

Organisaatiofuusiot



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

4/2022



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Organisaatiofuusiot

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2022

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/120/04.07.02/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Organisaatiofuusiot. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, valtiovarainministeriölle, Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, Ruokavirastolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, eduskunnan hallintovaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, valtiovarainministeriöllä, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ja Ruokavirastolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2024.

Helsingissä 25. toukokuuta 2022

Vesa Koivunen
apulaisjohtaja

Katri Lammi
ylitarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-520-7 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-520-7
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-520-7>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus kohdistui kahteen virastofuusioon, joissa pyrittiin tehostamaan ja kehittämään viranomaisen toimintaa: Kilpailu- ja kuluttajaviraston perustamiseen 2013 ja Ruokaviraston perustamiseen 2019. Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa organisaatiomuutoksista ja erityisesti organisaatiofuusioista. Tarkastuksella on tarkoitus varmistua siitä, että valtionhallinnon ohjausjärjestelmä mahdollistaa kohdeorganisaatioiden tuloksellisen ja vaikuttavan toiminnan ja että tehdyt organisaatiouudistukset saavuttavat niille asetetut tavoitteet.

Kilpailuvirasto ja kuluttajavirasto yhdistyivät vuonna 2013 työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimivaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi. Ruokavirasto perustettiin 2019 maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle yhdistämällä Maaseutuvirasto ja Elintarviketurvallisuusvirasto. Fuusiossa Ruokavirastoon siirrettiin lisäksi tietohallinnon palveluja Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuksesta sekä kasvinsuojeluaineiden käytön valvontatehtävät Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta.

Organisaatiofuusioille ei aseteta riittävän konkreettisia tavoitteita

Valtiolla ei ole virastouudistuksia koskevaa yhteistä periaatetta tai ohjetta, joka ohjaisi tarkastelemaan uudistuksia valtion virastokokonaisuuden ja kokonaisrakenteen kannalta. Valtiolla ei myöskään ole tässä erillistä ohjeistusta tai yhteisiä käytäntöjä, jotka ohjaisivat virastofuusion kaltaisen rakenteellisen muutoksen tarpeellisuuden arviointia sekä muutoksen valmistelua, toteutusta ja seurantaa. Tässä tarkastuksessa käsitellyjä uudistuksia tehtäessä ohjeistusta ei ole ollut, mutta on kuitenkin huomattava, että valtiovarainministeriö on antanut suosituksen valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista virastoissa joulukuussa 2021.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Ruokaviraston fuusioiden taloudellisia, digitaalisia ja muita vaikutuksia arviointiin valmisteluvaiheessa hyvin yleispiirteisesti tai jopa heikosti. Taloudellisina vaikutuksina voidaan esittää muun muassa vaihtoehtoisia toimenpiteitä, erittelyjä rahoitukseen varautumisesta, tietoja vaikutusten kehittymisestä eri aikaväleillä tai hyötyjen ja kustannusten vertailutietoja. Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Ruokaviraston fuusioista ei tehty varsinaisia taloudellisia tai muita vaikutusarvioita. Organisaatiomuutoksen pohjaksi laadittiin nopealla aikataululla ainoastaan tiiviit taustaselvitykset virastojen yhdistämisten mahdollisista hyödyistä ja Ruokaviraston kohdalla myös riskeistä. Taustaselvityksissä esitetyt mahdolliset myönteiset vaikutukset päättyivät pitkälti sellaisinaan virastofuusioista annettujen hallitusten esitysten perusteluiksi, ja fuusioiden mahdolliset hyödyt muuttuivat hallituksen esityksissä niiden tavoitteiksi.

Fuusioita ei myöskään edeltänyt kattava keinovalikoiman selvittäminen ja sen punninta, mitä vaihtoehtoisia tapoja tai ratkaisumalleja olisi haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös hallituksen esityksissä vaihtoehtojen tarkastelu jäi melko vähälle tai puuttuu kokonaan. Fuusiolle ei asetettu riittävän konkreettisia tavoitteita ja mittareita, joiden

pohjalta fuusioinnin onnistumista voitaisiin arvioida. Monet tavoitteet ja niillä tavoitellut vaikutukset ovat jääneet seurannan näkökulmasta epämääräisiksi. Yksi esimerkki on yleiset synergiahyödyt, joita molemmilla fuusioilla tavoiteltiin. Fuusioiden seurannan edellytyksenä on, että fuusioille asetetut tavoitteet ovat riittävän konkreettisia ja että niiden toteutumisen ja aikaan saatujen vaikutusten seuraamiseksi on olemassa prosessit ja jonkinlaiset onnistumisen kriteerit tai mittarit. Seurannan tarpeet tulisikin huomioida jo fuusion suunnitteluvaiheessa.

Fuusioiden jälkeen organisaatiot eivät muutu merkittävästi

Fuusio vaikutti vain vähän Ruokaviraston ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston ydintehtävien organisointiin ja johtamisjärjestelmään. Molemmissa virastoissa vanhat organisaatiot ovat yhä selkeästi nähtävillä. Ruokavirastossa suurin muutos koski tietohallintoa, joka koottiin uudeksi toimintakokonaisuudeksi. Johtamisella ja johtamisjärjestelmällä on keskeinen merkitys sille, missä määrin ja miten fuusiolle asetetut tavoitteet toteutuvat.

Tarkastuksessa havaittiin, että virastojen johtotehtävät ja johtamisjärjestelmät noudattavat ydintehtävien organisoinnin ja hoidon osalta pitkälti aiempien virastojen vastaavia. Lisäksi Ruokavirastoon luotiin uusia rakenteita strategisen johtamisen tarpeisiin. Johtaminen on osa organisaation toimintaedellytysten rakentamista ja ylläpitoa. Se on keskeinen väline, kun yhdistetyille vanhoille virastoille pyritään luomaan uusia yhteisiä toimintatapoja ja toimintakulttuuria.

Virastojen tuloksellisuuden parantumista on ollut vaikea todentaa

Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Ruokaviraston tulosohejaus on muuttunut yksityiskohtaisesta ohjauksesta laajemmaksi ja strategisemmaksi ylätasoin ohjaukseksi. Ohjaava ministeriö antaa konkreettisten suoritettavien sijasta virastolle strategisen suunnan, johon tämän tulee pyrkiä. Virasto täsmentää strategisia tavoitteita omissa toimenpidesuunnitelmissaan tai tulossopimuksiin kirjatuihin virastokohtaisiin tarkennuksissa. Tarkennuksilla täsmentämään, mitä hallinnonalan yleisemmät strategiset tavoitteet merkitsevät viraston toiminnassa.

Virastofuusioiden vaikutus tulosohejaukseen on ollut vähäinen. Sekä tulostavoitteet että tulosohejan organisointi ovat pysyneet hyvin samankaltaisena kuin ennen fuusiota, vaikka tulostavoitteissa onkin siirrytty strategisemmalle tasolle. Samalla kun tulosohejaus on muuttunut strategisemmaksi, ministeriöt ovat seuranneet satunnaisesti tai vähän fuusion tavoitteiden toteutumista. Ministeriöt eivät ole edellyttäneet systemaattista seurantaakaan fuusioilta virastoilta.

Fuusion vaikutuksia virastojen toiminnan tuloksellisuuteen ei voi suoraan arvioida, sillä niiden tulossopimuksissa ei ole asetettu erillisiä tavoitteita ja mittareita, joiden pohjalta fuusioiden vaikutuksia olisi seurattu. Tämän vuoksi uudistuksen vaikutuksia toiminnan tuloksellisuuteen ei voida suoraan arvioida. Myöskään fuusioiden tavoitteiksi asetettujen asiakaspalvelun, palvelukyvyn ja tavoitettavuuden paranemiselle ei ollut asetettu riittäviä mittareita. Fuusioiden perusteluissa korostui asiakasnäkökulma, mutta panostus siihen vaihtelee.

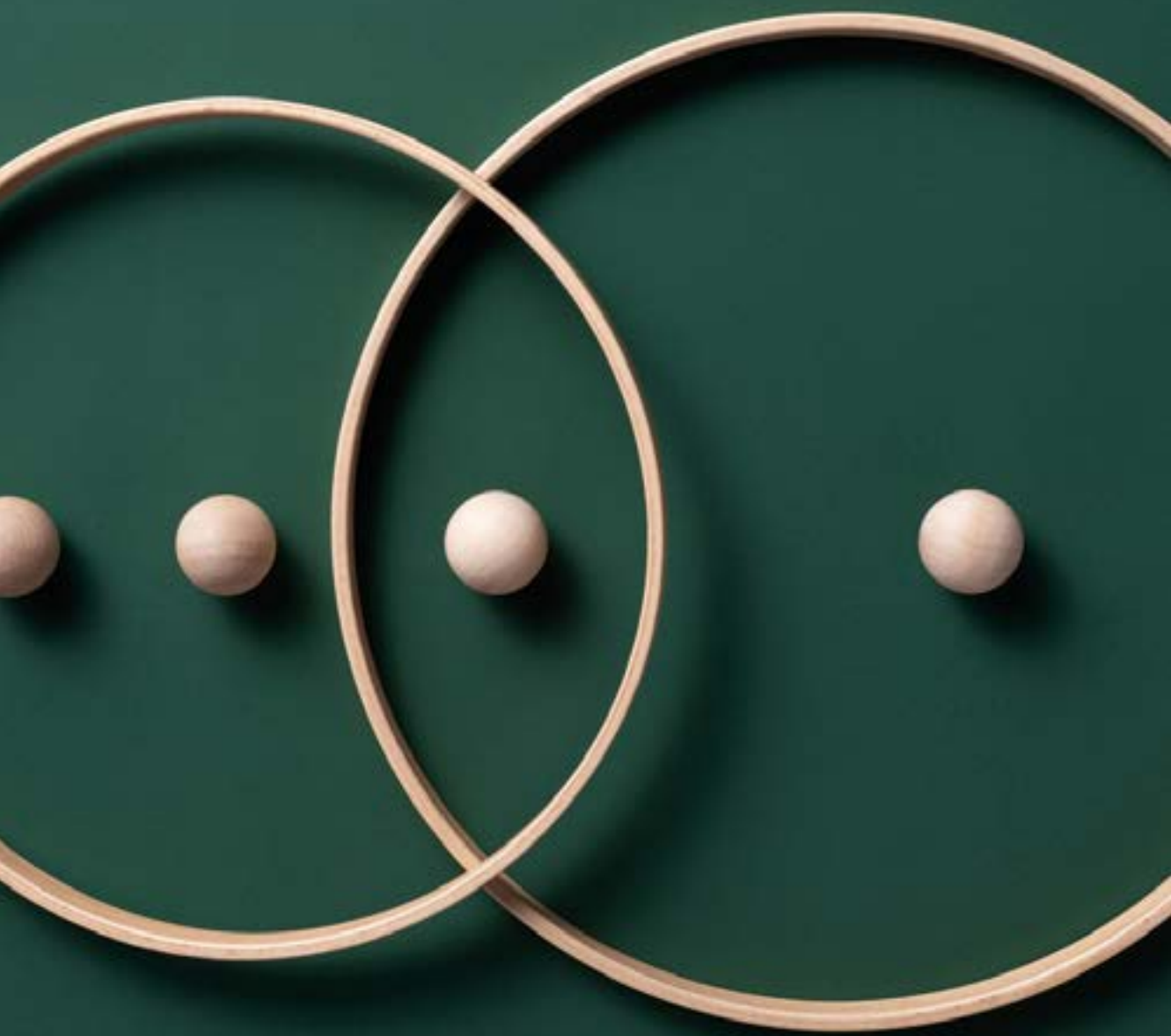
Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että tulevissa virastofuusioissa valmistelusta vastaavat ministeriöt:

1. määrittelevät virastofuusioiden tarpeen ja tavoitteet täsmällisesti ja konkreettisesti mukaan lukien euromääräiset vaikutukset;
2. kehittävät fuusioiden taloudellisten vaikutusten arviointia sekä riskien ja vaihtoehtoisten toteutustapojen analysointia;
3. huomioivat fuusioiden seurannan jo uudistusten suunnitteluvaiheessa;
4. ottavat käyttöön fuusioiden tavoitteisiin kytkeytyviä tulostittareita ja vaikuttavuuden arviointia, sekä
5. hyödyntävät laajemmin virastojen toiminnasta ja taloudesta saatavilla olevia tietoja sekä tarvittaessa ulkopuolista asiantuntemusta.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Onko organisaatiouudistukset valmisteltu ja toteutettu hyvin?	13
2.1 Uudistusten taustalla on ollut erityyppisiä hallinnolle asetettuja tehostamis- ja kehittämistarpeita	14
2.2 Virastofuusioiden valmisteluun ja toteutukseen ei ole ollut yhteisiä periaatteita	17
2.3 Virastofuusioiden vaikutusten arviointi oli vaatimatonta	21
2.4 Taloudellisten vaikutusten arviointi oli yleispiirteistä ja keskittyi yhdistettävien virastojen määrärahojen esittämiseen	22
2.5 Vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa fuusiolle asetetut tavoitteet ei esitetä	33
2.6 Mitattavia tavoitteita ei juuri aseteta eikä uudistusten tavoitteiden toteutumista seurata	34
3 Onko organisaatiouudistus parantanut organisaation toimintaedellytyksiä?	37
3.1 Virastofuusion vaikutus virastojen tulohajaukseen on ollut vähäinen	37
3.2 Virastojen ydintehtävien organisointi on säilynyt lähes muuttumattomana	40
3.3 Entisten virastojen rakenteet näkyvät myös johtamisjärjestelmissä	41
3.4 Ruokaviraston tietohallintoa koottiin uudeksi toimintakokonaisuudeksi	43
4 Onko organisaatiouudistus parantanut toiminnan tuloksellisuutta?	47
4.1 Panostus fuusioiden perusteluissa korostuneeseen asiakasnäkökulmaan vaihtelee	47
4.2 Toiminnan kulumakanteissa ei ole tapahtunut juuri muutoksia	52
Liite: Miten tarkastettiin	55
Viitteet	58



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen tavoite ja kysymykset

Tarkastuksen aiheena olivat virastofuusiot. Virastofuusiolla tarkoitetaan kahden tai useamman viraston tai viraston osan yhdistämistä kokonaan uudeksi virastoksi. Virastofuusio voidaan toteuttaa hallinnonalan sisällä tai usean eri hallinnonalan välillä.

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa virastofuusioiden onnistuneisuudesta. Tarkastuksessa selvittiin virastofuusioiden tarpeiden perusteluja, fuusion arvioituja vaikutuksia ja esitettyjä ratkaisuvaihtoehtoja sekä sitä, millaisia vaikutuksia virastofuusiolla on ollut viraston toimintaan. Tarkastuksen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää mahdollisia tulevia organisaatiomuutoksia suunniteltaessa ja toteuttaessa.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, ovatko virastouudistukset edistäneet valtion organisaatioiden tuloksellista toimintaa? Pääkysymystä täsmennettiin seuraavilla tarkastuskysymyksillä:

1. Onko organisaatiouudistukset valmisteltu ja toteutettu hyvin?
2. Onko organisaatiouudistus parantanut organisaation toimintaedellytyksiä?
3. Onko organisaatiouudistus parantanut viraston toiminnan tuloksellisuutta?

Ensimmäisen, uudistuksen valmistelua ja toteutusta koskevan alakysymyksen kriteerinä pidettiin sitä, että uudistustarpeiden perustelut perustuvat tutkittuun tietoon, uudistuksilla on edistetty lakisääteisen toiminnan hoitamista, vaihtoehtoisia malleja on esitetty ja fuusion vaikutuksia on ennakoitu. Toisen, toimintaedellytysten parantumista koskeneen kysymyksen kriteerit kohdistuivat organisaatioiden ohjaukseen, suunnitteluun ja seurantaan. Toiminnan tuloksellisuuden kriteereinä pidettiin muun muassa sitä, että tuotettujen palvelujen ja suoritteiden määrä ja laatu eivät ole heikentyneet ja että hallinnolliset kustannukset ovat vähentyneet.

Tarkastuksessa tarkasteltiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Ruokaviraston perustamista. Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto yhdistyivät vuoden 2013 alussa Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi (KKV). Ruokavirasto perustettiin vuonna 2019 yhdistämällä toisiinsa Elintarviketurvallisuusvirasto ja Maaseutuvirasto. Lisäksi Ruokavirastoon siirrettiin Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuksesta tietohallinnon palvelujen tuottamista koskevia tehtäviä sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta kasvinsuojeluaineiden käytön valvontatehtävät.

Valtiontaloudellinen merkitys

Tarkastusaiheen suoraa valtiontaloudellista merkitystä voi tarkastella kohteena olleiden virastojen toimintaan osoitettujen toimintamäärärahojen ja henkilötyövuosien avulla.

Taulukko 1: Virastojen henkilötyövuodet ja toimintamäärärahat (1 000 euroa).

Virasto	Henkilötyövuodet 2020	Toimintamenot tilinpäätös 2020
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	221,3	17 783
Ruokavirasto	953	77 161

Ruokaviraston toiminnalla on vaikutuksia myös muihin viranomaisiin ja kansalaisiin, erityisesti sen hallinnoimien tukien hakijoihin ja saajiin. Ruokavirasto vastaa kansallisten ja EU:n rahoittamien tukien (n. 2 mrd. euroa) maksamisesta Suomessa. Tuista suurin osa on viljelijätukia.

Hallinnoidessaan maatalouden, maaseudun kehittämisen ja markkinatukien tukijärjestelmiä, Ruokavirasto ohjaa myös ELY-keskuksia, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia ja paikallisia Leader-yhdistyksiä tukien hallinnoimisessa alueilla. Vuonna 2014¹ arvioitiin, että viljelijätukiin ja maaseudun kehittämistukiin käytettävät henkilöresurssit olivat valtionhallinnossa yhteensä 822 henkilötyövuotta, joista ELY-keskusten osuus oli 646 henkilötyövuotta. Maaseutuviraston arvioitiin käyttävän 124 henkilötyövuotta ja Eviran 4 henkilötyövuotta edellä mainittuihin tehtäviin. Näiden lisäksi tukiin liittyviä tehtäviä hoidetaan myös kunnissa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminnalla on niin ikään taloudellisia vaikutuksia muihin viranomaisiin ja kansalaisiin. Julkiselle sektorille taloudellista vaikutusta syntyy siten, että KKV valvoo julkisen sektorin tekemiä hankintoja tarkoituksenaan ehkäistä kilpailuvääristymiä. Hankintojen valvonnassa KKV sekä neuvoo julkisyhteisöjä että tarvittaessa tekee esityksiä markkinaoikeudelle laittomiksi katsomistaan hankinnoista. Kansalaisiin kohdistuva taloudellinen vaikutus syntyy yritystoiminnan kilpailuvalvonnan sekä kuluttajaneuvonnan ja kuluttaja-asiamiehen valvonnan kautta. Kilpailuvalvonnan tarkoitus on ehkäistä yritysten välisen kilpailun rajoituksia. Kuluttaja-asiamiehen keskeisenä tehtävänä on turvata kuluttajan asemaa sekä valvoa sitä turvaavan lainsäädännön noudattamista.

Virastofuusiot ovat yksi keino, jolla valtionhallinnon rakenteita uudistamalla pyritään parantamaan valtionhallinnon tuottavuutta. Virastofuusiot perustuvat usein ajatukseen mittakaavaeduista. Suurempien virastokokonaisuuksien katsotaan pystyvän hoitamaan palvelut tehokkaammin ja taloudellisemmin, jolloin keskimääräiset kustannukset laskevat.

Rakenteiden uudistaminen voi tapahtua esimerkiksi keskittämällä palvelujen tuottamista yhteisiin tietojärjestelmiin. Yhteisiä tietojärjestelmiä käyttämällä tavoitellaan yhdenmukaisempia palveluja ja prosesseja sekä pienempää henkilöresurssitarvetta. Tietojärjestelmäkustannuksia on tällöin myös mahdollista jakaa useamman käyttäjän kesken. Yhteisten tietojärjestelmien hyödyntämisellä voidaan myös osaltaan parantaa kansalaisille tarjottavien palvelujen laatua, esimerkiksi tuottamalla yhdenmukaisempia palveluja. Toisaalta tietojärjestelmät mahdollistavat myös palvelujen tuottamisen alueellisen hajauttamisen. Tällöin palvelun tuottaminen ei ole sidottu tiettyyn fyysiseen asiakaspalvelupisteeseen, ja yhteen palvelupisteeseen kohdistuvaa työkuormaa voidaan tasata useamman palvelupisteen kesken.

Ruokavirasto

Ruokavirasto perustettiin vuonna 2019 yhdistämällä toisiinsa Elintarviketurvallisuusvirasto ja Maaseutuvirasto. Lisäksi virastoon siirrettiin Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuksesta tietohallinnon palvelujen tuottamista koskevia tehtäviä sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta kasvinsuojeluaineiden käytön valvontatehtävät.

Ruokaviraston perustamisen tavoitteena² oli yhtenäistää hallinnon rakenteita siten, että virastoja on helpompi ohjata, ne ovat toiminnallisesti ja vastuujaoon kannalta selkeämpiä kokonaisuuksia ja niiden toiminta on yhteiskunnallisesti vaikuttavampaa.

Ruokavirasto kuuluu maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle, ja ministeriössä sen ohjausvastuu kuuluu ruokaosastolle. Viraston toimintaa ohjaa laki Ruokavirastosta (371/2018) ja valtioneuvoston asetus Ruokavirastosta (420/2018).

Ruokaviraston tehtävänä on toimia ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden hyväksi, tukea maaseudun elinvoimaisuutta ja kehittää ja ylläpitää tietojärjestelmiä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto yhdistyivät vuoden 2013 alussa Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi. Virastojen yhdistämisen tavoitteena³ oli lisätä kilpailu- ja kuluttaja-asioiden yhteiskunnallista painoarvoa ja vaikuttavuutta sekä tehostaa hallintoa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto sijoittuu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle. Ministeriössä viraston ohjaus ja valvonta kuuluvat työllisyys ja toimivat markkinat -osastolle. Viraston toimintaa ohjaa laki kilpailu- ja kuluttajavirastosta (661/2012) ja vastaava valtioneuvoston asetus (728/2012).

KKV:n perustehtävänä on varmistaa, että markkinat toimivat mahdollisimman hyvin kansantalouden ja kuluttajien eduksi. KKV:ssa toimiva kuluttaja-asiamies ajaa kuluttajien etua valvomalla kuluttajansuojalainsäädännön noudattamista ja KKV:n kuluttajaneuvonta ja Euroopan kuluttajakeskus sovittelevat kiistoja puolueettomasti tavoitteenaan varmistaa kuluttajille kuuluvat hyvitykset.

2 Onko organisaatiouudistukset valmisteltu ja toteutettu hyvin?

Uudistusten taustalla on ollut erityyppisiä hallinnolle asetettuja tehostamis- ja kehittämistarpeita. Uudistusten valmisteluun ja toteutukseen ei ole ollut yhteisiä periaatteita. Valmistelun ja päätöksenteon tietopohjan sisältöä on määrittänyt lainsäädännön valmisteluprosessin vaatimukset. Valtiovarainministeriö vahvisti valmisteilla olleen suosituksen virastojen rakenteita ja toiminnan järjestämistä koskeviksi periaatteiksi joulukuussa 2021.

Lainsäädännön vaikutusten arviointiin ja sen puutteisiin on kiinnitetty toistuvasti huomiota. Nykyiset vaikutusten arvioinnin ohjeet ovat vuodelta 2007.

Virastofuusioiden taloudellisten vaikutusten arviointi on yleispiirteistä. Keskeisimpänä taloudellisena vaikutuksena esitellään yhdistettävien virastojen määrärahat. Määrärahojen tarkempaa kehittymistä ei esitetä. Muutoksen vaikutuksia ei käytännössä ole arvioitu euromääräisinä (määrällinen arviointi). Muutamia viittauksia mahdollisiin säästöihin on esitetty, mutta niitä ei ole suhteutettu mihinkään. Tietojärjestelmiin liittyviä kustannuksia ei ole esitetty. Vaikutusten suuruusluokkaa ja todennäköisiä vaihteluvälejä ei ole esitetty. Virastojen toiminnan osalta ei ole esitetty tunnuslukuja esimerkiksi suoritteiden tai asiakkaiden määristä ja niiden kehityksestä.

Vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty oman hallinnonalan ja viraston asiantuntemusta, mutta ei ulkopuolista asiantuntemusta esimerkiksi taloudellisten analyysien tekemisessä. Vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa fuusiolle asetetut tavoitteet ei esitetä. Mitattavia tavoitteita uudistuksille ei juuri aseteta.

2.1 Uudistusten taustalla on ollut erityyppisiä hallinnolle asetettuja tehostamis- ja kehittämistarpeita

Uudistuksilla on pyritty toteuttamaan erilaisia hallinnon tehostamista ja kehittämistä koskevia linjauksia. Kuluttajahallinnon kokonaisuudistuksen tarve oli esillä muun muassa pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa⁴ (uuden kuluttajapoliittisen ohjelman laadinta 2008–2011). Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaan kuluttajapolitiikan ohjausta ja toimintaedellytyksiä vahvistetaan sekä laaditaan uusi kuluttajapoliittinen ohjelma. Kuluttajahallinnon uudelleenorganisoinnissa on kiinnitetty huomiota esimerkiksi kuluttajahallinnon voimavarojen niukkuuteen.⁵

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan sisältyi hallinnon kehittämisen toimia, kuten

- valtionhallinnon tuottavuusohjelman korvaaminen uudella vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla
- kansalaisten ja yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen
- julkishallinnon sähköisen asioinnin ja palvelujen asiakaslähtöinen kehittäminen
- keskushallinnon uudistamistarpeita koskeva selvityshankkeen aloittaminen
- valtion ICT-palvelukeskusten toimialariippumattomien tehtävien yhteen kokoaminen⁶.

Pääministeri Kataisen hallitus sopi 29. elokuuta 2013 budjetitiriihessään rakenneuudistusohjelmasta talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Rakennepoliittisessa ohjelmassa⁷ (kohta 3.9) tuotiin esiin valtionhallinnon rakenteellinen ja toiminnallinen hajautuneisuus. Tämän nähtiin vaikeuttavan voimavarojen tehokasta kohdentumista ja yhteisten linjausten läpiviemistä. Lisäksi hajautuneisuuden nähtiin heikentävän vaikuttavuutta ja aiheuttavan päällekkäistä työtä. Ohjelmassa todettiin, että kansalaisille ja yrityksille tarjottavien sähköisten palvelujen osuutta on lisättävä siten, että palvelut voidaan jatkossa hoitaa laadukkaasti nykyistä tehokkaammin ja taloudellisemmin. Palvelurakenteita ja toimintoja uudistetaan sekä keskushallinnossa että aluehallinnossa valtionhallinnon tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Uudistusten valmistelussa tuli ottaa huomioon sekä valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma että keskushallinnon uudistusohjelma.



Hallitusohjelmiin on sisältynyt linjauksia uudelleenorganisoinneista ja keskittämisestä.

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa⁸ linjattiin, että keskushallinnon virastorakenteen uudistusta jatketaan välittömästi. Työssä tukeuduttiin keskushallinnon uudistushankkeessa (Ke-hu) ja keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshankkeessa (Virsu) omaksuttuihin kehittämisperiaatteisiin, joita ovat esimerkiksi asiakasnäkökulma, sähköiset palvelut ja julkisen hallinnon yhteistyö asiakaspalvelussa.

Pääministeri Sipilän hallitus sopi julkista taloutta vahvistavasta sopeutusohjelmasta. Maa- ja metsätalouden osalta kohteet ja toimenpiteet oli tarkoitettu kohdistaa muun muassa rakenteellisiin muutoksiin. Toimeksiannon mukaan Elintarviketurvallisuusviraston ja Maaseutuviraston yhdistämistä koskevassa selvityksessä⁹ tuli ottaa huomioon aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistus sekä aikaisempien selvitysten¹⁰ johtopäätökset virastorakenteen kehittämisestä. Lisäksi tuli huomioida asiakasnäkökulma ja hallitusohjelman kirjaus byrokratian vähentämisestä.

Virastokenttää on organisoitu jatkuvasti uudelleen

Tarkastuksessa havaittiin, että sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston että Ruokaviraston perustamista on edeltänyt aiempia uudelleenorganisointeja (kuvio 1). 1990-luvulla lakkautettujen virastojen tilalle perustettiin useampia virastoja, joiden tehtäviä ja toimintoja on puolestaan koottu myöhemmin takaisin yhteen.

Kuluttajavirasto, Kuluttajatutkimuskeskus ja Elintarviketurvasto perustettiin Elinkeinohallituksen lakkauttamisen yhteydessä vuonna 1990. Kilpailuvirasto oli puolestaan perustettu vuonna 1988 yhdistämällä Elinkeinohallituksen kilpailu- ja hintavalvonta-asiat sekä kilpailuasiamiehen tehtävät. Vuonna 1998 Kuluttajavirastoon yhdistettiin kuluttaja-asiamiehen tehtävät.

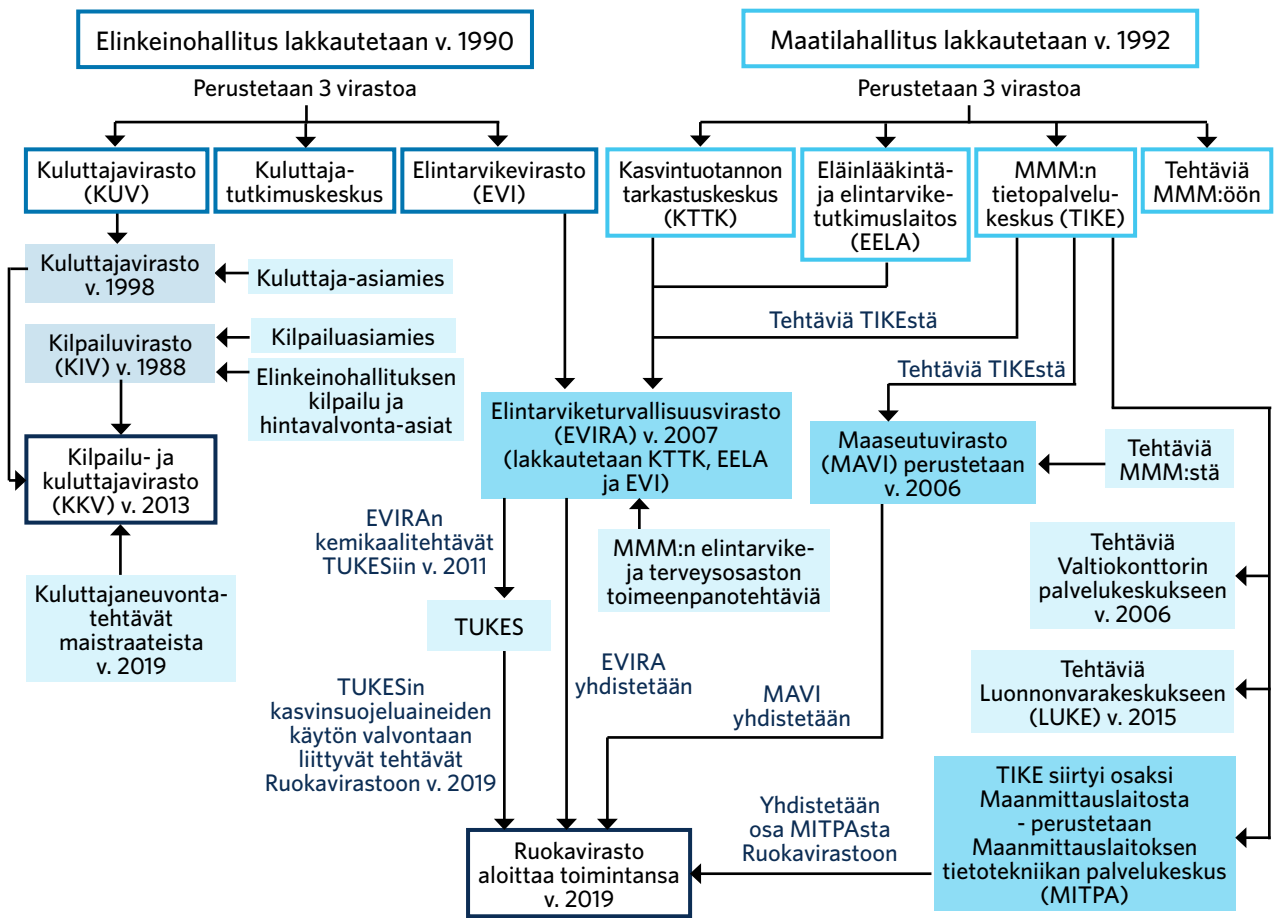
Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa vuosille 2012–2015¹¹ hallinnon uudistamisen osalta todettiin, että kuluttaja- ja kilpailuhallintoa tehostetaan. Ohjelmaan oli kirjattu Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistäminen. Kuluttajatutkimuskeskuksen kehittämisen periaatteet oli tarkoitettu päättää valtioneuvoston sektoritutkimus selvityksen yhteydessä. Kilpailuviraston, Kuluttajaviraston ja Kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistämiselvityksen taustamuistion (174.2012)¹² mukaan painetta hallinnon uudistamiseen ovat luoneet erityisesti valtionalouden tiukentuvat vaatimukset tuottavuustavoitteineen. Siten oli katsottu tarpeelliseksi kartoittaa myös vaihtoehtoa, jossa Kilpailuvirasto olisi osa uutta virastoratkaisua. Fusion tarvetta perusteltiin sillä, että liian pieniä virastoja ei haluttu säilyttää. Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto yhdistettiin Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi vuonna 2013, ja vuonna 2019 sinne siirrettiin kuluttajaneuvontatehtävät maistraateista.

Maatilahallituksen lakkauttamisen yhteydessä vuonna 1992 oli perustettu Kasvintuotannon tarkastuskeskus (KTTK), Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos (Eela) ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (Tike). Vuonna 2005 perustettiin Maaseutuvirasto yhdistämällä tehtäviä maa- ja metsätalousministeriöstä sekä Tikestä. Samaan aikaan Tikestä siirtyi tehtäviä Valtiokonttorin palvelukeskukseen. Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) perustettiin vuonna 2007 yhdistämällä KTTK, EELA, EVI ja maa- ja metsätalousministeriön (MMM) tehtäviä. Vuonna 2011 Eviraan siirrettiin kemikaalitehtäviä Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta (TUKES).

Maa- ja metsätalousministeriön selvitykset¹³ VIRSU-hankkeessa koskivat maataloustukihallinnon organisoinnin vaihtoehtoja ja ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisen vaikutuksia. Ministeriö oli teettänyt hieman aiemmin myös selvityksen Eläinsuojeluvälvönnän järjestämisen vaihtoehdot osana eläinsuojelulain kokonaisuudistusta. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuushankkeina maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toteutettiin Elma- ja Luhti-hankkeet.¹⁴ Elma-hanke liittyi Paikkatiedon tutkimuskeskuksen perustamiseen Maanmittauslaitokseen vuonna 2015. Tässä yhteydessä Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (Tike) lakkautettiin, ja se siirtyi osaksi Maanmittauslaitosta. Maanmittauslaitokseen perustettiin Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskus (Mitpa).

Luhti-hankkeen taustalla oli puolestaan valtion tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus, jossa perustettiin Luonnonvarakeskus (Luke) vuonna 2015. Lukeen yhdistettiin Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (RTKL), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT), Metsäntutkimuslaitos (Metla) sekä tehtäviä Tikestä. Ruokavirasto perustettiin puolestaan vuonna 2019 yhdistämällä Maaseutuvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto, Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) kasvinsuojeluaineiden valvontaan liittyvät tehtävät sekä osa Mitpasta.

Syksyllä 2021 valtiovarainministeriö asetti valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen. Selvitystyö kattaa valtion aluehallinnon virastot sekä yhteydet näitä ohjaaviin keskushallinnon virastoihin, kuten Ruokavirastoon, Turvallisuus- ja kemikaalivirastoon ja Kilpailu- ja kuluttajavirastoon.



Kuvio 1: Virastojen uudelleen organisointia 1990-2019.

2.2 Virastofuusioiden valmisteluun ja toteutukseen ei ole ollut yhteisiä periaatteita

Valtiolla ei ole ollut virastouudistuksia koskevaa yhteistä periaatetta tai ohjetta, joka ohjaisi tarkastelemaan uudistuksia valtion virastokokonaisuuden ja hallinnon kokonaisrakenteen kannalta (organisaatiouudistusten kokonaistaloudelliset vaikutukset). Valtiolla ei myöskään ole ollut erillistä ohjeistusta tai yhteisiä käytäntöjä, jotka ohjaisivat virastofuusion kaltaisen rakenteellisen muutoksen tarpeellisuuden arviointia, valmistelua, toteutusta ja seurantaa.

Virastorakenteen kehittämisen yhtenäisyyteen on kuitenkin viime vuosina alettu kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Valtion keskus- ja aluehallinnon virastorakennetta selvittänyt VIR-SU-hanke (2014–2015) tarkasteli virastorakenteen uudistamista

kokonaisuutena, ja muotoili viisi keskushallinnon virastorakenteen kehittämisen periaatetta (ks. seuraava sivu). Vuonna 2014 valmistuneessa Virastokartoituksessa virastoja jaoteltiin tehtäväalan ja tehtävien luonteen mukaan. Valtiovarainministeriö on myös ryhtynyt toteuttamaan virastoarvioiteja osana valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittämistä. Kolme ensimmäistä arviointia valmistui vuonna 2021. Niiden perusteella valtiovarainministeriön on laatinut Valtion virastouudistusten hyvät käytännöt -yhteenvedon.¹⁵

Valtiovarainministeriö myös vahvisti joulukuussa 2021 suosituksen virastojen rakenteita ja toiminnan järjestämistä koskeviksi periaatteiksi. Suositukseen on koottu valtionhallinnon organisaatiomuotojen valinnan periaatteita sekä suosituksia ja ohjeita valtion virastojen ja laitosten rakenteesta ja toiminnan järjestämisestä. Suositus on jatkoa aikaisemmille suosituksille ”Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämisessä ” ja ” Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt”.

Valtiovarainministeriön suositus on tarkoitettu tukemaan virkamiesvalmistelua ratkaisuvaihtoehtojen vertailussa. Suosituksessa tuodaan esiin, että valtiovarainministeriö vastaa julkishallinnon yleisestä kehittämisestä sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittämisestä (VNOS 17 §, 262/2003). Perustuslain 68 §:n nojalla kukin ministeriö vastaa kuitenkin toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöillä on siten oikeus ja velvollisuus ohjata ja valvoa alaistaan hallintoa. Valtiovarainministeriön suosituksessa mainitaan, että harkittaessa valtion tehtävien uudelleenjärjestelyä on suositeltavaa paitsi tutustua ohjeeseen, myös konsultoida mahdollisimman varhaisessa vaiheessa valtiovarainministeriöön sijoitettua valtionhallinnon kehittämisosastoa, joka vastaa hallinnon rakenteista ja kehittämisestä.



Virastouudistuksia koskeva suositus vahvistettiin joulukuussa 2021.

Keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshanke (Virsu)

Valtiovarainministeriö asetti 11.4.2014 hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan perustuen keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshankkeen (Virsu) toimikaudelle 11.4.-31.12.2014. Määräaika jatkettiin 30.11.2014 tehdyllä päätöksellä 28.2.2015 saakka.

Ennen hankkeen asettamista keskushallinnon ja aluehallinnon alustavaa selvitystyötä oli tehty toisistaan erillään. Selvitystyö päätettiin yhdistää yhdeksi kokonaisuudeksi, koska toimintaympäristön muutokset ja toiminnan kehittämisen haasteet olivat hyvin samanlaisia sekä keskus- että aluehallintotasolla. Yhteisiä olivat kysymykset asiakkuuksista, kumppanuuksista, ohjauksesta, työnjaosta, organisaation koosta, resursseista, toimintatapamuutoksista ja sähköistämisen vaikutuksista.

Virsu-hankkeen työtä edelsi 30.1.2014 asetettu valtion keskushallinnon virastorakenne -hanke (30.1.-7.3.2014), jonka loppuraportti valmistui maaliskuussa 2014¹⁶. Raportti sisälsi katsauksen valtion keskushallinnon virastokentän tilanteesta. Keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys -hankkeen koontiraporttiin¹⁷ koottiin yhteen valtion keskus- ja aluehallintorakennehankkeen selvitysryhmien (VM 3/2015 Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta¹⁸ ja VM 4/2015 Aluehallinnon selvitysryhmän raportti¹⁹) keskeiset esitykset perusteluineen. VIRSU-hankkeessa päädyttiin²⁰ viiteen virastorakenteen kehittämisen pääperiaatteeseen:

1. selkeä rakenne ja ohjaus
2. valtakunnallinen toimivalta
3. asiakasnäkökulma
4. sähköiset palvelut
5. kyky muutokseen ja riskienhallinta.

Lisäksi esitettiin aluehallintoa koskeva kuudes periaate käyntiasioinnin tarjoamisesta julkisen hallinnon yhteisissä asiointipisteissä (julkisen hallinnon yhteistyö asiakaspalvelussa). Keskushallinnon rakenteelliseksi kehittämiseksi hanke esitti²¹ kolmea toimenpidettä: 1) pienet virastot yhdistetään toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon muodostamiseksi, 2) muista tulohajatuista virastoista tehdään kirjanpitoyksiköitä sekä 3) erityisen suurta riippumattomuutta vaativia tehtäviä suorittavat pienet virastot liitetään itsenäiseksi osaksi hallinnonalan emovirastoa.

Lainvalmisteluprosessin vaatimukset ovat määrittäneet fuusioiden valmistelun tietopohjaa

Ruokaviraston ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston virastofuusioiden on tehty perustamalla uusi virasto, mikä on edellyttänyt muutoksia lainsäädäntöön. Virastofuusioiden toteuttamista ja päätöksenteon tietopohjan sisältöä on siten määrittänyt myös normaali lainvalmisteluprosessi²². Lait valmistellaan siinä ministeriössä, jonka toimialaan asia kuuluu. Aloite voi tulla esimerkiksi hallitusohjelmakirjauksesta, eduskunnan lausumasta, ministerin tai ministeriön omasta aloitteesta.

Hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO-ohjeet) ja näitä täydentävät oikeusministeriön antamat ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista muodostavat perusvaatimukset vaikutusarviointien laadinnalle²³. Vaikutusarvioinnin tulee kattaa säädösehdotuksen taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Ohjeissa korostetaan vaikutusarvioinnin merkitystä kiinteänä osana säädösvalmistelua ja sen eri vaiheita. Ohjeissa kuvataan vaikutusalueittain, mitä erilaisilla vaikutuksilla käytännössä tarkoitetaan, miten erilaisia vaikutuksia voidaan arvioida sekä millaisia menetelmiä ja tietolähteitä vaikutusten arvioimiseksi on hyödynnettävissä.

Lainvalmistelun laadun kehittäminen

Lainvalmistelun puutteisiin on kiinnitetty vuosien varrella toistuvasti huomiota. Resursseja on lisätty vaikutusarviointien tarkistamiseen perustamalla muun muassa talouspolitiikan arviointineuvosto, lainsäädännön arviointineuvosto sekä kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnan (KUTHANEK) kuntatalouden vaikutusarvioinnin kehittämisryhmä. Esille on nostettu myös ministeriöiden omien henkilöstöresurssien riittävyys.²⁴

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka mukaan hallitus laatii paremman sääntelyn kokonaisvaltaisen toimintaohjelman²⁵. Säädösvalmistelun parantamiseksi on asetettu hankkeita, joissa paneudutaan lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittämiseen²⁶, osaamisverkkoon²⁷ ja ministeriöiden välisen yhteistyön kehittämiseen²⁸.

2.3 Virastofuusioiden vaikutusten arviointi oli vaatimatonta

Sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) että Ruokaviraston fuusiosta teetettiin ennen varsinaisen valmistelun aloittamista taustaselvitys. Tarkastuksessa havaittiin, että taustaselvitykset on tehty varsin nopeasti ja suppeana. Fuusion valmistelun aloittamispäätöksen jälkeen kummastakaan virastofuusiosta ei tehty enää lisäselvityksiä tai vaikutusarvioita.

Molempien fuusioiden taustaselvityksissä keskityttiin lakisääteisten tehtävien kuvailuun. Virastojen tehtävien kuvaaminen taloudellisesta näkökulmasta jäi puolestaan hyvin ohueksi, eikä taustaselvityksissä juuri hyödynnetty virastojen toimintaa ja taloutta koskevia tietoja. Selvityksissä hyödynnettiin pelkästään hallinnonalan ja virastojen asiantuntemusta. Esimerkiksi taloudellisten analyysien laatimisessa ei käytetty ulkopuolista asiantuntemusta. Käytännössä Ruokaviraston taustaselvityksessä myös todettiin, että selvityksessä ei ollut tarkoitus paneutua mahdollisen yhdistymisen talous- tai resurssivaikutuksiin.

Tarkastushavaintojen mukaan taustaselvityksissä esitetyt mahdolliset myönteiset vaikutukset päättyivät lähes sellaisinaan fuusiota koskevan hallituksen esityksen perusteluiksi ja samalla fuusion tavoitteiksi. Sekä KKV:n että Ruokaviraston kohdalla taustaselvitykset tehtiin pohjustamaan päätöstä siitä, toteutetaanko organisaatiofuusio vai ei. Varsinaisina vaikutusarvioiteina niitä ei voi pitää, vaan ne olivat pikemminkin varsin nopeasti valmisteltuja ja hyvin tiiviitä asiantuntijanäkemyksiä fuusioiden mahdollisista hyödyistä ja Ruokaviraston kohdalla myös riskeistä.

Taustaselvitykset oli tehty varsin nopeasti ja suppeina

Kilpailuviraston, Kuluttajaviraston ja Kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistämisestä laadittiin vajaan 20 sivun laajuinen yhdistymisselvitys²⁹ sisäisenä virkатыönä. Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) ja Maaseutuviraston (Mavi) yhdistämisestä laadittiin niin ikään noin 20-sivuinen taustaselvitys³⁰, jonka tekijöinä oli maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan entisiä ja silloisia virkamiehiä. Lisäksi teetettiin sisäinen Eviran ja Mavin yhdistämisen tietohallintoa koskeva osaselvitys³¹, jossa tarkasteltiin Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuksen (Mitpa) yhdistämistä uuteen virastoon. Organisaatiofuusion hyötyjä ja haittoja selvityksissä käsiteltiin vain muutamien sivujen verran.

Selvitykset tehtiin varsin nopeasti. KKV:n taustaselvityksen käynnistämistä tiedotettiin 15.3.2012, ja se valmistui kuukautta myöhemmin. Ruokaviraston taustaselvitys käynnistettiin huhtikuussa 2016, ja selvitys valmistui viidessä kuukaudessa. Ruokaviraston tietohallinnon osa-alueetta koskeva taustaselvitys valmistui 5.9.2016.

Kummankin organisaatiofuusion taustaselvityksessä kuvattiin yhdistettävien virastojen historiallista kehitystä, nykytilannetta ja tulevaisuuden muutossuuntia. KKV:n taustaselvityksessä esiteltiin myös muutamia esimerkkejä valtioista, joissa kilpailu- ja kuluttaja-asiat on keskitetty yhteen virastoon. KKV:n taustaselvityksessä pohdittiin pääasiassa fuusion mahdollisia hyötyjä. Riskejä tai mahdollisia haittoja sivuttiin vain muutamissa kohdissa. Ruokaviraston selvityksissä tarkasteltiin hyötyjen ohella myös fuusion riskejä.

Ruokaviraston taustaselvityksessä viitattiin myös keskushallinnon uudistamishankkeeseen sekä keskus- ja aluehallinnon virastaselvityksessä (VIRSU) omaksuttuihin kehittämisperiaatteisiin. Selvityksessä kuitenkin todettiin, ettei fuusio johdu siitä, että virastot olisivat Virsu-raportin mukaisia pieniä virastoja, eikä aluehallintouudistuksesta seuraisi merkittäviä muutoksia Eviran ja Mavin perustehtäviin. Lisäksi todettiin, että fuusion vaikutuksia virastojen alaisen hallinnon ohjaukseen on vaikea arvioida, sillä lainsäädäntöä maakuntahallituksen ohjaukseen ei vielä ole.

2.4 Taloudellisten vaikutusten arviointi oli yleispiirteistä ja keskittyi yhdistettävien virastojen määrärahojen esittämiseen

Tarkastuksessa havaittiin, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Ruokaviraston fuusioista annetuissa hallituksen esityksissä ei juurikaan arvioida organisaatiofuusion taloudellisia vaikutuksia tavalla, joka noudattaisi säädossehdotusten vaikutusarviointista annettua ohjetta. Keskeisimpänä taloudellisena vaikutuksena esitellään yhdistettävien virastojen määrärahat, mutta määrärahojen tarkempaa kehittymistä ei esitetä.

Fuusion vaikutuksia ei hallituksen esityksissä ole käytännössä arvioitu euromääräisinä (määrällinen arviointi). Esityksissä on muutamia viittauksia mahdollisiin säästöihin, mutta säästöjä ei ole suhteutettu mihinkään. Tietojärjestelmiin liittyviä kustannuksia ei myöskään ole esitetty, vaikka lainsäädännön arviointineuvosto³² on esittänyt, että hallituksen esityksissä tulisi olla niistä euromääräinen arvio. Esityksissä ei myöskään ole esitetty arviota taloudellisten vaikutusten suuruusluokasta ja todennäköisestä vaihteluvälistä (laadullinen arviointi). Virastojen toiminnasta, esimerkiksi

suoritteiden tai asiakkaiden määristä ja niiden kehityksestä, ei ole esitetty tunnuslukuja. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty oman hallinnonalan ja viraston asiantuntemusta, mutta ei ulkopuolista asiantuntemusta esimerkiksi taloudellisten analyysien tekemisessä.

KKV:n perustamista koskevassa hallituksen esityksessä sekä fuusion taustaselvityksessä käsitellään vain mahdollisia hallinnon ja tietohallinnon yhdistämisestä syntyviä säästöjä. Samalla hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että virastolla on vähintäänkin säästöjä vastaava tarve vahvistaa analyysikapasiteettiaan. Lisäksi esityksessä käsitellään mahdollisia fuusion aiheuttamia lisäkuluja, joihin tulisi alkuvaiheessa varautua talousarviossa.

Ruokaviraston perustamisesta aiheutuu hallituksen esityksen mukaan alkuvaiheessa kustannuksia. Niitä katsottiin syntyvän mm. organisaation kehittämisestä, hallinnon tietojärjestelmistä ja ohjelmistoista, yhteisistä palveluprosesseista sekä palkkausjärjestelmästä. Toisaalta fuusion esitetään tuovan taloudellisia hyötyjä esimerkiksi toimintatapojen uudistamisen ja viranomaistoiminnan tehostumisen myötä. Sellaisina mainitaan hallinto- ja tukitoimintojen ja yhteisten palvelujen kuten tietohallinnon synergiahyödyt sekä päällekkäisyyksien poistaminen.

Virastofuusioita koskevissa hallituksen esityksissä ei esitetä varsinaisia euromääräisiä laskelmia tai eritellä fuusion vaikutuksia seuraavien vuosien toimintamenoihin. Esimerkiksi Ruokaviraston osalta todetaan tehtävien siirtyvän uuteen virastoon valtion vuosia 2019–2022 koskevan julkisen talouden suunnitelman mukaisine toimintamenoäärärahoineen (momentit 30.20.02 ja 30.20.03). Julkisen talouden suunnitelmassa 2019–2020³³ puolestaan sanotaan maa- ja metsätalousministeriön uudistavan maataloushallintoa ja viitataan uuden viraston perustamiseen, mutta todetaan, että organisaatiouudistusta ei ole vielä otettu huomioon kehyksissä.

Kummassakaan hallituksen esityksessä ei esitetä fuusion aiheuttamien kustannusten tai taloudellisten hyötyjen euromäärää tai ajoittumista. Esimerkiksi mahdollisille hallinnollisille säästöille ei ole asetettu tavoitetta. Poikkeuksena on maininta, että Ruokaviraston johto- ja esikuntatehtävien päällekkäisyyksiä voitaisiin vähentää arviolta 20 prosentilla jo vuosina 2018–2021 edellyttäen, että luonnollista poistumaa hyödynnetään. Säästöarvio on noin 1,2 miljoonaa euroa vuositasolla. Säästöjen toteutumista ei ole myöskään seurattu. KKV:n tulossopimuksissa on kuitenkin ollut tavoitetasot hallintopalveluihin kohdistuvista henkilötyövuosista, ja niiden vähentämistä on tavoiteltu vuosittain.

Ruokaviraston taustaselvityksen toimeksiannosta oli talousvaikutusten arviointi rajattu pois. Selvityksessä luetellaan silti lukuisia seikkoja, jotka rajoittavat säästömahdollisuuksia, ja todetaan, että fuusion taloudellisia vaikutuksia tulee selvittää tarkemmin, mikäli yhdistämistä päätetään ryhtyä valmistelemaan. Säästöjä rajoittavina tekijöinä todettiin, että yhdistettävät virastot olivat liian suuria, jotta mainittavia mittakaavaetuja voitaisiin saavuttaa. Ne oli perustettu ja niiden kustannuksia oli pyritty karsimaan suhteellisen hiljattain. Lisäksi ne sijaitsivat eri paikkakunnalla ja käyttivät jo laajasti valtion konsernipalveluja.



Talousvaikutusten arviointi oli rajattu pois Ruokavirasto-fuusion taustaselvityksestä.

Ruokaviraston tietohallintoa selvitettiin erillisellä osaselvityksellä

Ruokaviraston tietohallintoa koskevan osaselvityksen perusteella ei voi muodostaa kuvaa yhdistettävien virastojen tietojärjestelmien määrästä, niiden käyttäjämääristä ja kustannuksista. Selvitys oli tehty sisäisenä selvitystyönä, ja tausta-aineisto oli koottu tulosso-pimusaineistoista, valtionhallinnon IT-kyselyistä sekä taloussuunnittelumateriaaleista. Selvityksen Toimintaympäristön kuvaus IT-toiminnan näkökulmasta -osuudessa esitetään IT-henkilöstön määrät, IT-kustannusten osuus kokonaisbudjetista prosentteina, perustietotekniikan osuus IT-budjetista prosentteina sekä ostot ulkoisilta toimijoilta. (Ks. taulukko 2.)

Taulukko 2: Ruokaviraston tietohallintaselvityksen tietoja kootusti.

Selvityksen tietoalue	EVIRA	MAVI
Kokonaishenkilömäärä	650	230
IT-henkilöiden määrä	27 (4 % koko viraston henkilömäärästä, alhainen suhteessa kokonaishenkilömäärään)	40 (17 % koko viraston määrästä)
IT-kustannukset (v. 2015 kysely)	n. 10,1 % kokonaisbudjetista	63 % (IT-kustannusten suhteellinen osuus viraston budjetista noin 63 %)
Perustietotekniikkapalvelut	Ostetaan pääsääntöisesti (Mitpa, Valtori), 42 % IT-budjetista. Mitpalta palveluita 1,47 milj. euroa/vuosi	Ostetaan Mitpalta n. 3,6 milj. euroa/vuosi
Ostojen osuus IT-budjetista	Palvelukeskuksilta (Mitpa ja Valtori) 42 %	Valtion IT-palvelukeskuksilta hankittaviin palveluihin 26 % ja yksityisiltä 57 % IT-budjetista.

Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuksesta (Mitpa) tietohallintonselvityksessä todetaan, että sen muualle kuin Maanmittauslaitokselle tuottamista IT-palveluista Eviran ja Mavin yhteenlaskettu osuus on noin 60 prosenttia. Lisäksi Mitpan todetaan tuottavan IT-palveluita maa- ja metsätalousministeriön luonnonvaraosastolle, Luonnonvarakeskukselle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Valviralle.

Tietohallintonselvityksessä luetellaan Eviran ja Mavin merkittävimpien tietojärjestelmien nimet, mutta niiden merkittävyyttä ei ole selostettu. Selvityksessä viitataan siihen, että asiakaspalvelun näkökulmasta Mavin ja Eviran yhdistämisestä on mahdollista saavuttaa hyötyä yhteisten sähköisten palvelujen kehittämisen kautta. Tämä näkyisi esimerkiksi ”yhden luukun periaatteen” parempana toteutuksena. Toisaalta samassa yhteydessä selvityksessä todetaan, että yhteisten sähköisten palveluiden kehittäminen vaatii kuitenkin alkuvaiheessa investointia.

Selvityksen perusteella ei voi muodostaa kuvaa siitä, millaisia taloudellisia vaikutuksia muutokset aiheuttaisivat yrityksiin tai kotitalouksiin, sillä selvityksessä ei esitetä asiakkaita, palveluja, palveluja käyttävien asiakkaiden määrää ja niiden kehittymistä eikä sähköisiä palveluita tai niiden kehittämiseen vaadittavien investointien määrää.

IT-kustannusten kehityksestä ei esitetä tietoja Ruokaviraston tietohallintonselvityksessä

Tarkastuksessa havaittiin, että vaikka Ruokaviraston tietohallintoa koskevassa osaselvityksessä todetaan IT-kustannusten osuuden olevan suuri kokonaisbudjetista, ei kustannusten kehityksestä ole esitetty siinä tarkempaa tietoa. Osaselvityksessä viitataan yhdistämisen tasoittavan IT-kustannuksiin liittyvää taloudellista riskiä mutta tarkempaa tietoa riskistä, sen suuruudesta, ajoittumisesta ja tasoittumisesta ei esitetä.

Tietohallintonselvityksessä todetaan, että toiminnallisena vaikutuksena yhdistäminen muuttaisi tietohallintoresurssien ohjauksen koskemaan paremmin koko maa- ja elintarviketalouden toimialaa. Tässä yhteydessä nostetaan esiin se, että virastojen yhdistämisellä olisi vaikutusta myös IT-toiminnan rahoituksen hallintaan. Maaseutuviraston budjetista IT-kustannusten osuuden todetaan olevan erittäin suuri. IT-kustannusten osuus esitetään pelkästään prosentteina (63 %). Lisäksi kustannusten todetaan muodostuvan pääosin muutamasta isosta tietojärjestelmästä, mikä vaikeuttaa IT-toimintaan liittyvien taloudellisten riskien hallintaa. Tietohallintotoimintaan liittyvien ongelmatilanteiden rahoitus on

tällaisella kustannusrakenteella vaikea hallita vuositasolla pelkäämään viraston oman toimintamäärärahan keinoin. Selvityksessä todetaan, että virastojen mahdollinen yhdistäminen alentaa IT-kustannusten suhteellista osuutta sekä tasoittaa niiden aiheuttamaan taloudellista riskiä. Tarkempia arvioita IT-kustannusten euromäärästä, niiden tulevasta kehityksestä ja mahdollisista lisäresurssointia vaativista tarpeista ei esitetä.

Yhdistymisellä arvioitiin saavutettavan IT-tehtävien osalta noin 3 henkilötyövuoden henkilösäästö, eli 180 000 euroa vuodessa. Asian-, asiakirjahallinnan sekä julkaisujärjestelmien yhdistämisen arvioitiin tuovan noin 60 000 euron kustannussäästön vuodessa. Samassa yhteydessä todetaan, että tämä kuitenkin edellyttää investointia järjestelmien yhdistämiseen.

Tietohallintaselvityksen mukaan tietohallinnon yhdistämisellä ei myöskään ollut saavutettavissa merkittävää taloudellista säästöä tai vaikutuksia, jotka yksinään olisivat peruste yhdistämiselle. Tietojärjestelmien käyttöönotoista ja muutoksista aiheutuvat kustannukset olivat Ruokaviraston fuusion valmisteluhankkeen loppuraportin mukaan noin miljoona euroa.

Ruokaviraston taloudellisiin resursseihin liittyviä haasteita nousi esiin jo ensimmäisenä toimintavuonna³⁴. Ruokaviraston tulossopimuksessa 2019–2023²³ todetaan, että viraston kehysrahoitus on riittämätön tarvittaviin investointeihin ja olemassa olevien järjestelmien ylläpitoon. Vuoden 2019 toimintakertomuksen mukaan Ruokaviraston ensimmäisen toimintavuoden jälkeinen vaikea taloustilanne onnistuttiin saamaan haltuun valtion talousarvioissa saadun 5 miljoonan euron lisärahoituksen ansiosta. Ruokaviraston vuoden 2020 toimintakertomuksessa todetaan, että vuonna 2019 aloitetut säästö- ja sopeuttamistoimet ja rekrytointien rajoittaminen tulevat todennäköisesti vaikeuttamaan viraston suoriutumista tehtävistään ja tavoitteiden toteuttamista jatkossa jopa enemmän kuin viraston ensimmäisenä toimintavuonna.

Fuusion riskien arviointi oli valmistelussa vaihtelevaa

Tarkastuksessa havaittiin, että KKV:n ja Ruokaviraston fuusiosta annetuissa hallituksen esityksissä ei juurikaan käsitellä organisaatiofuusion riskejä. Myöskään KKV:n fuusion taustaselvitys ei sisältänyt riskiarviointia. Ruokaviraston taustaselvityksissä sen sijaan arvioidaan myös fuusion riskejä, ja riskien hallinta oli osa virastojen yhdistämisen käytännön valmistelua.

Sen paremmin KKV:n kuin Ruokaviraston fuusiota koskevassa hallituksen esityksessä ei käsitellä juurikaan fuusioon mahdollisesti liittyviä riskejä tai esitetä arviota esimerkiksi taloudellisten

riskien suuruusluokasta. Riskien arviointi on osa hyvää lainvalmistelua. Valmistelussa tulisi esimerkiksi pohtia, liittyykö hallituksen esityksellä tavoiteltujen vaikutusten toteutuvuuteen riskejä tai voidaanko riskien todennäköisyyttä arvioida tai riskejä hallita. Taloudellisten riskien osalta tulisi arvioida riskien suuruusluokka. Säädösvalmistelun yhteydessä tulisi dokumentoida riittävästi ehdotuksen taloudellisiin vaikutuksiin liittyvä epävarmuus.

KKV:n fuusion taustaselvitys ei sisällä riskiarviointia. Siinä kuitenkin todetaan erityisesti huomioon otettavana seikkana, että kussakin virastossa on aina omintakeinen toimintakulttuuri. Paras mahdollinen organisaatioratkaisukaan ei takaisi uudistuksen onnistumista, jos toimintakulttuurien yhdistämisessä ei päästäisi vahvasti liikkeelle.

Ruokaviraston fuusion taustaselvityksessä sen sijaan arvioidaan myös virastojen yhdistämisen riskejä ja mainitaan mm. seuraavia: Iso virasto voi menettää ketteryyttään ja byrokratia lisääntyä. Virastojen yhteisten tehtävien osuus on niin pieni, että yhteisen tekemisen löytäminen ja toimintatapojen yhdistäminen kestää vuosia. Uuden viraston sisälle voi syntyä kilpailua resursseista. Muutosprosessin viemät voimavarat ovat pois substanssitehtävien hoidosta.

Ruokaviraston fuusion tietohallintoa koskevan taustaselvityksen mukaan yhdistäminen ei muodosta merkittävää riskiä toiminnan jatkuvuudelle. Selvityksessä kuitenkin ehdotetaan nopealla aikataululla tehtävää erillisselvitystä, jolla minimoidaan tietohallinnon yhdistämisestä muille samaa IT-palvelukeskusta hyödynnettäville käyttäjille aiheutuvat seuraukset ja mahdolliset vakavatkin häiriöt. Tällaista selvitystä ei kuitenkaan tehty.

Myönteistä on, että Ruokavirasto-fuusiota käytännössä valmistellut niin sanottu EMMA-hanke kiinnitti huomiota myös riskien hallintaan. Hankkeessa ja sen alaryhmissä muun muassa laadittiin yhdessä konsultin kanssa keväällä 2017 riskinarviointiselvitys³⁶. Hankesihteeristö toimi riskien arviointi- ja hallintafoorumina ja raportoi riskeistä tarpeen mukaan hankkeen johtoryhmälle. Arvioinnin kohteena olivat sekä valmisteluhankkeen edistymisen riskit että muodostettavaan uuteen organisaatioon liittyvät riskit. Esimerkiksi elokuussa 2017 tehdyn katsauksen mukaan suurimmat arvioidut riskit ja toimenpiteet niihin vastaamiseksi koskivat laajan fuusiohankkeen hallintaa, valmisteluresurssien riittävyttä, tulevan viraston henkilöstöresursseja sekä tietojärjestelmien ja perustietotekniikan toimivuutta viraston käynnistyessä. Hankkeen riskinarviointiraportissa on tunnistettu myös useita muita ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön riskejä.³⁷

EMMA-hanke

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 15.2.2017 EMMA-hankkeen (Evira, Mitpa ja Mavi) valmistelemaan Ruokaviraston perustamista. Hankkeella oli ohjausryhmä, johtoryhmä ja yhteistoimintaryhmä, jotka kokoontuivat yhteensä 39 kertaa. Sille nimitettiin hankejohtaja ja sihteeristö. Virastojen yhdistymistä suunniteltiin ja toteutettiin kahdeksassa temaattisessa alaryhmässä: 1) asiakkuus, 2) hallintopalvelut, 3) henkilöstöhallinto, 4) organisaatio ja johtamisjärjestelmä, 5) palkkaus, 6) tietohallinto 7) toiminnan ja talouden suunnittelu sekä 8) viestintä.

Kaikissa ryhmissä oli jäseniä niin ministeriöstä kuin yhdistettävistä virastoista. Virastojen johtajia ja esimiehiä osallistettiin ja sitoutettiin myös kolmesti järjestetyillä, neuvoa-antavalla esimiesfoorumilla. Lisäksi pidettiin sadan osallistujan sidosryhmäfoorumi, ja panostettiin muutosviestintään.

Mittava valmistelu tehtiin pääasiassa virkatyönä. Silti siihen kului noin kaksi miljoonaa euroa, jota ei ollut huomioitu hankkeen alkuvaiheessa eikä virastojen kehysuunnittelussa. Summasta noin puolet oli tietojärjestelmäkustannuksia. Evira ja Mavi maksoivat kulut omista toimintamäärärahoistaan, lisäksi ministeriö maksoi noin 300 000 euroa. Valmisteluun käytettiin yhteensä noin 20 henkilötyövuotta. EMMA-hanke kesti liki kaksi vuotta ja päättyi 31.12.2018. Ruokavirasto aloitti toimintansa seuraavana päivänä.³⁸

Fuusiolla tavoiteltavia synergiaetuja ei konkretisoitu

Tarkastuksessa havaittiin, että KKV:n ja Ruokaviraston fuusioista annetuissa hallituksen esityksissä yhdistymisen arvioidaan tuovan synergiaetuja, mutta synergiaetuja ei ole tarkemmin määritelty. Synergiaetujen kuvaus esityksissä jää siinä määrin yleiselle tasolle, että niiden käytännön merkitystä tai toteutumista on vaikea arvioida. Synergiaedun käsitteellä on viitattu mm. siihen, kuinka toimintoja yhdistämällä saavutetaan hyötyjä esimerkiksi viestinnässä, hallinnossa sekä lakisääteisten ydintehtävien hoitamisessa verrattuna tilanteeseen, jossa virastot ovat erillisiä toimijoita. Esitykset eivät sisällä tietoja toiminnan volyymin, kustannuksista tai synergiaetujen toteuttamiseen mahdollisesti tarvittavista taloudellisista lisäpanostuksista.

Virastofuusioiden taustaselvityksissä ei ole kuvattu sitä, miten virastojen ydintehtävissä voitaisiin käytännössä saavuttaa selkeitä tehostamis- tai synergiaetuja. Toisaalta taustaselvityksissä muun muassa todetaan, että yhdistäminen ei ollut perusteltavissa vanhojen virastojen päällekkäisillä tehtävillä, koska sellaisia ei juuri ollut. Vanhoilla virastoilla oli kummassakin tapauksessa lisäksi merkittäviä ydintehtäviä, jotka tuli lähtökohtaisesti pitää erillään.

KKV:n fuusion peruslähdekohta oli synergiatavoitteesta huolimatta kilpailuasioden ja kuluttaja-asioden pitäminen erillään, osin kuluttaja-asiamiehen riippumattoman aseman vuoksi. Ruokaviraston fuusion taustaselvityksessä korostui erityisesti EU-maksajavirastotehtävät, jotka on organisoitava itsenäiseksi kokonaisuudeksi EU:n edellyttämällä tavalla. Lisäksi valvonta sekä yksityisiin ja yhteisöihin kohdistuva hallinnollinen päätöksenteko ja tieteellinen riskinarviointi ja tutkimus piti pitää erillään.

KKV:n taustaselvityksen mukaan yhdistämällä kilpailu- ja kuluttaja-asiat yhteen virastoon voisi keventää ja tehostaa hallintoa esimerkiksi hallintotehtävien, tietohallinnon ja tietojärjestelmien yhdistämisellä. Lisäksi hallinto- ja viestintätehtävien yhdistäminen loisi suurempia tehtäväkokonaisuuksia, jolloin niiden hoito olisi vähemmän altis haavoittuvuudelle. Yhdistetyllä virastolla olisi paremmat valmiudet vastata hallintotehtäviin kohdistuviin kehittämispaineisiin.

Virastojen ydintehtävien suhteen ajatus virastofuusion tuomista synergiaeduista lähtee siitä, että kaksi saman toimialan virastoa yhdistämällä vahvistetaan viraston perustehtävän hoitamista, kun ydintehtävään liittyvä moninäkökulmainen asiantuntemus ja osaaaminen sijaitsee samassa virastossa. KKV:n kohdalla katsottiin, että sijoittamalla kilpailu- ja kuluttaja-asiat samaan virastoon molemmat näkökulmat voitaisiin ottaa huomioon viraston päätöksissä ja kannanotoissa. Oikeudellisten ja hallintoprosessien osalta synergiahyödyt nähtiin rajallisemmiksi. Taustaselvityksen mukaan yhdistettävien virastojen päätehtävien väliset synergiat kuitenkin edellyttävät, että ministeriö- ja valtioneuvostotaso sitoutuvat linjaamaan yhdistetylle toiminnalle yhteisiä tavoitteita ja valvomaan niiden toteuttamista. Selvityksen mukaan yhteisten tavoitteiden linjaamisen tarve oli tunnistettu useissa maissa, joissa kilpailu- ja kuluttaja-asiat on organisoitu samaan virastoon. Huomio kiinnittyy siihen, että KKV teetti selvityksen kuluttaja- ja kilpailuasioden yhtymäkohdista³⁹ vasta perustamisensa jälkeen 2013.

Ruokaviraston fuusion taustaselvityksen mukaan Mavin ja Eviron yhdistämisellä saadaan tuskin mainittavia säästöjä hallinnon kustannuksiin. Tietohallinnon osa-aluetta koskevan selvityksen mukaan yhdistämisestä ei olisi merkittävää taloudellista hyötyä myöskään tietohallinnon kannalta. Taustaselvityksen mukaan fuusion myönteisiä (synergia)vaikutuksia olisivat: ministeriön antaman ohjauksen yhtenäistyminen, yhtenäisempi ketjukokonaisuus elintarvikesektorille eli maatalous- ja elintarvikepolitiikan yhdistäminen, sekä mahdollisuus kehittää valvontajärjestelmää kokonaisuutena ja saada virastojen erityisosaaminen yhteiseen käyttöön. Selvityksessä tosin todetaan, että mahdollisen hyödyn

konkretisoituminen voi kestää vuosia, sillä vie aikaa, että virasto saa yhtenäistettyä erilaisia toimintatapoja ja löytää yhteistyömahdollisuudet hyvin erityyppisten toimintakokonaisuuksien välillä.

Erityisesti Ruokavirastolle asetettiin lukuisia asiakkuustavoitteita

Ruokaviraston ja KKV:n virastofuusioiden yhtenä tavoitteena tai odotettuna vaikutuksena oli parantaa viraston tavoitettavuutta ja palvelukykyä. Tarkastuksessa havaittiin, että hallituksen esityksissä tavoitettavuutta ja palvelukykyä ei tarkemmin määritelty. Asiakkaiden määrää, asiakasryhmiä, palveluja tai palvelutyyppejä ei myöskään tarkemmin käsitelty. Asiakkuustavoitteiden käsittely jää yleiselle tasolle, eikä hallituksen esitysten perusteella voi muodostaa kuvaa siitä, mitä asiakkuustavoitteisiin pääseminen käytännössä tarkoittaa tai millaisia investointeja viraston tavoitettavuuden ja palvelukyvyn parantaminen vaatisi.

KKV:ta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan yritysvaikutuksista, että kahden erillisen viraston yhteen kootut resurssit parantavat viraston palvelukykyä ja tavoitettavuutta.

Ruokaviraston fuusiosta annetussa hallituksen esityksessä yhteiskunnallisena vaikutuksena esitetään, että fuusio auttaa hallinnon asiakkaita hahmottamaan paremmin viranomaisprosesseja, vähentää asiakkaiden taakkaa ja tuo heille tuottavuushyötyjä, kun sähköisiä ja muita palvelukanavia yhdistetään. Hallituksen esityksessä asetetaan viraston organisaatorakenteen luomisen lähtökohdaksi erityisesti asiakkuuksien huomioon ottaminen. Esityksessä viitataan myös yhden luukun palveluperiaatteen edistämiseen. Nykytilanteen kuvauksessa viitataan myös maataloustuotannon valvonnan kehittämistä koskevaan selvitykseen, jossa esitettiin valvontojen yhdistämiseen, valvontaprosessien sujuvoittamiseen ja päällekkäisen ohjauksen poistamiseen liittyviä ehdotuksia, joiden toteutumista virastojen yhdistäminen helpottaisi.

Asiakasnäkökulman vahvistaminen nousi yhdeksi keskeisimmäksi tavoitteeksi myös lausunnoissa ja eduskunnan kuulemisissa, joita annettiin Ruokaviraston fuusiota koskevasta hallituksen esityksestä. Useat sidosryhmät kaipasivat moninkertaisten kirjautumis- ja raportointikäytäntöjen yksinkertaistamista.

Ruokavirasto-fuusion valmistelussa asetettiin Asiakkuus-projektiryhmä

EMMA-hankkeen Asiakkuus-projektiryhmä teki kattavan kartoitus- ja suunnittelutyön tukemaan uuden Ruokaviraston asiakkuuksien johtamista ja hallintaa⁴⁰. Näkökulmina olivat osaaminen, prosessit, tiedonhallinta ja sähköinen asiointi. Projektiryhmä analysoi asiakkaiden ja sidosryhmien tarpeet sekä teki ehdotuksen uuden viraston asiakkuuksista, niiden luokittelusta ja hallinnasta ja johtamisesta.

Fuusioitavien virastojen asiakkaiden kirjo oli suuri ja asema osin erilainen. Toisaalta virastoilla oli keskeisiä yhteisiä asiakasryhmiä, joille ne tuottivat toisiinsa linkittyviä palveluja.

Myös virastojen palvelumallit ja -kanavat poikkesivat toisistaan. Mavi tarjosi pääsääntöisesti sähköisiä asiointipalveluja (viljelijätuissa Vipu, maaseudun hanke-, yritys- ja rakennetukien hakemista ja käsittelyä varten rakennettu tietojärjestelmä Hyrrä sekä markkinatukien Nekka-sovellus). Myös kumppaneille tarjottiin pääsääntöisesti verkkopalveluja ja sähköisten asiointijärjestelmiä (mm. Puimuri) ja tarvittaessa sähköisenä asiantuntijapalveluna. Evirassa suuri osa palveluista ei ollut sähköisiä, mutta asiakkaille oli verkkopalvelujen kautta tarjolla mm. erilaisia rekisteripalveluja.

Digitalisoinnin tavoitteet ja resurssitarpeet määriteltiin vain yleisellä tasolla

Ruokaviraston ja KKV:n virastofuusioista annetuissa hallituksen esityksissä ei ole erikseen esitetty tietoyhteiskuntavaikutuksia, vaikka ne oikeusministeriön ohjeiden mukaan kuuluvat säädösehdotusten vaikutusten arviointiin⁴¹. Hallituksen esityksissä käsitellään digitalisaatiota, sen tavoitteita ja kehittämistä hyvin yleisellä tasolla, kuten

- tietojärjestelmien ja digitaalisen toimintaympäristön kehittäminen olisi nykyistä helpompaa, kun toiminnot olisivat yhdessä virastossa
- mahdollisuudet tehostaa toimintaa toimintoja yhdistämällä ja resurssien yhteiskäytöllä
- hallintotehtävissä, eri järjestelmien ylläpidossa ja toimitiloissa arvioidaan saavutettavan tehokkuushöytyjä
- sähköisen asiakaspalvelun ja asioiden käsittelyn tulevan edelleen yleistymään tulevina vuosina, mikä lisää yhteisten rekisterien merkitystä ja yhteistyön tarvetta
- Virastojen yhdistäminen edistäisi sähköisten palvelujen kehittämistä ja yhden luukun palveluperiaatteen toteutumista.

Digitalisaatiota, sen tavoitteita ja kehittämistä ei ole tarkemmin havainnollistettu ts. mikä on asioiden ja tekemisen tämänhetkinen tilanne ja miten asioita olisi tarkoitus käytännössä toteuttaa. Hallitusten esitysten pohjalta ei voi muodostaa kuvaa siitä, miten digitalisaatio tulisi vaikuttamaan viranomaisten tehtäviin, suoritteisiin, viranomaisten keskinäisiin suhteisiin, menettelytapoihin tai palveluja käyttäviin asiakkaisiin. Digitalisointiin tarvittavien tietojärjestelmien osalta ei esitetä määrällistä tietoa niiden lukumääristä, kustannuksista ja kustannusten kehityksestä. Toiminnallisista muutoksista, päällekkäisyyksien poistamisesta ja tehtävien hoitamisen tehostamisesta ei esitetä määrällistä tai tarkempaa sisällöllistä tietoa.

Säädösehdotusten arviointineuvosto on myös kiinnittänyt huomiota tietojärjestelmäkustannusten ja viranomaisvaikutusten esittämiseen hallituksen esityksissä. Se on muun muassa todennut⁴², että tietojärjestelmien aiheuttamista kustannuksista tulisi esittää euromääräinen arvio, jotta eri toimenpiteiden kokonaisvaikutuksesta voi saada käsityksen. Kustannukset pitäisi vielä jaotella kertakustannuksiin ja toistuviin kertakustannuksiin. Arviointineuvosto on myös todennut, että esitysluonnokseen tulisi sisällyttää viranomaisvaikutuksia koskeva osio, jossa kuvattaisiin laadullisesti keskeiset vaikutukset ja suuntaa antavasti määrällisten vaikutusten kokoluokka.⁴³ Eduskunnan tarkastusvaliokunta on selvityksessään⁴⁴ todennut, että tietoyhteiskuntavaikutusten arviointi liittyy selkeästi myös muihin vaikutusalueisiin ja edellyttää laaja-alaista tarkastelua.

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeet on laadittu vuonna 2007. Ohjeiden mukaan tietoyhteiskuntavaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia, jotka kohdistuvat muun muassa viestinnän perusinfrastruktuuriin, tietoyhteiskuntapalveluita tarjoaviin yrityksiin ja palveluja käyttäviin kansalaisiin ja heidän käyttäytymiseensä. Kun viranomaistoiminnan kehittäminen on yhä enemmän sidoksissa asioiden ja tekemisen digitalisointiin ja sähköistämiseen, tulisi organisaatiomuutosten valmistelussa kiinnittää huomioida myös tietojärjestelmäkysymyksiin ja erityisesti niiden kustannusvaikutuksiin.

Tulevien organisaatiouudistusten suunnitteluvaiheeseen vaikuttaa osaltaan vuoden 2019 alusta voimaan tullut tiedonhallintalaki (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019). Laissa säädetään lausuntoprocedureista, jonka tarkoituksena on ohjata tietovarantojen ja -järjestelmien hyödyntämistä, yhteentoimivuutta ja tietoturvasuhteita.⁴⁵

2.5 Vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa fuusiolle asetetut tavoitteet ei esitetä

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnilla on tarkoitus tuottaa tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista, jotta päätöksentekijöillä olisi käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista.

Tarkastuksessa ei tullut selkeästi ilmi, onko fuusiota edeltänyt vaihtoehtoisten tapojen tai ratkaisumallien selvittäminen ja vertailu. Hallituksen esityksissä vaihtoehtojen tarkastelu jää hyvin vähälle tai puuttuu kokonaan.

Hallituksen esityksessä tulisi laatimissuhteiden mukaan esittää valmistelussa harkittavina olleet vaihtoehdot tavoitteiden toteuttamiseksi ja vertailu vaihtoehtojen arvioiduista vaikutuksista. Lisäksi olisi tärkeä perustella, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan kuvatuin vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla. Vaihtoehtovertiluun otetaan tarpeen mukaan myös se vaihtoehto, että mitään ei tehtäisi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston fuusiota koskevassa hallituksen esityksessä ei esitetä lainkaan vaihtoehtoja fuusiolle eikä siten niiden vaikutuksia.

Ruokaviraston perustamiseksi annetussa hallituksen esityksessä viitataan taustaselvityksen johtopäätökseen, että uusi yhtenäinen virasto olisi pitkän päälle todennäköisesti erillisiä virastoja parempi vaihtoehto. Sen perusteella hallituksen esityksen valmistelun lähtökohdaksi on otettu varsin suoraviivaisesti, että tavoiteltujen hyötyjen saavuttaminen ei ole mahdollista nykyisellä virastorakenteella, vaan rakennetta kehitetään virastot yhdistämällä.

Ruokavirastoa koskevassa hallituksen esityksessä tosin mainitaan, että tietohallinnon palvelujen selkeyttämiseen olisi mahdollista ja riskittömintä pyrkiä kehittämällä työn- ja vastuunjako virastojen ja Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskukseen (Mitpa) välillä. Organisaatioiden yhdistämisellä nähdään kuitenkin saavutettavan niin merkittäviä johtamisen tehostumiseen, kokonaisuuden hallintaan sekä vuorovaikutuksen ja tiedon siirtymisen helpottumiseen liittyviä etuja, että valmistelu on suoritettu tämän vaihtoehdon pohjalta. Näkemyksen tai johtopäätöksen tietoperusta ei käy esityksestä ilmi. Ratkaisu on katsottu tarkoituksenmukaiseksi huolimatta siitä, että sillä on vaikutuksia hallinnon muiden virastojen ja laitosten tarvitsemien tietohallinnon palvelujen tuottamiseen⁴⁶. Hallituksen esityksen mukaan hallinnon tietojärjestelmien muodostaman yhteneväisen kokonaisuuden ja yhteisen arkkitehtuurin nopea purkaminen osiin aiheuttaisi myös merkittäviä kustannuksia ja riskejä. Mainittuja merkittäviä kustannuksia ei ole ilmaistu euromääräisesti.

KKV:n ja Ruokaviraston fuusioita edeltävät taustaselvitykset ovat keskeisessä roolissa hallitusten esitysten perusteluissa. Selvityksiin ei kuitenkaan sisällynyt analyysiä tai vertailua siitä, mitä vaihtoehtoisia tapoja olisi saavuttaa ne hyödyt, joita fuusiosta nähtiin syntyvän. Toimeksiannon mukaisesti ainoat niissä tarkastellut ratkaisumallit olivat virastofuusion toteuttaminen tai sen toteuttamatta jättäminen.

Lisäksi selvityksissä pohdittiin jonkin verran vaihtoehtoja fuusion laajuudelle tai aikataululle. KKV:n fuusiossa selvitetiin alun perin kolmen organisaation yhdistämistä. Selvityksestä pyydytyissä lausunnoissa ei kuitenkaan pidetty tutkimustoiminnan riippumattomuudelle hyvänä yhdistää Kuluttajatutkimuskeskusta kilpailu- ja kuluttaja-asioiden kanssa, ja se päädyttiin jättämään fuusion ulkopuolelle. Ruokaviraston fuusiolle esitettiin taustaselvityksessä puolestaan kolme mallia: 1) virastojen pitäminen erillään, 2) virastojen yhdistäminen maakuntaudistuksen aikataulussa vuonna 2018 tai 2019 tai 3) virastojen yhdistäminen maakuntaudistusta hitaammalla aikataululla. Kummankaan fuusion taustaselvityksessä ei oteta vahvaa kantaa siihen, tulisiko fuusio toteuttaa vai ei.

Kummankin hallituksen esityksen perusteluissa viitataan lisäksi fuusion kohteina olevista virastoista aiemmin tehtyihin arviointeihin⁴⁷. On kuitenkin tärkeä huomata, että kyseiset arvioinnit koskivat itsenäisten virastojen toiminnan kehittämistä, eivät niiden fuusioimista.

2.6 Mitattavia tavoitteita ei juuri aseteta eikä uudistusten tavoitteiden toteutumista seurata

Tavoitetilan jättäminen määrittelemättä vaikeuttaa tavoitteiden seuranta

Tarkastuksessa havaittiin, että KKV:n ja Ruokaviraston fuusioiden taloudellisia, digitaalisia ja muita vaikutuksia oli arvioitu valmisteluvaiheessa hyvin yleispiirteisesti tai heikosti. Fuusiolle ei ole asetettu riittävän konkreettisia tavoitteita ja mittareita, joiden pohjalta virastojen yhdistämisen onnistumista voitaisiin arvioida. Monet fuusion tavoitteet ja tavoitellut vaikutukset, kuten yleiset synergiahyödyt, jäävät seurannan näkökulmasta epämääräisiksi.

Selkeän tavoitetilan kuvaaminen ja mittariston laatiminen vaatii toisaalta selkeää lähtötilanteen analyysia. Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistuksen) arviointiraportissa⁴⁸ suositettiin, että rakenteellisten uudistusten tulisi jatkossa perustua selkeään lähtötilan analyysiin ja yhtenäiseen tietopohjaan. Lisäksi uudistuksen tarve tulisi ensin todentaa. Tämä tukisi uudistusten toimeenpanoa, seurantaa ja vaikuttavuuden arviointia jatkossa ja parantaisi uudistuksen johtamisen edellytyksiä strategisella tasolla. Valtiovarainministeriön tuoreen virastosuosituksen mukaan merkittävien uudistusten jälkeen tulisi tehdä jälkiarviointi 2–3 vuotta toiminnan käynnistymisen jälkeen.

Yleishallinnon ja tietohallinnon tehostamiselle ei ole asetettu selkeitä mittareita

Sekä KKV:n että Ruokaviraston fuusion yhtenä tavoitteena on ollut saavuttaa tehokkuus- ja tuottavuushyötyjä yhdistämällä ja karsimalla entisten virastojen yleishallintoa. Kummassakin tapauksessa vastaavia hyötyjä esitetään saavutettavan lisäksi tietohallinnon ylläpidossa ja kehittämisessä. Ruokaviraston kohdalla hallituksen esityksessä katsottiin, että IT-järjestelmärakenteen ja palvelukanavien yhdistäminen mahdollistaa tuottavuushyötyjä niin Ruokavirastolle itselleen kuin sen asiakkaille. Hallituksen esityksissä tai taustaselvityksissä ei kuitenkaan esitetä tarkempia laskelmia ja perusteita tehokkuus- ja tuottavuushyötyjen muodostumisesta.

Hyvään säädösvalmisteluun kuuluu vaikutusten toteutumisen seuranta

Virastojen fuusioiminen edellyttää yleensä myös lainsäädännön muutoksia. Hyvään säädösvalmisteluun kuuluu vaikutusten toteutumisen seuranta eli sen arviointi, ovatko uudistuksen ennakoitut vaikutukset toteutuneet ja onko syntynyt vaikutuksia, joita ei ennen päätöksentekoa osattu ennakoida. Lainsäädännön vaikutusarviointiohjeiden mukaan vaikutusten seurannan toteuttamista on syytä pohtia jo valmisteluvaiheessa.

Lakimuutoksia edellyttävissä muutoksissa seurantavelvoite voi tulla eduskunnalta. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston osalta talousvaliokunta⁴⁹ edellytti mietinnössään, että valtioneuvosto tekee selvityksen virastojen yhdistämisen tavoitteiden toteutumisesta vuoden 2014 loppuun mennessä. Eduskunta hyväksyi lakiesityksen talousvaliokunnan mietinnön mukaisena. Työ- ja elinkeinoministeriö teetti vuoden 2015 lopussa ulkoisen arvioinnin KKV:n toiminnasta ja yhdistymisestä.⁵⁰

Selvityksen johtopäätös oli, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekninen yhdistäminen sujui nopeasta aikataulusta huolimatta hyvin, mutta KKV:n sisällä oli käytännössä kaksi erillistä virastoa: virasto toimii edelleen sidosryhmien suuntaan joko kilpailu- tai kuluttajanäkökulman kautta. Tukitoiminnot, hallinto ja viestintä palvelevat kuitenkin selvityksen mukaan koko virastoa. Fuusiossa hallinnon tehostamiselle asetetut tavoitteet on selvityksen mukaan saavutettu. Toisaalta tavoitellut sisältöasioiden synergiat ovat ”varsin ohuet”. Kokonaisuutena yhdistymisen on ajateltu puutteista riippumatta ”onnistuneen kohtalaisen hyvin”.

Ruokaviraston perustamista koskevan hallituksen esityksen mukaan tarkoitus on, että uudistuksen viranomaisvaikutuksia arvioidaan jälkikäteen muun muassa synergiaetujen saavuttamisen näkökulmasta. Tarkastuksen mukaan tällaista arviota ei ole vielä tehty.

Uudistusten valmistelussa ja toteutuksessa painottuu hallinnonalakohtaisuus

Fuusioita ja muita rakennemuutoksia on valmisteltu ja toteutettu pitkälti hallinnonalakohtaisesti, ja fuusioiden tavoitteiden toteutumisen seuranta ja jälkiarviointi on ollut riippuvainen yksittäisten ministeriöiden päätöksistä. Hallinnonalakohtaisiin toteutuksiin ohjaa osaltaan se, että perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöillä on myös mahdollisuus siirtää tehtäviä virastosta toiseen hallinnonalansa sisällä huolimatta siitä, että tehtävien siirto voi vaikuttaa myös muiden hallinnonalojen toimijoihin. Tehtävien siirto voi vaikuttaa muihin virastoihin tai hallinnonaloihin esimerkiksi silloin, kun siirto koskee monen ministeriön tai hallinnonalan ohjaamaa organisaatiota, kuten aluehallintovirastoja tai elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksia.

3 Onko organisaatiouudistus parantanut organisaation toimintaedellytyksiä?

Virastofuusioiden vaikutus Ruokaviraston ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulostavoitteen on ollut vähäinen. Sekä tulostavoitteen että tulostavoitteen organisointi ovat pysyneet hyvin samankaltaisena kuin ennen fuusiota, vaikka tulostavoitteissa onkin siirrytty strategisemmalle tasolle.

Fuusiolla ei ole ollut suurta vaikutusta virastojen ydintehtävien organisointiin. Molemmassa virastoissa vanhat organisaatiot ovat yhä selkeästi nähtävillä. Ruokavirastossa suurimmat organisatoriset muutokset koskivat tietohallintoa. Ruokaviraston fuusiossa keskityttiin turvaamaan perustietotekniikan toimivuus. Fuusiossa ei myöskään asetettu selkeitä mittareita yleishallinnon ja tietohallinnon tehostamiselle.

3.1 Virastofuusion vaikutus virastojen tulostavoitteen on ollut vähäinen

Ministeriöiden tulostavoitus on eräs tapa ohjata ja seurata virastofuusioiden tavoitteiden saavuttamista. Ohjaus ja seuranta voivat tapahtua esimerkiksi operationalisoimalla hallituksen esityksessä fuusiolle asetettuja yleisiä tavoitteita konkreettisemmiksi. Tulostavoituksen avulla voidaan muun muassa kiinnittää huomiota siihen, millaisilla kriteereillä mitataan fuusiolla haettujen yleisten synergiahyötyjen toteutumista. Tällaisia hyötyjä voivat olla esimerkiksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kasvu tai tehtävien kokonaisvaltaisempi hoito, yhteisen osaamisen hyödyntäminen ja asiakkaiden tarpeiden parempi huomioiminen.

Tässä tarkastuksessa tarkasteltiin Ruokaviraston tulossopimuksia vuosilta 2019–2021 sekä Mavin ja Eviran tulossopimuksia vuosilta 2017 ja 2018. KKV:n osalta tulossopimuksia tarkasteltiin vuosilta 2013–2021. Kuluttajaviraston tulossopimukset analysoitiin vuosilta 2007–2012 ja Kilpailuviraston vuosilta 2004–2012.

Yhteisten tulostavoitteiden laatiminen on ollut haastavaa – tulosohjauksessa on siirrytty strategisemmalle tasolle

Tarkastuksessa havaittiin, että Kilpailuviraston ja Ruokaviraston tulosohjaus on muuttunut yksityiskohtaisesta ohjauksesta laajemmaksi ja strategisemmaksi ylätason ohjaukseksi. Ohjaava ministeriö antaa konkreettisten suoritettavien sijaan virastolle strategisen suunnan, johon tämän tulee pyrkiä. Virasto täsmentää strategiaa tavoitteita omissa toimenpidesuunnitelmissaan. Vaihtoehtoisesti tulossopimukseen kirjataan virastokohtaisia tarkennuksia täsmentämään, mitä yleisemmät strategiset hallinnonalan tavoitteet merkitsevät viraston toiminnassa.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että ennen strategisempaan tavoiteasetantaan siirtymistä ministeriöiden ja fuusioitujen virastojen välisissä tulosneuvotteluissa on ollut selviä vaikeuksia löytää uudelle virastolle tulostavoitteita, jotka olisivat aidosti yhteisiä koko virastolle. Tulostavoitteet ovat usein olleet joko suoria tai lähes suoria lainauksia fuusiota edeltäneiden virastojen tulossopimuksista. Ministeriöt eivät ole tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan edellyttäneet systemaattista seurantaan myöskään fuusioidulta virastolta. Ruokaviraston tulossopimuksessa on tosin ollut mm. asiakkuuksiin, toimintakulttuurin ja toimintatapojen kehittämiseen, sekä viraston yhtenäiseen johtamiseen liittyviä yksittäisiä tavoitteita. KKV:n tulossopimuksissa on ollut selkeimpänä fuusioon liittyvänä tavoitteena tehostaa viraston hallintoa. Hallinnon tehostamiselle on myös asetettu mittarit.

KKV:n fuusion taustaselvityksen mukaan fuusiolla olisi tullut saavuttaa myös substanssia koskevia synergioita. Se olisi edellyttänyt, että ministeriö ja valtioneuvosto olisivat aidosti sitoutuneet linjaamaan toiminnoille yhteisiä tavoitteita. Tarkastuksessa havaittiin, että KKV:n tulossopimukseen on fuusion jälkeen tehty joitain esitysteknisiä muutoksia vuosina 2013–2019. Kuitenkin tavoitteet ovat fuusiosta huolimatta koskeneet selkeästi joko kilpailu- tai kuluttaja-asioita eli olleet samankaltaisia kuin ennen fuusiota. Ministeriön näkökulmasta hankaluutena on ollut yhteisten tavoitteiden muotoilu tilanteessa, jossa viraston päätoimintojen näkökulmat on pakko pitää erillään. KKV:n tulossopimuksessa on vuodesta 2020 lähtien pyritty yksityiskohtaisten tavoitteiden sijasta strategisempaan ohjaukseen, ja tavoitteiden määrää on karsittu. KKV:lla on näissä viimeisimmissä tulossopimuksissa ns. strategiset kehittämisen tavoitteet, joiden toteuttamistapoja virasto täsmentää toimintasuunnitelmassaan.

Ruokaviraston vaikuttavuuden tavoitteet, tulostavoitteet tai niiden tarkennukset ovat tarkastetuissa tulossopimuksissa olleet heti fuusion jälkeen laadullisesti hyvin samankaltaisia kuin sitä edeltäneiden Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston tulostavoitteet. Vaikka tämä selittyy osin sillä, että vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden tavoitteet ovat maa- ja metsätalousministeriön koko hallinnonalalla samat, fuusioitujen viraston virastokohtaiset täsmennykset ovat kuitenkin samankaltaisia kuin sitä edeltävien virastojen täsmennykset. Tämä kertoo osaltaan siitä, että fuusiossa yhdistettiin hyvin erilaiset substanssitoiminnot, joilla on erilliset vakiintuneet tehtäväkentät.

Vuoden 2020 tulossopimuksessa Ruokaviraston ja maa- ja metsätalousministeriön koko hallinnonalan vaikuttavuustavoitteet muuttuivat. Samalla tulosohjauksesta on pyritty tekemään strategisempaa yksityiskohtaisen ohjauksen sijasta.

Virastofuusio ei ole muuttanut merkittävästi tulosohjauksen organisointia

Fuusio ei ole muuttanut merkittävästi virastoihin kohdistuvan tulosohjauksen organisointia. KKV:n ja sen fuusiota edeltäneiden virastojen tulosneuvotteluista on vastannut työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys ja toimivat markkinat -osasto edeltäjineen. Osaston päällikkö toimii tulosneuvotteluiden puheenjohtajana. Osaston neljä eri yksikköä ovat mukana tulosohjauksessa omien vastuualueidensa puitteissa.

Ruokaviraston tulosohjauksesta vastaa pääosin maa- ja metsätalousministeriön ruokaosasto, ja ministeriön luonnonvaraosasto osallistuu oman vastuualansa osalta. Fuusiolla tavoiteltiin toimialan kokonaisuohjauksen tehostumista. Ministeriön työjärjestyksen perusteella fuusio ei ole aiheuttanut merkittäviä muodollisia muutoksia tulosohjauksen organisoinnissa: suurin muutos on, että kahden ohjattavan viraston sijasta on yksi virasto ja yksi ohjausprosessi.⁵¹ Maaseutuviraston ulkoisessa arvioissa vuonna 2016 kiinnitettiin huomiota siihen, että ministeriön ruokaosasto ja luonnonvaraosasto ohjasivat Mavia kumpikin erikseen. Kummallakin oli oma tulosohjausprosessinsa ja omat erilliset neuvottelunsa saman viraston kanssa.

Myös Ruokavirastolla itsellään on tulosohjaajan rooli suhteessa alaishallintoon. Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia strategisesti, Ruokavirasto operatiivisesti. Myöskään tältä osin ei ole havaittavissa merkittävää muutosta sen paremmin prosessissa kuin tulostavoitteiden sisällössä. ELY-keskuksen ohjaus tapahtuu entiseen tapaan muun muassa yhteisissä toimialaneuvotteluissa, joihin ministeriö ja ohjaavat tahot osallistuivat.

3.2 Virastojen ydintehtävien organisointi on säilynyt lähes muuttumattomana

Tarkastuksessa havaittiin, että sen paremmin Kilpailu- ja kuluttajavirastossa kuin Ruokavirastossakaan yhdistyminen ei vaikuttanut ydintehtävien hoidon organisointiin juuri lainkaan. Ydintehtävien hoito on järjestetty kummassakin virastossa fuusioita edeltäneiden virastojen organisaatorakenteita ja organisaatio-rajajoja noudattaen. Tämä viittaa siihen, että edeltäneiden virastojen tehtävät ovat alun perinkin olleet erilaiset, erilliset ja selvärajaiset.

Ydintehtävien hoitoon on kohdistunut lisäksi ulkoisia ja lainsäädäntöönkin kirjattuja vaatimuksia, jotka vaikuttavat toiminnan organisointiin. Nämä reunaehdot tunnistettiin jo kummankin viraston fuusiota edeltäneissä taustaselvityksissä ja niiden toimeksiannoissa. Ruokaviraston ydintehtävien reunaehdoista ovat maksajavirastotehtävien järjestäminen EU-vaatimusten mukaisesti sekä valvonnan pitäminen erillään tieteellisestä riskinarvioinnista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kohdalla tällainen on ollut erityisesti kuluttaja-asiamiehen aseman pitäminen riippumattomana ja erillisenä.

KKV:n fuusiossa kilpailu- ja kuluttaja-asiat organisoitiin eri kokonaisuuksiksi, mutta hallinto- ja tukipalvelut yhdistettiin. Virastossa on kaksi vastuualuetta, kilpailuasioden ja kuluttaja-asioden vastuualueet, jotka jakautuvat yksiköiksi. Lisäksi ensimmäisenä toimintavuonna virastossa aloitti markkinatutkimusyksikkö, joka perustettiin ”tukemaan kilpailu- ja kuluttajavastuualueiden yhdentymiskehitystä”⁵². Vuonna 2019 KKV perusti uuden vaikutusarvointiyksikön viraston vaikuttavuuden kehittämiseksi. Yksikön tehtävänä on ollut tuottaa kilpailu- ja kuluttajapolitiikkaan liittyviä selvityksiä ja arvioita viraston valvontatyön ja kannanottojen tukemiseksi. Valvontatehtävien lisäksi virastossa vaikutetaan markkinoiden toimivuuteen kansantalouden ja kuluttajien eduksi mm. selvityksillä ja lausunnoilla. Vuodesta 2019 lähtien näitä ja muita virastontasoisia kilpailu- ja kuluttajapolitiittisia substanssiasioita on käsitelty ohjausryhmässä (vakiojäsenenä pääjohtaja, molempien vastuualueiden ylijohtajat, vaikutusarvointiyksikön johtaja ja viestintäjohtaja).

Ruokaviraston fuusiossa Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston ydintehtävien hoito organisoitiin lähes kuten ennenkin: vanhat virastot osastoineen, yksiköineen ja jaostoineen samoin kuin niiden tehtävät siirtyivät liki sellaisinaan uuden viraston sisälle. Tarkastuksessa havaittiin, että myös niiden työjärjestykset ovat pysyneet ydintehtävien organisoinnin ja hoidon osalta lähes muuttumattomina. Mavista tuli Ruokaviraston maaseutulinja ja Eviran kolmesta osastosta elintarvikeketjulinja. Lisäksi Eviran laboratorio- ja palvelut-tutkimusosastosta tuli oma linjansa Ruokavirastoon.

Ruokaviraston toiminnan organisoinnissa huomio keskitettiin yleishallinnon rakenteiden päällekkäisyyksien karsimiseen sekä IT-järjestelmärakenteen kehittämiseen kokonaisuutena. Ruokaviraston henkilöstö, talous- ja käyttäjäpalvelut hoidetaan sen sisäiset palvelut -toimintakokonaisuudessa.

3.3 Entisten virastojen rakenteet näkyvät myös johtamisjärjestelmissä

Tarkastuksessa havaittiin, että fuusiot eivät ole aiheuttaneet merkittäviä muutoksia virastojen aiempiin johtamisjärjestelmiin. Ruokavirastossa on tosin luotu vanhojen rakenteiden päälle myös uusia rakenteita strategisen johtamisen tarpeisiin.

Fusion myötä Ruokavirastoon luotiin uusia johtamisrakenteita vanhojen päälle

Ruokavirastoon entisten virastojen pohjalta organisoitujen linjojen, niiden osastojen ja yksiköiden johtoryhmä -rakenteet muodostavat myös uuden Ruokaviraston johtamisjärjestelmän operatiivisen perustan.

Mavin lakisäätöistä ydintoiminnoista tuli Ruokaviraston maaseutulinja ja Eviran osastoista elintarvikeketjulinja ja laboratoriopalvelut-tutkimuslinja. Niitä varten perustettiin vanhojen osastonjohto-rakenteiden päälle uusi linjanjohtaja-porras, jolle luotiin uusi johtajapalkkauksen vaatavuustaso.⁵³ Ruokavirastoa koskevan lain⁵⁴ edellyttämä EU-maksajaviranomaistehtävien järjestäminen unionilainsäädännön vaatimalla tavalla toteutettiin siten, että koko Mavia johtaneelle ylijohtajalle kuulunut maksajavirasto -vastuu siirtyi Mavin seuraajaksi syntyneen Ruokaviraston maaseutulinnan ylijohtajalle. Pääjohtajalla ei ole otto-oikeutta kyseisiin tehtäviin.

Ruokaviraston hallintopalveluiden sekä digitaalisten palvelujen toimintakokonaisuuksilla on omat johtajansa. Pääjohtajan esikuntaan kuuluvat asiakkuusjohtaja ja viestintäjohtaja.

Kaikkiaan Ruokaviraston perustamisen yhteydessä täytettiin 81 esimiestehtävää. Niistä 79 täytettiin sisäisellä ilmoitusmenettelyllä viiden vuoden määräajaksi.⁵⁵ Tarkastushavaintojen perusteella henkilö- ja tehtävävaihdoksia oli vähän.

Fusion myötä Ruokavirastoon luotiin myös uusia, koko organisaatiota ohjaavia johtamisrakenteita vanhojen johtoryhmien päälle. Strateginen johtaminen perustuu seuraavien ryhmien toimintaan: Ylimmästä johdosta muodostuva strateginen johtoryhmä tukee pääjohtajaa viraston johtamisessa. Lisäksi erilliset strategiatimit

vastaavat strategian kunkin päämäärän toimeenpanosta. Digitalisaation johtoryhmä huolehtii, että viraston digitalisaatiosalkku tukee strategiaa ja vastaa salkun priorisoinnista. Taktisen johtamisen tasolla toimii hallintojohtajan vetämä yhteisiä hallinnollisia asioita koordinoiva operatiivinen johtoryhmä sekä tietohallintojohtajan vetämä digitalisaation ohjausryhmä. Näissä molemmissa on edustus kaikista linjoista ja toimintakokonaisuuksista.⁵⁶

Ruokaviraston pääjohtajan alaisuuteensa luotujen yhteisten johtoryhmien tarkoitus on ollut edesauttaa virastolle asetettujen strategisten tavoitteiden toteuttamista. Niiden avulla voidaan pyrkiä luomaan fuusion tavoitteeksi asetettua synergiaa ja liittää tiiviimmin yhteen aiemmin erillään olleet ja pitkälti sellaisinaan uuteen virastoon siirtyneet vanhat virastot ja niiden rakenteet.

Entisten virastojen rakenteet näkyvät myös Kilpailu- ja kuluttajavirastossa. Fuusion jälkeen virastolla on pääjohtaja ja kaksi ylijohtajaa, molemmilla vastuualueilla omansa. Kuluttaja-asioiden ylijohtaja toimii samalla kuluttaja-asiamiehenä. Kuluttaja-asiamiehen riippumattomuus on pyritty turvaamaan muun muassa siten, että KKV:n pääjohtaja ei lain mukaan voi ottaa ratkaistavakseen kuluttaja-asiamiehelle säädettyjä valvonta-asioita.

Johtaminen ja johtamisjärjestelmä vaikuttaa keskeisesti siihen, missä määrin ja miten fuusiolle asetetut tavoitteet toteutuvat. Johtaminen on osa organisaation toimintaedellytysten rakentamista ja ylläpitoa. Se on keskeinen väline, kun yhdistetyille vanhoille virastoille pyritään luomaan uusia yhteisiä toimintatapoja ja toimintakulttuuria.

Yhteistä ja yhtenäistä toimintakulttuuria on pyritty edistämään

Tarkastuksessa havaittiin, että fuusioiden tavoitteeksi asetettujen, uusien yhteisten toimintatapojen tai uuden yhtenäisen toimintakulttuurin syntyminen vie aikaa. Vanhat toimintatavat, käytännöt ja asenteet voivat muuttua hitaasti, eivätkä välttämättä aina kohtaa uuden, julkilausutun yhteisen vision kanssa. Johtamisella on kuitenkin keskeinen merkitys tosiasiallisen ja toivotun asiantilan välisen eron umpeen kuromisessa. Kummassakin virastossa yhteistä sisäistä toimintakulttuuria on pyritty luomaan strategian ja uusien kehittämishankkeiden kautta.

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa yhtenäisen toimintakulttuurin rakentaminen on kestänyt kauan. Muutama vuosi fuusion jälkeen teetetyn selvityksen⁵⁷ mukaan KKV:n sisällä oli käytännössä kaksi erillistä virastoa. Työ- ja elinkeinoministeriö on edellyttänyt toimintakulttuurin yhtenäistämistä esimerkiksi tilinpäätöskannanotoissaan ja tulossopimuksissaan viraston alkuvuosina (esim. 2014).

Ruokaviraston tulossopimuksissa on ollut nimetty tavoite esimerkiksi yhtenäisen toimintakulttuurin rakentamisesta sekä johtajien ja koko henkilöstön valmentamisesta yhteisen ruokavirastolaisen kulttuurin jalostamiseksi. Ruokaviraston toimintakerroksissa on kuvattu, mitä on tehty, mutta niiden perusteella ei voida arvioida, missä määrin uudet johtamisrakenteet tai -käytännöt ja yhteinen strategia ovat ensimmäisen kolmen vuoden aikana johtaneet koko organisaation tasolla toimintatapojen muutoksiin tai uuden yhteisen ja yhtenäisen toimintakulttuurin syntyymiseen.

Ruokaviraston käsikirja kertoo yhteisistä toimintatavoista

Ruokaviraston valmistelun yhteydessä virastolle luonnosteltiin niin sanottu johtamisen käsikirja. Sitä on päivitetty vuonna 2021. Nykyään Ruokaviraston käsikirja⁵⁸ on tarkoitettu koko henkilöstölle yleisinformaatioksi viraston toiminnasta, johtamisesta, yhteisistä menettelyistä sekä sovituihin toimintatavoista. Lisäksi käsikirja neuvoo, mistä henkilöstö löytää ohjeita ja lisätietoa kustakin osa-alueesta.

Käsikirjaa voidaan pitää yhtenä työkaluna yhteisten toimintatapojen ja käytäntöjen rakentamiseksi suuressa, valtakunnallisessa virastossa, jolla on laaja tehtäväkenttä.

3.4 Ruokaviraston tietohallintoa koottiin uudeksi toimintakokonaisuudeksi

MMM:n hallinnonalan tietohallintotehtäviä oli järjestelty uudelleen juuri ennen Ruokaviraston perustamista

Tarkastuksessa havaittiin, että maa- ja metsätalousministeriön tietohallintotehtäviä oli organisoitu uudelleen vain muutama vuosi ennen Ruokaviraston perustamishankkeen aloittamista. Vuonna 2015 Maanmittauslaitokseen oli perustettu Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskus (Mitpa), johon siirtyi lakkautetun Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tietopalvelukeskuksen (Tike) ja Maanmittauslaitoksen henkilöitä ja palveluita. Palvelujen oli sovittu siirtyvän siinä muodossa kuin ne olivat siirtohetkellä ("as is"-periaate). Tiken liittäminen Maanmittauslaitokseen maksoi 1,7 miljoonaa euroa⁵⁹.

Käytännössä Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuskokonaisuuden (Mitpa) kehittämistä ei ehditty aloittaa, kun maa- ja metsätalousministeriö päätti käynnistää Ruokaviraston perustamishankkeen. Ruokaviraston perustamista varten laadittu

tietohallinnon osaselvitys valmistui syyskuussa 2016. Siinä todetaan, että mikäli Mavi ja Evira päätetään yhdistää, on tärkeää selvittää samalla, mikä on uuden viraston ja hallinnonalan palvelukeskuksen (Mitpa) välinen rajapinta tai olisiko perustelua siirtää palvelukeskuksen (Mitpa) nyt Maville ja Eviralle tuottamia palveluita uudelle virastolle.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 15.2.2017 Mavin ja Eviran yhdistämishankkeen. Asettamispäätökseen on kirjattu, että uuteen virastoon siirretään se osa Mitpasta, joka tuottaa palveluita lähinnä muille virastoille kuin Maanmittauslaitokselle ja että siirrettävä osa tarkennetaan hankkeessa. Vuoden 2019 alussa Maanmittauslaitoksesta siirtyi 143 henkilöä Ruokavirastoon.

Ruokavirastofuusion valmisteluvaiheessa keskityttiin varmistamaan perustietotekniikan toimivuus

Yksi Ruokaviraston valmisteluhankkeen alaprojekteista oli Tietohallinto. Fuusion valmisteluvaiheessa painopiste oli erityisesti viraston yhteisissä perustietotekniikkaratkaisuissa, sillä yhdeksi fuusion suurimmista riskeistä oli tunnistettu se, etteivät ne valmistuisi uuden viraston aloitushetken mennessä.

Jatkuvuuden turvaamiseksi valmistelun aikana laadittiin suunnitelma sen varalle, että Valtion tieto- ja viestintätieteiden keskus Valtorin palvelujen käyttöönotto viivästyisi. Valmisteluvaiheessa luotiin Ruokaviraston yhteinen asianhallintajärjestelmä, lopetettiin erilaiset laite- ja lisenssiselvitysten sopimukset ja siirrettiin virastoon, tehtiin muutokset hallinnollisiin järjestelmiin ja valmisteltiin Ruokaviraston yhteisten sovellusten käyttöönotto. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet hoitaa viraston puolesta talouden ja henkilöstöhallinnon järjestelmät ja perusti Ruokavirastoa varten oman kirjanpitoyksikkönsä. Yhdistämishankkeessa tietojärjestelmien käyttöönotoista ja muutoksista aiheutuvat kustannukset olivat noin miljoona euroa.

Ruokavirastoon perustettiin Digitaalisten palvelujen toimintakokonaisuus

Ruokavirastossa perustettiin Digitaalisten palvelujen toimintakokonaisuus, joka vastaa keskitetystä tietohallinnon ohjauksesta ja koordinoinnista, ICT-hankinnoista, tietoturvasta ja Ruokaviraston tietojärjestelmien kehityksen ja jatkuvuuden turvaamisesta. Lisäksi Digitaaliset palvelut vastaa Ruokaviraston ulkoisille asiakkaille tuotettavista IT-palveluista.

Ruokaviraston tietojärjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa otettiin käyttöön ydinprosessien ympärille muodostetut tuoteryhmät. Niillä tarkoitetaan tietyn substanssialueen tietojärjestelmien, kehittämisprojektien sekä hankkeiden joukkoa. Ulkoisille asiakasvirastoille tuotettujen IT-palveluiden ryhmiä kutsutaan puolestaan palveluryhmiksi. Näiden lisäksi Ruokavirastossa on kaikille yhteisiä palveluja (yhteisten palvelujen palveluryhmä). Tuoteryhmiä on seitsemän: maatalous, maaseudun kehittäminen, markkinatuet, varainhoito (maaseutu), ympäristöterveydenhuolto, eläinrekisterit (elintarvikeketju) sekä ELMO (elintarvikeketju sekä laboratorio ja tutkimus). Tuoteryhmät ovat virtuaalisia ryhmiä, joissa on henkilöitä substanssiosastoilta, substanssiosaston järjestelmäkehitysyksiköstä ja digitaalisista palveluista. Tuoteryhmän toimintaa koordinoi tuoteryhmäpäällikkö, joka sijoittuu linjoihin.

Digitalisaation yhteistä strategista johtamista varten on perustettu digitalisaation johtoryhmä. Sen puheenjohtajana toimii tietohallintojohtaja, ja jäseninä ovat linjojen johtajat, hallintojohtaja, asiakkuusjohtaja, controller sekä kokonaisarkkitehti. Johtoryhmä esittelee digitalisaation edistämiseksi valitut toimenpiteet pääjohtajalle. Johtoryhmän lisäksi on digitalisaation ohjausryhmä, jonka tehtävänä on muun muassa tunnistaa Ruokaviraston substanssitoimintojen ja tuoteryhmien välisiä synergioita ja edistää yhdenmukaistamista. Siinä on edustus kaikista linjoista ja toimintakokonaisuuksista. Operatiivisella tasolla toimii vielä linjojen ja toimintakokonaisuuksien edustajista muodostuva digitalisaation koordinaatioryhmä, jota vetää sovelluskehitysyksikönjohtaja.

Tikestä Mitpan kautta Ruokavirastoon

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (Tike) perustettiin 1992 maatilahallituksen lakkauttamisen yhteydessä tuottamaan hallinnonalan tuki- ja asiantuntijapalveluja. Niihin lukeutui tilastotoimeen, maksuliikenteeseen, laskentatoimeen, tietotekniikkaan sekä eräiden virastopalveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä.

Suomen EU-jäsenyyden myötä Tiken tehtävät laajenivat muun muassa maataloushallinnon tukiin liittyvien hallinnollisten rekisterien tekniseen ylläpitoon ja asiantuntijatehtäviin sekä eräiden talousarvion ulkopuolisten kansallisten rahastojen hallinnointiin. Vuonna 2007 Tiken tehtäviä ja henkilöstöä siirtyi Maaseutuvirastoon ja Valtiokonttorin palvelukeskukseen.

Vuonna 2013 maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan vaikuttavuus- ja tuottavuusohjelman kärkihankkeena⁶⁰ ryhdyttiin kokoamaan hallinnonalan tieto- ja paikkatietotekniikan kehittämistehtäviä sekä niitä lähellä olevia tutkimustehtäviä. Alun perin tarkoituksena oli perustaa uusi keskus⁶¹. Myöhemmin päädyttiin siirtämään tehtävät Maanmittauslaitoksen yhteyteen. Samaan aikaan oli meneillään valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen valmistelu, jossa esitettiin useiden fuusioiden toteuttamista.

Vuoden 2015 alussa Tike ja Geodeettinen laitos lakkautettiin ja niiden henkilöstö siirtyivät Maanmittauslaitokseen, Tikestä 163, Geodeettisesta laitoksesta 99. Tiken tilastopalvelut siirtyivät puolestaan Luonnonvarakeskukseen, johon saman vuoden alussa yhdistyivät Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT), Metsäntutkimuslaitos (Metla) ja Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL).

Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskus (Mitpa) perustettiin vuoden 2015 alussa yhdistämällä Tiken IT-palvelut ja Maanmittauslaitoksen tietohallinto- ja tukipalveluita. Palvelut liitettiin siinä muodossa kuin ne olivat yhdistymishetkellä, jotta jatkuvat palvelut ja virastojen käynnissä olevat merkittävät kehittämishankkeet eivät vaarannu. Kahden vuoden mittaiseksi sovitulle siirtymävaiheelle oli perusteena se, että Tikestä siirtyneillä toiminnoilla ja Maanmittauslaitoksen tietohallinnolla ei ollut aikaisempaa rajapintaa eikä luonnollista toiminta- tai tietoarkkitehtuurista yhteyttä.

Palvelukeskuskokonaisuuden strateginen kehittäminen päättyi maa- ja metsätalousministeriön käynnistettyä helmikuussa 2017 hankkeen Maaseutuviraston, Elintarviketurvallisuusviraston ja osan Tietotekniikan palvelukeskus Mitpasta (Asiakasratkaisut- ja Teknologiaratkaisut) yhdistämiseksi vuoden 2019 alussa uudeksi virastoksi.

4 Onko organisaatiouudistus parantanut toiminnan tuloksellisuutta?

Fuusioille ei ole asetettu erillisiä tavoitteita ja mittareita, joiden pohjalta uudistuksen vaikutuksia olisi seurattu. Siten uudistuksen vaikutuksia toiminnan tuloksellisuuteen ei voi suoraan arvioida.

Panostus fuusioiden perusteluissa korostuneeseen asiakasnäkökulmaan vaihtelee. Tavoitteeksi asetetuille asiakaspalvelun, palvelukyvyyn ja tavoitettavuuden parantumiselle on asetettu vähän mittareita, joiden pohjalta asiantilan kehittymistä voitaisiin käytännössä arvioida.

4.1 Panostus fuusioiden perusteluissa korostuneeseen asiakasnäkökulmaan vaihtelee

Tarkastuksessa havaittiin, että fuusiolle ei ole asetettu erillisiä tavoitteita ja mittareita, joiden pohjalta fuusion vaikutuksia toiminnan tuloksellisuuteen olisi seurattu. Siten uudistuksen vaikutuksia toiminnan tuloksellisuuteen ei voida suoraan arvioida.

Ruokaviraston ja KKV:n virastofuusioiden yhtenä tavoitteena tai odotettuna vaikutuksena oli parantaa viraston tavoitettavuutta ja palvelukykyä. Tarkastuksessa havaittiin, että tavoite on näkynyt eri tavoin ministeriöiden tulosohjauksessa.

KKV:n ensimmäisessä fuusion jälkeisessä tulossopimuksessa tavoitettavuuden ja palvelukyvyyn parantaminen näkyi esimerkiksi otsikkotasolla palvelukykyä koskevana tulostavoitteena. Mittareina olivat muun muassa sidosryhmäkysely, verkkopalveluiden kävijämäärät sekä asiakastyytyväisyys, jota oli tavoitteena kasvattaa. Sidoryhmäkyselyllä kartoitettiin palvelumielikuvaa, yhteistyötä ja odotusten täyttymistä, mutta ensimmäisen vuoden tulossopimuksessa näihin ei asetettu tavoitetasoja. Toisen vuoden tulossopimuksesta sidosryhmäkyselyä täsmentävät tavoitteet poistuivat. Tavoitettavuutta ja palvelukykyä on mitattu vuosien varrella eri tavoin. Seurantatiedot eivät ole kaikilta osin vertailukelpoisia, eivätkä mahdollista johtopäätösten tekemistä asiakkuuspäämäärien pidemmän aikavälin toteutumisesta.



Tavoitettavuuden ja palvelukyvyyn parantamisen tavoitteet näkyvät vaihtelevasti ohjauksessa.

Ruokavirastolle asetetun tulostavoitteen mukaan prosessien kehittämisen lähtökohdانا on vastata asiakkaiden tarpeisiin, suunnitella ja kehittää viraston toimintaa yhdessä asiakkaiden ja kumppaneiden kanssa sekä yhtenäistää ruokaketjun valvontaa. Tähän liittyen Ruokavirastolle on kirjattu kaksi toimenpidettä: verkkosivuston kehittämishankkeen käynnistäminen ja esiselvitys asiakaspalvelun ja asiakkuudenhallinnan kehittämiseksi. Ruokavirastossa asiakas- ja palvelulähtöisyys on yksi sen strategian päämääristä. Strategisena tavoitteena on, että ”Ruokavirastoa johdetaan kokonaissuunnitteluun perustuen siten, että prosessit, palvelut ja tietojärjestelmät palvelevat asiakkaita ja muita sidosryhmiä sujuvasti ja joustavasti”.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Ruokavirasto on käynnistänyt verkkosivustonsa kehittämisen. Tavoitteena on parantaa tavoitettavuutta sekä rakentaa sisältöä ennemminkin asiakaskokemuksen ja -palveluiden kuin viraston organisaatorakenteen näkökulmasta.

Myös asiakkuudenhallinnan ja asiakaspalvelun järjestämisestä on Ruokavirastossa käynnistetty esiselvitys. Ruokaviraston 2020 toimintakertomuksen mukaan Ruokavirastossa oli vuonna 2020 ryhdytty valmistelemaan tapaa mitata yhtenäistä asiakaskokemusta. Toimintakertomuksessa todetaan, että vuoden 2020 aikana selkeytettiin myös viraston laajaa asiakasryhmittelyä ja palvelukarttaa, ja siten asiakaskokemusta on mahdollista jatkossa mitata järjestelmällisesti asiakasryhmittäin ja palveluittain. Vuonna 2020 oli toteutettu yksittäisiä asiakasryhmiä koskevia asiakastytyvyyssmittauksia. Fuusionvalmisteluhankkeen Asiakkuus-projekti-ryhmän ehdotuksen mukaisesti Ruokavirastolle on palkattu myös asiakkuusjohtaja, jonka tehtävänä on vastata virastotason koordinaatiosta. Asiakkuuksien johtamiseen ja yhteisten asiakkuuslinjauksen tekemiseen on siten otettu vasta ensimmäisiä askelia.

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on saatu lyhennettyä käsittelyaikoja

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on saatu lyhennettyä käsittelyaikoja. Kilpailuasioissa tavoitteena on ollut pitää käsittelyajat kohtuullisina, minkä mittareina on ollut yli kolme vuotta käsittelyssä olleiden kotimaisten kilpailunrajoitustapausten määrä sekä rekisteröintihakemusten käsittelyajat. KKV on saanut toimintaa ja prosesseja tehostamalla johdonmukaisesti pienennettyä pitkään käsiteltyjen kotimaisten kilpailunrajoitustapausten määrää vuodesta 2007 alkaen. Vuoden 2017 tilinpäätöksen mukaan käsittelyajat ovat jatkaneet lyhenemistään. Valmismatkaliikkeiden valvonta uudistui 1.7.2018 lähtien, eikä rekisteröintiä enää edellytetä.

Taulukko 3: Kotimaisten kilpailunrahoitusten lukumäärät ja rekisteröintihakemusten käsittelyajat (Lähde: KKV:n tilinpäätös 2015 ja 2017).

Tavoite: Käsittelyajat pysyvät kohtuullisena	Toteutuma 2013	Toteutuma 2014	Toteutuma 2015	Toteutuma 2016	Toteutuma 2017
Mittari: Yli 3 vuotta käsittelyssä olleet kotimaisten kilpailunrahoitusten (lkm)	6	5	2	0	1
Mittari: Valmismatkaliikkeiden rekisteröintihakemusten käsittelyaika (pv)	2,4	2,4	3,0	0,8	2,5

KKV:n matkatoimistorekisteri siirrettiin vuoden 2016 aikana uuteen valmismatkaliikevalvonnan tietojärjestelmään Valmaan. Samana vuonna otettiin käyttöön uusi yritysten raportointipalvelu, jonka avulla yritykset voivat itse tallentaa Valmaan omia tilinpäätös- ja muita tietojaan sekä tarkastella niitä. Järjestelmäuudistuksen ansiosta rekisteröintiajat olivat vuonna 2016 ennätysellisen lyhyitä: suurin osa rekisteröintipäätöksistä voitiin tehdä samana päivänä kuin ilmoitus tai siinä vaaditut liitteet saapuivat virastoon.

Kuluttajaneuvonta siirtyi maistraateilta Kilpailu- ja kuluttajavirastoon vuoden 2019 alussa. Tuolloin tavoitteeksi asetettiin palvelu 90 %:ia valtakunnalliseen kuluttajaneuvontaa soittavista asiakkaista. Vuoden 2020 toteuma oli 49,5 % (2019: 75,5 %). Yhteydenottojen määrä henkilökohtaiseen kuluttajaneuvontaan kasvoi vuonna 2020 huomattavasti, minkä vuoksi puhelinpalvelun palvelukyky heikkeni. Tilinpäätöksen mukaan kysynnän kasvuun vaikuttivat merkittävästi koronaepidemian vuoksi tehdyt matkojen ja erilaisten tapahtumien peruutukset ja kuluttajien saatavien palautuksiin liittyvät kysymykset. Neuvonnan itsepalvelukanavien käyttömäärä kasvoi huomattavasti (reklamaatioapurin käyttö 31 % ja muiden verkkopalvelujen käyttö 24 %) edelliseen vuoteen verrattuna.

Taulukko 4: Kuluttajaneuvonnan seurantamittarit (Lähde: KKV:n tilinpäätös 2020).

Seurantamittarit	2018	2019	2020
Henkilökohtaisen kuluttajaneuvontapalvelun kysyntä: puhelinneuvontaan soittaneiden + sähköisten yhteydenottojen määrä	87 688	86 333	99 493
Henkilökohtaisessa kuluttajaneuvonnassa käsitelty tapausmäärä (selvittely- ja sovittelutapaukset)	62 838	61 805	61 050
Kuluttajaneuvonnan itsepalvelukanavat:			
▪ Reklamaatioapurin käyttö	7 733	9 035	10 990
▪ Muut ohjeet ja neuvot verkossa	715 106	798 575	1 098 294

Ruokaviraston tavoitteissa ovat pitkään toistuneet tukien sähköinen haku ja palveluiden häiriöttömyys

Ruokaviraston tulossopimuksessa⁶² esitetään palvelujen sähköistämiseen liittyvinä tavoitteina palvelujen häiriöttömyys ja se, että tietty prosenttiosuus tukien hakijoista jättää hakemuksensa sähköisesti. Tukihakua koskeva tavoite on jaettu pinta-alaperusteisiin ja yritys-, hanke ja rakennetukiin, ja niille on määritelty omat prosentuaaliset tavoitteensa. Asetettu tavoite koskee siten pelkästään tuen hakemista. Tunnusluku ei kerro siitä, miten sähköisen tukihakun prosentuaalisen osuuden kasvu käytännössä vaikuttaa Ruokavirastoon ja sen resursseihin (esim. työmäärää, kustannukset).

Ruokavirastossa toiminnallista tehokkuutta mitataan muun muassa keskeisimpien tietojärjestelmien palveluiden häiriöttömyydelle ja palvelujen saavutettavuudelle asetetuilla mittareilla. Tavoitteet on asetettu samansuuruisina myös tuleville vuosille. (taulukko 5).

Taulukko 5: Ruokaviraston toiminnallista tehokkuutta kuvaavia tunnuslukuja (Lähteet: Ruokaviraston toimintakertomus 2020, s. 21, Tulossopimus 2021–2025, s. 13.).

Mitattava osa-alue	Tavoite 2019 ⁶³	Toteutuma 2019	Tavoite 2020	Toteutuma 2020	Alustava tavoite 2021	Alustava tavoite 2022	Alustava tavoite 2023	Alustava tavoite 2024	Alustava tavoite 2025
Sähköinen tukihakuprosentti									
Pinta-alaperusteiset tuet	93	94	94	94	95	96	96	96	96
Yritys-, hanke ja rakennetuet	89	93	94	95	95	95	95	100	100
Laadunhallinta ja sen kehitys									
Asiakastytyväisyysskysely*		3,37	3,5	3,37					
Sähköisten palveluiden häiriöttömyys, % **									
Ruokavirasto.fi	98	100	98	100	98	98	98	98	98
Eläintietojärjestelmä	98	100	98	99,9	98	98	98	98	98
Oiva	98	98	98	100	98	98	98	98	98
Vipu	95	100	95	100	95	95	95	95	95
Hyrrä	95	100	95	100	95	95	95	95	95
ELMO		100	95	100	95	95	95	95	95
Puimuri- yhteydenottojärjestelmään tulleet tapaukset (ja yhteydenotot)		10 361 (15 503)							
Ruokavirasto.fi -sivusto									
Saavutettavuus-arvosana (max. 100)		97,2	97,2	93,4	97,5	98	98	98,3	98,5
Sivustolla kävijä saa tarvitsemansa tiedon kokonaan tai osittain (%)		64	64	64	64	67	69	70	72

* Tulos asiakkaiden kanssa käydystä verkkoavoriidistä 2019

** Tarkoitetaan luettujen sähköisten palveluiden todellista, teknistä käytössä oloaikkaa suhteessa tavoiteltuun käytössä oloaikaan (%)

Toiminnalliselle tehokkuudelle asetettujen tavoitteiden voi katsoa kuvaavan toiminnan tasoa, joka on jo saavutettu. Palvelujen ja prosessien digitalisoinnille ei ole asetettu tavoitteita.

Hallitus päätti julkisen talouden suunnitelmassa 2019–2022, että valtion toiminnan digitalisaatiolle ja tuottavuuden kehittämiselle asetetaan vuosille 2020–2029 kaikkia hallinnonaloja sitova vuosittainen 0,5 %:n tuottavuustavoite. Valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittymisen tueksi ja varmistamiseksi tehtiin tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiali -analyysijä. Valtiovarainministeriön hankkeessa tarkasteltiin valtion lupa- ja valvontatoimintaa. Luvat ja valvonta -loppuraportin mukaan Ruokavirastossa on käytössä sähköinen asiointi sekä viljelijä- että maaseutuyritysten tukihakemuksissa, mutta lupa- ja valvontapuolella toimitaan vielä pääosin PDF-lomakkeiden varassa⁶⁴.

Ruokaviraston toiminnallista tehokkuutta koskeviin tunnuslukuihin ei juuri sisälly maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmiä koskeneita kehittämisehdotuksia (MMM 2008⁶⁵, MMM 2011⁶⁶). Viimeisimmässä maataloustuotannon valvonnan kehittämiseksi laaditussa raportissa⁶⁷ esitettiin mm.

- Tilan tietoja ja tarkastushavaintoja tallennetaan vain yhteen kertaan niin, että ne ovat kaikkien niiden valvontaviranomaisten käytössä, jotka tietoa tarvitsevat.
- Valvojien ja viljelijöiden tulisi kertakirjautumisella päästä kaikkiin tarvittaviin Mavin ja Eviran tietojärjestelmiin ja rekistereihin.
- Hallinnon ylläpitämien järjestelmien ja toimialalla käytössä olevien ohjelmistojen yhteiskäyttöisyys tulisi olla mahdollista nykyistä laajemmin.
- Viljelijätukien sähköisestä Vipu-palvelusta tulisi kehittää koko maataloustuotannon asiointijärjestelmä, jolla hallinnoitaisiin tukihaun lisäksi niin tuki- kuin substanssivalvonnan tietoja ja hoidettaisiin viljelijöiden ja maatalousviranomaisten välistä asiointia.
- Mobiilivalvontaan siirtyminen nopeuttaisi valvontojen tekemistä, kun valvontatulokset voidaan tallentaa tietojärjestelmiin jo maatilalla ja paperisten pöytäkirjojen täyttämisestä voidaan luopua.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan maa- ja metsätalousministeriö on laatinut valvontaselvityksen ehdotusten toteutumisesta. Toteutumisraportissa ehdotukset on jaoteltu neljään eri luokkaan (toteutettu kokonaan, toteutettu osittain, toteutetaan lähiaikoina, ei olla toteuttamassa). Toteutumisraportissa on tekstimuodossa selostettu kaikkien ehdotuksien tila. Siihen ei sisälly tarkempaa erittelyä ehdotusten vaikutuksista, jolloin yksittäisen ehdotuksen toteutumisen merkitystä kokonaisuuden kannalta on

vaikea arvioida. Raportissa on esimerkiksi todettu, että viljelijöiden ja maatalousvalvontaja tekevien kirjautumista tarvittaviin tietojärjestelmiin on tarkoitus helpottaa lähivuosina. Raportissa ei esitetä tarkempaa tietoa siitä, mitä kirjautumisen helpottaminen käytännössä tarkoittaa, esimerkiksi millaisia taloudellisia panostuksia tai prosessimuutoksia ehdotuksen toimeenpano vaatisi. Toeutumisraportissa ei myöskään esitetä ehdotuksen toimeenpanon osalta sitä, millaisia vaikutuksia tämä aiheuttaa tietojärjestelmän käyttäjälle, esimerkiksi hallinnollisen taakan vähentymisenä.

4.2 Toiminnan kulurakenteissa ei ole tapahtunut juuri muutoksia

Tarkastuksen perusteella virastojen kulurakenteissa ei ole tapahtunut juuri muutoksia fuusion jälkeen. Organisaatiofuusioiden taustalla on usein pyrkimys poistaa erilaisissa hallintotehtävissä olevaa päällekkäisyyttä, vähentää niiden hoitoon tarvittavia resursseja ja toisaalta vapauttaa resursseja hallintotehtävistä ydintoimintaan. Virastojen yhdistämisen taustalla voi myös olla pyrkimys pienentää tilakustannuksia ja tehostaa erilaisten tilapalvelujen tuottamista (esim. yksittäisen viraston sijaan palveluja tuotetaan monille virastoille).

Kilpailu- ja kuluttajaviraston fuusiossa henkilöstökulut ja vuokrat alenivat hieman. Henkilöstökulujen kasvua 2010-luvulla selittää virastolle siirretyt uudet tehtävät. Vuokrien määrä on pysynyt lähes samana. Kilpailu- ja kuluttajavirastoon perustettiin vuonna 2020 uusi ICT-yksikkö vastaamaan ja koordinoimaan viraston digitalisaatioon liittyvää työtä. Virastoon palkattiin oma IT-lähituki, mikä vähensi tietoteknisten ongelmien kuormitusta viraston toiminnalle.

Taulukko 6: Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminnan kulut 2012–2014 ja 2019–2020 (Lähteet: Tilinpäätökset 2012, 2014, 2020).

Toiminnan kulut	Kilpailu- virasto 2012	Kuluttaja- virasto 2012	KKV 2013	KKV 2014	KKV 2019	KKV 2020
Aineet, tarvikkeet ja tavarat						
▪ Ostot tilikauden aikana	157 649,36	55 584,09	191 810,69	305 086,33	123 258,32	101 254,00
Henkilöstökulut	4 491 279,83	4 112 468,29	9 028 133,39	9 013 614,93	13 625 010,75	14 899 497,08
Vuokrat	544 557,32	461 508,63	1 003 080,79	998 393,17	1 085 343,03	1 064 796,14
Palvelujen ostot	722 044,83	1 267 562,53	1 872 089,49	1 690 471,10	2 235 915,67	1 966 597,22
Muut kulut	203 669,64	117 847,60	375 028,18	275 185,90	540 065,85	109 427,39
Poistot	247 537,28	53 955,95	107 121,52	213 325,02	222 716,01	209 469,99
Kulut yhteensä	6 366 738,26	6 068 927,09	12 577 264,06	12 496 076,45	17 832 309,63	18 351 042,52

Ruokaviraston henkilöstökulut kasvoivat fuusion yhteydessä, kun Maanmittauslaitoksesta siirtyi henkilöitä Ruokavirastoon vuonna 2019. Kokonaiskustannukset olivat 119 miljoonaa euroa ja henkilöstökustannukset noin 62 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 Ruokaviraston toiminnan kulut vähenivät edellisestä vuodesta 114,3 miljoonaan euroon. Myös henkilöstökulut pienenevät edellisestä vuodesta 59,4 miljoonaan euroon. Palveluiden ostot puolestaan lisääntyvät ja olivat 43,3 miljoonaa euroa. Ostoista merkittävä osa (16,7 milj. euroa) kohdistui tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon, perustietotekniikan palveluiden ostoon sekä muuhun tietohallintoon ja IT-toimintaan. Vuokratulot pienenevät hiukan ja olivat yhteensä 6,8 miljoonaa euroa. Toimitilavuokrien osuus oli 6,6 miljoonaa euroa.

Taulukko 7: Mavin, Eviran ja Ruokaviraston toiminnan kulut 2017–2020 (Lähteet: Tilinpäätökset).

Toiminnan kulut	MAVI 2018	Evira 2018	Ruokavirasto 2018 (v. 2019 tp*)	Ruokavirasto 2019	Ruokavirasto 2020
Aineet, tarvikkeet ja tavarat					
• Ostot tilikauden aikana	80 403,30	3 135 915,39	3 216 318,69	3 316 194,35	3 288 904,15
• Varastojen lisäys (-) tai vähennys (+)	5 999,00	-13 213,84	-7 214,84	-333,86	1 376,70
Henkilöstökulut	11 755 290,53	38 638 724,39	50 394 014,92	61 963 142,08	59 394 852,00
Vuokrat	1 183 679,42	6 188 267,50	7 371 946,92	7 772 288,28	6 750 997,63
Palvelujen ostot	12 546 424,73	22 278 287,20	34 824 711,93	23 639 448,96	43 346 699,98
Muut kulut	1 000 920,63	1 388 429,97	2 389 350,60	2 550 240,00	1 857 084,84
Valmistus omaan käyttöön (-)	-1 734 904,45	-6 966 152,09	-8 701 056,54	-1 691 557,52	-6 355 677,58
Poistot	7 648 640,47	1 484 548,48	9 133 188,95	5 779 663,99	6 038 104,18
Sisäiset kulut	19 346 484,43	96 031,00	19 442 515,43	16 051 722,06	
Kulut yhteensä	51 832 938,06	66 230 838,00	118 068 776,06	119 380 808,34	114 322 341,90

Ruokavirastolle ei ole erikseen määritelty seuranta- ja raportointivelvoitetta fuusion valmistelussa esitettyjen johtotehtävien määrän vähentämisen- ja säästötavoitteille. Esimies- ja johtotehtävien määrän arvioitiin vähenevän noin 20 prosenttia, mikä merkitsisi muutosturvatoimenpiteiden päätyttyä vuositasolla noin 1,2 miljoonan euron säästöä. Hallituksen esityksessä ei täsmennetty, mitä 20 prosentin vähennys koskee (johtajien virkoja, käytettyä työaikaa vai johdon palkkauskuluja). Ruokaviraston tilinpäätöksen liitteen mukaan raportoitujen johdon palkkojen ja palkkioiden kokonaismäärä on laskenut 2018–2020. Raportoitujen tietojen vertailukelpoisuutta heikentää kuitenkin se, että johtoon kuuluvat henkilöt on määritelty eri tavoin eri vuosina.

Hallintotehtävien tehostamiselle asetettujen tavoitteiden seuranta vaihtelee

Molemmissa tarkastetuissa virastofuusioissa yksi tavoite on ollut saavuttaa tehokkuushyötyjä kahden viraston hallintotehtävät yhdistämällä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston osalta tavoite vähentää hallintotehtäviin kohdistuvia henkilötövuosia on kirjattu tulosopimukseen, jonka mukaan resurssien tulee kohdentua lisääntyvästi substanssitoimintoihin. Tilinpäätöstietojen mukaan KKV on myös onnistunut vähentämään hallintotehtäviin kohdistuneiden henkilötövuosien määrää sekä suhteellista osuutta. Hallintoon kohdistuvien henkilötövuosien määrä on vähentynyt siitä huolimatta, että kokonaishenkilötövuosien määrä on kasvanut huomattavasti viraston olemassaoloaikana.

Ruokavirasto ei ole määritellyt erikseen seurattavaksi fuusion valmistelussa esillä olleita hallintotehtävien tehostamistavoitteita.

Taulukko 8: KKV:n hallintopalveluiden henkilötövuodet (Lähteet: Tilinpäätökset 2014, 2017 ja 2020).

Henkilötövuodet	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hallintopalveluiden htv:t	25,9	22,7	20,4	16,6	15,6	15,9	15,1	16,3
Hallintopalveluiden htv, %	18 %	16 %	15 %	13,1 %	11,6 %	11,3 %	7,3 %	7,3 %
Viraston kokonaishenkilötövuodet	143,6	145,8	136,3	126,6	134,2	140,8	207,7	221,9

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa organisaatiomuutoksista ja erityisesti organisaatiofuusioista. Tarkastuksella on tarkoitus varmistua siitä, että valtionhallinnon ohjausjärjestelmä mahdollistaa kohdeorganisaatioiden tuloksellisen ja vaikuttavan toiminnan ja että tehdyt organisaatiouudistukset saavuttavat niille asetetut tavoitteet. Tarkastuksen tavoitteena on hyödyttää myös tulevia organisaatiomuutoksia valtiolla tuottamalla tietoa jo tehtyjen uudistusten hyvistä käytännöistä.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää tulevia organisaatiofuusioita suunniteltaessa. Hallinnon kehittäminen on jatkuvan huomion kohteena, ja myös sitä tukeva tarkastustieto on jatkuvasti ajankohtaista. Tarkastuksella tuotettu tieto hallinnon ohjauksesta pyritään sovittamaan yhteen hallinnossa tapahtuvan kehittämistyön kanssa.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteina olivat maa- ja metsätalousministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö, joiden ohjaamien virastojen fuusioita tarkastettiin. Ruokaviraston fuusiossa 2019 yhdistettiin Elintarviketurvallisuusvirasto ja Maaseutuvirasto. Lisäksi virastoon siirrettiin Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskuksesta tietohallinnon palvelujen tuottamista koskevia tehtäviä sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta kasvinsuojeluaineiden käytön valvontatehtävät. Kilpailuvirasto ja kuluttajavirasto yhdistyivät puolestaan 2013.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Kilpailu- ja kuluttajavirastolta sekä Ruokavirastolta. Työ- ja elinkeinoministeriö ei antanut lausuntoa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuksen tavoitteena oli vastata kysymykseen: Ovatko virastouudistukset edistäneet valtion organisaatioiden tuloksellista toimintaa? Tarkastusasetelma muodostui kolmesta tarkastuskysymyksestä.

Osakysymys 1. Onko organisaatiouudistukset valmisteltu ja toteutettu hyvin?

Tarkastuskriteerit:

- Uudistustarpeiden perustelut perustuvat tutkittuun tietoon;
- Uudistuksilla on edistetty lakisääteisen toiminnan hoitamista;
- Riittävästi vaihtoehtoisia malleja on esitetty ja arvioitu;
- Vaikutuksia on ennakoitu monipuolisesti ja esitetty sekä uudistuksen hyötyjä että haittoja.

Osakysymys 2. Onko organisaatiouudistus parantanut organisaation toimintaedellytyksiä?

Tarkastuskriteerit:

- Virastolla on selkeät ohjaus- ja suunnitteluprosessit;
- Uudistukset ovat kehittäneet toimintaa tuloksellisemmaksi;
- Henkilöstöresursseja käytetään tarkoituksenmukaisesti;
- Viraston vastuualueilla/yksiköissä/alueellisissa toimipaikoissa toimitaan samojen ohjeiden mukaisesti;
- Sähköisten palveluiden käyttö on lisääntynyt.

Osakysymys 3. Onko organisaatiouudistus parantanut viraston toiminnan tuloksellisuutta?

- Miten uudistus on vaikuttanut viraston suoritteisiin; niiden laatuun, asiakaskokemukseen, palvelujen saatavuuteen?
- Ovatko hallinnolliset kustannukset vähentyneet?
- Onko viraston ydintehtäviin/-toimintoihin käytetty aika lisääntynyt?
- Onko henkilöstön asiantuntemus laajentunut?

Tarkastuskriteerit:

- Palvelujen, suoritteiden ym. laatu ja määrä eivät ole heikentyneet;
- Asiakkaiden ja yhteistyötahojen arviot eivät ole laskeneet;
- Hallinnolliset kustannukset ovat vähentyneet;
- Ydintoimintoihin käytetty aika on kasvanut;
- Työntekijöiden asiantuntemus on kasvanut ja henkilöstön hyvinvointi on lisääntynyt.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin työministeriötä sekä maa- ja metsätalousministeriötä. Kuuleminen ei aiheuttanut muutoksia tarkastusasetelmaan tai tarkastuskriteereihin.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistona käytettiin kohdevirastojen toimintaan vaikuttavia asiakirjoja, kuten eduskunnan valmisteluasiakirjoja, fuusioita valmistelleiden työryhmien muistioita ja selvityksiä, lausuntokierrosten lausuntoja sekä valiokunta- että asiantuntijalausuntoja. Lisäksi materiaalina käytetään organisaatiouudistuksiin liittyviä ylätason ohjausasiakirjoja, kohteiden suunnittelun ja seurannan asiakirjoja sekä muuta tulosohejausaineistoa.

Tarkastuksessa haastateltiin myös tarkastuskohteiden, asiantuntijoiden ja sidosryhmien edustajia.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 17.5.2021 ja päättyi 11.5.2022. Tiedonhankinta toteutettiin elokuun 2021 ja joulukuun 2021 välisenä aikana.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen, johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Varis, ylitarkastaja Katri Lammi ja ylitarkastaja Samu Kälkäjä. Projektipäällikkönä toimi Katri Lammi. Tarkastusprojektin omistajana toimi johtaja Heli Mikkeliä 16.1.2022 saakka ja sen jälkeen apulaisjohtaja Vesa Koivunen.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksen aikana tarkastuksen kohteista rajattiin pois Valtion lupa- ja valvontavirasto (LUOVA).

Viitteet

- 1 MMM 2015: Maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittävän työryhmän väliraportti, s. 42.
- 2 HE 8/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ruokavirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 3 HE 108/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 4 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.
- 5 Kuluttajatutkimuskeskus 2011: Katsaus kuluttajapolitiikan nykytilaan. Keskustelualoitteita 39/2011.
- 6 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 84.
- 7 Pääministeri Kataisen hallituksen rakennepoliittinen ohjelma 29.8.2013.
- 8 Pääministeri Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, s. 31.
- 9 MMM 18.4.2016. Taustamuistio. Tilaus selvityksen tekemisestä Elintarviketurvallisuusviraston ja maaseutuviraston yhdistämisestä.
- 10 Valtion aluehallinnon- ja maakuntahallinnon uudistaminen, lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2016; Keskus- ja aluehallinnon virastoseelvitys-hanke (VIRSU): Aluehallinnon selvitys työryhmän raportti, valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2015; Maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittävän työryhmän väliraportti.
- 11 TEM 2012: Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 2012–2015.
- 12 Kilpailuviraston, Kuluttajaviraston ja Kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistämisseelvityksen taustamuistio 17.4.2012.
- 13 MMM:n selvitykset VIRSU-hankkeessa, 13.11.2014.
- 14 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan VATU-ohjelma.
- 15 <https://vm.fi/virastoarvioinnit>
- 16 VM 2014 Keskushallinnon virastorakenneselvitys. Keskushallinnon virastorakenne – Kartoitus nykytilasta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2014.
- 17 VM 5/2015. Keskus- ja aluehallinnon virastoseelvityshankkeen yhteinen koontiraportti.
- 18 VM 3/2015. Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta.
- 19 VM 4/2015. Aluehallinnon selvitysryhmän raportti.
- 20 VM 5/2015: Keskus- ja aluehallinnon virastoseelvityshankkeen yhteinen koontiraportti, s. 19–20.
- 21 VM 5/2015: Keskus- ja aluehallinnon virastoseelvityshankkeen yhteinen koontiraportti, s. 21–23.
- 22 <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>
- 23 Hallituksen esityksen laatimisohejden HELO-ohjeet ja näitä täydentävien oikeusministeriön antamien säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeet.
- 24 Hakola-Uusitalo, T. & Björk, A. Ekonomistit ja talouspolitiikan valmistelu. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2018.

- 25 <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM044:00/2020>
- 26 <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM041:00/2021>
- 27 <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM018:00/2021>
- 28 <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM032:00/2019>
- 29 Kilpailuviraston, Kuluttajaviraston ja Kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistämiselvityksen taustamuistio 17.4.2012.
- 30 Selvitys Eviran ja Mavin yhdistämisestä 14.9.2016.
- 31 Mavin ja Eviran yhdistämistä koskeva selvitys. Tietohallinnon osa-alue 5.9.2016.
- 32 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaaresta.
- 33 Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022, 13.4.2018.
- 34 Ruokaviraston tilinpäätös vuodelta 2019.
- 35 Maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston välinen tulossopimus 2019–2023.
- 36 EMMA-hankkeen riskienhallintakatsaus 24.8.2017, Kari Pohjola/Claritas.
- 37 EMMA-hankkeen riskienarviointiraportti- ja käsittelysuunnitelma 14.8.2017.
- 38 Ruokaviraston perustaminen. Kirsi Heinonen. Dnro 2076/06.02/2016.
- 39 KKV 2013: Kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohdat: onko niitä? KKV:n selvityksiä 4/2013.
- 40 Määriteltiin pitkäjänteisten asiakassuhteiden edellyttämien kyvykkyyksien rakentamiseksi ja jatkuvaksi kehittämiseksi. EMMA/Asiakkuusprojektiryhmän raportti 12.12.2017.
- 41 Oikeusministeriö 2007: Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeet.
- 42 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaaresta 17.6.2016.
- 43 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 11.7.2018.
- 44 Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa.
- 45 VM 2020: Suositus tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista.
- 46 HE 108/2012 vp.
- 47 Kuluttajaviraston oikeudellista toimintaa (2009) ja Kilpailuviraston toimintaa koskevat arvioinnit (2009) sekä Maaseutuviraston toiminnan arviointi (2016), Elintarviketurvallisuusviraston toiminnallisen tuloksellisuuden arviointi (2011) ja Elintarviketurvallisuusviraston toimintaa koskeva sidosryhmätutkimus (2017).
- 48 Valtioneuvoston kanslia 2018: Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistuksen) arviointi, s. 45, 63–64, 92–93.
- 49 TaVM 9/2012 vp - HE 108/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 50 TEM 2016: Kilpailu- ja kuluttajaviraston arviointi.
- 51 Jo ennen fuusiota ruokaosasto vastasi molempien yhdistettyjen virastojen tulosohjauksesta. Maanmittauslaitoksen tulosohjauksesta vastasi 2016 työjärjestyksen mukaan tieto- ja tutkimustoimiala. Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestys 2012 sekä Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestys 2016.
- 52 KKV:n tilinpäätös 2013.

- 53 EMMA-ohjausryhmän pöytäkirja 5/2018.
- 54 Laki Ruokavirastosta 371/2018.
- 55 EMMA-ohjausryhmä 2/2018, 4/2018, 5/2018, 6/2018.
- 56 Ruokaviraston käsikirja 1.11.2021, Dnro 1328/00.01.02.00.00/2019.
- 57 TEM 2016: Kilpailu- ja kuluttajaviraston arviointi.
- 58 Ruokaviraston käsikirja 1.11.2021, Dnro 1328/00.01.02.00.00/2019.
- 59 EMMA tietohallintoprojektin kokousmuistio 28.3.2017.
- 60 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan VATU-ohjelma.
- 61 Valtiontalouden kehukset vuosille 2014–2017. 27.3.2013, tarkistettu 8.4.2013.
- 62 Maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston välinen tulossopimus 2021–2025.
- 63 Maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston välinen tulossopimus 2019–2023.
- 64 Sofigate. Tuottavuusanalyysi OA1. Luvat ja valvonta loppuraportti 26.2.2019.
- 65 MMM 2008: Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän loppuraportti.
- 66 MMM 2011: Viljelijätukien rationalisointivaihtoehtoja selvittävän työryhmän loppuraportti.
- 67 MMM 2017: Selvitys maataloustuotannon valvonnan kehittämisestä. Työryhmämuistio 2/2017.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi