

SELVITYS ELINTARVIKE- TURVALLISUUSVIRASTON JA MAASEUTUVIRASTON YHDISTÄMISESTÄ

Heimo Hanhilahti, Riitta Heinonen, Kari Kivikko ja Hanna Lounela

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö tilasi selvityksen Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) ja Maaseutuviraston (Mavi) yhdistämisestä Heimo Hanhilahdelta (MMM:n entinen osastopäällikkö), Riitta Heinoselta (MMM:n entinen apulaisosastopäällikkö), Kari Kivikolta (yksikön päällikkö, Hämeen Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus eli ELY-keskus) ja Hanna Lounelalta (lääkineläinlääkäri, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto).

Selvitysryhmä luovuttaa kunnioittaen raporttinsa maa- ja metsätalousministeriölle.
Helsingissä 14. päivänä syyskuuta 2016



Heimo Hanhilahti



Kari Kivikko



Riitta Heinonen



Hanna Lounela

Sisältö

1. Selvityksen tausta ja menetelmät.....	3
1.1. Toimeksianto	3
1.2. Työtapa.....	3
2. Virastot ja niiden tehtävät	4
2.1. Evira.....	4
2.2. Mavi.....	4
2.3. Maksajavirastovaatimukset	5
2.4. Virastojen tehtävien rajapinnat	6
3. Virastojen nykytilan tausta	7
3.1. Evira.....	7
3.2. Mavi.....	8
4. Valtion keskushallinnon ja aluehallinnon kehityssuunnitelmat	9
4.1. Keskushallinnon kehittäminen.....	9
4.2. Maakuntaudistus	10
5. Virastojen tehtävien muutossuunnat	11
6. Virastojen nykyisen työnjaon vahvuudet ja heikkoudet	11
6.1. Virastojen ohjaus	11
6.2. Aluehallinnon ohjaus.....	12
6.3. Virastojen oma toiminta ja keskinäinen yhteistyö.....	12
6.4. Asiakasnäkökulma.....	13
6.5. Sähköiset palvelut ja keskitetyt valtion palvelut.....	13
7. Virastojen yhdistäminen kehittämisvaihtoehtona.....	14
7.1. Hyödyt	14
7.2. Riskit	15
7.3. Maksajavirastotehtävien järjestäminen.....	16
7.4. Taloudelliset vaikutukset.....	16
8. Selvitysryhmän ehdotukset	17
8.1. Nykyinen virastojako	17
8.2. Virastojen yhdistäminen maakuntaudistuksen yhteydessä	17
8.3. Virastojen yhdistäminen maakuntaudistuksen jälkeen	18
8.4. Vaihtoehtojen yhteenveto.....	18
Liite 1.....	20

1. Selvityksen tausta ja menetelmät

1.1. Toimeksianto

Maaliskuussa 2016 maa- ja metsätalousministeriö (MMM) ilmoitti, että se tulee teettämään selvityksen Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) ja Maaseutuviraston (Mavi) yhdistämisestä. Selvitys oli tarpeen, koska osana keskushallinnon virastorakenteen uudistamista ja valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittamista oli syytä tarkastella myös MMM:n ruokaosaston ohjaamien kahden erillisen viraston nykytilaa ja tulevaisuutta.

Maa- ja metsätalousministeriö tilasi selvityksen 15.4.2016 Heimo Hanhilahdelta (MMM:n entinen osastopäällikkö), Riitta Heinoselta (MMM:n entinen apulaisosastopäällikkö), Kari Kivikolta (yksikön päällikkö, Hämeen Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus eli ELY-keskus) ja Hanna Lounelalta (läänineläinlääkäri, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto). Selvityksen määräaika oli 31.8.2016.

Ministeriö toivoi selvityksen olevan tiivis yhteenveto siitä, saavutetaanko virastot yhdistämällä enemmän kuin säilyttämällä virastot erillisinä. Selvityksessä tuli kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- mahdollisen yhdistämisen hyödyt ja riskit sekä niiden merkityksen arviointi, ottaen huomioon aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistus sekä aiempien selvitysten johtopäätökset virastorakenteen kehittämisestä
- mahdollisen yhdistämisen vaikutukset virastojen lakisääteisen toiminnan vaikuttavuuteen, tuottavuuteen ja tehokkuuteen, mukaan lukien virastoille Euroopan unionista (EU) tulevat velvoitteet, sekä tulosohjauksen kehittämiseen
- miten EU:n maksajavirastotehtävät tulee järjestää mahdollisessa yhdistämisessä
- hallitusohjelman kirjaus byrokratian vähentämisestä
- kummankin viraston toiminnan luonne
- asiakasnäkökulman huomioon ottaminen mahdollisessa yhdistämisessä

Selvityksessä ei ollut tarkoitus paneutua mahdollisen yhdistymisen vaikutuksiin talouteen tai resursseihin. Lisäksi sen ulkopuolelle oli rajattu mahdollisen yhdistymisen vaikutukset tietohallintoon, mitä tarkasteli erillinen projekti. Kyseisen projektin loppuraportti valmistuu syyskuun alussa.

1.2. Työtapa

Selvitystä varten ei asetettu ohjausryhmää eikä selvitysryhmän käytössä ollut sihteeriä. Maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet avustivat ryhmän työskentelyä virkatyönään.

Selvitysryhmä perehtyi tausta-aineistona virastoihin liittyviin säädöksiin, virastojen strategioihin, tulossopimuksiin ja tilinpäätöksiin sekä Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistamiseen liittyvään Lauri Tarastin raporttiin, Keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshankkeen yhteiseen koontiraporttiin sekä Maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittävän työryhmän väliraporttiin. Evira ja Mavi toimittivat pyynnöstä ryhmän käyttöön kuvaukset virastojen rooleista ja tehtävistä nyt ja tulevaisuudessa, virastoissa meneillään olevista organisaatiomuutoksista sekä virastojen välisestä yhteistyöstä ja sen muutostarpeista. Lisäksi selvitysryhmä perehtyi muuhun selvityksen kannalta olennaiseen materiaaliin.

Ryhmä haastatteli Eviran pääjohtajan ja Mavin ylläjohtajan sekä virastojen muita edustajia, luottamusmiehiä ja joitakin sidosryhmien edustajia. Yhteensä selvitystä varten haastateltiin 17 henkilöä. Lista haastatelluista henkilöistä on raportin liitteenä (liite 1). Haastattelut toteutettiin kasvokkain ja pääosin yksilohaastatteluina. Haastatteluja varten oli laadittu kysymyslista, joka toimitettiin haastateltaville etukäteen. Sidosryhmille esitetyt kysymykset erosivat viraston henkilöstölle esitetyistä kysymyksistä.

2. Virastot ja niiden tehtävät

2.1. Evira

Evira on maa- ja metsätalousministeriön alainen lupa- ja valvontavirasto. Se on perustettu elintarvikkeiden ja maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuuden ja laadun, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kasvinterveyden valvontaa ja tutkimusta varten (laki Elintarviketurvallisuusvirastosta 25/2006). Sen tehtävänä on toimialansa toimeenpanotehtävien johtaminen, kehittäminen ja ohjaaminen, valvonta ja riskinhallinta, riskinarviointi ja tieteellinen tutkimus sekä muut tutkimukset ja selvitykset. Lisäksi Evira vastaa toimialansa viestinnästä, on vertailulaboratorio, kouluttaa ja neuvoo sekä tekee kansainvälistä yhteistyötä. Viraston toiminta-ajatuksena on edistää turvallisuutta, laatua ja luotettavuutta elintarvikeketjussa luonnosta lautaselle.

Evirassa on tällä hetkellä kolme toimintakokonaisuutta; elintarviketurvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kasvintuotannon edellytykset ja kasvinterveys. Evira on siirtymässä toimintakokonaisuuksiin perustuvaan prosessiorganisaatioon vuoden 2017 alussa. Uusia toimintakokonaisuuksia aiemmin nimettyjen lisäksi ovat hallintopalvelut, laboratoriopalvelut sekä johdon strateginen tuki.

Eviran asiakkaita ovat kansalaiset ja kuluttajat sekä toimialan yritykset ja muut toimijat. Evira ohjaa aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja kuntien viranomaisia toimialaansa liittyvässä valvonnassa. Evira tekee yhteistyötä Tullin, Puolustusvoimien ja Valviran sekä useiden eri sidosryhmien kanssa ja sillä on tutkimusyhteistyötä yliopistojen ja muiden tutkimuslaboratorioiden kanssa.

Viraston päätoimipaikka on Helsingissä, mutta virastolla on laboratorio- ja valvontatoimintaa useilla eri paikkakunnilla. Lisäksi virasto käyttää valtuutettuja tarkastajia tehtävissään eri puolilla maata. Eviran nettomääräraha vuodelle 2016 on 42 212 000 €. Tulossopimuksessa saman vuoden henkilöstökehitys on 648 henkilötyövuotta. Henkilöstöstä huomattava määrä työskentelee muualla kuin päätoimipaikassa. Eviran toiminnan tuloksellisuudesta on tehty ulkoinen arviointi vuonna 2011.

2.2. Mavi

Mavi on maa- ja metsätalousministeriön alainen hallintovirasto. Se on perustettu EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten toimenpiteiden, yhteisön rahoittamien maaseudun kehittämistoimien ja näitä täydentävien kansallisten toimenpiteiden toimeenpanotehtäviä varten (laki Maaseutuvirastosta 666/2006). Mavi vastaa EU:n maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytöstä Suomessa ja toimii EU-säädösten mukaisena maksajavirastona. Lisäksi Mavi vastaa kansallisten tukien toimeenpanosta. Viraston toiminta-ajatuksena on luoda edellytyksiä elinvoimaiselle maaseudulle, joka tuottaa ruokaa ja hyvinvointia luonnonvaroja kestävästi käyttäen.

Mavin asiakkaita ovat viljelijät, maaseutuyritykset, maaseudun kehittäjät, teollisuus, koulut, päiväkodit, kunnat, järjestöt, kauppa ja yliopistot. Pääosa Mavin asiakkaista saa palvelut ELY-keskusten, kuntien yhteistoiminta-alueiden ja paikallisten toimintaryhmien kautta, joita Mavi ohjaa. Mavi tekee maksajavirastosopimuksia Eviran lisäksi mm. ELY-keskusten ja kuntien yhteistoiminta-alueiden kanssa. Virasto tekee yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa.

Mavin päätoimipaikka on Seinäjoella, mutta osa henkilöstöstä työskentelee muilla paikkakunnilla. Mavin nettomääräraha vuodelle 2016 on 23 961 000 €. Tulossopimuksessa saman vuoden henkilöstökehys on 213 henkilötyövuotta. Mavi on siirtymässä prosessiorganisaatioon 1.9.2016 alkaen. Uudet osastot rakentuvat viraston ydinprosesseista; viljelijätukiprosessi, hanke- yritys- ja rakennetukiprosessi sekä markkinatukiprosessi.

Mavin toiminnasta tehdään ulkoista arviointia. Kyseinen arviointi käynnistyi helmikuussa 2016. Lopullinen arviointiraportti kehittämisehdotuksineen valmistuu lokakuussa 2016.

2.3. Maksajavirastovaatimukset

Mavi toimii Suomessa asetuksen (EU) N:o 1306/2013 artiklan 7 mukaisena maksajavirastona. Maksajaviraston toiminta on hyvin säänneltyä suoraan sovellettavalla asetustasoisella EU-sääntelyllä. Erityisesti maksajaviraston toimintaa säätelee Komission delegoitu asetus (EU) N:o 907/2014. Maksajaviraston hallintorakenteen tulee täyttää kyseisen asetuksen vaatimukset.

Maksajaviraston on annettava riittävät takeet muun muassa siitä, että tukihakemusten tukikelpoisuus tarkastetaan ennen kuin tuki määrätään maksettavaksi; suoritettavat maksut kirjataan kirjanpitoon tarkasti ja yksityiskohtaisesti; ja unionin lainsäädännön mukaiset tarkastukset tehdään. Maksajavirastolla on lisäksi oltava EU-säädösten mukaan sellainen hallintorakenne ja sisäisen valvonnan järjestelmä, jotka täyttävät EU-säädöksissä yksityiskohtaisesti vahvistetut maksajaviraston sisäistä ympäristöä, valvontatoimia, tiedotusta ja viestintää sekä seurantaa koskevat vaatimukset.

Delegoidun maksajavirastoasetuksen liitteessä säädetään yksityiskohtaisesti maksajaviraston sisäisestä ympäristöstä, valvontatoimista, tiedotuksesta ja viestinnästä sekä seurannasta. Delegoidun maksajavirastoasetuksen mukaan maksajaviraston organisaatorakenteen on muun muassa mahdollistettava valtuuksien ja vastuualojen selkeä jako kaikilla toiminnan tasoilla. Edelleen asetuksen mukaan organisaatorakenteessa on erotettava toisistaan asetuksen liitteessä tarkoitetut kolme päätehtävää eli maksujen hyväksyntä ja tarkastus ja kirjanpito kaikkien maksujen kirjaamiseksi. Henkilöresurssija koskevien vaatimusten mukaan maksajaviraston on varmistettava muun muassa, että tehtävänjako on sellainen, ettei yksikään henkilö vastaa useammasta kuin yhdestä maataloustukirahastolta tai maaseuturahastolta veloitettavien summien hyväksymiseen, maksamiseen tai kirjanpitoon liittyvästä tehtävästä ja ettei yksikään henkilö suorita mitään näistä tehtävistä ilman toisen henkilön valvontaa. Lisäksi maksajavirastolle on asetettu vaatimus korkeasta tietoturvan tasosta (ISO 27001).

Maksajavirasto voi siirtää tehtäviään toisille toimielimille tukien maksamista lukuun ottamatta. Jos tehtäviä siirretään, tulee siirrettyjä tehtäviä hoitavien elinten täyttää soveltuvin osin maksajaviraston hyväksymisperusteet. Maksajaviraston ja siirrettyjä tehtäviä hoitavan elimen välille tulee edellä mainitun asetuksen mukaisesti laatia ns. maksajavirastosopimus siirrettyjen tehtävien hoitamisesta. Lisäksi maksajaviraston tulee varmistaa, että siirrettyjä tehtäviä hoitavat elimet suorittavat tehtävät annettuja säädöksiä ja ohjeita noudattaen.

EU:n säädösten mukaan jäsenvaltio voi päättää siitä, miten se järjestää maksajavirastotehtävien hoidon. Jäsenvaltio nimeää toimivaltaisen viranomaisen, joka päättää maksajaviraston nimeämisestä ja akkreditoinnista sekä tutkii, antavatko maksajavirastoksi nimitettävän viranomaisen hallinnolliset menettelyt riittävän varmuuden yhteisön säädösten noudattamisesta. Maksajavirasto voi olla oma itsenäinen virasto tai se voi olla osa suurempaa virastokokonaisuutta.

2.4. Virastojen tehtävien rajapinnat

Suurin osa Eviran ja Mavin tehtävistä ovat toisistaan riippumattomia tehtäviä eikä niillä virastojen oman näkemyksen mukaan ole päällekkäisiä substanssistehtäviä. Virastoilla on kuitenkin yhteisiä asiakas- ja sidosryhmiä.

Täydentävien ehtojen valvonnassa ja eräiden maatalouden markkinatukien valvonnassa Evira tekee oman osuutensa Mavin vastuulla olevasta kokonaisuudesta. Tämän vuoksi virastot ovat sopineet maksajavirastosopimuksella eräiden maksajaviraston toimivaltaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta Evirassa ja näiden tehtävien hoitamisesta noudatettavista menettelyistä. Kyseiset tehtävät on määrätty Eviran tehtäviksi kansallisella lainsäädännöllä. Näitä tehtäviä ovat täydentävien ehtojen valvonnan suunnittelu ja ohjaus eläintauteihin, eläinten hyvinvointiin, eläinten rekisteröintiin ja merkintään, tuotantoeläimiltä kiellettyihin aineisiin, tuotantohygieniaan, rehujen turvallisuuteen ja jäljitettävyyteen liittyen. Evira vastaa myös eräistä maataloustuotteiden markkinajärjestelyihin liittyvistä tarkastuksista. Tehtäviin liittyvää valvontaa tekevät ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen virkamiehet.

Maksajavirastotehtäviä hoidetaan Evirassa kuudessa eri yksikössä. Tehtäviä varten on varattu vuosittain vain kahdesta kolmeen henkilötyövuotta, mutta tehtävien hoitamiseen osallistuu huomattavasti enemmän henkilöitä, koska tehtäviä ei ole erotettu muusta valvonnan ohjauksesta. Tehtävien hoitoa koordinoi Evirassa täydentävien ehtojen koordinaattori. Evira osallistuu täydentävien ehtojen koordinaatioryhmän ja toimeenpanoryhmän sekä tietoturvaryhmän toimintaan. Näiden ryhmien avulla varmistetaan maksajavirastosopimuksessa mainittujen tehtävien mahdollisimman yhtenäinen hoitaminen eri virastoissa. Lisäksi virastot tekevät yhteistyötä täydentävien ehtojen valvontojen suunnittelussa ja valvontakohteiden valinnassa, ELY-keskusten ohjaamisessa ja valvontaviranomaisten kouluttamisessa. Evira antaa vuosittain Maville vakuutuksen maksajavirastosopimuksessa mainittujen tehtävien hoitamisesta. Mavi, Evira ja Maanmittauslaitos ovat selvittäneet vuonna 2015 täydentävien ehtojen valvonnan kehittämistä ja laatineet kehittämis ehdotuksista muistion 18.12.2015.

Maksajavirastotehtävien lisäksi Evirassa on kaikissa toimintakokonaisuuksissa tehtäviä, joilla on rajapintoja Mavin tehtäviin. Tällaisia tehtäviä ovat esim. elintarvikkeiden kansallisen laatujärjestelmien hyväksyminen, nimisuojuustuotteiden hakemusten arviointi, valvontaotantojen suunnittelu, luomuvalvonta, hukkakauravalvonta, siementarkastus ja alkuperäiskasvilajikkeiden rekisteröinti ja ylläpito. Mavin tukijärjestelmillä ja niiden sisällöllä on vaikutusta Eviran toimialan toimijoihin ja Eviran tehtäviin.

Maanmittauslaitokseen sijoitettu tietotekniikan palvelukeskus Mitpa tarjoaa toimialasidonnaisia tietohallinnon palveluita maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan virastoille. Yli 70 % Maanmittauslaitoksen ulkopuolisille asiakkaille tuotetuista palveluista kohdistuu Eviralle ja Maville. Mitpa tuottaa sekä kehittämis palveluja että järjestelmien jatkuvuuden turvaamisen liittyviä palveluja. Osa järjestelmistä on vain toisen viraston käytössä, osa tietojärjestelmistä on sellaisia, joita molemmat virastot hyödyntävät joko suoraan tai omiin järjestelmiinsä rakennettujen rajapintojen kautta. Eviran ja Mavin tietojärjestelmiä käytetään myös aluehallinnossa ja kunnissa. Evira ja Mavi tekevät yhteistyötä tietojärjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu Eviran ja Mavin omistamien tietojärjestelmien välinen integraatio ja tiedon hyödyntäminen niiden järjestelmien osalta, joilla on yhteys keskenään.

Mavin järjestelmä	Eviran järjestelmä
Tukisovellus Uusi Tukisovellus	Elvis, ID-valvonta, Täydentävät ehdot, Nautarekisteri, Eläintietojärjestelmä, Eläintenpitokieltorekisteri, Sikarekisteri (enää vain tietokanta), Elmo
Maatilarekisteri	Elite, Elmo, Elvis, Eläintenpitäjärekisteri, Eläintietojärjestelmä, Nautarekisteri, Rokotusrekisteri, Täydentävät ehdot, ID-valvonta, Kartturi
VA-taulut	Täydentävät ehdot, Elvis, ID-valvonta

3. Virastojen nykytilan tausta

3.1. Evira

Elintarviketurvallisuusviraston valmistelu oli monivuotinen hanke. Hanke alkoi rakennushankkeena vuonna 2000. Ensin päätettiin eläinlääketieteellisen tiedekunnan siirtämisestä Helsingin Viikkiin. Tiedekunnan yhteistyö samalla tontilla sijainneen Eläinlääkintä – ja elintarviketutkimuslaitoksen kanssa haluttiin säilyttää, joten myös Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitoksen siirtoa Viikkiin pidettiin tarkoituksenmukaisena. Samaan toimitilahankkeeseen yhdistettiin Elintarvikevirasto ja Kasvintuotannon tarkastuskeskus, joten hallitus päätti kolmen viraston yhteisestä rakennuksesta vuonna 2001. Vuoden 2002 ensimmäisessä lisätalousarviossa investointivaltuutta nostettiin rakennushanketta vastaavalla summalla.

Rakennuksen suunnittelun päästyä alkuun hallitus päätti vuonna 2003, että Elintarvikevirasto, Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos ja Kasvintuotannon tarkastuskeskus yhdistetään uudeksi virastoksi, ja että virastoon siirretään myös maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosastosta asioita, joissa ministeriö toimi toimeenpanotehtävissä keskushallinnon tasolla. Tällaisia tehtäviä olivat mm. eläintautivalvonta, eläinsuojelu ja eläinlääkinnällinen rajatarkastus. Uuteen virastoon koottiin näin kaikki elintarvike- ja eläinlääkintähallinnon keskushallinnon toimijat. Tavoitteena oli selkeyttää hallintoa, poistaa päällekkäisyyksiä ja saada aikaan yhtenäisiä toimintatapoja koko elintarvikeketjun valvonnassa ja päätöksentekoa palvelevassa tutkimuksessa.

Uuden elintarviketurvallisuusviraston (Evira) tehtäväksi tuli sekä valvonta että tutkimus ja se kuului maa- ja metsätalousministeriön toimialaan. Viraston toimialaksi säädettiin elintarvikkeiden ja maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kasvinterveys. Maatalouden tuotantotarvikkeita ovat mm. rehut, lannoitteet, kasvinsuojeluaineet, siemenet ja taimet. Viraston tulostuotuksesta vastasi maa- ja metsätalousministeriö yhteistoiminnassa kauppa- ja teollisuusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Elintarviketurvallisuusvirasto aloitti toimintansa 1.5.2006.

3.2. Mavi

Maatilahallitus perustettiin vuonna 1971, jolloin aiemmin toimineet asutushallitus ja maataloushallitus lakkautettiin. Maatilahallituksella oli tärkeä tehtävä paitsi politiikan toimeenpanossa myös seurannassa ja politiikan suunnittelussa. Maa- ja metsätalousministeriön maatalousosasto oli pieni ja maatilahallitus valmisteli ministeriölle myös säädösehdotuksia etenkin maatalouden rakennepolitiikan kysymyksissä.

Valtionhallinnossa pyrittiin 1990-luvun alussa keventämään hallintoa siirtymällä yksiportaiseen keskushallintoon. Maatilahallituksen lakkauttaminen 1993 alusta oli yksi osa tätä hallinnon muutosta. Hallinnollisia tehtäviä siirrettiin ministeriöön ja palvelutehtäviin perustettiin maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus.

Suomen liityttyä EU:n jäseneksi vuoden 1995 alusta työmäärä ja henkilöstö kasvoivat sekä ministeriössä että ministeriön tietopalvelukeskuksessa. Maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämissä politiikan valmistelua ja toimeenpanon ohjausta tehtiin samoissa yksiköissä. Tämä osoittautui jäsenyyden alussa osaamisen kehittämisen ja tiedonkulun kannalta tehokkaaksi toimintatavaksi. Toisaalta tämä vastasi huonosti niitä periaatteita, joiden mukaan EU:n komissio halusi jäsenmaiden järjestävän EU-politiikan toimeenpanon. Komissio korosti sitä, että politiikan suunnittelun ja toimeenpanon pitää olla erillään.

EU-vaatimukset toiminnan järjestämisestä tiukkenivat 1990-luvun lopussa. Maa- ja metsätalousministeriössä arvioitiin silloin järkeväksi erillisen maaseutuviraston perustaminen maksajavirastotehtäviä varten. Vuosituhannen vaihteessa tehty valmistelu johtikin siihen, että hallitus antoi vuonna 2001 eduskunnalle lakiesityksen Maaseutuvirastosta ja eräistä siihen liittyvistä muista laeista. Viraston oli tarkoitus aloittaa 1.4.2002. Kun lakeja käsiteltiin eduskunnassa, viraston alueellistamisvaatimus nousi voimakkaasti esille. Tämän johdosta hallitus veti lakiesityksen pois ja ilmoitti, että asian valmistelu jatkuu pidemmällä aikavälillä, jolloin alueellistaminenkin voidaan ottaa esille. Samalla hallitus totesi, että tarvittavat hallintojärjestelyt hoidetaan toistaiseksi ministeriön sisällä.

Viraston perustaminen nousi uudelleen esille pari vuotta myöhemmin. Maa- ja metsätalousministeriö päätti joulukuussa 2004, että hallinnonalalle perustetaan uusi virasto, joka sijoitetaan Helsingin seudun ulkopuolelle. Sijaintipaikkaa koskevan selvitystyön jälkeen ministeriö päätti syyskuussa 2005, että se tulee esittämään sijoituspaikaksi Seinäjokea. Lakiesitys Maaseutuvirastosta ja eräistä muista laeista annettiin vuonna 2006 ja se johti viraston perustamiseen niin, että toiminta alkoi 1.5.2007 ja sijoituspaikaksi tuli Seinäjoki. Ministeriön maatalousosaston toimeenpanolinjan tehtävät siirtyivät pääosin virastoon. Samassa yhteydessä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta siirtyi uuteen virastoon maksajavirastotehtäviä eli käytännössä taloushallinnon ja tietohallinnon tehtäviä. Eräitä taloushallinnon tehtäviä siirrettiin samalla tietopalvelukeskuksesta Valtiokonttoriin.

4. Valtion keskushallinnon ja aluehallinnon kehityssuunnitelmat

4.1. Keskushallinnon kehittäminen

Valtioneuvostossa on käynnissä selvitystyö keskushallinnon uudistamiseksi. Ajatuksena on, että valtioneuvostosta muodostetaan toiminnallisesti ja taloudellisesti nykyistä yhtenäisempi rakenteellinen kokonaisuus. Keskeisimpänä tavoitteena on vahvistaa hallituksen strategista toimeenpanokykyä luomalla hallitukselle kokonaisuutena paremmat mahdollisuudet strategiseen poliittiseen johtamiseen.

Sipilän hallitusohjelman mukaan keskushallinnon virastorakenteen uudistusta jatketaan välittömästi tukeutuen keskushallinnon uudistushankkeeseen (KEHU) sekä keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshankkeessa (VIRSU) omaksuttuihin kehittämisperiaatteisiin

- 1) selkeästä rakenteesta ja ohjauksesta,
- 2) valtakunnallisesta toimivallasta,
- 3) asiakasnäkökulmasta,
- 4) sähköisistä palveluista,
- 5) kyvystä muutokseen ja riskienhallintaan
- 6) julkisen hallinnon yhteistyöhön asiakaspalvelussa.

Uudistuksessa kiinnitetään erityistä huomiota johtamisjärjestelmän selkiinnyttämiseen ja kokonaisuuden hallintaan hallinnolliset sektorirajat ylittäen. Hallitus toteuttaa uudistuksen noudattamalla hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Valtiovarainministeriö asettaa keskushallinnon uudistushankkeen 10/2016. Lainsäädäntö tulee voimaan viimeistään 01/2019.

Vuoden 2016 talousarvion mukaan keskushallinnon virastorakenteen uudistamisen tarkoituksena on yhtenäistää hallinnon rakenteita siten, että virastoja on helpompi ohjata ja toiminnasta saadaan vaikuttavampaa ja tehokkaampaa. Valtion tulosohjausjärjestelmän uudistamista jatketaan kytkemällä tulosohjaus aikaisempaa tiiviimmin hallituksen strategiaan tavoitteisiin.

Virsu-hankkeessa esitettiin keskushallinnon virastoja koskevat rakennemuutosehdotukset, mutta tässä yhteydessä ei tehty MMM:n hallinnonalalle rakenteellisia muutosesityksiä. Raportin mukaan viraston pieni koko tuo sille haavoittuvuutta esimerkiksi osaamisen suhteen. Pienessäkin virastossa on oltava tietty määrä hallintoa. Kun virastojen toiminnassa on jouduttu ja joudutaan toteuttamaan säästöjä, niin ne voivat vain tiettyyn rajaan saakka kohdistua sisäisen hallinnon tehostamiseen. Sen jälkeen mitä pienempi virasto on, sitä suuremmaksi sisäinen hallinto kasvaa suhteessa substanssityöhön. Eviraa tai Mavia ei voida kuitenkaan nykytilanteessa pitää raportissa tarkoitettuna pienenä virastona.

Virsu-hankkeessa on tarkasteltu myös joidenkin erityistoimintojen riippumattoman ja itsenäisen aseman turvaamista virastojen toimintojen yhdistämisessä. Raportin mukaan viraston riippumaton asema ei merkitse sitä, että virastojen toimintoja ei voitaisi yhdistää osaksi suurempaa kokonaisuutta, jos se on perusteltua toiminnan, asiakkaiden, tietojärjestelmien tai muun perustellun syyn johdosta. Tällöin on kuitenkin välttämätöntä, että toimintoja yhdistettäessä turvataan tarvittavilta osin erityistoimintojen riippumaton ja itsenäinen asema.

4.2. Maakuntaudistus

Aluehallinnon uudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sekä yksinkertaistaa julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet ja kunnat). Hallitusohjelman mukaan ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille, maakunnille. Hallitus linjasi 5.4.2016 käymissään neuvotteluissa tehtävät, jotka kuuluvat maakunnille vuoden 2019 alusta lukien. Maakuntien tehtävien perustana on selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä.

Maakuntaudistus merkitsee suurta muutosta MMM:n toimialan tehtävien hoidossa, sillä maakuntiin siirtyy kunnista ja aluehallinnosta merkittävä määrä näitä tehtäviä. Maakuntaudistuksen yhteydessä Eviran ja Mavin tehtävät säilyvät pääosin ennallaan. Suurin vaikutus uudistuksella on toimeenpanoon ja ohjaukseen, koska ohjattava hallinto muuttuu perusteellisesti.

Tässä selvityksessä keskitytään muutosten vaikutukseen keskushallinnossa ja erityisesti Eviran ja Mavin toiminnoissa. Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista käydä läpi maakuntaudistuksen yksityiskohtia paitsi siltä osin kuin niillä on heijastusvaikutuksia Eviran ja Mavin tehtäviin.

Hallitus on julkistanut sote- ja maakuntaudistuksen lakiluonnokset 29.6.2016. Lähtökohtaisesti maakunta päättäisi itsenäisesti rahoituksensa käytöstä. Maakuntalain luonnoksen 10 §:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti maakuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että itsehallinto otetaan huomioon maakuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Sen sijaan valtiovarainministeriöllä ei olisi esityksen mukaan toimivaltaa harjoittaa maakuntien yksittäisiin päätöksiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

Luonnoksen 11 §:n mukaan julkisen talouden suunnitelman maakuntataloutta koskevassa osiossa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä maakuntien tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja maakunnittain (rahoitusperiaate). Lisäksi siinä käsitellään maakuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevan lainsäädännön muutoksia, maakuntien investointeja, kustannuskehitystä ja kustannusvaikuttavuutta sekä maakuntien ohjausta.

Luonnoksen 13 §:ssä on valtion ja maakunnan välisestä neuvottelumenettelystä. Neuvottelumenettely käytäisiin valtiovarainministeriön johdolla jokaisen maakunnan kanssa erikseen. Neuvotteluissa käsiteltäisiin ensisijaisesti maakunnan talouteen liittyviä asioita: kustannuskehitystä, rahoitusta ja investointi-suunnitelmaa. Lisäksi neuvotteluissa käsiteltäisiin tarvittavia toimenpiteitä, joilla maakunnan tehtävien hoitaminen ja palvelujen saatavuus voitaisiin turvata ottaen huomioon julkisen talouden suunnitelman mukainen valtion rahoitus maakunnille. Tämä olisi erityisesti tarpeen, mikäli maakunnan talous olisi alijäämäinen tai vaarassa kääntyä alijäämäiseksi. Neuvottelussa voitaisiin käsitellä tarvittaessa myös muita maakunnan toimintaan ja talouteen liittyviä tekijöitä. Neuvottelumenettelyä ja ministeriössä tapahtuvaa talouden ja toiminnan suunnittelua varten kukin maakuntien tehtävien ohjaamisesta vastaava ministeriö valmistelee toimialansa tehtävien ja kustannusten arvioinnin. Ministeriöiden rooli maakuntien ohjauksessa on kuitenkin vielä tarkemmin määrittelemättä.

5. Virastojen tehtävien muutossuunnat

Eviran ja Mavin tehtäviin vaikuttaa vahvasti se, mitä päätöksiä EU-tasolla tehdään elintarviketurvallisuuden, ruokapolitiikan, maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämisen tehtäväalueilla. Menossa olevalla vuoden 2020 loppuun ulottuvalla kaudella ei oleteta tapahtuvan suuria muutoksia EU-politiikan sisältöön.

Lähivuosina tullaan valmistelemaan vuoden 2020 jälkeisen ajan politiikkaa. Alustavassa keskustelussa on ollut esillä mm. maatalouspolitiikan ja ruokapolitiikan tarkastelu yhtenä politiikkakokonaisuutena. Voidaan myös olettaa, että maaseudun kehittämishaasteet tulevat vahvasti esiin seuraavallakin kaudella.

Sekä EU-tasolla että Suomessa käydään keskustelua ja pyritään etsimään ratkaisuja sääntelyn keventämiseksi ja byrokratian vähentämiseksi. EU-toimenpiteissä on ollut esillä mm. täydentävien ehtojen toimeenpanon byrokratia ja viljelijöiden voimakas kritiikki näitä ehtoja kohtaan. Elintarviketurvallisuuden varmistamisessa on hallituksen kärkihankkeena olevan norminpurkutalkoiden yhteydessä tunnistettu joltain osin liiallista säätelyä, jota voidaan myös kansallisilla toimenpiteillä vähentää.

Virastojen tehtävät tulevat jonkin verran muuttumaan nykyisistä tehtävistä 2020-luvulla. Jos byrokratian vähentämisessä onnistutaan, se saattaa vähentää virastojen työn määrää. Maatalouspolitiikka ehkä muuttuu ruokapolitiikan suuntaan. Tämä lähentää jonkin verran virastojen tehtäväalueita. Toisaalta Maaseutuviraston tehtäviin kuuluva maaseudun kehittäminen muun kuin maatalouden osalta säilynee tärkeänä politiikka-alueena ja siinä virastoilla on vain vähän yhteistä toimintaa.

Molempien virastojen työssä sähköinen asiakaspalvelu ja asioiden käsittely lisääntyy edelleen tulevina vuosina. Yhteisten rekisterien merkitys korostuu. Asiakkaat edellyttävät viranomaisilta sujuvaa ja luotettavaa keskinäistä tiedonvaihtoa, jolla asiakkaan työtä voidaan vähentää ja lisäksi asiakkaan saamaa palvelua voidaan parantaa. Kun virastoilla on samoja asiakkaita ja kun virastot käsittelevät samoja ruokaketjun tietoja, yhteistyön tarve korostuu. Toisaalta digitalisaatio ja yhteiset sähköiset järjestelmät muovaavat ja häivyttävät toimintaa kohti organisaatioriippumattomuutta. Varsinkin asiakkaan näkökulmasta palveluja tuottavan organisaation merkitys pienenee ja organisaatioiden raja-aidat hälvenevät palvelujen sähköistyessä.

6. Virastojen nykyisen työnjaon vahvuudet ja heikkoudet

6.1. Virastojen ohjaus

Virastojen toimintaa ohjaavat niitä koskeva lainsäädäntö ja valtion talousarvio. Niissä virastojen tehtävät ja yleiset tavoitteet on varsin selkeästi määritetty. Molemmat virastot tekevät monivuotisen tulossopimuksen maa- ja metsätalousministeriön kanssa, joissa tarkennetaan säädöksissä ja talousarviossa annettuja tavoitteita ja tehtäviä. Sopimuksen ensimmäinen vuosi on kirjattu tarkemmin kuin myöhemmät vuodet ja sopimusta tarkistetaan vuosittain. Virastoissa ja ministeriössä tehtävän budjetti- ja tulossopimusvalmistelun pohjana ovat hallinnonalan strategiakartta ja sen pohjalta laaditut virastokohtaiset strategiat. Strategiakartan yhteiskunnallisissa vaikuttavuustavoitteissa on tunnistettu virastoille yhteisiä tavoitteita, mutta varsinaiset tehtävät ja näihin tehtäviin liittyvät tulostavoitteet eroavat selvästi virastojen toimialan mukaan.

EU-lainsäädäntö ohjaa vahvasti molempien virastojen toimintaa. Pääosin työnjako on selvä EU-tehtävissä. Mavin vastuulla olevissa maksajavirastotehtävissä on Eviran tehtäviä lähinnä täydentävien ehtojen valvonnassa, mikä edellyttää säännöllistä yhteistyötä virastojen kesken. Virastot tekevät myös joitakin sellaisia tehtäviä, joiden osalta lainsäädännöstä ei suoraan voi päätellä kummalle virastolle tehtävä kuuluu. Tällaisten tehtävien sijoittuminen on ratkaistu MMM:n johdolla. Virastojen tehtäväkokonaisuuksien kannalta nämä tehtävät ovat kuitenkin vähäisiä.

Maa- ja metsätalousministeriön organisaatiomuutoksessa vuonna 2013 osastojen määrää vähennettiin ja perustettiin ruokaosasto, jonka tehtäväksi tuli sekä Eviran että Mavin ohjaus. Virastojen ohjaus oli niiden tehtävien ja aiemman toimintakulttuurin vuoksi erilaista. Mavin ohjaus on ollut yksityiskohtaisempaa kuin Eviran ohjaus. Virastojen ohjauksessa on otettu käyttöön samoja toimintatapoja, mutta silti ohjauksen toteuttamistavassa on substanssiasioista johtuvia eroja. Eviran ohjaus on strategiaan ja vuosittavoitteisiin perustuvaa ohjausta. Mavin ohjauksessa käytetään lisäksi johdon kuukausipalavereja. Ministeriön nykyinen organisaatio vaikuttaa niin, että virastojen ohjaus menee yhtenäisempään suuntaan. Mavin tehtäväkokonaisuus on kuitenkin sellainen, että ministeriön ja viraston yhteistyön pitänee olla suhteellisen tiivistä jatkossakin.

6.2. Aluehallinnon ohjaus

Keskusvirastojen antama ohjaus sekä ELY-keskuksiin että aluehallintovirastoihin on toiminut pääsääntöisesti hyvin, vaikka virastojen ohjaustavat eroavat toisistaan. ELY-keskusten ohjaus on perustunut toimialaneuvotteluissa sovittuihin tavoitteisiin, jotka on viety osaksi ELY-keskusten tulossopimusta. Aluehallintovirastojen toiminnan tavoitteet on kuvattu alueellisessa valvontasuunnitelmassa, jonka laatimisessa on huomioitu kansallisen valvontasuunnitelman tavoitteet.

Keskusvirastoilla ei ole suoraa mahdollisuutta vaikuttaa aluehallinnon valvonnan resursseihin vaan maa- ja metsätalousministeriö neuvottelee aluehallinnon resursseista valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Tämä on voinut johtaa tilanteisiin, joissa valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamiseksi ei ole aluehallinnossa riittävästi resursseja. Lisäksi vaikka Evira ja Mavi tekevät yhteistyötä ELY-keskusten kanssa käytävissä toimialaneuvotteluissa, virastot saattavat joutua tilanteisiin, joissa ne kilpailevat samojen resurssien käytöstä ELY-keskuksissa.

Täydentävien ehtojen tehtävien järjestämistä vaikeuttaa se, että niihin liittyvät tehtävät on sijoitettu useisiin eri virastoihin keskus-, alue- ja paikallishallintoon. Mavi koordinoi näiden tehtävien suorittamista ja ohjaa Eviraa ja ELY-keskuksia. Mavi ei ohjaa aluehallintovirastoa näiden tehtävien suorittamisessa vaan ohjausvastuu on Eviralla. Näin on voitu varmistaa, että aluehallintovirastoissa substanssivalvonta ja täydentävien ehtojen valvonta tehdään samoin periaattein. Toisaalta joitakin täydentävien ehtojen valvonnassa esiin tulleita tulkintakysymyksiä Evira joutuu kysymään edelleen Mavista.

6.3. Virastojen oma toiminta ja keskinäinen yhteistyö

Evira ja Mavi ovat molemmat vakiinnuttaneet toimintansa kymmenen vuoden aikana. Pääsääntöisesti virastot suoriutuvat nykyisistä tehtävistään. Eviran perustamisen yhteydessä uudelle virastolle asetetut tavoitteet ovat alkaneet vähitellen toteutua. Virastojen toiminnan arviointien perusteella molemmat virastot voivat kuitenkin edelleen kehittää toimintaansa. Näissä arvioinneissa ei ole noussut esille, että Eviran ja Mavin tehtäväkentissä olisi selvästi toiselle virastolle paremmin sopivia tehtäviä tai että tehtäviä tulisi näiden virastojen välillä sijoittaa uudella tavalla.

Virastojen välistä yhteistyötä pidetään haastattelujen perusteella kummassakin virastossa toimivana eikä virastojen yhdistämistä Eviran tekemien maksajavirastotehtävien vuoksi nähdä välttämättömänä tai tarpeellisena. Evirassa maksajavirastotehtäviä hoitavat useat henkilöt kukin omalta osaltaan pienellä työpanoksellaan. Tehtäviin liittyvä ohjeistus ja koulutus on suunniteltava ja toteutettava yhdessä Mavin kanssa. Tämä edellyttää jatkuvaa tehtävien yhteensovittamista virastojen sisällä ja virastojen välillä. Koordinaatiota varten on luotu pääosin toimivat mekanismit.

Virastojen työntekijät tuntevat toisen viraston tehtävät heikosti muiden kuin niiden tehtävien osalta, joiden hoitamisessa virastojen välillä tehdään säännöllistä yhteistyötä. Tämä vaikeuttaa yhteisten rajapintojen tunnistamista muissa tehtävissä sekä hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista.

Eviran laboratorio- ja tutkimustoiminta on verkostoitunutta ja uusia yhteistyösuunnitelmia toiminnan tehostamiseksi on vireillä. Tutkimustoiminnan sijaitseminen valvonnan yhteydessä samassa virastossa tukee valvontaa. Tutkimuksen asiantuntijoilla on runsaasti osaamista mm. eläintaudeista.

6.4. Asiakasnäkökulma

Valvonta ja valvonnan ohjaus on jakautunut nykytilassa usealle eri viranomaiselle, jolloin keskusvirastojen rooli valvonnassa on usein ohjeistuksen ja lomakkeiden laatimista sekä tietojärjestelmien kehittämistä. Asiakkaiden voi olla vaikea hahmottaa eri virastojen roolia toimintansa valvonnassa, koska monet asiakkaat asioivat käytännössä Eviran ja Mavin alaisen hallinnon kanssa. Pahimmassa tapauksessa he joutuvat lisäksi asioimaan samasta asiasta useiden eri organisaatioiden kanssa. Myös valvonnan ohjeistus on hajallaan ja eri paikoissa. Asiakkaan kannalta onkin tärkeää, että säädösten vaatimuksia ja valvontaa koskevan ohjeistuksen ja muun viestinnän sisältö on yhdenmukaista ja helposti saatavilla. Myös eri valvontojen yhdistäminen olisi toivottavaa.

Mavissa sähköisen asioinnin kehittämiseen on panostettu jo vuosia erityisesti viljelijätukien hakuprosessissa, kun noin 90 % vuosittaisista pinta-alatukihakemuksista jätetään sähköisesti. Mavin tietojärjestelmien kehittämishankkeissa on viime vuosina ollut ongelmia ja se on näkynyt myös sähköisten palveluiden toteutusprojekteissa. Eviran osalta sähköisen asioinnin kehittäminen ei ole edennyt suunnitellussa aikataulussa.

Vaikka digitalisaatio ja yhteiset sähköiset järjestelmät muovaavat ja häivyttävät toimintaa kohti organisaatioriippumattomuutta, Mavissa ja Evirassa on kehitetty sähköisiä palveluita pääasiassa oman organisaation toiminnan tarpeita varten. Virastoilla on yhteisiä tietoarkkitehtuureja, mutta samalle asiakaskunnalle tai hallinnolle on kehitetty vähäisessä määrin yhteisiä sähköisiä palveluita tai tietojärjestelmiä. Kehitykseen on vaikuttanut myös käytettävissä olevat rajalliset resurssit. Asiakkaat kuitenkin odottaisivat, että palveluja tuottavien organisaatioiden raja-aidat madaltuvat tai hälvenevät palveluiden sähköistyessä.

6.5. Sähköiset palvelut ja keskitetyt valtion palvelut

Molemmat virastot käyttävät jo nyt laajasti valtion konsernipalveluja. Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskus (Mitpa) on toiminut molempien virastojen sovellustoimittajana 1.1.2015 alkaen. Ennen tätä MMM:n tietopalvelukeskus Tike tuotti vastaavat tietotekniikkapalvelut. Kumpikaan virasto ei ole tyytyväinen Mitpan toimintaan, eikä Mitpan perustaminen ole tehostanut tietohallintoprojekteja. Virastot eivät mielestään pysty vaikuttamaan riittävästi Mitpan toimintaan eikä siellä koeta olevan riittävästi osaamista. Lisäksi virastot kilpailevat samoista resursseista Mitpassa, ja virastojen on kokemuksensa mukaan ostettava ja maksettava palvelut lopputuloksesta riippumatta.

Tietojärjestelmien kehittämisessä virastot ovat usein edenneet omien tavoitteidensa mukaan, jolloin yhteisten järjestelmien kehittäminen ei ole onnistunut. Lisäksi asiakas- ja käyttäjänäkökulmalle asetetut tavoitteet eivät ole käytännössä aina toteutuneet. Tähän ovat vaikuttaneet myös keskitetyn ohjauksen, rahoituksen, osaamisen tai ajan puute.

Tietohallinnon tilannetta on arvioitu tarkemmin tietohallinnon osa-aluetta tarkastelevassa projektissa.

7. Virastojen yhdistäminen kehittämisvaihtoehtona

7.1. Hyödyt

Eviran ja Mavin yhdistämisellä saavutettaisiin yhtenäisempi ketjukokonaisuus elintarvikesektorille. Yhtenäinen ketjukokonaisuus voisi johtaa parempaan ymmärrykseen elintarviketurvallisuudesta sekä alkutuotannon kehittämisestä ja sen toimintaedellytysten parantamisesta. Valvontajärjestelmää voitaisiin kehittää kokonaisuutena. Molempien virastojen onnistumiset ja erityisosaaminen olisivat paremmin kummankin viraston käytössä. Virastoissa yhdistyisi laaja alkutuotannon ja elintarvikealan osaaminen.

Yhdistäminen tarjoaisi mahdollisuuden aitoon toimintatapojen uudistamiseen ja modernisoitiin, asiakkaan huomioimiseen ja niin sanotun digiloikan eteenpäin viemiseen. Tietojärjestelmien kehittäminen esim. täydentävien ehtojen valvontaan olisi myös helpompaa, kun toiminnot olisivat yhdessä virastossa.

Komissio kiinnittää varsin paljon huomiota täydentävien ehtojen toimeenpanoon jäsenmaissa. Tästä syystä täydentäviin ehtoihin kohdistuu usein komission tarkastuksia. Toimeenpanon toteutuksessa ja niihin kohdistuvissa tarkastuksissa virastojen osuudet on sovittava hyvin yhteen. Komissiolle annettavien toiminnan kuvausten ja tarkastuksiin liittyvien vastausten tulee olla johdonmukaisia. Virastojen yhdistäminen voisi osaltaan varmistaa yhtenäistä toimintaa ja näin ollen vähentää rahoituskorjausriskiä.

Virastojen yhdistäminen voisi auttaa asiakasta paremmin hahmottamaan valvonnan kriteereitä ja lisäksi se voisi selkeyttää asiakkaalle valvontaprosessia ja helpottaa tiedon saamista. Yhdistäminen edistäisi sähköisten palveluväylien yhtenäistämistä ja yhden luukun palvelu -periaatteen toteutumista alkutuotannon asiakkaalle. Yhdistäminen voisi olla myös mahdollisuus imagon uudistamiseen ja asiakkaan nostamiseen keskiöön tietojärjestelmien kehittämisessä.

MMM:n virastojen eri tehtäviä koskeva ohjaus muuttuisi yhtenäisemmäksi, jos virastot yhdistettäisiin. Samalla elintarviketurvallisuuspolitiikan ja maatalouspolitiikan toimeenpano yhdistyisivät. Uusi virasto voisi antaa laajempaa toimeenpanon osaamista ministeriön lainsäädännön, tukijärjestelmien ja muiden politiikkatoimenpiteiden valmisteluun.

Alaisen hallinnon ohjauksen mahdollisuuksien arviointi vaiheessa, jossa lainsäädäntöä maakuntahallinnon ohjaukseen ei vielä ole, on vaikeaa. On todennäköistä, että maakuntahallinnon resurssit ja siellä tehtävät työt määritellään jatkossakin eri ministeriöissä. Ohjauksen vaikuttavuuden näkökulmasta ohjaus yhdestä virastosta olisi kuitenkin todennäköisesti vahvempaa kuin kahden eri viraston antama ohjaus. Yhdestä virastosta tapahtuva ohjaus saattaa tarjota myös paremman mahdollisuuden maakunnallisten resurssien tehokkaaseen hyödyntämiseen. Substanssi-ohjauksen kannalta ohjaavien virastojen lukumäärällä tuskin on kovin suurta merkitystä, mutta yhtenäinen virasto saattaisi yhdistää toimintatapoja ja esim. käytännön valvontoja nykyistä enemmän.

Mitpan roolia olisi mahdollista selkeyttää virastojen yhdistämisen yhteydessä tai ottaa se osaksi uutta virastoa, millä voidaan vaikuttaa tietojärjestelmien kehittämiseen. Lisäksi Mavin tietohallinto-osaaminen olisi jatkossa myös Eviran tehtäväkentän käytössä.

7.2. Riskit

Viraston koon kasvamiseen liittyy riski byrokratian lisääntymisestä. Yhdistyneessä virastossa olisi n. 860 henkilötyövuotta. Enemmän kuin pelkkä henkilöstömäärän kasvaminen tähän vaikuttaa kuitenkin tehtäväalueen laajentuminen ja maksajavirastotehtävien järjestäminen viraston sisällä maksajavirastovaatimusten mukaisesti. Lisäksi isossa virastossa voidaan menettää ketteryyttä.

Virastojen mahdolliseen yhdistämiseen liittyy pelkoja siitä, että toinen jää toisen jalkoihin eli että kyseessä ei olisi aito fuusio vaan toisen viraston sulauttaminen toiseen. Suuret kokonaisuudet saattavat korostua ja pienemmät tehtäväkokonaisuudet, vaikka ne sinällään voivat olla tärkeitä, voivat jäädä sivummalle. Yksittäisten tehtävien painoarvon pienenemisellä voi olla vaikutusta myös kyseisen tehtävän asiakasryhmään. Lisäksi uuden laaja-alaisen viraston imagoa voivat vahingoittaa yksittäiset sattumanvaraiset tapahtumat.

Virastojen yhdistäminen tuskin vaarantaisi virastojen nykyisten ydintehtävien tekemistä, mikäli virastojen nykyiset resurssit säilytetään. Yhdistetyn viraston sisälle voi syntyä kuitenkin kilpailua resursseista eri tehtäväkokonaisuuksien välille, mikä saattaa vaarantaa joidenkin tehtävien suorittamisen.

Yhteinen tehtävä (täydentävät ehdot ja osa markkinatukivalvonnasta) on virastojen nykyiseen kokoon nähden pieni kokonaisuus. Yhteisen tekemisen löytäminen hyvin erityyppisistä toimintakokonaisuuksista sekä toimintatapojen yhtenäistäminen veisi aikaa, joten virastojen yhdistämisestä saatavan mahdollisen hyödyn konkretisoituminen kestäisi vuosia. Toimintojen yhdistämistä jarruttaisi virastojen päätoimipisteiden sijaitseminen kahdella eri paikkakunnalla sekä päätehtävien erilaisuus. Vuonna 2011 tehdystä Eviran ulkoisesta arvioinnista todettiin, että viisi vuotta viraston perustamisen jälkeen toiminnassa heijastui edelleen kolmen aiemman organisaation mukauttaminen yhdeksi kokonaisuudeksi. Lisäksi raportissa todettiin, että henkilöstö ei riittävästi tuntenut toistensa tehtäviä saman toimintakokonaisuuden tai osaston sisällä.

Maksajavirastotehtävän erityisluonne voi johtaa siihen, että näitä tehtäviä hoitavasta viraston osasta tulee "pikkuvirasto" varsinaisen viraston sisälle. Tätä riskiä lisää Mavin päätoimintojen sijainti eri paikkakunnalla kuin Eviran.

Jos virastojen yhdistämisessä päädytään henkilöstön sijoituspaikkojen muutoksiin, liittyy tähän riski henkilöstön osaamisen menettämisestä. Muutostilanteessa henkilöstöä saattaa siirtyä töihin muualle, jolloin asiakaspalvelu voi heikentyä. Lisäksi organisaation huomio keskittyisi muutosvaiheessa pitkäksi aikaa viraston sisäisiin muutoksiin, jolloin voimavaroja joudutaan käyttämään muuhun kuin substanssityöhön.

7.3. Maksajavirastotehtävien järjestäminen

Maksajavirasto voi olla oma itsenäinen virasto tai se voi olla osa suurempaa virastokokonaisuutta. Jos Mavi ja Evira yhdistyisivät, maksajavirastosopimuksesta voitaisiin luopua Eviran ja Mavin välillä. Toisaalta maksajavirasto jouduttaisiin perustamaan uuden muodostettavan viraston sisälle, jolloin ko. tehtävä olisi otettava huomioon uuden viraston organisoitumisessa ja päätöksenteossa. Esimerkiksi Ruotsissa maksajavirastotehtävät muodostavat vain osan Jordbruksverketin toiminnasta.

Todennäköisesti maksajavirastotehtävien järjestämisestä viraston sisällä aiheutuisi kokonaisuutena virastolle enemmän työtä kuin yhden Mavin ja Eviran maksajavirastosopimuksen poistumisesta säästyisi resursseja. Joka tapauksessa ero erilaisten vaihtoehtojen välillä on maksajavirastosopimusprosessin vaatimien resurssien osalta melko vähäinen. Olennaisempaa onkin, miten eri maksajaviraston organisoitumisvaihtoehdot vaikuttavat yhteistyön toimivuuteen MMM:n ja maakuntahallinnon kanssa sekä miten maksajaviraston tietojärjestelmien kehittäminen nivoutuu mahdollisimman hyvin tukijärjestelmien suunnitteluun ja toimeenpanoon.

7.4. Taloudelliset vaikutukset

Virastojen mahdollisen yhdistämisen taloudellisia vaikutuksia arvioidaan tässä selvityksessä vain yleisellä tasolla. Mikäli virastojen yhdistämistä päätetään ryhtyä valmistelemaan, siinä yhteydessä tulisi selvittää tarkemmin taloudelliset vaikutukset.

Molemmat virastot ovat kooltaan niin suuria, että yhdistämisellä ei liene saatavissa mainittavia mittakaavaetuja. Virastot ovat myös suhteellisen nuoria. Niitä perustettaessa ja kehitettäessä tarpeettomia kustannuksia on pyritty karsimaan. Virastojen sijainti usealla paikkakunnalla rajoittanee mahdollisuuksia säästöjen saamiseen esimerkiksi yhteisissä palveluissa.

Selvitysryhmä arvioi, että virastojen yhdistämisellä tuskin saadaan mainittavia säästöjä hallinnon kustannuksiin etenkin kun molemmat virastot käyttävät jo laajasti valtion konsernipalveluja. Yhdistämisen valmisteluvaiheessa kustannukset saattaisivat nousta, jos samaan aikaan edellytetään, että virastojen palvelukyky ei heikkene valmistelun johdosta. Siirtymävaiheen jälkeen voitaneen saada jonkin verran säästöjä yleishallinnon kustannuksissa.

Virastojen talouden ja palvelukyvyn kannalta on hyvin tärkeää, miten tietohallinnon kehittämishankkeiden ja ylläpidon toteuttamisessa onnistutaan. Tietohallinto muodostaa yhä suuremman osan virastojen kustannuksista ja sillä on merkittävä vaikutus palvelukykyyn. Virastojen yhdistäminen saattaa parantaa edellytyksiä yhteisten tietojärjestelmien käytölle. Toisaalta virastojen yhdistämisellä ei automaattisesti saavuteta merkittäviä taloudellisia hyötyjä tietohallinnossa vaan niiden saavuttaminen edellyttää myös toiminnallisia muutoksia. Selvitysryhmä ei ole arvioinut tarkemmin tietohallinnon taloudellisia vaikutuksia, koska tietohallintokysymyksiä on arvioitu erillisessä raportissa.

Ryhmän arvio on, että muun kuin tietohallinnon osalta taloudelliset vaikutukset eivät ole merkittäviä päätettäessä virastojen mahdollisesta yhdistämisestä. Yhdistämisellä voitaisiin kuitenkin lisätä laaja-alaista osaamista virastoissa, millä saattaisi pidemmällä aikavälillä olla etua virastojen palvelukyvyn ja toiminnan tehokkaan ja taloudellisen järjestämisen kannalta.

8. Selvitysryhmän ehdotukset

8.1. Nykyinen virastojako

Selvitysryhmä pitää yhtenä selkeänä vaihtoehtona sitä, että Evira ja Mavi säilyvät nykyiseen tapaan erillisinä virastoina. Tässä vaihtoehdossa voidaan välttää muutostilanteeseen liittyvät riskit. Jos virastorakennetta tarkastellaan erityisesti muutaman lähivuoden toiminnan kannalta, tässä vaihtoehdossa voidaan varmimmin turvata perustehtävien häiriötön hoitaminen.

Virastot ovat nuoria ja virastot kehittävät edelleen toimintaansa aktiivisesti. Molemmat virastot selviävät nykyisistä tehtävistään kohtuudella ja varsinaisten yhteisten tehtävien osuus on vähäinen. Virastojen työnjako on pääosin selvä, eikä siihen ole välttämätöntä tarvetta tehdä oleellisia muutoksia. Tehtävien rajapintoja ja työnjakoa on kuitenkin syytä säännöllisesti arvioida ja tarvittaessa tehdä niihin muutoksia.

Molemmissa virastoissa koetaan tietohallinnon tehtävien järjestämisessä ongelmia. Erityisesti Mitpan rooli nähdään ongelmalliseksi. Selvitysryhmä ei ole tarkastellut tätä kysymystä tarkemmin, koska tietohallintokysymyksiä selvitetään samaan aikaan erikseen. Ryhmä pitää kuitenkin tärkeänä, että tietohallinnon järjestämiseen kiinnitetään erityistä huomiota siinä tapauksessa, että nykyinen virastojako päätetään säilyttää.

Virastojen päätoimintojen sijainti eri paikkakunnilla puoltaa virastojen pitämistä erillisinä. Toisaalta sijainti vaikuttaa osaltaan siihen, että virastojen henkilöstö tuntee heikosti toisen viraston tehtäviä. Virastoilla on yhteisiä asiakkaita ja molemmat kehittävät ruokaketjua. Virastojen yhteistyöhön ja laajaan osaamiseen virastojen tehtävä-alueilla on kiinnitettävä huomiota, jos virastot ovat erillisinä jatkossa.

8.2. Virastojen yhdistäminen maakuntauudistuksen yhteydessä

Toisena vaihtoehtona selvitysryhmä on tarkastellut sitä, että Evira ja Mavi yhdistetään maakuntauudistuksen mukaisessa aikataulussa. Uusi virasto aloittaisi toimintansa vuoden 2018 aikana tai viimeistään vuonna 2019. Virastojen yhdistämisen onnistuminen edellyttää, että viraston perustamisen tavoitteet määritellään selkeästi ja ymmärrettävästi heti valmistelun alkaessa.

Pääosa Eviran ja Mavin tehtävistä liittyvät maatalouteen ja elintarviketurvallisuuteen. Virastojen yhdistäminen edistäisi ruokapolitiikan kokonaisuuden kehittämistä ja elintarvikeketjun eri osien yhteensovittamista viranomaistyössä. Yhdistetty virasto voisi todennäköisesti vastata hyvin sellaisiin mahdollisiin uusiin tehtäviin, jotka koskevat molempien nykyisten virastojen toimialaa. Selvitysryhmä arvioi, että virastojen yhdistämisestä on etua usean vuoden aikajänteellä tarkasteltuna, kun otetaan huomioon myös keskushallintouudistuksen tavoitteet.

Virastojen yhdistäminen voisi edistää toimintatapojen uudistamista, toimintakulttuurin kehittämistä ja asiakasnäkökulman ottamista yhä vahvemmin viranomaistyön lähtökohdaksi. Uudistuminen ei välttämättä edellytä virastojen yhdistämistä, mutta uuden viraston perustamisessa korostuu toiminnan tarkastelu tulevaisuuden tarpeiden kannalta.

Maakuntauudistus muuttaa virastojen yhteistyön aluehallinnon kanssa. Virastojen toimialan tehtävät siirtyvät kunnista, ELY-keskuksista ja aluehallintovirastoista pääosin maakuntiin. Yhtenäinen toiminta ja ohjaus tulevat entisestään korostumaan. Yhdistetyssä virastossa olisi todennäköisesti erillisiä virastoja paremmat edellytykset johdonmukaiselle yhteistyölle maakuntien kanssa.

Uusi yhtenäinen virasto olisi todennäköisesti sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävien tuloksellisuuden että maakuntahallinnon yhteistyöodotusten kannalta parempi vaihtoehto kuin kaksi erillistä virastoa. Tämän vuoksi olisi myös hyödyllistä, että uudistukset tehtäisiin samanaikaisesti. Virastojen yhdistäminen maakuntauudistuksen aikataululla on haasteellista. Selvitysryhmä arvioi tämän yhdistämisaikataulun mahdolliseksi, jos valmistelu aloitetaan vuoden 2016 aikana.

Virastot kokevat nykyisen tietohallinnon järjestämisen ongelmalliseksi. Virastojen yhdistäminen merkitsisi myös niiden tietohallinnon yhdistämistä. Samalla se selkeyttäisi tietohallinnon rahoitusta ja yhteisten tietojärjestelmien rakentamista sekä todennäköisesti edistäisi tietojärjestelmien kehittämistä ja hyödyntämistä. Virastojen yhdistäminen ei kuitenkaan ratkaisisi suoraan niitä ongelmia, jotka liittyvät Mitpan toimintaan vaan virastojen yhdistämisen suunnittelussa tulisi ottaa huomioon erillisen tietohallinnosta tehdyn selvityksen loppuraportin tulokset.

Selvitysryhmä arvioi, että viraston perustamisella usealla paikkakunnalla toimivaksi virastoksi voidaan varmistaa mahdollisimman häiriötön toiminta myös muutostilanteessa ja estää henkilöstön osaamisen häviämistä sekä edistää henkilöstön sitoutumista muutokseen.

8.3. Virastojen yhdistäminen maakuntauudistuksen jälkeen

Selvitysryhmä on arvioinut kolmantena vaihtoehtona sitä, että virastot yhdistetään, mutta se tehdään toisessa vaihtoehdossa esitettyä hitaammalla aikataululla. Uudistuksen aikataulua ei kytkettäisi maakuntauudistukseen vaan se arvioitaisiin erikseen valmistelutyön aikana. Tässä vaihtoehdossa olisivat samat yhdistämiseen liittyvät edut kuin edellisessä vaihtoehdossa muilta osin, mutta yhteisestä aikataulusta maakuntauudistuksen kanssa tulevaa etua ei olisi.

Tässä vaihtoehdossa voitaisiin ottaa paremmin huomioon mahdollinen keskushallinnon laajempi uudistaminen. Samalla voitaisiin selvittää maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan muiden tehtävien kuin ruokaosaston tehtäväalueen keskushallinnon järjestämistä. Lisäksi riski siitä pienenesi, että virastojen yhdistämisen jälkeen virastorakennetta jouduttaisiin muuttamaan muutaman vuoden päästä uusien yleisten keskushallintolinjausten seurauksena. Etuna olisi myös se, että yhdistämisen valmistelussa tiedettäisiin tarkemmin maakuntahallinnon toteutuminen ja siitä aiheutuvat odotukset keskushallinnolle.

Vaihtoehdon riskinä voidaan pitää sitä, että mahdollinen pitkä valmistelu-aika kuluttaa edellistä vaihtoehtoa enemmän hallinnon voimavaroja. Myös riski osaavan henkilöstön menettämisestä on suurempi kuin muissa vaihtoehdoissa.

8.4. Vaihtoehtojen yhteenveto

Selvitysryhmä katsoo, että virastojen mahdollinen yhdistäminen on ratkaistava sen perusteella, mitä tavoitteita halutaan korostaa. Yhdistämisen järkevyyteen vaikuttaa ennen muuta se, halutaanko virastoilta hyviä tuloksia lähivuosina vai korostetaanko uudistumista ja tuloksia pidemmällä aikavälillä.

Jos virastojen toiminnalta odotetaan hyviä tuloksia ensisijaisesti tämän vuosikymmenen aikana, siinä tapauksessa virastoja ei ole perusteltua yhdistää. Yhdistämisvaihe kuluttaa voimavaroja ja voi heikentää perustehtävien hoitamista. Yhdistämisellä ei saavuteta säästöjä lyhyellä aikavälillä. Todennäköisemmin yhdistämisvaiheessa tarvitaan lisää voimavaroja, kun perustehtävät pyritään samalla hoitamaan mahdollisimman hyvin.

Jos yhdistämisen tarpeellisuutta arvioidaan ensisijaisesti pidemmän aikavälin tavoitteiden kannalta, yhdistäminen näyttää perustellulta. Virastojen tehtävissä todennäköisesti lisääntyvät molempien nykyisten virastojen tehtäväaluetta koskevat asiat. Jatkossa ruokaketjun asioita käsitellään aiempaa laajempina kokonaisuuksina. Asiakasnäkökulman korostuminen edellyttää yhä parempaa viranomaisten välistä tiedon kulkua ja yhteistyötä, jotta asiakasta voidaan palvella paremmin. Yhdistyminen selkeyttäisi tietohallinnon rahoitusta ja edistäisi tietojärjestelmien kehittämistä ja hyödyntämistä.

Keskushallinnon uudistamisen alustavat linjaukset tukevat laajempia virastokokonaisuuksia ja virastojen yhdistämistä. Pidemmällä aikavälillä näyttää todennäköiseltä, että virastot ennemmin tai myöhemmin yhdistetään.

Yhdistämistä on perusteltua arvioida pidemmän aikavälin tuloksellisuuden kannalta, vaikka arviointiin liittyy paljon epävarmuutta. Ryhmä pitää maakuntauudistusta niin merkittävänä muutoksena, että se on otettava huomioon virastojen yhdistämisen aikataulua harkittaessa. Selvitysryhmä pitää parhaana vaihtoehtona virastojen yhdistämistä vuoden 2018 aikana tai viimeistään vuonna 2019.

Liite 1

Haastatellut asiantuntijat

Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira)

Aho Matti, pääjohtaja

Kinnunen Paula, Eläinten terveys- ja hyvinvointi -toimintakokonaisuuden johtaja

Puolimatka Matti, Kasvintuotannon edellytykset ja kasvinterveys -toimintakokonaisuuden johtaja

Räsänen Leena, Elintarviketurvallisuus-toimintakokonaisuuden johtaja

Laaksonen Terhi, Eläinten terveys- ja hyvinvointiyksikön johtaja

Parikka Outi, pääluottamusmies, Juko ry

Maaseutuvirasto (Mavi)

Tenhola Leena, ylijohaja

Pekoniemi Jukka, Valvontaosaston johtaja

Oikarinen Antti-Jussi, Maaseutuelinkeino-osaston johtaja

Martikainen Reijo, pääluottamusmies, Juko ry

Myllykoski Virpi, pääluottamusmies, Pardia ry

Sidosryhmät

Juutinen Heikki, toimitusjohtaja, Elintarviketeollisuusliitto (ETL)

Söderström Merja, asiantuntija, Päivittäistavarakauppa ry (PTY)

Marttila Juha, johtokunnan puheenjohtaja, Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto MTK ry

Kaila Minna-Mari, maatalousjohtaja, Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto MTK ry

Muut

Laurila Ilkka, kehitysjohtaja, Luonnonvarakeskus (LUKE)

Jokela Pekka, läänineläinlääkäri, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto