
YHTEENVETO JA TARKASTUS- VIRASTON KANNANOTOT

Tarkastusasetelma

Maa- ja metsätalousministeriössä valmistui vuonna 1997 ministeriön luonnonvarastrategia. Luonnonvarastrategia laadittiin linjaukseksi siitä, miten uusiutuvien luonnonvarojen, kuten eläinten ja kasvien, käytössä ja hoidossa tullaan toimimaan niin, että noudatetaan uusiutuvien luonnonvarojen kestävän käytön periaatetta ja varaudutaan myös näköpiirissä olevaan kehitykseen. Strategian keskeisenä lähtökohtana oleva kestävän käytön periaate merkitsee sitä, ettei uusiutuvien luonnonvarojen pääomaan kosketa, vaan luonnonvaroista käytetään hyväksi korkeintaan niiden vuotuista tuottoa vastaava määrä. Luonnonvarastrategiaan sisältyy kestävän käytön periaatteeseen pohjautuva visio. Visio sisältää kuvauksen tavoitellusta luonnonvarojen tilasta ja käytöstä vuonna 2010. Luonnonvarastrategian uusi, ajantasaistettu versio hyväksyttiin maa- ja metsätalousministeriössä vuoden 2002 alussa.

Luonnonvarastrategian soveltamispiiriin kuuluvat kaikki uusiutuvien luonnonvarojen käyttöön liittyvät maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan toimialat. Yksi toimialoista on tämän tarkastuksen kohteena oleva porotalous, joka hyödyntää luontoa mm. porojen käyttäessä jäkälää talviravintonaan. Porojen määrä ja jäkälälaidunten kunto ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Tutkimusten mukaan jäkälälaidunten kunto ei ole tällä hetkellä hyvä. Pääasiallisena syynä tähän pidetään laidunten kantokykyyn nähden liian suuria poromääriä.

Porotaloutta hallinnoidessaan maa- ja metsätalousministeriöllä on hoidettavanaan kaksi eri roolia: ministeriön tulee toisaalta edistää porotalouselinkeinoa (elinkeinoministeriön rooli) mutta toisaalta myös valvoa luonnonvarojen hyödyntämistä (luonnonvaraministeriön rooli). Luonnonvarastrategian mukainen uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö voi edellyttää toimia, jotka eivät ole porotalouden lyhyen aikavälin etujen mukaisia: luonnonvaraministeriön roolissaan maa- ja metsätalousministeriö voi rajoittaa porotaloustoiminnan laajuutta luonnon kestokyvyn asettamien rajojen mukaisesti. Toisaalta taas elinkeinoministeriön roolissaan maa- ja metsätalous-

ministeriö pyrkii turvaamaan myös porotalouden lyhyen aikavälin kannattavuutta hallinnoimiensa tukijärjestelmien kautta. Porotalouden luonne on muuttunut perinteisestä luontaiselinkeinosta elinkeinoksi, jota valtio tukee taloudellisesti varsin huomattavasti, vuosittain noin 8,2 miljoonalla eurolla (lähes 50 miljoonalla markalla).

Valtion maksamien tukien kautta on luonnonvarastrategian toteuttamisessa mukana myös valtiontaloudellinen näkökulma: kuinka tukipolitiikassa otetaan huomioon luonnonvarastrategian tavoitteita. Taloudellisten ja luonnonvarapoliittisten näkökulmien yhteensovittaminen näyttäisi muodostavan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla jännitettä, jonka ratkaisutapoja tässä tarkastuksessa on kartoitettu. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten maa- ja metsätalousministeriö on luonnonvara- ja elinkeinoministeriön rooleissaan tähän mennessä onnistunut luonnonvarastrategiansa toteuttamisessa porotalouden osalta.

Tärkeimmät tarkastuksessa käytetyt aineistot olivat luonnonvarastrategia-asiakirjat, lainsäädäntö esitöineen, muut virallisiasiakirjat sekä tilastot ja haastattelut muun muassa maa- ja metsätalousministeriössä, ympäristöministeriössä, Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksessa ja Paliskuntain yhdistyksessä.

Tarkastushavainnot ja tarkastusviraston kannanotot

Luonnonvarastrategian toteuttamisessa on kysymys tasapainon saavuttamisesta strategian erilaisten ulottuvuuksien välillä. Luonnonvarastrategian tähänastisesta toteuttamisesta voidaan todeta, että maa- ja metsätalousministeriö on pyrkinyt toimimaan luonnonvarastrategian mukaisesti porotaloutta hallinnoidessaan. Kaikilta osin ministeriö ei kuitenkaan ole tässä täysin onnistunut.

Poromäärien mitoitus

Luonnonvarastrategian mukaisen luonnonvarojen kestävä käytön periaatteen kannalta on porotaloudessa olennaista mitoittaa poromäärät jäkälälaitumien kantokyvyn mukaisiksi. Poromäärien säätely kuuluu maa- ja metsätalousministeriön tehtäviin. Tehdessään päätöstä suurimmasta sallitusta eloporojen määrästä ministeriön on poronhoitolain mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, ettei talvikautena paliskunnan alueella laidunnettavien porojen määrä ylitä paliskunnan tal-

vilaitumien kestävä tuottokykyä. Poromäärä pitää siis kestävä käytön periaatteen mukaisesti suhteuttaa laidunten tuottoon. Tämä säännös on sisällytetty poronhoitolakiin jo ennen luonnonvarastrategian laatimista, joten tältä osin strategia ei tuonut uutta elementtiä päätöksenteon perusteisiin. Säännöksen ja luonnonvarastrategian olemassaolosta huolimatta laidunkartoitukset ovat osoittaneet jäkälälaidunten olevan huonossa kunnossa, joten poroja on ollut laidunten kantokykyyn nähden liikaa.

Maa- ja metsätalousministeriö on viimeksi tehnyt päätöksen suurimmasta sallitusta eloporomäärästä vuonna 2000, jolloin kaikkien paliskuntien yhteenlasketuksi suurimmaksi sallituksi eloporojen määräksi määrättiin 203 700 eloporoa. Päätöksellä vähennettiin eloporojen suurinta sallittua määrää 7,8 % aiemmasta. Kuitenkin asiantuntija-arvion mukaan vähennyksen olisi tullut olla huomattavasti suurempi, jopa 30 %, jos jäkälälaidunten kunnan haluttaisiin paranevan mahdollisimman nopeasti.

Ministeriön päätöksen voidaan katsoa olevan sisällöltään luonnonvarastrategian suuntainen, mutta luonnonvarojen kestävä käytön periaatteen toteutumiseksi päätöksen olisi pitänyt olla tiukempi. Suurinta sallittua eloporomäärää olisi siis tullut vähentää vieläkin enemmän. Eloporojen määrästä päättäessään ministeriö on joutunut tasapainoilemaan porotalouteen liittyvien elinkeinopoliittisten ja luonnonvarapoliittisten intressien välillä. Syntynyt lopputulos heijastanee ministeriön elinkeinopoliittisen roolin painottumista luonnonvarapoliittista roolia enemmän. Tämän vuoksi päätös ei ollut niin jyrkkä kuin porotalouden tutkijat olisivat halunneet sen olevan.

Eläincohtainen tuki, mitoitus ja perusteet

Porotalouden tukien suuruus riippuu poromäärästä. Poromäärien kautta luonnonvarastrategia kytkeytyy porotaloudelle maksettaviin tukiin. Tärkeimmät porotalouden tukimuodot ovat eläincohtainen tuki ja rahoitustuet. Näiden tukien saaminen edellyttää tietyn, säädetyn vähimmäisporomäärän omistamista. Lisäksi eläincohtaisen tuen suuruus riippuu suoraan omistettavien porojen lukumäärästä. Tukien saamisen kannalta olisi siten eduksi omistaa mahdollisimman paljon poroja, mikä ei kuitenkaan ole luonnonvarastrategian ja laidunten kestävä käytön näkökulmasta suotavaa.

Porotalouden eläincohtaista tukea maksetaan tiettyjen edellytysten täyttyessä poroluetteloon merkittyjen eloporojen lukumäärän perusteella. Eläincohtainen tuki otettiin Suomessa käyttöön vuonna 1995.

Tuen käyttöönoton perusteeksi esitettiin valmisteluasiakirjoissa Euroopan unionin jäsenyyden arvioitu heikentävä vaikutus poronlihan hintaan. Muita perusteita ei tuotu esiin. Poronlihan hinta alenikin hieman heti jäsenyysajan alussa, mutta se on sittemmin noussut jopa korkeammalle kuin ennen jäsenyyttä.

Poromäärien suhteuttaminen jäkälälaidunten kestäväan tuottokykyyhin mainittiin lyhyesti tukipäätösten valmisteluasiakirjoissa vuosina 1995 ja 1996, jolloin luonnonvarastrategiaa ei vielä ollut edes olemassa. Poromääriin perustuva eläinakohtainen tuki kytkettiin jäkälälaidunten kestäväan käyttöön epämällä tuki suurimman sallitun eloporomäärän ylittäviltä poroilta. Sittemmin, strategian valmistumisen jälkeen ei vuosien 1997 - 1999 tukipäätösten valmisteluasiakirjoissa enää tuotu esiin jäkälälaidunten kestäväa käyttöä. Tosin edelleen oli voimassa kielto maksaa tukea suurimman sallitun eloporomäärän ylittävistä poroista.

Kun alkuperäinen eläinakohtaisen tuen maksamisen peruste hävisi poronlihan hinnannousun myötä, alettiin tukea perustella tuotannollisten seikkojen sijasta etupäässä porotalouden rakenteellisella kehittämisellä. Tuen avulla haluttiin edistää poronmistuksen keskittymistä entistä harvemmille, mitä varten tuen saamisen ehtona olevaa vähimmäisporomäärää alettiin lisätä. Tuen peruste muuttui siten vähitellen. Kaiken kaikkiaan eläinakohtaisen tuen käyttöönottoa ja maksamista on perusteltu valmisteluasiakirjoissa suhteellisen niukasti. Tarkastuksen aikana tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että eläinakohtaisen tuen maksamisen perusteena pidetään rakenteellisten seikkojen ohella myös kustannusten kasvua, joka koostuu mm. teurastamoverkoston rakentamisen ja ylläpitämisen aiheuttamista kustannuksista. Eläinakohtainen tuki on siis puhtaasti elinkeinopoliittinen tuki.

Perustelujen vähäisyys tuli esille myös eläinakohtaisen tuen mitoituspäätöksissä. Yhdestä eloporoista maksettava tuki on vaihdellut vuodesta toiseen 90 - 160 mk/eloporo. Tuen suuruuden pieni vuosittainen muuttaminen antaisi olettaa, että taustalta löytyisivät myös selkeät perusteet ja laskelmat tuen suuruuden määrittämiseksi vuosittain. Tällaisia ei kuitenkaan maa- ja metsätalousministeriöstä esitetty, vaan todettiin, ettei tuen suuruuden vaihtelulle ole välttämättä löydettävissä selkeää logiikkaa. Tarkastuksen perusteella näyttäisi ilmeiseltä, että eläinakohtainen tuki ja tuen mitoitus olisi perusteltava nykyistä selkeämmin varsinkin, kun tuen käyttöönoton alkuperäistä perustetta ei enää ole.

Rahoitustuet

Rahoitustuissa luonnonvarastrategia tulee esille lähinnä tukia säätelevän porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain tavoitepykälässä, jossa mainitaan uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö yhtenä lain tavoitteista. Porotalouden rahoitustukia voi saada hyvin monenlaisiin tarkoituksiin, myös lisäporojen hankintaan. Valtion varoilla voidaan siis tukea porojen hankintaa samanaikaisesti, kun poromääriä pyritään vähentämään jäkälälaidunten kantokyvyn mukaisiksi.

Porotalouden rahoitustuet ovat eläinakohtaisen tuen tavoin luonteeltaan harkinnanvaraisia tukia. Rahoitustukien saaminen edellyttää muun muassa, että elinkeinonharjoittajan taloudellinen elinkelpoisuus voidaan osoittaa. Porotaloustilojen elinkelpoisuutta ei voi kuitenkaan käytännössä todeta, koska porotalouselinkeinonharjoittajat eivät ole muistiinpano- tai kirjanpitovelvollisia porotaloustuloistaan ja -menoistaan. Sen sijaan paliskunnille muistiinpanovelvollisuus kuuluu. Yksittäisen poronmistajan vuotuinen porotulo lasketaan erilaisten kertoimien ja keskiarvojen avulla eikä porotalousyrytyksistä siten ole saatavissa yrityskohtaisia luotettavia tietoja. Näin ollen ei ole myöskään olemassa luotettavaa selvitystä maksettujen tukien vaikutuksista porotalouteen. Porotalouden piirissä on parhaillaan käynnissä sekä porotalouden muistiinpanojärjestelmähanke että porotalouden kannattavuuskirjanpito hanke. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että hankkeiden päätyttyä porotalouden muistiinpanojärjestelmä ja kannattavuuskirjanpito otetaan mahdollisimman nopeasti käyttöön porotalouden piirissä ja myös porotaloudelle maksettavien tukien vaikutuksia aletaan selvittää.

Poromäärien laskenta

Poroista laadittavat poroluettelot toimivat muun muassa tukien maksun perustana. Vaikka poroluettelot toimivatkin poronmistajien monien taloudellisten oikeuksien ja velvollisuuksien pohjatietona, eivät luetteloiden sisältämät tiedot ole kuitenkaan täydellisiä. Kaikkia poroja ei saada poroerotuksissa luettua, vaan lukemistarkkuus on 85 - 100 %. Todellisuudessa poroja on siis jonkin verran enemmän, kuin mitä viralliset tiedot poroluetteloissa osoittavat. Maa- ja metsätalousministeriöllä on vain rajalliset mahdollisuudet kontrolloida poroluetteloiden oikeellisuutta. Ministeriössä luotetaan siihen, että poroluetteloiden tiedot pysyvät oikeina poronmistajien valvoessa toinen

toisensa poromäärien oikeaa ilmoitustarkkuutta. Tarkastusvirasto katsoo, ettei tällainen menetelmä virallisten, taloudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia synnyttävien asiakirjojen oikeellisuuden varmistamiseksi ole luotettava ja asianmukainen. Toimintoja on kehitettävä niin, että valvonta pystytään toteuttamaan muutoin kuin ilmiantojen perusteella.

Totuudenmukaisen tukien maksun ohella poroluetteloiden tietojen oikeellisuus on ensiarvoisen tärkeää myös jäkälälaidunten kestäväen käytön kannalta. Jotta jäkälälaitumia hyödynnettäisiin luonnonvarastrategian mukaisesti vain laidunten tuottokyvyn mukaisesti, on tärkeää olla selvillä laiduntavien porojen todellisesta lukumäärästä.

Muita tukiin liittyviä ongelmia

Eläinkohtaisen tuen esittelymuistioita koskevinä tarkastushavaintoina ilmeni, että vuonna 1997 porrastetun lisätuen saantiehtoja oli löyhennetty. Lisätuen saamisen kriteerit asetettiin aluksi niin tiukoiksi, ettei lisätukeen varatuista varoista saatu kulutettua kuin noin puolet. Kun tämä havaittiin, löyhennettiin saantiehtoja alkuperäisestä niin, että lisätukeen arvioidut varat saatiin kaikki käytettyä. Tällaista toimenpidettä ei voida pitää hyvän hallintotavan mukaisena. Vuosien 1998 ja 1999 esittelymuistioiden tekstit olivat puolestaan niin yhteneväiset, että ne oli ilmeisesti laadittu samasta pohjatekstistä, mikä antaa vaikutelman rutiininomaisesti ja mekaanisesti laadituista perusteluista. Tarkastusvirasto painottaa, että jatkossa tukien perustelujen ja etukäteislaskelmien laadintaan tulee kiinnittää ministeriössä enemmän huomiota. Mainittakoon, että samantyyppisiä havaintoja on tullut esille aiemminkin muun muassa maatalousyrittäjien luopumistukea koskevassa tarkastuksessa (6/2001).

Porotalouden rahoitustukien osalta nousi tarkastuksen aikana esille rahoitustukia koskevan lainsäädännön vaikeaselkoisuus. Tämä on aiheuttanut huomattavan paljon yhteydenottoja hallintoon tuen hakijoiden taholta. Vaikeaselkoisuutta aiheuttaa säädösten laajuus ja rakenne. Jo rahoituslaki sinänsä on suhteellisen laaja säädös, mutta sen lisäksi täydentäviä lisämääräyksiä on annettu vielä useissa eri asetuksissa. Rahoituslaki ja neljä lain soveltamisen kannalta keskeistä asetusta käsittävät yhteensä 251 pykälää. Kokonaiskuvan hahmottaminen tästä säännösmäärästä on vaikeaa eikä säädöskokonaisuutta hallitse ministeriössäkään kovin moni virkamies. Tarkastusvirasto katsoo, että säädöskokonaisuuden yksinkertaistamista tulisi harkita.

Petoeläinvahinkojen korvaaminen

Tukien ohella poronomistajat saavat valtion varoista myös korvauksia petoeläinten tappamista poroista. Karhun, suden, ahman ja ilveksen aiheuttamat porovahingot korvataan havaittujen vahinkojen perusteella. Sen sijaan maakotkan aiheuttamat vahingot korvataan laskennallisiin vahinkoihin pohjautuvan reviirikohtaisen korvausjärjestelmän kautta. Maa- ja metsätalousministeriö huolehtii maasuurpetojen aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta. Sen sijaan kotkakorvaukset kuuluvat ympäristöministeriölle, eivätkä ne siten kuulu maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategian piiriin.

Korvausten maksaminen maasuurpetojen porotaloudelle aiheuttamista vahingoista on luonnonvarastrategian mukaista, sillä korvausten avulla muokataan asenteita petomyönteisemmiksi. Karhun, suden, ahman ja ilveksen säilyttäminen Suomen eläimistöissä on osa biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä, joka sisältyy luonnonvarastrategian tavoitteistoon.

Korvauksen saaminen karhun, suden, ahman tai ilveksen aiheuttamasta porovahingosta edellyttää aina ilmoituksen tekemistä. Ilmoituksen todenperäisyyttä ei kuitenkaan joka kerta varmisteta ennen korvauspäätöksen antamista, vaan maastotarkastuksen tekeminen riippuu maaseutuelinkeinoviranomaisen harkinnasta. Maasuurpetojen muille kotieläimille aiheuttamat vahingot korvataan kuitenkin aina vasta tarkastuksen jälkeen. Tarkastusvirasto katsoo, että porovahinkoilmoitusten oikeellisuuden valvontaa tulisi tehostaa ja pyrkiä mahdollisuuksien mukaan tarkastamaan jokainen porovahinkoilmoitus maastotarkastuksella. Näin korvauskäytännön valvonta olisi kaikille kotieläintuottajille tuotantosunnasta riippumatta samanlainen.