

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Asia: O 38/2022 vp EU:n eläinpalkkioiden maksaminen tiloille

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä ja Ruokavirastolta perustuslain 47 § 2 momentissa tarkoitetun kirjallisen selvityksen eläintukien maksamiseen liittyvistä ongelmista ja arvion niistä toimenpiteistä, ja mahdollisista lisäresursseista, joiden avulla tukien maksaminen vielä vuoden 2022 aikana on mahdollista.

Selvitys on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston yhteistyönä.

Maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston virkakunta ymmärtää erittäin hyvin viljelijöiden vakavat taloudelliset haasteet. Vaikka tuottajahinnat ovat hieman nousseet, kustannusten nousu on ollut tuottajahintojen nousua selvästi suurempaa. Tästä muutoksesta ja Suomessa pitkään jatkuneesta maatalouden vaikeasta taloudellisesta tilanteesta aiheutuu entistä vaikeampia tilakohtaisia kannattavuus- ja maksuvalmiusongelmia. Valitettavasti aiemmasta käytännöstä poikkeava eläinpalkkiojärjestelmä ja sen johdosta muuttuva maksuaikataulu on nyt vaikeuttamassa edelleen tilojen maksuvalmiutta. Viime kädessä edellä mainitut seikat lisäävät haastetta myös Suomen elintarvikehuoltovarmuudesta huolehtimiseen.

1. Eläintukien maksamiseen liittyvistä ongelmista

EU:n komission vaatimuksesta ja EU-lainsäädännön ensisijaisen noudattamisveloitteen vuoksi, sekä merkittäväksi arvioidun rahoituskorjausriskin minimoimiseksi, kuluvan vuoden 2022 EU:n eläinpalkkioiden hakumenettelyihin ja tukiehtoihin oli tehtävä suuria muutoksia. Muutokset eläinpalkkioiden ehtoihin ovat seurausta vuonna 2020 tehdyn komission tarkastuskäynnin yhteydessä havaittujen eläinpalkkiojärjestelmän puutteiden takia, sekä komission oikeuspalvelun syksyllä 2021 voimassaolevasta lainsäädännöstä antaman tulkinnan vuoksi. Suomen virkakunnan näkemyksen mukaan säädöksiä oli noudatettu, mutta komission säädökset ovat erityisesti eläinpalkkioiden osalta monitulkintaisia. Vanha tukijärjestelmä olisi haluttu säilyttää, mutta se ei ollut komission lakipalvelun tulkinnan mukaan mahdollista.

Vanhalla tukijärjestelmällä jatkamisessa nähtiin suuri rahoitusoikaisu-uhka. Valtioneuvoston asetuksen valmistelun yhteydessä arvioitiin myös rahoitusoikaisuriski eli komission tulkintojen vastaisella toimintatavalla jatkamisen vaikutus Suomelta saamatta jäävään EU-rahoitukseen. Komission tarkastus EU-eläinpalkkioista oli tuolloin, ja on edelleen, kesken ja rahoitusoikaisuriskiksi arvioitiin vähintään 5 %, mutta todennäköisesti 10 % tuotantosidonnaisten eläinpalkkioiden rahoitusmäärästä. Näillä prosenttimäärillä olisi aiheutunut vähintään 4 tai 8 miljoonan euron rahoitusoikaisu. Rahoitusoikaisu olisi mahdollisesti ollut korkeampikin, koska taustalla olisi ollut komission huomautusten ja korjauskehotusten noudattamatta jättäminen.

Viranomaiset esittivät useita eri vaihtoehtoja tukien hakumenettelyihin ja kuulivat niin tuottajia kuin teurastamoalaa. Nyt voimassa olevat eläinpalkkioiden ehdot ja hakumenettelyt ovat hallinnon valmistelun ja tuottajajärjestöjen kanssa käydyn keskustelun tulos, jossa perustana on komission asetusten reunaehdot. Yhteisissä keskusteluissa pyrittiin saavuttamaan ratkaisu, joka aiheuttaisi mahdollisimman vähän haittoja, negatiivisia taloudellisia vaikutuksia viljelijöille tai haittoja naudanlihan tuotantoketjuun. Tehtyjen muutosten takia tuensaannin ehtojen täyttyminen tukilaskentaa varten ei ole tiedossa entisen eläinpalkkiojärjestelmän aikataulussa, eikä pääosaa lypsylehmäpalkkiosta ja elävien nautojen palkkiosta ole mahdollista aiempaan tapaan maksaa vuoden lopulla joulukuussa.

Tukiehdot, jotka komission uuden tulkin mukaan piti muuttaa, olivat tuen vuosittainen hakeminen, toimenpidekohtainen viitepäivämäärä¹, pakollinen vähimmäistilallapitoaika, tuen maksumahdollisuus samasta eläimestä hakuvuoden aikana vain yhdelle tilalle, seuraamuskannan toteuttamistapa ja ns. potentiaalisten eläinten seuraamuskanta. Nämä muutokset johtivat puolestaan tuen kertymisjakson lyhenemiseen.

¹ Komission asetuksen (EU) 2015/1383 53 artiklan 4 kohta:

4. Jos tuotantosidonnainen tukitoimenpide koskee nautaeläimiä ja/tai lampaita ja vuohia, jäsenvaltioiden on määritettävä tukikelpoisuusedellytyksenä vaatimukset, jotka koskevat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1760/2000 (¹²) tai neuvoston asetuksessa (EY) N:o 21/2004 (¹³) säädettyä eläinten tunnistamista ja rekisteröimistä.

Rajoittamatta muiden tukikelpoisuusedellytysten soveltamista, eläin katsotaan kuitenkin tukikelpoiseksi myös, jos ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut tunnistus- ja rekisteröintivaatimukset täyttyvät viimeistään jäsenvaltion vahvistamana päivänä, joka ei saa olla myöhäisempi kuin:

a) eläimen pitoajan ensimmäinen päivä, jos pitoaikaa sovelletaan;

b) päivämäärä, joka on valittu objektiivisin perustein ja joka on liitteen I mukaisesti ilmoitetun vastaavan toimenpiteen mukainen, jos pitoaikaa ei sovelleta.

Jäsenvaltioiden on viimeistään 15 päivänä syyskuuta 2015 ilmoitettava komissiolle toisessa alakohdassa tarkoitetut päivämäärät.

Valtioneuvoston asetuksen valmistelun yhteydessä keskusteltiin muun muassa oikeuskanslerinviraston ja valtionvarainministeriön virkakunnan kanssa. Eikä näissä keskusteluissa tullut esiin, että vanhalla järjestelmällä olisi voitu jatkaa.

Vuoden 2022 tukijärjestelmän muutoksia päästiin rakentamaan hyvin myöhään. Sonnien uuden ja muista eläintuista poikkeavan tukijärjestelmän asetukseen kirjattavat tukiehdot oli muotoiltava ja perusteltava kiireellä myöhään saatujen EU-ohjeiden jälkeen ja käydyissä keskusteluissa esiin tulleiden, juuri sonnien tuotantotavalle hyvin kielteisten vaikutusten välttämiseksi. Käytettävissä olleita EU-reunaehtoja oli noudatettava, eikä Ruokavirastolle jäänyt normaalin käytännön mukaisesti riittävästi aikaa analysoida muutoksien vaikutuksia ennen valtioneuvoston asetuksen antamista. Vuoden 2022 tukiehdot varmistuivat vasta tammikuun lopussa, kun valtioneuvoston asetus vuodelta 2022 maksettavista lypsylehmä-, nauta-, uuhi- ja kuttupalkkioista, teuraskaritsa- ja teuraskilipalkkiosta sekä peltokasvipalkkiosta (79/2022) annettiin 27.1.2022. Vuoden 2022 eläinpalkkioiden tukijärjestelmän muutoksien rakentamiseen on näin ollen jäänyt hyvin vähän aikaa ja se on vaikuttanut myös vuoden 2023 tukijärjestelmän suunnitteluun ja määrittelyihin.

Asiasta julkaistiin 29.6.2022 tiedote, jonka mukaan tuki maksetaan viljelijöille uuden aikataulun mukaisesti vuoden 2023 alussa. Maksutapaan on tehtävä muutoksia yllä kerrotuista syistä; muutokset ja niiden haitallisten vaikutusten minimoiminen ovat nyt selvittävänä.

Niin Ruokavirastossa kuin myös ministeriössä virkakunta on tehnyt kaikkensa, jotta aikataulu- ja maksutapamuutos ei aiheuttaisi häiriötä tuottajille. Uusi maksutapa ei koske suurinta osaa tukien maksatuksia, eikä kaikkia tiloja. Tukien siirtymän merkitys on suurin AB –alueen lypsylehmä ja nautatiloille. Kansallinen eläintuki, luonnonhaitta- ja ympäristökorvaus, eläinten hyvinvointikorvaus ja joulukuussa maksettavia EU:n pinta-alatuki (perustuki, peltokasvipalkkio, viherryttämistuki) tai nuoren viljelijän tuki maksetaan 2022 kuten aiemminkin. Uusi maksutapa koskee AB-alueen lypsylehmäpalkkiota, saariston hiehopalkkiota sekä koko maassa maksettavaa emolehmä- ja emolehmähiehopalkkiota sekä sonni- ja härkäpalkkiota.

Eläinpalkkioiden maksutavan muuttaminen ei johdu Ruokaviraston hallinnollisista tietojärjestelmäongelmista, vaan tukiehdoista. Ruokavirasto arvioi, onko muutosten toteuttamiseen saatavissa apua lisäämällä tai siirtämällä vielä tässä vaiheessa Ruokaviraston sisäisiä resursseja. Myös ELY-keskusten lisäresurssitarve on arvioitava, koska valvonnat on ehdittävä hoitamaan ennen maksatuksia.

Tukijärjestelmässä on ehtoja, joiden noudattamisen hallinnollinen selvittäminen ei ole mahdollista samassa aikataulussa kuin nykyisessä järjestelmässä. Tällainen on esimerkiksi vaatimus siitä, että samalle eläimelle ei voida maksaa tukea kuin yhdelle tilalle. Ehdon eläintuotannolle sopimattomuutta tuotiin esiin komissiolle monessa yhteydessä ja tasolla, mutta komissio totesi, että sillä ei ole säädösperstusta muuttaa ehtoa. Vuodesta 2023 alkaen toimeenpantavaan tukijärjestelmään tällainen EU-säännös on kuitenkin näiden keskustelujen tuloksena saatu.

2. Arvio käytettävissä olevista toimenpiteistä

Maa- ja metsätalousministeriö ja Ruokavirasto ovat kesän aikana keskustelleet käytettävissä olevista toimenpiteistä tiiviisti. Tavoitteena on edelleen löytää keino, jolla tukijärjestelmään tehtyjen pakollisten muutosten vaikutuksia voitaisiin lieventää. Työn tuloksista tullaan tiedottamaan heti asiaa koskevien päätösten valmistuttua.



Minna-Mari Kaila
Osastopäällikkö, ylijohtaja

Maa- ja metsätalousministeriö

Jukka Pekkonniemi
Ylijohtajan sijaisena, maatalousosaston
johtaja
Ruokavirasto

VN/19892/2022-MMM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Kaila Minna-Mari 912661456

2022-08-11