

Maa- ja metsätalousministeriö
kirjaamo@mmm.fi

Viite Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 12.10.2017, 292/01.01/2017

Asia **MAASEUTUVIRASTON LAUSUNTO LUONNOKSESTA LAIKSI RUOKAVIRASTOSTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Maaseutuvirastolta lausuntoa yllä mainitussa asiassa. Maaseutuvirasto kiittää mahdollisuudesta lausua lakiluonnoksista ja toteaa kohteliaimmin seuraavaa.

Esitysluonnos on hyvin valmisteltu. Maaseutuvirasto kuitenkin esittää eräisiin yksityiskohtiin tarkennuksia ja muutosehdotuksia, jotka pääosin koskevat esityksen perustelutekstejä.

YLEISPERUSTELUT

2 NYKYTILA

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.2 Maaseutuvirasto

Luvun neljännessä kappaleessa todetaan, että Maaseutuvirasto vastaa Suomen maksajavirastona maataloustukirahaston ja maaseuturahaston menojen hallinnoinnista ja valvonnasta. Tarkemmin täsmennetään, että hallinnointi ja valvonta tarkoittavat muun muassa menojen tarkastamista ja hyväksymistä, maksujen suorittamista, muita tukijärjestelmiin liittyviä hallinnollisia tehtäviä sekä tiettyjen tarkastusten suorittamista. Kohdassa ei ole huomioitu muun muassa horisontaalasetuksen (EU) N:o 1306/2013 artiklassa 44, delegoidun maksajavirastoasetuksen (EU) N:o 907/2014 liitteen 1 kohdan 1 alakohdassa A iii ja maksajavirastoasetuksen (EU) N:o 908/2014 artiklassa 8 mainittuja maksajaviraston kirjanpitoon liittyviä tehtäviä.

Delegoidun maksajavirastoasetuksen mukaisesti maksajaviraston organisaatiorakenteen on mahdollistettava se, että virasto suoriutuu seuraavista maataloustukirahaston ja maaseuturahaston menoja koskevista tärkeimmistä

tehtävistä: maksujen hyväksynnästä ja tarkastuksesta, maksujen suorittamisesta tuensaajalle sekä maksuja koskevasta kirjanpidosta. Maksajavirasto siis vastaa siitä, että sen organisaatorakenne mahdollistaa kaikkien maataloustukirahaston ja maaseuturahaston menojen kirjaamisen täsmällisesti maksajaviraston tileihin. Kirjanpitomenettelyillä maksajaviraston on varmistettava, että kuukausittaiset (maataloustukirahastoa koskevat), neljännesvuosittaiset (maaseuturahastoa koskevat) ja vuotuiset ilmoitukset ovat täydellisiä, tarkkoja ja oikea-aikaisia, ja että kaikki virheet tai laiminlyönnit havaitaan ja oikaistaan, erityisesti säännöllisesti suoritettavin tarkastuksin ja täsmäytyksin.

Maaseutuvirasto katsoo, että kohtaa on välttämätöntä täydentää siten, että siinä huomioidaan edellä mainittu maksajaviraston vastuu tukien kirjanpidosta ja kirjanpitoon tiiviisti kytkeytyvästä EU-raportoinnista. Näin osaltaan varmistetaan maksajaviraston hyväksymisperusteiden täytyminen.

Maaseutuvirasto toimeenpanee myös muita kuin sivulla 10 toisessa kappaleessa mainittuja kansallisesti rahoitettuja tukia. Tämän vuoksi kuvausta olisi tältä osin syytä tämentää. Tällaisia kansallisesti rahoitettuja tukia ovat olleet muun muassa vaikeuksissa olevilla maatiloille myönnettyt valtiontakaukset sekä sika-aitojen rakentamiseen myönnettävä tuki.

Lisäksi Maaseutuvirasto on hoitanut maa- ja metsätalousministeriön erikseen Maaseutuvirastolle määräämiä tehtäviä muun muassa peruskuivatukseen ja maanjärjestelytoimintaan liittyen. Maaseutuvirasto on vastannut myös valtionlainoihin ja valtiontakauksiin liittyvien hyvitysten maksamisesta. Maaseutuvirasto on antanut myös pyydettäessä lausunnon perintökaaren 25 luvun mukaisissa asioissa, mikäli asianosainen on tyytymätön elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen antamaan lausuntoon.

Yhteisen kalastuspolitiikan seuraamus- ja valvontajärjestelmästä annetussa laissa (1188/2014) säädettyjen tehtävien lisäksi Maaseutuvirasto hoitaa myös Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta annetussa laissa (1048/2016) säädettyjä tehtäviä. Maaseutuvirastolle on lisäksi annettu toimivalta hoitaa Ahvenanmaan puolesta yhteisen kalastuspolitiikan vastaiset teot siten kuin laissa (1188/2014) on säädetty, mihin liittyen on 1.6.2017 tullut voimaan Tasavallan presidentin asetus eräiden Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan sääntöihin kohdistuviin rikkomuksiin liittyvien tehtävien hoidosta Ahvenanmaalla. Näiltä osin Maaseutuviraston tehtäviä olisi perusteltua täydentää esitykseen.

Sivujen 8 ja 9 taitteessa olevassa kappaleessa asetus (EU) N:o 907/2014 nimetään delegoiduksi maksajavirastoasetukseksi. Heti seuraavassa lauseessa viitataan kuitenkin maksajavirastoasetukseen, kun viittaus pitäisi olla delegoituun maksajavirastoasetukseen.

Nykytilan kuvauksessa tai muuallakaan hallituksen esitysluonnoksessa ei ole mainittu ollenkaan Maaseutuviraston osana toimivaa maaseutuverkostoa palvelevaa yksikköä, joka vastaa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 toteuttamiseen liittyvän maaseutuverkoston toiminnasta. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston välisen sopimuksen perusteella Maaseutuvirastossa toimii myös kalatalousverkostoyksikkö, joka koordinoi meri- ja kalatalousverkoston toimintaa.

2.2 Nykytilan arviointi

Esityksen sivun 14 viidennessä kappaleessa kuvataan valvonnan järjestämistä ja valvontaselvityksessä (Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2017:2) esitetyjä valvontaa koskevia kehittämissuunnitelmia. Kehittämissuunnitelmista esiin on nostettu kaksi kohtuullisen pientä resurssipanosta vaativaa valvontakokonaisuutta, hukkakauravalvonta ja investointien pysyvyystarkastukset, ja niiden yhdistäminen kokotilavalvontoihin. Maaseutuvirasto katsoo, että pienten kokonaisuuksien nostaminen esille lain perusteluihin (kts. myös Maaseutuviraston lausunto esityksen kohdasta 4.1) ei anna oikeasuhtaista kuvaa toimintojen kehittämismahdollisuuksista etenkin, kun nykytilan arviointia koskevan luvun seuraavassa kappaleessa nostetaan esiin sähköinen asiakaspalvelu ja laajemmin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan yhteinen IT-järjestelmärakenne. Tietohallinnossa toimintojen kehittämis- ja tehostamismahdollisuudet ovat Maaseutuviraston näkemyksen mukaan huomattavasti suuremmat kuin yksittäisissä valvontaan liittyvissä kokonaisuuksissa.

3. ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET

3.1 Tavoitteet

Uudistuksen tavoitteet on luvussa 3.1 kuvattu hyvin viranomaislähtöisesti. Ensimmäiseksi tavoitteissa mainitaan hallinnon rakenteiden uudistaminen ohjauksen lähtökohdista. Vasta tämän jälkeen mainitaan elintarvikeketjun ja sen toimijoiden näkökulman huomioiminen. Vastaavasti esityksen lähtökohdiksi nostetaan virastorakenne, jonka avulla turvataan muun muassa maksajavirastotehtävien vaatimuksenmukaisuus ja valvonnan säilyminen erillään tietyistä muista toiminnoista.

Ruokaviraston perustamiseen tähtäävän EMMA-hankkeen hankesuunnitelmassa viitataan pääministeri Sipilän hallitusohjelman keskushallintoa koskevien keskeisten kehittämissuunnitelmien olevan selkeä rakenne ja ohjaus, valtakunnallinen toimivalta, asiakasnäkökulma, sähköiset palvelut, kyky muutokseen ja riskienhallintaan sekä julkisen hallinnon yhteistyö asiakaspalvelussa. Edelleen todetaan, että virastojen uudistamisen lähtökohtana tulisi olla asiakkaiden tarpeisiin muotoillut palvelut.

Maaseutuvirasto katsoo, että pääministeri Sipilän hallitusohjelman ja EMMA-hankkeen hankesuunnitelman mukaisesti myös ruokavirastolakiesityksen tavoitteissa asiakasnäkökulma tulee nostaa voimakkaammin esille. Asiakasnäkökulman huomioiminen on yksi tärkeimmistä Maaseutuviraston, Elintarviketurvallisuusviraston ja Maanmittauslaitoksen tietotekniikkapalvelukeskuksen yhdistämiseen liittyvistä kehittämissuunnitelmista sähköisen asioinnin kehittämisen ohella.

Edellä esitettyyn viitaten luvun 3.1 viimeisessä kappaleessa voisi huomioida tuottavuushyödyt asiakkaalle esimerkiksi näin:

Virastorakenteen muutoksella tavoitellaan yhdistymisen alkuvaiheen jälkeen tuottavuushyötyjä niin Ruokavirastolle kuin Ruokaviraston asiakkaillekin. Ruokaviraston on mahdollista saavuttaa tuottavuushyötyjä yleishallinnon päällekkäisyyksiä karsimalla ja IT-järjestelmärakenteen kehittämisellä kokonaisuutena. Ruokaviraston asiakkaille tuottavuushyötyjä on mahdollista

saavuttaa erityisesti yhtenäistämällä Ruokaviraston sähköisiä ja muita palvelukanavia.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Keskeisiä ehdotuksia käsittelevän luvun viidennessä kappaleessa organisaatorakenteesta nostetaan erikseen esiin maksajavirastotehtävien organisointi. Tämän jälkeen mainitaan organisaation asiakaslähtöisyys. Maaseutuvirasto pitää maksajavirastotehtävien organisointia erittäin tärkeänä kysymyksenä. Tästä huolimatta organisaation lähtökohtana tulisi olla nimenomaan asiakaslähtöisyys ja tämä tulisi mainita kyseisessä kappaleessa ensimmäisenä. Vasta tämän jälkeen tulisi erikseen mainita maksajavirastotehtävät. Maaseutuviraston näkemyksen mukaan asiakaslähtöisyys ei ole alisteista maksajavirastotoiminnalle, vaan maksajavirastovaatimukset voidaan täyttää myös asiakaslähtöisessä organisaatiossa.

4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia käsittelevän luvun viidennessä kappaleessa synergiaetuja arvioidaan saavutettavan muun muassa luomuvalvonnan ja täydentävien ehtojen valvonnan uudelleenorganisoinnilla Ruokaviraston sisällä. Kyseiset tehtäväkokonaisuudet ovat hyvin pieniä suhteessa viraston kokonaishenkilöstömäärään. Maaseutuvirastossa luomuun ja täydentäviin ehtoihin liittyvät resurssit ovat alle 2 htv:ta kumpaankin, eli yhteensä alle 4 htv:ta. Luomuun ja täydentäviin ehtoihin liittyviä asioita voidaan Ruokavirastossa hoitaa tiiviimmässä yhteistyössä kuin nykyisin. Maaseutuvirasto kuitenkin katsoo, että näissä tehtävissä ei ole saavutettavissa sellaisia synergiaetuja, jotka merkittävästi tehostaisivat viraston resurssikäyttöä.

4.4 Vaikutukset henkilöstön asemaan

Luonnoksen mukaan uuden viraston pääjohtajan virka julistettaisiin haettavaksi ja täytettäisiin ennen lain voimaantuloa. Maaseutuvirasto näkee erittäin tärkeänä, että laki mahdollistaisi vastaavasti myös uuden viraston hallintojohtajan viran perustamisen ennen viraston aloittamista. Hallintojohtajan virka tulisi perustaa ennen viraston aloittamista maa- ja metsätalousministeriöön, josta se siirtyisi lain voimaan tullessa uuteen virastoon pääjohtajan virkaa vastaavalla tavalla. Uuden viraston valmisteluhanke saa voimaa virastoon sitoutuneesta henkilöresurssista ja hankkeen tunnistettujen riskienhallinnan näkökulmasta, kuten EU-tukien maksamisen jatkuvuuden turvaamiseksi, viraston ylimmän johdon toimivalta heti 1.1.2019 lukien ja sitoutuminen jo sitä aikaisemminkin on ensiarvoisen tärkeää.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT

1.1 Laki Ruokavirastosta

2 § Tehtävät

2 §:n 1 momentin 1 kohdan yksityiskohtaisiin perusteluihin tulee täsmentää myös maataloustukirahaston ja maaseuturahaston kirjanpitoon ja EU-raportointiin liittyvät maksajaviraston tehtävät asetusten (EU) N:o 1306/2013, 907/2014 ja 908/2014 mukaisesti.

2 §:n perusteluiden toisessa kappaleessa todetaan muun muassa seuraavaa:

Maksajavirastotehtäviä ovat esimerkiksi viljelijätukien hakemusten hallinnolliset tarkastukset sekä viljelijätukien myöntämiseen maksamiseen, valvontaan, takaisinperintään, kirjausketjuun ja raportointiin liittyvät tehtävät.

Yhdennetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä hallinnoitavia viljelijätukia ei erikseen myönnetä, vaan hakemuksiin tehdään hallinnolliset tarkastukset, jonka jälkeen suoritetaan valvonta ja tukien maksaminen. Kuvauksen selkeyttämiseksi Maaseutuvirasto esittää, että edellä mainitusta virkkeestä poistetaan viittaus myöntämiseen.

2 §:n perusteluiden neljännessä kappaleessa todetaan

Maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta rahoitettaviin tukiin liittyvinä muina kuin maksajavirastotehtävinä perustettava virasto hoitaisi muun muassa tukijärjestelmien toimeenpanon suunnitteluun ja kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Lisäksi virasto hoitaisi maaseuturahaston varoista osarahoitettavan ohjelman hallintoihin ja toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

Maaseuturahastosta rahoitettavien tukien osalta muina kuin maksajavirastotehtävinä Maaseutuvirasto (tuleva virasto) vastaa muun muassa tuen myöntämisen ja seurannan toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä. Toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä ei ole esityksessä määritelty. Olisi selkeyden vuoksi hyvä todeta lain perusteluissa mitä kaikkia tehtäviä toimeenpanolla tässä esityksessä tarkoitetaan.

Maaseutuverkostoa palvelevan yksikön toiminnasta ja sijaitsemisesta Maaseutuvirastossa on säädetty maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (295/2014) 4 §:ssä. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö ja Maaseutuvirasto ovat sopineet, että Maaseutuvirastossa toimii kalatalousverkostoyksikkö, joka koordinoi meri- ja kalatalousverkoston toimintaa. Tämän vuoksi näistä määräaikaisista tehtävistä ei ole ehdotetun 2 §:n 1 momentin 11 kohdan perusteella välttämätöntä säätää Ruokavirastosta annetussa laissa erikseen. Selkeyden vuoksi nämä tehtävät voisivat kuitenkin olla lain yksityiskohtaisissa perusteluissa 2 §:n 1 momentin 11 kohdan osalta esimerkkejä tehtävistä, joita Ruokavirasto voisi hoitaa.

2 §:n 2 momentin mukaan Ruokavirasto tuottaa muita tietohallinnon palveluita maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan virastoille ja laitoksille sekä muille julkisia tehtäviä hoitaville tahoille. Aiemmissa luonnoksissa muut julkiset tahot oli täsmennetty pykälässä erikseen, että palveluita tuotetaan *hallinnonalan* julkisia tehtäviä hoitaville tahoille. Tarkoituksena ei ole, että palveluita tuotettaisiin kaikille muille julkisia tehtäviä hoitaville tahoille, vaan nimenomaan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Pykälän muotoilua tulisi täsmentää siten, että muut julkisia tehtäviä hoitavat tahot rajattaisiin selvemmin koskemaan vain maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala. On kuitenkin huomioitava myös Ahvenanmaalle tuotettavat tietojärjestelmäpalvelut.

3 § Organisaatio

Pykälän 4 momentin perusteluissa on mainittu, että maksajavirastokokonaisuuteen voitaisiin organisoida myös muita kuin 3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä, ja että kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi maaseuturahastosta rahoitettavien ohjelmien hallinnointiin liittyvät tehtävät.

Maaseutuvirasto näkee, että perusteluissa tulisi tuoda painokkaammin esille mitä tehtäviä maksajavirastokokonaisuuteen voitaisiin organisoida. Edellä mainittua kohtaa tulisi muuttaa seuraavalla tavalla:

Tällaisia tehtäviä olisivat lähtökohtaisesti maaseuturahastosta rahoitettavien ohjelmien hallinnointiin liittyvät tehtävät. Lisäksi kyseeseen voisi tulla muita tehtäviä, jotka luontevasti liittyvät samaan asiakokonaisuuteen.

Tämä määrittelee myös miten kokonaisuutta ja toimeenpanoa tullaan toteuttamaan maakuntauudistuksessa. Kyse ei ole siitä mikä on tarkoituksenmukaista organisaation toiminnan kannalta vaan tarkoituksenmukaista tehtäväkokonaisuuden hoitamisen kannalta.

11 § Siirtymäsäännökset

11 §:n perusteluiden viimeisessä kappaleessa todetaan Maanmittauslaitoksen osalta, että *keskeneräisiin asioihin liittyvät asiakirjat luovutetaan arkistoitavaksi uuden viraston arkistoon arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti*. Tätä kohtaa olisi perusteltua tarkentaa tarkoitetaanko Ruokaviraston vai Maanmittauslaitoksen arkistonmuodostussuunnitelmaa. Maanmittauslaitoksesta arkistoitavaksi luovutettavat asiakirjat ovat suurelta osin sähköisessä muodossa, joten tarkoittaako esitys sitä, että niiden osalta arkistointivastuu siirtyy Ruokavirastolle? Vaihtoehtoisesti voitaisiin siirtää niistä kopiot, joiden pohjalta asioiden käsittelyä voidaan jatkaa.

Lisäksi olisi huomioitava, että Ruokaviraston tulee olla oma erillinen arkistonmuodostaja, jossa aiemmissa virastoissa kesken jääneet asiat käsitellään loppuun erikseen avattavilla asioilla.

Ylijohtaja

Antti-Jussi Oikarinen

Lakimies

Jaana Koivukoski



Tämä asiakirja on laadittu ja allekirjoitettu sähköisesti.
Dokumentet har upsatt och undertecknats elektroniskt.
This document has been digitally prepared and signed.

Antti-jussi Oikarinen
Hyväksytty 28.11.2017

Jaana Koivukoski
Esitelty 28.11.2017