



Maatalouslomituksen vaihtoehtoisten hallintomallien tarkastelu

Työryhmän raportti

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:14

Maatalouslomituksen vaihtoehtoisten hallintomallien tarkastelu

Työryhmän raportti

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

© 2021 tekijät ja sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN pdf: 978-952-00-9994-7

ISSN pdf: 2242-0037

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Maatalouslomituksen vaihtoehtoisten hallintomallien tarkastelu Työryhmän raportti

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:14

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö

Yhteisötekijä Maatalouslomituksen hallintomalleja
tarkasteleva työryhmä

Kieli Suomi **Sivumäärä** 98

Tiivistelmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän toimikaudelle 7.9.2020–26.3.2021 tarkastelemaan maatalouslomituksen hallintoa (Maatalousyrittäjien eläkelaitos ja kunnat) ja selvittämään sille vaihtoehtoisia hallintomalleja. Valtioneuvosto oli käynnistänyt kesällä 2020 aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön. Ei voitu ennakoida, päädytäänkö parlamentaarisessa selvitystyössä ehdottamaan maatalouslomituksen siirtämistä itsehallinnollisten alueiden tehtäväksi. Oli varauduttava siihenkin, ettei näin kävisi. Lisäksi maatalouslomituksen hallintomalliin sisältyy riski siitä, että joka puolelle Suomea ei löytyisi vastuukuntaa.

Työryhmä kuuli arvioita maatalouden tulevaisuuskehityksestä, sai tietoa nykyisen hallintomallin toimivuudesta, kävi läpi muita hallintomalleja, kuuli asiantuntijoita, välitti tietoa maatalouslomituksesta parlamentaariseen selvitystyöhön ja järjesti työpajoja sidosryhmille. Työryhmä totesi työnsä aikana, että parlamentaarisessa selvitystyössä ei esitetty maatalouslomituksen siirtämistä itsehallinnollisille alueille. Parlamentaarisen selvitystyön tuloksen ja muiden hallintomallien piirteiden johdosta työryhmä suosittelee, että maatalouslomituksessa jatkettaisiin nykyisellä hallintomallilla. Maatalouslomituksen toimintaa tulisi silti kehittää.

Asiasanat maatalouslomitus, hallinto, hallinnon kehittäminen, lomitus

ISBN PDF 978-952-00-9994-7

Asianumero

ISSN PDF 1797-9854

Hankenumero STM086:00/2020

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9994-7>

Översyn av alternativa förvaltningsmodeller för avbytarservice för jordbruksföretagare

Arbetsgruppens promemoria

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2021:14

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Utarbetad av Arbetsgruppen som granskar förvaltningsmodellerna för avbytarservice

Språk Finska

Sidantal

98

Referat

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte en arbetsgrupp vars mandatperiod varade 7.9.2020–26.3.2021. Denna arbetsgrupp hade till uppgift att granska förvaltningen inom avbytarservicen (Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt och kommunerna) och att utreda alternativa förvaltningsmodeller för denna verksamhet. Statsrådet hade inlett det parlamentariska utredningsarbetet om regionförvaltningen och de sektorsövergripande landskapen sommaren 2020. Det gick inte att förutse om det parlamentariska utredningsarbetet skulle mynna ut i ett förslag om att avbytarservicen bör överföras till de självstyrande områdena. Det fanns ett behov av att vara beredd på att det inte skulle hända. Dessutom innehåller förvaltningsmodellen för avbytarservice en risk att det inte går att hitta en ansvarig kommun i hela Finland.

Arbetsgruppen hörde bedömningar av hur jordbruket kommer att utvecklas, fick information om hur den nuvarande modellen fungerar, gick igenom andra förvaltningsmodeller, hörde sakkunniga, förmedlade information om avbytarservicen till det parlamentariska utredningsarbetet och ordnade workshoppar för intressentgrupper. Arbetsgruppen konstaterade under sitt arbete att det i det parlamentariska utredningsarbetet inte lades fram något förslag om att överföra avbytarservice till de självstyrande områdena. På grund av resultatet av det parlamentariska utredningsarbetet och dragen i andra förvaltningsmodeller rekommenderar arbetsgruppen att man behåller den nuvarande förvaltningsmodellen inom avbytarservicen. Avbytarservicen bör trots det utvecklas.

Nyckelord avbytarservice för lantbruksföretagare, förvaltning, utveckling av förvaltningen, avbytarservice

ISBN PDF 978-952-00-9994-7

ISSN PDF 1797-9854

Ärendenummer

Projektnummer STM086:00/2020

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9994-7>

Alternative models for the management of farm relief services Working group memorandum.

Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2021:14

Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Group Author	Working group on management models for farm relief services		
Language	Finnish	Pages	98

Abstract

The Ministry of Social Affairs and Health appointed a working group for the term 7 September 2020–26 March 2021 to examine the management of farm relief services (Farmers' Social Insurance Institute and municipalities) and consider alternative models for their management. In summer 2020 the Government launched a parliamentary study on regional government and counties with multi sectoral duties. It was not yet known whether the conclusion of this parliamentary study will be to propose moving farm relief services to the autonomous areas, but we had to prepare for a scenario where this will not be the case. The model for the management of farm relief services also involves the risk that a municipality responsible for these would not exist in all parts of Finland.

The working group heard views about the future trends in agriculture, received information on how the management model works at presents, examined other management models, heard experts, forwarded information to the parliamentary study, and organised workshops for stakeholders. During the process the working group noted that the parliamentary study will not propose to move farm relief services to the autonomous areas. Based on the outcome of the parliamentary study and features of other management models, the working group recommends that the present management model would continue to be applied to farm relief services. Development is still needed in how farm relief services work.

Keywords farm relief services, management, development of management, relief services

ISBN PDF	978-952-00-9994-7	ISSN PDF	1797-9854
Reference number		Project number	STM086:00/2020

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9994-7>

Sisältö

Sosiaali- ja terveysministeriölle	8
1 Johdanto	10
1.1 Työryhmän asettamisen tausta ja tavoite	10
1.2 Maatalouden tulevaisuus ja maatalousyrittäjien kehitysnäkymät.....	11
2 Nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli	17
3 Pääministeri Marinin hallituksen itsehallinnollisiin alueisiin perustuva hallintomalli	21
4 Työryhmässä esillä olleet muut hallintomallit	24
4.1 Melan palveluseteli	25
4.2 Melan palveluseteli ja Melan kilpailuttama palvelutuotanto.....	27
4.3 Melan palveluseteli ja Melan palvelutuotanto markkinapuutealueilla.....	29
4.4 Kunnan/ valtion viraston palveluseteli ja kunnan/ valtion viraston lakisääteisesti järjestämä palvelutuotanto.....	31
4.5 Itsehallintoalueen palveluseteli ja itsehallintoalueen järjestämä palvelutuotanto	34
4.6 Palveluseteli maatalouden selvityshenkilö Karhisen mukaan.....	35
4.7 Pääministeri Sipilän hallituksen maakuntaudistukseen perustuva hallintomalli..	35
4.8 Mela –hallintomalli.....	36
4.9 Hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa	38
4.10 Hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen yhteiskunnallisessa yrityksessä ...	39
4.11 Kuntien lakisääteinen tehtävä ja -yhteistyö.....	40
4.12 MMM:n maatalouslomituspalvelut.....	41
4.13 Ruokavirasto.....	42
4.14 Uusi valtion virasto.....	44
5 Työryhmän tarkemmin analysoimat kolme hallintomallia	45
5.1 Työryhmän huomioidut kolmesta hallintomallista	45
5.1.1 Nykyinen Mela- ja kunnat –hallintomalli.....	45
5.1.2 Hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa –hallintomalli	49
5.1.3 Uusi valtion virasto –hallintomalli	54
5.2 Työpajoissa esitetyt huomioidut kolmesta hallintomallista	57
5.2.1 Yleistä työryhmän järjestämistä työpajoista	57
5.2.2 Nykyinen Mela- ja kunnat –hallintomalli.....	58
5.2.3 Hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa –hallintomalli	59
5.2.4 Uusi valtion virasto –hallintomalli	61
5.3 Työpajoissa esille nousseet maatalouslomituksen kehittämissuositukset.....	62

6 Työryhmän johtopäätökset	67
6.1 Työryhmän suosittelema hallintomalli.....	67
6.2 Työryhmän näkemys Melan valvontatehtävästä	69
6.3 Nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli EU:n valtioneuvoston näkökulmasta	73
6.3.1 Valtiontuki, yritys ja taloudellinen toiminta.....	73
6.3.2 Julkisen vallan käyttö.....	74
6.3.3 Nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli käytännössä	75
6.3.4 Nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli komission päätöksessä.....	76
6.3.5 Johdanto arviointiin	76
6.3.6 Harjoittaako lomituspalvelun tarjoaja taloudellista toimintaa?.....	77
6.3.7 Harjoittaako lomituspalvelun tarjoaja ei-taloudellista toimintaa?.....	77
6.3.8 Lomituspalvelun tarjoajan harjoittaessa taloudellista toimintaa: täytyykö valtiontuen määritelmä?	79
6.4 Nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn näkökulmasta	80
6.4.1 Harjoittaako lomituspalvelun tarjoaja taloudellista toimintaa?.....	81
6.4.2 Harjoittaako lomituspalvelun tarjoaja ei-taloudellista toimintaa?.....	82
6.4.3 Lomituspalvelun tarjoajan harjoittaessa taloudellista toimintaa: yhtiöittämisvelvollisuus	83
6.4.4 Lomituspalvelun tarjoajan harjoittaessa taloudellista toimintaa: mahdollisuus poiketa yhtiöittämisvelvollisuudesta?	85
6.4.4.1 Tarve yhtiöittämisvelvollisuutta koskevalle poikkeukselle.....	85
6.4.4.2 Kuntalain 126 §:n 2 momenttiin perustuva yhtiöittämisvelvollisuuspoikkeus lomituspalvelulakiin?.....	87
6.4.4.3 Kuntalain 127 §:än perustuva yhtiöittämisvelvollisuuspoikkeus lomituspalvelulakiin?.....	92
6.4.4.4 Mahdollisuus poiketa yhtiöittämisvelvollisuudesta kilpailulain 30 b §:n perusteella?.....	93
6.4.5 Maatalouslomitussjärjestelmän kilpailuneutraliteetin lisääminen.....	94
Liite	97

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 4 päivänä syyskuuta 2020 työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella maatalouslomituksen nykyistä hallintoa ja selvittää sille vaihtoehtoisia hallintomalleja (maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä, hankenumero STM086:00/2020). Työryhmän tuli analysoida ja kirjata ylös eri hallintomallien piirteitä, haasteita ja mahdollisuuksia maatalouslomituksen sujuvan toiminnan näkökulmasta. Työryhmällä tuli olla pysyviä asiantuntijoita ja lisäksi työryhmän tuli kerätä tietoa kuulemalla muita asiantuntijoita muun muassa työpajoissa. Tarkastelun päätteeksi työryhmän tuli suositella tarkoituksenmukaisimpia hallintomalleja jatkovalmisteluun ottaen työssään huomioon maakuntien tehtäviä koskevat linjaukset. Työryhmän toimikausi oli 7.9.2020 – 26.3.2021.

Työryhmän puheenjohtajana oli erityisasiantuntija Mikko Rissanen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäsenenä olivat johtava työmarkkina-asiamies Suvi Kämäri KT Kuntatyönantajista (varajäsenenään työmarkkinalakimies Janna Rantanen KT Kuntatyönantajista), lakimies Maire Lumiaho Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry:stä (varajäsenenään tutkimuspäällikkö Juha Lappalainen Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry:stä), toiminnanjohtaja Raimo Kivineva Maatalouslomittajat ry:stä (varajäsenenään varapuheenjohtaja/ maatalouslomittaja Marika Puhakka Maatalouslomittajat ry:stä), johtaja Päivi Wallin Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta (varajäsenenään tiiminvetäjä Elina Montonen Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta), erityisasiantuntija, maaseudun kehittäminen ja pienkunta-asiat Taina Väre Suomen Kuntaliitto ry:stä (Suomen Kuntaliitto ry ei nimennyt varajäsentä) sekä ordförande Mats Nylund Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC r.f.:stä (varajäsenenään jurist Mikaela Strömberg-Schalin Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC r.f.:stä).

Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina toimivat lomituspäällikkö Salla Heinonen Tohmajärven kunnasta/ Keski-Karjalan lomituspalveluista ja lomituspäällikkö Sisko Ojala Agrikumppanit Oy:stä. Työryhmän asiantuntijasihteereinä toimivat hallitussihteeri Anne Vänskä sosiaali- ja terveysministeriöstä ja kehityspäällikkö (1.1.2021 alkaen lakiasiainpäällikkö) Sonja Lilius Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta.

Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana 21 kertaa. Syyskaudella 2020 työryhmä sai tietoa maatalouden mahdollisesta kehityksestä tulevaisuudessa ja nykyisen hallintomallin toimivuudesta sekä välitti tietoa maatalouslomituksesta aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarista selvitystyötä varten. Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva

työryhmä kävi myös läpi pääministeri Marinin hallituksen itsehallinnollisiin alueisiin perustuvan hallintomallin (maakunta –hallintomallin) lisäksi maatalouslomituksen muita vaihtoehtoisia hallintomalleja ja kuuli useita asiantuntijoita. Työryhmä analysoi tarkemmin seuraavia kolmea hallintomallia: 1) nykyistä Mela ja kunnat –hallintomallia, 2) hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa –hallintomallia ja 3) uusi valtion virasto –hallintomallia.

Kevätkaudella 2021 maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä totesi aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön tuloksen. Selvityksessä ei esitetty maatalouslomituksen siirtämistä hyvinvointialueiden/ monialaisten maakuntien tehtäväksi. Pääministeri Marinin hallituksen itsehallinnollisiin alueisiin perustuva hallintomalli jäi siten pois maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän jatkotyöstä. Kevätkaudella 2021 työryhmä kuuli maatalouslomituksen asiakkaiden, hallinnon, lomittajien ja yksityisten palvelun tarjoajien edustajia yhdeksessä työpajassa 1) nykyisestä Mela ja kunnat –hallintomallista, 2) hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa –hallintomallista ja 3) uusi valtion virasto –hallintomallista sekä maatalouslomituksen toiminnan kehittämisestä. Lisäksi työryhmä kuuli asiantuntijoita nykyisestä Mela ja kunnat –hallintomallista.

Ottaen huomioon aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön tuloksen, maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä suosittelee, että olisi tarkoituksenmukaisinta jatkaa maatalouslomituksen toimintaa nykyisellä hallintomallilla. Työryhmä kuitenkin katsoo, että maatalouslomituksen toimintaa tulisi kehittää kuntien paikallisyksikköjen tasolla ja valtakunnallisella tasolla.

Saatuana työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti yksimielisen raporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Mikko Rissanen

Suvi Kämäri

Maire Lumiaho

Raimo Kivineva

Päivi Wallin

Taina Väre

Mats Nylund

Salla Heinonen

Sisko Ojala

Anne Vänskä

Sonja Lilius

Huhtikuu 2021

1 Johdanto

1.1 Työryhmän asettamisen tausta ja tavoite

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan lomitussääntö uudistetaan. Uudistuksen yhtenä osana tarkastellaan maatalouslomituksen nykyistä hallintoa ja selvitetään sille vaihtoehtoisten hallintomallien toimivuutta ja tarvittaessa uudistetaan hallintoa. Nykyisen hallinnon muodostavat sosiaali- ja terveysministeriön ohella Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela) ja toimeksiantosopimuksin toimivat kuntien paikallisyksiköt. Maatalouslomituksen nykyinen hallinto luotiin 90-luvun loppupuolella.

Aikaisemmassa valmistelussa maatalouslomitusta suunniteltiin siirrettäväksi maakuntien tehtäväksi. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti valtioneuvosto käynnisti kesällä 2020 aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön. Selvitystyön tavoitteena oli selvittää, millä edellytyksin ja mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta voitaisiin siirtää hallitusohjelman mukaisesti muodostettaville kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Maatalouslomitusta oli yksi lukuisista, tarkastelussa mukana olleista itsehallinnollisille alueille mahdollisesti siirrettävistä tehtävistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 4 päivänä syyskuuta 2020 maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän, koska ei voitu etukäteen ennakoida, päädytäänkö parlamentarisessa selvitystyössä ehdottamaan maatalouslomituksen siirtämistä monialaisten maakuntien tehtäväksi. Oli varauduttava myös siihen vaihtoehtoon, ettei maatalouslomitusta siirrettäisi maakuntien tehtäväksi. Maatalouslomituksen nykyiseen hallintomalliin sisältyy myös riski siitä, että tulevaisuudessa voi tapahtua niin, että jossain päin Suomea ei enää löytyisi halukasta kuntaa paikallisyksikön perustajaksi, eli maatalouslomituksen vastuukunnaksi. Maatalouslomituksen sujuva toiminta tulisi varmistaa kaikissa olosuhteissa. Siksi oli tarpeen tarkastella maatalouslomituksen nykyistä hallintoa ja selvittää myös sille vaihtoehtoisia hallintomalleja pääministeri Marinin hallituksen itsehallinnollisiin alueisiin perustuvan hallintomallin (maakunta –hallintomallin) lisäksi.

Maatalouslomituksen hallinnon erilaisia malleja ideoitiin muun muassa Maatalouden lomitussuunnitelman kehittämistyöryhmän loppuraportissa vuonna 2015 (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:40) sekä sosiaali- ja terveysministeriön lomitussääntöuudistusta koskevassa seminaarissa 18.3.2020.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän tehtävänä oli tarkastella maatalouslomituksen nykyistä hallintoa ja selvittää sille vaihtoehtoisia hallintomalleja.

Työryhmän tuli analysoida ja kirjata ylös eri hallintomallien piirteitä, haasteita ja mahdollisuuksia maatalouslomituksen sujuvan toiminnan näkökulmasta. Työryhmällä tuli olla pysyviä asiantuntijoita ja lisäksi työryhmän tuli kerätä tietoa kuulemalla muita asiantuntijoita muun muassa työpajoissa. Tarkastelun päätteeksi työryhmän tuli suositella tarkoituksenmukaisimpia hallintomalleja jatkovalmisteluun ottaen työssään huomioon maakuntien tehtäviä koskevat linjaukset. Työryhmän toimikausi oli 7.9.2020 – 26.3.2021.

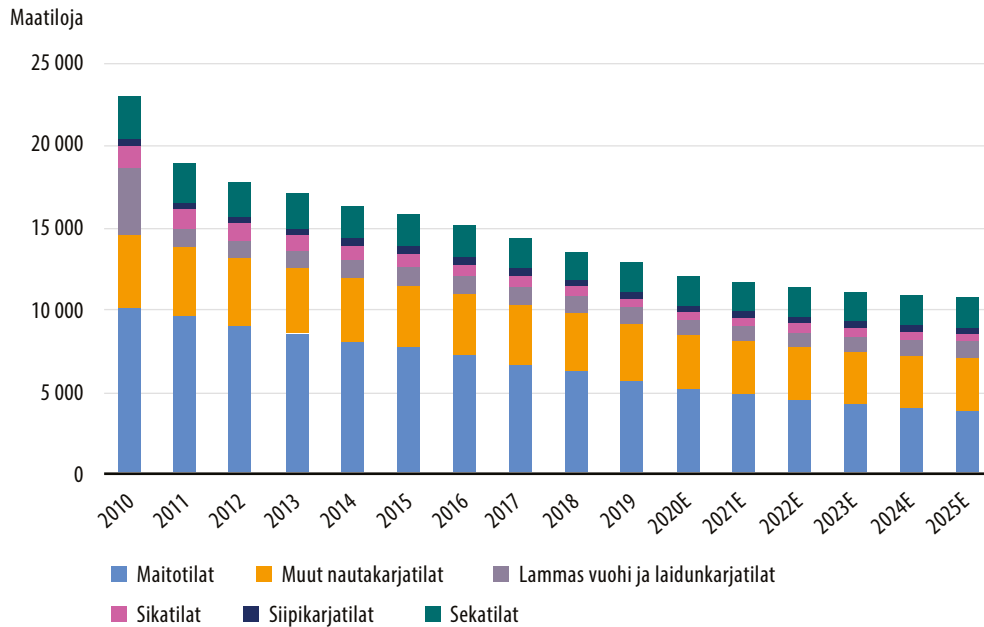
1.2 Maatalouden tulevaisuus ja maatalousyrittysten kehitysnäkymät

Melan tilastojen mukaan vuoden 2020 lopussa oli yhteensä 38 085 sellaista maatilaa, joiden yrittäjiä oli vakuutettu MYEL:n eli maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukaan. Näiden maatilojen määrä on Melan MYEL-vakuutettuja koskevien tilastojen mukaan vähentynyt viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana keskimäärin 3,8 % vuodessa. MYEL-vakuutettuja maatalousyrittäjiä oli puolestaan yhteensä 53 571 vuoden 2020 lopussa.

LUKE:n tilastojen mukaan kotieläintuotantoa harjoittavien maatilojen määrä on vähentynyt 48 % vuosien 2010 – 2020 aikana, eli keskimäärin 4,8 % vuodessa. Lomituspalveluja käyttävien tilojen määrä on Melan maatalouslomitusta koskevien tilastojen mukaan vähentynyt samassa ajassa 43,7 %, eli keskimäärin 4,3 % vuodessa. Melan maatalouslomitusta koskevien tilastojen mukaan vuoden 2020 lopussa oli 14 517 vuosilomaan oikeutettua kotieläintuottajaa ja 9 555 tilaa.

LUKE:n arvion mukaan kotieläintuotantoa harjoittavien tilojen määrän aleneminen jatkuu edelleen. Luken arvion mukaan vuonna 2025 kotieläintiloja olisi 10 748 (luvussa mukana myös tilat, joilla alle 6 kotieläinyksikköä). Melan arvion mukaan lomituspalvelujen käyttäjien määrä vuonna 2025 on noin 10 900.

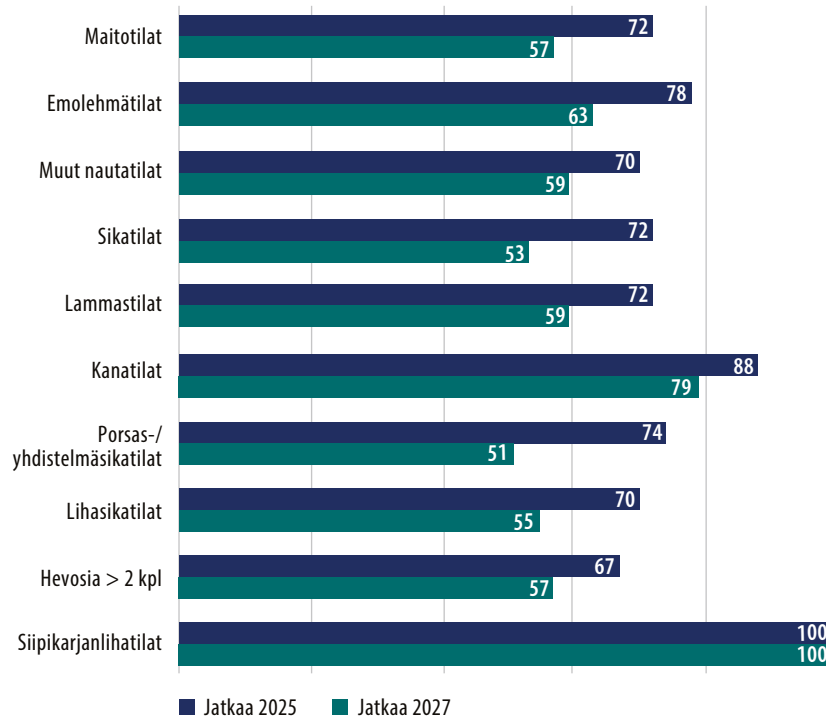
Kuvio 1. Maatalouden rakennekehitys. Kotieläintuotantoa harjoittavien tilojen määrän kehitys eri tuotantosuunnilla 2010 – ennuste vuoteen 2025



Lähde: Taloustohtori. Maatalouden rakennekehitys -palvelu (luke.fi/taloustohtori).
Aineisto: Maatalous- ja puutarhayritysrekisteri (laajennettu). 9.2.2021

Maatalouden tulevaisuutta ja maatilojen kehitysnäkymiä on keväällä 2020 tutkittu myös Kantar TNS Agri Oy:n tekemällä Maatilojen kehitysnäkymät 2027 tutkimuksella. Maatilojen kehitysnäkymät 2027 tutkimus on toteutettu nettikyselynä ja siihen vastasi 4 457 tilaa. Tutkimuksen tilaajana on ollut erilaisia maatalousalan organisaatioita, muun muassa Mela ja MTK. Tutkimuksen aikaikkuna ulottuu vuoteen 2027 saakka.

Tutkimuksen mukaan maatilojen lukumäärän aleneminen jatkuu tasaisesti 2027 mennessä. Tilojen määrän aleneman vuodesta 2022 lukien arvioidaan olevan 10 % ja vuodesta 2025 vuoteen 2027 9 %. Vuonna 2027 tiloja arvioidaan olevan 34 100. Tällä hetkellä on noin 10 000 tilaa enemmän. Keskipikoinen peltohehtaari on arvion mukaan vuonna 2027 67 hehtaaria, kun se tällä hetkellä on 52 hehtaaria. Tilojen pinta-ala tulee kasvamaan, yli 100 hehtaarin tiloja arvioidaan olevan 8 000 ja niillä olisi hallinnassaan noin 48 % koko peltoalasta.

Kuvio 2. Kotieläintilojen jatkamissuunnitelmat vuoden 2027 loppuun mennessä

Lähde: Maatilojen kehitysnäkymät 2027 tutkimus

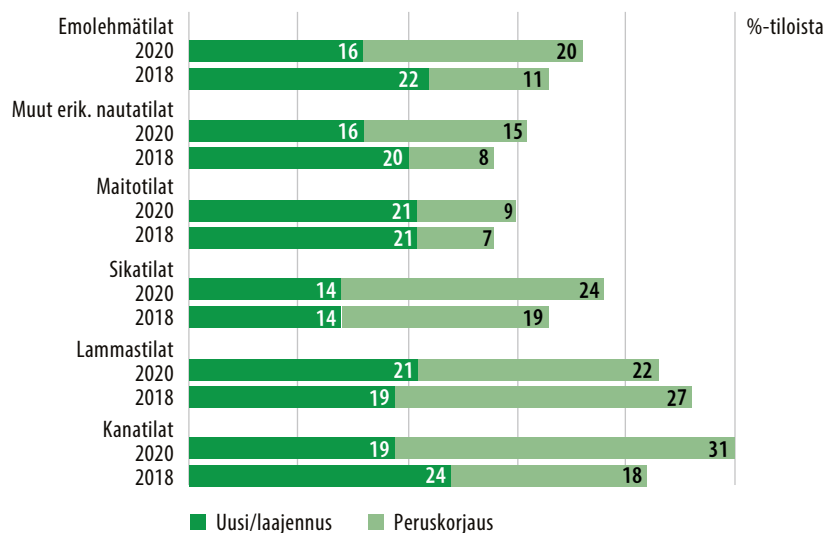
Maatilojen kehitysnäkymät 2027 tutkimuksen perusteella nykyisistä kotieläintiloista noin 50 – 60 % suunnittelee jatkavansa 7 vuoden päästä. Tilojen lopettamistahti näyttäisi kiihtyvän vuosien 2025 – 2027 välillä.

Siipikarjanlihatiloilla kaikki tilat ovat jatkamassa tuotantoa. Kanatilat ovat toisella sijalla jatkamishalukkuuden osalta. Muut tuotantosuunnat asettuvat vähän alle 60 %:n jatkamissuunnitelmien osalta.

Ennusteen mukaan vuonna 2027 maitotiloja olisi 3 300, kun niitä nyt on 4 100. Kolme tilaa viidestä suunnittelee jatkavansa 2027 jälkeenkin. Pienien noin 20 lehmän parsinavetoiden määrän arvioidaan puoliintuvan. Naudanlihantuotantoon erikoistuneiden tilojen jatkamishalukkuus seitsemän vuoden päähän on samaa luokkaa kuin vuonna 2018, noin 60 % nykyisistä tiloista arvioi jatkavansa.

Sikatilojen osalta tuotannon jatkamishalukkuus seitsemän vuoden päähän on ennallaan: 53 % jatkaa tuotantoa. Tilamäärä vähenee noin 940 tilasta 450 tilaan vuonna 2027. Porsas/yhdistelmäsikaloiden jatkamishalukkuus on suurempaa kuin lihasikaloiden vuoteen 2025, mutta vuosina 2025-2027 luopuminen on suurempaa.

Kuvio 3. Kotieläintuotantojen teknologinen kehitys seuraavan viiden vuoden aikana
Kotieläintilojen tuotantorakennuksia koskevat investointisuunnitelmat seuraavalle viidelle vuodelle



Lähde: Maatilojen kehitysnäkymät 2027 tutkimus

Maitotilat, emolehmätilat ja lihanautatilat

Kotieläintuotannon jatkamisen ja investointien osalta maitotiloilla viidennes suunnitellee investointia lähivuosina. Varmaksi arvioitujen investointien myötä tulisi noin 20 000 lehmäpaikkaa lisää ja todennäköisten investointien myötä toiset 20 000 lehmäpaikkaa lisää. Kokonaislehmämäärä on kuitenkin laskussa ja ennuste on, että kokonaislehmämäärä vuonna 2027 on 220 000 – 230 000 kun se nyt on 260 000.

Maitotilojen tuotantorakenteen osalta ennuste vuoden 2027 osalta on, että alle 30 kappaleen lehmätiloja olisi 23 %. Suurin ryhmä olisi 60 – 125 lypsylehmän tilat. Isompien tilojen osuus tuotetusta maitomäärästä vuonna 2027 olisi 42 % koko maan tuotannosta. Emolehmätiloilla tuotannon rakenne kehittyy siihen suuntaan, että yli 100 emolehmän tilat lisääntyvät ja entistä suurempi osa tuotetaan suurilla tiloilla. Lihanautatiloilla kehitys on samansuuntainen.

Sikatilat

Tutkimuksen mukaan sikatilojen osalta laajennushalukkuus on ennallaan vuoden 2018 tutkimusajankohtaan verrattuna, mutta peruskorjauksia on suunnitteilla aiempaa enemmän. Investoinnit kiinnostavat enemmän porsas/yhdistelmäsikaloita kuin lihasikaloita. Suunnitelmat ovat itse arvioituna epävarmempia ja toteutuminen riippuu merkittävästi investointituen saamisesta. Investointien piirissä on 7 670 emakkopaikkaa, kun luopumisten myötä paikkoja poistuu 13 000 kpl. Lihasikaloissa lihasikapaikkojen poistuma on huomattavasti suurempi kuin investointien piirissä on paikkoja (-71 000 paikkaa). Porsas/yhdistelmä sikaloista 17 % tulee olemaan yli 600 emakon tiloja. Alle 50 emakon tiloja arvioidaan olevan 2 %.

Yhteenveto maatilojen kehitysnäkymistä ja heijastusvaikutuksista maatalouslomitusjärjestelmään

Maatilojen kehitysnäkymien osalta muutoksen suuntana on, että maatalousyritysten ja maatalousyrittäjien määrä laskee, mutta toisaalta yritysten koko kasvaa. Lomituspalvelujen tarve tulevaisuudessa edelleen säilyy, mutta asiakaskunta ja tilojen tarpeet ovat muuttumassa. Lisäksi tulevaisuudessa tullaan näkemään entistä enemmän maatalousyrityksiä, joiden yhtiömuoto on osakeyhtiö. Palvelutuotannon haasteena tulee olemaan palvelun organisoinnin reagointikyky nopeasti etenevässä maatalouden rakennekehityksessä.

Pienten ja perinteisten tilojen osuus vähenee ja lomittajien osaamisvaatimukset kasvavat, kun on yhä enemmän automatisoituja ja monipuolista osaamista vaativia tiloja. Voidaan arvioida, että vuonna 2027 reilu puolet tulee olemaan automatisoituja tiloja. Heterogeenisyys kuitenkin säilyy ja edelleen tulee olemaan pieniä ja käsityövaltaisia tiloja. Eläinmäärän kasvu vaikuttaa todennäköisesti juuri tilan teknologiaan ja sitä kautta lomittajan osaamisvaatimuksiin. Toisaalta työturvallisuus lisääntyy, mitä uudemmissa tuotantorakennuksista on kysymys.

Teknologiakehityksen myötä voidaan myös arvioida, että erilainen valvonta- ja hälytysluonteinen työ lisääntyy. Automatisoiduilla tiloilla ympärivuorokautinen päivystyspalvelutarve korostuu, kun mennään yli 60 lehmän määrän. Valvonnan/varallaolon hoitamista osin helpottaa se, että tarve siihen on useimmiten isoilla tiloilla, joilla voi olla myös itsellään palkattua henkilökuntaa.

Lomittajien näkökulmasta maatalouden rakennemuutos ja lomitustoimialan kehityskulku näyttävät haasteellisena. Lomittajien työajat ovat nykyisinkin usein sirpaleisia ja koko-aikaista toistaiseksi jatkuvaa työtä ei ole kaikille riittävästi tarjolla. Tulevaisuudessa tilojen harventuessa lomittajien työssään ajamien matkojen pituus ja matkoihin käytetty aika voi kasvaa sitä mukaa, kun lomitettavien maatalousyritysten määrä vähenee.

Lomituspalvelujen säilymisen kannalta haasteena on ammattitaitoisen lomittajakunnan säilyminen ja uusien lomittajien kiinnostus alaan tilanteessa, jossa myös lomittajien keski-ikä nousee jatkuvasti. Itse järjestetyn lomituksen vaihtoehdon olemassaolo edellyttää, että myös yksityisillä markkinoilla on käytössä ammattitaitoista lomittajatyövoimaa. Tulevaisuudessa on haasteena, saadaanko turvattua riittävä määrä osaavia lomittajia ottaen huomioon myös lomittajien kokoaikaiseen työllistämiseen liittyvät ongelmat.

2 Nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli

Maatalouslomitusta on toteutettu lakisääteisenä palveluna vuodesta 1974. Nykyinen hallintomalli perustuu voimassa olevaan maatalousyrittäjien lomituspäalvelulakiin (1231/1996, jäljempänä lomituspäalvelulaki) ja sen nojalla annettuun maatalousyrittäjien lomituspäalveluasetukseen (1333/1996), jotka tulivat voimaan vuoden 1997 alusta. Lakia ja asetusta on tämän jälkeen muutettu useaan kertaan, mutta hallintomalli on pysynyt koko ajan samana.

Maatalousyrittäjien lomituspäalvelujen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Vastuu maatalousyrittäjien lomituspäalvelujen toimeenpanosta kuuluu puolestaan Melalle, joka huolehtii lomituspäalvelujen paikallishallinnon järjestämisestä. Paikallishallinto tulee järjestää siten, että lomituspäalvelut voidaan toteuttaa kulloinkin mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti kaikissa niissä kunnissa, joissa palvelujen tarvetta esiintyy. Maatalousyrittäjien lomituspäalveluin mukaan paikallishallinnosta ja lomituspäalvelujen järjestämisestä vastaavana paikallisyksikkönä toimii kunta tai toissijaisesti Melan oma paikallisyksikkö. Jos paikallisyksikkönä toimii kunta, Mela tekee kunnan kanssa toimeksiantosopimuksen paikallisyksikön perustamisesta. Käytännössä lomituspäalvelujen paikallishallinto muodostuu pelkästään kuntien paikallisyksiköistä. Melan omia paikallisyksiköjä ei ole toistaiseksi tarvittu. Kuntien paikallisyksiköt hoitavat lomituspäalvelujen viranomaistehtävät ja lomituspäalvelujen tosiasiallisen tarjoamiseen liittyvät tehtävät.

Paikallisyksikön on järjestettävä lomituspäalvelut joustavasti ja taloudellisesti, joko käyttämällä palveluksessaan olevia maatalouslomittajia tai ostamalla palveluja julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Erityisestä syystä paikallisyksikkö voi poikkeuksellisesti hyväksyä maatalouslomittajaksi myös maatalousyrittäjän ehdottaman henkilön. Maatalousyrittäjän ehdotuksesta hyväksytty lomittaja on työsopimussuhteessa paikallisyksikköön. Paikallisyksiköjen työsopimussuhteiseen henkilöstöön sovelletaan kunnallista yleistä virka- ja työehtosopimusta. Se sisältää lomittajia koskevia erityismääräyksiä muun muassa säännöllisestä työajasta, lisä- ja ylityöstä, varallaolosta, viikoittaisen vapaa-ajan ja vuorokausilevon antamisesta, työajan sijoittelusta sekä matkakustannusten korvaamisesta.

Nykyisessä hallintomallissa Melalla on keskeinen rooli paikallisyksiköiden toiminnan valtakunnallisena ohjaajana. Yksi keskeinen Melan suorittaman ohjauksen keino toimeksiantosopimusten ohella ovat paikallisyksiköiden tulokortit. Mela asettaa paikallisyksiköille ohjaavia vuosittaisia tulostavoitteita, joiden avulla pyritään yhtenäistämään

paikallisyksiköiden toimintaa. Mela ylläpitää myös kaikkien paikallisyksiköiden käytössä olevaa valtakunnallista tietojärjestelmää sekä tuottaa valtakunnalliset tilastot koskien lomituspalveluja. Mela tuottaa paikallisyksiköille ohjeistusta koskien lomituspalvelulakia sekä kuukausittain tiedotusta lomitusjärjestelmään liittyvistä ajankohtaisista asioista. Lisäksi Mela tuottaa säännöllisesti koulutusta paikallisyksiköille sekä paikallisyksiköiden käyttöön julkaisuja, kuten esimerkiksi päätösten liitemateriaalia, joilla voidaan tiedottaa asiakkaille tärkeitä asioita.

Vuonna 2020 oli yhteensä 40 paikallisyksikköä. Yhdistymisten seurauksena paikallisyksiköiden määrä väheni vuoden 2021 alussa 38 paikallisyksikköön. Vuoden 2022 alussa määrä vähenee edelleen 27 paikallisyksikköön ja vuoden 2023 alussa 12 paikallisyksikköön. Paikallisyksiköiden yhdistymistilanteissa Mela neuvottelee alueiden paikallisyksiköiden kanssa sekä kuulee kaikkia paikallisyksiköitä erikseen. Vastuukunniksi halukkaita pyydetään ilmoittautumaan Melalle. Vastuukuntaa valittaessa arvioissa on otettu huomioon palvelun käyttäjien näkemykset heitä edustavien tuottajajärjestöjen kautta sekä Melan yleinen käsitys ko. kunnan lomitustoiminnasta palvelujen järjestäjänä. Tällöin huomioon on otettu muun muassa Melan tekemien tarkastusten kautta saatu tieto paikallisyksikön antamien päätösten lainmukaisuudesta sekä paikallisyksikön järjestämän toiminnan taloudellisuudesta ja tehokkuudesta sekä yleisesti lomituspalvelutoiminnan laatu.

Mela tekee myös yhteistyötä lomituksen sidosryhmien kanssa, kuten esimerkiksi eläintauteihin liittyvää yhteistyötä Ruokaviraston kanssa sekä yhteistyötä eläinlääkärien kanssa. Lisäksi Mela huolehtii maatalousyrittäjille suunnatusta työturvallisuustoiminnasta, jonka myötä Melassa on olemassa maatalousyrittäjille suunnattua työturvallisuusaiheista materiaalia. Tätä materiaalia on hyödynnetty myös lomittajien työturvallisuuden edistämisessä lomituksen paikallisyksiköissä.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelujen rahoitus ohjataan sosiaali- ja terveysministeriöstä Melaan ja edelleen kuntien paikallisyksiköille. Paikallisyksiköt saavat Melalta korvauksen lomituspalvelujen paikallishallintotehtävistä aiheutuviin kustannuksiin ja varsinaisista lomituspalveluista aiheutuviin kustannuksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö korvaa myös Melalle aiheutuneita, maatalousyrittäjien lomituspalveluihin liittyviä hallintokustannuksia.

Paikallishallintotehtävistä aiheutuviin kustannuksiin Mela maksaa paikallisyksiköille korvauksen valtion talousarvion varatusta kahden vuoden siirtomäärärahasta. Hallintomääräraha jaetaan paikallisyksiköjen kesken pääsääntöisesti kunkin paikallisyksikön toimialueella tietyinä vuonna lomitettujen päivien määrän mukaan. Mela maksaa paikallisyksiköille korvauksen kuukausittain varainhoitovuoden alusta alkaen.

Varsinaisista lomituspalveluista aiheutuviin kustannuksiin Mela maksaa paikallisyksiköille korvauksen valtion talousarvion varatusta arviomäärärahasta. Lomituspalveluista

aiheutuvat, toiminnan asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeelliset kustannukset ja niistä tehtävät vähennykset säädetään laissa. Kustannuksia ovat muun muassa lomittajien palkkauksesta ja ammatillisesta täydennyskoulutuksesta aiheutuneet kustannukset, paikallisyksikön ostamista lomituspalveluista aiheutuneet kustannukset, itse järjestetystä lomituksesta maksetut korvaukset sekä lain mukaisten tehtävien hoitoon liittyvät paikallisyksikön suoritettavat vahingonkorvaukset. Vähennyksiä ovat muun muassa osaan lomituspalveluista liittyvät palvelumaksut ja perusteettomasti annetun lomituspalvelun tai perusteettomasti maksetun kustannuskorvauksen johdosta takaisinperityt määrät.

Mela maksaa paikallisyksikölle ennakkoa lomituskustannuksiin kuukausittain varainhoitovuoden alusta alkaen. Varainhoitovuotta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä paikallisyksikön on annettava Melalle tilitys lomituspalvelujen järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista. Jos tilityksen perusteella ennakot eivät ole riittäneet kattamaan kustannuksia, Mela maksaa paikallisyksikölle loppuerän. Vaihtoehtoisesti Mela perii liikaa maksetut ennakot takaisin paikallisyksiköltä.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaissa säännellään myös Melalle aiheutuvien, lomituspalveluihin liittyvien hallintokustannusten korvaamista. Lisäksi kyseisessä laissa ja maatalousyrittäjien lomituspalveluasetuksessa on rahoitusta koskevia säännöksiä, jotka liittyvät Melan ja sosiaali- ja terveysministeriön väliseen suhteeseen. Melan tulee esimerkiksi tehdä sosiaali- ja terveysministeriölle varainhoitovuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä kokonaistilitys lomituskustannuksia varten maksetun valtion korvauksen käytöstä.

Melan lakisääteisenä tehtävänä on myös valvoa ja tarkastaa paikallisyksiköiden toimintaa. Mikäli paikallisyksikkö on järjestänyt maatalousyrittäjälle lomitusta tai korvannut itse järjestettyä lomitusta perusteettomasti, ei edellä mainittuihin kustannuksiin voida myöntää valtionkorvausta. Perusteettomasti järjestetyn lomituksen kustannukset tai perusteettomasti maksettu korvaus vähennetään paikallisyksikön saamasta valtionkorvauksesta paikallisyksikön tekemän tilityksen yhteydessä. Mikäli tarkastushavainto on tehty tilityksen hyväksymisen jälkeen, Mela perii paikallisyksiköltä takaisin liikaa maksetun valtionkorvauksen määrän. Mikäli valtionkorvauksista syntyisi erimielisyyksiä Melan ja paikallisyksikön välillä, asia ratkaistaan hallintoriitana hallinto-oikeudessa.

Maatalousyrittäjien lomitujärjestelmää pidetään Suomessa maatalousyrittäjien sosiaaliturvan toteutumista tukevana hyvinvointipalveluna. Mela huolehtii maatalousyrittäjien sosiaaliturvasta toimeenpanemalla maatalousyrittäjien työeläke- ja työtapaturmajärjestelmää sekä nk. Mela-sairauspäivärahajärjestelmää. Mela huolehtii myös maatalousyrittäjille suunnatusta työhyvinvointitoiminnasta. Maatalousyrittäjien lomituspalvelua voidaan pitää myös keskeisenä sosiaaliturvaan liittyvänä työhyvinvointipalveluna. Melan hallinnossa on mukana maatalousyrittäjien, sosiaali- ja terveysministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä valtiovarainministeriön edustus.

Mela myöntää maatalousyrittäjille lomituspalvelujen edellytyksenä olevan MYEL-vakuutuksen sekä useimmat sosiaalivakuutusetuudet, joiden perusteella maatalousyrittäjä voi saada sijaisapua. Nykyisessä hallintomallissa on edellä mainituista syistä synergiaetuja liit-
tyen lomituspalvelujärjestelmän toimeenpanossa tarvittaviin tietoihin.

Nykyisen hallintomallin kautta maatalousyrittäjillä on saatavissa riittävän yhdenvertai-
set ja tasapuoliset lomituspalvelut koko Suomen alueella ja lomituspalvelut on järjestetty
pitkälti julkisen sektorin toimesta. Nykyisessä hallintomallissa Melalla on myös keskeinen
rooli paikallisyksiköiden toiminnan valtakunnallisena ohjaajana. Luvussa 5.1.1 on tarkem-
min analysoitu nykyisen hallintomallin vahvuudet ja heikkoudet.

***Nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli eteni maatalouslomituksen hallintomal-
leja tarkastelevan työryhmän jatkokäsittelyyn, katso luku 5.1.1.***

3 Pääministeri Marinin hallituksen itsehallinnollisiin alueisiin perustuva hallintomalli

Valtioneuvosto käynnisti kesällä 2020 aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön. Selvitystyö perustui pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan itsehallinnolliset alueet mahdollistavat vaiheittaisen siirtymisen monialaisiin maakuntiin. Selvitystyön tavoitteena oli selvittää, millä edellytyksin ja mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta voitaisiin siirtää hallitusohjelman mukaisesti muodostettaville kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Maatalouslomitusta oli yksi lukuisista, tarkastelussa mukana olleista itsehallinnollisille alueille mahdollisesti siirrettävistä tehtävistä.

Toteutuessaan pääministeri Marinin hallituksen itsehallinnollisiin alueisiin perustuvassa maatalouslomituksen hallintomallissa maatalousyrittäjien lomituspalvelut olisivat olleet 21 hyvinvointialueen tai maakunnan ja Helsingin kaupungin lakisääteinen tehtävä. Maatalousyrittäjien lomituspalvelut olisi rahoitettu hyvinvointialueiden tai maakuntien ja Helsingin kaupungin yleiskatteisesta rahoituksesta. Lomituspalvelujen ohjausta ja valvontaa olisi suorittanut todennäköisesti ensivaiheessa jokin Aluehallintovirasto (AVI).

Syksyllä 2020 Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä välitti tietoa maatalouslomituksesta aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarista selvitystyötä varten. Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä suhtautui mahdolliseen maatalousyrittäjien lomituspalvelujen tehtäväsiirtoon kriittisesti.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä katsoi, että verrattuna nykyiseen maatalouslomituspalvelujen omaan, korvamerkittyyntä rahoitukseen, hyvinvointialueiden/ maakuntien yleiskatteellinen rahoitus uhkasi maatalouslomituksen yhdenvertaista ja laadukasta toteutusta. Hyvinvointialue/ maakunta arvottaisi ja harkitsisi itsenäisesti, kuinka paljon se käyttäisi määrärahaa maatalouslomitukseen. Tämä voisi asettaa lomitusta asiakkaat eriarvoiseen asemaan eri hyvinvointialueilla/ maakunnissa. Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki edellyttää lomituspalvelujen järjestämistä. Jos hyvinvointialue/ maakunta ei onnistuisi määrärahojen riittävässä mitoituksessa, siitä voisi seurata lomituspalvelujen toteuttamisen ongelmia. Maatalouslomitusta olisi hyvinvointialueilla/ maakunnissa muutenkin kuin rahoituksen osalta marginaalisessa roolissa.

Kotieläintuotantoa harjoittavien tilojen ja niiden yrittäjien määrä ja sitä kautta lomituspäivien määrä olisi useiden hyvinvointialueiden/ maakuntien alueella liian pieni hyvinvointialueen/ maakunnan itse hoidettavaksi toiminnaksi. Tästä seuraisi väistämätön tarve hyvinvointialueiden/ maakuntien yhteistyölle, joka vuorostaan aiheuttaisi jatkuvan neuvottelukysymyksen yleiskatteellisen rahoituksen siirtämisestä toisen hyvinvointialueen/ maakunnan käyttöön.

Hyvä puoli maatalouslomituksen mahdollisessa siirtämisessä hyvinvointialueille/ maakuntiin nykyiseen hallintomalliin verrattuna voisi olla toimeenpaneuvien organisaatioiden määrän väheneminen, vaikkakaan organisaatiomäärä ei laskisi riittävästi toiminnan tarpeisiin nähden. Hyvää voisi olla myös yhden hyvinvointialueen/ maakunnan alueella tapahtuva, eri kuntien nykyään hoitamien maatalouslomitusalueiden toiminnan yhdenmukaistaminen ja sitä kautta asiakkaiden lisääntynyt yhdenvertaisuus hyvinvointialueen/ maakunnan sisällä. Hyvinvointialue-/ maakuntamallissa voitaisiin myös lisätä lomitustoiminnan tehokkuutta tukipalveluiden, kuten henkilöstöhallinnon tai kirjanpidon näkökulmasta. Myös tukitoimintojen osaamista voisi olla hyvinvointialueella/ maakunnassa enemmän kuin pienissä kunnissa. Edelleen säilyisi kuitenkin tarve yhdenmukaistaa toimintaa ja keskittää tukitoimintoja myös yhtä hyvinvointialuetta/ maakuntaa laajemmalla alueella. Toisin sanoen tarve hyvinvointialueiden/ maakuntien väliselle yhteistyölle ei tulisi poistumaan hyvinvointialue-/ maakuntamallissa, vaan hyvinvointialueita/ maakuntia laajemmille lomitusalueille olisi edelleen tarvetta.

Nykyään maatalouslomitussasiakkaat voivat valita joko kunnan tarjoamat lomituspalvelut tai itse järjestetyt lomituspalvelut, joista kunta maksaa kustannuskorvauksen. Tämä valinnanvapaus olisi syytä säilyttää ennallaan myös, jos hyvinvointialue/ maakunta järjestäisi lomituspalvelut.

Jos maatalouslomitus siirtyisi Melalta (käytännön toimintana kunnilta) hyvinvointialueille/ maakunnille, olisi samalla tarpeen siirtää myös Melan maatalouslomituksen laillisuusvalvonta aluehallintovirastolle tai vastaavalle organisaatiolle. Jos maatalouslomitus siirtyisi hyvinvointialueille/ maakunnille, ei uudessa järjestelmässä olisi suoraan tunnistettavissa vastuutahoa, joka voisi hoitaa nykyisin Melan hoitamat muut maatalouslomituksen tehtävät (mm. valtakunnalliset koordinaatio-, koulutus- ja tiedotustehtävät sekä soveltamisohjeet). Näiden tehtävien toteuttamisella on varmistettu maatalousyrittäjien lomituspalvelulain yhdenvertaista soveltamista ja tuettu tarvittaessa Melasta käsin kunnissa hallintopäätöksiä tekevien virkamiesten työtä koko maan alueella. Sopiva vastuutaho puuttui myös pääministeri Sipilän hallituksen aikaisessa maakuntasuunnitelmassa.

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö julkaistiin tammikuussa 2021. Selvityksessä ehdotettiin, että sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisille hyvinvointialueille siirrettäisiin kuntien nykyisin hoitamat

ympäristöterveydenhuollon tehtävät, eli selvityksessä määriteltävän hyvinvointialue -skaanarion mukaiset tehtävät. Ympäristöterveydenhuollon tehtävät ehdotettiin siirrettäväksi 1.1.2026. Ympäristöterveydenhuollon tehtäviin kuuluvat terveydensuojelu, tupakkavalvonta, eläinlääkintähuolto ja elintarvikevalvonta. Lainsäädännön valmistelu tulisi suorittaa siten, että hyvinvointialueen tehtäväala olisi tiedossa ennen huhtikuussa 2025 järjestettäviä aluevaaleja.

Selvityksessä esitettiin harkittavaksi monialaisten maakuntien tehtävien laajentamisen jatkotarkastelu. Selvityksen mukaan mahdollinen jatkotarkastelu tulisi tehdä toimintaympäristön muuttuessa ja hyvinvointialueiden toiminnan vakiintuessa myös ympäristöterveydenhuollon tehtävien osalta. Toteutuessaan mahdollinen jatkotarkastelu tulisi selvityksen mukaan kohdistaa maakuntien liittojen nykyisin hoitamiin tehtäviin, mutta mahdollisesti myös muihin alueiden kehittämisen kannalta merkittäviin tehtäviin. Keskustan eduskuntaryhmän edustajat jättivät selvitykseen eriävän mielipiteen: Keskustan mielestä monialaisen maakunnan tehtäväkentän tulisi olla ehdotettua laajempi ja tavoitteena tulisi olla laaja aluekehitysmaakunta.

Selvityksessä ei siten esitetty maatalouslomituksen siirtämistä hyvinvointialueiden/ monialaisten maakuntien tehtäväksi eikä asian myöhempää jatkotarkastelua. Maatalouslomituksen siirto hyvinvointialueille/ monialaisille maakunnille voi kuitenkin tulla tarkasteltavaksi myöhemmin tulevaisuudessa, jos niin erikseen jatkossa päätetään.

Pääministeri Marinin hallituksen itsehallinnollisiin alueisiin perustuva hallintomalli jäi siten pois maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän jatkotyöstä.

4 Työryhmässä esillä olleet muut hallintomallit

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä kävi alustavasti läpi useita erilaisia maatalouslomituksen vaihtoehtoisia hallintomalleja. Tarkastelu aloitettiin aiemmin toimineen Maatalouden lomitussuunnitelman kehittämistyöryhmän alustavasti hahmottelemista hallintomallivaihtoehdoista (jäljempänä lukujen 4.1 – 4.5 hallintomallit). Nämä hallintomallit on esitetty vuonna 2015 kyseisen työryhmän raportissa ”Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:40”. Yhteisenä lähtökohtana näissä kaikissa hallintomalleissa oli, että edistettäisiin palveluseteliin perustuvaa maatalouslomituspalvelujen toteuttamista. Palvelusetelimalleja piti tutkimisen arvoisena myös maatalouden selvityshenkilö Reijo Karhinen raportissaan ”Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 2019:3” (jäljempänä luvun 4.6 hallintomalli).

Jäljempänä luvuissa 4.1 – 4.5 olevat hallintomallien kuvaukset ja niitä koskevat Maatalouden lomitussuunnitelman kehittämistyöryhmän arviot vuodelta 2015 on lainattu joitakin stilistisiä muotoiluja lukuun ottamatta suoraan Maatalouden lomitussuunnitelman kehittämistyöryhmän raportista.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä totesi myös pääministeri Sipilän hallituksen maakuntauudistukseen perustuneen maatalouslomituksen hallintomallin. Tämän hallintomallin valmistelu oli edennyt melko pitkälle, kunnes valmistelu keskeytyi keväällä 2019 (jäljempänä luvun 4.7 hallintomalli).

Maatalouslomituksen nykyiseen Mela ja kunnat –hallintomalliin sisältyy riski siitä, että tulevaisuudessa voi tapahtua niin, että jossain päin Suomea ei enää löytyisi halukasta kuntaa paikallisyksikön perustajaksi, eli maatalouslomituksen vastuukunnaksi. Huoli riskin realisoidumisesta heräsi sosiaali- ja terveysministeriössä jälleen, kun pääministeri Sipilän hallituksen maakuntauudistukseen perustuneen hallintomallin valmistelu keskeytyi. Sosiaali- ja terveysministeriössä hahmoteltiinkin alustavasti lisää vaihtoehtoisia hallintomalleja maatalouslomitukselle. Niistä osa esiteltiin sosiaali- ja terveysministeriön lomitussuunnitelman uudistusta koskevassa seminaarissa 18.3.2020 (jäljempänä lukujen 4.8 – 4.10 hallintomallit) ja loput otettiin esille Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevassa työryhmässä (jäljempänä lukujen 4.11 ja 4.12 hallintomallit).

Kun Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä aloitti työnsä, työryhmän työn yhteydessä syntyi vielä lisää hallintomallivaihtoehtoja (jäljempänä lukujen 4.13 ja 4.14 hallintomallit).

4.1 Melan palveluseteli

Tässä 1. hallintomallissa Melalla olisi kokonaisvastuu maatalousyrittäjien lomituspalvelujen toimeenpanosta. Mela hoitaisi keskitetysti lomituspalveluihin liittyvän julkisen vallan käytön. Siihen kuuluu mm. lomituspalveluja koskevien päätösten antaminen maatalousyrittäjille. Alue- ja paikallistuntemuksen turvaamiseksi Mela voisi perustaa alueellisia toimipisteitä. Mela voisi hyödyntää näitä toimipisteitä myös muissa toimialaansa kuuluvissa tehtävissä, esim. asiamiestoiminnassa.

Maatalousyrittäjä hakisi Melalta oikeutta lomitukseen ennen lomituspalveluun kuuluvien töiden aloittamista. Tämän jälkeen hän järjestäisi itselleen haluamansa ennakkoperintärekisteriin merkityn lomituspalvelujen tarjoajan. Palvelun käyttäjä hakisi jälkikäteen Melalta korvauksen. Mela maksaisi korvauksen palvelujen tarjoajalle.

Mela saisi valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetusta arviomäärärahasta korvauksen niistä kustannuksista, jotka aiheutuvat lomituspalvelujen tarjoajalle maksetuista korvauksista vähennettyinä palvelujen käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Lisäksi Melalle maksettaisiin valtion varoista korvaus lomituspalvelujärjestelmän toimeenpanosta aiheutuviin hallintokustannuksiin.

Maatalouden lomitujärjestelmien kehittämistyöryhmässä (2015) pohdittiin mahdollisuutta maksaa korkeampaa korvausta esimerkiksi kaikkein syrjäisimmillä alueilla, jotta palvelujen tuotanto voitaisiin turvata koko maan kattavasti. Korkeamman korvauksen perusteet olisi kuitenkin haasteellista määritellä niin, että ne täyttäisivät täsmällisyyden, palvelun saajien ja palvelujen tuottajien yhdenvertaisuuden sekä markkinoiden tehokkuusvaatimuksen. Maatalouden lomitujärjestelmien kehittämistyöryhmän mukaan pitäisi lisäksi ottaa huomioon, että tuki voi valtiontukisääntöjen mukaan olla enintään 100 % tukikelpoisista kustannuksista.

Maatalouden lomitujärjestelmien kehittämistyöryhmän arvio 2015:

Tämä yksityisen palvelutuotannon varaan rakentuva hallintomalli vastaa nykyistä poronhoitajien sijaisavun hallintomallia. Se olisi myös hallinnollisesti taloudellisin ja yksinkertaisin vaihtoehto. Lisäksi se täyttäisi EU:n valtiontuki- ja muiden kilpailusääntöjen asettamat vaatimukset.

Nykytilanteessa yksityisen palvelutuotannon riittämättömyys saattaisi johtaa siihen, että nykyiset lakisääteiset palvelut eivät käytännössä toteutuisi kaikilta osin. Setelimallin toimivuus edellyttää, että maahan syntyy tarvetta vastaava ja kohtuuhintainen palvelutuotanto, joka kattaa myös syrjäisimmät alueet.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Melan palveluseteli –hallintomalli olisi Melan osalta hieman ristiriidassa eläkelaitoksen toimintaa koskevan periaatteen kanssa (olisi keskityttävä sosiaalivakuuttamiseen). Melan rooli laajenisi tässä hallintomallissa mm. lomituspäätösten tekemiseen. Tämä ei olisi täysin loogista, koska maatalouslomitus ei ole sosiaaliturvan toimeenpano, vaan sosiaaliturvan toteutumista tukeva hyvinvointipalvelu. Hallintopäätösten tekeminen ja etuuksien maksaminen on kuitenkin luonteeltaan sellaista, että se voisi sopia myös eläkelaitoksen rooliin. (Lisäksi Melalla on jo vastaava tehtävä poronhoitajien sijaisavusta annetun lain (1238/2014) mukaan.)

Melan palveluseteli –hallintomallissa maatalousyrittäjä voisi käyttää palvelusetelinsä vapaavalintaisen palvelun tarjoajan lomituspalveluihin eikä Mela kilpailuttaisi etukäteen palvelun tarjoajia. Kyse olisi käytännössä nykyisestä itse järjestetystä lomituspalvelusta. Voikin kysyä, tarvittaisiinko tässä mallissa ollenkaan varsinaista palveluseteliä vai riittäisikö, että puhuttaisiin itse järjestetystä palvelusta.

Hyvää Melan palveluseteli –hallintomallissa olisi se, että se olisi yksinkertainen, sen avulla saataisiin valtiolle säästöjä ja se edesauttaisi yksityisten yritysten syntymistä etenkin maaseudulle. Lomituspalveluyritykset todennäköisesti voisivat asiakkailleen myös muita kuin valtion tukemia lomituspalveluja, joten eduskunnan peräänkuuluttamaa lomittajien kokoaikaista työllistymistä voitaisiin edistää ja maaseudulla ainakin paikallisesti vallitsevaa työvoimapulaa voitaisiin vähentää. Jos Melan palveluseteli –hallintomalli haluttaisiin ottaa käyttöön, tarvittaisiin pitkä siirtymäaika ja runsaasti etukäteistä viestintää markkinoiden avaamisesta yksityisille palvelun tarjoajille.

Melan palveluseteli –hallintomalli ei kuitenkaan saanut Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevassa työryhmässä kannatusta. Valtaosa maatalouslomituksen asiakkaista käyttää nykyään julkisia palveluja ja työryhmä uskoo, että näin on myös jatkossa.

Työryhmä pitää kuitenkin tärkeänä, että asiakas voi aina valita myös itse järjestetyt maatalouslomituspalvelut. Itse järjestetyn maatalouslomituspalvelun valtionkorvauksen tasoa (e/ h) tulisi nostaa, jotta yhä useampi palvelun tarjoaja alkaisi tarjota lomituspalveluja ja yhä useampi asiakas voisi valita itse järjestetyt palvelut. Tämä kehityskulku vähentäisi valtion kustannuksia, koska itse järjestetyn lomituspalvelun

kustannukset ovat valtiolle alhaisemmat kuin julkisen lomituspalvelun kustannukset. Nykyään suurin osa yksityisistä lomituspalvelun tarjoajista on ammatinharjoittajia. Suuremman lomituspalveluyrityksen on mahdollista menestyä nykyisen valtionkorvauksen tason vallitessa ainakin, jos yritys tarjoaa määrällisesti paljon lomituspalvelua.

Melan palveluseteli –hallintomalli ei saanut työryhmässä kannatusta myöskään siksi, että työryhmä ei pidä todennäköisenä koko Suomen kattavan lomituspalvelun tarjonnan syntymistä. Vaikka markkinat avattaisiin kokonaan yksityisille palvelun tarjoajille ja vaikka valtionkorvauksen tasoa nostettaisiin, lomitusiakkaiden määrän laskun ja maatalousyriyten välisten etäisyyksien pidentymisen vuoksi yritystoiminnasta ei todennäköisesti saataisi kannattavaa kaikkialla Suomessa. Työryhmä on myös siinä käsityksessä, että harva kuntien palveluksessa olevista lomittajista haluaisi ryhtyä yrittäjäksi esimerkiksi siksi, että yrittäjäriski koetaan liian suurena. Siten osa lomitusiakkaista voisi jäädä ilman lomituspalveluja etenkin syrjäisillä seuduilla.

Itse järjestettyyn lomituspalveluun liittyy myös se piirre, että sen lainmukaisen käytännön toteuttamisen valvontaan on vaikeaa suunnitella tehokasta valvontakeinoja. Haaste syntyy siitä, että lomittajan tekemät lomitustyöt ilmoitetaan vain jälkikäteen kirjallisesti lomituspalveluista järjestämisvastuussa olevalle taholle (tässä hallintomallissa Melalle). On riski, että valtionkorvauksella katetaan muiden töiden kustannuksia kuin mitä lainsäätäjä on tarkoittanut. Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2020 saamassa lomituksen Otakantaa.fi –palautteessa ehdotettiin, että itse lomituspalvelunsa järjestävän maatalousyrittäjän tulisi ilmoittaa etukäteen lomituspäivänsä lomituspalveluista järjestämisvastuussa olevalle taholle. Tämä mahdollistaisi valvontaisku -tyyppisen valvonnan, mutta äkillisissä lomituspalveluissa valvonta olisi edelleen vaikeaa.

1. hallintomalli ei edennyt työryhmän jatkokäsittelyyn.

4.2 Melan palveluseteli ja Melan kilpailuttama palvelutuotanto

Tämä 2. hallintomalli vastaisi 1. hallintomallia muuten, mutta jos maatalousyrittäjä ei valitsisi palvelusetelin (käytännössä itse järjestetyn lomituspalvelun) käyttämistä, Mela järjestäisi maatalouslomituksen maatalousyrittäjälle ostopalveluna.

Melan järjestäessä lomituksen ostopalveluna, Mela kilpailuttaisi palvelun tarjoajat hankintalainsäädännön mukaisesti ja tekisi kilpailutuksen kautta valittujen toimijoiden kanssa hankintalaissa tarkoitetun puitesopimuksen. Sopimuksen perusteella palvelun tarjoaja olisi

velvollinen tuottamaan palvelut sopimuksessa määritellyllä alueella kaikissa tilanteissa, joissa palvelu olisi lomituspalvelulain mukaan järjestettävä. Sopimus olisi voimassa hankintalain mukaisesti enintään neljä vuotta kerrallaan. Alueella toimivien palvelujen käyttäjien olisi sitouduttava samaksi ajaksi joko käyttämään palveluseteliä tai Melan hankkimia palveluja.

Sopimuksessa määriteltäisiin palvelun tarjoajalle maksettava korvaus, jonka perusteena olisivat tehdyt työtunnit. Mela saisi valtion korvauksen, joka vastaisi sen käyttämille palvelun tarjoajille maksamia korvauksia. Jos lomituspalvelulaissa olisi säädetty korvaukselle enimmäismäärä tunteja kohden, palvelun tarjoajien kilpailu tapahtuisi pääosin muilla tekijöillä kuin hinnalla. Tarjousten vertailussa painottuisi Maatalouden lomitusjärjestelmien kehittämistyöryhmän (2015) mukaan palvelun tarjoajien aikaisempi kokemus ja se, kuinka ison alueen ja kuinka monipuoliset lomitustehtävät palvelun tarjoaja ottaisi hoidettavakseen.

Maatalouden lomitusjärjestelmien kehittämistyöryhmän arvio 2015:

Nykytilanteessa (2015) Melan saattaisi olla vaikea löytää riittävästi sellaisia palvelujen tarjoajia, joilla olisi mahdollisuus tuottaa lomituspalvelut kohtuuhintaisina niin, että maatalousyrittäjien subjektiivinen oikeus palveluihin toteutuisi myös syrjäisimmillä alueilla sijaitsevilla tiloilla ja äkillisissä palveluntarpeissa. Ongelmaksi voisi muodostua, miten palvelut turvattaisiin sopimuksen kattamalla alueella esimerkiksi palvelun tarjoajan jouduttua konkurssiin tai sopimuksen irtisanomistilanteessa.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Tämä 2. hallintomalli olisi Melan osalta hieman ristiriidassa eläkelaitoksen toimintaa koskevan periaatteen kanssa (olisi keskityttävä sosiaalivakuuttamiseen), samoin kuin 1. hallintomalli. Myös palvelusetelin (itse järjestetyn lomituspalvelun) osalta Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä tunnistaa tässä hallintomallissa samat vahvuudet ja heikkoudet kuin 1. hallintomallissa.

Työryhmä pitää todennäköisenä, että myös Melan järjestäessä lomituksen ostopalveluna ja kilpailuttaessa palvelun tarjoajat Mela kohtaisi saman, lomituspalveluyritysten määrästä johtuvan, ongelman kuin palveluja itse ostavat maatalousyrittäjät kohtaisivat. 2. hallintomalli kyllä edesauttaisi yksityisten yritysten syntymistä, mutta työryhmä ei pidä todennäköisenä, että yksityistä lomituspalvelun tarjontaa syntyisi yrittämisen kannattavuusongelmien vuoksi kattavasti koko Suomeen. Ongelmia voisi aiheuttaa myös se, että lomitussyritysten koko on tyypillisesti pieni. Moni henkilö tarjoaa lomituspalveluja yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Melalla olisi siten haasteita löytää kilpailutuksessa yksityisiä yrityksiä, joilla olisi valmius sitoutua tarjoamaan lomituspalveluja laajalla maantieteellisellä alueella.

2. hallintomalli ei edennyt työryhmän jatkokäsittelyyn.

4.3 Melan palveluseteli ja Melan palvelutuotanto markkinapuutealueilla

Tämä 3. hallintomalli vastaisi 1. hallintomallia muuten, mutta Melalla olisi lakisääteinen velvollisuus huolehtia maatalouslomituspalvelujen järjestämisestä niille maatalousyrittäjille, jotka sijaitsevat lomituspalveluiden markkinapuutealueilla. Markkinapuutealueella tarkoitetaan sitä, että alueella ei tarjota lomituspalveluja tai alueella tarjottavan lomituspalvelun hinta siihen saadun palvelusetelin jälkeen olisi yleiseen lomituspalvelujen hintatasoon nähden selvästi kohtuuton. Maatalousyrittäjä ei siten voisi järjestää itse lomituspalveluaan markkinapuutealueella.

Mela hoitaisi lomituksen markkinapuutealueilla niin sanottuna yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna (SGEI-palvelu). SGEI-palveluilla tarkoitetaan EU-lainsäädännössä yleishyödyllisiä palveluja, joiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomainen voi asettaa palvelun tarjoajalle julkisen palvelun veloitteen. Tällöin palvelun tarjoajan on tarjottava viranomaisen ennalta määrittelemää palvelua julkisista varoista suorittettua korvausta vastaan.

Yhteisöoikeudessa ei ole määritelty, mitkä palvelut voivat olla SGEI-palveluja. Kukin jäsenvaltio päättää itse, mitä palveluja se katsoo yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi. Komissio valvoo, ettei määrittelyyn liity ilmeisiä virheitä. EY:n tuomioistuin on katsonut mm. seuraavat palvelut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi: työnvälityspalvelut, sosiaalinen asuntotuotanto, lentoliikenne, postipalvelut, sähköinen viestintä, sisävesiliikenne ja satamapalvelut. Komissio on selventänyt EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehyksensä, että yleishyödylliset taloudelliset palvelut ovat yhteistä kokonaisuutta palvelevia taloudellisia toimintoja, joita markkinat eivät suorittaisi ilman julkisia toimia (tai jotka markkinat suorittaisivat erilaisin objektiiviseen laatuun, turvallisuuteen, kohtuulliseen hintaan, yhdenvertaiseen kohteluun tai yleiseen saatavuuteen liittyvin ehdoin).

SGEI-palveluun annettavaan valtiontukeen liittyy sellainen rajoitus, että jos se katsotaan ns. de minimistueksi, sen arvo yhdessä muiden de minimistukien kanssa saa olla enintään 500 000 euroa yritystä kohden kolmen verovuoden aikana. Eri viranomaisten myöntämien de minimistukien kertymistä on seurattava tarkoin. SGEI-de minimistuen lisäksi SGEI-palveluihin voidaan myöntää tukea komission SGEI-päätöksen perusteella. Jos SGEI-päätöksen ehdot täyttyvät, tukea ei tarvitse etukäteen ilmoittaa komissiolle. Siitä pitää kuitenkin raportoida joka toinen vuosi komissiolle. Jos edellä selostettujen välineiden käyttäminen ei ole mahdollista, tuki täytyy etukäteen notifioida komissiolle ja odottaa, että komissio hyväksyy järjestelyn. Järjestelyn on tällöin täytettävä komission SGEI-puitteiden 2012/C8/03 edellytykset.

Jos seuraavat kriteerit, ns. Altmark-kriteerit täyttyvät, kyseessä ei ole valtiontuki:

1. Edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.
2. Ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi.
3. Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen edellyttää.
4. Jos palveluntarjoajaa ei valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavien kustannusten taso tulee määritellä vertaamalla niitä siihen, mitä hyvin johdetun ja vastaavan kaltaisia palveluja tuottamaan kykenevälle keskivertoyritykselle koituisi ko. velvoitteiden täyttymisestä.

Palvelun määrittäminen SGEI-palveluksi ei saa estää toimivien markkinoiden kehittymistä. Lisäksi nämä palvelut on pyrittävä tuottamaan mahdollisimman kohtuullisin kustannuksin. Maatalouden lomitussuunnitelman kehittämistyöryhmän (2015) mukaan näiden seikkojen johdosta Melan järjestämien palveluiden käyttäjille olisi asetettava tiukempia palvelun käyttämiseen liittyviä kriteereitä kuin niille maatalousyrityksille, jotka järjestävät lomitussuunnitelman palvelusetelin avulla.

Maatalouden lomitussuunnitelman kehittämistyöryhmän arvio 2015:

Edellä kuvatut SGEI-palvelun kriteerit huomioon ottaen on epävarmaa, voitaisiinko lomitussuunnitelmat ylipäänsä hyväksyä SGEI-palveluiksi. Lomitussuunnitelmien järjestäminen erittäin pienelle ryhmälle yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna saattaisi aiheuttaa huomattavia kustannuksia. Perustuslain yhdenvertaisuussääntönsuhteen ongelmallista olisi, jos SGEI-palvelun käyttäjille jouduttaisiin asettamaan tiukemmat palvelujen saantiperusteet kuin muulla tavoin järjestettyjen lomitussuunnitelmien käyttäjille. Tähän hallintomalliin liittyy paljon muitakin epävarmuustekijöitä, joita Maatalouden lomitussuunnitelman kehittämistyöryhmän ei ole ollut mahdollista selvittää tarkemmin (2015).

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Tämä 3. hallintomalli olisi Melan osalta hieman ristiriidassa eläkelaitoksen toimintaa koskevan periaatteen kanssa (olisi keskityttävä sosiaalivakuuttamiseen), samoin kuin 1. hallintomalli. Myös palvelusetelin (itse järjestetyn lomitussuunnitelman) osalta Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä tunnistaa tässä hallintomallissa samat vahvuudet ja heikkoudet kuin 1. hallintomallissa.

Melan lakisääteisen velvollisuutensa mukaisesti järjestämien maatalouslomituspalvelujen (SGEI-palvelu) osalta Mela voisi antaa julkisen palvelun velvoitteen jollekin yksityiselle lomituspalveluyritykselle markkinapuutealueilla. Vaihtoehtoisesti Mela voisi teoreettisella tasolla itse harkita yrityksen perustamista tällä maantieteellisellä alueella tapahtuvaa maatalouslomituspalvelujen tarjontaa varten, jos lainsäädännössä tehtäisiin mahdolliseksi tällaisen yrityksen perustaminen.

Työryhmä pitää todennäköisenä, että Melan antaessa julkisen palvelun velvoitteen jollekin yksityiselle lomituspalveluyritykselle, Melalla olisi vaikeuksia löytää kohtuuhintainen ja riittävän suuri palvelun tarjoaja ottamaan velvoitteen vastaan. Markkinapuutealue olisi jo määritelmänsä mukaisesti haastava yritystoiminnan kannalta.

Työryhmän saaman selvityksen mukaan vaihtoehto, jossa Mela perustaisi itse yrityksen maatalouslomituspalvelujen tarjontaa varten, ei ole käytännössä eläkelaitokselle mahdollinen. Lomituspalvelujen tosiasiallista tarjoamista ei voida työryhmän saaman selvityksen mukaan lisätä eläkelaitoksen tehtäviin. Eläkelaitoksen sijoitustoimintaa koskevien maatalousyrittäjän eläkelain säännösten mukaan Melalla voi olla määräysvalta lähinnä asunto- tai kiinteistöyhteisöissä ja ainoastaan sellaisissa yhteisöissä, joita voidaan pitää eläkelaitoksen toimintaan liittyvinä ja tämän kannalta tarkoituksenmukaisina. Muissa yhteisöissä Melalla voi olla määräysvalta vain Finanssivalvonnan luvalla.

I 3. hallintomalli ei edennyt työryhmän jatkokäsittelyyn.

4.4 Kunnan/ valtion viraston palveluseteli ja kunnan/ valtion viraston lakisääteisesti järjestämä palvelutuotanto

Tässä 4. hallintomallissa maatalouslomituspalvelut säädettäisiin kunnan tai valtion viranomaisen lakisääteiseksi tehtäväksi. Maatalouden lomituserjestelmien kehittämistyöryhmän (2015) mukaan EU:n valtioneuvoston ja kilpailusääntöjen puolesta näin voitaisiin mahdollisesti tehdä. Tällöin sama viranomainen voisi hoitaa sekä lomituspalvelujen hallinnon että tosiasiallisen lomituksen. Viranomainen voisi myös itsenäisesti päättää, käyttääkö se omaa henkilökuntaansa tosiasiallisen lomitustoiminnan hoitamiseen vai hankkiiko se palveluja kilpailutuksen kautta yksityisiltä markkinoilta.

Käytännössä se, että lomituspalvelut säädettäisiin takaisin kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi, ei ole Maatalouden lomituserjestelmien kehittämistyöryhmän (2015) mukaan

todennäköisesti mahdollinen vaihtoehto, sillä (pääministeri Sipilän) hallituksen tavoitteena on kuntien lakisääteisten tehtävien vähentäminen.

Valtion virasto –vaihtoehdon osalta yhtenä selvitettävänä lakisääteistä tehtävää hoitavana valtion virastona voitaisiin pitää Maaseutuvirastoa (2015). Virasto on maa- ja metsätalousministeriön alainen, joten muutos voisi Maatalouden lomitusjärjestelmien kehittämissuostyöryhmän (2015) mukaan johtaa siihen, että toiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta siirtyisivät maa- ja metsätalousministeriölle.

Toisena valtion virasto -vaihtoehtona voisi Maatalouden lomitusjärjestelmien kehittämissuostyöryhmän (2015) mukaan olla, että sosiaali- ja terveysministeriö tekisi tulossopimuksen lomituspalvelujen hoitamisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) kanssa. Tässäkin olisi nähtävissä synergiaetuja, koska ELY-keskusten tehtäviin kuuluu muun muassa ohjata maataloustuotantoa, hallinnoida viljelijätukien hakemista ja maksatusta sekä valvoa niiden käyttöä.

Aluehallintovirastot (AVI) voisivat puolestaan olla kolmas valtion virasto -vaihtoehto Maatalouden lomitusjärjestelmien kehittämissuostyöryhmän (2015) mukaan. AVI muun muassa ohjaa ja valvoo eläinten terveyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi säädetyn lainsäädännön toteutumista esimerkiksi ohjaamalla kuntien eläinsuojeluvalvontaa sekä ohjaamalla ja valvomalla eläintautien torjuntaa alueillaan. Lisäksi AVI on toimivaltainen viranomaisen työsuojeluasioissa sekä muutamissa eläimiin liittyvissä lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintiasioissa.

Valtion keskus- ja aluehallinnon virastorakennetta ollaan juuri uudistamassa (2015). Uudistustyön yhteydessä on tarkasteltu vaihtoehtoisia malleja aluehallinnon rakenteelliseksi kehittämiseksi. Osassa esitetyistä vaihtoehdoista AVI:t ja ELY-keskukset yhdistettäisiin aluehallinnon viranomaisiksi. Yhdessä vaihtoehdossa on taas esitetty nykyisten maatalousvalvontatehtävien siirtoa ELY-keskuksista valtakunnalliseen virastoon, joka muodostettaisiin muun muassa aluehallintovirastoista.

Maatalouden lomitusjärjestelmien kehittämissuostyöryhmän arvio 2015:

Valtionhallinnon keskus- ja aluehallinnon rakenteen kehittäminen on kesken (2015). Mahdollisuutta siirtää lomituspalveluiden toimeenpano jollekin valtion virastolle voidaan arvioida Maatalouden lomitusjärjestelmien kehittämissuostyöryhmän mukaan vasta, kun valtionhallinnon rakenteen kehittäminen on ratkaistu.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Tässä 4. hallintomallissa kunta tai valtion virasto voisi päättää, käyttääkö se omaa henkilökuntaansa tosiasiallisen lomitustoiminnan hoitamiseen vai hankkisiko se palveluja kilpailutuksen kautta yksityisiltä markkinoilta.

Jos kunta tai valtion virasto hankkisi palvelut kilpailutuksella vain yksityisiltä markkinoilta, Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä tunnistaa tässä hallintomallissa tältä osin samat lomituspalveluyritysten määrästä ja niiden tyypillisesti pienestä koosta johtuvat heikkoudet kuin 2. hallintomallissa.

Sen sijaan sitä, että kunta tai valtion virasto käyttäisi omaa henkilökuntaansa palvelun tarjontaan, työryhmä pitää kannatettavana vaihtoehtona. Valtaosa maatalouslomituksen asiakkaista käyttää nykyään julkisia palveluja ja työryhmä uskoo, että näin on myös jatkossa.

Maatalouden lomitusjärjestelmien kehittämistyöryhmä totesi vuonna 2015, että pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteena oli kuntien lakisääteisten tehtävien vähentäminen, joten kunnan lakisääteiseen maatalouslomitustehtävään perustuvaa hallintomallia ei tuolloin ehdotettu jatkovalmisteluun. Pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita lisäävät tai laajentavat toimenpiteet kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti. Näin ollen Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä on tarkastellut myös vaihtoehtoa, jossa maatalouslomitus säädettäisiin kunnan lakisääteiseksi tehtäväksi. Tällainen hallintomalli vaatisi kuitenkin käytännössä kuntien yhteistyötä lomitussasiakkaiden määrän laskun ja maatalousyritysten välisten etäisyyksien pidentymisen vuoksi. Työryhmä onkin ottanut tarkasteluun muokatun kuntien lakisääteiseen tehtävään perustuvan hallintomallin. Katso tältä osin luku 4.11 Kuntien lakisääteinen tehtävä ja –yhteistyö.

Erilaisia valtion virasto –hallintomalleja pohdittaessa maatalouslomitustehtävä tulisi ensisijaisesti siirtää jollekin olemassa olevalle valtion virastolle, jonka maatalouslomitustoimintaa STM ohjaisi. Tämä johtuu siitä, että vaikka maatalouslomitus on henkilöstömäärällä mitaten hyvin suuri tehtäväkokonaisuus, se on kuitenkin varsin rajattu tehtäväkokonaisuus. (Arvio ei muutu, vaikka tehtäväkokonaisuuteen lisättäisiin turkistuottajien ja poronhoitajien lomituspalvelut.)

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä ei kuitenkaan ole keskustellut tarkemmin vaihtoehdosta, jossa maatalouslomitus olisi ELY-keskuksen tai Aluehallintoviraston tehtävä. Näillä virastoilla on jo lukuisia erilaisia, eri hallinnon alojen tehtäviä, joista monella ei ole liityntää maatalouteen. Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä on kuitenkin ottanut erilliseen tarkasteluun kaksi valtion viraston lakisääteiseen tehtävään perustuvaa hallintomallia. Katso tältä osin luku 4.13 Ruokavirasto ja luku 4.14 Uusi valtion virasto.

4. hallintomalli ei edennyt tässä muodossa työryhmän jatkokäsittelyyn.

4.5 Itsehallintoalueen palveluseteli ja itsehallintoalueen järjestämä palvelutuotanto

Tässä 5. hallintomallissa maatalouslomituspalvelujen järjestämisvastuu säädettäisiin itsehallintoalueille, joita on suunniteltu sote-uudistuksen yhteydessä (pääministeri Sipilän hallituksen alkukauden tilanne 2015). Kunkin itsehallintoalueen yhteyteen perustettaisiin erillinen lomituspalveluyksikkö, joka hoitaisi lomituspalvelujen viranomaistehtävät. Palvelutuotanto kilpailutettaisiin ja kilpailussa voisi olla mukana myös itsehallintoalueen tai lomituspalveluyksikön yhtiöitetty palvelun tarjoaja. Lomituspalveluyksikkö voisi järjestää lomitukset ostopalveluina. Palvelusetelin käyttöä edistettäisiin ja lomituspalveluyksikön hallinnollista työtä kevennettäisiin mahdollisuuksien mukaan muutoinkin.

Valtio maksaisi nykyiseen tapaan kustannusperusteisen valtion korvauksen itsehallintoalueiden lomituspalveluyksiköille lomituspalvelujen käyttökustannuksiin. Myös hallintokustannusten korvaus voisi olla nykyisen laskennallisen korvauksen sijaan kustannusperusteinen. Se tosin edellyttäisi, että lomituspalveluyksiköt tekisivät tilitykset myös hallintokustannuksista, mikä aiheuttaisi valtionosuusviranomaisen tehtäviä hoitavalle taholle lisätyötä nykyiseen verrattuna. Toisaalta itsehallintoalueiden määrä olisi huomattavasti pienempi kuin nykyisten paikallisyksikköjen, joten myös tilitysten määrä jäisi vastaavasti nykyistä pienemmäksi.

Maatalouden lomituserjestelmien kehittämistyöryhmän (2015) mukaan olisi toivottavaa, että Mela voisi edelleen hoitaa valtionosuusviranomaisen tehtäviä sekä ohjata ja valvoa lomituspalveluyksikköjen toimintaa. Tässä vaiheessa (2015) on kuitenkin ennenaikaista arvioida, sopisiko tällainen järjestely yhteen itsehallintoalueita koskevan uudistuksen kanssa. Joka tapauksessa olisi löydettävä jokin sopiva taho, joka voisi huolehtia valtionosuustehtävistä sekä toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta.

Maatalouden lomituserjestelmien kehittämistyöryhmän arvio 2015:

Tämän hallintomallin toteuttamiskelpoisuutta on mahdollista arvioida Maatalouden lomituserjestelmien kehittämistyöryhmän mukaan tarkemmin vasta sitten, kun itsehallintoalueita koskeva valmistelu on edennyt pitemmälle (2015). Työryhmän alustavan arvion mukaan tämä hallintomalli olisi sopusoinnussa kilpailulainsäädännön kanssa ja palvelujen yhdenvertainen saanti pystyttäisiin turvaamaan.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Tämä hallintomalli oli vain esivaihe pääministeri Sipilän hallituksen maakuntauudistukseen perustuvan maatalouslomituksen hallintomallin kehittämisessä. Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä ei siten keskustellut tästä hallintomallista enempää.

| 5. hallintomalli ei edennyt työryhmän jatkokesittelyyn.

4.6 Palveluseteli maatalouden selvityshenkilö Karhisen mukaan

Tämä 6. hallintomalli olisi maatalouden selvityshenkilö Reijo Karhisen vuonna 2019 ehdottama palvelusetelimalli. Maa- ja metsätalousministeriö asetti selvityshenkilö Karhisen tekemään selvityksen maatalouden kannattavuuden kohentamisesta. Selvitystyön avulla pyrittiin löytämään uusia ratkaisuja maatalouden kannattavuuden parantamiseksi. Raportissaan ”Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 2019:3” selvityshenkilö Karhinen käsitteli myös lomituspalveluja lyhyesti. Karhisen mukaan tulisi tutkia, onko jo nyt valmiutta siirtää lomituksen järjestämisessä palvelusetelipohjaiseen monituottajamalliin. Hallintomalli vastaisi siten todennäköisesti täysin 1. hallintomallia.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Jos Mela olisi tässä 6. hallintomallissa maatalouslomituspalvelujen järjestäjä, hallintomalli olisi Melan osalta hieman ristiriidassa eläkelaitoksen toimintaa koskevan periaatteen kanssa (olisi keskityttävä sosiaalivakuuttamiseen), samoin kuin 1. hallintomalli. Muutenkin Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä tunnistaa tässä hallintomallissa samat vahvuudet ja heikkoudet kuin 1. hallintomallissa.

| 6. hallintomalli ei edennyt työryhmän jatkokäsittelyyn.

4.7 Pääministeri Sipilän hallituksen maakuntaudistukseen perustuva hallintomalli

Tässä 7. hallintomallissa maatalousyrittäjien lomituspalvelut olisivat olleet 18 maakunnan lakisääteinen tehtävä. Maatalousyrittäjien lomituspalvelut olisi rahoitettu maakuntien yleiskatteisesta rahoituksesta. Maatalouslomituspalvelujen ohjausta ja valvontaa olisi suorittanut niin sanottu Luova -virasto. Tämän maakuntaudistuksen valmistelu keskeytyi keväällä 2019.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Pääministeri Sipilän hallituksen maakuntaudistukseen perustuvan maatalouslomituksen hallintomallin valmistelu keskeytyi keväällä 2019. Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä ei siten keskustellut tästä hallintomallista enempää.

Työryhmässä kuitenkin todettiin, että pääministeri Sipilän hallituksen maakuntaudistukseen perustuvan maatalouslomituksen hallintomallin valmistelun yhteydessä keskusteltiin aikanaan myös siitä, pitäisikö maakunnilla olla maatalousyrittäjien

lomituspalveluiden yhtiöittämisvelvollisuus. Yhtiöittämisvelvollisuus herätti tuolloin huolta ainakin siitä näkökulmasta, ettei yritystoiminta kannattaisi maatalouslomitusasiakkaiden määrän laskun ja maatalousyritysten välisten etäisyyksien pidentymisen vuoksi. Osan asiakkaista pelättiin jäävän ilman lomituspalveluja etenkin syrjäisillä seuduilla. Maakuntien yhtiöittämisvelvollisuutta selvitettiin sosiaali- ja terveysministeriössä keväällä 2018 käymällä läpi perusteita yhtiöittämisvelvollisuuden puolesta ja sitä vastaan. Käsittelyn päätteeksi poliittisella tasolla todettiin, että maakunnilla ei ollut maatalousyrittäjien lomituspalveluiden yhtiöittämisvelvollisuutta.

| 7. hallintomalli ei edennyt työryhmän jatkokäsittelyyn.

4.8 Mela –hallintomalli

Tässä 8. hallintomallissa Mela vastaisi maatalouslomituspalveluiden järjestämisestä. Kuntien maatalouslomitustehtävät olisi siirretty Melalle. Mela tekisi maatalouslomitukseen hallintopäätökset sekä tarjoaisi maatalouslomituspalvelut omia lomittajia ja tarvittaessa ostopalvelulomittajia käyttäen. Mela muodostaisi yhden valtakunnallisen kokonaisuuden ja Mela olisi koko maatalouslomitushenkilöstön työnantaja. Kuntien maatalouslomitushenkilöstöä olisi siirretty Melan palvelukseen todennäköisesti liikkeenluovutusperiaatteella.

Mela perustaisi maatalouslomitukseen paikalliset toimipisteet lähiesimiehille ja lomittajille. Tässä 8. hallintomallissa Mela voisi teoreettisella tasolla harkita myös erillisen yrityksen perustamista markkinahintaisille palveluille, jos lainsäädännössä tehtäisiin mahdolliseksi tällaisen yrityksen perustaminen (ns. täysin maksullinen lomittaja-apu ja mahdolliset muut, uudet markkinahintaiset palvelut). Tässä 8. hallintomallissa todennäköisesti jokin Aluehallintovirasto valvoisi ja tarkastaisi Melan toiminnan lainmukaisuutta.

Maatalouslomitukseen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Työryhmän saaman selvityksen mukaan Mela –hallintomalli, eli maatalouslomitukseen hallintotehtävän ja lomituspalvelun tarjonnan keskittäminen Melaan, ei ole käytännössä mahdollinen. Hallintomalli olisi ristiriidassa eläkelaitoksen toimintaa koskevan periaatteen kanssa (olisi keskityttävä sosiaalivakuuttamiseen). Etenkin lomituspalvelun tarjontatehtävä ei sovi eläkelaitoksen rooliin.

Melan rooli laajenisi tässä hallintomallissa myös mm. lomituspäätösten tekemiseen. Tämäkään ei olisi täysin loogista, koska maatalouslomitus ei ole sosiaaliturvan toimeenpanoa, vaan sosiaaliturvan toteutumista tukeva hyvinvointipalvelu. Hallintopäätösten tekeminen ja etuuksien maksaminen on kuitenkin luonteeltaan sellaista, että se voisi sopia myös eläkelaitoksen rooliin. (Lisäksi Melalla on jo vastaava tehtävä poronhoitajien sijaisavusta annetun lain mukaan.)

Mela on yksityisoikeudellinen, julkista hallintotehtävää hoitava taho (ns. välillisen julkisen hallinnon toimija). Mela on perustettu alun alkaen hoitamaan eläkelaitoksen tehtävää. Melan tärkein tehtävä on maatalousyrittäjien ja apurahansaajien MYEL-työeläkejärjestelmän hoitaminen. Työeläkkeet ovat Melan toiminnan volyymeissa suurin toiminto. Mela myöntää vakuutetuille maatalousyrittäjän eläkelain mukaiset työeläkkeet ja MYEL-työeläkejärjestelmää toimeenpaniessaan Mela kerää vakuutetuilta myös lakisääteiset työeläkevakuutusmaksut. Maatalousyrittäjien eläkejärjestelmästä aiheutuvat eläkemenot rahoitetaan vakuutusmaksutuloilla, sijoitusten tuotoilla sekä valtionosuudella. Mela toimeenpanee myös eräitä muita ansioperusteisia sosiaaliturvaetusjärjestelmiä (maatalousyrittäjien ja apurahansaajien työtapaturma- ja ammattitautijärjestelmä, Mela-sairauspäiväraha järjestelmä sekä erilaiset maatalousyrittäjien maataloudesta luopumista koskevat etuusjärjestelmät). Mela hoitaa maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaitoksen tehtävät toimeenpaniessaan työtapaturma- ja ammattitautijärjestelmää. Melalle vakuutus- ja eläkelaitoksena ei voitaisi antaa tästä roolista olennaisesti poikkeavia tehtäviä, kuten esimerkiksi käytännön maatalouslomituspalvelujen tarjoamista. Esimerkiksi Kelankaan tehtäviin ei kuulu vaikkapa taksipalvelujen tarjoaminen. Maatalouslomituksen keskittäminen kokonaan Melaan ei ole Melan nykyiseen toimintaan rinnastuva tehtävä eikä siten Melalle luonteva tehtävä. Asian arviointiin ei vaikuttaisi, vaikka maatalouslomitus toimisi Melan organisaatiossa omana kokonaisuutenaan/ "laitoksenaan".

Sosiaaliturvaa hoidetaan yksityisoikeudellisissa sosiaaliturvalaitoksissa. Maatalouslomitus ei kuitenkaan ole sosiaaliturvaa, vaan sosiaaliturvan toteutumista tukeva hyvinvointipalvelu. Tehtävien jakojen tulisi olla selkeitä. Tähän sisältyy iso tehtävien jakoa koskeva periaatteellinen kysymys. Tehtävien jako ei saisi murtua. On tärkeää, että eläkelaitokset, vakuutuslaitokset ym. keskittyvät omaan toimialaansa, eli vakuustoittoiminnan harjoittamiseen (mm. eläkevarojen hoitoon ja eläkkeiden maksamiseen). Perustuslaillista estettä tai EU-sääntelyyn liittyvää estettä maatalouslomituksen keskittämiselle Melaan ei sen sijaan ole olemassa.

Finanssivalvonta valvoo eläkelaitoksia, vakuutusyhdistyksiä, -kassoja ja muita vakuutuslaitoksia. Jos maatalouslomitus keskittäisiin kokonaan Melaan, nykyinen vakuutuslaitoksia ja niiden valvontaa koskeva sääntely pitäisi käydä huolella läpi mahdollisten ongelmakohtien kartoittamiseksi. Muutenkin tulisi tehdä perusteellinen selvitys maatalouslomituksen keskittämisen vaikutuksista Melan toimintaan. Melalla on tärkeä rooli maatalousyrittäjien sosiaaliturvan toimeenpanijana, eikä Mela halua tätä roolia vaarantaa. Sinänsä lomituspalveluiden järjestäminen sopisi luonteeltaan hyvin yhteen Melan hoitamien työkyvyn ylläpitoon liittyvien tehtävien kanssa. Asiassa on kuitenkin kysymys laajemmasta periaatteellisesta kannanotosta siihen, mitä voi yleisellä tasolla kuulua vakuutus- ja eläkelaitoksen rooliin. Tällä kannanotolla olisi heijastusvaikutuksia myös muihinkin vakuutus- ja eläkelaitoksiin kuin Melaan.

Hyvä puoli 8. hallintomallissa olisi se, että Melalla olisi vahva maatalouslomitukseen osaaminen pitkältä ajalta. Lisäksi maatalouslomitussasiakkaiden määrä vähenee ja Melaan keskittäminen olisi tästä näkökulmasta järkevää. Melaan keskittämällä maatalouslomituksessa saataisiin monia samoja keskittämisen hyötyjä, mitä kuvataan jäljempänä hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa –hallintomallia koskevassa luvussa 5.1.2. sekä uusi valtion virasto –hallintomallia koskevassa luvussa 5.1.3.

Tämän 8. hallintomallin vahvuus olisi myös se, että maatalouslomitukseen asiakkailta on edustus Melan hallinnossa, koska Mela on eläkelaitos. Vakuutuslaitoksille on tyypillistä, että maksajat ja edunsaajat ovat hallinnossa edustettuina. (Melan hallinnossa on mukana myös valtion edustaja sosiaali- ja terveysministeriöstä, valtiovarainministeriöstä ja maa- ja metsätalousministeriöstä, koska valtio rahoittaa valtaosin maatalousyrittäjille maksettavat eläkkeet.)

Hallintomallin kuvauksessa mainittiin Melan mahdollisesti perustama yritys. Se voisi helpottaa maaseudun työvoimapulaa ja pidentää lomittajien työaikaa. Kuitenkin jo luvussa 4.3 todettiin, että yrityksen perustaminen maatalouslomituspalvelujen tarjontaa varten ei ole käytännössä eläkelaitokselle mahdollista.

| 8. hallintomalli ei edennyt työryhmän jatkokäsittelyyn.

4.9 Hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa

Tässä 9. hallintomallissa Mela vastaisi maatalouslomituspalveluiden järjestämisestä. Mela tekisi maatalouslomitukseen hallintopäätökset. Kuntien hallintopäätöksiä tekevää henkilöstöä olisi siirretty Melan palvelukseen todennäköisesti liikkeenluovutusperiaatteella. Mela käyttäisi maatalouslomituspalvelujen tarjoamisessa kuntien (tai kuntien yhtiöiden) lomituspalveluja sekä tarvittaessa muita ostopalveluja. Kunnat (tai kuntien yhtiöt) perustaisivat maatalouslomitukseen paikallisyksiköt lähiesimiehille ja lomittajille. Mela hoitaisi paikallisyksiköiden valtionkorvausasiat kuntien (tai kuntien yhtiöiden) kanssa sekä asiakkaiden takaisinperinnät. Mela omistaisi Lomitusnetin ja laatisi lomituspalveluista tilastoja sekä ohjaisi tarpeen mukaan kuntien (tai kuntien yhtiöiden) paikallisyksikköjä. Tässä 9. hallintomallissa todennäköisesti jokin Aluehallintovirasto valvoisi ja tarkastaisi Melan toiminnan lainmukaisuutta.

Maatalouslomitukseen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

| 9. hallintomalli eteni työryhmän jatkokäsittelyyn, katso luku 5.1.2

4.10 Hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehin yhteiskunnallisessa yrityksessä

Tässä 10. hallintomallissa Mela vastaisi maatalouslomituspalveluiden järjestämisestä. Mela tekisi maatalouslomituksen hallintopäätökset. Kuntien hallintopäätöksiä tekevää henkilöstöä olisi siirretty Melan palvelukseen todennäköisesti liikkeenluovutusperiaatteella. Mela käyttäisi maatalouslomituspalvelujen tarjoamisessa yhteiskunnallisen yrityksen periaattein toimivan yhtiön/ yhtiöiden lomituspalveluja sekä tarvittaessa muita ostopalveluja. Yhteiskunnallisen yrityksen periaattein toimiva yhtiö/ yhtiöt todennäköisesti palkkaisivat ennen kunnissa työskennelleitä lomittajia ja lähiesimiehiä ja perustaisivat maatalouslomituksen paikallisyksiköt. Mela hoitaisi yhteiskunnallisen yrityksen periaattein toimivan yhtiön/ yhtiöiden valtionkorvausasiat sekä asiakkaiden takaisinperinnät. Mela omistaisi Lomitusnetin ja laatisi lomituspalveluista tilastoja sekä ohjaisi tarpeen mukaan yhteiskunnallisen yrityksen periaattein toimivaa yhtiötä/ yhtiöitä. Tässä 10. hallintomallissa todennäköisesti jokin Aluehallintovirasto valvoisi ja tarkastaisi Melan toiminnan lainmukaisuutta.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Tämä 10. hallintomalli olisi Melan osalta hieman ristiriidassa eläkelaitoksen toimintaa koskevan periaatteen kanssa (olisi keskityttävä sosiaalivakuuttamiseen), samoin kuin 1. hallintomalli.

Tässä hallintomallissa pitäisi myös löytää halukas yrittäjä/ yrittäjiä perustamaan maatalouslomituspalvelut tarjoava yhteiskunnallisen yrityksen periaattein toimiva yritys/ yritykset. Lisäksi tulisi pohtia, perustettaisiinko yksi iso vai muutama pienempi yritys.

Kuten aiemmissa luvuissa on todettu, lomituspalvelujen tosiasiallista tarjoamista ei voida lisätä Melan itsensä, eli eläkelaitoksen tehtäviin, ja yrityksen perustaminen maatalouslomituspalvelujen tarjontaa varten ei ole käytännössä eläkelaitokselle mahdollista.

Työryhmässä keskusteltiin maataloustuottajajärjestöjen omistamista yrityksistä. Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC r.f.:llä ei ole yrityksiä, mutta Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry:llä on. MTK ry:llä on esimerkiksi Maanomistajien Arviointikeskus, joka tarjoaa laki- ja kiinteistöarviointipalveluja. Toinen esimerkki on Suomen Kylät ry:n, MTK ry:n ja ProAgrian yhteinen Töitä Suomesta Oy. Todettiin, että MTK ry:n perustama lomituspalveluja tarjoava yritys olisi juridisena toimintamuotona mahdollinen, mutta käytännössä tämä vaihtoehto ei ole MTK ry:n näkökulmasta ajankohtainen.

Tässä 10. hallintomallissa maatalouslomitusta hoidettaisiin kahden (tai useamman) organisaation yhteistyöllä (Mela ja yhteiskunnallisen yrityksen periaattein toimiva yritys/ yritykset). Tällöin hallintomallia koskisi pitkälti samat, kahdessa organisaatiossa toimimiseen liittyvät heikkoudet, kuin 9. hallintomallissa, eli hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa –hallintomallissa.

Tässä 10. hallintomallissa olisi useita muitakin samoja piirteitä kuin 9. hallintomallissa - sekä heikkouksia että vahvuuksia. 10. hallintomalli olisi kuitenkin kilpailuolueuden kannalta toimiva hallintomalli. Lisäksi lomitussasiakkailla olisi mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi lomituspalvelujen laatuun, jos tuottajajärjestö/ -järjestöt omistaisivat yhteiskunnallisen yrityksen periaattein toimivan yrityksen/ yritykset.

| 10. hallintomalli ei edennyt työryhmän jatkokäsittelyyn.

4.11 Kuntien lakisääteinen tehtävä ja -yhteistyö

Tässä 11. hallintomallissa maatalouslomituspalvelut säädettäisiin kunnan lakisääteiseksi tehtäväksi. Tällöin kunta hoitaisi sekä lomituspalvelujen hallinnon että tosiasiallisen lomituspalvelun tarjonnan. Lisäksi säädettäisiin, että kuntien tulisi järjestää maatalouslomituspalvelut yhdessä kuntien lakisääteisenä yhteistoimintana.

Kuntalain 7 §:n mukaan laissa säädetään siitä, kun (kunnan) tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). Lakisääteisellä yhteistoiminnalla tarkoitetaan sitä, että kunnat järjestävät tehtäviä lain velvoittamina yhdessä muiden kuntien kanssa.

Kuntien yhteistoiminnasta säädetään tarkemmin kuntalain 8 luvussa. Yhteistoimintaa on mm. se, että yksi kunta hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Uutta, erillistä oikeushenkilöä ei perusteta. Kuntayhtymä on puolestaan toinen esimerkki yhteistoiminnan muodoista. Kuntayhtymä on erillinen oikeushenkilö.

Kuntien maatalouslomituksen lakisääteistä yhteistoimintaa varten olisi mahdollista luoda tarkempaa sääntelyä, kuten on tehty esimerkiksi laissa maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (210/2010).

Maatalouden lomitussjärjestelmien kehittämistyöryhmä totesi vuonna 2015, että pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteena oli kuntien lakisääteisten tehtävien vähentäminen, joten tätä hallintomallia ei tuolloin ehdotettu jatkovalmisteluun. Pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja

velvoitteita lisäävät tai laajentavat toimenpiteet kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti. Näin ollen Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä kävi läpi myös tämän 11. hallintomallin. Maatalouslomituksen osalta kyse olisi siitä, että nykyinen lomituspäalvelulakiin ja kuntalakiin perustuva kunnan toimeksiantotehtävä muutettaisiin kunnan lakisääteiseksi tehtäväksi.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Tässä 11. hallintomallissa säädettäisiin kuntien lakisääteisestä tehtävästä, mikä ei ole kuntien tehtävien vähentämistä koskevan yleisen kehityssuuntauksen mukaista.

Hallintomallissa kuntien yhteistyö olisi välttämätöntä, koska maatalouslomituksen asiakkaiden määrä laskee ja eri kunnissa asiakkaiden määrä vaihtelee. Jos kuntien yhteistoiminta perustuisi kuntayhtymiin, maatalouslomituksen henkilöstömenot mahdollisesti kasvaisivat. Maatalouslomituspäalvelujen rahoitusmallia olisi myös todennäköisesti muutettava, eli maatalouslomituspäalvelujen määräraha muuttuisi osaksi kuntien yleiskatteellista rahoitusta.

Tässä 11. hallintomallissa ei olisi mukana Melaa. Näin ollen maatalouslomituksessa ei saataisi sosiaalivakuuttamista koskeviin tietoihin ja osaamiseen liittyviä synergiaetuja. Mela ei myöskään laatisi lomituspäalveluista valtakunnallisia tilastoja eikä ohjaisi kuntia mm. ohjeistuksella, tiedotuksella ja koulutuksilla. Kunnilla ei olisi myöskään Melan ylläpitämää valtakunnallista tietojärjestelmää Lomitusnettiä, mikä liittyy myös valtakunnalliseen ohjaukseen.

| 11. hallintomalli ei edennyt työryhmän jatkokäsittelyyn.

4.12 MMM:n maatalouslomituspäalvelut

Tässä 12. hallintomallissa maatalousyrittäjien lomituspäalveluiden yleinen johto, ohjaus ja valvonta siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriöstä maa- ja metsätalousministeriöön. Siirron myötä maa- ja metsätalousministeriöön siirtyisi myös maatalouslomituksen hallintomallin suunnittelutehtävä.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten tietojen mukaan maatalouslomituspäalvelujen siirto sosiaali- ja terveysministeriöstä maa- ja metsätalousministeriöön ei ole saanut ainakaan laajaa poliittista kannatusta. Lomituspäalvelujen sosiaaliturvan toteutumista tukevan luonteen katsotaan saavan suuremman painoarvon sosiaali- ja terveysministeriössä kuin maa- ja metsätalousministeriössä, joka vastaa lukuisista

erilaisista maatalouden valtiontukijärjestelmistä. Hyvänä puolena maatalousyrittäjien lomituspalveluiden yleisen johdon, ohjauksen ja valvonnan siirtämisessä maa- ja metsätalousministeriöön olisi maa- ja metsätalousministeriön vahva maataloustoimialan tuntemus, osaaminen ja kokonaisnäkemys.

12. hallintomalli ei edennyt työryhmän jatkokesittelyyn.

4.13 Ruokavirasto

Tässä 13. hallintomallissa maatalousyrittäjien lomituspalveluiden yleinen johto, ohjaus ja valvonta säilyisi sosiaali- ja terveysministeriöllä. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan Ruokavirastolla olisi maatalouslomituspalveluiden järjestämisvastuu. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaisi poikkeuksellisesti Ruokaviraston toimintaa maatalouslomituspalveluiden osalta (tästä voitaisiin säätää).

Melan ja kuntien maatalouslomitustehtävät olisi siirretty Ruokavirastolle. Ruokavirasto olisi (ainakin toiminnan alkuvaiheessa) yksi valtakunnallinen kokonaisuus ja koko maatalouslomitushenkilöstön työnantaja. (Ruokavirasto –hallintomalli saatettaisiin kuitenkin joutua hajauttamaan tulevaisuudessa valtion virastoon ja valtion yhtiöön mm. siksi, että lomituspalvelut eivät ole perinteistä valtion toimintaa (VM:n asiantuntijoiden toteamus). Lomituspalvelujen tarjoaminen, eli lomittajat lähiesimiehineen, siirtyisivät hajautuksessa valtion omistamaan yhtiöön.)

Tässä 13. hallintomallissa todennäköisesti jokin Aluehallintovirasto valvoisi ja tarkastaisi Ruokaviraston maatalouslomitustoiminnan lainmukaisuutta.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Erilaisia valtion virasto –hallintomalleja pohdittaessa maatalouslomitustehtävä tulisi ensisijaisesti siirtää jollekin olemassa olevalle valtion virastolle, jonka maatalouslomitustoimintaa STM ohjaisi. Tämä johtuu siitä, että vaikka maatalouslomitus on henkilöstömäärällä mitaten hyvin suuri tehtäväkokonaisuus, se on kuitenkin varsin rajattu tehtäväkokonaisuus. (Arvio ei muutu, vaikka tehtäväkokonaisuuteen lisättäisiin turkistuottajien ja poronhoitajien lomituspalvelut.)

Ruokavirasto hoitaa valtion virastoista selkeimmin maatalouteen liittyviä tehtäviä. Esimerkiksi Ruokaviraston maaseutulinja vastaa Suomen maksajavirastona maatalouden tukijärjestelmien ja Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman varojen maksamisen ja käytön hallinnosta ja valvonnasta. Tästä näkökulmasta, yleisellä tasolla, maatalouslomitustehtävä sopisi Ruokaviraston tehtäväkokonaisuuteen teemansa puolesta. Ajatus Ruokavirastosta maatalouslomituspalveluiden järjestäjänä ei

myöskään ole uusi. Työryhmän saaman selvityksen mukaan Ruokaviraston maatalouslomituspalveluiden järjestämisvastuu ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollinen.

Ruokavirasto huolehtii siitä, että maatalouspolitiikan puitteet ovat hyvät. Ruokaviraston perustehtävä on maaseudun kehittäminen, viljelijätuet ja markkinatuet. Niihin liittyy erilaisia prosesseja ja ohjelmakausia, joiden hoitamiseen Ruokaviraston tulisi voida keskittyä. Ruokavirastossa on myös entisen Eviran toiminta, eli Ruokavirasto huolehtii ruoan turvallisuudesta.

EU on asettanut maksajavirastokokonaisuudelle tiukat velvoitteet. Viljelijätukia maksetaan vuosittain 1,7 miljardia. Ruokaviraston ja maatalouslomituksen tehtäviä koskeva lainsäädäntö on erilaista. Myös toiminnan ohjaus ja prosessit ovat Ruokaviraston ja maatalouslomituksen tehtävissä erilaisia. Viljelijätukiprosessista olisi vaikea löytää synergiaetuja.

Käytännön toiminnan prosessit määräävät myös tarpeet IT-järjestelmien kehittämiseksi, eli Ruokaviraston IT-järjestelmät ja niissä olevat tiedot on suunniteltu Ruokaviraston tehtävien hoitamista silmällä pitäen. Maatalouslomitusta tarvitsisi Ruokaviraston IT-järjestelmissä olevia kotieläintietoja, mutta kotieläintiedot eivät välttämättä ole maatalouslomituksen tarvitsemassa muodossa ainakaan valmiiksi. IT-järjestelmien kehittämisessä ei saataisi merkittäviä synergiaetuja.

Jos maatalouslomitustehtävä siirrettäisiin Ruokavirastoon, eri tehtävien määrärahat tulisivat olla selvästi erikseen. Maatalouslomituksen määrärahoja ei voitaisi käsitellä samassa järjestelmässä kuin maksajavirastotehtäviin kuuluvia määrärahoja. Maksajavirastoa (osaa Ruokavirastosta) koskee tiukat akkreditointivaatimukset, joten maksajaviraston asemaan liittyviä riskejä on aina olemassa.

Jos maatalouslomitustehtävä siirrettäisiin Ruokavirastoon, Ruokavirastosta muodostuisi hyvin suuri valtion virasto. Tämä kehitys ei välttämättä olisi ihanteellinen ja todennäköisesti maatalouslomitustehtävä ei saisi ansaitsemaansa huomiota suuressa virastossa. Se saattaisi myös heijastua negatiivisesti muiden Ruokaviraston tehtävien hoitamiseen. Työryhmän saaman selvityksen mukaan olisi suositeltavampaa, että maatalouslomitukselle perustettaisiin uusi, oma valtion virasto.

Ruokavirasto ei itse tee kenttätöitä, vaan keskittyy viranomaisohjeiden tekemiseen. Viljelijätukien toimeenpanossa on 61 kuntien yhteistoiminta-alueita ja kunnissa henkilöstöresurssia 300 htv:tta. Kuntien kanssa on tehty maksajavirastosopimuksia, joihin ei saa mukaan uusia tehtäviä kunnille. Jos maatalouslomitusta siirrettäisiin Ruokavirastoon, mutta maatalouslomituksen hallintomalliin jäisivät – poikkeuksellisesti – mukaan myös kunnat, olisi huomattava, että maatalouslomituksessa kuntien

hoitamat maantieteelliset alueet ovat erilaiset kuin viljelijätukien toimeenpanossa. Sekä Ruokaviraston että maatalouslomituksen tehtäviä on kuitenkin molempia hoidettava monipaikkaisesti ottaen huomioon tehtävien luonne ja asiakaskunnan sijoittuminen.

Hyvä puoli maatalouslomituksen Ruokavirastoon siirrossa voisi olla se, että Ruokaviraston yhteydessä toimiessaan maatalouslomitus voisi saada synergiaetuja olemassa olevista hallintopalveluista. Niiden luominen uuteen valtioon virastoon vie aina resursseja. Heikkous esim. nykyiseen Mela ja kunnat –hallintomalliin verrattuna olisi puolestaan se, että valtioon virastona Ruokaviraston hallinnossa ei ole mukana sidosryhmien edustajia, kuten eläkelaitosten hallinnossa on. Ruokavirasto kuitenkin kuulee asiakkaitaan eri tilaisuuksissa ja yhteistyöryhmissä.

| 13. hallintomalli ei edennyt työryhmän jatkokäsittelyyn.

4.14 Uusi valtioon virasto

Tässä 14. hallintomallissa sosiaali- ja terveysministeriön (STM) hallinnonalalle perustettaisiin uusi valtioon virasto, joka vastaisi maatalouslomituspalveluiden järjestämisestä. Melan ja kuntien maatalouslomitustehtävät olisi siirretty virastolle. Virasto muodostaisi (ainakin toiminnan alkuvaiheessa) yhden valtakunnallisen kokonaisuuden ja virasto olisi koko maatalouslomitushenkilöstön työnantaja (katso kuitenkin luvusta 5.1.3 tätä hallintomallia koskeva kohta ”Heikkoudet”, ”Hallintomalliin liittyvä riski”). Tässä 14. hallintomallissa todennäköisesti jokin Aluehallintovirasto valvoisi ja tarkastaisi viraston toiminnan lainmukaisuutta.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän huomiot:

Erilaisia valtioon virasto –hallintomalleja pohdittaessa maatalouslomitustehtävä tulisi ensisijaisesti siirtää jollekin olemassa olevalle valtioon virastolle, jonka maatalouslomitustoimintaa STM ohjaisi. Tämä johtuu siitä, että vaikka maatalouslomitus on henkilöstömäärällä mitaten hyvin suuri tehtäväkokonaisuus, se on kuitenkin varsin rajattu tehtäväkokonaisuus. (Arvio ei muutu, vaikka tehtäväkokonaisuuteen lisättäisiin turkistuottajien ja poronhoitajien lomituspalvelut.) Sopivia olemassa olevia valtioon virastoja ei ole kuitenkaan noussut esiin.

| 14. hallintomalli eteni työryhmän jatkokäsittelyyn, katso luku 5.1.3

5 Työryhmän tarkemmin analysoimat kolme hallintomallia

5.1 Työryhmän huomiot kolmesta hallintomallista

5.1.1 Nykyinen Mela- ja kunnat –hallintomalli

Tässä hallintomallissa Mela vastaa maatalouslomituspalveluiden järjestämisestä, mutta Mela on siirtänyt järjestämisvastuun toistaiseksi voimassa olevin toimeksiantosopimuksin joillekin kunnille. Kunnat perustavat maatalouslomituksen paikallisyksiköt. Mela hoitaa paikallisyksiköiden valtionkorvausasiat kuntien kanssa ja käsittelee paikallisyksiköiden päätösten oikaisuvaatimukset. Mela omistaa Lomitusnetin ja laatii lomituspalveluista tilastoja sekä ohjaa paikallisyksikköjä laajasti mm. ohjeistuksella, tiedotuksella ja koulutuksilla. Mela myös valvoo ja tarkastaa paikallisyksikköjen varojen käyttöä ja toiminnan lainmukaisuutta. Paikallisyksiköiden määrä laskee vuoden 2023 alussa 12 paikallisyksikköön.

Vahvuudet

- Malli on ollut kauan käytössä ja on osoittanut käytännön toimivuutensa.
- Tällä hetkellä kunnilla on paljon kiinnostusta lomituksen toimeenpanoon ja paikallisyksiköiden alueiden laajentamiseen.
- Kuntien paikallisyksiköissä on paljon halua kehittää lomitustoimintaa yhdessä Melan kanssa ja päästä mukaan valtakunnalliseen kehittämiseen.
- Mallissa on julkisen sektorin lomituspalvelut, mitä moni lomitusasiakas arvostaa.
- Asiakas voi valita myös yksityisen sektorin lomituspalvelut (itse järjestetyt palvelut).
- Mallilla pystytään tuottamaan riittävän yhdenvertaiset, tasapuoliset ja oikeudenmukaiset palvelut eri puolille Suomea.
- Palvelun saajalla on hyvä oikeusturva (valitusoikeus ym.)
- Lomituksen rahoitus on turvattu, eli määräraha on tarkoitettu nimenomaan lomitukseen.
- Toimeksiantosopimuksen perusteella järjestämisvastuu on selkeästi vastuukunnalla.

- Päätöksenteko ja lomituspalvelujen tarjonta ovat samassa organisaatiossa. Se nopeuttaa lomituspalvelun järjestämistä. Myös muutoksiin voidaan reagoida nopeasti.
- Toimeksiantosopimuksilla pystytään muuttamaan paikallisyksiköiden alueita joustavasti ja palvelun järjestämisen kannalta järkevästi. (Tällä hetkellä kuitenkin käytännössä tietojärjestelmä Lomitusnettiin liittyvät tekniset syyt estävät paikallisyksiköiden osien yhdistämisen toiseen paikallisyksikköön. Lomitusnetti pyritään uudistamaan kokonaan tulevaisuudessa.)
- Paikallisyksikön alueella on asiakkaille paikallisia toimipisteitä.
- Lomittajien esimiehet ovat lähellä ja heillä on paikallistuntemusta maatalousyritysten olosuhteista.
- Kun Mela on mukana hallintomallissa, maatalouslomituksessa saadaan sosiaalivakuuttamista koskeviin tietoihin ja osaamiseen liittyviä synergiaetuja. (Melassa on tiedot maatalouslomitusasiakkaiden MYEL-vakuutuksesta ja joi-takin etuustietoja. Melan henkilöstöllä on osaamista sosiaalivakuuttamisesta ja siitä, miten eri lakeihin perustuvat järjestelmät liittyvät ja vaikuttavat toisiinsa. Esimerkkinä se, mitä etuuksia maatalousyrittäjälle on tullut myöntää, jotta maatalousyrittäjä voisi saada (pidemmän jakson) sijaisapua työkyvyttömyyden perusteella. Osaamisensa avulla Melan on helpompi laatia maatalouslomituksen ohjeita ja palvella asiakkaita.)
- Mela laatii lomituspalveluista valtakunnallisia tilastoja sekä ohjaa paikallisyksiköjä valtakunnallisesti laajasti mm. ohjeistuksella, tiedotuksella ja koulutuksilla.
- Paikallisyksiköillä on käytettävissä Melan ylläpitämä valtakunnallinen tietojärjestelmä Lomitusnetti, mikä liittyy myös valtakunnalliseen ohjaukseen.
- Lomitusasiakkailta (maatalousyrittäjiltä) on edustus Melan hallinnossa, koska Mela on eläkelaitos.

Heikkoudet

(Kaikki heikkoudet eivät aina koske kaikkia paikallisyksiköitä)

Hallintomalliin liittyvä riski

- Hallintomalli on Melan osalta hieman ristiriidassa eläkelaitoksen toimintaa koskevan periaatteen kanssa (olisi keskityttävä sosiaalivakuuttamiseen). Melan rooli hallintomallissa ei ole täysin looginen, koska maatalouslomitus ei ole sosiaaliturvan toimeenpanoa, vaan sosiaaliturvan toteutumista tukeva hyvinvointipalvelu. Koska Melan rooli hallintomallissa on kuitenkin ollut olemassa 90-luvulta asti, se voidaan hyväksyä.

- Pidemmillä tähtämellä tulevaisuudessa voi tapahtua niin, että jossain päin Suomea ei enää löydy halukasta kuntaa vastuukunnaksi. Jatkossa lomitusalueiden koko on suuri ja tämäkin seikka voi vaikuttaa kuntien halukkuuteen toimia vastuukuntana.
- Jos vastuukunta puuttuisi, Melan tulisi perustaa oma paikallisyksikkö. Eläkelaitoksen toimintaa koskeva periaate estää Melaa palkkaamasta lomittajia palkkalistalleen, joten Melan paikallisyksikkö toimisi ostopalvelulomittajien varassa.
- Hallintomalliin sisältyvien julkisen sektorin palveluiden hyväksyttävyyden valtiontukisääntelyn ja kilpailuoikeuden näkökulmasta on kyettävä perustelemaan.

Paikallisyksikkö osana kuntaa

- Maatalouslomitusta ei rahoiteta kunnan yleiskatteisesta rahoituksesta, vaan sillä on oma korvamerkitty rahoitus ja Mela ohjaa maatalouslomituksen toimintaa. Mm. nämä piirteet voivat aiheuttaa sen, että suuresta henkilöstömäärästä huolimatta kunnan maatalouslomituksen paikallisyksikkö koetaan kunnan muusta toiminnasta erilliseksi toiminnaksi tai koetaan, että se ei ole täysimääräinen osa vastuukunnan organisaatiota.
- Maatalouslomitusta ei rahoiteta kunnan yleiskatteisesta rahoituksesta, vaan sillä on oma korvamerkitty rahoitus. Kuitenkin lomittajat ovat osa kunnan henkilöstöä. Näistä seikoista voi joskus aiheutua erikoisia tilanteita kunnissa.
- Paikallisyksikköjä on 38 (vuonna 2021) ja niiden toimintakulttuureissa on eroja. Toimintaan vaikuttaa paljon vastuukuntien taloustilanne, alueellinen tilanne ja johtamiskulttuuri. Vastuukuntien välillä on eroja siinä, miten paljon kunta panostaa maatalouslomitustehtävän hoitamiseen ja toiminnan kehittämiseen.
- Maatalouslomituksessa vastuukunnalle maksetaan hallintorahaa, jolla sen tulee järjestää tukipalvelut (hallintopalvelut) maatalouslomitukseen itse päättämällään tavalla. Hallintorahan vyöryttämisessä kuntien tukipalveluihin (kunnan yleiskustannukset, kuten palkkahallinto, kirjanpito tai muut toimistopalvelut) on paljon eroja vastuukuntien välillä.
- Vastuukuntien välillä on myös eroja siinä, miten laajasti maatalouslomituksen paikallisyksikkö tosiasiasa saa tukipalveluja hallintorahaa vastaan. Paikallisyksikkö saattaa tehdä sitä työtä paljon itse (mm. luodaan itse palvelussuhteet HR:n ohjelmiin, tehdään palkkaja laskuaineistot taloushallinnon ohjelmiin).
- Myös hallintorahan muussa käytössä on paljon eroja vastuukunnissa. Osa paikallisyksiköistä pystyy suunnittelemaan ja kehittämään toimintaansa ennakkoivasti, mutta osa reagoi vasta arkea haittaaviin ongelmiin.

- Hallintorahan käyttökohteita ei raportoida Melalle. Kunnasta itsestään riippuu, että mihin kunta hallintorahan käyttää.
- Jos erilaisia toimintatapoja tehostettaisiin, voitaisiin saada aikaan jopa vähemmällä rahalla nykyistä enemmän. Hallintorahaa voitaisiin tällöin kohdistaa nykyistä enemmän myös toiminnan kehittämiseen.
- Hankinnoissa ja kilpailutuksissa on riskinä, että maatalouslomituksen erityistarpeita ei huomioida. Paikallisyksiköillä on mahdollisuus hyödyntää kunnan hankintapalveluita.
- Vastuukunnan lomituksen tulojen ja menojen kirjanpidosta ei aina ole saatavissa Melan valtionkorvauksen käsittelyssä tarvitsemia täsmällisiä tietoja oikea-aikaisesti (tarvitaan suoriteperusteista kirjaamista). Melan mahdollisuudet vaikuttaa kuntien taloushallinnon menettelyihin ovat rajalliset.
- Kunnan kannalta on hankalaa, kun valtion korvauksen vahvistamisprosessi ei kulje kunnan muun talousarvioprosessin kanssa samaa rytmiä.
- Kunnan perusteettomasti saaman valtionkorvauksen takaisinperintään liittyvät selvittelyt ovat pitkiä prosesseja. Asian selvittämiseen liittyy monia lisäselvitysja kuulemisvaiheita. Melassa takaisinperintään liittyviä selvittelyjä hoitaa kolme, kuntatarkastuksia tekevää henkilöä. Melan suorittamat valvontaja takaisinperintätehtävät ovat lisääntyneet merkittävästi ilman, että tätä on huomioitu nykyisessä Melan hallintorahassa.
- Valtio korvaa lähtökohtaisesti kaikki lomituspalveluista aiheutuvat kulut kunnille. On mahdollista, että tästä seuraa se, että vastuukunta ja paikallisyksikkö eivät aina ole motivoituneita oma-aloitteiseen toiminnan kehittämiseen/tehostamiseen.
- Onko Melalla riittävästi aktiivisuutta, resursseja ja keinoja kuntien toiminnan taloudellisuuden ja tehokkuuden ohjauksessa ja valvonnassa?

Paikallisyksikön toiminta ja henkilöstön tilanne

- Paikallisyksiköillä on kohtaanto-ongelmia, eli lomittajia ei aina voida sijoittaa maatalousyrityksiin siinä määrin, kuin heitä tulisi pystyä sijoittamaan. Kohtaanto-ongelma johtuu erilaisista syistä. Etenkään kooltaan pienet paikallisyksiköt eivät yksin pysty korjaamaan kohtaanto-ongelmaa.
- Kukin paikallisyksikkö päättää itse asiakaspalvelunsa suunnittelusta. Osalla paikallisyksiköistä on keskitetty asiakaspalvelu, mutta osassa paikallisyksiköistä asiakaspalvelun järjestämistapa voi olla esimerkiksi paikallisyksikön henkilöstöä kuormittava. Erilainen asiakaspalvelu (esim. erilaiset puhelinpalveluajat) eri puolilla Suomea voidaan puolestaan kokea asiakkaiden epäyhtenäisenä kohteluna.

Melan ja paikallisyksikköjen suhde

- Melan asiakasneuvonta voi aiheuttaa paikallisyksiköille ongelmatilanteita, jos asiakas ja paikallisyksikkö saavat Melalta erilaisia neuvoja. Asiaan voi vaikuttaa Melan tapauksesta saamat tiedot.
- Osassa paikallisyksiköistä koetaan, että paikallisyksiköiden ja Melan välistä keskusteluyhteyttä on liian vähän ja keskustelu painottuu ongelmatilanteiden hoitoon eivätkä hyvät asiat nouse esille.
- Melan valvonnan ja tarkastusten tavoite ei ole aina selvä paikallisyksiköille. (Melan suorittama valvonta koostuu vuosittain tehtävien kuntien valtionkorvausselvitysten tarkastamisesta ja kuntatarkastuksista. Kuntatarkastuksissa on kyse toimeksiantosopimuksen noudattamisen valvonnasta (päätösten laillisuus, lainmukaisten palvelujen järjestäminen, hallinnon toiminnan asianmukaisuus ja tasapuolisuus, toiminnan taloudellisuus, asiakastyytyvyisyys). Kuntatarkastusraporteissa tuodaan esiin myös ne asiat, joissa kunta on onnistunut.)
- Melan moninainen rooli paikallisyksiköiden tukijana ja ohjaajana sekä toisaalta valvojana ja perusteettomien valtionkorvausten takaisinperijänä koetaan hankalaksi Melassa ja paikallisyksiköissä. Mela ei voi ohjeistaa paikallisyksiköjä kovin yksityiskohtaisesti, koska Mela on paikallisyksiköiden päätösten oikaisija ja toisaalta myös paikallisyksiköiden valvoja. Melan rooli paikallisyksiköjen tukena ja ohjaajana kärsii, kun toisaalta Mela kohdistaa takaisinperintää paikallisyksiköihin. On mahdollista, että Melalla on tässä hallintomallissa liikaa eri rooleja.
- Mela perii paikallisyksiköiltä perusteettomasti myönnettyihin lomituksiin jo myönnettyt valtionkorvaukset ja paikallisyksikkö puolestaan hoitaa asiakkaisiin kohdistuvan takaisinperinnän. Melan hallinnossa on myös asiakkaiden edustus. Aiheutuuko tästä intressiristiriitaa valvontaan? (Toisaalta Melan hallinnossa on myös lomitussjärjestelmän rahoittajien edustus: STM, VM, MMM).

5.1.2 Hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa – hallintomalli

Tässä hallintomallissa Mela vastaisi maatalouslomituspalveluiden järjestämisestä. Mela tekisi maatalouslomituksen hallintopäätökset. Kuntien hallintopäätöksiä tekevää henkilöstöä olisi siirretty Melan palvelukseen todennäköisesti liikkeenluovutusperiaatteella. Mela käyttäisi maatalouslomituspalvelujen tarjoamisessa kuntien (tai kuntien yhtiöiden) lomituspalveluja sekä tarvittaessa muita ostopalveluja. Kunnat (tai kuntien yhtiöt) perustaisivat maatalouslomituksen paikallisyksiköt lähiesimiehille ja lomittajille. Mela hoitaisi paikallisyksiköiden valtionkorvausasiat kuntien (tai kuntien yhtiöiden) kanssa sekä asiakkaiden

takaisinperinnät. Mela omistaisi Lomitusnetin ja laatisi lomituspalveluista tilastoja sekä ohjaisi tarpeen mukaan kuntien (tai kuntien yhtiöiden) paikallisyksikköjä. Tässä hallintomallissa todennäköisesti jokin Aluehallintovirasto valvoisi ja tarkastaisi Melan toiminnan lainmukaisuutta.

Vahvuudet

- Mallissa olisi lähtökohtaisesti julkisen sektorin lomituspalvelut, mitä moni lomitussasiakas arvostaa. (Katso kuitenkin kohta ”Heikkoudet”, ”Hallintomalliin liittyvä riski”).
- Asiakas voisi valita myös yksityisen sektorin lomituspalvelut (itse järjestetyt palvelut).
- Mallilla pystyttäisiin tuottamaan riittävän yhdenvertaiset, tasapuoliset ja oikeudenmukaiset palvelut eri puolille Suomea.
- Palvelun saajalla olisi hyvä oikeusturva (valitusoikeus ym.)
- Lomituksen rahoitus olisi turvattu, eli määräraha olisi tarkoitettu nimenomaan lomitukseen.
- Hallinnon keskittäminen Melaan todennäköisesti vapauttaisi lomitujärjestelmän sisältä varoja muihin lomituksen tarpeisiin.
- Kuntien (tai kuntien yhtiöiden) saama hallintoraha pienenesi ja se mitoitettaisiin uuteen tilanteeseen (vahvuus valtiontalouden kannalta).
- Rahoituksen kanavointia kunnille (tai kuntien yhtiöille) voitaisiin mahdollisesti yksinkertaistaa nykyisestä.
 - Korvaisiko valtio edelleen kaikki lomituspalveluista aiheutuvat kulut kunnille (tai kuntien yhtiöille)?
 - Muuttuisiko kuntien (tai kuntien yhtiöiden) rahoitus lähemmäksi korvaus per lomitustunti –rahoitustapaa?
 - Voitaisiinko valtion korvauksen vahvistamisprosessia saada kulkemaan paremmin kunnan muun talousarvioprosessin kanssa samaa rytmiä?
- Melaan olisi keskitetty valtakunnallisesti maatalouslomituksen hallintopäätöksiä tekevän henkilöstön henkilöstöhallinto, taloushallinto, lakipalvelut, IT-järjestelmät, lomituksen korvausten maksu, lomituksen laskutus ja osin myös lomituksen asiakaspalvelu.
- Mallissa järjestämisvastuu olisi selkeästi Melalla. (Olisi kuitenkin varauduttava ennalta (mm. toimeksiantosopimuksella) erilaisiin tilanteisiin, joissa esim. asiakkaalta jäisi lomituspalvelu saamatta eri syiden vuoksi. Tässä hallintomallissa olisikin vielä suunniteltava, mikä olisi Melan vastuulla ja mikä kunnan (tai kunnan yhtiön) vastuulla.)

- Melassa maatalouslomituksen toimintakulttuuri ja hallinnon prosessit yhdenmukaistuisivat ja päätöksenteossa saisi kollegoiden tukea entistä paremmin.
- Laajaa lain tulkintaa vaativat päätökset (kuten työkyvyttömyyssijaisapu) voitaisiin keskittää Melassa tietyille henkilöille.
- Kunnilla ei olisi enää virheellisistä päätöksistä aiheutuvaa takaisinperintäriskiä.
- Toimeksiantosopimuksilla pystyttäisiin muuttamaan paikallisyksiköiden alueita (lomituspalvelujen tarjonnan alueita) joustavasti ja palvelun järjestämisen kannalta järkevästi.
- Paikallisyksikön alueella olisi asiakkaille paikallisia Melan ja kunnan (tai kunnan yhtiön?) yhteisiä toimipisteitä.
- Lomittajien esimiehet olisivat lähellä ja heillä olisi paikallistuntemusta maatalousyritysten olosuhteista.
- Kun Mela olisi mukana hallintomallissa, maatalouslomituksessa saataisiin sosiaalivakuuttamista koskeviin tietoihin ja osaamiseen liittyviä synergiaetuja. (Melassa olisi tiedot maatalouslomitussasiakkaiden MYEL-vakuutuksesta ja joi-takin etuustietoja. Melan henkilöstöllä olisi osaamista sosiaalivakuuttamisesta ja siitä, miten eri lakeihin perustuvat järjestelmät liittyvät ja vaikuttavat toisiinsa. Esimerkkinä se, mitä etuuksia maatalousyrittäjälle on tullut myöntää, jotta maatalousyrittäjä voisi saada (pidemmän jakson) sijaisapua työkyvyttömyyden perusteella. Osaamisensa avulla Melan olisi helpompi laatia maatalouslomituksen ohjeita ja palvella asiakkaita.)
- Mela laatisi lomituspäätöksiä tilastoja sekä ohjaisi tarpeen mukaan kuntien (tai kuntien yhtiöiden) paikallisyksiköitä. Millaista Melan ohjaus olisi käytännössä? Määrärahoilla taloudellisuuden ja tehokkuuden ohjaamista?
- Paikallisyksiköillä olisi käytettävissä Melan ylläpitämä valtakunnallinen tietojärjestelmä Lomitusnetti.
- Lomitusasiakkailta (maalousyrittäjiltä) olisi edustus Melan hallinnossa, koska Mela on eläkelaitos.
- Valvonta olisi eriytetty todennäköisesti valvonnan ammattilaiselle jollekin Aluehallintovirastolle.

Heikkoudet

Hallintomalliin liittyvä riski

- Hallintomalli olisi Melan osalta hieman ristiriidassa eläkelaitoksen toimintaa koskevan periaatteen kanssa (olisi keskityttävä sosiaalivakuuttamiseen). Melan rooli laajenisi tässä hallintomallissa mm. lomituspäätösten tekemiseen. Tämä ei olisi täysin loogista, koska maatalouslomitusta ei ole sosiaaliturvan

toimeenpanoa, vaan sosiaaliturvan toteutumista tukeva hyvinvointipalvelu. Hallintopäätösten tekeminen ja etuuksien maksaminen on kuitenkin luonteeltaan sellaista, että se voisi sopia myös eläkelaitoksen rooliin. (Lisäksi Melalla on jo vastaava tehtävä poronhoitajien sijaisavusta annetun lain mukaan.)

- Työryhmän ennen työpajoja tekemän kyselyn mukaan alle puolella nykyisistä lomitusten vastuukunnista olisi alustavasti kiinnostusta toimia vain lomituspalvelujen tarjoajina ilman roolia lomituksen päätöksenteossa.
- Pidemmällä tähtäimellä tulevaisuudessa voisi tapahtua niin, että jossain päin Suomea ei enää löytyisi halukasta kuntaa lomituspalvelujen tarjoajaksi.
- Jos lomituspalveluja tarjoava kunta puuttuisi, Melan tulisi hoitaa lomitus tällä alueella muilla ostopalveluilla. Eläkelaitoksen toimintaa koskeva periaate esittäisi Melaa palkkaamasta lomittajia palkkalistalleen.
- Hallintomalliin sisältyvien julkisen sektorin palveluiden hyväksyttävyyden kilpailuoikeuden ja valtioneuvoston näkökulmasta olisi kyettävä perustelevaan.
- Jos kunnissa olisi tämän hallintomallin mukaisesti vain lomituspalvelujen tarjonta, tämä korostaisi sitä piirrettä, että lomituspalvelu on ”taloudellista toimintaa” kilpailuoikeuden näkökulmasta. Kuntien tulisi mahdollisesti yhtiöittää lomituspalvelujen tarjontansa.
- Tässä hallintomallissa tulisi selvittää, mitä toimenpiteitä edellyttäisi, että Mela voisi käyttää lomituspalvelujen tarjoamisessa ensisijaisesti kuntien/ kuntien yhtiöiden lomituspalveluja. Todennäköisesti markkinat tulisi tutkia (mitä erilaisia palvelun tarjoajia markkinoilla on) ja lomituspalvelut tulisi kilpailuttaa.
- Jos lomituspalvelujen tarjonta olisi kilpailutettu ja kunnat/ kuntien yhtiöt voittaisivat kilpailutuksessa, millainen toimeksiantosopimus pitäisi laatia? (Toimeksiantosopimukset olisivat todennäköisesti määräaikaista kilpailutusten johdosta.)
- Todellisen kilpailun puuttuessa markkinoilta kunnat/ kuntien yhtiöt olisivat todennäköisesti ainoita ja mahdollisesti myös kalliita palvelun tarjoajia ainakin monilla alueilla Suomessa.
- Siirtymä kuntien omista julkisen sektorin palveluista kuntien yhtiöiden palveluihin tulisi tehdä suunnitellusti, aikaa käyttäen. Olennaista olisi saada kentälle viesti, että jatkossa lomituksessa ei enää olisi julkisen sektorin omia palveluja, vaan palvelut kilpailutetaan ja markkinat avautuvat.
- Lomituspalvelumarkkinoilta puuttuu yksityisiä lomituspalveluyrityksiä tai ainakin suuria yksityisiä lomituspalveluyrityksiä. Yksityisten lomituspalvelun tarjoajien synnyn ja laajentumisen haasteena on ainakin matala valtionkorvauksen taso, asiakkaiden määrän lasku ja tilojen pitkät etäisyydet (kannattavuus). Yritystoiminnassa on myös alueellisia eroja.

Toiminta kahdessa organisaatiossa

- (Mallissa järjestämisvastuu olisi selkeästi Melalla.) Olisi kuitenkin varauduttava ennalta (mm. toimeksiantosopimuksella) erilaisiin tilanteisiin, joissa esim. asiakkaalta jäisi lomituspalvelu saamatta eri syiden vuoksi. Tässä hallintomallissa olisikin vielä suunniteltava, mikä olisi Melan vastuulla ja mikä kunnan (tai kunnan yhtiön) vastuulla.
- Päätöksenteko ja lomituspalvelujen tarjonta eivät olisi samassa organisaatiossa (Mela ja kunta/ kunnan yhtiö).
 - Kuntien paikallisyksiköiden johto siirtyisi pääsääntöisesti Melaan, joten ketkä johtaisivat kuntien/ kuntien yhtiöiden paikallisyksiköitä?
 - Tulisi löytää uudet henkilöt tekemään joitakin sellaisia tehtäviä, joita Melaan siirtynyt paikallisyksiköiden entinen johto on ennen tehnyt. Mitä nämä tehtävät olisivat käytännössä? (Esim. rahoitukseen ja rekrytointiin liittyvät tehtävät?)
 - Miten varmistettaisiin, että kunnan/ kunnan yhtiön paikallisyksikkö varaisi riittävästi lomittajia? Kuinka suunniteltaisiin sopiva lomittajaresurssi ainakin vuodeksi kerrallaan?
 - Miten tilakäynnit ja niistä raportointi Melalle hoidettaisiin? (Mela olisi pystyttävä tekemään työturvallisuuspuutteisiin perustuvia kieltopäätöksiä.)
 - Päätöksenteon ja lomituspalvelun tarjonnan eriytyminen kahteen organisaatioon voisi hidastaa lomituspalvelun järjestämistä. (Miten esim. sijaisavun tarveharkinta tehtäisiin?) Myöskään muutoksiin ei välttämättä voitaisi reagoida nopeasti.
 - Päätöksenteon ja lomituspalvelun tarjonnan eriytyminen kahteen organisaatioon voisi aiheuttaa kysymyksiä myös mm. lomituspäivän äkillisissä pidentämisissä ja lomituspalvelujen äkillisissä keskeyttämisissä.
 - Tulevaisuuden uuden Lomitusnetin tulisi olla ajoissa valmis siirtymävaiheessa tähän hallintomalliin siirryttäessä.
 - ➔ Toimintaprosessit ja yhteistyö (etenkin lomituspäätösten tekijöiden ja lomittajien lähiesimiesten kesken) tulisi suunnitella erikseen huolellisesti ja niissä tulisi hyödyntää sähköisiä välineitä ja myös toimeksiantosopimusmääräyksiä.

Paikallisyksikkö osana kuntaa

- Pitkälti samoja heikkouksia kuin nykyisessä Mela ja kunnat -hallintomallissa.
- Kuntien (tai kuntien yhtiöiden) nykyään saama hallintoraha pienenesi ja se mitoitettaisiin uuteen tilanteeseen (saattaisi olla heikkous kuntatalouden kannalta).

- Kunnille (tai kuntien yhtiöille) jäisi riski lomituspalvelujen tarjonnan taloudellisuudesta ja tehokkuudesta.
- Kuntien voisi olla vaikea mitoittaa lomittajatyövoimaa.

Paikallisyksikön toiminta ja henkilöstön tilanne

- Pitkälti samoja heikkouksia kuin nykyisessä Mela ja kunnat -hallintomallissa.

5.1.3 Uusi valtion virasto –hallintomalli

Tässä hallintomallissa sosiaali- ja terveysministeriön (STM) hallinnonalalle perustettaisiin uusi valtion virasto, joka vastaisi maatalouslomituspalveluiden järjestämisestä. Melan ja kuntien maatalouslomitustehtävät olisi siirretty virastolle. Virasto muodostaisi (ainakin toiminnan alkuvaiheessa) yhden valtakunnallisen kokonaisuuden ja virasto olisi koko maatalouslomitushenkilöstön työnantaja (katso kuitenkin kohta ”Heikkoudet”, ”Hallintomalliin liittyvä riski”). Tässä hallintomallissa todennäköisesti jokin Aluehallintovirasto valvoisi ja tarkastaisi viraston toiminnan lainmukaisuutta.

Erlaisia valtion virasto –hallintomalleja pohdittaessa maatalouslomitustehtävä tulisi ensisijaisesti siirtää jollekin olemassa olevalle valtion virastolle, jonka maatalouslomitustoimintaa STM ohjaisi. Tämä johtuu siitä, että vaikka maatalouslomitusta on henkilöstömäärällä mitaten hyvin suuri tehtäväkokonaisuus, se on kuitenkin varsin rajattu tehtäväkokonaisuus. (Arvio ei muutu, vaikka tehtäväkokonaisuuteen lisättäisiin turkistuottajien ja poronhoitajien lomituspalvelut.) Sopivia olemassa olevia valtion virastoja ei ole kuitenkaan noussut esiin.

Vahvuudet

- Mallissa olisi lähtökohtaisesti julkisen sektorin lomituspalvelut, mitä moni lomitussasiakas arvostaa. (Katso kuitenkin kohta ”Heikkoudet”, ”Hallintomalliin liittyvä riski”).
- Asiakas voisi valita myös yksityisen sektorin lomituspalvelut (itse järjestetyt palvelut).
- Mallilla pystyttäisiin tuottamaan riittävän yhdenvertaiset, tasapuoliset ja oikeudenmukaiset palvelut eri puolille Suomea.
- Palvelun saajalla olisi hyvä oikeusturva (valitusoikeus ym.)
- Lomituksen rahoitus olisi turvattu, eli määräraha olisi tarkoitettu nimenomaan lomitukseen.

- Koko lomituksen keskittäminen virastoon todennäköisesti vapauttaisi lomitussjärjestelmän sisältä varoja muihin lomituksen tarpeisiin.
- Rahoituksen kanavoitua alueille voitaisiin mahdollisesti yksinkertaistaa nykyisestä.
- Malli olisi selkeä. Tulisi listata viraston perustamissääöksessä säädettävät asiat (ainakin viraston tehtävät, ohjaus, johtaminen, nimittämiset ja miten asiakkaat huomioidaan).
- Virastoon olisi keskitetty valtakunnallisesti koko maatalouslomituksen henkilöstön henkilöstöhallinto, taloushallinto, lakipalvelut, hankintatoimi, IT-järjestelmät, lomituksen korvausten maksu, lomituksen laskutus ja myös lomituksen asiakaspalvelu.
- Viraston työsuojelupäällikkö ja työsuojeluvaltuutetut voisivat keskittyä lomituksen haasteisiin.
- Mallissa järjestämistä vastuu olisi selkeästi virastolla.
- Päätöksenteko ja lomituspäalvelujen tarjonta olisivat samassa organisaatiossa. Se nopeuttaisi lomituspäalvelun järjestämistä. Myös muutoksiin voitaisiin reagoida nopeasti (katso kuitenkin kohta "Heikkoudet", "Hallintomalliin liittyvä riski").
- Virastossa maatalouslomituksen toimintakulttuuri ja hallinnon prosessit yhdenmukaistuisivat ja päätöksenteossa saisi kollegoiden tukea entistä paremmin.
- Laajaa lain tulkintaa vaativat päätökset (kuten työkyvyttömyyssijaisapu) voitaisiin keskittää virastossa tietyille henkilöille.
- Virasto pystyisi muuttamaan toimipisteidensä alueellista sijaintia joustavasti ja palvelun järjestämisen kannalta järkevästi.
- Virastolla olisi asiakkaille paikallisia toimipisteitä.
- Lomittajien esimiehet olisivat lähellä ja heillä olisi paikallistuntemusta maatalousyritysten olosuhteista.
- Virasto laatisi itse lomituspäalveluista tilastoja sekä ohjaisi omaa toimintaansa.
- Valvonta olisi eriytetty todennäköisesti valvonnan ammattilaiselle jollekin Aluehallintovirastolle.

Heikkoudet

Hallintomalliin liittyvä riski

- Hallintomalliin sisältyvien julkisen sektorin palveluiden hyväksyttävyyden kilpailuoikeuden ja valtiontukisääntelyn näkökulmasta olisi kyettävä perustelevaan.
- Valtion virasto –hallintomalli saatettaisiin joutua hajauttamaan tulevaisuudessa valtion virastoon ja valtion yhtiöön myös siksi, että lomituspalvelut eivät ole perinteistä valtion toimintaa (VM:n asiantuntijoiden toteamus). Lomituspalvelujen tarjoaminen, eli lomittajat lähiesimiehineen, siirtyisivät hajautuksessa valtion omistamaan yhtiöön.
- Valtion virastoon jäisi hajautuksessa vain maatalouslomituksen hallintotehtävät, arviolta alle 10 % koko maatalouslomituksen toiminnasta.
- On myös mahdollista, että pitkällä tähtäimellä valtion yhtiön omistus siirrettäisiin yksityisille tahoille.
- Tässäkin hallintomallissa, hajautuksen tapahduttua, tulisi selvittää, mitä toimenpiteitä edellyttäisi, että valtion virasto voisi käyttää lomituspalvelujen tarjoamisessa ensisijaisesti valtion yhtiön lomituspalveluja. Todennäköisesti markkinat tulisi tutkia (mitä erilaisia palvelun tarjoajia markkinoilla on) ja lomituspalvelut tulisi kilpailuttaa.
- Jos lomituspalvelujen tarjonta olisi kilpailutettu ja valtion yhtiö voittaisi kilpailutuksessa, millainen toimeksiantosopimus pitäisi laatia? (Toimeksiantosopimus olisi todennäköisesti määräaikainen kilpailutuksen johdosta.)
- Todellisen kilpailun puuttuessa markkinoilta valtion yhtiö olisi todennäköisesti ainoa ja mahdollisesti myös kallis palvelun tarjoaja ainakin monilla alueilla Suomessa.
- Siirtymä valtion viraston omista julkisen sektorin palveluista valtion yhtiön palveluihin tulisi tehdä suunnitellusti, aikaa käyttäen. Olennaista olisi saada kentälle viesti, että jatkossa lomituksessa ei enää olisi julkisen sektorin omia palveluja, vaan palvelut kilpailutetaan ja markkinat avautuvat.
- Lomituspalvelumarkkinoilta puuttuu yksityisiä lomituspalveluyrityksiä tai ainakin suuria yksityisiä lomituspalveluyrityksiä. Yksityisten lomituspalvelun tarjoajien synnyn ja laajentumisen haasteena on ainakin matala valtionkorvauksen taso, asiakkaiden määrän lasku ja tilojen pitkät etäisyydet (kannattavuus). Yritystoiminnassa on myös alueellisia eroja.
- Jos lomituspalvelujen tarjonta siirrettäisiin valtion yhtiöön, osa yllä mainituista, pelkkään valtion virastoon liittyvistä vahvuuksista poistuisi.

Viraston toiminta

- Kun maatalouslomitukseen nykyisestä Mela ja kunnat hallintomallista siirryttäisiin valtion virasto –hallintomalliin, on hyvin todennäköistä, että siirtymävaiheessa lomitusjärjestelmän henkilöstökustannukset nousisivat valtion palvelukseen siirryttäessä. (Heikkous valtionalouden kannalta.)
- Kun Mela ei olisi mukana hallintomallissa, maatalouslomituksessa ei saataisi sosiaalivakuuttamista koskeviin tietoihin ja osaamiseen liittyviä synergiaetuja. (Melassa on tiedot maatalouslomitusasiakkaiden MYEL-vakuutuksesta ja joi-takin etuustietoja. Melan henkilöstöllä on osaamista sosiaalivakuuttamisesta ja siitä, miten eri lakeihin perustuvat järjestelmät liittyvät ja vaikuttavat toisiinsa. Esimerkkinä se, mitä etuuksia maatalousyrittäjälle on tullut myöntää, jotta maatalousyrittäjä voisi saada (pidemmän jakson) sijaisapua työkyvyttömyyden perusteella. Osaamisensa avulla Melan on helpompi laatia maatalouslomitukseen ohjeita ja palvella asiakkaita.)
- Lomitusasiakkailta (maatalousyrittäjiltä) ei olisi edustusta valtion viraston hallinnossa. (Toisaalta voitaisiin säätää, että lomitusasiakkaille ja muille sidosryhmille olisi vietävä asioita keskusteltavaksi vakituiseen neuvottelukuntaan.)

Toiminta kahdessa organisaatiossa

- Jos hallintomalliin liittyvä lomituspalvelujen yhtiöittämisestä koskeva riski toteutuisi, maatalouslomitusta hoidettaisiin kahden organisaation yhteistyöllä (virasto ja valtion yhtiö tai yksityisomisteinen yhtiö). Tällöin hallintomallia koskisi pitkälti samat, kahdessa organisaatiossa toimimiseen liittyvät heikkoudet, kuin hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa –hallintomallissa.

5.2 Työpajoissa esitetyt huomiot kolmesta hallintomallista

5.2.1 Yleistä työryhmän järjestämistä työpajoista

Maatalouslomitukseen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä järjesti yhteensä kahdeksan alueellista työpajaa, joissa käsiteltiin kolmea lomitukseen vaihtoehtoista hallintomallia sekä kartoitettiin maatalouslomitustoiminnan paikallisia ja valtakunnallisia kehittämistarpeita. Työpajoihin osallistui kultakin alueelta palveluiden käyttäjien edustajia, lomittajien edustajia, lomittajien lähiesimiesten edustajia sekä paikallisyksiköiden johtajat. Lähtökohta oli, että kultakin alueelta oli yksi edustaja kustakin ryhmästä. Työpajat

järjestettiin Teams-verkkokokouksina. Työpajojen kokoonpano on selostettu tarkemmin raportin liitteessä.

Ennen työpajatyöskentelyä työryhmä lähetti maatalouslomituksen asiakkaille, hallinnolle ja lomittajille hallintomalleja koskevan kyselylomakkeen, jolla pyrittiin laajasti kartoittamaan vastauksia tiettyihin hallintomalleja koskeviin kysymyksiin. Kyselyn liitteeksi lähetettiin työryhmässä laadittu asiakirja kolmesta vaihtoehtoisesta hallintomallista, joiden heikkouksia ja vahvuuksia oli analysoitu. Hallintomallivaihtoehtoina olivat 1) nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli, 2) hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa –hallintomalli (luvun 4.9 hallintomalli) ja 3) uusi valtion virasto –hallintomalli (luvun 4.14 hallintomalli). Etukäteiskyselyn vastausten tulokset käytiin läpi työpajoissa.

Tämän lisäksi työryhmä järjesti yhden työpajan lomituspalveluyrityksille. Myös lomituspalveluyritysten vastattavaksi lähetettiin heille suunnattu hallintomalleja koskeva kyselylomake. Siihen saatiin kiireisen aikataulun vuoksi kuitenkin vain neljä vastausta.

Seuraavaksi käsitellään työpajoissa esille nousseet näkemykset kustakin hallintomallista sekä kyselylomakkeiden perusteella saadut vastaukset kuhunkin hallintomalliin liittyen.

5.2.2 Nykyinen Mela- ja kunnat –hallintomalli

Työpajoissa tuli vahvasti esiin se, että nykyistä hallintomallia pidettiin esillä olevista vaihtoehtoista parhaana. Nykyistä hallintomallia ja maatalouslomitusta nähtiin mahdollisena kehittämistä. Kehittämistä pidettiin parempana vaihtoehtona kuin kokonaan uutta hallintomallia.

Palveluiden käyttäjien näkemyksen mukaan nykyinen hallintomalli toimii hyvin ja on asiakkaan näkökulmasta toimivin malli: hallintomalli takaa paikallistuntemusta ja paikallisyksiköiden kehittäminen on joustavampaa. Maatalouslomituksessa paikallistuntemus on tärkeätä, ei niinkään se, missä hallinto on. Nykyisen hallintomallin vahvuutena pidettiin sitä, että päätöksenteko ja lomituspalveluiden järjestäminen ovat samassa organisaatiossa.

Lomituspalveluyrityksille järjestetyssä työpajassa katsottiin, että nykyinen hallintomalli ei erityisemmin kannusta perustamaan uusia yrityksiä. Suurin syy tälle on itse järjestetyn lomituksen alhainen korvaustaso. Myös korvausprosessia pidettiin kankeana ja sijaisten järjestäminen sairastumistilanteissa on yrittäjille vaikeata.

Nykyisessä hallintomallissa ja lomitustajärjestelmässä yksi keskeinen haaste on lomittajien kokoaikainen työllistäminen. Asiakkaille ja lomitushallinnolle suunnatussa etukäteiskyselyssä kartoitettiin arviota siitä, miten todennäköisenä vastaaja piti sitä, että maatalousyrittäjät ja muut asiakkaat ostaisivat erilaisia palveluja, joita lomittajat osaisivat suorittaa, jos

lomittajat työskentelisivät kunnan työnsä lisäksi työsuhteessa tai yrittäjänä yksityisessä yrityksessä, osuuskunnassa tai esim. yhdistyksessä. Kysymykseen saatiin 506 vastausta ja reilu puolet piti tätä todennäköisenä (3,37 asteikolla 1 – 6). Lisäksi kysyttiin, onko vastaajan asuinkunnan alueella yksityisiä yrityksiä, osuuskuntia tai esim. yhdistyksiä, joissa kunnan palveluksessa oleva lomittaja voisi tehdä toista työtä työsuhteessa (ei yrittäjänä). Kyllä -vastauksia oli 93, ei -vastauksia 131 ja en osaa sanoa -vastauksia 300.

Lomituspalveluyrityksiltä kysyttiin muiden ennakkokyselyistä poiketen myös siitä, että olisiko heillä tarvetta palkata osa-aikaiseksi työvoimaksi kuntien osa-aikaisia lomittajia. Puolet vastanneista näki, että tällaista tarvetta voisi olla. Itse järjestetyn lomituksen osalta lomituspalveluyritysten kokemus oli, että osa maatalousyrittäjistä ostaa vain valtion korvaamia lomituspalveluja ja osa ostaa myös lomituspäivän keston ylittäviä lisätunteja.

Nykyisen hallintomallin vahvuutena on pidetty sitä, että julkinen toimija vastaa pääosin lomituspalvelujen tuottamisesta. Etukäteiskyselyssä kysyttiin vastaajien arviota siitä, kuinka todennäköisesti koko Suomen alueelle syntyisi kattavasti riittävän suuria yksityisiä lomituspalveluyrityksiä, osuuskuntia tai esim. yhdistyksiä, jos maatalouslomituksen hallintomalli perustuisi tulevaisuudessa siihen, että lomitusasiakas tai lomituspalvelun järjestävä viranomais ostaisi aina lomituspalvelut pelkästään yksityisiltä lomituspalveluyrityksiltä, osuuskunnilta tai esim. yhdistyksiltä. Vain alle puolet vastaajista piti tätä todennäköisenä (kysymykseen saatiin 513 vastausta ja yleisarvosana asteikolla 1 – 6 oli 2.46).

Yhteenvetona voidaan työpajoissa käytyjen keskustelujen pohjalta todeta, että työpajoissa esitettyjen näkemysten perusteella nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli on ehdolla olevista vaihtoehdoista paras, mutta nykyistä maatalouslomitusjärjestelmää tulisi kehittää.

5.2.3 Hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa – hallintomalli

Etukäteiskyselyssä esitettiin kaksi kysymystä tähän hallintomalliin liittyen. Toinen niistä oli suunnattu paikallisyksiköiden johtajille. Paikallisyksikön johtajaa oli ennen vastaamista pyydetty neuvottelemaan kunnan vastuuhenkilöiden kanssa ja arvioimaan sitä, kuinka kiinnostunut kunta olisi alustavasti pelkän lomituspalvelun tarjoajan roolista. Vastauksia saatiin yhteensä 43 ja yleisarvosana asteikolla 1 – 6 oli 2.95. Täten etukäteiskyselyn perusteella vain alle puolet piti pelkkää lomituspalvelujen tarjoajan roolia kunnalle kiinnostavana.

Enemmistö vastaajista ei pitänyt todennäköisenä, että kunnan hallinnollinen työmäärä vähenisi tässä hallintomallissa. Enemmistö vastaajista piti todennäköisempänä, että kunnalla olisi vaikeuksia mitoittaa lomittajamääränsä vuosittain oikealle tasolle ja että lomituspalvelun järjestämiseen tulisi asiakkaalle viivettä.

Myös työpajoissa lomitushallinnon edustajien taholta nousi esiin näkemys, että kovinkaan moni kunta ei varmaankaan olisi kiinnostunut, jos tehtävänä olisi vain palvelujen tarjoaminen, etenkin kun alueet ovat nyt suurentumassa. Hallinnon pienentyessä merkitys kunnalle vähenee.

Hyvänä puolena tässä hallintomallissa työpajoissa nähtiin se, että kun päätösten antajana olisi vain yksi taho, päätökset olisivat nykyistä yhdenmukaisempia. Myös ruotsinkielinen palvelu voisi hoitua nykyistä paremmin, jos päätökset annettaisiin Melassa.

Tämän hallintomallin osalta kannettiin kuitenkin kaikkien tahojen osalta huolta siitä, tulisiko palvelun saamiseen viivettä, jos päätös annettaisiin Melassa ja palvelu tarjottaisiin kunnassa. Äkillisten sijaisapujen järjestäminen voisi olla vaikeata. Nykyisin kun sijaisapuhakemus tulee, lomitusesimies voi heti valmistella päätöksen Lomitusnettiin johtajalle ja ryhtyä järjestämään lomitusta. Kunnan varautuminen lomittajien työmäärään olisi tässä hallintomallissa vaikeampaa ja pohdittiin sitä, kuka vastaisi siitä, jos lomittajia olisi varattu liikaa.

Lisäksi työpajoissa nousi esiin, että hallintomalli voisi olla siltäkin kannalta hankala, että tiloilla tehdään nykyisin tilakäyntejä työturvallisuuteen ja työajan mitoitukseen liittyen. Hallintopäätöksillä otetaan kantaa työajan mitoitukseen ja nykyisin tilakäyntejä tekevät lomittajien esimiehet, jotka tässä hallintomallissa jäisivät kuntiin. Mikäli hallintopäätökset antaisi Mela, tilalla käyvien henkilöiden määrä voisi lisääntyä. Lisäksi tuotiin esiin, että vuoropuhelu lomitusesimiehen ja paikallisyksikön johtajan välillä on merkittävä ja oleellinen osa työtä. Tässä hallintomallissa lomittajat ja työnjohtaja voisivat jäädä oman onnensa varaan.

Lomituspalveluyrityksille pidetyssä työpajassa tämän hallintomallin osalta nähtiin hyvänä, että hallintoa hoitaisi vain yksi taho, mikä voisi yhdenmukaistaa menettelyä ja hallinnon kankeus voisi vähentyä. Jos tässä hallintomallissa kunnat perustaisivat yhtiöitä, saattaisi käydä niin, että kuntien yhtiöt ja yksityiset yritykset eivät kuitenkaan olisi täysin samalla viivalla Melan kilpailutuksissa. Epäiltiin, että kunnat saattaisivat pääomittaa yhtiöitään ja kuntien yhtiöt eivät välttämättä laskisi lomituspalveluihin liittyviä kaikkia kulujaan mukaan, kun tekisivät Melalle tarjouksia. Näin kilpailu ei välttämättä olisi tasapuolista. Toisaalta erillisenä yhtiönä toimiessaan kuntien tulisi laskea lomituksen kulunsa tarkemmin ja se voisi lisätä toiminnan selkeyttä.

Kilpailutuksessa olennaista olisi se, miten isoja maantieteellisiä alueita kilpailutettaisiin. Suuria yksityisiä lomitussyrityksiä ei ole. Pienet yrityksetkään eivät voisi edes yhdessä tehdä tarjouksia riittävän suurille alueille, koska pieniä yrityksiä ei ole tarpeeksi. Ensin pitäisi keskittyä luomaan uusia lomitussyrityksiä. Kunnan lomituspalvelujen tarjonnan muuttaminen yhtiön muotoon olisi iso muutos. Yrityksille järjestetyssä työpajassa nähtiin, että mieluummin kannattaisi kehittää maatalouslomituserjestelmää tukemalla itse järjestettyä lomitusta nykyistä paremmin.

Yhteenvetona tämän hallintomallin osalta voidaan todeta, että suurin osa työpajaan osallistujista piti parempana hallintomallia, jossa päätösten antaminen ja palveluiden tarjoaminen on saman katon alla. Palvelun järjestymiseen voisi tulla viivettä ja työpajoissa myös epäiltiin kuntien kiinnostusta hoitaa pelkkää palvelujen tarjontatehtävää. Etukäteiskyselyn vastausten perusteella vain alle puolet vastuukunnista piti palvelujen tarjoamistehtävää kiinnostavana. Myös lomituspälyrytykset kannattivat mieluummin nykyjärjestelmän kehittämistä tukemalla itse järjestettyä lomitusta nykyistä paremmin.

5.2.4 Uusi valtion virasto –hallintomalli

Etukäteiskyselyssä oli tähän hallintomalliin liittyen kolme kysymystä. Ensiksi kysyttiin, että kannattiko vastaaja sitä, että maatalouslomituksen hallintotyö ja lomituspälyryjen tarjonta säilyisivät molemmat valtion viraston omana toimintana myös tulevaisuudessa. Enemmistö kantaa ottaneista kannatti tätä: kyllä -vastauksia oli 245, ei -vastauksia oli 122. En osaa sanoa -vastauksia oli 157. Lisäksi kysyttiin, kannattiko vastaaja sitä, että hallintomalli kehittyisi tulevaisuudessa niin, että maatalouslomituksen hallintotyö jäisi valtion virastoon ja lomituspälyryjen tarjonta eriyttäisiin yhtiöön. Enemmistö kantaa ottaneista ei kannattanut tätä: kyllä -vastauksia oli 90, ei -vastauksia oli 239 ja en osaa sanoa -vastauksia oli 190.

Kysymykseen, tulisiko valtion virastoon perustaa neuvottelukunta, jossa maatalouslomituksen sidosryhmät voisivat keskustella keskeisistä maatalouslomituksen toimintaan liittyvistä seikoista, saatiin 360 kyllä -vastausta, 56 ei -vastausta ja 106 en osaa sanoa -vastausta.

Työpajoissa tämän hallintomallin osalta asiakkaita huoletti paikallistuntemuksen häviäminen. Lomitushallinnon edustajien näkemyksen mukaan hyvää olisi se, että palvelujen tarjoajana olisi julkinen taho ja malli olisi vastaus kuntien roolin mahdolliseen epävarmuuteen. Riskinä pidettiin kuitenkin puhtaalta pöydältä aloittamista. Miten varmistettaisiin se, että Melan osaava henkilöstö siirtyisi valtiolle? Lisäksi nähtiin, että maatalouslomitustoiminta tulisi mieluummin liittää jo olemassaolevaan virastoon.

Työpajoissa esitettiin myös näkemyksiä, että palvelun tarjonnan olisi oltava samassa virastossa eikä palvelun tarjonta saisi eriytyä omaan yhtiöön. Yhtiöittämisajatus huolestutti lomittäjia. Hallintomallia pidettiin kalliina ja raskaana. Lisäksi mallin kankeus sijaisaputauksissa huolestutti.

Lomituspälyrytyksille pidetyssä työpajassa todettiin, että tässä hallintomallissa olisi paljon samoja ominaisuuksia kuin edellisessä hallintomallissa, jossa Mela antaa hallintopäätökset ja kunta tarjoaa lomituspälyryt. Jos tässä hallintomallissa perustettaisiin valtion omistama lomitusyhtiö, lomitushallinnolla olisi yksi iso valtionyhtiö ja monta pientä

yksityistä lomitussyritystä. Entä jos iso valtion yhtiö myytäisiin yksityisille? Kuka sen ostaisi? Esitettiin näkemyksiä, että voisi käydä kuten sosiaali- ja terveystalujen osalta, että jokin iso yritys tulisi omistajaksi ja tavoitteena olisi vain voiton hankkiminen. Laatu voisi kärsiä. Maatalouslomituksen asiakkaat saattaisivat joutua ”ota tai jätä”-tilanteeseen.

Tämän hallintomallin osalta voidaan todeta yhteenvedona, että työpajoissa pidettiin riskinä kokonaan uudenlaisen virasto -hallintomallin pohjalta aloittamista. Yhtiöittäminen huolestutti. Työpajoissa esitettiin myös näkemyksiä, että mikäli vastuukuntia ei löytyisi, olisi mahdollista valtion viraston sijaan antaa lomituspalvelujen järjestäminen tehtäväksi hyvinvointialueelle.

5.3 Työpajoissa esille nousseet maatalouslomituksen kehittämisehdotukset

Työpajat järjestettiin ensisijassa sen selvittämiseksi, minkälaisia ajatuksia palvelun käyttäjillä, lomittajilla, lomitusesimiehillä, paikallisyksiköiden johtajilla sekä lomituspalveluyrityksillä on työryhmän tarkempaan tarkasteluun valitsemista maatalouslomituksen hallintomalleista. Työryhmä piti kuitenkin tarkoituksenmukaisena samassa yhteydessä kerätä maatalouslomitukseen liittyviä valtakunnallisia ja paikallisia kehittämisideoita työpajoihin osallistuvilta. Asiakkaille ja lomitushallinnolle järjestettyyn kahdeksaan alueelliseen työpajaan osallistuville oli etukäteen lähetetty pohdittavaksi viisi avointa kysymystä, joilla pyrittiin kartoittamaan maatalouslomituksen kehittämistarpeita. Kysymykset olivat seuraavat:

1. Mitkä asiat maatalouslomituksessa ovat erityisen hyvin tai mitä asioita voitaisiin levittää esim. maatalouslomituksen hyvinä käytäntöinä koko Suomen alueelle?
2. Miten voitaisiin parantaa lomittajien saatavuutta ja koko-aikaista työllistymistä?
3. Miten saataisiin lisää yksityisiä yrityksiä, osuuskuntia tai esim. yhdistyksiä tarjoamaan lomituspalveluja kunnille ja lomitusasiantunneille?
4. Miten voitaisiin parantaa lomituspalvelujen laatua?
5. Mitkä ovat maatalouslomituksen pahimmat kipukohtat lomitusasiantunneen, lomittajan ja lomitushallinnon näkökulmasta ja miten kipukohtat voitaisiin ratkaista?

Myös lomituspalveluyrityksille pidettyä työpajaa varten lähetettiin etukäteen pohdittavaksi vastaavan tyyppisiä, yrityksille suunnattuja kysymyksiä. Työpajoissa käytiin vilkasta keskustelua etukäteen lähetettyjen kysymysten pohjalta ja työpajoissa esitettiin runsaasti erilaisia kehittämisehdotuksia maatalouslomitustoiminnan kehittämiseksi.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevan työryhmän toimeksianto liittyy ai-noastaan maatalouslomituksen hallintomallien analysointiin eikä työryhmä näin ollen ota työryhmäraportissaan kantaa työpajoissa esille nousseiden kehittämis ehdotusten toteut-tamiseen. Työryhmä pitää kuitenkin tärkeänä, että työryhmäraporttiin kirjataan työpä-joissa tehty työ ja keskeisimmät asiakkailta, lomittajilta, lomitusesimiehiltä ja paikallisyksi-köiden johtajilta sekä lomituspalveluyrityksiltä tulleet paikallisen ja valtakunnallisen tason kehittämis ehdotukset.

Ehdotukset liittyvät osin lomituspalvelulaissa säädettyihin asioihin, osin paikallisyksi-köiden toimintaan, johtamiseen ja esimiestyöhön, Melan ja paikallisyksiköiden väliseen yhteistyöhön, lomittajien työehtoihin sekä lomituspalveluyritysten toimintaedellytysten parantamiseen. Ehdotukset on seuraavassa jaoteltu valtakunnallisen ja paikallisen tason ehdotuksiin. Valtakunnallisista kehittämis ehdotuksista on lisäksi eroteltu ne ehdotukset, jotka edellyttäisivät lainsäädännön muuttamista.

Lainsäädäntöön liittyvät valtakunnallisen tason kehittämis ehdotukset

- Lomitettavan tilan työajanmitoituksen määrittäminen. Työpajoissa tuli esiin asiakkaiden ja lomitushallinnon taholta, että työajan mitoitukseen tarvit-taisiin lisää joustavuutta. Työajanmitoitus on sama kalenterivuoden ympäri vuodenajasta riipumatta. Mitoitus on niin tiukka, ettei lomittajien tauoille jää aikaa. TTS-Manageria ei käytetä kaikkien tuotantosuuntien työajan mitoituk-seen, joten onko tämä yhdenvertaista.
- Lomitettavan työn laajentaminen/ mahdollisuus ostaa muutakin kuin koti-eläinten hoitotyötä lomittajalta. Tämä kehittämis ehdotus liittyi lomittajien ko-koaikaiseen työllistämiseen ja lomituspalveluyritysten määrän lisäämiseen.
- Tuetun maksullisen lomittaja-avun hinnan alentaminen ja tuntimäärän lisää-minen nykyisestä 120 tunnista esim. 200 tuntiin. Ehdotettiin myös, että tulisi olla mahdollisuus siirtää oikeutta tuettuun maksulliseen lomittaja-apuun maatalousyrittäjien kesken. Tämä kehittämis ehdotus liittyi lomittajien kokoai-kaiseen työllistämiseen.
- Eräissä paikallisyksiköissä koettiin, että Melalla on ristiriitainen rooli valvojana ja neuvojana, joten pitäisikö valvonta siirtää muuhun organisaatioon.
- Kuntien riskin pienentäminen (valtionkorvausten takaisinperintäriski on nyt vain vastuukunnalla).
- Olisi varmistettava, että valtionkorvausta maksetaan työsuojeluvaltuutetun kuluihin (joka paikallisyksikköön tarvittaisiin vain lomitustoimintaan keskit-tyvä työsuojeluvaltuutettu).

- Ostopalvelulomittajille haluttaisiin kunnan maksamat matkakorvaukset. Tämä lisäisi ostopalvelulomittajien kiinnostusta ottaa vastaan kauempana olevia työkohteita ja parantaisi lomituspalveluyritysten asemaa.
- Itse järjestetyn lomituksen korvauksen tason nostaminen. Tämä kehittämis ehdotus liittyi siihen, miten saataisiin lisää lomituspalveluja tarjoavia yrityksiä, osuuskuntia ja yhdistyksiä sekä parannettua nykyisten lomituspalveluyritysten toimintaedellytyksiä.
- Lomituspalveluyritysten työpajassa pidettiin tarpeellisena tehdä itse järjestetty lomitus maatalousyrittäjille nykyistä houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi.
- Kunnan pitäisi pystyä antamaan enemmän tietoja lomitettavasta yrityksestä itse järjestettyä lomitusta tarjoaville lomituspalveluyrityksille (esim. lomituspäivän pituus, lomitustehtävät ym. maatalousyrittäjän suostumuksella).
- Itse järjestetyn lomituksen korvausprosessia pidettiin kankeana ja sen kehittämistä tavoiteltavana.

Muut valtakunnallisen tason kehittämis ehdotukset

- Digitalisaation lisääminen, Lomitusnetin kehittäminen, sähköisen asioinnin lisääminen.
- Tiiviimpi yhteistyö Melan ja paikallisyksiköiden kesken. Olisi lisättävä hyvien käytäntöjen levittämistä paikallisyksiköiden välillä.
- Tulisi perustaa paikallisyksiköiden päätöstentekijöiden pooli tueksi paikallisyksiköille vaikeampien lomituspäätösten antamiseen.
- Lomittajien työsuhteeseen liittyvät asiat: tilojen väliset etäisyydet kasvavat ja lomittajien työpäivät pitenevät työmatkojen johdosta. Työpajoissa nousi vahvasti esille, että työmatka tulisi kokonaan tai vähintään puolet siitä huomioida lomittajan työajaksi. Lisäksi erillisenä ehdotuksena esitettiin, että lomittajan työajaksi tulisi huomioida mm. maatalousyrittäjien yhteydenotot lomittajaan ennen lomitusta, viestintä lomatoimiston kanssa, työvarusteiden hakeminen toimistolta ja työvaatteiden huolto. Asiassa on ratkaisevaa, voiko Mela myöntää valtionkorvausta tällaiseen työaikaan. Ehdotettiin myös lomittajille omaa työaikamuotoa (nykyisin KVTES-yleistyöaika 153 tuntia 4 viikossa).
- Lomittajien palkkaus kuntoon, palkkauksen valtakunnallinen tasapuolisuus.
- Valtakunnallinen määrittely, miten puhelinpalvelu tulee järjestää. Työpajoissa nousi esiin, että palvelun käyttäjien kannalta ei ole yhdenvertaista, että puhelinpalvelu on järjestetty kovin eri tavalla eri paikallisyksiköissä.
- Osatyökykyisille lomittajille tulisi olla mahdollista jatkaa keventäen eläkeikään. Tulisi mahdollistaa osatyökykyisen lomittajan ja harjoittelijan yhtäaikaisten työskentely.

Paikallisen tason kehittämisehdotukset

- Laadittaisiin asiakkaalle yhteistyösuunnitelma työolosuhdekartoituskäynnin yhteydessä.
- Mietitään keinoja, joilla tasataan vuosilomien tasaista jakautumista.
- Ruotsinkielisen palvelun varmistaminen. Palvelua tulee saada omalla äidinkielellään sekä päätösten että lomituspalvelun osalta.
- Poistetaan keinotekoiset paikallisyksikön sisällä olevat rajat (tietyt lomittajat on jaettu tietyille lomitusohjaajille), jolloin helpotetaan lomittajien kokoai-kaista työllistymistä.
- Olisi hyvä olla sijaisapupalavereita sijaisavun toteuttamisen tueksi: mukaan voisivat tulla tilat, lomittajat, hallinto ja työsuojeluvaltuutettu.
- Hallintoon viikkopalaverit, palvelujen kehittämispäivät henkilöstölle.
- Yhteistyön lisääminen paikallisten maatalousoppilaitosten kanssa (konekoulutukset ja tätä kautta varmistetaan myös, että saadaan uusia lomittajia alalle).
- Älypuhelinien hyödyntäminen työohjeissa ja video-ohjeistuksia lomittajille. Tiloilla voitaisiin pitää enemmän konekoulutuksia, joissa tilan väki ja lomittaja samanaikaisesti tutustuvat uuteen laitteeseen.
- Hallinnolle ja lomittajille koulutusta. Lomittajien koulutustarpeiden aktiivinen kartoittaminen. Myös asiakaspalvelukoulutusta haastavien tilanteiden käsittelystä.
- Lomittajien työhyvinvoinnin tukeminen.
- Yhteistoimintatyöryhmien toiminnan kehittäminen.
- Paikallisyksiköiden tulisi pyrkiä siihen, että he sitoutuisivat tarjoamaan tietyn määrän lomitustyötä ostopalvelulomitusyrityksille. Työtä olisi tarjottava myös hyvissä ajoin ennen lomitusta.
- Kuntien tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa koulutuksiin mukaan myös lomituspalvelu-yrityksiä ja tehdä yhteistyötä sijaisen järjestämiseksi, kun yksityinen palvelun tarjoaja sairastuu.

Työryhmä toteaa, että osa ehdotuksista on sellaisia, että niitä on mahdollista ryhtyä toteuttamaan Melan tuella jo paikallisyksiköiden yhdistymisprosessin yhteydessä. Työryhmässä on työryhmän työn aikana noussut esiin monenlaisia muitakin kehittämissuhteita.

Työryhmä pitää tärkeänä, että kehittämissuhteiden jatkuvalle käsittelemiselle olisi toimiva yhteistyöelin. Melassa toimii lomitussuhteiden neuvottelukunta, joka on perustettu lomitussuhteiden hallinnon, rahoituksen, palvelujen tuottajien, palvelujen käyttäjien ja lomitussuhteiden henkilöstön yhteistyöelimeksi. Neuvottelukunnassa on asiakkaiden, lomittajien ja lomitussuhteiden hallinnon työntekijäjärjestöjen, kuntatyöntekijän, kuntaliiton sekä ministeriöiden (STM, VM, MMM) edustus. Neuvottelukunta on asiantuntijaelin, jonka tehtävänä on seurata lomitussuhteiden toteutumista, antaa suosituksia periaatteellisiin kysymyksiin, osallistua ohjeiden valmisteluun ja tehdä esityksiä lomitussuhteiden kehittämisessä.

Lomitussuhteiden neuvottelukunnan alaisuudessa toimii lomitussuhteiden seurantar ryhmä, jonka on tarkoitus kokoontua neuvottelukuntaa useammin. Seurantar ryhmän tehtävänä on edistää lomitussuhteiden paikallisyksiköiden toiminnan yhdenmukaisuutta, lainmukaisuutta, tehokkuutta ja taloudellisuutta sekä keskustella lomitussuhteiden toimeenpanon käytännön ongelmista ja kehittämistarpeista. Seurantar ryhmän tehtäviin kuuluu tarvittaessa myös toimiminen sosiaali- ja terveysministeriön kuuluvien säädösvalmistelu ym. asioiden valmistelun tukena. Työryhmä toteaa, että jatkossa olisi tarkoituksenmukaista käsitellä kehittämissuhteita Melassa toimivassa lomitussuhteiden neuvottelukunnassa ja erityisesti sen lomitussuhteiden seurantar ryhmässä.

6 Työryhmän johtopäätökset

6.1 Työryhmän suosittelema hallintomalli

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä on työnsä aikana kuullut esityksiä maatalouden tulevaisuus- ja kehitysnäkymistä ja saanut tietoa nykyisen Mela ja kunnat –hallintomallin toimivuuteen liittyvistä haasteista. Työryhmä on myös käsitellyt luvussa 4 kuvatut muut hallintomallivaihtoehdot ja kuullut useita asiantuntijoita eri hallintomalleihin liittyen. Työryhmän käsittelemän kunkin hallintomallivaihtoehdon kohdalla luvussa 4 ilmenevät ne perusteet, miksi työryhmä ei ole pitänyt kyseistä hallintomallia tarkoituksenmukaisena maatalouslomituksessa. Lomituspalvelut ovat osin subjektiivisia oikeuksia. Mm. siksi työryhmässä ei ole pidetty realistisena esimerkiksi vaihtoehtoa, jossa lomituspalvelujen hallintomalli rakennettaisiin täysin ostopalvelujen varaan.

Työryhmä valitsi saamiensa selvitysten ja keskustelujensa perusteella tarkemmin tarkasteltavaksi kolme hallintomallia: 1) nykyisen Mela ja kunnat –hallintomallin, 2) hallinto Melassa ja lomittajat lähiesimiehineen kunnissa –hallintomallin (luvun 4.9 hallintomallin) ja 3) uusi valtion virasto –hallintomallin (luvun 4.14 hallintomallin). Näihin hallintomalleihin liittyvät vahvuudet ja heikkoudet on käsitelty tarkemmin luvussa 5. Työryhmän järjestämistä työpajoista saadun palautteen perusteella nykyistä hallintomallia pidettiin esillä olleista kolmesta vaihtoehdosta parhaana. Työpajoista saadun palautteen perusteella on parempi kehittää maatalouslomituksen toimintaa nykyisessä hallintomallissa kuin siirtä kokonaan uuteen hallintomalliin. Hallintomallin uudistamista ei työpajoissa nähty ratkaisuna nykyisessä lomitusjärjestelmässä oleviin haasteisiin.

Maatalouslomituksen nykyiseen Mela ja kunnat –hallintomalliin sisältyy riski siitä, että tulevaisuudessa voi tapahtua niin, että jossain päin Suomea ei enää löytyisi halukasta kuntaa paikallisyksikön perustajaksi, eli maatalouslomituksen vastuukunnaksi. Huoli riskin toteutumisesta heräsi sosiaali- ja terveysministeriössä jälleen, kun pääministeri Sipilän hallituksen maakuntauudistukseen perustuneen hallintomallin valmistelu keskeytyi. Kuitenkin myöhemmin vuoden 2020 aikana Melan tekemän kuntakyselyn perusteella selvisi, että kunnat olivat edelleen halukkaita ryhtymään maatalouslomituksen vastuukunniksi. Asiantila on edelleen vahvistunut, kun Mela on käynyt paikallisyksikköjen yhdistämistä koskevia keskusteluja. Näyttääkin siltä, että kunnilla on myös lähitulevaisuudessa innokkuutta ryhtyä maatalouslomituksen vastuukunnaksi. Riski siitä, että vastuukuntia ei löytyisi hoitamaan lomituspalvelujen järjestämistehtävää, ei tämänhetkisen tiedon valossa näytä kovin todennäköiseltä lähitulevaisuudessa (10 – 15 vuoden sisällä).

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö julkaistiin tammi-kuussa 2021. Selvitystyössä päädyttiin siihen, että maatalouslomitusta ei esitetty siirrettäväksi itsehallinnollisille alueille.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä on edellä esitetyn perusteella katsonut parhaaksi suositella, että maatalouslomituksen toimintaa jatketaan nykyisellä hallintomallilla. Nykyisen hallintomallin vahvuutena on, että päätöksenteko ja palveluiden tarjoaminen on saman katon alla. Vahvuutena on myös se, että hallintomallissa on lähtökohtaisesti julkisen sektorin tarjoamat lomituspalvelut. Itse järjestetty lomitus on kuitenkin tärkeitä säilyttää julkisten palvelujen rinnalla hyvänä vaihtoehtona kunnan lomituspalveluille. Nykyisessä hallintomallissa pystytään myös turvaamaan hyvin paikallistuntemus. Työryhmä näkee myös synergiaetuja siinä, että Mela maatalousyrittäjien sosiaaliturvan toimeenpanijana on vahvasti mukana lomituserjestelmän toimeenpanossa, jossa tarvitaan myös osaamista sosiaaliturvaetuuksista ja eläkevakuuttamisesta.

Paikallisyksiköiden yhdistymisprosessi on parhaillaan käynnissä. Paikallisyksikköjen yhdistymisten myötä vuoden 2023 alusta Melalla on toimeksiantosopimus vain 12 paikallisyksikön kanssa. Paikallisyksiköiden toiminnan ohjaaminen ja yhdenmukaistaminen on tällöin huomattavasti nykyistä helpompaa. Yhdistymisten myötä nykyisen hallintomallin puitteissa avautuu paljon toiminnan kehittämismahdollisuuksia.

Koska Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä suosittelee, että maatalouslomituksen toimintaa jatkettaisiin nykyisellä Mela ja kunnat –hallintomallilla, on tarpeen arvioida tätä hallintomallia myös valtioneuvoston ja kilpailuneutraaliteettisääntelyn kannalta. Näihin arviointeihin liittyviä seikkoja käsitellään luvuissa 6.3 ja 6.4. Työryhmän asiantuntijakuulemisissa on tullut esiin, että maatalouslomituksen lainsäädäntöä ja toimintaa olisi tarpeen selkeyttää myös näiden näkökulmien osalta. Etenkin kuntien toimintamuoto lomituspalvelujen tarjonnassa olisi tarpeen selkeyttää.

Parlamentaarisen selvitystyön lopputuloksen selvittyä ja muut vaihtoehtoiset maatalouslomituksen hallintomallit käsiteltyään Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä suosittelee, että maatalouslomituksen toimintaa jatkettaisiin nykyisellä Mela ja kunnat –hallintomallilla. Nykyisessä hallintomallissa on monia vahvuuksia verrattuna vaihtoehtoisiin hallintomalleihin. Lisäksi työryhmä toteaa, että lomitustaloudellista olisi selkeytettävä siten, että lainsäädännössä nimenomaisesti todettaisiin, että kunta voi tarjota lomituspalveluja omana toimintanaan. Kuntien tulisi saada asiasta riittävä oikeusvarmuus.

Saatuun selvitystä nykyisen hallintomallin toimivuudesta, työryhmä kuitenkin katsoo, että maatalouslomituksen toimintaa olisi tarpeen jatkossa kehittää yli hallituskausien ja seurata kehittämistoimien toteutumista. Osa tarpeellisista

kehittämistoimenpiteistä ovat paikallisen ja osa valtakunnallisen tason kehittämistoimenpiteitä. Työryhmä ehdottaa, että maatalouslomitukseseen liittyviä kehittämisehdotuksia voitaisiin jatkossa käsitellä mm. Melan lomitusasioiden neuvottelukunnassa ja erityisesti sen alaisessa lomitusasioiden seurantaryhmässä. Tarvittaessa Melan lomitusasioiden neuvottelukunta tai lomitusasioiden seurantaryhmä voisi tehdä kehittämisehdotuksia sosiaali- ja terveysministeriölle sellaisista esityksistä, jotka edellyttävät lainsäädäntömuutoksia tai lisää määrärahaa maatalouslomitusjärjestelmään.

6.2 Työryhmän näkemys Melan valvontatehtävästä

Nykyisen Mela ja kunnat –hallintomallin kehittämiseen liittyen Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkastelevassa työryhmässä on selvitetty mahdollisuutta siirtää Melan nykyisin hoitama paikallisyksiköiden valvontatehtävä osin tai kokonaan Aluehallintovirastolle. Työpajoista saadun palautteen perusteella Melalta toivotaan enemmän neuvonnallista roolia. Mela toimii nykyisin paikallisyksiköiden antamien lomituspäätösten osalta oikaisuviranomaisena sekä kuntien maatalouslomitustoiminnan ohjaajana ja valvojana.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaissa ei ole tarkemmin säädetty siitä, miten paikallisyksiköitä koskeva valvonta tulee suorittaa. Sosiaali- ja terveysministeriö on kuitenkin antanut Melalle 19.11.2011 päivätyyn ohjauskirjeeseen (STM /3722/2011) lomituspalveluiden lainmukaisuuden valvonnasta ja perusteettoman valtion korvauksen takaisinperinnästä. Kunnan ja Melan välisessä toimeksiantosopimuksessa on myös kohta koskien Melan suorittamaa valvontaa. Melan edustajalla on oikeus tehdä valvonta- ja tarkastuskäyntejä paikallisyksiköön ja tutustua paikallisyksikön sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastuksen aineistoon sekä kirjanpito- ja muuhun aineistoon toimeksiantosopimuksen noudattamisen valvomiseksi.

Tarkastuksen tavoitteena on varmistaa, että lomituspalvelut toteutuvat lainmukaisesti, taloudellisesti ja laadukkaalla tavalla, ja että paikallisyksikkö noudattaa niitä velvoitteita, joihin se on toimeksiantosopimuksella sitoutunut.

Paikallisyksikön toiminnan arviointi jaetaan viiteen eri osa-alueeseen.

1. Toimintaympäristö ja hallinnon toiminta

Arvioinnin kohteena ovat tältä osin hallinnon resurssien riittävyys, ammattitaito, asianmukaisuus ja paikallisyksikön oma valvonta. Tarkastus pohjautuu hallintohenkilöiden haastattelussa saatuihin tietoihin, tarkastuksessa esille tulleisiin päätöksentekoa koskeviin havaintoihin, Lomitusnetin perusteella laadittuihin tilastoihin sekä Melan ja paikallisyksiköiden

toteuttamien asiakastyytyväisyyskyselyiden tuloksiin ja Melaan tulleeeseen palautteeseen paikallisyksikön toiminnasta.

2. Lomituspalveluiden toteutuminen säädetyssä laajuudessa

Lomituspalveluiden toteutuminen säädetyssä laajuudessa tarkastetaan ottaen huomioon seuraavat tekijät: vuosilomapäivien määrä/ maatalousyrittäjä, sijaisapua käyttäneiden määrä ja sijaisapupäivien määrä/ maatalousyrittäjä, tuetun maksullisen lomittaja-avun käyttäjien määrä ja lomitustuntien määrä/ maatalousyrittäjä.

Tarkastuksessa käytetään Lomitusnetin tietojen perusteella laadittuja tilastoja, lomituspalveluiden tulokortilla asetettujen tavoitteiden tuloksia koskevia tietoja, Melan ja paikallisyksiköiden toteuttamien asiakastyytyväisyyskyselyjen tuloksia sekä hallintohenkilöiden haastattelussa saamia tietoja.

3. Palveluiden taloudellinen järjestäminen

Lomituspalvelulain 15 §:n mukaan paikallisyksikön on järjestettävä lomituspalvelut joustavasti ja taloudellisesti. Lomituspalvelulain 35 §:n mukaan valtion varoista suoritetaan lomituspalveluista aiheutuvat, toiminnan asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeellisenä pidettävät kustannukset vähennettynä lain mukaisiin tehtäviin liittyvillä tuloilla. Tarkastuksen tavoitteena on selvittää, onko lomituspalveluiden tuottaminen järjestetty paikallisyksikössä kustannusten näkökulmasta asianmukaisesti ja taloudellisesti. Kunnan ja Melan välisellä toimeksiantosopimuksella kunta toimeksisaajana on myös sitoutunut huolehtimaan siitä, että maatalousyrittäjien lomituspalvelut on järjestetty tehokkaasti ja taloudellisesti.

Palveluiden taloudellisen järjestämisen osalta tarkastetaan seuraavia asioita: lomittajien määrä/ työaika vastaa palvelujen kysyntää, lomittajan työaika on käytetty lomituspalvelujen tuottamiseen, lomituspalvelut toteutetaan maatalousyrittäjälle määritellyn lomituspäivän mukaisesti ja että lomituspäivän keston pidentämiselle on lainmukainen peruste. Palveluiden taloudellisuutta arvioitaessa käytetään Lomitusnetin tiedoista laadittuja tilastoja, kuntien tekemissä valtionkorvausselvityksissä olevia tietoja, Melan ja paikallisyksiköiden toteuttamien asiakastyytyväisyyskyselyiden tuloksia sekä hallintohenkilöiden haastattelussa saatuja tietoja. Lisäksi tehdään satunnaisotannalla valittujen lomittajien työvuorosunnittelun tarkastus yhdeltä varainhoitovuodelta (5 % tai vähintään 5 lomittajaa).

Palveluiden taloudellista järjestämistä koskevan vaatimuksen osalta tarkastuksen perusteella johtopäätösten tekeminen on nykyisin valvojana olevalle Melalle joskus haasteellista. Lainsäädännössä ei nykyisin ole tarkempia säännöksiä siitä, mitä asioita toiminnan taloudellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon.

4. Toiminnan lainmukaisuus

Toiminnan lainmukaisuuden osalta tarkastetaan sitä, että paikallisyksikkö on järjestänyt palvelut maatalousyrittäjien lomituspäalvelulain (1231/1996) ja –asetuksen sekä Melan ohjeiden mukaisesti. Lisäksi tarkastetaan se, että edellisessä kuntatarkastuksessa sovitut toimenpiteet on toteutettu.

Toiminnan lainmukaisuuden osalta tarkastellaan erityisesti annettujen päätösten lainmukaisuutta. Tarkastus pohjautuu Lomitusnetissä ja kunnassa olevissa asiakirjoissa oleviin tietoihin satunnaisotannalla valittujen hakemusten osalta (5 % vuosiloma- ja sijaispuhakemuksista), hallintohenkilöiden haastattelussa saatuihin tietoihin, edelliseen kuntatarkastuskertomukseen sekä paikallisyksikön lisätietopyyntöihin antamiin vastauksiin.

Päätösten lainmukaisuudessa havaitut puutteet johtavat useimmiten valtionkorvauksen takaisinperintään, jos kysymyksessä on perusteettomasti myönnetty lomituspäalvelu.

5. Hyvien lomituspäalvelukäytäntöjen toteutuminen.

Hyvien lomituspäalvelukäytäntöjen osalta tarkastetaan tiedotusta, yhteistyön sujuvuutta ja sitä, onko alueella toimiva yhteistyöryhmä. Lisäksi tarkastetaan maatalouslomittajien osaamista, ammattitaidon ylläpitämistä ja kehittämistä. Hyvien lomituspäalvelukäytäntöjen toteutumisen arvionnissa käytetään tietolähteinä lomituspäalveluiden tuloskortilla asetettujen tavoitteiden tuloksia koskevia tietoja, Melan ja paikallisyksikköiden toteuttamien asiakastytyväisyyskyselyiden tuloksia, hallintohenkilöiden haastattelussa saatuja tietoja sekä Melaan tullutta palautetta paikallisyksikön toiminnasta.

Melan tekemien tarkastusten tehtävä on ensisijaisesti ohjata ennakoivasti paikallisyksikköiden toimintaa. Tarkastuksen avulla pyritään mahdollisimman hyvissä ajoin selvittämään ja ratkaisemaan mahdolliset ongelmat, joita palvelujen järjestämisessä ja valtion varojen käytössä on esiintynyt.

Melan tekemä paikallisyksikköiden toiminnan tarkastus, joka kattaa edellä mainitut viisi eri osa-alueita, on varsin kokonaisvaltainen tarkastus. Työryhmän järjestämissä työpajoissa tuli palautetta siitä, että Melalla on ristiriitainen rooli toiminnan ohjaajana ja valvojana. Työryhmä pohti mahdollisuutta siirtää valvontaa kokonaan tai osin Aluehallintovirastolle. Siirtoa pohdittaessa todettiin, että kysymyksessä on valvontatehtävä, johon liittyy osin lomituspäalvelulainsäädännössä säädettyjen edellytysten toteutumisen sekä osin Melan ja kunnan välisen toimeksiantosopimukseen liittyvien ehtojen toteutumisen valvonta. Edellä selostetuista tarkastuksen osa-alueista päätösten lainmukaisuusvalvonta olisi helpoiten irroitettava kokonaisuus. Työryhmässä todettiin myös se, että kaikilta osin valvontaa ei olisi mahdollista siirtää pois Melasta ja että eri tehtävien jakaminen Melan ja Aluehallintoviraston kesken olisi vaikeaa.

Työryhmä toteaa, että nykyisin valvonta muodostaa tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden, jolla pyritään varmistamaan se, että lomituspalvelut toteutuvat lainmukaisesti, taloudellisesti ja laadukkaalla tavalla, ja että paikallisyksikkö noudattaa niitä velvoitteita, joihin se on toimeksiantosopimuksella sitoutunut. Työryhmä ei nähnyt tarkoituksenmukaisena pilkkoa valvontaa osiin eri tahoille. Koska Melan ohjaava ja valvonnallinen rooli on ristiriitainen, toiminnot olisi kuitenkin hyvä organisoida Melassa mahdollisimman pitkälti toisistaan erillisinä ja välttää työyhdistelmiä, jossa sama henkilö työskentelee sekä ohjaavissa että valvonnallisissa tehtävissä. Nykyistä vahvempi eriyttäminen edellyttäisi Melan hallintorahan lisäämistä lisäresurssien mahdollistamiseksi.

Edellä selostetuista tarkastuksen osa-alueista valvojana toimivan Melan kannalta hankalin asia on toiminnan taloudellisuutta koskevan vaatimuksen täyttymisen valvonta. Tämän vaatimuksen täyttymisen arviointi muodostaa toisaalta kunnan kannalta suurimman taloudellisen riskin. Nykymuodossaan tämä tarkastuksen osa-alue sisältää paljon harkinnanvaraisuutta ja toiminnan taloudellisen järjestämisen arvioinnin kriteereitä ei ole lainsäädännössä läpinäkyvästi säädetty. Kunnalla on palvelun järjestämisen velvoite, jota toisaalta pitää punnita vastakkain toiminnan taloudellisen järjestämisen kanssa. Työpajoissa tuli myös kehittämisehdotuksena esiin se, että kuntien taloudellista riskiä valtionkorvausten takaisinperinnän osalta pitäisi pystyä pienentämään.

Tilannetta selkeyttäisi, jos lainsäädännössä olisi nykyistä tarkkarajaisemmin säädetty, mitä kriteereitä otetaan huomioon toiminnan taloudellisuutta arvioitaessa ja valtion korvauksen takaisinperintää harkittaessa. Tyhjentyvien kriteerien säätäminen laissa voi kuitenkin olla haasteellinen tehtävä, koska tilanteet vaihtelevat paikallisyksiköissä. Silti tilannetta parantaisi jo se, että toiminnan taloudellisuuden arvioinnin kriteerit määriteltäisiin vähintään yleisellä tasolla samantyyppisesti kuin Mela on ne määritellyt tarkastustoiminnassaan. Melalla ja paikallisyksiköillä on välillä erilainen näkemys siitä, onko toiminta järjestetty riittävän taloudellisesti ja tehokkaasti. Näissä erimielisyystilanteissa asia käsitellään hallintoriitana hallinto-oikeudessa.

Sen lisäksi, että olisi tarpeen pohtia, voitaisiinko lomituspalvelulakiin luoda kriteerit kunnan maatalouslomituspalvelujen taloudellisen järjestämisen arviointiin, tulisi myös arvioida valtiontuen takaisinperintäprosessin kehittämistarvetta. Koska taloudellinen riski voi olla yksittäiselle vastuukunnalle suuri, voisi olla tarpeen säätää lomituspalvelulakiin menettely, jota on noudatettava ennen kuin valtionkorvauksen takaisinperintään voidaan ryhtyä.

Maatalouslomituksen yleinen johto, ohjaus ja valvonta on sosiaali- ja terveysministeriöllä, eli sosiaali- ja terveysministeriö valvoo myös Melaa lomitusjärjestelmän toimeenpanijana. Tulisi pohtia, voitaisiinko sosiaali- ja terveysministeriön roolia vahvistaa valvontakokonaisuudessa, joka liittyy taloudellisuus- ja tehokkuusvaatimuksiin perustuviin kuntiin

kohdistuviin takaisinperintöihin. Olisi mahdollista, että sosiaali- ja terveysministeriö valtion edustajana esimerkiksi antaisi Melalle pyynnöstä lausunnon siitä, tulisiko Melan ryhtyä valtionkorvauksen takaisinperintään valtion puolesta. Lausunnossa voitaisiin ottaa kantaa myös siihen, tulisiko Melan viedä asia tarvittaessa hallintoriitana hallinto-oikeuteen, jos Mela tekemänsä tarkastuksen perusteella katsoo, että paikallisyksikkö ei ole järjestänyt toimintaa riittävän taloudellisesti ja syntyy erimielisyys valtionkorvausten takaisinperinnästä. Valtionkorvauksen takaisinperiminen toiminnan taloudellisuusperusteella on voimassa olevan lomituspalvelulain puitteissa huomattavasti tulkinnanvaraisempi tilanne kuin valtionkorvauksen takaisinperintä lomituspäätösten lainmukaisuuden perusteella.

6.3 Nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta

6.3.1 Valtiontuki, yritys ja taloudellinen toiminta

Valtiontuki määritellään sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 107(1) artiklassa jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontuen antaminen on lähtökohtaisesti kielletty. SEUT 107 artiklan (2) ja (3) kohdissa säädetään kuitenkin poikkeuksia pääsääntöön, eli valtiontuet voivat kuitenkin olla erikseen sallittuja.

Valtiontuen käsitettä on selvennetty komission tiedonannossa 2016/C 262/01, jossa komissio selittää valtiontuen käsitteen osatekijöitä: yrityksen olemassaolo (”taloudellinen toiminta”), toimenpiteen johtuminen valtiosta, toimenpiteen rahoittaminen valtion varoista, edun myöntäminen, toimenpiteen valikoivuus ja sen vaikutus kilpailuun (kilpailun vääristyminen) ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppaan kohdistuva vaikutus). Valtiontuen tunnusmerkkien tulee täytyä samanaikaisesti.

Käytännössä valtiontukea ovat sellaiset julkisten viranomaisten toimenpiteet, joista yritys saa sellaista etua, jota se ei olisi saanut tavallisissa markkinaolosuhteissa. Yritys pääsee saamansa edun johdosta parempaan asemaan kuin muut markkinoilla toimivat yritykset, jotka eivät saa kyseistä etua.

Valtiontukisääntelyä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja on ”yritys”. Yritys on EU:n valtiontukisääntelyssä laaja käsite. Yrityksen käsitteellä tarkoitetaan mitä tahansa yksikköä, joka harjoittaa ”taloudellista toimintaa”, riippumatta yksikön oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja

tarjotaan tietyillä markkinoilla. Käänteisesti: toiminta, jota ei suoriteta markkinoilla ei ole luonteeltaan taloudellista toimintaa.

Se, onko yksikkö yritys vai ei, riippuu siis sen toiminnan luonteesta. Verovaroilla rahoitettu julkisyhteisön osa voi olla yritys, jos se harjoittaa taloudellista toimintaa. Yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista toimintaa että ei-taloudellista toimintaa katsotaan yritykseksi vain taloudellisen toiminnan osalta.

Valtiontukisääntöjen soveltaminen ei riipu siitä, onko yksikön tavoitteena tuottaa voittoa. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat tarjota markkinoilla tavaroita ja palveluja, eli harjoittaa taloudellista toimintaa.

Se, onko tietyille palveluille markkinat, voi riippua siitä, kuinka kyseiset palvelut on järjestetty valtiossa. Lisäksi poliittisten valintojen tai taloudellisen kehityksen seurauksena tietyn toiminnan luokittelu voi muuttua ajan mittaan. Ei-taloudellinen toiminta voi muuttua taloudelliseksi toiminnaksi ja päinvastoin.

Valtiontuen käsitettä koskevassa komission tiedonannossa todetaan, että ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa toiminnoista, jotka lähtökohtaisesti eivät koskaan olisi taloudellista toimintaa. Tiedonannossa pyritään sen sijaan selventämään taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan eroa useilla tärkeillä aloilla. Tiedonannossa käsitellään erikseen sosiaaliturvaa, terveydenhuoltoa, koulutus- ja tutkimustoimia sekä kulttuuria ja kulttuuriperinnön edistämistä, mukaan lukien luonnonsuojelua. Nämä ovat toimintoja, joissa ei välttämättä ole kyse taloudellisesta toiminnasta. Tällöin nämä toiminnot ovat valtiontukien valvonnan ulkopuolella.

6.3.2 Julkisen vallan käyttö

SEUT 107(1) artiklaa ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. Yleisesti ottaen, jos valtio ei ole päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja, eivät toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, ole taloudellisia toimintoja. Esimerkkejä ovat armeija tai poliisi, ilma- tai meriliikenteen valvonta ja turvallisuus, saastumisen estämisen valvonta ja muun muassa van- kilarangaistusten organisointi, rahoittaminen ja täytäntöönpano.

Jos julkisyhteisö harjoittaa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa julkisen vallan käytöstä, julkisyhteisö toimii yrityksenä tämän toiminnon osalta. Jos taloudellista toimintaa ei

voida erottaa julkisen vallan käytöstä, kaikki julkisyhteisön toiminnot liittyvät edelleen julkisen vallan käyttöön, eivätkä ne sen vuoksi kuulu yrityksen käsitteen piiriin.

6.3.3 Nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli käytännössä

Suomen maatalouslomitussuostelmän nykyisessä Mela ja kunnat –hallintomallissa Mela vastaa maatalouslomitussuosteluiden järjestämisestä, mutta Mela on siirtänyt järjestämisvastuun toistaiseksi voimassa olevin toimeksiantosopimuksin joillekin kunnille. Kunta hoitaa maatalouslomitussuoksen julkisen vallan käyttöä edellyttävät hallintotehtävät. Lisäksi kunta tarjoaa maatalouslomitussuostelut maatalousyrittäjille. Kunta saa vastineeksi valtion kustannuskorvauksen.

Suurin osa kuntien tarjoamista maatalouslomitussuosteluista toteutetaan kuntien palkkaamalla lomittajilla. Kunta voisi halutessaan perustaa myös lomitussuosteluyrityksen, mutta tätä vaihtoehtoa ei ole käytännössä käytetty. Lisäksi kunta voi tarjota maatalouslomitussuosteluita hyödyntäen ulkopuolisia ostopalveluita (yksityisiä elinkeinonharjoittajia, muita lomitussuosteluyrityksiä ja tarvittaessa myös toisen kunnan tarjoamia palveluita). Melan tietojen mukaan yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimiva lomittaja oli suorittanut reilut 3,5 % kuntien tarjoamista lomitussuostelutunneista vuonna 2020 ja muun lomitussuosteluyrityksen lomittaja selvästi alle 1 % lomitussuostelutunneista.

Maatalousyrittäjä voi järjestää maatalouslomitussuostelunsa myös itse. Näin toimi noin 10,4 % maatalouslomitussuoksen asiakkaista vuonna 2020. Itse järjestetyssä maatalouslomitussuostelussa kunta maksaa valtion kustannuskorvauksen yksityiselle lomitussuostelun tarjoajalle. Suurin osa maatalousyrittäjistä ostaa lomitussuostelunsa yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta ja vain harvemmin muulta lomitussuosteluyritykseltä. Melan tietojen mukaan itse järjestetyn maatalouslomitussuoksen kustannuskorvauspäätöksiä koskeviin tietoihin oli kirjautunut vuonna 2020 vajaat 800 eri yritysten yritystunnuksista. Näistä hyvin selvä enemmistö oli yksityisten elinkeinonharjoittajien yritystunnuksia.

Maatalousyrittäjän itse järjestämässä maatalouslomitussuostelussa yksityisten lomitussuostelun tarjoajien lomitussuostelun tarjonnan volyyymi on hyvin pieni. Melan tietojen mukaan noin puolella yksityisistä lomitussuostelun tarjoajista oli vain yksi lomitussuostelun asiakas vuonna 2020 ja lähes kaikilla korkeintaan kaksi lomitussuostelun asiakasta. Vain yhdellä prosentilla yksityisistä lomitussuostelun tarjoajista oli ollut vähintään 10 lomitussuostelun asiakasta. Osa yksityisistä lomitussuostelun tarjoajista on käytännössä laskutuslomitussuosteluyrityksiä.

Lomitussuostelun asiakkaan kunnalta saama tai lomitussuostelun asiakkaan itse järjestämä maatalouslomitussuostelun palvelu sisältää yleensä valtion kustannuskorvausta. Asiakas maksaa kunnalle kohtuullisella tasolla olevan palvelumaksun tai ei lainkaan palvelumaksua.

Kuitenkin yksi kunnan (itse tai ostopalveluna) tarjoamista lomituspalveluista on asiakkaalle markkinahintainen (ns. täysin maksullinen lomittaja-apu). Vastaavasti palvelunsa itse järjestävät maatalousyrittäjät voivat myös ostaa markkinahintaisia palveluja yksityisiltä palveluntarjoajilta.

6.3.4 Nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli komission päätöksessä

Maatalouslomituspalvelu on valtiontukea maatalousyritykselle (maatalousyrittäjälle). Suomen maatalouslomitujärjestelmä (valtiontukijärjestelmä) on hyväksytty EU:n sisämarkkinoille soveltuvaksi tukijärjestelmäksi komission määräaikaisella päätöksellä.

Maatalouslomituksen nykyinen Mela ja kunnat -hallintomalli on kuvattu Suomen maatalouslomitujärjestelmää koskevassa komission hyväksymispäätöksessä. Komissio ei ole päätöksessään puuttunut hallintomallin hyväksyttävyyteen. Näin ollen voitaneen lähtökohtaisesti olettaa, että komissio on arvioinut myös hallintomallia valtiontukien näkökulmasta ja katsonut myös hallintomallin sisämarkkinoille soveltuvaksi.

Komission valvonta kohdistuu yleensä varsinaiseen valtiontukeen, ei niinkään tukijärjestelmän hallintomalliin. Lähinnä merkittävät hallinnon muutokset kiinnostavat komissiota ja edellyttävät uutta notifiointia. Silti jäsenmaan on aina varauduttava perustelemaan valitsemansa hallintomalli. Siksi myös Suomessa on tarkoituksenmukaista analysoida nykyistä Mela ja kunnat –hallintomallia EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta.

6.3.5 Johdanto arviointiin

Kun tarkastellaan nykyistä Mela ja kunnat –hallintomallia valtiontukisääntelyn näkökulmasta, huomataan, että komissio ei ole hyväksymispäätöksessään nimenomaisesti kirjoittanut auki hallintomallin arviointia. Siten ei ole tiedossa, miten komissio on käytännössä arvioinut Mela ja kunnat –hallintomallia ja onko arvioitu esim. kuntien ja yksityisten lomituspalvelun tarjoajien asemaa.

Suomen maatalouslomitujärjestelmään kuuluva valtion kustannuskorvaus lomituspalveluista tulee (palveluna tai kustannuskorvauksena) maatalousyrittäjän hyväksi ja on siis maatalousyritykselle (maatalousyrittäjälle) myönnettävää valtiontukea. Toisaalta valtion kustannuskorvauksesta hyötyy samaan aikaan myös lomituspalvelun tarjoaja (kunta tai yksityinen).

Onkin mahdollista tarkastella, voisiko Suomen maatalouslomitujärjestelmään kuuluva, lomituspalvelun tarjoajan (kunta tai yksityinen) hyväksi tuleva valtion kustannuskorvaus

täyttää valtiontuen käsitteen määritelmän (palvelun tarjoajan näkökulmasta). Tähän asti ei ole nähty, että kyseessä olisi valtiontuki palvelun tarjoajalle.

Valtiontuen käsitteen soveltamisen kannalta on ensin välttämätöntä arvioida, harjoittaako lomituspalvelun tarjoaja (kunta tai yksityinen) ”taloudellista toimintaa” vai ”ei-taloudellista toimintaa” tarjotessaan lomituspalvelua.

Valtiontukiarvioinnin eteneminen käytännössä:

- Jos on ”taloudellista toimintaa”, täyttyykö myös valtiontuen määritelmä?
- Jos on ”ei-taloudellista toimintaa”, valtiontuen määritelmän täyttymistä ei tarvitse selvittää. Toiminta jää valtiontukivalvonnan ulkopuolelle.

6.3.6 Harjoittaako lomituspalvelun tarjoaja taloudellista toimintaa?

Kuten luvussa 6.3.1 on todettu, taloudellisen toiminnan käsitteestä kerrotaan valtiontuen käsitettä koskevassa komission tiedonannossa 2016/C 262/01. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla.

Toimintaa harjoittavan yksikön oikeudellinen muoto (esim. kunta) tai rahoitustapa (verovarot) ei vaikuta toiminnan luonteen arviointiin. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Toiminta voi olla taloudellista myös, vaikka siihen kytkeytyy esim. yleiseen etuun liittyviä velvoitteita. Painoarvoa on annettu myös sille, tarjoaako yksityinen yritys vastaavia tavaroita ja palveluja markkinoilla.

Näin ollen voidaan päätyä siihen tulkintaan, että lomituspalvelun tarjoaja (kunta tai yksityinen) harjoittaa ”taloudellista toimintaa”. Tulkinta on erityisesti mahdollinen markkinahintaisen (ei valtion kustannuskorvausta sisältävän) lomituspalvelun tarjonnan osalta. Jos taas lomituspalvelun tarjoaminen – tai erityisesti valtion kustannuskorvausta sisältävän lomituspalvelun tarjoaminen – nähtäisiin ”ei-taloudellisena toimintana”, tämä näkemys tulisi pystyä perustelemaan.

6.3.7 Harjoittaako lomituspalvelun tarjoaja ei-taloudellista toimintaa?

Valtiontuen käsitettä koskevassa komission tiedonannossa käsitellään sosiaaliturvaa, terveydenhuoltoa, koulutus- ja tutkimustoimia sekä kulttuuria ja kulttuuriperinnön edistämistä, mukaan lukien luonnonsuojelua. Nämä ovat toimintoja, joissa ei välttämättä ole kyse taloudellisesta toiminnasta. Tällöin toimija voi harjoittaa taloudellisen toiminnan kaltaista toimintaa, mutta toiminnan solidaarisen luonteen johdosta se luokitellaankin

ei-taloudelliseksi toiminnaksi. Tästä seuraa se, että kyseinen toiminta on valtiontukien valvonnan ulkopuolella. Valtiontukisääntelyä ei sovelleta.

Valtiontuen käsitettä koskevassa komission tiedonannossa kuvataan mm. sosiaaliturva-alan järjestelmien luokittelua taloudelliseksi toiminnaksi tai ei-taloudelliseksi toiminnaksi. Komissio on listannut tiedonantoon EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvia esimerkkejä piirteistä, joilla sosiaaliturva-alan järjestelmiä tulee arvioida. Arvio tulee tehdä kokonaisarviona tapauskohtaisesti.

Maatalouslomituspalvelu on sosiaaliturvan toteutumista tukeva hyvinvointipalvelu. Useissa tapauksissa maatalouslomituspalvelun myöntämisen edellytyksenä onkin se, että asiakas saa samaan aikaan sosiaaliturvaetuutta. Näissä tapauksissa asiakas ei voisi käytännössä täysin hyödyntää sosiaaliturvaansa, jos hän ei voisi lomittajan avulla irtautua kotieläinten hoitotyöstä. Näin ollen on mahdollista pohtia, voitaisiinko Mela ja kunnat –hallintomallin puitteissa tapahtuvaa lomituspalvelun tarjoajan (kunnan tai yksityisen) toimintaa arvioida samaan tapaan kuin sosiaaliturvajärjestelmien puitteissa tapahtuvaa toimintaa arvioidaan.

Toiseen suuntaan tätä ajattelua vie kuitenkin se, että tavanomaisesta sosiaaliturvasta poiketen maatalousyrittäjän lomituspalvelu luokitellaan valtiontukien tapaan yritykselle myönnettäväksi tueksi, vaikka se käytännössä toteutetaan yksilön saamana palveluna. Lisäksi maatalousyrittäjän lomituspalvelua koskee normaalit valtiontuen antamisen perusehdot: valtiontukea ei saa antaa taloudellisissa vaikeuksissa oleville yrityksille eikä yrityksille, joille on voimassa oleva komission perintämääräys. Tämä liittyy siihen, että vain elinvoimaisia yrityksiä kannattaa tukea valtion varoin ja taloudellisissa vaikeuksissa olevien tukeminen on markkinoita erityisen paljon vääristävää. Ajattelu eroaa siten sosiaaliturvajärjestelmien ajattelusta.

Jos kuitenkin päädytään arvioimaan Mela ja kunnat –hallintomallin puitteissa tapahtuvaa lomituspalvelun tarjoajan (kunnan tai yksityisen) toimintaa sosiaaliturvajärjestelmien puitteissa tapahtuvan toiminnan lailla, on tarkasteltava maatalouslomitujärjestelmän piirteitä (miten järjestelmä toimii, miten se on rakentunut). Maatalouslomitujärjestelmän piirteitä verrataan sosiaaliturva-alan järjestelmiä koskeviin taloudellisen toiminnan ja ei-taloudellisen toiminnan piirteisiin ja tehdään tapauskohtainen kokonaisarviointi siitä, kummat piirteet ovat hallitsevia. (Virallisesti arviointi kuuluu komissiolle ja päätös viime kädessä EU:n tuomioistuimelle, mutta jäsenvaltion on tarpeen muodostaa oma arvionsa.)

Jos kokonaisuutena arvioiden maatalouslomitujärjestelmän ei-taloudelliset piirteet olisivat hallitsevia, tällöin Mela ja kunnat –hallintomallin puitteissa tapahtuva lomituspalvelun tarjoajan (kunnan tai yksityisen) toiminta jäisi valtiontukien valvonnan ulkopuolelle. Valtiontukisääntelyä ei sovellettaisi. Mela ja kunnat –hallintomalli ei tulisi tarkempaan tarkasteluun.

Jos kuitenkin kokonaisuutena arvioiden maatalouslomitussjärjestelmän taloudelliset piirteet olisivat hallitsevia, tällöin Mela ja kunnat –hallintomallin puitteissa tapahtuva lomituspalvelun tarjoajan (kunnan tai yksityisen) toiminta kuuluisi valtiontukien valvonnan piiriin. Valtiontukisääntelyä voitaisiin soveltaa. Tässä tapauksessa tulisi kuitenkin vielä arvioida, voisiko Suomen maatalouslomitussjärjestelmään kuuluva, lomituspalvelun tarjoajan (kunta tai yksityinen) hyväksi tuleva valtion kustannuskorvaus täyttää valtiontuen käsitteen määritelmän (palvelun tarjoajan näkökulmasta). (Tähän asti ei ole nähty, että kyseessä olisi valtiontuki palvelun tarjoajalle.)

6.3.8 Lomituspalvelun tarjoajan harjoittaessa taloudellista toimintaa: täyttyykö valtiontuen määritelmä?

Valtiontuen käsitettä koskevassa komission tiedonannossa komissio selittää valtiontuen käsitteen osatekijöitä: yrityksen olemassaolo (”taloudellinen toiminta”), toimenpiteen johtuminen valtiosta, toimenpiteen rahoittaminen valtion varoista, edun myöntäminen, toimenpiteen valikoivuus ja sen vaikutus kilpailuun (kilpailun vääristyminen) ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppaan kohdistuva vaikutus). Valtiontuen tunnusmerkkien tulee täytyä samanaikaisesti.

Voisiko Suomen maatalouslomitussjärjestelmään kuuluva, lomituspalvelun tarjoajan (kunta tai yksityinen) hyväksi tuleva valtion kustannuskorvaus täyttää valtiontuen käsitteen määritelmän (palvelun tarjoajan näkökulmasta)?

On mahdollista perustella, että valtion kustannuskorvaus täyttää monen valtiontuen käsitteen osatekijän, mutta ainakin yhden osatekijän täytyminen ei ole selvää. Tämä osatekijä on ”vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Osatekijä saattaa jäädä täyttymättä, koska lomituspalvelu on niin paikallinen palvelu. Arviointi jää komission tehtäväksi ja viime kädessä päätösvalta kuuluu EU:n tuomioistuimelle.

Valtiontuen käsitettä koskevassa komission tiedonannossa todetaan, että komissio on useissa päätöksissä katsonut asiaan liittyvien erityisolosuhteiden vuoksi, että toimenpiteellä oli puhtaasti alueellinen vaikutus, eikä se näin ollen vaikuttanut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Komissio on näissä tapauksissa varmistanut erityisesti, että tuensaaja toimitti tavaroita tai palveluja rajatulle alueelle jäsenvaltiossa eikä todennäköisesti houkutelut asiakkaita muista jäsenvaltioista ja että ei ole ollut mahdollista tietää ennakolta, että toimenpiteen vaikutus rajat ylittävien investointien tai sijoittautumisen edellytyksiin ei olisi pelkästään marginaalinen.

Ks. paikallisuudesta esimerkkinä valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon kohta 197. g) pienet lentoasemat tai satamat, jotka ensi sijassa palvelevat paikallisia käyttäjiä niin, että kilpailu tarjotuista palveluista rajoittuu paikallistasolle, ja joiden vaikutus rajat ylittäviin investointeihin on todellisuudessa enintään marginaalinen.

Jos lomituspalvelun tarjoajan (kunta tai yksityinen) hyväksi tuleva valtion kustannuskorvaus ei täyttäisi valtiontuen käsitettä, tällöin Mela ja kunnat –hallintomallin rakenteessa ei olisi valtiontukea lomituspalvelun tarjoajalle (kunta tai yksityinen). Mela ja kunnat –hallintomalli ei tulisi tarkempaan tarkasteluun.

Jos kuitenkin valtiontuen käsitteen määritelmä täyttyisi (”taloudellisen toiminnan” lisäksi), tällöin Mela ja kunnat -hallintomallin rakenteessa olisi valtiontukea lomituspalvelun tarjoajalle (kunta tai yksityinen). Tällöin olisi mahdollista, että Mela ja kunnat –hallintomalli voisi joskus tulevaisuudessa päätyä komission tarkemman valtiontukiarvioinnin ja -valvonnan kohteeksi. Viime kädessä päätösvalta kuuluisi EU:n tuomioistuimelle.

6.4 Nykyinen Mela ja kunnat –hallintomalli kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn näkökulmasta

Kilpailuneutraliteettisääntelyllä pyritään turvaamaan tasapuoliset kilpailuedellytykset julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Suomessa kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä säädetään kilpailulain (948/2011) 4 a luvussa. Lisäksi kuntalain (410/2015) 15 luvun 126, 127 ja 128 §:issä säädetään erityisesti kuntien toiminnasta markkinoilla.

Samoin kuin valtiontukisääntelyn, myös kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisen kannalta on keskeistä tunnistaa, milloin on kyseessä ”taloudellinen toiminta”. Kilpailuneutraliteettisääntelyä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan. Jos toiminnan luonne luokitellaan ei-taloudelliseksi toiminnaksi, tällöin kilpailuneutraliteettisääntelyä ei sovelleta. Kilpailuneutraliteettisääntely ei koske myöskään julkisen vallan käyttämistä eikä viranomaistoimintaa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamista. Kilpailulaissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta puuttua kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettuun kilpailuneutraliteettisääntelyn vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen.

Kuten mm. luvussa 6.3.3. on todettu, Suomessa maatalouslomituspalveluja tarjoavat sekä kunnat että yksityiset palvelun tarjoajat. Sekä kunnan että yksityisen tarjoama lomituspalvelu sisältää yleensä valtion kustannuskorvausta. Kuitenkin yksi kunnan tarjoamista lomituspalveluista on asiakkaalle markkinahintainen ja vastaavasti myös yksityiseltä palveluntarjoajalta voi ostaa markkinahintaista lomituspalvelua. Kaiken kaikkiaan on tarpeen analysoida maatalouslomituksen nykyistä Mela ja kunnat –hallintomallia EU:n valtioneuvoston sääntelyn lisäksi myös kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn näkökulmasta.

Tarkasteltavaksi tulee kuntien ja yksityisten lomituspalvelun tarjoajien harjoittaman toiminnan luonne. On arvioitava, harjoittaako lomituspalvelun tarjoaja (kunta tai yksityinen) ”taloudellista toimintaa” vai ”ei-taloudellista toimintaa” tarjotessaan lomituspalvelua.

6.4.1 Harjoittaako lomituspalvelun tarjoaja taloudellista toimintaa?

Suomen kilpailuneutraliteettisääntelyä sovellettaessa ”taloudellisen toiminnan” käsite on sama kuin EU-oikeudessa. Kuten luvussa 6.3.1 on todettu, taloudellisen toiminnan käsitteestä kerrotaan valtioneuvoston käsitettä koskevassa komission tiedonannossa 2016/C 262/01. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tiettyillä markkinoilla.

Toimintaa harjoittavan yksikön oikeudellinen muoto (esim. kunta) tai rahoitustapa (verovarot) ei vaikuta toiminnan luonteeseen arviointiin. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Toiminta voi olla taloudellista myös, vaikka siihen kytkeytyy esim. yleiseen etuun liittyviä velvoitteita. Painoarvoa on annettu myös sille, tarjoaako yksityinen yritys vastaavia tavaroita ja palveluja markkinoilla.

Kilpailuneutraliteettisääntelyä sovellettaessa ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintoja hintainformaation pohjalta. Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseen vaikuttavat olennaisesti yksittäisen tapauksen erityispiirteet ja kansalliset olosuhteet. Kilpailulain 4 a lukua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 40/2013 vp) todetaan mm., että taloudellisen toiminnan luonne ratkaistaan sen mukaan, miten toiminta on säännelty lainsäädännössä ja missä määrin toimintaa harjoitetaan markkinasignaalien ohjaamana.

On mahdollista päätyä siihen tulkintaan, että lomituspalvelun tarjoaja (kunta tai yksityinen) harjoittaa ”taloudellista toimintaa”. Tulkinta on erityisesti mahdollinen markkinahintaisen (ei valtion kustannuskorvausta sisältävän) lomituspalvelun tarjonnan osalta. Jos taas lomituspalvelun tarjoaminen – tai erityisesti valtion kustannuskorvausta sisältävän lomituspalvelun tarjoaminen – nähtäisiin ”ei-taloudellisena toimintana”, tämä näkemys tulisi pystyä perustelevaan.

6.4.2 Harjoittaako lomituspalvelun tarjoaja ei-taloudellista toimintaa?

Jos toiminnan luonne luokitellaan ei-taloudelliseksi toiminnaksi, tällöin toimija voi harjoittaa taloudellisen toiminnan kaltaista toimintaa, mutta toimintaan ei sovelleta kilpailuneutraliteettisääntelyä.

Maatalouslomituspalvelu on sosiaaliturvan toteutumista tukeva hyvinvointipalvelu. Useissa tapauksissa maatalouslomituspalvelun myöntämisen edellytyksenä onkin se, että asiakas saa samaan aikaan sosiaaliturvaetuutta. Näissä tapauksissa asiakas ei voisi käytännössä täysin hyödyntää sosiaaliturvaansa, jos hän ei voisi lomittajan avulla irtautua kotieläinten hoitotyöstä. Kuten luvussa 6.3.7 on esitetty, on mahdollista pohtia, voitaisiinko Mela ja kunnat –hallintomallin puitteissa tapahtuvaa lomituspalvelun tarjoajan (kunnan tai yksityisen) toimintaa arvioida samaan tapaan kuin sosiaaliturvajärjestelmien puitteissa tapahtuvaa toimintaa arvioidaan.

Tällöin maatalouslomitujärjestelmän piirteitä verrataan sosiaaliturva-alan järjestelmiä koskeviin taloudellisen toiminnan ja ei-taloudellisen toiminnan piirteisiin ja tehdään tapauskohtainen kokonaisarviointi siitä, kummat piirteet ovat hallitsevia

Jos kokonaisuutena arvioiden maatalouslomitujärjestelmän ei-taloudelliset piirteet olisivat hallitsevia, tällöin kilpailuneutraliteettisääntelyä ei sovellettaisi Mela ja kunnat –hallintomallin puitteissa tapahtuvaan lomituspalvelun tarjoajan (kunnan tai yksityisen) toimintaan. Mela ja kunnat –hallintomalli ei tulisi tarkempaan tarkasteluun.

Jos kuitenkin kokonaisuutena arvioiden maatalouslomitujärjestelmän taloudelliset piirteet olisivat hallitsevia, tällöin kilpailuneutraliteettisääntelyä sovellettaisiin Mela ja kunnat –hallintomallin puitteissa tapahtuvaan lomituspalvelun tarjoajan (kunnan tai yksityisen) toimintaan. Mela ja kunnat –hallintomallia tarkasteltaisiin tällöin julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välisen kilpailun tasapuolisuuden näkökulmasta.

6.4.3 Lomituspalvelun tarjoajan harjoittaessa taloudellista toimintaa: yhtiöittämisvelvollisuus

Jos lomituspalvelun tarjoajan (kunta tai yksityinen) katsottaisiin harjoittavan ”taloudellista toimintaa”, kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisääntely tulisi sovellettavaksi Mela ja kunnat –hallintomallin puitteissa tapahtuvaan lomituspalvelun tarjoajan (kunnan tai yksityisen) toimintaan.

Kilpailulain 4 a luvun 30 a §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan mm. kunnan harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai mm. estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä.

Kilpailulain 4 a lukua koskevan hallituksen esityksen (HE 40/2013 vp) mukaan säännöksen kohteena olisi toiminta, jota harjoitetaan markkinaympäristössä. Eli kilpailulain 4 a lukua sovelletaan vain, jos esim. toiminnan rakenne vaikuttaa kielteisesti kilpailuun markkinoilla. Vrt. markkinapuutetilanteisiin, joissa markkinoilla ei ole kilpailua ja joissa kilpailun syntymistä ei voida pitää todennäköisenä, vaikka toiminnan rakenteesta luovuttaisiinkin. Kilpailulain 4 a lukua sovelletaan siten sellaisessa tilanteessa, jossa toimija toimii ”yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla”.

Kilpailulain 4 a luvun 30 d §:ssä ja samoin kuntalain 15 luvussa ilmiöstä käytetään ilmaisua ”kilpailutilanteessa markkinoilla”.

Kilpailulain 4 a lukua koskevan hallituksen esityksen (HE 40/2013 vp) mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston suorittama valvonta koskisi kaikkia sellaisia julkisen sektorin toiminnan rakenteesta (esimerkiksi elinkeinotoiminta virastomuodossa) tai menettelystä (esimerkiksi alihinnoittelu tai kilpailijoiden poissulkeminen markkinoilta) tarjontamarkkinoilla seuraavia kielteisiä kilpailuvaikutuksia, jotka oleellisesti vaikuttavat markkinamekanismin toimintaan. Kysymys on julkisen sektorin toiminnan aiheuttaman neutraliteettipuutteen tunnistamisesta ja sen selvittämisestä, miten toiminta kanavoituu mahdolliseksi kilpailun esteeksi, rajoittumiseksi tai vääristymiseksi. Siten myöskään pelkkä toiminnan ulkoinen muoto tai tietyn kaltainen menettelytapa ei olisi puuttumisen kohteena, ellei siihen samalla liity kielteisiä kilpailuvaikutuksia.

Jos kilpailulain 4 a lukua sovellettaisiin Mela ja kunnat –hallintomallin puitteissa tapahtuvaan lomituspalvelun tarjoajan (kunnan tai yksityisen) toimintaan, olisi mahdollista katsoa, että hallintomallin rakenne vääristää tai estää kilpailua lomituspalvelumarkkinoilla kilpailulain 4 a luvun 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla. Perusteeksi voitaisiin katsoa, että kunta saa

yksityisiin palvelun tarjoajiin verrattuna konkurssisuoja ja verotuksellisia etuja ja on siten yksityisiä palvelun tarjoajia paremmassa asemassa lomituspalamarkkinoilla.

Korjauskeinoina olisivat ainakin kunnan vetäytyminen lomituspalamarkkinoilta tai kunnan lomituspalamujen yhtiöittäminen. Koska maatalouslomituspalamjärjestelmässä toimija on kunta, sovellettavaksi tulisi kuntalain 15 luvun 126 §:n 1 momentissa säädetty yhtiöittämisvelvollisuus.

Mela ja kunnat –hallintomallissa maatalouslomituspalam on kuntalain 7 §:ssä tarkoitettu kunnan sopimuksen nojalla hoitava julkinen tehtävä. Lomituspalamulaissa on lisäksi tarkempaa sääntelyä kunnan sopimuksen nojalla hoitamasta maatalouslomituspalamujen järjestämistehtävästä.

7 §

Kunnan tehtävät

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta).

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

126 §

Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

Kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

Yhtiöittämisvelvollisuuden lisäksi kunnan tulisi soveltaa myös kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettua kirjanpidon eriyttämistä koskevaa velvoitetta. Edellytyksenä säännöksen soveltamiselle on, että kunnan katsottaisiin harjoittavan taloudellista toimintaa ”kilpailutilanteessa markkinoilla”.

Myös lomituspalamulakia on tarpeen tarkastella kilpailuvaikutusten näkökulmasta. On mahdollista argumentoida, että lomituspalamulain joidenkin säännösten soveltaminen johtaa menettelyyn, joka on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntyä tai kehittymistä. (Ks. mm. luku 5.2.2: työryhmän pitämässä työpajoissa tuli esiin, että nykyinen hallintomalli ei kannusta perustamaan uusia lomituspalamuyrityksiä.) Näin ollen yksityisten lomituspalamun tarjoajien asemaa maatalouslomituspalamjärjestelmässä tulisi vahvistaa.

6.4.4 Lomituspalvelun tarjoajan harjoittaessa taloudellista toimintaa: mahdollisuus poiketa yhtiöittämisvelvollisuudesta?

6.4.4.1 Tarve yhtiöittämisvelvollisuutta koskevalle poikkeukselle

Tässä luvussa tarkastellaan tilannetta, jossa kuntien tulisi yhtiöittää lomituspalvelunsa kuntalain 126 §:n 1 momentissa tarkoitetun yhtiöittämisvelvollisuuden mukaisesti. Tarkastelussa kiinnitetään huomiota kuntien lomituspalveluyritysten toimintaan, lomittajien saata- vuusongelmiin ja maatalouslomituspalvelujen yhteiskunnalliseen merkitykseen.

Kuntien mahdollisten lomituspalveluyritysten toiminta

Kuten luvussa 1.2 kuvattiin, Suomen maatalouden rakenne on muuttumassa. Rakennemuutos etenee siten, että maatalousyritysten ja maatalousyrittäjien määrä laskee vuosi vuodelta ja maatalousyritysten väliset etäisyydet kasvavat. Kehitys on sama myös maatalouslomituspalvelujen asiakkaina olevien maatalousyrittäjien, eli kotieläintuottajien kohdalla.

Kuten luvussa 4.7 todettiin, jo pääministeri Sipilän hallituksen maakuntauudistukseen perustuvan maatalouslomitukseen hallintomallin valmistelun yhteydessä maakuntien maatalouslomituspalvelujen mahdollinen yhtiöittämisvelvollisuus herätti huolta. Tuolloin katsottiin, ettei maakuntien yritystoiminta kannattaisi maatalouslomitussasiakkaiden määrän laskun ja maatalousyritysten välisen etäisyyksien pidentymisen vuoksi. Osan asiakkaista pelättiin jäävän ilman lomituspalveluja etenkin syrjäisillä seuduilla. Kun tarkastellaan mahdollista kuntien maatalouslomituspalvelujen yhtiöittämisvelvollisuutta Mela ja kunnat – hallintomallissa, yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva huoli on edelleen olemassa.

Kuntien mahdollisten lomituspalveluyritysten kannattavuuteen vaikuttaa asiakasmäärän laskun lisäksi se, että lomituspalvelulain mukaisilla lomituspalveluilla voidaan hoitaa vain osa maatalousyrityksissä tehtävistä töistä. Lomituspalvelun tai lomituspalvelun kustannus- korvauksen muodossa maatalousyrittäjille annettu valtiontuki on suunniteltu vain merkittävimpään tarpeeseen, eli siihen, että maatalousyrittäjä voi irtautua häntä jatkuvasti sitovasta kotieläinten hoitotyöstä. Siksi lomittaja suorittaa yleensä vain välttämättömiä kotieläinten hoitotoita ja on tavallista, että lomittajan työpäivä voi jäädä vajaaksi kokopäivätyöhön verrattuna.

Kotieläinten hoitotyön vuoksi lomittaja käy maatalousyrityksessä tavallisesti kaksi kertaa päivässä, eli toiminnasta syntyy runsaasti matkakustannuksia. Maatalousyritysten verkoston harveneminen lisää jatkossa matkakustannusten ja ajoittain myös lomittajien majoituskustannusten määrää. Matka- ja majoituskustannusten johdosta syrjäisillä seuduilla lomituspalvelun tarjoaminen muodostuu muuta Suomea kalliimmaksi.

Kuntien yritysten toiminta rahoitettaisiin todennäköisesti nykyiseen tapaan valtionkorvauksilla ja osin asiakkaiden palvelumaksuilla, mutta toiminta olisi luonteeltaan ”kädestä suuhun -yritystoimintaa”.

Kuntien lomituspäalveluyritykset voisivat mahdollisesti hakea elinvoimaisuutta ja lisää työtä lomittajilleen tarjoamalla maatalousyrittäjille ja muille asiakkaille lomituspäalvelujen lisäksi myös muita palveluja markkinahinnoin, mutta palveluvalikoiman laajentamista hillitsisivät todennäköisesti kunnan yleistä toimialaa ja sen rajausta koskevat periaatteet. Lisäksi kuntien yritysten tulisi kiinnittää huomiota kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamiseen, koska kuntien yritykset tarjoaisivat sekä valtion tukemia palveluja että markkinahintaisia palveluja. Kunkin toiminnan kustannukset tulisi kohdentaa oikein.

Jos nykyisessä Mela ja kunnat –hallintomallissa kunnat yhtiöittäisivät maatalouslomituspäalvelujen tarjontansa, hallintomallissa olisi kaksi toimijaa. Työryhmä on työnsä kuluessa havainnut, että kahden toimijan hallintomalli kohtaisi käytännöllisiä, maatalouslomitukseen toimintaan liittyviä ongelmia. Toiminta on tehokkainta, jos hallintomallissa on vain yksi toimija. (Ks. erityisesti luku 5.)

Lomittajien saatavuusongelmat

Kuntien mahdollisten lomituspäalveluyritysten toimintaan vaikuttaisi myös lomittajien saatavuusongelmat. Koska lomittajan työpäivä voi jäädä vajaaksi, tämä heijastuu lomittajan ansioihin. Lomittaja ei saa myöskään (nykyään kunnalta) korvausta kaikista matkakuluistaan. Lomittajan työn osa-aikaisuus, työpäivän kaksiosaisuus ja ansiotaso yhdessä lomituspäatyön fyysisen raskauden, henkisen vaativuuden ja pitkien, vapaa-aikaa vievien ajomatkojen kanssa ovat johtaneet siihen, että lomittajan työn houkuttelevuus ei ole hyvällä tasolla. Jotkut kunnat kokevat jo nykyään lomittajapulaa Suomessa ja kuntien lomituspäalveluyritykset kohtaisivat saman ongelman.

Jos kunnat perustaisivat lomituspäalveluyrityksiä, ei ole selvillä, mitä työehtosopimusta yritysissä sovellettaisiin ja vastaisiko lomittajien palkkataso KVTES:n tasoa. Yleisesti ottaen lomittajat ovat viihtyneet julkisen sektorin eli kunnan palveluksessa, koska palkkataso on ollut parempi kuin mitä yksityiset lomituspäalveluyritykset voivat maksaa.

Toisaalta joissakin kunnissa on asiakasmäärän laskusta johtuen liikaa lomittajia tai liikaa sellaisia lomittajia, joita on vaikea sijoittaa maatalousyrityksiin mm. heikentyneen työkyvyn tai kasvaneiden osaamisvaatimusten johdosta.

Maatalouslomituspalvelun yhteiskunnallinen merkitys

Kuten aiemmin on todettu, maatalouslomituspalvelu on sosiaaliturvan toteutumista tukeva hyvinvointipalvelu. Useissa tapauksissa maatalouslomituspalvelun myöntämisen edellytyksenä onkin se, että asiakas saa samaan aikaan sosiaaliturvaetuutta. Näissä tapauksissa asiakas ei voisi käytännössä täysin hyödyntää sosiaaliturvaansa, jos hän ei voisi lomittajan avulla irtautua kotieläinten hoitotyöstä. Tärkeimpiin maatalouslomituspalveluihin kuuluu myös vuosilomalomituspalvelu, joka on merkittävä asiakkaiden työssä jaksamisen ja heidän työuriensa pidentymisen kannalta. Työssä jaksamista helpottavat osaltaan myös muut lomituspalvelut. Maatalouslomituspalvelut ovat tärkeitä myös Suomen huoltovarmuuden ja eläinten hyvinvoinnin kannalta.

Yhteenveto

Kaiken kaikkiaan kuntien maatalouslomituspalvelujen yhtiöittämisvelvollisuus Mela ja kunnat –hallintomallissa herättää edelleen huolta maatalouslomituksen sidosryhmien keskuudessa. Vaikka lomituspalvelun tarjoajan (kunta tai yksityinen) katsottaisiin harjoittavan ”taloudellista toimintaa” ja kilpailuneutraaliteettisääntelyä sovellettaisiin Mela ja kunnat –hallintomalliin, kuntien kuitenkin toivotaan voivan poiketa lomituspalvelujensa yhtiöittämisvelvollisuudesta.

Oleennaista olisi, että maatalouslomituksen hallintomalli edesauttaisi valtion tukemien lomituspalvelujen varsinaisen tarkoituksen toteutumista. Toisin sanoen maatalousyrittäjien tulisi voida irtautua valtion tuella heitä jatkuvasti sitovasta kotieläinten hoitotyöstä. Valtion tukemat maatalouslomituspalvelut tulisi voida turvata koko vähenevälle asiakaskunnalle yhdenvertaisesti koko Suomen alueella. Työryhmä katsoo, että siinä onnistutaan parhaiten, jos kunta voisi myös jatkossa tarjota lomituspalveluja omana toimintanaan muiden julkisten peruspalvelujen tapaan. Kuitenkin samaan aikaan tarvitaan myös yksityiset lomituspalvelut täydentämään julkisia palveluja.

6.4.4.2 Kuntalain 126 §:n 2 momenttiin perustuva yhtiöittämisvelvollisuuspoikkeus lomituspalvelulakiin?

Jos lomituspalvelun tarjoajan (kunta tai yksityinen) katsottaisiin harjoittavan ”taloudellista toimintaa” ja kilpailuneutraaliteettisääntelyä sovellettaisiin, lomituspalvelulakiin voitaisiin tehdä tarvittavia muutoksia, jotta yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva poikkeus tulisi mahdolliseksi.

Ensin tarkastellaan mahdollisuutta säätää lomituspalvelulakiin yhtiöttämisvelvollisuutta koskeva poikkeus, joka perustuisi kuntalain 126 §:n 2 momenttiin. Tällöin katsottaisiin, että maatalouslomituspalveluja tarjotessa harjoitettaisiin ”taloudellista toimintaa”, mutta ei kuitenkaan toimittaisi ”kilpailutilanteessa markkinoilla”.

Kuntalain 126 §:n 2 momentti

Kuntalain 126 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan kunnan hoitaessa (*kuntalain*) 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää ”kilpailutilanteessa markkinoilla” sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöttämisvelvollisuus). Kuntalain 126 §:n 2 momentin poikkeussäännön mukaan kunta ei kuitenkaan eräissä tapauksissa hoida tehtävää ”kilpailutilanteessa markkinoilla”. Kuntalain 126 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kunta ei hoida tehtävää ”kilpailutilanteessa markkinoilla” ainakaan, jos kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Näin ollen yhtiöttämisvelvoitteesta voitaisiin poiketa mm. tällaisissa tapauksissa.

Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) mukaan 126 §:n 2 momentissa suljetaan tapauskohtaiselta tulkinnalta pois tietyt toimitukset, jolloin kunnan ei katsottaisi olevan kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös selventää erityisesti erityislaissa kunnalle säädettyjen tehtävien järjestämistä vastuun ja lakisääteisen yhteistoiminnan sekä yhtiöttämisvelvollisuuden välistä rajaa. Momentin 1 kohdan mukaan kilpailutilanteesta markkinoilla ei olisi kyse, jos kunta järjestää lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Tulkinnassa ei olisi olennaista vain tehtävän lakisääteisyys, vaan myös se, että kunta tuottaa palveluja vain niille, joille sen on lain perusteella tuotettava.

Tapaus liikuntalaki

Kuntalain 126 §:n 2 momentin poikkeussääntelyä hyödynnettiin, kun liikuntalakiin (390/2015) säädettiin yhtiöttämisvelvollisuuspoikkeuksen mahdollistava liikuntalain 5 §:n 4 momentti.

Liikuntalain 5 §:n 1 momentin mukaan yleisten edellytysten luominen liikunnalle paikallistasolla on kuntien tehtävä. Kunnan tulee luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden liikunnalle mm. järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen. Liikuntalain 5 §:n 4 momentin mukaan kunnan hoitaessa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, ellei niitä toteuteta liiketoiminnallisina tavoittein ja perustein. Toisin sanoen, mainittujen edellytysten täytyessä kunnan ei tarvitse yhtiöttää liikuntapalvelujaan.

Liikuntalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 190/2014 vp) 5 §:n 4 momenttia koskevissa perusteluissa viitataan kuntalain muuttamista (kunnan toimintaa markkinoilla koskevat säännökset, HE 32/2013 vp) koskevaan eduskunnan hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 10/2013 vp). Hallintovaliokunta käsitteli mietinnössään kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluita sekä voimassa olevan kuntalain 126 §:n 2 momenttia aikanaan vastannutta kuntalain 2 a §:n 2 momenttia.

Hallintovaliokunnassa todettiin, että kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut ovat luonteeltaan lakisääteisiä ja kunnan tehtävälleen kuuluvia palveluja, mutta kunnilla on harkintavalta päättää, missä laajuudessa ja millä tavoin palveluja järjestetään. Osa näistä palveluista on peruspalveluja ja osa peruspalvelun luonteista toimintaa. Lisäksi todettiin, että jos toimintaa ei hinnoitella markkinaehtoisesti, vaan rahoitetaan esimerkiksi valtionosuuksin, tällaista toimintaa ei voida pitää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitetuksi toiminnaksi. Kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut ovat pääsääntöisesti juuri tällaisia tehtäviä. Ratkaisevaa on harjoitetun toiminnan luonne, joka arvioidaan tapauskohtaisesti. Hallintovaliokunta painotti lisäksi, että kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos toiminnassa on kysymys kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- tai nuorisotoimen lakisääteisestä tai lakiin perustuvasta vapaaehtoisesta tehtävästä, johon ei liity liiketoiminnallisia piirteitä.

Liikuntalakia koskevassa sivistysvaliokunnan mietinnössä 18/2014 vp käsitellään liikuntalain 5 §:n 4 momenttia. Mietinnössä todetaan, että yksityisten liikuntapalvelujen yleistyminen kunnissa on pyritty huomioimaan 5 §:n 4 momentissa, jonka mukaan kunnan hoitaessa pykälän 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä se ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos palveluita ei toteuteta liiketoiminnallisin tavoittein ja perustein. Sivistysvaliokunta toteaa, että säännöksen tarkoituksena on huomioida kilpailuneutraaliteettisääntely myös liikunnan toimialalla. Sivistysvaliokunta korostaa, että kunnan liikuntalain perusteella tarjoamissa liikuntapalveluissa ei tule tulkita säännökseen sisältyviä termejä ”liiketoiminnallisin tavoittein ja perustein” ja ”kilpailutilanteessa markkinoilla” eri tavalla kuin kunnan muiden toimialojen tehtävissä tulkittaessa vastaavissa tilanteissa kuntalakia ja kilpailulakia. Hallituksen esityksen tavoitteena on ollut täsmentää (kuntalain ja kilpailulain) säännösten tulkintaa liikuntapalveluiden osalta, koska liikuntapalvelujen suhde niihin ei ole aivan selvä.

Kuntalain 126 §:n 2 momentin soveltaminen maatalouslomitukseen

On epäselvää, voitaisiinko kuntalain 126 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaista yhtiöittämisvelvollisuuspoikkeusta soveltaa maatalouslomitukseen. Se johtuu siitä, että 1 kohdassa edellytyksenä on mm., että ”kunta tuottaa *lain perusteella* omana toimintanaan palveluja”.

Historiassa kunnilla on ollut lakisääteinen tehtävä järjestää maatalouslomituspalvelut. Sääntely kuitenkin muuttui 90-luvulla siirryttäessä nykyiseen Mela ja kunnat –hallintomalliin. Muutoksen ajureina olivat mm. asiakasmäärän lasku kunnissa, halu irrottaa lomituspalvelujen hallinnon rahoitus kuntien yleisestä valtionosuudesta ja halu keskittää kuntien lomituspäätösten oikaisuvaatimukset Melaan.

Voimassa olevan lomituspalvelulain mukaan maatalouslomituspalvelujen ”toimeenpanija” on Mela, mutta Melan on kuitenkin perustettava maatalouslomituksen paikallishallinto ensisijaisesti tekemällä kuntien kanssa toimeksiantosopimuksia, joilla kunnat sitoutuvat maatalouslomituspalvelujen järjestämiseen. Vasta toissijaisesti Melan tulisi järjestää paikallishallinto omien paikallisyksikköjensä avulla.

Voimassa olevan lomituspalvelulain 9 §:n mukaan (maatalous)lomitustoiminnan toimeenpanosta vastaa Maatalousyrittäjien eläkelaitos Mela. Lomituspalvelulain 10 §:n mukaan eläkelaitos huolehtii lomituspalvelujen paikallishallinnon järjestämisestä. Paikallishallinnosta ja lomituspalvelujen järjestämisestä vastaavana paikallisyksikkönä toimii joko kunta tai eläkelaitoksen oma paikallisyksikkö.

Lomituspalvelulain 12 §:n mukaan paikallishallinto voidaan järjestää siten, että kunta tekee eläkelaitoksen kanssa (*voimassa olevan kuntalain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun*) sopimuksen (toimeksiantosopimus), jolla se sitoutuu huolehtimaan tämän lain mukaan paikallisyksikölle kuuluvista hallintotehtävistä ja palvelujen järjestämisestä omalla alueellaan tai sen lisäksi yhden tai useamman muun kunnan alueella. Lomituspalvelulain 12 §:n mukaan niissä kunnissa, joissa paikallishallinnon järjestäminen 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla ei ole mahdollista tai 10 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen tarkoituksenmukaista, eläkelaitoksen on järjestettävä paikallishallinto omien paikallisyksikköjensä avulla. Eläkelaitoksen paikallisyksikön toimialue voi käsittää yhden tai useamman kunnan alueen.

1990-luvulla hallinnon uudistusta valmisteltaessa (Lomituspalvelujen hallinnon kehittämistyöryhmän muistio 1995:3) ajateltiin, että Melalla olisi sopimuspakko, eli kunnilla olisi aina ensisijainen oikeus lomitustoiminnan järjestämiseen. Sopimuksen perusteella kunta olisi velvollinen järjestämään lomituspalvelut säädösten ja sopimuksen ehtojen mukaisesti. Toimeksiantosopimus ei merkitsisi sitä, että lomituspalvelujen järjestäminen kunnassa tapahtuisi hallinnollisesti Melan alaisuudessa. Kysymys olisi sopimussuhteesta, johon sovellettaisiin yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita.

Jos Melalla olisi oma paikallisyksikkö, siellä lomitukset pyrittäisiin järjestämään ensisijaisesti ostopalveluina lomituspalveluja tuottavilta yrityksiltä. Eläkelaitoksen toimintaa koskeva periaate voi estää Melaa palkkaamasta lomittajia palkkalistalleen. Tämä johtaa käytännössä siihen, että jos Melalla olisi omia paikallisyksiköitä, maatalouslomitusp

järjestettäisiin eri tavalla eri puolilla Suomea ja esille voisi nousta kysymys asiakkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta. Tästä näkökulmasta tarkastellen ja myös historiaan peilaten maatalouslomituspalvelujen järjestäminen on Mela ja kunnat –hallintomallissa erittäin vahvasti kuntien tehtävä ja kuntien varassa.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä on työssään tarkastellut, voitaisiinko maatalouslomituksessa ottaa käyttöön kuntien lakisääteiseen tehtävään ja –yhteistyöhön perustuva hallintomalli tai esim. perustaa uusi valtion virasto. Monista eri syistä johtuen nykyiselle Mela ja kunnat –hallintomallille ei kuitenkaan ole löytynyt kilpailukykyistä vaihtoehtoa.

Kuten aiemmin todettiin, kuntalain 126 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan kunnan hoitaessa (*kuntalain*) 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää (*sisältää myös kunnan sopimuksen nojalla hoitamattomat julkiset tehtävät*) ”kilpailutilanteessa markkinoilla” kunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus. Ja edelleen 126 §:n 2 momentin poikkeussäännön mukaan kunta ei kuitenkaan eräissä tapauksissa hoida tehtävää ”kilpailutilanteessa markkinoilla”. Tällöin käytännössä voidaan poiketa yhtiöittämisvelvollisuudesta. Lienee mahdollista tulkita 126 §:ä siten, että myös kunnan 7 §:n mukaisesti sopimuksen nojalla hoitamissa julkisissa tehtävissä voidaan lähtökohtaisesti joskus poiketa yhtiöittämisvelvollisuudesta.

Aiemmin todettiin, että kuntalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan 126 §:n 2 momentissa *suljetaan tapauskohtaiselta tulkinnalta pois tietyt toimitukset*, jolloin kunnan ei katsottaisi olevan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämä kirjaus viittaa puolestaan siihen, että 126 §:n 1 momentin mukaisesta yhtiöittämisvelvollisuudesta voisi olla mahdollista poiketa myös muissa kuin 126 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainituissa tapauksissa. Maatalouslomitus voisi olla yksi tällainen muu poikkeustapaus, koska maatalouslomitusjärjestelmän ja Mela ja kunnat –hallintomallin erityispiirteistä johtuen maatalouslomitukseen on haastavaa soveltaa kuntalain 126 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuja yhtiöittämisvelvollisuuspoikkeuksia. Kuitenkin yhtiöittämisvelvollisuuspoikkeukselle on tosiasiallinen tarve.

Lomituspalvelulaissa voitaisiin tällöin jatkossakin säätää, että Mela ja kunnat –hallintomalli perustuu Melan ja kuntien välisiin sopimuksiin. Liikuntalain tapaan selvennettäisiin myös kuntalain 126 §:n tulkintaa maatalouslomitustehtävässä säätämällä lomituspalvelulaissa seuraavaa: ”*kunnan hoitaessa sopimuksen perusteella maatalouslomituksen järjestämistehtävää kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla*”. Lisäksi huolehdittaisiin lomituspalvelulaissa muuten, ettei kunta tarjoaisi maatalouslomituspalveluja ”liiketoiminnallisina tavoittein ja perustein”.

6.4.4.3 Kuntalain 127 §:än perustuva yhtiöttämisvelvollisuuspoikkeus lomituspalvelulakiin?

Jos lomituspalvelun tarjoajan (kunta tai yksityinen) katsottaisiin harjoittavan ”taloudellista toimintaa” ja kilpailuneutraliteettisääntelyä sovellettaisiin, lomituspalvelulakiin voitaisiin mahdollisesti tehdä myös kuntalain 127 §:än perustuva yhtiöttämisvelvollisuuspoikkeus. Tällöin katsottaisiin, että maatalouslomituspalveluja tarjotessa harjoitettaisiin ”taloudellista toimintaa” ja toimittaisiin ”kilpailutilanteessa markkinoilla”.

Kuntalain 127 §

Kuntalain 127 §:n mukaan yhtiöttämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää mm., (1 momentin 2 kohta) jos lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle.

Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) mukaan 127 §:n perusteella yhtiöttämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset koskisivat sellaisia tehtäviä, joissa kunnan voitaisiin katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta joissa toiminnan luonteen perusteella kunnalla ei olisi yhtiöttämisvelvollisuutta. Poikkeukset koskisivat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka liittyvät kunnan toiminnan kokonaistaloudelliseen tehostamiseen tai johon on muu erityisen painava syy. 127 §:n 1 momentin 2 kohdassa selvennettäisiin kuntalain ja erityislain suhdetta. Säännöksen mukaan kunta voisi tuottaa palveluja, jos erityislaissa säädettäisiin nimenomaisesti, että kunta voisi tuottaa palveluja toiselle. Tällaisella tehtävällä tarkoitettaisiin tehtävää, joka olisi kunnalle vapaaehtoinen, mutta jonka osalta laissa säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta tarjota palveluja, vaikka tehtävän hoitoon liittyisi kilpailuneutraliteettiongelmia.

Näin ollen lomituspalvelulakiin olisi helpompi laatia kuntalain 127 §:n 1 momentin 2 kohtaan kuin kuntalain 126 §:n 2 momentin 1 kohtaan perustuvaa poikkeussääntelyä yhtiöttämisvelvollisuudesta, koska 127 §:n 1 momentin 2 kohdan soveltamiseksi riittää kunnan vapaaehtoinen tehtävä.

Kuntalain 127 §:än liittyvät myös kuntalain 128 § ja kilpailulain 30 d §

On kuitenkin otettava huomioon, että jos lomituspalvelulakiin laadittaisiin kuntalain 127 §:n 1 momentin 2 kohtaan perustuvaa poikkeussääntelyä, sovellettavaksi tulisi myös kuntalain 128 §. Kuntalain 128 §:n mukaan, kunnan toimiessa 127 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan käytännössä sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut.

Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) mukaan 128 pykälän tarkoituksena on varmistaa, ettei 127 §:ssä tarkoitetuissa poikkeustapauksissa kunnallisen tuotantoyksikön hinnoittelu toteuta sellaista kilpailua vääristävää alihinnoittelua, jota kyseisellä säännöksellä on tarkoitus torjua.

Jos lomituspalvelulakiin laadittaisiin kuntalain 127 §:n 1 momentin 2 kohtaan perustuva yhtiöittämisvelvollisuuspoikkeus, tulisi soveltaa myös kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettua kirjanpidon eriyttämistä koskevaa velvoitetta. Tämä johtuisi siitä, että kuntalain 127 §:ä sovelletaan tapauksissa, joissa harjoitetaan ”taloudellista toimintaa” ja toimitaan ”kilpailutilanteessa markkinoilla”. Eli samalla täyttyvät myös kilpailulain 30 d §:n soveltamisen edellytykset. Kunnassa tulisi näin ollen olla erillinen maatalouslomituksen kirjanpito. Kirjanpitoa koskevista vaatimuksista säädetään tarkemmin kilpailulain 30 d §:ssä.

6.4.4.4 Mahdollisuus poiketa yhtiöittämisvelvollisuudesta kilpailulain 30 b §:n perusteella?

Jos lomituspalvelun tarjoajan (kunta tai yksityinen) katsottaisiin harjoittavan ”taloudellista toimintaa” ja kilpailuneutraliteettisääntelyä sovellettaisiin, maatalouslomituserjestelmässä saattaisi olla mahdollista poiketa yhtiöittämisvelvollisuudesta myös kilpailulain 30 b §:n perusteella.

Kilpailulain 30 b §:n mukaan, mitä (kilpailulain) 30 a §:ssä säädetään, ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Toisin sanoen, vaikka maatalouslomituspalveluja tarjotessa harjoitettaisiin ”taloudellista toimintaa” ja toimittaisiin ”kilpailutilanteessa markkinoilla”, tästä huolimatta Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei valvoisi toimintaa, jos kilpailulain 30 b §:n edellytykset täyttyisivät. Myöskään kilpailulain 30 d §:ssä säädettyä eriytetyn kirjanpidon vaatimusta ei tällöin sovellettaisi.

Lainsäädäntöön, esimerkiksi mahdollisesti lomituspalvelulakiin, perustuvassa poikkeustapauksessa taloudellisesta toiminnasta vastaavalla taholla ei saa olla harkintavaltaa tai liikumavaraa kilpailuneutraliteettia vaarantavan taloudellisen lopputuloksen osalta. Tällaisessa tapauksessa edellytetään, että lainsäätäjän nimenomaisena tarkoituksena on myös ollut sivuuttaa taloudellinen kilpailu ko. liiketoiminnan ohjausmekanismina. Esimerkkinä voisivat olla kunnan lain perusteella järjestämät kulttuuri- ja liikuntapalvelut. Jos kuitenkin liikelaitoksen tai viraston toiminnasta säädetään vain yleisellä tasolla, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua kilpailuneutraliteettia vaarantavaan toimintaan siltä osin kuin toiminta ei väistämättä seuraa lainsäädännöstä. Poikkeus soveltuu harvoin.

Merkittävään yleiseen etuun liittyvää tehtävää koskeva poikkeussäännös mahdollistaa puolestaan muiden seikkojen kuin taloudellisen kilpailun toimivuuden huomioon ottamisen julkisen sektorin taloudellisen toiminnan arvioinnissa. Poikkeusta on kuitenkin tulkittava suppeasti, eikä yleisellä tasolla tapahtuva yhteiskunnallisten intressien vaarantamiseen vetoaminen ole riittävää. Poikkeuksen soveltaminen edellyttää, että yleisen edun toteuttamisen on oltava tosiasiallisesti mahdotonta ilman kilpailuneutraliteettia vaarantavia vaikutuksia ja että yleistä etua ei voida myöskään toteuttaa vähemmän kilpailuneutraliteettia vaarantavalla tavalla. On myös punnittava keskenään pidemmän aikavälin vaikutuksia yleisen edun toteuttamisen edellytyksiin ja kilpailun toimivuuden merkitykseen.

6.4.5 Maatalouslomitussjärjestelmän kilpailuneutraliteetin lisääminen

Riippumatta siitä, millaiseksi Mela ja kunnat –hallintomallin puitteissa tapahtuvan lomituspalvelun tarjoajan (kunta tai yksityinen) toiminnan luonne arvioidaan (”taloudellista” vai ”ei-taloudellista toimintaa”) ja sovelletaanko kilpailuneutraliteettisääntelyä vai ei, maatalousjärjestelmän kilpailuneutraliteettia olisi tarpeen joka tapauksessa lisätä. Kilpailuneutraliteetin lisäämisen hyödyt voi havaita, kun tarkastellaan maatalouslomitussjärjestelmän toimintaympäristöä laajemmin.

Maatalouslomitussjärjestelmän toimintaympäristö

Suomessa on yleisenä, pitkäaikaisena kehityssuuntana kaupungistuminen ja maaseudun elinvoiman heikentyminen, vaikkakin koronapandemia on kääntänyt kaupunkilaisten katseita takaisin maaseudulle. Maaseutu hyötyisi, jos siellä nykyään elävä väestö voisi jatkossakin elää ja työllistyä siellä. Maatalousyrittäjät ja lomittajat ovat olennainen osa tätä väestöä.

Suomessa maatalouden toimialalla on yleensä työvoimapulaa, vaikka alalla toimii jonkin verran erilaisia yksityisiä yrityksiä ja maatalousyritysten palkkaamia työsuhteisia työntekijöitä. Maatalousalalle tullaan merkittävässä määrin töihin myös ulkomailta. Myös lomittajista moni on taustaltaan muualta kuin Suomesta. Työvoimapulasta johtuen myös maatalouslomituspalvelujen asiakkailta olisi yleensä työvoiman tarvetta lomituspalvelujen lisäksi muihinkin maatalousyrityksen tehtäviin.

Maatalousalan vaihteleva kannattavuus tosin aiheuttaa sen, ettei kaikilla ole varaa ostaa palveluja laajemmin, vaikka verovähennysoikeuskin on olemassa. Ostomahdollisuudet vaihtelevat maatalousyrityksittäin. (Heikko kannattavuus ja sitä kautta heikot palkat ja palkkiot ovat osaltaan syy maatalousalan työvoimapulaan.)

Valtion mahdollisuudet lisätä maaseudun elinvoimaa, työllisyyttä ja helpottaa maaseudun työvoimapulaa maatalouslomitusjärjestelmän keinoin ovat rajalliset. Kuten yllä on todettu, lomituspalvelun tai lomituspalvelun kustannuskorvauksen muodossa maatalousyrittäjille annettu valtiontuki on suunniteltu ainoastaan siihen, että maatalousyrittäjä voi irtautua häntä jatkuvasti sitovasta kotieläinten hoitotyöstä.

Toisaalta Suomessa monella lomittajalla on usein liian vähän työtä ja lomittajia poistuu lomitusosalta. Työtä vailla olevat, osa-aikaiset, ammattitaitoiset lomittajat olisivat kuitenkin yhteiskunnallisesti tarkastellen arvokas ryhmä, joiden työpanos tulisi voida ohjata tukemaan maaseudun elinvoimaa ja työllisyyttä sekä helpottamaan maaseudun työvoimapulaa. Tulisikin löytää sopivia keinoja, joilla työtä vailla olevien, osa-aikaisten, ammattitaitoisien lomittajien työpanosta voitaisiin hyödyntää Suomessa nykyistä paremmin.

Maatalouslomitusjärjestelmän kilpailuneutraliteetin lisääminen

Siitä riippumatta tehtäisiinkö lomituspalvelulakiin yhtiöttämisvelvollisuutta koskevaa poikkeussääntelyä vai ei, lomituspalvelulakiin olisi tarpeen tehdä muita muutoksia maatalouslomitusjärjestelmän kilpailuneutraliteetin lisäämiseksi.

Ensinnäkin lomituspalvelulaissa olisi syytä palata lomitusjärjestelmän varsinaiseen tarkoitukseen, eli keskittyä vain valtion tukemiin lomituspalveluihin. (Poistettaisiin laista markkinahintainen lomituspalvelu, eli ns. täysin maksullinen lomittaja-apu.) Tällöin lomitusjärjestelmän ”ei-taloudellisen toiminnan” luonnetta voitaisiin perustella nykyistä helpommin, kun lomituspalvelulaissa säädettäisiin vain valtion tukemista palveluista, joita saisi ilmaiseksi tai vain kohtuullista korvausta vastaan.

Lisäksi yksityisten lomituspalvelun tarjoajien asemaa maatalouslomitusjärjestelmässä tulisi vahvistaa useilla toimenpiteillä. Näin vähennettäisiin riskiä siitä, että lomituspalvelulain joidenkin säännösten soveltaminen johtaa menettelyyn, joka on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä.

- Itse järjestettyä lomituspalvelua ja kuntien lomituspalvelua koskevan sääntelyn tulisi vastata nykyistä enemmän toisiaan.
- Kuntien ostopalvelulomituksesta ja maatalousyrittäjän itse järjestämästä lomituksesta maksettavien korvausten taso tulisi korottaa. Nykyiset korvaussot eivät tue yksityisen lomituspalveluyritysten toimintaedellytyksiä.
- Maatalousyrittäjän itse järjestämästä lomituksesta maksettavien korvausten hakemista koskevaa prosessia tulisi helpottaa digitalisaation (Lomitusnetti) avulla.

Sen lisäksi, että markkinahintainen lomituspalvelu jäisi yksityisten lomituspalvelun tarjoajien hoidettavaksi, yksityisillä olisi mahdollisuus vastata maaseudun työvoimapulaan myös laajemmin tarjoamalla erilaisia palveluja. Kunnille tämä ei ole käytännössä mahdollista, vaikka kunta olisikin perustanut yrityksen, kuten luvussa 6.4.4.1 todettiin.

Koska kuntien lomittajien työ vähenee, se tarkoittaa sitä, että kuntien lomittajien osa-aikaisuutta koskeva ongelma ei poistu tulevaisuudessa. Kunnan lomitustyön ohessa lomittajat voisivat pyrkiä työllistymään osittain muualla hakemalla sivutoimiluvan. He voisivat tehdä toista työsuhteista työtä ja myös heidän yrittäjäksi ryhtymistään kannattaisi tukea. (Käytännössä kahden työn tekemistä voi kuitenkin olla vaikea sovittaa aikataulullisesti yhteen yksilötasolla tai työnantajan kannalta.) Yksityisten lomituspalvelun tarjoajien korvaustasojen nosto tukisi osaltaan lomittajienkin lisääntyvää yrittäjyyttä. Lomittajia voisi ohjata esim. TE-toimistojen yrittäjyysvalmennuksiin ja heitä voisi innostaa hakeutumaan kunnan työn ohella muiden työnantajien palvelukseen. Näin työtä vailla olevien, osa-aikaisten, ammattitaitoisten lomittajien arvokas työpanos saataisiin ohjattua tukemaan maaseudun elinvoimaa ja työllisyyttä sekä helpottamaan maaseudun työvoimapulaa.

Liite

Kuullut asiantuntijat

Työryhmä kuuli syyskaudella 2020 Tuomas Kuhmosta Turun yliopistosta, Marja-Leena Rautapartaa MPS Enterprises:sta, Auli Valli-Lintua sosiaali- ja terveysministeriöstä, Marko Peltosta Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, Hannu Ijästä sosiaali- ja terveysministeriöstä, Mikko Saarista ja Elina Isoksela valtiovarainministeriöstä sekä Matti Puolimatkaa ja Jukka Pekonniemeä Ruokavirastosta. Kevätkaudella 2021 työryhmä kuuli Vesa Kahilampea maa- ja metsätalousministeriöstä, Eija Paloa Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, Pirkka-Petri Lebedefiä Kuntaliitosta ja Marja Antolaa Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta Melasta.

Työpajat ja niitä edeltävä kysely

Kevätkaudella 2021 työryhmä järjesti osana työryhmän työtä työpajoja maatalouslomituksen keskeisille sidosryhmille. Kahdeksan työpajaa järjestettiin maatalouslomituksen asiakkaille, hallinnolle ja lomittajille. Yksi työpaja järjestettiin yksityisille lomituspalvelun tarjoajille.

Ennen työpajatyöskentelyä työryhmä lähetti maatalouslomituksen asiakkaille, hallinnolle ja lomittajille hallintomalleja koskevan kyselylomakkeen. Samoin yksityisille lomituspalvelun tarjoajille lähetettiin heille suunnattu hallintomalleja koskeva kyselylomake.

Työpajoissa kaikki sidosryhmät esittivät huomioita kolmen hallintomallin vahvuuksista ja heikkouksista. Lisäksi sidosryhmiltä pyydettiin näkemyksiä maatalouslomituksen toiminnan kehittämistä valmiiksi laadittujen kysymysten avulla. Yksityisille lomituspalvelun tarjoajille oli jälleen laadittu heille suunnatut kysymykset maatalouslomituksen toiminnan kehittämistä.

Työryhmän oli rajattava työpajoihin osallistuvien henkilöiden määrää. Lähtökohtana oli, että maatalouslomituksen asiakkaiden, hallinnon ja lomittajien työpajoissa asiakkaita, hallintoa ja lomittajia edusti kutakin aina yksi henkilö kultakin maantieteelliseltä alueelta. Maantieteelliset alueet rajattiin osittain vuoden 2022 alusta muodostuvien paikallisyksiköiden perusteella. Niillä maantieteellisillä alueilla, joilla uuden paikallisyksikkörakenteen uudistaminen on vielä kesken, sosiaali- ja terveysministeriö pyrki muodostamaan muuten maantieteellisesti yhtenäisiä alueita.

Yksityisten lomituspalvelun tarjoajien työpajaan ministeriö kutsui edustajia erikseen. Lähtökohtana ministeriö käytti Melan tietoja itse järjestetyn maatalouslomituksen palvelun

tarjoajista, jotka esiintyivät useimmin itse järjestetyn maatalouslomituksen kustannuskorvauspäätösten tiedoissa vuonna 2020. Ministeriö pyrki kutsumaan työpajaan usein tai melko usein itse järjestettyä lomituspalvelua tarjoavia, erilaisia ja eri puolilta Suomea olevia palvelun tarjoajia. Ministeriö tiedusteli eri palvelun tarjoajilta halukkuutta osallistua työpajaan. Vapaaehtoisina ilmoittautui yhteensä kuusi palvelun tarjoajaa Varsinais-Suomesta, Päijät-Hämeestä, Pohjois-Pohjanmaalta ja Pirkanmaalta. Palvelun tarjoajat olivat osakeyhtiöitä, yksityisiä elinkeinonharjoittajia ja yksi oli osuuskunta.



JULKAISUJEN LATAAMINEN:
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISSN 2242-0037 (PDF)
ISBN 978-952-00-9994-7 (PDF)