

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2006 vp

Hallituksen esitys laeiksi Maaseutuvirastosta sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelu- keskuksesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä huhtikuuta 2006 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi Maaseutuvirastosta sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 36/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen, vanhempi hallitussihteeri Susanna Paakkola ja hankepäällikkö Hannu Pelttari, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- budjettineuvos Kati Suihkonen, valtiovarainministeriö

- ylijohtaja Seppo Heinonen, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tike
- kaupunginjohtaja Jorma Rasinmäki, Seinäjoen kaupunki
- va. maakuntajohtaja Tapio Liinamaa, Etelä-Pohjanmaan liitto
- järjestösihteeri Tuula Nordström, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- varatuomari Helena Älgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
- johtaja Seppo Aaltonen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- puheenjohtaja Marianna Tuhkanen, Henkilöstön yhteistyöryhmä HYRY
- sopimustoimitsija Hannu Moilanen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL
- asiamies Anne Salmi, Palkansaajajärjestö Pardia ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Elintarviketurvallisuusvirasto Evira

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Maaseutuviraston perustamisesta maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Maaseutuvirasto perustettaisiin hoitamaan Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten toimenpiteiden, yhteisön osaksi rahoittamien maaseudun kehittämistoimien ja näitä täydentävien kansallisten toimenpiteiden toimeenpanotehtäviä.

Esityksessä ehdotetaan myös maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta annettua lakia muutettavaksi. Lakiin tehtäisiin Maaseutuviraston perustamisesta aiheutuvat muutokset.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2007. Esityksen vaikutukset

valtion talousarvioon otetaan huomioon valtion vuoden 2007 talousarvioesityksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta toteaa, että esityksen antamiseen ovat vaikuttaneet nykyisen ja sitä edeltävän hallituksen linjaukset kehittää valtion keskushallinnon rakenteita siten, että strateginen päätöksenteko ja toimeenpano pidetään erillään. Siten ministeriön tulisi olla ohjaava, valtioneuvoston päätöksenteon valmisteluun ja yhteiskuntapolitiikan strategiaan kysymyksiin sekä kansainväliin asioihin suuntautunut virasto, jonka asettamia tavoitteita ja linjauksia sen alainen hallinto toteuttaa. Operatiiviset ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät sijoitetaan ministeriötä alemmalle tasolle tai siirretään alue- ja paikallistasolle. Esityksen lähtökohtana onkin, että maatalous- ja maaseutupolitiikan toimeenpano muodostaa sellaisen viranomaistehtävien kokonaisuuden, joka tulee hoitaa yhdessä virastossa. Varsinaisia toimeenpanotehtäviä hoidettaisiin nykyiseen tapaan pääasiassa alue- ja paikallistasolla.

Edellä esitetyn mukaisesti esityksessä ehdotetaan maataloushallinnon suunnittelu-, ohjaus- ja toimeenpanotehtävien keskittämistä perustettavalle keskusvirastolle, jonka nimeksi tulisi Maaseutuvirasto. Tarkoituksena on myös jatkaa valtion toimintojen alueellistamista sijoittamalla Maaseutuvirasto Seinäjoelle. Maaseutuvirasto aloittaisi toimintansa Helsingissä toukokuussa 2007. Maaseutuviraston toimintojen siirtäminen Seinäjoelle tapahtuisi vaiheittain vuosien 2008–2011 aikana.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka laissa säädettäisiin maaseutuviraston tehtävistä, tehtävien tarkemmasta sisällöstä ja niiden hoitamiseen tarvittavasta toimivallasta säädettäisiin kutakin tehtäväkokonaisuutta koskevassa lainsäädännössä. Tukien maksuliike-, kirjanpito- ja perintätehtäviä siirrettäisiin kuitenkin jo tässä yhteydessä Maaseutuviraston hoitettavaksi muuttamalla maa- ja metsätalousmi-

nisteriön tietopalvelukeskuksesta annettua lakia. Tietopalvelukeskuksen tehtävät keskitettäisiin tietohallinnon asiantuntijapalveluihin, tietopalveluihin ja maaseutuelinkeinotilastojen tuottamiseen ja julkaisemiseen.

Valiokunta pitää sinänsä tarkoituksenmukaisena sitä, että maa- ja metsätalousministeriön kaikki toimeenpanotehtävät kootaan yhdelle viranomaisyksikölle. Maaseutuviraston perustaminen selkeyttää maataloushallinnon työnjakoa, mikä on omiaan helpottamaan viljelijöiden ja heidän sidosryhmiensä asiointia maataloushallinnon kanssa. Tähän liittyen valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että uudistuksesta ja uuden viraston tehtävistä tiedotetaan laajasti. Valiokunta pitää myös erittäin tärkeänä, että Maaseutuviraston toiminnan alkaessa ja toimintoja alueellistettaessa syntyy välitön vuorovaikutus ja hyvä yhteistyö hallinnon tehtäviä hoitavien viranomaisten ja hallinnon asiakkaita edustavien eri tahojen välillä sekä toisaalta eri viranomaisten välillä. Valiokunta katsookin, että jo Maaseutuviraston perustamisen yhteydessä Helsingissä tulee luoda toimivat yhteydenpito- ja yhteistyömenettelyt viljelijä- ja maaseutuväestön eri tahojen, etujärjestöjen sekä muiden sidosryhmien ja eri virastojen kanssa. Viraston perustamisessa tulee ottaa huomioon muun muassa tarve asettaa erilaisia toimielimiä, kuten neuvottelukuntia, työryhmiä ja yhteistyöryhmiä.

Valiokunta toteaa, että vuorovaikutuksen ja hyvän yhteistyön tarve korostuu Maaseutuviraston itsenäisen aseman ja sen toiminnallisen laajuuden vuoksi. Virasto toimisi maksajavirastona ja hallintoviranomaistehtäviä hoitavana viranomaisena. Kansallisten tukijärjestelmien toimeenpanosta vastaavana viranomaisena Maaseutuvirasto vastaisi toimialaansa kuuluvien tukijärjestelmien toimeenpanon suunnittelusta sekä toimeenpanossa tarvittavien ohjeiden, päätöskaavojen ja lomakkeiden laatimi-

sesta ja ylläpidosta sekä toimeenpanoa koskevasta koulutuksesta ja neuvonnasta. EU-tukien lisäksi Maaseutuvirasto hallinnoisi kokonaan kansallisesti rahoitettavia tukia.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että uuden viraston perustaminen toisi maataloushallintoon uuden lisätason. Sen vuoksi toimiva yhteistyö ministeriön ja viraston välillä tulee olemaan välttämätöntä. Erityisen tärkeätä tämä yhteistyö on osallistuttaessa päätöksentekoon Euroopan yhteisön toimielimissä sekä kansallisen lainsäädännön valmistelussa. Tärkeää on myös, että tehtävä- ja vastuujako maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen ja Maaseutuviraston välillä tulee mahdollisimman selkeäksi.

Valiokunta korostaa sitä, että Maaseutuviraston perustaminen ja alueellistaminen asettavat suuria haasteita myös poliittisen päätöksenteon ja toimeenpanon väliselle vuorovaikutukselle. Poliittisen päätöksenteon valmistelussa tarvitaan käytännön toimeenpanon asiantuntemusta. Toimeenpanon kannalta on taas äärimmäisen tärkeää taata ennakoiva, viivytyksetön ja virheetön tiedonkulku poliittisen päätöksenteon valmistelusta. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että selkeästi määritellään maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston tehtäväjako, organisaation osien vastuusuhteet sekä tätä kautta ne tahot, jotka vastaavat tiedonkulusta ja tekevät erityisen tiivistä yhteistyötä.

Maaseutuvirastossa päätettävät asiat ratkaisisi ylijohtaja, joka voisi työjärjestyksellä siirtää ratkaisuvalltaa myös viraston muulle virkamiehelle. Ylijohtaja voisi kuitenkin esityksen mukaan pidättää itsellään päätösvallan asiassa, jonka virkamies työjärjestyksen mukaan saisi ratkaista. Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen mukainen päätöksentekomenettely muodostaa sinänsä perustan viraston tehokkaalle toiminnalle. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että järjestely ei saa johtaa päätöksenteon liialliseen keskittymiseen.

Valiokunta toteaa, että valtion vuoden 2007 talousarvioesityksessä on tarkoitus ottaa huomioon ne järjestelyt, joita viraston perustaminen sekä tehtävien ja määrärahojen siirtäminen ministeriöstä ja tietopalvelukeskuksesta viras-

toon edellyttävät. Esityksen vaatimat toimenpiteet on tarkoitus toteuttaa pääsääntöisesti voimavaroja uudelleen kohdentamalla. Lisämenot katetaan ministeriön hallinnonalan tuottavuuden noususta syntyvillä säästöillä valtioneuvoston vuosille 2007—2011 antamien menokehysten puitteissa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että viraston perustamisesta aiheutuvat kustannukset voidaan kattaa siten, ettei siitä aiheudu vaikutuksia muualle maataloushallintoon.

Valiokunta korostaa sitä, että henkilöstökysymysten järjestämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota Maaseutuvirastoa alueellistettaessa. Tärkeää on toisaalta, että alueellistamisessa Maaseutuvirastolle voidaan taata osaava henkilöstö, ja toisaalta, että nykyisin tehtäviä hoitavan henkilöstön oikeudet voidaan turvata.

Maaseutuviraston toimintojen siirtäminen Helsingistä Seinäjoelle toteutettaisiin edellä todetun mukaisesti vaiheittain vuodesta 2008 lukien. Esityksen perusteluissa on todettu, että muutoksen hallinta tulee olemaan erittäin vaativaa sekä henkilöstökysymysten että toiminnan jatkuvuuden varmistamisen kannalta. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että osaamisen siirtämiseen, luottamuksen säilyttämiseen ja toiminnan turvaamiseen kohdistuvat epävarmuustekijät pystytään välttämään. Tätä edesauttaa se, että Maaseutuviraston toiminnan käynnistymisen maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä Helsingissä antaa mahdollisuuden viraston johtamisen, organisoitumisen ja asioiden käsittelymenettelyjen suunnittelemiseen etukäteen. Valiokunta korostaa kuitenkin sitä, että muun muassa monimutkaisten ja laajojen tukijärjestelmien moitteeton toimeenpano on varmistettava kaikkien tilanteiden varalta. Viraston siirtymisen ei saa edes tilapäisesti heikentää viraston henkilöstön asiantuntemusta eikä siten asioiden käsittelyä.

Alueellistamisessa valiokunta pitää erittäin tärkeänä sitä, että Maaseutuviraston palvelujen antamisesta maamme kummallakin kansalliskielellä huolehditaan. Ruotsin kielellä annettavien palvelujen merkitystä alueellistamisessa korostaa maamme ruotsinkielisen maaseutuväestön laaja yksikielisyys. Valiokunta toteaa, että

uutta henkilöstöä viraston palvelukseen otettaessa tulee erityistä huomiota kiinnittää kotimaisten kielten taitoon.

Esityksen perusteluissa on todettu, että henkilöstöpoliittisia toimintatapoja viraston perustamisessa ja alueellistamisen toteuttamisessa ohjaa valtioneuvoston 23 päivänä maaliskuuta 2006 antama periaatepäätös, jonka tavoitteena on luoda yhtenäiset toimintatavat valtionhallinnossa tapahtuviin organisaation muutostilanteisiin. Periaatepäätöksestä käy ilmi muun ohella, että toimintayksikön palveluksessa olevan henkilöstön, jonka tehtäviä muutos koskee ja jolle on tarjottavissa tehtäviä uudessa tai siirtyvässä organisaatiossa, tulee ensisijaisesti siirtyä tämän organisaation palvelukseen. Jos henkilö ei siirry, hänelle etsitään samanlaisia tai vastaavia tehtäviä asianomaisessa toimintayksikössä tai muussa saman hallinnonalan toimintayksikössä. Jollei samalla hallinnonallalla ole tarjottavissa työtä tai jollei samalla hallinnonallalla tarjottava työ ole samalla työssäkäyntialueella, etsitään työtä toisen hallinnonalan toimintayksiköstä sa-

malla työssäkäyntialueella. Edellä esitetyn lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että muun muassa tiedottamiseen, henkilökohtaisiin muutostyöskusteluihin ja henkilöstön tukemiseen muutokin kiinnitetään tarpeellista huomiota. Sen lisäksi, että henkilöstöä tulee tukea siirtymiseen, tulee myös kiinnittää erityistä huomiota sellaisten henkilöiden asemaan, jotka eivät tule siirtymään viraston uuteen toimipaikkaan. Siirtymävaiheen aikana myös etätyön tarjoamat mahdollisuudet on hyödynnettävä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Eero Lämä /kesk
vpj. Harry Wallin /sd
jäs. Nils-Anders Granvik /r
Pertti Hemmilä /kok
Matti Kauppila /vas
Esko Kiviranta /kesk
Katri Komi /kesk
Lauri Kähkönen /sd
Jari Leppä /kesk

Minna Lintonen /sd
Reijo Paajanen /kok
Sirpa Paatero /sd
Erkki Pulliainen /vihr
Kimmo Tiilikainen /kesk
Lasse Virén /kok
vjäs. Susanna Haapoja /kesk
Klaus Pentti /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.

VASTALAUSE

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esitys laeiksi Maaseutuvirastosta sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta (HE 36/2006 vp) merkitsisi käytännössä sitä, että maataloushallintoon perustettaisiin vielä yksi lisätaso. Ongelmaksi muodostuisi muun muassa tehtävä- ja vastuujaon hämärtyminen perustettavan viraston ja maataloushallinnon muiden toimijoiden kesken.

Hallituksen esityksen perustelut

Maaseutuvirasto olisi tarkoitus perustaa 1.1.2007 alkaen. Sijointupaikka olisi Helsinki. Maaseutuviraston perustaminen olisi paluuta menneisyyteen ja tarkoittaisi käytännössä lakkautetun Maatilahallituksen perustamista uudelleen. Maatilahallitus lakkautettiin tarpeettomana noin 15 vuotta sitten, kun sen tehtävät siirrettiin ministeriölle ja samalla osittain hajautettiin TE-keskuksille.

Lakiesityksessä on selvä puute, sillä siinä ei ole ollenkaan tarkasteltu viraston mahdollisuuksia hoitaa yhteyksiä paitsi oman hallinnonalan myös ulkopuolisiin intressiryhmiin. Viraston olisi äärimmäisen tärkeää olla yhteydessä eri tahoihin, sillä maaseutuviraston itsenäisyyden ja laajentuvan toiminnallisuuden takia yhteydenpidontarve entisestään kasvaisi.

Käytännössä konkreettinen yhteydenpito ministeriön ja alueellisen viraston välillä voisi olla ongelmallista. Suurimpana vaarana ja hättana uuden viraston perustamisessa olisi se, että viljelijöiden tukien maksatus ja asioiden käsittely viivästyisi tai keskeytyisi jopa kuukausiksi.

Hallituksen esitys Maaseutuvirastosta on kokonaisuutena katsoen perusteeton, ja sitä ei näin ollen tule hyväksyä.

Viraston tehtävät

Lakiesityksessä Maaseutuvirastolle siirtyisi maa- ja metsätalousministeriön toimeenpanevat tehtävät muun muassa maataloustukien maksatuksessa. Virastolle keskitettäisiin operatiivisia ja muita kuin valtakunnallisia kehittämistehtäviä.

On vaarana, että uusi hallintoporras käytännössä vain sekoittaisi maataloushallinnon työnjakoa ja kasvattaisi byrokratiaa.

Tällä hetkellä maataloushallinto on jo hyvin alueellistettu. TE-keskuksissa toimivien maaseutuosastojen toimintaa kehittämällä voitaisiin haluttaessa saavuttaa samat tavoitteet, mitä nyt uuden viraston perustamisella halutaan aikaansaada. Se tapahtuisi kuitenkin huomattavasti pienemmillä organisaatiomuutoksilla, eikä vaaraa hallinnon päällekkäisyyksistä ja hallinnon turhasta lisääntymisestä olisi.

Tällä hetkellä maa- ja metsätalousministeriössä maatalouspoliittinen valmistelu ja toimeenpano on jo eriytetty, mutta käytännössä ministeriön toimeenpanolinjan virkamiehet ovat läsnä myös maatalouspolitiikan valmistelussa. Tämä käytäntö on turvannut valmistelun ja toimeenpanon välisen koordinoinnin, ja yhteys valmistelun ja toimeenpanon välillä on osoittautunut tärkeäksi. Uuden viraston alueellistaminen merkitsisi, että tämä tärkeä yhteys maatalouspoliittisen valmistelun ja toimeenpanon välillä heikkenisi. Tämä on todettu hallituksen esityksessäkin. Maantieteellinen etäisyys saattaisi synnyttää suuriakin esteitä joustavalle ja välttämättömälle yhteistyölle.

Viraston hallinto

Lakiehdotuksen mukaan Maaseutuvirastossa päätettävät asiat ratkaisisi ylijohtaja. Valiokunnalle toimitetuissa arvioissa suurena vaarana pidetään vallan keskittymistä liikaa yksiin käsiin.

Henkilöstö

Maaseutuvirastoon palkattaisiin noin 200 henkilöä. Virasto olisi tarkoitus myöhemmin siirtää Seinäjoelle. Maaseutuviraston perustamisessa vaarana on, että merkittävä osa nykyisestä asiantuntijaresurssista ei kuitenkaan siirtyisi viraston mukana. Ministeriön maatalousosaston henkilöstölle tehdyn muuttohalukkuuskyselyn tuloksena ainoastaan viisi henkilöä olisi valmis siirtymään Seinäjoelle. Uhkakuvana on, että koko henkilöstö tulisi alueellistamisen myötä vaihtumaan ja näin ollen nykyisen henkilöstön Suomen EU-jäsenyyden aikana hankkima tietotaito, kokemus ja moninainen asiantuntemus katoavat.

Saadun selvityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön henkilöstön keski-ikä on tällä hetkellä vain vähän yli 40 vuotta, sillä maatalousosastolle rekrytoitiin 1990-luvun puolivälissä EU:hun liittymisen takia runsaasti nuorta väkeä. Mikäli koko henkilöstölle taataan työpaikka jatkossakin, tämän viraston perustamisen taloudelliset vaikutukset tulevat olemaan hallituksen esityksen perusteluissa mainittuja 0,5 milj. euroa huomattavasti korkeammat, jopa moninkertaiset.

Valiokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa pidetään jopa todennäköisenä vaarana, ettei uudistuksen jälkeen maa- ja metsätalousministeriössä eikä myöskään uudessa alueellisesti eri paikassa sijaitsevassa Maaseutuvirastossa olisi riittävästi asiantuntevaa henkilöstöä, joka hallitsisi perusteellisesti laajan maatalousalan kansallisen ja EU:n lainsäädännön.

Muun muassa henkilöstön vaihtuminen aiheuttaisi sen, että alueellistamisprosessin aikana olisi huomattava riski, että tukien maksatuksessa tulisi häiriöitä ja viiveitä koko siirtymäkauden ajan ja vielä sen jälkeenkin.

Maaseutuviraston valmistelu on ollut vireillä samanaikaisesti EU:n suurten maatalouspoliittisten muutosten, kuten tilatukijärjestelmään

siirtymisen ja uuden ympäristötukijärjestelmän, kanssa. Tämä päällekkäisyys on jo nyt kuormittanut ja tulisi kuormittamaan ministeriön viranhaltijoita ja tulisi näkymään entistä enemmän muun muassa työuupumuksena.

Rahoitus

Henkilöstön rekrytointiin ja sijoittumiseen liittyvien jo sinänsä merkittävien ongelmien ohella yksi "suuri musta aukko" on uuden viraston rahoitus. Lakiehdotuksessa maaseutuviraston perustamiseen on varattu puoli miljoonaa euroa. Useat asiantuntijat ovat pitäneet budjettia alimitoitettuna ja epärealistisena. Alueellistamisesta johtuva mahdollinen kaksinkertainen miehitys aiheuttaisi merkittävän kuluerän. Kaksinkertainen miehitys saattaisi kestää kuukausien sijasta vuosia ja mahdollisesti kauemminkin, mikä on syytä ottaa huomioon taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa. Pällekkäisiä kustannuksia tulisi aiheutumaan väistämättä.

Lisämenot on ehdotettu katettavaksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toteutettavan tuottavuusohjelman synnyttämisistä säästöistä sekä kohdentamalla voimavaroja uudelleen. Tähän on suhtauduttava asiantuntijoiden mukaan hyvin skeptisesti. Tässä yhteydessä on liian optimistista uskoa tuottavuuden kasvun aikaansaamiin säästöihin.

Äärimmäisen tärkeää on, että uuden viraston perustamisen kustannukset katettaisiin kokonaan siten, ettei se vaarantaisi muun maataloushallinnon toimintaa. Pelkona on, että loppujen lopuksi uuden hallinnontason syntymisen kustannukset maksatettaisiin viljelijöillä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2006

Pertti Hemmilä /kok