Asiantuntijalausunto: Eduskunnan Valtiovarainvaliokunnan maatalousjaosto

TUKISOVELLUS-TIETOJÄRJESTELMÄKOKONAISUUDEN RESURSOINTI

Taustaa

EU:n maatalous- ja maaseutupolitiikka uudistui vuoden 2015 alussa ja uudistus on vaikuttanut tukien toimeenpanoon sekä myös maksuaikatauluihin. Käyttöön otettiin uusia tukimuotoja, kuten viherryttämistuki ja vanhojen tukien ehtoihin tuli muutoksia. Kokonaan uutena asiana tuli aktiiviviljelijä -käsite. Myös kansallisissa tuissa tapahtui muutoksia, jotka vaikuttavat omalta osaltaan aikatauluihin.

Politiikka muutoksen seurauksena on parhaillaan menossa laaja viljelijätukien tietojärjestelmien uudistus. Tietojärjestelmä on keskeinen väline viljelijätukien maksamisessa: järjestelmällä käsitellään tuenhakijan tukihakemus, valvontatiedot ja muodostetaan maksettavat tukisummat. Tietojärjestelmään liittyy myös Vipu-palvelu, jonka kautta viljelijät tekevät sähköisen tukihakemuksen. Kunnat ja ELY-keskukset puolestaan käyttävät järjestelmää tukien toimeenpanoon.

Tietojärjestelmätyön vaiheistus

Puhuttaessa ”Tukisovelluksesta” tulee huomata, että tämä kokonaisuus tällä hetkellä koostuu useista eri osista, joista keskeisimmät ovat vanha tukisovellus, uusi tukisovellus, Vipu-palvelu asiakkaille, laaja paikkatietojärjestelmä, sähköinen arkisto, tukioikeusrekisteri, jotka kaikki tällä hetkellä kytkeytyvät yhteen.

Vuonna 2001 käyttöönotettu vanha tukisovellus ei enää vastaa tekniikaltaan nykyvaatimuksia. Uudistus todettiin aikoinaan parhaaksi toteuttaa silloin, kun tukijärjestelmät pitäisi muutenkin rakentaa uudelleen. Kaikilta osin uusia ominaisuuksia ei olisi edes ollut mahdollista toteuttaa vanhaan järjestelmään.

Tietojärjestelmän uudistus (ns. uusi tukisovellus) on osoittautunut alkuperäistä arviota huomattavasti haastavammaksi tehtäväksi. Lisäksi mukaan on tullut uusia elementtejä, joista ei ollut tietoa projektia käynnistettäessä. Vaatimus kasvulohkojen piirtämisestä tukihaun yhteydessä (ns. geospatiaalinen hakemus) on yksi tällaisista muutoksista. Viherryttämistuki ja ympäristökorvaus ovat myös osoittautuneet ennakoitua vaikeammiksi toteuttaa. Lisäksi viimeisen vuoden sisällä on tullut toimeenpantaviksi useita kriisitukia. Projektiin käytettävissä olevien resurssien määrää ei kuitenkaan ole ollut mahdollista kasvattaa vastaavasti työmäärän mukana.

Uuden tukisovelluksen käyttöönotto tehtdään vaiheittain, jotta voitaisiin pienentää uudistuksen mukanaan tuomaa riskiä. Käytännössä työmäärän lisääntyessä osaa uudistukseen liittyvistä tehtävistä on edelleen ollut pakko siirtää aikataulussa eteenpäin, jotta pakolliset tehtävät saadaan valmiiksi ajoissa. Tämä on tarkoittanut mm. sitä, että uudella sovelluksella käsitellään vasta pinta-alatuet, mutta eläintuet käsitellään vielä vanhalla tukisovelluksella.

Tietojärjestelmätyössä syksyllä 2015 keskityttiin varmistamaan isojen tukimaksujen toteutuminen suunnitelman mukaan. Työn painottaminen isoihin tukiin ja maksatuksiin aiheutti kui-

tenkin sen, että joitakin pienempiä maksatuksia siirrettiin muutamaa kuukautta myöhemmäksi.

Yhteenvetona voisi todeta, että politiikka muutokset, uudet tukimuodot, geospatiaalisuus, muutosten/uusien ominaisuuksien lopullinen laajuus vaikutti vaadittavan toteutusajan kasvuun sekä liian vähäiset resurssit, jonka seurauksena työ ei enää edistynyt odotetulla tavalla.

Resursointitarve

Haastavin osuus Tukisovelluksen toteutuksessa on laskenta sisältäen määrittelyn, dokumentoinnin, testauksen ja ylläpidon. Tukilaskenta on avainroolissa muodostettaessa tilojen profiilin ja pellonkäytön mukaiset valvontakohteet sekä varsinaiset maksettavat tukisummat, jotka huomioivat hakutiedot ja valvontatulokset. Henkilöresurssien vähäisyys tässä on erittäin suuri riski tukimaksujen oikeellisuuden ja ajoituksen onnistumiselle. (Mavi 2016: 1 htv, 2017: 2 htv)

Vuonna 2016 päätettiin kansallisesti mahdollistaa se, että peltolohkoihin voi lisätä 10 aaria korvauskelvottomia aloja. Tämä aiheuttaa suuren määrän muutoksia peruslohkoihin (arvio 50 000, á 9,30€). Nämä kaikki pitää digitoida. Myös peltolohkorekisterin ajantasaistus on tänä vuonna raskaampi johtuen kansallisen ilmakuvausohjelman siirtymäajasta. (500 000€)

Maaseutuvirastossa tullaan panostamaan määrittelyyn, testauksen suunnitteluun ja hyväksymistestaukseen enemmän erityisesti substanssiosastoilla, mutta tämän työn tueksi tarvitaan ammattimaisia määrittelyn ja testauksen osaajia. Tämä työ on ehdottoman tärkeää, jotta pystytään rakentamaan uudet osiot laadukkaasti sekä paikkaamaan aikaisempia puutteita (ns. tekninen velka). Lisäresurssia tarvitaan myös Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskukseen (Mitpa) tekemään tekniseen määrittelyyn (laskenta, tietokannat, käyttöliittymä ja yleinen yhteentoimivuus) sekä järjestelmän tekniseen ylläpitoon. Vain tätä kautta mahdollistetaan järjestelmän jatkokehityksen onnistuminen ja siirtyminen myöhemmin hyvin hallittuun ylläpitoon. (Mitpa 5 htv, Mavi 2 htv).

Riskit, mikäli uudelleen resursointia ei tehdä

- Tukisovelluksen toteutus pysähtyy loka-marraskuussa 2016 resurssipuutteeseen
- Tukisovellukseen ei pystytä toteuttamaan eläintukiosiota ja täydentävien ehtojen osioiden toteutus viivästyy merkittävästi teknisen velan jatkuvan kertymisen ja resurssipuutteen vuoksi
- 10 aarin muutoksia ei saada digitoiduiksi, minkä vuoksi viljelijöille maksettavat tukimäärät eivät ole oikein, valvonta viivästyy ja maksut myöhästyvät