

28.11.2017

Maa- ja metsätalousministeriö
kirjaamo@mmm.fi

LAKI RUOKAVIRASTOSTA

Maa- ja metsätalousministeriö on 12.10.2017 pyytänyt lausuntoa (MMM/292/01.01/2017) hallituksen esitysluonnoksesta laiksi Ruokavirastosta ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

Palkansaajajärjestö Pardia on tutustunut hallituksen esitykseen ja esittää siitä lausuntonaan seuraavaa:

1. Yleistä

Lailla on tarkoitus perustaa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle uusi virasto (nimeksi ehdotetaan Ruokavirasto), johon yhdistetään Elintarviketurvallisuusviraston ja Maaseutuviraston tehtävät sekä siirretään Maanmittauslaitoksesta tietohallinnon palvelujen tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Lisäksi Ruokavirastolle tulisi kasvinsuojeluaineiden käytön valvontaan liittyvät tehtävät, joita tällä hetkellä hoidetaan Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa.

Uuden organisaatiolain lisäksi ehdotetaan tehtäväksi uudistuksen vaatimat muutokset substanssilainsäädäntöön.

Yhdistämishanke on osa Sipilän hallituksen rakennepoliittisia uudistuksia ja keskushallinnon uudistamista. Uudistus on määrä saattaa voimaan vuoden 2019 alusta.

Ruokavirastoon on siirtymässä lähes 947 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö.

Vaikka valtaosa siirtyvistä tehtävistä on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtäviä ja ohjauksuhteet ja toimintakulttuurin tuttua, on muutos mittakaavaltaan merkittävä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla olevasta Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta ollaan virastoon siirtämässä kasvinsuojeluaineiden käytön valvontaan liittyviä tehtäviä. Ilmeisesti tehtävien mukana ei ole siirtymässä henkilöresurssia, koska taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ilmoitetaan momentilta 32.40.05 siirrettäväksi summaksi vain 35 000 euroa.

Maakuntauudistuksen yhteydessä ollaan Ruokavirastoon siirtämässä tehtäviä aluehallintovirastoista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. Hallituksen esitysluonnoksessa eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjauksen- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

kerrotaan aluehallintovirastoista siirtyvän 15 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka on hoitanut eläinten terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä tehtäviä sekä elintarvikevalvonnan ohjaustehtäviä. Valtiovarainministeriön pääluokasta aluehallintovirastojen toimintamenomomentilta 28.40.01 siirrettäisiin noin miljoona euroa Ruokaviraston toimintamenomomentille. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla olevista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista on siirtymässä yhtä henkilötyövuotta vastaava henkilöstö, joka on hoitanut valtion talousarvion ulkopuolisen maatalouden kehittämisrahaston omistuksessa ja taseessa olevan maaomaisuuden luovuttamista koskevia päätöksentekotehtäviä. Lisäksi koko maa- ja metsätalousministeriön IT-palvelukeskustehtävä (mm. Luonnonvarakeskuksen ja ministeriön palvelut) on siirtymässä Maanmittauslaitokselta Ruokavirastolle.

Tehtäviä Ruokavirastoon on siirtymässä useista eri hallinnonalojen organisaatioista ja kytkentöjä muihin valmistella oleviin uudistuksiin on olemassa. Uudistuksen huolelliseen valmisteluun ja läpivientiin tarvitaan riittävästi aikaa. Hallitus on 5.7.2017 päättänyt sote- ja maakuntauudistuksen voimaantuloa myöhentämisestä vuodelta 1.1.2020 alkuun. Reformiministeriryhmä linjasi 5.10.2017, että Valtion lupa- ja valvontavirasto perustetaan sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulon yhteydessä.

Kantamme on, että kaikki valtionhallinnon valmistella olevat virastouudistukset tulee toteuttaa vasta vuoden 2020 alusta.

Hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluissa todetaan, ettei Ruokaviraston toimipaikoista säädettäisi laissa, vaan niistä päätettäisiin valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain (362/2002) mukaisesti. Tarkoitus on, että Ruokaviraston päätoimipaikaksi tulee Seinäjoki. Viittaus on nk. alueellistamislakiin. Pidämme tärkeänä, että Ruokaviraston toimipaikoista säädetään asetustasolla, eikä viraston työjärjestyksessä.

Ruokaviraston perustaminen on linjassa valtion keskushallinnon virastojen uudistamisen yleisten tavoitteiden kanssa.

Erityisesti tietohallinnon näkökulmasta

Esityksessä ei oteta kantaa edellisten virastofuusioiden onnistumiseen ja miten vältetään fuusiossa syntyvään uuteen virastoon helposti elämään jäävät vanhat rakenteet. Erityisesti esityksestä jää puuttumaan arvio Tiken IT-toimintojen siirrosta Maanmittauslaitokseen v. 2015. Toimintaympäristössä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuksen perustamisen 1.1.2015 jälkeen eikä digitalisaation eteneminen ole poistanut palvelukeskuksen liitettjä tavoitteita.

Esityksen mukaan virastojen yhdistäminen tuottaisi synergiaetuja ja hyötyjä, kun hallinnollisia järjestelmiä yhdistetään ja yhtenäistetään kehittämällä sähköisiä palveluita.

Lyhyellä tähtäimellä kustannukset ovat kuitenkin varsin suuret, kun kaikki yhdentymisen osapuolet ottavat käyttöön hallinnolliseksi tietojärjestelmäksi tulkittavan yhteisen arkiston ja asiakirjahallinnon järjestelmän, jossa olemassa olevat asiakirjat on pystyttävä siirtämään nykyisistä järjestelmistä uuteen ja käyttöönoton tapahduttava häiriöttä. Yhden järjestelmän käyttöönotto nykyisten eri virastoissa käytetyn kolmen tilalle on paitsi kallista myös työajallisesti kuormittavaa.

Esityksessä ei juurikaan tuoda esiin Ruokaviraston valmistelutyön kuormittavuutta, ”3.2 Toteuttamisvaihtoehdot”-kappaleessa on vain lyhyt maininta ”Viraston

perustamisvaiheessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota palvelujen häiriöttömään jatkumiseen." Kuormittava vaihe kestää pitkään vielä käynnistymisen jälkeenkin ennen kuin uusi virasto alkaa toimia täydellä teholla.

Valmistelutyöhön on sidottu runsaasti henkilöresursseja, jotka normaalioloissa olisivat johtamassa, koordinoimassa ja jopa toteuttamassa tietojärjestelmiinkin tehtäviä parannuksia.

Esityksen "3.1 Tavoitteet"-kappaleen mukaan "Virastorakenteen muutoksella tavoitellaan yhdistymisen alkuvaiheen jälkeen tuottavuushyötyjä, kun yleishallinnon päällekkäisyyksiä voidaan karsia". Tavoite on varsin kova, kun ottaa huomioon, että uuden viraston n. 947 henkilötyövuodesta n. 142 henkilötyövuotta tulee Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuksesta, jossa ei ole mukana lainkaan yleishallintoa.

2. Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten arviointi on puutteellinen. Siinä tyydytään lähinnä esittämään valtion talousarvion sisällä tehtävät toimintamäärärahojen siirrot.

Uudistuksen toimeenpanon aiheuttamista kustannuksista ei esitetä minkäänlaista arviota. Niitä tunnistetaan kuitenkin syntyvän mm. organisaation kehittämisestä, hallinnollisten tietojärjestelmien ja ohjelmistojen yhdistämisestä tai uudistamisesta ja yhteisten palveluprosessien kehittämisestä.

Kustannuksia ennakoidaan syntyvän myös palkkausjärjestelmän rakentamisesta ja palkkatasojen harmonisoinnista. Palkkausjärjestelmän käyttöönoton kustannuksista ei esitetään arviota. Rahoituksen osalta viitataan valtion talousarvioon sisällytettyyn valtuusmenettelyyn ja lisäkustannusten kattamiseen perustettavan organisaation määrärahasäästöillä.

Vaikutusarvioinnissa on kyettävä esittämään täsmällisemmin uudistuksen toimeenpanon ja palkkatasojen harmonisoinnin aiheuttamat kustannukset. Lisäkustannuksiin on varattava riittävät määrärahat. Samapalkkaisuuden toteuttaminen on työnantajan vastuulla.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa viitataan myös organisaatio- ja toimintatapauudistusten tarjoamiin säästömahdollisuuksiin. Päällekkäisiä tehtäviä nähdään olevan lähinnä yleishallinnossa. Synergiaetuja arvioidaan saatavan joissakin valvontatehtävissä (luomuvalvonta ja täydentävien ehtojen valvonta) sekä tietohallinnon uudelleen organisoimisessa. Toimitilamenoista arvioidaan saatavan säästöjä Helsingissä. Pidemmällä aikavälillä toimintojen yhdistymisen uskotaan vahvistavan taloutta ja helpottavan sopeutumista niukkeneviin voimavaroihin.

Korostamme, että virastouudistus ei saa johtaa irtisanomisiin. Mahdolliset henkilöiden tehtävämuutokset on toteutettava niin, että tehtävän vaatavuustaso ja samalla palkkataso säilyy ennallaan.

Henkilöstövaikutukset

Henkilöstön aseman järjestämiseen liittyvä sovellettavaksi tuleva lainsäädäntö ja noudatettavat menettelytavat on kuvattu kattavasti ja asianmukaisesti. Niihin ei ole huomautettavaa.

Elintarviketurvallisuusviraston päätoimipaikka on Helsingin Viikissä. Alueellisia toimipaikkoja sillä on Joensuussa, Kuopiossa, Lappeenrannassa, Loimaalla, Oulussa, Seinäjoella ja Turussa. Lihantarkastushenkilöstön toimipaikat sijaitsevat teurastamojen ja rajaeläinlääkäreiden rajatarkastusasemien yhteydessä. Maaseutuvirasto sijaitsee Seinäjoella, mutta henkilöstön työskentelypaikkakuntia ovat myös Tampere, Pori, Kokkola, Jyväskylä, Lapinjärvi, Turku, Hämeenlinna ja Helsinki. Maanmittauslaitoksesta siirrettävissä tietohallinnon tehtävissä työskentelevää henkilöstöä on 12 paikkakunnalla, valtaosa Helsingissä. Ruokaviraston päätoimipaikaksi on kaavailtu Seinäjoki. Kokonaisuuden hahmottamiseksi on vaikutusten arvioinnissa tarpeen esittää siirtyvän henkilöstön määrä paikkakunnittain.

Henkilöstöpoliittisesti on tärkeää, että hallituksen esityksessä on kirjaus nykyisen toimipaikkaverkon säilymisestä, henkilöstösiirtojen välttämisestä ja vapaaehtoisista työskentelypaikkakunnan muutoksista.

Kirjauksesta huolimatta pidämme perusteltuna, että toimipaikkaverkosta säädetään asetustasolla ja myös muut kuin päätoimipaikka mainiten. Työskentelypaikkakunnat voivat olla työjärjestyksellä päätettäviä.

Aluehallintovirastoista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista siirtyvien tehtävien ja henkilöstön osuus on syytä kirjata tähän hallituksen esitykseen. Viittaus MAKU II-lakipakettiin (hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi) ei riitä.

Määräaikaisen henkilöstön osuus on suhteellisen korkea. Koska hallituksen esityksestä ei käy millään tavalla esille mihin määräaikaisuudet perustuvat, on uudistuksen kohteena olevissa virastoissa tarpeen tarkastella määräaikaisuuksien perusteiden lainmukaisuus.

Hallituksen esityksessä ei valitettavasti aseteta tavoitteita uuden viraston työnantajakuvalle.

Henkilöstö on uuden viraston tärkein resurssi. Uuden viraston ehdoton toimintaedellytys on motivoitunut henkilöstö. Tähän on jo valmisteluvaiheessa paneuduttava.

Ruokavirastoon siirtyvistä henkilöistä Maaseutuvirastosta ja Elintarviketurvallisuusvirastosta tulevat ovat virkasuhteisia. Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuksesta tulevat ovat työsopimussuhteisia. Työn luonteessa ei välttämättä ole suuria eroja. Tasapuolisuussyistä olisi perusteltua, että kaikki työntekijät olisivat virkasuhteisia.

3. Yksityiskohtaiset perustelut

Ruokavirastoa koskevan lain pykälässä 3 käsitellään viraston organisaatiota. Joidenkin tehtävien luonteen ja voimassa olevien säädösten (esim. EU) vuoksi on pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattu puitteet, joita viraston sisäinen organisaation rakentamisessa tulee noudattaa. Tehtävien hoidon riippumattomuus- ja eriyttämisvaatimukset vaikuttavat siinä määrin laajoilta, että on vakavasti harkittava onko organisaatiosta selkeyden vuoksi säädettävä osin asetustasolla, eikä jättää asiaa viraston työjärjestykseen.

Viraston johtamisjärjestelmää on hallituksen esityksessä (pykälä 4 Johtaminen ja ratkaisuvälit) tuotu esille varsin niukasti.

Uudistukselle asetettujen toiminnalliseen tehokkuuteen (yhtenäinen ketjukokonaisuus elintarvikesektorille) liittyvien tavoitteiden vuoksi on hallituksen esityksen perusteluissa hyvä perusteellisemmin kuvata pääjohtajan ja viraston muun johdon vastuut koordinaatiossa, viraston yhtenäisessä johtamisessa (ml. henkilöstöpolitiikka) sekä sisäisten hallinnollisten palvelujen järjestämisessä ja toiminta- ja palveluprosessien kehittämisessä.

Pääjohtajalla on vahva asema mm. ratkaisuvallan otto-oikeuden vuoksi. Moderniin valtionhallintoon kuitenkin kuuluu esim. johtoryhmä, joka on syytä johtamisista koskevassa lain pykälässä mainita. Yksityiskohtaisiin perusteluihin tulee kirjata, että johtoryhmässä on henkilöstön edustus.

4. Muita havaintoja

Ruokaviraston perustamisen lähtölaukauksena voidaan pitää maaliskuun 2016 traktorimarssia, joka oli paitsi mielenilmaus maatalojen huonosta taloustilanteesta myös protesti tukimaksatusten toistuville viivästyksille. Maaseutuvirasto oli viljelijöiden erityisen kritiikin kohde.

Tukien maksatuksen viivästymisiin liittyivät tietojärjestelmien kehittämisen vaikeudet. Tietojärjestelmien määrittelyt eivät valmistuneet ajoissa maksatusten toteuttamiseksi. Tietojärjestelmien määrittelytyötä puolestaan on vaikeuttanut sekä EU:n että kansallisen lainsäädännön monimutkaisuus. IT ei toki saa ohjata lainsäädäntöä, mutta lainsäädäntötyössä ei ole huomioitu tähän saakka lainkaan vaikutuksia tietojärjestelmien kehittämistyöhön. Jos laki on liian monimutkainen tietojärjestelmien kehittämisen kannalta, niin tuskin se on kovin selkeä muutenkaan.

Esityksessä viitataan EU:n yksityiskohtaiseen lainsäädäntöön koskien maksajavirastoa ja maksajavirasto-tehtävien hoitamista (kappale ”2.1.2 Maaseutuvirasto”). Lainsäädäntö voi olla yksityiskohtainen, mutta ei kuitenkaan sopiva tietojärjestelmien toteuttamisen ohjekirjaksi. Maaseutuvirastossa on esitetty vaatimuksia, että maksajavirastojärjestelmien ylläpito pitäisi eriyttää ”ei-maksajavirastojärjestelmien” ylläpidosta.

Eriyttäminen ei ole kuitenkaan ollut mahdollista, koska tietotekniikan palvelukeskus on toteuttanut yhteistä arkkitehtuuria noudattavat järjestelmät kustannustehokkaasti käyttäen samoja alustoja sekä maksajavirastojärjestelmille että ei-maksajavirastojärjestelmille.

Esityksessä väitetään, että ”Tietojärjestelmien yhteen toimivuuden haittapuolena on se, että niihin tehtävät muutokset ovat toisistaan riippuvaisia.” (kappale ”2.2. Nykytilan arviointi”). Oikeampi on sanoa, että tietojärjestelmät ovat riippuvaisia yhteisistä osista ja muista käyttämistään tietojärjestelmistä. Mikä tahansa muutos mihin tahansa tietojärjestelmään ei toki heijastu kaikkiin muihin tietojärjestelmiin.

Tietojärjestelmiä on voitu teettää valtion organisaatioiden ulkopuolella, kokonaan ulkoistettunakin. Tähän liittyen Ruokaviraston perustamisen yhdeksi perusteluksi olisi voinut nostaa hajanaisen toimittajaohjauksen yhtenäistämisen. Tietojärjestelmiä on yhä enemmän teetetty kokonaistoimituksina. Tietotekniikan palvelukeskuksen rooli on jäänyt näissä aiempaa vähemmäksi, mikä on hankaloittanut yhteisen arkkitehtuurin noudattamisen kontrollointia ja myöhempää järjestelmien ylläpitoa.

Tietojärjestelmätoimittajiin liittyen esityksessä viitataan (kappale ”2.2 Nykytilan arviointi”) Solita Oy:n 2016 toteuttamaan Maaseutuviraston toiminnan arviointiin sekä

myös Solitan v. 2017 toteuttamaan Elintarviketurvallisuusviraston toimintaa koskevaan sidosryhmätutkimukseen. Ensin mainitussa arvioinnissa on käsitelty mm. tietojärjestelmien kehittämistä. On huomattava, että Solita Oy on itse ollut toteuttamassa Maaseutuviraston maksatusjärjestelmää sekä myös useita Eviran tietojärjestelmiä. Olisi paikallaan käyttää kokonaan ulkopuolisia arvioijia, jotta vältettäisiin jääviysongelmat ja mahdolliset ongelmat myöhemmissä kilpailutuksissa.

Puheenjohtaja



Niko Simola

Neuvottelujohtaja



Harri Sirén

5/SJ+RL+HSn