VASTINE
ASIANTUNTIJAKUULEMISEEN
10.4.2018 292/01.01/2017

Maa- ja metsätalousministeriö
Hankejohtaja Kirsi Heinonen
Lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI RUOKAVIRASTOSTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 8/2018 VP)

Maa- ja metsätalousministeriön edustajat ovat maa- ja metsätalousvaliokunnan järjestämässä asiantuntijakuulemisessa 6.3.2018 esitelleet hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi Ruokavirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 8/2018 vp) sekä olleet läsnä 15.3. pidetyssä asiantuntijakuulemisessa. Ministeriöllä on myös tiedossa kirjallisesti toimitetut asiantuntijalausunnot. Asiantuntijakuulemisessa esille nostettuihin näkökohtiin esitetään vastineena kunnioittavasti seuraavaa:

Uudistuksen aikataulu

Valtiovarainministeriö (VM) on toimittanut valiokunnalle hallituksen esitysluonnokseen sen lausuntovaiheessa antamansa lausunnon, jossa VM esittää harkittavaksi, että Ruokavirasto aloittaisi toimintansa vasta vuoden 2020 alusta samassa aikataulussa maakuntauudistuksen sekä siihen liittyvän valtion muun virastorakenneuudistuksen kanssa. VM:n lausunnossa viraston aikataulukysymystä verrataan Luova-viraston perustamisaikatauluun, johon on vaikuttanut mm. maksajavirastotehtävien akkreditointimenettelyyn ja viljelijätukien maksuun liittyvien riskien ja haittojen hallittavuus. Lausunnon mukaan Ruokaviraston perustaminen on maksajavirastotehtävien kannalta suurempi ja laajempi uudistus kuin maakuntauudistus. Myös *Palkansaajajärjestö Pardia* pitää tarkoituksenmukaisena, että kaikki valmisteilla olevat virastouudistukset toteutettaisiin samanaikaisesti vuoden 2020 alusta.

Pirkanmaan ELY-keskus sen sijaan katsoo, että Ruokaviraston toiminnan aloittaminen vuoden 2019 alusta antaa Ruokavirastolle ja hallinnonalalle mahdollisuuden sopeutua keskushallinnon organisaatiouudistukseen ennen uuden maakuntahallinnon aloittamista. Myös *Pohjanmaan ELY-keskus* näkee etuja siinä, etteivät kaikki uudistukset osu samalle vuodelle.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että Ruokaviraston perustamishanke on asetettu maakuntauudistuksesta erilliseksi hankkeeksi, eikä viraston perustamisaikataulun muuttaminen maakuntauudistuksen lykkääntymisen vuoksi ole tarkoituksenmukaista eikä tarpeen esimerkiksi esitysten keskinäisistä kytkennöistä johtuen. Päinvastoin viraston perustaminen vuoden 2019 alusta tukee maakuntauudistuksen sujuvaa toteuttamista, kuten Pirkanmaan ELY-keskus toteaa.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että Ruokaviraston perustamista ei voi aikataulukysymyksen osalta rinnastaa Luova-viraston perustamiseen, joka sisältyy kiinteänä osana maakuntauudistuksen kokonaisratkaisuun ja lainsäädäntöpakettiin. Luovan perustamisaikataulun eriyttäminen maakuntien perustamisaikataulusta olisi johtanut maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävien osalta siihen epätyydyttävään tilanteeseen, että aluehallintovirastot olisi lakkautettu vuotta ennen kuin niissä hoidetut maksajavirastotehtävät pystytään siirtämään maakuntiin. Tehtäville olisi pitänyt löytää väliaikainen hoitaja, eli maksajavirastokokonaisuus olisi muuttunut kahteen kertaan vuoden välein. Tehtävien hoitamista koskeva runsas substanssilain-

säädäntö olisi myös pitänyt muuttaa kahteen kertaan, sekä määräaikaisilla että toistaiseksi voimassa olevilla laeilla, mikä olisi mutkistanut entisestäänkin haastavaa maakuntauudistuksen lainsäädäntökokonaisuutta. Kuvattu toimintatapa olisi maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan voinut vaarantaa Suomen maksajaviraston vakautta ja luotettavuutta.

Edellä kuvattuja ongelmia ei sen sijaan liity Ruokavirastouudistukseen. Euroopan komission kanssa käydyn vuoropuhelun perusteella vaikuttaa siltä, että esitetty uudistus, jossa Maaseutuvirastossa oleva maksajavirastokokonaisuus siirtyy pitkälti nykyistä vastaavaksi kokonaisuudeksi uuden viraston sisälle, ei edellytä maksajaviraston uudelleen akkreditointia, vaan akkreditointiprosessi on edessä vasta delegoitujen maksajavirastotehtävien siirtyessä maakuntiin. Delegoitujen maksajavirastotehtävien merkitystä maksajavirastokokonaisuudessa kuvaa se, että tehtäviä hoitoon käytetään yli 800 henkilötyövuotta, kun taas varsinaisesta maksajavirastosta eli Maaseutuvirastosta on siirtymässä Ruokavirastoon alle 200 henkilötyövuotta.

Tietojärjestelmät

Useat kuultavat korostavat tietojärjestelmien kehittämisen merkitystä. Kuultavat tuovat yhtäältä esiin sitä, että tietohallinnon kehittäminen helpommin yhtenä kokonaisuutena tukee tarkoituksenmukaisella tavalla toimialan digitalisaatiokehitystä, parantaa toimijoiden asemaa ja mahdollistaa osaltaan tuottavuushyötyjen saavuttamista. Toisaalta tuodaan myös esiin tietojärjestelmien toimivuuteen ja yhtenäistämiseen liittyviä haasteita ja toiveita, jotka koskevat muun muassa kertakirjautumismallin käyttöönottoa (*Maa- ja metsätaloustuottajan Keskusliitto*) sekä rajapintojen rakentamista viljelijäorganisaatioiden ja neuvonnan järjestelmiin (*ProAgria Keskusten Liitto*). Luonnonvarakeskus pitää erittäin tärkeänä hallinnonalan yhteisen arkkitehtuurin IT-palvelutuotannon jatkuvuutta ja kannattaa esitettyjä IT-palvelutuotannon linjauksia, mutta pitää jatkon kannalta tärkeänä, etteivät IT-palvelujen hinnoittelun periaatteet ja kustannustaso muutu nykyisestä.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää myös tietohallinnon osuutta uudistuksessa erittäin keskeisenä ja pyrkii toiminnallaan vaikuttamaan siihen, että uudistuksen tavoitteet tietohallinnon selkeyttämisen, tietojärjestelmien kehitystyön sujuvoittamisen ja tehostamisen sekä toimialan digitalisaation tukemisen osalta toteutuvat. Hankevalmistelussa viraston tietohallinnon organisointia ja toimintatapaa koskeva suunnittelu on edennyt näiden tavoitteiden näkökulmasta lupaavasti. Esitetyn lainsäädännön mukaan muille viranomaisille tuotettavista tietohallinnon palveluista perittäisiin maksu, joka kattaa palvelujen tuotantokustannukset, mikä on myös nykyisen Maanmittauslaitoksesta annetun lainsäädännön periaatteena.

Uudistuksen taloudelliset vaikutukset ja toimeenpanoon liittyvät lisäkustannukset

VM pitää hallituksen esitysluonnokseen antamassaan lausunnossa esityksen taloudellisten ja viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten arviointia ehdotettujen muutosten laajuuteen nähden suppeana ja yleispiirteisenä. Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että mainitut vaikutusarvioinnit on jo alusta lähtien pyritty laatimaan niin yksityiskohtaisiksi kuin on ollut mahdollista perustamishankkeen keskeneräinen vaihe ja mm. toimintaympäristön tuleviin muutoksiin liittyvät epävarmuustekijät huomioon ottaen. Vaikutusarviointeja on myös esityksen jatkovalmisteluvaiheessa eräiltä osin täsmennetty.

Palkansaajajärjestö Pardia pitää ongelmana, ettei uudistuksen toimeenpanon aiheuttamista kustannuksista esitetä minkäänlaista arviota eikä siihen osoiteta rahoitusta ja ettei myöskään palkkausjärjestelmän käyttöönoton kustannuksista esitetä arviota. Myös *Julkisten ja hyvinvointialojen liiton (JHL) ja Palkansaajajärjestö Pardian pääluottamusmiehet Elintarviketurvallisuusvirastossa* pitävät haasteellisena sitä, ettei perustamiskuluihin ole erillisrahoitusta.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että viraston perustamisvaiheen lisäkustannukset ovat tarkentuneet hankevalmistelun edetessä. Tällä hetkellä arvioidaan, että perustamishankkeen vuodelle 2018 kohdistuvat kustannukset ovat 1,6 miljoonaa euroa. Kustannus koostuu välttämättömistä Ruokaviraston perustamiskustannuksista kuten virkakorttien uusimisesta, uuden kirjanpitoyksikön perustamisesta sekä viraston visuaalisen ilmeen, internet-sivujen sekä sisäi-

sen tietoverkon suunnittelusta. Kustannukset katetaan Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston vuoden 2018 toimintamenoista virastojen henkilöstömäärien suhteessa.

Ruokaviraston yhteistä palkkausjärjestelmää koskevat neuvottelut on tarkoitus aloittaa toukokuussa 2018. Työnantaja valmistelee parhaillaan neuvottelutarjousta, joten tässä vaiheessa on liian aikaista esittää arvioita uuden järjestelmän vaikutuksista.

Viennin edistäminen ja ohjaus

Kuultavat kannattavat laajasti ehdotettua nimenomaista mainintaa viennin edistämisestä ja ohjauksesta Ruokaviraston tehtävänä. Monet kuultavat vaativat tehtävään pysyvää lisärahoitusta. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esitetyssä muodossa kirjaus ei ota kantaa rahoituksen tasoon, vaan tällä hallituskaudella elintarvikeviennin edistämiseen osoitetun määräaikaisen lisärahoituksen mahdollinen jatkaminen on esityksestä erillinen asia.

Suomen Eläinlääkäriliitto kyseenalaistaa elävien eläinten viennin edistämisen kuulumisen viraston tehtäviin, mikäli viennin edistämisellä tarkoitetaan aktiivista toimintaa viennin edistämiseksi. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan Ruokavirastoa koskevaa lakiehdotusta ei ole tarpeen muuttaa kannanoton perusteella. Esitetyssä Ruokaviraston tehtäviä koskevassa 2 §:n luettelossa mainitaan viraston tehtävinä ”elintarvikkeiden sekä eläinten, kasvien ja niistä saatavien tuotteiden viennin edistäminen ja ohjaus”. Eläimiä koskevan maininnan mukanaolosta huolimatta esitys ei kuitenkaan edellytä uusia toimia elävien eläinten viennin edistämiseksi, vaan Ruokavirasto päättää hallituksen esityksen perusteluissa esitetyllä tavalla itse vienninedistämistoiminnan suuntaamisesta. Elävien eläinten aktiivinen vienninedistäminen viranomaistoimin ei ole lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista mm. toiminnasta saatavien yhteiskunnallisten hyötyjen ja eläinsuojelun näkökulmasta, mutta on myös otettava huomioon, että eläimiä on hyvin erityyppisiä ja niiden vientiin ja kuljetukseen liittyvät tarpeet ja ongelmat vaihtelevat tapauskohtaisesti. Lisäksi lainkohdassa mainittua viennin ohjausta voidaan tarvita myös tilanteissa, joihin ei liity aktiivista viennin edistämistoimintaa.

Henkilöstön asema ja asiantuntemus

Palkansaajajärjestöjen edustajat pitävät myönteisinä asioina mm. isomman viraston luomia parempia mahdollisuuksia urakehitykselle ja osaamisen hyödyntämiselle sekä hankevalmistelussa suunniteltuja joustavia työn tekemisen käytäntöjä kuten monipaikkaisuutta ja työaikajoustoja. Palkansaajajärjestöjen edustajat ovat kuitenkin myös osin huolissaan siitä, että tehokkuuden lisääminen ja perustamisvaiheen kustannusten kattaminen johtavat tinkimiseen henkilöstön määrästä ja palkoista sekä henkilöstön kehittämisestä. Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että uudistus tarjoaa mm. päällekkäisyyksien karsimisen ja tietohallintotehtävien selkeyttämisen kautta mahdollisuuden tehostaa toimintaa ilman että toiminnan laadusta taikka henkilöstön hyvinvoinnista tai palkoista tarvitsee tinkiä. Esimiestehtävien määrä tulee tosin vähentymään hallituksen esityksessä mainitulla tavalla, mutta ilman esimiesasemaa jäävät virkamiehet voivat jatkaa viraston asiantuntijatehtävissä, minkä lisäksi heillä on oikeus määräajan voimassa olevaan palkan muutosturvaan.

Suomen Eläinlääkäriliitto katsoo Ruokavirastoa koskevan lakiehdotuksen 4 §:ään viitaten, ettei pääjohtajan pitäisi voida ottaa ratkaistavakseen asioita, jotka on lainsäädännössä annettu tietyn pätevyyden omaavalle viranhaltijalle kuten teurastamon virkaeläinlääkärille. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa tältä osin, että ehdotetun Ruokavirastosta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan pääjohtaja ratkaisee viraston päätettävät asiat, jollei muuta säädetä tai työjärjestyksessä määrätä. Pykälän 2 momentissa säädetty otto-oikeus koskee työjärjestyksellä delegoituja asioita, ei esimerkiksi tehtävää, jonka lihantarkastusta koskevien säännösten mukaan voi suorittaa ainoastaan erityiset pätevyysvaatimukset täyttävä virkaeläinlääkäri. Asia on siten huomioitu lakiluonnoksessa.

Suomen Eläinlääkäriliitto katsoo edelleen, että tietyissä esimiestehtävissä tulisi edellyttää eläinlääkärin pätevyyttä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että johtavien virkamiesten kel-

poisuusvaatimuksista säädettäisiin asetustasolla. Tämänhetkisessä asetusluonnoksessa, joka on tarkoitus lähettää lausunnoille piakkoin, edellytetään pääjohtajan välittömässä alaisuudessa olevalta johtajalta sekä osaston tai yksikön johtajalta ja viraston organisaatiossa tätä asemaltaan vastaavalta esimiesasemassa olevalta virkamieheltä ylempää korkeakoulututkintoa, perehtyneisyyttä asianomaisen vastuualueen tehtäviin sekä käytännössä osoitettua johtamistaitoa. Lisäksi säädettäisiin eräistä lisävaatimuksista tieteellisen tutkimustoiminnan johtamisen osalta. Eläinlääkärin pätevyys ei siis olisi säädettynä kelpousuusvaatimuksena esimiestehtäviin, vaikkakin vaatimus perehtyneisyydestä vastuualueeseen saattaa johtotehtävästä riippuen käytännössä edellyttää eläinlääkinnän osaamista.

Kasvinsuojeluaineteollisuus on huolissaan siitä, miten turvataan kasvinsuojeluainelainsäädäntöä koskeva asiantuntemus Ruokavirastossa. Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö tuo esiin, että Maaseutuvirastossa on jo kyseistä asiantuntemusta, sillä virastossa hoidetaan kasvinsuojeluaineiden käytön valvonnan tehtäviä ympäristökorvauksen osalta. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Ruokaviraston välillä tapahtuvaan tehtäväsiirtoon liittyvä määrärahasiirto luo mahdollisuuden vahvistaa tätä olemassa olevaa asiantuntijaresurssia.

Kansanterveyden edistäminen

Suomen Eläinlääkäriliitto katsoo, että hallituksen esityksessä jää lähes huomiotta viraston toimialan suuri vastuu ihmisten terveyden suojelusta, ja esittää kansanterveyden edistämistä koskevaa mainintaa Ruokavirastosta annettavan lain toimialapykälään.

Maa- ja metsätalousministeriö ei kannata toimialapykälän muuttamista esitetyllä tavalla. Toimialapykälä on tarkoitettu kuvaamaan Ruokavirastolle kuuluvien asiaryhmien kokonaisuutta ja myös osaltaan määrittämään viraston ja muiden valtion viranomaisten välistä tehtäväjakoa. Kansanterveyden edistämisen tavoite liittyy toki keskeisesti moniin Ruokavirastolle kuuluviin tehtäviin kuten elintarviketurvallisuuden varmistamiseen ja eläintautien vastustamiseen, mutta asian lisääminen yleisenä mainintana Ruokaviraston toimialaan voisi aiheuttaa päällekkäisyyttä ja sekaannusta suhteessa sosiaali- ja terveysministeriön alaisten viranomaisten toimialaa ja tehtäviä koskevaan sääntelyyn.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun sijoittautuminen

Svenska lantbruksproducenternas centralförbund katsoo, että tulevan elintarvikemarkkinalain mukainen elintarvikemarkkinavaltuutettu tulisi huomioida Ruokavirastosta annettavan lain 2 §:ssä.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan ehdotuksen toteuttaminen ei ole mahdollista, sillä elintarvikemarkkinavaltuutettua koskevan lainsäädännön valmistelu on kesken, ja sitä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vasta syysistuntokaudella 2018. Valtuutetulle säädettävät tehtävät eivät myöskään tulisi olemaan Ruokavirastosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuja Ruokaviraston tehtäviä, sillä elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta on tarkoitus tulla itsenäinen viranomainen, jolla on tarvittava esittelijähenkilöstö, mutta joka kuitenkin käyttää Ruokaviraston tukipalveluita. Elintarviketurvallisuusviraston yhteydestä Ruokaviraston yhteyteen tulee siirtymään vastaavantyyppisillä kytkennöillä myös Eläinlääkintävahinkojen arvioimislautakunta. Senkin toiminta pohjautuu erilliseen lakiin, eikä asiasta on mainintaa voimassa olevassa Elintarviketurvallisuusvirastosta annetussa laissa tai esitetyssä Ruokavirastosta annettavassa laissa.

Ruokaviraston toimivalta Ahvenanmaalla

Svenska lantbruksproducenternas centralförbund lausuu, että hallituksen esityksessä olisi pitänyt kuvata virastouudistuksen vaikutuksia Ahvenanmaan itsehallintolain piiriin kuuluviin maatalouskysymyksiin.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että Maaseutuvirasto toimii Ahvenanmaan maakunnan osalta maksajavirastona paitsi valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien maatalouden tukijärjestelmien myös niiden tukijärjestelmien osalta, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Viimeksi mainittujen tehtävien osalta toimivalta perustuu ns. sopimusasetukseen eli Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) maksajaviraston tehtävien hoidosta Ahvenanmaan maakunnassa annettuun Tasavallan presidentin asetukseen (133/2016). Jatkossa Ruokavirasto toimisi vastaavalla tavalla maksajavirastona Ahvenanmaan maakunnassa kaikkien maatalouden tukijärjestelmien osalta.

Elintarviketurvallisuusviraston toimialalla hallintoasiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan pääosin maakunnan omien viranomaisten vastuulle, minkä vuoksi Ruokavirastolla tulee olemaan näissä tehtävissä toimivaltaa maakunnassa vain rajoitetusti esim. sopimusasetuksen perusteella. Lähtökohtaisesti maakunnan viranomaisten vastuulle kuuluvia hallintoasioita ovat mm. elintarviketehtävät, eläinsuojelutehtävät ja eläinlääkintähuolto tietyin poikkeuksin, kotieläinten tarttuvien tautien torjunta sekä kasvintuhoojien maahantulon estäminen.

Muita lausunnoissa esille tulleita näkökohtia

Palkansaajajärjestö Pardia pitää tärkeänä, että Ruokaviraston toimipaikoista säädettäisiin asetustasolla. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetulla lailla (363/2002) on luotu yhtenäiset menettelytavat valtion keskushallinnon yksikköjen sijoituspaikasta päättämiseen ja siten lähtökohtaisesti poistettu asiaa koskevien erityissäännösten tarve. Tarkoituksena on toimia Ruokaviraston osalta mainitun lain mukaisesti, eivätkä erityissäännökset ole täten tarpeen.

Elintarviketeollisuusliitto esittää olevansa yleisesti huolissaan laboratoriopalvelujen tarjonnan niukkenemisesta Suomessa ja katsoo tämän vuoksi, että Ruokaviraston laboratoriotoiminnan resurssit on tärkeä turvata. Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että uudistukseen liittyvät tehostumistavoitteet eivät koske viraston laboratoriotoimintaa, eikä uudistus siten ole omiaan heikentämään kyseisen toiminnan tasoa.

VM on hallituksen esitysluonnokseen antamassaan lausunnossa nostanut esiin kysymyksen virastossa käytössä olevien palvelussuhdelajien yhdenmukaisuudesta. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmisteluvaiheessa esityksen henkilöstövaikutuksia koskevaa jaksoa 4.4 on täydennetty palvelussuhdelajeja koskevien perustelujen osalta. Myös VM:n lausunnossa olevat palkkausjärjestelmään liittyviä perusteluja koskevat ehdotukset on otettu jatkovalmistelussa huomioon. VM:n teknisluonteinen muutosehdotus kasvinsuojeluaineista annetun lain 24 §:n 2 momentin päivittämiseksi (tullilaitos Tulliksi) on esitetty toteutettavaksi maakuntauudistuksen lainsäädäntömuutosten yhteydessä (HE 14/2018 vp), ja päällekkäisyyksien välttämiseksi 24 §:stä muutettaisiin Ruokaviraston perustamisen yhteydessä vain 1 momentti.

Lopuksi

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan kuulemisessa saatu palaute on suurelta osin myönteistä ja esitystä tukevaa. Ministeriö katsoo, että kuulemisessa esille tuodut näkemykset ja muutosehdotukset eivät edellä esitetyillä perusteilla anna aihetta tehdä esitykseen muutoksia.