

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä huhtikuuta 2014 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 27/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katri Valjakka ja neuvotteleva virkamies Tiina Malm, maa- ja metsätalousministeriö
- ylitarkastaja Leila Peltola, Elintarviketurvalisuusvirasto Evira
- yksikön johtaja Vesa Perätalo, Maaseutuvirasto
- tuoteryhmäpäällikkö Sari Peltonen, ProAgria Maaseutukeskusten liitto
- tutkimuspäällikkö Juha Lappalainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan maatalouden tukien toimeenpanosta annettua lakia muutettavaksi siten, että maatilojen neuvontaa koskevat säännökset muutettaisiin vastaamaan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan 2014–2020 sisältyvää, vuoden 2015 alusta käyttöön otettavaa maatilojen neuvontajärjestelmää. Tuolloin korvaus maatilojen neuvontapalveluihin myönnettäisiin ja maksettaisiin Euroopan unionin osarahoitteisena tukena. Maatilojen neuvontaa annettaisiin muun muassa täydentävistä ehdoista, viherryttämistuen vaatimuksista, ilmastonmuutoksen hillitsemisestä, luonnon monimuotoisuudesta, vesien ja maaperän suojelusta, ympäristökorvauksista, luonnonmukaisesta tuotannosta, kas-

vinsuojelusta, tuotantoeläinten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä ympäristötehokkuuteen liittyvistä seikoista. Maatilojen neuvontajärjestelmän mukainen korvaus maksettaisiin neuvojalle tai tämän työnantajalle. Neuvojat valittaisiin noudattaen julkisista hankinnoista annettua lakia. Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää, että neuvojien valintamenettelyyn sovelletaan julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä.

Lakia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että kunnan tekemä päätös voitaisiin antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona. Laissa olevat viittaukset Euroopan unionin lainsäädäntöön muutettaisiin vastaamaan nykyisin voimassa olevaa Euroopan unionin lainsäädäntöä.

Muut kuin maatilojen neuvontajärjestelmää koskevat säännökset ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian. Maatilojen neuvontajärjestelmää koskevat säännökset ehdotetaan

tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Neuvojen valitsemiseen liittyviin toimiin voitaisiin ryhtyä lain tultua voimaan

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta toteaa, että Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevaan lainsäädäntökokonaisuuteen kuuluu kaikkiaan seitsemän Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta yhteisen maatalouspolitiikan eri osaluilta eli suorista tuista, yhteisistä markkinajärjestelyistä, maaseudun kehittämisestä, horisontaalisista asioista, maatalouden yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyvien tiettyjen tukien ja vientitukien vahvistamista koskevien toimenpiteiden määrittämisestä, suorien tukien vuoden 2014 siirtymätoimenpiteistä sekä yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen muuttamisesta tilatukijärjestelmää ja viininviljelijöiden tukea koskevilta osin.

Edellä mainittuihin asetuksiin kuuluu yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 458/2008 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1306/2013, jäljempänä horisontaaliasetus ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1305/2013, jäljempänä maaseutuasetus. Horisontaaliasetukseen sisältyy säännökset muun muassa maatalousrahastoja koskevista yleisistä säännöksistä (kuten maksajavirasto ja todentamismisviranomaisen), maatilojen neuvontajärjestelmästä, rahastojen varainhoidosta, valvontajärjestelmistä ja seuraamuksista sekä täydentävistä ehdoista. Maaseutuasetus sisältää viljelijätukien osalta säännökset muun muassa maatilojen neuvontajärjestelmästä, luonnonhaittakor-

vauksesta, ympäristökorvauksesta, eläinten hyvinvointikorvauksesta ja korvauksesta luonnonmukaiselle tuotannolle.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisen yhteydessä Suomessa on valmisteltu Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020, jäljempänä maaseudun kehittämisohjelma, jonka valtioneuvosto on hyväksynyt huhtikuussa 2014 ja joka on toimitettu komission hyväksyttäväksi. Maaseutuasetuksen, horisontaaliasetuksen ja maaseudun kehittämisohjelman mukainen maatilojen neuvontajärjestelmä otetaan käyttöön vuoden 2015 alusta.

Valiokunta toteaa, että nykyinen tilaneuvonta, joka koskee ainoastaan täydentäviä ehtoja, on rahoitettu kansallisesti. Korvausta maatilojen neuvontaan annetaan jatkossa Euroopan unionin osarahoitteisena tukena ja osana maaseudun kehittämisohjelmaa. Lisäksi vuoden 2015 alusta käyttöön otettava maatilojen neuvontajärjestelmä kattaa nykyistä laajemman aihealueen. Neuvojen valintamenettelyyn sovelletaan maaseutuasetuksen mukaan julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Maatilojen neuvontajärjestelmän mukainen korvaus maksetaan neuvojalle tai, jos neuvoja on toisen palveluksessa, tämän työnantajalle. Korvaus maatilojen neuvontapalvelusta maksettaisiin Euroopan unionin osarahoitteisena tukena, ja se muodostuisi maaseuturahaston rahoitusosuudesta ja kansallisesta rahoitusosuudesta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitykseen sisältyy säännökset ainoastaan itse maatilojen neuvontajärjestelmästä. Nyt käsillä oleva hallituksen esitys haluttiin tuoda eduskunnan käsiteltäväksi kevälistuntokaudella 2014 sen vuoksi, että Maaseutuvirastolla olisi mahdollisuus valita tulevassa maatilojen

neuvontajärjestelmässä neuvontaa antavat henkilöt jo vuonna 2014, jotta uusi neuvontajärjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön heti vuoden 2015 alusta. Korvauksesta maatalojen neuvontaan ja korvaukseen oikeuttavan neuvonnan eri osaluista tullaan säättämään eduskunnalle syysistuntokaudella 2014 annettavassa hallituksen esityksessä, johon sisältyy säännökset Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan 2020, jäljempänä maaseutuohjelma, sisältyvistä ohjelma-perusteisista viljelijätuista (ympäristökorvaus, luonnonhaittakorvaus, luonnonmukaisen tuotannon korvaus, eläinten hyvinvointikorvaus ja korvaus maatalojen neuvontaan).

Esityksessä toimeenpanolain 9 lukua (Tilaneuvontajärjestelmän toimeenpano) ehdotetaan muutettavaksi muun muassa siten, että luvun säännökset muutetaan vastaamaan maaseutuasetuksen, horisontaaliasetuksen ja maaseudun kehittämisohjelman mukaista maatalojen neuvontajärjestelmää, joka otetaan edellä sanotun mukaisesti käyttöön vuoden 2015 alusta. Toimeenpanolain 44 §:ää (Tilaneuvontajärjestelmä) ehdotetaan muutettavaksi siten, että neuvontaa annettaisiin maaseutuasetuksen 15 artiklassa ja horisontaaliasetuksen 12 artiklassa tarkoitettuna neuvontana. Horisontaaliasetuksen 12 artiklan 2 kohdassa säädetään niistä seikoista, jotka jäsenvaltioissa perustettavan maatalojen neuvontajärjestelmän on katettava. Maatalojen neuvontajärjestelmä voi lisäksi kattaa maaseutuasetuksen 15 artiklan 4 kohdassa ja horisontaaliasetuksen 12 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja seikkoja.

Maaseudun kehittämisohjelman mukaan neuvontaa annettaisiin täydentävistä ehdoista, viherryttämistuen vaatimuksista, ilmastonmuutoksen hillitsemisestä ja muutokseen sopeutumisesta, luonnon monimuotoisuudesta, vesien ja maaperän suojelusta, innovaatioista, ympäristökorvauksista, maatalousmaan säilyttämisestä, luonnonmukaisesta tuotannosta, kasvinsuojelusta ja integroidusta torjunnasta, tuotantoeläinten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä ympäristötehokkuuteen liittyvistä seikoista, kuten energian käytön tehostamisesta ja uusiutuvasta energias-
ta.

Esityksen mukaan Maaseutuvirasto olisi se toimielin, joka valitsisi neuvontaa antavat henkilöt, kuten nykyisinkin. Toimeenpanolain 45 §:ää (Neuvojen hyväksyminen) ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan maaseutuasetuksen säännöksiä sekä maaseudun kehittämisohjelmaa. Pykälän 1 momentin mukaan neuvojat valittaisiin noudattaen mitä julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) säädetään. Tältä osin ehdotus perustuu maaseutuasetuksen 15 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan neuvojat on valittava tarjouspyynnöillä ja valintamenettelyyn on sovellettava julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Edelleen ehdotuksen mukaan neuvojat valittaisiin ja hyväksyttäisiin maaseudun kehittämisohjelman voimassaoloajaksi. Maaseutuvirasto hoitaisi neuvojen valitsemisen. Maaseutuvirasto voisi ryhtyä neuvojen valitsemiseen liittyviin toimenpiteisiin jo vuonna 2014 sen jälkeen, kun ehdotettu laki on tullut voimaan. Tällöin uusi maatalojen neuvontajärjestelmä olisi mahdollista ottaa käyttöön heti vuoden 2015 alusta lukien.

Peruslähdekohtana neuvojan pätevyydelle on lakiehdotuksen 46 §:n mukaan neuvottavan asiantuntemuksen alaan soveltuva vähintään toisen asteen koulutus, kuten voimassa olevassa laissa. Toisen asteen koulutusta arvioitaessa tilannetta verrataan henkilön opiskeluajankohtana voimassa olleisiin koulutusjärjestelmiin. Mainitun koulutuksen lisäksi edellytyksenä olisi soveltuva neuvontakokemus. Ehdotettu pätevyysvaatimus perustuu myös valtioneuvoston hyväksymään esitykseen maaseutuohjelmaksi, jota on valmisteltu hyvin laaja-alaisesti eri työ- ja koordinaatioryhmissä. Maaseutuohjelma on edellä todetun mukaisesti jo toimitettu komission hyväksyttäväksi. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että valintamenettely toimeenpannaan siten, että neuvojen neuvontatehtävän laatuun ja laajuuteen nähden tarpeellinen asiantuntemus samoin kuin valinnan joutuisuus varmistetaan. Neuvojen valinnassa tulee lisäksi kiinnittää ammatillisen osaamisen ohella huomiota myös heidän elinkeinon tuntemukseensa ja mahdollistaa nykyisten neuvojen valituiksi tuleminen heidän

laajentaessaan osaamistaan uusille neuvonnan osa-alueille.

Valiokunta pitää välttämättömänä, ettei esitys lisää byrokratiaa. On huolehdittava siitä, että sääntely muodostuu mahdollisimman yksinkertaiseksi ja kustannustehokkaaksi. Lisäksi neuvonnan käytännön toimeenpanon selkeys ja tehokkuus tulee varmistaa.

Valiokunta toteaa, että päättyneellä ohjelmakaudella maatalouteen liittyvissä EU-rahoitteissa hankkeissa pienryhmäneuvonta on valiokunnan saaman selvityksen mukaaan todettu erittäin tehokkaaksi tiedonvälitysmuodoksi. Pienryhmissä viljelijät voivat keskustella kyseiseen neuvontakokonaisuuteen kuuluvasta asiasta ja verrata omia toimiaan toisten viljelijöiden kanssa. Toimintatapa on myös tehokas, sillä ryhmässä tapahtuva keskinäinen oppiminen on niin viljelijöiden kuin neuvonnan resurssien kannalta tehokkaampaa kuin yksittäisen neuvojan yh-

delle viljelijälle antama neuvonta. Valiokunta pitääkin hyvänä, että maaseutuohjelman mukaan neuvontaa voidaan jatkossakin perusteluissa tapauksissa antaa osittain myös ryhmässä ottaen huomioon yksittäisen neuvontapalveluiden käyttäjän tarpeet.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä edellä esitetyin huomauksin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
 vpj. Lauri Heikkilä /ps
 jäs. Markku Eestilä /kok
 Lasse Hautala /kesk
 Reijo Hongisto /ps
 Anne Kalmari /kesk
 Timo V. Korhonen /kesk
 Pirkko Mattila /ps
 Jari Myllykoski /vas

Mats Nylund /r
 Kari Rajamäki /sd
 Janne Sankelo /kok
 Arto Satonen /kok
 Katja Taimela /sd
 Tytti Tuppurainen /sd
 vjäs. Eeva-Johanna Eloranta /sd (osittain)
 Lasse Männistö /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.

VASTALAUSE

Perustelut

Suomessa on käytössä maatilatalouden tukijärjestelmän joka on erittäin byrokraattinen ja monimutkainen ja altis virheille. Tällä lailla (HE 27/2014 vp) luodaan viljelijöiden tuista leikattavilla rahoilla uusi neuvontajärjestelmä, jotta tukijärjestelmä ylipäätään saadaan käyntiin.

Viljelijöiden ympäristötukitasot laskevat vuonna 2015. Vaarana on, että viljelijät eivät enää sitoudu ympäristön kannalta tärkeään ympäristötukiohjelmaan. Tukileikkausten takana ovat hallituskauden säästöpäätökset, jotka konkretisoituvat vuodesta 2015 alkaen. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman painotuksen muutos myös vaikuttaa suuresti.

Tämän lain mukainen uusi neuvontajärjestelmä syö yli 28 miljoonaa euroa viljelijöiden tukikokonaisuudesta. Kun tukijärjestelmä on entistä monimutkaisempi ja jokainen kasvulohko pitää piirtää karttaan, säätelyn kohteena olevat viljelijät eivät välttämättä enää pysty itse hallitsemaan tukihakua ja siihen liittyviä velvoitteita. Kun neuvotusta valitaan ensimmäistä kertaa, tämä vaatii Maaseutuvirastossa työtä arviolta 12 henkilötyökuukautta, koska tällöin joudutaan muun muassa laatimaan neuvotusten valintakriteerit ensimmäistä kertaa. Lisäksi arvioiden mukaan ensimmäistä kertaa neuvotusta valittaessa tarjouksia

tulee huomattavasti enemmän kuin ensimmäistä valintakertaa seuraavina vuosina. Tämä siksi, että neuvotajat eivät voi saada korvausta aiemman lainsäädännön voimassa ollessa tehdyn hyväksynnän perusteella, vaan kaikki vuoden 2015 alusta lukien maatilatojen neuvontaa antavat henkilöt tulee valita uudelleen.

Vaarana on lisäksi, että nykyiset pätevyityneet EU -tukineuvotajat eivät voi jatkaa neuvontatyötään kilpailutusehtojen vuoksi. Pahimmillaan seurauksena on, että viljelijöiden rahoilla palkataan korkeasti koulutettu neuvotajajoukko, joka ei tunne käytännön viljelytoimintaa eikä näin ollen pysty ehkäisemään virheitä.

Katsomme, että vähemmän byrokraattinen tukijärjestelmä on halvempi sekä viljelijän että hallinnon kannalta. Hallitus on luvannut toistuvasti vähentää yrittäjien byrokratiaa, ei lisätä sitä. Tässä byrokratia lisääntyy ja siihen käytetään vähintään 28 miljoonaa euroa vuodessa.

Tässäkään tapauksessa hallitus ei noudata omaa hallitusohjelmaansa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että mietintöön sisältyvä lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2014

Anne Kalmari /kesk
Jari Leppä /kesk
Lasse Hautala /kesk
Timo V. Korhonen /kesk

Jari Myllykoski /vas
Lauri Heikkilä /ps
Pirkko Mattila /ps
Reijo Hongisto /ps