Maa- ja metsätalousministeriö
neuvotteleva virkamies Mirja Kiviranta
neuvotteleva virkamies Juha Palonen

MUISTIO
2.4.2024
VN/4899/2024-MMM-2

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan kuuleminen 3.4.2024

Asia: O 8/2024 vp Kotimaisen ruoantuotannon ja maatalouden ajankohtaiset asiat

Tukihallinnosta ja viljelijöiden hallinnollisen taakan keventämisestä

Luonnonsuojelua ja vihreitä arvoja harva vastustaa, mutta keinoja, joita niiden huomioimiseksi on yhteiseen maatalouspolitiikkaan sisällytetty, voitaneen kyseenalaistaa. Suomen ehdotus esimerkiksi CAP-suunnitelman hyvän ympäristön ja ilmaston vaatimuksen GAEC 7 eli viljelykierron osalta oli, että koko maassa sovellettaisiin viljelyn monipuolistamisen vaatimusta, joka sisältyy vaihtoehtona perusasetukseen. Neuvotteluissa tätä ei hyväksytty, vaan komission puolelta vaadittiin 33 %:n mukaiseen laskentakaavaan perustuvaa viljelykiertovaatimusta. Nyt esitetyissä perusasetusten muuttamiseen liittyvissä yksinkertaistamisehdotuksissa EU:n maatalouspolitiikan sääntöihin (ehdotukset muutoksiksi yhteisen maatalouspolitiikan asetuksiin (EU) 2021/2115 ja (EU) 2021/2116 (COM (2024)139 final)) tuodaan tämä monipuolistamismahdollisuus esiin, mutta rinnakkaisena viljelykiertovaatimuksen kanssa. Monipuolistaminen tuo toki mahdollisuuksia joillekin tiloille, mutta kaksi rinnakkaista järjestelmää ei todennäköisesti helpota viljelijöiden omaksumistaakkaa. Hallinnolle kaksi rinnakkaista järjestelmää merkitsee kahta rinnakkaista tasoa tieto- ja laskentajärjestelmään.

Hyvää yksinkertaistamisehdotuksissa on se, että huoli byrokratiasta on huomattu korkeimmalla mahdollisella tasolla. Olisi tarpeen hakea sellaisia muutoksia EU-tasolla, jotka helpottaisivat viljelijöiden arkea ja lisäisivät mahdollisuuksia toimia ruoantuottajina. Toki jää vielä nähtäväksi, kuinka paljon pystytään eurooppalaisella tasolla sopimaan helpotuksia tuottajien saamien tukien ehtoihin. Viljelijän arkipäivää helpotetaan näillä käsittelyssä olevilla yksinkertaistamisesityksillä hyvinkin eri tavoin 27 erilaisessa unionin jäsenvaltiossa. Pienten tilojen vapauttamisesityksessä ehdollisuuden valvonnasta on tuotu esiin, että pieniä tiloja (enintään 10 hehtaarin tiloja) on kaikkien jäsenvaltioiden tasolla noin 65 %. Suomessa pieniä tiloja oli vuonna 2023 7 393 kpl, mikä oli 17 % tilamäärästä. Kun asetusesitykset eivät, ainakaan tässä vaiheessa, sisällä vapautusta ehdollisuuden valvonnan kokonaismäärästä (1 %), kohdistuu valvonta jatkossa entistä enemmän suurempiin eli ruuantuotannon kannalta keskeisiin tiloihin.

Toinen ns. perusvaatimuksiin kuuluva ehdollisuuden vaatimus ja näin keväällä ajankohtainen on GAEC 6 eli vähimmäismaanpeite herkkänä aikana. Vaikka päivämäärät on kansallisesti asetettu ja joustaviksi tavoiteltu, johtuu komission vaatimuksista kolme erilaista päivämäärää. Itse ehdollisuudessa on oma päivämääränsä (15.3.). Ekojärjestelmätuessa on ylitettävä ehdollisuuden kautta muodostuva perustaso, joten sen päivämääräksi on asetettu 15.4. Komissio toi esiin CAP-suunnitelmaa koskevissa neuvotteluissa, että pysyvien nurmien osalta päivämäärän on oltava tiukempi. Näin ollen oli asetettava vielä kolmas päivämäärä eli 1.5. ekojärjestelmätuen pysyville nurmille. Vähimmäismaanpeitteen eli talviaikaisen kasvipeitteen merkitystä ei ole kiistäminen,

mutta onko näin monien päivämäärien tarve todella ympäristön kannalta välttämätön. Pysyvistä nurmista ja niiden seuraamisesta voidaan vielä todeta, että se peltolohkorekisterin karttageometriaan liittyvä taso, jolla näitä seurataan, on haastava sekä viljelijälle että hallinnolle.

Yksinkertaistamisen jatko tuo toivottavasti mukanaan enemmän. On väläytelty sellaisia mahdollisuuksia kuin käsitteen ”oikeus virheeseen” hyväksyminen, pinta-alamonitoroinnin helpottaminen ja paikkaan sidottujen kuvien tarpeen uudelleen tarkastelua. Näitäkään asioita ei jäsenvaltio voi itse päättää, vaan siihen tarvitaan komission myötävaikutusta.

Uuden toimeenpanokauden valmistelussa tuotiin voimakkaasti esiin, että jäsenvaltioilla on aiempaa enemmän joustavuutta tukijärjestelmien rakentamisessa vaikutusanalyysien yms. perusteella ja tukien ja korvausten valvonta- ja seuraamusjärjestelmässä. Edellä olevat esimerkit kuvaavat, miten joustavuus on toiminut. Valvonta- ja seuraamusjärjestelmässä tilanne oli vastaavanlainen. Nyt kuin komission tilintarkastuspuoli valmistelee ohjeistustaan rahoitusoikaisuista ja todentamisviranomaisen tarkastuksista, tuodaan esiin, että jäsenvaltioille annettiin joustavuutta toteuttaa tarkastukset ja niiden tasot sen mukaan, mikä on niiden itse suunnittelemista tukijärjestelmistä aiheutuva riski. Tällä perusteella todentamisviranomaisen määrittäessä vakavasta hallintojärjestelmästä aiheutuvaa puutetta ja mahdollista rahoitusoikaisua voidaan katsoa myös maksajaviraston otoksen ulkopuoliset tapaukset sellaisiksi, joista on tehtävä arvio mahdollisista menojen ja tuotosten virheistä. Tämä tarkoittaa sitä, että jos tukijärjestelmää ei ole tarkastettu 100 %:sti, jäännösriskiksi katsotaan virhetaso, joka on valvonnassa havaittu koko tukijärjestelmän osalta. Laskelmat ovat hyvin suoraviivasta kappale-, prosentti- ja euromääräistä laskentaa. Mitään joustoa tai harkintavaltaa ei anneta sen takia, että ehtojen tuli kattaa myös ympäristönäkökohtien kautta kiristyvät ja todentamisen kannalta haastavatkin vaatimukset. Pelkona on, että muutaman kokeilijan aiheuttama iso virhetaso johtaa korjaustoimiin, joista viimeisenä keinona on käytettävä kaikkien viljelijöiden hallinnollista taakkaa entisestään lisääviä todisteiden esittämisvelvollisuuksia. Tilintarkastuksellinen lähestymistapa ja siihen liittyvät komission vaatimukset johtavat pahimmassa tapauksessa tähän.

Metsäkatoasetus on valitettava esimerkki asetuksesta, jossa vaikutusarvioinnit 27 jäsenmaan osalta eivät ole samansuuntaisia. Vaikutusarviointien huomioinnissa asetuksen lopputulos on ilmeisen painotettu. Unionin metsäisten maiden yhtenäisyys on lisääntynyt ja tarkastelun ulkopuolelle jätettävästä 0,5 hehtaarin rajasta on saatu yhteinen ehdotus, joka toivottavasti etenee ja tuo selkeyttä valitettavan epäselvään tilanteeseen. Asetus on harmittava esimerkki yhteensovittamattomista vaatimuksista ja siitä, mihin se johtaa. Keskustelu ja ratkaisut rajapinnoista on helppo väistää ja siirtää alemman portaan ratkaistaviksi.

Tukiehdoiksi on ajan kuluessa lisätty erilaisten lakisääteisten velvoitteiden noudattamisen vaatimuksia. Eläinten merkintä- ja rekisteröintivaatimukset ovat näistä haastavin tukimenetysten kannalta. Viimeistään vuodesta 2025 alkaen on pinta-ala- ja eläinperusteisten tukien saamisen ehdoksi lisättävä ns. sosiaalinen ehdollisuus eli työehto- ja –turvallisuuslainsäädännöstä tulevien velvoitteiden noudattaminen. Tukiin vaikuttavia vaatimuksia on tukirahoitukseen ja EU-veronmaksajiin vedoten helppo vaatia. Maataloustoimialalle kohdistuvia työsuojeluviranomaisten määräämiä, tukiin alustavien näkemysten mukaan vaikuttavia, kehotuksia on ollut vuosittain vajaat 30.

Yhteisessä maatalouspolitiikassa pidetään ja tulee edelleen pitää esillä viljelijöiden ja hallinnon hallinnollisen taakan ja kustannusten rajoittamista, tukijärjestelmien ehtojen sopeuttamista paikallisiin oloihin sekä joustavuuden tarvetta hallinnossa, valvonnassa ja seuraamuksissa. Yksinkertaistamislähtökohdan tuleekin olla tässä keskeinen lähtökohta jatkossakin, eikä vain yhteen

komission vastaantuloon rajoittuva reagointi. Linjan pitäisi olla myös yhtenäinen komission kaikilla pääosastoilla ja vastuuyksiköillä.