



Maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittävän työryhmän väliraportti

Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2015:3



**Maatalous- ja maaseutuhallinnon
kehittämismvaihtoehtoja selvittävän
työryhmän väliraportti**

ISSN 1797-4011 (Verkkajulkaisu)

ISBN 978-952-453-918-0 (Verkkajulkaisu)

Helsinki 2015

KUVAILEHTI
7.9.2015

Julkaisija
Maa- ja metsätalousministeriö

Julkaisun nimi	Maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämismallivaihtoehtoja selvittävän työryhmän väliraportti
Tekijät	Maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämismallivaihtoehtoja selvittävä työryhmä, puheenjohtaja Risto Artjoki, sihteeri Katri Valjakka ja Jaakko Rinne
Sarjan nimi ja numero	MMM Työryhmämuistio 2015:3
Asianumero	HARE MMM009:00/2015
Luottamuksellisuus	julkinen
Toimielimen asettamispäivä	18.3.2015
ISSN verkkojulkaisu	1797-4011
ISBN verkkojulkaisu	978-952-453-918-0
Kieli	suomi
Julkaisun laji	Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio
Kokonaissivumäärä	70
Julkaisun taittotoho	Valtioneuvoston hallintoyksikkö
Kustantaja	Maa- ja metsätalousministeriö
Julkaisun jakelu	Verkkosivuilla PDF: www.mmm.fi - Julkaisut
Asia- ja avainsanat	maataloushallinto, maaseutuhallinto, maataloustuki

Tiivistelmä

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 18 päivänä maaliskuuta 2015 työryhmän selvittämään maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämismallivaihtoehtoja. Työryhmän selvityksen kohteena olivat sekä työ- ja elinkeinoministeriön resurssiohjauksessa olevat maa- ja metsätalousministeriön elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskustehtävät että yleisellä valtionavulla rahoitettavat kuntien maaseutu-toimen tehtävät. Työryhmän tehtävänä on selvittää ja arvioida nykyisen neliportaisen maatalous- ja maaseutuhallinnon tehtävien organisointi- ja rahoitusvaihtoehdot tulevina vuosina asiakaspalvelun edellytykset ja taloudelliset reunaehdot huomioon ottaen.

Työryhmä käsittelee keuhällä 2015 maatalous- ja maaseutuhallinnon järjestämisen nykytilaa kansallisen ja Euroopan unionin lainsäädännön sekä viranomaistehtävien hoitamisen näkökulmasta katsottuna. Lisäksi työryhmä käsittelee tulevia maataloushallinnon toimintaympäristön muutoksia eri näkökulmista. Työryhmä selvitti ja tarkasteli väliraporttia koskevan toimeksiantonsa mukaisesti keuhällä 2015 maatalous- ja maaseutuhallinnon hallinnon eri järjestämismallivaihtoehtoja. Työryhmä arvioi nykyisen hallintomallin sekä asettamispäätöksessä mainittujen kolmen eri vaihtoehdoisen hallinto-mallin, eli vahva kuntahallinto, vahva aluehallinto ja vahva keskushallinto, lisäksi maakuntamallia, jossa tehtävien järjestämisen ja suorittamisvastuuta siirrettäisiin suoraan maakuntien liitoille.

Työryhmä on työssään pyrkinyt tekemään puolueettoman kuvauksen hallinnon järjestämismallivaihtoehtoista ja arvioinut eri hallintomalleja viidestä eri näkökulmasta katsottuna, eli asiakaslähtöisen toiminnan edistäminen; henkilöstön osaamisen ylläpitäminen; ohjausjärjestelmän yksinkertaistaminen; tehtävien ja resurssien kohdentuminen; resurssien entistä tehokkaampi käyttö ja toimintojen synergiaedut sekä maksajavirastovaatimusten täyttäminen.

Työryhmä ei ole ottanut väliraportissaan kantaa eri hallinnon järjestämismallivaihtoehtojen paremmuuteen. Työryhmä ei ole ottanut myöskään kantaa siihen, millä tavoin tai millä hallintomallilla maatalous- ja maaseutuhallinto tulisi jatkossa järjestää. Maatalous- ja maaseutuhallinnon järjestäminen liittyy myös mahdollisiin yleisiin ratkaisuihin aluehallinnon järjestämisestä.

Työryhmä tulee jatkotyössään ottamaan huomioon pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kirjaukset.

PRESENTATIONSBLAD
7.9.2015

Utgivare
Jord- och skogsbruksministeriet

Publikationens namn	Mellanrapport från arbetsgruppen som utreder utvecklingsalternativ för jordbruks- och landsbygdsförvaltningen
Författare	Arbetsgruppen som utreder utvecklingsalternativ för jordbruks- och landsbygdsförvaltningen, ordförande Risto Artjoki, sekreterar Katri Valjakka och Jaakko Rinne
Publikationsseriens namn och löpande nummer	JSM Arbetsgruppspromemoria 2015:3
Ärendenummer	HARE MMM009:00/2015
Sekretessgrad	offentlig
Datum då organet tillsattes	18.3.2015
ISSN elektronisk publikation	1797-4011
ISBN elektronisk publikation	978-952-453-918-0
Publikationens språk	finska
Typ av publikation	Jord- och skogsbruksministeriets arbetsgruppspromemoria
Sidantal	70
Layout	Statsrådets förvaltningsenhet
Förläggare	Jord- och skogsbruksministeriet
Distribution	www.mmm.fi - Publikationer
Ämnes- och nyckelord av population	jordbruksförvaltning, landsbygdsförvaltning, jordbruksstöd

Sammanfattning/referat

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte den 18 mars 2015 en arbetsgrupp för utredandet av utvecklingsalternativen för jordbruks- och landsbygdsförvaltningen. Arbetsgruppen utredde både jord- och skogsbruksministeriets närings-, trafik- och miljöcentralsuppgifter som lyder under arbets- och näringsministeriets resursstyrning, och kommunernas uppgifter inom landsbygdsväsendet som finansieras med allmänna statsbidrag. Arbetsgruppen skulle utreda och utvärdera organiserings- och finansieringsalternativ för den nuvarande fyrstegsförvaltningen av jordbruks- och landsbygdsförvaltningen under kommande år, så att förutsättningarna för kundbetjäning och ekonomiska parametrar togs i beaktande.

Arbetsgruppen behandlade våren 2015 nuläget för jordbruks- och landsbygdsförvaltningen ur den nationella lagstiftningens och unionslagstiftningens perspektiv, liksom även med tanke på skötseln av myndighetsuppgifterna, och behandlade dessutom kommande förändringar inom jordbruksförvaltningens verksamhetsområde ur olika perspektiv. Arbetsgruppen utredde och granskade i enlighet med sitt uppdrag under våren 2015 olika alternativ för ordnandet av jordbruks- och landsbygdsförvaltningen. Arbetsgruppen bedömde utöver den nuvarande förvaltningsmodellen samt de tre alternativa förvaltningsmodeller som omnämns i tillställningsbeslutet, dvs. stark kommunal administrering, stark regional administrering och stark administrering på centralnivå, även landskapsmodellen, där ansvaret för ordnandet och utförandet av uppgifterna skulle överföras direkt till landskapsförbunden.

Arbetsgruppens mål var att göra en objektiv beskrivning av organiseringsalternativen och att utvärdera de olika modellerna ur fem olika perspektiv; främjandet av kundtillvänd verksamhet, upprätthållande av personalens kompetens, förenkling av styrsystemet, allokering av uppgifter och resurser samt effektivare utnyttjande av resurser och generering av synergiförmåner samt uppfyllandet av kraven på utbetalningsställen.

Arbetsgruppen har inte rangordnat de olika alternativen i sin mellanrapport. Arbetsgruppen har heller inte tagit ställning till hur eller enligt vilken förvaltningsmodell jordbruks- och landsbygdsförvaltningen borde ordnas i fortsättningen. Organiseringen av jordbruks- och landsbygdsförvaltningen anknyter också till eventuella allmänna uppgörelser om organiseringen av regionförvaltningen.

I sitt fortsatta arbete kommer arbetsgruppen att ta i beaktande riktlinjerna i statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram.

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 18 päivänä maaliskuuta 2015 työryhmän selvittämään maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämisvaihtoehtoja. Työryhmän selvityksen kohteena olivat sekä työ- ja elinkeinoministeriön resurssiohjauksessa olevat maa- ja metsätalousministeriön elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskustehtävät että yleisellä valtionavulla rahoitettavat kuntien maaseututoimen tehtävät.

Työryhmän tehtävänä on selvittää ja arvioida nykyisen neliportaisen maatalous- ja maaseutu-hallinnon tehtävien organisointi- ja rahoitusvaihtoehdot tulevina vuosina asiakaspalvelun edellytykset ja taloudelliset reunaehdot huomioon ottaen. Selvityksen tulee koskea maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maatalous- ja maaseututehtävien prosesseja laajasti ottaen huomioon sekä keskusvirastoissa hoidettavat tehtävät että alue- ja paikallistasolla hoidettavat tehtävät. Työryhmän tulee toimeksiannon mukaan tehdä esitys eri toimijoiden työnjaosta, rahoitusmallista ja tehtävien organisoititavasta. Toimeksiannon mukaan työryhmän tulee valmistella esitykset ehdotusten edellyttämistä säädös- ja budjettimuutoksista 30 päivään syyskuuta 2015 mennessä. Valmistelussa tulee huomioida ruotsinkielisten palvelujen turvaaminen.

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmän tulee laatia väliraportti 31 päivään toukokuuta 2015 mennessä. Väliraportissa tulee kuvata ja arvioida ainakin kolmea eri vaihtoehtoa, eli 1) Vahva kuntahallinto sekä tähän malliin pohjautuva tilaaja-tuottajamalli; 2) Vahva aluehallinto sekä tähän malliin pohjautuva tilaaja-tuottajamalli; sekä 3) Vahva keskushallinto. Työryhmän tulee selvittää tarpeen mukaan myös muunlaisia vaihtoehtoja. Väliraportissa tuli ottaa huomioon Virsu-hankkeen ehdotukset aluehallinnon organisoinnin toteuttamisesta sekä hallitusohjelmaan mahdolliset tulevat rakenteita koskevat linjaukset.

Maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittävän työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin osastopäällikkö, ylijohtaja Risto Artjoki maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimettiin maatalousneuvos Arja-Leena Kirvesniemi maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Sanna Sihvola maa- ja metsätalousministeriöstä, ylitarkastaja Ritva Hakkarainen työ- ja elinkeinoministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jyri Inha valtiovarainministeriöstä, johtaja Matti Puolimatka Elintarviketurvallisuusvirastosta, ylijohtaja Leena Tenhola Maaseutuvirastosta, osaston johtaja Esko Leinonen Maaseutuvirastosta, yksikön päällikkö Kari Kivikko Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, yksikön päällikkö Hannu Linjakumpu Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, ylijohtaja Kaj Suomela Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, maakuntajohtaja Pentti Hyttinen Pohjois-Karjalan maakuntaliitosta, erityisasiantuntija Taina Väre Suomen Kuntaliitosta, maaseutujohtaja Pertti Iivanainen Joensuun seudun maaseutupalveluista, maa-seutuasiamies Taina Wirberg Paimion maaseutupalveluista, maatalousjohtaja Minna-Mari Kaila Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä ja toiminnanjohtaja Johan Åberg Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f.:stä. Työryhmän asiantuntijaksi nimettiin talousjohtaja Hannele Laihonen maa- ja metsätalousministeriöstä sekä sihteereiksi lainsäädäntöneuvos Katri Valjakka maa- ja metsätalousministeriöstä ja sisäinen tarkastaja Jaakko Rinne Maaseutuvirastosta.

Työryhmä käsitteli keväällä 2015 maatalous- ja maaseutuhallinnon järjestämisen nykytilaa kansallisen ja Euroopan unionin lainsäädännön sekä viranomaistehtävien hoitamisen näkökulmasta katsottuna. Lisäksi työryhmä käsitteli tulevia maataloushallinnon toimintaympäristön muutoksia eri näkökulmista. Työryhmä selvitti ja tarkasteli väliraporttia koskevan toimeksiantonsa mukaisesti keväällä 2015 maatalous- ja maaseutuhallinnon hallinnon eri järjestämisvaihtoehtoja. Työryhmä arvioi nykyisen hallintomallin sekä asettamispäätöksessä mainittujen kolmen eri vaihtoehdoisen hallintomallin, eli vahva

kuntahallinto, vahva aluehallinto ja vahva keskushallinto, lisäksi maakuntamallia, jossa tehtävien järjestämis- ja suorittamisvastuuta siirrettäisiin suoraan maakuntien liitoille.

Työryhmä on työssään pyrkinyt tekemään puolueettoman kuvauksen hallinnon järjestämisvaihtoehtoista ja arvioinut eri hallintomalleja viidestä eri näkökulmasta katsotuna, eli asiakaslähtöisen toiminnan edistäminen; henkilöstön osaamisen ylläpitäminen; ohjausjärjestelmän yksinkertaistaminen; tehtävien ja resurssien kohdentuminen; resurssien entistä tehokkaampi käyttö ja toimintojen synergiaedut sekä maksajavirasto-vaatimusten täyttäminen.

Työryhmä ei ole ottanut väliraportissaan kantaa eri hallinnon järjestämisvaihtoehtojen paremmuuteen. Työryhmä ei ole ottanut myöskään kantaa siihen, millä tavoin tai millä hallintomallilla maatalous- ja maaseutuhallinto tulisi jatkossa järjestää. Maatalous- ja maaseutuhallinnon järjestäminen liittyy myös mahdollisiin yleisiin ratkaisuihin aluehallinnon järjestämisestä.

Työryhmä tulee jatkotyössään ottamaan huomioon pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kirjaukset.

Työryhmä luovuttaa kunnioittaen väliraporttinsa maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 2015

Risto Artjoki

Arja-Leena Kirvesniemi

Sanna Sihvola

Ritva Hakkarainen

Jyri Inha

Matti Puolimatka

Leena Tenhola

Esko Leinonen

Kari Kivikko

Hannu Linjakumpu

Kaj Suomela

Pentti Hyttinen

Taina Väre

Pertti Iivanainen

Taina Wirberg

Minna-Mari Kaila

Johan Åberg

Katri Valjakka

Jaakko Rinne

SISÄLLYS

1	Yleistä	9
1.1	Työryhmän toimeksianto	9
1.2	VIRSU -hanke	10
1.3	Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma	12
2	Nykytila	12
2.1	Lainsäädäntö	12
2.1.1	Kansallinen lainsäädäntö	12
2.1.2	Maaseudun kehittämistuet	16
2.1.3	Euroopan unionin lainsäädäntö	18
2.2	Tehtäviä hoitavat viranomaiset	22
2.2.1	Maa- ja metsätalousministeriö	22
2.2.2	Maaseutuvirasto	22
2.2.3	Elintarviketurvallisuusvirasto	23
2.2.4	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset	24
2.2.5	Aluehallintovirastot	26
2.2.6	Ahvenanmaan valtionvirasto	26
2.2.7	Kunnat	27
2.2.8	Maakuntien liitot	28
2.2.9	Leader-toimintatapa	29
2.3	Tehtävien eriyttämistä koskevat vaatimukset	29
2.4	Tehtävien ajoittuminen	31
2.5	Asiakasrajapinnat ja paikallinen sekä alueellinen läsnäolo	32
3	Toimintaympäristön muutokset	34
3.1	Maatilojen määrän kehitys	35
3.2	Maaseudun kehittämistukien hakemusmäärien kehitys ja maaseudun yritystuen kohderyhmissä tapahtuvat muutokset ja toimintaympäristö	36
3.3	Asiointipalveluiden ja hallinnon sähköistyminen	39
3.4	Tehtäviin käytettävät resurssit	41
3.5	Euroopan unionin maatalouspolitiikka 2014–2020 ja maaseutuohjelma	43
4	Hallinnon vaihtoehtoiset järjestämistavat	44
4.1	Vahva kuntahallinto -malli (kunta, maakuntien liitto)	49
4.2	Maakuntamalli (maakuntien liitto, keskushallinto)	53
4.3	Vahva aluehallinto -malli (aluehallinto, keskushallinto)	56
4.4	Vahva keskushallinto -malli (keskushallinto)	59
	Liitteet	
	Liite 1. Poronhoitoalue, porotalous ja porotaloudelle myönnettävät tuet	62
	Liite 2. Viljelijätukien ja maaseudun kehittämistukien tehtäväkohtaiset vyöryttämättömät henkilötyövuosimäärät vuona 2014	64
	Liite 3. Tuki- ja valvontatehtävien jakautuminen kuukausittain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa	66
	Liite 4. Henkilötyövuosimäärien siirtymät eri hallintomalleissa	67

1 Yleistä

1.1 Työryhmän toimeksianto

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 18 päivänä maaliskuuta 2015 työryhmän selvittämään maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämisvaihtoehtoja. Työryhmän selvityksen kohteena olivat sekä työ- ja elinkeinoministeriön resurssiohjauksessa olevat maa- ja metsätalousministeriön elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskustehtävät että yleisellä valtionavulla rahoitettavat kuntien maaseututoimen tehtävät.

Työryhmän asettamisen taustalla on ollut muun muassa se, että maa- ja metsätalousministeriö on sitoutunut selvittämään kuntien tehtävien tehostamista ja vähentämistä maaseutuhallinnon järjestämisen osalta pääministeri Jyrki Kataisen II hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa koskevassa, 29 päivänä marraskuuta 2013 tekemässään päätöksessään. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon yhteydessä tulee selvittää kuntien maataloushallinnon tehtäviä niin, että sen vaikutus kuntien menoja vähentävästi olisi 1,5 miljoonaa euroa vuonna 2017. Säästöä tavoitellaan Euroopan unionin ja kansallisten tukijärjestelmien yksinkertaistamisella, sähköisen asiainnin mukanaan tuomalla hallinnon tehostamisella ja kuntien maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueiden (yhteistoiminta-alue) maaseutuhallinnon tehtäviä tehostavalla vaikutuksella.

Valtion virastorakenteen tehostamisen mahdollisuuksia on selvitetty valtionvarainministeriön asettamassa Keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys -hankkeessa (VIRSU). VIRSU-hankkeessa toiminut Valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien työnjakoa selvittävä alatyöryhmä selvitti puolestaan syksyn 2014 aikana eri vaihtoehtoja siitä, miten valtion ja kuntien välinen työnjakko tulisi muodostaa VIRSU -hankkeessa asetetuissa rajoissa.

Maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittävän työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin osastopäällikkö, ylijohtaja Risto Artjoki maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimettiin maatalousneuvos Arja-Leena Kirvesniemi maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Sanna Sihvola maa- ja metsätalousministeriöstä, ylitarkastaja Ritva Hakkarainen työ- ja elinkeinoministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jyri Inha valtiovarainministeriöstä, johtaja Matti Puolimatka Elin-
tarviketurvallisuusvirastosta, ylijohtaja Leena Tenhola Maaseutuvirastosta, osaston johtaja Esko Leinonen Maaseutuvirastosta, yksikön päällikkö Kari Kivikko Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, yksikön päällikkö Hannu Linjakumpu Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, ylijohtaja Kaj Suomela Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, maakuntajohtaja Pentti Hyttinen Pohjois-Karjalan maakuntaliitosta, erityisasiantuntija Taina Väre Suomen Kuntaliitosta, maaseutujohtaja Pertti Iivanainen Joensuun seudun maaseutupalveluista, maaseutusiamies Taina Wirberg Paimion maaseutupalveluista, maatalousjohtaja Minna-Mari Kaila Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä ja toiminnanjohtaja Johan Åberg Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f.:stä. Työryhmän asiantuntijaksi nimettiin talousjohtaja Hannele Laihonon maa- ja metsätalousministeriöstä sekä sihteeriksi lainsäädäntöneuvos Katri Valjakka maa- ja metsätalousministeriöstä ja sisäinen tarkastaja Jaakko Rinne Maaseutuvirastosta. Työryhmän tulee kuulla Ahvenanmaan maakunnan edustajaa ja tarpeen mukaan muiden sidosryhmien edustajia.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida nykyisen neliportaisen maatalous- ja maaseutuhallinnon tehtävien organisointi- ja rahoitusvaihtoehdot tulevina vuosina

asiakaspalvelun edellytykset ja taloudelliset reunaehdot huomioon ottaen. Selvityksen tuli koskea maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maatalous- ja maaseututehtävien prosesseja laajasti ottaen huomioon sekä keskusvirastoissa hoidettavat tehtävät että alue- ja paikallistasolla hoidettavat tehtävät. Työryhmän tuli toimeksiannon mukaan tehdä esitys eri toimijoiden työnjaosta, rahoitusmallista ja tehtävien organisointitavasta. Toimeksiannon mukaan työryhmän tulee valmistella esitykset ehdotusten edellyttämistä säädös- ja budjettimuutoksista 30 päivään syyskuuta 2015 mennessä. Valmistelussa tulee huomioida ruotsinkielisten palvelujen turvaaminen.

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmän tuli laatia väliraportti 31 päivään toukokuuta 2015 mennessä. Väliraportissa tuli kuvata ja arvioida ainakin kolmea eri vaihtoehtoa, eli 1) Vahva kuntahallinto sekä tähän malliin pohjautuva tilaaja-tuottajamalli; 2) Vahva aluehallinto sekä tähän malliin pohjautuva tilaaja-tuottajamalli; sekä 3) Vahva keskushallinto. Työryhmän tuli selvittää tarpeen mukaan myös muunlaisia vaihtoehtoja. Väliraportissa tuli ottaa huomioon Virsu-hankkeen ehdotukset aluehallinnon organisoinnin toteuttamisesta sekä hallitusohjelmaan mahdolliset tulevat rakenteita koskevat linjaukset.

1.2 VIRSU -hanke

Valtiovarainministeriö asetti 11 päivänä huhtikuuta 2014 keskus- ja aluehallinnon virastorakenteen selvityshankkeen (VIRSU-hanke), jonka toimikausi päättyi 28 päivänä helmikuuta 2015. Hanke perustui pääministeri Jyrki Kataisen II hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan (kohta 3.9). Hankekokonaisuudelle asetettiin kansliapäälliköistä koostuva ohjausryhmä, minkä lisäksi hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä ohjasi ja linjasi hankkeen työtä. Varsinainen valmistelutyö organisoitiin kahteen alaryhmään: keskushallinnon selvitysryhmään ja aluehallinnon selvitysryhmään.

Keskushallinnon selvitysryhmän tavoitteeksi asetettiin virastorakenteen kehittämismahdollisuuksien selvittäminen (kokonaisuuden näkökulma) sekä keskeisten muutostekijöiden vaikutusten arviointi suhteessa virastorakenteen kehittämistarpeisiin (esim. palvelujen sähköistyminen, niukat taloudelliset reunaehdot, asiakaslähtöinen toimintatapa). Hankkeen tehtäväksi asetettiin virastoluokittelumallin luominen, eri virastomallien kehittämismahdollisuuksien arvioiminen, selvitystyön tekeminen huomioiden eri osatekijät (virastojen tehtävät, toiminnan luonne, ohjausjärjestelmät, johtaminen, resurssitehokkuus ja kielelliset vaikutukset) sekä erityisesti pienten virastojen kokoaismahdollisuuksien selvittäminen yhdessä hallinnonalojen kanssa.

Aluehallinnon selvitysryhmälle asetettiin tavoitteet asiakas-, organisaatio- ja sidosryhmänäkökuilmista. Näistä näkökuilmista selvitystyölle asetettuja tavoitteita olivat muun muassa aluehallinnon palvelujen saatavuuden ja yhdenvertaisuuden ja toiminnan tuottavuuden parantaminen sekä sen varmistaminen, että kunnille ja maakuntien liitoille löytyy valtiolta kehittämiskumppani ja vastinpari alueellisten ja paikallisten asioiden hoitamiseen. Selvitysryhmän tehtäväksi asetettiin selvittää toisaalta aluehallinnon ja keskushallinnon virastojen välistä ja toisaalta aluehallinnon ja kuntien välistä työnjakoa, tarkastella aluehallinnon tehtäviä eri näkökuilmista sekä selvittää aluehallinnon uudistusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Aluehallinnon selvitysryhmä jätti loppuraporttinsa valtiovarainministeriölle 26 päivänä tammikuuta 2015 (Keskus- ja aluehallinnon virastonselvitys-hanke (VIRSU); Aluehallinnon selvitystyöryhmän raportti; valtiovarainministeriön julkaisu 4/2015).

VIRSU-hankkeen työn tuloksena hankkeessa päädyttiin viiteen keskeiseen virastorakenteen kehittämisperiaatteeseen, jotka ovat selkeä rakenne ja ohjaus, valtakunnallinen toimivalta,

asiakasnäkökulma, sähköiset palvelut, kyky muutokseen ja riskienhallinta sekä aluehallinnon tehtävissä käyntiasioinnin tarjoaminen julkisen hallinnon yhteisissä asiointipisteissä. Keskushallinnon rakenteelliseksi kehittämiseksi hanke esitti, että pieniä virastoja yhdistetään toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon muodostamiseksi. Ehdotuksen mukaan virastot olisivat jatkossa aina kirjanpitoyksikköjä toiminnallisen ja taloudellisen vastuun selkeyttämiseksi. Aluehallinnossa muutokset koskisivat puolestaan organisaatio- ja päätöksentekojärjestelmiä ja työ tehtäisiin edelleen alueilla.

Aluehallinnon selvitysryhmä tarkasteli valtion aluehallinnon rakennemalleja neljän perusratkaisultaan toisistaan selkeästi eroavan tyyppimallin kautta, eli

Malli A

Aluehallintovirastot ja maistraatit yhdistetään (uusi aluehallintovirasto kolmesta viiteen kappaletta) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja työ- ja elinkeinotoimistot yhdistetään (uusi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kolmesta yhdeksään kappaletta)

Malli B

Aluehallintovirastot, maistraatit, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja työ- ja elinkeinotoimistot yhdistetään valtion aluehallinnon virastoiksi (uusi valtion aluehallinto kolmesta viiteen kappaletta)

Malli C

Aluehallintovirastot ja maistraatit yhdistetään (uusi aluehallintovirasto yksi kappale) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja työ- ja elinkeinotoimistot yhdistetään (uusi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus yksi kappale)

Malli D

Aluehallintovirastot, maistraatit, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja työ- ja elinkeinotoimistot yhdistetään valtion aluehallinnon virastoiksi. Aluekehittämisen tehtäviä siirretään maakuntien liitoille. (valtion aluehallinnon virasto yhdestä viiteen kappaletta, maakuntien liitot kymmenen kappaletta)

VIRSU-hankkeen yhteydessä tehtiin laaja vaikutusarviointi aluehallinnon rakennemalleista joskin siten, että mallin D osalta kokonaisvaikutuksia ei kuitenkaan voitu perusteellisesti arvioida hankkeen aikataulusta johtuen. VIRSU-hankkeen yhteydessä tehdyssä arvioinnissa parhaiksi osoittautuivat mallit B ja C, joista kumpikaan ei kuitenkaan ole sellaisenaan optimaalinen toteutettavaksi. VIRSU-hanke ehdottikin, että kevään 2015 aikana jatketaan rakennemallien variaatioiden arvioimista ja myös mallin D arviointia kokonaisuutena.

Virastorakenteen uudistamista ei ole aiemmin tarkasteltu kokonaisuutena, vaan hallinnonalat ovat kehittäneet erityisesti keskushallinnon rakennetta itsenäisesti. VIRSU-hankkeen ehdottaman rakenteellisen kehittämisen tavoitteena on taata palvelut supistuvilla voimavaroilla ja helpottaa asiointia sekä selkeyttää, joustavoittaa ja tehostaa hallintoa. Valtion palveluksessa olevan henkilöstön määrä on merkittävästi vähentynyt viime vuosikymmeninä. Vuonna 2014 valtion palveluksessa oli noin 80 400 henkilöä, joista 60 prosenttia oli keskushallinnon palveluksessa ja 11 prosenttia aluehallinnossa, maistraateissa ja työ- ja elinkeinotoimistoissa. Aluehallinnon virastojen ennakoitu sopeuttamistarve on euromääräisesti noin seitsemän prosenttia virastojen käytettävissä olevista määrärahoista vuoteen 2019 mennessä.

VIRSU-hankkeessa tehtyjä johtopäätöksiä tarkastellaan soveltuvin kohdin tämän työryhmän jatkotyössä. Yhtenä erityisenä tarkastelukohteena tulee tällöin olla VIRSU-

hankkeen malli C (Valtakunnallisen toimivallan virastot), jolloin voidaan tarkastella mahdollisuuksia toiminnan tehostamiseen myös aluehallinnon tasolla.

1.3 Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma

Pääministeri Juha Sipilän 27 päivänä toukokuuta 2015 julkaistu hallitusohjelma sisältää useita yleisiä hallinnon organisointia koskevia kirjauksia. Aluehallinnon uudistuksen osalta todetaan: ”Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovituksista tehdään erikseen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet, ja kunnat). Ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille.”

Kuntien kustannusten karsimisen osalta hallitusohjelmaan on kirjattu, että hallitus vähentää kuntien kustannuksia yhdellä miljardilla eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä sekä niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita. Hallitusohjelmassa hallitus on sitoutunut olemaan antamatta kunnille lainkaan uusia tehtäviä tai velvoitteita vaalikaudella 2015–2019. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman liitteessä 6 on lisäksi kirjaus maa- ja metsätalouden rakenteellisten muutosten kohdalla maataloustukihal- linnon siirtymisestä kolmiportaiseksi.

Työryhmällä ei ole ollut pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kirjauksia käytettä- vissään väliraporttia laadittaessa. Työryhmä tulee jatkotyössään ottamaan huomioon pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kirjaukset.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

2.1.1 Kansallinen lainsäädäntö

2.1.1.1 Viljelijätuet

Viljelijätuet voidaan jaotella kolmeen osaan eli Euroopan unionin kokonaan rahoitta- miin suoriin tukiin, Euroopan unionin osarahoittamiin Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelman 2014–2020, jäljempänä *maaseudun kehittämishojelma*, mukaisesti tukiin ja kansallisesti rahoitettuihin maa- ja puutarhatalouden tukiin.

Euroopan unionin kokonaan rahoittamista tuista säädetään Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetussa laissa (193/2013), jäljempänä *suorien tukien laki*, joka tuli voimaan 19 päivänä maaliskuuta 2013. Suorien tukien lailla on pantu täytäntöön yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston ase- tuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1307/2013, jäljempänä *suorien tukien asetukset*, siltä osin, kuin suorien tukien asetuksen täytäntöönpano edellyttää kansallista sääntelyä.

Suorien tukien lakia sovelletaan suorien tukien asetuksessa tarkoitettujen tukien myöntämiseen ja maksamiseen sekä tukioikeuksien myöntämiseen, käyttöön, siirtoon, palauttamiseen ja luovuttamiseen. Suorien tukien laki sisältää muun muassa säännök- set tukioikeuksien käytöstä ja käyttöjärjestelmästä, tukioikeuksien siirrosta ja arvon alentamisesta, tukioikeuksien myöntämisestä kansallisesta varannosta sekä palautta- misesta ja luovuttamisesta kansalliseen varantoon sekä sukupolvenvaihdostilanteista.

Suorien tukien lakiin sisältyy säännökset suorien tukien lain nojalla myönnettävistä tuista eli perustuesta, viherryttämistuesta, nuoren viljelijän tuesta ja tuotantosidonnaisista tuista. Suorien tukien lain nojalla voidaan myöntää tuotantosidonnaisena tukena lypsylehmäpalkkiota, nautapalkkiota, peltokasvipalkkiota sekä lammas- ja vuohipalkkiota. Myönnettävistä tuista ja tukien myöntämisen tarkemmista edellytyksistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksilla.¹

Euroopan unionin osarahoittamista maaseutuohjelman mukaisista tuista säädetään eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetussa laissa (1360/2014), jäljempänä *ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten laki*, joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten laissa säädetään niistä viljelijätuista, jotka on sisällytetty maaseudun kehittämisohjelmaan ja joista säädetään Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (Maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1305/2013, jäljempänä *maaseutuasetus*, sekä ei-tuotannollisten investointien korvauksesta ja maatilojen neuvonnan korvauksesta. Ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lakiin sisältyy säännökset lain nojalla myönnettävistä luonnonhaittakorvauksesta, ympäristökorvauksesta, luonnonmukaisen tuotannon korvauksesta, eläinten hyvinvointikorvauksesta, ei-tuotannollisten investointien korvauksesta ja korvauksesta maatilojen neuvontaan sekä näiden korvausten keskeisistä ehdoista. Korvausten yksityiskohdista, kuten korvaukseen oikeuttavien toimenpiteiden sisällöstä ja muista korvausten tarkemmista ehdoista, säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.²

Kansallisesti rahoitetuista maa- ja puutarhatalouden tuista säädetään maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetussa laissa (1559/2001), jäljempänä *kansallisten tukien laki*, joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002. Kansallisten tukien laissa säädetään niistä tulotuista, joita komission päätösten mukaan voidaan Suomessa myöntää ja maksaa kansallisista varoista, sekä näiden tukien saannin ehdoista. Kansallisten tukien myöntäminen edellyttää komission hyväksyntää. Etelä-Suomessa maksettava kansallinen tuki perustuu tällä hetkellä komission 4 päivänä helmikuuta 2014 tekemään päätöksen (K(2014) 510 lopullinen) Etelä-Suomen kansallisen tukijärjestelmän hyväksymisestä vuosille 2014—2020 ja Suomen pohjoisella alueella maksettava kansallinen tuki puolestaan komission 30 päivänä huhtikuuta 2009 tekemään päätöksen (K(2009) 3067 lopullinen) Suomen pohjoisten alueiden maataloutta koskevasta pitkäaikaisten kansallisten tukien järjestelmästä siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Kansallisten tukien lain nojalla voidaan myöntää kansallisena tukena Etelä-Suomen kansallista tukea kotieläintaloudelle, kasvin-tuotannolle, kasvihuonetuotannolle, puutarhatuotteiden varastoinnille sekä sika- ja siipikarjatalouden rakennemuutoskorvauksena. Pohjoista tukea voidaan myöntää kasvintuotannolle, kotieläintaloudelle, kasvihuonetuotannolle, puutarhatuotteiden varastoinnille, metsämarjojen ja -sienten varastoinnille, porotaloudelle ja muuna pohjoisena tukena, maidon ja lihan kuljetusavustuksena sekä sika- ja siipikarjatalouden rakennemuutoskorvauksena. Edellä mainituista seikoista voidaan kansallis-

1 Valtioneuvoston asetus vuodelta 2015 maksettavista lypsylehmä-, nauta-, lammas- ja vuohipalkkiosta sekä peltokasvipalkkiosta (137/2015), Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (4/2015), Valtioneuvoston asetus perustukijärjestelmän kansallisen varannon käytöstä (59/2015)

2 Valtioneuvoston asetus eläinten hyvinvointikorvauksesta (121/2015), Valtioneuvoston asetus ympäristökorvauksesta (235/2015), Valtioneuvoston asetus luonnonhaittakorvauksesta (236/2015), Valtioneuvoston asetus luonnonmukaisen tuotannon korvauksesta (237/2015), Valtioneuvoston asetus ei-tuotannollisia investointeja koskevasta korvauksesta (238/2015)

ten tukien lain nojalla antaa tarkempia säännöksiä pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella.³

Viljelijätukien toimeenpanosta säädetään keskitetysti 19 päivänä maaliskuuta 2013 voimaan tullessa maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013), jäljempänä *toimeenpanolaki*. Toimeenpanolakia sovelletaan suorien tukien lain, kansallisten tukien lain ja ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain nojalla myönnettävien tukien toimeenpanoon. Toimeenpanolaissa säädetään keskitetysti muun muassa eri viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta, tuen hakumenettelystä, tukihakemuksen käsittelystä viranomaisessa ja päätöksenteosta, valvonnasta sekä tuen palauttamisesta ja takaisinperinnästä. Toimeenpanolaki sisältää myös säännökset päätöksen maksullisuudesta, viranomaisen oikeudesta tietojensaantiin sekä muutoksenhausta.

Viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta säädetään toimeenpanolain 2 luvussa. Toimeenpanolain mukaisia toimivaltaisia viranomaisia eri tehtävien osalta ovat maa- ja metsätalousministeriö, Maaseutuvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, aluehallintovirasto, Ahvenanmaan valtionvirasto, kunta ja todentamisviranomainen, jota selostetaan tarkemmin luvussa 2.1.3.

Toimeenpanolain 11 §:n mukaan kunta tekee valtaosan viljelijätukien myöntämispäätöksistä. Mitä toimeenpanolaissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää ja maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annetussa laissa (210/2010), jäljempänä *hallinnon järjestämislaki*, tarkoitettua yhteistoiminta-alueita. Yleistäen voi todeta, että kunta tekee päätöksen kaikkien muiden viljelijätukien myöntämisestä kuin niistä tuista ja korvauksista, joiden myöntäminen on toimeenpanolaissa säädetty Maaseutuviraston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tai Ahvenanmaan valtionviraston tehtäväksi. Viljelijätukien myöntämisessä toimivaltainen kunta on toimeenpanolain 12 §:n 1 momentin mukaan se kunta, jonka toimialueella maatalon talouskeskus sijaitsee. Jos maatilalla ei ole talouskeskusta, toimivaltainen on se kunta, jonka toimialueella pääosa maatalon pelloista sijaitsee.

Viljelijätukien myöntämisen pääsäännöstä poiketen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee päätöksen ohjelmaperusteisten viljelijätukien lain nojalla myönnettävistä luonnonmukaisen tuotannon korvauksesta, ei-tuotannollisten investointien korvauksesta, maatilojen neuvonnan korvauksesta sekä eräistä ympäristökorvauksista, kuten kurki-, hanhi- ja joutsenpellot ja kosteikkojen hoito. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee lisäksi päätöksen kansallisten tukien lain nojalla myönnettävästä puutarhatuotteiden sekä metsämarjojen ja -sienten varastoinnin tuesta, kasvihuonetuotannon tuesta, porotalouden tuesta ja mehiläistalouden tuesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on myös toimivaltainen viranomainen tekemään päätöksen suorien tukien laissa tarkoitettujen tukioikeuksien kansallisesta varannosta myönnettävistä tukioikeuksista ja tukioikeuksien arvon uudelleen määrittelystä sekä käyttämättömien tai perusteettomasti myönnettyjen tukioikeuksien luovuttamisesta. Toimeenpanolain 12 §:n 1 momentin pääsäännön nojalla toimivaltainen on se elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka toimialueella maatalon talouskeskus sijaitsee. Jos maatilalla ei ole talouskeskusta, toimivaltainen on se elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka toimialueella pääosa maatalon pelloista sijaitsee. Edellä mainitusta pääsäännöstä poi-

³ Valtioneuvoston asetus vuodelta 2015 maksettavasta Etelä-Suomen kansallisesta tuesta (23/2015), Valtioneuvoston asetus vuodelta 2015 maksettavasta sokerijuurikkaan kansallisesta tuesta (24/2015), Valtioneuvoston asetus vuodelta 2015 maksettavasta pohjoisesta tuesta (44/2015), Valtioneuvoston asetus vuodelta 2014 maksettavasta sokerijuurikkaan kuljetustuesta (243/2015), Valtioneuvoston asetus vuodelta 2015 maksettavasta mehiläistalouden kansallisesta pesäkohtaisesta tuesta (442/2015)

keten tiettyjen tukien ja korvausten myöntämisessä toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus määräytyy toimeenpanolain 12 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti.⁴

Ahvenanmaan valtionvirasto tekee Ahvenanmaan maakunnassa päätöksen kansallisten tukien lain nojalla myönnettävästä puutarhatuotteiden varastoinnin tuesta, kasvi- huonetuotannon tuesta ja mehiläistalouden tuesta. Maaseutuvirasto tekee puolestaan päätöksen ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain mukaisesta ympäristökorvauksesta, kun korvauksen perusteena on alkuperäiskasvien varmuuskokoelmien ylläpitoa koskeva sopimus tai alkuperäisrotujen perimän säilytystä koskeva sopimus sekä kansallisten tukien lain nojalla myönnettävästä kuljetusavustuksesta.

Toimeenpanolain 5 luvussa säädetään viljelijätukien valvonnasta ja valvontatehtäviä hoitavien viranomaisten tehtävistä. Viljelijätukien valvontaa hoitavat Maaseutuvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, aluehallintovirasto, Ahvenanmaan valtiovirasto ja kunta.

Maaseutuviraston tehtävänä on toimeenpanolain 22 ja 23 §:n mukaan muun muassa valita otannalla sekä eri tukijärjestelmien osalta tuenhakijat, joihin kohdistetaan paikan päällä tehtävä valvonta, että tilat täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten sekä ympäristöön liittyvien lakisääteisten hoitovaatimusten valvontaan. Maaseutuvirasto tekee lisäksi ristiintarkastukset tietojärjestelmissä oleviin tietoihin. Ristiintarkastuksilla verrataan tietojärjestelmissä olevia tietoja tukihakemuksella ilmoitettuihin tietoihin. Elintarviketurvallisuusviraston tehtävät liittyvät täydentävien ehtojen valvontaan ja Elintarviketurvallisuusvirasto valitsee toimeenpanolain 22 §:n 2 momentin mukaan otannalla tilat valvontaan muiden täydentävien ehtojen osalta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviä valvontaan liittyen on muun muassa toimeenpanolain 23 §:n mukaan tarkastaa tukihakemukseen sisältyvät tiedot ja tehdä ristiintarkastuksessa valvottavaksi tulleiden tuenhakijoiden osalta tarpeelliset tarkastukset. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus suorittaa lisäksi toimeenpanolain 25 §:n mukaan täydentävien ehtojen valvontaa. Ahvenanmaan valtionviraston tehtävät valvonnan osalta Ahvenanmaan maakunnassa vastaavat pääosin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviä Manner-Suomessa toimeenpanolain 23 ja 25 §:n nojalla.

Kunnan tehtävänä viljelijätukien valvontaan liittyen on toimeenpanolain 23 §:n 1 momentin mukaan tarkastaa tukihakemukseen sisältyvät tiedot. Toimeenpanolain nojalla annetaan tarkempia säännöksiä valvonnasta valtioneuvoston asetuksilla.⁵

Viljelijätukiin kohdistuvaa valvontaa suorittavat myös todentamisviranomaisen, valtiontalouden tarkastusvirasto, Euroopan komissio ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin omilla tarkastuksissaan.

4 Edellä 1 momentista poiketen toimivaltainen on se viranomaisen, jonka toimialueella:

- 1) investointi toteutetaan, jos hakemus koskee ei-tuotannollista investointia;
- 2) sopimuksen kohteena oleva alue sijaitsee, jos ympäristösopimuksen hakija on eräistä ohjelmaperusteisista viljelijätuista annetun lain 5 §:n 5 momentissa tarkoitettu rekisteröity yhdistys tai vesioikeudellinen yhteisö;
- 3) tuotteiden varasto sijaitsee, jos hakemus koskee metsämarjojen ja sienten varastointitukea;
- 4) mehiläistalouden harjoittajan toimintapiste sijaitsee, jos hakemus koskee mehiläistalouden tukea;
- 5) hakijan asuinpaikkakunta sijaitsee, jos hakemus koskee maatalousyrittäjien opintorahaa eikä hakija ole ryhtynyt harjoittamaan maataloutta.

Porotalouden tukea koskevassa asiassa toimivaltainen viranomaisen on Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

5 Valtioneuvoston asetus täydentävien ehtojen lakisääteisistä hoitovaatimuksista sekä niiden ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten noudattamisen valvonnasta (7/2015), Valtioneuvoston asetus vuodelta 2015 maksettavien kansallisten kasvintuotannon tukien ja kotieläintukien valvonnasta (444/2015), Valtioneuvoston asetus Euroopan unionin rahoittamien eläintukien valvonnasta (502/2015)

Hallinnon järjestämislaki tuli voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2010 ja sitä sovelletaan lain 1 §:n mukaan hoidettaessa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle muualla laissa säädettyjä tehtäviä, jotka koskevat muun muassa maatalouden tukijärjestelmiä ja eräiden vahinkojen korvaamista valtion varoista. Edelleen lain 1 §:n mukaan kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toimielintä tai viranhaltijaa, joka hoitaa maaseutuhallinnon tehtäviä yhden tai useamman kunnan alueella. Hallinnon järjestämislain 2 §:n mukaan kunta vastaa alueellaan maaseutuhallinnon järjestämisestä siten, että maaseutuhallinnon tehtävät tulevat hoidetuiksi Euroopan unionin ja kansallisen lainsäädännön kannalta asianmukaisella tavalla.

Hallinnon järjestämislain 4 §:n mukaan kunnan on muodostettava maaseutuhallinnon tehtävien hoitamiseksi toiminnallinen kokonaisuus, jonka alueella toimii vähintään 800 maatalouden tukihakemuksen tehnyttä maatalousyrittäjää. Lisäksi lain mukaan maaseutuhallinto on järjestettävä kunnan alueella siten, että tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään viisi viranhaltijaa tai toimihenkilöä, joista yksi päätoimisesti hoitaa maaseutuhallinnon tehtäviä ja johtaa tehtäviä hoitavaa yksikköä. Viiden viranhaltijan tai toimihenkilön vaatimus kattaa tukihakemuksen tallentajan, tallennuksen tarkastajan, maksupäätöksen tekijän (maksajaviranomaistehtävä), sitoumuspäätöksen tekijän (hallintoviranomaistehtävä) ja takaisinperintäpäätöksen tekijän. Edellä mainituista vaatimuksista voidaan poiketa hallinnon järjestämislain 5 §:ssä säädettyin edellytyksin esimerkiksi alueen saaristoisuuden, Lapin ja Kainuun alueella pitkien etäisyyksien vuoksi tai kunnan asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

Jos edellä mainitut vaatimukset hallinnon järjestämisestä (800 maatalousyrittäjää ja viranhaltijoiden tai toimihenkilöiden lukumäärä ja tehtävät) eivät täyty kunnassa, tämän on liityttävä vaatimukset täyttävään maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueeseen, jäljempänä *yhteistoiminta-alue*. Hallinnon järjestämislainsäädännön tarkoitettujen yhteistoiminta-alueiden tuli aloittaa toimintansa viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2013 ja yhteistoiminta-alueita on muodostettu yhteensä 61 kappaletta.

Kunta tekee edellä sanotun mukaisesti päätöksen valtaosasta suorien tukien lain, ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain ja kansallisten tukien lain nojalla myönnettävistä tuista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on joidenkin, lähinnä pieniin tukijärjestelmiin liittyvien tukien myöntämiseen sekä tukioikeuksiin liittyviä tehtäviä. Viljelijätukien valvontaan liittyvät tehtävät kuuluvat pääosin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

2.1.2 Maaseudun kehittämistuet

Maaseudun kehittämistuilla tarkoitetaan niitä tukia, joita myönnetään maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007), jäljempänä *rakennetukilaki*, ja maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain (28/2014), jäljempänä *kehittämistukilaki*, nojalla. Mainittujen lakien nojalla myönnettävät tuet on sisällytetty maaseudun kehittämisselmaan ja niistä säädetään Euroopan unionin lainsäädännössä maaseutuasetuksessa. Lisäksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki (45/2000) mahdollistaa edellä mainittujen tukien myöntämisen.⁶

Rakennetukilain nojalla voidaan myöntää maatalouden rakennetukia eli nuoren viljelijän aloitustukea ja maatilain investointitukea avustuksena sekä lainaan liittyvinä tukina eli

⁶ Poro- ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki on kumottu porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetulla lailla (986/2011), joka tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

korkotukena ja valtiontakauksena. Myönnettävistä tuista ja niiden myöntämisen ja maksamisen tarkemmista edellytyksistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksilla.⁷

Kehittämistukilain nojalla voidaan myöntää maaseudun yritystukia, kehittämishanketukia ja tukea paikallisen toimintaryhmän teemahankkeeseen. Kehittämislain nojalla tuettavasta toiminnasta eli siitä, mihin tarkoituksiin tukea voidaan myöntää, säädetään kehittämistukilain 9 §:ssä⁸. Myönnettävistä tuista ja tukien myöntämisen tarkemmista edellytyksistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksilla.⁹

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain nojalla voidaan myöntää sekä Euroopan unionin osarahoitteisia tukia että kokonaan kansallisista varoista rahoitettavia tukia. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain nojalla voidaan myöntää muun muassa aloitustukea, tukea investointeihin, maanostoon, porotalouden ja luontaiselinkeinojen edistämishankkeisiin ja paliskuntien investointeihin sekä rahoitustukea. Kolttaluonnot voidaan lisäksi myöntää tukea kolttalain (253/1995) nojalla.

Maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista annetussa laissa (27/2014), jäljempänä *hallinnointilaki*, säädetään niistä viranomaisista, joita maaseudun kehittämisohjelman toimeenpano edellyttää ja jotka hoitavat rakennetukilain, kehittämistukilain sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain mukaisia tehtäviä. Hallinnointilaissa säädetään hallintoviranomaisena toimivasta maa- ja metsätalousministeriöstä, maksajavirastona toimivasta Maaseutuvirastosta, todentamisviranomaisesta sekä välittävänä toimieliminä toimivista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, minkä lisäksi laissa säädetään paikallisista toimintaryhmistä. Edellä mainitut viranomaiset vastaavat tuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyvistä tehtävistä siten kuin niistä rakennetukilaissa ja kehittämistukilaissa säädetään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee päätöksen rakennetukilain ja kehittämistukilain nojalla myönnettävistä tuista.

Rakennetukilain 30 §:n pääsäännön mukaan tuen myöntämisessä toimivaltainen on se elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka toimialueella maatalan talouskeskus sijaitsee tai, jos maatalan talouskeskus sijaitsee usean elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella, se elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka toimialueella pääosa maatalan tuotantorakennuksista sijaitsee. Pääsäännön mukaisesta toimivaltaisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta voidaan kuitenkin poiketa, jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) nojalla toimivallasta muuta säädetään.

Kehittämistukilain 37 §:n pääsäännön mukaan tuen myöntämisessä toimivaltainen on puolestaan se elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka toimialueella tuettava

7 Valtioneuvoston asetus maatalouden rakennetuesta (240/2015), Valtioneuvoston asetus maatalan investointituen kohdentamisesta (241/2015)

8 Tukea voidaan myöntää, siten kuin jäljempänä tässä laissa säädetään:

- 1) maatalan toiminnan laajentamiseen maatalouden ulkopuolelle;
- 2) maaseudulla toimivan muun kuin alkutuotantoa harjoittavan yrityksen toiminnan aloittamiseen tai laajentamiseen;
- 3) yrityksen tuottavuuden ja tuotteiden laadun parantamiseen sekä toiminnan kansainvälistämiseen;
- 4) yrityksen toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä tukevaan toimintaan;
- 5) maaseudun elinvoimaisuutta palvelevan osaamisen kehittämiseen ja tiedonvälityksen järjestämiseen;
- 6) paikallisyhteisön asuinympäristön parantamiseen, sen asukkaiden yhteisen toiminnan, osallistumisen ja viihtyvyyden edistämiseen sekä muuhun vastaavaan maaseudun ympäristöä ja asukkaiden yleistä hyvinvointia palvelemaan toimintaan;
- 7) maaseudun saavutettavuuden ja pieninfrastruktuurin kehittämiseen;
- 8) maaseudun elinkeinotoiminnan edellytysten, monipuolistamisen ja kilpailukykyyn yleiseen kehittämiseen;
- 9) maatalojen, muiden yritysten, maa- ja metsätalouden toimijoiden sekä tutkimuslaitosten, neuvontajärjestöjen ja muiden asiantuntijayhteisöjen yhteistoiminnan lisäämiseen;
- 10) ohjelman tehokkaan toteutuksen ja moitteettoman hallinnoinnin varmistamiseen.

9 Valtioneuvoston asetus maaseudun hanketoiminnan tukemisesta (1174/2014), Valtioneuvoston asetus maaseudun yritystuesta (80/2015)

toimenpide on tarkoitus toteuttaa. Jos tuettava toimenpide on tarkoitus toteuttaa useamman kuin yhden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella, toimivaltainen on se elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka toimialueella tuettava toimenpide on tarkoitus pääosin toteuttaa. Pääsäännön mukaisesta toimivaltaisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta voidaan kuitenkin poiketa, jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) nojalla toimivallasta muuta säädetään. Jos toimenpide on tarkoitus toteuttaa useamman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat kehittämissäin 38 §:n 2 momentin mukaan myös siirtää hakemuksen toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ratkaistavaksi, jollei laista muuta johdu ja asianomaiset keskukset suostuvat siirtoon. Valtakunnallisissa kehittämissäinhankeissa toimivaltainen on se elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jolle maa- ja metsätalousministeriö osoittaa varat tällaisen hankkeen rahoitukseen.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain nojalla myönnettävien tukien myöntämisestä päättää asianomainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Kolttalain nojalla myönnettävistä lainoista ja avustuksista päätöksen tekee Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Maaseudun kehittämistukien valvontaa koskevat säännökset sisältyvät Euroopan unionin lainsäädäntöön ja ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia jäsenvaltion viranomaisten velvollisuuksina. Maaseudun kehittämistukien valvontatehtäviä hoitavista viranomaisista, tarkastusten suorittamisesta ja tukien seurannasta säädetään rakennetukilain 40, 41, 44 ja 45 §:ssä ja kehittämistukilain 49, 52 ja 53 §:ssä. Rakennetukilain ja kehittämistukilain mukaisten tukien valvonnasta vastaavat pääosin tukien toimeenpanoa hoitavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, jotka suorittavat tukien myöntö- ja maksupäätöksiin liittyvät hallinnolliset tarkastukset sekä investointien edellyttävät paikan päällä tehtävät tarkastukset. Maaseutuvirasto tekee otantatarkastuksia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten päätöksiin perustuviin tukiin.

Maaseudun kehittämistukiin kohdistuvaa valvontaa suorittavat myös todentamisviranomainen, valtionalouden tarkastusvirasto, Euroopan komissio ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin omissa tarkastuksissaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tekevät päätökset maaseudun kehittämistukien myöntämisestä. Maaseudun kehittämistukien valvontaan liittyvät tehtävät kuuluvat pääosin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille, mutta myös Maaseutuvirastolla on joitain maaseudun kehittämistukien valvontaan liittyviä tehtäviä.

2.1.3 Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyy hyvin yksityiskohtaista sääntelyä Euroopan unionin lainsäädännön nojalla myönnettävistä tuista, niiden saamisen ehdoista, maksamisesta, valvonnasta sekä tukien myöntämiseen liittyvistä hallinnollisista seikoista, tietojärjestelmistä, raportoinnista sekä viranomaisista ja niiden tehtävien hoitamisesta.

Yleissäädöksistä keskeinen on unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) N:o 966/2012, jäljempänä *varainhoitoasetus*. Siinä säädetään kaikkiin säädöksiin sovellettavista ja kaikkia toimielimiä sitovista budjettiperiaatteista ja varainhoitosäännöistä, jotka koskevat unionin yleisen talousarvion laatimista ja toteuttamista ja joilla varmistetaan moitteeton

ja tehokas varainhoito ja unionin taloudellisten etujen valvonta ja suojelu sekä lisäävän avoimuutta. Euroopan unionin maatalousrahastojen osalta jäsenvaltiot toimivat varainhoitoasetuksen mukaisesti yhteistyössä komission kanssa siten, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Tätä hallinnointi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa koskee erityisesti varainhoitoasetuksen 59 artikla, jonka 3 kohdan mukaan alakohtaisissa säännöissä asetettujen perusteiden ja menettelyjen mukaisesti jäsenvaltioiden on asianmukaisella tasolla nimettävä elimiä, jotka vastaavat unionin varojen hallinnoinnista ja valvonnasta.

Maatalousrahastoja koskeva keskeinen Euroopan unionin säädös on yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1306/2013, jäljempänä *horisontaaliasetus*. Horisontaaliasetus sisältää ensinnäkin maatalousrahastoja — Euroopan maatalouden tukirahasto (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) — koskevat yleiset säännökset, kuten säännökset rahastojen menoista, maksajavirastoista ja todentamisviranomaisista. Horisontaaliasetukseen sisältyy lisäksi säännökset rahastojen varainhoidosta. Nämä säännökset koskevat muun muassa rahastojen menojen rahoitusta, budjettikuria, suoritettavia maksuja, tilien tarkastamista ja hyväksymistä sekä sääntöjenvastaisuuksia. Horisontaaliasetukseen sisältyy myös säännökset valvontajärjestelmistä ja seuraamuksista. Nämä säännökset koskevat muun muassa tarkastusten yleisiä periaatteita, hallinnollisia seuraamuksia, yhdenmukaista hallinto- ja valvontajärjestelmää, jäsenvaltioiden suorittamia tarkastuksia sekä komission tiedonsaantioikeutta ja komission suorittamia tarkastuksia. Horisontaaliasetukseen on myös sisällytetty tietyt maatilojen neuvontajärjestelmää ja täydentäviä ehtoja koskevat säännökset.

Horisontaaliasetukseen sisältyy lukuisia valtuussäännöksiä komission oikeudesta antaa horisontaaliasetusta tarkempia säännöksiä joko komission delegoidulla asetuksella tai komission täytäntöönpanoasetuksella. Komissio on antanut horisontaaliasetuksen nojalla ensinnäkin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukiin, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettavien maksujen epäämisen- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 640/2014, jäljempänä *hallintoasetus*. Hallintoasetuksessa säädetään muun muassa yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän järjestelmävaatimuksista, tukihakemuksista ja niiden jättämisestä sekä hallinnollisista seuraamuksista eri tukimuodoissa ja eri tilanteissa. Komissio on antanut horisontaaliasetuksen nojalla myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän, maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja täydentävien ehtojen osalta annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014, jäljempänä *valvonta-asetus*. Valvontaasetukseen sisältyy tarkemmat säännökset muun muassa yhdenmukaista hallinto- ja valvontajärjestelmästä, hallinnollisesta ja paikan päällä tehtävästä valvonnasta, valvontamääristä ja valvontakohteiden valinnasta sekä valvonnan sisällöstä.

Erityisesti maksajavirastotehtäviä koskien komissio on antanut horisontaaliasetukseen sisältyvien valtuussäännösten nojalla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastuksia koskevien sääntöjen, vakuuksien ja avoimuuden osalta annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 908/2014, jäljempänä *maksajavirastoasetus*, sekä Euroopan parlamentin ja

neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014, jäljempänä *delegoitu maksajavirastoasetus*. Mainitut komission asetukset sisältävät horisontaaliasetusta tarkempia säännöksiä muun muassa maksajaviraston hyväksymismenettelyistä ja -edellytyksistä ja maksajavirastotehtävien siirtämisestä, todentamisviranomaisesta, rahastojen varainhoidosta, tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä, sääntöjen mukaisuustarkastuksista sekä tarkastuksia koskevista säännöistä.

Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään yksityiskohtaisesti muun muassa Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan hallinto- ja valvontajärjestelmästä, joka jäsenvaltioiden on perustettava. Nämä säännökset sisältävät säännöksiä myös eri viranomaisista ja niiden tehtävistä, maksajavirastotehtävien siirrosta sekä tehtävien hoidosta niiden eriyttäminen mukaan lukien. Maksajavirastoasetuksen 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä ministeriötason viranomainen, joka vastaa hyväksynnän myöntämisestä maksajavirastolle sekä hyväksynnän uudelleen tarkastelemisesta ja peruuttamisesta, maksajavirastovaatimusten täyttymisen jatkuvasta valvonnasta ja toimivaltaiselle viranomaiselle osoitettujen tehtävien suorittamisesta. Suomessa maksajavirastoasetuksen 1 artiklassa tarkoitettuna *toimivaltaisena viranomaisena* toimii maa- ja metsätalousministeriö.

Maksajavirastosta, sen hyväksymisestä ja tehtävistä säädetään varainhoitoasetuksessa, horisontaaliasetuksessa, maksajavirastoasetuksessa ja delegoidussa maksajavirastoasetuksessa. Horisontaaliasetuksen 7 artiklan mukaan maksajavirastot ovat jäsenvaltioiden viranomaisia tai elimiä, jotka vastaavat horisontaaliasetuksen 4 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklassa tarkoitettujen menojen hallinnoinnista ja valvonnasta. Suomessa horisontaaliasetuksen 7 artiklassa tarkoitettuna maksajavirastona toimii Maaseutuvirasto. Maksajaviraston hyväksymisedellytyksistä säädetään delegoidun maksajavirastoasetuksen 1 artiklassa. Delegoidun maksajavirastoasetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan tullakseen hyväksytyksi maksajavirastoksi, tämän on annettava suorittamiensa maksujen sekä tiedon toimittamisen ja säilyttämisen osalta riittävät takeet muun muassa siitä, että hakemusten tukikelpoisuus ennen kuin tuki määrätään maksettavaksi, suoritettujen maksut kirjataan kirjanpitoon tarkasti ja yksityiskohtaisesti, unionin lainsäädännön mukaiset tarkastukset tehdään ja että vaaditut asiakirjat esitetään, ovat saatavilla ja säilytetään säädetyllä tavalla. Tullakseen hyväksytyksi maksajavirastoksi tällä on lisäksi oltava delegoidun maksajavirastoasetuksen 1 artiklan (*Maksajavirastojen hyväksymisedellytykset*) 2 kohdan mukaan sellainen hallintorakenne ja sisäisen valvonnan järjestelmä, jotka täyttävät delegoidun maksajavirastoasetuksen liitteessä I vahvistetut perusteet, jotka koskevat sisäistä ympäristöä, valvontatoimia, tiedotusta ja viestintää sekä seurantaa.¹⁰

10 1. Maksajavirastojen, jotka vastaavat asetuksen (EU) N:o 1306/2013 7 artiklan 1 kohdassa säädetyllä tavalla menojen hallinnoinnista ja valvonnasta, on annettava suorittamiensa maksujen sekä tiedon toimittamisen ja säilyttämisen osalta riittävät takeet siitä, että

- a) hakemusten tukikelpoisuus sekä maaseudun kehittämisen yhteydessä suoritettavan tuen jakamisen menettelyt ja niiden yhdenmukaisuus unionin sääntöjen kanssa tarkastetaan ennen kuin tuki määrätään maksettavaksi;
- b) suoritettujen maksut kirjataan kirjanpitoon tarkasti ja yksityiskohtaisesti;
- c) unionin lainsäädännön mukaiset tarkastukset tehdään;
- d) vaaditut asiakirjat esitetään unionin sääntöjen mukaisissa määräajoissa ja muodossa;
- e) asiakirjat ovat saatavilla ja että ne säilytetään tavalla, joka takaa niiden täydellisyyden, moitteettomuuden ja luottavuuden pitkällä aikavälillä, myös unionin säännöissä tarkoitettujen sähköisten asiakirjojen osalta.

2. Jäsenvaltioiden on hyväksyttävä maksajavirastoiksi yksiköitä tai elimiä, jotka täyttävät 1 kohdassa säädetyt edellytykset. Tullakseen hyväksytyksi maksajavirastolla on lisäksi oltava hallintorakenne ja sisäisen valvonnan järjestelmä, jotka täyttävät liitteessä I vahvistetut perusteet, jäljempänä 'hyväksymisperusteet', jotka koskevat a) sisäistä ympäristöä, b) valvontatoimia, c) tiedotusta ja viestintää, d) seurantaa.

Jäsenvaltiot voivat määrittellä ylimääräisiä hyväksymisperusteita maksajaviraston koon, vastuualojen ja muiden erityispiirteiden huomioon ottamiseksi.

Delegoidun maksajavirastoasetuksen liitteessä I säädetään yksityiskohtaisesti maksajaviraston sisäisestä ympäristöstä (organisaatorakenne, henkilöstöresursseja koskevat vaatimukset, tehtävien siirtäminen), valvontatoimista (maksupyyntöjen hyväksymismenettelyt, maksumenettelyt, kirjanpitoa koskevat menettelyt, ennakkomaksuja ja vakuuksia koskevat menettelyt, velkoja koskevat menettelyt, kirjausketju), tiedotuksesta ja viestinnästä (viestintä, tietojärjestelmien turvallisuus) sekä seurannasta (jatkuva seuranta sisäisin valvontatoimin, sisäisen tarkastuksen yksikön laatimat erilliset arviot). Maksajaviraston ja elimen, jolle maksajavirastotehtäviä on siirretty, tulee täyttää mainitut vaatimukset.

Delegoidun maksajavirastoasetuksen mukaan maksajaviraston organisaatorakenteen on muun muassa mahdollistettava valtuuksien ja vastuualojen selkeä jako kaikilla toiminnan tasoilla. Edelleen asetuksen mukaan organisaatorakenteessa on erotettava toisistaan asetuksen liitteessä tarkoitetut kolme päätehtävää eli maksujen hyväksyntä ja tarkastus ja kirjanpito kaikkien maksujen kirjaamiseksi. Henkilöresursseja koskevien vaatimusten mukaan maksajaviraston on varmistettava muun muassa, että tehtävänkoko on sellainen, ettei yksikään henkilö vastaa useammasta kuin yhdestä maataloustukirahastolta tai maaseuturahastolta veloitettavien summien hyväksymiseen, maksamiseen tai kirjanpitoon liittyvästä tehtävästä ja ettei yksikään henkilö suorita mitään näistä tehtävistä ilman toisen henkilön valvontaa.

Maksajavirastotehtäviä voidaan horisontaalasetuksen 7 artiklan mukaan siirtää toiselle tukien maksua lukuun ottamatta. Maksajavirastotehtäviä voidaan siirtää toiselle viranomaiselle, kuten kunnalle tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, vain siinä tapauksessa, että delegoidun maksajavirastoasetuksen liitteen I 1 kohdan C alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät. Maksajavirastotehtävien siirtämisen edellytyksenä on muun muassa, että maksajaviraston ja toisen elimen välillä tehdään kirjallinen sopimus siirretyistä tehtävistä, maksajavirasto on kaikissa tapauksissa vastuussa asianomaisten rahastojen tehokkaasta hallinnoinnista, toisen elimen tehtävät ja velvollisuudet määritellään selkeästi, toisella elimellä on käytettävissään tehokkaat järjestelmät ja että toinen elin antaa maksajavirastolle vakuutuksen tehtäviensä suorittamisesta.

Jäsenvaltion on nimettävä myös horisontaalasetuksen 9 artiklassa tarkoitettu *todentamisviranomaisena*, joka on jäsenvaltion nimeämä riippumaton julkinen tai yksityinen tarkastuselin. Edelleen horisontaalasetuksen mukaan todentamisviranomaisen on annettava kansainvälisesti hyväksytyjen tarkastussuosituksen mukaisesti laadittu lausunto maksajaviraston tilinpäätöstietojen täydellisyydestä, täsmällisyydestä ja todenperäisyydestä, sen sisäisen valvontajärjestelmän asianmukaisesta toiminnasta sekä niiden menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta, joiden osalta komissiolle on esitetty korvauspyyntö. Horisontaalasetuksen 9 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan todentamisviranomaisella on oltava tarpeellinen tekninen asiantuntemus ja sen on oltava toiminnallisesti riippumaton asianomaisesta maksajavirastosta ja koordinoitielimestä sekä viraston hyväksyneestä viranomaisesta. Suomessa maa- ja metsätalousministeriö nimeää horisontaalasetuksen 9 artiklassa tarkoitettua todentamisviranomaisen. Todentamisviranomaisiksi voidaan nimetä viranomaisena taikka tilintarkastuslaitoksissa tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa tarkoitettu tilintarkastusyhteisö tai tilintarkastaja.

Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään hyvin yksityiskohtaisesti muun muassa myönnettävistä tuista ja niiden myöntämisen edellytyksistä, hallinto- ja valvontajärjestelmästä, valvonnasta ja valvontaseuraamuksista, Euroopan unionin varojen hallinnosta sekä tiettyjen viranomaisten tehtävistä ja hyväksymisestä. Suomessa Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetty toimivaltainen viranomaisena on maa- ja metsätalousministeriö, maksajavirasto Maaseutuvirasto ja todentamisviranomaisena maa- ja metsätalousministeriön nimeämä viranomaisena, tilintarkastusyhteisö tai tilintarkastaja.

2.2 Tehtäviä hoitavat viranomaiset

2.2.1 Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö toimii edellä sanotun mukaisesti maksajavirastoasetuksen 1 artiklassa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on muun muassa hyväksyä Suomen maksajavirasto ja valita todentamismisviranomaisena.

Viljelijätukien toimeenpanoon sovellettavan toimeenpanolain 5 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriön vastaa yleisestä maatalouden tukihallinnon ohjauksesta ja kehittämisestä. Lisäksi ministeriö vastaa eri tukijärjestelmien ja maaseudun kehittämissuunnitelman valmistelusta, varojen käytön suunnittelusta sekä tukiohjelman toteutumisen ja vaikutusten seurannasta. Hallinnon järjestämisestä 11 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö vastaa puolestaan maaseutuhallinnon tehtävien hoidon yleisestä kehittämisestä sekä kuntiin kohdistuvan ohjauksen yhteensovittamisesta.

Maaseudun kehittämistukien osalta maa- ja metsätalousministeriön tehtävät sisältävät maaseudun kehittämissuunnitelman mukaiset hallintoviranomaistehtävät, joista säädetään hallinnointilain 8 §:ssä. Maa- ja metsätalousministeriön tehtävänä on muun muassa vastata ohjelman ja siihen sisältyvän strategian valmistelusta ja ohjelman varojen käytön suunnittelusta, varojen jaon valmistelusta ja varojen osoittamisesta, ohjelman toteutuksen laadun sekä toteutumisen ja vaikutusten seurannasta sekä tarpeellisten arviointien suorittamisesta. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa lisäksi tiettyjen kehittämissuunnitelmien- ja kehittämissuunnitelmien laadinnan ohjauksesta sekä paikallisen toimintaryhmän ja maaseudun innovaatioryhmän hyväksymisestä.

Maa- ja metsätalousministeriö vastaa Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston tulosohjauksesta ja sekä osallistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen tulosohjaukseen.

2.2.2 Maaseutuvirasto

Maaseutuvirasto toimii edellä sanotun mukaisesti horisontaalasetuksen 7 artiklassa tarkoitettuna maksajavirastona. Maksajavirastotehtäviä ja niiden järjestämistä ja siirtämistä on selostettu aiemmin luvussa 2.1.3.

Toimeenpanolain 6 §:n mukaan Maaseutuvirasto vastaa muun muassa viljelijätukijärjestelmien ja maaseudun kehittämissuunnitelman toimeenpanon suunnittelusta, toteutuksesta, kehittämisestä ja seurannasta sekä varojen käytön asianmukaisesta hallinnosta ja valvonnasta. Lisäksi Maaseutuvirasto ohjaa ja valvoo tukijärjestelmien toimeenpanoa sekä muita viranomaisia näiden hoitaessa maksajaviraston vastuulle kuuluvia tehtäviä. Lisäksi Maaseutuvirasto vastaa tukeen liittyvien menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä, maksujen suorittamisesta sekä muista tukijärjestelmiin liittyvistä hallinnollisista tehtävistä.

Hallinnointilain 9 §:n mukaan Maaseutuvirasto vastaa muun muassa maaseudun kehittämissuunnitelman toimeenpanon suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta sekä varojen maksamisesta ja varojen käytön riittävästä valvonnasta. Lisäksi Maaseutuvirasto ohjaa ja valvoo elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä paikallisia toimintaryhmiä niiden hoitaessa maaseudun kehittämissuunnitelman toimeenpanoon liittyviä

tehtäviä. Maaseutuvirasto vastaa maaseudun kehittämistukien osalta hanke- ja yritystukien paikan päällä tehtävistä niin sanotuista viiden prosentin otantatarkastuksista.

Maaseutuvirasto ohjaa kuntien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa sekä kuntia ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia tukien myöntämiseen, valvontaan, maksamiseen ja jatkotoimenpiteisiin liittyvissä asioissa. Maaseutuvirasto käyttää ohjauskeinona myös säädös- ja informaatio-ohjausta. Maaseutuvirasto osallistuu osaltaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulosohjaukseen. Maaseutuvirasto omistaa myös pääosin tukihallinnossa käytettävät tietojärjestelmät ja vastaa keskeisten maataloustukihallinnon tietojärjestelmien kehittämisestä ja kehittämisen resursoinnista.

Maksajavirastotehtäviä siirrettäessä siirrettyjä tehtäviä hoitavien elinten tulee täyttää soveltuvin osin maksajaviraston hyväksymisperusteet ja maksajaviraston ja siirrettyjä tehtäviä hoitavan elimen välillä tulee laatia niin sanottu maksajavirastosopimus edellä luvussa 2.1.3. selostetun mukaisesti. Suomessa maksajavirastotehtäviä on siirretty usealle eri viranomaiselle, joista tärkeimpiä viljelijätukien ja maaseudun kehittämistukien näkökulmasta katsoen ovat kunnat ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Maaseutuvirasto on laatinut maksajavirastosopimukset (76 kpl)¹¹ mainittujen tahojen kanssa. Jos maksajavirastotehtäviä siirretään toiselle viranomaiselle, maksajaviraston tulee tarkastella säännöllisesti toiselle elimelle siirrettyjä tehtäviä varmistuakseen, että tehtävät on suoritettu hyväksyttävästi ja unionin sääntöjä noudattaen. Maaseutuvirasto tekee mainittuja varmistuksia säännöllisesti kuntatarkastusten ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin kohdistuvien laadunvalvontojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä yhteistoiminta-alueiden hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastusten muodossa. Maksajavirastotehtävien siirtäminen edellyttää lisäksi Maaseutuvirastolta, että tämä kouluttaa siirrettyjä tehtäviä hoitavien viranomaisten. Maksajaviraston vastuu tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta, vaikka tehtäviä olisi siirretty muille elimille, on korostunut nykyisin voimassa olevassa Euroopan unionin lainsäädännössä.

Maksajaviraston hyväksymisperusteiden mukaisesti Maaseutuvirastolla tulee olla hyväksytty tietoturvasertifikaatti (ISO 27001). Maksajaviraston hyväksymisperusteiden mukaisesti delegoituja tehtäviä hoitavien elimien tulee noudattaa tietoturvasertifikaatin vaatimuksia soveltuvin osin ja maksajaviraston tulee varmistaa, että näitä vaatimuksia noudatetaan. Näin ollen Maaseutuviraston tulee laatia ohjeita tietoturvasertifikaatin asettamista vaatimuksista siirrettyjä tehtäviä hoitaville tahoille sekä sisällyttää tietoturva-vaatimusten tarkastaminen tekemiinsä tarkastuksiinsa.

2.2.3 Elintarviketurvallisuusvirasto

Elintarviketurvallisuusvirasto on kasvinterveyden, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä elintarviketurvallisuuden valvonnan keskusviranomainen. Elintarviketurvallisuusviraston tehtäviä ovat toimialansa valvonnan johtaminen, kehittäminen ja ohjaaminen, valvonnan toimeenpano, laboratoriotoiminta vertailulaboratoriotoiminta mukaan lukien, riskinarviointi ja tieteellinen tutkimus, toimintaan liittyvä viestintä, neuvonta ja koulutus sekä kansainvälinen yhteistyö.

Elintarviketurvallisuusvirasto johtaa, suunnittelee, ohjaa, kehittää ja suorittaa omalta osaltaan maatalouden tuotantarvikkeiden – kylvösiementen, taimiaineistojen, kasvinsuojeluaineiden, lannoitevalmisteiden ja rehujen – sekä kasvinterveyden, luonnon-

¹¹ Maksajavirastosopimuksia on lisäksi laadittu muun muassa Elintarviketurvallisuusviraston, Tullin ja Ahvenanmaan maakunnan toimijoiden sekä Maaseutuviraston välillä.

mukaisen tuotannon, viljan interventiotoiminnan, hukkakauran, metsänviljelyaineiston ja eläimistä saatavien sivutuotteiden valvontaa ja vastaa tietyiltä osin suorien tukien täydentävien ehtojen valvonnasta. Näissä tehtävissä Elintarviketurvallisuusvirastoa avustavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tarkastajat sekä Elintarviketurvallisuusviraston valtuuttamat tarkastajat ja näytteenottajat koko maan alueella. Elintarviketurvallisuusvirasto vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tarkastajien sekä valtuuttamiensa henkilöiden ohjauksesta ja koulutuksesta ja laatii kullekin tehtäväalueelle vuosittain valtakunnallisen valvontasuunnitelman.

Elintarviketurvallisuusvirasto vastaa eläinlääkintähuollon ohjauksesta koko valvontaketjussa ja laatii tässä tarkoituksessa valtakunnallisen ohjelman eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta sekä kuntien järjestämistä eläinlääkäripalveluista. Elintarviketurvallisuusvirasto johtaa, suunnittelee, ohjaa, kehittää ja valvoo lainsäädännön täytäntöönpanoa ja noudattamista tarttuvien eläintautien, eläinten hyvinvoinnin, eläinten lääkitsemisen ja rokotusten sekä eläinten merkinnän ja rekisteröinnin tehtäväalueilla. Lisäksi Elintarviketurvallisuusviraston vastuualueeseen kuuluvat eläimistä saatavien sivutuotteiden hävittämiseen ja käytön seurantaan sekä eläinlääkintähuoltoa koskevien suorien tilatukien täydentävien ehtojen valvontaan liittyvät tehtävät. Myös eläinlääkärinammatin harjoittamisen valvonta ja eläintauti- ja eläinsuojelulain mukaiset korvausasiat ovat Elintarviketurvallisuusviraston tehtäviä useiden sisämarkkinakauppaan, tuontiin ja vientiin liittyvien valvonta- ja neuvontatehtävien lisäksi.

Elintarviketurvallisuusvirasto johtaa, suunnittelee, ohjaa, kehittää ja suorittaa omalta osaltaan elintarvikevalvontaa. Elintarviketurvallisuusvirasto laatii elintarvikelain nojalla valtakunnallisen elintarvikevalvontaohjelman, jolla se ohjaa muita elintarvikevalvontaviranomaisia, sekä tukee aluehallintovirastoja kuntien elintarvikevalvonnan ohjauksessa ja arvioinnissa. Lisäksi Elintarviketurvallisuusvirasto vastaa eläimistä saatavien elintarvikkeiden ensisaapumisvalvonnasta ja vierasainevalvontaohjelmasta, kasvien kaupanormien ja suorien tilatukien täydentävien ehtojen valvonnasta, teurastamojen lihantarkastuksesta ja valvonnasta ja muista erityistä asiantuntemusta vaativista elintarvikevalvonnan tehtävistä. Elintarviketurvallisuusvirasto laatii elintarvikelain mukaisen valvontasuunnitelman vastuullaan olevasta elintarvikevalvonnasta.

Elintarviketurvallisuusviraston laboratoriodien toimialaan kuuluvat eläin- ja kasvitautien laboriodiagnostiikka ja elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvä analytiikka sekä rehujen, lannoitteiden, siementen ja viljanturvallisuuteen ja laatuun liittyvät laboratoriotutkimukset. Elintarviketurvallisuusvirastossa toimii myös maa- ja metsätalousministeriön alaisen Valtion ravitsemusneuvottelukunnan pääsihteeri. Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Elintarviketurvallisuusviraston yhteisen zoonosikeskuksen johtajan virka on sijoitettu Elintarviketurvallisuusvirastoon.

Elintarviketurvallisuusvirastolle ei ole säädetty tehtäviä maaseudun kehittämistukien osalta.

2.2.4 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1144/2013). Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat sekä viljelijätukihallinnon tehtäviä että maaseudun kehittämistukiin liittyviä tehtäviä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteydessä toimii nykyisin 1 päivänä

tammikuuta 2015 toimintansa aloittanut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen yhteinen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottava virasto (niin sanottu KEHA-keskus). Mainitun keskuksen tehtävänä on maataloustukihallinnon osalta hoitaa hallintopalveluja ja vastata muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tietoturvaan liittyvistä tehtävistä.

Viljelijätukihallinnon tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on viljelijätukien paikan päällä tehtävien valvontojen suorittaminen omalla toimialueellaan. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat peltolohkorekisterin ristiintarkastusten ja tukiehtojen ristiintarkastusten suorittamisesta. Viljelijätukien osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hallinnoivat myös ohjelmakausien 1995–1999, 2000–2006 ja 2007–2013 ympäristötuen erityistukisopimuksia sekä ohjelmakauden 2014–2020 ympäristösopimuksia ja luonnonmukaisen tuotannon sitoumuksia. Näiden osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset suorittavat muun muassa sopimushakemusten hallinnolliset tarkastukset (hallintoviranomaistehtävä) ja sopimusten maksuhakemusten hallinnolliset tarkastukset (maksajaviranomaistehtävä). Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat sopimusten valvonta- ja takaisinperintätehtäviä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviin kuuluu myös päätöksen tekeminen oikaisuvaatimukseen, koska toimeenpanolain 54 §:n mukaan kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tekemään viljelijätukia koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristövastuualueen tehtävänä on ollut ympäristötuen erityistukisopimusten osalta arvioida tarvittaessa sopimukselle haetun kohteen soveltuvuus kyseiselle sopimukselle eli toisin sanoen ympäristövastuualueen virkamies on käynyt tarvittaessa paikan päällä ympäristösopimuksen myöntövaiheessa toteamassa kohteen soveltuvuuden kyseiselle sopimukselle. Uudella ohjelmakaudella ympäristösopimuksen tekemisen edellytyksenä on, että tuen myöntäminen tai sopimuksen tekeminen on tarkoituksenmukaista luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja ympäristön tilan kannalta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristövastuualueiden roolit eroavat keskusten välillä ympäristösopimusten käsittelyssä. Joissain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa yhteistyö on tiivistä ympäristövastuualueen ja maaseutuelinkeinoyksikön välillä ja erityisesti uusia sopimusalueita käydään katselmoimassa ympäristövastuualueen toimesta. Toisissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ympäristövastuualueen rooli taas on vähäisempi ja se rajoittuu pitkälti toimistotyönä tehtävien muistioiden kirjoittamiseen, joita maaseutuelinkeinoyksikkö on pyytänyt. Kukin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus pyrkii kuitenkin hoitamaan eri vastuualueiden tehtävän ja toimintatavan mahdollisimman rationaalisella tavalla.

Maaseudun kehittämistukiin liittyvät tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toimeenpanevat maaseudun kehittämistukia. Kehittämistukien osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tekevät tukien myöntöpäätökset ja maksupäätökset ja näihin liittyvät hallinnolliset tarkastukset. Myöntöpäätökset tehdään esittelystä ja ne ovat hallintoviranomaisen tehtävä. Maksupäätökset tehdään myös esittelystä ja ne ovat maksajaviranomaistehtävä. Investointitukiin liittyviin maksuhakemuksiin tulee Euroopan unioninlainsäädännön mukaisesti tehdä yksi hallinnollinen tarkastuskäynti paikan päällä investointikohteessa. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tekevät maatalouden rakennetukiin tukiin liittyvät paikan päällä tehtävät otantatarkastukset ja jälkitarkastukset sekä takaisinperinnät kaikkien maatalouden kehittämistukien osalta.

Porotalous, luontaiselinkeinot ja koltat

Porotaloutta harjoitetaan porotalouslain (848/1990) 2 §:ssä tarkoitetulla poronhoitoalueella¹², joka käsittää Lapin maakunnan sekä osia Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnista. Porotalouteen liittyvää hallintoa on Lapin, Kainuun sekä Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen osalta Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle on keskitetty porotaloudelle maksettavaan kansalliseen eläinkohtaiseen tukeen sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain mukaisista investoinneista paliskuntainvestointeihin liittyvät tehtävät¹³. Poronhoitoalueesta ja poronhoitoalueella myönnettävistä tuista ja niiden määrästä on selvitystä liitteessä 1.

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen on keskitetty myös kolttalain mukaiset tehtävät, kolttien asioiden hoitoon sekä kolttien asumiseen ja elinkeinojen kehittämiseen liittyvä rahoitus.

Muista maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävistä Lapin, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa hoidetaan poronhoitolain mukaiset arvioimislautakuntien puheenjohtajien ja varapuheenjohtajien valintaan liittyvät tehtävät. Riistavahinkolain mukaisista tehtävistä Lapin, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa hoidetaan kuntien tekemien päätösten oikaisuun liittyviä tehtäviä sekä osallistutaan kuntien viranomaisten kouluttamiseen. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa Paliskuntain yhdistyksen tulosohjauksesta sekä käsittelee luovutusrajoitusten alaisten tilojen luovutusluvut.

2.2.5 Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastoista säädetään aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009) ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastoista (906/2009). Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla aluehallintovirastot hoitavat tiettyjä viljelijätukiin liittyviä tehtäviä. Toimeenpanolain 9 §:n mukaan aluehallintovirasto suorittaa tiettyjä täydentävien ehtojen valvontaan liittyviä tehtäviä. Toimeenpanolain 25 §:n mukaan aluehallintovirasto valvoo elintarvikelain (23/2006), eläintautilain (441/2013), eläinten lääkitsemisestä annetun lain (387/2014), eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain (238/2010), rehulain (86/2008), kasvinsuojeluaineista annetun lain (1563/2011) ja eläinsuojelulain (247/1996) noudattamista siltä osin kuin on kyse muiden täydentävien ehtojen kuin täydentävien ehtojen ympäristöön liittyvien lakisääteisten hoitovaatimusten noudattamisen sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten noudattamisen valvonnasta.

Aluehallintovirastoille ei ole säädetty tehtäviä maaseudun kehittämistukien osalta.

2.2.6 Ahvenanmaan valtionvirasto

Ahvenanmaan valtionvirasto hoitaa Ahvenanmaan maakunnassa vastaavia tehtäviä viljelijätukien osalta kuin mitä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat Manner-Suomessa. Toimeenpanolain 10 §:n mukaan Ahvenanmaan valtionvirasto tekee Ahvenan-

12 Katso liite 1

13 Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennutuista annetun lain, joka ei ole vielä tullut voimaan, nojalla myönnettävät kaikki poronhoitoalueen investointi- ja aloitustukipäätökset keskitetään Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen.

maan maakunnassa päätöksen muun muassa kansallisten tukien lain nojalla myönnettävien puutarhatuotteiden varastoinnin tuen, kasvihuonetuotannon tuen ja mehiläistalouden tuen myöntämisestä sekä tiettyjen suorien tukien laissa tarkoitettujen tukioikeuksien myöntämisestä, luovuttamisesta ja lakkauttamisesta. Lisäksi Ahvenanmaan valtionvirasto suorittaa tukien ja tiettyjen täydentävien ehtojen valvontaa Ahvenanmaan maakunnassa.

Ahvenanmaan valtionvirastolla ei ole tehtäviä ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain nojalla myönnettävien tukien tai maaseudun kehittämistukien osalta, koska Ahvenanmaan maakunnalla on oma maaseudun kehittämissuunnitelmansa ja edellä mainittujen tukien myöntäminen kuuluu Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan.

2.2.7 Kunnat

Viljelijätukien toimeenpanoon liittyvät tehtävät kuuluvat pääosin kunnille edellä kohdassa 2.1.1 selostetun mukaisesti. Kuntien tehtäviin kuuluvat muun muassa viljelijätukihakemusten vastaanotto ja alustava tarkistus, hallinnolliset tarkistukset, tuki-, sitoumus- ja takaisinperintäpäätösten tekeminen ja tukihakemusmenettelyyn liittyvät neuvontatehtävät viljelijäkoulutukset mukaan lukien. Kuntien tehtävistä varsinaisia viranomaistehtäviä ovat tukipäätöksäsitelyyn liittyvät tehtävät, muita tehtäviä voi hoitaa tietyin edellytyksin myös esimerkiksi työsuhteinen kunnan työntekijä.

Viljelijätukien myöntämiseen ei sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan tuki on myönnettävä, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Tuen takaisinperinnässä kunnilla on sen sijaan jonkin verran harkintavaltaa.

Kunnat hoitavat lisäksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla hukkakauran torjunnasta annettuun lakiin (185/2002) liittyviä tehtäviä, riistavahinkolakiin (105/2009) liittyvien korvausten hallinnointi- ja tarkastustehtäviä ja satovahinkojen korvaamisesta annettuun lakiin (1214/2000) liittyviä arviointitehtäviä sekä muita kiinteästi maataloustukihallintoon liittyviä tehtäviä. Poronhoitoalueella riistavahinkolain nojalla korvattavien suurpetojen aiheuttamien porovahinkojen korvaustehtävät aiheuttavat merkittävästi työtä poronhoitoalueen kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille, koska näiden tehtäviin kuuluu muun muassa porovahingon toteaminen (maastotarkastus) ja arviointi sekä vahingon korvauskäsittely. Vuonna 2014 poronhoitoalueella löydettiin kaikkiaan 4 361 petojen tappamaa poroa.

Kunnista, kuntayhtymistä ja yhteistoiminta-alueiden organisoitumisesta riippuen ne voivat hoitaa myös maaseudun kehittämiseen liittyviä tehtäviä ja sekä täysin maataloustukihallinnon ulkopuolisia kunnan muita tehtäviä kuten yksityistieasioita. Maaseudun kehittämistukiin liittyvät tehtävät eivät ole kuntien lakisääteisiä tehtäviä.

Vaikka kunnille ei olekaan säädetty maaseudun kehittämiseen tai maaseudun kehittämistukiin liittyviä lakisääteisiä tehtäviä, niin kunnasta tai yhteistoiminta-alueesta riippuen kunnissa voidaan hoitaa myös mainittuihin seikkoihin liittyviä tehtäviä jopa huomattavassa määrin. Joissain kunnissa tai yhteistoiminta-alueella hoidetaan esimerkiksi tehtäviä, jotka liittyvät maaseutusektorin varautumiseen, maaseutuhankkeiden koordinoimiseen, maaseudun ja sen elinkeinojen kehittämishankkeiden rahoitukseen ja ohjaukseen, kylätoimintaan ja sen kehittämiseen. Lisäksi kunnissa voidaan antaa maaseudun rahoitusneuvontaa ja yritysten kehittämisneuvontaa. Kunnat osallistuvat myös Leader-rahoitukseen ja ne voivat myöntää maaseutuelinkeinoille kehittämisavustuksia kuten tukea tuotantorakennusten suunnittelukustannuksiin, sukupolvenvaihdoskonsultointiin tai maatilojen maksuvalmiuslaskelmiin. Edellä mainittuja tehtäviä hoidetaan kunnissa viranomaistehtävien ohella.

Kunnissa hoidetaan myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvaan maatalouden lomitustoimintaan liittyviä tehtäviä. Maatalouden tukihallinnon asiakkaat ovat osittain samoja kuin maatalouden lomituspalveluita tarjoavien paikallisyksiköiden asiakkaat. Lomitustoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Lakisääteinen vastuu lomituspalveluiden toimeenpanosta kuuluu Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle (Mela). Kunnat osallistuvat maatilayrittäjien lomituspalveluiden järjestämiseen Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen kanssa tehtyjen toimeksiantosopimusten kautta ja näiden toimeksiantosopimusten kautta paikallishallinto toimii koko maassa 45 yksikössä. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut maaliskuussa 2014 työryhmän (Maatalouden lomitujärjestelmien työryhmä) kehittämään lomitujärjestelmiä vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksia.

2.2.8 Maakuntien liitot

Maakuntien liitot ovat nousseet esiin VIRSU-hankkeen yhteydessä yhtenä vaihtoehtoisena hallinto-organisaationa maaseutuhallinnon tehtäville. Maakuntien liitot, joita on yhteensä 18 kappaletta, ovat alueensa lakisääteisiä kuntayhtymiä, joihin jokaisen kunnan tulee kuulua. Maakunnan liitto vastaa alueensa kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta aluekehittämisviranomaisena.

Maakuntien liitot saavat varsinaisen toiminnan rahoituksensa jäsenkunniltaan. Kokonaisrahoitus oli vuonna 2014 noin 50,6 miljoonaa euroa eli noin kymmenen euroa asukasta kohden. Lisäksi maakuntien liitoilla on resursseinaan erilaisista kotimaisista ja kansainvälisistä lähteistä saatua hankerahoitusta sekä ohjelmien hallinnointia varten myönnettyä teknistä tukea. Vuoden 2014 tietojen mukaan maakuntien liittojen budjettivaroin palkattu henkilöstömäärä oli 463 vakinaista ja 39 määräaikaista henkilöä. Lisäksi maakuntien liitoissa työskenteli 138 henkilöä muulla rahoituksella.

Ylintä päätäntävaltaa maakuntien liitoissa käyttää maakuntavaltuusto, jonka jäsenet valitaan alueen kuntien kunnanvaltuustojen jäsenistä siten, että maakuntavaltuuston kokoonpano vastaa koko maakunnan poliittisten ryhmien ääniosuuksia. Maakuntavaltuusto kokoontuu tyypillisesti vain kaksi kertaa vuodessa. Maakuntahallitus on maakuntavaltuuston valitsema elin, joka toimii liiton asiain valmistelu-, toimeenpano- ja hallintoelimenä. Maakuntahallituksen päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta huolehtii liiton toimisto maakuntajohtajan johdolla.

Maakuntien liittojen tehtävistä säädetään alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014) sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Lakisääteisten tehtävien ohella maakuntien liitot hoitavat kuntayhtymän perustamissopimuksissa määritellyjä tehtäviä. Tämän myötä maakunnan liitto on alueensa merkittävin edunvalvoja sekä kansallisella tasolla että Euroopan unionin tasolla.

Lakisääteisesti liitot vastaavat alueensa kehittämisen strategisesta kokonaisuudesta sekä maakuntakaavoituksesta. Maakuntien liitot ovat keskeisiä alueiden välisen kansainvälisen yhteistyön toimijoita. Maakuntien liitot vastaavat suurelta osin Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmista ja niiden täytäntöönpanosta. Maakunnan liitto koordinoi alueellaan maakunnan yhteistyöryhmän toimintaa, jonka tehtävät perustuvat alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoimisesta annettuun lakiin. Yhteistyöryhmän tärkein tehtävä on Euroopan unionin rakennerahastojen (EAKR ja ESR) täytäntöönpanoon liittyvä Euroopan unionin varojen ohjaus sekä rahoituslausuntojen antaminen eri hankkeista. Osalla yhteistyöryhmistä on maaseutujaosto, jonka tehtävänä on strategisen maaseudun kehittämisen linjaaminen ja yhteensovitus alueella.

2.2.9 Leader-toimintatapa

Leader-toimintatavalla tarkoitetaan paikallista maaseudun kehittämistä, jossa asukkaita kannustetaan kehittämään omaa elinympäristöään. Leader-toimintatapa on jo aikaisemmilla ohjelmakausilla vakiintunut toimintatapa, joka jatkuu myös ohjelmakaudella 2014–2020. Paikalliset toimintaryhmät, jäljempänä *Leader-ryhmät*, myöntävät yritystukia ja rahoittavat hankkeita omaan paikallisen kehittämisstrategiansa mukaisesti. Leader-ryhmien kautta maaseudun kehittämistukia voivat hakea esimerkiksi yhdistykset, yritykset ja säätiöt, mutta ryhmä voi myös itse olla tuenhakijana. Kantavana ajatuksena on hyödyntää paikallista osaamista ja asiantuntemusta maaseudun kehittämisessä.

Suomessa on 54 Leader-ryhmää. Leader-ryhmät ovat rekisteröityjä yhdistyksiä ja niiden tehtävänä on neuvoa tuenhakijoita ja auttaa ideoiden kehittämisessä hankkeiksi. Leader-ryhmillä tulee olla riittävästi taloudellista osaamista ja kykyä hoitaa hallinnollisia tehtäviä. Leader-ryhmän hallitus tai muu vastaava toimielin valitsee rahoitettavat hankkeet sekä antaa hankkeesta joko myönteisen tai kielteisen lausunnon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Hallituksen tai valinnan tekevän elimen tulee koostua tasapuolisesti kolmen eri tahon edustajista eli paikallisesta julkisesta hallinnosta, yhteisöistä ja maaseudun asukkaista. Rahoitettavien hankkeiden valintaa tehdessään hallituksen tai valinnan tekevän elimen tulee huomioida mahdolliset eturistiriidat ja dokumentoida esteellisyydet kokousasiakirjoihin.

Leader-ryhmät ottavat vastaan tiettyihin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin liittyvä tukihakemuksia ja arvioivat niiden tarkoituksenmukaisuuden oman paikallisen strategiansa ja asettamiensa valintakriteerien perusteella. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee hankkeiden laillisuustarkistuksen ja viranomaispäätöksen. Niissä hankkeissa, joissa Leader-ryhmä on itse tuenhakijana, myöntöpäätöksen käsittelee kokonaisuudessaan alueen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös voi poiketa Leader-ryhmän esityksestä vain, jos Leader-ryhmän esitys ei ole säädösten mukainen. Leader-ryhmien kiintiöstä rahoitettujen hankkeiden maksuhakemukset tulevat vireille suoraan Hyrrä-tietojärjestelmässä, mutta ryhmien tehtävänä on neuvoa maksuhakemuksen valmistelussa ennen vireilletuloa.

Leader-toimintatapaa rahoitetaan maaseudun kehittämisohjelmasta. Euroopan unionin lainsäädännön mukaan perusteella ohjelman rahoituksesta Leader-toimintatavan rahoituksen on oltava vähintään viisi prosenttia. Rahoitettavien toimenpiteiden tulee olla maaseudun kehittämisohjelman mukaisia. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa paikallisten maaseudun kehittämisstrategioiden laadinnan ohjauksesta sekä Leader-ryhmien hyväksymisestä. Maa- ja metsätalousministeriö määrittää hyväksynnän yhteydessä suuntaa-antavat rahoituskehukset koko ohjelmakaudeksi Leader-ryhmittäin Leader-ryhmien alueiden kuntien on sitouduttava rahoittamaan 20 prosenttia Leader-ryhmän saamasta julkisesta rahoituksesta. Yksityisen rahoituksen tavoite on 35 prosenttia kokonaisrahoituksesta.

2.3 Tehtävien eriyttämistä koskevat vaatimukset

Euroopan unionin lainsäädännön mukaan tehtävät on eriytettävä riittävällä tavalla. Tehtävien eriyttämisellä tarkoitetaan sitä, että yksi henkilö voi hoitaa vain yhtä kyseistä tukihakemusta koskevaa tehtävää. Tällä varmistetaan se, että niin sanottuja vaarallisia työyhdistelmiä ei pääse syntymään.

Taulukko 1 Tehtävien eriyttäminen; viljelijätuet

	Maaseutuvirasto	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset	Kunnat
			Hakemuksen tallentaja (ei tarvita sähköisellä hakemuksella) Tallennuksen tarkastaja
Sitomuspäätösten tekijä. Sisältää myös mahdolliset muutos- ja purkupäätökset.	Maaseutuelinkeino-osasto: Tukien myöntämiseen liittyvät tehtävät (hallintoviranomaistehtävät)	Sopimushakemusten tallentaja ja tallennuksen tarkastaja. Ympäristösopimuspäätöksiä ja jatkossa luomusitoumuksia esittelevät ja ratkaisevat viranhaltijat. Sisältää myös mahdolliset muutos- ja purkupäätökset.	Sitomuspäätösten tekijä. Sisältää myös mahdolliset muutos- ja purkupäätökset.
Valvonta-tehtävät	Valvontaosasto, tukien valvonnan koordinointiin liittyvät tehtävät (pl. hallinnollinen valvonta)	Valvontahenkilöstö, tyypillisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen M&E - yksikössä on valvonnasta vastaava ryhmä.	
Tukien maksamiseen liittyvät tehtävät (maksajaviranomaistehtävät)	Varainhoito-osasto: tukien maksatusyksikkö: tukien maksamiseen liittyvät tehtävät	Vuosittaisen maksuhakemuksen tallentaja ja tallennuksen tarkastaja. Tukien vuosittaisen maksupäätösten esittelijät ja ratkaisijat.	Vuosittaisten tukipäätösten tekijä.
Jatkotoimenpiteet	Jatkotoimenpideyksikkö: jatkotoimenpiteisiin (mm. takaisinperinnät) liittyvät tehtävät	Takaisinperintäpäätösten esittelijät ja ratkaisijat.	Takaisinperintäpäätöksen tekijä.
Kirjanpito	tukien kirjanpitoyksikkö: tukijärjestelmien kirjanpito		

Taulukko 2 Tehtävien eriyttäminen; maaseudun kehittämistuet

	Maaseutuvirasto	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset
Tukien myöntämiseen liittyvät tehtävät (hallintoviranomaistehtävät)	Maaseutuelinkeino-osasto: tukien myöntämiseen liittyvät hallintoviranomaistehtävät	Hanke-, yritys- ja rakennetukien myöntöpäätösten esittely ja ratkaisu.
Valvonta-tehtävät	Valvontaosasto: hanketarkastusyksikkö: hanke- ja yritystukien otantatarkastusten suorittaminen metsä- ja rakennetukien valvontayksikkö: rakennetukien otanta- ja jälkitarkastusten koordinointi	Valvontahenkilöstö, tyypillisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ME- yksikössä on valvonnasta vastaava ryhmä.
Tukien maksamiseen liittyvät tehtävät (maksajaviranomaistehtävät)	Varainhoito-osasto: tukien maksatusyksikkö: tukien maksamiseen liittyvät tehtävät	Maksupäätöksen esittelijä ja ratkaisija.
Jatkotoimenpiteet	Jatkotoimenpideyksikkö: jatkotoimenpiteisiin (mm. takaisinperinnät) liittyvät tehtävät	Takaisinperintäpäätöksen esittelijä ja ratkaisija.
Kirjanpito	tukien kirjanpitoyksikkö: tukijärjestelmien kirjanpito	

Tehtävien eriyttämistä säädetään pääasiassa Euroopan unionin lainsäädännössä edellä kohdassa 2.1.3 sanotun mukaisesti. Eri tukijärjestelmien osalta tehtävien eriyttämisestä säädetään erityisesti delegoidun maksajavirastoasetuksen liitteessä I sekä maaseudun kehittämishojelman tukien hallintoviranomaistehtävien osalta lisäksi maa-

seutuasetuksen 65 artiklan 3 ja 4 kohdassa. Myös maaseudun kehittämisohjelman ohjelma-asiakirjassa on myös kuvattu ohjelmaan sisältyviä tukia koskevat eriyttämis-käytännöt ja viranomaisten tehtävät.

Eriyttämistä edellyttävät tehtävät ja eriyttämisen nykyinen toteutustapa viljelijätukien osalta on esitetty taulukossa 1 ja maaseudun kehittämistukien osalta taulukossa 2.

Viljelijätukihallinnon tehtävien eriyttämisen osalta tulee ottaa huomioon, että kunnissa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa tehtävien eriyttäminen on tila- tai sopi-muskohtaista. Siten yksi henkilö voi tehdä useampaa tehtävää, mutta hän voi osallis-tua yhden tilan tukihakemuksen käsittelyyn vain yhdessä roolissa. Maaseutuvirastossa tehtävien eriyttäminen on varmistettu osastojaon ja tarvittaessa yksikköjaon avulla.

2.4 Tehtävien ajoittuminen

Viljelijätuet

Kunnissa hoidettavat tehtävät ovat osin kausiluonteisia ja niiden suurin resurssitarve ajoittuu vuosittain helmikuun alusta elokuun loppuun. Päätukihakemusten jättöaika on vuosittain 30 päivään huhtikuuta mennessä (tosin vuonna 2015 päätukihakemuksen viimeinen jättöpäivä oli poikkeuksellisesti 12 päivänä toukokuuta 2015), mistä seuraa työn painottuminen kevääseen ja kesään. Ennen päätukihauun päättymistä viljelijät jättävät tukihakemuksia ja kunnissa annetaan muun muassa tukihakemusmenette-lyyn liittyvää neuvontaa. Tämän jälkeen paperiset hakemukset tallennetaan tietojär-jestelmiin ja kaikille hakemuksille tehdään hallinnolliset valvonnat. Kiireisin työaika kestää nykyään elokuun loppupuolelle, mutta jatkossa se tulee jatkumaan pidempään syksyyn¹⁴, koska uuteen ympäristökorvausjärjestelmään sisältyy ilmoituksia, jotka on toimitettava kuntaan vuosittain 30 päivään syyskuuta mennessä. Lisäksi kesäaikaan ajoittuvat myös hukkakauralain mukaiset valvontatehtävät. Kunnilla on ympäri vuoden lohkokorjauksiin ja lohkojen siirtoihin, tukioikeuksien siirtoon sekä neuvontaan ja kou-luttamiseen liittyviä tehtäviä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten suorittamien valvontojen osalta suurin työ-huippu alkaa vuosittain 16 päivänä kesäkuuta, jolloin kokotilavalvonnat aloitetaan. Kii-reisin työaika jatkuu joulukuun puoleen väliin asti. Talvikaudella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tekevät muun muassa ympäristösopimuksia, tukioikeuksien hal-linnointia. ympäristökorvauksen ehtoihin liittyvää valvontaa ja osan eläinvalvonnoista sekä ympäristökorvaukseen liittyviä valvontoja kuten lannoitus- ja kasvipeitteisyysval-vontoja. Lisäksi merkittävä tekijä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten resurs-sikäytön kannalta on peltolohkorekisterin ristiintarkastukset, jotka ajoittuvat vuosittain syksyyn ja kevääseen. Keväällä peltolohkorekisterin ristiintarkastukset on pyritty suo-rittamaan ennen kokotilavalvontojen aloittamista.

Maaseudun kehittämistuet

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maaseudun kehittämistukien osalta tehtä-vät ajoittuvat tasaisemmin ympäri vuotta. Tuki- ja maksuhakemuksia voi jättää ympäri vuoden ja niitä käsitellään jatkuvasti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa

¹⁴ Ohjelmakauden 2014–2020 ympäristökorvausjärjestelmässä viljelijän tulee ilmoittaa kuntaan syksyllä kasvipeitteisyyteen ja lannan levitykseen liittyvien toimenpidelohkot. Tämä on uusi vaatimus verrattuna ohjelmakauteen 2007–2013.

ja Leader-ryhmissä. Ohjelmakaudella 2014–2020 elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset tekevät päätökset maaseudun kehittämistukien myöntämisestä komission ohjeistuksen mukaisesti hakujaksoittain ja valintakriteereihin perustuen. Leader-ryhmien tarkoituksenmukaisuusharkinta rahoitettavista toimista perustuu myös valintakriteereiden käyttöön, mutta niiden ei tarvitse jaksottaa päätöksentekoa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tapaan.

2.5 Asiakasrajapinnat ja paikallinen sekä alueellinen läsnäolo

Viljelijätuet

Pääasiallinen hallinnon asiakasrajapinta suhteessa viljelijöihin on kunta. Toissijaisesti viljelijät asioivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa esimerkiksi keväisin viljelijätukien neuvontaan liittyvissä asioissa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten myöntämiin tukiin sekä valvontaan liittyvissä asioissa. Viljelijät jättävät paperilla tehdyt tukihakemukset kuntaan tai hakevat tukia sähköisessä järjestelmässä. Kunnan viranhaltijat ja toimihenkilöt tarjoavat tukihakemusmenettelyyn liittyvää neuvontaa. Hallinnon järjestämislaissa tarkoitettuja yhteistoiminta-alueita on muodostettu 61, joista suurin osa toimii hajautetulla toimintamallilla. Tämä tarkoittaa sitä, että maaseutuelinkeinoviranomaisen palveluita tarjotaan yhteistoiminta-alueella useassa eri toimipisteessä. Koko maan tasolla on vuonna 2013 tehdyn kyselyn mukaan yhteensä 240 kuntien maataloushallinnon toimipistettä.

Viljelijätukien osalta toissijaisena asiakasrajapintana on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset omien tehtäviensä ja muun muassa neuvonnan osalta. Tämä tarkoittaa lähinnä viljelijätukien valvontaan liittyviä tehtäviä, luonnonmukaisen tuotannon sitoumuksiin liittyviä tehtäviä ja ympäristökorvausjärjestelmän mukaisiin ympäristösopimuksiin liittyviä tehtäviä¹⁵.

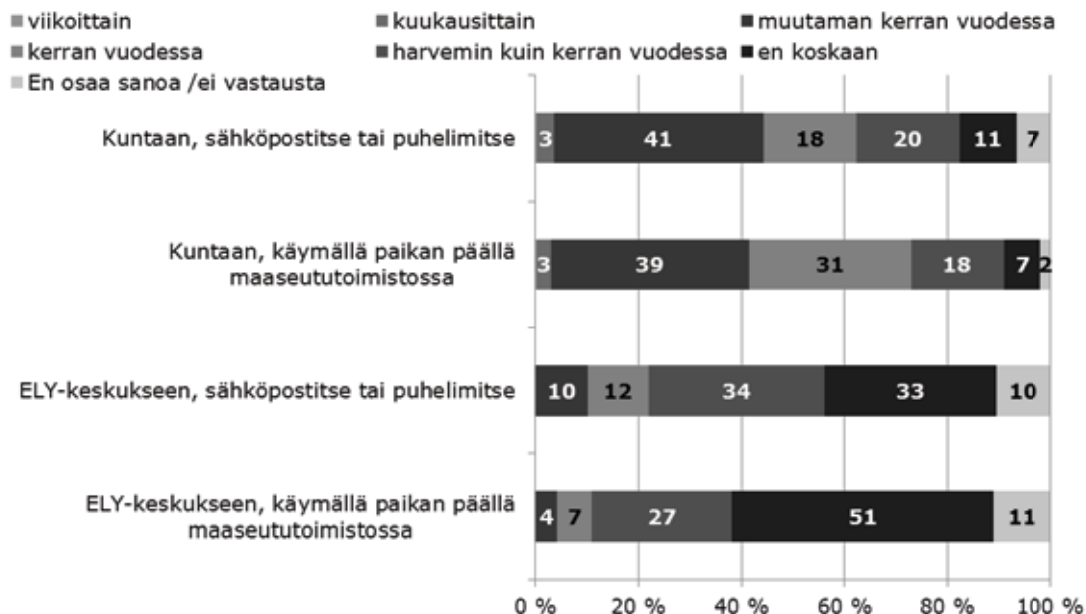
Maaseutuviraston viljelijöille joka toinen vuosi tehtävä valvonnan asiakastytyväisyyskysely toteutettiin viimeksi vuonna 2014. Tulokset saatiin helmikuussa 2015. Saatujen tulosten mukaan 42 prosenttia viljelijöistä käy paikan päällä kunnan maataloustoimistossa muutaman kerran vuodessa tai useammin, mutta alueelliset erot ovat huomattavat. Uudellamaalla ainoastaan 23 prosenttia kertoi käyvänsä kunnassa paikan päällä muutaman kerran vuodessa tai useammin, kun taas Pohjanmaalla vastaava luku on 59 prosenttia. Vaikutusta on myös tilan tuotantosuunnalla. Kasvinviljelytilojen viljelijät asioivat kunnassa harvemmin kuin ne viljelijät, joiden tilan tuotantosuuntana on kotieläintalous.

Sähköisesti tukia vuonna 2014 hakeneista viljelijöistä 42 prosenttia kertoi asioivansa kunnan maataloustoimistossa muutaman kerran vuodessa tai useammin. Vastaava luku paperilla tukihakemuksen jättäneiden viljelijöiden osalta oli 40 prosenttia. Paperilla tukia hakeneista 43 prosenttia kertoi asioivansa kunnassa kerran vuodessa, kun vastaava luku sähköisesti tukia hakeneiden osalta oli 25 prosenttia.

Asiointikäyttäytymiseen vaikuttaa myös tilakoko eli mitä suurempi tilakoko (hehtaareina) on, sitä useammin viljelijä kertoo asioivansa kunnassa. Vastaavasti myös ikä vaikuttaa asiointiaktiivisuuteen. Lähes puolet alle 30-vuotiaista viljelijöistä kertoo asioivansa kunnassa muutaman kerran vuodessa tai useammin, kun taas 50–65-vuotiailla viljelijöillä vastaava luku on 36 prosenttia.

¹⁵ Ohjelmakaudella 2014-2020 ympäristösopimukset, luonnonmukaisen tuotannon sitoumukset, alkuperäisrotujen kasvattamista koskevat sopimukset ja alkuperäiskasvien säilyttämistä koskeva geenipankkitoimenpide.

Kuinka usein olette yhteydessä tukihausta ja - ehdoista seuraaviin tahoihin?



Kuvio 1 Viljelijöiden asiointi kunnissa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa vuonna 2014

Käyntiasiointimääriä ei ole systemaattisesti seurattu kunnissa. Maaseutuvirasto on pyrkinyt arvioimaan käyntiasiointimäärien kehitystä aikaisempien vuosien valvonnan asiakastytyväisyyskyselyjen perusteella, mikä lisäksi jotkut kunnat, kuntayhtymät tai yhteistoiminta-alueet ovat toteuttaneet omaehtoista asiakasmäärien seuranta. Maaseutuviraston arvion mukaan käyntiasiointimäärä olisi vuonna 2014 kokonaisuudessaan ollut 170 000–180 000 asiakaskäyntiä, kun mukaan otetaan myös tukioikeussiirtoihin liittyvät vuoden 2014 loppuun painottuneet asiakaskäynnit. Maaseutuhallinnon osalta tehdyn Maaseutuviraston arvion mukaan yhdessä kuntien ja yhteistoiminta-alueen toimipisteissä kävisi vuosittain keskimäärin 700–800 asiakasta vuodessa. Tämä vastaa hyvin joidenkin yhteistoiminta-alueiden omaehtoisesta seurannasta saatuja lukuja.

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on mietinnössään MmVM 2/2010 vp, joka koski hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa, maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain muuttamisesta ja hukkakauran torjunnasta annetun lain 22 §:n muuttamisesta (HE 232/2009 vp), korostanut kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten palveluiden saatavuuden tärkeyttä viljelijöille. Valiokunta on lausunnossaan todennut muun muassa seuraavaa: ”Valiokunta toteaa, että viljelijätukihallinnon palveluille on tyypillistä tiukka määrämuotoisuus. Hakemuslomakkeet tulee palauttaa määräajassa ja täydellisinä uhalla, että taloudellinen etuus menetetään. Valiokunta painottaakin sitä, että pelkkää lomakkeiden saatavilla pitoa sekä yleistä puhelinneuvontaa ei voida pitää riittävänä lähipalveluna, vaan maaseutusihteerin palveluiden saatavuus tulee pyrkiä järjestämään kuntatasolla. Tähän voi liittyä kiertävä, paikallisen tason asiointipalveluiden tarjoaminen muutamana päivänä viikossa.”. Lisäksi eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta totesi mainituksaan sähköiseen tukihakuun liittyen seuraavaa: ”Valiokunta korostaa kuitenkin sitä, että asiakkaan näkökulmasta sähköinen tukihaku ei ainakaan lyhyellä aikavälillä poista tarvetta perinteiseen viranomaisessa tapahtuvaan asiointiin. Myös tulevana vuosina viljelijätukihallinnossa on edelleen taattava alueellisesti kattavat ja lähestyttävät palvelut myös niille asiakkaille, joilla ei ole mahdollisuutta siirtyä hyödyntämään sähköisiä palveluita.”

Euroopan unionin lainsäädännössä ei edellytetä paikallista tai alueellista läsnäoloa tukien myöntämiseen liittyvissä tehtävissä. Sen sijaan viljelijätukiin liittyvistä maataloustukihallinnon tehtävistä tiloilla paikan päällä tehtävät valvonnat, joita tehdään esimerkiksi pelkästään kokotilavalvontoina vuosittain yli 3 000 tilalle, edellyttävät käyntiä valvottavalla tilalla.

Maaseudun kehittämistuet

Maaseudun kehittämistukien hakijat asioivat joko paikallisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa tai Leader-ryhmien kautta. Tuen hakijat jättävät tuki- ja maksuhakemukset joko elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen tai Leader-ryhmälle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja Leader-ryhmä tarjoavat tukihakemusmenettelyyn liittyvää neuvontaa. Pääasiallinen asiakasrajapinta maaseudun kehittämistukien hakijoilla on siten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai Leader-ryhmä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja Leader-ryhmät panevat toimeen alueellisia maaseudun kehittämissuunnitelmia ja paikallisia maaseudun kehittämisstrategioita, jotka on laadittu ottaen huomioon kunkin alueen maaseudun erityispiirteet. Maaseudun kehittämisen osalta alueellinen osaaminen ja paikallistuntemus ovat tärkeitä, kun arvioidaan hankkeiden soveltuvuutta maaseutuohjelman näkökulmasta. Alueellista läsnäoloa vaaditaan maatalouden rakennetuissa, joissa maksuhakemuksen hallinnollisten tarkastusten yhteydessä tulee Euroopan unionin lainsäädännön mukaan tehdä vähintään yksi käynti paikanpäällä investointikohteessa. Lisäksi alueellista läsnäoloa vaaditaan maaseudun kehittämistukien otantatarkastuksissa, joita tehdään viidestä prosentista hankkeista. Maaseutuviraston hanketarkastusyksikkö, jolla on toimintaa usealla paikkakunnalla, suorittaa tarkastukset hanke- ja yritystukien osalta. Rakennetukien viiden prosentin otantatarkastuksista ja yhden prosentin jälkitarkastuksista vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

3 Toimintaympäristön muutokset

Maataloushallinnon toimintaympäristöön tulee vaikuttamaan vuoteen 2020 mennessä useat muutokset, jotka johtuvat paitsi valtionhallinnon tehostamistarpeista, myös hallinnon sähköistymisestä ja esimerkiksi maatilojen määrän muutoksista.

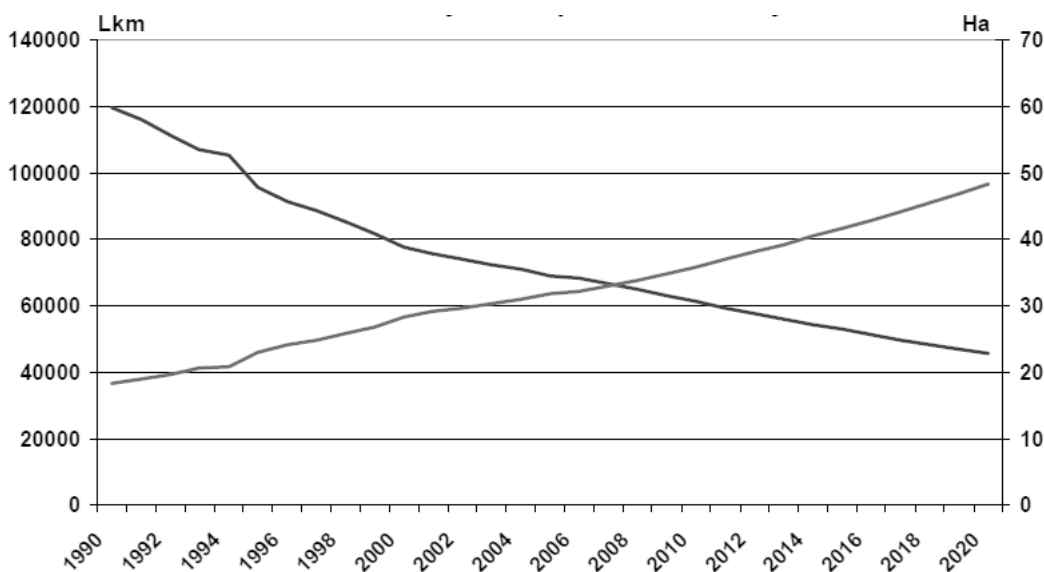
Tukijärjestelmäkokonaisuus on erittäin monimutkainen kokonaisuus, mitä kuvastaa muun muassa se, että maataloustukien hallinto- ja valvontakustannukset ovat merkittävä kustannuserä Euroopan unionin jäsenvaltiolle. Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanon hallinnollinen taakka on viimeisen maatalousuudistuksen myötä edelleen kasvanut. Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksessa pyrittiin lisäämään tukijärjestelmien vaikuttavuutta muun muassa ympäristön kannalta (viherryttäminen), nuorten viljelijöiden hyväksi ja maaseudun kehittämisen edistämiseksi. Tukien entistä tarkempi kohdentaminen on kuitenkin johtanut siihen, että tukijärjestelmät ovat monimutkaistuneet, tukijärjestelmistä hallinnolle ja viljelijöille aiheutuva hallinnollinen taakka on lisääntynyt ja asiakaspalvelun ja neuvonnan tarve on kasvanut. Myös tukijärjestelmän ylläpidon hallinnolliset kustannukset ovat kasvaneet muun muassa lisääntyneistä tarkastusvelvoitteista johtuen. Kehitys Euroopan unionissa on siten ollut vääränsuuntaista ottaen huomioon tarpeen tehostaa hallintoa ja karsia byrokratiaa ja kustannuksia.

Tilatasolla tuet muodostavat merkittävän osan tulonmuodostuksesta ja yleisen taloudellisen tilanteen kiristyminen on vaikuttanut myös tilojen toimintaedellytyksiin. Myös valvontaa koskeva sääntely mukaan lukien komission työasiakirjat on entistä yksi-

tyiskohtaisempaa ja valvontaa edellytetään enenevässä määrin. Sanottu on johtanut kansallisesti kustannettavan jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä viljelijöiden hallinnollisen taakan kasvuun. Viljelijöille aiheutuu hallinnollista taakkaa erityisesti silloin, kun samaa asiaa valvotaan useammin kuin kerran tai samaa tietoa kysytään useissa eri yhteyksissä. Tehtyjen selvitysten mukaan tukihakuun liittyvä byrokratia vaikuttaa myös viljelijöiden jaksamiseen ja yrittäjämotivaatioon. Viljelijät pelkäävät tekevänsä vahingossa sellaisia virheitä, jotka aiheuttavat suuria tukileikkauksia jopa ainoastaan inhimillisestä erehdyksestä johtuen. Koska elinkeinon tukiriippuvuus on suuri, virheiden pelko aiheuttaa viljelijöille ylimääräistä painetta ja siten myös tarvetta henkilökohtaiseen asiakaspalveluun ja neuvontaan.

3.1 Maatilojen määrän kehitys

Maatilojen määrä Suomessa on vähentynyt vuosittain kahdesta kolmeen prosenttiin koko Euroopan unionin jäsenyyden ajan (kuva 2). Vastaava kehitys tulee oletettavasti jatkumaan myös tulevan ohjelmakauden 2014–2020 ajan. Pellervon taloustutkimuksen ja MTT taloustutkimuksen yhteisessä selvityksessä¹⁶ arvioitiin, että maatilojen määrä vähenee 45 000 tilaan vuoteen 2020 mennessä. Vuonna 2015 päätukihauussa tukia hakeneiden tilojen määrä oli noin 52 500, joista noin 45 000 haki tukia sähköisesti. Voimakkainta maatilojen väheneminen on kotieläintaloudessa.



Kuvio 2 Tilamäärän ja keskipeltoalan kehitys (PTT työpapereita 125, 2010)

Tilojen määrän vähentyessä tilojen keskikoko (peltohehtaareina) kasvaa. PTT:n arvion mukaan keskipinta-ala tulee vuonna 2020 olemaan lähes 50 hehtaaria, kun sen nykyisin on noin 40 hehtaaria. Rakennemuutos on ollut voimakkainta lypsykarjatiloiilla, muilla nautakarjatiloiilla, sikatiloilla ja siipikarjatiloiilla, joilla tilamäärä on vähentynyt vuosina 1995–2008 tuotantosunnasta riippuen 57–66 prosenttia. Tilamäärän vähentyessä karjakoko tiloilla on kasvanut. Ennusteen mukaan vuonna 2020 Suomessa olisi noin 5 000 maitotilaa (vuonna 1995 lukumäärä oli 32 500) ja noin 1 750 muuta nautakarjatilaa (9 400 kappaletta vuonna 1995). Sikatiloja ennustetaan olevan noin

¹⁶ Maatalouden rakennekehitys ja investointitarve vuoteen 2020. PTT työpapereita 125.

900 kappaletta ja siipikarjatiloja 260 kappaletta. PTT:n selvityksessä kuitenkin todetaan, että varsinkin pitkälle kehittynyt kotieläin- ja puutarhatuotanto tulee keskittymään maantieteellisesti yhä enemmän jo nykyisellään vahvoille tuotantoalueille. Tällä lienee vaikutusta myös tukihallinnon järjestämiselle.

Maatilojen määrän kehitys vaikuttaa suoraan viljelijätukihallinnon järjestämiseen, mutta sillä ei ole samanlaista vaikutusta hanke- ja yritystukien osalta, koska näissä tukimuodoissa tuen hakijana on tyypillisesti jokin muu taho kuin maatila. Rakennetukien osalta maatilojen määrän kehityksellä ja erityisesti karjakokojen kasvulla on vaikutusta, sillä kasvavat karjat vaativat suurempia tuotantorakennuksia ja siten investointeja.

3.2 Maaseudun kehittämistukien hakemusmäärien kehitys ja maaseudun yritystuen kohderyhmissä tapahtuvat muutokset ja toimintaympäristö

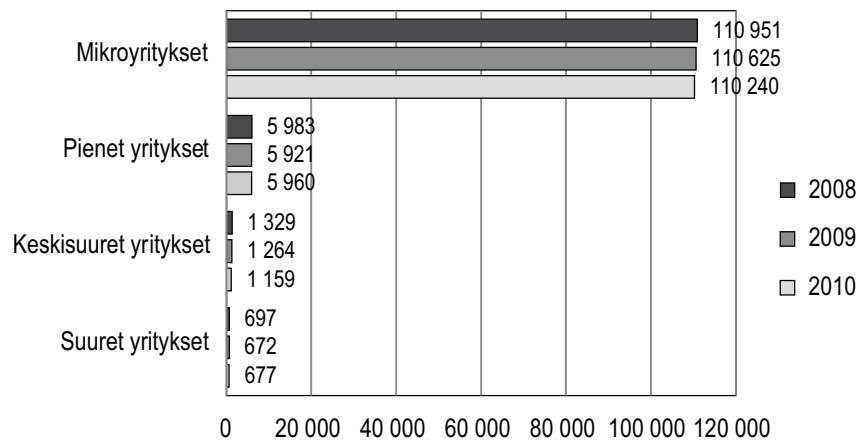
Euroopan unionin rakennerahastojen Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston uusi ohjelmakausi alkoi samaan aikaan kuin maaseuturahaston uusi ohjelmakausi. Rakennerahastojen yhteisen ohjelma-asiakirjan¹⁷ mukaan rakennerahastojen rahoitusosuus tulee kokonaisuudessaan vähenemään 27 prosenttia verrattuna edelliseen ohjelmakauteen. Erityisesti Euroopan aluekehitysrahaston rahoitusosuutta on kohdistettu edellistä ohjelmakautta enemmän Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asutuille alueille, joka siten vähentää Etelä- ja Länsi-Suomen rahoitusosuutta. Tämä saattaa lisätä maaseuturahaston tukihakemusmääriä Etelä- ja Länsi-Suomessa, jos hanketoimijat pyrkivät kompensoimaan vähentyneitä Euroopan aluekehitysrahaston rahoitusta hakemalla rahoitusta maaseutuohjelman kautta.

Taulukko 3 Tukipäätösten määrä

Vuosi	Hanketuet	Yritystuet	Rakennetuet	Yhteensä
2010	1 891	2 849	2 774	7 514
2011	2 053	2 791	2 437	7 281
2012	2 008	2 733	2 366	7 107
2013	1 973	2 678	2 834	7 485
2014	769	994	3 108	4 871
Yhteensä	8 694	12 045	13 519	34 258

Maaseudun yritystuen kohderyhmänä ovat mikro- ja pienyritykset. Maaseudun yritystukea voidaan kohdentaa ainoastaan maaseutualueilla toimiville yrityksille Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuen. Rahoituksen saamiseksi ei tarvitse kuitenkaan harjoittaa maataloutta yritystoiminnan lisäksi vaan tärkeintä on, että yritystoiminta lisää maaseudun elinvoimaa ja tuo maaseudulle uusia toimeentulomahdollisuuksia. Maaseutualueilla toimii yli 40 prosenttia Suomen kaikista yrityksistä maatilojen lisäksi. Pk-yritysten merkitys työllistäjinä on kasvanut merkittäväksi. Vuonna 2010 yrityksistä noin 93 prosenttia oli alle kymmenen henkilöä työllistäviä mikroyrityksiä. Maaseutualueilla 10–49 henkilöä työllistävien pienyritysten osuus oli noin viisi prosenttia. Keskisuurten 50–249 henkilöä työllistävien yritysten ja sitä suurempien yritysten osuudet maaseutualueiden yrityksistä olivat yhteensä noin kaksi prosenttia.

¹⁷ "Kestävää kasvua ja työtä 2014-2020", Suomen rakennerahasto-ohjelma



Kuvio 3 Maaseutualueiden kaikki yritykset

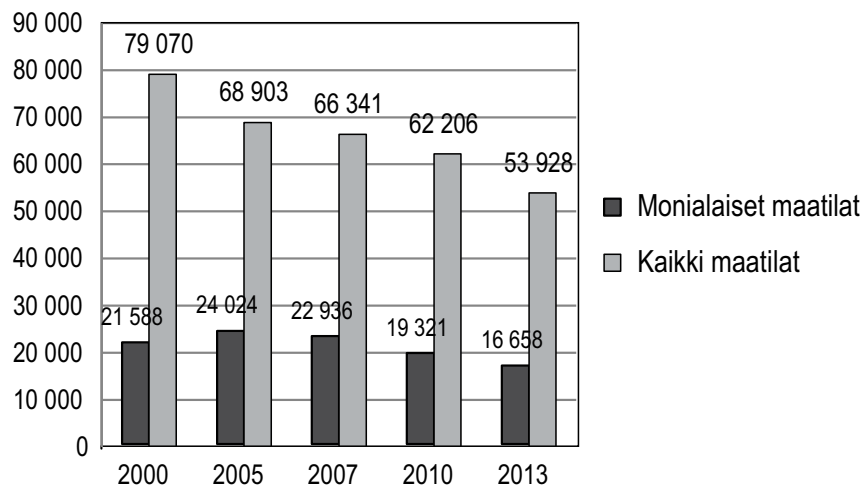
Maaseutualuilla yritystoiminta on monipuolista ja siellä toimivilla yrityksillä on merkittävä rooli biotaloudessa, kuten uusiutuvaan energiaan liittyvässä yritystoiminnassa, ja elintarvikealalla. Lisäksi esimerkiksi matkailulla ja valmistavalla pienteollisuudella on maaseutualueilla merkittävää yritystoimintaa.



Kuvio 4 Pienten ja keski-suurten yritysten henkilöstön osuus 1993–2012

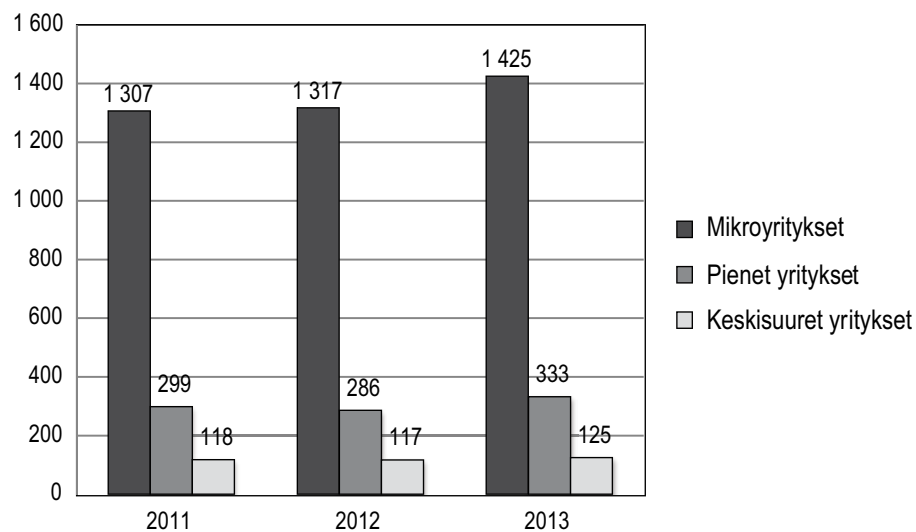
Lähde: Tilastokeskus/ Yritysrekisterin vuositilasto

Kohderyhmänä ovat myös maatalousyrietykset siltä osin kuin ne monipuolistavat toimintaansa maatalouden ulkopuolista yritystoimintaa. Monialaisten maatalojen määrä on pysynyt melko samana suhteessa olemassa olevien perinteistä maataloutta harjoittavien maatalojen määrään. Vuonna 2013 Manner-Suomessa oli monialaisia maatalous- ja puutarhayrityksiä lähes 17 000 kappaletta. Muun yritystoiminnan parissa työskentelee lähes 30 000 henkilöä. Monialaisilla maataloilla muun yritystoiminnan töihin kului noin 11 000 henkilötyövuotta.



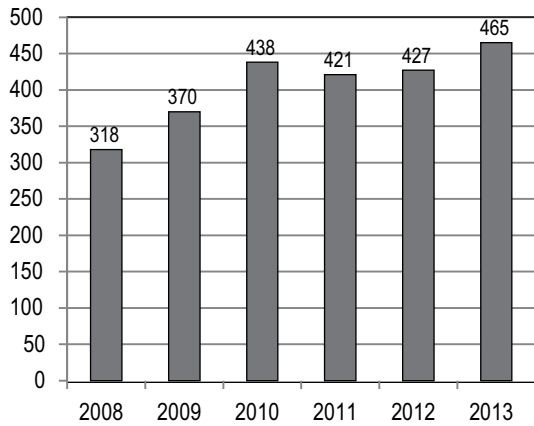
Kuvio 5 Monialaiset maatilat ja maatilat Manner-Suomessa

Maaseudun yritystuen keskeisenä kohderyhmänä ovat pk-yrityskokoluokkaan lukeutuvat maataloustuotteita ja elintarvikkeita jalostavat yritykset. Maataloustuotteiden jalostusta harjoittavien yritysten investointeja tuetaan Manner-Suomessa ainoastaan maaseuturahastosta osana maaseudun kehittämissuunnitelmaa. Valtaosa elintarvikealan yrityksistä on mikroyrityksiä.



Kuvio 6 Elintarvikealan pk-yritykset Manner-Suomessa

Maaseudun yritystuen erityisenä kohderyhmänä on elintarvikealan luonnonmukaisen tuotannon toimijat, joiden lukumäärä on kasvanut. Maaseudun kehittämissuunnitelman avulla tuetaan osaltaan hallituksen luomu- ja lähiruokaohjelmien tavoitteiden toteutumista.



Kuvio 7 Elintarvikealan luomutoimijat Manner-Suomessa

3.3 Asiointipalveluiden ja hallinnon sähköistyminen

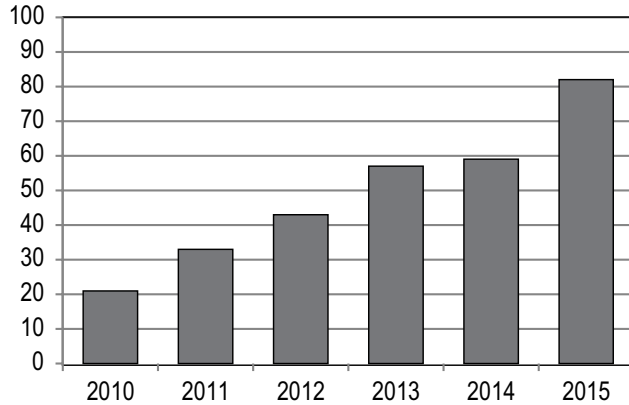
Viljelijätuet

Viljelijätukihallinto on sähköistynyt nopeaan tahtiin kuntien tehtävien osalta. Sähköistymisen myötä kuntien tehtävät ovat vähentyneet hakemusten tallennusten, tukipäästöpostitusten, ja asiakirjojen arkistoinnin osalta. Sähköisten hakemusten osuus prosentteina kaikista hakemuksista vuosina 2010–2015 on esitetty kuvassa 3. Vuoden 2015 prosenttiosuus on arvio, joka tarkentuu alkukesän 2015 aikana, kun kaikki paperiset tukihakemukset on tallennettu tietojärjestelmään. Sähköisten hakemusten osuus vuonna 2015 tulee joka tapauksessa olemaan yli 80 prosenttia kaikista tukihakemuksista. Uuden ohjelmakauden tukijärjestelmät tulevat korostamaan sähköisen asioinnin merkitystä useine eri tukijärjestelmiin liittyvine ehtoineen, joita tuen hakijan on hyvin haastavaa laskea käsin paperilla. Lisäksi vuonna 2015 toteutettava niin sanottu geospaatialinen tukihakemus, joka edellyttää kasvulohkojen piirtämistä kartoille, on huomattavasti yksinkertaisempi hallinnon ja viljelijän kannalta toteuttaa sähköisesti kuin paperilla. Sähköisten prosessien kehittäminen merkitsee sitä, että Maaseutuviraston sähköiseen prosessiin tarvittavien toimintamenojen määrä kasvaa samalla kun muiden prosessiin osallistuvien tahojen menot alenevat.

Kuntien näkökulmasta katsottuna tukihakemusten sähköinen arkistointi on ainakin sähköisen arkistoinnin käyttöönottamisen alkuvaiheessa lisännyt kuntien tehtäviä paperisten hakemusten skannauksen osalta, koska kaikki paperilla tulevat tukihakemukset liitteineen on tullut skannata sähköiseen arkistoon vuodesta 2014 alkaen. Toisaalta sähköisten viljelijätukihakemusten prosentuaalinen osuus tukihakemuksista on lisääntynyt vuosi vuodelta, mikä vähentää huomattavasti kuntien työtä sähköiseen arkistointiin liittyvien tehtävien osalta. Sähköisen asioinnin lisääntyminen vaikuttaa kokonaisuutena tarkastellen työn sisältöön ja töiden ajoittumiseen sekä muuttaa hallinnollisia prosesseja.

Euroopan unionin maatalouspolitiikan uudistamisen yhteydessä tuli voimaan useita uusia vaatimuksia kuten aktiiviviljelijävaatimus, tukikelpoisuusehdot sekä julkaisupäivät Euroopan unionin rahoittamille tuille. Käyttöön otettiin myös uusi tukijärjestelmiä kuten viherryttämistuki, nuoren viljelijän tuki ja vapaaehtoiset tuotantosidonnaiset tuet, joista viimeksi mainittu on erittäin laaja Suomessa. Edellä mainittu on merkinnyt paljon muutoksia sekä tukijärjestelmien toimeenpanoon että maksajavirastolle, koska esimerkiksi tietojärjestelmät täytyy mukauttaa ja lomakkeet uusia. Kaikkien vaadittujen uudis-

tusten tekoon ja valvontoihin on jäänyt lyhyt aika. Edellä mainituista syistä johtuen on arvioitu, että virheriskit esimerkiksi maksatusten osalta kasvavat. Viljelijät joutuvat puolestaan lyhyessä ajassa miettimään valintojaan ja opettelemaan uusia toimintatapoja. Myös lähi- ja verkkokoulutusta on ollut tarve lisätä.



Kuvio 8 Sähköisten tukihakemusten määrän kehitys (%)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta prosessien sähköistäminen on viljelijätukien osalta vasta alussa. Valvonnan osalta erinäisiä mobiililaittepilotteja on tehty, mutta valvontaprosessin sähköistäminen vie arviolta vielä muutamia vuosia, jos sähköistämiseen on tarvittavat resurssit käytettävissä. Haasteita valvontaprosessin sähköistämiseksi asettavat muun muassa GPS-mittalaitteiden ja mahdollisten muiden mobiililaitteiden yhteensovittaminen ja tietojärjestelmien rakentaminen siten, että niiden käyttö on mahdollista maastossa mobiililaitteilla. Toisaalta esimerkiksi Ruotsissa valvontaa on tehty jo useamman vuoden ajan mobiililaitteiden avulla.¹⁸

Kaukokartoitukseen perustuvaa valvontaa sovellettiin Suomessa 2000 -luvun alussa, mutta siitä luovuttiin, koska sen ei katsottu tuovan merkittäviä tehostamishyötyjä. Nyt kaukokartoituksesta on tehty kaksi pilottihanketta vuosina 2013 ja 2014 Maaseutuviraston toimesta. Vuonna 2013 pilotoitiin ainoastaan pinta-alojen mittaamista kaukokartoituksella ja vuoden 2014 pilotti laajennettiin koskemaan myös kasvilajitulkintaa satelliittikuvan avulla. Pilottihankkeista saatujen kokemusten perusteella kaukokartoitus soveltuu pinta-alojen mittaamiseen ja sen avulla voidaan mahdollisesti saavuttaa säästöjä GPS-mittausmääriä vähentämällä. Säästöjen realisoituminen riippuu siitä, saadaanko valvontaprosessi sellaiseksi, että GPS-mittauksesta säästyvä aika voidaan käyttää tehokkaasti hyödyksi. Kasvilajitulkinta vuonna 2014 onnistui lähes 50 prosenttia kaukokartoitusvalvonnan avulla valvotuista lohkoista. Jos kasvilajitulkinta saadaan toimivaksi, kaukokartoituksella valvotulla lohkoilla ei tarvitsisi käydä ollenkaan. Kaukokartoituksen soveltaminen oli pilottihankkeiden mukaan tehokkainta eteläisen ja läntisen Suomen peltovaltaisilla alueilla, joten mahdolliset resurssisäästöt kohdistuisivat erityisesti näille alueille. Jotta viljelijätukien valvontaprosessia olisi mahdollista tehostaa kaukokartoituksen avulla, resurssien kohdentaminen eri alueille tulisi tapahtua yhden koko maan kattavan toimivalta-alueen perusteella. Kaukokartoituksen avulla on mahdollista saavuttaa resurssisäästöjä, sillä pelkästään pinta-alojen mittauksella säästetään GPS-mittauksissa käytettävää maastoaikaa ja toimistolla tarvittavaa työaikaa.

¹⁸ Viljelijätukien valvonnan rationalisointivaihtoehtoja selvittävän työryhmän loppuraportti. (Työryhmämuistio mmm, 2011:9)

Säästöjen vieminen käytäntöön edellyttää kuitenkin kaukokartoituksen soveltamista yhdessä mobiililaitteiden ja sähköisen valvontaprosessin kanssa.

Maaseudun kehittämistuet

Maaseudun kehittämistukien sähköinen haku- ja tukien käsittelyjärjestelmä Hyrrä on otettu käyttöön vuoden 2015 alussa. Hyrrän kautta tullaan käsittelemään muun muassa maaseudun kehittämistukien tukihakemukset, teknisen avun ja toimintarahan hakemukset sekä Neuvo2020-järjestelmän (maatilojen neuvontajärjestelmä) mukaiset tukihakemukset. Hyrrän avulla sähköistetään käsiteltävien tukimuotojen osalta koko haku- ja käsittelyprosessi.

Maaseudun kehittämistukien osalta Hyrrässä tavoitellaan 90 prosentin sähköisten hakemusten osuutta vuonna 2019¹⁹. Osuus on sama kuin viljelijätuissa. Sähköisten hakemusten määrän kehitystä on tällä hetkellä vaikea arvioida, koska Hyrrä on otettu käyttöön keväällä 2015, mistä johtuen vertailua aikaisempiin vuosiin ei ole mahdollista tehdä.

Hyrrän käyttöönottamisen myötä maatalouden kehittämistukien hakemisen perusprosessi säilyy ennallaan, mutta kaikki eri tukihakuvaiheet on mahdollista tehdä sähköisesti. Viranomaisten ja Leader-ryhmien on mahdollista nähdä Hyrrän kautta tarvittaessa valmisteilla olevat hakemukset, mikä helpottaa menettelyllisen neuvonnan antamista tuen hakijoille. Hyrrän kautta toimitettavat tukihakemukset ja niihin liittyvät asiakirjat tallentuvat sähköiseen arkistoon, jolloin sekä tuenhakijan että viranomaisen on mahdollista tarkastella hankkeeseen liittyviä asiakirjoja sähköisesti.

3.4 Tehtäviin käytettävät resurssit

Taulukossa 3 on esitetty tällä hetkellä viljelijätukihallinnon tehtäviin käytettävät henkilöresurssit ja taulukossa 4 maaseudun kehittämistukien hallinnon tehtäviin käytettävät resurssit.

¹⁹ Maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston välisessä tulossopimuksessa 2015–2019 (Mavi dnro 75/20/2015) esitetty tavoite sähköisten hakemusten määrän kehityksestä.

Taulukko 3 Viljelijätukien tehtäviin käytettävät resurssit vuonna 2014

Viranomainen	htv-määrä	
	vyöryttämätön	vyörytetty
Maa- ja metsätalousministeriö*	25 htv	33 htv
Maaseutuvirasto	56 htv	74 htv
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset		
- valvontatehtävät	189 htv	258 htv
- ympäristösopimusten myöntö	24 htv	33 htv
- ympäristösopimusten maksatus	15 htv	19 htv
- muut tehtävät**	31 htv	43 htv
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset yhteensä	259 htv	353 htv
Evira***	3 htv	4 htv
Aluehallintovirastot***	5 htv	6 htv
Kunnat	325 htv	täydennetään
Yhteensä (kaikki)	673 htv	täydennetään
Yhteensä valtionhallinto	348 htv	470 htv

*Sisältää maaseudun kehittämissohjelman mukaiset viljelijätuet

**Muut tehtävät, mm. kiintiöt ja tukioikeudet; koulutus, neuvonta ja sidosryhmäyhteistyö; kuntayhteistyön kehittäminen ja koulutus

***Täydentävien ehtojen valvontaan liittyvät tehtävät

Taulukko 4 Maaseudun kehittämistukiin käytettävät resurssit vuonna 2014

Viranomainen	htv-määrä	
	vyöryttämätön	vyörytetty
Maa- ja metsätalousministeriö*	7 htv	9 htv
Maaseutuvirasto	38 htv	50 htv
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset		
- myöntö	121 htv	168 htv
- maksatus**	98 htv	123 htv
- valvonta (rakennetuet)***	1 htv	2 htv
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset yhteensä	220 htv	293 htv
Yhteensä	265 htv	352 htv

*Ei sisällä maaseudun kehittämissohjelman mukaisia viljelijätukia

**Sisältää myös investointitukien maksuhakemuksiin liittyvät hallinnon tarkastuskäynnit

***Sisältää ainoastaan luopumistukeen ja rakennetukeen liittyvät niin sanotut viiden prosentin otantatarkastukset

Taulukko 5 Viljelijätukiin ja maaseudun kehittämistukiin käytettävät henkilöresurssit vuonna 2014

Viranomainen	htv-määrä	
	vyöryttämätön	vyörytetty
Maa- ja metsätalousministeriö	32 htv	42 htv
Maaseutuvirasto	94 htv	124 htv
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset	479 htv	646 htv
Evira	3 htv	4 htv
Aluehallintovirastot	5 htv	6 htv
Kunnat	325 htv	täydennetään
Yhteensä (kaikki)	938 htv	täydennetään
Yhteensä valtionhallinto	613 htv	822 htv

Kuntien henkilötyövuosimäärien osalta tietoja selvitetään ja tarkennetaan työryhmän jatkotyön aikana.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on vuosittain lähes 150 määräaikaista työntekijää tekemässä viljelijätukiin liittyviä paikan päällä tehtäviä valvontoja. Määräaikaisten työsuhteet ovat tyypillisesti neljästä kuuteen kuukauden mittaisia.

Valtion aluehallinnon ja kuntien resurssit vähenevät tulevina vuosina huomattavasti. Tämä kehitys heijastuu väistämättä myös maataloustukihallintoon.

Pääministeri Jyrki Kataisen II hallituksen rakennepoliittisen ohjelman yhtenä tavoitteena oli saavuttaa yhden miljardin euron vähennys kuntien toimintamenoissa vuoden 2017 tasossa. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla tavoitellaan 1,5 miljoonan euron säästöjä kuntien tehtävien osalta. Valtionhallinnon toimien osalta rakennepoliittisessa ohjelmassa edellytetään, että julkisen palvelutuotannon tuottavuudelle asetettu 0,5 prosentin suuruinen vuotuinen kasvutavoite toteutuu myös valtion toiminoissa, erityisesti valtion aluehallinnossa.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman liitteessä 6 tavoitellaan vaalikauden loppuun mennessä kaikilla hallinnonaloilla yhteensä noin 120 miljoonan euron vuotuista säästöä valtionhallinnon toimintamenoissa.

3.5 Euroopan unionin maatalouspolitiikka 2014–2020 ja maaseutuohjelma

Uusien tukijärjestelmien, kuten viherryttämistuen ja nuoren viljelijän tuen, käyttöön ottaminen lisäävät hallinnon työmäärää jonkin verran ainakin alkuvaiheessa. Työmäärän lisääntymiseen vaikuttaa erityisesti se, kuinka paljon tietojärjestelmään saadaan rakennettua automaattitarkisteita esimerkiksi viherryttämisen ja ympäristökorvauksen ehtojen osalta. Lisäksi hallinnon työmäärää tulee jatkossa lisäämään se, että viljelijän tulee ilmoittaa esimerkiksi ympäristökorvauksen talviaikaisen kasvipeitteisyyden toimenpidelohkoja syksyllä, mitä koskevien ilmoitusten käsittely on kunnille uusi tehtävä.

Ympäristökorvauksessa lohkokohtaiset toimenpiteet kattavat toimenpiteitä, jotka sisältyivät edellisellä ohjelmakaudella ympäristötuen erityistukisopimuksiin. Näiden toimenpiteiden siirtyessä ympäristösitoumuksen alla toteutettavaan lohkokohtaisiin toimenpiteisiin, niiden hallinnollinen käsittely siirtyy elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista kuntiin. Siten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät vähenevät ympäristösopimusten käsittelyn osalta, mutta kuntien tehtävät lisääntyvät jonkin verran ympäristösitoumusten osalta. Toisaalta uuden ohjelmakauden luonnonhaittakorvauksessa ja eläinten hyvinvointikorvauksessa ei tehdä enää sitoumuksia, vaan kyseessä on vuosittain haettavat tukimuodot, jolloin kuntien ei enää tarvitse tehdä näihin kyseisiin tukijärjestelmiin liittyviä sitoumuspäätöksiä.

Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuen Suomessa siirrytään vuonna 2015 tukihakuun, jossa kasvilajien pinta-alat muodostuvat karttatietoaineiston perusteella. Sähköisesti tukia hakevat piirtävät kasvulohkot suoraan sähköisessä asiointipalvelussa sähköiselle kartalle. Paperilla tukia hakeneet palauttavat sen sijaan hakemusten mukana tarvittaessa kartat, joista selviää kasvilajien sijainti (kasvulohkot) peruslohkolla. Paperilla jätettyjen tukihakemusten osalta kasvulohkojen piirtäminen sähköiselle karttapohjalle viljelijöiden toimittaman kartta-aineiston perusteella on kunnan tehtävä toimeenpanolain nojalla.

4 Hallinnon vaihtoehtoiset järjestämistavat

Nykyisin maaseutuhallinnon tehtäviä pannaan toimeen kolmella eri hallinnon järjestämistasolla eli keskushallinnossa, aluehallinnossa ja kuntahallinnossa. Näin ollen maataloushallintoa voidaan arvioida voitavan järjestää nykyisen hallintomallin lisäksi kolmella muulla eri perushallintomallilla eli vahva keskushallinto, vahva aluehallinto ja vahva kuntahallinto. Lisäksi hallintoa voidaan järjestää myös siten, että hallintoa hoidetaan myös muissa mainittujen hallintotasojen elimissä kuten maakuntien liitoissa. Maakuntamalli arvioidaan tässä raportissa omana kokonaisuutenaan.

Yhtenä vaihtoehtona on myös säilyttää nykyinen hallintomalli, jossa viljelijätukiin liittyviä tehtäviä on kolmella hallinnon tasolla ja maaseudun kehittämistukiin liittyviä tehtäviä kahdella hallinnon tasolla ja Leader-ryhmissä, ja kehittää nykyistä hallintomallia. Nykyinen hallintomalli on kuvattu jäljempänä prosessikuvauksissa.

Tällöin viljelijätukien osalta kuntien tehtävät säilyisivät ennallaan, mutta nykyisiä yhteistoiminta-alueita voisi yhdistyä suuremmiksi yhteistoiminta-alueiksi, jolloin tehtäviä hoitavien yksiköiden määrä supistuisi huomattavasti. Suuremmissa yksiköissä resurssien kohdentaminen voisi olla nykyistä tehokkaampaa ja joustavampaa ja myös maksajavirastosopimusten määrä vähenisi nykyisestä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät säilyisivät pääosin ennallaan kuitenkin siten, että esimerkiksi joihinkin pieniin tukijärjestelmään liittyviä tehtäviä keskitettäisiin jollekin tai joillekin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Joidenkin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävien, kuten esimerkiksi valvontatehtävien, osalta voitaisiin ottaa käyttöön tilaaja-tuottajamalli, jossa Maaseutuvirasto olisi tilaajana. Tilaaja-tuottajamallia selostetaan myöhemmin tässä luvussa. Tilaaja-tuottajamallissa valvontojen resursointivastuu olisi Maaseutuvirastolle, jolle maksajavirastona kuuluu vastuu muun muassa valvontatehtävien asianmukaisesta hoitamisesta, vaikka tehtävää suorittaisikin jokin muu viranomainen kuin Maaseutuvirasto.

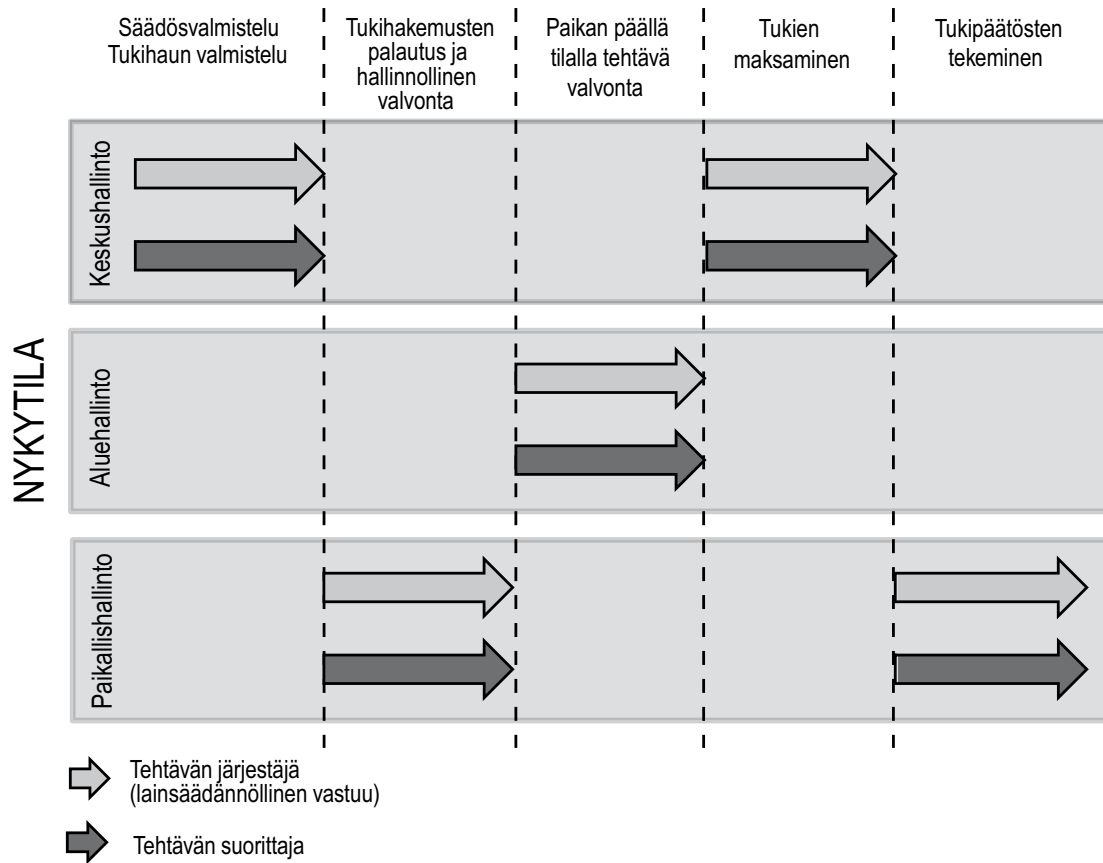
Maatalous- ja maaseutuhallinnon nykyisessä hallintomallissa yksi toiminnan ohjauksen kannalta tärkeimmistä haasteista on tehtävien ohjauksen ja tehtävien rahoituksen eriytyminen eri hallinnonaloille. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille suoritettaviksi tulevista hallinnonalansa tehtävistä, mutta rahoitus ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten prosessien ohjaus tulee työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta. Resurssien ja tavoitteiden kohtaannon tarkastelemiseen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulosohjauksessa hallinnonaloittain on olemassa mekanismi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1392/2014). Mainitun asetuksen 19 §:n 3 momentin mukaan: ”Tulostavoiteasiakirja perustuu strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä alueen maakuntaohjelmiin ja niiden toimeenpanosuunnitelmiin. Asiakirjassa määritellään keskukselle keskeiset toimintalinjat ja tulostavoitteet, yhteistyökysymykset ja määrärahapuitteet hallinnonaloittain”. Säännöksen tarkoituksena on, että substanssiministeriöt voivat vaikuttaa resurssien kohdentamiseen, mikä ei ole kuitenkaan käytännössä toteutunut täysin toivotulla tavalla. Sama mekanismi on aluehallintovirastoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (906/2009) ja sitä on noudatettu aluehallintovirastojen tulosohjauksessa. Tällöin resurssien kohdentaminen on valmisteltu yhteistyössä niiden ministeriöiden kanssa, joiden tehtäviä aluehallintovirastot hoitavat. Vastaavasti kuntien maatalous- ja maaseutuhallinnon tehtävät tulevat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta, mutta rahoitus tehtävien hoitamiseen sisältyy kuntien yleiseen valtionosuuteen, jossa ei ole maataloushallinnolle korvamerkittyä rahaa. Näin ollen tehtävien hoitamisen edellyttämien voimavarojen ja tehtäviin suunnattavien voimavarojen määrän tasapainottaminen

on hyvin haastavaa sekä voimavaroja tarvitsevan maatalous- ja maaseutuhallinnon että kokonaisvoimavarojen määrää sääntelevien viranomaisten näkökulmasta katsottuna. Voinee lisäksi todeta, että Suomen nykyinen hallintomalli on Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetyn tehokkaan maksajaviraston hallinto- ja valvontajärjestelmän kannalta riskialtis, koska toimeenpanoa hoidetaan usealla eri hallinnontasolla. Riskienhallinta lisää sisäisen valvonnan kustannuksia.

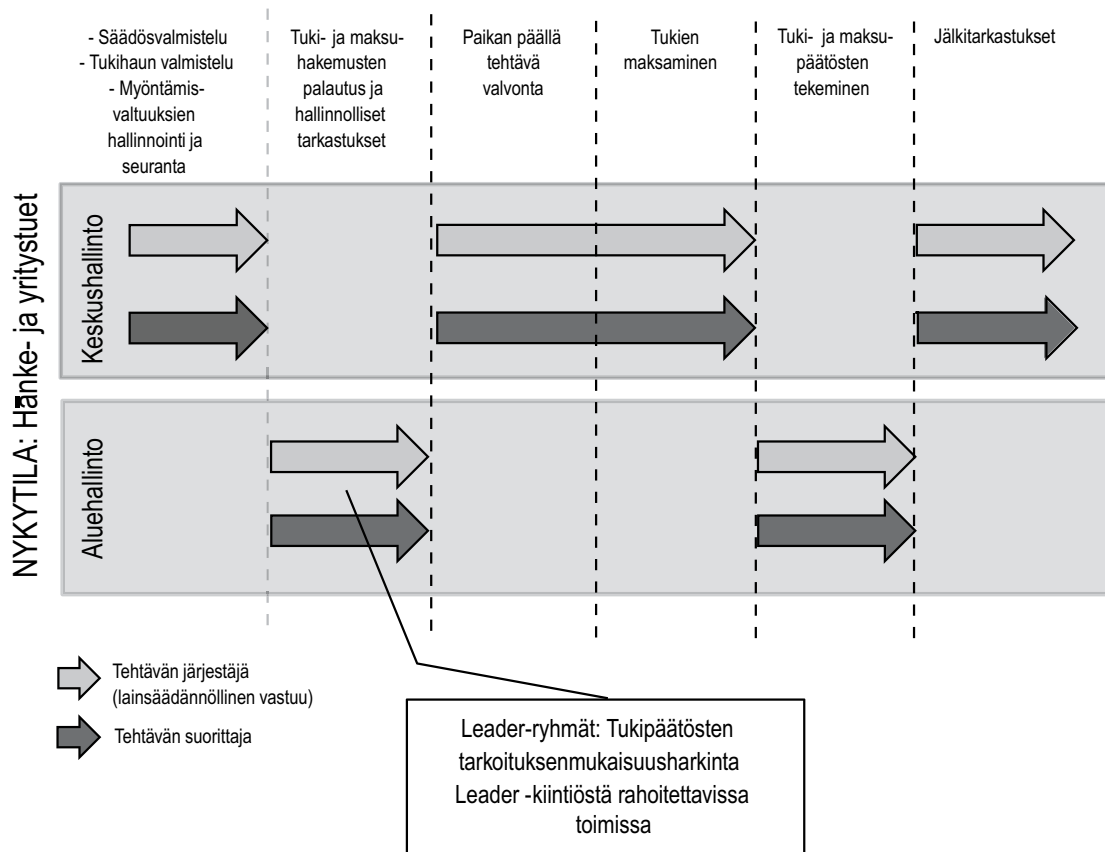
Tässä raportissa jäljempänä käsiteltävät neljä mallia ovat sellaisia, joissa maksajavirastotoiminnassa mukana olevien hallinnontasojen määrä vähentyisi nykytilanteeseen verrattuna, jolloin maksajavirastorakenne yksinkertaistuisi ja tehtävien ohjaus selkeytyisi. Maksajavirastotehtävät tulee järjestää Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti mahdollisimman yhtenäisellä hallintojärjestelmällä kaikissa eri hallintovaihtoehdoissa. Malleissa on kuvattu ainoastaan päälinjat siitä, mille hallinnon tasolle nykyisten viranomaisten tehtäviä kussakin mallissa siirrettäisiin. Tässä raportissa kuvattujen hallintomallien lisäksi erilaiset yhdistelmät näistä malleista ovat mahdollisia.

Hallinnointiin käytetään tällä hetkellä useista lähteistä tulevaa rahoitusta. Näitä rahoituslähteitä ovat kuntien omista talousarvioista tulevat varat, kuntien yleiseen valtionosuuteen sisältyvät varat, työ- ja elinkeinoministeriön talousarviossa ja kehyksissä oleva määräraha, maa- ja metsätalousministeriön talousarviossa ja kehyksissä oleva määräraha ja Euroopan unionin teknisen tuen rahoitus. Jos tehtäviä siirretään viranomaiselta toiselle, tämä vaikuttaa aina myös kustannusten jakautumiseen eri rahoituslähteiden välillä.

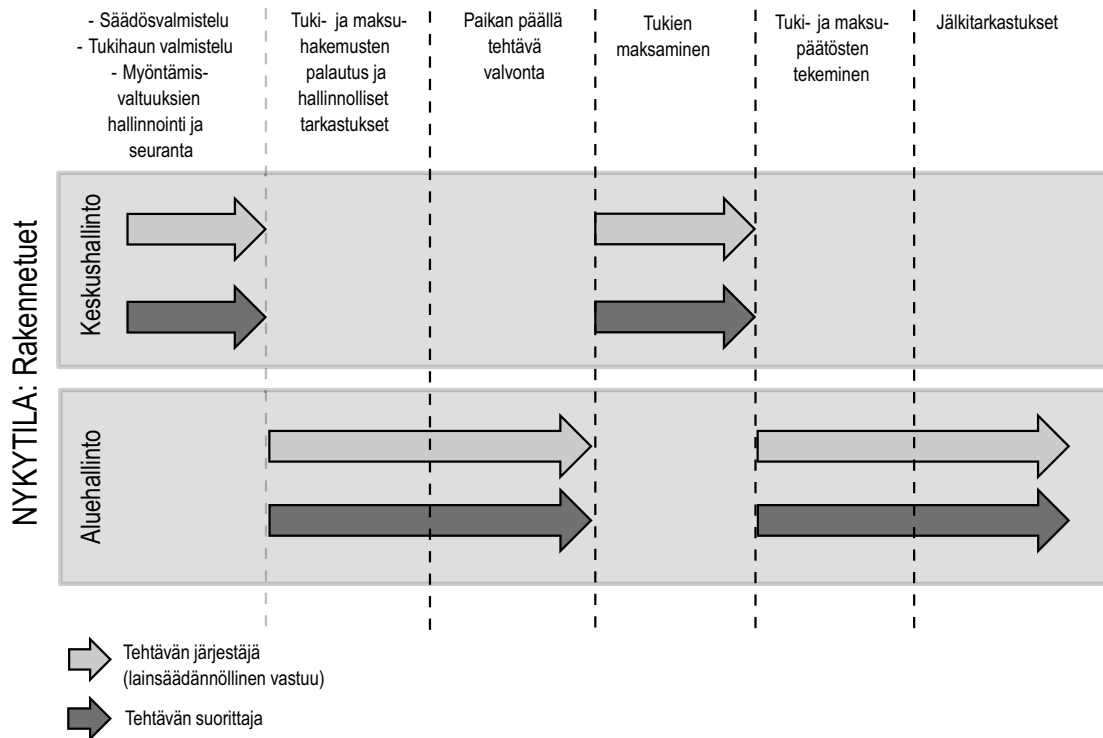
Nykyinen viljelijätukiprosessi on esitetty kuvassa 1, hanke- ja yritystukiprosessi kuvassa 2 ja rakennetukiprosessi kuvassa 3. Prosessi alkaa säädösvalmistelusta ja tukihaun valmistelusta jatkuen varsinaisen tukihaun toimeenpanon sekä valvontojen kautta tukien maksamiseen ja tukipäätösten lähettämiseen. Vihreät nuolet kuvaavat järjestämisvastuuta eli sitä, mille viranomaistalolle tehtävä on säädetty ja punaiset nuolet tehtävien suorittajaa. Eri hallinnontasot on kuvattu sinisillä palkeilla. Kuten kuvasta voi todeta, prosessi siirtyy kokonaisuudessaan useita kertoja hallinnontasolta toiselle. Kukin siirtymä edellyttää koulutusta ja tiivistä yhteydenpitoa eri hallinnontasojen välillä. Kussakin viranomaistason siirtymässä on myös vaarana se, että tarpeellinen informaatio muuttuu, sitä tulkitaan eri tavalla tai se jopa häviää.



Kuva 1 Nykyinen viljelijätukiprosessi



Kuva 2 Nykyinen hanke- ja yritystukiprosessi



Kuva 3 Nykyinen rakennetukiprosessi

Maksajavirastonäkökulmasta katsoen prosessin siirtyminen useita kertoja hallinnontasolta toiselle asettaa haasteita maksajavirastolta Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetyille hallinto- ja valvontajärjestelmälle, jonka tulisi olla tehokas erityisesti virheiden ja sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisessa ja ehkäisemisessä. Maksajavirastonäkökulmasta katsoen tehtävien hoitaminen usealla eri hallinnontasolla edellyttää myös tehtävien hoidon tehokasta valvontaa ja seuranta.

Seuraavissa luvuissa kuvataan lyhyesti myös niin sanottua tilaaja-tuottajamallia, jota on esitetty yhdeksi hallinnon mahdolliseksi organisointitavaksi maaseutuhallinnossa. Tämän jälkeen arvioidaan neljää eri hallintomallia seuraavista näkökulmista:

- Asiakaslähtöisen toiminnan edistäminen
- Henkilöstön osaamisen ylläpitäminen
- Ohjausjärjestelmän yksinkertaistaminen; tehtävien ja resurssien kohdentuminen
- Resurssien tehokas käyttö
- Maksajavirastovaatimusten täyttäminen

Eri hallintomalleja arvioidessa ei ole kaikilta osin otettu huomioon sekä kunta- että valtionhallinnossa tulevaisuudessa tapahtuvaa kehitystä resurssien vähenemisessä.

Tilaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan yleensä julkishallinnossa toteutettavaa toimintojen ohjausjärjestelmää, jossa julkishallinnon yksikkö tilaa tarvitsemansa palvelut toiselta yksiköltä. Vaihtoehtoinen tapa tilaaja-tuottajamallille on se, että julkishallinnon yksikkö tuottaa tarvitsemansa palvelut itse. Tilaaja-tuottajamallissa on siis eriytetty toiminnon tilaaja, joka vastaa tilattavan palvelun määrittelystä ja järjestämisestä, ja tuottaja, joka tuottaa tilaajan tilaaman palvelun. Esimerkiksi kunnallishallinnossa tilaaja-tuottaja -toimintatavassa eriytetään tyypillisesti toisistaan lakisääteinen palvelun järjestämisvelvollisuus ja palvelun tuottaminen.

Tilaaaja-tuottajamallit jaetaan yleensä kahteen eri ryhmään eli niin sanottuun sisäiseen tilaaaja-tuottajamalliin ja ulkoiseen tilaaaja-tuottajamalliin. Sisäisellä tilaaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan sitä, että tilaaaja ja tuottaja ovat saman organisaation eri toimintayksiköitä, kun taas ulkoisessa tilaaaja-tuottajamallissa tuottaja on tilaaajaorganisaation ulkopuolinen taho.

Tässä raportissa kuvatuissa tilaaaja-tuottajamalliin perustuvissa vaihtoehtoissa tilaaaja-tuottajamalli käsitetään siten, että tilaaaja on palvelun rahoittaja eli tässä tapauksessa keskushallinnon viranomainen, ja palvelun tuottaja on joko aluehallinnon viranomainen, kunta tai maakuntien liitto. Tilaaajan vastuulla on määrittellä tilattavat palvelut, ohjata palveluiden järjestämistä, hyväksyä palveluiden tuottajat ja valvoa järjestelmää. Tuottaja puolestaan tuottaa tilaaajan määrittelemät palvelut ja vastaa tuotanto-organisaatiosta.

Koska maatalous- ja maaseutuhallinnossa kyse on hallintopäätöksiä tekevistä toimijoista, toimivaltasuhteet tilaaajien ja tuottajien välillä tulee säätää lailla. Tuottajana ei myöskään voi toimia mikä tahansa yksityinen taho, joka valitaan sopimuskumppaniksi. Tämä johtuu siitä, että maksajavirastotehtävien siirtäminen muulle kuin viranomaiselle on Euroopan unionin lainsäädännön vaatimuksista johtuen erittäin vaikeaa ja maksajavirastotehtävien siirtäminen on muutoinkin erittäin yksityiskohtaisesti ja tarkkaan säänneltyä.

Tilaaajan ja tuottajan välinen sopimus olisikin kuntien maaseutuhallinnossa lähinnä keino ohjata tuottajan eli kunnan toimintaa taloudellisesti ja toiminnallisesti. Tilaaajan ja tuottajan tehtävistä ja toimivaltasuhteista tulisi säätää lailla, koska kyse on tehtävästä eli hallintopäätösten tekemisestä, jonka vain viranomainen voi suorittaa. Sopimuksessa olisi puolestaan määriteltävät suoritteet kuten esimerkiksi käsiteltyjen tukihakemusten määrä, joiden perusteella korvaus maksettaisiin. Sopimukseen olisi myös mahdollista sisällyttää kannustin, esimerkiksi siten, että jos tuottaja tuottaa palvelut tehokkaasti, se voi käyttää sopimustehtävissä säästyneet varat johonkin muuhun tarkoitukseen.

Viljelijätukien osalta toimivaltasuhteista kuntien ja valtion välillä säädetään tällä hetkellä toimeenpanolaissa ja hallinnon järjestämislaissa. Mainituissa laeissa säädetään myös tehtävien suorittamisvastuusta ja toimivaltasuhteista eri viranomaisten välillä. Maaseudun kehittämistukien osalta tehtävien suorittamisvastuusta ja toimivaltasuhteista eri viranomaisten välillä säädetään puolestaan hallinnointilaissa, rakennetukilaissa ja kehittämistukilaissa.

Aluehallintopohjaisessa tilaaaja-tuottajamallissa Maaseutuvirasto toimisi tilaaajana ja aluehallinnon viranomainen tuottajana. Toimintamalli olisi lähtökohtaisesti samanlainen kuin kuntien tilaaaja-tuottajamallissa, mutta toimijoina olisi kaksi valtion viranomaista. Toimivaltasuhteet viranomaisten välillä tulisi säätää lailla ja sopimuksella ohjattaisiin lähinnä resurssien käyttöä ja toimintaprosesseja.

Tuottajasopimukset eivät poistaisi tarvetta kuntien tai aluehallinnon viranomaisten informaatio- ja säädösohjaukselle, vaan Maaseutuviraston tulisi edelleen antaa määräyksiä ja ohjeita maatalous- ja maaseutuhallinnon toimintaa koskien. Maatalous- ja maaseutuhallinnossa tilaaaja-tuottajasopimuksia voisikin kenties kutsua resurssiohjaussopimuksiksi tai tuottajasopimuksiksi, koska sopimuksilla sovittaisiin pääasiassa vain tehtäviin käytettävien resurssien jaosta eri alueellisten toimijoiden kesken.

Tilaaajan ja tuottajan väliset sopimukset olisi kenties mahdollista yhdistää maksajavirastosopimuksiin, jolloin sopimukset täyttäisivät Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyt vaatimukset maksajavirastotoiminnasta ja samalla ohjaisivat tuottajan toimintaa. Tilaaaja-tuottajamalli tarkoittaisi kuitenkin sitä, että jatkossakin olisi olemassa sopimuskäytännöt Maaseutuviraston ja delegoituja tehtäviä hoitavien tahojen kanssa.

Sopimuskäytäntöjen merkitys jopa korostuisi nykyisestä, koska tilaajan ja tuottajan välisillä sopimuksilla sovittaisiin nykyisestä maksajavirastosopimuskäytännöstä poiketen myös tehtävien hoitamiseen käytettävien resurssien jakamisesta.

Tilaaja-tuottajamallin suhdetta tulosehjäukseen on tarkoitus arvioida työryhmän jatkotyössä. Työryhmän jatkotyössä on tarkoitus arvioida myös eri toimintamallien toteuttamisen edellyttämät henkilöstösiirrot ja kustannusvaikutukset.

4.1 Vahva kuntahallinto -malli (kunta, maakuntien liitto)

A. Tehtävien järjestämisvastuu ja suorittamisvastuu kunnilla ja maakuntien liitoilla

Tässä mallissa viljelijätukien tehtävien järjestämis- ja suorittamisvastuu siirrettäisiin suoraan kunnille (viljelijätuet) ja maakuntien liitoille (maaseudun kehittämistuet) lailla. Viljelijätukien valvonnat siirrettäisiin keskushallinnolle. Maaseudun kehittämistukiin liittyvät tehtävät siirrettäisiin maakuntien liitoille (pois lukien rakennetukien valvonnat). Resurssit tehtävien hoitamiseksi tulisivat kuntien osalta nykyisellä mallilla kuntien yleisen valtiosuuden kautta tai muulla vastaavalla tavalla.

B. Tehtävien järjestämisvastuu keskushallinnolla ja suorittamisvastuu kunnilla ja maakuntien liitoilla (kunnallinen tilaaja-tuottajamalli)

Kunnallisessa tilaaja-tuottajamallissa tehtävien järjestämisvastuu siirrettäisiin keskushallinnolle, joka tilaisi haluamansa tukihakemusten käsittelyyn liittyvät palvelut ja muut palvelut kunnilta ja maakuntien liitoilta. Tällöin resurssit ja tehtävät tulisivat nykytilaan verrattuna samalta hallinnonalalta.

Vahva kuntahallinto -malli voitaisiin toteuttaa kahdella vaihtoehtoisella tavalla. Tehtäviä voitaisiin ensinnäkin keskittää kunnille siten, että sekä järjestämisvastuu että tehtävien suorittamisvastuu olisi kunnilla ja maakuntien liitoilla. Toisena vaihtoehtona on tilaaja-tuottajamalli, jolloin järjestämisvastuu olisi keskushallinnolla, mutta tehtävän suorittajina olisivat kunnat ja maaseudun kehittämistehtävien osalta maakuntien liitot.

Vahva kuntahallinto -malli tarkoittaisi käytännössä sitä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa tällä hetkellä hoidettavat viljelijätukiin ja maaseudun kehittämistukiin liittyvät tehtävät hoidettaisiin jossain toisessa organisaatiossa ja valtion aluehallinnon taso jäisi pois

Viljelijätukien osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä siirrettäisiin tässä mallissa keskushallinnolle tukioikeuksiin liittyvät tehtävät, kuntien viranomaisten koulutustehtävät ja paikan päällä tehtävät valvonnat. Paikan päällä tehtäviä valvontoja varten Maaseutuvirastoon perustettaisiin alueellisia yksiköitä 10–15 kappaletta. Lisäksi nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimivaltaan kuuluvien kansallisten tukien lain ja ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain nojalla myönnettävien tukien osalta niiden käsittely arvioitaisiin erikseen ja siirrettäisiin joko keskushallinnolle tai kunnille. Kuntien tehtäväksi siirrettäisiin ympäristösopimuksiin liittyvät ympäristökorvaukset ja niihin liittyvät viljelijöiden koulutustehtävät eli tukihakuun liittyvä menettelyllinen koulutus.

Viljelijätukien osalta resurssimuutoksia tapahtuisi kaikilla hallinnon tasoilla. Vuoden 2014 henkilötyövuosimäärien perusteella keskushallinnon henkilötyövuosimäärä kasvaisi noin 200 henkilötyövuotta, suurimpana yksittäisenä lisäyksenä olisi paikalla tehtävien valvontojen suorittaminen eli noin 190 henkilötyövuotta. Kuntien henkilötyövuosimäärä viljelijätukihallinnon osalta kasvaisi noin 60 henkilötyövuodella. Tältä osin tulee tosin huomioida, että vuoteen 2014 asti voimassa olleet ympäristötuen erityistukisopimukset ovat suurelta osin muuttuneet uuden ympäristökorvausjärjestelmän mukaisiksi lohko-kohtaisiksi toimenpiteiksi, jolloin ympäristösopimukseen liittyvien tehtävien hoitamiseen tarvittava henkilötyövuosimäärä tulee laskemaan huolimatta siitä, missä viranomaisessa kyseisiä tehtäviä hoidetaan.

Maaseudun kehittämistukiin liittyvät tehtävät siirrettäisiin maakuntien liitoille. Rakennetukien niin sanotut viiden prosentin tarkastukset siirrettäisiin kuitenkin keskushallinnolle eli Maaseutuvirastoon. Vaihtoehtoisesti maaseudun kehittämistukien osalta keskusvirasto hoitaisi hallinnolliset tehtävät eli laillisuustarkastuksen ja päätöksenteon ja hankkeiden tarkoituksenmukaisuusharkinta kuuluisi maakuntien liitoille.

Maaseudun kehittämistukien osalta henkilötyövuosimäärä kasvaisi maakuntien liitoissa vuoden 2014 henkilötyövuosimäärien perusteella noin 215 henkilötyövuodella.

Vahva kuntahallinto -malli on VIRSU-hankkeesta riippuvainen ainoastaan maakuntien liittojen tehtävien osalta. VIRSU-hankkeen mallissa D on esitetty yhtenä mahdollisuutena, että valtion aluehallinnon viranomaisten nykyisin hoitamat alueelliset kehittämissuhteet hoidettaisiin jatkossa maakuntien liitoissa. Siten maaseudun kehittämistehtävien siirtäminen maa-kuntien liitoille mukailisi VIRSU-hankkeen vaihtoehtoa D.

Vaihtoehdon arviointia

Viljelijätuet

Asiakaspalvelun saavutettavuuden turvaamisen kannalta mallit A ja B eivät juuri eroa nykytilanteesta. Kunnat hoitaisivat pääosin samoja tehtäviä kuin aikaisemmin, joten viljelijätukien osalta asiakaspalvelu tapahtuisi edelleen kunnissa. Tulee kuitenkin huomata, että kuntien palvelupisteverkko on jakaantunut hyvin epätasaisesti eri kuntien ja yhteistoiminta-alueiden välillä. Joillain yhteistoiminta-alueilla on käytössä yhden toimipisteen malli, kun taas joillain yhteistoiminta-alueilla palvelupisteitä on jokaisessa yhteistoiminta-alueen kunnassa. Osassa yhteistoiminta-alueita on myös paineita supistaa palvelupisteverkkoa resurssien vähenemisestä johtuen. Toisaalta arvioitavaksi tulisi sähköisen asioinnin määrän lisääntymisen vaikutus käyntiasiakaspalvelun tarjoamisen tarpeeseen. Tukien hakemisen ja hallinnoinnin sähköistyminen tullee muutaman vuoden aikajänteellä vähentämään käyntiasiakaspalvelutarvetta.

Henkilöstön osaamisen ylläpidon kannalta viljelijätukien osalta ei tapahtuisi kovin suuria muutoksia nykyiseen verrattuna malleissa A ja B, koska pääasiallinen tukihakemusten käsittely olisi edelleen kunnissa.

Toiminnan ohjauksen kannalta malli A ei juuri muuttaisi nykyistä tilannetta kuntien viljelijätukitehtävien osalta. Käytössä olisivat edelleen informaatio- ja säädösohjaus kuntien suuntaan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulosohtausjärjestelmä jäisi pois, joka vaikuttaisi erityisesti viljelijätukien valvontojen ohjaukseen. Valvonta-tehtävät siirtyisivät keskushallinnon tehtäviksi, jolloin Maaseutuviraston sisäisen valvonnan menettelyt ja toimintojen ohjaus korostuisivat. Mallilla B voitaisiin saavuttaa tehokkuutta nykyiseen verrattuna toiminnan ohjauksen näkökulmasta. Kun tehtävät ja tehtäviin käytettävät resurssit tulisivat samalta hallinnonalalta, tehtävien hoidon

ohjaus olisi oletettavasti nykyistä tehokkaampaa (vertaa kuitenkin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 19 §). Toisaalta toiminnan ohjaukseen tulisi luoda uudet toimeksiantosopimuksiin perustuvat menettelyt, joka ainakin toiminnan alkuvaiheessa tulisi lisäämään resurssitarvetta keskushallinnossa. Kumpikaan malleista A ja B eivät poista tarvetta kuntien ja maakuntien liittojen säädös- ja informaatio-ohjaukselle. Lisäksi tulee ottaa huomioon se, että VIRSU-hankkeen aluehallintotyöryhmä on esittänyt valtion keskus- ja aluehallinnon yhtenä kehittämisperiaatteena sen, että keskushallinto ei ohjaisi kuntia ja niiden yhteistoimintaa, vaan ohjaus tapahtuisi valtion aluehallinnon tasolta. Mainittu VIRSU-hankkeen periaate sopii huonosti yhteen mallien A ja B kanssa.

Resurssien tehokkaan käytön kannalta malli A ei muuttaisi viljelijätukien hakemuskäsittelyä nykytilanteeseen verrattuna. Paikan päällä tehtävien valvontojen siirtäminen Maaseutuviraston tehtäväksi saattaisi joustavoittaa resurssien kohdentamista eri alueille. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueellisen toimivallan poistuminen viljelijätukien valvontojen osalta voisi mahdollistaa valvontaotantojen nykyistä tehokkaamman määrittelyn ja kaukokartoituksen tehokkaan soveltamisen. Työprosessien ohjaus säilyisi tässä mallissa kunnilla ja maakuntien liitoilla, jolloin keskushallinnolla ei olisi mahdollisuutta ohjata näitä elimiä käyttämään sähköisiä järjestelmiä toiminnan tehostamiseen. Viljelijätukien osalta malli B mahdollistaisi resurssien nykyistä tehokkaamman käytön toimeksiantosopimusten avulla. Resurssien käytön tehostuminen riippuisi hyvin paljon toimeksiantosopimusten sisällöstä ja tehtävien suorittamiselle asetetuista reunaehdoista. Toisaalta käytettävissä olevat resurssit heijastuvat merkittävällä tavalla myös muihin tässä kohdassa tehtyihin arvioihin. Niukat resurssit johtaisivat väistämättä esimerkiksi asiakaspalvelun saavutettavuuteen.

Mallit A ja B eivät myöskään toisi täysimääräisesti etua sähköisistä prosesseista, koska sähköisiä järjestelmiä kehitetään keskushallinnossa ja tukihakemukset käsittelee pääasiallisesti eri toimija eli kunnallinen toimija. Tällöin sähköisten järjestelmien kehittämiseen panostetut resurssit eivät realisoitu täysimääräisesti, koska keskushallinnolta puuttuu keinot ohjata ja vaikuttaa kuntien ja maakuntien liittojen työprosesseihin siten, että niissä käytettäisiin sähköistämisen tuomia mahdollisuuksia hyväksi mahdollisimman tehokkaasti ja kattavasti. Sähköisen asioinnin ja hallinnon mahdollisuudet resurssien käytön tehokkaaseen kohdentamiseen tulisivat paremmin esille mallissa B, koska siinä toimeksiantosopimuksissa olisi mahdollista huomioida hallinnon sähköisten prosessien vaikutus kustannuksiin.

Maaseudun kehittämistuet

Asiakaspalvelu siirtyisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta maakuntien liittojen toimistoille. Asiakaspalvelun saavutettavuus pysyisi maaseudun kehittämistukien osalta suurin piirtein nykyisellä tasolla, koska elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia on nykyään 15 kappaletta ja maakuntien liittoja 18 kappaletta. Jos toiminta säilyy hajautettuna, tulisi sähköisten järjestelmien tarjoamia mahdollisuuksia paikasta riippumattomaan tukihakemusten käsittelyyn edistää mahdollisimman kattavasti, jotta työprosessien sähköistämisestä saataisiin suurin mahdollinen hyöty hallinnon prosessien tehostamisessa. Asiakkaan näkökulmasta katsottuna muutos olisi nykyiseen vastuunjakoon verrattuna suuri, koska mallissa syntyisi uusi toimijataso.

Henkilöstön osaamisen ylläpito olisi vahva kuntahallintomallissa haasteellisempaa, koska maaseudun kehittämistukiin liittyvät tehtävät siirtyisivät kokonaan toisen organisaation hoidettavaksi. Tällöin voidaan olettaa, että ainakaan koko henkilöstö ei suoraan siirtyisi vanhasta organisaatiosta uuteen. Maaseudun kehittämistukien osalta

tulee lisäksi ottaa huomioon se, että maakuntien liitoilla ei ole kokemusta maaseuturahastojen hallinnoinnista ja että rakennerahastoilla ja maaseuturahastoilla on eroja muun muassa rahoituksen ehdoissa.

Toiminnan ohjaus muuttuisi huomattavasti maaseudun kehittämistukien osalta. Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten toiminnan ohjausmenettelyt poistuisivat, mutta tilalle pitäisi luoda kokonaan uusi järjestelmä maakuntien liittojen ohjaamiseksi. Informaatio- ja säädösohjaus maakuntien liittojen suuntaan korvaisivat nykyisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten säädös-, informaatio- ja tulosohjauksen. Viljelijätukien toiminnan ohjausta koskevassa arviossa todettu mallilla B mahdollisesti saavutettava tehokkuus ohjauksessa koskisi myös maaseudun kehittämistukihallinnon ohjausta. Myös viljelijätukien osalta mainittu huono yhteensopivuus VIRSU-hankkeen esitysten kanssa pätee myös maaseudun kehittämistukiin.

Resurssien käytön tehostumista on vaikea arvioida, koska mukaan tulisi uusi toimija eli maakuntien liitot ja mallissa B toimeksiantosopimukset. Tehtäviin käytettävissä resurssien määrä ei olisi suoraan valtion ohjattavissa varsinkin, kun vähäinen osa maaseutuhjelman toteutuksen kokonaiskustannuksista on ohjelman teknistä apua. Mallin B toimeksiantosopimuksilla olisi kenties jonkin verran mahdollista ohjata kunnallisia toimijoita resurssien tehokkaampaan käyttöön, mutta resurssien käytön tehostuminen riippuisi hyvin paljon toimeksiantosopimusten sisällöstä ja tehtävien suorittamiselle asetetuista reunaehdoista. Sähköisten prosessien osalta maaseudun kehittämistukia koskevat samat arviot kuin viljelijätukien osalta on esitetty.

Maksajavirastotehtävät

Maksajavirastorakenteen näkökulmasta katsottuna malli A ei olisi nykyistä selkeämpi. Aluehallinnon taso poistuisi, jolloin maksajavirastosopimuksia ei enää tarvitsisi laatia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa. Toisaalta maakuntien liitot tulisivat uudeksi toimijaksi maksajavirastoympäristöön, jolloin maakuntien liittojen kanssa tulisi laatia maksajavirastosopimukset. Maakunnan liitot olisivat uusi toimija maaseutuhallinnossa eikä niillä ole kokemusta maksajavirastotoiminnasta. Uuden toimijan ottaminen mukaan vahvasti Euroopan unionin lainsäädännössä hyvin tarkasti säänneltyyn maksajavirastoympäristöön lisäisi toiminnan ja rahoituskorjausten riskejä. Lisäksi uuden toimijan eli maakuntien liittojen ottaminen prosessiin mukaan edellyttäisi koko Suomen maksajavirastoympäristön uudelleenhyväksymisen Euroopan unionissa, mikä on huomattavan raskas prosessi. Mallilla B olisi vastaava vaikutus maksajavirastoympäristöön, minkä lisäksi kokonaan uutena elementtinä tulisivat tuottajasopimukset kuntien ja maakuntien liittojen kanssa. Mahdollisuus integroida tuottajasopimukset maksajavirastosopimukseen tulisi selvittää.

Maakuntien liittojen ottaminen mukaan maaseudun kehittämistukien hallinnointiin edellyttäisi merkittäviä hallinnon uudelleenjärjestelyjä. Maaseudun kehittämistukien osalta tulisi vahva kuntahallinto -mallissa harkita sitä vaihtoehtoa, että maaseudun kehittämistukiin liittyvät tehtävät säilyisivät aluehallinnon tehtävinä. Tällöin välttyttäisiin maksajaviraston uudelleenhyväksyntäprosessilta.

4.2 Maakuntamalli (maakuntien liitto, keskushallinto)

C. Tehtävien järjestämis- ja suorittamisvastuu maakuntien liitoilla

Tässä mallissa tehtävien järjestämis- ja suorittamisvastuu siirrettäisiin suoraan maakuntien liitoille lailla. Tehtäviin tarvittavan rahoituksen järjestäminen tulisi selvittää.

D. Tehtävien järjestämisvastuu keskushallinnolla ja suorittamisvastuu maakuntien liitoilla (maakunnallinen tilaaja-tuottajamalli)

Maakuntamallin tilaaja-tuottajamallissa tehtävien järjestämisvastuu siirrettäisiin keskushallinnolle, joka tilaisi haluamansa tukihakemusten käsittelyyn liittyvät palvelut maakuntien liitoilta. Tällöin resurssit ja tehtävät tulisivat nykytilaan verrattuna samalta hallinnonalalta.

Maakuntamallissa nykyiset valtion aluehallinnon ja kuntien tehtävät siirrettäisiin maakuntien liitoille joko suoraan lailla (malli C) tai tilaaja-tuottajamallilla (malli D). Toisin sanoen nykyinen valtion aluehallinnon taso ja kuntataso jäisivät hallinnontasoina pois ja tilalle tulisivat maakuntien liitot.

Viljelijätukien osalta maakuntien liitoille siirrettäisiin ensinnäkin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta ympäristösopimusten myöntö- ja maksatustehtävät ja tukioikeuksien siirtoon liittyvät tehtävät. Maakuntien liitoille siirrettäisiin lisäksi viljelijöiden koulutustehtävät eli tukihakuun liittyvä menettelyllinen koulutus. Maakuntien liitoille siirrettäisiin myös nykyisin kunnille kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan petoeläinvahinkoihin ja hukkakauran torjuntaan liittyvät tehtävät. Nykyisistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä siirrettäisiin keskushallinnolle tukioikeuksien varantoonvientiin liittyvät tehtävät ja paikan päällä tehtävät valvonnat. Paikan päällä tehtäviä valvontoja varten Maaseutuvirastoon perustettaisiin alueellisia yksiköitä 10–15 kappaletta. Lisäksi nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimivaltaan kuuluvien kansallisten tukien lain ja ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain nojalla myönnettävien tukien osalta niiden käsittely arvioitaisiin erikseen ja siirrettäisiin joko keskushallinnolle tai maakuntien liitoille.

Viljelijätukien osalta maakuntien liittojen henkilötyövuosimäärä kasvaisi noin 325 henkilötyövuodella kuntien nykyisten tehtävien osalta ja noin 60 henkilötyövuodella nykyisten Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävien osalta. Tässä tulee tosin huomioida, että vuoteen 2014 asti voimassa olleet ympäristötuen erityistukisopimukset ovat suurelta osin muuttuneet uuden ympäristökorvausjärjestelmän mukaisiksi lohkoikohtaisiksi toimenpiteiksi, jolloin ympäristösopimuksiin liittyvien tehtävien hoitamiseen tarvittava henkilötyövuosimäärä tulee laskemaan huolimatta siitä, missä viranomaisessa kyseisiä tehtäviä hoidetaan. Yhteensä viljelijätukien osalta maakuntien liittoihin siirtyisi tehtäviä noin 395 henkilötyövuotta. Keskushallinnolle siirtyisi vastaavat tehtävät kuin vahva kuntahallinto -mallissa eli noin 200 henkilötyövuotta.

Maaseudun kehittämistukien osalta maakuntien liitoille siirrettäisiin hanke- ja yritystuki myöntämiseen ja maksamiseen liittyvät tehtävät sekä rakennetukien myöntämiseen ja maksamiseen, hallinnolliset tarkastuskäynnit mukaan lukien, liittyvät tehtävät. Maaseutuvirastolle siirrettäisiin puolestaan rakennetukien niin sanotut viiden prosentin otantatarkastukset. Vaihtoehtoisesti maaseudun kehittämistukien osalta keskusvirasto

hoitaisi hallinnolliset tehtävät eli laillisuustarkastuksen ja päätöksenteon ja hankkeiden tarkoituksenmukaisuusharkinta kuuluisi maakuntien liitoilla.

Maaseudun kehittämistukien osalta henkilötyövuosimuutokset eri hallinnon tasojen välissä ovat samat, kuin vahva kuntahallinto -mallissa eli noin 215 henkilötyövuotta.

Maakuntamallissa maakuntien liitot voisivat itse päättää, missä ja millä laajuudella käyntiasiantipalveluita tarjottaisiin viljelijöille ja maaseudun kehittämistukien hakijoille. Tehtävien hoitamiseksi tarvittavan rahoituksen järjestäminen tulisi selvittää tarkemmin.

Maakuntamalli liittyy selkeästi VIRSU-hankkeen aluehallintotyöryhmän vaihtoehtoon D, jossa nykyisiä valtion aluehallinnon hoitamia alueellisia kehittämistehtäviä siirrettäisiin maakuntien liitoille. Maakuntamalli tulisi kysymykseen vain, jos VIRSU-hankkeen ehdotusten perusteella valtion aluehallintoa lähdetään kehittämään maakuntahallinnon pohjalta (katso pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kirjaus sivulla 28). Yhden maatalous- ja maaseutuhallinnon tehtävän siirtäminen maakuntien liitoille ja muiden valtion aluekehittämiseen liittyvien tehtävien jääminen valtion aluehallinnon viranomaisten vastuulle ei liene mahdollista.

Vaihtoehdon arviointia

Viljelijätuet

Käyntiasiakaspalvelun osalta viljelijätuissa päädyttäisiin kummassakin malleissa C ja D todennäköisesti nykyistä harvempaan asiointiverkostoon. Mallit mahdollistaisivat kuitenkin sellaisen toimintatavan, jossa maakunnan alueella olisi useita paperilla jätettävien tukihakemusten vastaanottopisteitä esimerkiksi viljelijätukien päätukihaun aikaan. Hakemuksia voitaisiin käsitellä keskitetysti maakuntien liittojen toimipisteissä sähköisesti. Toisaalta arvioitavaksi tulisi sähköisen asiointin määrän lisääntymisen vaikutus käyntiasiakaspalvelun tarjoamisen tarpeeseen. Tukien hakemisen ja hallinnoinnin sähköistyminen tullee muutaman vuoden aikajänteellä vähentämään käyntiasiakaspalvelutarvetta.

Henkilöstön osaamisen ylläpitämiseen ei maakuntamallilla liene ainakaan suurta heikentävää vaikutusta nykytilanteeseen verrattuna. Maakuntien liitot ovat kunnallisia toimijoita, jolloin nykyiset kuntien työntekijät voisivat siirtyä joustavasti maakuntien liittojen palvelukseen. Toisaalta, jos toimipaikkojen määrä vähenee, niin kaikki nykyiset kuntien työntekijät eivät välttämättä ole halukkaita siirtymään maakuntien liittojen palvelukseen, jos heidän nykyinen työmatkansa pitenee huomattavasti.

Toiminnan ohjauksen kannalta malli C ei poistaisi nykyisen hallintomallin keskeistä ongelmaa, jossa tehtäviin osoitettavat resurssit ja tehtävissä noudatettavat prosessit tulevat eri hallinnonalalta kuin itse tehtävät. Jos viljelijätukien valvonnat siirrettäisiin Maaseutuviraston tehtäväksi, valvontaresurssien kohdentaminen olisi nykyistä yksinkertaisempaa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulosohtausjärjestelmä jäisi pois, mutta tilalle pitäisi luoda kokonaan uusi järjestelmä maakuntien liittojen osalta. Järjestelmään tulisi edelleen sisältyä säädös- ja informaatio-ohjausta. Lisäksi tulee huomioida, että VIRSU-hankkeen aluehallintotyöryhmä on esittänyt valtion keskus- ja aluehallinnon yhtenä kehittämisperiaatteena sen, että keskushallinto ei ohjaisi kuntia ja niiden yhteistoimintaa, vaan ohjaus tapahtuisi valtion aluehallinnon tasolta. Tämä periaate sopii huonosti yhteen mallien C ja D kanssa. Mallilla D ohjausjärjestelmästä olisi mahdollista luoda tarkoituksenmukaisempi, kun tehtävät ja resurssit tulisivat samalta hallinnonalalta. Toimeksiantosopimukset mahdollistaisivat uusien toiminnan ohjausmuotojen käyttämisen. Toisaalta toiminnan ohjaukseen tulisi luoda uudet toi-

meksiantosopimuksiin perustuvat menettelyt, joka ainakin toiminnan alkuvaiheessa tulisivat lisäämään resurssitarvetta keskushallinnossa.

Resurssien käytön tehostumista on vaikeaa arvioida maakuntamallissa, koska kyseessä olisi uusi toimija maatalous- ja maaseutuhallinnossa. Resurssien tehokkaan käytön kannalta malli C voisi tehostaa jonkin verran toimintoja viljelijätukihallinnossa nykytilanteeseen verrattuna. Toimintojen tehostuminen riippuisi muun muassa siitä, minkälaisella organisaatorakenteella (keskitetty vai hajautettu) maakuntien liitot panisivat viljelijätukihallinnon tehtäviä toimeen ja kuinka tehokkaasti sähköisiä prosesseja pystyttäisiin hyödyntämään. Mallissa D resurssien käytön tehostuminen riippuisi hyvin paljon toimeksiantosopimusten sisällöstä ja tehtävien suorittamiselle asetetuista reunaehdoista.

Paikan päällä tehtävien valvontojen siirtäminen Maaseutuviraston tehtäväksi joustavoittaisi valvontaresurssien kohdentamista eri alueille. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueellisen toimivallan poistuminen viljelijätukien valvonnoissa mahdollistaisi valvontaotantojen nykyistä tehokkaamman määrittelyn ja kaukokartoituksen tehokkaan soveltamisen.

Mallit C ja D eivät myöskään toisi täysimääräisesti etua sähköisistä prosesseista, koska sähköisiä järjestelmiä kehitetään keskushallinnossa ja tukihakemukset käsittelee pääasiallisesti eri toimija eli maakuntien liitto. Tällöin sähköisten järjestelmien kehittämiseen panostetut resurssit eivät realisoidu täysimääräisesti, koska keskushallinnolta puuttuu keinot ohjata ja vaikuttaa maakuntien liittojen työprosesseihin siten, että niissä käytettäisiin sähköistämisen tuomia mahdollisuuksia hyväksi mahdollisimman tehokkaasti ja kattavasti.. Mallin D toimeksiantosopimuksilla olisi kenties jonkin verran mahdollista ohjata toimijoita resurssien tehokkaampaan käyttöön.

Maaseudun kehittämistuet

Maaseudun kehittämistukien osalta maakuntamalliin pätevät samat arviot kuin vahva kuntahallinto -malliin, koska kummassakin mallissa maaseudun kehittämistukien hallinto valvonta pois lukien järjestettäisiin maakuntien liitoissa.

Maksajavirastotehtävät

Maakuntien liittojen mukaan ottaminen uutena toimijana vahvasti Euroopan unionin lainsäädännössä säänneltyyn maksajaviraston hallinto- ja valvontajärjestelmään aiheuttaisi ainakin toiminnan alkuvaiheessa lisääntyntä riskiä maksajavirastotoiminnassa. Uuden toimijan ottaminen mukaan maksajaviraston hallinto- ja valvontajärjestelmään vaatisi mahdollisesti koko maksajavirastoympäristön uudelleenhyväksymisen, mikä on huomattavan raskas prosessi. Kuntien ja aluehallinnon jäädessä pois maaseutuhallinnosta, maksajavirastosopimukset tulisi tehdä ainoastaan maakuntien liittojen kanssa, mikä vähentäisi huomattavasti maksajavirastosopimusten määrää. Mallilla D on vastaava vaikutus maksajavirastoympäristöön ja lisäksi kokonaan uutena elementtinä tulisivat tuottajasopimukset kuntien ja maakuntien liittojen kanssa. Mahdollisuus integroida tuottajasopimukset maksajavirastosopimukseen tulisi selvittää.

Maakuntien liittojen ottaminen mukaan viljelijätukien ja maaseudun kehittämistukien hallinnointiin edellyttäisi merkittäviä hallinnon uudelleenjärjestelyjä. Muutokset olisivat maakuntamallissa todennäköisesti suurempia kuin missään muissa tässä raportissa esitetyistä malleista.

4.3 Vahva aluehallinto -malli (aluehallinto, keskushallinto)

E. Tehtävien järjestämis- ja suorittamisvastuu aluehallinnon viranomaisilla

Tässä mallissa tehtävien järjestämis- ja suorittamisvastuu siirrettäisiin suoraan aluehallinnolle lailla. Resurssit tehtävien hoitamiseksi tulisivat aluehallinnon osalta joko nykyistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusmallia vastaavalla tavalla tai aluehallintovirastorahoitusmallilla.

F. Tehtävien järjestämisvastuu keskushallinnolla ja suorittamisvastuu aluehallinnon viranomaisilla (aluehallinnon tilaaja-tuottajamalli)

Aluehallinnon tilaaja-tuottajamallissa tehtävien järjestämisvastuu siirrettäisiin keskushallinnolle, joka tilaisi haluamansa tukihakemusten käsittelyyn ja valvontaan liittyvät palvelut aluehallinnon yksiköiltä. Tällöin resurssit ja tehtävät tulisivat nykytilaan verrattuna samalta hallinnonalalta.

Vahva aluehallinto -malli voitaisiin toteuttaa, samoin kuin vahva kuntahallinto -malli tai maakuntamalli, joko niin, että sekä järjestämisvastuu että tehtävien suorittaminen siirrettäisiin aluehallinnolle, tai vaihtoehtoisesti tilaaja-tuottajamallina siten, että tehtävien järjestämisvastuu olisi keskushallinnolla ja aluehallinto vastaisi tehtävien suorittamisesta.

Viljelijätukien osalta tässä mallissa kaikki kuntien nykyiset suorien tukien lain, ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain ja kansallisten tukien lain nojalla myönnettäviin tukiin liittyvät tehtävät siirrettäisiin valtion aluehallinnon viranomaisille. Tällöin valtion aluehallinnon viranomaiset vastaanottaisivat paperilla jätettävät tukihakemukset, käsitelisivät tukihakemukset ja lähettäisivät tukipäätökset. Toimintaa hoidettaisiin valtion aluehallinnon toimipisteistä. Tässä mallissa myös muut maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tällä hetkellä kunnille kuuluvat tehtävät, kuten hukkakauran torjumisesta annetun lain ja riistavahinkolain mukaiset tehtävät, siirtyisivät todennäköisesti aluehallinnon viranomaisten hoidettavaksi.

Viljelijätukien osalta valtion aluehallinnon henkilötyövuosimäärä kasvaisi noin 325 henkilötyövuodella kuntien nykyisten tehtävien osalta.

Maaseudun kehittämistukien osalta tehtävien käytännön järjestämisessä ei tapahtuisi muutoksia, koska kunta ei ole toimijana maaseudun kehittämistukien myöntämisessä. Valtion aluehallinnon viranomaiset käsitelisivät edelleen tuki- ja maksuhakemukset joko nykyisenkaltaisella järjestelyllä (malli E) tai tilaaja-tuottajamallilla (malli F).

Vahva aluehallinto -malli on hyvin läheisesti riippuvainen VIRSU-hankkeessa esitetyistä mallivaihtoehdosta B ja C. Maataloushallinnon tehtävien järjestämiseen vaikuttaa VIRSU-hankkeen eri mallien alueellisten toimipisteiden määrä ja se, mihin valtion aluehallinnon virastoon maataloustukihallinnon tehtävät tulisivat sijoittumaan. Vahva aluehallinto -mallissa tulee siten ottaa huomioon se, että esimerkiksi toimipisteiden määrä saattaa muuttua, jos valtion aluehallintoon tai sen rakenteeseen tehdään muutoksia VIRSU-hankkeen ehdotusten pohjalta. Maaseudun kehittämistehtävien alueellisen näkökulman säilymisen kannalta oleellista olisi, että alueellisia viranomaisia olisi vähintään viidestä kuuteen kappaletta koko maassa.

Vaihtoehdon arviointia

Viljelijätuet

Käyntiasiointipalveluiden osalta palvelupisteverkko todennäköisesti supistuisi mallissa E ja F. Käyntiasiointipalveluita tarjottaisiin ainoastaan valtion aluehallinnon toimipisteissä, jolloin tuenhakijoiden asiointimatkat toimipisteisiin pitenisivät. Toisaalta sähköisten palveluiden osuuden lisääntyessä maaseutuhallinnon palveluissa käyntiasiointitarpeen voidaan olettaa vähenevän. Yhtenä mahdollisuutena olisi tarjota käyntiasiointipalveluita työ- ja elinkeinotoimistojen yhteydessä tai mahdollisesti perustettavien Asiakaspalvelu 2014 -hankkeen mukaisissa palvelupisteissä, jolloin palvelupisteverkko olisi huomattavasti laajempi kuin nykyisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tarjoama palvelupisteverkko.

Henkilöstön osaamisen kannalta viljelijätukiin liittyvät tehtävät siirtyisivät kunnalta valtionhallinnon toimijalle ja samalla palvelupisteverkosto todennäköisesti supistuisi. Tällöin voidaan olettaa, että henkilöstön vaihtuvuus kasvaisi, koska kaikkien nykyisten kuntien työntekijöiden ei voida olettaa siirtyvän valtion palvelukseen. Valtion aluehallinnossa on valmis maataloustukihallinnon organisaatio ja myös henkilöstöä näissä tehtävissä, mikä helpottaisi osaltaan henkilöstön osaamisen ylläpitoa.

Toiminnan ohjauksen kannalta malli E yksinkertaistaisi ohjausmenettelyjä kuntien tehtävien osalta. Keskushallinnon ohjattavana olisi tuolloin ainoastaan valtion aluehallinnon viranomaisia, jolloin valtion keskushallinnon viranomaisen ohjaus kuntiin jäisi pois. Tämä on myös yksi VIRSU-hankkeen periaatelinjauksista, jossa todetaan, että valtion aluehallinnon viranomaisten tulisi suorittaa kunnallisten toimijoiden ohjaus. Toiminnan ohjaus on tosin nykyisin osoittautunut haastavaksi myös aluehallinnon osalta, koska maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävät tulevat toiselta ja näihin tehtäviin käytettävissä olevat resurssit toiselta hallinnonalalta (vertaa kuitenkin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 19 §). Malli E ei poistaisi tätä haastetta, ellei aluehallinnon rahoitustavassa tehdä muutoksia. Malli F on toiminnan ohjauksen kannalta yksinkertaisempi siinä mielessä, että resurssit ja tehtävät tulisivat samalta hallinnonalalta toimeksiantosopimuksilla. Toimeksiantosopimukset mahdollistaisivat uusien toiminnan ohjausmuotojen käyttämisen. Toisaalta toiminnanohjaukseen tulisi luoda uudet toimeksiantosopimukseen perustuvat menettelyt, joka ainakin toiminnan alkuvaiheessa tulisi lisäämään resurssitarvetta keskushallinnossa. Menettelyt eivät kuitenkaan syrjäyttäisi tulosohtausprosessia.

Resurssien käytön voidaan arvioida tehostuvan kummassakin mallissa E ja F. Viljelijätukien osalta tukihakemukset käsiteltäisiin ja valvonnat tehtäisiin samassa organisaatiossa, mikä mahdollistaisi koko maataloushallinnon resurssien tehokkaan käytön eri tehtävissä. Resurssien tehokas käyttö mahdollistaisi myös määräaikaisen henkilöstön vähäisemmän käytön sekä tukien valvonnoissa että tukihakemusten tallennuksissa. Työprosesseja olisi myös mahdollista yhdenmukaistaa nykyistä suuremmissa organisaatioissa hallinnon prosessien sähköistämisen avulla. Maaseudun kehittämistukien osalta suurta muutosta nykytilanteeseen ei olisi, koska tehtävät hoidetaan nykyisinkin aluehallinnon viranomaisissa. Maaseudun kehittämistukien prosessin kannalta on keskeistä, että koko rahoitusprosessi tukipäätöksestä maksupäätökseen hoidetaan samassa viranomaisessa.

Mallit E ja F eivät myöskään toisi täysimääräisesti etua sähköisistä prosesseista, koska sähköisiä järjestelmiä kehitetään keskushallinnossa ja tukihakemukset käsittelee pääasiallisesti eri toimija eli valtion aluehallinnon toimija. Näin ollen sähköisten jär-

jestelmien kehittämiseen panostetut resurssit eivät realisoitu täysimääräisesti, koska keskushallinnolla ei ole välitöntä ohjausmahdollisuutta aluehallinnon työprosesseihin. Mallin F toimeksiantosopimuksilla olisi kenties jonkin verran mahdollista ohjata aluehallinnon toimijoita resurssien tehokkaampaan käyttöön.

Maaseudun kehittämistuet

Malli E vastaa maaseudun kehittämistukien osalta nykytilaa, joten sen osalta vaihtoehtoa ei ole tarpeen erikseen arvioida. Suurimmat muutokset tässä mallissa aiheutuisivat mahdollisista aluehallinnon toiminnan uudelleenjärjestelyistä VIRSU-hankkeen seurauksena. Suurimmat muutokset tapahtuisivat viljelijätukihallinnossa, jossa kuntien tehtäviä hoidettaisiin jatkossa valtion aluehallinnon tasolla. Toisaalta, jos viljelijätukihallinnon tehtävät siirrettäisiin pois kunnista, voi olla mahdollista, että kunnat eivät enää panostaisi vapaaehtoisesti hoitamiinsa maaseudun kehittämistehtäviin ja maaseudun elinkeinojen kehittämiseen kuten nykyisin joissain kunnissa tai yhteistoiminta-alueilla tehdään.

Maksajavirastotehtävät

Maksajavirasto ympäristö yksinkertaistuisi nykyiseen verrattuna sekä myös vahva kuntahallinto -malliin ja maakuntamalliin verrattuna. Nykyinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten organisaatio on sellainen, jonka avulla voidaan toimeenpanna Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetty tehokas hallinto- ja valvontajärjestelmä. Maksajavirastosopimusten määrä vähenisi oleellisesti nykyisestä eikä uusia toimijoita tulisi maksajavirastoympäristöön. Maksajavirastotoiminnan kannalta oleellista kuitenkin on se, missä valtion aluehallinnon toimijassa (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, aluehallintovirasto vai joku muu) tehtäviä tulisi hoitamaan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat organisaatioina jo kokeneita maksajavirastoympäristön toimijoita, kun taas aluehallintovirastot olisivat käytännössä kokonaan uusi toimija organisaatiotasolla maksajavirastoympäristössä. Mallilla F on vastaava vaikutus maksajavirastoympäristöön ja lisäksi kokonaan uutena elementtinä tulisivat tuottajasopimukset valtion aluehallinnon kanssa. Mahdollisuus integroida tuottajasopimukset maksajavirastosopimukseen tulisi selvittää. Muutoksen henkilöstösäästövaikutuksia on tarkoitus arvioida jatkossa tarkemmin.

4.4 Vahva keskushallinto -malli (keskushallinto)

G. Maaseutuvirasto järjestämis- ja suorittamisvastuussa kaikista tehtävistä, alueelliset toimipisteet suorittavat paikalla tehtävät valvonnat ja asiakasneuvonnan

Tässä mallissa tehtävien järjestämis- ja suorittamisvastuu siirrettäisiin Maaseutuvirastolle. Maaseutuviraston alueelliset toimipisteet vastaanottaisivat tukihakemukset, antaisivat asiakasneuvontaa ja suorittaisivat tukivalvonnat. Tukihakemusten hallinnollinen valvonta suoritettaisiin joko Maaseutuviraston päätoimipaikassa tai alueellisissa toimipisteissä.

H. Maaseutuvirasto järjestämis- ja suorittamisvastuussa kaikista tehtävistä, asiointipisteet (Asiakaspalvelu 2014 -hanke) tai maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan oman toimipisteverkon toimipisteet tarjoavat paikan jättää tukihakemuslomakkeita ja tarjoavat asiakasneuvontaa, valvonta alueellisissa toimipisteissä

Tässä mallissa erona malliin G on se, että asiakaspalvelu eli tukihakemusten jättäminen ja neuvonta järjestettäisiin mahdollisesti perustettavien valtiovarainministeriön Asiakaspalvelu 2014 -hankkeen mukaisten valtionhallinnon yhteisten asiointipisteiden kautta tai Maanmittauslaitoksen alueellisten toimipisteiden kautta. Maaseutuviraston alueelliset toimipisteet suorittaisivat tukivalvonnat. Tukihakemusten hallinnollinen valvonta suoritettaisiin joko Maaseutuviraston päätoimipaikassa tai alueellisissa toimipisteissä.

Vahvan keskushallinnon malleissa G ja H tehtävien järjestämis- ja suorittamisvastuu siirrettäisiin keskushallinnon viranomaiselle. Kummassakin vaihtoehdossa perustettaisiin keskushallinnon alueellisia toimipisteitä, joista käsin valvonnat ja mahdollisesti myös tukihakemusten käsittely ja päätösten lähettäminen toteutettaisiin.

Viljelijätukien osalta tässä mallissa kaikki kuntien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten nykyiset suorien tukien lain, ohjelmaperusteisten viljelijäkorvausten lain ja kansallisten tukien lain nojalla myönnettäviin tukiin liittyvät tehtävät siirrettäisiin keskushallintoon. Vastaavasti maaseudun kehittämistukien osalta kaikki nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille kuuluvat maaseudun kehittämistukiin liittyvät tehtävät siirrettäisiin keskushallinnon viranomaisen hoidettavaksi. Kaikki sekä viljelijätukiin että maaseudun kehittämistukiin liittyvät valvontatehtävät siirrettäisiin keskushallinnon viranomaisen hoidettavaksi.

Viljelijätukien osalta keskushallinnon henkilötövuosimäärä kasvaisi noin 325 henkilötyövuodella kuntien nykyisten tehtävien osalta ja noin 260 henkilötyövuodella nykyisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävien osalta. Yhteensä viljelijätukien osalta keskushallinnolle siirtyisi tehtäviä noin 585 henkilötyövuotta. Maaseudun kehittämistukien osalta nykyisiä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäviä siirtyisi keskushallinnolle yhteensä noin 215 henkilötyövuotta.

Malli G olisi hyvin samankaltainen malliin F verrattuna tosin sillä erotuksella, että nykyisenkaltainen tulosohjausjärjestelmä poistuisi ja tämän sijaan korostuisi Maaseutuviraston johtamisjärjestelmä ja sen kyky toimia nykyistä paljon suurempien alueellisten yksiköiden kanssa. Mallissa H asiakaspalvelu järjestettäisiin joko mahdollisesti

perustettavissa Asiakaspalvelu 2014 -palvelupisteissä tai maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan toimipisteverkkoa hyödyntäen esimerkiksi siten, että maataloushallinnon palveluita tarjottaisiin hyödyntäen Maanmittauslaitoksen toimipisteverkkoa.

Vahva keskushallinto -malli ei suoraan rajoitu malleihin G ja H. Vahva keskushallinto -mallin kaltaisia elementtejä on myös kolmen muun mallin tilaaja-tuottaja vaihtoehdoissa, joista kaikissa keskushallinnon rooli vahvistuisi tehtävien resursoinnin yhdenmukaistuksessa.

VIRSU-aluehallintotyöryhmän esittämät rakennevaihtoehdot eivät suoranaisesti kosketa vahva keskushallinto -malleja, koska näissä malleissa ei ole mukana aluehallinnon toimijoita. Tosin Maaseutuviraston alueellisten toimipisteiden organisoiminen esimerkiksi aluehallinnon virastojen yhteyteen olisi yksi mahdollinen toimintatapa. Maaseutuviraston oman toimipisteverkoston voi kuitenkin liittyä hallitusohjelman ja muiden toimitilaja toimipistetiivistämisesitysten näkökulmasta ongelmia toiminnan taloudellisuuden ja tehokkuuden suhteen. Näitä on tarkoitus tarkastella työryhmän jatkotyössä.

Vaihtoehdon arviointia

Viljelijätuet

Asiointipalveluiden osalta tehtävien siirtäminen keskushallinnon suoritettaviksi vähentäisi nykyistä palvelupisteverkkoa viljelijätukien osalta. Paikan päällä tehtäviä valvontoja varten keskushallinnolle tulisi perustaa alueellisia toimipisteitä, jolloin näiden yhteyteen olisi mahdollista yhdistää myös viljelijöiden käyntiasiointipalvelut, mikä sinänsä toteuttaisi toivottavaa toimitilayhteistyötä valtion toimijoiden kesken. Palvelupisteverkko tosin supistuisi silloinkin huomattavasti nykyisestä. Mallissa H palvelupisteitä olisi todennäköisesti enemmän kuin mallissa G, koska asiointi-palvelut mallissa H järjestettäisiin joko Maanmittauslaitoksen palvelupisteiden yhteyteen tai mahdollisesti perustettavien Asiakaspalvelu 2014 -hankkeen mukaisten palvelupisteiden yhteyteen. Käyntiasiointipalveluiden osalta kumpikin malli tarkoittaisi viljelijätukien osalta palvelupisteiden vähenemistä nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Käyntiasioinnin määrän voidaan tosin odottaa vähenevän tulevina vuosina asioinnin sähköistyessä.

Henkilöstön osaamisen ylläpitäminen ja säilyttäminen saattaisi heiketä jonkin verran nykytilaan verrattuna. Suurin riski viljelijätukien osalta on kuntien henkilöstön mahdollinen siirtyminen valtion palvelukseen ja tästä johtuva työnantajan ja fyysisen työpaikan muuttuminen. Muutostilanteessa henkilöstön vaihtuvuus tyypillisesti kasvaa.

Toiminnan ohjauksen ja resurssien tehokkaan käytön kannalta mallit G ja H olisivat kumpikin selkeästi tehokkaampia nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Toiminnan ohjauksen osalta tarve kuntien nykyiseen informaatio- ja säädösohjaukseen poistuisi, kuten myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimusprosessi. Toiminnan ohjauksessa korostuisivat Maaseutuviraston sisäinen ohjaus ja sisäisen valvonnan menettelyt. Molemmat mallit G ja H tarjoaisivat mahdollisuuden siirtää prosessimaiseen työskentelyyn tehtävien ja resurssien näkökulmasta katsottuna. Toiminnan ohjauksen näkökulmasta katsottuna mallit G ja H mahdollistaisivat resurssien kohdentamisen muun muassa siten, että sähköisiä prosesseja hyödynnettäisiin hallinnossa mahdollisimman tehokkaasti, valvonnoista suoriuduttaisiin ilman mittavaa määrällisen työvoiman käyttöä ja että kaukokartoitusta hyödynnettäisiin valvonnoissa mahdollisimman täysimittaisesti. Toisaalta tällöin poistuisi aluehallintoviranomaisen nykyinen mahdollisuus kohdentaa sisäisesti resurssiaan tai siirtää viranomaisen henkilöresursseja esimerkiksi valvontatehtäviin sellaisena ajankohtana, kun resurssitarve valvonnassa on suurin.

Sähköisten järjestelmien kehittämiseen kohdennetut resurssit realisoituisivat tässä mallissa hyvin, koska prosessiohjaus olisi samalla hallinnon tasolla kuin millä sähköisiä prosesseja käytettäisiin. Sähköiset hakemusten käsittelyjärjestelmät mahdollistaisivat alueellisten toimipisteiden paikasta riippumattoman toiminnan ja maksajaviraston yhtenäiset sisäiset prosessit varmistaisivat sen, että työprosessit toimisivat tehokkaasti sekä keskustoimipisteessä että alueellisissa toimipisteissä.

Maaseudun kehittämistuet

Käyntiasiointipalveluissa ei tapahtuisi suurta muutosta nykyiseen tilanteeseen verrattuna, jos käyntiasiointipalvelut yhdistettäisiin keskushallinnon alueellisten toimipisteiden yhteyteen. Riskinä keskushallintoon perustuvassa mallissa on maaseudun kehittämistukien osalta neuvonnallisen ja kehitystyön alueellisen ulottuvuuden menettäminen ja se, että viranomaisten kehittäjärooli alueilla häviää. Tosin keskushallinnon alueelliset toimipisteet pienentäisivät osaltaan tätä riskiä. Alueellinen toimivalta ei tällöin olisi kuitenkaan yhtä merkittävä kuin nykyisessä aluehallintomallissa.

Henkilöstön osaamisen katoaminen ei ole niin suuri riski maaseudun kehittämistuissa kuin viljelijätuissa, jos maaseudun kehittämistukien toimeenpano saataisiin integroitua keskushallinnon alueellisten toimipisteiden yhteyteen.

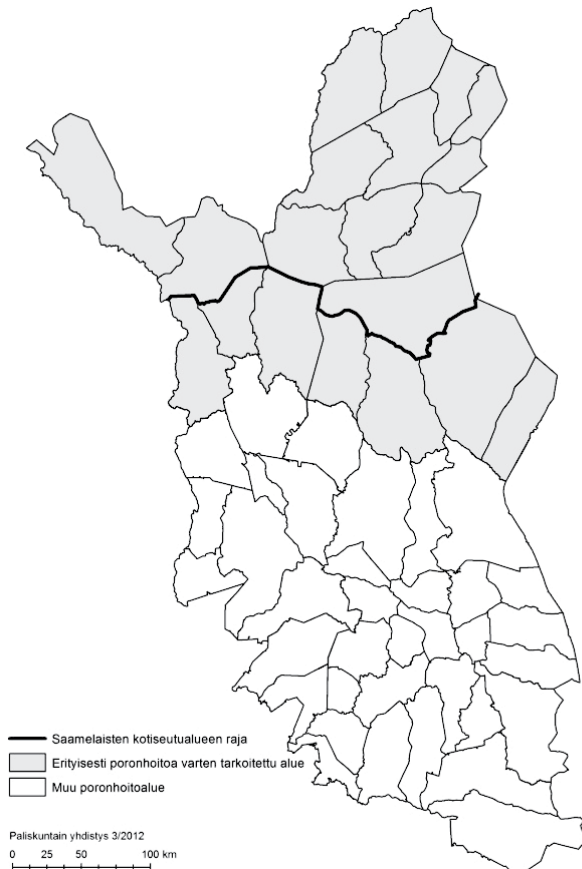
Toiminnan ohjauksen ja resurssien tehokkaan käytön osalta maaseudun kehittämistukia koskevat pääosin samat arvioit kuin viljelijätukia. Maaseudun kehittämistukien osalta yksinomaan keskushallintoon perustuva malli olisi toisaalta ongelmallinen, koska maaseutuohjelman alueellisesti tai paikallisesti kohdennettavan rahoituksen strategiat eivät toteudu ilman alueellista tai paikallista osaamista. Toisaalta rakennetuissa, joissa alueellisilla painotuksilla ei ole samanlaista merkitystä kuin esimerkiksi yritystuissa, keskushallintoon perustuvalla mallilla voitaisiin saavuttaa tasaisempaa työnjakoa ruuhkahuippuina ja malli lisäisi vertaistukea rakennetukien käsittelijöiden osalta.

Maksajavirastotehtävät

Maksajavirastoympäristö yksinkertaistuisi huomattavasti nykyiseen verrattuna. Tarve maksajavirastosopimusten ylläpitämiseen saattaisi poistua kokonaan kummassakin mallissa G ja H ja joka tapauksessa maksajavirastotoiminnan erilaiset varmennus- ja tarkastusmenettelyt hallinnontasojen välissä vähenisivät huomattavasti. Tarve Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetyille maksajaviraston delegoituja tehtäviä hoitavien elinten säännölliselle tarkastamiselle vähenisi huomattavasti. Maksajavirastoympäristön hallinto- ja valvontajärjestelmä yksinkertaistuisi, mikä osaltaan vähentäisi Euroopan unionin rahastolle monitasoisesta hallinnosta aiheutuvaa riskiä.

Liite 1. Poronhoitoalue, porotalous ja porotaloudelle myönnettävät tuet

Poronhoitoalue käsittää poronhoitolain (848/1990) 2 §:n 1 momentin mukaan Lapin maakunnan alueen Kemiä, Keminmaata ja Torniota lukuun ottamatta sekä Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien alueesta Kuusamon, Taivalkosken, Pudasjärven, Suomussalmen ja Hyrynsalmen, Oulusta entisen Yli-lin kunnan alueen ja entisen Yli-kiimingin kunnan alueesta Kiiminkijoen pohjoispuolella olevan alueen, listä entisen Kuivaniemen kunnan alueen sekä Puolangasta ja Utajärvestä Kiiminkijoen ja seututien 891 (Hyrynsalmi–Puolanka) pohjoispuolella olevat alueet sellaisina kuin ne olivat 31 päivänä joulukuuta 2014.



Poronhoitoalueella on 54 paliskuntaa. Vuonna 2014 poronhoitajia oli 4 464 kappaletta ja poronhoitoalueen eloporomäärä oli yhteensä 186 776 poroa. Suurin sallittu eloporomäärä on yhteensä 203 700 eloporoa.

Kolttala-alueesta säädetään kolttalain (253/1995) 2 §:ssä. Toisen maailmansodan jälkeen kolttia asutettiin Sevettijärven, Nellimin ja Keväjärven alueille erityislakien nojalla, joista kolttalaki on voimassa edelleen. Kolttala-alueella asuvan kolttaväestön lukumäärä on noin 550 henkilöä, joista puolet asuu Sevettijärvellä. Kaikkiaan kolttia arvioidaan asuvan Suomessa noin 700.

Porotalouden kansallista eläinkohtaista tukea sai vuonna 2014 Lapin maakunnassa 747 ruokakuntaa, Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa 102 ruokakuntaa ja Kainuun maakunnassa 16 ruokakuntaa eli yhteensä 865 ruokakuntaa. Vuonna 2014 kansallista eläinkohtaista tukea maksettiin 144 559 eloporosta yhteensä 4 117 537 miljoonaa euroa.

Poronhoitoalueella rahoitettiin vuonna 2014 porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain (45/2000) nojalla yksityisten investoinneissa lainoina porokarjan hankintaan, tilan tai lisäalueen hankintaan, rakentamiseen tai irtaimiston hankintaan 17 kappaletta yhteismäärältään noin 1,11 miljoonalla eurolla sekä rakentamiseen tai irtaimiston hankintaan 168 kappaletta yhteismäärältään noin 0,46 miljoonalla eurolla. Paliskuntien investointeihin laidunkiertoaitoihin, esteaitoihin, erotus- ym. aitoihin, suoja-aitoihin, irtaimistoon ja rakentamiseen myönnettiin avustuksina 135 kappaletta yhteismäärältään noin 1,20 miljoonaa euroa.

Kolttalain mukaista kansallista rahoitusta myönnettiin vuonna 2014 lainoina rakentamiseen ja muihin kohteisiin 14 kappaletta yhteismäärältään 227 600 euroa ja avustuksina irtaimistoihin, rakentamiseen, ja muihin kohteisiin 28 kappaletta yhteismäärältään 337 300 euroa.

Vuonna 2014 teurastettiin 70 700 poroa ja poronlihaa tuotettiin 1,7 miljoonaa kiloa, mikä on vähemmän kuin aiempina vuosina. Poronhoitajien oma jalostustoiminta kattaa jo lähes puolet poronlihan jalostuksesta. Kotimainen poronlihantuotanto ei kuitenkaan riitä kattamaan kysyntää, joten suuret jalostajat joutuvat tuomaan poronlihaa myös Venäjältä. Porotilamatkailuun liittyvä toiminta on kasvanut poronlihantuotannon ohella merkittäväksi liiketoiminnaksi poronhoitoalueella. Porotilamatkailua ja ohjelmapalvelutoimintaa harjoittaa lähes sata yrittäjää.

Liite 2. Viljelijätukien ja maaseudun kehittämistukien tehtäväkohtaiset vyöryttämättömät henkilötyövuosimäärät vuona 2014

Lähteinä on käytetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kustannuslaskentaa, kuntien maaseutuhallinnon työajanseurantaa sekä Maaseutuviraston ja maa- ja metsätalousministeriön työaikaseurannan tietoja. Luvut sisältävät myös teknisellä avulla palkatut henkilöt.

Taulukko Maaseudun kehittämistukien hallinnon henkilötyövuosimäärä vuonna 2014

	Tehtävä / viranomainen	htv
Maa- ja metsätalousministeriö	Maa- ja metsätalousministeriö	7
	Maaseutuvirasto	38
Työ- ja elinkeinoministeriö	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
	<i>Myöntö</i>	
	Yritystukien myöntäminen (ei sisällä Leaderia)	25
	Leader-yritystukien myöntäminen	7
	Hanketukien myöntäminen (ei sisällä Leaderia)	35
	Leader-hanketukien myöntäminen	9
	Rakennetukien myöntäminen (EU-osarahoitteinen)	21
	Rakennetukien myöntäminen (kansallinen)	20
	Porotalouden tuet, myöntäminen (EU-osarahoitteinen ja kansallinen)	3
	Yhteensä	120
	<i>Maksu</i>	
	Yritystukien maksaminen (ei sisällä Leaderia)	19
	Leader-yritystukien maksaminen	9
	Hanketukien maksaminen (ei sisällä Leaderia)	27
	Leader-hanketukien maksaminen	22
	Rakennetukien maksaminen (EU-osarahoitteinen)	11
	Rakennetukien maksaminen (kansallinen)	10
	Porotalouden tukien maksaminen (EU-osarahoitteinen ja kansallinen)	1
	Yhteensä	98
	<i>Valvonta</i>	
	Rakennetukien tarkastukset	1
	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus yhteensä	220
	Maa- ja metsätalousministeriö, Maaseutuvirasto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset yhteensä	465

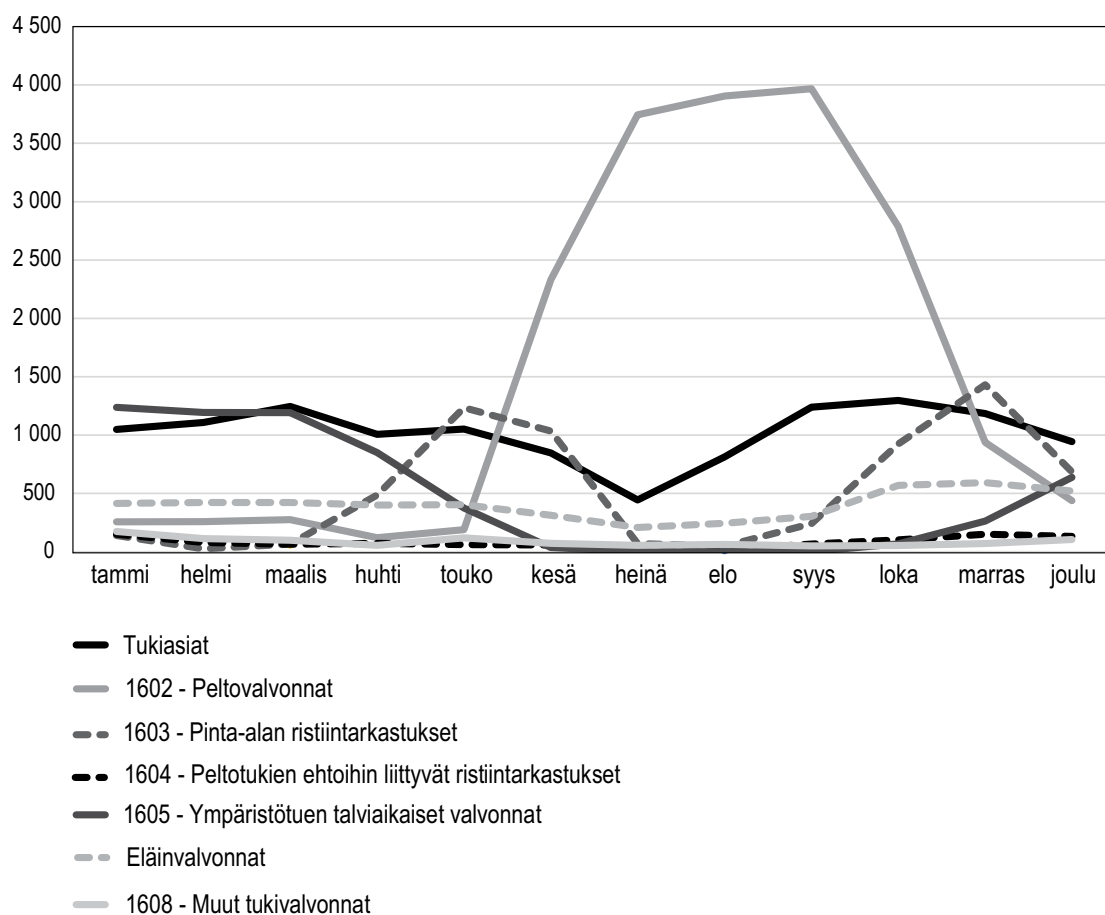
Taulukko Viljelijätukien hallinnon henkilötyövuosimäärä vuonna 2014

	Tehtävä / viranomainen	htv
Maa- ja metsätalousministeriö	Maa- ja metsätalousministeriö	25
	Maaseutuvirasto	56
	Elintarviketurvallisuusvirasto	3
Työ- ja elinkeinoministeriö	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
	<i>Myöntö</i>	
	Eryisympäristötukien hakeminen ja myöntäminen	24
	Kiintiöt ja tukioikeudet	8
	Muut tuet	4
	Koulutus, neuvonta ja sidosryhmäyhteistyö	10
	Kuntayhteistyön kehittäminen ja koulutus	2
	Maatalousyrittäjien opintorahat (myöntö ja maksatustehtävät)	2
	Muut tehtävät	5
	Yhteensä	55
	<i>Maksu</i>	
	Eryisympäristötukien hakeminen ja myöntäminen	15
	Yhteensä	15
	<i>Valvonta</i>	
	Peltovalvonnat	94
	Pinta-alan ristiintarkastukset	33
	Peltojen ehtoihin liittyvät ristiintarkastukset	5
	Ympäristötuen talviaikaiset valvonnat	31
	Eläinvalvonnat	18
	Eläintukien ristiintarkastukset	3
	Muut tukivalvonnat	5
	Yhteensä	189
	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus yhteensä	259
Aluehallintovirasto		
Täydentävien ehtojen valvonta	5	
Yleinen valtionosuus	Kunnat	
	Viljelijätukien myöntö	325
	Maa- ja metsätalousministeriö, Maaseutuvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, aluehallintovirastot ja kunnat yhteensä	673

*) Muut tuotannon ohjaukseen liittyvät tehtävät, porotaloudelle maksettavaan eläinvoimaiseen tukeen liittyvät tehtävät, vahinkojen korvaamiseen liittyvät tehtävät (ml. porotalouden petoeläinvahingot), maaseutuvastuun maksulliset tehtävät, maanjärjestelytehtävät

Liite 3. Tuki- ja valvontatehtävien jakautuminen kuukausittain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa

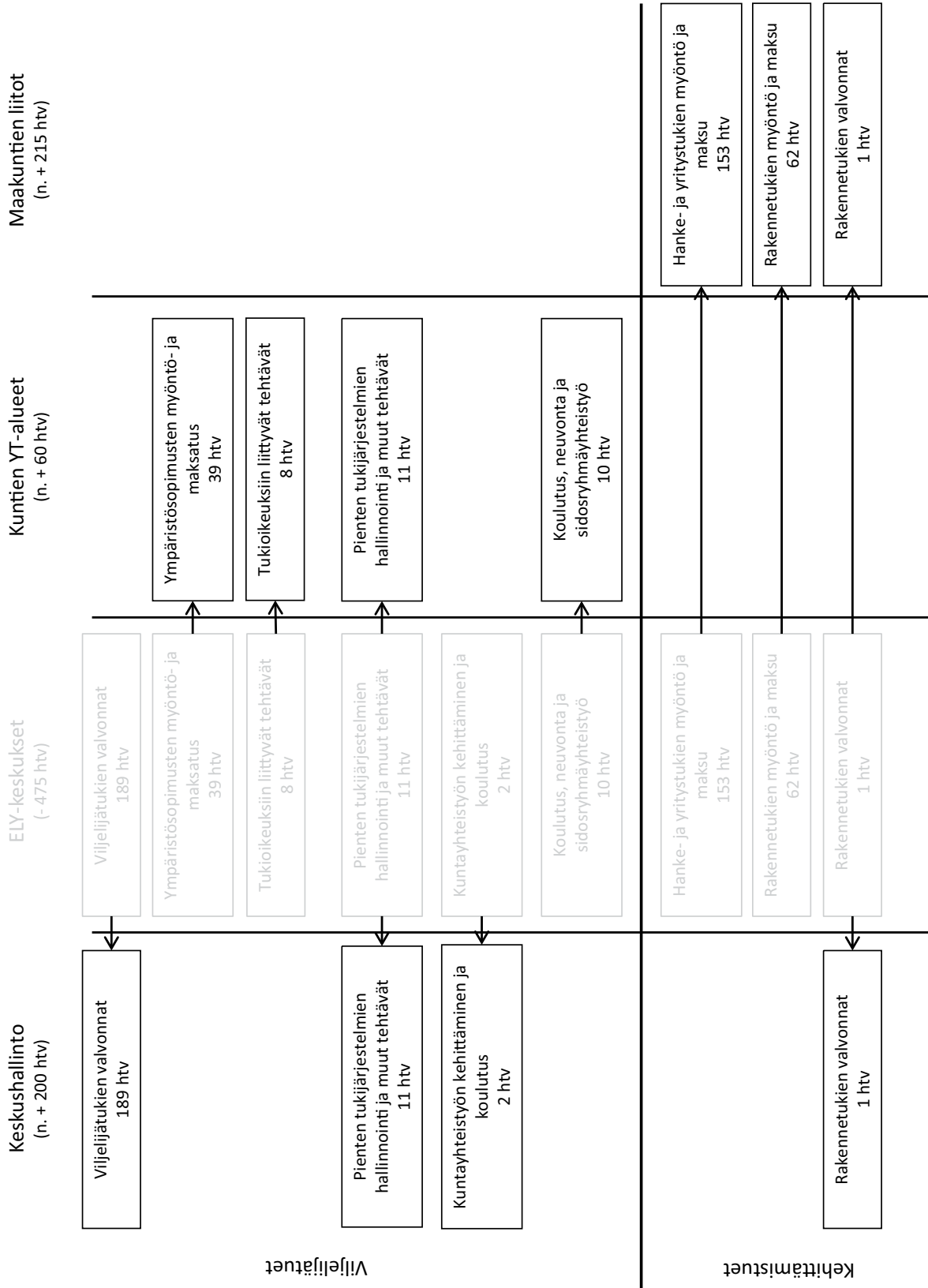
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävien resurssien osalta on otettava huomioon, että valvontaan käytetystä työajasta määräaikaisten henkilöiden työpanos on noin 60 henkilötyövuotta. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sisällä valvontatehtäviin siirretään kesäajaksi muuta henkilöstöä erityisesti muista maaseutuyksikön tehtävistä.



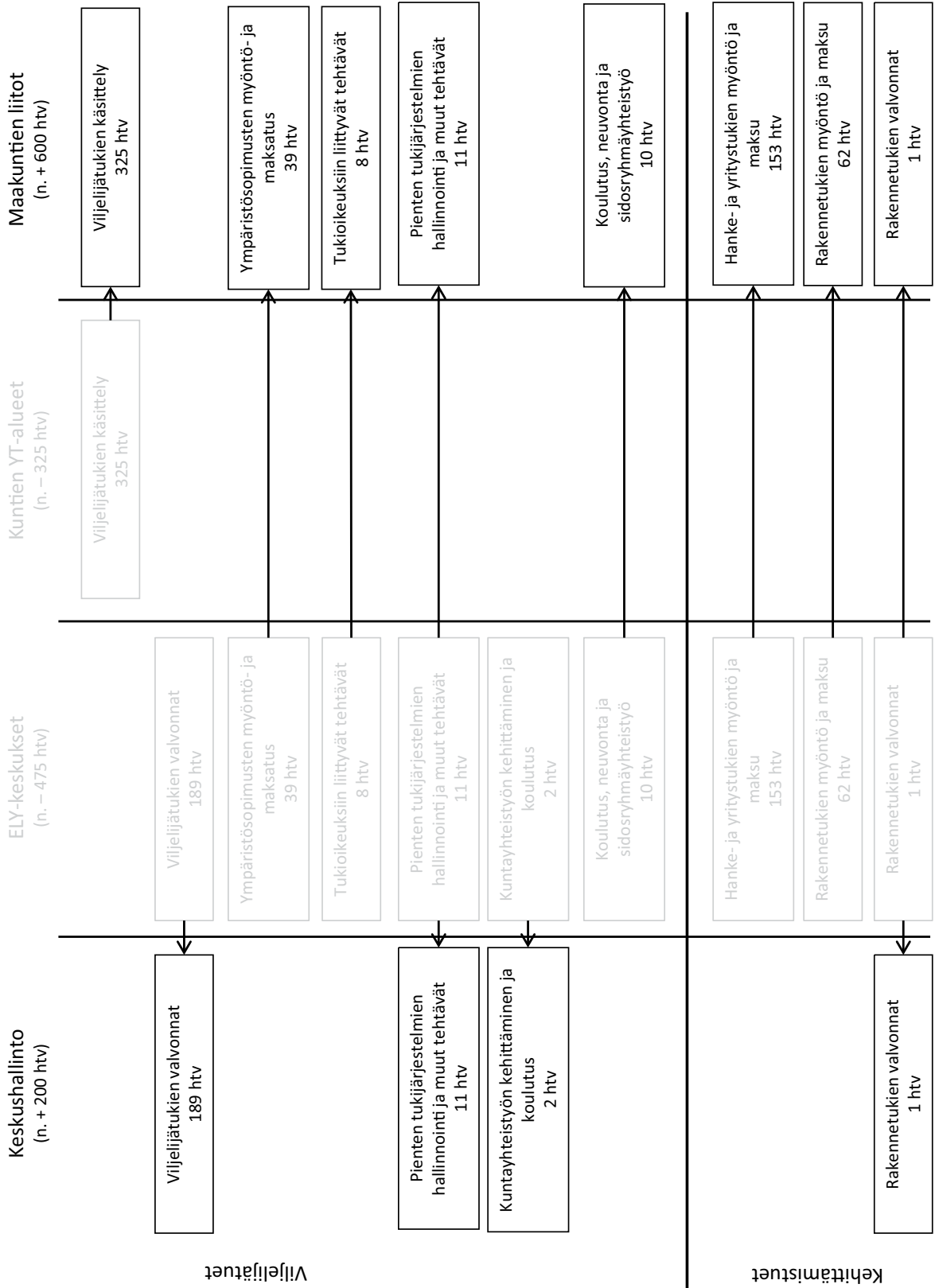
Liitekuvio Maataloustuki- ja valvontatehtävien jakautuminen kuukausittain vuonna 2014.

Liite 4. Henkilötyvuosimäärien siirtymät eri hallintomalleissa

Vahva kuntahallinto – malli



Maakuntamalli



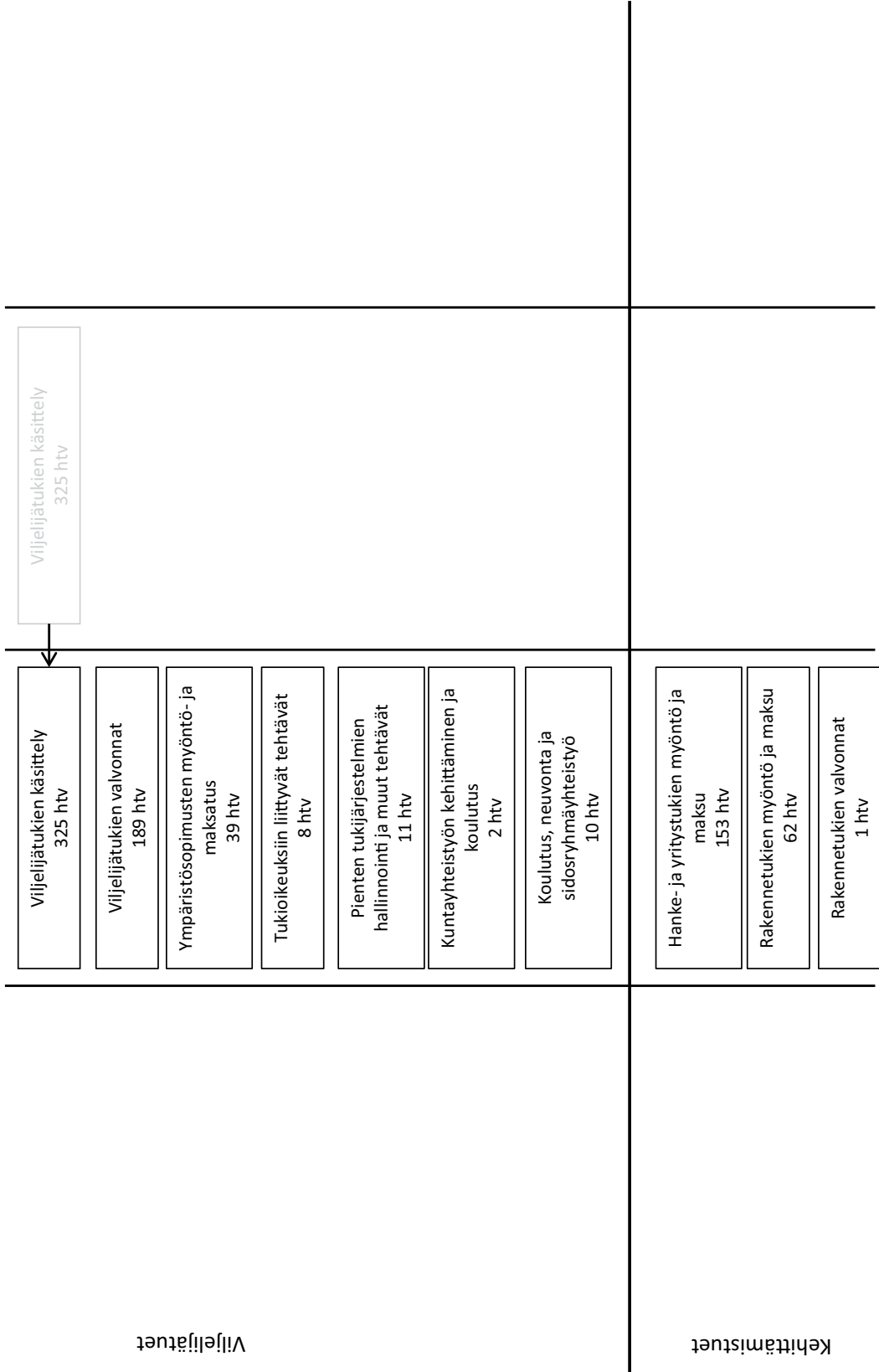
Vahva aluehallinto - malli

Maakuntien liitot

Kuntien YT-alueet
(n. - 325 htv)

ELY-keskukset
(n. + 325 htv)

Keskushallinto



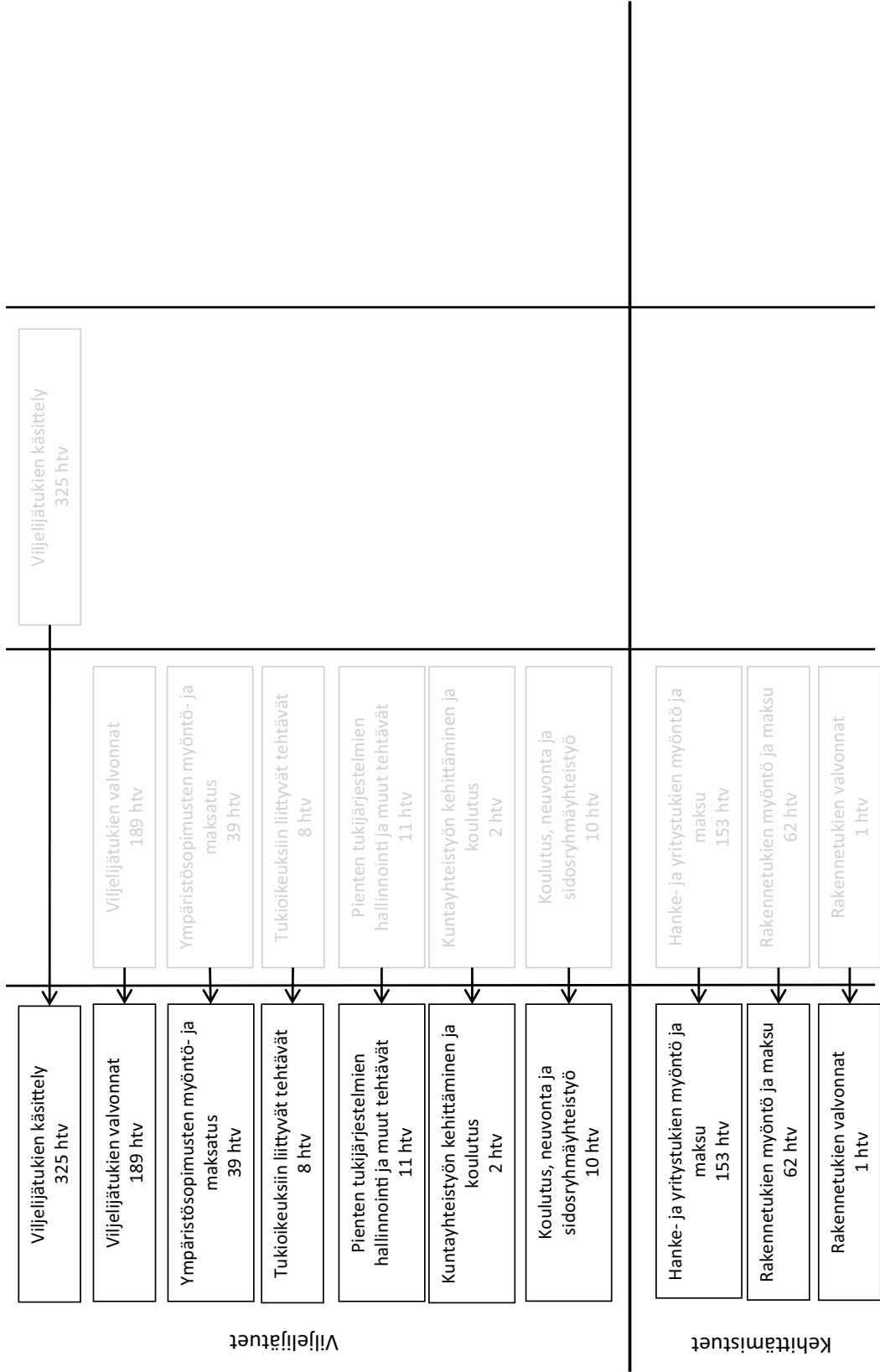
Vahva keskushallinto – malli

Maakuntien liitot

Kuntien YT-alueet
(n. – 325 htv)

ELY-keskukset
(n. – 475 htv)

Keskushallinto
(n. + 805 htv)



Maa- ja metsätalousministeriön vuonna 2015 julkaisemat työryhmämuistiot
Arbetsgruppspromemorior publicerade av Jord- och skogsbruksministeriet år 2015

- 2015:1 Villisikatyöryhmän muistio
- 2015:2 Suunnitelma metsien suojelualue- ja METSO-tilastoinnin kehittämiseksi.
METI-työryhmä
- 2015:3 Maatalous- ja maaseutuhallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittävän
työryhmän väliraportti

