



Maa- ja metsätalousministeriö/ruokaosasto/maatalousyksikkö

8.4.2018

Yhteenveto viljelijätukijärjestelmien valvonnan kehittämisen työpajasta 11.3.2019

Maa- ja metsätalousministeriö järjesti osana EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) uudistusta viljelijätukien valvonnan kehittämisen työpajan Helsingissä 11.3.2019. Työpajassa oli 45 osallistujaa, jotka edustivat mm. keskus-, alue- ja paikallishallintoa, maatalousyrittäjiä, eläinsuojelujärjestöjä ja neuvoja.

Viljelijätukien valvonnan työpajan tarkoitus oli työstää ja ideoida tulevan rahoituskauden viljelijätukien ja ehdollisuuden valvonta- ja seuraamusjärjestelmää. Tavoitteena oli pohtia, miten tulevilla rahoituskaudella viljelijätukien valvonta tulisi hoitaa niin, että valvonta olisi nykyistä kevyempi viljelijän ja hallinnon kannalta, mutta olisi kuitenkin vielä uskottava ja väärinkäytökset löytävä sekä seuraamuksiltaan oikeudenmukainen ja EU-vaatimukset täyttävä.

Viljelijätuilla tarkoitetaan pinta-alaan ja eläimiin perustuvia tukijärjestelmiä ja ehdollisuudella täydentävät ehdot ja viherryttämistuen korvaavia ilmastoon, ympäristöön, kansanterveyteen, eläinten ja kasvien terveyteen sekä eläinten hyvinvointiin liittyviä perusvaatimuksia.

Työpajan alussa maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston edustajat esittelivät CAP-uudistuksen valmisteluajataulun, EU:n komission asetusehdotusten sisältöä sekä monitorointivalvonnan mahdollisuuksia. Lisäksi ministeriön edustaja kertoi vuonna 2017 tehdyn maataloustuotannon valvonnan kehittämistä koskevan selvityksen toimeenpanosta.

Työpajan osallistajat nostivat esiin työpajan alussa mm. toiveen valvonnan tasapuolisuudesta ja seuraamusten inhimillisyydestä. Lisäksi korostettiin sitä, että mitä vähemmän on tukiehtoja, sitä vähemmän on valvottavaa.

1. Valvontamenetelmät (tukijärjestelmät ja ehdollisuus)

1.1. Alatyöpaja kasvintuotannon valvontamenetelmät

Alatyöpajassa kasvintuotannon valvontamenetelmät työstettiin ja ideoitiin tulevan rahoituskauden pinta-alaperusteisten viljelijätukien ja ehdollisuuden valvontajärjestelmää. Tavoitteena oli pohtia, miten tulevilla rahoituskaudella viljelijätukien valvonta tulisi hoitaa niin, että valvonta olisi nykyistä kevyempi viljelijän ja hallinnon kannalta. Ensimmäinen pyrittiin etsimään korjaustarpeita kysymyksellä, mikä on pielessä nykyisessä valvontajärjestelmässä. Noin neljän henkilön ryhmissä



Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet
Ministry of Agriculture and Forestry



nousi esiin seuraavat haasteet ja myöhemmin ratkaisuehdotukset suurimmiksi katsotuista haasteista:

Nykyisen valvontajärjestelmän haasteet	Ratkaisut CAP27
<p>Järjestelmän monimutkaisuus, vaikeaselkaisuus ja sekavuus</p>	<p>Jos järjestelmä on monimutkainen, sitä ei valvonnalla ratkaista</p> <ul style="list-style-type: none"> • isompia kasvilajiryhmiä • tukityyppien vähentäminen • tukitasojen vähentäminen • <u>tietty toimenpide jokaiselle lohkolle, jolloin on valvottavana tämä toimenpide (esim. niitto), eikä vain pohdittavana, onko lohkolla tehty ”riittävästi”</u> <p>Yksinkertaistaminen kaikilla tasoilla (normit, tulkinnat).</p>
<p>Liikaa tukiehtoja</p>	<p>Tukityyppien ja – tasojen vähentäminen vähentää myös valvonnan tarvetta</p> <ul style="list-style-type: none"> • perustuen ja luonnonhaittakorvauksen yhdistäminen, jos ei rahojen niin ehtojen osalta <p>Tukiehdot koskemaan vain maataloustuotantoa (ei henkilöä)</p> <p>Maataloustuet vain maankäytöltään pelto- maalle. Laiduntamattomien luonnonlaitumien ja -niittyjen tuet sopimusperusteisiksi ja alueet sekä toimenpiteet ennakkohyväksynnän kohteiksi.</p> <p>Tukiehto kohdistuu vain yhteen kohtaan valvontajärjestelmää (kukin ehto vain yhdessä tukijärjestelmässä).</p> <p>Tukiehdolla oltava vaikuttavuutta indikaattoriin (selkeä kytkentä ja tieteellinen näyttö).</p>
<p>Ehtojen tulkinnanvaraisuus</p>	<p>Tarkastajien koulutus ja paikallistuntemus</p> <ul style="list-style-type: none"> • hyväksytään alueellinen erilaisuus • pyritään vähentämään yksittäisten valvojien ratkaisujen eroja.





	<p>Käyttöön kyllä/ei ehtoja</p> <ul style="list-style-type: none"> • esim. ”riittävä” • olisiko mahdollista luoda yhteinen kriteeristö hyvään viljelytapaan (alueittain) • vähennetään mahdollisuutta tulkintaan <ul style="list-style-type: none"> • vähemmän tilakäyntejä, enemmän monitorointia, poistetaan ihmisen tulkinta (tiedostettiin, että ihminen on monitoroinnin määrittelyjen takana ja valvomassa epäselvät tapaukset) <p>Jos ehto tulkinnanvarainen, valvoja valitsee viljelijälle edullisemman vaihtoehdon.</p> <p>Oikeus ratkaisee tulkinnanvaraisuudet.</p> <p>Ei ehtoja, joissa on tulkinnanvaraa ja joita ei pystytä ohjeistamaan.</p> <p>Tähän ei ole ratkaisua, aina jää tulkittavaa.</p>
Pelko järjestelmän monimutkaisuudesta (jäsenmaa, viljelijä).	(Jos monimutkaisuus hyväksytään), valvontaan neuvonnallisuus mukaan.
Otanta ei aina poimi riskitiloja.	
Vesistö- ja valtaojakartasto osittain pielessä.	
Kirjataan asioita useaan eri järjestelmään.	
<p>Seuraamusjärjestelmän epäoikeudenmukaisuus ja monimutkaisuus</p> <p>Sanktioiden suuruus virheen vakavuuteen nähden.</p> <p>RTK:n (Ravinteiden tehostettu käyttö) seuraamusjärjestelmä on monimutkainen (prosenttiseuraamus).</p>	<p>Pitäisi olla vain yksi pinta-alaseuraamusjärjestelmä</p>





1.2. Alatyöpaja eläintuotannon valvontamenetelmät

Alatyöpajassa käsiteltiin kolmea kysymystä. Kustakin kysymyksestä keskusteltiin pienryhmissä, jonka jälkeen ryhmät esittivät näkemyksensä.

Hyvää

- Osaaminen parantunut (valvoja ja valvottava).
- Yhdistetyt valvontakäynnit.
- Yhteiset tietokannat ja -järjestelmät.
- Varhaisvarotusjärjestelmä.

Mitä muutettava

- Tukijärjestelmiä ja niiden ehtoja pitäisi vähentää ja yksinkertaistaa.
- Pelto- ja eläinpuolen sanktiot pitäisi saada erilleen (täydentävät ehdot).
- Päällekkäistä valvontaa on liikaa, eri valvojien kanssa käydään läpi samat asiat.
- Alueelliset erot aiheuttavat ongelmia sekä tuki- että substanssivalvonnoissa.
- Koulutusta ELL ja valvojille että ymmärtävät eläinten käyttäytymismalleja.
- Joustoa rakenteiden mittaamiseen (esim. karsinoiden leveydet).
- Yllätystarkastukset pois (luomu)
- Inhimillisen erehdyksen soveltaminen kattavammaksi.

Valvonnan kehittämisideat

- Paikalla tehtävien valvontojen vähentäminen, monitorointi auttaa
- Ristiintarkastuksilla valvottavissa seikoissa pitäisi olla alhaisemmat seuraamukset. Tuottaja tietää, että virheestä jää varmasti kiinni, joten pelotevaikutusta ei tarvita. Pätee myös monitorointiin.
- Ajatuksia miten muualta saatavaa tietoa voitaisiin hyödyntää valvonnassa.
 - Terveystarkastuskäynnit voisivat vähentää valvontaa -> valvojan käytettävissä oleva tieto
 - Olemassa olevien järjestelmien (meijerit, teurastamot, valvonta- ja muu data) hyödyntäminen esim. riskianalyysin perustana.
 - Eläinten hyvinvoinnin tarkastelu Sikavan tai Nasevan perusteella. Hyvinvointi-indeksi Sikavasta.
 - Tilan kuulumisen laatu- ja eläinhuoltoon tae hyvinvoinnista?
- Etäluettavan sirun kehittäminen / e-merkin pakollisuus. Teurastamot ilmoittaisivat pois-tot tuottajan puolesta.
- Ympäristölupavalvontojen yhdistäminen -> valvottaisiin pelto- ja tai eläinvalvonnan yhteydessä.





2. Valvonnan seuraamukset

2.1. Alatyöpaja tukijärjestelmien seuraamukset

Tukijärjestelmien seuraamukset alatyöpajassa nostettiin esiin seuraavat kuvaukset toimeksiantoon ”millaisissa tilanteissa seuraamuksia ei tulisi käyttää lainkaan (vaan huomautus, korjauskehottus) siten, että se on lakiin kirjoitettavissa ja objektiivisesti sekä tasapuolisesti sovellettavissa”.

Pinta-alaperusteiset toimenpiteet	Eläinperusteiset toimenpiteet
Pienet suojakaistapuutteet (esim. 20%)	Toinen korvamerkki puuttuu useammalta eläimeltä, eläin tunnistettavissa.
Liian kapea piennar.	Karsinan koko, liikaa eläimiä. Korjattavissa käynnin aikana.
Lannanlevitys tehty muutama päivä lokakuun lopun jälkeen. Ei lunta ja maa ei ole jäässä.	
Raivioloikat voisi ilmoittaa ensimmäisenä vuonna tilapäisesti viljelemättömänä (?).	
Lievät asiakirjapuutteet. Asiakirja olemassa, pieniä puutteita.	
Kaikkiin huomautus. Jos rikos, sanktio.	

Alatyöpaja etsi alarajan vastapainoksi ylärajaa seuraamuksille. Ajatuksena oli löytää kriteereitä tilanteille, joissa nykyinen seuraamusjärjestelmä on ok ja toimii tai mitä ovat sellaiset tilanteet, joissa seuraamuksia tulisi pikemminkin kiristää järjestelmän uskottavuuden, veronmaksajien luottamuksen ja tukien oikeudenmukaisen jakautumisen näkökulmasta ja pelotteeksi kielteistä julkisuutta yms. herättävän toimintatavan mukaiselle toiminnalle. Kysymyksen taustalla oli lisäksi komission vaatimus seuraamusten suhteellisuudesta ja pelotevaikutuksesta.

Pinta-alaperusteiset toimenpiteet	Eläinperusteiset toimenpiteet
	<p>Vakavat eläintensuojelurikkomukset</p> <ul style="list-style-type: none"> (Nykyisin kaikissa eläintuissa sama käsittely. Tukea ei makseta, jos tuomittu eläintensuojelurikkomuksesta ja tuomittu eläintenpitokieltoon (tarkastelu eläinlajikohtaisesti). Pelkkä tuomio eläintensuojelurikkomuksesta/-rikoksesta ei aiheuta eläintukien epäämistä; myöskään EHK:ssa). <p>Jos kyseessä eläimiin liittyvä rikos, ei tulisi saada eläintukia.</p>
	Järjestelmän epäoikeudenmukainen hyväksikäyttö pitäisi tukiä.





	<ul style="list-style-type: none"> • Esimerkiksi sika- ja siipikarjatalouden tuotannosta irrotettu <ul style="list-style-type: none"> ○ Eläintiheyttä ei saisi kerryttää vuokraeläimillä, vaan tukirahat oikeisiin kohteisiin ○ Tukiehtojen kiertäminen kuukauden 1. päivän eläinmääräilmoitusten avulla.
Jos lohkot eivät ole peltoa, pinta-alatukia ei näille lohkoille (maankäyttölaji 20 eli luonnonlaidun ja -niitty).	
Sato pitäisi korjata.	
Heinäkasvilohkojen niittovelvoite (ei sadonkorjuu, monitoroitavissa).	
Vakava hukkakaurasaastunta ja(/tai) rikkakasviongelma koko tilalla.	
Joissakin YMP:n toimenpiteissä voisi kiristää seuraamusta (kerääjäkasvit).	
Tukiehtoseuraamukset suhteellisen ok.	
Pinta-alaseuraamukset ok.	
Takautuvat pinta-alaseuraamukset ok.	
RTK pilkottu pieniin osiin. Tämä on johtanut pieniin seuraamuksiin, jotka eivät motivoi ehtojen noudattamiseen.	
Valvonnan estämisestä tukien menetys myös seuraavalta vuodelta (nykyisin kyseiseltä vuodelta).	
Ei kansallisen tason kiristyksiä.	

Lopuksi palattiin vielä **seuraamusten lievennystarpeisiin**. Pohdittiin, onko nykyinen keltaisen kortin – seuraamusjärjestelmä ollut hyvä ja onko sen raja (10 % pinta-alavirhe) ollut sopiva. Onko myös järjestelmään liittyvä toimintatapa, että seuraavasta samasta virheestä menettää aiemman alemman seuraamuksen, kohtuullinen ja oikea toimintatapa?

Osallistujat kannattivat järjestelmän laajentamista ja yhdenmukaistamista muihin pinta-alatuki-järjestelmiin kuin niihin, joissa se on tällä hetkellä mahdollista. Järjestelmään ei tule kuulua järjestelmällistä korjausseurantaa. Keltaisen kortin malli nähtiin tarpeelliseksi myös seuraavan kaltaisissa tilanteissa:

- Kirjalliset dokumentit
- Näytteiden tms. ollessa valtaosin asianmukaisia, mutta muutama on vanhentunut tms.





- Eläinten poistoilmoituksiin => **kaikkiin ilmoituksiin**
 - Vuorokauden vaihtumisesta johtuviin eläinpoistoilmoitusten virheisiin
 - Teurastamokuitin jakautumisesta erillisiin kuitteihin ja tästä johtuviin puuttuviin poistoilmoituksiin toisen kuitin osalta
- Korvamerkkeihin
- EHK:n pienet puutteet (juomakuppi)

2.2. Alatyöpaja ehdollisuuden seuraamukset

Alatyöpajassa pohdittiin aluksi nykyisen täydentävien ehtojen seuraamusjärjestelmän hyviä ja huonoja puolia. Asiaa pohdittiin ensin yksin ja sen jälkeen pienryhmissä.

Nykyisen täydentävien ehtojen seuraamusjärjestelmän hyvät puolet:

- Varhaisvaroitusjärjestelmä koettu hyvänä. Hyvä, että voidaan antaa vain varoitus ilman tukivähennystä. Olisi hyvä jatkaa ehdollisuudessa pienin muutoksin, esim. ei takautuvuutta ja vähemmän yksityiskohtaisuutta.
- Saatu epäkohtia tiloilla korjattua.
- Muistuttaa lainsäädännöstä, toimii kannustimena lainsäädännön noudattamiseen.
- Täydentävien ehtojen seuraamusjärjestelmä pysynyt melko ennallaan jo pitkään.
- Täydentävien ehtojen valvontaa voitu yhdistää tukivalvontojen kanssa.

Nykyisen täydentävien ehtojen seuraamusjärjestelmän huonot puolet:

- Vaatimusten suuri määrä ja niiden tulkinnanvaraisuus
- Kohtuuttomat seuraamukset ja seuraamusten kertaantuminen, pienestä rikkeestä voi tulla 100 %:n seuraamus
- Seuraamukset kaikkiin tukiin riippumatta siitä, onko rike eläin- vai kasvipuolella
- Keskenään eritasoisten ehtojen samanaikainen tarkastelu (tietyn suuruinen seuraamus jollain osa-alueella hyvin pienestä vaatimuksesta ja jollain toisella osa-alueella vastaavan tasoinen seuraamus hyvin laajasta vaatimuksesta)
- Samasta virheestä saa eriarvoisia seuraamuksia (euro- tai %-määrä) riippuen tilan koosta
- Yksittäiset laiminlyönnit korostuvat seuraamuksissa, koska pisteytystä tms. ei käytetä seuraamusten arvioinnissa
- Seuraamuslaskennan monimutkaisuus ja haastavuus
- Päällekkäisyyksiä ehdoissa, vaikuttaa seuraamuksissa
- Rikkeen ja seuraamuksen välillä ei tasapainoa, näkyy molempiin suuntiin
- Huonosti tietoa seuraamuksista





- Tukialueiden seuraamuksissa epätasa-arvoa: AB-tukialueella enemmän EU-tukia, joiden ehtona täydentävät ehdot ovat vs. C-tukialue, jossa enemmän kansallisia tukia, joihin suuri osa täydentävistä ehdoista ei kohdistu. Kansallisissa tuissa lievemmat seuraamukset
- Järjestelmän pirstaleisuus, sekava ja monimutkainen systeemi
- Valvonnassa käytetään uomarekisteriä, joka ei pidä paikkaansa, sitä ei ole tehty tukijärjestelmää varten.
- Seuraamusten perustelut käsittämätöntä viranomaiskieltä, tukineuvojakaan ei ymmärrä
- Valvonnan laajentaminen yhdestä havaitusta puutteesta koko vaatimuskirjoon (Toim. huom. nykyisin ei laajennusta kaikkien täydentävien ehtojen vaatimusten tarkastamiseen)

Seuraavaksi alatyöpajassa pohdittiin sitä, milloin ehdollisuuden vaatimusten laiminlyönnistä tulisi antaa varhaisvaroitusta ilman tukivähennystä ja toisaalta sitä, milloin ehdollisuuden vaatimuksen laiminlyönnissä tulisi määrätä erittäin merkittävä tukivähennys.

Milloin ehdollisuuden vaatimusten laiminlyönnistä tulisi antaa varhaisvaroitusta ilman tukivähennystä?

- Puutteet, jotka eivät vaaranna ruokaturvallisuutta
- Puutteet, jotka eivät vaaranna vakavasti eläinten hyvinvointia
- Eläinten jäljitettävyyden ei ole "oikeasti" vaarantunut eläinten merkinnän ja rekisteröinnin puutteen vuoksi tai eläinten hyvinvointi ei ole "oikeasti" vaarantunut, samoin suoja-kaista- ja piennarpuutteissa
- Poikkeamat, joista ei todennettua haittaa, vaaraa tms.
- Kokonaistuotantoon nähden hyvin pienimerkityksinen laiminlyönti (laajuus 0)
- Asiat, jotka helposti korjattavissa kohtuullisessa ajassa, kuten
 - o lohkokirjanpidon puute
 - o tilavaatimuksen puute eläimillä
 - o tilapäinen eläimen likaisuus – ei kuitenkaan lantapanssari
- Pienet puutteet, joilla ei vaikutusta tavoiteltavaan asiaan
 - o pienet kirjanpidon puutteet
 - o heti korjattavat asiat
 - o uudet säädökset
 - o yksittäiset korvamerkit
- Eläinten hyvinvointia vaarantamattomat virheet, kuten
 - o rekisterivirheet
 - o ilmoitusvirheet
 - o kesän "likaiset" siat





Milloin ehdollisuuden vaatimusten laiminlyönnistä tulisi määrätä erittäin merkittävä tukivähennys?

- Tahallisuus ja tuottamuksellisuus – riittävä haarukka tarvitaan
- Räikeä, pitkäaikainen, mittakaavaltaan laaja rike
- Tukipetos, esim. väärennetty kirjanpito
- Jatkuva laiminlyönti – ei lieventäviä seikkoja
- Eläinten hyvinvoinnin laiminlyönti
 - o nälkiintyneitä
 - o kuolleita
 - o sairaita, hoitamattomia eläimiä
 - o lantapanssari
 - o kytketyt vasikat
 - o ei kuiviketta
- Eläinten hyvinvointia vakavasti vaarantavat rikkeet
- ”Oikeisiin” eläinten hyvinvointitapauksiin pitäisi pystyä nopeammin puuttumaan substanssilainsäädännön valvonnassa eli kunnan rapsut substanssipuolelta
- Rekistereistä puuttuvia eläimiä
- Kriittiset hygieniapuutteet (erittäin likaista)
- Lääkitsemisen epäselvyydet - epämääräinen lääkevarasto
- Vakavat ympäristörikkomukset
- Kasvinsuojeluaainerikkomukset, käytetty ei hyväksytyjä aineita
- Hukkakauran keräämisen pidempiaikainen laiminlyönti ja muut vastaavat tapaukset
- Vesistöjen turmeleminen
- Törkeät vesiensuojelu- ja ympäristörikkomukset

Lisäksi tähän alatyöpajaan osallistuvilta kysyttiin, mitä mieltä he ovat siitä, tulisiko muissa valvonnoissa kuin ehdollisuuden valvonnoissa havaituista ehdollisuuden vaatimusten laiminlyönneistä määrätä ehdollisuuden seuraamukset? Puolet vastaajista vastasi kyllä ja puolet ei. Tosin osa sanoi jälkikäteen ymmärtäneensä kysymyksen väärin.





3. Alatyöpajojen tulosten esittely

Alatyöpajojen vetäjät esittelivät työn tulokset. Keskustelussa nostettiin esiin seuraavaa:

- Tukilaskennan tulisi hoitaa seuraamukset suoraan, ei enää koordinoitua
- Eläinten hyvinvointi ei korjaannu toistuvuuden ja tahallisuuden seuraamuksilla; ongelmat tilalla tulisi hoitaa aiemmin ja muulla tavoin
- Täydentävien ehtojen tahallisuus ollut toimivampi aluehallintovirastojen näkökulmasta kuin rikosoikeudellinen tahallisuuden toteennäyttö

4. Vapaa sana –terveiset

Työpajan seinällä olevaan paperiin yksi osallistuja oli ehdottanut seuraavaa:

- Peltolohkokisterin hehtaarit- ja kasvitiedot yhteiskäyttöön luomuvälvonnassa – ei enää ELMO:a

5. Loppukeskustelu

- Jos uusi tukia saanut eläinsuoja on hyväksytty karsinamitoituksin, niin sen pitäisi samalla riittää eläinpuolen tukivaatimuksiin
- Pinta-aloissa mentävä samoin aloin koko tukikausi, ellei oikeita muutoksia tehty
- Tukiehdot niin, että ovat valvottavissa
- Ei kirjanpitoa vain valvontaa varten, vastattava tekemistä
- Monitorointiin resursseja tarpeeksi, juridiset perusteet selvitettävä
- Sadonkorjuuta ei voi valvoa
- Valvonta ei saa kuormittaa viljelijää eikä hallintoa
- monitorointi: analysoitava, miten vaikuttaa resursseihin sekä juridisesti (riittävät perustelut) ja päätöksentekoon
- Pystytäänkö vaatimuksia yksinkertaistamaan? Vain sellaisia vaatimuksia, joita pystytään oikeasti valvomaan. Kynä ei ole oikea keino ehtojen täyttämiseen, koska se ei vastaa sitä, mitä pellolla tehdään.

