



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Maatalouden tukihallinto

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 4/2013



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Maatalouden tukihallinto

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-238-1 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2013

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 51/54/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen maatalouden tukihallintoa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

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

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2016.

Helsingissä 25. päivänä kesäkuuta 2013

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen

Tarkastuksen tekijät:

Tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen

Johtava tilintarkastaja Jari Siirola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

maa- ja metsätalousministeriö

Asiasanat:

maaseutuhallinto, maataloushallinto, maatalouspolitiikka, maaseutu-
virasto, ELY-keskus, maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alue

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	12
2.1 Suomen maataloustukien hallinto	12
2.1.1 Suomen maataloustuki osana EU:n maatalouspolitiikkaa	12
2.1.2 Maatalouden tukihallinnon rakenne	15
2.1.3 Tukihallinnon kehittäminen	17
2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit	19
2.3 Tarkastuksen rajaukset	22
3 Tarkastushavainnot	23
3.1 Tukihallinnon ohjaus	23
3.1.1 Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan soveltaminen	23
3.1.2 Suomen maatalouspolitiikan tavoitteet ja tukihallinto	32
3.1.3 Suomen kansallinen maataloushallinto	33
3.2 Tukihallinnon kustannukset ja niiden kohdentuminen	38
3.2.1 Tukihallinnon kustannukset	38
3.2.2 Kuntien yleinen valtionosuus	40
3.3 Tukihallinnon toiminta laillisuusnäkökulmasta	42
4 Tarkastusviraston kannanotot	45
Lähteet	47
Liitteet	51

Maatalouden tukihallinto

Maataloustukien hallinnointia on pidetty raskaana sekä viljelijöiden piirissä, Euroopan unionin jäsenmaiden hallinnoissa ja Euroopan unionin hallintoelimissä. Kansallisella tasolla ja Euroopan unionissa on ollut viime vuosina runsaasti toimia hallinnon yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen taakan keventämiseksi. Suomessa maataloustukien hallintoon kuluu karkeasti arvioiden noin 60 miljoonaa euroa vuodessa, tästä noin kolmannes kohdistuu kunnille ja loput suoraan valtiolle. Hallinnon kustannuksia ei kuitenkaan seurata siten, että tarkan arvion tekeminen olisi mahdollista. Viljelijöille aiheutuvan hallinnollisen taakan suuruudesta ei ole arviota.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, toimiiko maatalouden tukihallinto tehokkaasti ja lainmukaisesti. Maatalouden tukihallinnon toiminnan tehokkuuden arviointi osoittautui tarkastuksessa vaikeaksi. Tarkastuksen perusteella tukihallinnon tehokkuus ei ole edes ollut Suomen maatalouspolitiikassa erityisen keskeisenä tavoitteena. Tavoitteissa on korostunut enemminkin maataloustuotannon säilyttäminen koko maassa ja EU:n maataloustukien mahdollisimman suuri hyödyntäminen tässä. Käytännössä maataloustukipolitiikassa on ollut pyrkimys vallitsevan tilanteen ylläpitämiseen. Maatalouspolitiikan muutoksissa on pyritty huomioimaan eri alueet ja tuotantosuunnat niin, että muutokset tuotannossa olisivat vähäiset. Näistä seikoista johtuen tuet, tukitasot ja tukialueet ovat muodostuneet hyvin monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Näin muodostunut hallinnon toimintaympäristö on vaikeuttanut sen järjestämistä tehokkaaksi.

Rakenteeltaan maatalouden tukihallinto on Suomessa poikkeuksellinen. Suomessa hallinnon portaita on neljä, kun useimmissa vertailukelpoisissa maissa hallinnon tasoja on vain kaksi tai enintään kolme. Lisäksi aluehallinnon osalta maatalouden tukihallinto toimii työ- ja elinkeinoministeriön alaisissa ELY-keskuksissa. Suomessa historiallisista syistä hallintoon osallistuvat paikallistasolla myös kunnat. Kunnat säilyivät osana hallintoa myös viimeisimmässä vuoden 2012 uudistuksessa. Uudistuksessa kuitenkin velvoitettiin kunnat yhteistoimintaan ja ne muodostivat 61 paikallishallinnon yhteistoiminta-alueita. Kansallisen hallinnon monimutkaisuuden vuoksi kokonaisuuden ohjaus on vaikeaa. Kuvaavaa on, että edes kokonaiskustannuksia ei seurata.

Euroopan unionissa harjoitetaan yhteistä maatalouspolitiikkaa. Yhteinen maatalouspolitiikka muodostuu kompromissien kautta ja niiden saavuttamiseksi joudutaan usein monimutkaistamaan järjestelmää, jotta hyväksyttävään ratkaisuun päästään. Euroopan unionissa maatalouspolitiikan toi-

meenpano tapahtuu kansallisten järjestelmien avulla ja siihen kohdistuva Euroopan unionin ohjaus on tarkastus- ja valvontapainotteista. Tämä on johtanut siihen, että säädöksissä ja toimenpiteissä pyritään huomioimaan asioiden tarkastettavuus eikä toimenpiteiden vaikuttavuus. Koska EU:n sanktiojärjestelmä rahoitusoikaisujen muodossa on hyvin tehokas, jäsenvaltiot joutuvat sopeutumaan tarkastuspainotteisuuteen. Tilivelvollisuuden toteutumisen näkökulmasta tilanne ei ole hyvä, tarkastustoiminnalla varmistetaan lähinnä sitä, että tuensaajat olisivat tasavertaisessa asemassa. Tukien vaikuttavuuden varmistaminen jää taka-alalle.

Tarkastuksessa havaittiin, että vaikeasta toimintaympäristöstä huolimatta maatalouden tukihallinnon laillisuuden taso on ollut Suomessa hyvä. Merkittäviin rahoitusoikaisuihin johtaneita virheitä ei ole ollut. Tältä osin järjestelmä toimii hyvin.

Maatalouden tukihallinnon monimutkaisuus ja hallinnon taakka on tunnistettu ongelmaksi jo pitkän aikaa. Tarkastuksen perusteella yksittäisillä kehittämistoimilla saatavat hyödyt eivät kuitenkaan tässä monimutkaisessa toimintaympäristössä tule olemaan kovin merkittäviä. Merkittäviä tehostamishyötyjä voisi olla saatavissa, jos hallinnon rakenteita yksinkertaistettaisiin. Hallinnollisen taakan vähentämisen kannalta merkittävin tekijä olisi kuitenkin tukijärjestelmän yksinkertaistaminen. Tämä kuitenkin merkitsisi samalla nykyisen maatalouspolitiikan säilyttämisen ja ylläpitötoimiteista tinkimistä.

Stöd till jordbruket

Förvaltningen av stöden till jordbruket har betraktats som tungrodd av både odlarna, förvaltningarna i Europeiska unionens medlemsländer och i Europeiska unionens förvaltningsorgan. På nationell nivå och i Europeiska unionen har man på senare år vidtagit ett stort antal åtgärder för att förenkla förvaltningen och göra den administrativa bördan lättare. I Finland åtgår för förvaltning av stöden till jordbruket grovt uppskattat ca 60 miljoner euro per år, av detta hänför sig ca en tredjedel till kommunerna och återstoden direkt till staten. Kostnaderna för förvaltningen följs emellertid inte upp så, att det vore möjligt att göra en exakt uppskattning. Av volymen för den administrativa börda som orsakas odlarna finns ingen uppskattning.

Huvudfrågan vid revisionen var, om förvaltningen för stöd till jordbruket fungerar effektivt och lagenligt. Att uppskatta effektiviteten i förvaltningen av stöd till jordbruket visade sig vid revisionen vara svårt. På basis av revisionen har effektiviteten i stödförvaltningen inte ens varit något särskilt centralt mål i den finländska jordbrukspolitiken. I målsättningarna har mera betonats att bevara jordbruksproduktionen i hela landet och att jordbruksstöden från Europeiska unionen ska utnyttjas så mycket som möjligt för detta. I praktiken har stödpolitiken strävat efter att upprätthålla den rådande situationen i jordbruksproduktionen. Vid ändringar av jordbrukspolitiken har man gått in för att beakta olika regioner och produktionsinriktningar så, att förändringarna i produktionen ska vara små. Av dessa orsaker har jordbruksstöden, stödnivåerna och stödregionerna blivit en synnerligen komplicerad helhet. Den verksamhetsmiljö för förvaltningen som sålunda uppstått har gjort det svårare att organisera den effektivt.

Till sin struktur är förvaltningen av stöd till jordbruket exceptionell i Finland. I Finland finns en förvaltning i fyra steg, medan det i de flesta jämförbara länder finns endast två eller högst tre nivåer i förvaltningen. Dessutom fungerar i fråga om förvaltningen på det regionala planet förvaltningen av stöd till jordbruket vid NTM-centralerna som är underställda arbets- och näringsministeriet. Av historiska skäl deltar på det lokala planet också kommunerna i förvaltningen. Kommunerna kvarstod som en del av förvaltningen också i den senaste reformen av år 2012. Med reformen förpliktades kommunerna emellertid till samarbete och de bildade 61 samarbetsområden för den lokala förvaltningen. På grund av komplexiteten i den nationella förvaltningen är det svårt att styra helheten. Beskrivande är, att inte ens de totala kostnaderna följs med.

I Europeiska unionen bedrivs en gemensam jordbrukspolitik. Den gemensamma jordbrukspolitiken utformas genom kompromisser och för att uppnå dem måste man ofta göra systemet mer komplicerat för att komma fram till ett avgörande som blir accepterat. I Europeiska unionen verkställs jordbrukspolitiken med hjälp av de nationella systemen och Europeiska unionens styrning av den är övervaknings- och inspektionsbetonad. Detta har lett till att man i författningar och åtgärder strävar efter att beakta hur saker kan inspekteras och inte åtgärdernas effekter. Eftersom Europeiska unionens sanktionssystem i form av finansieringstillrättaläggelser är mycket effektivt, blir medlemsländerna tvungna att anpassa sig till inspektionsbetoningen. Ur synvinkeln för uppfyllande av redovisningsskyldigheten är situationen inte god, med inspektionsverksamheten säkerställs närmast att stödmottagarna är i jämlik ställning. Att säkerställa stödets effekter hamnar i bakgrunden.

Vid revisionen observerades, att trots den besvärliga verksamhetsomgivningen har nivån för lagenligheten i förvaltningen av stöd till jordbruket varit god i Finland. Fel som lett till betydande tillrättaläggelser av finansieringen har inte förekommit. Till denna del fungerar systemet väl.

Komplexiteten i förvaltningen av stöd till jordbruket och den administrativa bördan har en längre tid konstaterats vara ett problem. Enligt revisionen kommer de nyttor som kan fås med enskilda utvecklingsåtgärder emellertid i den komplexa verksamhetsomgivningen inte att vara särskilt betydande. Betydande effektiviseringsnytta kunde uppnås om förvaltningens strukturer förenklas. Med tanke på minskande av den administrativa bördan vore den viktigaste faktorn att förenkla stödsystemet. Detta skulle emellertid samtidigt innebära att man gör avkall på den nuvarande jordbrukspolitikens målsättningar att bevara och upprätthålla produktionen.

1 Johdanto

Maataloustukien hallinnointia on pidetty raskaana sekä viljelijöiden piirissä, Euroopan unionin jäsenmaiden hallinnoissa ja myös Euroopan unionin omissa hallintoelimissä. Euroopan unionissa on ollut viime vuosina runsaasti toimia hallinnon yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen taakan keventämiseksi. Myös uutta ohjelmakautta suunniteltaessa asia on ollut yhtenä keskeisenä kehittämiskohteena. Suomessa hallinto on pyrkinyt yksinkertaistamaan tuki- ja valvontajärjestelmiä useammassa eri yhteydessä. Viljelijät taas ovat kokeneet järjestelmät ja varsinkin tukien valvonnan byrokraattisiksi ja hallinnollista taakkaa aiheuttaviksi.

Kansallinen maatalouden tukihallinto on järjestetty 4-portaiseksi. Kansallisesti tukihallinto koostuu maa- ja metsätalousministeriöstä, Maaseutuvirastosta, ELY-keskuksista ja kuntien tai kuntien muodostamien yhteistoiminta-alueiden maaseutuviranomaisista. Viides porras muodostuu lisäksi EU:n päätöksentekoelemistä. Kansallisesti keskeinen toimija, maksajavirastona toimiva Maaseutuvirasto on perustettu vuonna 2007 ja samalla on alueellistettu aiemmin ministeriössä olleita toimintoja. Maaseutuviraston alueellistaminen Seinäjoelle saatiin päätökseen vuoden 2011 lopussa. Tukihallinnon asiakaspalvelu taas on merkittävältä osin ulkoistettu kunnille. Kuntien maaseutusihteereiden toiminta koottiin noin 60 yhteistyöalueeksi.

Tukihallinnon välitön julkistaloudellinen merkitys ei ole kovin suuri. Kokonaiskustannus jää noin 60 miljoonaan euroon ja siitäkin merkittävän osan maksavat kunnat. Välillisesti tukihallinnolla on suurempi merkitys. Tukihallinto mahdollistaa maataloustuen jakamisen, tuen määrä on noin 2 miljardia euroa vuodessa. Tukihallinnon toimintaan sisältyy myös merkittävä riski EU:n maataloustuen osalta. Jos hallinnon katsotaan toimineen virheellisesti, EU voi periä takaisin jo myönnettyjä tukia. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa on ollut merkittäviä rahoituskorjaustapauksia.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Suomen maataloustukien hallinto

2.1.1 Suomen maataloustuki osana EU:n maatalouspolitiikkaa

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka

Yhteinen maatalouspolitiikka (Common Agricultural Policy, CAP suomeksi myös YMP) on ollut Euroopan unionin keskeisin yhteinen politiikan ala yli neljäkymmenen vuoden ajan. Se on harvoja alueita, joissa on edetty yhteiseen tukipolitiikkaan. Tämän vuoksi maatalouspolitiikan osuus unionin budjetista onkin erittäin suuri, runsaat 40 prosenttia.¹ Alkuvaiheessa maatalouspolitiikalla pyrittiin turvaamaan ruuan riittävyys ja tätä tehtiin subventoimalla tuotantoa ylläpitämällä tullipolitiikan avulla maailmanmarkkinahintoja korkeampia tuottaja- ja markkinahintoja. Aiempi politiikka oli sinänsä tehokasta ja johti sen vuoksi ylituotantongelmaan. Nykyisin maatalouspolitiikan tavoitteena onkin ruuan riittävyyden turvaamisen ohella myös varmistaa ruuantuotannon turvallisuutta ja laatua, edistää maaseudun elinvoimaisuutta ja huolehtia toiminnan ympäristöystävällisyydestä. Maataloustuissa on siirrytty enenevässä määrin tuotantoon sitomattomiin tukiin ja hintataso määräytyy maailmanmarkkinoiden perusteella.

Unionin maatalouspolitiikka rahoitetaan kahdesta unionin budjetin sisäisestä rahastosta. Euroopan maataloustukirahastosta maksetaan suorat viljelijätuet sekä maataloustuotemarkkinoita tasapainottavat tuet. Euroopan maaseuturahasto puolestaan rahoittaa jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmia.

Vuonna 2011 maataloustukirahaston osuus unionin 141,9 miljardin euron kokonaisbudjetista oli 42,9 miljardia euroa (30,2 %) ja Maaseuturahaston osuus 15,7 miljardia euroa (11,1 %).²

¹ Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2011.

² EU talousarvio vuodelle 2011.

Euroopan unionissa harjoitetaan yhteistä maatalouspolitiikkaa. Siitä huolimatta jäsenmailla on aina myös omia maatalouspoliittisia tavoitteita ja kokonaisuus on aina jonkinlainen kompromissi eri jäsenmaiden tavoitteiden välillä.

Suomalaisen maataloustuotannon lähtökohtana ovat olleet ruokahuollon omavaraisuus ja huoltovarmuus sekä kannattavan maatalouden merkitys maaseudun elinvoimaisuuden turvaamisessa.

Ruokahuollon omavaraisuus edellyttää, että Suomessa tuotetaan kansallisen ruokahuollon keskeisiä elintarvikkeita ja tuotanto vastaa myös määrällisesti merkittävää osaa kansallisesta tarpeesta. Lisäksi edellytyksenä on, että maataloustuotannon laajuus varmistaa osaamisen, jolla kansallinen elintarviketuotanto on turvattu myös äärimmäisissä poikkeusoloissa. Tämä maataloustuotannon perustava lähtökohta on pitkällä aikavälillä hidastanut merkittävästi kansallisen maataloustuotannon rakenteen muuttumista. Vielä 1980-luvulla suomalainen maatalous perustui pientiloihin, joilla kullakin tuotettiin useita eri tuotteita, niin lihaa, maitoa kuin viljaa. Kuitenkin tilakoon kasvua ja tuotannon erikoistumista on tapahtunut 1960-luvulta lähtien.

Toisin kuin ennakkoon arvioitiin, Suomen liittyminen Euroopan unioniin toi tullessaan vain vähäisiä painotuksen muutoksia eri tuotantosuuntien ja niiden tukien välillä. Jäsenyyden rakenteelliset vaikutukset maatalouteen jäivät varsin vähäisiksi. Ainoastaan joissain tuotantosuunnissa, kuten sika- ja kanataloudessa, rakennekehitys nopeutui EU-jäsenyyden myötä.

Tuotannon laajamittainen automatisointi ja koneellistuminen ovat murtaneet perheviljelmäkeskeisen maataloustuotannon tradition ja muokanneet suomalaista maatalousrakennetta ja toimintamallia. Tuotannon erikoistumisen ohella muutoksen keskeisimpiä piirteitä ovat muun muassa siirtyminen osakkuus- ja yhtiömuotoon sekä lisääntyvä tuotantopanosten hankkiminen tilan ulkopuolelta.

Aluekehityksen näkökulmasta maa- ja metsätalouden peruselinkeinot ovat edelleen maaseudun elinvoimaisuudelle merkittäviä, vaikka maataloustuotannon työllistävä vaikutus onkin vähentynyt tuottavuuden kasvun myötä.

Euroopan unionin jäsenmaissa maatalouden strateginen lähtökohta vaihtelee merkittävästi. Toisin kuin Suomessa, joissain läntisen Keski-Euroopan maissa maatalous on tuotannon ala muiden joukossa. Esimerkiksi Tanska tuottaa kansalliseen kulutukseen nähden kymmenkertaisen määrän sianlihaa. Maataloustuotannon lähtökohtana on siellä tehokkuus ja tuottavuus. Kannattava maatalous tuo Tanskaan vientituloa, jolla tuodaan

maahan muun muassa maataloustuotteita, joiden tuotanto Tanskassa ei ole yhtä kannattavaa. Myös Alankomaat³ ja Iso-Britannia näkevät maatalouden lähinnä yhtenä tuotannonalana muiden joukossa.

Maatalouden tuet Suomessa

Vuonna 2011 viljelijätuilla Suomen maataloutta tuettiin yhteensä 1,9 miljardilla eurolla. Tuki koostui peltokasvien ja kotieläinten ns. CAP-tulotuesta (534 milj. €), epäsuotuisien maatalousalueiden luonnonhaittakorvauksesta (425 milj. €) ja ympäristötuesta (352 milj. €). CAP-tulotuet liittyvät kiinteästi yhteisen maatalouspolitiikan markkinajärjestelmien toimintaan ja ne rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n budjetista. Luonnonhaittakorvauksesta ja ympäristötuesta EU maksaa runsaan neljänneksen ja loppuosa maksetaan kansallisista varoista.

EU:n osittain tai kokonaan rahoittaman tuen lisäksi suomalaisille maataloilille maksettiin vuonna 2011 kansallista tukea yhteensä noin 552 miljoonaa euroa. Kansallinen tuki koostui pohjoisesta tuesta (335 milj. €), Etelä-Suomen kansallisesta tuesta (84 milj. €), luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta (119 milj. €) ja eräistä muista kansallisista tukimuodoista (23 milj. €).

Tarkasteltaessa EU:lle notifioidun kansallisen maataloustuen määrää Suomi on Ranskan jälkeen EU:n toiseksi suurin kansallisen tuen maksaja. Vuonna 2011 EU:n komissiolle raportoitu kansallisista varoista maksettu tuki oli 1 189 miljoonaa euroa⁴.

Maatalouden tukien kokonaisuus on hyvin monimutkainen. Tuista osa on EU:n kokonaan maksamia, osassa on tämän lisäksi kansallista rahoitusta ja osa on kokonaan kansallisesti maksettuja. Monimutkaisuutta lisää se, että tukien kohdentamiseksi Suomi on jaettu seitsemään eri tukialueeseen. Tukialueilla tuen määrä vaihtelee ja tukiehdossakin voi olla vaihtelua. Euroopan tilintarkastustuomioistuimessa arvioitiin suomalaisen tukihakemuksen olevan EU:n monimutkaisin, jo sivumäärältään se on kaksinkertainen verrattuna useimpiin muihin maihin⁵.

³ *Tarkastushaastattelu 27.4.2012, Alankomaiden talouden, maatalouden ja innovaatioiden ministeriö.*

⁴ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html.

⁵ *Haastattelu 11.12.2011.*

2.1.2 Maatalouden tukihallinnon rakenne

Maatalouden kansallinen tukihallinto on Suomessa organisoitu neliportaiseksi. Hallinnon tasoja on enemmän kuin useimmissa muissa Euroopan unionin maissa, yleensä portaita on kaksi tai kolme. Esimerkiksi Tanskassa ja Virossa on hallinto keskitetty kahteen portaaseen, politiikan valmistelusta vastaavaan elintarvikeministeriöön ja kaikista täytäntöönpanotehtävistä vastaavaan maatalous- ja kalastusvirastoon. Suomen maataloushallinnon rakenteeseen vaikuttavat historialliset tekijät ja lisäksi itse maatalouden harjoittamisen jakautuminen lähes koko Suomen alueelle.

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö ja sen ruokaosasto vastaa maatalouspolitiikan kansallisesta valmistelusta ja toimeenpanosta⁶. EU:ssa tästä kokonaisvastuussa olevasta toimijasta käytetään nimitystä toimivaltainen viranomainen. Ministeriö edustaa pääsääntöisesti Suomea myös EU:n maatalouspolitiikan valmistelussa. Ministeriön tehtäviin kuuluu siten toimeenpanon, maksajavirasto- ja hallintoviranomaistehtävien, järjestäminen ja valvonta.

Strategiansa mukaisena maatalouteen liittyvänä tavoitteena ministeriöllä on turvata maatalousinfrastruktuurin elinvoimaisuus ja tuottavuus sekä maaseudun elinvoimaisuus. Lisäksi tavoitteena on turvata uusiutuviin luonnonvaroihin perustuvien elinkeinojen kilpailukyky ja tuotannon arvon kasvu.

Maaseutuvirasto

Maaseutuvirasto (Mavi) vastaa EU:n maataloustukirahaston ja maaseuturahaston varojen käytöstä Suomessa. Mavi toimii myös Suomen maksajavirastona eli käytännössä maataloustuet maksetaan sen toimesta, vaikka päätös tuesta tehtäisiinkin muualla.

Mavi ohjaa Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY-keskus) ja kuntia maataloustukihallintoon liittyvissä asioissa. Viljelijät asioivat Mavin kanssa suoraan vain poikkeustapauksissa. Lisäksi Mavi vastaa tukihallintoon liittyvien tietojärjestelmien kehittämisestä ja ylläpitämisestä.

⁶ Vuoteen 2012 asti maatalousosasto.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Alueellisesti maatalouspolitiikan toimeenpano tapahtuu Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. ELY-keskusten yhtenä tehtävänä on maaseutuelinkeinojen kehittäminen ja maaseudun elinvoimaisuuden turvaaminen. Tavoitteena on maa- ja metsätalouden kilpailukyvyn parantaminen sekä kalatalouden ja muiden maaseudun elinkeinojen edistäminen.

ELY-keskus rahoittaa maatilojen ja muiden maaseutuyritysten investointeja ja kehittämistä sekä maaseutuelinkeinojen toimintamahdollisuuksia edistäviä ja maaseudun elinvoimaisuutta lisääviä hankkeita. Myös eräitä viljelijätukia, esimerkiksi kasvihuonetuotannossa, haetaan ELY-keskuksista. ELY-keskusten tehtävänä on lisäksi maataloustukien valvonta ja eräät kasvinterveyteen ja elintarviketuotantoon liittyvät valvontatehtävät. Lisäksi ELY-keskuksilla on joitain elintarviketuotannon ohjaukseen liittyviä tehtäviä. Viljelijöiden kannalta ELY-keskusten tehtävät painottuvat investointi- ja erityisympäristötukiin sekä etenkin viljelijätukien valvontaan.

Kuntien maaseutuviranomaiset

Kuntien maaseutuviranomaisten tehtävät vaihtelevat kunnista tai yhteistyöalueista riippuen. Niiden tehtäviin kuuluu maataloustukien toimeenpanoa, paikallista maaseudun kehittämistoimintaa ja erilaista neuvontaa.

Maataloustukien toimeenpanoon liittyvät tehtävät ovat maaseutuviranomaisen lakisääteisiä viranomaistehtäviä. Viranomaistehtäviin kuuluvat viljelijätukiin liittyen erityisesti tukien hakemiseen liittyvät tehtävät, kuten hakemusten vastaanotto, tallennus ja maksatuspäätösten teko. Lisäksi viranomaistehtäviin kuuluu maatalouden luopumistuki- ja eläkejärjestelmiin, erilaisiin satovahinkoihin ja rekistereiden ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Kuntien toiminta on juuri organisoitu uudelleen niin kutsuttujen yhteistyöalueiden pohjalta.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira

Elintarvikeketjun, kasvinterveyden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan keskusviranomaisena toimii elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Valvonnassa Evira tekee yhteistyötä ELY-keskusten kanssa, esimerkiksi maataloustukien täydentävien ehtojen valvonnan vastuu on osin

Eviralla. Eviran toiminnassa näkökulma ei kuitenkaan ole varsinaisesti tukien valvonnassa, vaan terveyden ja hyvinvoinnin turvaamisessa.⁷

Varmentava elin

Varmentavan elimen (eng. certifying body) tehtävänä on tarkastaa ja antaa varmennuslausuma Euroopan komissiolle kansallisten maksajavirastojen suorittamasta EU-tukien hallinnoinnista. Varmentava elin on järjestetty eri tavoin eri jäsenmaissa. Varmentavana elimenä toimii eri jäsenmaissa ministeriön sisäinen tarkastus tai erillinen ministeriön osasto, ylin kansallinen tarkastusviranomainen tai yksityinen tilintarkastusyhteisö. Suomessa varmentavana elimenä toimii kansainvälisen BDO-tilintarkastusyhteisön Suomen toimintoista vastaava BDO Oy.

2.1.3 Tukihallinnon kehittäminen

Maataloustukien hallintoon liittyen on parhaillaan käynnissä tai juuri suoritettu useita toimia, joilla hallintoa pyritään kehittämään. Kehittämistoimissa pääasiallisena julkilausuttuna tavoitteena on hallinnon tehostaminen ja hallinnon viljelijöille aiheuttaman taakan vähentäminen. Tukihallinnon kehittämisen keskeiset toimenpiteet jakautuvat EU-perustaiseen hankkeeseen yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamiseksi, kansallisiin toimenpiteisiin maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamiseksi, Maaseutuviraston perustamiseen ja viraston alueellistamiseen sekä maatalouden tukihallinnon yhteistyöalueiden luomiseen.

Maaseutuviraston perustaminen Seinäjoelle

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle perustettiin 1.5.2007 maataloushallinnon suunnittelu-, ohjaus- ja toimeenpanotehtävistä vastaava Maaseutuvirasto.

Maaseutuvirasto vastaa EU:n ja kansallisista varoista maksettavien tulo-tukien, maatilatalouden rakenteen ja maaseudun kehittämisen tukien sekä interventio- ja vientitukien toimeenpanosta ja valvonnasta. Virasto vastaa Suomen maksajavirastona EU:n maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytöstä. Maaseutuvirastolle kuuluu myös ELY-keskusten sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten ohjaus, neuvonta ja koulutus tukihal-lintoon liittyvissä asioissa.

⁷ *Elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma 2012 – 2016 (valvonta-asetus (EY) N:o 882/2004).*

Maaseutuviraston toimintoja on vuosina 2008–2011 siirretty vaiheittain Seinäjoelle. Alueellistaminen on johtanut henkilöstön suureen vaihtuvuuteen. Maaseutuviraston toimintakertomuksen mukaan vuodesta 2008 alkaen henkilöstön lähtövaihtuvuus on vuosittain ollut 16–17 %. Suuri vaihtuvuus on heijastunut monella tapaa Maaseutuviraston toimintaan. Vaihtuvuuden vuoksi virasto ei ole muun muassa pystynyt käyttämään henkilötyövuosikehystään suunnitellusti. Resurssien niukkuus on Maaseutuviraston mukaan osaltaan muun muassa viivästyttänyt eräiden tukihallinnon tukiprosessien kehittämistä. Alueellistaminen vaikuttaa Maaseutuviraston toimintaan vielä vuonna 2012 päättyneen siirtymäkauden jälkeenkin.⁸

Maatalouden tukihallinnon yhteistyöalueiden luominen

Tukihallinnon kehittämisvaihtoehtoja valtion ja kuntien yhdessä hoitamisessa tehtävissä sekä kunnissa hoidettavien maaseututoimen tehtävissä selvitettiin työryhmässä vuonna 2008⁹. Tämä työryhmä toi esiin, että kuntien tukihallintotehtävät tulisi koota nykyistä suurempiin yksiköihin. Suuremmat yksiköt antaisivat työryhmän mukaan viranhaltijoille mahdollisuuden erikoistua ja lisätä asiantuntemustaan tehtäväryhmittäin. Tämän katsottiin osaltaan parantavan viljelijöille suunnatun neuvonnan ja koulutuksen laatua.

Näiden niin sanottujen yhteistyöalueiden perustaminen aloitettiin talven 2011 aikana. 1.5.2011 mennessä kuntien tuli tehdä päätös liittymisestä yhteistoiminta-alueeseen. Kunnat tekevät yhteistoiminnasta sopimuksen, josta ilmoitettiin Maaseutuvirastolle 1.1.2012 mennessä. Alueet ovat aloittaneet toimintansa viimeistään 1.1.2013 (Luettelo kuntien yhteistoiminta-alueista on liitteessä 1).

Uudistuksen taustalla ovat EU-lainsäädännön vaatimukset maataloustehtäviin liittyvien hallintotehtävien eriyttämisestä. Sekä komissio että Euroopan tilintarkastustuomioistuin ovat tarkastustensa yhteydessä vaatineet, että valtionhallinnon ulkopuolisten toimijoiden, eli kuntien, kanssa olisi tehtävät sopimukset hallintotehtävien hoitamisesta. Kuntien suuren määrän vuoksi tämän ei ole katsottu olevan mahdollista.

Yhteistyöalueuudistuksen tavoitteena on samalla ollut taata viljelijöille paikallishallinnon palveluiden saatavuus ja riittävät resurssit maamme eri alueilla. Tavoitteena oli enintään noin 80 yhteistyöaluetta, jotka ottavat Maaseutuviraston kanssa solmittavan sopimuksen nojalla hoitaakseen tukihakemusten käsittelyyn liittyviä viranomaistehtäviä. Alueita muodostui

⁸ *Maaseutuviraston toimintakertomus 2009.*

⁹ *Työryhmän loppuraportti, MMM 2008:11.*

61 kappaletta, joka on tavoiteltua parempi tilanne. Yhteistyöalueiden perustamisen ja solmittavien maksajavirastosopimusten myötä kansallinen tukihallinto saavuttaa mainitun EU-lainsäädännön vaatimusten mukaisen tilan.

Kuntien roolia tukihallinnossa perustellaan paikallistuntemuksella ja kokemuksella. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset ovat perinteisesti tehneet erilaisia maatalouden ja maaseudun kehittämisen tehtäviä. Kunnat myös tuntevat maatalouselinkeinon kehittämistarpeet ja ovat siten tärkeä rajapinta maaseudun kehittämisessä ja viljelijöiden asiakaspalvelussa.

2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit

Tarkastuksessa ei ole arvioitu maatalouspolitiikan vaikuttavuutta. Tarkastus kohdistuu tukihallintoon. Tällöin toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan sen tehokkuuden näkökulmasta. Päähuomio on toiminnan tehokkaassa järjestämisessä ja siinä, että toiminta aiheuttaa mahdollisimman vähän kustannuksia hallinnolle sekä tuensaajille. Hallintotoiminnan tehokas järjestäminen tulee siis nähdä laajemmin kuin pelkästään hallinnon kustannusten minimoimisena. Toiminnan tehostaminen ei saa tapahtua lisäämällä tuensaajien hallinnollista taakkaa. Lisäksi keskeistä toiminnassa on säästöjen noudattaminen.

Tarkastuksen pääkysymys on:

Toimiiko maatalouden tukihallinto tehokkaasti ja lainmukaisesti?

Pääkysymystä arvioidaan suhteessa niin Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan kuin kansallisenkin lainsäädännön vaatimuksiin. Pääkysymykseen vastaamisen tueksi esiselvityksessä on yksilöity osakysymyksiä. Osakysymykset kohdistuvat erikseen tukihallinnon toiminnan laillisuuteen, maatalouden tukihallinnon organisoitumiseen ja tukiprosesseihin sekä yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamiseen pyrkivän toimenpideohjelman toimeenpanoon ja vaikutuksiin. Osakysymysten avulla pyrittiin vastaamaan pääkysymykseen. Osakysymyksille määriteltiin myös tarvittavat tarkastusaineistot ja niitä koskevat tarkastuskriteerit.

Tarkastuksen osakysymykset ovat:

(1) Onko maatalouden tukihallinnon lainmukaisuus turvattu?

Lainmukaisuuden kriteerinä tarkastuksessa on tukihallintoa ohjaavien lakien ja määräysten noudattaminen ja järjestelmän sisäiset edellytykset varmistua tukipäätöksen ja maksatuksen oikeellisuudesta. Keskeinen kriteeri on myös niiden menettelyjen systemaattisuus, joilla varmistetaan tukia koskevien lakien ja määräysten noudattamisesta koko tukiprosessissa.

Aineistoina osakysymykseen vastaamiseksi on Euroopan unionin Suomen valtioon kohdistamat rahoitusoikaisuvaatimukset ja -päätökset. Kansallisella tasolla aineistoon kuuluvat hallinnon prosessikuvaukset ja hallinnon prosessien analysoinnit. Lisäksi aineistoon kuuluvat tukihallinnon antamista päätöksistä tehdyt valitukset ja ELY-keskusten ja Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan valituksiin antamat ratkaisut sekä tarkastusviraston kanteluyksikön keräämät väärinkäytös- ja sääntöjenvastaisuusilmoitukset.

(2) Toimiiko maatalouden tukihallinto taloudellisesti ja tehokkaasti?

Tukihallinto on tukitoimintaa, jolla itsellään ei ole varsinaisia vaikuttavuustavoitteita. Tällöin toiminnan taloudellisen järjestämisen vaatimus korostuu. Koska tukihallintoon osallistuu useita toimijoita eri tasoilla, tuloksellisuuden kannalta merkittäviksi seikoiksi nousevat erityisesti tukihallinnon organisoimista ja tehtävänjakoa koskevat asiat. Tarkastuksessa muodostetaan kuva koko tukihallinnosta ja sen toiminnasta ja prosesseista sekä kehittämisestä. Näkökulma ylittää siten yksittäisten viranomaisten ja toimintatasojen rajat. Erityinen tarkastuksessa huomioitava rajakohta on EU säädökset ja niiden kansallinen soveltaminen.

Taloudellisuutta ja tehokkuutta tarkastuksessa arvioidaan kokonaisuutena. Tavoitteena on huomioida tukihallinnon kokonaispanokset ja suoritteet sekä mahdollista muutosta selittävät seikat muun muassa toiminnan organisoinnissa sekä normatiivisessa ja toiminnallisessa ympäristössä. Taloudellisuuden kehittämisen kannalta oleellinen asia liittyy siihen, millaista taloudellisuutta koskevaa tietoa hallinto tuottaa ja miten tukihallinnon tehokkuutta kokonaisuutena on kehitetty. Osakysymyksen kautta tarkastuksessa arvioidaan myös tukihallinnon prosessien vakiomuotoisuutta, sujuvuutta ja tehokkuutta. Osakysymyksen tarkastusaineistoina ovat prosessihallinnan kuvaukset, muistiot, työpaperit ja koordinaatiosta vastaavien virkamiesten haastattelut.

Paremmen kuvan saamiseksi Suomen tukihallinnon tehokkuudesta, tarkastuksessa perehdytään Ruotsin, Tanskan, Viron, Hollannin ja Belgian tukihallintojen järjestämistapaan. Tarkoituksena on paitsi vertailla tukihallinnosta aiheutuvia kustannuksia eri järjestelmien ominaispiirteet huomioiden, tuottaa tietoa myös siitä, minkälaisia vaihtoehtoja tukihallinnon järjestämiseksi on olemassa.

Tukihallinnossa on jatkuvasti ollut käynnissä kehittämishankkeita. Niiden keskeneräisyyden vuoksi ei ole aina mahdollista arvioida kehittämistyön ja uusien rakenteiden vaikutusta ja vaikuttavuutta tarkastuksen näkökulmasta.

(3) Millaisia vaikutuksia yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamishankkeella ja muilla kehittämishankkeilla on ollut kansalliseen tukihallintoon?

Maatalouspolitiikan yksinkertaistamishankkeen toimeenpano on osakysymyksen keskeinen kiinnittymiskohta. Osakysymyksen yhteydessä tarkastuksessa selvitetään millaisin tavoittein ja millä keinoin EU:n toimielimet ja kansalliset tukihallinnon toimijat ovat pyrkineet yksinkertaistamaan yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanoa. Samoin tarkoituksena on selvittää, millaisia kansalliseen tukihallintoon ulottuvia vaikutuksia yksinkertaistamishankkeella on ollut.

Euroopan parlamentin ja komission kirjaamat näkemykset yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamisesta muodostavat osakysymyksen keskeisen osan. Erityisesti Euroopan parlamentin päätöslauselma¹⁰ linjaa yksinkertaistamishankkeen perustavia tavoitteita. Tarkastuksessa nämä tavoitteet on syytä nostaa tarkastuskriteereiksi siitäkkin huolimatta, että parlamentilla ei ole välitöntä asemaa jäsenmaiden lainsäädännössä. Päätöslauselma konkretisoi komission yleisemmälle tasolle jäävää yksinkertaistamispyrkimystä.

Tarkastus ei kohdennu EU-toimielimiin. EU-toimijoiden haastattelujen perusteella voidaan kuitenkin saada kuva kansallisista toimintaedellytyksistä tukihallinnon osalta.

Osakysymykseen vastaamiseksi tarkastuksessa tutustutaan maatalouspolitiikan yksinkertaistamishankkeeseen liittyvään asiakirja-aineistoon ja suoritetaan asiantuntijahaastatteluja komissiossa, Euroopan parlamentissa ja Suomen pysyvässä EU-edustustossa sekä kansallista maatalouspolitiikkaa valmisteleivissa ja tukihallintoa ohjaavissa viranomaisissa. Haastatte-

¹⁰ Euroopan parlamentin päätöslauselma 18. toukokuuta 2010 yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamisesta (2009/2155(INI)).

luteemat jakautuvat yhtäältä yksinkertaistamishankkeen tavoitteisiin, toimeenpanoon ja vaikutuksiin ja toisaalta yhteisen ja kansallisen maatalouspolitiikan toimivallan määrittymisen kysymyksiin.

2.3 Tarkastuksen rajaukset

Tarkastus rajataan maatalouden tukihallintoon eli käytännössä tukien myöntämis-, maksatus- ja valvontatoiminnan järjestämiseen.

Tarkastusta ei ole tarpeen rajata tiettyihin tukimuotoihin, esimerkiksi pelkästään viljelijätukiin. Tarkastuksen yhteydessä koottavat aineistot ja case-tapaukset kohdistetaan kuitenkin ensisijassa viljelijätukiin.

Eri viranomaisten suorittama valvonta rajataan tarkastuksessa yksinomaan tukiprosessin yhdeksi vaiheeksi. Tarkastuksessa pyritään muodostamaan kokonaiskuva koko tukihallinnon toiminnasta ja tukiprosessin eri vaiheista.

Ajallisesti tarkastus rajataan Suomen EU-jäsenyyteen, eli vuoden 1995 jälkeiseen aikaan. Verrattain kauas ulottuva ajallinen raja on välttämätön muun muassa tukihallinnon organisoitumisen ja toiminnan taloudellisuuden taustatekijöiden ymmärtämiseksi.

3 Tarkastushavainnot

Pääsääntöisesti tuloksellisuustarkastuskertomuksessa on tavoitteena käsitellä tarkastushavainnot tarkastuskysymyksiä vastaavalla rakenteella. Tarkastuksen kuluessa kuitenkin ilmeni, että tukihallintoa koskevat tarkastushavainnot jäsenyivät paremmin hieman tarkastuskysymyksistä poikkeavalla tavalla. Tämän vuoksi havaintoluku on jäsennetty kolmen asiakokonnaisuuden avulla. Ensiksi käsitellään tukihallinnon ohjaukseen liittyviä ongelmia, sen jälkeen tukihallinnon kustannuksiin ja kustannustietoihin liittyviä ongelmia. Viimeisenä kohtana ovat tukihallintoon liittyvät laillisuuskyymykset.

3.1 Tukihallinnon ohjaus

3.1.1 Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan soveltaminen

Euroopan unionin yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä

Euroopan unionissa harjoitetaan kaikkien jäsenmaiden yhteistä maatalouspolitiikkaa. Myös maatalouden tukihallinnon osalta unionissa on määriteltty kaikkia jäsenmaita koskevia veloitteita. Neuvoston asetuksessa¹¹ määritellään suoria tukijärjestelmiä koskevista säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä. Asetus samalla muuttaa tai kumoaa aiempia aiheesta annettuja asetuksia. Neuvoston asetusta on edelleen tarkennettu komission asetuksella¹². Komission asetuksessa tukihallinnon kannalta erityisen merkittäviä ovat yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevat säännökset.

Asetuksilla määritellään, että jäsenmaiden on perustettava yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä. Järjestelmän on sisällettävä sähköinen tietokanta, viljelylohkojen tunnistusjärjestelmä, tukioikeuksien tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmä, tukihakemukset, yhdennetty valvontajärjestelmä ja yhtenäinen järjestelmä, johon kirjataan kaikkien tukihakemuksen jättävien tunnistetiedot sekä eläinten tunnistamis- ja rekisteröintijärjestel-

¹¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009.

¹² Komission asetus (EY) N:o 1122/2009.

mä. Perusteluissaan komissio katsoo, että hallinto- ja valvontajärjestelmää ja sen osia tarvitaan erityisesti valvonnan mahdollistamiseksi. Komission asetuksella säädetään myös jäsenmaiden viranomaisten tarkastusten tekemisestä. Jäsenmaat on veloitettu tekemään sekä hallinnollisia tarkastuksia että paikalla tehtäviä tarkastuksia. Hallinnolliset tarkastukset koskevat eri rekistereiden tai järjestelmien tietojen yhdenmukaisuuden tarkastuksia. Paikalla tehtävät tarkastukset taas kohdistuvat viljelyn ja sen säännösten mukaisuuden todentamiseen.

Säännöksissä painottuu se näkökulma, että tukijärjestelmän tarkastus ja valvonta mahdollistuvat. Tukiehdot on pyritty muotoilemaan sellaisiksi, että niiden tarkastaminen on yksiselitteistä. Tarkastuksia koskevat säännökset ovat hyvin yksityiskohtaisia, koskien esimerkiksi valvontamääriä ja valvonnan kohdistumista. Vertailtavuuden vuoksi ja toisaalta tulosten yleistettävyyden mahdollistamiseksi tarkastuksia on tehtävä sekä riskianalyysin perusteella että satunnaisesti. Yleisesti ottaen vähintään viisi prosenttia tuista on tarkastettava. Säädöksissä määritellään myös tuensaaajille tulevien sanktioiden määrä erilaisissa tapauksissa. Tuensaaajien lisäksi tarkastusten kohteena ovat tukea myöntävät viranomaiset sekä viljelijätarkastuksia suorittavat viranomaiset.

Tukihallintoa koskevilla asetuksilla selvästi yhdenmukaistetaan tukihalinnon toimintoja eri jäsenmaissa. Paitsi että tavoitteena on yhdenmukainen hallintojärjestelmä, yhdenmukaistaminen parantaa viljelijöiden yhdenmukaista kohtelua eri maissa ja maiden välillä.

Säännökset ovat suurelta osin hyvin yksityiskohtaisia ja ne määrittelevät minimitason. Tästä huolimatta jää niiden soveltaminen kuitenkin jäsenmaiden vastuulle. Euroopan unionissa ei ole lähdetty rakentamaan sen viljelijätukijärjestelmille omia järjestelmiä, joilla tukia jäsenmaissa hallinnoitaisiin. Samoin viljelijätukien valvonta on jäsenmaiden vastuulla. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa ja tarkastusaihetta sivuavassa seminaarissa¹³ todettiin, että eri jäsenmaissa on pääosin samanlaisia havaintoja valvontajärjestelmän toiminnasta ja myös sen haavoittuvuuksista. Nimenomaan sääntelyn monimutkaisuuden koettiin korostavan maksatuksien oikeellisuuteen ja valvontaan liittyviä riskejä tukijärjestelmän kaikilla tasoilla. Kyse on siitä, että eri jäsenmaiden kansalliset tukimuodot, hallinnolliset järjestelyt ja näiden lomittuminen EU-perustaiseen säännöstöön luovat erilaisia tulkintaongelmia eri jäsenmaissa. Joissain haastatteluissa ja edellä mainitussa seminaarissa tuli esille, että ilman tietojärjestelmien ja valvontakäytäntöjen nykyistä pidemmälle menevää yhdenmukaistamista, yhtei-

¹³ *Workshop Conclusions, EU-seminar "EU-Audit in Action, Kööpenhamina, Tanska 2.-3.2.2012. Seminaarissa oli edustettuna 18 jäsenmaata 27:stä.*

sen maatalouspolitiikan hallinnointia ei kyetä yhdenmukaistamaan tasolle, joka ehkäisisi tulkintoihin ja valvonnan järjestämiseen liittyviä ongelmia. Yhtenäistäminen varmistaisi erityisesti tuensaajien velvoitteiden ja oikeuksien toteutumisen yhdenmukaisuutta eri jäsenmaissa.

Sen varmistamiseksi, että järjestelmä toimii oikein ja että tuet maksetaan säädösten mukaisesti, on jäsenmaan hankittava ulkopuolinen tilien varmentaja. Suomessa tuossa tehtävässä toimii yksityinen tilintarkastustoimisto. Euroopan tilintarkastustuomioistuimien on tarkastuksen yhteydessä tuonut esiin, että myöskään tältä osin järjestelmä ei toimi yhtenäisesti. Varmentavien elimien työskentelykäytännöissä sekä toiminnan laadussa ja vaikuttavuudessa on liian suuria eroja ja menettely tulisi tilintarkastustuomioistuimen mukaan asemoida uudelleen.¹⁴

Euroopan komissio tekee myös tarkastuksia jäsenmaissa. Tarkastukset koskevat hallintojärjestelmien toimintaa ja niitä kohdistetaan myös tuensaajien tasolle.

Euroopan unionin ulkoisena tarkastajana myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin tekee maataloustukia koskevia tarkastuksia. Koska maataloustuet muodostavat suurimman osan unionin varainkäytöstä, myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa ne painottuvat.

Tukihallinnon kannalta järjestelmää voi sanoa tarkastuspainotteiseksi. Tarkastuspainotteisuus korostuu myös siksi, että erilaisia valvovia ja tarkastavia toimijoita on lukuisia. EU:ssa ja jäsenmaissa onkin tunnistettu yhteisesti ongelmia, jotka liittyvät eri valvojien ja tarkastajien välisiin yhteistoiminnan ongelmiin: erilaisiin toimivaltaperusteisiin ja käytäntöihin, näkökulmaeroihin, tiedonkulkuun sekä hyödynnettäviin tietolähteisiin. Esimerkiksi viljelypinta-alan valvonnassa on ilmennyt, että kansallisilla valvontaviranomaisilla on ollut käytettävissään tarkempia pinta-alan mitauslaitteistoja ja karttatietoja. Komission suorittaman valvonnan karttatietona käytetään irlantilaista karttatietosovellusta. Ongelmana on, että tämä sovellus ei tunnista pinnanmuodon vaikutusta pinta-alaan. Erityisesti eri menetelmin toimivista valvojista aiheutuu ongelmia valvontatoiminnan ennustettavuudelle. Kärjistetyksi ongelma voidaan ilmaista siten, että pinta-ala valvonnassa ei tulisi pyrkiä oikeaan pinta-alaan, vaan siihen pinta-alalukuun, johon komissio omassa valvontatoiminnassaan päätyisi.¹⁵ Tulvalla ohjelmakaudella ongelma voi hieman vähentyä, jos suunnitelmat kansallisen valvonnan tunnustamisesta toteutuvat. Tällöin hyvin suoritettu

¹⁴ *Tarkastushaastattelu, 11.12.2011, ETT jäsen Olavi Ala-Nissilä, Euroopan tilintarkastustuomioistuin.*

¹⁵ *Tarkastushaastattelu, 11.12.2011, ETT jäsen Olavi Ala-Nissilä, Euroopan tilintarkastustuomioistuin.*

kansallinen valvonta vähentäisi komission suorittaman valvonnan määrää.¹⁶

Sen lisäksi, että tukia ja tukijärjestelmien kansallista soveltamista tarkastetaan melko paljon, on varsinkin komission tarkastuksilla voimakas ohjausvaikutus. Tämä johtuu siitä, että komission tarkastuksilla on potentiaalisesti ja käytännössä suuri taloudellinen merkitys. Komission tarkastuksissa havaitut virheet voivat johtaa jäsenmaalle myönnetyn tuen takaisinperintään. Takaisinperintä ei kohdistu ainoastaan löydettyyn virheellisesti maksettuihin tukeihin, vaan perintä voi kohdistua myös siihen, paljonko virheellisesti maksettua tukea mahdollisesti kokonaisuudessaan on. Arvio tehdään yleistämällä tarkastuksessa havaittu virhe joukkoon jota se edustaa.

Tarkastuksissa havaituille säädösten noudattamatta jättämisille tai rikkomuksille on säädetty merkittävät taloudelliset seuraamukset. Taloudellisten seuraamusten pitää perustua selkeisiin ja yleensä mitattaviin tai laskettaviin asioihin, jotta ne voitaisiin ensinnäkin määrittellä ja toisaalta seuraamusten määrä laskea. Tämä on käytännössä johtanut siihen, että tarkastukset kohdentuvat asioihin joiden todentaminen on selkeää ja joissa tulokinnanvaraisuus on mahdollisimman vähäistä. Tarkastukset eivät kohdistu siis välttämättä tukien tavoitteiden kannalta olennaisiin asioihin tai esimerkiksi tilivelvollisuuden kannalta keskeiseen varojen käyttöön.

Ohjauskeinona takaisinperintämahdollisuus on poikkeuksellisen voimakas ja johtaa luonnollisesti annettujen säännösten noudattamiseen. Tarkastuksissa mitattu maatalouden pääluokan virheluku Euroopan unionin tasolla on laskenut selvästi aiemmalta melko korkealta, noin 10 % tasolta, alle 3 %:n tasolle. Tämän on katsottu johtuneen nimenomaan maatalouskomissaari Mariann Fischer Boelin omaksumasta aktiivisesta rahoitusoiden käytöstä.¹⁷ Esimerkiksi aluetukien osalta rahoitusoiden käyttöä on käytetty varsin vähän ja näiden varojen osalta mitattu virheluku on edelleen huomattavan korkea. Virheluvun alentumisen vaikutus maatalouspolitiikan vaikuttavuudelle on kuitenkin vähäinen. Suuri osa alentumisesta johtuu pienien pinta-alavirheiden korjaantumisesta. Suomessa takaisinperintöjen määrä on ollut pieni, tästä tarkemmin luvussa 3.3.

¹⁶ *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa maa- ja metsätalousministeriö totesi, että uuden ohjelmakauden valvonta näyttäisi toteutuvan osittain eri tavalla kuin nykyisin. Varmentava elin todentaisi uudelleen valvonnalla alkuperäisen valvonnan ja oman valvontansa mahdollisen eron. Komissiolle raportoitava ero voi johtaa lisääntyvään rahoitusoiden määrään. Tavoitteena kuitenkin on euromääräinen rahoitusoiden käyttö, ei kiinteä prosenttikorjaus.*

¹⁷ *Tarkastushaastattelu 8.12.2011, Euroopan parlamentin jäsen Ville Itälä, Euroopan parlamentti.*

Toisaalta ohjauskeino on ollut myös niin voimakas, että jäsenmaan kannalta se on johtanut järjestelmän rakentamiseen liiaksi sen perusteella, että järjestelmä täyttää kyseiset valvottavuuden vaatimukset ja että tehtäväksi määrätyt tarkastukset voidaan tehdä. Tällöin toimeenpanon tehokkuuteen ja maatalouspolitiikan vaikuttavuuteen liittyvät seikat eivät saa riittävästi huomiota.

EU-tasoisella melko yksityiskohtaisella säätelyllä pyritään yhdenmukaisuuteen, viljelijöiden tasapuoliseen kohteluun ja väärin maksettujen tukien minimointiin. Samanaikainen kansallinen soveltamismahdollisuus kuitenkin vaikuttaa osin toiseen suuntaan mahdollistaessaan kansallisten tekijöiden huomioon ottamisen järjestelmää rakennettaessa. Tämä tavoitteiden ristiriitaisuus monimutkaistaa järjestelmää ja voi aiheuttaa sen, että ohjaustoimien vaikutukset poikkeavat siitä, mitä niiltä odotetaan.

Euroopan unionin hanke yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamiseksi

Maatalouden tukijärjestelmien monimutkaisuuteen liittyvät ongelmat ovat nousseet esille useissa EU:n jäsenmaissa. Sen vuoksi järjestelmän yksinkertaistamista on pidetty jo pitkään yhtenä tavoitteena. Vaikka maatalouden tukihallinnon yksinkertaistaminen on ollut esillä eri yhteyksissä jo 1990-luvun puolivälistä asti, selkeä lähtökohta yksinkertaistamishankkeelle on ollut Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan välitarkastus vuonna 2003. Tuolloin asetettiin tavoitteeksi, että yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa vähennetään 25 prosenttia vuoteen 2012 mennessä.

Euroopan unionissa maatalouden tukijärjestelmien yksinkertaistamista on käsitelty neuvostossa ja komission alaisena toimivassa yksinkertaistamistyöryhmässä. Työryhmätyön tavoitteena on vähentää tukijärjestelmien tuenhakijoille aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja samalla myös tehostaa hallinnon toimintaa.

Komissio on määritellyt yksinkertaistamishankkeen tavoitteiksi poistaa hallinnollista raskautta teknisellä sekä ohjelmallisella tasolla¹⁸. Tekninen yksinkertaistaminen merkitsee oikeudellisen kehyksen, hallintomenettelyjen ja -järjestelyjen tarkistamista politiikan selkeyttämiseksi ja kustannustehokkuuden parantamiseksi sekä voimassa olevien poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi tehokkaammin, ilman että politiikan sisältö tai tavoitteet muuttuvat. Ohjelmallisella yksinkertaistamisella taas vähennetään yh-

¹⁸ *Komission tiedonanto yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamisesta ja lainsäädännön parantamisesta, KOM(2005) 509, 19.10.2005.*

teisen maatalouspolitiikan aiheuttamaa taakkaa muuttamalla myös maatalous- ja maaseutupolitiikan sisältöä.

Yhteisen maatalouspolitiikan välitarkistuksen yhteydessä on tehty joitain yksinkertaistamistoimia. Esimerkiksi eräitä tuotantosidonnaisia tukia on muutettu tuotannosta riippumattomiksi.

Euroopan parlamentin maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunta on linjannut, että hallinnon yksinkertaistamiselle asetetun yleisen 25 prosentin hallinnollisen taakan vähentämistavoitteen saavuttaminen on ollut maatalouspolitiikan yksinkertaistamisen minimi ja maatalousyrittäjien hallinnollista taakkaa tulee keventää jatkossa jopa tapahtunutta nopeammin ja perusteellisemmin¹⁹. Euroopan parlamentti on edellyttänyt, että CAP:a on yksinkertaistettava edelleen, jotta siitä EU:n toimielimille, jäsenvaltioille ja edunsaajille aiheutuvia kustannuksia voidaan alentaa²⁰. Euroopan parlamentin päätöslauselma ei ole suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenmaissa. Osana yhteisen maatalouspolitiikan yhteisiä periaatteita koskevia linjauksia parlamentti on kuitenkin muun muassa kehottanut komissiota yhdenmukaistamaan CAP-määräyksiä, erityisesti poistamalla päällekkäisiä tehtäviä ja karsimalla byrokratiaa.

Euroopan parlamentin päätöslauselma maatalouden tukihallinnon yksinkertaistamisesta ja kehittämisestä on yksityiskohtaisuudessaan perusteellinen. Tosin hallinnollisen taakan 25 %:n keventämistavoitteen laskentaperusteista ei päätöslauselmasta saa selvyyttä. Päätöslauselmassa edellytetään välittömiä toimia niin komissiolta kuin kansallisiltakin viranomaisilta. Eräiltä osin edellytetyt toimenpiteet taas jäävät odottamaan uuden ohjelmakauden linjauksia.

Tarkastussuuntautuminen tukihallinnossa

Suomessa konkreettisenä esimerkkinä ongelmasta, joka on johtanut myös epätarkoituksenmukaiseen resurssien käyttöön, toimii kaukovalvonta, jota tehdään ilma- tai satelliittikuvien avulla. Se olisi yksinkertainen ja edullinen keino suorittaa valvonta laajoillakin alueilla. Kaukovalvonnalla ei ole kuitenkaan mahdollista valvoa kaikkia tukiehtoja, erityisesti ympäristötukia koskevien ehtojen valvonta on hankalaa. Ehdot voivat olla ympäristön kannalta merkittäviä, mutta niitä ei voi valvoa muuten kuin paikan päällä maatilalla.

¹⁹ *Maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan mietintö (A7-0051/2010).*

²⁰ *Euroopan parlamentin päätöslauselma 18. toukokuuta 2010 yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamisesta (2009/2155(INI)).*

Myöskään viljelykasvin tunnistus ei välttämättä aina ole mahdollista käymättä paikan päällä maatilalla. Tämän vuoksi EU-jäsenyyden alussa käytettyä kaukovalvontaa ei ole enää vuoden 2004 jälkeen Suomessa käytetty, vaan kaikki valvonta on tehty paikallistarkastuksina. Paikalla tehtävät tarkastukset ovat huomattavan työläitä ja niitä voidaan lähinnä tehdä minimimäärä, joka täyttää EU-tasoiset määräykset. Järjestelmä on käytännössä estänyt pohdinnan, olisiko hieman yleispiirteisempi, mutta laajempi valvonta tehokkaampi tapa kuin nykyinen.

Toinen konkreettinen ja taloudellisesti merkittävä tukiehtoihin ja niiden valvottavuuteen liittyvä ehto on viljelypinta-ala. Selkeältä tuntuva ehto, oikea viljelypinta-ala on osoittautunut hyvin hankalaksi asiaksi. Mittaajasta ja mittaustekniikasta riippuen samalle viljelypinta-alalle saadaan hieman poikkeavia tuloksia. Suomessa oman erityisen hankaluutensa aiheuttaa peltolohkojen muoto, joka usein poikkeaa suorakulmiosta, samoin lohkojen keskelle jää usein viljelemättömiä, pieniä alueita. Pinta-alan osalta hyväksytään vain hyvin pienet erot hakemuksen ja tarkastuksessa todetun välillä. Osaltaan tämä estää myös kaukovalvonnan käyttämistä pinta-alojen mittaamisessa, Suomessa usein metsän reunat aiheuttavat epätarkkuutta pellon rajaamiseen. Saman alueen paikalla tehdytkin mittaustulokset vaihtelevat eri kerroilla, eli pinta-ala ei ole tässä mielessä pysyvä. Käytännössä hyvin merkityksettömien erojen tai vaihtelujen vuoksi tehdään hyvin paljon valvonta- ja tarkastustyötä, jolla ei juuri ole merkitystä maksetulle tuelle edes tilatasolla.

Euroopan komissiossa tehdyssä haastattelussa katsottiin, että rahoitusoikaisuriskin minimoivan käytännön myötä Maaseutuvirasto on hakenut ennakkohyväksyntää muistuttavasti tulkintaohjeita Euroopan komissiosta. Menettely on ollut sikäli menestyksellistä, että Suomi on toistaiseksi välttynyt suurilta rahoitusoikaisuilta. Ongelmana kuitenkin on ollut, että toistuvat yhteydenotot ovat viivästyttäneet tukimaksatuksia ja mahdollisesti osa varatusta rahoituksesta jää käyttämättä. Komission lähtökohtana on, että kaikkiin tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti. Komission käytävissä ei kuitenkaan ole erityistä resurssia tiedusteluihin vastaamiseen. Tyypillisesti tiedusteluihin konsultoidaan pääosaston lakipalveluja, jotka ovat viime vuosina olleet komission mukaan erityisen kuormittuneita. Tästä syystä komission vastaus tiedusteluun on kestänyt vähintään kuukauden, tyypillisesti useammankin kuukauden. Komission näkemyksen mukaan Suomen tulkintakäytäntöjen ennakkohyväksymistä muistuttava käytäntö olisi ollut keskeinen syy ohjelmakauden hanketoteutuksen viivästyksiin²¹.

²¹ Haastattelu 12.6.2012 Euroopan komissio DG agri.

Tarkastuksen yhteydessä tehtiin haastatteluja myös Viron maataloushallinnossa. Siellä maksajavirastossa tehdyssä haastattelussa²² tuotiin esille myös tarkastuspainotteisuuteen liittyviä ohjauksen ongelmia. Hyvin konkreettinen esimerkki liittyi Virossa yleisiin laidunalueisiin. Ensimmäisissä komission tarkastuksissa ei katsottu hyväksyttäväksi, että tuetulla viljelyalueella on puustoa. Laitumilla eli hakamailla on kuitenkin Virossa perinteisesti ollut jonkin verran puustoa, kuten katajaa. Aluksi kyseistä puustoa jopa hakattiin pois, jotta tarkastuksissa tehdyt tulkinnat tukikelpoisuudesta tulisivat täytetyiksi. Havainto on myös esimerkki komission sisäisen koordinaation tarpeellisuudesta. Komission mukaan kyseistä laidunmaata oli tarkastettu kahden maatalouden eri tukimuodon näkökulmasta, joiden välillä oli ollut risteäviä tukiehtoja. Vasta kyseisen konkreettisen tapauksen johdosta risteävät tukiehdot nostettiin maatalouden pääosastolla koordinaatioryhmän käsiteltäväksi. Ratkaisuksi ongelmaan tukiehdoista muodostettiin uusi tukisääntö, niin sanottu 50 puun sääntö. Eli perinteinen laidunnus hyväksytään, joskin vain puiden lukumäärään perustuvan, helposti tarkastettavan, rajoitteen mukaisena.²³

Nykyisellään maatalousvalvontojen suorittaminen merkitsee mittavaa työkuormaa ELY-keskuksille. Suomen näkökulmasta ongelma on monessa suhteessa erityislaatuinen. Perusvaatimuksena on, että valvontaa suoritetaan kasvukauden aikana. Toinen perusvaatimus on, että kaikki valvonta on oltava raportoituna ennen maksatusta. Suomen kasvukausi on eurooppalaisittain poikkeuksellisen lyhyt. Tämä rajaa valvonnan suorittamisen ajankohtaa pääosin touko-syyskuun väliseen aikaan. Kun loma-aika leikkaa merkittävästi käytettävissä olevia resursseja ja kun peltolohkot ovat tyypillisesti useissa osissa ja mittaamisen näkökulmasta hankalan muotoisia, yksittäinen valvontakäynti vaatii tyypillisesti enemmän aikaa kuin useissa muissa maissa. Lisäksi pidemmät etäisyydet lisäävät entisestään valvontakäynnin vaatimaa aikaa.

ELY-keskukset rekrytoivat valvontatehtäviin niiden kausiluonteisuuden vuoksi määräaikaaisia työntekijöitä. Parhaassa tapauksessa käytettävissä ovat vuodesta toiseen samat tehtävän ja käytännöt omaksuneet tarkastajat. Jos näin ei ole, valvonnan laatuun liittyvät riskit ovat ilmeiset.

Aikataulutukseen ja tarkastajien osaamiseen liittyvä valvonnan laadunvarmistaminen on ongelma pääsääntöisesti kaikissa EU-jäsenmaissa.²⁴ Tästä näkökulmasta onkin hämmästyttävää, miten hyvin ELY-keskukset

²² *Haastattelu 4.4.2012.*

²³ *Tarkastushaastattelu, 12.6.2012, Euroopan komissio, DG Agri.*

²⁴ *Workshop Conclusions, EU-seminar EU-Audit in Action, Kööpenhamina, Tanska 2.-3.2.2012.*

ovat suoriutuneet valvontasuoritteista, ottaen huomioon Suomen erityisolosuhteet. Tukien maksatukset ovat viivästyneet merkittävästi vain keran, vuonna 2007. Tällöinkin syynä oli Maaseutuviraston käynnistymiseen liittyvät tietotekniset ongelmat. Myös tulevaisuudessa on tarpeen kiinnittää huomiota tarkastajien rekrytointiin ja riittävään valvontaosaamisen varmistamiseen, erityisesti tilanteessa, jos edellytetyn valvontatoiminnan laajuus ja aikataulu tulevat säilymään nykyisessä muodossa.

Tulevan EU:n ohjelmakauden suunnitelmat

Uuteen vuonna 2014 alkavaan EU:n ohjelmakauteen valmistautumisen perusteella on lähitulevaisuudessa tulossa ongelmiin joitain parannuksia. Ehdotus²⁵ uudeksi asetukseksi on aiempaa suunnitelmallisempi ja huomioi myös tarkastussuuntautuneisuuden liittyviä ohjauksen ongelmia. Ehdotuksen perusteella tarkastusten määrä tulee laskemaan huomattavasti, jos ne ovat osoittaneet, että virheiden määrä on ollut vähäinen.²⁶ Tarkastamisen väheneminen voi koskea sekä jäsenmaan itse tekemää viljelijöihin kohdistuvaa tarkastusta että komission jäsenmaan järjestelmiin ja viljelijöihin kohdistuvaa tarkastusta. Hyvin toimiessaan muutos voi vähentää ainakin valvonnan kustannuksia.

Myös ajatukset maataloustukien tuloksellisuudesta ja sen valvonnasta voivat olla hyvin toteutettuna järjestelmää keventäviä. Tällöin myös yleisesti julkisten varojen käytön tilivelvollisuus toteutuisi paremmin. Nykyinen järjestelmä lähinnä varmistaa varojen käytön laillisuuden. Sen sijaan varojen käytön tarkoituksenmukaisuuden varmistaminen on jäänyt vähälle huomiolle.

Tulevan kauden suunnitelmiin liittyy myös kohtia, joiden tiedetään olevan jo lähtökohtaisesti hankalia. Erityisesti ajatus aktiiviviljelijän todentamisesta osoittautuneeksi hankalaksi. Samoin viherryttämiseen liittyvät määrittelyt monimutkaistavat entisestään tukiin liittyviä ehtoja.

²⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_fi.pdf.

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_en.pdf.

²⁶ Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa maa- ja metsätalousministeriö totesi, että uuden ohjelmakauden valvonta näyttäisi toteutuvan osittain eri tavalla kuin nykyisin. Tarkastusten määrä tulee laskemaan jos tarkastukset ja varmentavan elimen uudelleenvalvontojen avulla tekemä asian varmentaminen ovat osoittaneet, että virheiden määrä on vähäinen.

Tukihallinnon hyödyt ja haitat ovat epätasapainossa

Johtopäätöksenä EU:n yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamisesta Suomessa voidaan sanoa, että järjestelmän hyödyt ja haitat ovat epätasapainossa. Järjestelmä takaa tukihallinnon laillisuuden, mutta jättää liian vähälle huomiolle aikaansaavat hyödyt ja hallinnosta aiheutuvat kustannukset.

Järjestelmän rakentamisessa huomioidaan hyvin seikat, jotka liittyvät tukien valvottavuuteen ja tarkastettavuuteen. Tästä aiheutuvat kustannukset ovat jääneet vähälle huomiolle. Lisäksi valvonta kohdistuu tavalla, jolla varmistetaan lähinnä se, että yksittäinen tila ei saa liikaa tukea. Tiloihin kohdistuva valvonta ohjautuu lähinnä toimien valvottavuuden perusteella, ei niinkään sen perusteella, että toimenpiteiden tavoitteet tulisivat saavutetuksi.²⁷ Viranomaisiin kohdistuvassa valvonnassa sama tilavalvontojen oikean toiminnan varmistaminen toistuu.

3.1.2 Suomen maatalouspolitiikan tavoitteet ja tukihallinto

Suomen maatalouspolitiikan tavoitteen voidaan tiivistetysti sanoa olevan, että maatalouden harjoittamisedellytykset turvataan koko maassa. Tavoitetta on konkretisoitu hallitusohjelmissa vuodesta 1995 lähtien liittämällä se EU:n maataloustukien tason turvaamiseen. Suomen tavoitteena on ollut EU:n maatalouspolitiikan osalta se, että tuella tasattaisiin luonnonolosuhteista aiheutuvia eroja alueiden välillä ja että tuki mahdollistaa viljelyn koko Suomen alueella. Kansallisen tuen tavoitteisiin on taas kuulunut EU-tuen täydentäminen. Tukiin liittyen tavoitteisiin on kuulunut ruokaomavaraisuuden turvaaminen ja viljelijöiden tulotason parantaminen. Näiden lisäksi maatalouspolitiikalla on ollut elintarviketurvallisuuteen ja ympäristöön liittyviä tavoitteita. Jo Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmasta 1995 lähtien hallitusohjelmissa on tavoitteena ollut myös maataloushallinnon ja erityisesti valvonnan keventäminen. Tavoitteet ovat pysyneet EU-jäsenyyden aikana samankaltaisina riippumatta hallituksen koostumuksesta.²⁸

Tavoitteet ovat näkyneet tukihallinnossa siten, että käytännössä EU:n kokonaan ja osittain maksamien tukien määrää on pyritty maksimoimaan.

²⁷ *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa maa- ja metsätalousministeriö totesi, että tarkoituksenmukaisuus toteutuu jo silloin kun tavoitteet on asetettu ja toimenpiteet valittu EU-tasolla.*

²⁸ *Hallitusohjelmat 1995-2011.*

Lisäksi kansallisilla tuilla on pyritty siihen, että Suomen sisällä tuotantosuuntien tai maan eri osien kohdalla ei tapahtuisi tuista johtuvia suhteellisia muutoksia kannattavuudessa. Tämä on johtanut siihen, että Etelä-Suomessa kansallisia tukia maksetaan EU:n sallima maksimimäärä, Pohjois-Suomessa kansallisen tuen määrä on pienempi kuin EU sallisi.

Tukihallinnon kannalta maatalouspolitiikan tavoitteet, siis tukipolitiikan samanaikainen pyrkimys tukien maksimointiin ja siihen, että erot tuotantosuuntien ja maan osien välillä eivät muutu, on johtanut tukijärjestelmän huomattavaan monimutkaistumiseen.

Monimutkaistuminen on vaikuttanut kustannuksia lisäävästi tukihallinnon eri osissa. Tulotavoitteiden ja koko maan kattavan viljelyn tavoitteen aiheuttamaa monimutkaistumista tukijärjestelmässä kuvaa hyvin ympäristötuki Suomessa.²⁹ Ympäristötuella on tavoiteltu myös viljelijöiden tulotason parantamista, vaikka sen periaatteessa pitäisi ainoastaan korvata ympäristön huomioimisesta tai parantamisesta aiheutuneita kustannuksia. Tuettavia toimia ja tukiehtoja suunniteltaessa ei kuitenkaan riittävästi arvioitu niistä aiheutuvia hallinnon kustannuksia tukiprosessin eri vaiheissa. Arviolta 75 prosenttia valvonnan kustannuksista on kulunut ympäristötuen valvontaan, vaikka tuki on vain 15 prosenttia koko tuesta. Lisäksi ympäristötuen ehdot ovat käytännössä estäneet kaukovalvonnan käyttämisen valvonnassa.

Eräs tapa suhteuttaa Suomen maatalouspolitiikasta aiheutuvaa eri tukijärjestelmien monimutkaisuutta on arvioida tukihakuun liittyvää työmäärää. Suomalaisten viljelijöiden täyttämä tukihakemus on sivumäärältään kaksinkertainen useimpien EU-jäsenmaiden käyttämiin hakulomakkeisiin verrattuna. Kokonaisuutena arvioituna suomalaisten viljelijöiden tukihakulomake on EU-tukijärjestelmän kanssa lomittuvien maatalouden kansallisten tukimuotojen vuoksi jäsenmaiden monimutkaisin.³⁰

3.1.3 Suomen kansallinen maataloushallinto

Tukihallinnon moniportaisuus on säilynyt

Suomen maataloushallinto on sekä kansallisesta että kansainvälisestä näkökulmasta katsottuna poikkeuksellisen moniportainen (katso myös luku 2.1.2). Maataloushallintoa on myös vastikään uudistettu eri tavoin useilla

²⁹ Aiheesta enemmän tarkastuksissa 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet ja 175/2008 Maatalouden ravinnepestöjen vähentäminen.

³⁰ Tarkastushaastattelu, 11.12.2011. Tilintarkastaja Päivi Piki, Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

tasoilla. Maksajavirastoksi perustettu Maaseutuvirasto on alueellistettu Seinäjoelle, alueellisissa TE-keskuksissa toiminut maatalouden aluehallinto yhdistettiin perustettuihin ELY-keskuksiin ja viimeisimpänä vaiheena kunnat ohjattiin lakiteitse yhteistoimintaan niin, että paikallishallinto on nyt keskitetty noin 60 yhteistoiminta-alueeseen.

Maataloushallinto ei ole uudistuksissa juurikaan yksinkertaistunut. Päinvastoin, uudistukset ovat aiheuttaneet ainakin potentiaalisia uhkia tehokkaalle hallinnolle.

Vuonna 2007 perustetun Maaseutuviraston alueellistaminen Seinäjoelle johti poikkeuksellisen suureen vaihtuvuuteen henkilöstössä. Vuosittainen lähtövaihtuvuus on ollut jopa 16–17 prosenttia. Tämän seurauksena Mavi ei ole voinut käyttää henkilötyövuosikehystä suunnitellusti ja tämä on viivästyttänyt tukihallinnon prosessien kehittämistä. Haastatteluissa tuli myös esille, että Mavin ohjaamat alueviranomaiset eivät ole kaikin osin olleet tyytyväisiä saamaansa ohjaukseen tai neuvonta-apuun. Mavissa tapahtuneen vaihtuvuuden vuoksi uudet henkilöt ovat joutuneet perehtymään tehtäviinsä nopeasti ja tämä on vaikuttanut ohjauksen ja neuvonnan laatuun. Ongelmallisimpana seikkana pidettiin sitä, että Mavin ohjaus ja neuvonta yleensä johtavat hyvin tiukkoihin käytäntöihin, jotka varmasti täyttävät, mutta todennäköisesti ylittävät toiminnalle asetettavat vaatimukset. Ongelma on luonteeltaan sen kaltainen, että se tulee pienentymään Mavin toiminnan vakiintuessa.

Myös aluehallinnon osalta maataloushallinto on ollut muutoksessa. Aluehallintouudistuksessa maataloushallinto siirrettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. ELY-keskuksissa maatalousasiat kuuluvat elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri vastuualueelle. Kyseinen vastualue hoitaa entisten työ- ja elinkeinokeskusten eli TE-keskusten tehtäviä. Vastuualueen tehtävissä etusijalla ovat elinkeinoelämän, opetuksen ja kulttuurin tehtävät. Maataloushallinnon osalta tehtäviin kuuluvat myös valvontatehtävät. Periaatteessa valvontatehtävät olisivat luonteensa vuoksi sopineet kenties paremmin aluehallintoviraston tehtäviin. Tehtävien katsottiin kuitenkin vaativan maatalousasiantuntemusta ja lisäksi tehtävien kausittainen vaihtelukin puolsi valvontatoiminnan säilyttämistä elinkeinon edistämistoiminnan yhteydessä. Tämän vuoksi päädyttiin tältä osin tehtävien keskittämiseen ELY-keskukseen.

Aluehallintouudistuksella on pyritty myös tuottavuuden parantamiseen ja hallituksen esityksen mukaan ELY-keskusten tehtävien osalta toteutuisi jopa 20 prosentin henkilöstövähennys vuoteen 2015 mennessä.³¹ ELY-

³¹ *Hallituksen esitys 59/2009 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi).*

keskusten resurssit tulevat työ- ja elinkeinoministeriön kautta ja uudistuksen yhteydessä maatalouden tukihallinnon osalta pelättiin varsinkin valvontatehtävien rahoituksen puolesta, koska kyseinen tehtävä ei varsinaisesti edistä alueen elinkeinotoimintaa. Toistaiseksi kuitenkin tehtävään on ollut käytettävissä riittävästi resursseja. On kuitenkin olemassa riski, että EU:n edellyttämä tukien valvonta ei toteudu. Tästä seuraisi rahoituskorjaus, jonka valtiontaloudellinen merkitys voi olla huomattava.

Paikallistasolla maataloushallinnon uudistaminen on parhaillaan käynnissä. Uudet maaseutuhallinnon yhteistyöalueet ovat aloittaneet toimintansa viimeistään vuoden 2013 alussa. Uudistaminen lähti liikkeelle maksajaviraston eli Mavin tilit varmentavan toimielimen johtopäätöksestä, että kuntien osalta maksajavirasto ei voi aina varmistua siitä, että tehtävät tulevat hyväksytyksi suoritetuksi.³² Käytännössä kyse on siitä, että kunnille oli delegoitu valtion viranomaisten tehtäviä ilman, että niiden kanssa olisi asiasta tehty erikseen sopimus. Sopimuksen tekeminen kaikkien tehtäviä hoitavien yli 300 kunnan kanssa katsottiin mahdottomaksi, joten päädyttiin hallinnon uudistamiseen. Tilin varmentava elin suositteli tehtävien siirtämistä silloisille työvoima- ja elinkeinokeskuksille, valtion hoidettavaksi.

Uudistusta valmisteltiin vuonna 2008 työryhmätyöllä, jossa kehittämisen tavoitteiksi asetettiin asiakaslähtöiset palvelut, EU:n rahoitukseen liittyvien riskien minimointi ja ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien selkiyttäminen. Taustalla oli myös riittävän suurten yksiköiden luominen, jotta Euroopan yhteisön lainsäädännön edellyttämä tehtävien eriyttäminen mahdollistuu. Yhdelle henkilölle ei saa muodostua niin sanottua vaarallista työketjua tukihakemuksen tallentamisessa, tarkastamisessa ja tuen myöntämisessä sekä maksamisessa. Työryhmä tarkasteli hyvin monipuolisesti erilaisia hallinnon järjestämisvaihtoehtoja ja järjestämis- ja toteuttamisvastuun eriyttämistä. Tarkastelussa oli myös useita vaihtoehtoja, joissa hallinnon portaita olisi vähennetty. Työryhmän väliraportissa³³ esitettiin kolmea vaihtoehtoa tarkemmin tutkittavaksi, uudistuvaan kuntahallintoon perustuvaa mallia, kuntia ainoastaan tehtävien tuottajana eli tilaaja-tuottajamallia sekä tehtävien siirtoa valtion aluehallinnon viranomaiselle. Väliraportissa ilmoitettiin, että työryhmä vertailee valittuja vaihtoehtoja ja muun muassa niiden vaikutusta tukihallinnon kustannuksiin. Työryhmän

³² BDO FinnPartners OY, *Tarkastuskertomus asetuksen (EY) N:o 885/2006 mukaisten hyväksymisperusteiden täyttymistä koskevasta tarkastuksesta Suomen maksajavirastona toimivassa Maaseutuvirastossa.*

³³ *Viljelijätukihallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittäneen työryhmän väliraportti, työryhmämuistio MMM 2008:4.*

loppuraportissa³⁴ esiteltiin kuitenkin ainoastaan kuntiin perustuva vaihtoehto. Uudistuksessa kunnat ohjattiin³⁵ perustamaan riittävän suuria, pääsääntöisesti vähintään 800 maatilaa, yhteistyöalueita. Tavoitteena ollut enintään 80 yhteistyöalueen määrä saavutettiin hyvin, sillä alueita muodostui 61.

Tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamistoimet

Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien kehittäminen on monilta osin sidoksissa Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja sen toimeenpanon kehittämiseen. Siitä huolimatta on jatkuvasti ollut esillä myös mahdollisuus kansallisiin toimin yksinkertaistaa järjestelmiä. Matti Vanhasen II hallituksen tavoitteena oli "maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien tarpeettoman byrokratian karsiminen".³⁶ Ohjelman mukaan hallinnossa on ollut tarkoitus kiinnittää erityistä huomiota järjestelmien toimivuuteen tilatasolla sekä viljelijän oikeusturvaan. Yleisenä hallitusohjelman mukaisena pyrkimyksenä on ollut tukijärjestelmien jatkuva kehittäminen ja uudistaminen tavalla, joka vähentää järjestelmiin liittyvää byrokratiaa. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan hallintobyrokratian karsiminen on ollut aina keskeinen tavoite tukijärjestelmiä uudistettaessa. Myös yleisemmin Suomen hallinnossa on ollut jo pidempään tavoitteena hallinnon tehostaminen, tätä on tehty aiemmin tuottavuusohjelman muodossa ja vuodesta 2011 lähtien vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman muodossa.

Maa- ja metsätalousministeriö antoi 18.6.2007 Pohjanmaan ELY-keskuksen johtajan Kaj Suomelan selvitettäväksi, miten maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmää voitaisiin yksinkertaistaa kansallisiin toimin. Selvitysmies Suomelan esittämien suositusten toteuttamiseksi asetettiin vuonna 2008 erillinen työryhmä. Työryhmän loppuraportin mukaan (MMM 2008:12) tuki- ja valvontajärjestelmiä oli jo tietyiltä osin pystytty yksinkertaistamaan. Toisaalta yksinkertaistamistyötä oli tarkoitus jatkaa edelleen. Selvitysmies Suomelan ehdottamia kehittämistoimia on osin ryhdytty toteuttamaan. Osan ehdotuksista on todettu olevan kansallisten vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella.³⁷

³⁴ *Viljelijätukihallinnon kehittämisehdotuksia selvittäneen työryhmän loppuraportti, työryhmämuistio MMM 2008:11.*

³⁵ *Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa 210/2010.*

³⁶ *Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma.*

³⁷ *Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistaminen. Selvitysmiehen seurantaraportti, Kaj Suomela 25.3.2011.*

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tukihallintoon ja -valvontaan liittyvän byrokratian purkamisen lähtökohtana ovat maatalouspoliittiset linjaukset. Myös tukijärjestelmien teknisen yksinkertaistamisen on katsottu lisänneen tuki- ja valvontajärjestelmien läpinäkyvyyttä, vähentäneen virhemahdollisuuksia sekä luoneen viljelijöille parempia edellytyksiä hakea tarvittaessa muutosta tuki- ja valvontapäätöksiin.

Viljelijöiden kannalta tukihaun on katsottu helpottuneen erityisesti sähköisiin menettelyjen siirtymisen johdosta. Vuonna 2008 toteutettiin sähköisen tukihaun pilottihanke. Vuonna 2009 sähköinen tukihaku laajeni koskemaan tiettyjen tukien osalta koko Manner-Suomea, myös ruotsinkielisenä. Vuonna 2009 sähköiseen tukihakuun liitettiin myös viljelijöille tarkoitettu neuvontapalvelu. Virhemahdollisuuksien vähentämiseksi sähköiseen tukihakujärjestelmään sisältyy tarkistuksia, jotka varmentavat, ettei viljelijä tukihakemuksen täyttövaiheessa anna ristiriitaisia tietoja. Keväällä 2012 tukihakemuksista palautettiin sähköisesti yli 40 prosenttia, yksittäisissä kunnissa sähköisten hakemusten osuus oli yli 80 prosenttia. Siirtymistä sähköiseen tukihakuun on osin hidastanut se, että osalla viljelijöistä on ollut käytössään erilaisia kirjanpidon ja viljelysuunnittelun tietokonesovelluksia. Osassa näistä on mahdollista tulostaa tukihakemuslomakkeet paperisena, mutta lomakkeen sähköinen siirto ei ole onnistunut. Käytännössä siis osa kaikkein aktiivisimmista tietotekniikan hyödyntäjistä ei ole voinut siirtyä sähköiseen tukihakuun, koska se lisäisi heidän työmääräänsä.

Maa ja metsätalousministeriön mukaan kehitteillä oleva valvonnan sähköinen järjestelmä tulee pidemmällä tähtäimellä yksinkertaistamaan valvontaa ja vähentämään valvontaan kuluvaan aikaa ja kustannuksia. Valvonnan sähköisen järjestelmän kehitystyön tavoitteena on, että paikan päällä suoritettavan valvonnan yhteydessä tehdään samanaikaisesti tarvittavat tallennukset ja viljelijä saa valvontakäynnin lopuksi valvontapöytäkirjan, josta ilmenee valvonnan lopputulos. Maaseutuviraston mukaan sähköisen tukihaun yhteydessä tavoitteena on myös oppaiden ja lomakkeiden selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen.

Yksinkertaistamisella on ollut vain vähän vaikutusta

Useista viime aikojen kehittämistoimista huolimatta maataloustukihallinnon ei voi katsoa merkittävästi yksinkertaistuneen viime vuosina. Toimintaympäristön muutokset olisivat kuitenkin puoltaneet hallinnon yksinkertaistamista. Maatilojen määrä on vähentynyt ja vähenee edelleen viljelypinta-alan kuitenkin pysyessä samana, tilat muuttuvat yhä useammin yritysmuotoisiksi ja sähköiset palvelut, kuten sähköinen tukihaku yleistyvät.

Muutokset ovat myös tuoneet uudenlaisia riskejä hallinnon toimintaan. Jo sinänsä tukihallinnon muutokset jonkin aikaa aiheuttavat haittaa tehtävien suorittamiselle. Maataloushallinnossa kaikilla tasoilla on ollut muutoksia, joilla on ollut myös negatiivisia vaikutuksia. Maaseutuviraston alueellistaminen on pitkittänyt sen perustamisesta aiheutuneita käynnistysvaikeuksia. Aluehallintouudistuksessa maatalouden valvontatehtävät hoidetaan elinkeinojen edistämistehtävien yhteydessä ELY-keskuksessa. Vaikka valvontatehtävien määrä määrittyikin pitkälti EU:n säädösten perusteella, on resursointi kuitenkin ELY-keskuksissa työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. Toistaiseksi tästä ei ole aiheutunut ongelmia ja yhteistyö hallinnonalojen välillä on toiminut. Resurssien mahdollisesti vähentyessä tästä voi kuitenkin aiheutua ongelmia.

Paikallishallinnon uudistus tehtiin niin, että muutos oli mahdollisimman pieni, kuitenkin niin, että esille noussut valtionhallinnon ulkopuoliseen toimijaan liittynyt ohjaamisongelma saatiin ratkaistua. Tehtävien hoitamista paikallistasolla on perusteltu paikallistuntemuksella. Kuntien yhteistoiminta-alueilla paikallistuntemus tulee jollain aikavälillä heikkenemään ja samalla myös peruste kuntien osallistumiselle maataloushallintoon heikkenee. Neljäs hallintoporras päätettiin kuitenkin säilyttää. Useissa EU-maissa, kuten Tanskassa ja Virossa, hallinto on järjestetty hyvin keskitetyksi kahteen portaaseen.

3.2 Tukihallinnon kustannukset ja niiden kohdentuminen

3.2.1 Tukihallinnon kustannukset

Maatalouden tukihallinnon resurssit koskevat tiedot ovat hajanaisia. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman valmistelun yhteydessä vuonna 2004 todettiin, että arvio maatalouden tukihallinnon menoista ja kustannuksista riippuu siitä, mitkä tukihallintoprosessin eri vaiheet ja mikä osuus yleishallintokuluista lasketaan mukaan kustannuksiin. Lisäksi kuntien kustannuksista ei kerätä kootusti tietoa, joten kokonaisuudessaan maatalouden tukihallinnon tiedot jäävät hyvin arvionvaraisiksi.

Esitettyjen arvioiden mukaan tukihallinnon resurssien suuruusluokka on noin 1000 henkilötyövuotta. Arvio perustuu eri hallinnontasojen koskeviin tietoihin. Maa- ja metsätalousministeriön ruokaosaston maatalousyksikössä työskentelee 18 henkilöä, lisäksi ministeriön muissakin yksiköissä työskentelevillä on tukihallintoon liittyviä tehtäviä. Maaseutuvirasto on

työajanseurantatietojen mukaan käyttänyt tukihallintoon vuosittain hie-
man yli 200 henkilötyövuotta. Maaseutuviraston tukihallintoon kohdistu-
vat menot ovat vuositasolla 23,8 miljoonaa euroa.³⁸ Tietojärjestelmätoi-
minnot ovat merkittävä Maaseutuviraston tukihallinnon kustannuserä.
ELY-keskusten tehtävänä ovat lähinnä valvonnan ja jossain määrin myös
paikallistason ohjauksen tehtävät. Tarkastusviraston tilintarkastuksen yk-
sikössä laaditun koonnin mukaan ELY-keskusten toiminnasta on vuonna
2009 kohdentunut tukihallinnon tehtäviin 324 henkilötyövuotta. Vuonna
2012 on ELY-keskusten tekemien valvontojen kustannukset arvioitu noin
14 miljoonaksi euroksi³⁹. Kokonaisarviota ELY-keskusten tukihallinnon
kustannuksista ei ole.

Henkilötyövuosina tarkasteltuna merkittävin resurssi on käytetty valti-
onhallinnon ulkopuolella, paikallistasolla kunnissa. Kuntien maaseutusih-
teerit ovat vastanneet tukihakemusten käsittelystä ja rajallisessa määrin
myös tukien hakuun liittyvästä neuvonnasta. Maaseutuviraston selvityk-
sen⁴⁰ mukaan vuonna 2008 viljelijätukitehtäviin käytettiin kunnissa 431
henkilötyövuotta. Näistä tehtävistä aiheutuneet kustannukset on arvioitu
noin 17 miljoonaksi euroksi⁴¹. Rahoitus kunnille tulee yleisestä valtion-
osuudesta ja sen vuoksi tarkat kustannukset eivät ole tiedossa.

Tukihallinnon kokonaiskustannusten valtionhallinnossa arvioitiin tuol-
loin olevan noin 46 milj. euroa vuodessa.⁴² Vuodesta 2004 maatalouden
tukihallinnon organisaatio on uudistunut merkittävästi. Toisaalta tukihal-
linnon tehtävissä ei ole tapahtunut yhtä merkittävää muutosta, mitä osoit-
taa muun muassa tuottavuusohjelman valmistelussa perustana ollut henki-
lötyövuosi-arvio. Yleisen kustannustason ja palkkatason kehitys huomioi-
den tukihallinnon välitön valtionaloudellinen kustannus olisi noin 60 mil-
joonaa euroa vuonna 2012. Tukihallinnon kokonaiskustannus on kuitenkin
korkeampi, koska kunnat osallistuvat tukihallintoon merkittävällä panok-
sella. Kokonaisuudessaan tukihallinnon kustannus lienee yli 70 miljoonaa
euroa.

³⁸ *Maaseutuviraston controller, sähköpostiviesti 13.4.2011. Maaseutuviraston toimintakertomukset 2010–2012.*

³⁹ *Muistio eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle. 26.1.2012, maa- ja metsätalousministeriö.*

⁴⁰ *Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten rooli viljelijätukien hallinnoinnissa ja viljelijätukien hallinnoinnin kehittämisvaihtoehdot. Maaseutuviraston selvitys 11.1.2008.*

⁴¹ *Viljelijätukihallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittäneen työryhmän väliraportti, 29.5.2008.*

⁴² *Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma, 14.10.2005 (päivitetty).*

Ruotsissa tehdään vuosittain laskelma maatalouden tukihallinnon kustannuksista⁴³. Sen perusteella Ruotsin hallinnon kustannus on ollut vuonna 2011 noin 790 miljoonaa kruunua eli noin 90 miljoonaa euroa. Ruotsissa tilamäärä oli tuolloin noin 71 000 kun Suomessa vastaavasti oli noin 61 000 tilaa. Suomen laskelma on hyvin epätarkka, mutta voidaan silti arvioida kustannusten olevan kohtuullisen samalla tasolla. Suomessa tukihallinto lisäksi käsittelee suuren määrän kansallisia tukia, jotka lisäävät työmäärää.

Euroopan komissio keräsi kaikista jäsenmaista tietoja EU-tukien valvonnan kustannuksista vuonna 2010. Kyseisiä kaikkia jäsenmaita koskevia tietoja ei pyynnöstä huolimatta saatu kansalliseen käyttöön Suomeen. Tarkastuksen yhteydessä saatiin käytettäväksi Viron kokoamat valvontakustannusten tiedot. Niiden perusteella Virossa yhden tukieuron valvontaan on käytetty noin puolet siitä mitä Suomessa käytettiin. Tietojen vastaavuuden arviointi on hyvin vaikeaa, joten tulosta voidaan pitää vain suuntaa antavana.⁴⁴

Selvityksessä maa- ja metsätalousministeriön toiminnan ja tehtävien järjestämisestä selvitysmies totesi, että tukihallinto muodostaa kokonaisuuden, jossa on äärimmäisen vaikeaa osoittaa tuloksellisuudesta ja kustannustehokkuudesta vastuullista tahoa⁴⁵. Tilanne on edelleen samankaltainen kuin selvityksen tekohetkellä. Hallinnon kustannukset ja ohjaus jakautuvat usealle taholle, eikä kokonaiskustannuksista ole tietoa. Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa suoraan maksajavirasto MAVI:a, alueellisten ELY-keskusten resursointi tapahtuu Työ- ja elinkeinoministeriön toimesta ja merkittävä osa käytännön toiminnasta tapahtuu kunnissa, jotka toimivat itsehallintonsa puitteissa.

3.2.2 Kuntien yleinen valtionosuus

Maatalouden tukihallinnon paikallistason tehtävien hoitaminen on delegoitu kunnille. Järjestely on Euroopan unionissa poikkeuksellinen, sillä yleensä tehtävän on katsottu kuuluvan valtion hoidettavaksi. Suomessa kuitenkin historiallisista syistä EU:in liityttyä päädyttiin säilyttämään

⁴³ *Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2011.*

⁴⁴ *Maa- ja metsätalousministeriö totesi lausunnossaan tarkastuskertomusluonnoksesta, että Suomi ja Viro eivät ole tukihallinnon kustannusten osalta vertailukelpoisia, koska Viron tukijärjestelmä on paljon yksinkertaisempi kuin Suomen.*

⁴⁵ *Selvitys maa- ja metsätalousministeriön toiminnan ja tehtävien järjestämisestä. Selvitysmies Jarmo Ratian arviot ja ehdotukset. Maa- ja metsätalousministeriö 2007.*

tehtävien hoito niitä siihenkin asti hoitaneissa kunnissa. Myöskään juuri tehdyssä yhteistoiminta-alueuutoksessa ei tehtäviä siirretty pois kunnilta. Kunnat veloitettiin muodostamaan suurempia kokonaisuuksia yhteistyössä muiden kuntien kanssa, kuitenkin niin että vastuu tehtävien hoitamisesta on jonkun kunnan tai kuntien muodostaman yhteisön vastuulla. Hallituksen esityksessä⁴⁶ arvioidaan muutoksen aiheuttavan kunnille kustannuksia, mutta toteutuksen jälkeen tehostavan hallinnon toimintaa ja aiheuttavan säästöjä.

Nykyistä kuntien valtionosuusjärjestelmää perustettaessa vuonna 1988 maataloushallintoon liittyvät kuntien tehtävät on katsottu niin pieneksi kokonaisuudeksi, että tehtäviä ei erikseen huomioitu kunnan valtionosuuden suuruutta laskettaessa. Maataloustukihallinnon tehtävien valtion rahoitus tulee edelleenkin yleisestä valtionosuudesta, joka jaetaan asukasluvun perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että maatalousvaltaiset kunnat saavat suhteessa tehtävämäärään vähemmän valtion rahoitusta kuin kunnat, joissa on vähemmän maataloutta.

Tehtävien rahoittaminen yleisellä valtionosuudella on johtanut siihen, että aluehallinnon kustannuksia tältä osin on ollut vaikea seurata. Kustannukset ovat jakaantuneet yli kolmeen sataan yksikköön, joissa tukihallinnon töitä on tehty yleensä muiden töiden yhteydessä. Nyt, kun tehtävä joudutaan järjestämään kuntien yhteistoimintana, kustannukset todennäköisesti tulevat paremmin ilmi. Varsinaisten toimijoiden määrä laskee yhteistoiminta-alueuudistuksessa noin kuuteenkymmeneen. Kunnille tulee myös aiempaa vahvempi intressi seurata asiaa tarkasti, koska ne joko maksavat toiselle kunnalle tai laskuttavat tehtävän hoidosta toisia kuntia.

Tehtävän rahoittaminen yleisellä valtionosuudella kannustaa kuntia säästäväisyyteen tehtävien hoidossa. Toisaalta tehtävien hoitaminen ei ole ollut samalla tavalla turvattu kuin suoraan valtion rahoittamat tehtävät. Kunnat olisivat voineet rahoitusongelmissa joutua vähentämään tukihallinnon tehtävien rahoitusta niin, että tehtävät eivät olisi tulleet hyväksyttävästi suoritetuiksi. Edelleen tämä riski on olemassa, joskin riski on hyvin vähäinen. Osalla kuntia on ollut ongelmia lakisääteisten tehtävien hoitamisessa. Nyt tehtävät hoitava kunta joutuu myös sopimuksella sitoutumaan tehtävän hoitoon.

⁴⁶ HE 232/2009.

3.3 Tukihallinnon toiminta laillisuusnäkökulmasta

Laillisuuden tila on hyvä ja sitä valvotaan riittävästi

Tukihallinnon toiminta ja prosessit ovat hyvin vakiomuotoisia. Toimintaa myös valvotaan ja tarkastetaan poikkeuksellisen paljon. Euroopan komissio ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin valvovat järjestelmää vuosittain useilla tarkastuksilla. Niiden tarkastukset kohdistuvat koko hallinto- ja valvontajärjestelmään. Tarkastukset koskettavat siten kaikkia viranomais- tasoja ja kohdistuvat koko hallinto- ja valvontaprosessiin aina tilatasolle asti. Kuten aiemmin on todettu, komission rahoituskorjausmahdollisuus on hyvin vahva keino puuttua järjestelmän toimintaan.

Kansallisella tasolla valvontaa ja tarkastustoimintaa ohjaa Maaseutuvi- rasto. Mavi myös tarkastaa Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemien tiloille kohdistuvien valvontojen laatua. Käytännössä näkyvim- män, maatiloilla tehtävän, valvonnan tekevät ELY-keskukset. Elintarvike- virastolle on delegoitu valvontatehtäviä muun muassa eläinten ja kasvien terveyteen liittyvien täydentävien ehtojen osalta. Pääosin valvonta kuiten- kin tapahtuu ELY-keskusten toimesta, niiden arvioidaan käyttävän tähän noin 220 henkilötyövuotta. Eviran osuus on 5 henkilötyövuotta ja AVIen osuus 3 henkilötyövuotta⁴⁷.

Paikalla tehtävän valvonnan lisäksi tehdään myös hallinnollista valvon- taa. Siinä muun muassa vertaillaan erilaisia hakemustietoja keskenään tai rekistereissä oleviin tietoihin. Esille nousevat epäselvät tapaukset selvite- tään joko kuulemalla viljelijää tai tarkastuksella.

Varsinaiseen peltoalavalvontaan on joutunut vuosittain noin 6 prosenttia maatiloista. Näistä osa valvotaan riskiperusteisesti ja osa täysin satunnai- sesti. Satunnaistettu valvonta mahdollistaa riskiarvioinnin onnistuneisuu- den arvioinnin ja toisaalta virheellisyyskysien kokonaisuuden arvioinnin. Maatilojen määrän laskiessa myös valvontojen lukumäärä on laskenut ja on nyt noin 3 500 maatilaa. Eläintukiin kohdistuvia valvontoja on jonkin verran alle 3 000. Hallinnollinen valvonta koskee periaatteessa kaikkia ti- loja. Valvontojen perusteella tukien määrä ei muutu merkittävästi. Koko- naisuudessaan peltoalavalvontojen vaikutus tukien maksuun on vähäinen, alle 1 %.

Koko järjestelmän toiminnan laillisuutta arvioi lisäksi niin sanottu var- mentava elin, joka antaa varmennuslausuman komissiolle kansallisten

⁴⁷ Työryhmämuistio MMM 2011:9.

maksajavirastojen suorittamasta EU-tukien hallinnoinnista. Suomessa varmentavana elimenä toimii yksityinen tilintarkastustoimisto. Lisäksi valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa hallinnon toiminnan laillisuutta ja virastolle on ilmoitettava ilmenneistä väärinkäytöksistä ja sääntöjenvastaisuuksista.

Suomen maatalouden tukihallinnon toimintaa arvioidaan laillisuusnäkökulmasta poikkeuksellisen paljon. Arviointi, johon kuuluu erilaista valvontaa ja tarkastusta, tapahtuu sekä kansallisesti että EU:n toimesta. Jo toiminnan organisoinnissa on yhtenä keskeisenä tekijänä valvonnan mahdollistaminen.

Laillisuuden tasoa on mahdollista arvioida myös tuensaajien näkökulmasta. Maataloustuen saajilla on valitusväylänä maaseutuelinkeinojen valituslautakunta. Sinne tehtyjen valitusten määrä on kuitenkin pieni. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa arvioitiin usealla taholla, että pieneen valitusten määrään voi olla syynä pelko tukien maksatusten viivästyttämisestä valituksen vuoksi. Tällöin valitusmahdollisuutta käytettäisiin vähemmän kuin tosiasiallisesti olisi syytä. Laillisuuden kannalta tilanne olisi tällöin ongelmallinen, mutta asian tarkempi selvittäminen tarkastuksen keinoin on käytännössä mahdotonta.

Rahoituseriskien ja siihen varautuminen

Toistaiseksi Suomen maataloushallinto on toiminut niin hyvin, että rahoituseriskien on ollut vain harvoja tapauksia ja korjaukset ovat olleet määrältään melko vähäisiä. Useimpina vuosina takaisin perityt erät ovat olleet määrältään muutamia kymmeniä tuhansia euroja. Suurin takaisinmaksu oli 1,7 miljoonaa euroa vuonna 2010. Suurimmat rahoituseriskit ovat koskeneet lähinnä suuria EU:n jäsenmaita, viime vuosina erityisesti Yhdistyneitä kuningaskuntia. Esimerkiksi vuodelta 2010 se palautti yli 220 miljoonaa euroa tukia. Pienistä maista esimerkiksi Alankomaat ja Unkari ovat joutuneet palauttamaan yli kymmenen miljoonaa euroa yhden vuoden tukea.

Suomelle ei ole toistaiseksi tullut suuria rahoituseriskien tapauksia. Nähtävissä on kuitenkin muutamia riskitekijöitä, jotka voivat lisätä rahoituseriskien määrää. Yksi merkittävä tekijä koskien kaikkia EU:n jäsenmaita, on riittämätön tukien valvonnan määrä. Aluehallinnon uudistuksen myötä maatalouden aluehallinto toimii ELY-keskuksissa ja niiden resursointi on työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. ELY-keskusten pääasiallinen tehtävä on alueen elinvoimaisuuden kehittäminen. Tiukassa resurssitilanteessa maataloustukien valvonnan turvaamista ei välttämättä nähdä yhtä tärkeäksi tehtäväksi. Tällöin riittävä valvonnan määrä voi jäädä toteutumatta ja täl-

lön riski rahoitusoikaisusta on suuri. Myös paikallishallinto on uudistunut yhteistoiminta-alueiksi. Uusien yksiköiden toiminnan vakiintumiseen menee aikaa ja tämä voi lyhyellä aikavälillä lisätä virheellisen toiminnan määrää.

Tarkastuksessa käytiin läpi kaikki viime vuosien Suomea koskeneet rahoitusoikaisuvaatimukset. Niiden osalta hallinnon toiminta on ollut asianmukaista ja myös tämän vuoksi EU:lle palautettava tuki on muodostunut hyvin vähäiseksi.

Toistaiseksi Suomen rahoitusoikaisut ovat olleet suhteellisen pieniä, eikä niiden maksaminen ole muodostunut merkittäväksi ongelmaksi. Käytännössä maksut on ollut mahdollista suorittaa jo päätetyn talousarvion maa- ja metsätalousministeriön pääluokasta. Mahdollinen suuri rahoitusoikaisu tulisi muodostamaan ongelman. Asiaan olisi hyvä varautua etukäteen määrittämällä periaatteet, miten rahoitusoikaisu tultaisiin rahoittamaan. Suuren rahoitusoikaisun kohdistaminen maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaan aiheuttaisi ongelmia sen toimialan toimintojen rahoittamisessa.

4 Väe\ æ ċ • çãæ d } Á annanotot

Tarkastus kohdistui maatalouden tukihallinnon toimintaan. Tukihallinnon suora valtiontaloudellinen merkitys ei ole kovin suuri. Kokonaisuudessaan valtiontaloudelle aiheutuvien kustannusten arvioidaan olevan noin 60 miljoonaa euroa vuodessa, tästä vajaa kolmannes kohdistuu kunnille ja loput suoraan valtiolle. Maataloustukien hallintoon liittyen on parhaillaan käynnissä tai juuri suoritettu useita toimia, joilla hallintoa pyritään kehittämään. Kehittämistoimissa pääasiallisena julkilausuttuna tavoitteena on hallinnon tehostaminen ja hallinnon viljelijöille aiheuttaman taakan vähentäminen.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, toimiiko maatalouden tukihallinto tehokkaasti ja lainmukaisesti. Maatalouden tukihallinnon toiminnan tehokkuuden arviointi kokonaisuutena osoittautui hyvin vaikeaksi. Arviointia vaikeuttaa erityisesti se, että Suomen kansalliset maatalouspoliittiset tavoitteet on yhteen sovitettava osaksi Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa. Tällöin usein maatalouden tukihallinnon toiminnan tehokkuudesta luovutaan muiden maatalouspolitiikan tavoitteiden hyväksi. Tehokkuuden arviointia vaikeuttaa myös maatalouden tukihallintoon osallistuvien toimijoiden suuri määrä Suomessa.

Tarkastuksen perusteella tukihallinnon tehokkuus ei ole ollut Suomen maatalouspolitiikassa ensisijaisena tavoitteena. Tavoitteissa on korostunut maataloustuotannon säilyttäminen koko maassa ja EU:n maataloustukien mahdollisimman suuri hyödyntäminen tässä. Käytännössä tukipolitiikassa on ollut pyrkimys vallitsevan tilanteen ylläpitämiseen. Maatalouspolitiikan muutoksissa on pyritty huomioimaan eri alueet ja tuotantosuunnat niin, että muutokset tuotannossa olisivat vähäiset. Näistä seikoista johtuen tuet, tukitasot ja tukialueet ovat muodostuneet hyvin monimutkaiseksi kokonaisuudeksi.

Myös rakenteeltaan maatalouden tukihallinto on Suomessa poikkeuksellinen. Suomessa hallinnon portaita on neljä, kun useimmissa vertailukelpoisissa maissa portaita on vain kaksi tai enintään kolme. Lisäksi aluehallinnon osalta maatalouden tukihallinto toimii työ- ja elinkeinoministeriön alaisissa ELY-keskuksissa ja Suomessa historiallisista syistä hallintoon osallistuvat paikallistasolla myös kunnat. Tämän kansallisen hallinnon monimutkaisuuden vuoksi kokonaisuuden ohjaus on vaikeaa. Edes kokonaiskustannuksia ei seurata.

Euroopan unionissa harjoitetaan yhteistä maatalouspolitiikkaa. Yhteinen maatalouspolitiikka muodostuu kompromissien kautta ja niiden saavuttamiseksi joudutaan usein monimutkaistamaan järjestelmää, jotta hyväksyt-

tävään ratkaisuun päästään. Lisäksi maatalouspolitiikan toimeenpano tapahtuu kansallisten järjestelmien avulla ja siihen kohdistuva EU:n ohjaus on tarkastus- ja valvontapainotteista. Tämä on johtanut siihen, että säädöksissä ja toimenpiteissä pyritään huomioimaan asioiden tarkastettavuus eikä toimenpiteiden vaikuttavuus. Koska EU:n sanktiojärjestelmä rahoitusoikaisujen muodossa on hyvin tehokas, jäsenvaltiot joutuvat sopeutumaan tarkastuspainotteisuuteen. Tilivelvollisuuden toteutumisen näkökulmasta tilanne ei ole hyvä, tarkastustoiminnalla varmistetaan lähinnä se, että tuensaajat ovat tasavertaisessa asemassa, ei tukien vaikuttavuutta.

Vaikeasta toimintaympäristöstä huolimatta, maatalouden tukihallinnon laillisuuden taso on ollut Suomessa hyvä. Merkittäviin rahoitusoikaisuihin johtaneita virheitä ei ole ollut. Tältä osin järjestelmä toimii hyvin.

Maatalouden tukihallinnon monimutkaisuus ja hallinnon taakka on tunnistettu ongelmaksi jo pitkän aikaa. Ongelmaa on pyritty myös useilla kehittämistoimilla ratkaisemaan. Tarkastuksen perusteella nykyistä järjestelmää on mahdollista parantaa. Yksittäisillä toimilla saatavat hyödyt eivät kuitenkaan tässä monimutkaisessa toimintaympäristössä tule olemaan kovin merkittäviä. Merkittäviä tehostamishyötyjä voisi olla saatavissa, jos hallinnon rakenteita yksinkertaistettaisiin. Hallinnollisen taakan vähentämisen kannalta merkittävin tekijä olisi kuitenkin tukijärjestelmän yksinkertaistaminen, joka kuitenkin merkitsisi samalla nykyisen maatalouspolitiikan säilyttämis- ja ylläpitotavoitteista tinkimistä.

Lähteet

BDO FinnPartners OY, Tarkastuskertomus asetuksen (EY) N:o 885/2006 mukaisten hyväksymisperusteiden täyttymistä koskevasta tarkastuksesta Suomen maksajavirastona toimivassa Maaseutuvirastossa.

Elintarvikeketjun monivuotinen kansallinen valvontasuunnitelma 2012 – 2016 (valvonta-asetus (EY) N:o 882/2004).

EU talousarvio vuodelle 2011.

Euroopan parlamentin päätöslauselma 18. toukokuuta 2010 yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamisesta (2009/2155(INI)).

Hallituksen esitys 232/2009.

Hallituksen esitys 59/2009 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi).

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_fi.pdf.

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_en.pdf.

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html

Komission asetus (EY) N:o 1122/2009.

Komission tiedonanto yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamisesta ja lainsäädännön parantamisesta, KOM(2005) 509, 19.10.2005.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten rooli viljelijätukien hallinnoinnissa ja viljelijätukien hallinnoinnin kehittämisehdot. Maaseutuviraston selvitys 11.1.2008.

Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa 210/2010.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma, 14.10.2005 (päivitetty).

Maaseutuviraston toimintakertomus 2009-2012.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan mietintö (A7-0051/2010).

Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistaminen. Selvitysmiehen seurantaraportti, Kaj Suomela 25.3.2011.

Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmän yksinkertaistamistyöryhmän loppuraportti MMM 2008:12.

Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelma.

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma.

Muistio eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle. 26.1.2012, maa- ja metsätalousministeriö.

Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2011.

Neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009.

Paavo Lipposen I hallituksen hallitusohjelma.

Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelma.

Selvitys maa- ja metsätalousministeriön toiminnan ja tehtävien järjestämisestä. Selvitysmies Jarmo Ratian arviot ja ehdotukset. Maa- ja metsätalousministeriö 2007.

Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2011.

Työryhmämuistio MMM 2011:9.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen. Tuloksellisuustarkastus 175/2008.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Maatalouden ympäristötuen erityisetuet. Tuloksellisuustarkastus 113/2005.

Viljelijätukihallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittäneen työryhmän väliraportti, työryhmämuistio MMM 2008:4.

Viljelijätukihallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittäneen työryhmän loppuraportti, työryhmämuistio MMM 2008:11.

24.-25.3.2011 Maaseutuvirasto.

8.12.2011, Euroopan parlamentin jäsen Ville Itälä, Euroopan parlamentti.

11.12.2011 *ETT* jäsen *Olavi Ala-Nissilä*, *Euroopan tilintarkastustuomioistuin*.

11.12.2011 Euroopan tilintarkastustuomioistuin, jaosto I, tilintarkastus.

Varsinais-Suomen Ely-keskus (ja alueen kuntien edustajia).

19.-20.11.2011 Maaseutuvirasto.

16.12.2011 Maa- ja metsätalousministeriö.

17.1.2012 Kaakkois-Suomen Ely-keskus.

17.1.2012 Kouvolan maataloustoimi.

23.1.2012 Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto.

24.1.2012 Helsingin yliopisto.

2.-3.2.2012 Seminaari ”EU-Audit in Action”, Kööpenhamina, Tanska.

31.3. Maa- ja metsätalousministeriö.

3.-4.4.2012 Viron maatalousministeriö ja maaseutuvirasto.

17.-18.4.2012 Tanskan maatalousministeriö ja maaseutuvirasto.

27.4.2012 Alankomaiden talouden, maatalouden ja innovaatioiden ministeriö.

8.5.2012 Euroopan komissio DG Agri, direktoraatti G (poikkihallinnolliset asiat).

24.5.2012 Euroopan komissio DG Agri, direktoraatti M (säädösasiat).

12.6.2012 Euroopan komissio DG Agri, direktoraatti F (maaseudun kehittämissuunnitelmat, II) 8.10.2012 Euroopan komissio DG Agri, direktoraatti F (maaseudun kehittämissuunnitelmat, II) ja direktoraatti J (tilintarkastus).

9.10.2012 Suomen pysyvä edustusto Euroopan Unionissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Maa- ja metsätalousministeriö, 30.5.2013, Dnro 1089/053/2013.

Liitteet

Liite 1. Kuntien yhteistoiminta-alueet (Luettelo tehty vuoden 2012 kuntajaolla)

Uudenmaan ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Inkoo:** Hanko, Inkoo, Karkkila, Karjalohja, Lohja, Nummi-Pusula, Raasepori, Siuntio, Espoo, Kirkkonummi, Vihti
- **Loviisa:** Helsinki, Loviisa, Lapinjärvi, Porvoo, Sipoo, Vantaa
- **Mäntsälä:** Mäntsälä, Askola, Pornainen, Tuusula, Järvenpää, Kerava, Hyvinkää, Nurmijärvi

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Salo**
- **Lieto:** Aura, Lieto, Marttila, Tarvasjoki, Rusko, Koski TL, Turku, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Raisio
- **Loimaa:** Humpilla, Jokioinen, Loimaa, Oripää, Pöytyä, Ypäjä
- **Paimio:** Kaarina, Kemiönsaari, Länsi-Turunmaa, Paimio ja Sauvo
- **Somero:** Forssa, Somero ja Tammela
- **Vehmaa:** Laitila, Pyhäranta, Kustavi, Vehmaa, Taivassalo, Uusikau-punki

Satakunnan ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Eura:** Rauma, Kokemäki, Säskylä, Eura, Harjavalta, Eurajoki, Nakkila
- **Huittinen:** Huittinen, Köyliö, Punkalaidun
- **Kankaanpää:** Honkajoki, Jämijärvi, Kankaanpää, Pomarkku, Kihniö, Parkano
- **Pori:** Pori, Lavia, Luvia, Merikarvia, Ulvila, Siikainen, Karvia

Hämeen ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Asikkala:** Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Lahti, Nastola, Padasjoki, Sysmä
- **Janakkala:** Hattula, Hausjärvi, Hämeenlinna, Janakkala, Loppi ja Riihimäki
- **Orimattila:** Orimattila, Iitti, Myrskylä ja Pukkila

Pirkanmaan ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Lempäälä:** Lempäälä, Pirkkala, Vesilhti, Akaa, Nokia, Urjala, Valkeakoski ja Ylöjärvi
- **Orivesi:** Juupajoki, Kangasala, Pälkäne, Orivesi ja Tampere

- **Sastamala:** Hämeenkyrö, Ikaalinen, Kiikoinen ja Sastamala

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Kouvola**
- **Lappeenranta:** Imatra, Lappeenranta, Lemi, Luumäki, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale, Taipalsaari, Ylämaa
- **Hamina:** Kotka, Hamina, Pyhtää, Virolahti, Miehikkälä

Etelä-Savon ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Savonlinna:** Enonkoski, Heinävesi, Kerimäki, Punkaharju, Savonlinna
- **Mikkeli:** Pertunmaa, Hirvensalmi, Mäntyharju, Puumala, Ristiina, Kangasniemi, Mikkeli, Pieksämäki, Suomenniemi
- **Rantasalmi:** Juva, Joroinen Rantasalmi, Sulkava

Pohjois-Savon ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Iisalmi:** Iisalmi, Lapinlahti, Sonkajärvi ja Vieremä
- **Kiuruvesi:** Keitele, Kiuruvesi, Pielavesi
- **Siilinjärvi:** Kaavi, Leppävirta, Maaninka, Rautalamppi, Rautavaara, Siilinjärvi, Tervo, Tuusniemi, Vesanto, Juankoski, Kuopio, Nilsia, Suonenjoki, Varkaus

Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Kitee:** Kesälahti, Kitee, Tohmajärvi, Rääkkylä
- **Liperi:** Ilomantsi, Joensuu, Juuka, Kontiolahti, Liperi, Outokumpu, Polvijärvi
- **Nurmes:** Lieksa, Nurmes, Valtimo

Keski-Suomen ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Keuruu:** Jämsä, Keuruu, Kuhmoinen, Multia, Mänttä-Vilppula, Petäjävesi, Ruovesi, Virrat
- **Laukaa:** Hankasalmi, Joutsa, Jyväskylä, laukaa, Luhanka, Muurame, Toivakka, Uurainen
- **Pihtipudas:** Kinnula, Pihtipudas, Viitasaari, Karstula, Kivijärvi ja Kyyjärvi
- **Saarijärvi:** Kannonkoski, Konnevesi, Saarijärvi, Äänekoski

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Jalasjärvi:** Jalasjärvi ja Kurikka
- **Kauhava:** Kauhava, Evijärvi 2013, Lappajärvi 2013
- **Seinäjoki:** Ilmajoki, Isokyrö, Kuortane, Lapua, Seinäjoki
- **Alavus:** Alavus, Töysä, Ähtäri

- **Alajärvi:** Alajärvi, Soini, Vimpeli
- **Kauhajoki:** Isojoki, Karijoki, Kauhajoki, Teuva

Pohjanmaan ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Rannikko-Pohjanmaan sosiaali- ja perusterveydenhuollon kuntayhtymä:** Maalahti, Korsnäs, Närpiö, Kaskinen ja Kristiinankaupunki
- **Lestijärvi:** Halsua, Kaustinen, Lestijärvi, Perho, Veteli, Toholampi ja Kannus
- **Pedersöre:** Pedersöre, Uusikaarlepyy, Kruunupyy, Pietarsaari, Luoto
- **Vöyri:** Vöyri-Maksamaa (Oravainen) Mustasaari. Vaasa, Laihia ja Vähäkyrö
- **Kokkola**

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Kuusamo:** Kuusamo, Posio, Taivalkoski
- **Nivala:** Nivala, Oulainen, Sievi, Ylivieska, Kärsämäki
- **Oulu:** Ii, Pudasjärvi, Utajärvi, Kiiminki, Haukipudas, Oulu, Oulunsalo, Yli-Ii
- **Pyhäjärvi:** Pyhäjärvi, Reisjärvi, Haapajärvi
- **Siikalatva:** Haapavesi, Pyhäntä, Siikalatva, Vaala
- **Tyrnävä:** Hailuoto, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos ja Tyrnävä
- **Kalajoki:** Kalajoki, Alavieska, Merijärvi, Pyhäjoki, Raahe, Siikajoki ja Vihanti

Kainuun ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Puolanka:** Hyrynsalmi, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi, Suomussalmi
- **Sotkamo:** Kajaani, Kuhmo, Sotkamo

Lapin ELY-keskuksen alueen yhteistoiminta-alueet:

- **Inari:** Inari ja Utsjoki
- **Ylitornio:** Ylitornio, Kolari, Pello
- **Tervola:** Simo, Ranua, Tervola, Keminmaa, Kemi, Rovaniemi, Tornio
- **Muonio:** Enontekiö, Kittilä, Muonio
- **Sodankylä**
- **Kemijärvi:** Kemijärvi, Pelkosenniemi, Salla, Savukoski

Lähde:

<http://www.mavi.fi/fi/index/maaseutuhallinnonuudistus/yhteistoiminta-alueet.html> (29.4.2013).

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus

- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidon vakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakaussuhteiden sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu

- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjijana
- 2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
- 3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset
- 4/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Maatalouden tukihallinto

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-238-1 (PDF)