Maa- ja metsätalousministeriö

Lausuntopyyntönne 12.10.2017, 292/01.01/2017

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Ruokavirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Ministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Toiminta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Ruokavirasto aloittaa toimintansa vuoden 2019 alusta lukien. Arvioitaessa aiemmin syksyllä Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisaikataulua, maa- ja metsätalousministeriö ei kannattanut viraston perustamista vuoden 2019 alusta, vaan näki siinä riskejä ja haittoja muun muassa maksajavirastotehtäviin liittyvästä akkreditointiprosessista johtuen. Ehdotettu Ruokaviraston perustaminen on maksajavirastotehtävien kannalta huomattavasti laajempi ja merkittävämpi uudistus kuin Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen. Reformiministeriryhmä on sittemmin linjannut, että Valtion lupa- ja valvontavirasto aloittaa toimintansa vuoden 2020 alusta, jolloin myös aluehallintovirastot, ELY-keskukset, KEHA-keskus ja Valvira lakkaavat ja jolloin järjestämisvastuu maakunnille osoitettavista tehtävistä siirtyy maakunnille.

Esityksestä ei käy ilmi, millä perustein Ruokaviraston perustamisen ajankohdaksi esitetään jo vuoden 2019 alkua ja poiketaan siten maakuntauudistuksen sekä siihen liittyvän valtion muun virastorakenteen uudistuksen aikataulusta. Esityksen perusteella jää epäselväksi, onko ehdotetusta perustamisaikataulusta päätettäessä analysoitu, mitä mahdollisia riskejä ehdotettu uuden maksajaviraston tiukka perustamisaikataulu ja siitä aiheutuva akkreditointimenettely aiheuttavat viljelijätukien maksulle. Samoin esityksen perusteella jää epäselväksi, onko analysoitu, mitä mahdollisia riskejä, haittoja ja lisäkustannuksia sisältyy siihen, että ehdotetusta perustamisaikataulusta johtuen akkreditointimenettely jouduttaisiin uusimaan jälleen vuoden kuluttua maakuntauudistuksen johdosta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulisi harkita, että myös Ruokavirasto aloittaa toimintansa vuoden 2020 alusta samassa aikataulussa maakuntauudistuksen ja sekä siihen liittyvän valtion muun virastorakenneuudistuksen kanssa. Ministeriön käsityksen mukaan tällä tavoin meneteltäessä olisivat maa- ja metsätalousministeriön aiemmin esille nostamat

maksajavirastotehtävien akkreditointimenettelyyn ja viljelijätukien maksuun liittyvät riskit ja haitat paremmin hallittavissa.

Jos Ruokavirasto aloittaa toimintansa kuitenkin jo vuoden 2019 alusta, tulee aluehallintovirastoista Ruokavirastoon siirtyvät tehtävät siirtää Ruokavirastolle hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän ehdotuksen mukaisesti vasta vuoden 2020 alusta lukien aluehallintovirastojen lakatessa.

Henkilöstö

Hallituksen esityksen kohdassa 4.4 sekä Ruokavirastoa koskevan lakiesityksen yksityiskohtaisten perustelujen 12 §:n henkilöstöä koskevissa siirtymäsäännöksissä on asianmukaisesti kuvattu esityksen vaikutukset henkilöstön asemaan. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan 12 §:n siirtymäsäännöksen 1 momentin informatiivinen viittaus valtion virkamieslaista sovellettaviksi tuleviin säännöksiin ei välttämättä ole tarpeellinen.

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana Ruokavirastoa koskevan lakiesityksen 12 §:n 6 momentin säännöstä, jonka mukaan uuden viraston järjestäytymisen varmistamiseksi pääjohtaja nimitetään julkisella hakumenettelyllä virkaansa ennen kuin viraston toiminta lain voimaan tullessa käynnistyy. Mikäli viraston toiminnan aloitusajankohta muuttuisi nyt esitetystä, myös pääjohtajan nimitysajankohta tulisi tarvittaessa tarkastella uudestaan.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota ministeriön 28.5.2014 antamaan kirjeeseen (VM/1058/00.00.00/2014) palvelussuhdelajin muutoksesta toimintojen uudelleenjärjestelyjen yhteydessä. Tämän ohjeen pääperiaatteena on, että organisaation toiminnan, henkilöstöhallinnon sekä myös henkilöstön tasapuolisen kohtelun kannalta on yleensä tarkoituksenmukaista, että organisaatiossa on käytössä vain yksi palvelussuhdelaji tai ainakin vain yksi pääasiallinen palvelussuhde. Virkasuhde on valtiolla pääasiallinen palvelussuhde ja samoissa tai samankaltaisissa tehtävissä on perusteltua käyttää samaa palvelussuhdelajia. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä ei ilmeisesti ole arvioitu palvelussuhdelajien yhtenäistämisen tarvetta. Mainitussa valtiovarainministeriön kirjeessä on todettu, että jos palvelussuhdelajien muutoksia tai yhdenmukaistamista olisi tarve tehdä toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä, niistä tulisi säätää organisaatiota koskevassa, uudelleenjärjestelyn toteuttavassa lainsäädännössä

Palkkausjärjestelmä

Ruokaviraston uutta palkkausjärjestelmää koskevat neuvottelut on aloitettu asianomaisten tahojen kesken. Tästä johtuen kyseistä hallituksen esityksen kohtaa (sivu 21, kappale, joka alkaa "Valtion virka- ja työehtosopimuksessa") olisi ennen esityksen antamista päivitettävä vastaamaan palkkausjärjestelmäneuvotteluiden sen hetkistä tilaa. Teknisenä huomiona on lisäksi, että esityksen sivun 21 kappaleen 5 kolme ensimmäistä virkettä kuulunevat asiasisältönsä puolesta enemmänkin kappaleeseen 4.

Sivun 21 viimeisen kappaleen tulisi paremmin vastata siinä tarkoitetun asian aiottua järjestämistä Ruokaviraston ja yleensäkin valtionhallinnon sisäisten organisaatiomuutosten osalta. Ehdotus uudeksi tekstiksi on seuraava. Teksti tulisi sijoittaa asiayhteyden vuoksi omaksi kappaleekseen heti sen kappaleen jälkeen, joka alkaa "Valtion virka- ja työehtosopimuksessa").

Vpj-palkkausjärjestelmässä palkkaukset tulevat perustumaan yhdenmukaisten virastokohtaisen perusteiden mukaisesti tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen työsuoritukseen. Palkkausjärjestelmän käyttöönottaminen tapahtuu siirtymäkaudella, jonka pituus on edellä kohdassa 4.1. mainittua, valtion talousarviossa annettavaa valtuutta käytettäessä enintään viisi vuotta. Tämä on lakiin perustuvassa organisaatiomuutoksessa käypä ja kohtuullinen aika.

Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valtiovarainministeriö pitää esityksen taloudellisten ja viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten arviointia (s. 18-19) ehdotettujen muutosten laajuuteen nähden suppeana ja yleispiirteisenä. Esityksen mukaan (s.19) siinä tarkoitettu virastojen "yhdistäminen tarjoaisi mahdollisuuden aitoon toimintatapojen uudistamiseen ja modernisointiin." Viranomaistoimintaan olisi esityksen mukaan mahdollista saada lisää tehokkuutta uudistukseen kytkeytyvien toiminnallisten ja organisatoristen muutosten myötä. Esityksen mukaan "tarkoitus on, että uudistuksen vaikutuksia arvioidaan jälkikäteen muun muassa tämän tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta." Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei siinä ehdotettujen muutosten huomattavasta merkityksestä huolimatta ole yleisiä näkökohtia yksilöidympiä linjauksia ja tavoitteita esimerkiksi virastojen yhdistämisen yhteydessä saavutettavista hallinto- ja tukitoimintojen ja yhteisten palvelujen kuten tietohallinnon synergiahyödyistä ja päällekkäisten toimintojen poistamisesta sekä niiden toteuttamisen aikatauluttamisesta. Ministeriö ei pidä riittävänä linjausta siitä, että näitä kysymyksiä on tarkoitus arvioida jossain vaiheessa jälkikäteen. Ministeriö pitää välttämättömänä, että esitystä täydennetään yksilöidyin arvioin virastojen yhdistämisestä saatavista synergiaeduista, niiden perusteista ja niihin liittyvistä resurssisäästöistä sekä näiden toteutumisen ajoittumisesta.

Esityksen mukaan (s. 18) uuden viraston perustamisesta aiheutuu alkuvaiheessa kustannuksia, jotka liittyvät mm. organisaation kehittämiseen, hallinnollisten tietojärjestelmien ja ohjelmistojen yhdistämiseen tai uudistamiseen, yhteisten palveluprosessien kehittämiseen sekä uuden viraston palkkausjärjestelmän toteuttamiseen. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että nämäkin kustannukset, mukaan lukien virastojen yhdistämiseen mahdollisesti liittyvät suunnittelukustannukset, on katettava valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa mahdollisin hallinnonalan sisäisin kohdennuksin. Esityksessä tarkoitetusta (s. 18) uuden viraston palkkausjärjestelmän siirtymäkautta koskevasta mahdollisesta valtion talousarvion momentilla 28.60.02 (Erikseen budjetoidut palkkamenot) olevan valtuuden käytöstä päätetään kehys- ja talousarviopäätöksin.

Muuta

Esityksen sivun 22 kohdan 5 maininta siitä, että esityksestä on neuvoteltu Valtion työmarkkinalaitoksen kanssa, olisi poistettava, koska näin ei ole tehty.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kasvinsuojeluaineista annetun lain (1563/2011) 24 §:n 1 momentti, mutta 2 momentti säilytettäisiin ennallaan. Valtiovarainministeriö ehdottaa 2 momenttiin tehtäväksi seuraava, lähinnä tekninen muutos, jonka mukaan tullilaitoksen sijasta 2 momentissa käytettäisiin sanaa Tulli, koska Tullin organisaatiota on muutettu Tullin hallinnosta annetulla lailla (960/2012):

"Kasvinsuojeluaineiden maahantuontia ja maastavientiä valvoo Turvallisuus- ja kemikaalivi-raston ohella Tulli."

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö Hannu Mäkinen

TIEDOKSI VM/VKO, VO
VM/BO/Majanen, Inha, Vallinheimo,Taskinen