

Maa- ja metsätalousministeriö

Tarkastuskertomus 4/2013 Maatalouden tukihallinto

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Maatalouden tukihallinnon toimintaan vaikuttavat sekä kansalliset päätökset että EU:n maatalouspolitiikka. Jälkiseurannassa selvitettiin, onko tukihallinnon rakenteessa tapahtunut muutoksia tai onko muutoshankkeita vireillä. Muutoshankkeissa seurattiin maataloushallinnon lisäksi myös yleistä kuntarakenteen kehitystä, koska sillä voi olla suuri merkitys nykyisille yhteistyöalueille. Maatalouspolitiikan osalta selvitettiin pääpiirteisesti, onko uuden tukikauden politiikka hallinnollisesti yksinkertaisempaa vai monimutkaisempaa kuin edellisen kauden politiikka.

Lisäksi jälkiseurannassa selvitettiin,

- onko maatalouden tukihallinnon kustannuksista alettu kerätä kootusti tietoa?
- onko tukien hakeminen ja päätöksenteko muuttunut kokonaan sähköiseksi?
- miten hallinto ja hallinnollinen taakka on huomioitu maatalouspolitiikan tavoitteissa?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyyntö maa- ja metsätalousministeriölle. Selvityspyyntö sisälsi jälkiseurantasuunnitelman kysymykset, joiden lisäksi ministeriöltä kysyttiin yleisemmin maatalouden tukihallinnon tulevaisuuden kehittämissuunnista. Ministeriö vastasi 18.5.2016 (781/00.05.03/2016) esitettyihin kysymyksiin. Aihe liittyy keskeisesti hallinnonalan toimintaan ja sen vuoksi se on ollut tarkastusviraston seurannan kohteena muutoinkin.

2 Jälkiseurannan havainnot

Maatalouden tukihallinto ei ole yksinkertaistunut

Tarkastuksessa tuotiin esiin, että tukihallinnon toiminnan ja kustannusten kannalta merkittävin asia on Suomen harjoittama maatalouspolitiikka, jossa tavoitellaan maatalouden säilyttämistä ja ylläpitoa käytännössä koko maassa lähes entisessä laajuudessa. Tämän vuoksi Suomi on pyrkinyt hyödyntämään EU:n mahdollistamia keinoja mahdollisimman laajasti. Seurauksena on ollut hyvin monimutkainen ja raskas tukijärjestelmä, joka on johtanut raskaaseen tukihallintoon.

EU:n uusi ohjelmakausi 2014–20 ei ole tuonut juurikaan muutoksia Suomen harjoittaman maatalouspolitiikan monimutkaisuuteen. Uudella ohjelmakaudella tukihallinnossa on ollut suuria vaikeuksia myös tukimaksujen toteuttamisessa. Ongelmat ovat johtuneet uuteen ohjelmakauteen liittyvien uusien ehtojen sovittamisesta tietojärjestelmiin ja kansallisten tietojärjestelmien toteutuksen vaikeuksista Maaseutuvirastossa. Maa- ja metsätalousministeriö on ongelmien vuoksi ottanut Maaseutuviraston

tiukempaan ohjaukseensa ja perustanut virastoon hankejohtajan viran. Hankejohtajan tehtävänä on ratkaista maksatuksiin liittyvät tietojärjestelmäongelmat.

Maakuntahallinnon kehittäminen tulee vaikuttamaan myös maatalouden tukihallintoon. Hallitusohjelman liitteeseen 6 on kirjattu, että maataloushallinto muutetaan kolmiportaiseksi, nykyisen neliportaisen sijaan. Tällä hetkellä näyttää siltä, että aiemmin kuntien tai ELY-keskusten vastuulla olevat tehtävät siirtyvät maakuntaan. Vuonna 2012 perustetut 61 kuntien yhteistoiminta-alueita tullaan siis lakkauttamaan maakuntahallinnon myötä. Maakuntia perustettaneen 18, kun nykyisin ELY-keskuksia on 15. Yhden hallintoportaan vähentäminen on myös tarkastuskertomuksessa esitetty kehittämisehdotus.

Tukihallinnon kokonaiskustannusten seuranta on alkamassa

Tarkastuksessa havaittiin, että hajaantuneesta ja moniportaisesta tukihallinnosta ei kootusti kerätä kustannustietoja. Tämä vaikeuttaa kustannusten seurantaa ja johtaa helposti kehittämistoimissa osatavoitteen sijaan, koska jokainen toimija on kiinnostunut lähinnä omista kustannuksistaan, eikä kokonaisuuden seurantaa tältä osin ole.

Maatalouden tukihallinnon kustannuksista ei edelleenkään kerätä kootusti kustannustietoja. Valtionhallinnon osalta tietoja kerätään KIEKU-järjestelmässä 1.4.2016 alkaen (Maaseutuvirasto 1.1.2015 ja ELY-keskukset 1.4.2016 alkaen). Kuntien osalta Maaseutuvirasto käynnisti 2014 kyselyyn perustuvan työajanseurantatietojen keräämisen. Tavoitteena on saada tietoja vuodesta 2015 lähtien.

Sähköinen asiointi on lisääntynyt

Tarkastuksessa yhdeksi mahdolliseksi kehittämiskohteeksi nähtiin tukihallinnon prosessien sähköistämisen. Tukien hakeminen paperilomakkeilla kokonaisuutena hankalaa ja aikaa vievää. Tarkastuksen aikana myös arkistointi hallinnossa toteutettiin paperisena, koska EU:n säädösten tulkittiin vaativan sitä.

Sähköinen asiointi on tarkastuksen jälkeen edelleen lisääntynyt, mutta se ei ole täysin kattavaa. Vuoden 2015 tukihaussa sähköisen hakemuksen jätti noin 86 prosenttia viljelijöistä. Asiaan vaikuttaa eduskunnan kannanotto, jonka mukaan paperinen hakumahdollisuus on säilytettävä. Maaseutuvirasto on tehnyt sähköisen asioinnin hyvin sujuvaksi ja kaikki täysin ammattimaisesti maataloutta harjoittavat käyttävät sitä. Myös hanketukien sähköisten palveluiden kehittyminen on ollut nopeaa. Tukihallinnon sähköinen arkistointi on otettu käyttöön. Se mahdollistaa paperittoman hakemusten käsittelyprosessin.

Hallinnollinen taakka ei ole vähentynyt

Tarkastuksessa yhdeksi merkittäväksi kustannukseksi havaittiin maatalouden tukihallinnon aiheuttama hallinnollinen taakka.

Hallinnollinen taakka huomioidaan maatalouspolitiikassa lähinnä retorisella tasolla. Käytännössä muut tavoitteet menevät sen ohi. Tukien maksimaalinen hyväksikäyttö ja nykytilan säilyttäminen Suomen eri osien välillä maatalouden harjoittamisessa ratkaisevat tukipolitiikan sisällön ja sen myötä tukihallinnon toimintaympäristön. Selvityksessään maa- ja metsätalousministeriö tuo myös asian ilmi. Erityisesti viherryttämistoimenpiteiden ottaminen EU:n kokonaan rahoitamiin tukiin on lisännyt hallinnollista taakkaa. Ministeriö on pyrkinyt yhdenmukaistamaan kansallisia vaatimuksia ja pidättäytymään kansallisten lisävaatimusten säätämisestä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa havaittiin, että Suomen maatalouden tukihallinto on poikkeuksellisen monimutkainen ja raskas myös hallinnollisen taakan näkökulmasta. Ongelma johtuu Suomen harjoittamasta maatalouspolitiikasta ja EU:n vaatimuksista tämän kaltaiselle tukia maksimoivalle politiikalle. Jälkiseurannassa ei havaittu, että maatalouden tukihallinto tai tukipolitiikka olisi yksinkertaistunut. Ongelmat jatkuvat myös ohjelmakaudella 2014–20. Maakuntahallinnon uudistamisen myötä näyttäisi hallinnon portaiden väheneminen neljästä kolmeen todennäköiseltä.

Maatalouden tukipolitiikka ja tukihallinto on siinä määrin merkittävä asiakokonaisuus, että tarkastusvirasto seuraa kehitystä jatkossakin tavanomaisen hallinnonalaseurannan ja tarkastussuunnittelun puitteissa. Tämän tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Tuloksellisuustarkastusneuvos

Visa Paajanen