäsenvaltiota suoraan velvoittavaa. EU:n lainsäädännössä edellytetään, että jäsenvaltiot laativat monivuotiset kansalliset valvontasuunnitelmat. Muun muassa näiden avulla ohjataan jatkossakin maakuntia. Maakuntien tulee toimittaa tiedot (ensisijaisesti sähköisiä järjestelmiä käyttäen) valvontojen toteutumisesta Elintarviketurvallisuusvirastoon, joka kokoaa niistä valtakunnallisen raportin EU-komissiolle vuosittain. EU-komissio valvoo erityislainsäädännön toimeenpanoa sekä jäsenmaiden valvontajärjestelmien vaatimusten mukaisuutta kirjallisen menettelyn lisäksi myös paikan päällä tehtävillä tarkastuksilla, jatkossa myös maakunnissa.

Riittämätön valvonta tai valvonnassa todetut muut laiminlyönnit voivat johtaa määrällisesti todella tuntuviin rahoituskorjauksiin eli EU-rahoituksen menetyksiin, EU:n toimesta tapahtuvaan tuen keskeytyksia/tai vähennysmenettelyyn, sekä rajoituksiin jäsenmaiden välisessä eläimiä tai niistä saatavia tuotteita koskevassa kaupankäynnissä.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukien käsittelyssä on noudatettava tietojärjestelmien turvallisuutta koskevia vaatimuksia. Komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014 liitteen I kohdan 3B ii) mukaan ”Tietojärjestelmien turvallisuus on 16.10.2016 mennessä varmennettava seuraavan standardin mukaisesti: ISO 27001”. Vaatimukset koskevat myös maakuntia, kun niille siirretään maksajavirastosta tehtäviä maataloustukien maksamiseen oikeutetusta maksajavirastosta (Maaseutuvirasto). Tämä voidaan toteuttaa siten, että maakunnat käyttävät maksajaviraston tietojärjestelmiä (maksajaviraston omistamia ja ylläpitämiä) rajapinnan kaut-

ta. Joka tapauksessa vaatimuksena on, että maakunnalla on maksajavirastotehtävien osalta samantasoinen tietoturvasoikeus kuin maksajavirastolla on ja tietoturva-vaatimuksista, raportoinnista (esim. palvelupoikkeamat ja vaateiden täytyminen), valvonnasta jne. on sovittu maksajaviraston ja maakunnan välisessä maksajavirastosopimuksessa. Lisäksi maksajavirastolla tulee olla valvontaoikeus ja sen tulee tosiasiassa valvoa sopimuksen täyttymistä myös tältä osin. Tarvittaessa myös ulkopuolisen tarkastuselin eli todentamisviranomaisen, komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen valvontaa kohdistuu myös tietojärjestelmien turvallisuutta koskeviin vaatimuksiin ja niitä koskeviin sopimuksiin.

Maakuntaudistuksesta ja hallintorakenteiden muutoksesta johtuen tuleva uusi delegoituja maksajavirastotehtäviä hoitava organisaatiokokonaisuus joudutaan hyväksyttämään uudelleen. Tässä menettelyssä tarkastetaan, että täyttää EU-säädöksistä seuraavat akkreditointivaatimukset. Tämän ulkopuolisen tahon tekemän tarkastuksen raportti ja sen perusteella tehty hyväksymispäätös on toimitettava Euroopan komissiolle. Komissiolla on mahdollisuus esittää huomioitaan edellä mainituista selvityksistä ja tehdä tarkastuksia maksajavirastoon ja tahoihin, joille tehtäviä on siirretty eli maakuntiin. Selvitykset tulee toimittaa komissiolle ennen kuin maataloustukirahastoja voidaan veloittaa suoritetuista maksuista. Väliaikaisia rakenteita ei siten kannattane akkreditoida, mutta loppuun vietyinä ne voisivat mahdollistaa akkreditointitarkastuksen suorittamisen ennen 1.1.2019, jolloin uusi organisaatio olisi parhaassa tapauksessa heti akkreditoitu.

On suuri vaara siitä, että viljelijöiden tukia (noin 2 miljardia euroa vuosittain) ei voida maksaa, jos maksajavirastolla ei ole lainsäädännössä säädettyjä pakkokeinoja puuttua maakuntien EU-säädösten vastaiseen toimintaan. Ulkopuolisen tilintarkastajan kiinnittäessä huomiota näin olennaiseen puutteeseen, akkreditoinnin edellytykset eivät todennäköisesti täyty. EU:n kokonaan rahoittamat tuet on ilmoitettava komissiolle maksamista seuraavan kuukauden 12. päivänä eli tammikuun 2019 maksut 12.2.2019 jne. (asetus (EU) N:o 908/2014 10 artikla). EU:n osittain rahoittamat tuet, jotka on maksettu 1.1.–31.3.2019 on ilmoitettava viimeistään 30.4.2019 sekä tuet, jotka on maksettu 1.4.–30.6.2019 viimeistään 31.7.2019 (asetus (EU) N:o 908/2014 22 artikla). Näin ollen on akkreditoinnin nopea toteutuminen on äärettömän tärkeää. Jos akkreditointi ei ole toteutunut esim. säädöksissä olevien puutteiden takia viimeistään 31.7.2019, seuraa tästä merkittävä EU-rahoituksen menetys vuodelta 2019, koska vuoden 2018 tukien maksuaikaa on vain 30.6.2019 asti.

EU:n osittain ja kokonaan rahoittamien pinta-alaan perustuvien tukien valvonta-ajankohta on Suomen kasvuolosuhteissa lyhyt. Lisäksi moniportaisessa hallintorakenteessa ei ole aina ollut mahdollista yhdistää tehtäväkokonaisuuksia työtehtävien maksajavirastovaatimusten edellyttämien eriyttämisvaatimusten puitteissa. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa valvontatyötä joudutaan tekemään suuressa määrin määräaikaisesti eli noin kuuden kuukauden pituisesti työllistettävien valvojien toimesta. Tämä on luonut haasteen vastata tarpeeseen neuvonnallisesta lähestymistavasta monimutkaisessa tukikokonaisuudessa. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että määräaikaisella pohjalla toimittaessa ammattitaitoa ei ole mahdollista ylläpitää samalla tavalla kuin vakituisen kokoaikaisen virkasuhteen pohjalta, johon tulisi pyrkiä.

EU-osarahoitteen maaseutuohjelman toimeenpano muodostuu sen hallinnoimisesta vastaavan viranomaisen eli hallintoviranomaisen tehtävistä, edellä kuvatuista maksajaviranomaisen eli maksajaviraston tehtävistä ja kilpailuttamismenettelyllä valittavan todentamisviranomaisen tilintarkastukseen liittyvistä tehtävistä. Maaseutuohjelman hallintoviranomainen Suomessa on maa- ja metsätalousministeriö ja maaseuturahaston Suomen maksajavirasto on Maaseutuvirasto. Maaseutuvirasto vastaa kaikkien maaseutuohjelman tukien maksamisen lisäksi myös toimeenpanon ohjeistamisesta sekä valvoo hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastuksilla muille viranomaisille osoitettujen tehtävien osalta niiden toimintaa.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että maaseutuohjelman EU-rahoituksen ja valtion rahoituksen tulee olla EU-säädösten velvoitteiden takia erillismomentteina. Maa- ja metsätalousministeriön tehtävänä on neuvotella ohjelmakokonaisuudesta komission kanssa. Tähän sisältyy myös ohjelman EU:n osarahoitusprosentin ja kansallisen vastinrahan määrittely. Määrärahalta maksetaan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 (maaseutuohjelma) mukaisesti yritys- ja kehittämishankkeisiin (sisältäen Leader-tuet) sekä koko maaseutuohjelman toimeenpanoa varten tarkoitettuun tekniseen apuun

kunakin vuonna kohdentuvat menot. Hankkeiden viranomaispäätökset tehdään koko ohjelmakautta koskevan rahoitussuunnitelman ja talousarviossa vuosittain myönnettävän valtuuden puitteissa pääosin maakunnissa (paitsi maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston käytettävissä olevan teknisen avun osalta). Määrärahaan liittyy sanktiomahdollisuus. Määräraha on osa maaseutuohjelman rahoituskehystä.

Yritys- ja kehittämishankkeissa sekä maatalouden rakennetuissa tuen myöntämisestä (hallintoviranomaisen siirtämä tehtävä) ja tuen maksamisen alustavasta hyväksymisestä (maksajaviraston siirtämä tehtävä) päättää maakunta EU:n ja kansallisen säädöksen rajoissa perustuen valintakriteereihin. Sovellettaessa Leader-toimintatapaa muissa kuin toimintaryhmän omissa hankkeissa toimintaryhmä harkitsee tuen myöntämisen tarkoituksenmukaisuuden, jonka jälkeen maakunta tarkastaa tuen myöntämisen laillisuuden päättäessään tuen myöntämisestä. Paikalla tehtävistä otantatarkastuksista ja maksatuksen lopullisesta hyväksynnästä ja suorittamisesta vastaa Maaseutuvirasto.

Maa- ja metsätalousministeriö haluaa tuoda esille ministeriön sektorin EU-ohjelmatyöhön erityispiirteenä liittyvän paikallisten toimintaryhmien eli Leader-ryhmien työn. EU:n yleisasetuksessa (1303/2013) määritelty Leader-ryhmä laatii osallistavalla menettelyllä paikallisen maaseudun kehittämissstrategian ja vastaa sen toteuttamisesta. Leader-yhdistyksen hallituksen tulee EU-säädösten perusteella koostua tasapuolisesti julkisen, yhteisöjen ja yksityisen sektorin edustajista. Leader-ryhmien työ on osa Manner-Suomen maaseudun kehittämissohjelmaa. Maa- ja metsätalousministeriö esittää, että alueet hyödyntävät Leader-ryhmiä paikallisyhteisöjen ja asukkaiden osallistamisessa myös maakuntaudistuksen valmistelussa.

Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta (EMKR)

Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta (EMKR) rahoitetaan EU:n komission hyväksymän Suomen toimintaohjelman toimeenpanoa. Maksajavirastovaatimukset eivät koske EMKR:a. Määrärahan kohdenus EMKR:n toimintaohjelmaan perustuu EU-komission päätökseen, jota jäsenvaltion tulee noudattaa. Kuten maataloustukienkin osalta kalataloutta koskeva EU-lainsäädäntö on erittäin tiukkaa, eikä kansallista liikkumavaraa ole. Valvontatehtävien (rahoitus ja kalastustoiminta) osalta tulee ottaa huomioon, että EU:n sääntely on yksityiskohtaista, kattavaa ja jäsenvaltiota suoraan velvoittavaa. EU:n komissio ja tilintarkastustuomioistuin tarkastavat tuen toimeenpanoa ja määrärahaan liittyy mahdollisuus EU:n komission rahoitusoikaisuihin. EMKR:n varojen (kalatalouselinkeinojen tuet, EU-kalastuksenvalvonta ja kalataloustiedon keruu) ja kansallisten tukien tulee maakuntien hallinnoimina EU-kytkentäisinä määrärahoina ja pääosin läpivirtauserinä säilyä erillismomentteina.

Määrärahalla maksetaan ohjelmassa hyväksytyistä hankkeista ja toimenpiteistä kunakin vuonna aiheutuvat menot. Hankkeiden viranomaispäätökset tehdään jatkossa maakunnissa. Valtakunnalliset, paikallisten toimintaryhmien valitsemat sekä viranomaistoiminnan hankkeet, joissa maakunta tekee vain muodollisen tukipäätöksen, kattavat noin 60 % toimintaohjelmalle varatusta rahoituksesta. Rahaston pienet varat on jaettu ELY-keskuksille vuosittain alueiden tarpeiden mukaisesti joustavasti ilman alueellisia rahoituskehyksiä. Toimintaohjelman varojen pienen mittaluokan (noin 10 miljoonaa euroa/vuosi elinkeinojen kehittämiseen) johdosta varoja ei voi allokoida pieniksi eriksi etukäteen, vaan varojen alueellinen jako tulee voida tehdä vuosittain maakuntien tarvearvioiden perusteella, jotta suuria hankkeita voidaan tarvittaessa rahoittaa ja toteuttaa koko maassa riippumatta sijaintimaakunnasta.

Ohjauskeinot

Maakuntalakiluonnoksen 3 luvun mukaiset maakunnallisen toiminnan ohjauskeinot liittyvät valtiovarainministeriön 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 ohjauskeinojen vähäisyys vaikuttaa maa- ja metsätalousministeriön mielestä ongelmalliselta. Lisäksi ministeriö toteaa, että tehtävien menestykselliseksi hoitamiseksi on myös valtion keskusviranomaisten yhtenäistävä ohjeistus ja tuki jatkossakin tarpeen.

Riittävien ohjauskeinojen tarpeellisuutta korostaa edellä kuvattujen maksajavirastotehtävien tärkeys ja niiden puutteelliseen hoitamiseen liittyvä rahoituskorjausriski.

Maakuntien toiminnan laillisuusvalvonta ja pakkokeinot

Maakuntien laillisuusvalvonta oltaisiin säätämässä kaikkien sektoreiden uuden valtion aluehallintoviranomaisen tehtäväksi. Tämä vaikuttaa siinä mielessä ongelmalliselta ratkaisulta, että uusi virasto joutuisi tällöin tutkimaan ja ottamaan kantaa asioihin, jotka eivät kuulu sen varsinaiseen toimialaan ja joihin sillä ei välttämättä ole riittävää osaamista. Valmisteilla olevan valtion aluehallintoviranomaista koskevan lain mukaan Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen tehtäväälaan kuuluisivat sosiaali- ja terveydenhuolto, koulutus-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi ja varhaiskasvatus, ympäristöhallinto, pelastustoimi sekä työsuojeluhallinto. Tästä huolimatta viranomaisen siis kuitenkin pitäisi käsitellä ja ratkaista mm. maakunnallista maataloustukihallintoa sekä elintarvikevalvontaa ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa koskevat kantelut.

Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan virastolle esitetty toimivalta käsitellä kanteluita ei sulkisi pois sektorin tavanomaisten kanteluviranomaisten toimivaltaa. Ministeriö toteaa kuitenkin, että kanteluviranomaisten toimivallan suhteita olisi syytä ainakin esityksen perusteluissa selvittää. Olisi myös tarkoituksenmukaista ottaa maakuntalakiin säännös, jonka mukaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomainen voisi siirtää sille tehdyn kantelun sektorin toimialaohjauksesta vastaavan valtion viranomaisen käsiteltäväksi.

Esitys ei sisällä säännöksiä keinoista, joita valtion viranomainen voisi käyttää suorittamansa laillisuusvalvonnan yhteydessä tilanteessa, jossa maakunta edelleen jättäisi lain mukaiset velvoitteensa täyttämättä. Vaikka maakunta tuleekin omaamaan valmisteltavassa lainsäädännössä määritellyn itsehallinnon, maa- ja metsätalousministeriö esittää, että maakuntalaissa säädettäisiin valtiolle riittävät pakkokeinot laillisuusvalvonnan tueksi niitä ääritilanteita varten, joissa maakunta ei toimisi laissa säädettyjen velvoitteidensa mukaisesti. Maakuntien osalta käytettävissä ei tule olemaan mahdollisuutta tulosohjauksen tai hallinnon sisäisten määräysten kautta. Maa- ja metsätalousministeriö viittaa tehokkaan laillisuusvalvonnan tärkeyteen liittyen erityisesti siihen, mitä edellä on esitetty maksajavirastotehtävistä ja niiden laiminlyönnin johdosta valtion maksettavaksi tulevista rahoitusoikaisuista.

Valmius- ja varautumistehtävät

Maakunnille asetettaisiin normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskeva varautumisvelvollisuus. Maakuntaa koskeva varautumisvelvollisuus koskisi myös maakuntakonserniin ja maakunnan toimintaan kuuluvia organisaatioita. Maakunnan tulisi lisäksi huolehtia alueella toimivien viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteiseen varautumiseen liittyvistä tehtävistä. Maakunnan tulee ylläpitää yhteistyössä edellä mainittujen kanssa yhteensovittamisessa tarvittavia yhteistyörakenteita. Maakunnan tehtävistä alueellisen varautumisen yhteensovittamisessa voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Sen sijaan huoltovarmuuden turvaamisesta säädettäisiin erikseen. Maakunnalle tulisi siten vastuu sekä maakunnan omasta varautumisesta että maakunnan alueen varautumisen yhteensovittamisesta. Tehtävä olisi kiinteä osa maakunnan toimintaa. Yhteensovitus-tehtävän hoidossa tulisi ylläpitää yhteistyössä tarvittavia yhteistyörakenteita. Määräykset kattaisivat kuitenkin vain tilanteet, joissa on kyse alueellisesta toiminnasta.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että varautumiseen liittyvät prosessit voidaan hallita myös valtakunnallisesti ja toimijoiden vastuut kokonaisuudessa ovat selkeät vielä senkin jälkeen, kun maakuntauudistus poistaa nykyiset valtionhallinnon alueelliset toimijat. Suunnitteilla olevan Valtion lupa-, ohjaus ja valvontaviraston toimiala ei tule kattamaan esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön tehtäväkokonaisuuteen liittyviä varautumistehtäviä.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on määritelty yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeitä toiminnot ja niiden turvaamisen periaatteet. Elintärkeitä toimintoja ovat mm. talouden ja infrastruktuurin toimivuus, jossa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvina ovat elintarvikehuollon alku-

tuotannon turvaaminen ja vesihuollon turvaaminen. Tulvariskien hallinta ja patoturvallisuus ovat osa sisäisen turvallisuuden toimintokokonaisuutta. Tehtävät ovat laaja-alaisia, mutta tyypillisesti niihin liittyvää toimintaa on alueellisesti ja paikallisesti. Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden ylläpitäminen edellyttää, että ministeriöllä on mahdollisuus ohjata maakuntaa vastuullaan olevissa valmius- ja varautumistehtävissä. Maakuntien toiminnot tulee organisoida niin, että on olemassa taho, joka vastaa valtionhallinnolle valmius- ja varautumiseen liittyvissä kysymyksissä. Maakunnan tehtäviin tulisi lukea myös velvoite tuottaa tietoa alueensa valmiudesta ja toimintakyvystä paikallis- ja aluetasolta. Tietoa tarvitaan seurannan, suunnittelun sekä akuutin kriisin aikana.

Maakunnan tehtäväalat

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että maakuntiin siirtyvä maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtävien kokonaisuus on hyvä ja tarkoituksenmukainen.

Vuonna 2010 toimintansa aloittaneissa ELY-keskuksissa on vasta viime vuosina päästy hyödyntämään eri tehtäväalojen synergisiä yhteyksiä, eikä elinkeino- ja ympäristötehtävien kytköstä ole tarkoituksenmukaista purkaa. Maakuntiin siirtyy joka tapauksessa pääosa ELY-keskusten vesiasiantuntemuksesta sekä kalataloustehtävien hoito kokonaisuudessaan. Olisi erityisen tärkeää, että maakunnat käyttäisivät vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa lupamenettelyissä asianosaisen puhevaltaa vastaavasti kuin ELY-keskukset nykyisin. Maakunnan puhevalta olisi siis valtion valvontaviranomaisen kanssa rinnakkainen. Teknisesti tälle ratkaisulle on mahdollista luoda hyvät edellytykset ympäristölainsäädännön mukaisten menettelyjen ns. yhden luukun hankkeessa valmisteltavassa sähköisessä palvelussa. Maakunnat vastaisivat esimerkiksi vesien- ja merenhoidon suunnitelmien sekä tulvariskien hallintasuunnitelmien laatimisesta, joten niillä on paras asiantuntemus ottaa kantaa siihen, miten suunnitelmat tulisi ottaa huomioon vesivaroihin sekä niiden käyttöön ja tilaan vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyissä. Maakuntien asianosaispuhevalta sanottujen lakien mukaisissa menettelyissä olisi perusteltua myös sen vuoksi, että maakunnille tulee keskeinen asiantuntijan asema maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä.

Maatalouden, maaseudun kehittämisen ja elintarviketalouden tehtävät

Kunnista, ELY-keskuksista ja aluehallintovirastoista maakuntiin siirtyvät maatalouden, maaseudun kehittämisen ja elintarviketalouden tehtävät muodostavat maakunnissa yhtenäisen synergisen tehtäväkokonaisuuden.

Vesitalous ja kalatalous

Vesitalouden ja kalatalouden tehtävät sekä niihin kuuluvat vesien- ja merenhoidon tehtävät muodostavat maakunnissa luontevan luonnonvaratalouden tehtävien kokonaisuuden. Tehtävien hoitamiseksi tarvittavat asiantuntijapalvelut tulee järjestää maakuntien yhteistyönä siten, että tehtävien hoito vesistö-aluekokonaisuuksina on varmistettu. Asiakkaiden tasapuolisen palvelun edellytykset kaikilla alueilla on varmistettava järjestämällä tehtävissä tarvittava erityisosaaminen sekä alueen ja vesistöjen olosuhteiden tuntemus kaikkien maakuntien käyttöön. EU-tehtävien hoidon edellytykset ja erityisesti kalatalouselinkeinojen tuen vaikuttavuus on varmistettava. Myös vesistötehtävien hoidossa tarvittavan vesistö- rakennemuutoksen ylläpidosta, käytöstä sekä vesioikeudellisiin lupiin ja sopimuksiin perustuvista velvoitteista huolehtiminen on varmistettava.

Maa- ja metsätalousministeriön kanta on, että maakunnalla tulee olla valtion valvontaviranomaisen kanssa rinnakkainen puhevalta vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa menettelyissä. Perusteena tälle kannalle on erityisesti tehtävien paikallinen ja alueellinen luonne, maakuntaan siirtyvien vesitalouden, kalatalouden ja vesien suojeluun liittyvien voimavarojen ja osaamisen synergia sekä se, että maakunnan tulee kala- ja vesitalousasioissa voida saattaa vireille hakemusasioita lupaviranomaisessa vastaavaan tapaan kuin ELY-keskus nykyisin. Ratkaisut vesilain mukaisen valvontaviranomaisen tehtävien järjestämisestä eivät vaikuta maakuntalain 6 §:n muotoiluun, vaan asia käy ilmi vesilaista ja maakuntalain perusteluista.

Tarkoituksena on, että maakuntauudistuksessa nykyisin ELY-keskusten hallinnassa olevat valtion vesistö-rakenteet siirtyvät maakuntien omistukseen. Ehdotetulla lainsäädännöllä tulisi luoda oikeudelliset edellytykset myös tälle ratkaisulle. Tämän vuoksi ministeriö ehdottaa selvitettäväksi, tulisiko voimaannanolakia täydentää säännöksellä, jossa todettaisiin, että ELY-keskusten hallinnassa olevat valtion vesistö-rakenteet ja niihin liittyvät luvat sekä yksityisoikeudelliset sopimukset velvollisuuksineen ja oikeuksineen siirtyvät lain voimaan tullessa maakunnille. Ministeriö voi tarvittaessa tehdä ehdotuksen tällaiseksi säännökseksi.

Alueelliset luonnonvaratehtävät

Maakunnan tehtävälässä mainitut alueelliset luonnonvaratehtävät on poistettava maakunnan tehtäväalasta. ELY-keskuksista maakuntiin siirtyvät luonnonvaratehtävät, vesitalous ja kalatalous, mainitaan tehtävälässä erikseen. Muut maakuntien hoidettaviksi siirtyvät luonnonvaratehtävät, ilmastonmuutoksen hillintä ja muutokseen sopeutuminen sekä vieraslajiriskien hallinta, joita hoidetaan vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun lain (1709/2015) sekä ilmastolain (609/2015) mukaisesti sekä Kansallisen ilmastonmuutoksen sopeutumis suunnitelman 2022 toimeenpanemiseksi, voidaan katsoa sisältyvät 6 §:n 2 momentin kohtaan 6), joka tulee laajentaa koskemaan paitsi maakunnalle erikseen säädettyjä myös erikseen sovittuja tehtäviä. Maakuntien tehtäväksi ei siirry muita luonnonvaratehtäviä, kuten metsätalouden tai riistatalouden tehtäviä, joten alueellisten luonnonvaratehtävien mainitseminen aiheuttaa epäselvyyttä.

Luonnonsuojelutehtävien järjestäminen

Metsätalouden edistämiseen liittyviä tehtäviä hoitaa maassamme Suomen metsäkeskus. Tehtävässään sillä on kiinteä yhteistyö ELY-keskusten kanssa. Näitä tehtäviä ovat ELY-keskuksen osallistuminen alueelliseen metsäohjelmaan ja maakunnalliseen metsäneuvostoon, ELY-keskuksen maaseudun kehittämistoimet, metsäalaan liittyvä yritystoiminnan edistäminen ja liikennejärjestelmien kehittäminen sekä maankäyttö- ja rakennuslain ja luonnonsuojelulain toimeenpanoon liittyvät tehtävät. Kahta viimeksi mainittua lukuun ottamatta tehtävät ovat siirtymässä maakuntiin (ml. yksityisteitä koskevat tuet), mikä on kannatettavaa. Maakuntien ja metsäkeskuksen yhteistyön tapoja on syytä kehittää uusien organisaatioiden aloittaessa.

Luonnonsuojelulain mukaisten tehtävien siirtyminen perustettavaan valtion lupa-, ohjaus ja valvontavirastoon aiheuttaa sen sijaan ongelmia sujuvan yhteistyön kannalta. Käytännössä suuri osa uusista talousmetsien monimuotoisuuden suojelupäätöksistä perustuu vapaaehtoisuuteen METSO-ohjelmaan perustuen. ELY-keskukset hoitavat määräaikaiset sopimukset ympäristöministeriön rahoituksella, metsäkeskus taas maa- ja metsätalousministerin rahoituksella. Paikalliset metsänhoitoyhdistykset antavat asiantuntija-apua kohteiden löytämiseksi molemmille tahoille. METSO-ohjelman toimeenpanon siirtymisen valtion lupa-, ohjaus ja valvontavirastoon maakuntien sijasta toisi tehottomuutta metsäasioissa kokonaiskoordinoinnin alueilla. Myös luonnonsuojelulain mukaisten uhanalaisten eläinten, kuten liito-orava, suojeluun liittyvät käytännön siirytysivät esitykseen mukaan valtion lupa-, ohjaus ja valvontavirastoon, mikä niin ikään lisäisi byrokratiaa.

Maakunnan tehtävälään ei hallituksen linjauksen mukaisesti ole sisällytetty luonnonsuojelutehtäviä. Jos kuitenkin hallituksen linjauksen mukaista tehtävien järjestämistä harkitaan uudelleen, pitää maa- ja metsätalousministeriönä parempana vaihtoehtona luonnonsuojelutehtävien järjestämistä maakunnan hoidettavaksi. Näin toteutuisi paremmin luonnonsuojelutehtävien alueellinen näkökulma ja yhteydet maankäytön suunnitteluun sekä erityisesti synergia metsätaloustehtävissä.

Maakuntalain 6 §:n esittämistapa

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että maakuntalaki luonnoksen 6 §:ssä mainitut maakunnan tehtävälät eivät ole selkeitä ja että ne on kuvattu vaihtelevalla tarkkuudella. Lisäksi tehtävälässä on esitetty useita päällekkäisiä ja sisäkkäisiä tehtävien määrittelyjä. Luonnoksessa esitetyssä muodossa pykälä ei

täytä hyvän säädösvalmistelun vaatimuksia. Maakunnan tehtävälajien määrittelyssä tulisi pidättäytyä yleisellä tasolla ja käyttää ensisijaisesti valtioneuvoston ohjesäännössä määritellyjä toimialoja tai, tarkemman jaottelun ollessa tarpeen, muita vakiintuneita tehtäväkuvauksia kuten valtion talousarvioissa käytettäviä politiikkasektoreita. Maakunnan tehtävälajien ei tulisi sisällyttää yksittäisissä säädöksissä määriteltyjä tehtäviä, joihin pykälän 1 momentissa viitataan.

Maakunnan tehtävälajissa elintarviketalouden ja maatalouden tehtävät esitetty seuraavasti: *elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut, maatalous ja maaseudun kehittäminen, maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosten turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveyden valvonta*. Jos maakunnan tehtävälajit kuitenkin halutaan ilmaista käyttäen ensisijaisesti valtioneuvoston ohjesäännössä määritellyjä toimialoja, voidaan nämä vastaavat tehtävät kuvata käsitteillä: *maatalous, maaseudun kehittäminen, elintarvikkeet, maatalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kasvinterveys*.

Maakuntalain 6 §:ssä on maakunnan tehtävälajiksi määritelty vesitalous. Vesitalous käsitteenä sisältää pykälässä myös mainitut vesihuoltoon liittyvät tehtävät, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät ja vesihuolto- ja vesistötoihin liittyvät tehtävät. Pykälässä myös mainittuja vesien ja merenhoidon järjestämisen ja toteuttamisen tehtäviä hoidetaan maa- ja metsätalousministeriön toimialalla osana vesitaloustehtävää ja ympäristöministeriön toimialalla osana vesien- ja merensuojelun tehtävää. Nämä yksityiskohtaiset maininnat eivät kuvaa maakunnan tehtävälajia vaan vesitalouden ja osataan vesien- ja merensuojelun tehtävälajien mukaan maakunnalle kuuluvia tehtäviä, joita maakunta hoitaa 6 §:n 1 momentin mukaan siten kun lailla säädetään. Maakunnille tehtävälajien mukaan säädettävät tehtävät määritellään vesilaissa (587/2011), laissa tulvariskien hallinnasta (620/2010), vesihuoltolaissa (119/2001), patoturvallisuuslaissa (494/2009), laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004), rajavesistötehtävien hoitoa ohjaavissa säädöksissä sekä vesilain mukaisten lupien ehdoissa. Tehtävälajien kuuluvat tehtävät kuvataan yksityiskohtaisesti maakuntalain perusteluissa.

Vapaamuotoiset huomiot voimaannolaista

Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että väliaikaisessa valmistelutoimielimessä ovat mukana myös aluehallintovirastot muiden 6 § j a 8 § mainittujen tahojen lisäksi. Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuteen liittyviä tehtäviä siirtyy aluehallintovirastoista maakuntiin ja on välttämätöntä, että myös näiden tehtävien järjestämisessä on alusta lähtien mukana riittävä asiantuntemus. Väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanossa on oltava riittävästi edustettuna valtion aluehallinnosta siirtyvien eri tehtävälajien asiantuntemusta, vaikka tehtäväkokonaisuudet henkilötyövuosina ovatkin suhteellisen pieniä maakuntiin siirtyvien sote-tehtävien rinnalla.

Ehdotetut säännökset omaisuusjärjestelyistä koskevat ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvää omaisuutta. Kuitenkin hallituksen 5.4.2016 linjaamat omaisuusjärjestelyt koskevat aluehallintouudistusta kokonaisuudessaan, ja linjauksena todetaan, että omaisuuden siirtojen toteutuksesta säädetään nimenomaan sote-uudistuksen voimaannolaissa. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että lakiluonnosta tulisi täydentää, jotta se kattaisi myös muihin siirtyviin tehtäviin kuten ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät omaisuusjärjestelyt.

Vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista

Maakuntien rahoituslakiluonnoksen 6 §:ssä kuvatusta menettelystä valtion rahoituksen tarkistamiseksi maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että toteutuneisiin kustannuksiin perustuva maakuntarahoituksen indeksikorotus tulee rajata koskemaan vain varsinaisia sote-tehtävien hoidon kuluja. Indeksikorotusta ei ole tarkoitus kohdistaa maakuntien muihin kuin sote-tehtäviin. Sitä ei tule myöskään kohdistaa maakunnan hallintokuluihin, vaan päinvastoin maakuntien hallintokulujen kasvusta tulisi seurata välitön pakote niiden supistamiseksi.

Maakuntien rahoituslaskiluonnoksen 14 §:n osalta maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ministeriön sektorin osalta maatilojen lukumäärä voi olla merkityksellisempi mittari maakunnan tehtävien rahoituksen laskentaan maakunnan asukasmäärän sijaan.

Uudistuksen vaikutukset oman taustaorganisaationne asemaan

Maataloustukiin ja maaseudun kehittämistukiin liittyvissä maksajavirastotehtävissä Suomen maksajaviraston (Maaseutuvirasto) maksajavirastosopimusosapuolia on ollut runsaasti kuntien yhteistoiminta-alueiden (YTA-alueet) perustamisesta huolimatta. Maakuntaudistuksen myötä sopimusosapuolien määrä vähenee merkittävästi. Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että maakuntien on pystyttävä hoitamaan maksajavirastotehtävät EU-säädösten edellyttämällä tavalla, jotta Suomeen ei kohdistu EU:n asettamien hallinto- ja valvontavaatimusten noudattamatta jättämisestä merkittäviä rahoituseräjäisiä eli EU-rahoituksen menetyksiä. Myös tuensaajien tasapuolisesta kohtelusta eri puolilla maata on huolehdittava.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa toisaalta, että maataloushallinnon portaita on ollut neljä ja niiden väheneminen maakuntaudistuksessa selkeyttää ja yksinkertaistaa hallintorakennetta. Tehtävät kokoava hallintorakenne antanee mahdollisuuksia yhdistää tehtäväkokonaisuuksia, työtehtävien maksajavirastovaatimusten edellyttämien eriyttämisvaatimusten puitteissa, nykytilaa paremmin. Tällöin voidaan nykyistä paremmin korvata mm. osa määräaikaista valvontahenkilöstöstä vakituisella henkilöstöllä, jolloin myös osaamistaso voidaan paremmin turvata.

Myös elintarvikevalvonnassa ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnassa hallinnon portaita on ollut neljä ja näissä on osin hoidettu samantapaisia tehtäviä. Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) ja aluehallintovirastojen kuntiin kohdistama elintarvikevalvonnan ohjaus on ollut osin päällekkäistä, myös eläinsuojeluun liittyviä tarkastustehtäviä on hoidettu sekä aluehallintovirastoissa (suunnitelmallinen valvonta) että kunnissa (epäilyyn perustuva valvonta). Samankaltaisia tehtäväkokonaisuuksia keskittämällä (ohjaustehtävät Eviraan ja tarkastus- ja toimeenpanotehtävät maakuntiin) yksinkertaistetaan ja yhtenäistetään valvontaa, parannetaan valvonnan ja palvelujen kustannustehokkuutta sekä luodaan paremmat mahdollisuudet erikoistumiselle ja osaamiselle. Myös toimipiste- ja palveluverkostoja voidaan arvioida aiempaa laajempina kokonaisuuksina.

Maakuntien taloudelliset edellytykset suoriutua lakisäätelistä tehtävistä

EU:n maataloustukien toimeenpanosta aiheutuvista hallinto- ja henkilöstökustannuksista vastaa jäsenvaltio. Maakuntien taloudellisten edellytysten on oltava sellaiset, että Suomeen ei kohdistu EU:n asettamien hallinto- ja valvontavaatimusten noudattamatta jättämisestä merkittäviä rahoituseräjäisiä eli EU-rahoituksen menetyksiä. Resurssien puute ei saa myöskään johtaa tuen saajien epätasa-arvoiseen kohteluun esimerkiksi hallinto- ja valvontavaatimusten täyttämisen osalta siten, että se johtaa tukiriippuvaisen maatalouden tukimaksatusten myöhästymiseen jossain maakunnassa.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että maksajavirastosopimuksella maakunta sitoutuu hoitamaan tehtävät ja järjestämään siihen tarvittavat resurssit.

Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Koska maa- ja metsätalousministeriö ei ollut mukana maakuntalaki-pakettia koskevan hallituksen esityksen valmistelutyössä, sen hallinnonalan substanssilainsäädännön valmistelu on ollut osin hankalaa. Maakuntalain säännöksillä on vaikutusta siihen, mitä ja miten eri hallinnonalojen substanssilainsäädännössä niiden sisällöistä säännellään. Laadukasta lainvalmistelua hankaloittaa em. lisäksi koko prosessille asetetut kireät aikataulut.

Maakuntatalouden neuvottelukunnan osalta maa- ja metsätalousministeriössä herättää huolta se, aiheuttaako asioiden käsittely neuvottelukunnassa lainvalmistelun hallinnollisen taakan kohtuutonta lisääntymistä ja aikataulujen venymistä.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota lomituspalveluiden järjestämiseen jatkossa. Tämän hetken tiedon valossa on vaikea hahmottaa, kuinka maatalousyrittäjien, turkistarhaajien tai poronhoitajien lomituspalvelut ja sijaisapu on tarkoitus jatkossa järjestää. Katsottaisiinko lomitustoiminta sellaiseksi maakunnan järjestettäväksi määrätyksi tehtäväksi, missä ei synny kilpailutusveloitetta? Lomitustoiminta turvaa maatalousyrittäjien, turkistarhaajien ja poronhoitajien yritystoimintaa ja työssä jaksamista. Lomitustoiminnan ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maatalouden ja maaseudun kehittämistehtävien asiakkaana on siten samoja tahoja. Tätä voitaneen hyödyntää, kun tehtävien organisoimista maakunnissa mietitään.

Lomitustoiminnan tarve ja todennäköisesti myös kustannukset vaihtelevat suuresti eri maakuntien alueilla. Olisi tärkeää, että valtion rahoitus kattaa lomitustoiminnan kustannukset kaikissa tapauksissa, jotta lakisääteisten palveluiden tuotanto ja laatu tulee turvatuksi tasapuolisesti eri maakunnissa. Lomitustoiminta on EUn valtiontukea, mistä seuraa tiettyjä ehtoja. Lomitustoiminta tulee järjestää niin, ettei missään vaiheessa synny uhkaa tuen perimisestä takaisin tuensaajalta eli maatalousyrittäjältä, turkistarhaajalta tai poronhoitajalta. Voisiko esim. lomitustoiminnassa olla mahdollista, että maakunta päättäisi itse yrittäjiltä perittävistä (sijaisapu) maksuista ja rahoituksen kohdentamisesta (lomituspalveluetsuuksista)?

Maakuntien perustaminen ja siitä johtuva aluehallintovirastoista annetun lain kumoaminen vie pohjan Ahvenanmaan valtionviraston toimivallalta hoitaa nyt aluehallintovirastolle kuuluvia tehtäviä. Itsehallintolain 30 §:n johdantokappaleen mukaan on selvää, että hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset, eli kyse on vain siitä, missä ja miten Ahvenanmaan valtionviraston toimivallasta jatkossa säädetään.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että yhteen yleislakiin (esim. valmisteilla oleva Ahvenanmaan valtionvirastoa koskeva laki) lisätään säännös, jonka mukaan Ahvenanmaan valtionvirasto on toimivaltainen hoitamaan maakunnan alueella ne valtion lainsäädäntö- ja hallintovaltaan kuuluvat tehtävät, jotka Manner-Suomessa kuuluvat maakunnalle. Tällöin ei päädyttäisi siihen täysin kestävämmään tilanteeseen, että viraston toimivalta täytyisi määrittellä kunkin yksittäisen tehtävän osalta erikseen erityislaeissa tai että mikään viranomainen ei olisi toimivaltainen siitä syystä, että toimivallan määrittelyyn on jonkun yksityiskohdan osalta liittynyt puutteita.

Erityislaeissa säätäminen olisi myös vastoin sitä periaatetta, jonka mukaan Ahvenanmaan ja valtakunnan viranomaisten toimivallanjako säädetään tyhjentävästi itsehallintolaissa ja että perustuslain luonteista Ahvenanmaan itsehallintolakia ei saa tavallisella lailla tulkita tai selittää. On otettava huomioon, että erityislakien soveltamisalarajaukset eivät läheskään aina noudata Ahvenanmaan ja valtakunnan välisiä toimivaltarajoja, vaan että yhdessä laissa säädetyistä viranomaistehtävistä osa saattaa kuulua valtakunnan ja osa maakunnan lainsäädäntö- ja hallintovaltaan. Osaan tehtävistä saattaa myös liittyä sellaista tulkinnanvaraisuutta, jota ei ole vielä ratkaistu mm. siitä syystä, että kyse on hyvin harvinaisia tilanteita koskevista toimivaltuuksista, joita ei ole käytännössä vielä sovellettu.

Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

Maa- ja metsätalousministeriö esittää seuraavia yksilöityjä säädösmuutosehdotuksia maakuntalakiin.

Maakuntalakiluonnoksen 1 §:n osalta on epäselvää, onko tarkoitus että vain maakunnan asukkailla on osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, mutta ei maakunnan jäsenellä, joka on määritelty 3 §:ssä.

Maakuntalakiluonnoksen 6 §:n 1 momentin osalta maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että sen toimialan tehtäviä on mainittu useassa kohdassa. Erittäin tärkeää on huomata, että pykälän 1 momentin 6

kohdassa mainitun maaseudun kehittämisen tavoitteiden toteuttamiseen sisältyy esimerkiksi innovaatioita, koulutusta, osaamisen edistämistä, yritys- ja elinkeinopalveluita, kansainvälisiä hankkeita, jotka on mainittu lakiluonnoksen 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa ja 2 momentin 5 kohdassa.

Lakiluonnoksen 6 §:ään tulisi lisätä seuraavanlainen momentti: ”Maakunta toimii Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014 liitteen I kohdassa C. 1) tarkoitettujen tehtävien siirtämisessä edellytetyn Suomen maksajaviraston kanssa tehtävän kirjallisen sopimuksen osapuolena, jolloin 1 momentin 6 kohdan mukaista tehtävää hoidettaessa noudatetaan sitä, mitä EU-lainsäädäntö edellyttää.”

Maakuntalakiluonnoksen 6 §:n 1 momenttiin tulisi tehdä seuraavat muutokset:

- Kohtaan 5) lueteltujen MMM:n ja STM:n toimialojen tehtävien jälkeen lisätty merkintä (*ympäristöterveydenhuolto*) tulee poistaa. Maakuntiin on siirtymässä myös valtion aluehallinnosta tehtäviä, joita perinteisesti ei ole luettu kuuluviksi ympäristöterveydenhuollon käsitteeseen, joten ympäristöterveydenhuollon mainitseminen tarpeettomasti rajaa maakuntien tehtävää. Käsite ympäristöterveydenhuolto selitetään pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa, joten hallituksen linjauksen toteutuminen ei jää epäselväksi.
- Kohdassa 19) mainitut alueelliset luonnonvaratehtävät on poistettava maakunnan tehtävälästä. ELY-keskuksista siirtyvät luonnonvaratehtävät, vesitalous ja kalatalous, mainitaan kohdassa 5). Muut luonnonvaratehtävät, vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun lain (1709/2015) sekä ilmastolain (609/2015) mukaiset tehtävät sekä Kansallisen ilmastomuutoksen sopeutumis-suunnitelman 2022 toimeenpano, voidaan katsoa sisältyvät 6 §:n 2 momentin kohtaan 6), joka tulee laajentaa koskemaan paitsi maakunnalle erikseen säädettyjä myös erikseen sovittuja tehtäviä.
- Kohdan 19) yksityiskohtaiset maininnat vesihuollon tehtävistä (vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, huolehtiminen vesihuoltotöiden toteuttamisesta) on rajattava käsittämään ELY-keskuksista siirtyviä tehtäviä. ELY-keskusten vesihuoltotehtävä on vesihuoltolain mukainen valvonta. Vesihuollon edistäminen ELY-keskusten tehtävänä rajoittuu vesihuoltolain tavoitteiden edistämiseen asiantuntijaohjauksen keinoin. Vesihuollon suunnittelu, järjestäminen ja huolehtiminen vesihuoltotöiden toteuttamisesta ovat kuntien ja vesihuoltolaitosten tehtäviä. Vesihuolto sisältyy kohdassa 5) maakunnan tehtäväläksi määriteltyihin vesitaloustehtäviin, joten kohdan 19) yksityiskohtaiset maininnat voidaan poistaa.
- Kohdassa 19) kuvatut vesivarojen käytön ja hoidon tehtävät, tulvariskien hallinnan tehtävät sekä vesistötyöt samoin kuin vesihuoltotehtävätkin kuuluvat vesitaloustehtäviin, jotka on mainittu kohdassa 8), joten kohdan 19) yksityiskohtaiset maininnat voidaan poistaa.
- Kohdassa 20) mainitut vesien- ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen ovat lain vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) mukaisia tehtäviä, joita ELY-keskukset hoitavat ympäristöministeriön toimialalla osana vesien- ja merensuojelun tehtävää ja maa- ja metsätalousministeriön toimialalla osana vesitaloustehtävää. Näin ollen tehtävät sisältyvät jo mainittuihin maakunnan tehtäväläihin, ja niitä ei ole tarpeen mainita erikseen.
- Kohdassa 21) on mainittu maakunnan tehtävälänsä ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden parantaminen. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös luonnonvaratalouden tehtäviin liittyvän tiedon tuottaminen, mikä tulee todeta pykälän perusteluissa. Erityisesti ministeriö haluaa korostaa ELY-keskusten suorittamaa hydrologista seuranta- ja hydrologisiin tietoihin perustuvan alueellisen vesitilannetiedon ylläpitoa, seuraamista sekä välittämistä. Hydrologinen tieto kuvaa Suomen vesivaroja sekä niissä tapahtuvia muutoksista. Tietoa tarvitaan sekä julkisen että yksityisen päätöksenteon tukena ja yleisen ympäristötietoisuuden lisäämiseksi. Hydrologinen havaintotieto koostuu sisävesien eli vesistöjen vedenkorkeudesta ja virtaamasta, pienten valuma-alueiden valunnasta, pohjaveden korkeudesta, haihdunnasta, aluesadannasta, lumen vesiarvosta, roudasta, pintaveden lämpötilasta sekä jäätiedoista. Tieto on ensiarvoisen tärkeää esimerkiksi tulvariskien hallinnassa, patoturvallisuudessa, vesistöjen säännöstelyssä, vesivoiman tuotannossa, vesitalouslupien valvonnassa, vesien- sekä merenhoidon suunnittelussa sekä virkistyskäytössä. Näistä tulvariskien hallinta ja patoturvallisuus kuuluvat yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määriteltyihin yhteiskunnan strategiaan tehtäviin.

Maakuntalakiluonnoksen 6 §:n 1 momentin kohdan 8) perusteluja tulee täydentää seuraavasti:

Momentin 8 kohdan mukaan maakunnan tehtäväälaan kuuluisivat kalatalous ja vesitalous siten kuin niistä lailla säädettäisiin.

Kalataloustehtävät muodostuvat elinkeinokalatalouden tehtäväkokonaisuudesta sekä kalavarojen hoidon ja vapaa-ajan kalatalouden tehtäväkokonaisuudesta. Elinkeinokalatalouden tehtäviä koskeva lainsäädäntö käsittää EU-lainsäädännön, jota sovelletaan suoraan kalatalouden elinkeinoihin, lain Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta (1139/1994), lain Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta (1093/2014), lain kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta (998/2012), lain Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004), lain yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta (1188/2014), valtioneuvoston asetuksen lohenkalastuksen rajoituksista Pohjanlahdella ja Simonjossa (347/2016), lain merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelysalusten rekisteröinnistä (690/2010), kalastuslain (379/2015) ja elintarvikelain (23/2006). Kalavarojen hoitoon ja vapaa-ajan kalastukseen sekä kalastusmatkailuelinkeinoon ja muihin palveluihin liittyvistä tehtävistä taas säädetään kalastuslaissa (379/2015), vesilaissa (587/2011), ympäristönsuojelulaissa (527/2014) sekä Norjan ja Ruotsin kanssa solmituissa kalastussopimuksissa ja laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004). Eduskuntakäsittelyssä on lisäksi hallituksen esitys (HE 103/2016) laiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta, joka sisältää merkittäviä kalatalouden tehtäviä.

Maakunnille siirtyvät kalatalouden tehtävät yksilöitäisiin tarkemmin mainituissa erityislaeissa. Lähtökohtana on, että maakunta huolehtisi niistä kalatalouden tehtävistä, jotka tällä hetkellä hoidetaan ELY-keskuksissa. Tehtävät pitävät sisällään valvonta-, suunnittelu-, kehittämis-, edistämisen- ja muita hallintotehtäviä. Tehtävien hoitamisessa tarvitaan kalatalouden erityisosaamista, ja toimijoiden tasavertainen kohtelu on tärkeää erityisesti valvonta- ja pakkokeinotehtävissä. Tehtävien hoitamisessa syntyy synergiaetuja, kun niitä hoidetaan yhdessä muiden kalataloustehtävistä vastaavien tahojen kuten Metsähallituksen, rajavalvontaviranomaisten ja kalatalousalueiden kanssa. Myös vesilain mukainen yleisen kalatalousedun valvontatehtävä siirtyisi maakunnalle, koska tehtävä linkittyi vahvasti kalastuslain mukaiseen kalavarojen käytön ja hoidon suunnitteluun.

Vesitaloustehtävät muodostuvat erityislainsäädännössä säädetyistä vesivarojen käytön ja hoidon asiantuntija, edistämisen- ja valvontatehtävistä. Vesitaloustehtävissä käsiteltävät vesitalousasiat liittyvät vesi-huoltoon eli veden johtamiseen, käsittelyyn, veden toimittamiseen talousvetenä käytettäväksi, jäteveden poisjohtamiseen ja käsittelyyn, vedenhankintaan ja viemärointiin, maankuivatukseen ja kasteluun, vesistöjen säännöstelyyn, tulvariskien hallintaan, patoturvallisuuteen, vesistöön rakentamiseen, valtion velvoitteisiin vesistörakenteiden omistajana ja vesilain mukaisen luvan haltijana, rajavesistösovimusten toimeenpanoon sekä muuhun vesivarojen käyttöön ja hoitoon. Tehtävissä käsiteltäviä vesilain (587/2011) 1 luvun 3§:n mukaisia vesitalousasioita ovat pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön vaikuttavat hankkeet sekä muu vesivarojen ja vesiympäristön käyttö ja hoito.

Vesilaissa tarkoitetun valvontaviranomaisen tehtävistä säädetään vesilaissa (587/2011). Maakunnat huolehtisivat vesilaissa tarkoitetun valvontaviranomaisen tehtävistä osana vesitalouden tehtävää sekä kohdassa 20) kuvattua vesiensuojelun tehtävää. [*Täsmällinen poliittinen linjaus tehtävän järjestämisestä puuttuu.*]

Tulvariskien hallintatehtävät ovat tulvariskien hallinnasta annetun lain (tulvariskilaki, 659/2010) mukaisia kartoitus-, suunnittelu-, seuranta- ja raportointitehtäviä. Tulvariskilailla on pantu täytäntöön EU:n tulvadirektiivi. Patoturvallisuusviranomaisen tehtävistä säädetään patoturvallisuuslaissa (494/2009). Maankuivatuksesta eli ojitus- ja peruskuivatustehtävistä säädetään vesilaissa sekä laissa peruskuivatustoiminnan tukemisesta (947/1997). Maakunta hoitaisi myös nykyisin ELY-keskuksissa hoidettavia rakennettujen vesistöjen hoidon ja kunnostuksen toimeenpanotehtäviä sekä pohjavesivarojen hallinnan tehtäviä. Nykyisin ELY-keskukset myöntävät avustuksia kalatalouden, tulvariskien hallinnan sekä vesistöjen käytön, hoidon ja kunnostuksen edistämiseksi vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (714/2015) nojalla. Vesitaloustehtäviin kuuluvat myös Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen (91/2010), Inarjärven säännöstelystä Suomen, Norjan ja Venäjän kesken tehdyn valtiosopimuksen (SopS n:o 38/1959) Suomen ja Venäjän välisen rajavesistösovimuksen (26/1965), Saimaan ja Vuoksen juoksutussäännöstä (91/1991) tehdyn sekä sen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta annetun lain (1331/1991) mukaisesti. Vesihuolto-

lain mukaisesta valvonnasta säädetään vesihuoltolaissa (119/2001). Osana vesitalous- ja kalataloustehtäviä sekä vesien ja merensuojelua maakunnat huolehtisivat kohdassa 20) kuvatuista vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisista tehtävistä.

Vesihuoltoon liittyvinä tehtävinä maakunnat hoitaisivat ELY-keskuksilta siirtyvää vesihuoltolain mukaista valvontatehtävää ja lain tavoitteiden edistämistä asiantuntijaohjauksella ja muilla valvontaviranomaisen käytössä olevilla keinoilla. Maakunnat kehittäisivät ELY-keskusten tavoin myös alueen vesihuoltoa kuten vesihuollon toimintavarmuuden parantamista, alueellisten toimijoiden yhteistyötä sekä ylikunnallisia vesihuoltoratkaisuja. Kunnat hoitaisivat edelleen vastuullaan olevia vesihuoltolain mukaisia tehtäviä. Vesihuoltotöiden toteuttaminen sisältyy lakiin vesihuollon tukemisesta (686/2004), jossa säädetään vesihuollon tukemisesta valtion talousarviossa tätä varten myönnettävillä määrärahoilla. Laki on tarkoitus kumota, sillä vesihuollon rahoitustuesta on luovuttu Julkisen talouden suunnitelmaan 3.4.2014 liittyvän kehyspäätöksen mukaisesti

Maakuntalakiluonnoksen 6 §:n 2 momentin kohta 6) tulee laajentaa koskemaan paitsi maakunnalle erikseen säädettyjä myös erikseen sovittuja tehtäviä, jotta se kattaisi maakunnalle siirtyvät, nykyisin ELY-keskusten tulosoajaukseen perustuen hoitamat pienehköt tehtävät, joita ei ole tarkoituksenmukaista mainita erikseen ja jotka muuten eivät maakunnan tehtäväalaan sisältyisi. Tällainen tehtävä on esimerkiksi Kansallisen ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelman 2022 toimeenpano. Maakuntalakiluonnoksen 6 §:n 2 momentin 6) kohdan perusteluja tulee täydentää seuraavasti:

Näitä tehtäviä olisivat mm. laissa vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta (1709/2015) säädetty valvontatehtävät ja päätökset nopeiden hävittämistoimenpiteiden toteuttamisesta. Maakunta hoitaisi myös Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelman 2022 mukaista koordinaatiotehtävää.

Maakuntalakiluonnoksen 10 §:n 2 momentissa nimi ”Aluehallintovirasto” tulisi päivittää valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaiseksi. Maakuntalakiluonnoksen 13 § Maakuntalakiluonnoksen 13 § liittyen on huomioitava, että maa- ja metsätalousministeriö vastaa hallintoviranomaisena Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman valmistelusta valtion ja maakuntien kesken.

Maakuntalakiluonnoksen 14 §:n 4 momentin osalta maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että työ- ja elinkeinoministeriö on uudistamassa omaa kasvupalvelu- ja aluekehittämisäädäntöään, johon on maa- ja metsätalousministeriön tietojen mukaan myös suunnitteilla neuvottelukuntatyypinen menettely. Muilla hallinnonaloilla voi olla vastaavia suunnitelmia. Miten hallinnonalakohtainen substanssivalmistelu ja vastaavat toimitukset yhdistyvät 14 §:n neuvottelukuntaan? Asiasta voi olla tarpeen säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella yhteensovittamisen ja taloudellisen toiminnan kannalta.

Maakuntalakiluonnoksen 23 §:n osalta maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että tässä pykälässä, kuten soveltamisalapykälässäkin, puhutaan maakunnan asukkaista ja lisäksi uutena käsitteenä tuodaan esiin maakunnan palvelujen käyttäjät. Mikä ero on asukkaalla ja palvelujen käyttäjällä ja eikö maakunnan jäsenellä ole vaikutusmahdollisuuksia tässä kohdassa? Maa- ja metsätalousministeriö kysyy myös, pitäisikö maakuntalakiluonnoksen 24 §:ssä huomioida jotenkin maakunnan jäsen, eikä vain asukkaat sekä yhteisöt ja säätiöt? Samoin lakiluonnoksen 28 §:ssä puhutaan vain asukkaista, palvelujen käyttäjistä sekä järjestöistä ja muista yhteisöistä, mutta ei maakunnan jäsenistä vaikka maakunnan jäsen kattaa myös sen, joka omistaa tai hallitsee maakunnassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta. Esimerkiksi maa- ja metsätalouskiinteistön omistaja ei välttämättä ole maakunnan asukas vaan asuu muualla, jolloin erityisesti korostuu tiedonsaanti. Viestinnän tulisi kattaa lakiluonnoksen 3 §:n mukaiset maakunnan jäsenet.

Maakuntalakiluonnoksen 46 §:ään tulee lisätä maininta, että maakunta ei voi sopia tai siirtää maksajavirastotehtäviä ilman, että asiasta on sovittu valmisteilla olevassa, maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnassa annettavassa laissa tarkoitettusta maksajavirastosopimuksessa.

Maakuntalakiluonnoksen 52 §:ään tulee lisätä maininta, että maakunta ei voi osoittaa maakunnan palvelulaitokselle maksajavirastotehtäviä.

Maakuntalakiluonnoksen 85, 118 ja 119 §:n osalta maa- ja metsätalousministeriö viittaa edellä kysymykseen 9 annetussa vastauksessa esitettyyn.

Maakuntalaissa tai muussa maakuntaa velvoittavassa säädöksessä on varmistettava häiriötilanteisiin varautuminen, yhteensovitettu toiminta ja tiedonkulku kaikilla hallinnon tasoilla esimerkiksi säätämällä seuraavasti: ”Maakunnat varautuvat antamaan tarvittaessa virka-apua ja toimimaan ministeriöiden valmius- ja varautumistehtäviin liittyvien määräysten mukaisesti siten, että myös valtakunnallisesti on mahdollisuus hallita varautumiseen liittyviä prosesseja.”