



Luonnonvara- ja
biotalouden
tutkimus 16/2015

Esiselvitys viljelijöiden hallinnollisesta taakasta

Timo Karhula, Kauko Koikkalainen, Jarkko Leppälä, Tiina Mattila

Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 16/2015

Esiselvitys viljelijöiden hallinnollisesta taakasta

Timo Karhula, Kauko Koikkalainen, Jarkko Leppälä, Tiina Mattila

Luonnonvarakeskus, Helsinki 2015



ISBN: 978-952-326-068-9 (Painettu)

ISBN: 978-952-326-015-3 (Verkojulkaisu)

ISSN: 2342-7647 (Painettu)

ISSN: 2342-7639 (Verkojulkaisu)

URN: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-015-3>

Copyright: Luonnonvarakeskus (Luke)

Kirjoittajat: Timo Karhula, Kauko Koikkalainen, Jarkko Leppälä, Tiina Mattila

Julkaisija ja kustantaja: Luonnonvarakeskus (Luke), Helsinki 2015

Julkaisuvuosi: 2015

Kannen kuva: Luke

Tiivistelmä

Timo Karhula¹⁾, Kauko Koikkalainen¹⁾, Jarkko Leppälä²⁾, Tiina Mattila²⁾

¹⁾Luke, Talous ja yhteiskunta, Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki, etunimi.sukunimi@luke.fi

²⁾Luke, Uudet liiketoimintamahdollisuudet, Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki, etunimi.sukunimi@luke.fi

Suomessa ei ole aikaisemmin selvitetty hallinnollista taakkaa maataloussektorin osalta. Tämän esiselvityksen tarkoituksena on tuottaa tietoa hallinnollisen taakan keventämistoimien jatkovalmistelua varten. Selvityksessä pyritään tuottamaan tietoa erityisesti siitä, mitkä ovat viljelijöiden kannalta keskeisimmät hallinnollista taakkaa aiheuttavat tekijät eli ns. kipupisteet. Hallinnollista taakkaa tarkastellaan tässä selvityksessä laaja-alaisesta näkökulmasta, ja samalla pyritään tuomaan esille tiettyjen normien aiheuttamat lisäkustannukset maatalousyrittäjille.

Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan niitä maatilayrittäjien toimia, jotka ovat välttämättömiä vain lainsäädännön vuoksi ja muiden velvoitteiden täyttämiseksi, mutta eivät olisi muuten tarpeellisia tai niitä ei välttämättä vaadittaisi muissa EU-maissa.

Suomessa maataloussektorilla on hallinnollista taakkaa. Taakan tunnistaminen, rajaaminen ja kohdistaminen osottautui kuitenkin hyvin ongelmalliseksi ja monivivahteiseksi ilmiöksi. Kävi ilmi, että eri osapuolet ja myös eri viljelijät määrittelevät ja kokevat hallinnollisen taakan hyvin eritavalla.

Kotieläintuotannolle tunnistettiin kohdistuvan hallinnollista taakkaa enemmän kuin kasvinviljelylle. Hallinnollista taakkaa aiheuttaa lisäksi esimerkiksi eri toimijoiden päällekkäinen säätely ja lainsäädännön monimutkaisuus. Maataloustukiin koetaan usein liittyvän hallinnollista taakkaa, mutta sinänsä tämä taakka on vastikkeellista eli viljelijöille maksetaan tukia. Toisaalta, jos esimerkiksi samaa asiaa valvotaan usein, voidaan tällöin hallinnollista taakkaa ajatella syntyvän.

Viljelijöille hallinnollista taakkaa aiheutuu myös erilaisista säännöistä, normeista, ohjeista ja lainsäädännöstä. Viljelijöiden voidaan olettaa noudattavan heille asetettuja vaatimuksia ja lakeja, joten hallinnollista taakkaa ei voida ajatella vähennettävän jättämällä joitain vaadittuja toimenpiteitä tekemättä. Sen sijaan purkamalla esimerkiksi päällekkäistä byrokratiaa, keskittämällä toimintoja tai selkiyttämällä hallinnollista taakkaa koskevia vaatimuksia, voidaan saada sekä hallinnon puolella että viljelijöiden keskuudessa kustannus- ja työaika säästöjä.

Yksittäisistä toimenpiteistä hallinnollista taakkaa koetaan aiheutuvan eniten peltojen pintaalamuutoksista, ympäristösäädöksistä ja kotieläintuotannon eläinkohtaisista tilavaatimuksista. Toinen suuri hallinnollisen taakan aiheuttajakokonaisuus on erilaisten asioiden kirjanpito vaatimukset ja dokumenttien säilyttämisvaatimukset. Kaikille näille vaatimuksille yhteistä on se, että viljelijät eivät koe saavansa taloudellista hyötyä näiden toimenpiteiden toteuttamisesta.

Asiasanat: viljelijä, maatalous, taakka, hallinto

Sisällys

| | |
|---|-----------|
| 1. Johdanto | 5 |
| 2. Hallinnollinen taakka..... | 6 |
| 3. Kotieläintuotanto | 7 |
| 3.1. Kalkkuna..... | 7 |
| 3.2. Broileri..... | 8 |
| 3.3. Kana | 9 |
| 3.4. Sika | 10 |
| 3.5. Nauta..... | 11 |
| 4. Kasvintuotanto..... | 15 |
| 5. Maataloustuotantoa säätelevät eri tahot | 17 |
| 6. Tukipolitiikka ja tukien valvonta | 20 |
| 7. Ympäristösäädökset | 22 |
| 7.1. Nitraattidirektiivi..... | 22 |
| 7.2. Ympäristölupa | 23 |
| 8. Johtaminen ja hallinnollinen taakka | 25 |
| 8.1. Johtaminen maatilayrityksessä | 25 |
| 8.2. Hallinnollinen taakka maatilayrityksessä | 26 |
| 9. Johtopäätökset..... | 28 |
| 10. Yhteenveto..... | 30 |
| 11. Jatkotutkimustarpeet | 32 |
| 12. Lähteet..... | 33 |

1. Johdanto

Eri alojen yritystoimintaan vaikuttava normisto on syntynyt erilaisista tärkeiksi koetuista yhteiskunnallisista tarpeista ja eri säädöksillä on omat tavoitteensa sekä valmisteluprosessin myötä tarkentuneet perusteensa. Suomalainen yhteiskunta tarjoaa yritystoiminnalle lähtökohtaisesti toimivan infrastruktuurin ja kansalaisia palvelevan hallinnon sekä oikeusvaltion normit. Tähän kokonaisuuteen kuuluu myös ympäristöä ja eläimiä suojelevaa ja kansanterveydestä huolehtivaa normistoa. Tästä normistosta syntyy kuitenkin lisäkustannuksia maataloussektorille. On arvioitu, että nämä kustannukset eivät tule Suomessa katetuksi paremman tuottajahinnan kautta, koska perustason tuotteiden tuottajahinnat määräytyvät yhteisellä EU:n markkina-alueella alimman normiston ja/tai suhteellisesti edullisimman tuotantopaikan ja -kustannusten mukaan. Kotimaiset, alimman normiston ylittävät, säädökset voivat kustannusten lisäksi saada aikaan myös kilpailuetua ja erilaisia hyötyjä, esimerkiksi salmonellasäädöksillä on aikaansaatu puhdas kotimainen tuotanto.

On tärkeää tunnistaa ja saada lisätietoa sekä kansallisten että EU-tasoisien säädösten vaikutuksista viljelijöille ja koko maataloustuotannolle. Suomessa maataloussektorin osalta tällaista selvitystä ei ole aikaisemmin laadittu ja toisaalta sektorilla koetaan hallinnollisen taakan lisääntyneen. Kansallisten tukien valmisteluryhmä on todennut 4.2.2014 päivätyssä tarkennetussa toimintasuunnitelmassa vuoden 2014 kansallisen tuen ratkaisuun liitettyjen lausumien käsittelylle tarpeen tämäläyppisen esiselvityksen tekemiselle. Hankkeen päätavoitteena on laatia vuoden 2014 aikana esiselvitys, jossa määritellään hallinnollinen taakka, tunnistetaan viljelijöille aiheutuva hallinnollinen taakka sekä mahdollinen lisäkustannus elinkeinolle siitä, jos kansallinen lainsäädäntö joiltain osin ylittää EU-säädösten mukaisen perustason.

Tämän esiselvityksen tarkoituksena on tuottaa tietoa hallinnollisen taakan keventämistoimien jatkovalmistelua varten. Selvityksessä pyritään tuottamaan tietoa erityisesti siitä, mitkä ovat viljelijöiden kannalta keskeisimmät hallinnollista taakkaa aiheuttavat tekijät. Viljelijöiden kokemaa hallinnollista taakkaa tarkastellaan tässä selvityksessä laaja-alaisesta näkökulmasta, mutta samalla pyritään tuomaan esille tiettyjen normien, kuten esimerkiksi eläinten hyvinvointivaatimuksiin liittyvien säädösten aiheuttamat lisäkustannukset maatalousyrittäjille.

Tässä esiselvityksessä tuodaan esille asioita, ns. kipupisteitä, joihin tunnistetaan liittyvän hallinnollista taakkaa. Kipupisteiden tunnistaminen perustuu osin alan asiantuntijoille osoitettuun kyselyyn, sitä täydentäviin haastatteluihin ja muihin lähteisiin. Tutkimuksessa käytetään kvalitatiivista tutkimusotetta. Selvitykseen otettiin mukaan MTT Taloustutkimuksessa aikaisemmin tehtyjen tutkimusten perusteella kvantitatiivisia esimerkkejä siitä, millaisia kustannuksia muuttuva lainsäädäntö tai muista maista poikkeava tuotantotapa saa aikaan sektorilla. Näiden esimerkkien avulla voidaan arvioida yksittäisten säädösmuutosten kustannusvaikutusten mittakaavaa ja toisaalta kokonaistaloudellista merkittävyyttä sektorille. Kirjallisuuden ja olemassa olevien tutkimustulosten perusteella selvitetään lisäksi hallinnollista taakkaa johtamistyön ja henkisen kuormituksen näkökulmasta.

2. Hallinnollinen taakka

Lainsäädäntö aiheuttaa yrityksille suoria kustannuksia, mukauttamiskustannuksia ja pitkän aikavälin rakenteellisia kustannuksia. Suorat kustannukset ovat lainsäädännöstä johtuvia suoria ja välittömiä maksuja viranomaisille. Mukauttamiskustannukset aiheutuvat lainsäädännön vaatimuksiin mukautumisesta. Ne voidaan jakaa hallinnollisiin ja aineellisiin kustannuksiin (VATT 2008).

Aineellisia kustannuksia aiheutuu esimerkiksi ympäristönormien, ruoan turvallisuusvaatimusten ja eläinten hyvinvointikriteerien konkreettisesta täyttämisestä (VATT 2008). Hallinnolliset kustannukset ovat kustannuksia, joita yritykselle aiheutuu, kun ne lainsäädännön velvoittamina tuottavat ja/tai toimittavat viranomaisille tai kolmansille osapuolille tietoa toiminnastaan tai tuotantotavoistaan. Kaikki hallinnolliset kustannukset eivät kuitenkaan ole hallinnollista taakkaa, sillä yritys kerää, muokkaa ja säilyttää tietoja myös oman liiketoimintansa tarpeisiin. Hallinnollinen taakka on se osa hallinnollisia kustannuksia, joka syntyy toimenpiteistä, joita yritykset tekevät ainoastaan lainsäädännön velvoittamina, eivät omaehtoisesti oman liiketoiminnan tarpeista johtuen (TEM 2012). Kansainvälisen vertailun mukaan yritysten hallinnollinen taakka on Suomessa kohtalaisen alhainen, mutta yleisesti yrityksissä kaikilla toimialoilla verotuksessa ja työnantajana toimimisessa Suomi pärjää selvästi heikommin. Suomen Yrittäjien ja Finnveran selvityksessä vuonna 2008 toteutetun yrityskyselyn vastausten mukaan hallinnollista taakkaa on eniten verotuksessa, työnantajana toimimisessa ja ympäristölainsäädännössä (Kangasharju ja Rauhanen 2008). Maataloussektorin osalta asiaa ei ole aikaisemmin tutkittu.

Hallinnollinen taakka voidaan maatilayritysten näkökulmasta määritellä seuraavasti:

Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan maatilayrittäjien toimia, jotka ovat välttämättömiä vain lainsäädännön vuoksi ja muiden velvoitteiden täyttämiseksi, mutta eivät olisi muuten tarpeellisia tai niitä ei välttämättä vaadittaisi muissa EU-maissa.

Tässä esiselvityksessä kuvataan niitä asioita, joihin hallinnollista taakkaa voi liittyä. Lisäksi tuodaan esille arvioita siitä, millaisia kustannusvaikutuksia eräillä säädösmuutoksilla tai tuotantotapaeroilla on suomalaiselle alkutuotannolle.

”Yleensä vedotaan siihen, että EU vaatii sitä ja tätä. Olisi varmaankin hyvä käydä läpi, että mitä asioita EU tosiaan vaatii ja mitä ei.”

”Pitää muistaa, että on todella vaikea mitata ns. laintulkintoja. Eli käytännössä jopa EU-lainsäädännön tasoa pidetään muualla ns. tavoitetilana ja meille itsestään selvänä.”

Tätä hallinnolliseen taakkaan liittyvää esiselvitystä pidettiin hyvänä avauksena maataloussektorin osalta.

”Tällainen tutkimus on kyllä oikein paikallaan ja olisi hyvä vielä myöhemminkin laajemmalla porukalla palata asiaan. Kun asioita selvitetään ja pidetään esillä, niin aina joskus joku asia menee oikeaan suuntaan.”

”Tämä tutkimus on varmaankin oikein hyvä pohja alkaa miettimään monia asioita siltä kannalta, että niitä tehdään tai asioita ohjeistetaan siitä näkökulmasta, että niistä koituisi jotain oleellista hyötyä edes jollekin.”

”Viljelijähän ovat vähän liiankin hyvin tottuneet moniin asioihin ja asiat tehdään kuten pitää, koska niille ei mitään voi. Olipa ne sitten kuinka kummallisia hyvänsä. Palautetta ei niin hirveästi tule ja miten voisikaan tulla, kun on valtavasti asioita, mistä viljelijät eivät tiedä mitään, vaikka heidän kyllä kuuluisi tietää. Sitten kun jokin asia tulee yksittäisen viljelijän kohdalla mm. tarkastuksissa, niin asiaa aletaan kyllä ihmettelemään.”

3. Kotieläintuotanto

Kotieläintuotannolle tunnistettiin kohdistuvan hallinnollista taakkaa enemmän kuin kasvinviljelylle. Kotieläintuotannossa hallinnollista taakkaa aiheuttaa esimerkiksi tuotantoeläinten hyvinvointisäädösten huomioiminen kotieläinrakentamisessa, lannan käyttöön liittyvät tekijät sekä eri vaatimukset eläinten merkitsemisestä, muistiinpanoista ja ilmoittamisesta.

”Hallinnollinen taakka on kasvanut erityisesti kotieläinpuolella. Kasvinviljelytilat ovat vielä selvinneet suht helpolla, mutta lisääntymään päin taakka näyttäisi olevan myös sillä puolella.”

Suomen tiukka salmonellalainsäädäntö yhtäältä vaatii tuottajilta työtä ja aiheuttaa kustannuksia, mutta toisaalta sillä on osaltaan aikaansaatu salmonellaton kotimainen siipikarjan lihan- ja munantuotanto. Ulkomaisen tuontilihan tai munamassan kohdalla näin ei välttämättä ole, vaikka Suomen sisällä ne kilpailevat samasta tilasta kuluttajan lautasella.

”Salmonellalainsäädäntö on Suomessa tiukka ja menee reilusti yli EU:n vaatimusten niin rehuhygienian kuin tilatason tautisuojausten kuin näytteenottojen osalta. Suomessa jokaisesta broileri- ja kalkkunaerästä tutkitaan ulostenäytteet kaikkien yli 2000 salmonellabakteerin varalta. Teurastamo ei ole velvollinen ottamaan vastaan salmonellalihaa, vaikka kuumentamalla bakteerit voidaankin tuhota. Tuottajalle tulee suuret kustannukset parven hävittämisestä, saneerauksesta, tappiot kasvatukselta ja katetuottomenetykset joita vastaan voi suojautua vakuutuksin, jotka nekin ovat kalliita. Osa salmonellavakuutuksista onkin ryhmävakuutuksia.”

Salmonella on määritelty yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi. Salmonellasta aiheutuvia ruokamyrkytys-epidemiaa on Suomessa vuosittain 1–7 kappaletta. Viime vuosina Salmonella on pysynyt kurissa esimerkiksi sianlihantuotannossa siten, että teurassikanäytteissä salmonellaa on ollut vain pari kappaletta vuosittain. Salmonella tapaukset sianlihassa ovat vähentyneet selvästi sitten 1990-luvun, jolloin niiden määrä oli noin 10–15 tapaus vuosittain (Epira 2014, Zoonosikeskus 2012). Kotimaisia ruokaperäisiä tartuntatapauksia oli vuonna 2013 vain kaksi kappaletta ja sairastuneita 2 % kaikista ruokamyrkytystapauksista (Ruokatieto 2014).

Salmonellan osalta tilatason toimenpiteet ovat kehittyneet viime vuosina. Taudin torjunnasta ja epidemioiden hallinnasta ja kustannuksista maataloilla on saatu paljon uutta tietoa (Niemi ym. 2010). Tiedot tulisi päivittää kuitenkin eri tautien osalta ja saada järjestettyä osaksi sujuvaa rutiinikäytäntöä maataloilla, jotta saataisiin tarkempi käsitys eri tautiriskien vaativista toimenpiteistä, ajankäytöstä ja kustannuksista. Olisi suotavaa, että näytetiedoista voisi analysoida useampaa tautia kerralla ja tiedot olisivat viranomaisilla keskitetysti käytettävissä.

3.1. Kalkkuna

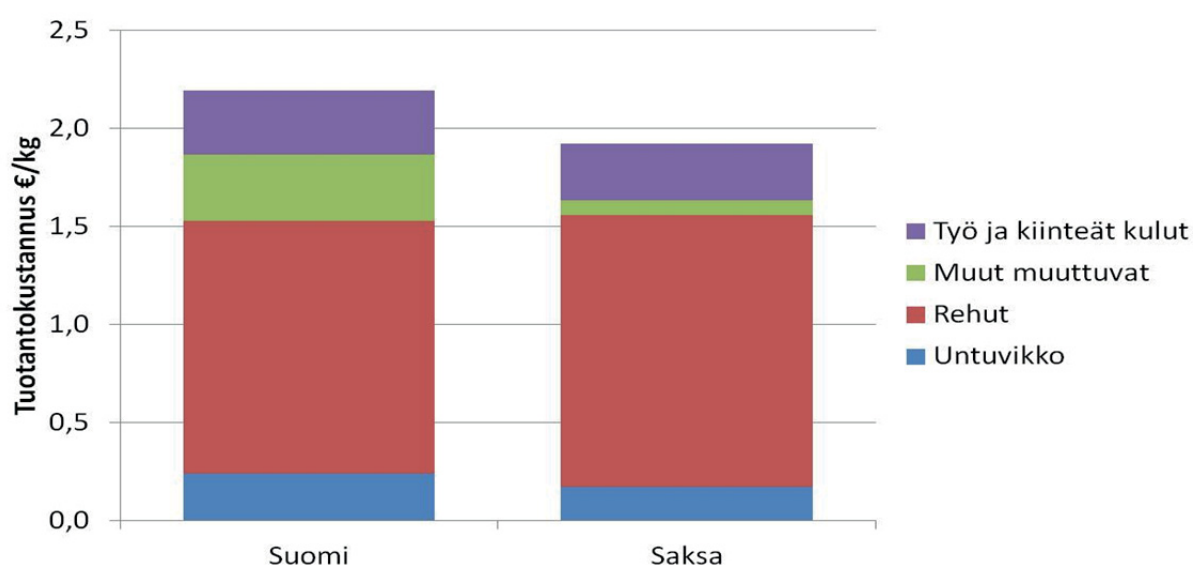
Siipikarjatuotannon osalta kyselyn vastauksissa tuli esille kalkkunakukon painon rajoittaminen, mitä Suomessa rajoitetaan enemmän kuin muissa EU-maissa. Kalkkunoiden kuljetuksia sääntelee Suomessa ja muualla EU:ssa neuvoston asetus N:o 1/2005. Suomessa kalkkunakukko voidaan kasvattaa tänä päivänä keskimäärin n. 17 kg elopainoon (teuraspaino n. 12,5 kg). Muualla EU:ssa teuras-kalkkunakukkojen elopaino on olennaisesti suurempi kuin Suomessa, esimerkiksi Saksassa teuras-kalkkunakukon elopaino teurashetkellä on keskimäärin n. 22 kg.

”Kalkkunatuotanto muualla Euroopassa saa suuremmasta kalkkunakukon koosta merkittävän kilpailuedun verrattuna suomalaisen kalkkunatuotantoon.”

Teuraskalkkunakukon koon määrittää se, minkä suuruinen kalkkunakukko säännösten ja viranomais- ten vaatimusten mukaan voidaan kuljettaa kuljetukseen käytettävissä kuljetuslaatikoissa tai - häkeissä. EU:n alueella kalkkunat kuljetetaan kalkkunan kuljetukseen suunnitelluissa kuljetuslaati- koissa tai -häkeissä, joiden korkeus enimmillään on 40 cm. Tässä laatikossa voidaan Suomessa kuljet- taa kalkkunakukkoja, jotka painavat keskimäärin n. 17 kg, kun taas esim. Saksassa samanlaisessa laa- tikossa voidaan kuljettaa 30 kg painavia kukkoja. Kalkkunakukon painoero Suomen ja muun Euroopan välillä johtuu eläinkuljetusasetuksen erilaisesta tulkinnasta ja soveltamisesta. Kalkkunoiden kuljetuk- sia sääntelee Suomessa ja EU:ssa Neuvoston asetus N:o 1/2005. Tämä neuvoston asetus on suoraan Suomessa voimassa olevaa lainsäädäntöä.

MTT Taloustutkimuksen selvityksen mukaan Suomi ei pärjää Saksalle kustannuksissa kalkkun- tuotannossa (Niemi & Karhula 2014). Tavanomaisessa kotimaisessa kalkkunantuotannossa tuotanto- kustannukset ovat noin 2,2 € lihakiloa kohden. Untuvikkojen osuus tästä on noin 11 %, rehujen 59 %, muiden muuttuvien kustannusten 16 % sekä työn ja kiinteiden kustannusten osuus 15 %.

Saksalaisessa tavanomaisessa kalkkunantuotannossa kaikki kustannuserät ovat Suomea pienem- piä ja lihakilon tuotantokustannukseksi muodostuu noin 1,9 euroa (Kuva 1). Untuvikko-, työ- ja kiin- teiden kustannusten osuudet ovat liki samalla tasolla kuin Suomessa, mutta rehuissa ja muissa muut- tuvissa kustannuksissa maiden välillä on eroa. On huomattava, että tuotantokustannusero maiden välillä ei johdu pelkästään kalkkunoiden kuljetukseen liittyvistä erilaisista käytännöistä, vaan siihen vaikuttavat useat muutkin tekijät, kuten erot rehukustannuksissa.



Kuva 1. Tavanomaisesti tuotetun kalkkunan tuotantokustannukset Suomessa ja Saksassa (€/kg) (Niemi & Karhula 2014).

3.2. Broileri

Broilereiden hyvinvointi- ja terveysnäkökohtien vuoksi, Suomessa ei kasvamassa olevia broileriparvia harvenneta kesken kasvatuskauden, vaan alalla noudatetaan ”kaikki sisään kerralla, kaikki ulos kerral- la” -periaatetta. Muualla Euroopassa harvennus on yleistä ja tavasta riippuen lihaa tuotetaan näillä harventavilla broileritiloilla 14–28 % enemmän, samoilla neliöillä ja samassa ajassa kuin Suomessa (Hamina 2014). Kotimaiselle, hyvinvointi- ja terveysnäkökohdat täyttävälle, broilerituotannolle tämä aiheuttaa kilpailuhaittaa samoilla markkinoilla olevaan tuontilihaan nähden. Voidaan arvioida, että tästä syystä Suomessa broilerinlihan yksikkötuotantokustannus on keskimäärin noin 0,20 €/kg suu- rempi kuin muualla Euroopassa. Tämä aiheuttaa kotimaiselle tuotannolle yhteensä noin 23 milj. eu-

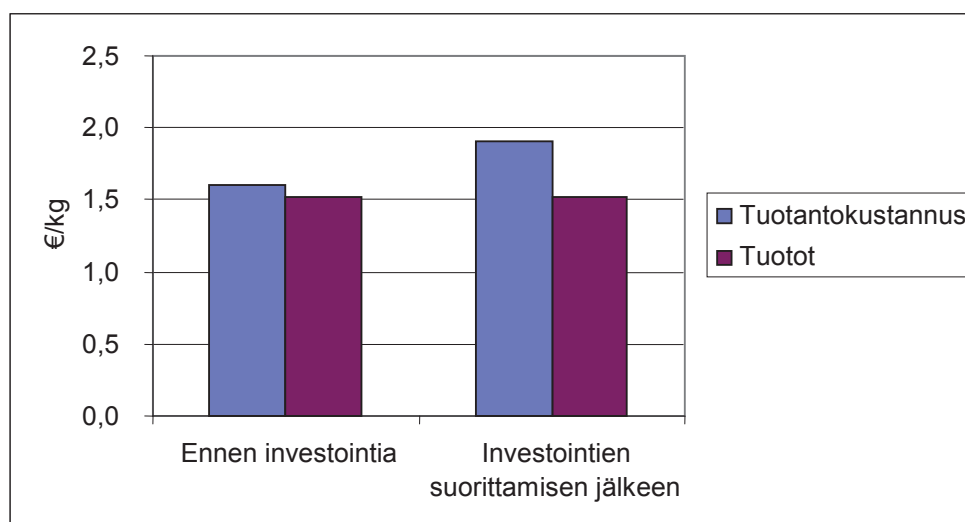
ron kilpailuhaitan eurooppalaiseen tuotantoon nähden, mikä merkitsee noin 16 900 euron vuotuista lisäkustannustaakkaa broileritilaa kohden.

”Muulla Euroopassa kasvatuserästä otetaan 20 % broilereista teurastettavaksi ja jätetään loput 80 % kasvamaan. Sama 20 %:n harvennus voidaan tehdä toiseenkin kertaan viikon kuluttua, jolloin ne loput 60 % jää vielä kasvamaan muutamaksi päiväksi. Näin toteutuu EU- lainsäädännön elopainokilo/-neliö vaatimukset, mutta saadaan kasvatuserästä kumulatiivisesti isot kilotuotot. Jopa Ruotsissa on alettu enenevässä määrin harrastaa tätä, vaikka kaikki alalla tietävät, että bioturva vaarantuu lastauksissa, ja eläinten hyvinvointi heikentyy paastotusten ja stressin myötä. Tämä ”harvennuskielto” (Suomessa) on kansallisesti sovittu periaate ja sitä noudattaa kotimaiset tuotantoketjut.”

3.3. Kana

Euroopan unionin neuvoston direktiivi (1999/74/EY) määrittää kananmunantuotantoon käytettävien kanojen suojelua koskevat vähimmäismääräykset. Maa- ja metsätalousministeriö on antanut tähän direktiiviin perustuvan asetuksen (10/EEO/2000) kanojen pidolle asetettavista eläinsuojeluvaatimuksista. Asetus kielsi perinteisten häkkien käytön munivien kanojen pitopaikkana vuoden 2012 alusta alkaen, jolloin häkkituotannosta oli siirryttävä virikehäkki- tai lattiakanalatuotantoon tai vaihtoehtoisesti lopetettava kananmunantuotanto kokonaan. Suomessa kananmunien tuotanto on siirtynyt ajallaan hyvinvointisäädökset täyttävään tuotantoon, mutta muualla Euroopassa munantuotantoa on vielä kiellettyissä häkkimuodoissa.

MTT Taloustutkimuksessa arvioitiin kananmunien tuotantokustannusten nousevan hyvinvointimuutosten seurauksena keskimäärin 0,30 €/kg (Kuva 2) (Karhula 2008). Koko kananmuna-alalle tämä aiheutti yhteensä noin 20 milj. euron tuotantokustannusnousun, mikä merkitsi noin 16 500 euron vuotuista lisäkustannustaakkaa kananmunatilaa kohden.



Kuva 2. Hyvinvointimuutosten vaikutus kananmunantuotannon yksikkötuottoihin ja -tuotantokustannukseen (€/kg) (Karhula 2008).

Kananmunatiloilla tuotot eivät riittäneet ennen, eivätkä varsinkaan kalliiden hyvinvointi- investointien suorittamisen jälkeen kattamaan tuotantokustannuksia. Häkkikanaloista luopumisen myötä työvaltaisempaan teknologiaan siirtymisen seurauksena tuottojen ja tuotantokustannusten erotus on kasvanut edelleen ja siten siipikarjatilojen kannattavuus on selvästi heikentynyt (Taloustohtori 2014).

3.4. Sika

Sikapuolella säädösmuutoksista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa koettiin aiheutuneen kansallisesta sikojen suojelua koskevasta asetuksesta (Valtioneuvoston asetus 15.11.2012/629), joka on osin vaativampi ja tiukempi kuin Euroopan neuvoston direktiivi sikojen suojelun vähimmäisvaatimuksista (Neuvoston direktiivi 2008/120/EY). Kansallinen asetus koskee luonnonvaloa, pesäntekomateriaalia, sairaskarsinoita ja lattiarakenteita sekä tilavaatimuksia sikaloissa. Etenkin lattiarakenteisiin ja tilavaatimukseen sopeutuminen koetaan sikasektorilla raskaaksi.

”Suomen lainsäädännön vaatimukset ylittävät EU-tason konkreettisesti tilavaatimusten osalta. Suomessa tilaa eläimille on enemmän, min 0,9 vrs. 0,65 eli 10 sikaa edellyttää Suomessa 9 neliötä ja Tanskassa 6,5 neliötä. Tämä on merkittävin (kilpailuhaittaa aiheuttava) asia.”

”Sikapuolen ritiläohjeiden kansallinen tulkinta pakotti sikatilat vaihtamaan betoniritilät säädetyn mukaisiksi myös osarituläkarsinoissa. Esim. Tanskassa kapeampirakoinen betoniritilä vaadittiin vain kokorituläkarsinoihin. Ritilöiden vaihto ollut meillä erittäin iso ja kallis prosessi, joka on edelleen osittain kesken, kun oikeanlaisia ritilöitä ei ole ollut edes saatavilla.”

”Emakoiden ryhmäkarsinoissa ei jatkossa enää lasketa leveidenkään makuuhäkkien alaa emakoiden käytettävissä olevaan pinta-alaan. Vaatii muutoksia rakenteisiin tai emakkoryhmien koon pienentämistä.”

”Uudet vieroitettujen porsaiden ja lihasikojen tilavaatimukset vähentävät selvästi sikamäärää karsinoissa.”

”Käsittääkseni Suomessa vaaditaan enemmän kiinteää lattiaa (sallitaan vähemmän ritilää), mikä näkyy mm. työkustannuksissa.”

”Suomessa käytännössä edellytetään mm. sairaskarsinoita enemmän kuin esim. Tanskassa toteutetaan käytännössä.”

MTT Taloustutkimus selvitti vuonna 2010, miten sikojen pidolle asettamiin vähimmäisvaatimukseen suunnitellut muutokset vaikuttaisivat sikatalouden tuotantokustannuksiin. Tulosten mukaan voimaan tulleesta Valtioneuvoston asetuksesta sikojen suojelusta aiheutuu muutostarpeita noin puolelle Suomen sikatiloista. Vuotuisiksi nettokustannusvaikutuksiksi arvioitiin 2–7 milj. euroa muutosten toteutustavasta ja siirtymäajasta riippuen. Muutokset merkitsevät noin 1–4 snt lisäkustannusta/kg sianlihaa, joten ne tulevat sektorille kalliiksi (Niemi & Karhula 2011a ja b, Karhula & Niemi 2012).

Vuonna 2013 MTT Taloustutkimus ja Eläinten Hyvinvointikeskus selvittivät myös, millaisia taloudellisia vaikutuksia häkkiporsituksesta luopumisella eli ns. vapaaporsituksella olisi sika-alalle. Tulosten mukaan myös vapaaporsitukseen siirtyminen olisi taloudellisesti vaikeaa sika-alalle ja se vaatisi pitkän siirtymäajan toteutuakseen. Esimerkiksi 200 emakon tilalle lisäkustannuksia syntyisi arvion mukaan 15 000–25 000 € vuodessa siirryttäessä vapaaporsitukseen (Jääskeläinen ym. 2013).

Sikojen suojelua koskeva Valtioneuvoston asetus on jo voimassa Suomessa. Jos lisäksi vapaaporsitukseen liittyvä asetus tulee voimaan, voidaan arvioida näistä kahdesta säädösmuutoksesta aiheutuvan sika-alalle yhteensä noin 200 milj. euron lisäkustannukset, sikatilaa kohden vuotuisiksi kiinteiksi lisäkustannuksiksi muodostuisi noin 29 000 euroa. Koko sikasektorille muodostuisi vuodessa lisää kiinteitä kustannuksia arviolta noin 31 milj. euroa.

Kyselyssä sika-ala sai vastauksia koskien myös esim. virikkeitä ja hännäntypistystä.

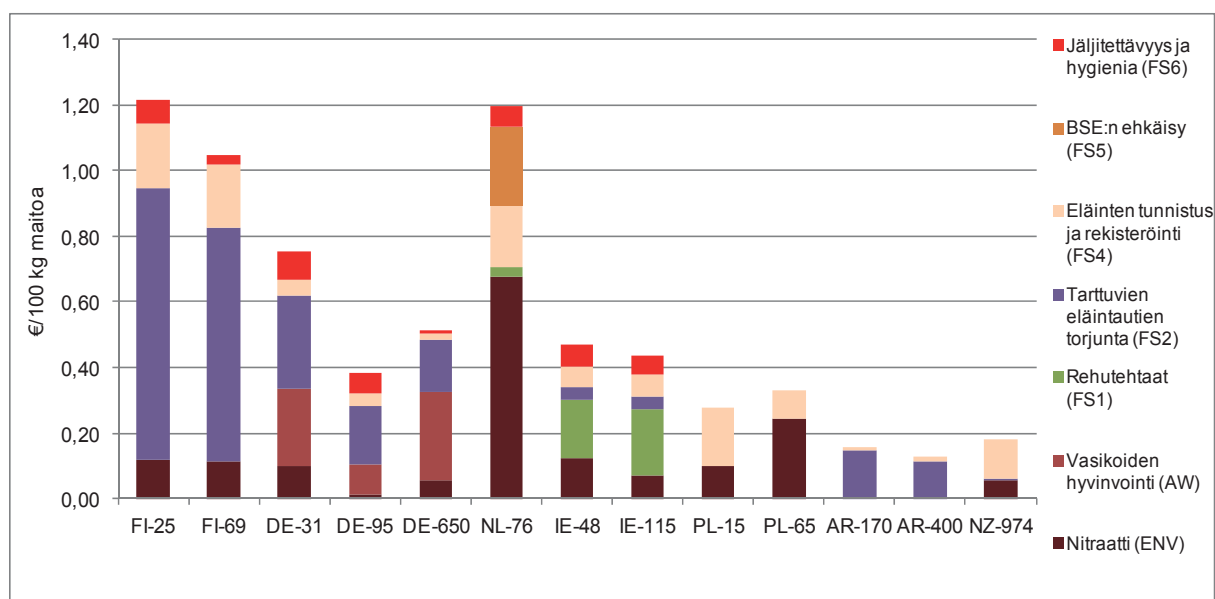
”Virikemateriaalin tulkintojen epäselvyys ja elävyys. Lelujen hankkiminen ollut kustannuserä. Myös tongintamateriaalin jako kaksi kertaa päivässä lisää kustannusta erityisesti työn käytön kautta.”

”Hännäntypistys on Suomessa kielletty, mistä kuulee toisinaan kommentteja, miksi se on sallittu muissa maissa. Ehkä oikeammin olisi kysyä, miksi useimmat muut EU-maat eivät noudata direktiivin henkeä.”

”Läkeluovutus tiloille tiukempaa kuin monissa muissa maissa => tarvitaan useammin eläinlääkäriä, jos halutaan lääkittää.”

3.5. Nauta

EU -lainsäädäntö asettaa maitotilojen toiminnalle useita vaatimuksia, joiden suuruus vaihtelee tilojen ja erityisesti eri maiden välillä. Eroja aiheuttaa EU -lainsäädännön erilaisesta tulkinnasta ja soveltamisesta kansallisiin olosuhteisiin. Direktiivien ja asetusten kustannusvaikutukset vaihtelevat maiden välillä riippuen esimerkiksi tuotannon intensiteetistä ja käytettävissä olevasta peltoalasta (Ovaska & Heikkilä 2013).



Kuva 3. EU-lainsäädännön kustannusvaikutus maidon yksikkökustannukseen IFCN-vertailutiloilla (€/100 kg maitoa) (Ovaska & Heikkilä 2013).

Ovaskan & Heikkilän (2013) mukaan EU -lainsäädännön vaikutukset ovat samansuuntaisia eri maiden maitotiloilla, mutta kustannusvaikutukset vaihtelivat maiden välillä. Tähän vaikuttivat erot EU -lainsäädännön tulkinnassa ja toimeenpanossa sekä lainsäädännön soveltamisessa eri maiden olosuhteisiin. Euroissa mitattuna, tarkastellun EU -lainsäädännön, vaikutukset maidon yksikkökustannuksiin olivat korkeimmat Suomen 25-lehmän ja Alankomaiden 76-lehmän tiloilla, joilla ne nostivat yksikkökustannusta 1,2 €/100 kg maitoa. EU:n ulkopuolisissa tarkastelumaissa vastaava kustannus oli alle 0,2 €/100 kg maitoa (Kuva 3).

Heikkilän ym. (2014) mukaan Suomessa ruokaturvallisuuteen liittyvät säädökset nostivat kustannuksia eniten. Niitä aiheutui kuolleiden eläinten hävittämisestä, sekä useista muista tilahygieniaan ja tarttuvien eläintautien torjuntaan liittyvistä toimenpiteistä. Myös eläinten tunnistus ja rekisteröinti aiheuttivat kustannuksia kaikissa vertailumaissa.

Jos parsinavetat kiellettäisiin maidontuotannossa, niin maitotilojen nykyisellä lukumääräkehityksellä pelkästään tuotannosta poistuvien parsinavettojen korvaavien rakennusinvestointien tarve on

arviolta 350–500 milj. euroa vuoteen 2020 mennessä (Niskanen & Heikkilä 2014). Jos kielto tulisi voimaan ja kielletyt parsipaikat korvattaisiin rakennettavilla pihattopaikoilla, voidaan arvioida, että ilman luontaista tilojen vähenemistä kustannuksia muodostuisi yhteensä noin 1 500 milj. euroa. Maitotilaa kohden kiinteät kustannukset kasvaisivat tällöin arviolta noin 25 000 euroa ja koko maitoalalla noin 150 milj. euroa vuodessa.

Kyselyn vastausten perusteella nautasektorilla suurimmaksi hallinnollista taakkaa aiheuttavaksi tekijäksi koettiin eläinten tietojen ilmoittaminen ja merkitseminen eri tapauksissa ja osin eri määräajoissa.

Eläinrekisterissä ja nautaeläinluettelossa on oltava kaikista tilan eläimistä säädetyt tiedot, esimerkiksi syntymätunnus ja pitopaikkatunnus. Sekä rekisterissä että luettelossa on eläimistä oltava samat tiedot. Eläinrekisteriin ilmoitukset on tehtävä seitsemän vuorokauden kuluessa tapahtumasta, mutta eläinluetteloon merkinnät on tehtävä kolmen vuorokauden kuluessa tapahtumasta ja korva-merkit kiinnitettävä 20 vuorokauden kuluessa syntymästä. Kattavampien tarkisteiden lisääminen, etenkin ohjelmien käyttäjien suuntaan, ja yhdellä ohjelmalla yhdessä aikarajassa tietojen ilmoittaminen samalla kertaa eri paikkoihin vähentäisi hallinnollista taakkaa. Vaikka ilmoitusten aikaraja supistuisi nykyisestä, se voisi kuitenkin selkiyttää toimintaa.

Tiloilla on mahdollista pitää yllä sähköistä nautaeläinluetteloa perinteisen paperisen lisäksi, mutta esimerkiksi Maatalouden Laskentakeskuksen ohjelman perusversiolla tämä ei ole mahdollista. Perusversiota kehittyneemmillä sovelluksilla tämä on mahdollista, mutta niiden hinta perusversioon nähden on kaksin- tai kolminkertainen (MLOY 2014). Voidaan arvioida, että ohjelmien kiinteän vuosi- ja kuukausihinnon perusteella etenkin pienille nautatiloille muodostuu hallinnollista taakkaa, koska he eivät todennäköisesti käytä kustannussyistä ohjelmien kehittyneimpiä versioita.

Lisäksi tuli esille, että kaikille nautatiloille postitetaan maaliskuussa paperinen nautaeläinluettelo, mutta sitä ei tarvitse täydentää, jos sähköinen väylä on käytössä. Kaikki (myös paperinen, mahdollisesti käyttämätön) nautaeläinluettelot on kuitenkin säilytettävä niissä mainittuun päivään saakka (Haapa 2014). Käyttämättömien papereiden säilyttämisvelvollisuuksista on päästävä eroon tai viljelijöille on luotava sähköinen arkisto, mihin eri osapuolet voivat tallentaa tietoja ja mistä niitä voi katsoa myöhemmin.

”Eläinrekisterien ilmoitusajat ja mahdollisista viivepäivistä aiheutuvat sanktiot ovat aivan kohtuuttomia.”

”Eläinten rekisteröinti: tietojen toimittaminen tietokantaan aiheuttaa paljon töitä viljelijöille ja lisää myös virheiden mahdollisuutta, kun tapahtumia on paljon. Varmasti eläimet olisi listattava tavalla tai toisella, nyt hallinto antaa tiukan raamin. Ilmoittamiseen oleva ohjelma on aikaansa jäljessä -> virheet-> sanktiot ja stressi.”

”Korvausmerkkien jatkuva tarkkailu (ja korvausmerkkien tilaaminen) isoissa karjoissa on tosi työlästä (ja kallista).”

”Nykyiset (Maatalouden)laskentakeskuksen ohjelmat eivät toimi niin kuin pitäisi ja tästä aiheutuu viljelijälle hallinnollista taakkaa. Muissa maissa nautarekisterisovellukset huomioi useita rekisteriin liittyviä tarkisteita jo tallennusvaiheessa ja huomauttaa viljelijälle, että esim. eläin kahdella tilalla samaan aikaan. Miksei sovellus voisi mahdollisesti tarkistaa sitäkin, että teurastamon ja viljelijän ilmoittama poistopäivä on sama tai ainakin toisi virheilmoituksen viljelijälle tallennuksesta.”

Naseva on kansallisen nautaterveydenhuollon seurantajärjestelmä. Se on nettipohjainen nautojen terveydenhuollon seurantajärjestelmä. Nasevan käyttäjiä ovat tilat ja eläinlääkärit sekä meijerit, teurastamot, maitotilaneuvojat, laboratoriot ja eläinlääkintäviranomaiset. Nasevaa ylläpitää ETT eli

Eläintautien torjuntayhdistys. Nasevan tavoitteena on tilan tuotannon kannattavuuden parantaminen kiinnittämällä huomiota eläinten hyvinvointiin ja terveyteen (ETT 2014).

"NASEVA (nautaterveydenhuolto) on oikein byrokratian kukkanen. 90 % viljelijöistä pitää sitä vain lisäbyrokratiana eivätkä oman työn kannalta koe mitään hyötyä ketjuinformaation tuottamisesta tähän."

Nautakarjatiloihin pitää merkitä, seurata ja kirjata monia eri asioita, sekä säilyttää asiakirjoja. Myös tilalla tapahtuvaa rehuntuotantoa koskee erilaisia vaatimuksia. EVIRA:n (2014) mukaan rehu kirjauksen on perusedellytys rehujen jäljitettävyydelle ja se koskee kaikkia rehu- ja kotieläintuottajia. Esimerkiksi rehuvarastot on yksilöitävä ja merkittävä, pellolla varastoitavat säilörehupaalit yksilöitävä tunnistettavain keinoin ja tilalla on selvitettävä itse tuotetuista rehuista kullekin eläinryhmälle syötetyn rehun nimi tai luonne, määrä sekä rehuvaraston tunnistus, johon kyseinen rehu on toimitettu. Kaikkien rehua tuottavien, sekoittavien, valmistavien ja käyttävien viljelijöiden on lisäksi rekisteröidyttävä rehualan toimijaksi.

"Paalien ja eri rehuvarastojen merkkäminen. Jos asiasta ei ole ikinä tullut ongelmaa, niin miksi tällaiseen pitää mennä?"

"Pitää muistaa, että suomalainen maatalous on perhevilmäpohjaista, jossa teollisuuden ja neuvontajärjestöjen avulla on luotu toimiva normisto maitotiloille. Tilat tuntevat toiminnan eikä sellaisia asioita pidä viedä kustannuksena lainsäädäntöön, jotka toimivat. Nyt byrokratiaa aiheuttaa mm. monesta pienestä kirjaamisasiasta, kuten lämpötilaseurannasta, erilaisten pesuaineiden säilyttämisasiasta yms. Jos suhteuttaa rekisterin ylläpitoon menevän ajan sen tarpeeseen, niin kustannus on pienehköille tilalle valtava."

"Rekisteröityminen rehualan toimijaksi: ylimääräinen toimenpide, vaikkakin kertaluontoinen"

Lisäksi tiloilla aiheutuu epätietoisuutta erilaisten tietojen säilyttämisestä ja säilyttämisen kestosta. Esimerkiksi Maa- ja metsätalousministeriön asetusta elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta (1368/2011) eli ns. alkutuotantoasetusta sovelletaan elintarvikkeiden alkutuotantoon sekä siihen liittyviin toimintoihin. Lisäksi kirjauksen on asetuksen mukaan oltava valvontaviranomaisen helposti tarkastettavissa ja se on pyydettäessä esitettävä.

"Alkutuotannon toimijan on säilytettävä asetuksen liitteen I osan A kohdan III alakohtien 8 ja 9 mukaisia tietoja vähintään 5 -vuotta, muuta tämän asetuksen kirjauksia on säilytettävä vähintään 1-vuosi. Niin, mitä säilytetään ja miten pitkään?"

Alkutuotantoasetuksen toimialakohtaisissa vaatimuksissa alkutuotannolle edellytetään lypsykoneen huollosta ja testauksesta todistuksia, jotka on säilytettävä ja pyydettäessä esitettävä valvontaviranomaiselle. Erillisiä aikarajoja lypsykoneen huollolle ja todistusten säilyttämiselle ei asetuksessa esitetä, joten ne jäävät tuottajan harkinnan varaan. Asetuksen mukaan myös esimerkiksi maidon lämpötiloja on seurattava ja kirjattava muistiin, jotta alkutuotantopaikalla noudatetaan lainsäädännön edellyttämiä lämpötiloja.

"Mitä järkeä on esimerkiksi säilyttää 10 vuotta lypsykoneentestauspöytäkirja, kun se uusitaan 3 vuoden välein?"

"Alkutuotannon omavalvonnan kirjaamisvaatimukset aiheuttavat lisätyötä siltä osin, kun eivät löydy esim. verokirjanpidosta. Maidontuotantotilojen hygienialle vaatimukset asettaa jo pitkälti maidon ostava asiakas."

”Alkutuotantoasetus, eläinten suojelulaki ja muut pienet turhat pykälät aiheuttavat valtavat kustannushaitat suomalaiselle maidontuotannolle.”

Eläinten hyvinvointitukeen liittyminen on viljelijöille vapaaehtoista. Sitouduttuaan hyvinvointitukeen erilaisten veloitteiden määrä kasvaa, mutta veloitteet täytettyään niitä vastaan maksetaan tukea viljelijöille. Hyvinvointituen perusehtoihin sisältyvät, terveydenhuoltosopimus, terveydenhuoltokäynnit, terveydenhuoltosuunnitelma, tilatason tautisuojaus ja eläinten ruokinta- ja hoito- sekä varautumissuunnitelma. Eläinten hyvinvointituessa tuen maksun perusteena ovat näistä toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset ja tulonmenetykset, joista vähennetään viljelijälle tulevat yksityistaloudelliset hyödyt.

”Mitkä asiat ovat välttämättömiä vain tukien saamiseksi esim. eläinten hyvinvointituella tehtävät parannukset aiheuttavat töitä ja investointeja, mutta kehittävä kotieläintuottaja tekisi toimenpiteet joka tapauksessa, koska ovat omasta mielestäni kuitenkin ns. peruskauraa ja edellytykset sille, että tuottavuutta pystytään nostamaan eläinten elinikäistuotosta nostamalla, samalla myös oma työ helpottuu. Kaikki yli lain menevä on toki ns. hallinnollista taakkaa.”

”Hallinnollista taakkaa aiheuttavat kotieläinten hyvinvointikorvauksessa eniten, ainakin tarkastusten perusteella, vaadittujen asiakirjojen puuttuminen eli terveyden huoltosuunnitelma, palo- ja pelastussuunnitelma, ruokintasuunnitelma, tuotannonseuranta ja varautuminen laitteiden toimintahäiriöihin. Näistä palo- ja pelastussuunnitelma ja varautuminen toimintahäiriöihin aiheuttavat eniten taakkaa ehkä siksi, että niitä ei nähdä tarpeelliseksi toiminnan jokapäiväisen pyörittämisen kannalta. Asioita on varmasti pohdittu, mutta varsinaista suunnitelmaa ei ole tehty.”

Suomessa eläinten hyvinvointia lisäävien ratkaisujen taustalla on ollut pyrkimys aikasempaa eettisempään eläintuotantoon. Suomessa eettisen eläintuotannon periaatteita kuvataan mm. Tuotantoeläinten hyvinvointistrategiassa (2006), jonka mukaan on tulevaisuudessa yhä tärkeämpää tuottaa eettisesti tuotettuja elintarvikkeita. Kuitenkin kuluttajille tärkeimpiä ostopäätöksiin vaikuttavia tekijöitä ovat usein ruoan hinta ja helppokäyttöisyys. Esimerkiksi vuonna 2005 vain noin 3 % kuluttajista piti tärkeänä ruoan eettistä laatua. Eettistä tuotantotapaa tuetaan viljelijöille maksettavilla tuilla ja valistuksella (MMM 2006; Ruokatieto 2005).

4. Kasvintuotanto

Kasvintuotannon (peltoviljelyn) osalta eniten palautetta tuli digitoitujen peltolohkojen pinta-alojen lähes jatkuvasta muuttumisesta suuntaan tai toiseen, vaikka pellon fyysiset rajat eivät olisi muuttuneet lainkaan. Lisäksi tuotiin esille, että pinta-alamuutokset ovat yleensä hyvin pieniä.

Peltolohkorekisterillä tarkoitetaan maataloushallinnon integroituun tukien hallinta- ja valvontajärjestelmään (IACS) kuuluvaa sijaintitietokantaa. Rekisteriin on tallennettu kaikkien pinta-alaperusteista tukea hakeneiden maatilojen talouskeskusten ja peruslohkojen sijaintitiedot ja tunnistetietoja, kuten peruslohkotunnus, pinta-ala, kehämitta ja rajaviivan tyyppi. Peltolohkorekisteriä käytetään apuna maataloustukien hallinnoinnissa, valvonnassa, suunnittelussa ja raportoinnissa. Peltolohkorekisteri on maaseutuelinkeinorekisterin toiminnallinen alarekisteri, joka perustuu EU:n asetukseen IACS:iin sisältyvästä peltolohkojärjestelmästä (MAVI 2014).

Peltoalaperusteisten tukien maksaminen edellyttää aina viljelijöiden omistamien peltojen mahdollisimman tarkkaa, todellisuutta vastaavaa pinta-alatietoa. Lohkojen digitoinnin oikeellisuutta tarkastetaan uusien ilmakuvien avulla vähintään viiden vuoden välein, jolloin myös lohkon rajauksia (rajoja) tarkastellaan ja niihin voi tulla muutoksia. Komissio tarkastaa lisäksi vuosittain, että jäsenmaissa eri vaatimuksia on noudatettu.

Muutoksia digitoituihin pinta-aloihin aikaansaavat viljelijöiden omat ilmoitukset pinta-alan muutoksista, valvonnan tulokset sekä peltolohkorekisterin ajantasaistus. Mahdolliset pinta-alamuutokset ilmoitetaan viljelijöille pinta-alojen korjausten jälkeen toimitetuilla kartoilla ja esitetyillä peruslohkolomakkeella. Myös esimerkiksi naapurilohkon valvonta saattaa vaikuttaa digitointiin, jos peruslohkoilla on yhteinen raja. Korjausdigitoinnista tulostetaan uusi kartta aina, jos digitointiin on tehty vähintään 0,01 hehtaarin suuruinen muutos (Mavi 2014). Peltolohkorekisteristä ja digitoinnista on käynnissä erillinen selvitys, joka valmistuu vuonna 2015.

”Pinta-alojen muuttumisesta ja vahtaamisesta, se on aivan älytöntä. Nyt kun pyritään karsimaan valtion menoja, niin ei ole parempaa paikkaa säästää kuin jatkuva pinta-alojen muuttaminen. EU:ta tästä syytetään, mutta jos ei asialle muuta voi, niin voisi ainakin pyrkiä vaikuttamaan EU:n suuntaan siten, että asiaan saataisiin joku tolkku.”

”On tosi turhauttavaa niin viljelijälle kuin valvojallekin, ja varmaan hallinnollekin jatkuvasti korjata pinta-aloja. Jossain on vikaa, jos lohkoille tehdään olemattomia korjauksia lähes vuosittain! Kesällä taas valvojat mittaavat uudestaan maastossa ja saavat yleensä eri tuloksen. Ja taas korjataan.”

”Pinta-alamuutoksista seuraa turhaa lisätyötä kaikille osapuolille. Se myös lisää selvästi viljelijöiden stressiä, kun vastuu oikeista pinta-aloista on kuitenkin viljelijällä. Digitoitu pinta-ala kun ei ole mikään hallinnon hyväksymä ala. Kuvaavinta on se, että pinta-alavirheet, joista seuraa sanktio, ovat ymmärtääkseni melko harvinaisia. Viljelijät kokevat asian niin, että kun rikkeitä ei löydy tarpeeksi, niin pitää lisätä valvontaa tai tiukentaa toleransseja.

”Tähän pinta-alojen jatkuvaan muuttumiseen pitäisi saada toimintatapa, että muutosta ei tehdä, jos se mahtuu mittaustavan toleranssiin. Nimittäin yleensä pinta-alojen muutokset ovat vain muutamia aareja suuntaansa eli mitään suurempia virheitä ei enää digikartoissa yleensä ilmene. Ollaan siis todella lähellä sitä oikeaa pinta-alaa, jonka voisi vahvistaa pysyväksi. Muutoksia tehtäisiin vain, jos rajat oikeasti muuttuvat.”

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa tarkastuskertomuksessaan, että käytännössä hyvin merkityksellisten pinta-ala erojen ja vaihtelujen vuoksi tehdään hyvin paljon valvonta- ja tarkastustyötä liittyen peltojen pinta-aloihin, jolla ei juuri ole merkitystä maksetulle tuelle edes tilatasolla (VTV

2013). Sekä viljelijöiden että hallinnon taakkaa voisi vähentää sillä, että tuki maksettaisiin viimeiselle peruslohkon digitoitulle alalle ja pinta-alat vakioitaisiin. Tilatasolla pinta-alan muutokset ovat usein hyvin marginaalisia, aari tai muutamia aareja suuntaan tai toiseen, ja tukimuutokset siten vähäisiä. Hallinnolle kustannuksia kuitenkin muodostuu huomattavasti enemmän ja säästöt olisivat merkittäviä. Pinta-alan todellisessa muutostilanteessa toimittaisiin kuten tähänkin saakka.

Samalla fyysisesti yhtenäisellä lohkolle voi olla esimerkiksi omaa, raivattua ja vuokrattua peltoa. Näistä ns. virtuaalilohkoista olisi päästävä eroon ja yritettävä päästä yhtenäisiin tukikelpoisiin peruslohkokokonaisuuksiin. Myös yli kuntarajojen menevälle peruslohkolle olisi tulevaisuudessa saatava vain yksi peruslohkotunnus. Tällä hetkellä, jos fyysisesti yhteneväinen peruslohko on esimerkiksi kahden eri kunnan alueella, viljelijällä on oltava kaksi eri peruslohkotunnusta lohkolleen ja hänen on tehtävä kaksi eri viljelysuunnitelmaa ja kahdet eri viljelymuistiinpanot.

5. Maataloustuotantoa säätelevät eri tahot

Maataloustuotantoa sääteleviä eri tahoja on hyvin monia. Näille kohdistuu odotetusti monenlaista kritiikkiä ja palautetta. Esille nousi etenkin saman asian säätely eri tahojen toimesta eli päällekkäinen viranomaistoiminta. Esimerkiksi lannankäyttöä säätelevät monet eri toimijat ja osin eri näkökannoista lähtien. Toisena seikkana voidaan mainita maataloustuotantoa säätelevien tahojen osittainen vieraantuminen alkutuotannosta ja tukipolitiikka sekä siihen liittyvä valvonta.

”Olettaisin, että eniten kotikutoisia EU-asetuksia tiukempia tulkintoja löytyy seuraavilta tahoilta: MMM, Mavi, Evira ja Tukes (Maa- ja metsätalousministeriö, Maaseutuvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto ja Turvallisuus ja kemikaalivirasto).”

”Viranomaiselle ei tilalla ole olennaista toimintojen tarkoituksenmukaisuus vaan keskiössä ovat valvonta- /säädösindikaattorit. Indikaattorit ohjaavat toimintaa enemmän kuin tarkoituksenmukaisuus ja kokonaisuus.”

”Kyllä tuo ympäristöhallinto kokonaisuudessaan on hyvin ongelmallinen maatalouden kannalta. Heillä ei ole kokemusta/osaamista maatalouden tuotantoprosesseista, eikä oikein tuotannon keskeisistä kustannuksista tai ympäristön kannalta oleellisista päästölähteistä, niin jälki on sen mukaista. Kun kaikesta enemmän ja vähemmän oleellisesta pitää raportoida viranomaisille, niin siinä sitä virhemahdollisuutta syntyy. Toinen käytännöstä vieraantunut on Evira (Elintarviketurvallisuusvirasto), johon myös on vaikea vaikuttaa.”

”TUKES (Turvallisuus ja kemikaalivirasto) on aktivoitunut hallinnollisen taakan lisäyksessä. Kun linja on vielä tiedottaa muutoksista lähinnä nettisivuilla, niin väittäisin suurimman osan viljelijöistä olevan tietämättömiä näistä muutoksista.”

”Mavin (Maaseutuvirasto) väestä kuulemma jo puolet vailla maataloustaustaa/koulutusta – laittaisitko itse lentokoneen perämieheksi käsityöopettajan?”

”Tuntuu enemmän siltä, että rouvat ja neidit ministeriössä ja virastoissa (varsinkin ympäristövirastoissa) varmistavat itselleen ja kavereilleen työtä tyhjämpäiväisestä paperin pyörittämisestä. Asiasta, joka ei ole ongelma, ei pidä tehdä ongelmaa.”

Erilaiset ohjeet, lait, säädökset, asetukset, suositukset yms. aiheuttavat suoranaista epä tietoisuutta viljelijöiden keskuudessa, koska samaa asiaa voidaan ohjeistaa sekä ohjeen että lainkin muodossa ja vielä useilta eri tahoilta samaan aikaan eri tavalla. Toisaalta saman tahon sisällä toinen osapuoli voi sotkea asioita tai jopa saada kumottua toisen osapuolen tekemän päätöksen.

”On olemassa tapauksia, jossa ELY:n (Elinkeinokeskuksen) ympäristöpuoli valittaa investointituesta, vaikka saman talon maaseutuosasto on myöntänyt tuen.”

”Yleisesti ottaen, meillä on aivan tolkkottomasti lakeja, asetuksia, sääntöjä ja tukiehtoja, joita ei voi kukaan, ei edes tukineuvonnan vastaava, hallita. Viljelijähän monestikin tietää vain hyvin pienen osan asioista, jotka hänen pitäisi omassa toiminnassaan tietää. Käytännössä moni viljelijä ei edes aukaise tukienhakuopasta -puhumattakaan niistä ohjeista ja säännöistä, joita hänelle ei tule kotiin. Viranomaisetkin vielä ohjaavat toimintaa siihen suuntaan, että viljelijät eivät haluaisi mm. tukipapereita, vaan hakemukset tehtäisiin netissä. Oppaitahan ei sitten juuri kukaan viitsi lukea tietokoneelta ainakaan toistaiseksi.”

”Ohjeistusten muuttuminen nopeaan tahtiin ja ohjeiden tulkinnanvaraisuus. Mutta käsittääkseni siksi ”senttejä mitataan”, jotta asiat eivät olisi tulkinnanvaraisia ja silloin jonnekin on vain vedettävä raja.”

”Ohjeistusten tulkinnanvaraisuus ja se, että ensin on ohje ja tulkinta tulee pitkän ajan päästä perässä.”

”Suomalaiset maanviljelijät perinteisesti kyllä noudattaa aika hyvin kaikkia sääntöjä. Nyt ollaan kuitenkin viranomaisten toimesta viemässä mm. maataloutta sellaiseen tilanteeseen, että viljelijät alkavat pohtia, että onko kaikkia asetuksia noudatettava vai aletaanko tekemään, kuten Maaseudun Tulevaisuudessa mainittu hollantilainen maanviljelijä, että on kaksi kirjanpitoa, viranomaisten ja omaan käyttöön. Tämä on kyllä meille vierasta ja senpä vuoksi tulisikin jatkossa vähentää kaikkia turhia rajoituksia ja toimintoja, joista ei ole kenellekään hyötyä.”

”Maatalouden harjoittamiseen liittyvien säädösten ja velvoitteiden määrä kasvaa jatkuvasti, ja niiden noudattamista valvotaan tarkasti. Pieni ja täysin tahaton virhe ehtojen noudattamisessa voi viedä merkittävän osan viljelijän tuloista tukileikkauksina ja pahimmassa tapauksessa vielä usealta vuodelta. Tukiehdossa ei tunnetta inhimillistä virhettä eikä unohdusta. Viljelijät väsyvät ja ovat peloissaan toimeentulostaan.”

Ympäristöministeriö on laatinut kotieläintilan ympäristönsuojeluohjeen, jolla pyritään varmistamaan, että kotieläintaloutta koskevat valtakunnalliset ympäristönsuojelun tavoitteet saavutetaan yhdenmukaisin menettelyin ja tulkinnoin. Ohje kuvaa hyvän kotieläintalouden ympäristönsuojelutason ja se on laadittu parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteille. Ohje perustuu nykyisen lainsäädännön soveltamiseen jo vakiintuneissa olosuhteissa (YM 2010).

”Kotieläintilan ympäristönsuojeluohje on mielivaltainen viranomaistyökalu, joka on irti elävästä elämästä. Pahimmillaan jokainen viranomainen vielä tulkitsee tätä raskaan kautta, koska ei ymmärrä, että kyseessä on OHJE eikä pakottava lainsäädäntö.”

”Viranomaiset ovat pahasti vieraantuneet käytännön elämästä. Tästä aiheutuu valtavat kustannukset. Lisäksi viranomaiset eivät tunne toistensa toimintaa eli kun toinen määrittää toisen ehdon, niin toinen vielä toisella ehdolla toistaa asiaa – vrt. nitraattiasetuksen ehdot, sitten ympäristönsuojeluohje vaikka 90 % hoitaa asiaa jo ympäristötuen kautta ja vielä pahimmillaan kunnan omat ympäristöohjeet, joilla kielletään esim. lietteen levitys. Eihän kunta voi kieltää uskonnon harjoittamista, jos ei sitä ole maan lainsäädännössä kielletty.”

Maataloustuotantoa säätelevät eri tahot toimivat sektorilla osin päällekkäin ja osin epäyhtenevin vaatimuksin. Toiminnan päällekkäisyyteen tulisi etsiä pian helpotusta purkamalla päällekkäistä byrokratiaa ja keskittämällä asioita samalle toimijalle yhä enemmän.

MTK (Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto) on ammatti- ja etujärjestö maanviljelijöille, metsänomistajille ja maaseutuyrittäjille. MTK:n mukaan sen jäsenet ja järjestö yhdessä varmistavat maaseutuelinkeinojen kannattavuuden ja arvostuksen (MTK 2014).

”MTK on kyllä täysin voimaton maatalouden edunvalvoja. Kun järjestöllä ei ole sinänsä päätävävaltaa asioihin, niin voisi yrittää edes vaikuttaa keskeisiin asioihin niin ponnekaasti ettei tulisi vain läpinäkyviä torjuntavoittoja, mitä esitellään sitten maaseudussa (Maaseudun Tulevaisuus -lehti) ennennäkemättöminä saavutuksina.”

Mavi (Maaseutuvirasto) vastaa Euroopan unionin maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytöstä Suomessa ja toimii Suomen maksajavirastona.

”Mavin puolella tilanne on mielestäni suht hyvä. Ehkä siellä on viime aikoina ollut jotain riman hipomista hallintomenettelyn osalta. Tarkoitin täällä sitä, että aiempaa linjaa tai ohjeistusta muutetaan viime tipassa hallinnollisilla ohjeilla ym. Nämä muutokset voivat olla ristiriidassa hakuoppaan kanssa ja niistä ei välttämättä tiedoteta viljelijöille mitään.”

”Maaseutuviraston muutettua Seinäjoelle sinne tuli paljon uusia kokemattomia työntekijöitä. Tästähän aiheutui sellaista, että sieltä ei tahtonut saada ja aina ei saanutkaan vastauksia kohtalaisen selviin kysymyksiin. Sitten kun asioita alettiin valvoa, niin löytyi kyllä säännöt.”

6. Tukipolitiikka ja tukien valvonta

Euroopan unionissa harjoitetaan yhteistä maatalouspolitiikkaa. Maatalouspolitiikan toimeenpano tapahtuu kansallisten järjestelmien avulla. Myös tukihallinnosta on unionissa määritelty kaikkia jäsenmaita koskevia velvoitteita, joita pitää noudattaa. Viljelijöiden oikeusturvan ja tasapuolisuuden vuoksi maataloustukia valvotaan. Valvontavelvoite on jokaisella EU:n jäsenvaltiolla.

Suomessa tukihallinnon tehokkuus ei ole ollut maatalouspolitiikassa keskeisenä tavoitteena. Tavoitteina on korostunut maatalouden säilyttäminen koko maassa ja EU:n maataloustukien mahdollisimman suuri hyödyntäminen. Maatalouspolitiikan muutoksissa on pyritty huomioimaan myös eri alueet ja tuotantosuunnat niin, että muutokset tuotannossa olisivat mahdollisimman vähäisiä. Näistä seikoista johtuen tuet, tukitasot ja tukialueet ovat muodostuneet hyvin monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Näin muodostunut hallinnon toimintaympäristö on vaikeuttanut sen järjestämistä tehokkaaksi (VTV 2013).

Viljelijöille maksettavien maataloustukien hausta tai niiden valvonnasta ei sinänsä aiheudu hallinnollista taakkaa, koska se työpanos ja vaiva, joka niihin on käytetty on vastikkeellista toimintaa eli viljelijöille maksetaan tukia. Hallinnollista taakkaa voidaan arvioida kuitenkin syntyvän silloin, jos esimerkiksi samaa asiaa valvotaan useampi kerta tai samaa asiaa kysytään useita kertoja eri yhteyksissä. Näyttää kuitenkin siltä, että sekä tukien hausta että valvonnasta aiheutuu edelleen viljelijöille stressiä, vaikka niitä molempia on tehty kohta jo 20 vuotta.

Suomessa maatalouden tukihallinnon laillisuuden taso on ollut hyvä, vaikeasta toimintaympäristöstä huolimatta. Merkittäviä rahoitusoikaisuihin johtaneita virheitä ei ole ollut, joten tältä osin järjestelmä on toiminut hyvin (VTV 2013). Tukien haku on ajan myötä kehittynyt aikaisempaa yksinkertaisempaan ja joustavampaan suuntaan. Jos tukien hakumenettelyä saataisiin kuitenkin vielä yksinkertaistettua ja valvontaa joustavoitettua, palvelisi se sekä hallintoa että viljelijöitä. On muistettava, että yhteinen maatalouspolitiikka asettaa tiukat raamit jäsenvaltioille, joiden sisällä järjestelmiä voidaan mahdollisuuksien mukaan kehittää.

Tukien haussa voitaisiin siirtyä yhä enemmän esitäytettyjen tukilomakkeiden käyttöön, joihin korjattaisiin vain muutokset tai niitä täydennettäisiin tarvittavin tiedoin, kuten verottajan esitäytettyä veroehdotusta. Valvonnassa voitaisiin siirtyä enemmän omavalvonnan suuntaan, esimerkiksi neuvotat voisivat tehdä omavalvontaa jo tukilomakkeita täyttäessään. Osalle tiloista lähetettäisiin esimerkiksi tarkistuslista eri tukiin liittyvistä asioista ja ne kuitattaisiin Vivussa (viljelijöiden verkkoasiointipalvelu). (Esim. onko viljavuusnäytteet otettu vuonna 2010 tai myöhemmin? Onhan teillä metrin levyiset pientareet?). Osalle tiloista valvojat menisivät käymään myöhemmin, mutta valvonnan uhka olisi olemassa samansuuruisena kaikille.

Tavoitteena tulisi olla, että viljelijät voisivat katsoa valvontatulokset ja niiden perustelut suoraan Vivusta ja kuitata tulokset ilman allekirjoitettujen papereiden palauttamista. Esimerkiksi lannoitusvalvonnassa tarvittavat tiedot tulisi voida toimittaa suoraan viljelijän suunnitteluohjelmasta sähköisesti hallinnolle. Toisekseen Vipuun tulisi lisätä viljelijöille mahdollisuus tallentaa tiedostoja, esim. maatilalla luonnon monimuotoisuuskohteiden kartoituslomake ja kasvinsuojeluruiskun testaus- ja käyttökoulutustodistukset. Valvonnan yhteydessä myös valvoja voisi katsoa sähköistä arkistoa, esimerkiksi ennen tilalle lähtöä.

”Miksei (tukien valvonnassa) katsastusmenettely – ensin tarkistetaan eikä anneta heti kieltoa vaan esim. 1 kk aikaa korjata. Jatkuva säädösten muuttuminen ja valtava aineistomäärä aiheuttaa valtavan hallinnollisen kustannuksen tiloille.”

”Oppia voisi ottaa vaikka verohallinnolta, jossa verotarkastukset kohdennetaan sellaisiin kohteisiin, jossa selkeästi epäselvyyksiä tai ristiriitaisuuksia. Viljelijöitä ei kuulemma kannata paljon tarkastaa, kun lopputulos on yleensä vain muutamia kymppijä tai satasia valtiolle.”

”Erialaisten valvontojen ja tarkastuskäyntien aiheuttamista pelkotiloista on päästävä eroon. Valvonnoissa havaittujen rikkeiden seuraamuksia on kohtuullistettava ja ennen sanktiointia on oltava mahdollisuus virheen korjaamiseen. Esimerkkinä täysin turhasta hallinnollisen taakan kasvatamisesta on usein toistuvat pienet pinta-alamuutokset peltolohkojen digitoinnissa. Tämä toimintamalli kasvattaa turhaa byrokratiaa ja kustannuksia sekä aiheuttaa viljelijöille ylimääräistä työtä ja huolta. Valtavaksi paisuneen byrokratian kanssa käytetty aika ja työ ovat kaikki pois viljelijän hyvinvoinnista.”

”Eläinten hyvinvointituen tarkastuksissa on aiheuttanut hämminkiä, että siinä vahdataan lähinnä senttejä, että onko karsina täsmälleen riittävän kokoinen. Vaikka eläimet voivat erinomaisesti, niin sanktioita voi tulla.”

”Eläinten hyvinvointituki: valvonta aivan järjetöntä pilkun viilaamista. Mitä järkeä on kytätä kiviä ja senttimääriä, jos eläimet on hyvässä kunnossa ja pääosin puhtaita. Kaltevassa pinnassa kivike ei voi pysyä, ja tästä aiheutettu tiloille jopa 30 % sanktioita.”

”Ympäristötuen valvonnoissahan tulee ongelmia kaikkein eniten maanäytteiden puutteista. Usein kysymyksessä on kuitenkin vain yhden kahden näytteen puuttumisesta ja huonosta säännöstä koskien pieniä alle 0,5 ha:n lohkoja. Jos valvontaohje olisi laadittu siten, että sanktioidaan vain silloin, kun toiminnasta on ollut haittaa ympäristölle, niin käytännössä ei sanktioita olisi juuri ollenkaan. Tämä on noin yleisestikin ongelmallista, kun käsittääkseni monia valvontoja voitaisiin vähentää, jos sanktioita on valvonnoissa vähän. Ongelmia luodaan huonoilla säännöillä ja valvontaohjeilla, jolloin valvontaa pitää olla paljon ja valtion rahaa palaa turhaan.”

VTV:n (2013) mukaan Suomessa tukihallinnon monimutkaisuus ja hallinnon taakka on tunnistettu jo pitkän aikaa ja ongelmaa on pyritty ratkaisemaan. Hallinnon taakan vähentämisen kannalta merkittävien tekijä olisi tukijärjestelmän yksinkertaistaminen, joka kuitenkin merkitsisi samalla nykyisen maatalouspolitiikan säilyttämistä ja ylläpitovaatimuksista tinkimistä.

Keväällä 2014 sähköisessä tukihaussa oli ongelmia ja siitä aiheutui lisätöitä ja -stressiä viljelijöille sekä tukilomakkeita täyttävillä muilla henkilöillä. Koska kyseessä oli, toivottavasti, väliaikainen ongelma, näitä palautteita ei huomioida tässä esiselvityksessä. Tukihauksen edelleen kehittämiseksi tuli esille kuitenkin muutama hyvä idea.

”Tärkein ongelma hallinnon ja maanviljelijöiden välillä. Tukihakemuksethan pitää tehdä huhtikuun loppuun mennessä ja sen jälkeen niitä ei voi korjata. Eli viljelijöiden ja neuvojien tulee olla täydellisiä ihmisiä, jotka tekee täydellisiä hakemuksia. Sehän ei tietenkään ole mahdollista. Monesti pitää ennakoita asioita huhtikuussa, kuten pohjoisen hehtaarituen ja nuoren viljelijätuen kanssa sukupolvenvaihdoksen yhteydessä. Tukienhakua pitäisi kehittää sellaiseen suuntaan, että kun tilanne muuttuu, niin silloin voisi sen ruksin laittaa oikeaan kohtaan.”

”Pitäisi ottaa oppia verohallinnosta. Veroasioissa voi kuitteja lisätä vielä viiden vuodenkin päästä, jos huomataan, että jotain puuttuu ja valvonnan jälkeenkin voidaan puuttuvia asioita korjata. Tukienhaussa tilanne on se, että tukienhaku päättyy huhtikuun lopussa ja sen jälkeen ei voi korjata vaikka olisi kuinka päivänselviä virheitä tai asioita, joita ei ole osattu ottaa huomioon. Ihmettelen, miten kahdessa yrittäjän ja valtion välisessä järjestelmässä voi olla täysin poikkeavat toimintatavat?”

”Tukienhakua kehitettäisiin sellaiseksi, että kun huhtikuun lopussa tukienhaku loppuu, niin sen jälkeen virkamiehet käy toukokuussa hakemuksia läpi ja virheitä voidaan korjata ja tukien haku vahvistettaisiin lopullisesti kesäkuun puolivälissä.”

7. Ympäristösäädökset

Ympäristösäädöksiä koskeissa palautteissa tuotiin esille nitraattiasetus ja ympäristöluvat tuotantorakentamisessa. Ympäristötuki ja siihen liittyvät säädökset on jätetty tämän hallinnollisen taakan tarkastelun ulkopuolelle, koska ympäristötuki on eläinten hyvinvointituen tavoin vastikkeellista kustannusten ja tulonmenetysten korvausta ja se on viljelijöille vapaaehtoinen järjestelmä.

7.1. Nitraattidirektiivi

Veden laadun turvaaminen kuuluu EU:n ympäristöpolitiikkaan. Vesilähteet eivät noudata maiden rajoja, joten pilaantumisongelmien ratkaiseminen edellyttää EU:n laajuista toimintamallia. Vuoden 1991 nitraattidirektiivi on yksi ensimmäisistä EU:n säädöksistä, joiden tarkoituksena on hillitä pilaantumista ja parantaa veden laatua (Euroopan unioni 2010).

Neuvoston direktiivi 91/676/ETY on annettu vesien suojelemiseksi maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta. Direktiivissä kiinnitetään huomiota alueisiin, joilla nitraattipitoisuus vesissä lisääntyy ja/tai on korkea verrattuna standardiarvoihin verrattuna. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot määrittelevät pilaantumisalttiit vyöhykkeet ja laativat sekä toteuttavat toimintaohjelmia, joiden tarkoituksena on vähentää tyyppiyhdisteiden aiheuttamaa veden pilaantumista pilaantumisalttiilla vyöhykkeillä.

Euroopan komissio toteaa kertomuksessaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille, että jäsenvaltioiden on nimettävä koko maa-alueellaan pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi sellaiset alueet, joista ravinteet valuvat pilaantuneisiin vesiin tai pilaantumisalttiisiin vesiin, jos toimia ei toteuteta. Jäsenvaltioiden on vähintään joka neljäs vuosi tarkasteltava uudelleen nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiita vyöhykkeitä ja tarvittaessa nimettävä uusia vyöhykkeitä veden seurantatulosten perusteella. Tai jäsenvaltiot voivat erityisten vyöhykkeitten nimeämisen sijaan soveltaa toimintaohjelmaa koko alueellaan. Suomi ja eräät muut jäsenvaltiot (mm. Itävalta, Tanska, Saksa) toteuttavat tätä lähestymistapaa (Euroopan komissio 2013). Suomessa nitraattidirektiivi koskee siten koko maata.

”Jos Suomessa olisi aikoinaan tehty komission ehdottama pilaantumisalttiiden alueiden kartoitus, niin meillä nitraattidirektiivi koskisi hyvin pientä osaa Suomea tai olisi todettu, että meillä ei ole kyseisiä (nitraatti)ongelmia ja sitä (direktiiviä) ei täällä tarvitse ottaa käyttöön.”

”...asioista, joissa meillä tehdään kireämmät säännöt kuin EU-vaatisi. Nitraattiasetus on kyllä tällainen. EU esitti alun perin, että maiden pitää kartoittaa alueet, joilla on ongelmia karjanlannasta tulevien nitraattien kanssa. Suomen viranomaisethan eivät ole koskaan kartoitusta tehneet vaan laittoivat nitraattiasetuksen koskemaan koko Suomea. Tämä kuului silloin olleen kyllä MTK:n kanta eli liittyyne joihinkin muihinkin asioihin. Nyt, kun katsoi millaisia aineistoja ja mitaustuloksia Suomen ympäristöviranomaiset olivat EU:hun lähettäneet, niin tuntuu kyllä siltä, että Suomen ympäristöviranomaiset käyttävät EU:ta hyväksi saadakseen haluamiaan rajoituksia maataloudelle. Mm. syksyn karjanlantojen levityksille meillä on täysin erilaiset perusteet kuin Keski-Euroopassa ja viranomaisten tulisi tuoda EU:hun päin esille meidän poikkeuksellisia olosuhteita, eikä laittaa maataloudelle toimintaa kurjistavia rajoituksia.”

Heikkilän ym. (2014) mukaan nitraattidirektiivin vaikutukset näkyivät EU-maiden välisessä vertailussa pääosin lannan varastointivaatimuksista aiheutuneina lisäkustannuksina. Suomen tilahaastatteluisa arvioitiin, että lietesäiliöt olisivat 20 % pienemmät ilman nitraattidirektiiviä. Lisäksi kustannuksia lisäsivät säilörehun puristenesteen talteenottovaatimus.

Suomessa uudistettavana oleva nitraattiasetus ei ole vielä voimassa uudistettuna tätä esiselvitystä laadittaessa (VN 2014a). Uudessa asetusehdotuksessa ehtoja ollaan kuitenkin edelleen kiristämässä edelliseen asetukseen nähden, vaikka Suomen vesien nitraattipitoisuudet ovat hyvässä kunnossa.

Euroopan komission kertomuksessa neuvostolle ja Euroopan parlamentille todetaan, että Suomessa, Ruotsissa, Latviassa, Liettuassa ja Irlannissa pohjavesien nitraattipitoisuudet olivat pienimmät. Suurimmat nitraattipitoisuudet olivat Maltassa ja Saksassa. Myös makeiden pintavesien osalta, kaikkien 27 jäsenvaltion seuranta-asemien vuotuisten keskiarvojen perusteella, pienimmät nitraattipitoisuudet todettiin Suomessa, Ruotsissa, Liettuassa, Portugalissa ja Alankomaissa (Euroopan komissio 2013).

”Uusi nitraattidirektiivi lisää toteutuessaan viljelijöiden kustannuksia. Uudet kirjanpitovaatimukset ympäristötuen lohkokirjanpidon rinnalla, lanta-näytteiden analysointi sekä sen tulosten ja taulukkoarvojen keskiarvon käyttäminen lannoituksessa lisää selvästi hallinnollista taakkaa.”

”Nitraattidirektiiviin liittyvä asetusehdotus tuo lisää valvottavia kohteita ja lisää hallinnon sekä viljelijöiden kustannuksia, vaikka ympäristöministeriön muistiossa sanotaan toisin. Tavoitteena on kuitenkin vähentää hallinnollista taakkaa sekä viranomaisten että viljelijöiden keskuudessa, joten asetusta vastustetaan. Lisäksi tässä asetuseräluonnoksen valmistelussa eri tahot (YM ja MMM) valmistelevat asiaa toisistaan erillään, mutta samoja asioita säädellään mm. täydentävissä ehtoissa ja ympäristötuen ehtoissa.”

Uuden nitraattiasetuksen tiukentuvilla lannankäyttö- ja varastointilavuusvaatimuksilla pyritään tehostamaan voimassa olevan nitraattiasetuksen keinoja maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn vähentämiseksi. Positiivisia ympäristövaikutuksia oletetaan syntyvän typpi-lannoitusmäärien vähentämisestä, lannan käytön ohjaamisesta kasvukauden alkupuolella tapahtuvaksi ja lantavarastojen kattamisella sekä suuremmilla varastointilavuusvaatimuksilla. Muistiolounnoksessa Valtioneuvoston asetuksesta eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamiseksi todetaan ehdotuksen mukaisten toimenpiteiden vähentävän maatalouden ammoniakkipäästöjä vain noin 1 % (VN 2014b).

Muistiolounnoksessa ei esitetä arvioita vesiin päätyvien nitraattien määrän vähenemisestä asetukseen ehdotettujen toimenpiteiden vaikutuksesta, joten kustannushyötyanalyysia asetuksen toteuttamisesta ei voida tehdä.

”Uudet ohjetilavuudet ovat merkittävästi suuremmat kuin aiemmin. Esim. emolehmien kohdalla aiempi ohjetilavuus 15 kuutiota / eläin ja ehdotuksessa 25,5 kuutiota ja 500 mm sadevesivara vähentäisi laskennallista varastointilavuutta nykyisistä säiliöistä.”

”Uusi nitraattidirektiivi vaatii 12 kk varastointilavuuden lannalle, esimerkiksi Belgiassa riittää 3 kk. Suomessa tämä käytännössä merkitsee 50 cm lisää korkeutta olemassa oleviin lantavarastoihin.”

”Lietesäiliön kattaminen maksaa 45 000 euroa. Ei mitään järkeä eikä mitään hyötyä. Esimerkiksi Englannissa lietteen saa laittaa jopa suoraan maakuoppaan, kun todistaa vain, että maa pitää!”

Nitraattidirektiivissä säädetään mahdollisuudesta poiketa karjanlannasta peräisin olevalle tyypelle asetetusta enimmäismäärästä, joka on 170 kg typpeä hehtaaria kohti vuodessa. Poikkeus sallitaan, jos vahvistetut objektiiviset arviointiperusteet täyttyvät, ja jos poikkeuksen kohteena olevat määrät eivät estä saavuttamasta direktiivin tavoitteita. Esimerkiksi vuoden 2012 lopussa poikkeukset olivat voimassa seitsemässä jäsenvaltiossa (mm. Tanskassa, Alankomaissa, Saksassa) tai vain jäsenvaltioiden tietyillä alueilla hakemusten perusteella (mm. Flanderin alueella Belgiassa, Lombardian alueella Italiassa) (Euroopan komissio 2013). Suomessa ei ole poikkeuksia voimassa.

7.2. Ympäristölupa

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaville toiminnoille tarvitaan ympäristönsuojelulain mukainen lupa. Ympäristöluvassa annetaan määräyksiä mm. toiminnan laajuudesta, päästöistä ja niiden vähentämisestä. Luvan myöntämisen edellytyksenä on mm. se, että toiminnasta ei saa aiheutua terveyshaittaa tai merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa (AVI 2014).

Ympäristönsuojelulain (YSL 86/2000) ja -asetuksen (YSA 169/2000) nojalla tietyt toiminnot tarvitsevat ympäristöluvan. Maataloustuotannossa ympäristölupa tarvitaan määrätyn eläinmäärän ylittävälle eläinsuojalle ja turkistarhoille. Eläinsuoja tarvitsee ympäristöluvan, jos se on tarkoitettu vähintään esimerkiksi:

- 30 lypsylehmälle
- 80 lihanaudalle
- 60 täysikasvuiselle emakolle
- 210 lihasialle
- 60 hevoselle tai ponille
- 160 uuhelle tai vuohelle
- 2 700 munituskanalle
- 10 000 broilerille
- 250 siitosnaarasminkin tai -hillerin turkistarha
- 50 siitosnaarasketun tai -supin turkistarha
- 50 muun siitosnaaraseläimen turkistarha

Luvanvaraisuuden raja saattaa olla eläinsuojalle tapauskohtaisesti alempikin, mikäli tila kasvattaa itse kaikki nuoret eläimet. Turkistarhoilla lukuun lasketaan mukaan ainoastaan siitoseläimet, jolloin taulukon määrän ylittyminen yhdelläkin velvoittaa hakemaan ympäristölupaa. Määrät perustuvat rakennetuille eläinpaikoille eli vuosittainen eläinmäärien vaihtelu ei vaikuta luvanvaraisuuteen. Ympäristölupa-asioiden käsittelystä peritään maksu luvan hakijalta. Myönteisestä ja kielteisestä päätöksestä peritään maksu aina samansuuruisena (Ympäristöhallinto 2014).

Maataloussektorilla ympäristölupia joutuu, tapauksesta riippuen, odottamaan välillä kohtuuttoman pitkän aikaa. Lisäksi mahdolliset valitukset ympäristöluvasta lisäävät luvan myöntämisaikaa vielä lisää.

”Ympäristöluvut ja niiden uusiminen ja myöntämiskäytäntöjen takkuaminen, lupaa saattaa joutua odottamaan 1,5 -vuotta ja se maksaa aina (yhtä) paljon oli päätös sitten negatiivinen tai positiivinen.”

”Ympäristölupien maksut ja päivitys (ilmeisesti, onko näin) jatkossa 5 -vuoden välein (vanhan 10 vuoden välein).”

Luvanvaraista toimintaa ei saa aloittaa ennen luvan myöntämistä, joten ympäristölupa on laitettava vireille hyvissä ajoin. Maatalouden investoinnit vaativat kuitenkin muutenkin, epävarmassa toimintaympäristössä, pitkän suunnittelu- ja toteutusvaiheeseen, joten ympäristöluvan hakemisen pitäisi olla investointiprosessin ensiaskelia. Ympäristö- ja rakennusluvut tulisi käsitellä samaan aikaan viranomaisten välisenä yhteistyönä.

8. Johtaminen ja hallinnollinen taakka

Maatiloilla työtehtävät ovat hyvin monipuolisia, minkä vuoksi maatilan johtaminen ja töiden organisoiminen on haastavaa. Maatilan johtamisen käytännöt ja työajankäyttö poikkeavat eri henkilöillä, tuotantosuunnilla, yhtiömuodoilla, erikokoisilla ja eri tuotantomenetelmiä käyttävillä tiloilla. Ajankäytön tehostamisen avulla pyritään pitämään tulosten laatu ja määrä samalla tasolla vähemmällä työmäärällä. Työtä voidaan tehostaa eri tavoin esimerkiksi prosesseja yksinkertaistamalla, automaation avulla ja tehtäviä järjestelemällä. Pelkkä työtahdin nopeuttaminen ei ehkä kannata, koska kiireellä on taipumus lisätä erehdyksen määrää ja vahinkoriskejä, jotka hidastavat työtä, keskeyttävät työn kokonaan tai aiheuttavat laatuoppioita. Tehokkuutta kuvaavilla tunnusluvuilla osoitetaan tuotannon, ajankäytön ja resurssien käyttösuhteen kehittyminen (Michelsen 2001).

Maatilan johtamisen osaaminen, laatu ja valittu strategia vaikuttavat maatilan menestymiseen, eikä tehtyjen työtuntien määrä yksistään ratkaise yrityksen tulosta. Maatilan johtajan tulisi ajoittain tarkastella omaa työtään kriittisesti ja pohtia tuotannon rationalisointia ja tehostamistapoja. Maatilan johtajat ovat taitavia yhdistämään erilaisia toimintoja ja toimijoiden panoksia sujuviksi maatilan prosesseiksi. On tärkeää, että maatiloilla tehdään oikeita asioita oikein (Rikkonen ym. 2008).

Hallinnollinen taakka, muun henkisen taakan lisäksi, voi aiheuttaa epäsuoria kustannuksia esim. sairasteluna ja sen seurannaisvaikutuksina. Maatalousyrittäjien tärkeimmät työkyvyttömyyseläkkeiden syyt ovat tuki- ja liikuntaelinsairaudet (44,6 % eläkkeistä) sekä mielenterveyden häiriöt (17,5 %) (Karttunen ym. 2014). Tuki- ja liikuntaelinsairauksiin vaikuttavat monet fyysiset, psykososiaaliset, yksilölliset ja työympäristötekijät. Esimerkkejä psykososiaalisista riskitekijöistä ovat liian suuri työmäärä, huono yhteistyö, vähäiset vaikutusmahdollisuudet, epäselvät tavoitteet ja kokemus epäasiallisesta kohtelusta. Yksilöllisiä riskitekijöitä ovat esimerkiksi unihäiriöt, tupakointi ja puutteet osaamisessa. Toimiva ja kattava lomituserjestelmä todennäköisesti vähentää viljelijöiden sairastelua ja lieventää eri stressitekijöistä aiheutuvaa taakkaa.

8.1. Johtaminen maatilayrityksessä

Maatilayrityksen menestymisen kannalta on suuri merkitys, mihin ja miten työpanokset käytetään. Maataloudessa työaika vaihtelee kasvukaudella paljon. Työmäärän vaihtelu riippuu tilan tuotantosuunnasta ja koosta, työmenetelmistä ja tilan tuotantoon käytettävistä panoksista. Lisäksi työhön käytettyyn aikaan vaikuttavat tekijät, kuten tilan työjärjestelyt ja siisteys, yrittäjän henkilökohtaiset ominaisuudet, tuotantopanosten ja välineiden laatu ja kunto sekä tilan tavoitteet (Rikkonen ym. 2008).

Maatilan johtamiseen on viime vuosina kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota. Maatilan johtamistyön järjestämiseen vaikuttaa esimerkiksi tilan koko ja yhteen sovitettavien tehtävien monipuolisuus. Alati muuttuvassa toimintaympäristössä laajenevan maatilan toimintaprosessien hallinta edellyttää yhä enemmän suunnittelua, päätöksentekoa, toimintojen ohjausta ja seuranta. Laajentaminen liittyy sekä tuotantoon keskittävien että monipuolistavien tilojen strategioihin. Viljelijän on osattava varata myös strategiseen suunnitteluun riittävästi aikaa, sillä yrityksen tuloksiin strategisilla valinnoilla voi olla suuri merkitys. Suunnittelu- ja johtamistyöt ovat yhtäläisiä tärkeitä pienillä tiloilla. Käytettävissä olevan työvoiman määrä voi vaikuttaa tilan johtamistöiden suhteelliseen osuuteen merkittävästi (Rikkonen ym. 2008).

Suunnittelu- ja johtamistyön merkityksen kasvu ei johdu pelkästään tilojen laajentamisesta ja sen välittömistä seurauksista vaan myös muun muassa lisääntyneistä kilpailutekijöistä alalla sekä elintarviketuotannon laatuun ja eläinten hyvinvointiin liittyvistä vaatimuksista. Osa suomalaisista maatalousyrittäjistä on valinnut kilpailustrategiakseen erityisesti tuotannon laatutekijät, mutta suuri osa viljelijöistä ei näe erikoistumisen tuovan lisäarvoa omassa tuotannossaan. Tämä ongelma liittyy osaltaan myös suomalaisten elintarviketuotteiden markkinointiin maailmalla ja ylempänä ruokaketjussa. Jos tiukemmilla säädöksillä on haluttu suomalaisten elintarvikkeiden erottuvan laadukkuudellaan mui-

den maiden elintarvikkeista, niin sen tulisi alkaa näkyä samaan aikaan tuotteiden viennissä, markkinoinnissa ja tuottajien tilipussissa. Jos ruokaketjun toimijat ja sidosryhmät eivät tee tiukempien tuotantoehtojen kanssa tuotteiden markkinointiin liittyvää myyntityötään, niin periaatteessa ei ole perusteita pitää yllä muuhun Eurooppaan nähden tiukempaa tuotantopolitiikkaakaan.

Suomen liittyttyä Euroopan unioniin kirjanpitoitöiden ja muiden paperitöiden on arvioitu lisääntyneen esimerkiksi maitotiloilla merkittävästi ja tietojen hallintaan liittyneet työt ovat mahdollisesti myös vaikeutuneet. Maatalouspolitiikan uudistumisvauhtiin ei ole näköpiirissä hidastumista. Toisaalta myös tiedon lisääntyminen, esimerkiksi ruokinta- ja tuotostietojen entistä helpompi ja laajempi saatavuus, lisäävät tiedon hyväksikäyttömahdollisuutta ja samalla suunnittelutyötä. Maatalousyrittäjällä on enemmän tietoa käytettävissään kuin koskaan aikaisemmin, mutta tieto tulisi samalla osata käyttää hyödyksi entistä tehokkaammin (Rikkonen ym. 2008).

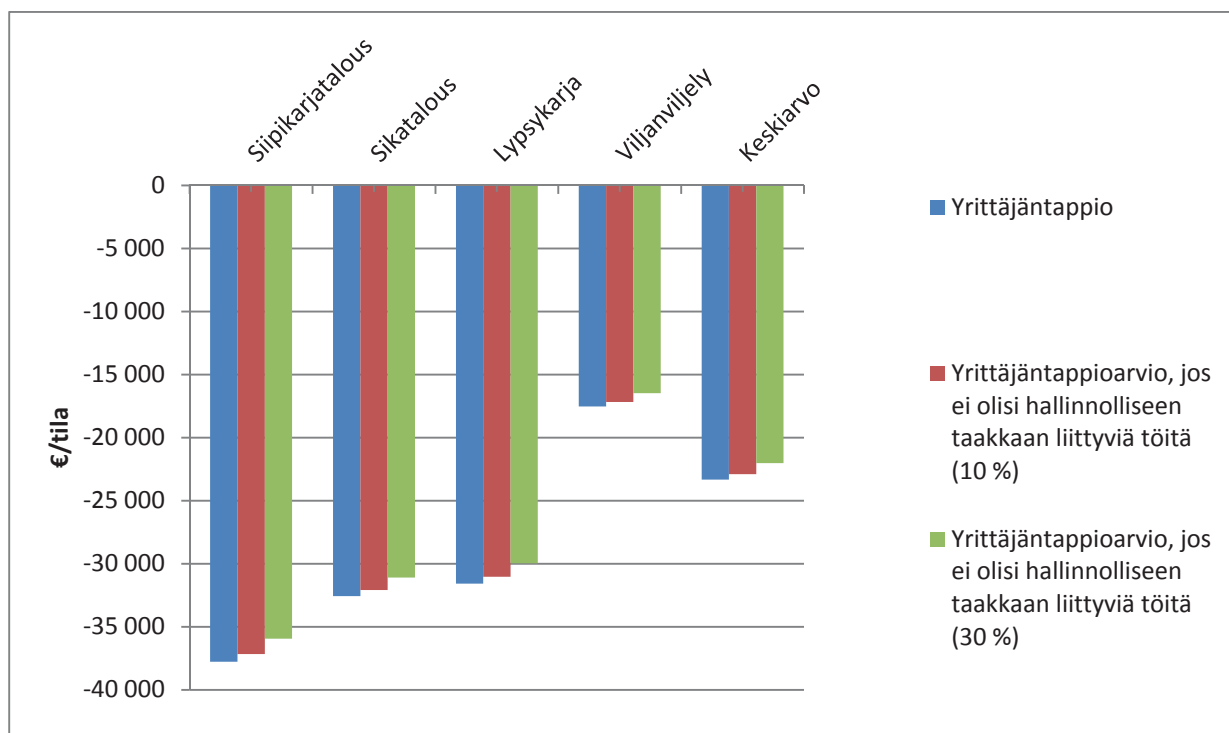
8.2. Hallinnollinen taakka maatilayrityksessä

MTT:n tutkimuksissa on havaittu, että noin puolet viljelijöistä piti maatilan hallinnoinnin ja johtamisen olevan itse asiassa fyysistä työtä tärkeämpää yrityksen tuloksen kannalta. Noin 25 % viljelijöistä on päinvastaista mieltä (Rikkonen ym. 2008). Tässä mielessä neljännes viljelijöistä siis ajattelee, että hallinnollista taakkaa aiheuttavista vaatimuksista ja niiden toteuttamisesta viljelijät eivät koe saavansa taloudellista hyötyä. Asia voidaan nähdä myös päinvastoin, taloudellisen tuloksen ja työssä jaksamisen voidaan katsoa osaltaan heikentyvän liiallisen sääntelyn johdosta.

Maatiloilla eniten työtunteja tehdään lypsykarjataloilla, liki 4 000 tuntia vuodessa (Taulukko 1). Muuhun maataloustyöhön käytetty työaika tiloilla vaihtelee merkittävästi. Suhteellisesti eniten näitä töitä tehdään viljataloilla ja kotieläintiloista eniten siipikarjataloilla (Taloustohtori 2014). Muuhun maataloustyöhön voidaan lukea kuuluvaksi maatalouden johtotyöt, kuten kirjanpito, verosuunnittelu, tukihaut ja myyntityö. Jos hallinnolliseen taakkaan liittyviä, sinänsä turhia, töitä ei olisi maatiloilla, nousisi niiden kannattavuus vähentyneen työpanoksen takia. Esimerkiksi, jos arvioidaan hallinnolliseen taakkaan liittyvien töiden määräksi 10–30 % kirjanpitoitöiden muista maataloustöistä, saadaan hallinnolliseen taakkaan liittyvien töiden määräksi noin 20–125 tuntia tilaa kohden vuodessa (Taulukko 1). Kaikkien Suomen maatilojen kohdalla tämä merkitsisi noin 20–50 milj. euron kannattavuusparannusta.

Taulukko 1. Kannattavuuskirjanpitoitöiden työpanoksen (h) käyttö vuonna 2012 tuotantosuunnittain ja arvio hallinnolliseen taakkaan liittyvien töiden määrästä (h).

| | 2012 | | | | |
|---|------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| | Siipikarjatalous | Sikatalous | Lypsykarja | Viljanviljely | Keskiarvo |
| Kasvinviljelytyöt | 480 | 750 | 590 | 620 | 610 |
| Kotieläintyöt | 1 850 | 1 810 | 2 990 | 20 | 1 200 |
| Muu maataloustyö | 420 | 340 | 370 | 240 | 300 |
| Yhteensä, h | 2 740 | 2 900 | 3 960 | 880 | 2 110 |
| Arvio hallinnollisen taakan työn osuudesta muusta maataloustyöstä, % | 10 tai 30 % | 10 tai 30 % | 10 tai 30 % | 10 tai 30 % | 10 tai 30 % |
| Tuntimääräarvio, h | 42 tai 126 | 34 tai 102 | 37 tai 111 | 24 tai 72 | 30 tai 90 |



Kuva 4. Yrittäjänvoitto kannattavuuskirjanpitotiloilla vuonna 2012 tuotantosuunnittain ja arvio siitä, miten yrittäjänvoitto kehittyisi, jos tiloilla ei olisi hallinnolliseen taakkaan liittyviä töitä (€/tila).

Tilatasolla hallinnollista taakkaa ilmenee, mutta sitä voidaan osin vähentää tehokkaan johtamisen keinoin. Maatalousyrittäjillä on erilaisia työvälineitä ja keinoja, joilla he käsittelevät tilansa johtamista. Esimerkiksi luomalla erilaisia toimintamalleja, tietojohtamisen välineitä ja maatalousyrittäjän johtamisen välineitä voitaisiin tilan johtamista tehostaa nykyisestä. Toisaalta yhtenä rajoittavana tekijänä voidaan pitää maatalousyrittäjien osaamista ja tiedonhallinnan välineiden heikkoa hallintaa (Lepälä ym. 2013, Rikonen ym. 2008).

Maataloustuotannossa samat asiat toistuvat vuosittain lähes samoina aikoina, joten niihin voidaan varautua etukäteen. Esimerkiksi tukihakuun liittyvät lomakkeet ja tiedot muuttuneista ehdoista tulisi toimittaa tiloille aikaisemmin, jotta niihin voisi perehtyä jo esimerkiksi kevättalven aikana. Tällöin ei tulisi kiire täyttää tukihakulomakkeita samaan aikaan alkavien peltotöiden kanssa. Sen sijaan ennalta arvaamattomat muutokset säädöksissä sekä tukihaun ehdoissa aiheuttavat viljelijöillä stressiä ja lisäävät hallinnollista taakkaa siinä mielessä, että hallinto voisi mahdollisuuksien mukaan tehdä muutokset jo hyvissä ajoin etukäteenkin. Lisäksi turhaa stressiä ja maksuvalmiusongelmia aiheuttavat vaihtelevat tukien maksupäivät. Näiden vakiinnuttaminen vähentäisi viljelijöiden stressiä ja taloudellista epävarmuutta huomattavasti.

Tässä esiselvityksessä ei ole voitu kovin tarkkaan tutkia sitä, mikä osuus ja tehtävät liittyvät viljelijän hallinnolliseen taakkaan ja sitä työtä, mikä liittyy lainsäädännön ja säädösten hallintaan. On jossain määrin huomattu, että viljelijät antavat eri tahoille ja eri sidosryhmille periaatteessa samansuuntaisia tietoja, mikä lisää heidän mielestään hallinnollista taakkaa. Se, voisiko nämä tiedot olla keskenään yhdisteltävissä tai siirrettävissä eri tahojen välillä ja onko se edes viljelijän edun mukaista, on aivan toinen asia. Lisäksi yritystasolla tehtävä rationalisointi on suhteellisen helppoa tehdä oikeilla menetelmillä, mutta yhteiskunnan tasolla rationalisointi on vaikeampaa toteuttaa erilaisten poliittisten ja sosiaalisten vastakkainasettelujen vuoksi. Hallinnollisten toimenpiteiden rationalisointi vaatii laajempaa lähdemateriaalia ja tutkimusta (Michelsen 2001).

9. Johtopäätökset

Tämän esiselvityksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa hallinnollisen taakan keventämistoimien jatkovalmistelua varten. Selvityksessä tuotettiin tietoa erityisesti siitä, mitkä ovat viljelijöiden kannalta keskeisimmät hallinnollista taakkaa aiheuttavat tekijät. Viljelijöiden kokemaa hallinnollista taakkaa tarkasteltiin selvityksessä laaja-alaisesti, mutta samalla pyrittiin tuomaan konkreettisesti esille tiettyjen normien ja säädösten aiheuttamat lisäkustannukset.

Lainsäädäntö aiheuttaa maatalousyrittäjille suoria kustannuksia, mukauttamiskustannuksia ja pitkän aikavälin rakenteellisia kustannuksia. Kaikki kustannukset eivät kuitenkaan ole hallinnollista taakkaa, sillä yritys kerää, muokkaa ja säilyttää tietoja myös oman liiketoimintansa tarpeisiin. Hallinnollinen taakka on se osa kustannuksia, joka syntyy toimenpiteistä, joita yritykset tekevät ainoastaan lainsäädännön tai eri tahojen velvoittamina, eivät omaehtoisesti oman liiketoiminnan tarpeista johdettuna. Tässä esiselvityksessä ei kyetty tarkkaan selvittämään sitä, mikä osuus viljelijöiden hallinnollisesta taakasta liittyy lainsäädäntöön ja/tai säädösten hallintaan ja mikä osuus liittyy muihin velvoitteisiin.

Maataloussektorilla voidaan tunnistaa olevan hallinnollista taakkaa. Taakan tunnistaminen, rajaaminen ja kohdistaminen osoittautuivat kuitenkin hyvin ongelmalliseksi ja monivaiheiseksi ilmiöksi. Kävi ilmi, että eri osapuolet ja myös eri viljelijät määrittelevät ja kokevat hallinnollisen taakan eritavalla. Selvä on kuitenkin se, että maataloussektorillakin hallinnollista taakkaa on olemassa ja sitä pitää yrittää pienentää. Voidaan myös arvioida, että hallinnollinen taakka on pienille maatilayrittäjille suhteellisesti raskaampaa kuin isoille yrityksille. Hallinnollinen taakka kuormittaa sekä yrityksen taloutta että yrittäjän työhyvinvointia.

Kotieläintuotannolle tunnistettiin kohdistuvan hallinnollista taakkaa enemmän kuin kasvinviljelylle. Kotieläintuotannossa hallinnollista taakkaa aiheuttavat esimerkiksi tuotantoeläinten hyvinvointisäädösten huomioiminen kotieläinrakentamisessa, lannan käyttöön liittyvät tekijät sekä vaatimukset eläinten merkitsemisestä, muistiinpanoista ja ilmoittamisesta. Kasvintuotannon osalta peruslohkojen pinta-alojen jatkuvat pienet muutokset nousivat palautteissa esille. Pinta-alamuutokset rasittavat sekä kotieläintaloutta että kasvinviljelyä, vaikka niistä ei suurta rahassa mitattavaa hallinnollista taakkaa viljelijöille muodostukaan. Hallinnon työtä kyseiset muutokset tosin lisäävät.

Euroopan unionissa harjoitetaan yhteistä maatalouspolitiikkaa. Siten Suomessa toteutettavaan maatalouspolitiikkaan vaikuttavat sekä EU:n yhteinen maatalouspolitiikka että kansalliset toimenpiteet. Nykyinen maatalouspoliittinen järjestelmä on muotoutunut ajan kuluessa, joten se on moninaisen prosessin tulos, johon ovat vaikuttaneet eri eturyhmien vaatimukset ja paineet. Tästä johtuen ohjeiden, normien, säädösten jne. määrä on suuri ja sektorilla on monia toimijoita. Eri toimijoiden päällekkäinen säätely ja lainsäädännön monimutkaisuus ja muutokset aiheuttavat hallinnollista taakkaa.

Päällekkäistä säätelyä aiheutuu osaltaan EU:n ja kansallisesta lainsäädännöstä sekä näiden soveltamisesta sekä tulkinnasta. Viljelijöille kohdistuvan hallinnollisen taakan selvittäminen voimassa olevasta lainsäädännöstä on hyvin vaikeaa. Kuitenkin uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa tulisi huomioida, mitä kustannuksia lainsäädäntö aiheuttaa suoraan tai välillisesti maatalousyrittäjille. Jo lainsäädännön valmisteluvaiheessa pitäisi tuoda esille myös hallinnollista taakkaa koskevat arviot. Tuottajajärjestön edustajat ovat usein mukana lakeja ja asetuksia valmistelemissa työryhmissä. Heidän on tuotava esille maatalousyrittäjien näkökulma ja osattava, järjestelmien monimutkaisuudesta huolimatta, tuoda esille muutosten seuraukset sektorille.

Tuotannon peruseriaatteet ovat kaikissa EU:n jäsenmaissa samat. Jos säätelyllä, korkeammilla standardeilla ja lisääntyvillä laatutekijöillä pyritään suomalaisten elintarvikkeiden kilpailukykyyn parantamiseen, tulisi tämä näkyä myös suomalaisten viljelijöiden tilipussissa positiivisesti. Lisäksi viljelijöille tulisi tarjota työvälineitä ja neuvontaa, joiden avulla lisääntyvä tietomäärä, kirjaamis- ja arkistointivaatimukset sekä muu byrokratia hallitaan tehokkaasti.

Maataloustukien hakuun koetaan liittyvän byrokratiaa ja hallinnollista taakkaa. Maataloustukiin liittyvä toiminta on viljelijöiden näkökulmasta kuitenkin vastikkeellista eli heille maksetaan tukia tehtyä työtä ja vaivaa vastaan. Hallinnollista taakkaa voidaan nähdä syntyvän vain, jos esimerkiksi samasta asiasta pyydetään tietoja tai samaa asiaa valvotaan useita kertoja lyhyen aikavälin sisällä. Maataloustukien hakuun, maksamiseen ja valvontaan liittyvän byrokratian merkittävä vähentäminen edellyttäisi muutoksia maatalouspoliittisiin järjestelmiin ja niitä sääteleviin lakeihin. Suurin osa tukijärjestelmien säädöksistä on EU-tasoisia ja muutokset on saatava aikaan EU:ssa. Tukijärjestelmän yksinkertaistaminen merkitsisi todennäköisesti samalla nykyisen maatalouspolitiikan säilyttämis- ja ylläpitovaatimuksista tinkimistä.

Viljelijöille hallinnollista taakkaa aiheutuu erilaisista säännöistä, normeista ja lainsäädännöstä. Voidaan olettaa kaikkien kansalaisten, myös viljelijöiden, noudattavan heille asetettuja vaatimuksia ja lakeja, joten hallinnollista taakkaa ei sinänsä voida ajatella vähennettävän jättämällä joitain vaadittuja toimenpiteitä tekemättä. Sen sijaan purkamalla esimerkiksi päällekkäistä byrokratiaa, keskittämällä toimintoja tai selkiyttämällä hallinnollista taakkaa koskevia vaatimuksia, voidaan saada sekä hallinnon puolella että viljelijöiden keskuudessa kustannus- ja työaikasäästöjä.

Yksittäisistä toimenpiteistä hallinnollista taakkaa koetaan aiheutuvan eniten pinta-alamuutoksista, ympäristösäädöksistä (mm. nitraattidirektiivi, ympäristötuki, lantaohjeistus, täydentävät ehdot) ja kotieläintuotannon eläinkohtaisista tilavaatimuksista. Toinen suuri hallinnollisen taakan aiheuttajakokonaisuus on erilaisten asioiden kirjanpito- ja dokumenttien säilyttämisvaatimukset. Kaikille näille vaatimuksille yhteistä on se, että viljelijä ei koe saavansa taloudellista hyötyä toimenpiteiden toteuttamisesta.

10. Yhteenveto

- Kotieläintuotannossa hallinnollista taakkaa aiheuttaa tuotantoeläinten hyvinvointisäädösten huomioiminen kotieläinrakentamisessa, lannan käyttöön liittyvät tekijät sekä eri vaatimukset eläinten merkitsemisestä, muistiinpanoista ja ilmoittamisesta
- Kotieläintuotannolle tunnistettiin kohdistuvan hallinnollista taakkaa enemmän kuin kasvinviljelylle
- Suomessa kalkkunakukon painoa rajoitetaan enemmän kuin muissa EU-maissa
- Broilereiden hyvinvointi- ja terveystarkkojen vuoksi, Suomessa ei kasvamassa olevia broileriparvia harvenneta kesken kasvatuskauden, vaan alalla noudatetaan ”kaikki sisään kerralla, kaikki ulos kerralla” -periaatetta
- Suomessa kananmunien tuotanto on siirtynyt ajallaan hyvinvointisäädökset täyttävään tuotantoon, mutta muualla Euroopassa munantuotantoa on vielä kielletyissä häkkimuodoissa
- Suomessa kansallinen asetus sikojen suojelusta on osin vaativampi ja tiukempi kuin Euroopan neuvoston direktiivi sikojen suojelun vähimmäisvaatimuksista. Etenkin lattiarakenteisiin ja tilavaatimukseen sopeutuminen koetaan sikasektorilla raskaaksi
- EU -lainsäädäntö asettaa maitotilojen toiminnalle useita vaatimuksia, joiden suuruus vaihtelee tilojen ja erityisesti eri maiden välillä. Eroja aiheuttaa EU -lainsäädännön erilaisesta tulkinnasta ja soveltamisesta kansallisiin olosuhteisiin. Direktiivien ja asetusten kustannusvaihtokukset vaihtelevat maiden välillä
- Suomessa ruokaturvallisuuteen liittyvät säädökset nostivat kustannuksia eniten nautatiloilla. Niitä aiheutui kuolleiden eläinten hävittämisestä, sekä useista muista tilahygieniaan ja tarttuvien eläintautien torjuntaan liittyvistä toimenpiteistä. Myös eläinten tunnistus ja rekisteröinti aiheuttivat kustannuksia kaikissa vertailumaissa
- Nautakarjatililla pitää merkitä, seurata ja kirjata monia eri asioita, sekä säilyttää asiakirjoja
 - Suurimmaksi hallinnollista taakkaa aiheuttavaksi tekijäksi koettiin eläinten tietojen ilmoittaminen ja merkitseminen ja osin eri määräajoissa
 - Kattavampien tarkisteiden lisääminen, etenkin ohjelmien käyttäjien suuntaan, ja yhdellä ohjelmalla yhdessä aikarajassa eläinten tietojen ilmoittaminen samalla kertaa eri paikkoihin vähentäisi hallinnollista taakkaa
 - Rehukirjanpitoa yksinkertaistettava
- Tiloilla aiheutuu epätietoisuutta erilaisten tietojen säilyttämisestä ja säilyttämisen kestosta
 - Erilaisten papereiden säilyttämisvelvollisuuksien tarpeellisuutta on arvioitava
 - Eri asioiden seuraamista ja muistiinmerkitsemistä yksinkertaistettava
- Peltojen pinta-alojen jatkuva muuttuminen digitointien yhteydessä, vaikka käytännössä ei muutoksia
 - Pinta-alamuutokset ovat yleensä hyvin pieniä
 - Tuki maksettaisiin viimeiselle peruslohkon digitoidulle alalle ja pinta-alat vakioitaisiin
 - Pinta-alan todellisessa muutostilanteessa toimittaisiin kuten tähänkin saakka
- Ns. virtuaalilohkoista olisi päästävä eroon ja yritettävä päästä yhtenäisiin tukikelpoisiin peruslohkokokonaisuuksiin
- Maataloustuotantoa sääteleviä eri tahoja on monia
 - Saman asian säätely eri tahojen toimesta eli päällekkäinen viranomaistoiminta
 - Säätelevien tahojen osittainen vieraantuminen alkutuotannosta
- Erilaiset ohjeet, lait, säädökset, asetukset, suositukset yms. aiheuttavat epätietoisuutta viljelijöiden keskuudessa, koska samaa asiaa voidaan ohjeistaa sekä ohjeen että lainkin muodossa ja vielä useilta eri tahoilta samaan aikaan eri tavalla.
 - Myös saman tahon sisällä toinen osapuoli voi sotkea asioita tai jopa saada kumottua toisen osapuolen tekemän päätöksen

- Toiminnan päällekkäisyyteen tulisi etsiä helpotusta purkamalla päällekkäistä byrokratiaa ja keskittämällä asioita samalle toimijalle yhä enemmän
- Tukien haussa siirryttäisiin yhä enemmän esitetyihin lomakkeisiin ja vain tietojen muutosten ilmoittamiseen
 - Valvontatulokset ja niiden perustelut suoraan Vivusta ja tulokset voisi kuitata ilman allekirjoitettujen papereiden palauttamista
 - Sähköisesti tietoja suoraan hallinnolle, esim. lannoitevalvonnan tietoja
 - Vipuun tulisi lisätä viljelijöille mahdollisuus tallentaa tiedostoja, jotka olisi myös valvojien nähtävillä
- Suomessa nitraattidirektiivi laitettu koskemaan koko maata, eikä tiettyjä alueita, vaikka pohja- ja pintavesien nitraattipitoisuudet ovat Euroopan alhaisimpia
 - Maitotiloilla nitraattidirektiivin vaikutukset näkyivät EU-maiden välisessä vertailussa pääosin lannan varastointivaatimuksista aiheutuneina lisäkustannuksina
- Maataloussektorilla ympäristölupia joutuu, tapauksesta riippuen, odottamaan välillä kohtuuttoman pitkän aikaa. Lisäksi mahdolliset valitukset ympäristöluvasta lisäävät luvan myöntämisaikaa vielä lisää.
 - Ympäristö- ja rakennusluvat tulisi käsitellä samaan aikaan viranomaisten välisenä yhteistyönä.
- 25 % viljelijöistä ajattelee, että hallinnollista taakkaa aiheuttavista vaatimuksista ja niiden toteuttamisesta ei saa taloudellista hyötyä. Asia voidaan nähdä myös päinvastoin, taloudellisen tuloksen ja työssä jaksamisen voidaan katsoa osaltaan heikentyvän liiallisen sääntelyn johdosta
- Purkamalla päällekkäistä byrokratiaa, keskittämällä toimintoja tai selkiyttämällä hallinnollista taakkaa koskevia vaatimuksia, voidaan saada sekä hallinnon puolella että viljelijöiden keskuudessa kustannus- ja työaikasäästöjä
- Ennalta arvaamattomat ja muutokset säädöksissä sekä tukihaun ehdoissa aiheuttavat viljelijöillä stressiä ja lisäävät hallinnollista taakkaa siinä mielessä, että hallinto voisi mahdollisuuksien mukaan tehdä muutokset jo hyvissä ajoin etukäteenkin. Lisäksi turhaa stressiä ja maksuvalmiusongelmia aiheuttavat vaihtelevat tukien maksupäivät

11. Jatkotutkimustarpeet

Kartoitettava, missä ja miten paljon hallinnollista taakkaa esiintyy

- Selvitetään hallinnollisen taakan osuus viljelijöiden työpanoksesta
- Hallinnollinen taakka viljelijän toimiessa työnantajana

Tarkasteltava, miten hallinnollinen taakka voisi jatkossa keventyä

- Konkreettisia ratkaisuehdotuksia ja mahdollisuuksien selvittämistä taakan keventämiseksi

Selvitetään tapaustutkimuksena maatalousyritysten keskeisiin tuotantoprosesseihin liittyvä lainsäädäntö ja tietovirrat. Tuotetaan keino- ja menetelmävalikoima, joiden avulla viljelijät voivat hallita lisääntyvää tiedonhallinnan taakkaa. Luodaan neuvontasuunnitelma viljelijöiden tiedonhallintaosaamisen kehittämiseksi.

Selvitettävä, mitkä hallinnollista taakkaa aiheuttavat tekijät tulevat EU-lainsäädännöstä ja mitkä kansallisesta lainsäädännöstä tai muista lähteistä sekä huomioitava lakien ja muiden vaatimusten mahdollisesti erilainen tulkinta EU:n jäsenmaissa. Selvitetään hallinnollisen taakan ja lainsäädännön säätelyn edut ja haitat eri tahojen näkökannasta (viljelijä, hallinto, muut tahot).

Miltä osin ja millaisin tärkeis- tai kiireellisyysjärjestyksin hallinnollisen taakan purkamiseen liittyviä toimenpiteitä olisi konkreettisesti toteutettavissa

Luotava standardikustannusmalli (SCM), joka suunnitellaan mittaamaan maatilayritysten hallinnollisia kustannuksia. Mallissa hallinnollinen taakka = $N * W * T * H$, missä

- N = veloitteen vaikutuspiirissä olevien yritysten määrä
- W = tuntihinta
- T = toimenpiteiden vuosittainen kokonaismäärä
- H = toimenpiteiden työajankäyttö

Päivitettävä MMM:n selvityksen säädösvertailutaulukot (MMM 13.5.2009) eläinten hyvinvointisäädösten vaikutuksista Suomessa ja vertailumaissa muuttuneen lainsäädännön vuoksi.

- Arvioidaan kotieläintuotannon rakentamisesta aiheutuvaa kilpailuhaittaa ja toisaalta eläinten hyvinvoinnin kautta saatavia hyötyjä muihin maihin verrattuna
- Selvitetään EU-tason ylittävät hyvinvointisäädökset

12. Lähteet

- AVI. 2014. Aluehallintoviraston Internet -sivut. Saatavissa www.avi.fi.
- Euroopan komissio. 2013. Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY täytäntöönpanosta, laadittuna jäsenvaltioiden vuosia 2008–2011 koskevien kertomusten perusteella. COM(2013) 683 final.
- Euroopan unioni. 2010. Nitraattidirektiivi.
Saatavissa: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/nitrates/fi.pdf>. Fact Sheets on the European Union.
- Evira. 2014. Elintarviketurvallisuusviraston Internet -sivut. Saatavissa: www.evira.fi.
- ETT. 2014. Eläintautien torjuntayhdistyksen Internet -sivut. Saatavissa: www.ett.fi.
- Haapa, Matleena. 2014. Eläinrekisteri ja -luettelo. Sähköposti 14.8.2014. Evira.
- Hamina, Hanna. 2014. Broilereiden harventaminen ja hallinnollinen taakka. Sähköposti 24.7.2014.
- Heikkilä, A.-M., Niskanen, O., Ovaska, S., Lappalainen, A. & Tauriainen, J. 2014. Maidontuotannon muutoksessa haasteita ja mahdollisuuksia. Maitotilojen rakennemuutos hallintaan -hankkeen loppuraportti. MTT Raportti 159. 33 s.
- Jääskeläinen, T., Karhula, T. & Niemi, J. 2013. Häkiporsituksesta luopumisen tuotannolliset ja taloudelliset vaikutukset. Eläinten hyvinvointikeskus. 54 s.
- Kangasharju, A. & Rauhanen, T. 2008. Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille -raskaimmat säädösalueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky 13/2008.
- Karhula, T. 2008. Kananmunatilojen taloudellinen tilanne Suomessa vuosina 2000-2005. MTT:n selvityksiä 151. 34 s.
- Karhula, T. & Niemi, J.K. 2012. Sikojen suojelua koskevien säädösten muutosehdotusten taloudelliset vaikutukset. Saatavissa:
http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/elaimet/elainten_hyvinvointi/sikojen_hyvinvointi.html.
- Karttunen, J., Leppälä, J. & Rautiainen, R. 2014. Maatalousyrittäjien työkyvyttömyyden syyt ja työurien pidentäminen. MTT Raportti 144.
- Mavi. 2013. Tukihallinnon tavoitteellinen maksuaikataulu kalenterivuonna 2013.
http://www.siiliset.fi/kunta/fi/liitetiedostot/elinkeinot_ja_yrittaminen/maatalous/aikataulu2013.pdf.
- Mavi. 2014. Maaseutuviraston Internet -sivut. Saatavissa: www.mavi.fi.
- Michelsen, K.-E. 2001. Työ, tuottavuus, tehokkuus – Rationalisointi suomalaisessa yhteiskunnassa. STH – julkaisuja 7. Tekniikan historian seura. Helsinki.
- MLOY. 2014. Maatalouden laskentakeskuksen ohjelmien hinnat 1.1.2014 alkaen. Saatavissa:
<http://www.mloy.fi/MLWeb/FI/tuotteet/kayttoonotto.html>.
- MMM. 2006. Tuotantoeläinten hyvinvointistrategia. MMM 2006:20. Saatavissa:
http://www.mmm.fi/attachments/mmm/tiedotteet/5jwHnH57g/tuotantoelainten_hyvinvointistrategia.pdf
- MTK. 2014. Maa- ja metsätaloustuottajain Internet -sivut. Saatavissa: www.mtk.fi.
- Niemi, J.K., Lehtonen, H., Lyytikäinen, T., Sahlström, L. & Virtanen, T. 2010. Eläintautiriskejä voi hillitä toimintatapoja tarkentamalla. Maaseudun Tiede 67 3 (25.10.2010): 12.
- Niemi, J.K. & Karhula, T. 2011a. Sikojen suojelua koskevien säädösten muutosehdotusten taloudelliset vaikutukset sikatuotannossa. Saatavissa:
http://www.mmm.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/111027_valtioneuvostonasetusluonnossikojensuojelusta-asetuksentaloudellistenvaikutustenarviointi.htm.
- Niemi, J.K. & Karhula, T. 2011b. Costs of compliance to alternative housing standards in the Finnish pig sector. In: 24th NJF Congress: Food, Feed, Fuel and Fun. Book of abstracts. NJF Report 7 3: p. 62
- Niemi, J.K. & Karhula, T. 2014. Luomu- ja laidunkalkkunatuotannon tuotantokustannukset. Esimerkilaskelmia hyvin onnistuvalle tuotannolle ja vertailu saksalaiseen tuotantoon. MTT Taloustutkimus. Julkaisematon.
- Niskanen, O. & Heikkilä, A.-M. 2014. Selvitys parsinavettojen merkityksestä nautasektorilla. MTT Taloustutkimus. Julkaisematon.
- TEM. 2012. Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä. Loppuraportti. TEM raportteja 15/2012.
- Ovaska, S. & Heikkilä, A.-M. 2013. Suomen maitotilojen rakennekehitys ja kilpailukyky. IFCN-tyyppitilatarkastelu 2001-2011. MTT Raportti 126. 58 s.

- Rikkinen, P., Harmoinen, T. & Teräväinen, H. (toim.). 2008. Maatilyrityksen menestystekijät / Maa-seutukeskusten Liiton julkaisu, Tieto tuottamaan 1056, 123: ss. 33-41.
- Ruokatieto. 2014. Tietohaarukka – Tilastotietoa elintarvikealasta 2014. Ruokatietoyhdistys ry. Helsinki. 61 s.
- Taloustohtori. 2014. Kannattavuuskirjanpidon tuloksia. Saatavissa: <https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/taloustohtori>.
- YM. 2010. Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje. Ympäristöhallinnon ohjeita I/2010. Ympäristöministeriö. 112 s.
- Ympäristöhallinto. 2014. Ympäristöhallinnon yhteiset Internet -sivut. Saatavissa: www.ymparisto.fi.
- VN. 2014a. Valtioneuvoston asetus eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta. Luonnos 29.4.2014. Saatavissa: http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/17811/220092_Luonnos_VNA.pdf
- VN. 2014b. Valtioneuvoston asetus eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta. Muistiolounnos 29.4.2014. Saatavissa: http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?a_ild=220091&h_ild=17811
- VTV. 2013. Maatalouden tukihallinto. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2013.
- Zoonosikeskus. 2012. Zoonoosit Suomessa 2000-2010. Zoonosikeskus. Saatavissa: http://www.zoonosikeskus.fi/attachments/zoonoosit/zoonoosit_suomessa_paivitys_joulu2012_fin_al_netiversio.pdf

Asetukset, direktiivit ja lait

- 91/676/ETY. Neuvoston direktiivi vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta.
- 1999/74/EY. Neuvoston direktiivi munivien kanojen suojelun vähimmäisvaatimuksista.
- 10/EEO/2000. **Maa- ja metsätalousministeriön ilmoitus** maa- ja metsätalousministeriön asetukselta kanojen pidolle asetettavista eläinsuojeluvaatimuksista.
- YSL 86/2000. Ympäristönsuojelulaki.
- YSA 169/2000. Ympäristönsuojeluasetus.
- 1/2005. Neuvoston asetus eläinten suojelusta kuljetuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden aikana sekä direktiivien 64/432/ETY ja 93/119/EY ja asetuksen (EY) N:o 1255/97 muuttamisesta.
- 2008/120/EY. Neuvoston direktiivi sikojen suojelun vähimmäisvaatimuksista.
- 1368/2011. **Maa- ja metsätalousministeriön asetus** elintarvikkeiden alkutuotannon elintarvikehygieniasta.
- 15.11.2012/629. Valtioneuvoston asetus sikojen suojelusta.



luke.fi

Luonnonvarakeskus
Viikinkaari 4
00790 Helsinki
puh. 029 532 6000