

Viljelijätukien valvonnan rationalisointivaihtoehtoja selvittävän työryhmän loppuraportti

Viljelijätukien valvonnan
rationalisointivaihtoehtoja selvittävän
työryhmän loppuraportti

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 18.11.2010 viljelijätukien valvontatoiminnan rationalisointivaihtoehtoja selvittävän työryhmän. Työryhmän toimikausi oli 22.11.2010 - 30.4.2011, mutta sitä jatkettiin työryhmän pyynnöstä 15.11.2011 saakka.

Työryhmän tehtävänä on ollut viljelijätukien valvontatoiminnan edelleen kehittäminen huomioon ottaen ELY-keskusten sisäiset ja väliset yhteistyömahdollisuudet siten, että toiminnan luotettavuutta ja laatua vaarantamatta kustannuksia voidaan pysyvästi alentaa ELY-keskuksissa.

Työryhmän on tullut työssään erityisesti tarkastella sekä valvonnan kenttätöön että erikseen toimitustyön rationalisointimahdollisuuksia. Työssä oli huomioitava myös komission viime vuosina tekemät tarkastushavainnot.

Työssään työryhmän tuli myös kartoittaa valvonnan eri työvaiheiden ulkoistamismahdollisuuksia. Arvioinnissa oli huomioitava ehdotusten vaikutus valvonnan kokonaiskustannuksiin.

Työryhmän tehtävänä oli myös hyödyntää aiemmin tehtyjä valvonnan kehittämiseen liittyvien työryhmien loppuraportteja.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut valvontaosaston johtaja Carl-Gustav Mikander Maaseutuvirastosta ja jäseninä maatalousneuvos Helena Serén ja neuvotteleva virkamies Juha Palonen maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Päivi Laatikainen työ- ja elinkeinoministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jyri Inha valtiovarainministeriöstä, yksikön johtaja Jukka Pekonniemi Maaseutuvirastosta, ylitarkastaja Ulla Ollila Elintarviketurvallisuusvirastosta, johtaja Leila Helakoski Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, valvontapäällikkö Juha Poutiainen Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta sekä tarkastaja Riitta Laitinen (os. Suuronen) Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana on toiminut erikoissuunnittelija Åke Möller Maaseutuvirastosta. Työryhmän sihteerinä ovat toimineet ylitarkastajat Sari Putkiranta ja Kirsi Kankaanpää. Työryhmän jäsen Helena Serén on jäänyt eläkkeelle työryhmän toimintakauden aikana.

Työryhmä on kokoontunut 17 kertaa. Työryhmässä ovat olleet asiantuntijoina kuultavina asiantuntija Leena Ala-Orvola Maataloustuottajain keskusliitosta MTK, toiminnanjohtaja Jonas Laxåback Svenska lantbruksproducenternas centralförbundista SLC, yksikön johtaja Jani Alkava Maaseutuvirastosta, neuvotteleva virkamies Seppo Kurkinen valtiovarainministeriöstä ja kartastopäällikkö Tuomo Lusa Maanmittauslaitokselta.

Työryhmä luovuttaa raporttinsa maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä, 13. päivänä joulukuuta 2011



Carl-Gustav Mikander

Helena Serén



Päivi Laatikainen



Jukka Pekonniemi



Leila Helaakoski



Riitta Laitinen



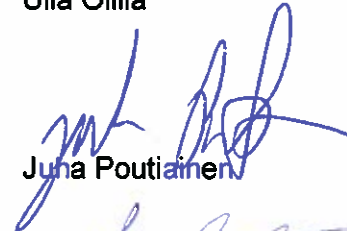
Juha Palonen




Jyri Inha



Ulla Ollila



Juha Poutiainen



Ake Möller



Sari Putkiranta



Kirsi Kankaanpää

TIIVISTELMÄ

Työryhmän toimeksiantona on ollut viljelijätukien valvontatoiminnan rationalisointivaihtoehtojen selvittäminen. Keskeisenä tehtävänä on ollut selvittää, miten ELY-keskusten suorittamaan valvontaan kohdistuvia kustannuksia voitaisiin pysyvästi alentaa vaarantamatta toiminnan luotettavuutta ja laatua. Tarkastelun kohteena ovat olleet valvonnan sekä kenttä- että toimistotyön rationalisointimahdollisuudet Euroopan komission aikaisemmat tarkastushavainnot huomioon ottaen. Lisäksi työryhmän on tullut kartoittaa ELY-keskusten sisäiset ja väliset yhteistyömahdollisuudet sekä valvonnan eri työvaiheiden ulkoistamismahdollisuudet.

Työssä on lähinnä tarkasteltu peltovalvontaprosessia, koska 75 % ELY-keskusten valvonnan resursseista kohdistuu näihin tehtäviin. Johtopäätöksinä kehittämiskohteista, joiden merkitys valvontatyön rationalisointiin ja kustannussäästöjen saavuttamiseen on olennainen, työryhmä on todennut keskeisimmiksi seuraavat:

- tukijärjestelmien ja -ehtojen yksinkertaistaminen
- valvontamäärät
- sähköisen asioinnin ja sovellusten kehittäminen
- teknisten ratkaisujen toteuttaminen ja ns. hyvät käytännöt
- valvontatyön organisoinnin kehittäminen

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan CAP2020-uudistuksen mukanaan tuomat muutokset on pyritty ottamaan huomioon niiltä osin kuin ne ovat olleet tiedossa.

Työryhmä on kokenut tehtävänsä hyvin haasteellisena, sillä vaatimukset valvonnan laajuudesta ja laadusta ovat tiukentuneet käytettävissä olevien resurssien säilyessä yleensä korkeintaan ennallaan. Työryhmän näkemyksen mukaan olennaisimmat kustannussäästöt on saavutettavissa tukijärjestelmiä uudistamalla ja yksinkertaistamalla sekä sähköistä asiointia ja tietojärjestelmiä kehittämällä. Työryhmä on arvioinut kustannussäästöjen määrää ja jakautumista kehittämiskohteittain. Mahdolliset vähennykset ELY-keskusten valvonnan kustannuksiin ovat pääsääntöisesti saatavissa aikaisintaan EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistusten mukaisten tukijärjestelmämuutosten toteuttamisen yhteydessä vuodesta 2014 alkaen. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että EU:n CAP2020-valmistelutyössä otetaan huomioon riittävästi valvonnan kehittämiskohteita koskevat näkökohdat.

ELY-keskusten sisäiset ja väliset yhteistyömahdollisuudet sekä valvonnan osaprosessien ulkoistaminen edellyttävät lisäselvityksiä ennen päätöksentekoa. Valvontaprosessin ulkoistaminen kokonaisuutena ei vaikuta työryhmän tarkastelemien ulkomaisten kokemusten valossa tarkoituksenmukaiselta. Työryhmä pitää kuitenkin valvontaprosessien eräiden osien kustannustehokasta ulkoistamista mahdollisena ja pitää tärkeänä tätä koskevan erilliselvityksen tekemistä sekä sen johtopäätösten kytkemistä valvontaprosessin teknisten sovellutusten kehittämistyöhön.

Työryhmän näkemyksen mukaan valvonnan kehittämistyön on oltava jatkuvaa ja tukijärjestelmien kehittämiseen tarkoituksenmukaisesti liittyvää. Lähtökohtana tulee olla yksinkertaiset, selkeät ja järkevin toimenpitein mitattavissa olevat tukiehdot sekä niiden säädösperusteiset vaatimukset täytävä valvonta tarkoituksenmukaisilla ja kustannustehokkailla valvontamenetelmillä.

RESUMÉ

Arbetsgruppen har haft som uppdrag att utreda alternativ för att rationalisera övervakningen av jordbrukarstöd. Det centrala var att klarlägga hur kostnaderna för ELY-centralernas övervakning kunde gå att sänka permanent, utan att verksamhetens tillförlitlighet och kvalitet för den skull äventyras. Granskningen har gällt möjligheterna att rationalisera såväl fält- som byråarbetet i samband med övervakningen, med beaktande av Europeiska kommissionens tidigare kontrollobservationer. Dessutom ska arbetsgruppen ha undersökt möjligheterna till samarbete inom och mellan ELY-centralerna samt möjligheterna att lägga ut olika arbetsskeden i övervakningen.

I arbetet har man först och främst granskat processen för åkerövervakning, eftersom 75 % av ELY-centralernas övervakningsresurser allokeras till dessa uppgifter. Arbetsgruppens viktigaste slutsatser om vilka utvecklingsobjekt som är av väsentlig betydelse när det gäller att rationalisera övervakningsarbetet och åstadkomma kostnadsinbesparingar är följande:

- förenkling av stödsystemen och stöd villkoren
- antalet övervakningar
- utvecklande av den elektroniska kommunikationen och tillämpningarna
- genomförande av tekniska lösningar och s.k. goda rutiner
- utvecklande av organiseringen av övervakningsarbetet

Ambitionen har varit att beakta de förändringar som reformen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik CAP2012 för med sig, till den del de var kända.

Arbetsgruppen upplevde sitt uppdrag som mycket komplicerat eftersom kraven på övervakningens omfattning och kvalitet har skärpts allt mer, samtidigt som de disponibla resurserna i bästa fall förblir oförändrade. Enligt arbetsgruppens åsikt kan de väsentligaste kostnadsinbesparingarna uppnås genom att man förnyar och förenklar stödsystemen samt utvecklar den elektroniska kommunikationen och datasystemen. Arbetsgruppen har bedömt kostnadsinbesparingarnas belopp och fördelning enligt utvecklingsobjekt. Möjliga minskningar av ELY-centralernas övervakningskostnader kan i regel fås till stånd tidigast i samband med att ändringarna av stödsystemen i överensstämmelse med reformerna av EU:s gemensamma jordbrukspolitik genomförs från och med 2014. Detta förutsätter ändå att de aspekter som rör behoven att utveckla övervakningen beaktas tillräckligt i samband med beredningen av EU:s CAP2020.

Möjligheterna till samarbete inom och mellan ELY-centralerna samt utläggandet av övervakningens delprocesser kräver ytterligare utredningar innan något beslut fattas. Enligt de erfarenheter från utlandet som arbetsgruppen granskade verkar det inte vara ändamålsenligt att lägga ut övervakningsprocessen som en helhet, men arbetsgruppen bedömer att ett kostnadseffektivt utläggande av vissa led i övervakningsprocesserna är möjligt och anser det vara viktigt att en separat utredning om detta utarbetas, samt att slutsatserna av den kopplas samman med utvecklandet av övervakningsprocessens tekniska tillämpningar.

Enligt arbetsgruppens åsikt måste arbetet med att utveckla övervakningen pågå oavbrutet och vara ändamålsenligt kopplat till utvecklandet av stödsystemen. Utgångspunkten ska vara att stöd villkoren är enkla, tydliga och går att mäta med rimliga åtgärder samt att övervakningen av dessa villkor uppfyller författningarnas krav och kan utföras med ändamålsenliga och kostnadseffektiva övervakningsmetoder.

1. Työryhmän tavoitteet	6
2. Viljelijätukien valvonnan nykytilanne	7
2.1. Mavin, ELY-keskusten ja muiden tahojen tehtävät viljelijätukien valvonnassa	8
2.2. Viljelijätukien valvontamäärät ja resurssit ELY-keskuksissa	11
2.3. ELY-keskusten peltovalvontaprosessi.....	13
2.4. Peltovalvonnan eri työvaiheet ja niihin käytetty työaika ELY-keskuksissa	14
2.5. EU-toimielinten tarkastusmenettely ja rahoitusoikaisut	14
3. Toimintamallit muissa maissa	15
3.1. Valvontatyön organisointi Ruotsissa	16
3.2. Valvontojen organisointi Puolassa	17
4. Aiemmin tehtyjen valvonnan kehittämiseen liittyvien työryhmien ehdotukset.....	18
5. Tukiehdot ja vaatimukset	20
5.1. EU-tuet ja niiden kehittämistarpeet valvonnan näkökulmasta	21
5.2. Kansalliset tuet ja niiden kehittäminen valvonnan näkökulmasta	23
6. Tarkastusten vähimmäismäärät ja työhuipun taseus.....	24
6.1. Mahdollisuudet vaikuttaa valvontamääriin.....	24
6.2. Mahdollisuudet tasoittaa valvonnan työhuippuja.....	26
7. Valvontakäytännöt ja tekniset ratkaisut.....	26
7.1. Hyvät käytännöt.....	26
7.2. Sovellusten kehittäminen	27
7.3. Maastotyön kehittäminen – uusia menetelmiä ja välineitä	28
7.4. Kaukokartoitus.....	28
8. Valvontojen organisointi.....	29
8.1. Valvontojen organisointi Mavissa	29
8.2. ELY-keskusten sisäiset ja väliset yhteistyömahdollisuudet	30
8.3. Valvontojen uudelleen organisointi.....	31
9. Yhteenveto työryhmän ehdotuksista.....	33

LIITTEET

1. Työryhmän tavoitteet

Työryhmä on keskittynyt pääasiassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) resursseja eniten vieviin valvontatehtäviin eli pinta-alan perusteella maksettavien tukien valvontaan. Valvontojen toteuttamisen ja siihen liittyvien resurssien käytön keskeinen haaste on valvontojen selkeä työhuippu kesä–lokakuussa, minkä vuoksi ELY-keskukset joutuvat turvautumaan merkittävässä määrin kausityöntekijöihin. Tästä aiheutuu vuosittainen tarve osaavan työvoiman saantiin sekä valvontatehtäviin liittyvään koulutukseen ja perehdyttämiseen.

Valvonnan työmäärän keskittyminen muutamalle kuukaudelle johtuu tukien haku- ja maksuajoista. Tukihaku päättyy huhtikuun lopussa ja muutoksia hakemuksiin voi tehdä kesäkuun puoleenväliin asti. Valvonnat aloitetaan sen jälkeen kun muutoksia hakemuksiin ei ole enää mahdollista tehdä. Tukien maksua ei voida aloittaa ennen kuin sekä hallinnolliset että paikalla tehtävät valvonnat on tehty. Valvonnat on pyritty suorittamaan niin, että tuet saadaan maksuun mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on säädösten puitteissa mahdollista.

Toinen merkittävä haaste on valtion tuottavuusohjelman mukaisten henkilöstövähennysten yhteensovittaminen valvonnan resurssitarpeiden kanssa. Henkilöstöresurssien vähentyessä voi erityisesti vakituisen henkilöstön jaksaminen joutua koetukselle. Tämä voi näkyä kokeneiden tarkastajien haakeutumisena muihin tehtäviin sekä pätevien määräaikaisten työntekijöiden siirtymisenä muille työsektoreille. Euroopan komissio tarkastaa osana EU:n rahoittamien tukien käytön valvontaa jatkuvasti valvontatyön laatua ja seuraamukset havaituista puutteista määrätään jäsenvaltiolle rahoituskorjauksina, jotka voivat olla huomattavia prosenttiosuuksia kokonaistukisummista. Pahimmillaan komission määräämät rahoituskorjaukset voivat aiheuttaa erittäin suuria valtiontaloudellisia tulonmenetyksiä. Tämä alleviivaa valvontatyön suorittamista mahdollisimman tehokkaasti sekä valvontasäännösten kannalta olennaiseen keskittyen siten, ettei rahoituskorjauksille altistuta.

Työryhmän tavoitteena on ollut löytää olennaiset tekijät, joiden avulla valvonnan nykyisiä voimavaroja voidaan kohdentaa mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Pyrkimyksenä on ollut nostaa esiin valvonnan kokonaisuuteen liittyviä, vaikutuksiltaan merkittäviä osa-alueita, joita kehittämällä voitaisiin rationalisoida valvontatyötä ja saavuttaa kustannussäästöjä. Työryhmä on pyrkinyt esittämään asiakokonaisuuksittain mahdollisimman yksilöityjä arvioita saavutettavissa olevien rationalisointihyötyjen ja kustannussäästöjen määrästä (htv:t, määräraha-vaikutukset jne.) sekä mahdollisuuksista niiden kohdentamiseen lisäresursointia edellyttäviin valvontatyön osiin.

Keskeisimmiksi kustannuksiin vaikuttaviksi tekijöiksi ovat nousseet:

- valvonnan kohteena olevan tukijärjestelmän sisällön eli käytännössä tukiehtojen yksinkertaistaminen,
- valvontamäärät,
- sähköisen asioinnin ja sovellusten kehittäminen,
- valvonnan toteuttamiseen liittyvät tekniset ratkaisut ja ns. hyvät käytännöt,
- valvontatyön organisoinnin kehittäminen, ml. mahdollisuudet valvontatyön eräiden tehtävien ulkoistamiseen.

Toimenpiteiden toteuttamista on tarkasteltu lyhyellä sekä myös pidemmällä aikavälillä. CAP2020–maatalousuudistuksen aikataulu ja sen luomat mahdollisuudet on pyritty ottamaan työssä huomioon.

2. Viljelijätukien valvonnan nykytilanne

Valvonnan kansallinen liikkumavara on hyvin rajattu johtuen yksityiskohtaisista EU-säädöksistä. EU:n liittymisen jälkeen viljelijätukien valvontajärjestelmää on kuitenkin jatkuvasti pyritty kehittämään kansallisen liikkumavaran sallimissa rajoissa. Suomen nykyistä valvontajärjestelmää voidaan pitää varsin tehokkaana ja suurilta EU-varojen rahoituskorjauksilta on tähän mennessä vältytty.

Viime vuosina on valvontatoiminta kuitenkin kohdannut aivan uusia haasteita. Vaikka valvottavien tilojen lukumäärässä ei juuri ole tapahtunut muutoksia, on yksittäisen maatalon valvontaan tarvittava työmäärä lisääntynyt hyvin merkittävästi. Tähän on ollut syynä valvottavien tukijärjestelmien ja tukiehtojen lisääntyminen sekä komission tiukentuneet vaatimukset valvonnan laadun osalta. Komissio edellyttää mm., että valvottavan maatalon kaikki peltolohkot tulee valvoa. Aikaisemmin pidettiin yleensä riittävänä, että puolet peltolohkoista valvottiin. GPS-mittausten lisäämistä koskeva vaatimus on niin ikään hidastanut valvontatyötä. Lisäksi suurten maatilojen lukumäärä on jatkuvassa kasvussa ja pienten tilojen määrä vähenemässä. Mitä isompi on maatalon peltoala, sitä suurempi on valvonnan resurssitarve. Edellä lueteltujen syiden takia paineet valvontaan tarvittavien resurssien lisäämisestä ovat kasvaneet. Kaikkiaan valvontatyömäärän lisäyksessä arvioidaan olevan kyse 63 henkilötyövuodesta.

ELY-keskukset ovat viime vuosina saaneet valvontavelvoitteidensa hoitamista varten valtion lisätalousarvioissa myönnettyjä lisäresursseja. Vuoden 2010 lisätalousarvion käsittelyn yhteydessä edellytettiin käynnistettäväksi selvitystyö, joka tähtäisi ELY-keskusten valvontaresurssien ja valvontakustannusten pysyvään alenemiseen.

Työryhmän tehtävä on sangen haasteellinen. Komissio pyrkii vähentämään rahastoille koituvia riskejä edellyttämällä valvontamäärien lisäämistä kesken vuoden valvontatulosten perusteella. Tämä kehityssuunta on aiheuttanut yhteisön jäsenvaltioille huolta siitä, miten kasvaviin valvontamääriin ja tiukentuviin ohjeisiin voidaan vastata ilman huomattavia henkilöstö- ja rahoitusresurssien lisäyksiä. Maksajavirastopäälliköiden kokouksessa komission edustajat korostivat jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja yhteistä pohdintaa sen varmistamiseksi, että valvontakustannusten osalta kustannus- ja hyötytarkastelun välillä vallitsisi nykyistä parempi tasapaino. Tämä työ on käynnissä ja johtaa toivottavasti siihen, että viimeistään uudella rahoituskaudella vuodesta 2014 alkaen kiinnitetään EU-tasolla nykyistä suurempaa huomiota valvonnasta jäsenvaltioille aiheutuviin kustannuksiin sekä siihen, ovatko kustannukset perusteltavissa tavoiteltaviin hyötyihin nähden.

Vaikka valvonnan resurssit ovat välillä olleet hyvin tiukalla, valvontojen laatu on Suomessa hyvin korkea. Valvonnan asiakastyytyväisyyttä on jatkuvasti seurattu ja sen perusteella voidaan todeta, että myös viljelijät kokevat valvonnan pääsääntöisesti asiallisena. Viimeisimmässä kyselyssä valvonnalle annettiin kouluarvosana 8,42. Myös kansainvälinen vertailu valvonta- ja rahoitusoikaisu- lastojen osalta osoittaa, että valvonnan korkea laatu on ollut tyypillistä Suomessa harjoitetulle valvontatoiminnalle.

Valvontatapahtuma on tilan kannalta hyvin vaativa ja henkisesti raskas. Tarkastajat ovat suurimaksi osaksi maatalousalan koulutuksen omaavia ja osa myös itse viljelijöitä, joten viljelijä osataan kohdata tarkastustilanteessa hyvin ja tukiehdot ja valvonnan tulokset osataan kertoa viljelijöille ymmärrettävällä tavalla. Tukiehtoihin liittyvät valvonnat vaativat maatalouden tuntemuksen lisäksi erittäin laajaa tukiehtojen ja hallinnollisten säädösten tuntemusta.

Suomen maatalouden tukijärjestelmä on EU-jäsenvaltioiden keskinäisessä vertailussa hyvin monimutkainen. Esimerkiksi ympäristötuessa on lukuisia yksittäisiä tukiehtoja, joiden noudattaminen tulee valvoa. Lisäksi tarkastajilta edellytetään kaikkien hallinnon rekisterien tuntemusta, GPS-mittauksiin liittyvää osaamista sekä karttasovellusten ja digitoinnin osaamista. Eläintuikiin liittyvissä valvonnoissa pitää osata arvioida myös eläinten hyvinvointiin liittyviä tekijöitä. Työryhmän jäljempänä esittämät suositukset kotimaisen tukijärjestelmän merkittävästä yksinkertaistamisesta perustuvat tähän taustaan.

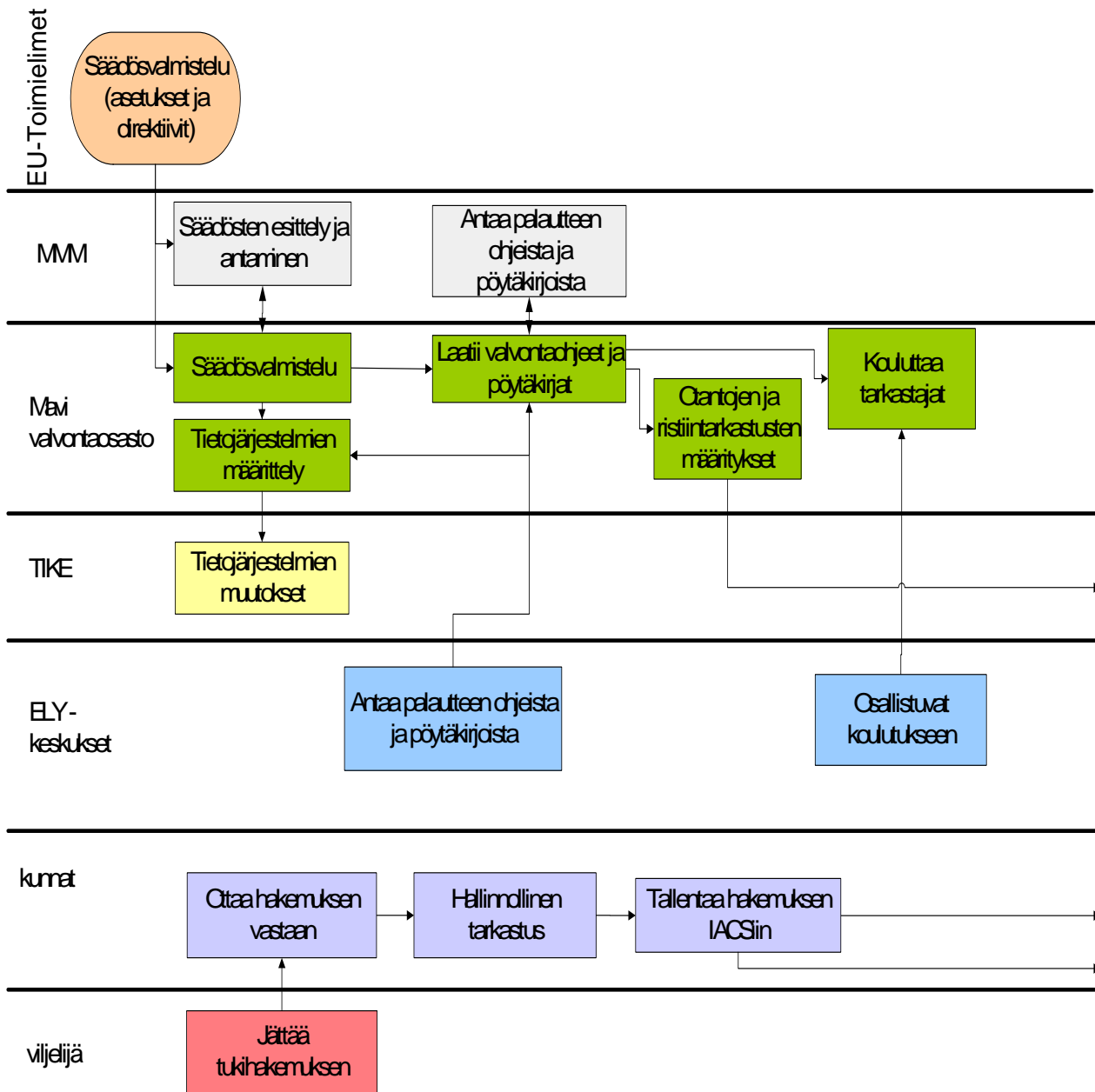
2.1. Mavin, ELY-keskusten ja muiden tahojen tehtävät viljelijätukien valvonnassa

Maatalouden viljelijätukien valvontaa ohjaa ja hallinnoi Maaseutuvirasto (Mavi). Mavi laatii valvonnan ohjeistuksen ja valvonnassa käytettävät asiakirjat sekä vastaa tietojärjestelmiin tehtävien muutosten määrittelytyöstä. Tietojärjestelmiin tehtävät muutostyöt toteuttaa maa- ja metsätalousministeriön Tietopalvelukeskus (Tike). Ohjeistuksen lisäksi Mavi järjestää vuosittain useita koulutuksia ELY-keskusten tarkastajille. Koulutusten avulla pyritään saamaan valvonta mahdollisimman yhdenmukaiseksi koko maassa. Mavi tekee myös määritykset valvontaotantoihin ja ristiintarkastuksiin sekä seuraa valvontatuloksia, joiden perusteella lasketaan alueelliset valvontavelvoitteet. Tärkeä osa Mavin tehtäviä on vuosittaisen valvontatilaston laatiminen ja raportoiminen komissiolle. Mavin tehtäviin kuuluu myös valvoa ELY-keskusten tekemien valvontojen laatua. Mavissa on yhteensä 11 henkilöä viljelijätukien valvonnan toimeenpanossa. Mavi on delegoinut valvontatehtäviä Elintarvike- ja turvallisuusvirastolle (Evira), alueellisille ELY-keskuksille ja hallinnollisten valvontojen osalta myös kunnille.

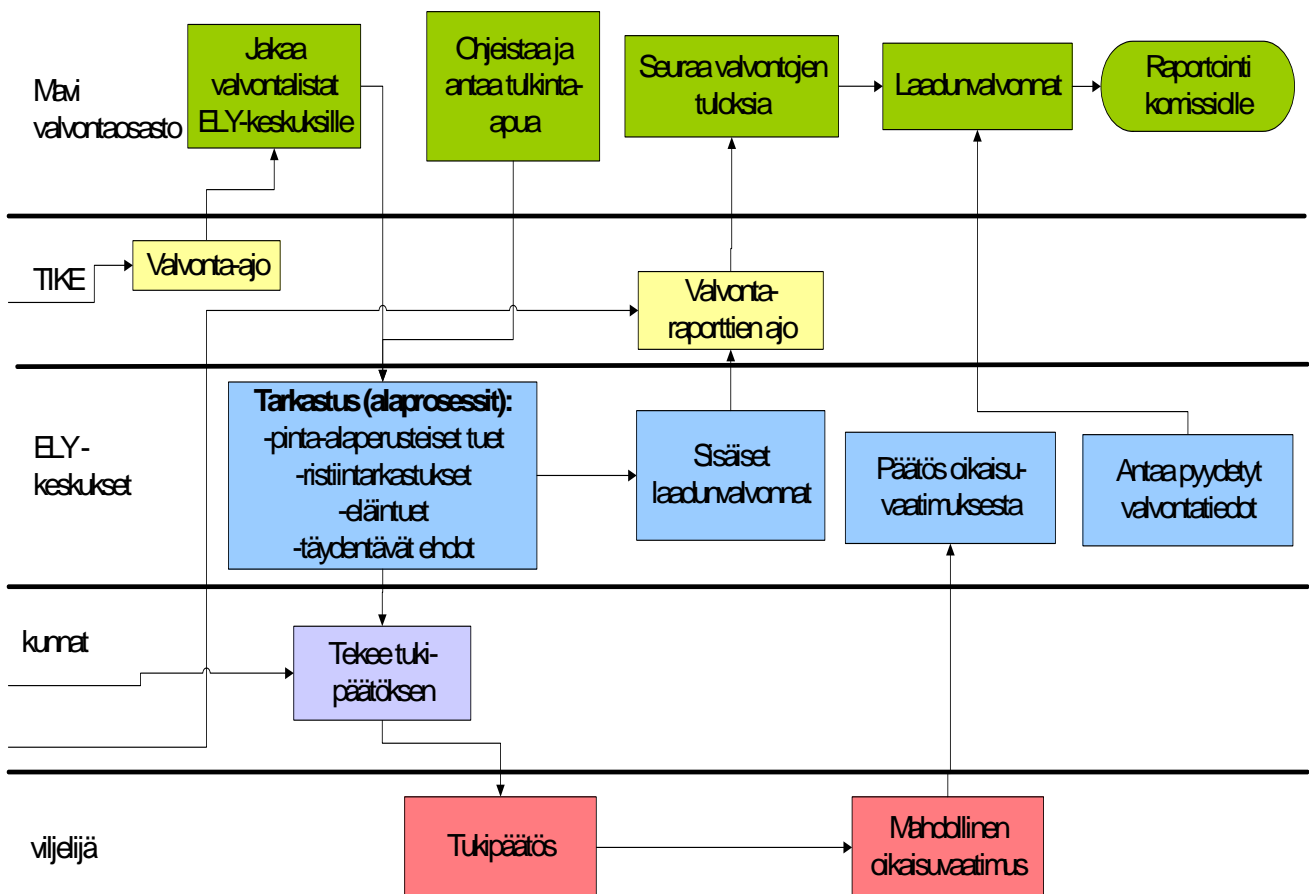
ELY-keskukset tekevät käytännön valvontatyön. Ne valmistelevat valvontakäynnit valvontaan valittujen tilojen osalta, tekevät havainnot, mittaavat pinta-alat, määräävät seuraamukset, tallentavat tiedot IACS-järjestelmään ja kuulevat viljelijää. ELY-keskukset myös kouluttavat kuntia ja viljelijöitä tukiehtoihin sekä tarkastajia pelto- ja eläinvalvontoihin. Koulutustehtävien vuoksi ELY-keskusten virkamiehillä on hyvät valmiudet valvoa tukiehtoja. Hallinnossa saavutetaan siten huomattavia synergiaetuja, kun ELY-keskusten muut tehtävät tukevat valvontaa. ELY-keskukset suorittavat hyvin monenlaisia valvontoja, joten eri valvontoja voidaan yhdistää samalle tilakäynnille. Kunnat tekevät hallinnollista valvontaa muun muassa hakemuskäsittelyn yhteydessä sekä lähettävät viljelijöille tukipäätökset, joiden perusteella viljelijä voi hakea oikaisua valvontaan. Valvontaprosessissa on monta eri toimijaa, joiden tehtäviä peltovalvonnan osalta on selvitetty oheisessa prosessikaaviossa (Kaavio 1).

Edellä selostettujen valvontojen lisäksi Evira osallistuu viljelijätukien valvontatyöhön täydentävien ehtojen osalta. Täydentävien ehtojen valvonnan ohjaus- ja suunnittelutyöstä eläinten hyvinvointi ja kansanterveys sekä eläinten ja kasvien terveys on Eviran vastuulla. Näiltä osin Evira kouluttaa tarkastajat ja tekee määrittelyt tietojärjestelmämuutoksiin sekä otantoihin. ELY-keskukset ja aluehallintovirastot (AVI) toimeenpanevat varsinaisen valvontatyön. Evirassa käytetään täydentävien ehtojen ohjaukseen yhteensä noin 5 henkilötövuotta.

Kaavio 1. Peltovalvonnan prosessikaavio



MM

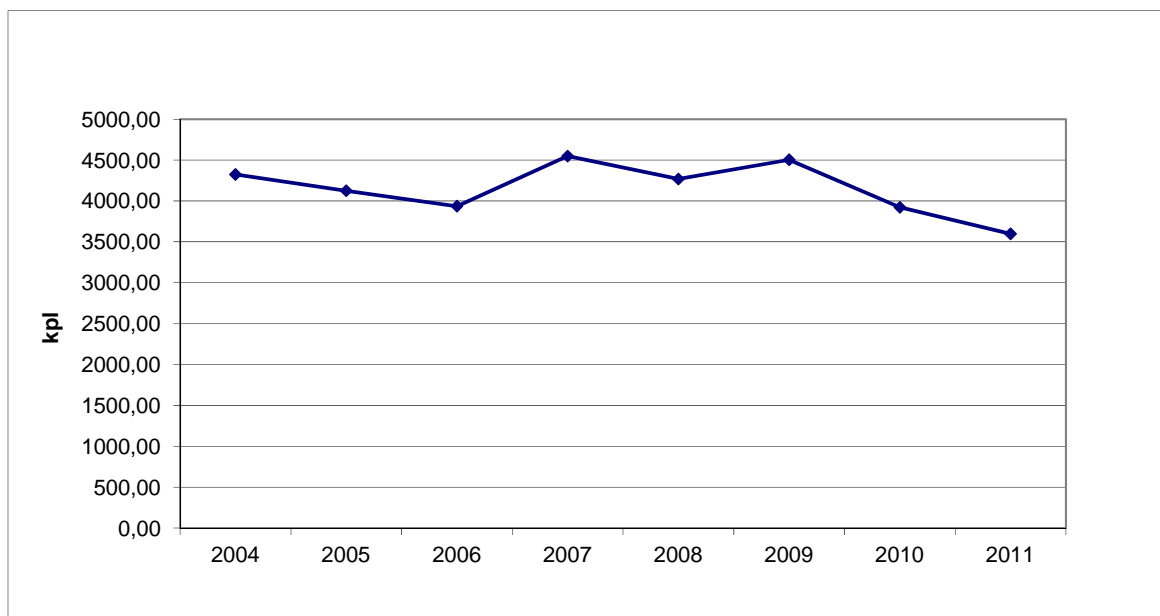


2.2. Viljelijätukien valvontamäärät ja resurssit ELY-keskuksissa

Vuonna 2010 pinta-alan perusteella maksettavia tukia haki 62 280 tilaa. Peltovalvontoja tehtiin 3 922 tilalle eli 6,2 % tukia hakeneista tiloista. Vuonna 2011 tuenhakijoita oli 60 973, joista 3 598 tilalle (5,9 %) kohdistui peltovalvonta (kaavio 2). Peltovalvonnalla tarkoitetaan tilalla tehtävää valvontaa, jossa tarkastetaan kaikkien pinta-alan perusteella maksettavien tukien edellytysten täyttyminen. Valvonnassa tarkastetaan muun muassa tilan asiakirjat, kaikkien tilan lohkojen pinta-alat sekä kasvit, harjoitettu viljelytapa ja muut tukikelpoisuuteen vaikuttavat seikat eri tukien osalta. Vuonna 2010 valvottu pinta-ala oli peltovalvonnoissa 162 000 ha ja peruslohkoja valvottiin yhteensä 74 660 kpl. Tilaa kohti peruslohkoja on ollut siten keskimäärin 19 kpl ja valvottavan peruslohkon keskikoko on ollut 2,17 ha. Tukea hakeneiden tilojen keskikoko on ollut 38,3 ha ja valvottavien tilojen keskikoko 39,3 ha. Otannat perustuvat pääasiassa komission vaatimiin tehokkaisiin riskiotantoihin. Käytäntö on osoittanut, että suuremmilla tiloilla on ollut suurempi todennäköisyys joutua valvontaan.

Eri eläintukiin kohdistuvia valvontoja tehtiin yli 2800 kpl vuonna 2010. Eläinvalvonnoissa tarkastetaan tilalla olevat eläimet, niihin liittyvät asiakirjat ja muut tukikelpoisuuteen vaikuttavat tekijät.

Kaavio 2. Peltovalvontamäärät vuosina 2004–2011

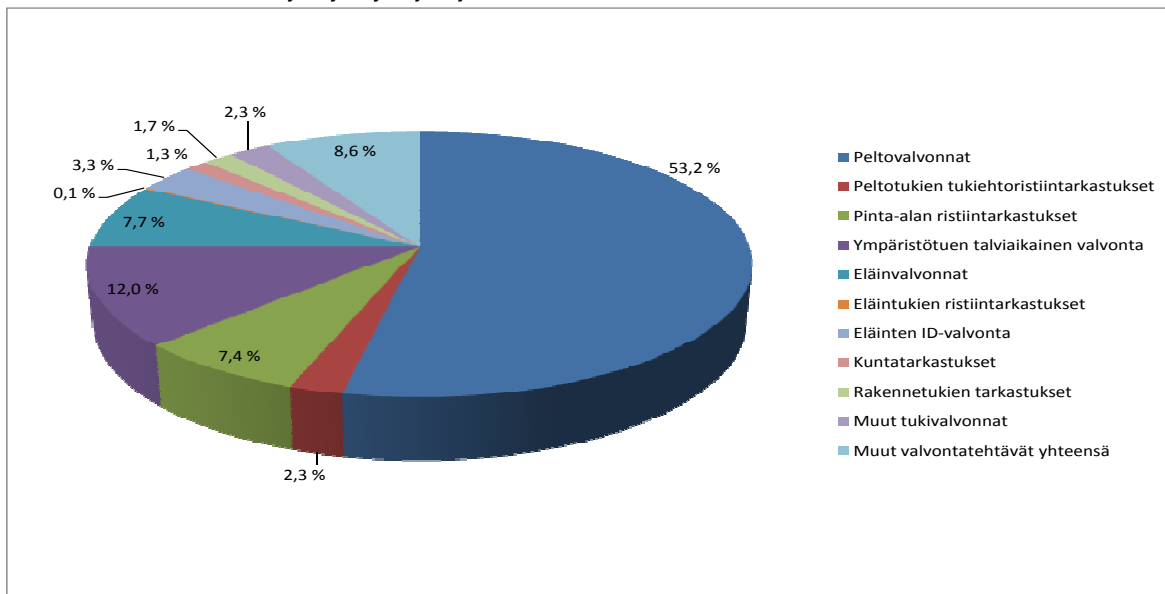


Näiden valvontojen lisäksi erilaisia pinta-alaan ja tukiehtoihin liittyviä ristiintarkastusvalvontoja tehtiin vuonna 2010 lähes 10 000 tilalle (n. 16 %). Ristiintarkastukset ovat osa komission asetusten edellyttämää hallinnollista valvontaa. Ristiintarkastuksessa viljelijän hakemustietoja verrataan keskenään tai rekistereissä oleviin tietoihin (esimerkiksi peltolohko- tai eläinrekistereihin). Esille nousevat epäselvät tapaukset viedään valvontaan. Tapaukset selvitetään ELY-keskuksissa yleensä joko viljelijän kuulemisen kautta tai tarvittaessa paikalla tehtävällä tarkastuksella.

Vuonna 2010 ELY-keskuksissa valvontatehtävien suorittamiseen arvioitiin käytettävän noin 220 henkilötyövuotta. Aluehallintovirastoissa käytetään valvontoihin 3 henkilötyövuotta. Vuonna 2010 maksettiin viljelijätukia 1,9 mrd. €. Yhden henkilötyövuoden kustannus on 50 000 €, jolloin ELY-keskusten osalta valvonnan kustannukseksi muodostuu 11 milj. € (laskettu 220 htv:n mukaan). Maksettuun tukimäärään suhteutettuna ELY-keskusten valvontakustannusten osuus on 0,58 %. Kaaviossa 3 on esitetty valvontaan käytetyn työajan suhteellinen jakautuminen eri valvontamuotojen kesken. Kaavion luvut perustuvat vuoden 2011 valvontasuunnitelmaa varten kerättyihin tietoi-

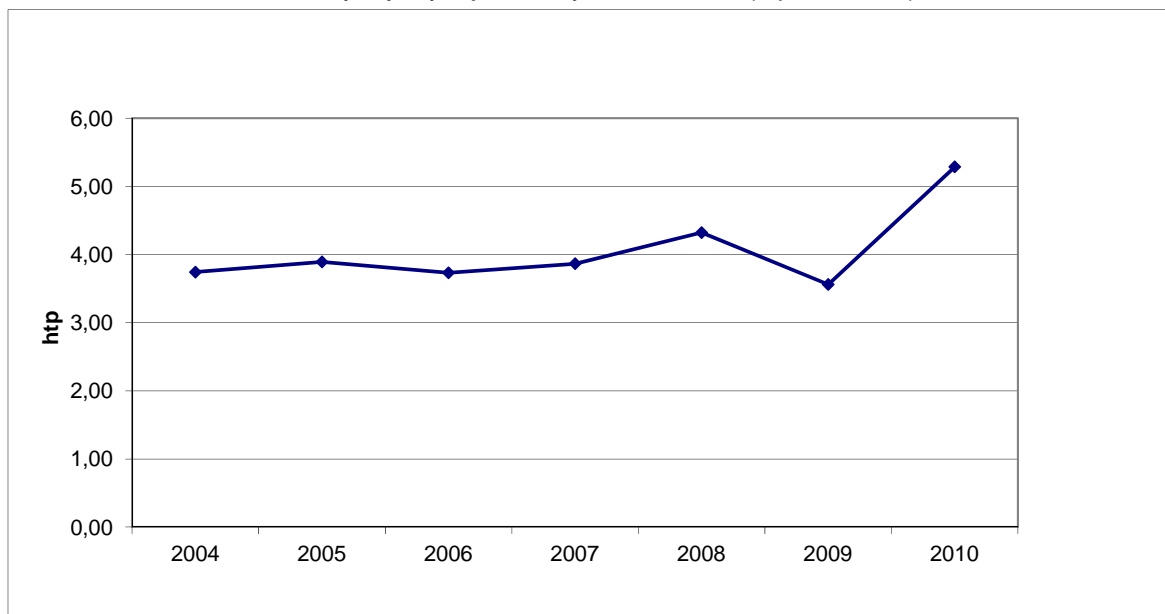
hin. Tarkempi taulukko on esitetty tämän raportin liitteenä 3. Kaaviosta 3 on nähtävissä, että lähes 75 % (165 htv) valvontaan käytetystä työajasta kului peltotukien valvontaan (peltovalvonnat, ristiintarkastukset ja ympäristötuen talviaikaiset valvonnat).

Kaavio 3. Valvontaan käytetyn työajan jakautuminen ELY-keskuksissa vuonna 2010



Vuonna 2010 yhden tilan peltovalvontaan kului keskimäärin 5,28 htp. Kaavion 4 perusteella on havaittavissa, kuinka yhden valvonnan suorittamiseen kuluva aika tilaa kohden on kasvanut vuodesta 2004 vuoteen 2010. Vuonna 2009 otantaan osui huomattavan paljon keskimääräistä pienempiä tiloja, mikä selittää alhaisempaa työmäärää verrattuna muutamaan edelliseen vuoteen. Vuodesta 2010 lähtien peltovalvonnoissa on valvottu kaikki tilan lohkot ja on lisätty GPS-mittauksia, mikä on lisännyt selkeästi yhteen tarkastukseen käytettävän työajan määrää.

Kaavio 4. Peltovalvontaan käytetyn työajan kehitys 2004–2010 (htp/tarkastus)



2.3. ELY-keskusten peltovalvontaprosessi

Maataloustukien käytännön valvontatyö tehdään ELY-keskuksissa maaseutu- ja energiayksiköiden valvontaryhmissä. Valvontaryhmien organisoituminen vaihtelee valvontojen painopisteiden, ryhmien koon ja historiallisten syiden perusteella. ELY-keskuksissa valvontapäällikkö ohjaa joko suoraan kaikkia valvontoja tai valvontavastaavia (esim. peltovalvontavastaava, eläinvalvontavastaava), joiden vastuulla on käytännön valvontatyön sujumuuden takaaminen.

ELY-keskusten osuus koko valvontaprosessista alkaa otantalistojen (= listaus valvottavista tiloista) vastaanotolla ja päättyy valvontojen varmentamiseen ja valvonta-asiakirjojen arkistointiin. ELY-keskusten valvontaprosessi (Liite 4) voidaan jakaa karkeasti neljään osaan: valvonnan valmistelu, havaintojen teko, johtopäätösten teko ja arkistointiin liittyvät tehtävät. On kuitenkin huomioitava, että nämä osatekijät eivät ole aina selkeästi erotettavissa toisistaan. Omia erillisiä prosesseja ovat tarkastajien ammattitaidon ylläpito ja koulutus sekä sisäinen laadunvalvonta.

Valvonnan valmisteluun liittyviä tehtäväkokonaisuuksia ovat valvontalistojen diariointi, tilojen jako tarkastajille (sisältää mm. tarkastettavien tilojen sijainnin määrittämisen ja tilan taustatietojen kartoituksen), hakemuspaperien hankkiminen kunnista sekä karttoihin ja asiapapereihin tutustuminen.

Havaintojen teko on pinta-alavalvonnan keskeisin työvaihe, joka voidaan jakaa kasvulohkojen pinta-alojen määrittämiseen ja tukiehtojen valvontaan. Se voi alkaa jo toimistolla asiapapereiden perusteella tapahtuvalla tiettyjen tukiehtojen valvonnalla. Pääosa tästä työvaiheesta tapahtuu kuitenkin maastossa tilakäynnin yhteydessä. Tilalla tarkastetaan tukiehtoihin liittyvät asiakirjat, kuten vuokrasopimukset, viljelysuunnitelma, lohkokirjanpito ja viljavuustutkimukset. Osa tukiehdoista, kuten mm. ympäristötuen vaatimukset pientareiden ja suojakaistojen sekä sadonkorjuun osalta, tarkastetaan maastossa. Täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten valvonta muodostaa merkittävän maastossa tarkastettavan kokonaisuuden. Vuodesta 2010 lähtien on valvonnassa tarkastettu kaikki tilan kasvu- ja peruslohkot. Peruslohkojen rajauksen tarkastaminen tapahtuu edelleen pääasiassa maastossa ilmakuvatulkinnan perusteella. GPS-mittaukset ovat viime vuosina lisääntyneet ja vuonna 2010 mitattiin osittain tai kokonaan noin kolmannes kasvulohkoista GPS-laitteella.

Johtopäätösten teko tapahtuu maastossa kerättyjen havaintojen perusteella toimistolla. Johtopäätösten tekoon käytetty työaika on lisääntynyt jatkuvasti, ollen tällä hetkellä jo noin kolmannes valvontaan käytetystä kokonaisajasta. Johtopäätösten tekoon sisältyy myös perus- ja kasvulohkojen piirtäminen. Perus- ja kasvulohkojen pinta-alojen määrittäminen tapahtuu vuonna 2010 käyttöön otetun paikkatieto-ohjelmiston, Kartturin, avulla. Pöytäkirjojen täyttäminen sekä seuraamusten perustelu ja määrittäminen kuuluvat tähän vaiheeseen. Myös naapuritilojen lohkojen korjaukset ja valvonta, tukioikeuksien varantoonvienti sekä valvontojen laajentaminen täydentävien ehtojen valvontaan ovat osa johtopäätöskokonaisuutta. Valvonnan valmistuttua pöytäkirja liitteineen lähetetään viljelijälle hyväksyttäväksi. Valvonnan varmentaminen, jossa yhteydessä tarkastellaan myös valvonnan laatua, vapauttaa valvottavan tilan tuet maksuun.

Pöytäkirjojen huolellinen arkistointi on tärkeää. Monesti vielä vuosienkin päästä joudutaan palaamaan tilan edellisten vuosien valvontoihin. Myös komission, todentamisviranomaisen ja Mavin tarkastukset edellyttävät toimivaa ja huolellista arkistointia.

Koko valvontaprosessin ajan valvontapäällikkö tai peltovalvontavastaava seuraa valvontojen etenemistä, tekee koko ryhmää koskevia linjauksia ja tulkintoja tukiehdoista sekä huolehtii töiden taisaisesta jakautumisesta tarkastajien kesken normaaliin esimiestehtävien lisäksi.

2.4. Peltovalvonnan eri työvaiheet ja niihin käytetty työaika ELY-keskuksissa

Peltovalvontaan käytetystä työajasta ja sen jakautumisesta eri työvaiheisiin ei ole tehty varsinaista työtutkimusta. Tätä raporttia varten valvontapäälliköiltä kysyttiin arviota heidän alueensa keskimääräisen tilan, 30–50 ha ja 20–25 kasvulohkoa, valvontaan vuonna 2010 kuluneesta työajasta ja sen jakautumisesta eri työvaiheiden kesken. Keskimäärin yhden tilan valvonnan arvioitiin kestävän 38 henkilötyötuntia (Liite 2).

Edellinen selvitys peltovalvontaan käytetystä työajasta on tehty vuonna 2006 peltovalvonnan kehittämisprojektin yhteydessä (Minkkinen Osmo). Vuodesta 2006 vuoteen 2010 keskimääräinen työmenekki tilaa kohden on noin 1,5-kertaistunut. Merkittävimmin tätä kasvua selittänevät ohjelma-kauden 2007–2013 ympäristötuen ehdot, vaatimusten lisääntyminen havaintojen dokumentoinnissa, lohko-otannan poistuminen sekä GPS-mittausten lisääminen.

Valvonnan valmisteluun toimistolla ennen maastotyön aloittamista arvioitiin vuonna 2010 kuluvan noin 4 h tilaa kohden, mikä on lähes 10 % valvontaprosessin kokonaiskestosta. Havaintojen keruuseen itse tilalla aikaa arvioitiin vuonna 2010 kuluneen noin 17 tuntia (45 %). Valvonnat tehdään yleensä tarkastajapareittain, jolloin kyse on yhdestä työpäivästä tilaa kohden. Johtopäätösten tekoon käytetty aika näyttäisi noin kaksinkertaistuneen vuodesta 2006 vuoteen 2010. Vuonna 2010 tähän kokonaisuuteen arvioitiin tarvittavan noin 13 h tilaa kohden eli noin 34 %, kun vuonna 2006 vastaavat luvut olivat 6 h ja 23 %. Prosessin loppuvaiheen (valvontojen varmentaminen ja arkistointi) arvioitiin vaativan noin 4 h työpanoksen tilaa kohden.

2.5. EU-toimielinten tarkastusmenettely ja rahoitusoikaisut

Euroopan komission toimivalta valvonnan suhteen perustuu hyvin yksityiskohtaisiin, suurelta osin komission antamiin säädöksiin. Säädösten noudattamista Euroopan tilintarkastustuomioistuimien ja komissio valvovat vuosittain useilla tarkastuksilla. Tarkastukset kohdistuvat koko hallinto- ja valvontajärjestelmään ja sen toimivuuteen eli ne koskettavat sekä maksajavirastoa että eri viranomaistahoja, joille maksajavirasto on delegoinut tehtäviä.

Komissio tekee tarkastettavien tilojen otannan ja arvioi tarkastusten laatua koko maassa tämän perusteella. Komissio voi määrätä rahoitusoikaisun havaitessaan puutteita.

Komission määräämät rahoitusoikaisut määritetään rahastolle aiheutuneen riskin perusteella tai rahoitusoikaisu voi olla myös ns. tasaprosenttikorjaus. Tällöin komissio leikkaa maksettavaa EU-osuutta esim. 2, 5, 10 tai 25 %.

Rahoitusoikaisu lasketaan 24 kuukautta suomenkielisen vastineen saapumisesta taaksepäin ja mahdollisesti eteenpäin niin pitkään kunnes korjaavia toimenpiteitä on tehty. Suomen tapauksessa esimerkiksi 2 % leikkaus kahden vuoden pinta-alatukien osalta merkitsee vähintään 28 miljoonaa euroa valtiontaloudellisena tulomenetyksenä, joten tasaprosenttikorjaukset ovat todella huomattavia.

Tarkastuksissa komissio tarkastaa yhdenmisen hallinto- ja valvontajärjestelmän toimivuutta ja tehokkuutta. Komissio tekee tarkastushavaintoja tietojärjestelmistä, hallinnollisista tarkastuksista, paikan päällä tehtävistä tarkastuksista sekä maksujen laskennasta ja seuraamuksista. Lisäksi useassa tarkastuksessa komissio on kiinnittänyt huomiota tehtävien delegointiin muille viranomaisille ja maksajaviraston tekemien laadunvalvontojen määrään. Komissiolle toimitetaan jäsenvaltiosta erilaisia tilastotietoja ja raportteja ja näiden sisältämien tietojen kattavuus ja oikeellisuus ovat myös tarkastusten kohteena.

Komission havainnot ovat usein yksittäisten tuensaajien osalta tehtyjä huomioita, jotka komissio yleistää koskemaan koko hallinto- ja valvontajärjestelmää. Komissio kiinnittää erityistä huomiota hallinnollisten ja paikan päällä tehtävien tarkastusten laatuun. Hallinnollisiin tarkastuksiin liittyvät hallinnolliset toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä tukihakemusten asianmukaisen käsittelyn kannalta. Näiden osalta havaitut puutteet voivat liittyä esimerkiksi määräaikojen noudattamiseen ja tietojen tallennukseen tietojärjestelmiin. Hallinnollisiin tarkastuksiin kuuluvat myös eri tietojärjestelmien välillä tehtävät ristiintarkastukset sekä riskianalyysi. Hallinnolliset tarkastukset ovat komission tekemän jaottelun mukaan pääsääntöisesti ns. lisävalvontaa ja voivat johtaa 2 % rahoitusoikaisuun. Paikan päällä tehtävät tarkastukset kuuluvat ns. olennaiseen valvontaan. Paikan päällä tehtävien tarkastusten osalta puutteet voivat liittyä esimerkiksi valvontamäärään, tilojen valintaan, lohkojen mittaukseen, tukiehtojen tarkastamiseen ja seuraamusten määrittämiseen. Olennaiset valvonnan puutteet johtavat pääsääntöisesti 5 % rahoitusoikaisuun.

3. Toimintamallit muissa maissa

Työryhmä on yleisellä tasolla selvittänyt valvonnan organisointia muissa EU-jäsenmaissa. Yleinen kehityssuunta on, että maksajavirastojen lukumäärä vähenee ja toiminnot keskitetään yhä harvempiin maksajavirastoihin. Valvontatoimintojen osalta kehityssuunta on myös samankaltainen eli toiminnot keskitetään kasvavassa määrin maksajavirastoihin. Tällä hetkellä ainoastaan Sloveniasa kaikki valvontatoimet on ulkoistettu yksityiselle taholle. Monissa jäsenvaltioissa, kuten Tanskassa, Portugalissa ja Puolassa, kokemukset koko valvontatoiminnan ulkoistamisesta ovat olleet siinä määrin kielteisiä, että toiminnot on siirretty tai ollaan siirtämässä takaisin maksajavirastolle. Myös Itävallassa valvonnan ulkoistamisesta on luovuttu.

Hyvin merkittävä tekijä valvontojen keskittämisessä maksajavirastoihin on kustannustehokkuus. Valvontojen ulkoistamisen myötä kustannukset ovat kasvaneet hyvin merkittävästi monissa jäsenmaissa. Myös valvonnan laadussa on ollut havaittavissa merkittäviä puutteita ulkoistamisen myötä. Esimerkiksi Tanskassa kaukokartoitus hoidettiin aikaisemmin yksityisen yrityksen toimesta, mutta siirrettiin muutama vuosi sitten maksajavirastoon, jolloin saavutettiin merkittävä kustannussäästö ja samalla kaukokartoituksen laatuun saatiin huomattava parannus. Itävallassa tehtiin poliittinen päätös valvontojen ulkoistamisesta, mutta jo muutoksen alkuvaiheessa todettiin kustannusten karkaanvan siinä määrin, että päätettiin kokonaan luopua ulkoistamishankkeesta. Myös Portugalissa ulkoistamisen kustannukset ovat kasvaneet siinä määrin korkealle, että valvontojen siirtäminen maksajaviraston hoidettavaksi on jo aloitettu.

Edellä oleva yleispiirteinen EU-jäsenvaltioiden toimintamallien tarkastelu viittaa siihen, että koko valvontaprosessin ulkoistaminen voi helposti johtaa viranomaissuoritteista kustannustehottomampaan lopputulokseen. Eri asia on, että valvontaprosessin tiettyjen osa-alueiden ulkoistamisella voidaan saada aikaan huomattaviakin kustannushyötyjä, jotka voidaan saavuttaa valvontaprosessin lakisääteisiä viranomaisvastuita (esim. maksajavirastojen vastuu säädösperusteisten valvontojen toteuttamisesta) vesittämättä.

Työryhmä pitää ulkoistamisen kustannustehokasta toteuttamista mahdollisena esimerkiksi seuraavilla valvontaprosessin osa-alueilla:

- peltolohkokesterin ylläpitotyö (on toteutettu)
 - stereokartoitus osana peruslohkojen digitointiprosessia
- kaukokartoitus ilmakuvatulkinnan osalta

Näitä tarkastellaan lähemmin työryhmämuistion luvussa 8.3.

Seuraavassa tarkastellaan valvontojen organisointia Ruotsissa ja Puolassa esimerkkeinä valvonnan hyvin erilaisista toteuttamistavoista EU-jäsenvaltioissa. Puola valittiin sen takia, että Puolassa koko valvontaprosessi on ollut ulkoistettuna yksityisille yrityksille. Työryhmä toteaa, että maiden

keskinäinen vertailu ja yhteismitallisten johtopäätösten tekeminen valvonnan organisointitapojen, esimerkiksi ulkoistamisen toteuttamismahdollisuuksista on vaikeaa, koska sekä maiden hallintojärjestelmät, valvottavat tukijärjestelmät että maakohtaiset maatalouden tuotanto-olosuhteet ja tilarakenne poikkeavat huomattavasti toisistaan.

3.1. Valvontatyön organisointi Ruotsissa

Valvontatoiminta on Ruotsissa organisoitu hyvin samalla tavalla kuin Suomessa. Lainsäädännöstä vastaa Landsbygdsdepartementet, joka vastaa meidän maa- ja metsätalousministeriötämme. Jönköpingissä toimiva keskusvirasto Jordbruksverket vastaa valvonnan suunnittelusta, ohjeistuksesta, koulutuksesta ja neuvonnasta. Näin ollen viraston tehtävät ovat valvonnan osalta samat kuin Mavilla. Itse valvonnat, eli pinta-ala- ja eläinvalvonnat, suoritetaan aluehallinnon eli lääninhallitusten toimesta. Ruotsissa on kaikkiaan 21 lääninhallitusta, kun Suomessa vastaavia aluehallintoviranomaisia eli ELY-keskuksia on 15.

Tuensaajia on Ruotsissa noin 80 000 eli hieman enemmän kuin Suomessa. Näistä noin 23 000 on nautatiloja ja lammas- ja vuohitiloja on noin 1 500. Kokonaispeltoala on noin 3,2 milj. hehtaaria, josta 632 000 hehtaaria on laidun- tai niittymaita.

Pinta-alavalvonnassa oli viime vuonna 5 450 maatilaa eli kokotilavalvonnoissa valvottiin alueesta riippuen joko 5 tai 7,5 % kaikista tiloista. Ympäristötukea ja LFA-tukea saaneista tiloista valvottiin vastaavasti 5-15 %. Eläinvalvontoja tehtiin 1 580 tilalla eli nautatiloista valvottiin 5-10 % ja lammas- ja vuohitiloista 3-7,5 %. Täydentävien ehtojen valvontoja tehtiin noin 800–850 tilalla eli noin 1 % kaikista tiloista.

Suomessa ja Ruotsissa yhden keskikokoisen maatalon peltovalvontaan käytetty työmäärä on lähes yhtä suuri. Ruotsissa yhteen peltovalvontaan kului keskimäärin 35 tuntia ja Suomessa vastaavasti 38 tuntia. Kuitenkin on huomioitava, että peltovalvonnoissa valvotaan Suomessa lukumääräisesti useampia tukijärjestelmiä kuin Ruotsissa. Hehtaaria kohti laskettuna työaika kului noin puoli tuntia. Kotieläinvalvonnan osalta yhteen tilavalvontaan kului noin 12–16 tuntia.

Tarkasteltaessa tarkemmin valvonnan eri prosessivaiheiden työaikajakaumia on todettavissa, että pinta-alavalvonnan esivalmisteluihin toimistossa kului keskimäärin 15 % koko valvontatapahtumaan käytetystä työajasta. Kenttätyön osuus oli 45 % ja valvonnan viimeistelyyn toimistotiloissa kului noin 40 % koko työajasta. Vastaavat luvut Suomessa ovat 14 %, 48 % ja 38 %. Siitä huolimatta, että valvonnan toteutuksessa on merkittäviäkin eroavaisuuksia Suomen ja Ruotsin välillä, on merkille pantavaa, että edellä todetut työaikajakaumat ovat hämmästyttävän yhteneväiset.

Eläinvalvontoihin kuluu Ruotsissa 75 % koko valvontatapahtumasta itse kenttätyössä. Ennakkoon tehdyt valmistelutyöt muodostavat noin 5 % ja jälkikäteen tehtävät työt runsaat 20 % koko työajasta.

Ruotsissa noin 85 % kaikista valvonnoista tehdään ilman ennakoilmoitusta tilalle. Ruotsissa ilman ennakoilmoitusta tapahtuvaksi luetaan valvonnat, joissa ennakoilmoitusaika on alle 3 tuntia itse valvontatapahtumaan nähden.

Valvonnan kenttätyön suorittamisessa on merkittäviä eroja maidemme välillä lähinnä siinä, minkälaisia teknisiä apuvälineitä itse valvontatapahtuman maastotyössä käytetään. Ruotsissa valvontaa suorittavat henkilöt käyttävät valvonnoissa pieniä kämmenkokoisia mikrotietokoneita. Näihin tekniisiin laitteisiin on tallennettu lähes kaikki se asiakirja-aineisto kartat mukaan lukien, jota kenttätyössä tarvitaan. Näin ollen valvojan ei tarvitse kerätä isohkoa paperinippua mukaan itse maastotyöhön. Tätä laitetta käytetään sekä navigaattorina, jotta valvoja löytäisi tilalle, että itse maastotapahtumassa. Laitteeseen on tallennettuna tilan ja isännän kaikki perustiedot, peltolohkojen lukumäärä,

sijainti ja koko. Lisäksi laitteessa saadaan näkyviin erikseen tilan kaikki peltolohkot ja niiden rajat. GPS-mittauksen yhteydessä voidaan lisäksi tehdä karttakorjauksia, esim. rajakorjauksia ja saarekkeiden rajauksia. Valvonnan yhteydessä järjestelmään tallennetaan eri lohkojen kasvustotietoja ja muita valvonnan kannalta olennaisia havaintoja. Maastokäynnin jälkeen valvontakäynneillä tallennetut uudet tiedot syötetään suoraan integroituun hallinto- ja valvontajärjestelmään.

Ruotsin valvojilta saadun tiedon mukaan suurimmat haasteet kohdistuvat resursseihin ja aikatauluihin. Ruotsissa käytetään lähes yksinomaan vakinaisia työntekijöitä, joilla on monen vuoden kokemus valvontatehtävissä. Valvojat liikkuvat monesti yksin, kun taas meillä Suomessa pääsääntöisesti pareittain, johtuen siitä, että Suomessa huomattava osa valvojista on määräaikaista työntekijöitä. Toinen suuri haaste on Ruotsissa valvontakauden lyhyys. Valvontatyöhön päästään kesäkuussa ja jo lokakuussa suuret alueet ovat jo lumen peittämiä, jolloin maastotyöt on oltava valmiina. Tuenmaksu pyritään aloittamaan samanaikaisesti koko valtakunnan alueella eli joulukuun alussa. Aikaisemmin tuenmaksu oli aloitettu kunkin lääninhallituksen alueella välittömästi alueen valvontojen valmistuttua. Tästä menettelystä on pyritty pääsemään eroon, koska sitä on arvosteltu nimenomaan viljelijöiden taholta hyvin eriarvoisena menettelynä.

Ruotsissa katsotaan myös, että säädösten monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus aiheuttavat haasteita valvonnasta vastaaville henkilöille. Myös valvonnan kohteena olevat viljelijät ovat korostaneet, että säädösten vaikea ymmärtäminen aiheuttaa tahattomia virheitä viljelijöille. Yleisellä tasolla on todettavissa, että sanktiomäärät ovat Ruotsissa suuremmat kuin Suomessa.

3.2. Valvontojen organisointi Puolassa

Puolassa on erittäin suuri määrä viljelijöitä, noin 2 miljoonaa, joista 1 373 000 viljelijää haki CAP-tukea. Tilojen keskipeltoala on 10,23 hehtaaria ja peltolohkojen (peruslohkoja) lukumäärä on 34,7 milj. kappaletta. Alle kolmen hehtaarin tilojen määrä on huomattavan suuri (31,7 % kaikista tiloista) ja näillä tiloilla on vain 7,2 % Puolan peltoalasta. Näillä tiloilla viljellään huomattavassa määrin pienimuotoista palstaviljelyä, vihanneksia, perunaa jne., monesti hyvin paikallisille markkinoille. Maatalouden tukijärjestelmä Puolassa on kokonaisuudessaan huomattavasti yksinkertaisempi kuin Suomessa eikä kansallisia tukia juuri ole.

Suorien tukien valvonnat on vuodesta 2004 lähtien tehty yksityisten yritysten toimesta. Yksityiset yritykset hoitivat sekä paikalla tehtävät tarkastukset että kaukokartoitustoiminnan. Alkuvaiheessa valvonnan suoritti 16 yksityistä yritystä. Vähitellen määrä kasvoi 49 yritykseen ja enimmillään niitä oli 79. Perusidea oli, ettei millään alueella yhdellä valvontayrityksellä ollut monopoliasemaa, vaan kaikilla alueilla tuli toimia useampia keskenään kilpailevia yrityksiä. Tällä tavalla pyrittiin luonnollisen kilpailun avulla saavuttamaan laadulliset tavoitteet valvonnoissa ja samalla pitämään valvontakustannukset kurissa. Valvonnan kokonaismenot olivat Puolassa vuonna 2008 noin 14,5 miljoonaa euroa.

Vuosina 2004–2008 valvontatoiminta Puolassa oli organisoitu siten, että maksajavirasto solmi vuosittain kaikkien valvontayritysten kanssa kirjalliset sopimukset. Näillä sopimuksilla ja sopimustehtävillä oli hyvin keskeinen merkitys valvonnan onnistumisen kannalta. Sopimukset olivat tiukkoja, hyvin yksityiskohtaisia ja sisälsivät sekä sanktiopykälää että sopimuksen automaattiseen purkautumiseen liittyviä yksityiskohtia. Näistä mainittakoon yksityiskohtana, että jos maksajaviraston suorittamissa laaduntarkastuksissa havaittiin epäkohtia eikä niiden poistamiseen oltu kahden kehotuksen jälkeen ryhdytty, niin sopimus purkautui välittömästi. Maksajaviraston tehtävänä oli lisäksi järjestää koulutusta ja huolehtia siitä, että kaikki valvontoihin osallistuvat yksityisten yritysten henkilöt olivat suorittaneet ns. soveltavuustestit eli jonkun asteisen tutkinnon, joka oikeutti valvontapassin saamiseen. Ilman valvontapassia kukaan ei saanut suorittaa valvontoja. Lisäksi maksajaviraston tehtävänä oli laatia valvontaohjeet tarkastusta suorittaville tahoille ja järjestää kaikille valvojille koulutukset.

Maksajavirasto huolehti myös laadunvalvonnasta. Vaikka valvonnat oli ulkoistettu, niin valvonnan kokonaisvastuu pysyi edelleen maksajavirastolla. Lisäksi maksajavirasto hankki laadunvalvontaa varten tarvittavat laitteet ja kustansi itse koko laadunvalvontatyön.

Yksityiset yritykset suorittivat paikalla tapahtuvat valvontatoimet maksajaviraston suorittamien otantojen pohjalta. Valvojat liikkuvat pareittain, jolloin toisella oli oltava maatalouden erityisosaa- mista (tukijärjestelmien tuntemusta) ja toisella vähintään välineiden teknisen valmiuden osaamista. Yritys hankki itse tekniset välineet (kannettavat tietokoneet ja mittausvälineet) ja tiedot tallennettiin maksajaviraston laatiin tietojärjestelmiin.

Koska valvontakustannukset jatkuvasti nousivat, tehtiin vuonna 2009 päätös paikalla tehtävien valvontojen siirtämiseksi maksajaviraston hoidettavaksi. Vuosi 2009 oli vielä siirtymävuosi, jolloin yksityiset yritykset tekivät osan ja maksajavirasto osan paikan päällä tehtävistä valvonnoista, mutta vuodesta 2010 alkaen ne tehtiin yksinomaan maksajaviraston alueellisten yksikköjen toimesta. Samalla kun valvonnat siirrettiin maksajavirastolle, lisättiin kaukokartoituksen määrää ja vähennettiin paikalla tehtäviä tarkastuksia, mikä ilmenee alla olevasta taulukosta. Kustannussäästö on ollut huomattava.

Taulukko 1. Valvonnan kustannukset Puolassa vuosina 2008–2011

Vuosi	Valvonta paikalla, kpl	Kaukokartoitus, kpl	YHTEENSÄ	Kustannukset (€)
2008	85 910	21 809	107 719	14 500 000
2009	68 199	56 089	124 288	13 300 000
2010	49 089	78 665	127 754	9 245 567
2011	24 414	110 011	134 425	7 499 982

Kaukokartoitus on tehty vielä vuonna 2011 yksinomaan yksityisten tahojen toimesta, mutta vuodesta 2012 alkaen on tarkoitus siirtää myös kaukokartoitus maksajaviraston tehtäväksi kustannusten säästämiseksi.

Valvonnat on organisoitu jäsenmaissa eri tavoin, mutta lähes kaikissa jäsenmaissa Sloveniaa lukuun ottamatta paikalla tehtävät valvonnat on suoritettu maksajavirastojen toimesta. Ruotsin valvonnoissa käytettävät tietojen keruumenetelmät poikkeavat Suomessa käytetyistä, mutta työajan käyttö valvottavaa tilaa kohti on lähes sama kuin Suomessa. Suomessa valvottavia tukijärjestelmiä on selvästi enemmän kuin Ruotsissa. Mahdollisuuksia valvontaprosessin tai sen osien ulkoistamiseen on arvioitava jäsenmaan yksilöllisten olosuhteiden kuten tukihallinnon, tukijärjestelmien ja niihin kohdistuvan valvontaprosessin sekä tila- ja tilusrakenteen kokonaisuudesta käsin.

4. Aiemmin tehtyjen valvonnan kehittämiseen liittyvien työryhmien ehdotukset

Viljelijätukien valvontajärjestelmien yksinkertaistaminen ja kehittäminen on ollut jo useamman työryhmän ja selvitystyön aiheena. Koska muutos ja kehitys maataloustukijärjestelmissä ja niiden toimeenpanossa on jatkuvaa, on keskitytty vain viime vuosien aikana saatuihin työryhmien ja selvitysten tuloksiin. Tämä työryhmä on käynyt läpi seuraavia raportteja ja keskittynyt tehtäviensä kannalta olennaisiin kohtiin:

- MMM 2008:12 Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän loppuraportti
- MMM 2007 Selvitysmies Kaj Suomelan Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistaminen
- MMM 2006 Hallinnon ja valvonnan kehittämisen ohjausryhmän loppuraportti

Lainsäädännön aiheuttamat kustannukset sekä hallinnolle että viljelijälle on nostettu esille Kaj Suomelan selvityksessä sekä sen jatkona toimineen työryhmän raportissa. Erityisesti on kritisoitu sitä, ettei hallinnolle ja viljelijälle aiheutuvia kustannuksia ja työmäärää ole arvioitu riittävästi yhteisön tai kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa. Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista käsitelleen työryhmän näkemyksenä oli, että jo uusia tukijärjestelmiä tai tukijärjestelmien muutoksista neuvotellessa tulisi erityisesti ottaa huomioon hallinnolle aiheutuva työmäärä ja kustannukset.

Selvitysmies Kaj Suomelan selvityksessä sähköisen tukihaun toteuttaminen nostettiin esiin tärkeänä tekijänä. Sähköinen tukihaku on ollut nyt käytössä vuodesta 2009 lähtien. Tukihakemuksensa sähköisesti jättäneiden viljelijöiden määrä on noussut tasaisesti joka vuosi (vuonna 2011 33 % viljelijöistä jätti hakemuksen sähköisesti). Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista käsitellyt työryhmä piti erittäin tärkeänä, että viljelijä voisi tulevaisuudessa hakea kaikkia tukia sähköisesti. Edellä mainitun työryhmän näkemyksen mukaan viljelijällä tulee kuitenkin jatkossakin olla mahdollisuus hakea tukia myös paperimuotoisella lomakkeella.

Sähköisten järjestelmien ja ratkaisujen entistäkin laajempi ja tehokkaampi hyödyntäminen myös valvonnassa on aikaisemmissa raporteissa nostettu esille hyvin monella tavalla. Kaikissa kolmessa aikaisemmassa raportissa on ehdotettu valvonnan kehittämistä niin, että valvonnat saataisiin tehtyä valmiiksi jo maastossa. Tämä edellyttäisi, että tarkastajilla olisi käytössä maastokannettava tai vastaavanlainen laite, jolla paikalla tehdyt havainnot saataisiin tallennettua suoraan sähköiseen muotoon.

Hallinnon ja valvonnan kehittämisen ohjausryhmän yhtenä suosituksena oli, ettei VHR-kuvaan ja kaukokartoitukseen perustuvaa valvontaa käytetä toistaiseksi Suomessa. Sen sijaan uusia ilmapyörityksiä pyritään saamaan jo saman vuoden valvontojen käyttöön. On myös esitetty, että kaukokartoituksen käyttömahdollisuudet arvioidaan tarvittaessa uudestaan.

Hallinnon ja valvonnan kehittämisen ohjausryhmä käsitteli peltolohkorekisterin prosesseja ja viljelijöiden tekemiä pinta-alamuutoksia. Ryhmä esitti kolme vaihtoehtoista tapaa vähentää ristiintarkastusvalvontamääriä. Muutoskartat digitoitaisiin ennen tukihaun päättymistä ja viljelijä saisi myös tiedon uudesta digitoidusta pinta-alasta tukihaun aikana. Toinen vaihtoehto olisi digitoida päätukihauksessa ilmoitetut digitointien korjauspyynnöt tuenmaksun jälkeen, jolloin uudet pinta-alat vietäisiin vasta hakuvuotta seuraavalle vuodelle. Kolmas vaihtoehto digitointimäärien vähentämiseen on ristiintarkastusajossa tehtävät määrittelymuutokset.

Työryhmässä on keskusteltu kaikista edellä mainituista aiheista. Työryhmä on nähnyt omien johtopäätöstensä kannalta aiemmista selvityksistä erityisen keskeisiksi seuraavat asiakohdat:

1) tukijärjestelmien yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen - rationalisointihyödyt: säädösten lisäksi erityisesti tukijärjestelmiä valmisteltaessa sekä muutettaessa tulisi riittävästi ottaa huomioon tulevaa toimeenpanoa sekä sen kautta hallinnolle aiheutuvaa työmäärää ja kustannuksia. Koska Suomen tukijärjestelmä on tällä hetkellä hyvin monimutkainen, on valmistelussa tärkeää kiinnittää huomiota erilaisten tukimuotojen määrään ja siihen, että tukiehdoista tehdään riittävän yksinkertaisia ja helposti todennettavia.

2) sähköisen asioinnin myötä saavutettavat synergiahyödyt: sähköisen asioinnin lisääntymisen myötä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten työtehtävien muoto ja määrä tulee muuttumaan. Kuntien ja ELY-keskusten rooli hakemusten käsittelyssä tulee jatkossa todennäköisesti pohtia uudelleen. Työryhmässä on käyty keskustelua mm. siitä olisiko jatkossa mahdollista siirtää hakemusten käsittely ELY-keskuksiin ja valvonta kuntien tehtäväksi tai olisiko mahdollisesti ELY-keskuksissa nyt tehtävää hakemuskäsittelyä mahdollista siirtää kuntiin.

3) peltolohkorekisteriä ja kaukokartoitusta koskevat ehdotukset ovat työryhmän mielestä edelleen varteenotettavia.

5. Tukiehdot ja vaatimukset

Suomessa viljelijätuet pitävät sisällään monia eri tukijärjestelmiä. Vuoden 2011 tukimuodot on esitetty taulukossa 2. EU:n suorien tukien ehdot ja valvontasäädökset määritetään hyvin pitkälle EU-tasolla ja niihin voidaan kansallisesti vaikuttaa vain melko rajallisesti. Komissio asettaa vaatimukset myös osarahoitteisten tukien kansallisen ohjelman luomiselle ja sen valvonnalle, mutta kansallisella tasolla tehdään kehittämissuunnitelma, jossa määritellään toimenpiteet ja niiden sisältämät vaatimukset. Kaikkien EU-rahoitteisten tukien pohjatasona ovat täydentävät ehdot, jotka koostuvat hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksista sekä lakisääteisistä hoitovaatimuksista. EU-rahoitteisten tukien lisäksi on vielä kansallisia tukia, joiden valvontaan on enemmän mahdollista vaikuttaa.

Valvontaa voidaan säädösmuutosten kautta kehittää joko muuttamalla tukijärjestelmiä ja yksittäisiä tukiehtoja tai muuttamalla itse valvontaa koskevia vaatimuksia. Tukijärjestelmiin ja niihin sisältyviin ehtoihin voidaan jossain määrin vaikuttaa, kun EU:n yhteinen maatalouspolitiikka uudistuu vuodesta 2014 alkaen. Tässä yhteydessä uudistetaan sekä EU:n kokonaan että osittain rahoittamat tukijärjestelmät, mutta myös kansalliset tukijärjestelmät. Tukijärjestelmien yksinkertaistaminen nähdään sekä EU:n toimielimissä että kaikissa jäsenmaissa hyvin tärkeäksi, mutta yksinkertaistamiseen liittyvien tavoitteiden saavuttaminen on silti hyvin epävarmaa. Sisällölliset tavoitteet ja niitä koskevat kompromissit voivat aiheuttaa uusia vaatimuksia.

Komission hiljattain antamien ensimmäisten CAP2020-lainsäädäntöehdotusten perusteella vaikuttaa hyvin todennäköiseltä, että tukijärjestelmät eivät tule CAP-uudistuksen myötä yksinkertaistumaan eivätkä valvonnan tarve ja tehtävät vähenemään.

Taulukko 2. Viljelijätuet

EU:n suorat tuet	EU:n osarahoitteiset tuet	Kansalliset tuet
<u>Pinta-alatuet</u>	<u>Pinta-alatuet</u>	<u>Pinta-alatuet</u>
Tilatuki	Luonnonhaittakorvaus	Kotieläintilan hehtaarituki
Valkuais- ja öljykasvipalkkio	Ympäristötuki	Etelä-Suomen erikoiskasvituki
Tärkkelysperunan tuki	Ympäristötuen erityistukisopimukset	Pohjoinen hehtaarituki
Timotein siementuotannon tuki		Yleinen hehtaarituki
		Nuorten viljelijöiden tuki
		LFA:n kansallinen lisäosa
<u>Eläintuet</u>	<u>Eläintuet</u>	Perunantuotannon tuki
EU:n nautapalkkio	Eläinten hyvinvoinnin tuki	Sokerijuurikkaan tuki
EU:n lypsylehmäpalkkio	Ympäristötuen erityistukisopimus alkuperäisrotusopimuksille	<u>Eläintuet</u>
Uuhipalkkio		Kansalliset kotieläintuet
Teuraskaritsoiden laatu-palkkio		Sika ja siipikarjan tuotannosta irrotettu tuki

Lisäksi on monia pienempiä tukijärjestelmiä, joihin kohdistuu myös valvontaa.

5.1. EU-tuet ja niiden kehittämistarpeet valvonnan näkökulmasta

Peltotuissa tuki maksetaan pinta-alan perusteella. Viljelijä ilmoittaa vuosittain tukihakemuksella perus- ja kasvulohkot. Peruslohko on yhtenäinen ja yhden viljelijän hallinnassa oleva pelto. Jos peruslohkolla viljellään useampaa eri kasvia, kustakin niistä on muodostettava oma kasvulohko. Suomessa on määriteltä, että kasvulohko on yhtä kasvia tai yhtä käyttötapaa oleva osa peruslohkosta.

Valvonnassa mitataan peruslohkolla olevien kasvulohkojen pinta-ala, joten kasvulohkokäsitteen määrittely vaikuttaa oleellisesti valvonnan mittausten määrään. EU-säädökset eivät rajoita laajemman kasvulohkokäsitteen käyttöä, mutta kansalliset tuet ja ympäristötukijärjestelmä edellyttävät tarkempaa kasvilajien ilmoittamista. Tukien maksun kannalta on oleellista tietää vain samaa tukitasoa olevien kasvien pinta-ala. Tilastotarkoituksia varten voidaan viljeltävien kasvien alat ilmoittaa erikseen.

Vuonna 2010 valvotuilla tiloilla kasvulohkoja peruslohkoa kohden oli keskimäärin 1,18 kpl. Kasvulohkokäsitteen uudelleen määrittelyllä olisi saavutettavissa useita etuja: mittaustyö sekä maastossa että toimistolla vähenee, kehämitan kasvaessa lohkon toleranssi kasvaa ja seuraamukset vähenevät, mikä vähentää myös lisävalvontojen riskiä.

Työryhmä ehdottaa, että CAP2020-uudistuksen yhteydessä selvitetään mahdollisuudet muuttaa kasvulohkon käsitettä siten, että ne muodostetaan isompina samaa tukitasoa olevien kasvien kokonaisuuksina. Toteutuessaan tällä ehdotuksella voitaisiin päästä arviolta 5-10 htv vähennykseen ELY-keskusten peltovalvontaan kohdistuvissa resursseissa uudella, vuonna 2014 alkavalla rahoituskautella.

Tukijärjestelmiä kehitettäessä on eri kasvilajien tukitasoja pyrittävä edelleen yhdenmukaistamaan kansalliset tukijärjestelmät mukaan lukien. Työryhmä katsoo, että muutos voisi olla mahdollista toteuttaa vuodesta 2014 alkaen.

Suorat tuet

Suorilla tuilla tarkoitetaan EU:n kokonaan rahoittamia tukia, joista tilatuki ja EU:n nautapalkkiot muodostavat suurimmat yksittäiset kokonaisuudet. Näiden tukien ehdot ja valvontasäännöt määritetään kokonaisuudessaan EU:n tasolla ja niihin vaikuttaminen on hyvin rajallista. EU-tukien valvonnan toteuttaminen EU-säädösten mukaisesti on hyvin tärkeää, sillä komissio seuraa omien tarkastuksiensa avulla hyvin tarkasti sitä, miten valvonta jäsenvaltioissa toimii.

Voimassa olevien säädösten puitteissa tulee löytää kansallisesti parhaat menettelytavat ja tarvittaessa pyrkiä vaikuttamaan komissioon muutosten aikaansaamiseksi. CAP2020-uudistukseen on pyrittävä vaikuttamaan niin, että komission säädöksiä uudistettaessa otetaan huomioon valvonnan toimeenpano ja kustannustehokkuus.

Osarahoitteiset tuet

Ympäristötuki perustuu komission hyväksymään Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaan 2007–2013. Ympäristötuki koostuu ympäristötuen vähimmäisvaatimuksista, perus- ja lisätoimenpiteistä ja erityistukisopimuksista. Ympäristötuen perustoimenpiteet muodostuvat useista toimenpidekokonaisuuksista (suunnittelu ja seuranta, luonnonhoitopellot, peltokasvien/puutarhakasvien lannoitus, pientareet ja suojakaistat sekä luonnon monimuotoisuuden ja maiseman ylläpito), joita kaikkien ympäristötukeen sitoutuneiden viljelijöiden tulee noudattaa. Lisäksi viljelijä voi valita kolmesta valinnaisesta lisätoimenpiteen joukosta ne lisätoimenpiteet, joita hän sitoutuu tilallaan noudattamaan. Ympäristötukeen sitoutuneiden viljelijöiden määrä on hyvin korkea

(yli 90 %) tarkoittaen sitä, että lähes kaikilta tiloilta on valvottava ympäristötuen perus- ja lisätoimenpiteiden edellyttämät vaatimukset.

Ohjelmakaudella 2007–2013 on 17 erityyppistä erityistukisopimusta, joita ympäristötukeen sitoutunut viljelijä voi hakea. Vuonna 2011 on vielä voimassa myös ohjelmakausien 1995–1999 ja 2000–2006 erityistukisopimuksia, joita valvotaan niitä koskevien säädösten mukaan. Jatkossakin ympäristötuessa tulee olemaan yli ohjelmakauden meneviä sitoumuksia ja sopimuksia, joiden ehdot ovat erilaisia ja joita joudutaan valvomaan eri säännöin.

Komission asetuksen mukaisesti kaikki kansallisessa ohjelmassa esitetyt toimenpiteet ja niiden sisällyttämät vaatimukset tulee tarkastaa joko hallinnollisilla tai paikalla tehtävillä tarkastuksilla. Osarahoitteisissa tuissa jäsenmaa on itse vastuussa siitä, että ohjelmaan kirjoitetut vaatimukset ovat valvottavissa.

Koska Suomen ympäristötukijärjestelmä on hyvin monimutkainen ja pitää sisällään paljon erilaisia asiakirjoja, prosenttirajoituksia, eläinmäärävaatimuksia, määräaikoja sekä lannoitukseen liittyviä rajoitteita, on sen vaikutus valvontaan hyvin työllistävä. Esimerkiksi viljelysuunnitelma, lohkokohdaiset muistiinpanot ja viljavuustutkimukset vaaditaan kaikilta tilan lohkoilta tarkoittaen sitä, että valvonnassa on tarkastettava erikseen jokaisen lohkon osalta asiakirjojen olemassaolo. Erityisen hankalaksi valvonnan kannalta on todettu vaatimukset, jotka kohdistuvat useampaan vuoteen kuten esim. luonnonhoitopeltojen kahden vuoden säilyttämisvaatimukset. Tilalla ympäristötuen ehtojen noudattaminen tulee valvoa kaikilta lohkoilta. Lisäksi ympäristötuessa on lannoitukseen ja kasvi- peitteisyyteen liittyviä toimenpiteitä, joita ei voida kasvukaudella tehtävien peltovalvontojen yhteydessä tarkastaa, vaan niihin tehdään erillinen valvonta kasvukauden ulkopuolella.

Peltolohkorekisteriin liittyvien ristiintarkastuksien lisäksi ympäristötuessa tehdään monia tukiehtoihin liittyviä tarkastuksia. Vuonna 2010 tukiehtoihin liittyviä ristiintarkastustapauksia oli koko maassa yli 3000 kappaletta. Useimmat ristiintarkastustapaukset ovat maksukiellossa niin kauan kunnes valvonta on tehty. Näin ollen peltovalvontojen lisäksi myös kaikki ristiintarkastustapaukset tulisi ELY-keskuksissa ehtiä selvittämään ennen joulukuun alkua. Tukiehtoristiintarkastuksissa on paljon mukana myös turhia eli kunnossa olevia tapauksia sen takia, ettei järjestelmästä ole saatavilla tarvittavia tietoja tai ristiintarkastuksia ei pystytä tekemään tarpeeksi tarkalla tasolla, vaan tarkempi tarkastelu joudutaan tekemään ELY-keskuksissa.

Valvonnan yhtenäisyys ja seuraamusten tasapuolisuus ovat suuri haaste järjestelmässä, jossa on paljon ehtoja ja olosuhdevaihteluja. Viljelijöiden tasapuolinen kohtelu on varmistettava, vaikka osa valvoista vaihtuu vuosittain. Tämä asettaa paljon haastetta valvonnan ohjeistamiselle. Komission asetuksen mukaan ympäristötuen muissa kuin pinta-alaan liittyvissä seuraamuksissa tulee aina ottaa huomioon laiminlyönnin vakavuus, laajuus ja jatkuvuus. Koska jokainen tapaus on erilainen, on yksiselitteisen ohjeistuksen antaminen vaikeaa ja jättää tarkastajalle paljon harkittavaa.

Ympäristötuessa ja luonnonhaittakorvauksessa tukikelpoisen alan määrittämistä ja käsittelyä tulisi muuttaa seuraavalle ohjelmakaudelle, jotta päästään hankalasta ja työllistävästä tukikelvottomien lohkojen käsittelystä. Tällä hetkellä valvonnassa joudutaan määrittelemään erillisiä virtuaalilohkoja sellaisista aloista, jotka on otettu vasta myöhemmin maatalouskäyttöön eivätkä tästä syystä ole ympäristötuessa ja luonnonhaittakorvauksessa tukikelpoista alaa.

Myös eläinten hyvinvoinnin tuki perustuu komission hyväksymään Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaan. Eläinten hyvinvoinnin tuen piiriin ovat vuodesta 2008 kuuluneet nauta- ja sikatilat. Tuki sisältää perusehtojen ja lisäehtojen noudattamisen. Perusehtoihin sisältyy mm. eläinlääkäreiden käyntejä, terveydenhuoltosopimuksen tekeminen ja terveydenhuoltosuunnitelman laatiminen. Tuki sisältää paljon erilaisia tarkastettavia yksityiskohtaisia vaatimuksia, kuten ympäristötuki, mikä lisää valvonnan työmäärää.

Tukiehtoista tulisi tehdä mahdollisimman selkeitä ja ympäristönsuojelua edistäviä, mitattavia tai helposti todennettavia. Uuden ohjelmakauden valmistelussa tukiehtoja on pohdittava valvottavuus-

den sekä valvonnasta aiheutuvien kustannusten kannalta. Vaatimukset ympäristötuen tehostamisesta ja tilakohtaisesta kohdentamisesta eivät yksinkertaista valvontaa. On harkittava selkeästi myös tukiehtojen kappalemääräistä vähentämistä. Tässä tulevat tarkasteltavaksi sekä täydentävien ehtojen lakisääteiset hoitovaatimukset että hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset ja ympäristötuen ehdot. Esimerkiksi näihin tukiehtoihin sisältyvää kokonaisuutta pientareista, suoja-kaistoista ja suojaväyhykkeistä voitaisiin yksinkertaistaa.

Työryhmä pitää tärkeänä uusien osarahoitteisten viljelijätukien yksinkertaistamista siten, että ehdot olisi helposti mitattavia ja yhdellä valvontakerralla todennettavia. Ehdot tulee rakentaa sellaisiksi, että ne mahdollistavat sähköisen asioinnin ja hallinnon. Valvonnan näkökulmasta erityisesti useita vuosia koskevista ehdoista tulee pyrkiä eroon. Työryhmän mielestä tulee selvittää mahdollisuudet luopua tukikelpoisuuden lohkosidonnaisuudesta. Toteutuessaan näillä ehdotuksilla voitaisiin saavuttaa merkittäviä valvontakustannuksien vähennyksiä uudella, vuonna 2014 alkavalla rahoituskaudella.

Täydentävät ehdot

Täydentävät ehdot on joukko vaatimuksia, joiden noudattaminen on useimpien viljelijätukien ehtona. Täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten sekä ympäristöön liittyvien lakisääteisten hoitovaatimusten toimeenpanosta vastaa Mavi. Muiden lakisääteisten hoitovaatimusten toimeenpanosta vastaa Evira. Täydentäviä ehtoja valvovat ELY-keskusten tarkastajat ja aluehallintovirastojen läänineläinlääkärit. ELY-keskuksen täydentävien ehtojen koordinaattori koostaa tilan kaikki täydentävien ehtojen valvonnat ja vahvistaa lopullisen seuraamusprosentin.

Seuraamukset kohdistuvat kaikkiin EU:n maksamiin suoriin tukiin, ohjelmakauden 2007–2013 osarahoitteisiin tukiin sekä luonnonhaittakorvauksen kansalliseen lisäosaan, kotieläintilan hehtaaritukseen sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten osalta pohjosiin hehtaaritukiin.

Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset sisältävät useita kansallisesti määriteltäviä valvonnan avainkohtia (indikaattoreita), jotka pitävät sisällään useita yksityiskohtaisia ja työläästi valvotavia vaatimuksia. Täydentävien ehtojen valvonta on pitkälti säädelty komission asetuksissa, mutta järjestelmää tulisi pyrkiä yksinkertaistamaan. Uuden ohjelmakauden valmistelussa tulisi tarkastella indikaattorit uudelleen. Samalla tulisi tarkastella indikaattorien yhteensovittamista vihertämistuen ja ympäristötuen vaatimusten kanssa.

Työryhmä on huolestuneena seurannut CAP2020-valmistelua ja todennut, että yksinkertaistamiseen tähtäävät toimenpiteet ovat oikeansuuntaisia, mutta eivät riittäviä. Yhteensovittamisen sijasta järjestelmä vaikuttaa monimutkaistuvan ja valvojille on tulossa lisää osakokonaisuuksia hallittavaksi.

Työryhmä pitää perusteltuna täydentävien ehtojen parempaa yhteensovittamista vihertämistuen ja ympäristötuen ehtojen kanssa ja ehtojen määrän ja sisällön uudelleen arviointia kansallisesti ja EU-tasolla. Muutoin uhkana on, että valvontatehtävät lisääntyvät.

5.2. Kansalliset tuet ja niiden kehittäminen valvonnan näkökulmasta

Kansalliset tukijärjestelmät on valmisteltu ensisijassa asetettujen tulo- ja kannattavuustavoitteiden näkökulmasta. Tavoitteena on ollut myös tukijärjestelmien selkeys ja toimeenpantavuus, mutta näiden tekijöiden painoarvo ei ole kuitenkaan aina päätöksiä tehtäessä korostunut riittävästi.

Komission kansallisia tukia koskevilla päätöksillä on yleisesti varsin vähän valvontaa koskevia säännöksiä, joten ne eivät suoraan ohjaa kansallisten tukien valvontaa. Suomi on kuitenkin sitoutunut kansallisten tukien notifikaatioissa ja niiden tausta-asiakirjoissa hallinnoimaan tukia tietyllä tavalla, joten tätä kautta syntyy myös valvontaa koskevia velvoitteita. Koska kansallisista tukijärjestelmistä ei synny EU:n rahastoihin kohdistuvaa riskiä, ei komissio tee systemaattisia tarkastuksia niitä koskien. Valvontaa koskevia tietoja joudutaan kuitenkin toimittamaan komissiolle esimerkiksi pohjoisen tuen vuosiraportoinnin yhteydessä. Lisäksi on huomattava että esimerkiksi kantelujen tai muiden syiden takia komission tietoon tulleet sääntöjenvastaisuudet voivat aiheuttaa valtiontuen tutkintamenettelyä.

Yhteisen maatalouspolitiikan tavoin myös kaikki kansalliset tukijärjestelmät ovat uudistumassa lähivuosina. Etelä-Suomen kansallisesta tuesta on sovittu vuoden 2013 loppuun saakka. Pohjoinen tuki on pitkäaikainen tukimuoto. Pohjoisen tuen järjestelmää ja tuen vaikuttavuutta arvioidaan kuitenkin joka viides vuosi. Seuraava arviointi ajoittuu loppuvuodelle 2011. Lisäksi on sovittu pohjoisen tuen maksuvaltuuksia koskevasta tarkastelusta vuonna 2013. Nykymuotoista luonnonhaitta- korvauksen kansallista lisäosaa voidaan maksaa sen aikaa, kun nykyisen kauden osarahoitettua luonnonhaittakorvausta maksetaan. Muiden kansallisten tukien jatkoa joudutaan arvioimaan suhteessa uudistettuihin valtiontuen sääntöihin.

Voimassa oleviin tukijärjestelmiin ei nähdä perustelluksi tehdä suuria rakenteellisia muutoksia tässä vaiheessa, mutta pienemmät valvontaa helpottavat uudistukset ja muutokset voivat olla mahdollisia. Jatkossa tulisi pyrkiä yhtenäistämään tukiehtoja ja valvontasäädöksiä EU-tukien kanssa. Esimerkiksi eläinyksikkökertoimien yhtenäistäminen, lohkojen kansallisten tukikelpoisuusvaatimusten poistaminen ja valvontaseuraamusten yhdenmukaistaminen tulisi selvittää. Lisäksi tulisi selvittää olisiko kansallisten tukien maksuaikataulujen muuttamisella tai maksukiellon poistamisella mahdollista vaikuttaa valvonnan työhuippua tasaavasti.

Työryhmä ehdottaa säädösten kehittämistä paremmin toimeenpanoa huomioonottavaksi. Kansallisten tukijärjestelmien tulee olla mahdollisimman selkeät ja yhdenmukaiset EU-järjestelmien kanssa. Toteutuessaan näillä toimenpiteillä voidaan jossain määrin vaikuttaa valvontakustannuksiin, ainakin eläintukien valvonnassa.

6. Tarkastusten vähimmäismäärät ja työhuipun taseus

6.1. Mahdollisuudet vaikuttaa valvontamääriin

Vuosittaiset valvonnan vähimmäismäärät määräytyvät komission asetuksen perusteella. Komissio on määritellyt lisäksi työasiakirjalla valvontaseuraamusten määrille rajat, joiden ylittyessä jäsenvaltion on lisättävä valvontamäärää kesken valvontavuoden. Suomessa valvontamäärät lasketaan alueittain ELY-keskuskohtaisesti.

EU:n kokonaan tai osittain rahoittamia peltotukia hakeneista tiloista on valvottava vähintään 5 % vuosittain. Valvontamäärään vaikuttavat edellisen vuoden valvonnoissa, sekä pinta-alaeroista että jatkossa myös tukiehtopuutteista, aiheutuneet seuraamukset. Lisävalvonnat huomioiden ELY-keskusten valvontamäärät ovat vaihdelleet vuosittain 5–10 % välillä. Täydentävien ehtojen valvonta koskee vähintään 1 % EU:n suoria ja osa-rahoitteisia tukia hakevista tiloista. Kansallisten peltotukien hakemuksista on valvottava paikan päällä 5 %.

Suomessa on määritely, että peruslohkolle digitoidun pinta-alan tulisi olla kokonaisuudessaan tukikelpoista alaa. Viljelijät hakevat pääsääntöisesti digitoidulle pinta-alalle tukia. Valvonnassa todetaan usein lohkoilla myös tukikelvottomia aloja ja maastomittauksen seurauksena pinta-ala pienee. Tästä aiheutuu pinta-alaeroa ja seuraamuksia valvonnasta. Valvontamäärää tulee lisätä, kun

seuraamuksia aiheutuu enemmän kuin komissio on määrittänyt. Korjaamalla peruslohkojen digitointi aiempaa tarkemmin ennen valvontaa voitaisiin vähentää pinta-alavirheitä ja tätä kautta pitkällä aikavälillä valvonnan lisäystarvetta. Peruslohkojen rajakorjauksia tehdään suurelle osalle valvonnassa oleville peruslohkoille ja se työllistää merkittävästi valvontoja. Vuonna 2010 ELY-keskukset tekivät lähes 52 000 peruslohkolle digitoinninkorjauspyynnön, mikä on 66 % valvonnassa olleista lohkoista.

Vuonna 2011 Hämeen ELY-keskuksen alueella kokeiltiin valvottavien tilojen peruslohkorajojen korjausta Karttakeskuksen toimesta ennen maastokäyntiä. Tällä pyrittiin selvittämään, nopeutuuko valvontatyö ja kuinka paljon, mikäli peruslohkojen digitointia ei tarvitsisi korjata valvonnan yhteydessä. Tuloksia pilotista ei ole vielä käytettävissä.

Lisäksi digitoinnin epätarkkuudet nostavat vuosittain huomattavan määrän peruslohkoja pinta-alaristiintarkastusvalvontaan. Vuonna 2010 oli yli 6 000 tilaa tätä kautta valvonnassa ja vuonna 2011 yli 7 000 tilaa. Osa valvotaan kuulemismenettelyn kautta, mutta huomattava määrä joudutaan selvittämään maastokäynnillä. Nykyistä digitointiprosessia tulee kehittää niin, että viljelijöillä olisi ennen tukihakua käytössä uusin pinta-ala. Näin voitaisiin vähentää ELY-keskuksille ristiintarkastuksista aiheutuvaa työmäärää. Komission näkemysten mukaan nykyistä digitointiprosessia tulee nopeuttaa, jotta ristiintarkastukset olisivat riittävän tehokkaita.

Maanmittauslaitos käyttää stereokartoitusta tiettyjen maastokohteiden mittaamisessa. Stereokartoituksella voidaan havaita ilmakuvasta normaalia tarkastelua paremmin maastonpiirteitä. Stereomittauksella voitaisiin siten vähentää paikalla tehtävän mittauksen tarvetta. Stereokartoituksen käyttökelpoisuutta ja kustannuksia peruslohkojen digitoinnissa ja valvonnassa tulisi vielä selvittää tarkemmin.

Pinta-alan lisäksi myös eri tukiehtoja (esim. riittävä eläinmäärä kotieläintilalla) valvotaan ristiintarkastuksilla ja tätä kautta on vuosittain valvontaan joutunut yli 4 000 tilaa. Rekisterien ajantasaisuus sekä tietojärjestelmissä olevan tiedon lisääminen ja käyttökelpoisuus valvonnassa vähentäisivät huomattavasti ristiintarkastuksessa kiinni jäävien tilojen määrää.

EU:n rahoittamien kotieläinpalkkioiden ja kansallisten kotieläintukien valvontamäärä on vähintään 5 % tukea hakeneista tiloista. Myös eläinvalvontojen ristiintarkastusvalvontamääriin vaikuttaa oleellisesti eläinrekistereiden ajantasaisuus. Eläinrekistereiden ristiintarkastusvalvontoihin tulee vuosittain huomattava määrä tapauksia. Viljelijöiden rekisterisovelluksia tulisi kehittää siten, että virheet ilmoitukset tulisi huomioitua ennen valvontaa.

Vuoden aikana tehtävien useiden erillisten valvontakäyntien määrää tilalla on kritisoitu viljelijöiden taholta. Eri tukiin kohdistuvat peltovalvonnat suoritetaan pääsääntöisesti kaikki samalla tilakäynnillä. EU-eläinpalkkioiden ja peltovalvontojen yhdistämistä ei voida täysin tehdä, koska tehokkaat riskiotannat poimivat eri tiloja eläin- ja peltovalvontaan. Kansallisten eläintukien valvontoja tulee jatkossa yhdistää mahdollisimman paljon peltovalvontoihin ja EU-eläinpalkkioiden valvontoihin.

Työryhmä pitää tärkeänä digitointiprosessin kehittämistä edelleen siten, että tuen hakija saa ennen tukihakua uudelleen digitoitun pinta-alan käyttöönsä. Peltolohkorekisterin laatua parantamalla ja ajantasaistusta nopeuttamalla voitaneen vähentää pinta-alaristiintarkastusten valvontamääriä ja tätä kautta ELY-keskusten valvontaan varattuja resursseja, arviolta yhteensä 5 htv. Peltolohkorekisterin päivittäminen edellyttäisi arviolta noin 1,5 milj. € kertaluonteista määrärahaa. Saadun arvion mukaan olisi syytä varautua siihen, että myös vuotuiset ylläpitokustannukset nousisivat nykyisestä.

Ristiintarkastusvalvontojen määrä on hyvin korkea ja toimenpiteisiin niiden vähentämiseksi tulisi välittömästi ryhtyä.

Maaseutuviraston ja Maanmittauslaitoksen tulee yhdessä selvittää stereomittauksen käyttökelpoisuutta ja kustannustehokkuutta peltolohkorekisterin päivitysprosessissa.

6.2. Mahdollisuudet tasoittaa valvonnan työhuippuja

Valvontamäärien suuri vaihtelu aiheuttaa ongelmia riittävien resurssien varaamiseksi. Lisähaastetta tuo työmäärän keskittyminen muutamalle kaudelle (kesä–lokakuu). ELY-keskuksissa on vakinaisten virkamiesten lisäksi palkattu peltovalvontatehtäviin määräaikaista tarkastajia työhuipun tasaamiseksi. ELY-keskusten työajanseurannan perusteella työllistävintä valvontaa on peltovalvonta, joka vie yli puolet valvontaan käytetyistä henkilötyöpäivistä (Liite 3). Peltovalvontaan osana kuuluvat myös ympäristötuen talviaikaiset valvonnat.

ELY-keskusten osalta kiireisin aika on loppukesä heinä–lokakuussa. Pinta-alavalvonnat on suoritettava komission ohjeistuksen mukaan ennen kuin seuraavan kasvukauden viljelytoimenpiteet aloitetaan. Suomessa talvi ja lumi estävät maastovalvontojen suorittamisen marras–huhtikuussa.

Valvonnat aloitetaan vuosittain viljelijöiden tukihakemusten muutosmahdollisuuden jälkeen eli 15.6. jälkeen. Suurin osa kylvöistä suoritetaan vuosittain toukokuussa. Pelkästään nurmea viljelevien tilojen kasvilajit ovat selvillä jo toukokuun alussa. Näiden tilojen valvontaa voitaisiin suorittaa jo toukokuussa. Alkukesän valvontaolosuhteet ovat huomattavasti loppusyksyä paremmat, joten muuttaman viikon aikaistamisella on suuri vaikutus syksyn työmäärässä. Valvontojen aloittaminen ennen 15.6. edellyttää myös valvontaohjeiden, otantojen, pöytäkirjojen ja sovellusmuutosten valmistumista nykyistä aiemmin. Viljelijöiden muutosmahdollisuutta jouduttaisiin mahdollisesti rajoittamaan.

Työryhmä katsoo, että lyhyt valvontakausi tulee käyttää tehokkaasti hyväksi. Tämä edellyttää sitä, että järjestelmien ja muiden tarvittavien työvälineiden tulee olla valvojen käytettävissä heti kesäkuussa. Samoin valvontatyöhön tulee kohdentaa riittävästi resursseja alkukesän hyvissä valvontaoiloissa. Työryhmä ehdottaa, että selvitetään mahdollisuuksia aikaistaa peltovalvonnan aloittamista. Toteutuessaan näillä toimenpiteillä voitaisiin lähinnä vaikuttaa valvontojen valmistumiseen ajoissa, jottei tukien maksatukseen syntyisi tarpeettomia viiveitä.

7. Valvontakäytännöt ja tekniset ratkaisut

7.1. Hyvät käytännöt

Tehtäessä kartoitusta valvontaprosessin vaiheiden kestosta ilmeni, että eri ELY-keskuksissa keskimääräisen tilan valvonnan työmäärän arvioitiin vaihtelevan jonkin verran (28–48 h/tila). Työtuntimäärä sisältää tilan valvonnan suorittamiseen yhteensä kuluvan ajan eli mukana on myös toimistotyö. Erot selittyvät osittain esimerkiksi tilakoon vaihtelulla sekä tilojen ja lohkojen etäisyyksillä. Valvontapäälliköitä pyydettiin nimeämään hyviä käytäntöjä, joiden avulla valvonnat on saatu sujumaan tehokkaasti. Vastaukset on esitetty kokonaisuudessaan liitteessä 5. Seuraavat hyvät käytännöt nousivat vastauksista esille:

- valvontatöiden selkeä työnjako
- säännölliset valvontapalaverit
- parityöskentely ja määräaikaisten työntekijöiden kierto kokeneiden tarkastajien välillä
- valvontakokonaisuuden jakaminen vastuuhenkilöille ja erikoistuminen (peltovalvontavastaava, eläinvalvontavastaava, peltolohkokesterivastaava)

Keskusteluissa ovat nousseet esiin myös ELY-keskusten virkaehtosopimustulkinnat, jotka saattavat vaikeuttaa valvontatyön joustavaa toteuttamista. Kysymys on ollut siitä, että tilavalvontaa tulisi voida tehdä joustavasti ylitöinä ja käyttää ylityöt vapaina hiljaisempaan vuoden aikaan.

Työryhmä pitää tärkeänä, että kiinnitetään enemmän huomiota hyvien käytäntöjen seurantaan, käyttöönottoon ja jakamiseen ELY-keskusten välillä. Toteutuessaan voitaisiin näillä toimenpiteillä vaikuttaa valvontaprosessien sujuvuuteen ja sitä kautta saavuttaa mahdollisesti joitakin kustannussäästöjä.

7.2. Sovellusten kehittäminen

EU:n maatalouspolitiikan tärkeä työkalu on yhdenmety hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS). Suomessa osa IACS-järjestelmää on Tukisovellus, jossa on kaikkien tilojen perus-, hakemus-, maksatus- ja valvontatiedot. Nykyisin käytössä olevaa Tukisovellusta on tarkoitus uudistaa vuoteen 2014 mennessä. Kehitystyötä tehdessä tulee ottaa huomioon valvontatyön tarpeet. Yksi tärkeä elementti valvonnan kannalta on, että karttasovellus (Kartturi) tulee osaksi Tukisovellusta.

Maastokäyntien suunnittelun avuksi tulee kehittää apuvälineitä tehokkaiden reittien löytämiseksi tiloille ja pelloille. Tilan lohkot saattavat sijaita useiden kilometrien päässä toisistaan, jolloin optimaalisen reitin löytäminen lohkoille vähentäisi kustannuksia ja säästäisi työaikaa. Kartturi-sovellukseen tulisi rakentaa mahdollisuus hakea kaikki valvonnassa olevat lohkot ja mahdollisuus suunnitella ajoreitti valittujen lohkojen välillä.

Tukisovelluksesta ajettavia raportteja tulee kehittää enemmän valvontaa tukevaksi. Tällä hetkellä valvojat laskevat käsin Excel-taulukoiden avulla tiettyjen tukiehtojen täyttymistä. Tukiehtojen tarkastamiseen, kuten esimerkiksi kotieläintilan eläinmäärä ja viljelyn monipuolistaminen, tulee kehittää ELY-keskusten käyttöön erilaisia laskentavälineitä, jotka nopeuttavat ehdon valvontaa. Myös valvonnan työnjohdon avuksi tarvitaan parempia seurantavälineitä uuteen Tukisovellukseen.

Uuteen Tukisovellukseen on tehtävä viljelijälle selailuoikeus myös tilansa valvontatietoihin. Näin tehden viljelijä pystyisi sovelluksesta katsomaan valvonnan tulokset sekä selaamaan valvontakarttoja, eikä valvontapöytäkirjaa tarvitsisi enää postittaa viljelijälle. Viljelijän tulisi myös pystyä allekirjoittamaan valvontatulos sovelluksessa.

Sähköisen asioinnin edistämiseksi viljelijän tulisi olla mahdollista myös toimittaa tukiehtoihin liittyviä asiakirjoja suoraan viljelijöiden viljelysuunnitteluohjelmistoista, esimerkiksi viljavuustutkimukset ja lohkokohtaiset kirjanpidot, ja tiedot tulee olla ladattavissa suoraan sovellukseen. Lisäksi olisi hyvä selvittää tiettyjen tukiehtojen tallentamisen soveltuvuutta Tukisovellukseen, mm. kasvinsuojeluruis- kujen testaustilanne ja ruiskuttajatutkinnot.

Sähköiseen tukihakuun tulee rakentaa tarkisteita, joiden avulla viljelijä voi varmistua tukiehtojen täyttymisestä, esimerkiksi viljelykiertovaatimusten osalta. Näin voitaisiin vähentää ristiintarkastuksissa valvontaan vietyjen tilojen määriä.

Työryhmä näkee, että tulisi mahdollisimman pian rakentaa sähköiseen tukihakuun automaattitarkisteita, joiden avulla voitaisiin olennaisesti vähentää tukiehtojen ristiintarkastusvalvontamääriä ja sitä kautta myös valvontakustannuksia.

Työryhmän näkemyksen mukaan olisi myös tärkeää, että otettaisiin mahdollisimman pian tavoitteeksi hakemusten jättäminen kaikkien tukien osalta vain sähköisessä muodossa. Valvonnan kannalta tästä olisi hyötyä esimerkiksi siinä, että valvontaotannat voitaisiin tehdä välittömästi tukihaun päätyttyä.

Valvonta-asiakirjat tulisi voida toimittaa viljelijöille sähköisesti. Tiedon siirto viljelijän suunnitteluohjelmista esim. lannoitusvalvonnan pohjaksi tulisi mahdollistaa.

Työryhmä katsoo, että on tärkeätä kehittää sovelluksia valvontatyötä tukevaksi valvonnan työmäärän vähentämiseksi. Valvonnan avuksi tulee määrittää lisää laskentavälineitä eri tukiehtorajojen tarkastukseen

Työryhmä ehdottaa, että uuteen Tukisovellukseen kehitetään toimivia johdon seuranta- ja raportointivälineitä.

Kartturi-sovellukseen tulisi rakentaa toiminto, jonka avulla voidaan suunnitella valvojen siirtymisreitti lohkolta ja tilalta toiselle.

Sovelluksia ja sähköistä asiointia kehittämällä olisi mahdollista saavuttaa huomattavaa valvontakustannusten alenemista, arviolta yhteensä 10–20 htv.

7.3. Maastotyön kehittäminen – uusia menetelmiä ja välineitä

Työryhmä keskusteli useassa kokouksessa mahdollisuuksista kehittää maastotyötä ottamalla käyttöön maastotallentimia tai vastaavia laitteita. Käydyn keskustelun perusteella työryhmä katsoo, että uuden ohjelmakauden myötä muuttuvien ehtojen vuoksi ei ole järkevää ottaa maastotallentimia käyttöön pinta-alavalvonnassa ennen ohjelmakauden vaihtumista. Lisäksi on selvitettävä maastotallentimien oston vaatima rahoitus suhteessa hyötyyn. Maastotallentimien avullakaan ei valvontaa saada välttämättä valmiiksi tilalla, mutta se mahdollistaa havaintojen keräämisen suoraan sähköiseen muotoon. Maastossa kerätyn tiedon siirtäminen toimistolla sähköisesti suoraan järjestelmään ilman erillisiä tallennusvaiheita vähentäisi kuitenkin toimistolla tehtävää työmäärää.

Maastotallentimien nykyisiä mahdollisuuksia ja tarkoituksenmukaisuutta tulee selvittää ja uuden ohjelmakauden tukiehtojen selvittyä arvioida tilanne uudelleen. Uutta ohjelmakautta varten kehitettävässä Tukisovelluksessa tulee olla ominaisuus, jolla jatkossa voidaan maastotallentimien tiedot helposti siirtää sovellukseen myös pinta-alavalvonnan osalta.

Eläinpalkkioiden ja täydentävien ehtojen eläinten merkinnän rekisteröinnin valvonnassa maastotallentimella nähdään olevan saavutettavissa työajan säästöä. Myös tulevaisuudessa yleistyvät sirumerkit ja niiden sähköinen luku puoltavat tallentimien käyttöönottoa.

Työryhmä ehdottaa, että työ maastotallentimien käyttömahdollisuuksien ja kustannustehokkuuden selvittämiseksi aloitetaan. Uuteen Tukisovellukseen tulee rakentaa valmiudet tällaisen muutoksen varalle. Toteutuessaan näillä toimenpiteillä voitaisiin vaikuttaa valvontatyön kestoon ja näin ollen myös valvontakustannuksiin. Mahdollinen htv-säästö ja kustannustehokkuus tulee selvittää.

7.4. Kaukokartoitus

Kaukokartoitusmenetelmällä tarkoitetaan pinta-alan ja kasvilajin valvontaa uusien satelliittikuvien ja ilmakuvien perusteella. Epäselvyydet lohkorajoissa ja kasvilajeissa edellyttävät maastokäyntiä. Menetelmällä valvotaan tietyltä alueelta lähes kaikki lohkot eli otantaperusteet eroavat tavanomaisesta tilavalvonnasta. Kaukokartoitusmenetelmää on sovellettu viimeksi Suomessa vuonna 2003. Tämän jälkeen on suoritettu ilmakuviin perustuva pilotti Pirkanmaalla ja Keski-Suomessa vuonna 2004 sekä VHR-kuvan pilotti Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla vuonna 2005. Tieto Oy laati selvityksen menetelmän soveltamismahdollisuuksista vuonna 2010. Kaukokartoitusmenetelmää on sovellettu viime vuosina kaikissa muissa jäsenmaissa paitsi Suomessa, Luxemburgissa ja Itävallassa.

Kasvulohkorajat on helpommin määritettävissä kuvatulkinnan perusteella, koska valvonta tehdään uuden ilmakuvan perusteella. Kasvilajitulkinnan onnistuminen Suomen oloissa vaatii lisäselvityksiä.

Maastossa tehtävien mittausten määrä vähenisi huomattavasti nykyisestä, sillä pinta-alat määritetään kaukokartoituksella ja vain epäselvät lohkot mitataan GPS-laitteella maastossa. Menetelmä on tehokas pinta-alan määrittämiseksi. Kaukokartoitusta varten hankittua kuvamateriaalia voitaisiin käyttää osittain myös Peltolohkokasterin päivittämiseen.

Tällä hetkellä ei ole selvää kuvaa siitä, voitaisiinko myös joitakin tukien ehtoina olevia vaatimuksia tarkastaa kaukokartoituksella. Täydentävien ehtojen ja ympäristötuen vaatimukset edellyttävät useissa tapauksissa maastokäyntiä, koska kuvatulkinnan avulla kaikkia ehtoja ei pystytä tarkistamaan. CAP2020-uudistuksen myötä on tulossa lisäksi uusia ns. viherryttämiskaavoituksia suoriin tukiin, joiden valvonta voi olla vaikeaa kuvatulkinnan avulla.

Menetelmän käyttöön liittyy edelleen huomattavat sääolosuhteista johtuvat riskit. Pilvisyydestä johtuen hyvän kuvan saaminen ajallaan voi olla erittäin vaikeaa. VHR-kuvan pilotissa satelliittikuvan saaminen kesti 6–8 viikkoa. Satelliittien kiertoradoista johtuen optimaaliset kuvausajat ovat lyhyet ja suhteellisen alhaalta paistavan auringon luomat varjot aiheuttavat tulkintaongelmia erityisesti metsään rajoittuvilla lohkoilla.

Kuvan käsittely on digitaalisen kuvamateriaalin myötä nopeutunut, mutta kuvan käsittely ja tulkinta voi viedä kuitenkin useamman viikon. Mikäli kuvausajankohta myöhästyisi olosuhteista johtuen, tulisivat kuvatulkinnat valvontojen käyttöön liian myöhään loppukesästä.

Kaukokartoitusmenetelmän kustannukset ovat olleet aiemmin huomattavat. Esimerkiksi vuonna 2003 urakka maksoi noin 700 000 euroa, kun puolet tiloista valvottiin kyseisellä menetelmällä. Suurimmalle osalle tiloista jouduttiin tekemään lisäksi kaksi tilakäyntiä. Ensimmäisellä käynnillä valvottiin alkukesästä tukiehdot ja toinen tilakäynti tehtiin myöhemmin kuvatulkinnan valmistuttua. Urakointikustannukset huomioiden ELY-keskuksen työssä tulisi saada 20–50 % säästö työajassa peltovalvontaa kohden. Kuitenkin useissa jäsenmaissa on saatu kustannussäästöjä kaukokartoitusta käyttäen. Esimerkiksi Italiassa kaukokartoitusmenetelmällä valvontakustannus on ollut yli puolet pienempi mitä tavanomaisessa paikalla tehtävässä valvonnassa.

Kaukokartoitusmenetelmän mahdollinen toteuttaja tulisi kilpailuttaa. Työn laadunvalvonta sekä seuranta vaativat resursointia. Kaukokartoitusmenetelmän käytöstä laaditaan vuosittain yksityiskohtaiset raportit komissiolle.

Työryhmä pitää perusteltuna kaukokartoitusmenetelmän pilotointia, jotta saadaan tarkempi kuva nykyisen tekniikan ja prosessin toimivuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta Suomen oloissa ja mahdollisesti saavutettavista kustannushyödyistä.

8. Valvontojen organisointi

8.1. Valvontojen organisointi Mavissa

Mavissa suoritettavien valvontojen toimeenpanotehtävien ja ohjauksen sujuvuus on olennainen tekijä ELY-keskusten resurssien käytön kannalta. ELY-keskusten tehokas resurssien käyttö edellyttää, että keskeiset valvontaa ohjaavat toiminnot Mavissa (tekniisten ratkaisujen osalta Tikessä) tehdään ajoissa suunnitellun aikataulun mukaisesti. Valvontoja koskevan ohjeistuksen tulee olla selkeää ja sisältää tarkasti kaikki valvontatehtäviin sisältyvät asiat niin, ettei ELY-keskuksissa tarvitse käyttää ylimääräistä aikaa valvonnan perustoimintoihin liittyvien menettelytapojen miettimis-

seen. Lisäksi edellytyksenä resurssien tehokkaalle käytöllä on, että valvonnassa käytössä olevat tekniset sovellukset ovat valmiina ja toiminnassa silloin, kun valvontakausi alkaa. Resurssipulan takia tapahtuvat myöhästymiset tai virheet valvontaa ohjaavissa toimissa aiheuttavat ELY-keskuksissa työmäärän lisäystä ja vaikeuttavat resurssien tehokasta käyttöä.

Tiukkojen henkilöstökehysten vuoksi Mavissa kehittämistyöhön on jäänyt hyvin vähän aikaa perustoimenpanaan liittyvien tehtävien lisäksi. Uuden ohjelmakauden valmistelujen yhteydessä kehittämistoimet nousevat yhä enemmän esille ja niihin panostamalla voidaan saada aikaan huomattavia resurssisäästöjä. ELY-keskuksista tulleen ehdotuksen mukaan Mavin valvonnan kehittäminen tulisi koota yhtenäisen johdon alle, joka suuntaa rajalliset kehittämisresurssit tehokkaalla tavalla.

Työryhmä suosittelee, että Mavin tulee kohdentaa resursseja valvontojen kehittämiseen. Työryhmä pitää tärkeänä, että valvonta- ja peltolohkokesteriasioita sovitetaan yhteen paremmin.

8.2. ELY-keskusten sisäiset ja väliset yhteistyömahdollisuudet

ELY-keskusten sisäiset kehittämis- ja synergiamahdollisuudet

Useimmissa ELY-keskuksissa on vuoden 2010 ja 2011 aikana kokoontunut ns. synergiatyöryhmiä pohtimaan kenttä- ja valvontatyön sisäisiä yhteistyö- ja synergiamahdollisuuksia. ELY-keskusten sisäinen selvitystyö on aloitettu, mutta lopullisia tuloksia ei vielä ole käytettävissä.

Työryhmä pitää tärkeänä, että ELY-keskusten sisäisiä kehittämis- ja synergiamahdollisuuksia selvittävää työtä tulee jatkaa. Tässä työssä tulisi huomioida myös yhteistyön vaikutus viljelijätukien valvontakustannuksiin ja resursseihin.

ELY-keskusten väliset yhteistyömahdollisuudet

ELY-keskusten välinen yhteistyö viljelijätukien valvonnassa on pitkälti rajoittunut hyvin toimivaan virka-apuun. Virka-apua on käytetty pelto- ja eläinvalvonnoissa tilanteissa, joissa ELY-keskus tarvitsee äkillisesti lisää henkilöstöä esimerkiksi valvonnan lisäyksen tai henkilöstön sairastumisten vuoksi. Myös valvontoja suorittavien tarkastajien oman tilan valvonnan osalta yhteistyö naapurikeskusten välillä on ollut mutkatonta.

Pohdinnassa on ollut keskittää joidenkin pienten tukimuotojen valvonta vain joihinkin ELY-keskuksiin. Pienissä tukimuodoissa osaamisen ylläpitäminen on työlästä, jos tapauksia on vain muutama vuodessa tai vain muutaman vuoden välein. Suurimpana ongelmana nähdään matkustamiseen kuluvan ajan lisääntyminen, sillä tilat saattavat sijaita kaukana kyseisestä ELY-keskuksesta. Selvitettäessä mahdollisuuksia keskittää tiettyjen tukien valvonta tulee tarkastelussa huomioida myös mahdollisten tukien myöntämiseen liittyvien tehtävien siirto, sillä peruseriaatteen tulee olla koko ko. tuen osaamisen siirto asiaa hoitavaan ELY-keskukseen.

Valvontapäälliköt ovat ehdottaneet seuraavien valvontojen osalta erikoistumista:

- eläinpalkkioista: uuhet, siat, kanat ja näiden ID-valvonnat Pohjois-Suomessa,
- pienet tukijärjestelmät kuten hamppu, mehiläiset, ei-tuotannolliset investoinnit, alkuperäisrodut ja -kasvit, kasvihuone- ja varastointituet, porot (Lappi),
- maatalouden rakennetukien valvonta, luottolaitosten tarkastus, teurastamovalvonta, meijerit ja muut maitoalan tarkastukset. -

ELY-keskusten erikoistumisella tiettyjen pienempien tukijärjestelmien valvontaan ei ole saavutettavissa merkittäviä kustannussäästöjä.

Työryhmä suosittaa pienempien tukijärjestelmien valvontojen suorittamista yhteistyössä useamman ELY-keskuksen kanssa.

8.3. Valvontojen uudelleen organisointi

Komission vaatimukset delegoinnin osalta

Maksajaviraston tehtävien täytäntöönpanon siirtämisestä toiselle viranomaiselle säädetään yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1290/2005 ja saotun asetuksen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 885/2006, jäljempänä maksajavirastoasetus, sekä maksajaviraston hyväksymistä koskevista Euroopan komission antamissa hyväksymisohjeissa eli suuntaviiva nro 2:ssa.

Jos jokin maksajaviraston tehtävistä siirretään toisen elimen toteutettavaksi asetuksen (EY) N:o 1290/2005 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti, seuraavien edellytysten on täytyttävä:

- Maksajaviraston ja kyseisen elimen välillä tehdyssä kirjallisessa sopimuksessa on täsmennettävä, minkälaiset tiedot ja tositteet maksajavirastolle on toimitettava ja missä määräajassa. Sopimuksen on tarjottava virastolle mahdollisuus noudattaa hyväksymisperusteita.
- Maksajavirasto on kaikissa tapauksissa vastuussa asianomaisten rahastojen tehokkaasta hallinnoinnista.
- Toisen elimen tehtävät ja velvoitteet määritellään selkeästi erityisesti yhteisön sääntöjen noudattamisen valvonnan ja tarkastamisen osalta.
- Maksajavirasto varmistaa, että elimellä on käytettävissään tehokkaat järjestelmät sen varmistamiseksi, että se suorittaa tehtävänsä hyväksyttävästi.
- Elin antaa maksajavirastolle vakuutuksen tehtäviensä suorittamisesta ja selostaa käyttämänsä menetelmät.
- Maksajavirasto tarkastaa säännöllisesti toiselle elimelle siirrettyjä tehtäviä varmistuakseen, että ne on suoritettu hyväksyttävästi ja yhteisön sääntöjä noudattaen.

Komissio on antanut myös työasiakirjan, jossa määritetään sanktioprosentit, mikäli komission asetuksen 885/2006 artiklan 2 mukaiset akreditointikriteerit eivät täyty. Asiakirjassa määritetään esim. puutteellisten delegoitujen tehtävien osalta rahoitusoikaisun määrä voi olla 2 % ja puutteellisten henkilöresurssien osalta rahoitusoikaisun määrä voi olla 2 %.

Toiselle viranomaiselle delegoidut valvontatehtävät

Kuten luvussa kaksi on kerrottu, Mavi on delegoinut viljelijätukien valvontatehtäviä Eviralle, ELY-keskuksille ja kunnille. Viljelijätukiin liittyvät käytännön valvonnat hoitaa pääasiassa ELY-keskukset ja osan Eviran vastualueella olevista täydentävien ehtojen valvonnasta läänineläinlääkärit. Kunnissa tapahtuu viljelijätukien hakemusten käsittely ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset suorittavat hakemuksiin hallinnollisia tarkastuksia. CAP2020-uudistuksen ja sähköisen asiointin yleistymisen myötä olisi hyvä miettiä laajemmin, missä mitäkin viljelijätukien hallinnointiin ja valvontaan liittyviä toimintoja tulisi tehdä.

Mavi suorittaa ELY-keskusten tekemiin valvontoihin komission edellyttämää delegeoitujen tehtävien laadunvalvontaa. Mavin tekemien laadunvalvontojen määrä on kuitenkin ollut melko vähäinen ja siksi myös ELY-keskuksilta edellytetään omaa laadunvalvontaa. ELY-keskusten tulee suorittaa laadunvalvontaa viidelle prosentille peltovalvonnassa olevista tiloista joko mukana tehtävinä tai uusintatarkastuksina. Laadunvalvonta vie paljon aikaa ELY-keskuksen valvontapäälliköiltä tai kokeneemmilta tarkastajilta, joiden tehtävänä laadunvalvonnat ovat. Komission säädösten mukaan delegeoitujen tehtävien valvonta tulisi suorittaa maksajavirastossa. Edellä mainituista syistä johtuen laadunvalvonnat tulisi keskittää Mavin tehtäväksi. Komissio edellyttää laadunvalvontaa tehtävän riittävässä määrin rahoituskorjausten välttämiseksi, joten resursseja tulee Mavissa olla siihen riittävästi.

ELY-keskukset tarkastavat myös sitä, että kuntien viljelijätukien hallinnointi on tehty säädösten mukaisesti. Vuosittain tarkastetaan 25 % kunnista. Kuntien maaseutuhallinto uudistuu vuoteen 2013 mennessä, jolloin tarkastettavien kuntien määrä vähenee oleellisesti. Yhteistoiminta-alueita muodostetaan 61 kpl. Mavi tekee myös kaikkien alueiden kanssa maksajavirastosopimuksen. Kaikki yhteistoiminta-alueet tulee nykyisten säädösten mukaan tarkastaa kerran ohjelmakaudella. Tällöin vuosittain tarkastettava määrä on noin 10 yhteistoiminta-aluetta, joten ELY-keskusten kuntatarkastusten määrä tulee jatkossa vähenemään merkittävästi. Yhteistoiminta-alueeseen kohdistuva laaja järjestelmätarkastus vaatii hyvää kokemusta tarkastuksen suorittamisesta, jota ei kerry yksittäisistä tarkastuksista. Jos tarkastukset tehtäisiin Mavin toimesta, Mavissa voitaisiin luopua ELY-keskusten kuntatarkastusten ohjeistuksista ja koulutuksista sekä erillisistä kuntatarkastusten laadunvalvonnoista.

Kuntien maaseutuhallinnon uudistuksen myötä yhteistoiminta-alueet vastaavat usean kunnan tukihakemusten vastaanottamisesta. Kuntien viranomaiset suorittavat hakemukseen liittyvät hallinnolliset tarkastukset. Kuntien tukiehtoihin suorittamien hallinnollisten tarkastusten osuutta voitaisiin lisätä. ELY-keskukset suorittavat nykyisin huomattavan määrän hakemuksiin liittyvistä hallinnollisista tarkastuksista.

Viljelijätukien valvontojen laadunvalvonta tulisi suorittaa kaikilta osin Maaseutuviraston toimesta ja näitä tehtäviä varten tulee kohdentaa riittävät resurssit, arviolta 2 htv.

Kuntatarkastusten määrän vähentyessä oleellisesti tulisi harkita tehtävien ja resurssien, yhteensä 2 htv, siirtämistä Maaseutuvirastoon. Tilanne ajankohtaistuu vuoden 2013 alussa, kun uudet yhteistoiminta-alueet aloittavat toimintansa.

Työryhmä esittää, että ne tukiehdot, joita ei edellytetä valvottavan paikalla tehtävänä, tulisi pääsääntöisesti tarkastaa kunnassa tukihakemuksen käsittelyn yhteydessä hallinnollisena valvontana.

Kansallisen lainsäädännön antamat puitteet valvontojen ulkoistamiselle

Valvonnan eri organisointivaihtoehtoja harkittaessa tulee myös ottaa huomioon mahdolliset lainsäädännölliset ja sopimukselliset muutokset sekä tarvittava ohjeistus.

Suomen perustuslain 124 § säädetään, että julkista hallintovaltaa voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain lailla tai lain nojalla ja tiettyjen edellytysten täytyessä. Periaatteen ei ole kuitenkaan katsottu merkitsevän ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä muille kuin viranomaisille, jos tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti ja jos julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Tällöin tulee asiasta säätää lailla, sen tulee olla tarkoituksenmukaista, perusoikeudet, oikeus-turva tai hyvän hallinnon vaatimukset eivät saa vaarantua ja tehtävään ei saa sisältyä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Säännös korostaa myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantunteumuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Säännös koskee sitä osaa valvontaprosessista, johon kuuluu julkisia hallintotehtäviä.

Koko valvontaprosessin suorittaminen esim. ostopalveluna edellyttäisi todennäköisesti nykyistä tarkempaa menettelyä ohjaavaa säännöstöä lakitasolla, koska toimijan valinta (esim. tarjouskilpailun kautta) tuo yksityiselle taholle viranomaistyyppisiä tehtäviä, joiden suorittamisessa on myös oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten täytyttävä.

Lisäksi olisi selvitettävä, sisältävätkö tuensajiin kohdistuvat valvontatehtävät sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle.

Valvontojen ulkoistaminen

Työryhmä on käynyt keskustelua valvonnan ja sen eri prosessivaiheiden ulkoistamisen mahdollisuuksista muille kuin viranomaistahoille. Edellisten kappaleiden perusteella lainsäädännön ei nähdä olevan esteenä valvontatehtävien ulkoistamiselle, mutta edellyttää kuitenkin muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön. Koko valvontaprosessin ulkoistamista ei nähdä mahdollisena, sillä päätösvalta tuenhakijalle aiheutuvista tuenvähennyksistä tulee säilyä viranomaisella. Käytettävissä olevat kokemukset monista EU-maista eivät puolla valvontaprosessin ulkoistamista kokonaisuutena. Valvontakustannukset ovat nousseet ja valvonnan laatu heikentynyt ulkoistamisen myötä. Tällä hetkellä vallitsevasta kehityssuunnasta on selvästi havaittavissa valvontatehtävien entistä tiiviimpää keskittämistä maksajavirastojen ydintoiminnoiksi.

Työryhmässä on nähty, että joidenkin uusien osaprosessien ulkoistaminen voisi olla perusteltua, mutta se vaatii tarkempaa selvitystä ennen johtopäätösten tekoa. Kaukokartoitus nähdään tällaisena mahdollisuutena, mikäli se otetaan osaksi valvontaprosessia. Varsinaisen valvontaprosessin rajapinnalla olevat peltolohkorekisterin ylläpitotehtävät on ulkoistettu. Mikäli stereokartoitusta koskeva selvitystyö osoittaa, että menetelmä on käyttökelpoinen valvontatyössä, on myös sen ulkoistamismahdollisuuksia kartoitettava.

Työryhmä toteaa, ettei lainsäädäntö ole esteenä tiettyjen valvontatehtävien ulkoistamiselle. Muissa jäsenmaissa käytössä olevat vaihtoehtoiset organisaatiomallit ja niistä saadut kokemukset eivät vaikuta puoltavan koko valvontaprosessin ulkoistamista. Työryhmä pitää tärkeänä, että ulkoistamismahdollisuuksien selvittäminen kytketään lähivuosina mahdollisesti käyttöön otettavien uusien menetelmien tai laitteiden hyödyntämiseen valvontatoiminnassa. Selvityksessä on kiinnitettävä huomiota kustannustehokkuuteen eli valvonnan ulkoistamisen kustannuksiin ja saataviin kustannusäästöihin sekä muihin saavutettaviin hyötynäkökohtiin.

9. Yhteenveto työryhmän ehdotuksista

Työryhmä on keskittynyt työssään toimeksiantonsa mukaisesti viljelijätukien valvontatoiminnan kehittämistä koskevien, konkreettisten esitysten tekemiseen valvontatoiminnan kustannustehokkuuden parantamiseksi ja toimintojen rationalisointihyötyjen saavuttamiseksi.

Tällöin työryhmä on päätenyt esittämään seuraavia toimenpiteitä valvontatoiminnan kehittämiseksi:

Valvonnan kohteena olevien tukijärjestelmien yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen

Uutta maaseutuohjelmaa laadittaessa tulee tukiehdosta laatia mahdollisimman yksinkertaisia ja ehtojen tulee olla helposti mitattavia ja yhdellä valvontakerralla todennettavia. Ehdot tulee rakentaa sellaisiksi, että ne mahdollistavat sähköisen asioinnin ja hallinnoinnin. Valvonnan näkökulmasta

erityisesti useita vuosia koskevista ehdoista tulee pyrkiä eroon. Tukikelpoisuuden lohkosidonnaisuudesta tulisi luopua.

Kansallisen tukijärjestelmän selkeys, yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys on välttämätön perusedellytys sitä koskevan valvontatoiminnan rationaalisuudelle ja kustannustehokkuudelle. Säädöksiä tulee kehittää paremmin toimeenpanoa huomioonottavaksi. Kansallisten tukijärjestelmien tulee olla mahdollisimman selkeitä ja yhdenmukaisia EU-järjestelmien kanssa.

Täydentävät ehdot tulee sovittaa yhteen aiempaa paremmin vihertämistuen ja ympäristötuen ehtojen kanssa. Täydentävien ehtojen määrä ja sisältö tulee arvioida uudelleen kansallisesti ja EU-tasolla.

CAP2020-uudistuksen aiheuttamat muutokset huomioon ottaen tulee selvittää mahdollisuuksia muuttaa kasvulohkon käsitettä siten, että kasvulohkot muodostetaan isompina samaa tukitasoa olevien kasvien kokonaisuuksina. Tukijärjestelmiä kehitettäessä on eri kasvilajien tukitasoja pyrittävä edelleen yhdenmukaistamaan kansalliset tukijärjestelmät mukaan lukien.

Valvonnan organisoinnin kehittäminen

Maaseutuviraston resursseja tulee kohdentaa valvontojen kehittämiseen.

Tukiehdot, joita ei edellytetä valvottavan paikalla tehtävänä, tulee tarkastaa kunnassa tukihakemuksen käsittelyn yhteydessä hallinnollisena valvontana.

Viljelijätukien valvontojen laadunvalvonta tulisi suorittaa kaikilta osin Maaseutuviraston toimesta ja näitä tehtäviä varten tulee kohdentaa riittävät resurssit. Kuntatarkastusten määrän vähentyessä oleellisesti tulisi harkita tehtävien ja resurssien siirtämistä Maaseutuvirastoon.

Valvontaprosessin osien ulkoistamismahdollisuudet tulee selvittää ja kytkeä lähivuosina mahdollisesti käyttöön otettavien uusien menetelmien tai laitteiden hyödyntämiseen valvontatoiminnassa.

ELY-keskusten sisäisiä kehittämis- ja synnergiamahdollisuuksia selvittävää työtä tulee jatkaa. Tässä työssä tulisi huomioida myös yhteistyön vaikutus viljelijätukien valvontakustannuksiin ja resursseihin. Pienempien tukijärjestelmien valvontoja tulee suorittaa aiempaa enemmän yhteistyössä useamman ELY-keskuksen kanssa.

Sähköisen asioinnin ja valvontasovellusten kokonaisvaltainen hyödyntäminen

Sähköisen tukihaun mahdollisuudet tulee hyödyntää täysimääräisesti. Tavoitteeksi tulisi mahdollisimman pian ottaa hakemusten jättäminen kaikkien tukien osalta vain sähköisessä muodossa. Sähköiseen tukihakuun tulee rakentaa automaattitarkisteita, joiden avulla voitaisiin olennaisesti vähentää tukiehtojen ristiintarkastuksista aiheutuvaa työmäärää.

Sähköistä asiointia tulee kehittää paremmin valvontatoimintoja huomioivaksi. Valvonta-asiakirjat tulisi voida toimittaa viljelijöille sähköisesti. Tiedon siirto viljelijän suunnitteluohjelmista esim. lannoitusvalvonnan pohjaksi tulisi mahdollistaa.

Sovelluksia on tärkeää kehittää enemmän valvontatyötä tukeviksi valvonnan työmäärän vähentämiseksi. Valvonnan avuksi tulee määrittää lisää laskentavälineitä eri tukiehtorajojen tarkastukseen. ELY-keskusten työnjohdon avuksi tarvitaan uuteen Tukisovellukseen toimivia johdon seuranta- ja raportointivälineitä. Kartturi-sovellukseen tulisi rakentaa toiminto, jonka avulla voidaan suunnitella valvojen siirtymisreitit lohkolta ja tilalta toiselle.

Valvontamääriin ja työhuippuihin vaikuttaminen

Eri rekisterien laatua ja ajantasaisuutta tulee edelleen parantaa. Näin voidaan vähentää ristiintarkastusvalvontaan joutuvien tilojen määrää. Peltolohkorekisterin ristiintarkastusvalvonnassa on vuosittain suuri määrä tiloja. Digitointiprosessia tulee edelleen kehittää siten, että tuen hakija saa ennen tukihakua uudelleen digitoidun pinta-alan käyttöönsä. Eläinrekisterit tulee saattaa paremmin ajantasalle viljelijöiden tiedotuksen ja rekisterin tarkisteiden avulla.

Lyhyt valvontakausi tulee käyttää tehokkaasti hyväksi. Tämä edellyttää sitä, että järjestelmät ja muut tarvittavat työvälineet ovat valvojien käytettävissä heti kesäkuussa. Samoin valvontatyöhön tulee olla kohdennettuna riittävästi resursseja alkukesän hyvissä valvonta-oloissa. Peltovalvontojen aikaistamisen mahdollisuudet tulee myös selvittää.

Hyvät valvontakäytännöt ja tekniset ratkaisut (ns. best practices –rationalisointi)

Selvitystyö maastotallentimien käyttömahdollisuuksista ja kustannustehokkuudesta aloitetaan. Uuteen Tukisovellukseen tulee rakentaa valmiudet tällaisen muutoksen varalle.

Kaukokartoitusmenetelmän käyttökelpoisuutta tulee pilotoida, jotta saadaan tarkempi kuva nykyisen tekniikan ja prosessin toimivuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta Suomen oloissa ja mahdollisesti saavutettavista kustannushyödyistä.

Maaseutuviraston ja Maanmittauslaitoksen tulee yhdessä selvittää stereomittauksen käyttökelpoisuutta, kustannustehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta peltolohkorekisterin päivitysprosessissa ja valvonnassa.

Hyvien käytäntöjen seurantaan, käyttöönottoon ja jakamiseen ELY-keskusten välillä tulee kiinnittää enemmän huomiota.

Yhteenveto työryhmän esitysten vaikutuksista valvontatoiminnan kustannuksiin ja resursointiin

Työryhmä on työssään todennut, että nykyisellä ohjelmakaudella on hyvin rajoitetusti nähtävissä toimenpiteitä, joiden avulla voidaan vähentää valvontakustannuksia. Nykyistä valvontaprosessia on kehitetty useita vuosia, mistä ovat osoituksena aiempien valvonnan kehittämistyöryhmien selvitykset. Tällä hetkellä peltovalvontaprosessissa ei ole nähtävissä välittömiä muutostarpeita. Sen sijaan uusi rahoituskausi, sähköinen asiointi ja järjestelmämuutokset antavat huomattavasti paremmat mahdollisuudet saavuttaa rationalisointihyötyjä valvontatoiminnassa. CAP2020-uudistuksen kautta on saavutettavissa suurimmat hyödyt, mikäli se toteutetaan valvonnan näkökohtia huomioon ottaen. Työryhmä on työssään arvioinut, että vuodesta 2014 alkaen voitaisiin ehdotusten toteutuessa saavuttaa yhteensä arviolta noin 10–15 % säästö eli noin 20–30 htv ELY-keskusten resursoinnissa.

Työryhmän esittämien ehdotusten vaikutusta valvontakustannuksiin on kuvattu yksilöidysti liitteessä 1. Valvontakustannusten alentaminen on mahdollista ilman, että samaan aikaan heikennettäisiin työn laatua. Komissio asettaa kuitenkin jatkuvien tarkastusten seurauksena aina uusia vaatimuksia valvontojen ja laadun suhteen, joten muutoksilla saatavaa mahdollista resurssisäästöä on vaikea yksilöidä valvontatehtäviin kohdistuvien uusien vaatimusten vuoksi. Valvonnan kehittämistyön on oltava kuitenkin jatkuvaa ja lähtökohtana tulee olla mahdollisimman yksinkertaiset ja mitattavissa olevat tukiehdot sekä niiden mahdollisimman tarkoituksenmukainen valvontaärkevin käytännön valvontamenetelmin.

Liite 1 Työryhmän ehdotusten arvioitu vaikutus valvontakustannuksiin

Ehdotuksen maksimivaikutus valvontakustannuksiin toteuttamisjaksolla

Vähäinen
Kohtalainen
Merkittävä



Ehdotus	Toteuttamisajanjakso				
	2012	2013	2014	2015	2016
CAP2020-uudistus			Red	Red	Red
Kasvulohkokäsitteen muuttaminen ja tukitasojen yhdenmukaistaminen			Red	Red	Red
Maaseutuohjelman toimenpiteiden yksinkertaistaminen ja ehdot helposti mitattavia sekä yhdellä valvontakertaa todennettavia			Red	Red	Red
Rekistereiden laadun ja ajantasaisuuden parantaminen		Green	Green	Red	Red
Valvontakauden pidentäminen		Blue	Blue	Blue	Blue
Uuden Tukisovelluksen seuranta- ja raportointivälineet			Blue	Blue	Blue
Valvonta-asiakirjojen toimittaminen sähköisesti			Green	Green	Green
Tietojen siirto viljelijöiden suunnitteluohjelmistoista			Green	Green	Green
Laskentavälineitä lisää valvontojen avuksi	Blue	Blue	Green	Green	Green
Tukiehtojen tarkastaminen sähköisessä tukihaussa	Blue	Green	Red	Red	Red
Maastotallentimien käyttö pelto- ja eläinvalvonnoissa			Green	Green	Green
ELY-keskusten välisen yhteistyön lisääminen ja kuntatarkastusten siirtäminen Maviin		Blue	Blue	Blue	Blue

Liite 2 Arvio valvonnan eri työvaiheiden kestosta keskimääräisellä valvottavalla tilalla. Perustuu ELY-keskuksille tehtyyn kyselyyn

Toiminto	Tekijä	Selite	2006 h	2006 %	Ruotsi %	2010 %	2010 h ka. koko maa
Otanta	Valvontasihteeri	Valvontalistan tulostus, diariointi, mapitus, listan tallennus ELYn omaan seurantajärjestelmään, omat otannat				2,21	0,84
Tilojen jako tarkastajille	Valvontaryhmä	Valvontapalaverit (tilojen jako, ongelmatapausten käsittely)				2,86	1,09
Valvonnan valmistelu	Tarkastaja	Tutustuminen karttoihin, asiakirjoihin, tallennuksen tarkastus tms., kerrataan tukiehdot, tulostetaan havaintopöytäkirja ja liitteet sekä ilmoitetaan tilalle valvontakäynnistä	2,5	10	15	8,3	3,16
Matkanhallinta	Tarkastaja	Auton varaus ja luovutus, meno- ja paluumatka tilalle	5,25	21		10,86	4,14
Valvonnan aloitus	Tarkastaja	Kerrotaan valvonnan perusteet, otanta, valvontamenetelmä, jätetään tiedote				1,4	0,53
Tukiehdot	Tarkastaja	Täytetään havaintopöytäkirja, 1F- ja lannoiteliite	2,25	9		5,79	2,2
Lounas	Tarkastaja	Eväät/kahvit/lounas				2,27	0,86
Maastokierros	Tarkastaja	Lohkojen valvonta, mittaaminen, siirtymiset lohkojen välillä	8,75	35	45	27,39	10,43
Elyn oma (excel tms.) valvontojen seuranta	Tarkastaja, valvontasihteeri, valvontapäällikkö	Tallennetaan tarvittavat tiedot seurantajärjestelmään. Valvontojen etenemisen seuranta				1,11	0,42
Kartturi	Tarkastaja	Tilan/lohkojen haku, peruslohkon korjaukset (ml. lohkojen yhdistämiset/ jaot), valvonnan kasvulohkojen tallennus ja siirto Tukisovellukseen	4,5	18		17,07	6,5
Tukiehdot johtopäätökset	Tarkastaja	Seuraamusten määrittäminen ja tallennus Tukisovellukseen	1,25	5	40	4,89	1,86
Varantoon vedon tutkinta	Tarkastaja	Tutkitaan ja tallennetaan Tukisovellukseen tarvittavat tiedot, tulostetaan raportti				2,27	0,86
Sekalaiset toimet; eivät koske kaikkia tiloja.	Tarkastaja	Naapurikorjaukset/valvonta, täydentävät ehdot otannat + laajennukset, Eviran kasvinsuojeluvalvonnat				5,73	2,18
Jälkitoimenpiteet	Tarkastaja	Lähete, (kuulemiskirjeet), pöytäkirjan ja karttojen tulostus, diariointi, postitus				3,82	1,45
Kuittaus/ laadunvalvonta	Valvontasihteeri	Tallennuksen tarkastus, pöytäkirja sisältää tarvittavat liitteet	0,5	2		2,8	1,07
Jälkitoimenpiteet	Valvontasihteeri	Arkistointi				1,22	0,47
Yhteensä			25	100	100	100	38,08

Liite 3 Eri valvontoihin ELY-keskuksissa vuonna 2010 käytetyt henkilötyöpäivät valvontasuunnitelmien mukaan

Valvottava tuki tai valvontatapa	VUOSI 2010			
	Toteutuneet valvontamäärät		Suhteellinen osuus	
	kpl	htp	kpl	htp
rahoitustukien valvonta	196,0	278,4	0,59 %	0,58 %
luottolaitosten tarkastus	56,0	153,7	0,17 %	0,32 %
rahoitustuet valvojen koulutus	25,0	24,0	0,08 %	0,05 %
rahoitustuet ja luottolaitokset yhteensä	277,0	456,1	0,83 %	0,95 %
luopumistukivalvonta	661,0	339,7	1,98 %	0,71 %
luopumistuki valvojen koulutus	18,0	20,0	0,05 %	0,04 %
lutu yhteensä	679,0	359,7	2,04 %	0,75 %
Rakennetukien tarkastukset yhteensä	956,0	815,8	2,87 %	1,69 %
perinteinen tilavalvonta	3928,0	20753,9	11,80 %	43,10 %
ymp. erityiset	1763,0	1696,4	5,29 %	3,52 %
täydentävät ehdot peltovalvonta	960,0	1211,8	2,88 %	2,52 %
täydentävien ehtojen koordinointi(peltov.)	1517,0	333,7	4,56 %	0,69 %
peltovalvonnat valvojen koulutus	794,0	1640,0	2,38 %	3,41 %
Peltovalvonnat yhteensä	8962,0	25635,8	26,91 %	53,24 %
uuhipalkkiovalvonta	114,0	108,8	0,34 %	0,23 %
EU-nautapalkkiovalvonta	805,0	1862,0	2,42 %	3,87 %
teurastamovalvonta	18,0	43,0	0,05 %	0,09 %
kansall. kotieläintuet (kaikki el.)	1476,0	849,7	4,43 %	1,76 %
alkuperäisrotuvalvonta	87,0	85,1	0,26 %	0,18 %
eläinten hyvinvoinnin tuen valvonta	287,0	635,6	0,86 %	1,32 %
eläinvalvonta valvojen koulutus	77,0	147,0	0,23 %	0,31 %
Eläinvalvonnat yhteensä	2864,0	3731,2	8,60 %	7,75 %
EU-nautap. ristiintarkastus	246,0	58,9	0,74 %	0,12 %
Eläintukien ristiintarkastukset yhteensä	246,0	58,9	0,74 %	0,12 %
tukiehtojen ristiintarkastukset	4389,0	1122,4	13,18 %	2,33 %
Peltotukien tukieht. ristiintarkastukset yhteensä	4389,0	1122,4	13,18 %	2,33 %
peltolohkorekisterivalvonta, toimisto	3465,0	688,2	10,40 %	1,43 %
peltolohkorekisterivalvonta, maasto	3113,0	2874,5	9,35 %	5,97 %
Pinta-alan ristiintarkastukset yhteensä	6578,0	3562,7	19,75 %	7,40 %
kuntatarkastukset	94,0	596,5	0,28 %	1,24 %
kuntatarkastus valvojen koulutus	30,0	31,0	0,09 %	0,06 %
kuntatarkastukset yhteensä	124,0	627,5	0,37 %	1,30 %
kasvihuone- ja varastointitukien valvonta	161,0	166,7	0,48 %	0,35 %
maitoalan tarkastukset	29,0	84,0	0,09 %	0,17 %
erikoistukitarkastukset	182,0	146,7	0,55 %	0,30 %
porotalouden yms. Tukivalvonta	51,0	34,0	0,15 %	0,07 %
pellon metsityksen valvonta ei tilav.yht.	67,0	54,9	0,20 %	0,11 %
muut yhteensä	490,0	486,3	1,47 %	1,01 %
Muut tukivalvonnat yhteensä	614,0	1113,8	1,84 %	2,31 %
lannoitusvalvonta	3097,0	4221,1	9,30 %	8,77 %
muu ymp. talviaik. valvonta	2390,0	1465,0	7,18 %	3,04 %
ymp.talviaikainen valvonta valvojen koulutus	73,0	102,0	0,22 %	0,21 %
Ympäristötuen talviaikainen valvonta yhteensä	5560,0	5788,1	16,70 %	12,02 %
nautojen id	950,0	956,1	2,85 %	1,99 %
sikojen id	158,0	152,5	0,47 %	0,32 %
lampaiden id	142,0	160,5	0,43 %	0,33 %
täydentävien ehtojen koordinointi(id)	1335,0	306,7	4,01 %	0,64 %
Eläinten ID-valvonta yhteensä	2585,0	1575,8	7,76 %	3,27 %
muut valvontatehtävät yhteensä	548,0	4749,0	1,65 %	8,56 %
Yhteensä	33302,0	48153,5	100,00 %	100,00 %

Liite 4 Peltovalvonnan prosessi ELY-keskuksessa

Luettelo tuista joita prosessi pitää sisällään	Tilatuki, ympäristötuki, ympäristötuen erityiset, Ifa-tuki, Ifan lisäosa, metsitys, pohjoiset hehtaarituet, perunantuotannon tuki, Etelä-Suomen erikoiskasvituki, kotieläntilan hehtaarituki, valkuais- ja öljykasvipalkkio
Otanta	Mavi tekee valvontaotannat ja lähettää ne sähköisessä muodossa ELY-keskukseen. Valvontalista diarioidaan. Valvontasihteeri tallentaa otannat ELYn seurantajärjestelmään. ELY voi tehdä myös omia valvontaotantoja.
Asiakirjapyyntö kuntiin	Tarkastaja/toimistotarkastusryhmä pyytää kunnista jäljennökset tukihakemuksista otantatiloista.
Valvontakartat karttaryhmästä	Karttaryhmä toimittaa postitse valvontakartat valvottavilta tiloilta.
Asiakirjatarkistus	Tarkastaja/toimistotarkastusryhmä hakemusasiakirjojen ja tallennuksen yhdenmukaisuuden Tukisovelluksen kanssa sekä tekee osan tukiehtojen tarkastuksista, asiakirjojen, rekistereiden ja tukisovelluksen tietojen pohjalta. Tilalle ilmoitetaan valvonnasta
Tilavalvonta	Esittäytyminen, mitä ja miksi valvotaan, valvontamenetelmä. Tarkistetaan asiapaperit Valvotaan peltolohkot
Havaintojen tallennus	Tilalla tehdyt tarkastukset ja havainnot tallennetaan Kartturiin ja Tukisovellukseen
Johtopäätösten teko	Tarkastaja ratkaisee valvontatuloksen, tallentaa sen tukisovellukseen, tulostaa ja allekirjoittaa pöytäkirjan. Valvonta toimitetaan varmennettavaksi.
Valvonnan varmennus	Tarkastetaan, että valvontapöytäkirja on täytetty kaikilta tarvittavilta osiltaan. Lisäksi varmennettaessa tarkistetaan, että valvontatulos Tukisovelluksessa ja pöytäkirjalla on yhdenmukainen valvonnan havaintojen ja muistiinpanojen kanssa.
Asiakirjojen toimittaminen viljelijälle	Asiakirjakokonaisuus kirjataan ja postitetaan viljelijälle.
Arkistointi	Viljelijältä palautuneet pöytäkirjat kirjataan ja tarkastaja/toimistotarkastusryhmä käy läpi palautuneet pöytäkirjat ja siirtää ne käsiarkistoon muiden asiakirjojen joukkoon. Valvontavuoden lopulla valvontasihteeri arkistoi valvontamateriaalin

Liite 5 ELY-keskusten hyviä käytäntöjä. Perustuu ELY-keskuksille tehtyyn kyselyyn.

Etelä-Savo	<p>Valvontatöiden selkeä työnjako: valvontalistojen tultua valvontasihteeri kokoaa valvontapaperit kokoisuudessaan - joka maanantai on valvontapalaveri, jossa valvontapäällikön laatimat työlisterit jaetaan ja käydään läpi edellisen viikon tulkintatapauksia ja tietysti valvontaohjeita. Valvonnat tehdään pareittain ja parit vaihtuvat viikoittain. Tarkastajat tallentavat itse valvonnat. Valvontapäällikkö tai valvontasihteeri varmentaa valvonnat, jotta ELYn sisällä säilyisi yhtenäinen linja</p>
Satakunta	<p>Valvontojen seurantajärjestelmämme on erinomainen työkalu valvonnan organisoinnissa. Järjestelmässä on kaikki valvontatapahtumat työvaiheittain ja tarkastajittain. Myös seuraamukset ja Online-tilanne kaikesta on aina saatavilla kuten myös erilaista grafiikkaa esim. koulutuksissa ja palavereissa käytettäväksi. Valvontakohteita ei jaeta tarkastajittain/viikoittain, vaan valinta tapahtuu määrättyjen pelisääntöjen puitteissa itseohjautuvasti. Joka maanantaiset valvontapalaverit on hyvä tapa päivittää tietoja, ylläpitää tasaista laatua ja hoitaa linjauksia.</p>
Pohjois-Pohjanmaa	<p>Parityöskentely, molemmat tarkastajat osaavat ”kaiken”, halliten valvontatapahtuman kokonaisuudessaan, työtapo tuo joustoa valvonnan suorittamiseen.</p>
Varsinais-Suomi	<p>Vastaavat tarkastajat. Maataloustukien valvonta on jaettu sektoreihin peltoalavalvonta, eläinvalvonta ja ympäristötuen valvonta. Näille osa-alueille on nimitetty vastaavat tarkastajat, joiden tehtäviin kuuluu mm. tulkinnat, tarkastajien käytännön työnohjaus, sanktiotapausten tarkistus yms. Järjestely on osoittautunut hyvin toimivaksi ja tasaista laatua tuottavaksi.</p>
Etelä-Pohjanmaa	<p>I Valvontamateriaalin kokoaminen (peltovalvonta). Valvontalistan saavuttua valvontasihteeri tilaa hakemuskopiot kunnista, hankkii kopiot erityistukisopimuksista, tulostaa pöytäkirjat liitteineen ja liittää mukaan tiedotteen yms. materiaalin sekä valvontakartat. Kun materiaalipaketti on valmis, se jätetään tarkastajien ”saataville” valvontaa varten. II Valvontojen varmentaminen Valvonnat varmentaa järjestelmään hyvin perehtynyt henkilö, ei kuitenkaan tarkastaja itse. Mikäli pöytäkirjoissa ja muussa valvontamateriaalissa on puutteita tai epäloogisuuksia, palautetaan ne tarkastajalle korjattavaksi/täydennettäväksi</p>
Uusimaa	<p>Kevyt ja toimiva seurantajärjestelmä Työnjako: valvontapäällikkö ja sijaiset/valvontasihteeri/valvojat</p>
Pohjois-Savo	<p>Viikkolista ja tilojen jako Työparikierto</p>
Keski-Suomi	<p>Toimistotiimi (valvontasihteeri, määräaikainen tarkastaja ja harjoittelija) hoitaa varsin pitkälle valvontojen valmistelun. Kun peltovalvontavastaava jakaa tilalisterit valvojille, he saavat valmiin paketin käteensä ja pääsevät heti tutustumaan karttoihin, hakemuksiin ja niiden tallennuksiin, aiempiin valvontoihin Tilakäynneille lähdetään työpareittain mielellään niin, että kokeneen ns. ykköstarastajan pariin lähtee kokemattomampi kakkostarkastaja (osa perehdyttämistä ja laadunvalvontaa). Ajatus on, että samoilla työpareilla mentäisiin useampikin viikko, jotta pareille ehtisi muodostua selvät työnjaot. Valvonnan jälkeen valvojat hoitavat valvontatiedot ja karttakorjaukset Kartturiin ja Tukisovellukseen + tulostavat kartat, jonka jälkeen toimistotiimi hoitaa loput (kuulemiset, pöytäkirjat, postitukset, tallennuksen tarkastukset, kuittaukset, arkistointi; kirjaamisen hoitaa kirjaamo heti tiloittain, kun valvontalistat tulevat).</p>
Häme	<p>Erikoistuminen: muutama kokenut tarkastaja valvoo vaativimmat suunnitelmaa vaativat erityisympäristötukisopimukset. Myös ympäristötuen kotieläintilat valvotaan kokeneiden tarkastajien toimesta. Näin pyritään vähentämään kokemattomimpien osaamisvaatimusta. Tilojen jako perustuu aluemalliin eli kullakin tarkastajalla yhden tai useamman kunnan alue valvottavana ja hän vastaa alueensa tilojen valvonnasta. Loppukaudesta sitten työt toki tasataan.</p>

EU:n kokonaan ja osittain rahoittamia tukia ja niiden valvontaa koskevat keskeiset säädökset

Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen

Komission asetus (EU) N:o 65/2011 neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta

Neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009 yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta

Komission asetus (EY) N:o 1122/2009 neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä mainitussa asetuksessa säädettyjen viljelijöiden suorien tukien järjestelmien mukaisten täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä viinialalle säädetyn tukijärjestelmän mukaisten täydentävien ehtojen osalta

Kansalliset säädökset

Laki luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista (1440/2006)

Laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1559/2001)

Laki tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta (557/2005)

Laki eläintunnistusjärjestelmästä (238/2010)

Valtioneuvoston asetukset valvonnasta:

Euroopan unionin kokonaan rahoittamat eläintuet (592/2007)

Eläinten hyvinvoinnin tuki vuosina 2008–2013 (418/2008)

Vuosittain maksettavat kansalliset kasvintuotannon tuet ja kotieläintuet (454/2010)

Kasvihuonetuotannon tuen, puutarhatuotteiden varastointituen ja metsämarjojen ja -sienten varastointituen alentamisperusteista (211/2002)

Ei-tuotannollisten investointien tuki (823/2008)

Ohjelmakauden 2000–2006 luonnonhaittakorvaus ja ympäristötuki sekä ohjelmakauden 1995-1999 erityistukisopimukset (400/2009)

Ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus (ohjelmakausi 2007–2013)(660/2007)

Euroopan unionin kokonaan tai osittain rahoittamat pinta-alaperusteiset tuet (591/2007)

Euroopan unionin kokonaan rahoittamat tuet (659/2007)

Täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset sekä ympäristöön liittyvät lakisääteiset hoitovaatimukset (636/2007)

Kansanterveyttä sekä eläinten ja kasvien terveyttä, taudeista ilmoittamista, eläinten hyvinvointia sekä eläinten tunnistus ja rekisteröintiä koskevat täydentävät ehdot (118/2010)

MMM:n vuonna 2011 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2011:1 Ehdotus soiden ja turvemaiden kestävän ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi
ISBN 978-952-453-624-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-625-7 (Verkkojulkaisu)
- 2011:2 Ehdotus kansalliseksi vieraslajistrategiaksi
ISBN 978-952-453-638-7 (Verkkojulkaisu)
- 2011:3, osa 1 Metsätilakoon ja rakenteen kehittäminen - Työryhmän kannanotot
ISBN 978-952-453-642-4 (Verkkojulkaisu) (koko julkaisu)
ISBN 978-952-453-643-1 (Verkkojulkaisu) (osa 1)
- 2011:3, osa 2 Metsätilakoon ja rakenteen kehittäminen - Työryhmän taustaselvitykset
ISBN 978-952-453-642-4 (Verkkojulkaisu) (koko julkaisu)
ISBN 978-952-453-644-8 (Verkkojulkaisu) (osa 2)
- 2011:4 Kasvinsuojeluaineiden kestävän käytön kansallinen toimintaohjelma
ISBN 978-952-453-647-9 (Painettu)
ISBN 978-952-453-648-6 (Verkkojulkaisu)
- 2011:5 Suomesta ravinteiden kierrätyksen mallimaa
ISBN 978-952-453-649-3 (Verkkojulkaisu)
- 2011:6 Metsäpuiden siementarvearviotyöryhmän muistio
ISBN 978-952-453-651-6 (Painettu)
ISBN 978-952-453-652-3 (Verkkojulkaisu)
- 2011:7 Ilmakuvaus äkillisten metsätuhojen ja tulvien yhteydessä
ISBN 978-952-453-653-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-654-7 (Verkkojulkaisu)
- 2011:8 Alueellisen kalataloushallinnon kehittämistyöryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-671-4 (Painettu)
ISBN 978-952-453-672-1 (Verkkojulkaisu)

