

**Kanatalouden
tuotannon-
rajoitustoimet**

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 133/2006

Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 97/54/06
12.6.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen kanatalouden tuotannonrajoitustoimia koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Maa- ja metsätalousministeriön tulee erikseen ilmoittaa tarkastusvirastolle 28.2.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuskertomuksen luvussa 3.2 esitetyn johdosta.

Ylijohtaja



Vesa Jatkola

Ylitarkastaja



Ville Vehkasalo

Asiasanat:

kansallinen kotieläintuki, kananmunantuotanto, tuenhakija, tukivalvonta

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	9
1 JOHDANTO	11
2 TARKASTUSASETELMA	14
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	14
2.2 Tarkastuskysymykset ja -rajaukset	17
2.3 Tarkastusmenetelmät	18
3 TARKASTUSHAVAINNOT	19
3.1 Tapahtuuko tukirajoituksen kiertämistä käytännössä?	19
3.2 Kuinka paljon tukia on maksettu perusteettomasti?	21
3.3 Ovatko viranomaiset laiminlyöneet tukivalvontaa?	22
3.4 Onko tukirajoitus estänyt teollisen kananmunantuotannon?	26
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	28
LÄHTEET	30

KANATALOUDEN TUOTANNONRAJOITUSTOIMET

Kananmunien tuotantoa tuetaan Suomessa noin 10 miljoonalla eurolla vuodessa. Tukea haetaan kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisilta, jotka myös päättävät tuen myöntämisestä. Tuki maksetaan kokonaan kansallisista varoista, sillä Euroopan Unionissa kananmunia pidetään viljan jatkojalosteena eikä niiden tuottamista tueta erikseen.

Tukea maksetaan enintään 20 000 kanasta yhtä hakijaa kohti. Tukirajoituksen tavoitteena on ollut vähentää kananmunien ylituotantoa ja estää teollisen kananmunantuotannon syntyminen.

Tarkastusvirastolle vuonna 2005 jätetyssä selvityspyynnössä esitettiin, että useat kananmunantuottajat olisivat kiertäneet mainittua enimmäistukirajoitetta erilaisilla osakeyhtiö- ja muilla järjestelyillä. Tarkastuksessa on selvitetty, kuinka paljon tukia on mahdollisesti maksettu perusteettomasti ja miten viranomaiset ovat hoitaneet tukirajoituksen valvontaa. Tarkastusaineistona on käytetty maa- ja metsätalousministeriön tukirekisteristä poimittuja tietoja.

Tarkastushavaintojen perusteella on syytä epäillä, että ainakin muutamat suuret kanatilat ovat harjoittaneet tukirajoituksen kiertämistä. Tämän mahdollisia toteuttamistapoja ovat joko bulvaaniyritysten käyttö tuen hakijoina tai se, että tilalla asuvat perheenjäsenet hakevat tukea itsenäisinä maatalousyrittäjinä.

Mikäli epäilyt pitävät paikkansa, arvio perusteettomasti maksetusta tuesta on vuoden 2005 osalta 0,5–1 miljoonaa euroa. Koska toimintaa on eräissä tapauksissa harjoitettu jo useita vuosia, on ilmeistä, että kanatalouden tukia on 2000-luvulla maksettu perusteettomasti useita miljoonia euroja. Maa- ja metsätalousministeriö on ilmoittanut selvittävänsä epäilyttävät tapaukset. Perusteettomasti maksetut tuet tulisi periä korkoineen takaisin valtiolle.

Tarkastuksen perusteella on ilmeistä, että tukirajoituksen kiertämiseen liittyvät ongelmat ovat olleet tiedossa sekä Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksessa että maa- ja metsätalousministeriössä. Tästä huolimatta rajoituksen noudattamista on valvottu melko yleispiirteisesti eikä maa- ja metsätalousministeriö ole laatinut yksityiskohtaisia ohjeita tukirajoituksen valvontaan.

Valvontaan liittyy myös käytännön vaikeuksia. Rutiininomaisella valvontakäynnillä ei ole mahdollisuuksia selvittää, kenelle tilalla mahdollisesti olevat ylimääräiset kanat kuuluvat ja onko näille haettu tukea. Nykyisen lainsäädännön perusteella ei ole selvää, milloin esimerkiksi samassa pihapiirissä asuvat hakijat on katsottava itsenäisiksi mautiloiksi. Maatila-käsitteen puutteellisen määrittelyn vuoksi tarkastajien tulisi käytännössä asua tilalla, jotta tilan tuotantoa koskevien päätösten tosiasiallinen tekijä saataisiin selville. Tähän ei luonnollisestikaan ole resursseja.

Valvonnan puutteista johtuen tukirajoitus ei ole toiminut halutulla tavalla. Kananmunien ylituotanto ei ole poistunut ja maassa on useita suurkanaloita, joista suurimmassa on yli 100 000 munivaa kanaa.

Maataloustukien myöntäminen kuuluu kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle, jollaisena useimmiten toimii kunnan maataloussihteeri. Tarkastuksen perusteella tukien myöntöjärjestelmää voidaan osittain pitää liian hajautettuna. Olisikin syytä selvittää, voidaanko kanatalouden tukien osalta siirtyä keskitetymppään järjestelmään.

ÅTGÄRDER FÖR BEGRÄNSANDE AV PRODUKTIONEN I HÖNSHUSHÅLLNINGEN

Produktionen av hönsägg stöds i Finland med ca 10 miljoner euro per år. Stödet söks från kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter, som också besluter om stödets beviljande. Stödet betalas helt med nationella medel, för i Europeiska Unionen betraktas ägg som vidareförädling av spannmål och produktion av ägg stöds inte särskilt.

Stöd betalas för högst 20 000 hönor per sökande. Målsättningen för stödbegränsningen har varit att minska överproduktionen av ägg och förhindra uppkomsten av industriell äggproduktion.

I en begäran om utredning som ställdes till revisionsverket år 2005 framfördes att flera äggproducenter skulle ha kringgått nämnda maximibegränsning med olika slags aktiebolags- och andra arrangemang. Med revisionen har klarlagts hur mycket stöd som eventuellt har betalats ogrundat och hur myndigheterna har skött övervakningen av stödbegränsningen. Som revisionsmaterial har använts data som tagits ur jord- och skogsbruksministeriets stödregister.

På basis av observationerna vid revisionen finns det skäl att misstänka att åtminstone några stora hönsgårdar har ägnat sig åt att kringgå stödbegränsningen. Möjliga sätt att göra detta har varit antingen att utnyttja bulvanföretag som sökande av stöd eller att på gården bosätta familjemedlemmar ansöker om stöd som självständiga lantbruksföretagare.

Ifall misstankarna håller streck, är uppskattningen av ogrundat betalat stöd i fråga om år 2005 0,5-1 miljon euro. Eftersom verksamheten i vissa fall har bedrivits redan i flera års tid, är det uppenbart att på 2000-talet ogrundat har betalats flera miljoner euro i stöd åt hönshushållningen. Jord- och skogsbruksministeriet har meddelat att det utreder de tvivelaktiga fallen. De ogrundat betalda stöden borde återkrävas jämte ränta till staten.

På basis av revisionen är det uppenbart att de problem som gäller kringgående av stödbegränsningen har varit kända både hos Egentliga Finlands arbetskrafts- och näringscentral och hos jord- och

skogsbruksministeriet. Trots detta har iakttagandet av begränsningen övervakats i rätt så stora drag och jord- och skogsbruksministeriet har inte tagit fram detaljerade anvisningar om hur stödbegränsningen borde övervakas.

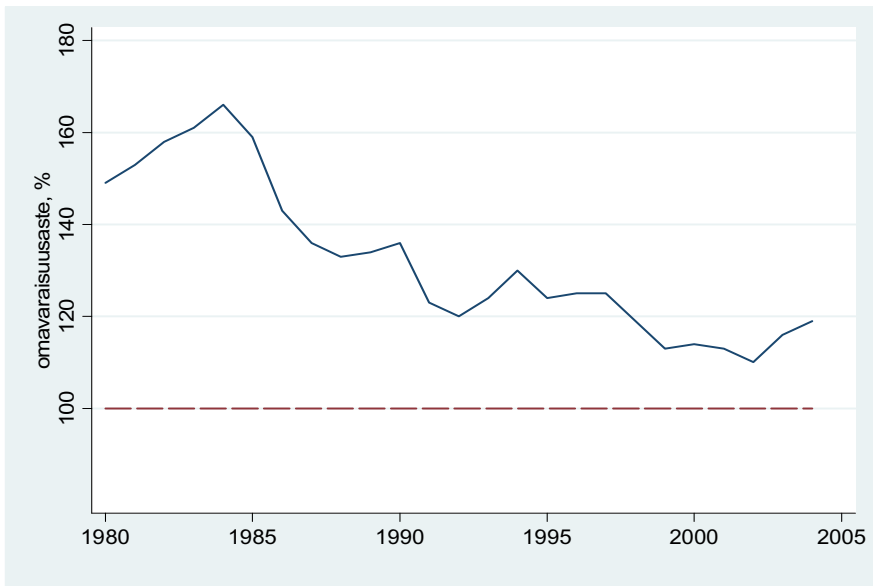
Till övervakningen anknyter också praktiska svårigheter. Med ett rutinartat kontrollbesök är det inte möjligt att klargöra vem som äger extra hönor som eventuellt finns på gården och om för dem har sökts stöd. På basis av nuvarande lagstiftning är det inte klart när t.ex. inom samma gårdsmiljö bosatta sökande skall betraktas som självständiga gårdar. P.g.a. den bristfälliga definieringen av begreppet gård borde kontrollörerna i praktiken bo på gården, för att det skulle kunna klargöras vem som de facto fattar besluten om produktionen på gården. För detta finns givetvis inte resurser.

Beroende på bristerna i övervakningen har stödbegränsningen inte fungerat på önskat sätt. Överproduktionen av hönsägg har inte eliminerats och i landet finns flera stora höns gårdar, av vilka den största har över 100 000 värphönor.

Beviljandet av lantbruksstöd ankommer på kommunens landsbygdsnäringsmyndighet, som vilken oftast fungerar kommunens lantbrukssekreterare. På basis av revisionen kan systemet för beviljande av stöd delvis betraktas som alltför splittrat. Det vore därför skäl att utreda möjligheten att övergå till ett mera centraliserat system vad gäller stödet till hönshushållningen.

1 JOHDANTO

Kananmunien tuotanto on Suomessa jatkuvasti ylittänyt kulutuksen. Ennen EU-jäsenyyttä kananmunien omavaraisuusaste oli korkeimmillaan 150–160 prosenttia, ja tuotannon ja kulutuksen tasapaino eli 100 prosentin omavaraisuus on ylitetty reilusti myös 2000-luvulla. Viimeisten lukujen mukaan omavaraisuus on taas kääntynyt kasvuun (ks. kuvio 1).



Kuvio 1. Kananmunien omavaraisuus v. 1980–2004.

Kananmuna on tuoretuote, jonka markkinat ovat melko paikallisia. Suomessa tuotetut kananmunat kulutetaan pääosin Suomessa, ja ylijäämät on myyty lähinnä Ruotsiin. Ylituotannosta hyötyvätkin lähinnä kotimaiset kuluttajat, jotka voivat ostaa tarvitsemansa kananmunat edullisesti. Vuonna 1994 kananmunakilo maksoi keskimäärin 2,79 euroa, kun hinta vuonna 2004 oli 2,35 euroa. Kun otetaan huomioon yleinen hintainflaatio, kananmunien reaalihintaa on 10 vuodessa laskenut kymmeniä prosentteja. Kulutusmäärissä hintojen lasku ei ole näkynyt, sillä munien kulutus on ollut lievässä laskussa.

Munien tuottajat sitä vastoin kärsivät ylituotannosta, joka laskee tuottajahintoja. EU:n sisämarkkinoilla munien hinta määräytyy kysynnän ja tarjonnan perusteella. EU-jäsenyyden ensimmäisenä vuonna kananmunien tuottajahinta oli 0,89 euroa/kg. Vuoden 2004 keskimääräinen tuottajahinta oli 0,74 euroa/kg. Tuottaja- ja kuluttajahintojen vertailu osoittaa, että suurimman osuuden munien kuluttajahinnasta ottavat munapakkaamot ja vähittäiskauppa.

Mistä kananmunien ylituotanto sitten johtuu? Teoriassa kaikki hyötyisivät siitä, että tuotantoa yhteisellä sopimuksella rajoitettaisiin ja tuottajahinnat nousisivat. Toisaalta jokainen yksittäinen tuottaja voi hyötyä, jos kaikki muut osallistuvat rajoitustoimiin ja tuottaja itse kasvattaa omaa tuotantoaan. Kollektiivisen ja yksityisen edun välinen ristiriita johtaa lopulta siihen, että kukaan ei halua rajoittaa tuotantoaan, hinnat laskevat, ja tuotanto on kannattamatonta.

Tuottajat yrittivät hillitä kananmunien ylituotantoa 1990-luvun lopulla ns. Laitila-sopimuksella, jossa pyrittiin vähentämään tuotantomääriä ja nostamaan tuottajahintoja. Tuottajilta myös kerättiin vientimarkkinointimaksuja, joilla oli tarkoitus edistää ylituotannon vientiä ulkomaille. Sopimus kuitenkin kaatui siihen, että kaikkia munantuottajia ei saatu sopimuksen piiriin. Edellä mainittu kollektiivisen ja yksityisen edun välinen ristiriita toteutui siis myös käytännössä.

Kanataloutta tuetaan kansallisista varoista, sillä EU ei tue kananmunien tuotantoa. EU:ssa kananmunia pidetään viljan jatkojalosteena, ja raaka-aineen eli viljan tuotantoa tuetaan jo pinta-alaperusteisilla tuilla. Jäsenyysneuvotteluissa Suomi sai kuitenkin luvan maksaa kanaloille kansallista tukea, jonka maksu perustuu munivien kanojen määrään.

Kanalat ovat voineet hakea myös investointitukia. Maa- ja metsätalousministeriö on pyrkinyt kuitenkin toimimaan siten, että tuotantomäärät eivät ainakaan kasvaisi nykyisestä. Investointitukia kanalanomistaja on pääsääntöisesti saanut vain siinä tapauksessa, että tilan tuotantokapasiteetti ei ole investoinnin seurauksena kasvanut, vaan investoinnissa esimerkiksi häkkikanala on korvattu lattiakanalalla.

Kanaloiden kansalliseen tukeen varattiin vuodelle 2005 yhteensä noin 10 miljoonaa euroa. Tukisäädösten mukaan kansallista kotieläintukea maksetaan enintään 20 000 kanasta tuen hakijaa kohti. Tukea rajoittamalla on pyritty hillitsemään munien ylituotantoa.

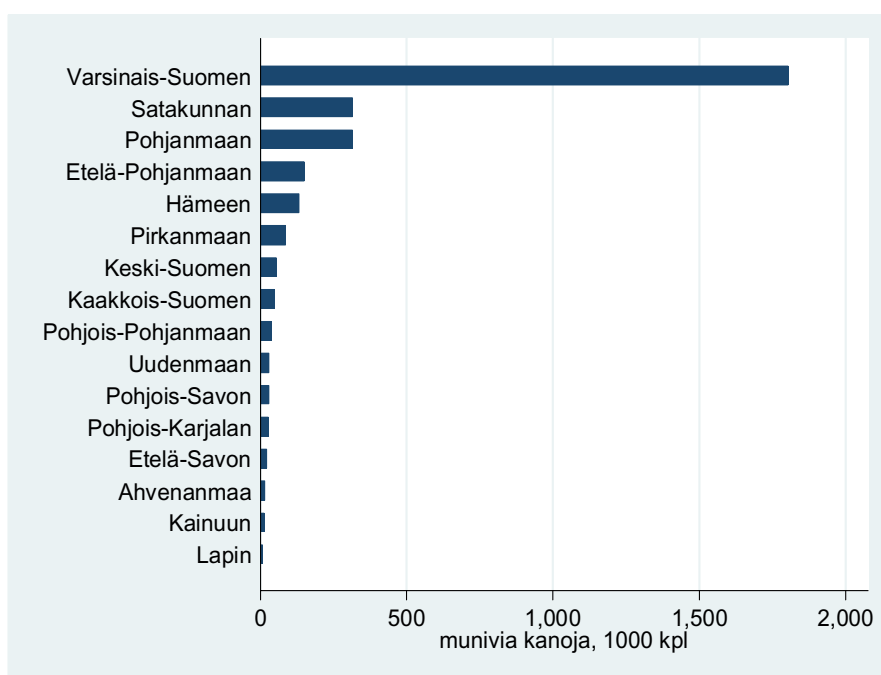
Vuonna 2005 tarkastusvirastolle tehdyssä selvityspyynnössä¹ esitetään, että mainittua enimmäistukirajaa kierretään erilaisilla osakeyhtiökanala- ja muilla järjestelyillä. Tarkastusviraston maa- ja metsätalousministeriöltä pyytämän selvityksen perusteella asiaan liittyy siinä määrin epäselvyyksiä, että aiheesta on katsottu tarpeelliseksi tehdä tarkastus.

¹ *Dnro 102/34/05, 8.4.2005.*

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUSKOHTTEEN KUVAUS

Kananmunantuotanto on vahvasti keskittynyttä. Varsinais-Suomen TE-keskuksen alueella sijaitsee yli puolet koko maan munivista kanoista (ks. kuvio 2). Yhteensä kanoja on noin kolme miljoonaa. EU-jäsenyyden aikana kanojen kokonaismäärä on vähentynyt noin miljoonalla kanalla.



Kuvio 2. Munivien kanojen lukumäärä TE-keskuksittain 1.4.2004.

Munantuottaja hakee kansallista kotieläintukea kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle² vuosittain toimitettavilla lomakkeilla, joita ovat maatilalomake, pinta-alatukien hakulomake sekä kotieläintukien hakulomake. Viimeksi mainitulla lomakkeella hakija ilmoittaa hallussaan olevien kanojen ja muiden kotieläinten lukumäärät.

Tukien myöntämisestä päättää kunnan maataloussihteeri. Kansallisten maataloustukien yleisinä ehtoina ovat viljelijän 18–65 vuoden ikä sekä se, että viljelijän hallinnassa on kyseisenä kasvukautena vähintään 3 hehtaarin peltoala. Myönnettyt tuet maksetaan vuoden lopussa.

Tuettavien kanojen enimmäismäärä hakijaa kohti on johdannossa mainittu 20 000 kanaa. Hakijalla voi olla enemmänkin kanoja, mutta tukea maksetaan enintään 20 000 kanasta. Määrästä säädetään vuosittain valtionneuvoston asetuksissa Etelä-Suomen kansallisesta tuesta ja pohjoisesta tuesta.³ Asetuksissa rajoitus on ilmaistu lyhyesti (VNA 12/2005, 7 § 1 mom.):

Kanoista voidaan myöntää tukea enintään 260 eläinyksiköstä tuen hakijaa kohti.

Yksi kana on 0,013 eläinyksikköä, joten 260 eläinyksikköä on yhtä kuin 20 000 kanaa.

Hakija on maa- ja metsätalousministeriön tukihakuohjeissa määriteltä viljelijäksi, joka voi olla luonnollinen henkilö, oikeushenkilö (yritys) tai luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden muodostama ryhmä. Tukea maksetaan hakijan hallinnassa olevalle Suomessa sijaitsevalle maatilalle, joita voi myös olla useampia eri puolilla maata. Tässäkin tapauksessa hakija jättää vain yhden tukihakemuksen, jossa ovat tiedot kaikista hänen hallinnassaan olevista tiloista. Aviopuolisot katsotaan samaksi hakijaksi. Käytännössä hakijan määritelmä siis tarkoittaa, että yhden viljelijän hallinnoimalla maatilalla (tai maatiloilla) tuettavia kanoja saa olla enintään 20 000 kappaletta.

² *Virkanimike vaihtelee kunnittain, mutta yleisimpiä ovat maataloussihteeri ja maaseutuasiames.*

³ *Ks. esim. asetukset 11/2005 ja 12/2005. Asetukset on säädetty maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) nojalla.*

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tuen rajoittamisen taustalla on ollut pyrkimys estää teollisen kananmunatuotannon syntyminen Suomeen. Tavoitteena on ollut säilyttää perinteinen perheviljelmiin perustuva tuotanto myös kanataloudessa. Tavoitteena on ollut myös ylituotannon hillitseminen.

Hakijakohtainen 20 000 tuettavan kanan enimmäismäärä on ollut tukiehdoissa vuodesta 1996. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan 10 vuotta sitten ei käytännössä ollut tätä suurempia kanaloita. Tukirajoitus pyrittiinkin alun perin säätämään siten, ettei se olisi haitannut tuolloisten kanalayrittäjien toimintaa.

Tarkastusvirastolle 8.4.2005 jätetyssä selvityspyynnössä väitetään, että eräät kanatilat ovat jo useita vuosia onnistuneet kiertämään 20 000 kanan enimmäistukimäärän. Tämä voi tapahtua useilla tavoilla, joista selvityspyynnössä esitetään eräitä esimerkkejä. Yksi vaihtoehto on se, että kanalayrittäjä A:n perheenjäsen hakee tukea itsenäisenä yrittäjänä. Perheenjäsen on vuokrannut kanatilat yrittäjä A:lta, ja A:lle maksettava vuokra on yhtä suuri kuin perheenjäsenen saama kotieläintuki. Toinen vaihtoehto on perustaa osakeyhtiökanala, joka toimii samassa kanalarakennuksessa kuin yrittäjä A:n oma kanala. Osakkaina voivat toimia yrittäjä A, tämän perheenjäseniä tai muita kanalayrittäjiä. Yhtiö maksaa tiloista A:lle vuokraa kotieläintukea vastaavan määrän. Toiminnallisesti yrittäjä A:n kanala ja osakeyhtiön kanala ovat kuitenkin yksi kokonaisuus.

Säännösten kiertämistapoja voi olla muitakin kuin edellä esitetyt, mutta perusmenettelynä on se, että toiminnallisesti yhtenäinen, yli 20 000 kanaa sisältävä kanala jaetaan keinotekoisesti enintään 20 000 kanan yksiköihin, joille kullekin haetaan erikseen tukea. Tukien alentamisesta ja epäämisestä säädetään maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) 16 §:n 1 momentissa:

Tässä laissa tarkoitettua tukea alennetaan tai se voidaan jättää myöntämättä, jos:

- 1) hakija on ilmoittanut hakemuksessaan virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja;
- 2) hakija ei ole noudattanut tuen myöntämiselle säädettyjä ehtoja;
- 3) hakemus on saapunut viranomaiselle myöhästyneenä; tai
- 4) tuen saamiseksi olosuhteelle tai toimenpiteelle on annettu sellainen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta.

Erityisesti momentin neljäs kohta liittyy edellä kuvattuun menettelyyn. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 168/2001) tode-

taan, että kohtaa voitaisiin soveltaa esimerkiksi tapauksiin, joissa hakija on keinotekoisesti jakanut tuotantoa erillisten tukien hakijoiden nimiin ilmeisenä tarkoituksenaan kiertää hakijakohtainen tukikelpoisten eläinten enimmäismäärää koskeva rajoite. Tällaisten tapausten selvittämistä korostetaan myös maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa eläintukien valvonnasta (50/05, 24 § 6 mom.).

Tarkastusvirastolle jätetyssä selvityspyynnössä on myös esitetty epäily, että tukiasioita hoitavat viranomaiset ovat laiminlyöneet joko tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta tuettavien kanojen enimmäismäärän kiertämisen valvonnan. Kuten edellä todettiin, kanatukien myöntämisestä päättävät kuntien maataloussihteerit, mutta viranomaistehtäviä hoitavat myös maa- ja metsätalousministeriö sekä työvoima- ja elinkeinokeskukset.

2.2 TARKASTUSKYSYMYKSET JA -RAJAUKSET

Tarkastuksessa on pyritty vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- tapahtuuko mainitun tukirajoituksen kiertämistä käytännössä?
- kuinka paljon tukia on mahdollisesti maksettu perusteettomasti, ts. tukisäädöksiä kiertäneille tuottajille?
- ovatko tukia hoitavat viranomaiset laiminlyöneet tukirajoituksen kiertämisen valvontaa?
- onko tukirajoitus estänyt teollisten munantuotantoyksiköiden syntymisen?

Tarkoituksena on siis muodostaa kuva siitä, miten hyvin tämänkaltaiset tukirajoitukset ylipäänsä toimivat, miten rajoitusten valvonta on kanatalouden tapauksessa järjestetty ja millaisiin tuloksiin rajoituksella on päästy.

Erilaisia eläinmääriin liittyviä tukirajoituksia on myös muissa kotieläimissä pohjoisella C-tukialueella.⁴ Tarkastus on kuitenkin rajattu vain tuettujen kanojen lukumääriin ja näiden valvontaan. Mui-

⁴ Rajoitusten taustalla on ollut EU:n vaatimus siitä, että maataloustuotanto ei saa kasvaa tukien ansiosta. Epäilyjä näiden tukirajoitusten kiertämisestä ei ole esitetty.

den tukiehtojen toteutumista kanatiloilla ei ole myöskään arvioitu. Tarkastusasetelma on rajattu melko suppeaksi sen vuoksi, että tarkastuksessa on haluttu muodostaa käsitys nimenomaan tarkastusvirastolle jätetyn selvityspyynnön käsittelemästä aiheesta.

2.3 TARKASTUSMENETELMÄT

Tarkastusaineistoina on käytetty maa- ja metsätalousministeriön tukikirekisteristä poimittuja tietoja, yksittäisten viljelijöiden tukihakemuksia, tukihakuoppaita, tukilainsäädäntöä ja muuta aiheeseen liittyvää materiaalia. Maataloushallinnon näkemyksiä kanatalouden tukemisesta ja siihen liittyvistä ongelmista on kartoitettu tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa. Näitä on tehty hallinnon kaikilla tasoilla (kunta, työvoima- ja elinkeinokeskus, ministeriö). Tarkastuksen yhteydessä käytiin myös kahdella kanatilalla selvittä-mässä tuottajien näkemyksiä aiheesta.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Ville Vehkasalo. Tiedon hankinnassa, analysoinnissa ja paikallistarkastuksissa on avustanut ylitarkastaja Visa Paajanen. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäällikkö Arto Seppovaara ja tarkastusjohtaja Jarmo Soukainen. Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty maa- ja metsätalousministeriön palaute. Saatu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

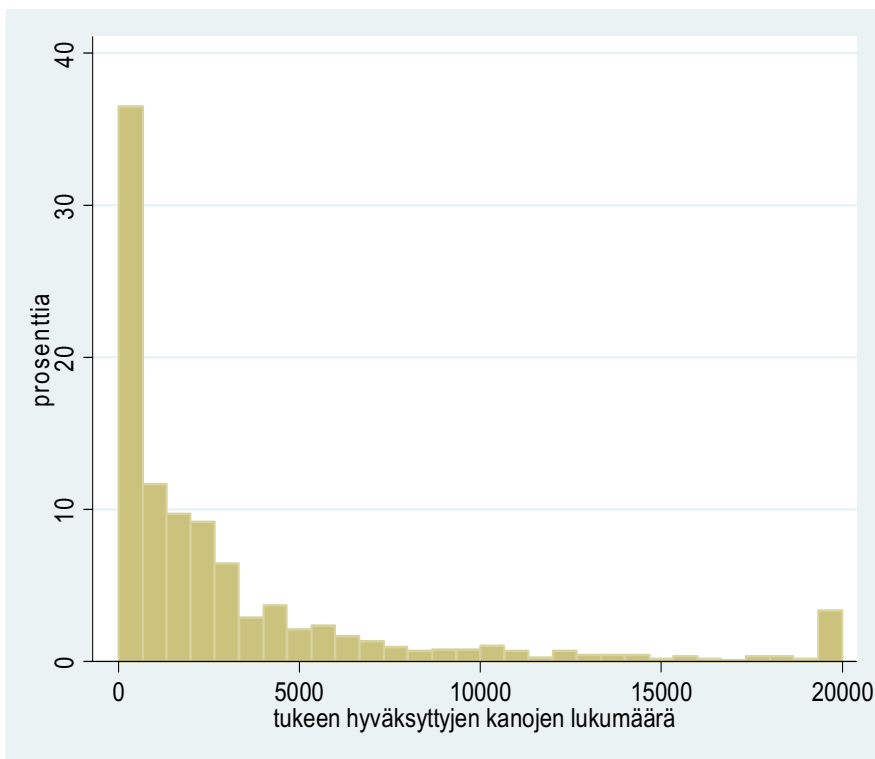
3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 TAPAHTUUKO TUKIRAJOITUKSEN KIERTÄMISTÄ KÄYTÄNNÖSSÄ?

Kunnan maataloussihteeri päättää kansallisten kotieläintukien myöntämisestä. Ennen myöntöpäätöstä valvotaan, täytyvätkö tukien yleiset ikää ja peltoalaa koskevat ehdot. Toisin kuin esimerkiksi maatalouden investointituissa, kotieläintuissa ei ole varsinaista tarveharkintaa, joten tuet tulee maksaa, kun ehdot täyttyvät ja vaadittavat hakupaperit ja muut dokumentit on toimitettu asianmukaisesti.

Tukipäätöstä tehdessään kunnan viranomaisen tulisi myös harkita, onko hakemuksessa mahdollisesti kyse tuen enimmäismääräsäädöksen kiertoyrityksestä, ts. onko olosuhteelle tai toimenpiteelle annettu tuen saamiseksi sellainen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta. Koska mitään varsinaisia ohjeita asian selvittämiseksi ei ole maatalousministeriön toimesta laadittu, maataloussihteerit ovat joutuneet toimimaan pitkälti oman harkintansa ja asiantuntemuksensa varassa. Vain hyvin harvoissa tapauksissa tukihakemus on hylätty sen vuoksi, että on ollut syytä epäillä tuen enimmäismäärän kiertämistä. Laitilassa hylättiin kaksi hakemusta vuonna 2004 ja samoilta hakijoilta uudestaan vuonna 2005. Myös Taivassalossa hylättiin yhden viljelijän hakemus sekä vuonna 2004 että 2005.

Maa- ja metsätalousministeriöstä saatujen ja nykyainsäädännössä salaisiksi luokiteltujen tilatason tukitietojen perusteella kansallisen kanatuen saajia oli vuonna 2005 yhteensä hieman yli 1 100. Keskimäärin tuen hakijalla oli noin 3 300 kanaa. Sellaisia tuensaajia, joilla kanoja oli enemmän kuin 10 000 kappaletta, oli 103. Tukeen hyväksytyjen kanojen lukumäärän jakauma ilmenee kuviosta 3. Suuret yli 10 000 kanan yksiköt ovat siis muodostaneet melko pienen osuuden koko tuensaajien joukosta. Toisaalta näissä yksiköissä on yli puolet koko maan kanoista.



Kuvio 3. Tukeen hyväksytyjen kanojen lukumäärä kansallisen kanatuon saajilla v. 2005.

Tuensaajien sukunimiä ja lähiosoitteita vertailemalla kävi ilmi, että osa suurista tuensaajista on samojen viljelijäperheiden eri jäseniä. Kyseisten kuntien maataloussihteereiltä pyydettiin tuensaajien tukihakemukset ja eräissä tapauksissa myös tarkempia tietoja kyseisistä maataloista. Hakemusasiakirjojen ja kuntien maataloussihteerien haastattelutietojen perusteella löytyi 5 sellaista maatilaa, joissa perheenjäsenet tai lähisukulaiset ovat kukin jättäneet tukihakemuksen itsenäisenä viljelijänä, vaikka kyse näyttäisi olevan yhdestä itsenäisesti toimivasta maatilasta. Tuotantoa on siis ilmeisen keinotekoisesti jaettu 20 000 kanan suuruisiin yksiköihin tarkoituksena kiertää edellä mainittu tuettavien kanojen enimmäismäärärajoite. Lähes aina tuki on myös maksettu hakemusten mukaisesti, poikkeuksena edellä mainitut Laitilan ja Taivassalon tapaukset.

Kuntien maataloussihteerien haastattelujen perusteella kävi ilmi myös muutamia tapauksia, joissa on hyvin todennäköisesti käytetty

bulvaaniyrityksiä tuen hakijana. Näissä tapauksissa tukea hakeneen osakeyhtiön kanat sijaitsevat vuokratiloissa toisen viljelijän kanalassa. Sekä kanalan omistaja että tilojen vuokraajat hakevat kukin tukea 20 000 kanalle. Tällaisten "vuokrakanalatiilojen" ympäristöluvut on pääsääntöisesti myönnetty 60 000–80 000 munivan kanan kanalalle.

Tehtyjen tarkastushavaintojen nojalla on ilmeistä, että 5–10 suurkanalaa kiertää tuettavien kanojen enimmäismäärärajoitusta. Käytännössä tämä tapahtuu joko siten, että tilalla asuvat perheenjäsenet toimittavat kunnalle omia tukihakemuksiaan, tai siten, että tuen hakijana käytetään ulkopuolista bulvaaniyritystä, joka on vuokrannut kanalatilat tukisummaa vastaavasta vuokrasta.

3.2 KUINKA PALJON TUKIA ON MAKSETTU PERUSTEETTOMASTI?

Kansalliseen kanatalouden tukeen on vuosittain varattu Etelä-Suomen osalta 7,6 miljoonaa euroa ja Pohjois-Suomen osalta 2,3 miljoonaa euroa. Eläinyksikköä kohti maksettu tuki vaihtelee sen mukaan, kuinka paljon hakemuksia tulee. Jos yhteenlaskettu haettu tuki ylittää mainitun enimmäissumman, eläinyksikköä kohti maksettavaa tukea on alennettu.

Suurille kanaloille, joissa kanoja on enemmän kuin 10 000, kyseisestä tuesta maksettiin vuonna 2005 lähes puolet eli noin 4,4 miljoonaa euroa. Osa tästä tuesta on ilmeisesti maksettu perusteettomasti, sillä useiden yli 20 000 kanan maatilojen tuotantoa on todennäköisesti jaettu tukirajoitukset täyttäviin yksiköihin. On myös paljon mahdollista, että tarkastuksessa ei ole havaittu kaikkia tukirajoitusten kiertotapauksia.

Näillä perusteilla arvio perusteettomasti maksetun tuen määrästä vuonna 2005 asettuu väliin 0,5–1 miljoonaa euroa. Koska monissa tapauksissa toiminta on jatkunut jo useita vuosia, voidaan esittää arvio, että 2000-luvulla kanatalouden tukia on todennäköisesti maksettu perusteettomasti useita miljoonia euroja.

Perusteettomasti maksetut tuet tulisi periä korkoineen takaisin valtiolle maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (1336/1992) 7 §:n mukaisesti. Tarkastuksessa havaitut epäilyttävät tapaukset tulisivatkin selvittää työvoima- ja elinkeinokeskusten toimesta. Maa- ja metsätalousministe-

riön tulee valvoa, että selvitykset tehdään asianmukaisesti. Jos selvityksissä ilmenee, että tukia on maksettu perusteettomasti, tulee tuet periä takaisin valtiolle. Tukien takaisinperintä tapahtuu kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tekemällä päätöksellä.

Kanalainvestointeja on 2000-luvulla tuettu lukumääräisesti melko vähän. Kaikkiaan vuosina 2000–2005 on tuettu 56 kanalan rakennushanketta. Suurin osa tuetuista hankkeista on ollut lattiakanalan rakennus- tai peruskorjaushankkeita. Avustuksia hankkeisiin on myönnetty yhteensä noin 3,5 miljoonaa euroa ja korkotukea noin 1,9 miljoonaa euroa.

Merkillepantavaa on, että investointituen saajissa on ollut muutamia samoja viljelijöitä kuin luvussa 3.1 mainituissa todennäköisissä tuenkiertotapauksissa. Esimerkkinä voidaan mainita viisihenkinen viljelijäperhe, jonka jokaiselle perheenjäsenelle on vuonna 2005 maksettu kanatukia maksimimäärä eli 20 000 kanasta.⁵ Varsinais-Suomen TE-keskuksessa 14.9.2005 tehdyllä investointitukipäätöksellä kyseiselle perheyrytykselle on myönnetty 152 000 euroa avustusta uuden 20 000 kanan kasvatuskanalan rakentamiseen. Investointituen myöntämistä ei voitane tässä tapauksessa pitää tarkoitukseenmukaisena, jos samaan aikaan pyritään kotieläintukea rajoittamalla estämään tehdasmaisten tuotantoyksiköiden syntymistä.

3.3 OVATKO VIRANOMAISET LAIMINLYÖNEET TUKIVALVONTAA?

Tukien valvonta voidaan jakaa kahteen osaan: tukien myöntämistä edeltävään yleisten tukiehtojen valvontaan, joka tapahtuu kunnassa, sekä tukipäätöksen jälkeen tapahtuvaan varsinaiseen tukivalvontaan, jonka tekee TE-keskus. Tarkastuksen perusteella kuntien viranomaisilla ei ole ollut selviä maa- ja metsätalousministeriön ohjeita siitä, missä tapauksissa on syytä epäillä tukirajoituksen kiertämistä ja evätä tuki tällä perusteella.

Haastattelutietojen mukaan kuntien maataloussihteerit ovat kanatukia myöntäessään usein epävarmoja siitä, tulisiko tukea myöntää vai ei. Epävarmuus on johtunut siitä, että kunnissa on epäilty haki-

⁵ *Perusteettomasti maksetun tuen määrä on todennäköisesti ollut 4 x 53 820 euroa eli 215 280 euroa vuonna 2005.*

jan nimenomaisesti pyrkivän kiertämään hakijakohtaista tukirajaa. Kuntien maataloussihteerit kertoivatkin haastatteluissa kysyneensä epäselvissä tilanteissa neuvoja TE-keskuksesta sekä maa- ja metsätalousministeriöstä. Joissain tapauksissa saadut vastaukset olivat kuitenkin olleet sen suuntaisia, että TE-keskuksen ja ministeriön virkamiehet eivät olisi halunneet kuullakaan koko asiasta. Erään kunnan maataloussihteerin mukaan hänelle oli maa- ja metsätalousministeriöstä todettu, että jos paperilla asiat näyttävät olevan kunnossa, niin tuet tulee maksaa. Toistuvasti neuvoja kysyneelle kunnan viranhaltijalle oli ministeriöstä todettu, että lisää asiaan liittyviä neuvoja ei tule.

Eräässä varsinaissuomalaisessa kunnassa sijaitsevan suurkanalan omistajat olivat kunnan maataloussihteerin mukaan kysyneet maa- ja metsätalousministeriöstä, voivatko viljelijäperheen lapset hakea tukea omissa nimissään. Epävirallisen luvan saannin jälkeen tuotantoa ryhdyttiin voimakkaasti laajentamaan. Myös Turun maaseutuelin-keinopiiri (nykyinen TE-keskus) oli samoihin aikoihin tiedustellut asiaa ministeriöstä. Maa- ja metsätalousministeriö vastasi maaseutuelinkeinopiirille kirjeellä,⁶ jossa todettiin lyhyesti, että asiakirjojen perusteella hakijoita voidaan pitää erillisinä kananmunantuottajina ja tuet tulee maksaa hakemusten mukaisesti.

On huomattava, että yksiselitteistä vastausta edellä esitettyyn kysymykseen ei voida antaa. Viljelijäperheen täysi-ikäiset lapset voivat hakea tukea omissa nimissään, jos he ovat itsenäisiä viljelijöitä – ts. tekevät itsenäisesti tuotantopäätöksiä, jotka eivät millään lailla riipu perheen vanhempien tai muiden lasten tuotantotoiminnasta.

Tukirajoituksen valvontaa vaikeuttaa juuri se, että asiakirjojen ja papereiden perusteella asiat näyttävät olevan kunnossa, eikä hakijoiden tuotantotoiminnan erillisyyttä voida helposti kiistää. Tarkastuksessa todettiin, että samassa pihapiirissä asuvilla hakijoilla, jotka ovat yhden ja saman perheen vanhempia⁷ ja täysi-ikäisiä lapsia, voi olla erillinen kirjanpito ja verotus. Jotta voitaisiin selvittää, kuka tuotantopäätökset tilalla tosiasiallisesti tekee, tilan toimintaa tulisi seurata paikan päällä pitempiaikaisesti. Tähän ei luonnollisestikaan ole resursseja.

⁶ Päivätty 5.6.1997, dnro 405/514/97.

⁷ Perheen isä haki tukea luonnollisena henkilönä, äiti perheen yrityksen nimissä.

Kotieläintukia saaneista tiloista 10 prosenttia valvotaan vuosittain TE-keskusten tarkastajien toimesta. Maa- ja metsätalousministeriön valvontayksikkö taas valvoo TE-keskusten suorittaman valvonnan oikeellisuutta. Ministeriön valvontayksikön mukaan valvonnassa käytetään painotettua otantaa, jossa suurempien tilojen todennäköisyys osua valvontaan on suurempi.

Vuonna 2005 kanatukia maksettiin hieman yli 1 000 viljelijälle. Maa- ja metsätalousministeriön toimittamien valvontatietojen mukaan TE-keskusten tekemissä valvonnoissa on vuosina 2000–2005 valvottu yhteensä 644 kanatukia saanutta viljelijää. Näistä valvontakäynneistä 33 on johtanut sanktioihin.

Koska suuria, yli 10 000 kanan kanatuen saajia oli vuonna 2005 noin sata, pitäisi vuosittain noin kymmenen suurta tuensaajaa osua valvontaan, jos valvonnat kohdistettaisiin tasaisesti kaikille tiloille, ilman erityisiä painotuksia. Vuoden 2005 suurista kanatuen saajista on valvonnan kohteeksi osunut vuosina 2000–2005 yhteensä 51 viljelijää, eli keskimäärin $51/6 = 8,5$ viljelijää vuodessa. Valvontamääristä voidaan päätellä, että suuria kanatiloja ei ole ainakaan erityisesti painotettu valvonnoissa.

Käytännössä tilalla tapahtuvassa valvontakäynnissä ei ole mahdollisuuksia kovin yksityiskohtaiseen tilan toiminnan tarkasteluun. Silmämääräisesti ja munintakanojen hankinta- ym. dokumenteista voidaan arvioida tilalla olevien kanojen lukumäärää. Kanoja ei kuitenkaan varsinaisesti lasketa. Jos tilalla havaitaan olevan selvästi enemmän kanoja kuin tukihakemuksessa on ilmoitettu, ylimääräisten kanojen omistajasta voidaan kysyä viljelijältä, mutta tarkastajalla ei ole mitään keinoja varmistua mahdollisen vastauksen oikeellisuudesta. On huomattava, että viljelijällä on täysi oikeus pitää kanoja enemmänkin kuin tukeen oikeutetut 20 000 kanaa. Valvonta kohdistuu aina yhteen tuen hakijaan, ei siis maatilaan, jossa voi asua tai harjoittaa tuotantoa useampiakin tuen hakijoita.

Varsinais-Suomen TE-keskuksessa pidettiin tukirajoitussäädöksen valvomista vaikeana, sillä pelkät aavistelut ja epäilyt eivät riittäneet tuen hylkäämiseen tai takaisinperintään. Haastateltujen virkamiesten mukaan viranomaisilla on oltava selkeää ja konkreettista näyttöä siitä, että tukihakemus on todella tehty tukirajoituksen kiertotarkoituksessa. Jos tilan talouteen liittyvät paperit ja dokumentit ovat päällisin puolin kunnossa, näytön saaminen edellyttäisi runsaasti lisätyötä. Myös ministeriön asiaan liittyvää ohjeistusta pidettiin liian puutteellisena.

Tarkastuksen perusteella on ilmeistä, että viranomaiset – erityisesti maa- ja metsätalousministeriö – ovat osittain laiminlyöneet kyseisen tukiehdon valvonnan. Tukiehtojen ilmeinen kierto on ollut hyvin tiedossa kaikilla maataloushallinnon tasoilla. Tarkempia ohjeita tukirajoituksen noudattamisen ennakko- tai jälkikäteisvalvonasta ei ole laadittu. Haastattelulausuntojen ja käydyn kirjeenvaihdon perusteella näyttää jopa siltä, että maa- ja metsätalousministeriö on hiljaisesti hyväksynyt tukiehtojen kiertämisen.

Maa- ja metsätalousministeriö on tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa vedonnut siihen, että ministeriöllä ei ole asiassa toimivaltaa, sillä tukipäätökset tekee kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen. Myös säädöspohjan puutteellisuus⁸ ja puuttuva oikeuskäytäntö ovat ministeriön mukaan vaikeuttaneet kyseisen tukiehdon valvontaa. Ministeriön valvontayksikön mukaan kyse on niin syvälle henkilöiden yksityiselämään tunkeutuvien asioiden valvonnasta, että ministeriössä ei ole haluttu ryhtyä kovin raskaisiin valvontatoimenpiteisiin.

Edellä esitetyt perustelut toteutuneelle valvontalinjalle ovat kuitenkin kestävämpiä. Maataloustuissa ei ole kyse henkilöiden yksityisen toimeentulon turvaamiseen tarkoitetuista tuista tai avustuksista vaan maataloustuotannon harjoittamisen tukemisesta. Nämä tulee maksaa säädösten mukaisesti. Perusteettomia tukia saaneet suurkanalat haittaavat tukiehtoja noudattavien kanatalousyrittäjien toimintaa kahdella tavalla: ensinnäkin yhdestä eläinyksiköstä saatu tuki alenee ja toisaalta munista saatu tuottajahinta laskee suurkanaloiden ylituotannon vuoksi.

Laitilassa ja Taivassalossa vuonna 2004 hylätyistä kanatukihakemuksista tehdyt valitukset on hiljattain käsitelty Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa.⁹ Kaikissa tapauksissa tuen enimmäisrajaa yritettiin kiertää käyttämällä aviopuolisoiden tai muiden luonnollisten henkilöiden perustamaa bulvaaniyhtiötä yhtenä tuen hakijana. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta hylkäsi valitukset, joten kunnan maataloussihteerin päätös jäi voimaan. Valituslautakunnan päätöksistä on valitettu Korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

⁸ *Alan voimassaolevan lainsäädännön on valmistellut maa- ja metsätalousministeriö.*

⁹ *Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätökset dnro 303/1/2005, dnro 313/1/2005 ja dnro 316/1/2005.*

Aikanaan saatavien ennakkotapausten tulisi helpottaa vastaavien tapausten löytämistä rutiinivalvonnassa.

Tarkastushavaintojen perusteella on ilmeistä, että vain hyvin harvojen kuntien maataloussihteerit hylkäävät paikkakunnan suurtillallisten tukihakemukset, vaikka tietävätkin näiden olevan perusteettomia. Hylkäävän tukipäätöksen tekevä viranhaltija voisi joutua kunnassa vaikeuksiin. Tarkastuksen perusteella maataloustukien päätöksentekojärjestelmä näyttääkin nykyisellään liian hajautetulta.

Nykyistä järjestelmää on perusteltu sillä, että kunnissa on joka tapauksessa paras paikallistuntemus kunnan maatalouden erityispiirteistä. Aina paikallistuntemuskaan ei välttämättä riitä. Tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi tapaus, jossa kanalayrittäjän vakituisen asuinkunnan ja kanalan sijaintikunnan välinen etäisyys oli yli 100 kilometriä. Kunnan maataloussihteerillä ei ollut tietoa siitä, kuka kyseisiä kanoja käytännössä hoitaa tai onko kyse yhteiskanalasta vai yksittäisestä kanalasta. Epäselvyyttä lisää se, että kanalarekisteriin tallennettujen tietojen mukaan kyseinen kanala sijaitsee yrittäjän vakituisessa asuinkunnassa.

3.4 ONKO TUKIRAJOITUS ESTÄNYT TEOLLISEN KANANMUNANTUOTANNON?

Ilman tukia kananmunantuotanto ei ole kannattavaa. Käytännössä munista saatava tuotto kattaa suurin piirtein rehu- ja muut muuttuvat kustannukset. Viljelijän palkka ja pääomatulo muodostuu erilaisista tuista. Kananmunantuotanto ei ole mikään poikkeus, vaan tilanne on samankaltainen kaikissa maatalouden tuotantosunnissa.

Alan toimijoiden mukaan 20 000 munivan kanan kanala työllistää nykyteknologialla yhden viljelijäpariskunnan täyspäiväisesti. Tässä mielessä tukirajoite on tällä hetkellä tavoitteisiin nähden oikeasuuruinen, vaikka se on säädetty jo 10 vuotta sitten. Kuten luvussa 2 todettiin, 10 vuotta sitten ei juuri ollut näin suuria kanaloita. Rajoitteen tarkoituksena ei ollutkaan haitata silloisten yrittäjien toimintaa vaan asettaa jonkinlainen yläraja kanaloiden koolle.

Tarkastuksen perusteella tukirajoitus ei ole kuitenkaan toiminut toivotulla tavalla. Rajoituksen nimenomaisena tavoitteena oli estää teollisen munantuotannon syntyminen, mutta tässä ei ole onnistuttu. Maan suurimmalla kanatilalla on tällä hetkellä yli 100 000 munivaa

kanaa. Kyseinen tila työllistää noin 20 henkilöä ja on sijaintikuntansa toiseksi suurin työnantaja. Maasta löytyy myös useita 60 000–80 000 kanan kanalarakennuksia.¹⁰

Vuonna 2005 kanatukia hakeneista henkilöistä yhteensä 27 ilmoitti munivien kanojen lukumääräksi yli 20 000 kappaletta. Huomattavaa kuitenkin on, että osa näistä tuensaaajista ei ilmeisestikään ole itsenäisiä viljelijöitä, vaan suurten tilojen perheenjäseniä tai bulvaaniyrityksiä.

Tukirajoitus ei ole käytännössä estänyt teollisen munantuotannon kehittymistä. Rajoitusta ei ole välttämättä tarvinnut noudattaa eikä sen valvontaan ole paneuduttu riittävästi. Rajoitusta kiertäneet munantuottajat ovat saaneet valtion myötävaikutuksella kilpailuetua muihin tuottajiin nähden.

EU ei tue kananmunien tuotantoa, sillä sitä pidetään viljan jatkojalostuksena. Rehuviljan tuotantohan on jo kertaalleen tuettua. Tulisikin harkita, onko Suomessakaan tarpeen tukea munantuotantoa kansallisin varoin. EU:n tavoin kotimaisten kananmunien hinnat määräytyvät jo nyt vapailla markkinoilla. Tuotantomääriin vaikuttaa kuitenkin kanoista maksettu tuki, sillä tuen avulla myös markkinahinnoin kannattamattomat tilat voivat tuottaa munia. Myös tuotantomäärät voitaisiin jättää markkinoiden huoleksi: kuluttajat voisivat päättää, haluavatko ostaa kotimaisia vai ulkomaisia munia. Kyse on kuitenkin toimialasta, joka on melko lähellä täydellisen kilpailun ideaalimalleja: hyödyke on perinteinen kulutustavara, lähes identtisiä tuottajia on useita eikä kellään ole määräävää markkina-asemaa. Erityistä markkinasäätelyn tarvetta ei siis näyttäisi olevan.

¹⁰ Suurkanaloiden ympäristölupapäätökset ovat julkisia ja ne löytyvät ympäristöhallinnon internet-sivuilta.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Kotimaista kananmunantuotantoa on koko EU-jäsenyyden ajan yritetty hillitä rajoittamalla munantuottajille maksettavaa kansallista tukea. Syynä rajoituksiin on ollut kananmunien mittava ylituotanto ja tästä tuottajille koituvat vaikeudet. Tukirajoituksella on myös haluttu estää teollisen kananmunantuotannon kehittymistä.

Nämä tavoitteet eivät ole toteutuneet toivotulla tavalla. Ylituotanto on jatkunut ja tätä nykyä maassa on useita tehdasmaisia munantuotantotiloja. Tarkastuksen perusteella tämän voi katsoa johtuneen osaltaan siitä, että useat suurkanalat ovat ilmeisesti useiden vuosien ajan onnistuneet kiertämään tilakohtaista tukirajoitusta. Kiertämisen toteuttamistapana voi olla joko se, että viljelijäperheen jäsenet ovat toimittaneet kuntiin tukihakemuksia omissa nimissään, tai se, että tuen hakijoina on käytetty bulvaaniyrityksiä. Tarkastusvirasto korostaa, että näiden mahdollisten kiertotapausten tarkempi selvittäminen ja todentaminen kuuluu asianomaisten viranomaisten tehtäviin.

Tukirajoituksen kiertäminen on mahdollista valvonnan puutteiden ja itse valvonnan vaikeuden vuoksi. Tuista päättävillä kuntien maataloussihteereille ei ole jaettu riittävän yksityiskohtaisia ohjeita siitä, milloin tukihakemus tulee hylätä, jos on syytä epäillä tukirajoituksen kiertämistä. Nykyisen lainsäädännön perusteella ei ole selvää, milloin esimerkiksi samassa pihapiirissä asuvat hakijat on katsottava itsenäisiksi maatiloiksi. Suuria kanatiloja ei ole myöskään erityisesti painotettu tukivalvonnoissa. Rutiininomaisella valvontakäynnillä ei ole mahdollisuuksia selvittää, kenen kanoja tilalla ylipäänsä on. Muutamat tästä syystä hylätyt tukihakemukset ovat perustuneet tinkimättömien maataloussihteerien oma-aloitteiseen selvittelytyöhön, eivät TE-keskuksen tai ministeriön valvontalinjauksiin.

Noudatettu valvontalinja on omiaan vaikuttamaan kananmunantuotantoon kahdellakin tavalla: yhtä eläinyksikköä kohti maksettava tuki on laskenut ja kananmunista saatava tuottajahinta on laskenut. Lisäksi rajoitusta kiertäneet tuottajat ovat saaneet muihin tuottajiin nähden selvää kilpailuetua. Perusteettomasti maksetut tuet tulee pe-

riä takaisin korkoineen. Takaisinperintä tapahtuu kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätöksellä. Maa- ja metsätalousministeriön ja TE-keskusten tulee selvittää tarkastuksessa havaitut epäilyttävät tapaukset ja valvoa, että kuntien viranhaltijat ryhtyvät asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin.

Tukirajoituksia ja niiden noudattamista on eri kunnissa tulkittu hyvinkin vaihtelevasti, mikä on asettanut tuenhakijat eriarvoiseen asemaan. Jos jatkossa halutaan säätää tämänkaltaisia rajoituksia, tulee myös huolehtia siitä, että paikallistason käytännöt ovat yhdenmukaisia. Tämä tapahtuu riittävällä ohjeistuksella ja koulutuksella. Maa- ja metsätalousministeriön tulee uudistaa kanatukien myöntö- ja valvontaohjeet sekä huolehtia siitä, että ohjeita noudatetaan.

Nykyisessä maataloustukijärjestelmässä kuntien viranhaltijoilla on suuri vastuu tukien jakamisessa. Tarkastuksen perusteella järjestelmää voidaan pitää jopa liian hajautettuna. Olisikin syytä selvittää, onko kanatalouden osalta mahdollista siirtyä keskitetympään tukien myöntämiseen.

EU pitää munantuotantoa viljan jatkojalostuksena eikä tue sitä erikseen. Suomessakin olisi syytä pohtia, onko munantuotannon erillinen kansallinen tuki tarpeen. Nykymuodossaan tukea on hankala valvoa eikä tukipolitiikka ole toiminut halutulla tavalla.

LÄHTEET

1. Lait ja asetukset

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (HE 168/2001 vp).

Laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1559/2001).

Laki maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä (1336/1992).

Valtioneuvoston asetus vuodelta 2005 maksettavasta Etelä-Suomen kansallisesta tuesta (12/2005).

Valtioneuvoston asetus vuodelta 2005 maksettavasta pohjoisesta tuesta (11/2005).

2. Muu kirjallisuus

Maa- ja metsätalousministeriö (2005): Hakuopas 2005.

3. Tilastot

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (2006): Maatila-tilastollinen vuosikirja 2005.

4. Haastattelut ja paikallistarkastukset

Laitilan kunta 8.3.2006

Maa- ja metsätalousministeriö 27.1.2006, 9.2.2006

Oripään kunta 7.3.2006

Satakunnan TE-keskus 8.3.2006

Someron kunta 7.3.2006

Varsinais-Suomen TE-keskus 9.3.2006

Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
*erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustan-
nusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosojaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallin-
nossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusrapor-
tointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296