Ulla Mehto-Hämäläinen,
Yksikön päällikkö
Keski-Suomen ELY-keskus
23.2.2022

Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistaminen: perusasetuksia täydentävä komission ehdotus täytäntöönpanoasetukseksi yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja ehdollisuuden osalta ja perusasetuksia täydentävä komission ehdotus delegoiduksi asetukseksi yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja ehdollisuuden seuraamusten osalta

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2021/2116

YMP:n nykyistä vaatimusten noudattamiseen perustuvaa täytäntöönpanomallia ollaan muuttamassa jatkossa niin, että *EUn toimielimissä keskitytään aiempaa enemmän tuloksiin ja suorituksiin*. Unionin olisi vahvistettava politiikan perustavoitteet, interventiotyypit ja unionin perusvaatimukset, kun taas *jäsenvaltioiden olisi kannettava suurempi vastuu ja tilivelvollisuus kyseisten tavoitteiden saavuttamisesta*. (sivu 1, kohta 3)

> Mitä tämä tulee käytännössä tarkoittamaan? Minkä verran tietoa saadaan tietojärjestelmien kautta, ja minkä verran joudutaan tietoa raportoimaan selvityksineen kirjallisesti? Hoituuko raportointi Ruokaviraston kautta, vai tarvitaanko tähän uudenlaista työpanosta myöskin ELY-keskuksista ja YT-alueilta? Lisääntyykö hallinnollinen rasite?

Jotta komissio saisi keinot hallinnoida maatalousmarkkinoita, helpottaa maatalousmenojen seurantaa ja seurata maatalousresursseja keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, mukaan lukien keinot, jotka liittyvät ympäristö- ja ilmastokestävyyteen ja edistymiseen asiaankuuluvissa unionin tavoitteissa, olisi säädettävä maatalousmeteorologisen järjestelmän käytöstä ja satelliittien tuottaman datan hankkimisesta ja parantamisesta. (sivu 5, kohta 22)

Komissiolle olisi annettava keinot seurata markkinoita ottaen huomioon unionin tavoitteet ja sitoumukset, mukaan lukien kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus, ja edistää markkinoiden avoimuutta. (sivu 5, kohta 23)

> Komissiolla tulisi todellakin olla nykyistä vahvemmat työvälineet maatalous-markkinoiden, -menojen ja -resurssien seurantaan sekä vaikuttamis-mahdollisuus maatalouspolitiikkaan ja markkinointiin. Yksittäisten jäsenmaiden voi olla vaikea tehdä omia peliliikkeitä Euroopan kiristyneessä, erilaisten vastapakotteiden aiheuttamassa tilanteessa.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että unionin tuki maksetaan ajoissa tuensaajille, jotta tuensaajat voivat käyttää sen tehokkaasti. (sivu 5, kohta 26)

> Nyt suunnitteilla olevien monitorointijärjestelmien, ehdollisuuden ja perinteisen tilavalvonnan yhdistelmä näyttäisi venyttävän valvontoja pitkälle loppuvuoteen.
>
> Valvontamäärien ja -resurssien arvioiminen ja myöskin osaavan henkilöstön kouluttaminen tulee olemaan ELY-keskuksille erittäin haastava tehtävä. Valvonta voi painottua nykyistä enemmän tiettyjen ELYjen alueille, ja maksatusten (ennakoiden) maksuaikataulun takia, valvontoja ei voida venyttää aivan loppuvuoteen. Myöskin lumiolosuhteet voivat keskeyttää loppuvuoden valvonnat. Mikäli selvitettäviä (punaisia) lohkoja pompsahtaakin vasta loppusyksystä suuret määrät, ELY-keskuksista ei välttämättä löydy riittävästi osaavia henkilöitä tätä työtä tekemään.
>
> Valvonnan näkökulmasta töitä pitäisikin tehdä tasaisesti ympäri vuoden, vakituisen ja osaavan henkilöstön toimesta. Näin työntekeminen tehostuu ja työn laatukin pysyy parempana.
>
> Epäselvää on myöskin, mikä rooli YT-alueilla on jatkossa valvonnoissa?

Jäsenvaltioiden olisi lähetettävä komissiolle vuotuinen tilitys, YMP:n strategiasuunnitelman täytäntöönpanoa koskeva vuotuinen tuloksellisuuskertomus, lopullisista tarkastuskertomuksista laadittu vuotuinen yhteenveto ja johdon vahvistuslausuma viimeistään kunkin vuoden helmikuun 15 päivänä. (sivu 6, kohta 31)

Olisi otettava käyttöön *uusi maksukeskeytysmuoto* sellaisia tilanteita varten, joissa tuotokset ovat poikkeuksellisen heikot. (sivu 6, kohta 32)

> Jos tuotokset ovat poikkeuksellisen heikot (perustelut eivät riitä), ja Komissio ottaa maksukeskeytyksen käyttöön, miten tilanteessa edetään? Kuinka määritellään poikkeuksellisen heikko tuotos? Millaisia tuotosten tulisi vähintään olla? Onko nämä jossakin asetuksessa jo määritelty?

Tietotekniikkaa on tarpeen käyttää mahdollisimman laajasti komissiolle toimitettavien tietojen tuottamiseksi. Tarkastuksia tehdessään komission olisi saatava *välittömästi* käyttöönsä kaikki menoja koskevat tiedot sekä paperimuodossa että sähköisessä muodossa. (sivu 7, kohta 41)

Jäsenvaltioiden olisi unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi otettava käyttöön järjestelmiä varmistuakseen siitä, että maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta rahoitetut interventiot toteutetaan tosiasiallisesti ja asianmukaisesti, samalla kun pidetään yllä nykyinen vankka kehys moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi. Järjestelmiin olisi kuuluttava tuensaajia koskevien tarkastusten tekeminen ja sen arvioiminen, täyttävätkö tuensaajat tukikelpoisuusperusteet ja muut edellytykset sekä YMP:n strategiasuunnitelmissa ja sovellettavissa unionin säännöissä asetetut velvoitteet. (sivu 7, kohta 48).

> Tietotekniikka ja sähköistyminen korostuvat tässä asetuksessa monessa kohtaa. Tämä on varmasti yksi onnistumisemme kulmakivistä. Nykyistä Tukisovellusta voidaan varmasti käyttää hyvänä uuden sovelluksen alustana, mutta jatkossa uuden rakenteluun ei ole enää aikaa seitsemää vuotta. Pinta-alamonitoroinnin on oltava kaikilta osin toimiva jo vuodesta 2024 alkaen. Ehdollisuus muuttaa myöskin paljon nykyisiä ympäristökorvaus- ja täydentävien ehtojen valvontaosioita, samoin muutoksia on tulossa eläintukien haku- ja valvontaosioon.
>
> Onnistuminen vaatii Ruokavirastoon todellisen ”IT-nyrkin” perustamista.

Varainhoitoasetuksen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 (10) ja neuvoston asetusten (Euratom, EY) N:o 2988/95 (11), (EY, Euratom) N:o 2185/96 (12) ja (EU) 2017/1939 (13) mukaisesti *unionin taloudellisia etuja on suojattava oikeasuhteisin toimenpitein, joita ovat sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäiseminen, havaitseminen, korjaaminen ja tutkiminen, hukattujen, aiheettomasti maksettujen tai virheellisesti käytettyjen varojen takaisinperintä ja soveltuvin osin hallinnollisten seuraamusten määrääminen*. (sivu 8, kohta 49)

> Ruokavirastossa on kiinnitetty viime vuosina aiempaa enemmän huomiota ja organisoiduttukin sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemiseksi, ja aiheesta on ollut ELYille ja Aveille useita koulutuksiakin.
>
> Myöskin uudistunut lainsäädäntö mm. eläinten merkinnästä ja rekisteröinnistä sekä kasvinterveydestä ovat tuomassa jo tänä vuonna ns. hallinnolliset seuraamukset valvontaan mukaan. Ohjeet ovat vielä luonnosvaiheessa, mutta tarkentunevat jo tämän vuoden aikana. Yhteisten käytäntöjen hiominen, ja ylipäätään tilanteiden havaitseminen vaatii kuitenkin vielä valvontasektorilla harjaantumista.
>
> Uudet seuraamusmenettelyt ovat toimijoillemme epämieluisia, joten toivottavasti samat käytännöt toteutuvat myöskin muissa EU-maissa.

Yhdennetty järjestelmä kuuluu hallintojärjestelmiin, joiden olisi oltava käytössä YMP:n täytäntöönpanemiseksi, ja sillä olisi varmistettava, että vuotuisessa tuloksellisuusraportoinnissa koostettuina annettavat tiedot ovat luotettavia ja todennettavissa. Kun otetaan huomioon moitteettomasti toimivan yhdennetyn järjestelmän merkitys, on tarpeen vahvistaa laatuvaatimukset. *Jäsenvaltioiden olisi toteutettava viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän, paikkatietoperusteisen hakujärjestelmän ja pinta-alamonitorointijärjestelmän vuotuiset laatuarvioinnit.* Jäsenvaltioiden olisi myös puututtava mahdollisiin puutteisiin ja laadittava komission pyynnöstä toimintasuunnitelma. (sivu9, kohta 59)

> Viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän, paikkatietoperusteisen hakujärjestelmän ja pinta-alamonitorointijärjestelmän vuotuisen laatuarvioinnin käytännön toteutus on vielä paljolti avoin. Onko tämä kokonaan Ruokaviraston työsarkaa, vai pitäisikö ELY-keskusten ja YT-alueidenkin varautua uudenlaiseen laatuarviointiin?

Sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot valvovat ehdollisuuden täytäntöönpanoa yhdenmukaistetulla tavalla, on tarpeen säätää valvonnan vähimmäistasosta unionin tasolla, mutta toimivaltaisten valvontaelinten ja valvonnan järjestäminen olisi jätettävä jäsenvaltioiden harkintaan. (sivu 10, kohta 66)

> Suomen CAP-suunnitelmassa on esitetty muutamia kokonaan uusia valvontakohteita ehdollisuuteen ja osittain valvontaseuraamukset ovat kiristymässäkin nykyisestä. Ympäristökunnianhimosta huolimatta suomalaisen viljelijän tulisi olla yhdenmukaisessa asemassa muiden EU-maiden viljelijöihin kanssa. Täydentävien ehtojen / jatkossa ehdollisuuden valvonnat ovat valvontaa eniten työllistävä tehtäväsarka, ja jos aidosti haluttaisiin järjestelmää keventää, nämä vaatimukset tulisi harkita erittäin tarkasti.
>
> Tähän asti täydentävien ehtojen seuraamus on johdettu sekä pinta-ala- että kotieläintukiin, ja isoilla tiloilla nämä ovat voineet aiheuttaa isojakin tukiseuraamuksia. Täydentäviä ehtoja/ehdollisuutta ei voida myöskään monitoroida, vaan ehdot on käytävä aina paikan päällä tiloilla toteamassa.

Sosiaalisen ehdollisuuden mekanismin olisi perustuttava täytäntöönpanon valvontamenettelyihin, joita työolojen ja -ehtojen sekä sovellettavien työnormien

valvonnasta *vastaavat toimivaltaiset valvontaviranomaiset tai -elimet toteuttavat*. (sivu 11, kohta 69)

Tätä ehdollisuuden kohtaa ei ole vielä avattu kovin tarkasti. Maatiloilla asian kanssa ollaan varmasti harvemmin tekemisissä, ja joka tapauksessa valvojat ovat olleet jo aiemminkin velvoitettuja ilmoittamaan tekemistään epäilyttävistä havainnoista asianomaiselle viranomaiselle. Sosiaali- ja työnlainsäädäntö ovat täysin uutta säädäntöä pinta-ala- ja eläintukivalvontaa tekeville tarkastajille, ja mikäli on tarkoitus, että ehdollisuus koordinoidaan tältäkin osin ELY-keskuksissa, uusien käytänteiden opettelu ja yhteistyön tekeminen uusien viranomaisten kanssa, tuo kyllä lisää vaikeusastetta ja resurssitarpeita ELY-keskuksissa.

Jäsenvaltioiden on perustettava 66 artiklan e alakohdassa tarkoitetun tuen valvonta- ja seuraamusjärjestelmä. Jäsenvaltioiden on tehtävä maksajavirastojen tai niiden valtuuttamien elinten välityksellä vuosittain tukihakemusten ja maksupyyntöjen hallinnolliset tarkastukset 59 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi. *Näitä tarkastuksia on täydennettävä paikalla tehtävillä tarkastuksilla, jotka voidaan toteuttaa etäjärjestelyin teknologiaa käyttäen*. (sivu 55, 72 artikla)

Merkittäväksi etäjärjestelyn teknologiaksi on suunniteltu mobiilisovellusta, jonka kautta viljelijät voisivat lähettää paikkaan sidottuja valokuvia valvontakohteista. Viljelijöiden korkea keski-ikä ja teknologinen osaaminen voivat tulla tässä kuitenkin ongelmaksi. Kaikilla ei ole edelleenkään älypuhelinta, eikä välttämättä tietokonettakaan käytettävissään, mikä lisäisi monella tilalla ammattineuvojien avuntarvetta (lisäkustannus tiloille tämäkin). Keski-Suomessa on myös konkretiaa sekin, että metsäisissä, mäkisissä ja vesistöjen rikkomassa maisemassa tietoliikenneyhteydet eivät toimi joka paikassa.

Tukioikeuksien tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmän on mahdollistettava oikeuksien todentaminen suhteessa tukihakemuksiin ja viljelylohkojen tunnistusjärjestelmään. (sivu 55, 73 artikla)

Suomen CAP-suunnitelmassa tukioikeuksista ollaan seuraavalla rahoituskaudella luopumassa.

Jäsenvaltioiden on sisällytettävä järjestelmään säännöt, jotka koskevat hallinnollisten seuraamusten soveltamista tapauksissa, joissa maatalousmaa, tila tai tilan osa siirretään asianomaisen kalenterivuoden tai asianomaisten kalenterivuosien aikana; *kyseisten sääntöjen on perustuttava noudattamatta jättämistä koskevan vastuun oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen jakamiseen luovuttajien ja luovutuksensaajien välillä*. (sivu 60, kohta 2 a)

> Toivottavasti tämä tarkoittaa sitä, että vastuun seuraamusten noudattamatta jättämisestä kantaa aina se, joka on ehtoja rikkonut.

Jäsenvaltioiden on perustettava tiedotusmekanismi sen varmistamiseksi, että tuensaajille tiedotetaan havaituista noudattamatta jättämisistä ja mahdollisista korjaavista toimista, jotka on toteutettava. *Kyseiseen mekanismiin on sisällyttävä myös asetuksen (EU) 2021/2115 15 artiklan mukaiset erityiset maatilojen neuvontapalvelut, joihin osallistuminen voidaan tehdä pakolliseksi asianomaisille tuensaajille.* (sivu 61, 85 artikla, kohta 3)

> Monesti tukiseuraamuksia tulee juuri niille tiloille, jotka eivät osallistu minkäänlaisiin koulutuksiin, tai jotka eivät välitä esimerkiksi pienistä ympäristökorvauksen seuraamuksista (jotka kuitenkin lisäävät valvonta-velvoitetta!). Ovatko neuvontajärjestöt tai yksityiset neuvojat kuitenkaan riittävän osaavia kouluttajia valvonnan näkökulmaan? ELY-keskuksen tarkastajilla on ollut tältä osin valmentajan rooli eli toimijoita kyllä aina neuvotaan korjaavien toimenpiteiden aikaansaamiseksi. Mutta kuten todettu, kaikki eivät seuraamuksista ja neuvonnasta ota opikseen. On myös niitä toimijoita, jotka ovat rajoittuneita vastaanottamaan ja ymmärtämään nykyisiä ohjeita, säädöksiä ja määräyksiä.

<u>Muita yleisiä kommentteja valvontaan liittyen:</u>

- Peltolohkorekisterin päivitys kolmen vuoden välein on hyvä asia! Ilmakuvien laatu paranee (toivottavasti) ja valvonnassakin on käytettävissä mahdollisimman ajantasaiset ilmakuvakartat. Toivottavasti tihentynyt ajantasaistaminen ei lisää valvonnan taakkaa. Uudet, hyvät ilmakuvat vähentävät myöskin lohkojen mittaus- ja korjaustarvetta maastossa.

- Turvepellot suunnitellaan lisättävän peltolohkorekisteriin. Miten tämä työ käytännössä aiotaan tehdä? Teknisiä toteutustapoja on suunnitteilla monenlaisiakin, mutta vastaavatko ne todellisuutta?

- Monitoroinnin myötä kaikki Suomen pellot tulevat vuosittain valvontaan (valvontavelvoite 100 %). Satelliittikuville tulee olemaan suuret laatuvaatimukset ja roboteille on paljon opetettavaa, jotta epäselviä (punaisia) lohkoja ei nousisi maastossa tarkastettavaksi liikaa vai tarkastavatko YT-alueet epäselvät lohkot?

- Hyvältä järjestelmässä kuulostaa se, että viljelijöille annetaan mahdollisuus korjaaville toimenpiteille pelloillaan.

- Kasvinsuojeluaineiden käyttö tulee ilmoittaa jatkossa Vipun kautta kasvulohkoittain. Hakuvaiheessahan ruiskutustarvetta, ainevalintaa ja määriä ei voida vielä ilmoittaa eli uusi asia syysilmoituksiin?

- Kaikki nykyisen rahoituskauden sitoumukset ja sopimukset pitäisi korvata uudella rahoituskaudella uusilla sitoumuksilla ja sopimuksilla. Näin hallinnon ei tarvitsisi enää ylläpitää vanhaa tukijärjestelmää, vanhoja säädöksiä, ohjeita jne. Päästäisiin kokonaan puhtaalta pöydältä liikkeelle!

- Faktaa on, että erityisesti nurmikasvustot, suojavyöhykkeet, suojakaistat ja pientareet ovat nykyisen rahoituskauden jäljiltä erittäin huonossa kunnossa. Eli nämä lohkot olisi uusittava ja kunnostettava, mikäli niitä ei ole vielä uusittu ja ne ovat jatkossakin pellonkirjoissa.

- Viljelijöiden keski-ikä on korkea ja tiloilla on vakavia kannattavuus- ja jaksamisongelmia. Valvonnassa näitä tiloja on tullut vuosi vuodelta enemmän. Ympäristön pilaantumisen ja eläinten hyvinvointiongelmien takia on tehty useitakin tutkintapyyntöjä. Tämä näkökulma huomioiden, tuki- ja valvontataakkaa ei pitäisi muutoksineen yhtään enää paisuttaa.

- On positiivista, että monitoroinnin myötä kaikki tilat ovat tasapuolisesti valvonnassa. Tämä vaikuttaa toivottavasti positiivisesti siihenkin, että tilat, jotka hakevat tukia, ovat jatkossa myöskin peltojaan aktiivisesti hoitavia toimijoita.