RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

LAUSUNTO

Pvm/Datum/Date 31.10.2024

Dnro/Dnr/DNo 6171/00.00.01.00.02/2024

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan maatalousjaosto
kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

HE 109/2024 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025, tukijärjestelmän ja maksatusjärjestelmän monimutkaisuudesta tukien maksuaikataulun näkökulmasta

Tukijärjestelmien monimutkaisuus ja maksuaikataulu

Yhteisen maatalouspolitiikan uudistusta (2023–2027) valmisteltaessa valitut kansalliset politiikkatavoitteet monimutkaistavat tukijärjestelmää merkittävästi, vaikka Suomen tavoitteena on ollut yksinkertaisuus. Suomen kansalliset tavoitteet perustuvat pohjoiseen maatalouteen ja sen erityispiirteisiin, alueiden ja tuotantosuuntien tasapuolisuuteen sekä pyrkimykseen säilyttää mahdollisuuksien mukaan aiempi tukiallokaatio. Oman haasteensa politiikan suunnitteluun on tuonut se lähtökohta, että Etelä- ja Pohjois-Suomen tukijärjestelmät AB- ja C-alueilla ovat erilaiset, ja ne on yhteensovitettava em. tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä on monimutkaistanut tukijärjestelmäkokonaisuutta olennaisesti. Prosessien suunnittelussa ja resurssien varaamisessa on myös pystyttävä talousarviosuunnittelun ja aluehallinnon ohjauksen eri vaiheissa ennakoivasti huolehtimaan siitä, että koko maassa ELY-keskuksilla olisi yhtäläiset edellytykset ja mahdollisuudet hoitaa valvontatehtävät samassa aikataulussa, jotta maksatuksetkin toteutuvat samaan aikaan koko maassa.

Pinta-alatukien käsittelyprosessi muuttui merkittävästi uuden toimeenpanokauden alkaessa. Merkittävimmän muutoksen aiheutti satelliittidatan avulla tehtävän pinta-alamonitoroinnin käyttöönottamisen velvoite. Pinta-alamonitorointiin liittyy keskeisesti periaate siitä, että satelliitin havainto ei heti aiheuta valvonnan seuraamuksia, vaan havainnon perusteella viljelijä voi vielä muuttaa hakemustaan. Tämä muutosmahdollisuus on viljelijän näkökulmasta hyvä asia, mutta se monimutkaistaa käsittelyprosessia huomattavasti ja paineistaa käsittelyn aikataulua. Muutosvaihe päättyi ensimmäisenä toimeenpanovuotena 2.10. Tämän ajankohdan arvioitiin ja arvioidaan edelleen olevan viljelijän oikeusturvan, laadunarvointien suorittamisvaatimuksen, Suomen viljelyolosuhteiden ja maksuaikataulun näkökulmasta paras kompromissi.

Komission tukien ja korvausten maksamiselle asettamat reunaehdot ja komission edellyttämä satelliittiseurannan valmiusaste voidaan saavuttaa Suomen olosuhteissa

Ruokavirasto
PL 100, 00027 RUOKAVIRASTO
Puh. 029 530 0400 (vaihde)
ruokavirasto.fi
Y-tunnus: 2911686-7

Livsmedelsverket
PB 100, 00027 LIVSMEDELSVERKET
Tfn 029 530 0400 (växel)
livsmedelsverket.fi
FO-nummer: 2911686-7

Finnish Food Authority
P.O. Box 100, FI-00027 FINNISH FOOD AUTHORITY, FINLAND
Tel. +358 29 530 0400 (switchboard)
foodauthority.fi
Business ID: 2911686-7

(lyhyt ja myöhäinen kasvukausi myöhäisine kylvöajankohtineen, kasvukauden eriaikaisuus eri puolilla maata) marraskuussa. Jotta ympäristökorvauksen ja luonnonmukaisen tuotannon ennakot voidaan maksaa, on peltolohkorekisterin ristiintarkastukset tehtävä kaikkiin pinta-alaperusteisiin tuki- ja korvausjärjestelmiin viljelijälle mahdollistetun hakemuksen muutosajan jälkeen ja ennen ennakon maksuja. Samoin kuntien yhteistoiminta-alueilla on hakemuskäsittelyssä otettava kantaa kaikkiin ennen maksua tarkistettavissa oleviin hakemusten hallinnollisiin tarkisteisiin. Myös maksuihin liittyvät käsittelyt (ulosotot, panttaukset, takaisinperinnät) on oltava valmiina kunnissa ja ELY-keskuksissa ennen ennakon maksuja. Edelleen komission reunaehtojen mukaan on hakemusten muutos- ja korjausajan jälkeen odotettava vähintään 15 kalenteripäivää ennen kuin maksuja voi suorittaa. Myös tuki- ja seuraamuslaskennan on oltava päivitetty ja sen riittävä oikeellisuus varmistettu. Lisäksi tukitasolaskelmien oltava päivitettyinä ja maksatuksen mahdollistava valtioneuvoston asetus hyväksyttynä ennen kuin useampina maksuerinä maksettavia tukia voidaan maksaa.

Velvoittava unionin lainsäädäntö edellyttää pinta-alamonitoroinnin laajentamista vuoden 2023 jälkeen. Vuodesta 2024 alkaen kaikki pinta-alaperusteiset tukijärjestelmät ovat pinta-alamonitoroinnin kohteena. Vuodesta 2025 alkaen pinta-alamonitoroinnin piiriin on otettava vaiheittain tukijärjestelmiä, joissa on tukiehtoja, jotka ovat pinta-alamonitoroitavissa yksinomaan viljelijän ottamien paikkaan sidottujen valokuvien kautta. Pinta-alamonitoroinnin piiriin tulee siten tukijärjestelmiä, joissa on hyvin moninaisia tukiehtoja, jotka eivät ole pinta-alamonitoroinnin kautta ollenkaan todennettavissa tai niiden todentaminen on hyvin haasteellista. Tämä aiheuttaa lisähaastetta aikatauluihin ja resurssitarpeisiin eikä näiden muutosten vaikutusta voida täysin ennakoida tässä vaiheessa.

Eläinperusteisten tukien maksuaikatauluun vaikuttavat useat erilaiset tuet, joista jokaiselle on tehtävä tuen omat eläinlaskelma-ajot, valvonnat, ristiintarkastukset ja tukilaskennat. Myös tukiehtoihin tehtävät muutokset vaikuttavat maksuaikatauluihin. Yksittäisen tuen maksuaikatauluun vaikuttavat tuen määräytymisjakso ja tukiehdot, jotka on tarkastettava laskennassa ja käsittelyssä. Eläinpalkkioiden monimutkaisia eläinlaskelma-ajoja lisää pakollinen viitepäivä, johon mennessä eläimen rekisteritietojen pitää olla kunnossa. Edellisen toimeenpanokauden tukikelpoisuuspäivien kertymiseen perustuva tukimalli ei ollut yhteensovitettavissa tarkoituksenmukaisella tavalla viitepäivään ilman tukimenetyksiä. Tämän takia mm. sonnipalkkioon tuli muutoksena tilallapitoaikaan perustuva tukijärjestelmä. Viitepäivän tarkoitus on antaa tuenhakijalle korjausmahdollisuus eläinten merkintäsäännösten määräaikojen noudattamatta jättämisen tilanteessa, mutta se on lisännyt merkittävästi eläinlaskelma-ajojen määrää.

Maksuprosessi vaatii maksajavirastossa lähes kaikkien eri osastojen ja prosessin osien saumatonta yhteistyötä. Prosessi sisältää yhtäältä kuhunkin tukeen liittyviä substanssin ehtoja, esimerkiksi tietyt valvonnat ja tietyt hallinnolliset tarkastukset tulee olla tehtynä ennen maksua. Joissain tuissa päätös tuen maksamisesta pitää olla tehtynä ja ratkaistuna ennen tuen maksua ja toisissa maksetaan ennakko vielä keskeneräisessä käsittelyvaiheessa oleville tuille. Tietojärjestelmään on rakennettu tietyt tarkisteet sille, että keskeneräisessä vaiheessa oleva tuki ei lähde maksukeräilyyn. Maksaminen siis vaatii ainakin toistaiseksi käsittelijän hyväksynnän. Automaattisen päätöksenteon mahdollisuutta selvitetään.

Tukisovelluksen tukilaskenta hoitaa tuen laskennan oikean määrän ja maksujärjestelmään kirjataan kullekin tukityypille ja toimenpiteelle oikeat tiliöinnit sen mukaan, mistä rahastosta tuki maksetaan. Maksukeräilyn jälkeen tuet siirtyvät maksujärjestelmään, josta ne tiettyjen tarkastusprosessien jälkeen siirtyvät pankkiin. Kun rahasummat ovat siirtyneet pankkiin, tulee pankista paluusanoma, jossa kuitataan tiedoksi summan siirtyminen asiakkaan tilille.

Tietojärjestelmätyön ja varainhoidon oikeellisuuden näkökulmasta tukilaskenta onkin yksi prosessin kriittisimmistä osista. Tukilaskentakomponentti tuottaa viljelijän ilmoittamien tietojen ja tukiehtoihin liittyvien karttatasojen sekä valvonta- ja monitorointitietojen avulla hakemuksille alan, jolle tukea maksetaan. Laskenta suorittaa laskentasääntöihin perustuvat vähennykset sekä tuottaa tiedon suoritetuista toimenpiteistä ns. laskentahuomautuksina tukipäätökselle. Tukilaskenta tuottaa ilmoitetun tiedon perusteella myös käsittelijöille juuri ne tarkisteet, jotka koskevat kutakin hakemusta sekä paikan päällä tehtävän valvonnan valvontakysymykset. Tukilaskentaa toteutetaan useassa vaiheessa, ja viimeinen, varmistava laskenta toteutetaan vasta juuri ennen maksujen lähtöä. Tukilaskenta on siis oleellinen tietojärjestelmäkomponentti tuen maksun oikeellisuuden näkökulmasta. Ehtoihin ja säädöksiin tehtävät muutokset on toteutettava tietojärjestelmän eri osiin, ja ne aiheuttavat käytännössä aina muutoksia myös tukilaskentaan. Erityisen haasteellinen tilanne on tukilaskennassa aina strategiakauden vaihtuessa, mutta myös vuosittain muutoksia tulee lähes jokaiseen tukityyppiin.

Tukijärjestelmien monimutkaisuuden ja jatkuvien muutosten vaikutus näkyy järjestelmän jokaisen vaiheen toteutuksessa ja etenkin laskennassa. Sekä tuenhakijoille että käsittelijöille tarvitaan paljon ohjeistusta ja koulutusta. Myös kysymyksiä ja virhetilanteita tulee paljon, ja niiden selvittely vie suuren osan asiantuntijoiden työajasta.

Maksuaikataulun muutoksia pohdittaessa olisi otettava tarkkaan huomioon koko prosessin aikataulut, tunnistettava riskit ja pystyttävä sekä priorisoimaan tehtäviä että joustavasti siirtämään resurssia kulloinkin oikeaan osaan prosessia. Ruokaviraston, kuntien yhteistoiminta-alueiden ja ELY-keskusten resurssit on mitoitettu siten, että tukien toimeenpanoon liittyvät tehtävät eli haut, valvonta ja maksaminen työllistävät koko viljelijätukiprosessia mahdollisimman tasaisesti ja joustavasti koko vuoden ajan. Tämän vuoksi prosessin eri vaiheille on määritelty eri aikataulut, esimerkiksi eläintukien haut on keskitetty alkuvuoteen ja peltotuet alkukesään. Valvonnat ja tukien käsittelyvaiheet seuraavat vuorostaan hakuja siten kuin ne on mahdollista toteuttaa tukiehtojen toteutumisen varmistamisen ja käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Koska prosessissa on tällä hetkellä monta eri toimijaa, resurssien tasaus eri toimijoiden ja eri vaiheiden vaatiman työmäärän välillä ei ole mahdollista. Mikäli koko prosessi olisi maksajavirastossa, olisi maksuaikataulu helpommin hallittavissa.

Liite 1 Kuviot Maksujärjestelmän ja tukijärjestelmien monimutkaisuus ja maksuaikataulu