



LAUREA

Kokotilavalvonnan seuranta



Holopainen, Tuomo

2010 Hyvinkää

Laurea-ammattikorkeakoulu
Laurea Hyvinkää

Kokotilavalvonnan seuranta

Tuomo Holopainen
Maaseutuelinkeinojen ko
Opinnäytetyö
Huhtikuu, 2010

Tuomo Holopainen

Kokotilavalvonnan seuranta

Vuosi 2010

Sivumäärä 46

Kokotilanvalvonnassa valvotaan pinta-alaperustaiset maataloustuet. Valvottavien tilojen otannan tekee Maaseutuvirasto, mutta käytännön valvontatyö on delegoitu Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Tilakäynnillä tarkistetaan, että tilalla todetut viljelykasvit ja pinta-alat ovat yhteneväisiä viljelijän tukihakemuksen tietojen kanssa. Tilakäynti etenee usein siten, että aluksi tarkistetaan viljelijän lohkot, jonka jälkeen tehdään vaadittavat asiakirjatarkistukset.

Opinnäytetyö on tehty Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontayksikölle. Työssä käsitellään kokotilavalvonnassa käytettävää seurantatyökalua, jolla seurataan valvonnan edistymistä valvontakauden aikana. Seurantatyökalua käytetään valvontojen seurannan lisäksi valvonnan organisointiin. Ongelmana seurantavälineessä oli tietojen syöttäminen: seuranta ei pysynyt reaaliaikaisena. Opinnäytetyön tavoitteena oli kehittää seurantatyökalua siten, että se palvelisi valvontaprosessia paremmin. Suurempana tavoitteena seurantatyökalun kehittämisessä oli ELY-keskuksen valvontaresurssien mahdollisimman tehokas käyttö ja edelleen Maaseutuviraston asettamissa tavoitteissa pysyminen.

Opinnäytetyössä kartoitettiin seurantaan liittyviä ongelmia ja kehitettiin uutta seurantamenetelmää sekä käytännön työkalua. Suurimmat epäkohdat seurannassa olivat käytettävyyden puutteet sekä kerättävien tietojen suuri määrä; seurannalla kerättiin myös tilastotietoja. Ongelmien ratkaisemiseksi oli tärkeää tunnistaa ja poistaa seurantaan sisällytyt, valvonnan etenemisen kannalta epäolennaiset tiedot. Seurantatyökalun kehittäminen tarkoitti käytännössä myös kokotilavalvonnan valvontaprosessin pohtimista. Valvontaprosessiin tehtiin parannusehdotuksia.

Opinnäytetyössä haastateltiin eräiden Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maaseutuyksiköiden valvontapäälliköitä ja Uudenmaan ELY-keskuksessa lisäksi valvontayksikön päälliköä ja tarkastajia. Myös Maaseutuviraston valvontayksikön johtajaan oltiin yhteydessä.

Asiasanat: seuranta, valvonta, aluehallinto, maatalous

Tuomo Holopainen

Monitoring method used in the control for agricultural subsidies

Year 2010

Pages 46

All areal-based subsidies are supervised in the farm inspection. The sampling of inspected farms is made by The Agency for Rural Affairs, but the practical supervising is delegated to Centres for Economic Development, Transport and Environment, which are regional administrative bodies. During the on-the-spot visit, supervisors control that the cultivated plants and areals are congruent with the information on the farmer's aid application. The farm visit starts normally with parcels inspection and is concluded by checking the necessary documents.

This thesis was made for Uusimaa's Centre for Economic Development, Transport and Environment. The study deals with the monitoring tool and method used in the subsidy control. The tool is used in monitoring the progress of the subsidy control and also in organizing of the inspections. The data consisted of the interviews of certain Centres for Economic Development, Transport and Environment. The Agency for Rural Affairs was also contacted.

The problem with the monitoring tool was with its information feeding: the tool did not keep up to date. The aim in the thesis was to develop the tool so that it would serve the inspection process better. A further goal was to make the use of the Centre's subsidy control resources more effective and furthermore to keep up with the objectives placed by the Rural Agency.

The thesis consists of a survey of the defects and flaws related to the monitoring method and tool. It also includes a compilation of the new practical tool, which was a Microsoft Excel - based spreadsheet. The most notable defects in the tool were the lack of usability and the wide amount of collected information: the same monitoring tool was also used also for compilation of statistics. It was important to identify and eliminate the non-essentials in the tool to make it more workable. The development of the monitoring tool also needed an analysis of the inspection process.

Keywords: monitoring, regional administration, agriculture

1 Johdanto	6
2 Tiedon keräämisen menetelmät	6
3 Seurantaväline vuoden 2009 valvonnoissa	7
3.1 Kuvaus ja käyttö.....	7
3.2 Tekniset ongelmat	9
4 Kokotilavalvonnan prosessi ja seurantatyökalu	10
4.1 Tilakohtaisten kansioiden kokoaminen	10
4.2 Esikäsittely	10
4.3 Tilojen jakaminen ryhmiin.....	11
4.4 Valvottavan tilan valinta.....	12
4.5 Tarkastajan esivalmistelut ja valvonnasta ilmoittaminen	13
4.6 Tilakäynti	14
4.7 Toimistotyö.....	14
4.7.1 Karttojen piirtäminen	15
4.7.2 Valvontatietojen tallentaminen IACS-tukisovellukseen	15
5 Kokotilavalvonnan seurantamenetelmiä eräissä ELY-keskuksissa	16
5.1 Pirkanmaa	17
5.2 Pohjois-Savo.....	19
5.3 Pohjois-Pohjanmaa.....	20
5.4 Kaakkois-Suomi	21
5.5 Varsinais-Suomi	23
6 Johtopäätökset.....	24
6.1 Valvontajärjestelyt	24
6.2 Seurannan järjestäminen	25
6.3 Tarkastajien suhtautuminen seurantatyökaluun.....	26
7 Kehitysehdotukset	28
7.1 Valvontatyökalun roolin selventäminen	28
7.2 Seurannan laajuuden supistaminen	28
7.3 Uusi seurantatyökalu	29
7.4 Parannusehdotuksia valvontaprosessiin	32
7.4.1 Tilojen jakaminen tarkastajille	32
7.4.2 Sihteerin vastuun lisääminen valvontaprosessissa	33
7.5 Valvonnan ja seurannan tulevaisuuden näkymiä	33
8 Maataloustuet ja tukivalvonta.....	34
8.1 Maataloustukien tarkoitus	34
8.1 Tukivalvonta	35
8.3 Valvonnan eteneminen	35
8.4 Valvottavat kohteet ja lohkojen mittaaminen	36
8.5 Valvontaseuraamukset	37

1 Johdanto

Viljelijätukien valvonnan tavoitteena on varmistaa, että viljelijät saavat tuet oikeudenmukaisin ja tasapuolisin perustein koko Suomessa (Maaseutuvirasto 2010). Uudenmaan ELY-keskuksen vuoden 2009 seurantatyökalua oli tarkoitus hyödyntää tukien valvonnan organisoinnissa ja resursoinnissa sekä tuottavuuden ja laadun seuraamisessa. Seurantatyökaluun kirjattiin tietoja valvonnan edistymisestä. Seurantaan kerättiin lisäksi myös tilastotietoja sekä tietoja tarkastajien henkilökohtaisista työsaavutuksista. Tästä aiheutui seurantataulukon laajuus: 63 saraketta. Vuoden 2009 valvonnoissa seurantatyökalu tarkoitti käytännössä verkkolevylle tallennettua Excel-taulukkoa, jota tarkastajat täyttivät itse omilta päätteiltään.

Lähes kaikki Uudellamaalla omaan seurantaan vuonna 2009 kerätyt tiedot löytyvät myös IACS-järjestelmästä. Esteenä IACS:n hyödyntämisessä on se, että tietoja ei saa IACS:n raportteina ulos riittävän käyttökelpoisessa muodossa. Raportteja saa ajettua monissa tapauksissa vain valvonta-ajoittain ja tukityypeittäin. Toinen ongelma liittyy IACS:n kankeuteen: raporttien ottaminen on hidasta. IACS:n puutteista muodostui myös Uudenmaan motiivi ylläpitää omaa seurantaa. Omassa seurannassa kaikki tiedot olisivat saatavilla nopeasti samassa tiedostossa ja heti käyttökelpoisessa muodossa. Oman seurannan täyttämiseen kului haastattelujen perusteella paljon työaikaa, mutta seurantaa pystyttiin kuitenkin hyödyntämään vähäisesti. Vähäisen hyödyntämisen syynä oli seurannan tietojen epäkelpoisuus ja yhteenvedon puuttuminen.

Opinnäytetyön tavoitteena oli kehittää kokotilavalvonnan seurantavälinettä siten, että seurannan täyttäminen olisi mahdollisimman vaivatonta, ja että seurannan tiedot pysyisivät ajantasaisina. Tekniset esteet seurannan pysymiseksi ajantasaisena oli tarkoitus raivata. Suurempana tavoitteena oli Maaseutuviraston (jäljempänä Mavi) asettamissa tavoitteissa pysyminen ja valvontojen edistyminen tavoiteaikataulussa.

Kappaleissa 3 ja 4 käsitellään seurantavälinettä ja valvonnan prosessia vuoden 2009 kokotilavalvonnoissa Uudenmaan ELY-keskuksen osalta. Kappaleessa 5 on tarkasteltu sitä, miten seuranta on järjestetty eräissä muissa ELY-keskuksissa.

2 Tiedon keräämisen menetelmät

Olin kesä-lokakuussa 2009 harjoittelijana Uudenmaan TE-keskuksessa. Kokotilavalvonnan prosessi on minulle harjoittelun myötä tuttu. Olen myös käyttänyt seurantatyökalua, jota käsitte-

len tässä opinnäytetyössä. Harjoittelun aikana saamieni kokemusten lisäksi hankin lisää tietoa haastatteleamalla maaliskuussa 2010 eräiden ELY-keskuksien valvontapäälliköitä. Uudellamaal-la kävin keskusteluja tarkastajien, valvontapäällikön ja valvontayksikön päällikön kanssa. Tein ELY-keskuksien valvontapäälliköiden haastattelut puhelimitse ja laadin haastatteluista muistiinpanot, jotka lähetin haastatelluille luettavaksi. Uudenmaan henkilöstön osalta kävin vapaamuotoisempia keskusteluja. Näistä keskusteluista en tehnyt muistiinpanoja.

Opinnäytetyöhön liittyen olin töissä Uudenmaan ELY-keskuksen maaseutuyksikössä maaliskuuhuhtikuussa 2010. Työjakson aikana suunnittelin ja suoritin haastattelut Uudenmaan tarkastajille sekä muiden ELY-keskuksien valvontapäälliköille. Olin yhteydessä myös Maaseutuviraston valvontayksikön johtajaan.

3 Seurantaväline vuoden 2009 valvonnoissa

3.1 Kuvaus ja käyttö

Seurannan perustiedot, eli esimerkiksi valvottavan tilan nimi, tilatunnus, kunta ja osoite, saadaan Mavista Excel-taulukkona. Mavi toimittaa listat valvontaotannoittain. Eri valvontalistojen tietoja on yhdistetty samaan Excel-taulukkoon ELY-keskuksessa. Valvojien seurantaan lisäämät tiedot liittyivät valvontaketjuun, tilastointiin ja henkilökohtaiseen työsaavutukseen. Tietojen muodot olivat päivämääriä, kappalemääriä ja kyllä/ei-tyylisiä vaihtoehtoja.

Vuoden 2009 seurantataulukosta ei ollut mahdollista seurata suoraan valvonnan edistymistä: seurantataulukoon ei ollut rakennettu yhteenvetoa. Näin ollen tietoja esimerkiksi siitä, kuinka monta tilaa oli aloitettu ja kuinka monta aloittamatta, ei nähnyt taulukosta heti, vaan tiedot piti päätellä joko silmämääräisesti tai laskea käsityönä Excelin suodatus-työkalua käyttäen.

Tekemieni Uudenmaan tarkastajien haastattelujen perusteella seuranta avattiin yhden tilan valvonnan aikana vähintään kaksi kertaa. Tavallista kuitenkin oli, että avauskertoja oli enemmän. Jotkut tarkastajat pyrkivät vähentämään avauskertoja täyttämällä usean tilan tiedot kerralla. Monen tilan käsitteleminen samalla kertaa oli kuitenkin haasteellista seurannan laajuuden takia. Haastattelujen ja viimekesäisten kokemusten perusteella osa tarkastajista jätti seurantaan täyttämättä tietoisesti. Syynä tietojen syöttämättä jättämiseen oli se, että tarkastajat tunsivat seurannan kuormittavan työmäärältään liikaa. Tarkastajille oli myös epäselvää, mikä päämäärä kaikkien tietojen keräämisessä oli. Moni tarkastaja epäili haastatteluissa, että osa kerätyistä tiedoista olisi voitu korvata IACS-järjestelmän raporteilla.

Vuoden 2009 valvonnoissa tarkastajat avasivat seurannan ensimmäisen kerran, kun valvottava tila valittiin, ja se otettiin valvottavaksi. Tällöin seurantajärjestelmään kirjattiin valvojan tai valvojien nimikirjaimet, päivämäärä, jolloin tilan valvonta alkoi ja tilakäyntipäivämäärä, jos se oli tiedossa. Jotkut tarkastajat merkitsivät tilakäyntipäivämäärän tilakäynnin jälkeen. Oli myös tavallista, että tilan tiedot lisättiin vasta myöhemmin, valvonnan valmistumisen jälkeen. Sen vuoksi seurannassa ei saavutettu riittävää ajantasaisuutta. Kun tilan kartat oli piirretty ja valvonta oli tallennettu, seurantaan merkittiin:

- 1) Korjattujen peruslohkojen määrä.
- 2) GPS:llä mitattujen lohkojen määrä.
- 3) Karttakorjausten tekijä.
- 4) Karttakorjausten lukitsemispäivämäärä.
- 5) Valvontatietojen tallentamispäivämäärä.
- 6) Valvontatietojen tallentaja.
- 7) Tukehtojen rikkomukset ympäristötukeen ja täydentäviin ehtoihin liittyen.
- 8) Erityisympäristötuki: kunnossa/sanktio.

					TILASTOTIETOA				PINTA-ALA SE	
Yastine saapunut pvm	Allekirjoitettavaksi pvm	Allekirjoitus saapunut pvm tai viim. palautus- m	Kuitta-	Kuitattu pvm	Perus- lohkoja korjattu kappale	Peruslohkoja DGPS:llä mitattu	Karttakorj- aus-ten tekijä	Lohko- korjaukset lukittu pvm	Pinta-ala sanktio	Pinta-ala "X"
6.10.09	25.1.2010	4.2.2010	mk	5.11.09	16	2	sj	30.10.2009	x	
	22.7	29.7	mk	21.7.09	5		hp	21.7/11.8		
17.7.09	22.7.09	28.7.09	MK	21.7.09	7		HP	21.7.09		
	10.7.09	22.7.09	mk	10.7.09	3	1	sk	9.7.09		
	5.10.09		ph	30.9.09	13		uh	28.9.09		X
			ph	30.9.09	5		uh	29.9.09		X
			pm	30.9.09						
	30.11.09	22.12.09	mk	9.10.09	1		uh	1.10.2009		
			JU	30.9.2009						
	21.1.2010	15.2.2010	ph	1.12.09	11		hp	1.12.09		
			MSY	26.11.09	7		TH			
			MSY	24.11.09	4	4	ju			
			MSY	26.11.09						
			mk	8.12.09	27		CA			
			ph	3.12.09						
		3.11.09	mk	9.11.09	0	0				
13.10.09	4.11.09		EIKUITATTAVAA TUKEA							
13.10.09	4.11.09		mk	12.10.09	3	3	MSY	9.10.09		
9.11.09	1.12.09		mk	9.11.09	2	1	MSY	4.11.09		
9.11.09	1.12.09		mk	9.11.09	5	1	MSY	4.11.09		
9.12.2009	17.12.2009		ph	23.11.09	17	6	JU	7.12.2009		X
9.11.09	1.12.09		mk	9.11.09	14	2	MSY	6.11.09		X
14.12.09	23.12.09		mk	18.11.09	2		uh	17.11.09		
13.1.10	2.2.10				11	2	uh	24.11.09		X
7.1.10	1.2.10		mk	10.11.09	7		uh	2.12.09		X
	23.10.2009	13.11.2009	mk	22.10.2009		4	vk	22.10.2009		
	26.11.2009	7.12.2009	MSY	24.11.09	18		AM	26.11.2009		

Kuva 1. Osanäkymä vuoden 2009 seuranta-aulukosta

Kuittaaja merkitsi taulukkoon nimikirjaimensa ja kuittauspäivämäärän. Yhteensä mahdollisia täytettäviä kohtia oli noin 40 (liite 1). Seurannan laajuus kokonaisuudessaan oli noin 60 saraketta (kuva 1). Valvottavia tiloja vuoden 2009 taulukossa oli yli 400. Postituksen yhteydessä seurantaan lisättiin vielä diaarinumero, tuloksen postituspäivämäärä ja viimeinen allekirjoitussivun palautuspäivämäärä. Jos viljelijä palautti allekirjoitussivun, seurantaan oli tarkoitus lisätä vielä päivämäärä, jolloin allekirjoitus saapui. Seurantaan kerättiin myös eräitä satunnaisia tietoja, kuten mahdollinen esimiesvalvonta ja tieto siitä, jos pöytäkirja oli lähetetty kuntaan.

3.2 Tekniset ongelmat

Excel-tilaukkoon liittyi se ongelma, että taulukko pystyi olemaan kirjoitustilassa auki vain yhdellä käyttäjällä kerrallaan, josta saattoi syntyä hankaluuksia erityisesti silloin, jos taulukko onohdettiin auki jollakin koneella. Yhteiskäyttöongelma olisi voitu ratkaista käyttämällä Excelin ”jaa työkirja”-toimintoa. Jaettu työkirja tarkoittaa tiedostoa, joka voi olla auki verkossa useilla eri käyttäjillä yhtä aikaa. Käyttäjät voivat myös tallentaa ja muokata tiedoston sisältöä samanaikaisesti (Microsoft Corporation 2010a). Työkirjan jakaminen oli mahdollista myös Office 2003 -versiossa (Microsoft Corporation 2010b).

Toinen tekninen ongelma oli seurantaan syötettyjen tietojen epäkelpoisuus: esimerkiksi päivämääriä on annettu seurantaan monessa eri muodossa. Tiedot eivät ole yhdenmukaisia, eikä niitä voi hyödyntää, ennen kuin ne yhdenmukaistettaisiin käsin. Syötettyjä päivämääriä on vuoden 2009 seurantataulukossa yli 2500 kappaletta, joten tietojen yhdenmukaistaminen on työlästä. Näin ollen seuranta ei voida myöskään hyödyntää siinä määrin kuin alun perin oli ehkä tarkoitus; seurantyökalun teknisten puutteiden ja syötettyjen tiedon epäkelpoisuuden vuoksi kerätyn tiedon hyödyntäminen on vaivalloista.

Excelissä on mahdollista määrittää kelvolliset solumerkinnot siten, että esimerkiksi muodollaan epäkelpoa päivämäärää ei voi syöttää (Microsoft Corporation 2010c). On myös mahdollista määrittellä, miltä alueelta päivämääriä voi syöttää suhteessa senhetkiseen päivämäärään. Tällä voidaan ehkäistä osa näppäilyvirheistä kuukauden tai päivämäärän syöttämisessä. Tällöin ongelmia voi tulla silloin, jos tietoja syötetään tai korjataan jälkikäteen, esimerkiksi kuukausi valvonnan aloittamisen jälkeen. Tietojen syöttämien näin paljon myöhemmin ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista seurannan ajantasaisuuden puolesta. Vanhan seurantataulukon avaaminen edellytti tietyn polun seuraamista, minkä tarkastaja saattoi kokea vaivalloiseksi, jos taulukkoa jouduttiin avaamaan jatkuvasti ja useita kertoja työpäivän aikana. Yksinkertainen ratkaisu tähän olisi ollut pikakuvakkeen lisääminen työpöydälle..

4 Kokotilavalvonnan prosessi ja seurantatyökalu

Vuoden 2009 valvontaprosessissa valvojat valitsivat valvomansa tilat itse (liite 3). Sopivan tilan löydyttyä, valvojat ilmoittivat valvonnasta, tekivät tilakäynnin ja tallensivat valvonnan sekä piirsivät tarvittavat uudet kartat toimistolla. Valvonnan tallennuksen kuittauksia (varmennuksia) teki valvontasihteeri, ja laadunvalvonnan vuoksi myös valvontapäällikkö yhdessä eräiden muiden vanhempien tarkastajien kanssa. Tilan kuittauksen jälkeen tarkastajat valmistelivat postituksen itse.

4.1 Tilakohtaisten kansioiden kokoaminen

Vuoden 2009 kokotilavalvonnoissa valvontasihteeri kokosi yhdessä harjoittelijoiden kanssa Mavin toimittamien valvontaotantojen ja ajonumeroiden perusteella tilakohtaisiin valvontakansioihin kuntapaperit (viljelijän tukihakulomakkeet liitteineen, vuokrasopimukset), valvonnan pöytäkirjat, valvontakartat ja viljelijälle jätettävän tiedotteen. Vuonna 2009 harjoittelijoina oli kolme opiskelijaa. Kunnat toimittivat kopiot alkuperäisistä tukihakulomakkeista ELY-keskukseen valvontasihteerin tilausten perusteella. Tällä menettelyllä voitiin estää muutosten tekeminen hakupapereihin valvonnasta ilmoittamisen jälkeen (Peltoalaperustaisten tukien valvontaohje 2009). Valvontakauden alussa kootaan myös valvottavien tilojen perustiedot seurantataulukon. Perustiedot saadaan Mavin toimittamista valvontalistaista.

4.2 Esikäsittely

Esikäsittelyssä vuonna 2009 oli tarkoitus tehdä osa rutiininomaisesta valvontatyöstä, ja vähentää siltä osin tarkastajien työmäärää. Esikäsittelyä tekivät pääasiassa määräaikaiset harjoittelijat.

Esikäsittelyssä kontrolloitiin, että viljelijän kaikki hakemukset ja valvontakartat olivat saapuneet ELY-keskukseen. Samalla tarkastettiin mahdolliset hakulomakkeiden muutosilmoitukset. Myös kuntien tekemän tallennuksen oikeellisuus tarkastetaan ELY-keskuksessa: järjestelmän tiedot täytyy olla yhteneväisiä viljelijän hakulomakkeisiin antamien tietojen kanssa. Vuoden 2009 valvontaohjeen mukaan tallennuksen oikeellisuus olisi voitu kuitenkin selvittää myös valvonnan yhteydessä (Peltoalaperustaisten tukien valvontaohje 2009, 13). Vuokralohkoista tarkastettiin, että vuokrasopimus on tehty ja että se on voimassa. Pellon vuokrasopimus voidaan tehdä myös suullisesti, mutta siitä on oltava kirjallinen merkintä, esimerkiksi lomakkeen 101B lisätietokentässä (Hakuopas 2010, 13).

Uudellamaalla laaditaan ns. valvontakansiolle myös kansilehti (liite 2). Kansilehteen merkitään perustietoja tilasta, tietoja valvonnan etenemisestä, tuloksesta ja kuittauksesta. Kansilehteä varioidaan vuosittain tarpeen mukaan. Kansilehdessä on osittain samoja tietoja kuin seurannassakin; kaikkia tietoja valvonnan tuloksesta ei kansilehdessä kuitenkaan ole. Myös puuttuvat vuokrasopimukset merkitään kansilehteen. Esikäsittely ja tilan perustietojen kansilehteen merkitseminen helpotti myös valvontapäällikköä hänen jaotellessaan tiloja valvonnan haastavuuden perusteella.

Kansilehden tarkoitus on kerätä kaikki valvontaan liittyvät olennaiset tiedot näkyville yhteen paikkaan; kansilehden perusteella on nähtävissä nopeasti valvottavan tilan tiedot. Edellisten vuosien kansilehtiä tarkasteltaessa voi todeta, että kansilehteen kerättävien tietojen määrä on kasvanut vuosi vuodelta. Kansilehdessä on paljon samoja tietoja kuin vuoden 2009 seurannassa. Valvontapäälliköiden haastattelujen perusteella kansilehteä ei käytetä kaikissa ELY-keskuksissa. Kansilehden merkitys vähenee, jos valvontaprosessia muutetaan siten, että valvottavat tilat jaetaan tarkastajille. Haastatteluissa kävi ilmi, että kansilehti toimi osalle valvojista myös tarkistuslistauksena; siitä katsottiin, ovatko kaikki tarvittavat toimenpiteet tilan valvonnassa tehty.

Suuri yksittäinen tarkastajien aikaa säästävä toimenpide esikäsittelyssä oli valvottavan tilan mahdollisten erityistukisopimuksien kopioiminen valvontakansioon: erityistukisopimukset olivat arkistoituina selkeästi tukityypeittäin ja vuosittain mappeihin, mutta mappeja oli eri työhuoneissa. Vanhemmat sopimukset saattoivat olla arkistoituina eri tavalla. Näin ollen sopimusten kopioimiseen meni oma aikansa, varsinkin jos tilalla oli useita eri sopimuksia. Itse sopimuspaperin lisäksi valvontakansioon kopioitiin myös silloisen Ympäristökeskuksen lausunto ja tuesta riippuen myös tiettyjä muita papereita, kuten viljelykiertosuunnitelma. Erityistukisopimuksia ei ole saatavilla sähköisessä muodossa.

4.3 Tilojen jakaminen ryhmiin

Vuonna 2009 valvontapäällikkö jakoi valvottavat tilat kolmeen ryhmään. Ryhmät 1 ja 2 olivat tarkoitettu määräaikaisten ja vakituisten tarkastajien valvottaviksi, ryhmä 3 ainoastaan vakituksille valvojille. Lisäksi valvontapäällikkö kokosi pienistä ja lähekkäisistä tiloista kahden tilan ”valvontapaketteja”. Valvontapäällikkö käytti tilojen jaottelun perusteina mm. pinta-alaa, lohkojen määrää, tilan tukityyppejä ja aikaisempien valvontojen tietoja. Valvontapäällikkö teki valvottavista tiloista myös erityishuomioita, jotka hän kirjasi kansilehtiin kiinnittämiinsä tarralappuihin. Haastattelujen perusteella tarralapuissa olevia tietoja hyödynnettiin

vaihtelevasti: jotkut tarkastajat eivät kiinnittäneet tarralappuihin juurikaan huomiota. Valvontapäällikkö jakoi tilat kolmeen ryhmään seuraavalla tavalla:

- 1) **Vihreä** ryhmä: yksin valvottavat tilat.
- 2) **Keltainen** ryhmä: kahden määräaikaisen tai vakituisen tarkastajan valvottavat tilat.
- 3) **Punainen** ryhmä: vakituisten tarkastajien valvottavat tilat.

Valvottavien tilojen ryhmittelyllä oli tarkoitus nopeuttaa valvontaan otettavan tilan valintaa ja antaa tarkastajille mahdollisuus valita omaan työkokemuksensa nähden sopivia tiloja. Jaottelun huono puoli saattoi olla ryhmään kolme merkittyjen tilojen jääminen helposti viimeisinä valvottaviksi; tilat olivat erityisesti merkitty varoitusvalolla ”hankaliksi”.

4.4 Valvottavan tilan valinta

Valvontakaudella 2009 Uudenmaan tarkastajat valitsivat valvottavat tilansa itse. Valvottavat tilat olivat koottuina pääasiassa kunnittain hyllyyn, valvontapäällikön huoneeseen. Lisäksi ns. punaiset tilat olivat ryhmiteltyinä erikseen. Tarkastajat kävivät valvottavaa tilaa valitessaan läpi hyllyyn koottuja tilakansioita ja perehtyivät esimerkiksi tilan valvontakarttoihin, lohkojen määrään ja mahdollisiin erityistukisopimuksiin. Tarkastajan valvottavan tilan valintaan vaikuttivat:

- 1) Valvottavan tilan sijainti - työmatkojen pituuden minimoiminen.
- 2) Valvottavan viljelijän äidinkieli - riittävä kielitaito.
- 3) Arvio tilan valvonnassa tarvittavasta työkokemuksesta suhteessa omaan työkokemukseen.

Tarkastaja voi olla myös esteellinen valvomaan tiettyä tilaa: periaatteena on, että virkamiehen toiminnan tulee näyttää esteettömältä sekä virkamiehen itsensä että ulkopuolisen näkökulmasta (Hallintolaki 6.6.2003/434). Lisäksi tarkastajilla voi olla eri syitä tietyn kunnan välttämiseen: tarkastaja on voinut olla työskennellä aikaisemmin kunnassa esimerkiksi maaseutuasiamiehenä tai harjoittelijana, jolloin tuttujen tilojen ja asiakkaiden kanssa toimiminen voi tuntua hankalalta. Myös tarkastajan kotikunnan tilojen valvominen saattaa olla tukalaa silloin, jos tarkastaja on itsekin viljelijä ja sen vuoksi paljon tekemisissä kotikuntansa muiden viljelijöiden kanssa. Tarkastajien suhtautuminen esteellisyyksykysymykseen vaihtelee omien tottumusten mukaan.

Koska valvottavat tilat olivat tarkastajien vapaasti valittavissa, vaikutti tilan valintaan käytännössä myös tilan luonne valvottavana; vaivattomammin valvottavat tilat tulivat helposti otetuksi ensimmäisenä ja eniten työtä vaativat tilat jäivät herkästi jäljemmäksi. Etukäteen on kuitenkin mahdotonta sanoa tarkasti sitä, miten yksittäinen valvonta tulee sujumaan ja kuinka paljon työtä ja aikaa siihen kuluu. Myös tilat, joita ei ollut ennen valvottu, siirtyivät helposti myöhemmin syksyllä valvottaviksi. Vaikeiden tilojen viimeisenä valvomisessa voi nähdä sen hyvän puolen, että valvontakauden edetessä kokemus ja varmuus karttuvat, mikä helpottaa vaikeampienkin tilojen valvontaa. Kuitenkaan vaikeimpien tilojen valvominen viimeisenä ei liene valvontojen ajallaan valmiiksi saattamisen kannalta paras vaihtoehto.

Tarkastajan kokemus saattaa vaikuttaa valvottavan tilan valintaan siten, että kokeneisuudeltaan vähäisemmät tarkastajat eivät helposti valvo tiloja, joilla on vaikkapa sen tyyppinen erikoistukisopimus tai ympäristötuen lisätoimenpide, josta tarkastajalla ei ole käytännön kokemusta. Niin ikään eläintiloja saatetaan välttää. Myös tarkastajan tottumukset voivat vaikuttaa valvottavan tilan valintaan: toiset tarkastajat tekevät tilan valinnan nopeasti, kun taas toiset saattavat paneutua tilakansioihin hieman syvällisemmin, ennen kuin tekevät valinnan. Pääasiassa tilat valittiin kuitenkin työmatkan perusteella. Valittuaan tilan, tarkastaja teki merkinnän seurantataulukkoon.

4.5 Tarkastajan esivalmistelut ja valvonnasta ilmoittaminen

Valvottavan tilan valitsemisen jälkeen tarkastaja teki lohko-otannan. Valvontaan otettiin ensisijaisesti lohkoja joita ei ollut ennen valvottu tai joilla oli useita kasvulohkoja. Ennen valvontaa tulostettiin tarvittaessa tarkempia karttoja lohkoista. Karttatoimittajalta saatujen valvontakarttatulosteiden mittasuhte oli 1:5000. Omien tulosteiden mittasuhteen pystyi määrittelemään suuremmaksi, riippuen tilan lohkoista saatavilla olevan kartta-aineiston laadusta.

Mavi suosittelee, että valvonnasta ilmoitetaan enintään 48 tuntia ennen tilakäyntiä (Peltoala-perustaisten tukien valvontaohje 2009). Komission artiklan (796/2004 artikla 23a) mukaan varoitusaika on oltava lyhyempi kuin 14 päivää. Uudenmaan TE-keskuksessa valvonnasta ilmoitettiin pääsääntöisesti Mavin suosituksen mukaan, mutta kuitenkin niin, että alkuviikon valvonnoista saatettiin ilmoittaa jo edellisen viikon lopulla. Joustaminen valvontapäivän sopimisessa vaihtelee valvojittain. Puhelinsoitto on sikäli kriittinen tilanne, että se on ensimmäinen kontakti ELY-keskuksen ja valvottavan tilan välillä. Mikäli viljelijälle jää jo puhelinsoiton perusteella heikko kuva tarkastajasta, saattaa tilannetta olla sen jälkeen vaikea korjata. Maa-seutuvirasto myös seuraa valvonnan asiakastytyväisyyttä. Yksi seurattavista asioista on tarkastajien käyttäytymisen asiallisuus (Maaseutuvirasto 2008). Päivämäärää, jolloin valvonnasta

ilmoitettiin, ei merkitty seurantaan. Merkintä tehtiin kuitenkin valvontapöytäkirjan ensimmäiselle sivulle sekä valvontakansion kansilehteen.

4.6 Tilakäynti

Valvontakaudella 2009 valvottiin yhden päivän aikana tavallisesti 1-2 tilaa. Pyrkimyksenä oli saada tilakäynti valmiiksi joka tapauksessa yhden päivän aikana; tarvittaessa tehtiin ylityitä. Mikäli työpäivä jäi vajaaksi, alimittainen työpäivä otettiin huomioon kertyneissä ylityötunneissa. Vaikka tilalta suoriuduttaisiin erityisen nopeasti, ei samalla työpäivälle kuitenkaan sovittu lennossa uutta valvontaa: tällöin olisi joutunut ilmoittamaan valvonnasta hyvin lyhyellä varoitusajalla. Tosin vähimmäisaikaa varoitusajalle ei ole määritetty. Tilakäynti merkittiin seurantaan ennen tilakäyntiä, mutta usein myös jälkikäteen.

Mahdolliset erikoistukisopimukset ja tietyt ympäristöntuen lisätoimenpiteet vaikuttavat jonkin verran tilakäynnin keston. Erityistukisopimuksesta on valvottava vaaditut hoitotoimenpiteet ja muut sopimuksessa mainitut ehdot. Asiakirjojen tarkastus ja valvontapöytäkirjan täyttäminen vievät aina tietyn ajan tilalla, riippumatta tilan koosta. Tilakäynnin nopeuteen ei vaikuta niinkään tilan pinta-ala kuin perus- ja kasvulohkojen määrä ja muoto sekä lohkojen sijainti. Epämääräisen muotoisella loholla on pitkä ympärysmitta. Tämä vaikuttaa erityisesti GPS-mittauksiin, koska lohko joudutaan kävelemään ympäri.

4.7 Toimistotyö

Tilan valvontaprosessi jatkuu toimistolla. Toimistolla molemmilta tarkastajilta kuluu työaikaa keskimäärin saman verran kuin kentällä: yhteensä yksi kokotilan peltovalvonta vei vuonna 2009 Mavin käyttämän arvion mukaan 4,0 henkilötyöpäivää. Vuodelle 2010 MAVI on arvioinut yhden kokotilan peltovalvonnan vievän aikaa 4,8 henkilötyöpäivää valvonnan ohjeistukseen tulevien muutosten takia (Valvontamäärät valvontasuunnitelmiin 2010).

Vuonna 2009 tarkastajien toimistotyöhön kuuluivat karttojen piirtäminen, valvonnan tuloksien syöttäminen tukisovellukseen (IACS) ja lopulta asiakaspostituksen valmistelemine ja postittaminen. Lisäksi jos valvonnasta aiheutui vakava virhe tilatukeen tai seuraamuksia täydentäviin ehtoihin, täytyi pöytäkirjoja kopioida ao. koordinaattorille. Valvonnan pöytäkirjoista oli lähetettävä kopio myös kuntiin, jos tilalle aiheutui pinta-alan leikkaus tai sanktio.

Koska valvonta viedään loppuun vasta tilakäynnin jälkeen, on toimistolla mahdollista käydä valvontaryhmän sisällä keskusteluja siitä, täyttyvätkö tukiehdot jonkin asian kohdalla vai ei. Epäselvissä tilanteissa on mahdollista kysyä tulkintaa myös Mavista.

4.7.1 Karttojen piirtäminen

Karttoihin liittyen seurantaan merkittiin korjattujen peruslohkojen määrä ja tekijä, GPS:llä mitattujen lohkojen määrä sekä päivämäärä, jolloin lohkokorjaukset lukittiin. Näillä tiedoilla pystyttiin seuraamaan tarkastajien työsaavutusta. Työnjako valvontaparin sisällä saattoi mennä esimerkiksi siten, että toinen piirsi kartat, toinen tallensi valvonnan. GPS-mittauksia kirjaamalla voitiin lisäksi seurata, täyttyykö Mavin vaatimus GPS:llä mitattavista lohkoista. GPS:llä valvotuista lohkoista on mahdollista saada myös raportti Mavista. Valvottavien tilojen eroista johtuen valvontamäärien perusteella ei voi tehdä suoria päätelmiä tarkastajien henkilökohtaisista työsaavutuksista. Karttojen piirtämiseen liittyen seurantaan merkittiin korjattujen lohkojen määrä, GPS:llä mitattujen lohkojen määrä, karttakorjausten tekijä ja lohkokorjausten lukitsemispäivämäärä.

Haastatteluissa ja viime kesän harjoittelussa tuli ilmi, että osa tarkastajista pohtii peltoala-valvonnan tarkkuuden tarkoituksenmukaisuutta: onko karttakorjauksia tehtävä aarin tarkkuudella? Valvottavaan lohkoon saatetaan joutua tekemään hyvinkin vähäisiä muutoksia. Valvonnan lopputulokseen ei pienillä korjauksilla ole oleellista vaikutusta, mutta resurssienkäytön puolesta pienetkin korjaukset ovat merkittäviä. Asiaan on kiinnitetty huomiota myös selvitysmies Suomelan (2007, 32) raportissa, mutta tuolloin todettiin, että EU:n sääntöjen mukaan aarin tarkkuus on ehdoton. Samassa raportissa kuitenkin huomautetaan aarin tarkkuuteen liittyen, että ”jokainen maa on yrittänyt löytää omien tarpeidensa mukaisen ratkaisun soveltamalla rutiinejaan”.

4.7.2 Valvontatietojen tallentaminen IACS-tukisovellukseen

Seurannan kannalta IACS-tallennuksessa on tärkeää, että GPS-mittauksia tallennettaessa merkitään rasti kohtaan ”GPS/takymetri” ja lisäksi tallennetaan tarkistusmittaus erikseen. Rastimerkinnän perusteella voidaan IACS:sta ajaa raportti siitä, kuinka suuri osa valvotuista lohkoista on mitattu GPS:llä. GPS-tallennuksessa ilmenee mitatun alan lisäksi mittauksen syy (valvonta, viljelijän esittämä pyyntö), mittauksen suorittaja ja suorituspäivämäärä.

Tallennuksen jälkeen tila lasketetaan sovelluksessa, jonka jälkeen valvonnan tulos on saatavilla. Valvonnan tuloksella tarkoitetaan tässä yhteydessä hyväksytyjä pinta-aloja ja niiden

perusteella tilalle maksettavia tukia ja mahdollisia muutoksia niissä. Tämän jälkeen tarkastaja vertaa sovelluksen laskennalla saatua tulosta itse laskemaansa tulokseen.

Kun kartat oli piirretty ja lukittu sekä valvonnan tulos laskettu ja todettu samaksi sekä järjestelmän että tarkastajan itsensä tekemänä ja valvonta oli kuitattu, suoritettiin seuraava työketju:

1. Tulostettiin valvonnan pöytäkirja ja liitteet.
2. Tulostettiin allekirjoitussivut (3 kpl).
3. Kopioitiin tarkistuslistaus (viljelijän toivomuksesta).
4. Tulostettiin kartat, kaikki viljelijän korjatut lohkot.
5. Tulostettiin mahdolliset naapurikorjaukset ja täytettiin asiasta oma seuranta.
6. Haettiin diaarinumero (hissillä) talon toisesta kerroksesta.
7. Allekirjoitettiin paperit.
8. Kerättiin asiakaspostitus (valvonnan tulos) yhteen kuoreen ja postitettiin se.
9. Täytettiin seuranta.

Lopuksi seurantaan merkittiin päivämäärä, jolloin tulos lähetettiin allekirjoitettavaksi sekä ns. viimeinen palautuspäivämäärä, johon mennessä allekirjoitusta odotettiin saapuvaksi. Lisäksi seurantaan täytettiin tilastotietoja, kuten korjattujen lohkojen määrä, pinta-alasanktio tai -leikkaus ja ympäristötuen rikkeet. Mahdollisia täytettäviä kohtia oli yhteensä tässä vaiheessa jäljellä noin 20. Kun ja jos viljelijä palautti allekirjoituksen, merkittiin seurantaan vielä palautuspäivämäärä.

5 Kokotilavalvonnan seurantamenetelmiä eräissä ELY-keskuksissa

Seurantatyökalun kehittämiseksi vertasin Uudenmaan ELY-keskuksen seurantamenetelmää eräisiin muihin ELY-keskuksiin. Seurantaulukko on sidottu vahvasti valvontaprosessiin, ja sen vuoksi tarkastelin myös Uudenmaan ELY-keskuksen ja haastateltujen ELY-keskuksien valvontaprosesseiden eroja. Tein puhelinhaastattelut maaliskuussa 2010. Haastattelun aikana pyrin saamaan vastauksin seuraaviin kysymyksiin:

1. Missä muodossa kokotilavalvonnan seuranta on toteutettu?

2. Kuinka laaja seuranta on, minkälaisia tietoja seurannalla kerätään?
3. Onko seuranta pysynyt ajantasaisena?
4. Täyttävätkö valvojat seurantaa itse vai täyttääkö esimerkiksi sihteeri?
5. Minkälaista palautetta tarkastajat ovat antaneet seurannasta?
6. Onko seurannassa kehitystarvetta?
7. Kerätäänkö tilastotietoa tai muuta mahdollista tietoja jollakin eri seurannalla?

Seurantataulukko oli toteutettu kaikissa ELY-keskuksissa Excel-tilukkonä. Valvottavien tilojen perustiedot saatiin Mavin toimittamista valvontalistauksista, joihin seurantataulukot muutkin perustuivat: useimmat ELY-keskukset olivat lisänneet suoraan Mavin tilukkonä tarvitavat sarakkeet päivämäärille ja valvojatiedoille. Huomattavin ero Uudenmaan ja muiden ELY-keskusten välillä oli seurannan laajuus. Tilastotietoja ei haastattelemisissäni muissa ELY-keskuksissa kerätty.

5.1 Pirkanmaa

Seuranta on toteutettu Pirkanmaalla yksinkertaisena Excel-tilukkonä. Seurantaan kerätään tietoa vain maastokäynnistä ja valvonnan varmentamisesta. Tilukkonä merkitään joko ”M” tai ”K”, sen mukaan missä vaiheessa valvonta on. Muita tietoja ei kerätä; ei myöskään tietoa tilan valvonnan aloittamisesta. Viljelijän perustiedoista tilukossa on 1) viljelijän nimi, 2) kunta ja 3) pinta-ala. Muita perustietoja ei seurantaan kerätä. Perustiedot saadaan suoraan Mavilta sähköisessä muodossa. (Vesto 2010.)

Seuranta on pysynyt valvontapäällikkö Mikko Veston mukaan kiitettävästi ajantasaisena. Tieto valvonnan etenemisestä on ollut helposti saatavilla tilukosta. Seurannassa käsitellään valvontaa yleisellä tasolla; tilukosta ei ole nähtävissä yksittäisten valvojien tilannetta, esimerkiksi sitä, kuinka paljon tietyllä valvojalla on tiloja kesken. (Vesto 2010.)

Valvojat täyttävät seurantaa itse. Tilukko on sähköisessä muodossa verkkolevyllä. Ongelmia usean käyttäjän yhtäaikaaisuudesta ei ole ollut: tilukko on jaettu Excelin ”jaa työkirja” - ominaisuudella, joka mahdollistaa usean käyttäjän samanaikaisesti tekemät muutokset. (Vesto 2010.)

Tarkastajat ovat olleet tyytyväisiä seurantaan. Ei ole syntynyt keskustelua esimerkiksi tilukon käytettävyydestä. Valvontapäällikön mukaan tarkastajat ovat myös ymmärtäneet, että on

tärkeää pysyä ajan tasalla siinä, miten valvonnat etenevät. Erityisesti tämä tuli Pirkanmaalla esille vuonna 2009, jolloin valvottavia tiloja oli paljon. (Vesto 2010.)

Pirkanmaalla valvottavat tilat määrätään valvojille. Käytäntö on ollut sama lähtien ainakin vuodesta 2000, jolloin Vesto aloitti Pirkanmaalla. Valvontakauden edetessä tiloja voidaan kuitenkin tasata, koska on vaikea arvioida sitä, kuinka kauan yksittäisen tilan valvominen kestää: toiset valvojat saavat tilansa valmiiksi nopeammin kuin toiset. Tilojen jakamisessa ei ole ollut Veston mukaan ongelmia. Ei ole ollut palautetta, että tilat olisi jaettu epäoikeudenmukaisesti: kukaan ei ole valittanut, että miksi juuri hänen täytyy mennä tietylle tilalle. Tiloja on vaihdettu ainoastaan jääviyden takia. (Vesto 2010.)

Tilat jaetaan valvojien asuinpaikan mukaan. Kotikunnassa ei kuitenkaan tarvitse käydä. Pirkanmaalla ei tarvitse yleensä huomioida viljelijän äidinkieltä. Veston (2010) mukaan puolet valvojista valvoo yksin, puolet parin kanssa. Yksin valvomisen on kuitenkin vapaaehtoista.

Seurantataulukon lisäksi on käytössä Access-pohjainen tietokanta, johon sihteeri tallentaa tietoja valvottavasta tilasta valvonnan valmistuttua. Valvojat eivät itse käytä tätä tietokantaa. Accessiin tallennettavia tietoa ovat:

- Valvonnan suorittaja(t).
- Päivämäärä, jolloin valvonnan tulos on postitettu.
- Palautuspäivämäärä, jos viljelijä on palauttanut allekirjoitussivun.

Sihteeri merkitsee palautuspäivämäärän Access-pohjaiseen tietokantaan, kun valvonnan tulos allekirjoitussivuineen postitetaan viljelijälle. Vastaavasti palautuspäivämäärä merkitään samaan sovellukseen, jos viljelijä palauttaa allekirjoitussivun. (Vesto 2010.)

Tarvittaessa on mahdollista ajaa sovelluksesta raportti tarkastajien tekemistä valvontojen kappalemääristä, mutta toistaiseksi Pirkanmaalla ei ole nähty siihen mitään tarvetta. Tilastotietoa valvonnan tuloksista ei kirjata ylös. Myöskään karttakorjauksen määrää tai tekijää, GPS:llä mitattuja lohkoja tai tilastotietoja tukiehtojen rikkomuksista ei kirjata mihinkään. Periaatteena Pirkanmaalla on pidetty sitä, että tietoja, joita tallennetaan IACS:iin, ei ole enää mielekästä tallentaa toiseen kertaan muualle. Pirkanmaalla kuitenkin on huomattu, että kaikkia IACS:ssa olevaa tietoa ei saa halutussa muodossa sieltä ulos. (Vesto 2010.)

5.2 Pohjois-Savo

Tilat jaetaan tarkastajille viikoksi kerrallaan. Valvottavaksi tulevat tilat merkitään viikkolistaan. Tavallisesti valvontaparille jaetaan 4-5 valvottavaa tilaa. Mikäli valvojat eivät ehdi aloittaa tilan valvontaan viikon aikana, se palautetaan ”kiertoon” ja jaetaan uudestaan seuraavassa maanantaipalaverissa. Keskenäiset valvonnat otetaan maanantain palavereissa huomioon. Tällä tavalla valvontapäällikkö pystyy hallitsemaan valvojien kuormitusta. Tilat ovat valmistuneet Pohjois-Savossa keskimäärin kahdessa viikossa. (Lehtonen 2010.)

Kun tiloja jaetaan vain viikoksi kerrallaan, tiedetään tarkasti, missä valvottavat tilat liikkuvat. Sen vuoksi erillistä seurantajärjestelmää ei tarvita. Sen sijaan valvonnan edistymistä seurataan valvontalistoilla ja IACS-raporteilla. Yhdellä otantalistalla on yleensä 10-50 tilaa. Mavin toimittamia listoja muokataan siten, että niihin pystytään lisäämään tarvittavat tiedot: valvontapäivämäärä, valvojat ja tulos. Tämä listaus täytetään, kun valvonnan tallennus varmennetaan. (Lehtonen 2010.)

Pohjois-Savossa ajatellaan, että kun valvottavia tiloja on paljon, on varaa mistä valita: tarkastajat katsovat heti listojen tullessa jäävydet ja merkitsevät ne listoille. Samalla tarkastajat tekevät merkinnän, jos heillä on mahdollisesti muuta tarpeellista tietoa tiloista. Valvontapäälliköltä kuluu tilojen jakamiseen aikaa puolesta tunnista tuntiin. Valvontapäällikön jaettua tilat, valvontasihteeri valmistelee paperit ja jakaa ne tarkastajien pöydälle. Maanantaipalaverissa varmistetaan listan toimivuus ja päivitetään se ajan tasalle. Palaverissa keskustellaan myös muut tarpeelliset asiat tilojen valvomiseen liittyen. Hyötyyn nähden tilojen jakamiseen käytettyä aikaa pidetään Pohjois-Savossa vähäisenä. (Lehtonen 2010.)

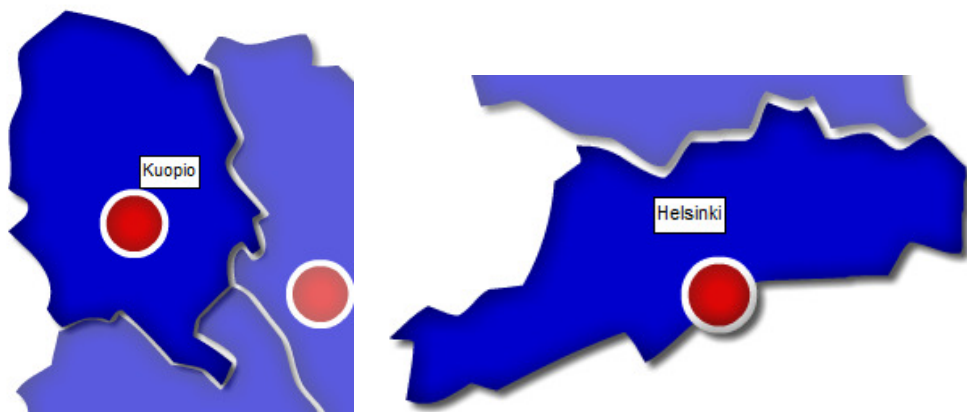
Valvonnasta ilmoittaminen voidaan tehdä 14 vuorokautta ennen tilakäyntiä, joten tiloja on mahdollista siirtää seuraavalle viikolle, jos valvontaa ei voida sopia kuluvalle viikolla. Tällöin tarkastajat hakevat uuden tilan valvottavaksi ja viikkolistaus päivitetään tilanteen mukaisesti. Mikäli tilalle ei saada yhteyttä, käydään tilalla joka tapauksessa aloittamassa valvontaa. (Lehtonen 2010.)

IACS:n valvonnan tilanne -raporttia käytetään hyväksi valvonnan etenemisen seuraamisessa. Kun tilan maastovalvonta on tehty, voidaan tietojen tallennuksen jälkeen seurata niitä tiloja, joille ei tule varmennusta. Samoin voidaan seurata tiloja, joiden valvontatietoja ei ole tallennettu. Näillä raporteilla päästään kiinni siihen, miksi joku tila ei tule varmennetuksi tai ei muutoin valmistu. (Lehtonen 2010.)

Pohjois-Savossa ei ole koettu, että itse tehty, erillinen seuranta toisi mitään lisäarvoa valvontaan. Nykyinen seuranta on valvontapäällikkö Pauli Lehtosen mukaan riittävä: valvontapäällikkö ei näe, että Pohjois-Savon valvonnan seuranta olisi tarvetta parantaa. Päinvastoin valvontapäällikön mukaan ylimääräinen seuranta tai tarkistuslistaus voisi rasittaa työntekijöitä turhaan. Tilojen jakaminen tarkastajille on valvontapäällikön mukaan valvontojen sujuvan läpiviemisen kannalta kaiken A ja O. (Lehtonen 2010.)

Kokotilavalvonnat tehdään Pohjois-Savossa valvontapareittain. Valvontapareja pyritään vaihtamaan joka viikko. Periaatteena on, että kaikki valvojat kaikkien kanssa. Määräaikaiset eivät kuitenkaan valvo yksin ja valvojien asuinpaikka otetaan huomioon tiloja jaettaessa. Kuopion toimisto on Pohjois-Savossa keskellä maakuntaa (kuva 2): Kuopion lähellä asuvat tarkastajat voivat lähteä valvomaan mihin suuntaan tahansa. Maakunnan reunamilla asuvia tarkastajia ei ensisijaisesti lähetetä toiselle puolelle maakuntaa. (Lehtonen 2010.)

Tilapaperit ovat Pohjois-Savossa muovitaskuissa. Erillistä kansilehteä ei ole. Allekirjoitussivun palauttamista seurataan siten, että tila siirretään eri mappiin, kun/jos allekirjoitus palautetaan. Pohjois-Savossa on tänä vuonna valvonnassa noin 350 tilaa. Vakituksia tarkastajia on 11. Lisäksi määräaikaisia valvojia tulee olemaan arviolta seitsemän. (Lehtonen 2010.)



Kuva 2. Toiminta-alueen maantieteellinen muoto vaikuttaa työn organisointiin (Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus 2010a).

5.3 Pohjois-Pohjanmaa

Pohjois-Pohjanmaan kokotilavalvonnan seuranta on sijoitettu intraan, josta saa linkin kautta avuttua Excel-taulukon. Valvonnat ovat taulukkoina ajolistoittain, eli jokaiselle ajolistalle on

oma seuranta. Seurantataulukon pohjana on Mavin lähettämä lista, johon on lisätty sarakkeet seuraaville tiedoille:

- 1) Ylivieska/Oulu (tieto siitä, kumpi toimipiste on kyseessä).
- 2) Tarkastaja, jolle tila on annettu valvottavaksi.
- 3) Tarkastus-päivämäärä (maastokäynti).
- 4) Tilan mahdollinen kuuluminen muihin otantoihin (esim. kasvinsuojelu).

Seurantataulukko on pyritty Pohjois-Pohjanmaalla pitämään mahdollisimman simppeleinä. Tarkastajien tehtävä seurannan täyttämässä on antaa päivämäärä (kohta 3), jolloin tilalla on käyty valvomassa paikan päällä. Muita tietoja ei valvojien tarvitse täyttää. (Tuovinen 2010.)

Valvojat ovat suhtautuneet seurantaan positiivisesti. Jotkut ovat huomauttaneet, että olisi hyvä, jos kaikki otannat olisivat samassa taulukossa. Tämä saattaisi helpottaa etsittävän tilan löytymistä. (Tuovinen 2010.)

Myös Pohjois-Pohjanmaalla tilat jaetaan tarkastajille. Tarkastajat näkevät taulukosta, mitkä tilat on annettu valvottavaksi itselle. Taulukosta näkee myös, kuinka paljon muut tarkastajat ovat valvoneet. (Tuovinen 2010.)

Muita tilastotietoja ei Pohjois-Pohjanmaalla kerätä. Tarvittavat raportit pyydetään Mavista. Omia raportteja ei IACS:sta juuri oteta. IACS:n rajoittuneisuus on suurin syy tähän. Myöskään mitään muita seurannan kohteita ei Pohjois-Pohjanmaalla ole. (Tuovinen 2010.)

5.4 Kaakkois-Suomi

Kaakkois-Suomessa seuranta on toteutettu Excel-taulukkona. Samalla seurannalla seurataan kaikkia valvontoja: kokotilavalvontoja, ristiintarkistuksia, eläinvalvontoja. Taulukkaan annetaan jokaiselle valvonnalle valvontatyyppi (esimerkiksi kokotilavalvonta), jonka perustella tietoja voidaan lajitella. Valvontojen tyypitys tehdään samalla tavalla kuin valvontasuunnitelmassa. (Minkkinen 2010.)

Valvontojen alkaessa valvontasuunnitelmaa päivitetään ja se muuttuu suunnitelmasta toteutetuksi seurantataulukon toteumatietojen perusteella. Tiedot seurantataulukosta saadaan

vaivattomasti Pivot-taulukoinnin avulla. Toteutuma on taas seuraavan vuoden suunnitelman pohja. (Minkkinen 2010.)

Tarkastajat antavat seurantaan vain yhden tiedon: tilan valvontapäivämäärän eli päivämäärän, jolloin tilalla on käyty. Tieto lisätään taulukkoon ennen kuin tilalle mennään. Tällä on merkityksensä myös työturvallisuuden puolesta: työntekijät sijainti on tiedossa. Valvontapäivämäärän lisäksi tarkastajat eivät täytä seurantaan muita kohtia. Osa soluista on suojattu siten, että tarkastajat eivät voi niitä vahingossa muuttaa. Tilan perustietojen, otannan, viljelijän nimen, kunnan ja tilatunnuksen lisäksi seurannassa on sarakkeet seuraaville tiedoille:

- Kenelle tila on annettu valvottavaksi.
- Mahdollisen toisen tarkastajan nimi.
- Valvontapäivämäärä (maastopäivämäärä) + kuukausi (numerona).
- Mahdollinen toinen käynti tilalla.
- Mahdollinen jälkivalvonta.
- Tilan valvonnan kuittaaja.

Valvontatyyppi	Tarka	Tarkastaja 2	Valv.p	valvo	Kuuk	lkivalv	Ei ilm	Varan	K
Lajittele A - Ö									
Lajittele Ö - A									
Lajittele värin mukaan		Anne	15.1.2010			1			
Poista suodatin kohteesta Valvontatyyppi		Arja, Anne, Anna	15.1.2010	21.1.2010		1	4.2.2010	1	
Suodatus värin mukaan		Anna	14.1.2010			1			Te
Tekstisuodattimet		Sirpa	14.1.2010			1			
		Arja	12.1.2010			1			
			10.3.			3	1		
			26.1.			1			
			26.1.			1			
			26.1.			1			
			3.2.			1			
			27.1.			1			
			26.1.			1			
			26.1.			1			
Ei maksatusta hakeneet	Arja		29.1.			1			
Ei maksatusta hakeneet	Arja		27.1.			1			
Ei maksatusta hakeneet	Arja		27.1.			1			

Kuva 3. Kuvakaappaus Kaakkois-Suomen seuranta- ja valvontataulukosta

Taulukkoa on kehitetty vuosien mittaan siten, että taulukon tietoja on karsittu (kuva 3). Esimerkiksi diaarinumeroa ei seurantaan merkitä. Nyt kaikki tiedot mahtuvat yhden ruudun leveydelle. Seurantatyökalu on Kaakkois-Suomessa valvonnan edistymisen seuraamisen lisäksi tärkeä myös ”työnjakovälineenä”. Tarkastajat pystyvät seuraamaan taulukosta omien valvontojensa edistymistä. Tilat jaetaan tarkastajille sen mukaan, kun Mavista lähetetään valvonta-

listoja. Vuoteen 2010 asti on ollut käytössä valvontaryhmät, jotka jaetaan 2-3 viikoksi kerrallaan. Vuonna 2010 on tarkoituksena ottaa käyttöön pysyvämmät valvontaryhmät. Valvontaan osallistuvien määrä kunkin tilan osalta muodostuu näiden ryhmien sisällä tilan koosta ja työmäärästä riippuen (1-4 henkeä). (Minkkinen 2010.)

Prosessiin muuttamisella pyritään ottamaan resurssien käytössä paremmin huomioon kunkin tilan vaatima työmäärä ja työturvallisuus. Ennestään tunnetut, valvontaan myönteisesti suhtautuvat tilat ja valvontaan kielteisesti suhtautuvat tilat voidaan resursoida eri tavalla, samoin kun pienet ja suuret tilat. (Minkkinen 2010.)

Seuranta on Kaakkois-Suomessa pysynyt ajantasaisena kiitettävästi, koska kerättäviä tietoja on vähän. Tarkastajia ei ole tarvinnut patistella seurannan täyttämiseen. Tarkastajat pystyvät suodattamaan omat tilansa seurannasta nopeasti esille. Tiedoston hakemista nopeuttaa myös se, sijoittaa tietokoneen työpöydälle pikakuvakkeen seurantataulukoon. Seurannan täyttämiseen ei tarvitse palata valvonnan jälkeen, vaan riittää, kun seurantaan antaa päivämäärän ennen valvontaa. Seurantataulukkoa ei välttämättä tarvitse avata kuin kerran viikossa, jos kaikki sillä viikolla valvottavat tilat ovat tiedossa esimerkiksi maanantaina. Tällöin tiedot voi syöttää kerralla. (Minkkinen 2010.)

Valvontapäällikkö Osmo Minkkinen mielestä on harmi, että IACS ei taivu seurantavälineeksi, vaikka kaikki seurantaan kerättävät tiedot löytyvät myös sieltä. Tilastoja ei Kaakkois-Suomessa kerätä erikseen itse, vaan kaikki tarvittavat tilastot otetaan IACS:sta tai saadaan Mavista. Myöskään mitään muita seurantoja ei Kaakkois-Suomessa käytetä. (Minkkinen 2010.)

5.5 Varsinais-Suomi

Varsinais-Suomessa kokotilavalvonnan seuranta on toteutettu tilan asiakirjoja seuraavalla taustatieto- ja seurantalomakkeella. Lisäksi käytössä on valvontamappi, jossa valvontajoittain valvottavat tilat on lueteltu. Varsinais-Suomessa ei ole valvontasihteeriä, vaan tarkastajat täyttävät seurantaa itse. (Liven 2010.)

Seuranta on Varsinais-Suomessa kohtuullisen suppea. Tukisovellukseen on yritetty tukeutua mahdollisimman paljon. Omien seurantajärjestelmien viemiseen kovin pitkälle suhtaudutaan kriittisesti. Varsinais-Suomen valvontapäällikkö Harri Livenin (2010) mukaan kaikki tiedot on tallennettu tukisovellukseen, mutta raportointimahdollisuuksissa on puutteita.

Varsinais-Suomessa tiedostetaan, että tarve tilastotiedoille on jatkuvaa toiminnankehittämisen ja koulutuksen vuoksi. Viljavuusnäytteisiin ja muihin ympäristötuen rikkeisiin liittyvät tiedot saadaan kuitenkin tukisovelluksesta. Raporttia ei tosin pysty itse ajamaan, mutta raportointipyyynnön voi lähettää keskushallinnolle. (Liven 2010.)

6 Johtopäätökset

6.1 Valvontajärjestelyt

ELY-keskuksen valvontayksikön tehtävät ja tavoitteet määritellään suurelta osin ELY-keskuksen ulkopuolella. Esimerkiksi valvontapöytäkirjojen, karttakorjausten tai IACS:n tallennusten osalta ELY-keskuksissa ei voida vaikuttaa työnkulkuun. Myös valvottavat tilat ja tavoiteaikataulut sekä maataloustukien ehdot määritellään ELY-keskuksien ulkopuolelta. Sen sijaan omat valvontajärjestelyt ovat ELY-keskuksien itse ratkaistavissa. Myös Mavin näkökanta on, että ELY-keskuksien valvontajärjestelyt suunnitellaan ja päätetään ELY-keskuksissa itsenäisesti (Pekoniemi 2010).

Valvonnan järjestelyt, mukaan lukien seurantatyökalu, kannattaa mielestäni pitää Uudenaamaan valvontayksikössä mahdollisimman yksinkertaisina, jotta valvontaprosessi olisi tehokas ja sillä pystyttäisiin vastaamaan ELY:n ulkopuolelta tuleviin haasteisiin. Toisin sanoen, valvontatyötä ei kannata entisestään hankaloittaa valvontayksikön sisäisellä byrokratialla.

Valtionhallintoon ja ELY-keskuksiin kohdistuu tuottavuusvaatimuksia (Valtiovarainministeriö 2010). Myös resurssien jakamisen perusteisiin kiinnitetään tarkasti huomiota. Toisaalta lakiin perustuvien tehtävien hoitaminen ei saa vaarantua. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että on keksittävä keinoja tehdä sama työ yhtä laadukkaasti, mutta entistä tehokkaammin ja entistä vähäisemmällä resursseilla. Nopeisiin muutoksiin voi olla vaikea pystyä ilman muutoksia työn sisältöön tai laatuun. Toiminnan kehittäminen on kuitenkin jatkuvaa ja lähtökohtaisesti hyvä asia.

Oman toiminnan ja prosessien kehittäminen on keino vastata tuottavuusvaatimukseen. Seurantatyökalun merkitys korostuu myös valvontavelvoitteissa tapahtuvien muutosten vuoksi. Resurssitarve kasvaa, jos vuoden 2010 kokotilavalvonnassa luovutaan lohko-otannasta ja lisätään GPS-mittausten määrää. Nämä asiat tulisivat Mavin arvion mukaan lisäämään osaltaan resurssitarvetta ja nostamaan tilaa kohti kuluvia henkilötyöpäiviä vuoden 2009 4,0 henkilötyövu-

desta 4,8 henkilötyövuoteen. (Arvio ELY-keskuksien valvonta- ja tarkastustehtävistä vuonna 2010.)

Mavi käyttää työajanseurannan (TAIKA) tietoja ELY-keskuksien keskinäiseen vertailuun. Pekoniemen (2010) mukaan erot valmistumisaikatauluissa johtuvat kuitenkin enemmän käytettävissä olevista resursseista kuin ELY-keskuksien omien valvontaprosessien tai käytännön järjestelyiden eroavaisuuksista. Uudellamaalla on ollut keskimääräistä suurempi määrä henkilötyövuosissa yhtä kokotilavalvontaa kohti. TAIKA-tilastojen tulkitsemisessa täytyy kuitenkin ottaa huomioon myös se, että työtuntien tallennustavoissa on eroja.

6.2 Seurannan järjestäminen

Valvontapäälliköiden haastattelujen perusteella kokotilavalvonnan seuranta on toteutettu muissa ELY-keskuksissa yksinkertaisemmassa ja suppeammassa muodossa kuin Uudellamaalla. Uudenmaan seurantavälineellä kerättiin vuoden 2009 kokotilavalvonnoissa myös tilastotietoa liittyen ympäristötukeen, täydentäviin ehtoihin ja pinta-alaseuraamuksiin sekä tietoa tarkastajakohtaisista työsaavutuksista karttakorjauksiin liittyen. Lisäksi seurannassa oli valvontaan liittyvää yleistä tietoa kuten diaarinumerot. Toisin sanoen seurantaulukkoon oli koottu kattavasti kaikkia valvottaviin tiloihin liittyviä tietoja helposti saatavilla olevaan muotoon. Valvontatilanteen seurannan kannalta kaikilla tiedoilla ei kuitenkaan ollut merkitystä.

Yhtenä pontimena laajennetun seurantatyökalun rakentamiselle on voinut toimia IACS-järjestelmän kankeus. Toimiessaan edellä kuvatun kaltainen, laaja seurantatyökalu olisikin hyödyllinen työväline sekä valvontapäällikölle että tarkastajille: erillisessä tilastotaulukossa kaikki tiedot ovat näkyvissä kerralla ja taulukko on mahdollista avata nopeasti. On kuitenkin kyseenalaista, onko resurssien käytön puolesta järkevää kerätä tietoja näin laajassa mittakaavassa: on epävarmaa, realisoituvatko seurannan täyttämiseen käytetyt resurssit esimerkiksi valvontaprosessin laadukkuutena tai tehokkuutena. Muissa ELY-keskuksissa tarkastajat lisäävät seurantaan 1-3 tietoa, Uudellamaalla lisättäviä tietoja oli kymmeniä.

Oman seurannan tilastotietoihin liittyy luotettavuusongelma, koska seurannan laajuuden ja epätäydellisen täyttämisen vuoksi on epävarmaa, ovatko kaikki tiedot merkitty seurantaan ja pitävätkö kaikki tiedot paikkansa. IACS-järjestelmän tietojen perusteella suoritetaan sen sijaan myös maksatus, mikä asettaa paineita huolellisuuteen tietojen syöttämisessä. Myös virheelliset tiedot paljastuvat todennäköisemmin IACS:sta kuin omasta seurantatyökalusta. Erillisessä seurantajärjestelmässä tehokkain tapa varmentaa tiedot saattaakin olla seurannan pitäminen mahdollisimman yksinkertaisena ja käytännöllisenä.

Käytännön ongelma kokotilavalvonnan seurannassa vuonna 2009 oli se, että tiedot eivät pysyneet ajantasaisina; tietoja ei lisätty seurantaan valvonnan edistyessä. Loppusyksystä paljastuikin, että tiloja oli valvomatta luultua enemmän. Hyvin toimivasta seurantatyökalusta tilanteen kehittyminen olisi voitu todeta ennen kuin siitä aiheutui haittaa: valvontojen valmistumiseksi ajallaan jouduttiin tekemään ylimääräisiä järjestelyitä, kuten selvittämään ympäristöryhmän työntekijöiden mahdollisuutta osallistua kokotilavalvontoihin suunniteltua enemmän. Tällä tavalla valvontatyökalun puutteet vaikeuttivat osaltaan valvontojen läpiviemisestä Mavin tavoitteiden mukaisesti.

Ympäristötuen ehtojen rikkomuksista kerättiin Uudellamaalla tilastotietoa seurantaan lähinnä viljelijäkoulutuksia varten. Muissa ELY-keskuksissa nämä tilastot pyydettiin Mavista. Tässä mielessä IACS:n raportointimahdollisuuksista ei Uudellamaalla ollut käytetty koko potentiaalia. IACS:n raportteja hyödyntämällä voidaan keventää omaa seurantaa tilastoinnin osalta. Kaikkia raportteja ei voi ajaa itse, mutta muissa ELY-keskuksissa raportteja myös tilattiin enemmän Mavista.

Mavi ei velvoita missään ohjeessa ELY-keskuksia tekemään erillisiä tilastoja valvonnoista; IACS-järjestelmästä tulostettavat raportit kattavat Mavin tilastointitarpeen. Mavin valvontaosaston yksikönjohtaja ei myöskään pidä lähtökohtaisesti mielekkäänä, että ELY-keskukset keräävät tilastoja itse (Pekoniemi 2010). Niin ikään missään muussa haastattelemassani ELY-keskuksessa tilastotietoja ei kerätty.

6.3 Tarkastajien suhtautuminen seurantatyökaluun

Valtaosa Uudenmaan tarkastajista suhtautui vuoden 2009 seurantatyökaluun nihkeästi. Haastattelujen perusteella osa tarkastajista jätti seurantaa täyttämättä tietoisesti; esimerkiksi tilastotietojen lisäämistä ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Jotkut tarkastajista vetosivat myös siihen, että käytettävissä oleva työaika ei riittänyt kaikkien tietojen keräämiseen ja syöttämiseen. Työtehtäviä oli priorisoitava, eikä seurannan täyttämistä katsottu tärkeämmäksi kuin itse valvontojen tekemistä. Samasta syystä seurannan täyttämistä myös siirrettiin tulevaisuuteen. Arvioni mukaan seurannan laajuus yhdistettynä käytettävyyden puutteisiin johti lopulta siihen, että tarkastajat kokivat seurannan täyttämisen liian suurena rasitteena.

Päätelmää seurannan liiallisesta laajuudesta tukevat myös tekemäni Uudenmaan tarkastajien haastattelut. Seurantatyökalun tiedot eivät mahtuneet yhtä aikaa näkyviin tietokoneen näy-

tölle: käyttäjän joutui aluksi hakemaan taulukon verkkolevyllä, ja edelleen selaamaan taulukosta oikean kohdan. Koska seurantyökalussa kysyttiin paljon tietoja, katsoivat jotkut tarkastajat, että on parempi olla täyttämättä seurantaan ollenkaan, kuin täyttää sitä osittain. Seurannan täyttämistä myös lykättiin myöhemmin tehtäväksi.

Alun perin oletuksenani oli, että henkilöstön sitouttaminen seurannan täyttämiseen ei ollut onnistunut riittävän hyvin, ja että taulukon helppokäyttöisyys ja tietojen täyttämisen vaivattomuus ei ollut toivotulla tasolla. Uudenmaan tarkastajien haastattelujen perusteella jotkut pitivät puutteita seurannan täyttämässä myös ns. asennekysymyksenä. Muiden ELY-keskusten työntekijöiden tarkastelemalla voi kuitenkin tehdä sen johtopäätöksen, että Uudenmaan henkilökunnan sitouttaminen näin laajan seurannan täyttämiseen olisi ollut joka tapauksessa hyvin vaikeaa.

Seurannan teknisten puutteiden vuoksi kerättyjä tietoja on pystytty hyödyntämään heikosti. Vaikka oma seuranta oli olemassa, jouduttiin silti pyytämään samoista asioista raportteja Mavista. Haastattelun perusteella esimerkiksi täydentävien ehtojen kanssa työskennelleet tarkastajat eivät olleet hyödyntäneet seurannalla täydentävistä ehdoista kerättyä tilastotietoa. Yksittäiset tarkastajat ovat kuitenkin käyttäneet seurannan tietoja karkean yleiskuvan hahmottamiseksi. Lähempi ja luotettavampi tarkastelu on kuitenkin vaatinut tietojen tarkistamista IACS:sta. Seurantataulukon teknisiä ongelmia oli myös se, että tietoja ei pysty lajittelemaan, koska osa tiedoista on syötetty epäkelvossa muodossa. Myös yhteenvetotaulukon puuttuminen haittasi vuoden 2009 seurantataulukon käyttöä: tiedot valvontatilanteesta piti päätellä silmämääräisesti tai laskea itse.

Uudenmaan tarkastajien haastatteluissa tuli ilmi, että tietojen moninkertaisessa syöttämisessä voi nähdä sen hyödyn, että tällä tavoin tiedot tulevat tarkastettua useammin. Toisaalta samasta syystä voisi ajatella, että myös virheitä voi sattua todennäköisemmin, koska tietojen merkitsemiskertoja on useita: samoja tietoja merkitään valvontapäytäkirjoihin, IACS-järjestelmään, omaan seurantatyökaluun, valvontakansion kansilehteen ja vuonna 2009 myös vanhaan karttajärjestelmään. Tietojen moninkertaista syöttämistä ei joka tapauksessa voine pitää resurssien käytön puolesta tehokkaimpana tapana varmentaa tietoja.

7 Kehitysehdotukset

7.1 Valvontatyökalun roolin selventäminen

Vuoden 2009 valvonnoissa seurantatyökalu ei palvellut valvontaprosessia toivotulla tavalla. Seurantavälineen tietojen pitämiseksi ajantasaisena olisi pohdittava seurantatyökalun käyttötarkoitusta: mitä varten tietoja kerätään. Käytännössä tämä tarkoittaisi seurannalle epäolennaisten tietojen karsimista seurantataulukosta. Seurannan laajuuden supistaminen parantaisi myös seurannan käytettävyyttä. Seurantatyökaluun olisi lisättävä myös yhteenvetosivu, josta olisi helposti nähtävissä valvonnan tilanne. Muita keinoja seurannan uudistamiseksi olisivat mielestäni itse valvontaprosessin kehittäminen ja valvontasihteerin vastuun lisääminen siten, että rutiininomaisempia toimistotöitä siirrettäisiin sihteerin vastuulle. Tällä tavalla tarkastajat pääsisivät tekemään enemmän valvontatyötä.

Mikäli laajasta omien tilastojen keräämisestä halutaan kuitenkin pitää kiinni, on selvitettävä, millä resursseilla omia tilastoja kerätään. Tärkeiksi ja välttämättömiksi katsottujen tilastojen keräämisen voisi antaa valvontasihteerin vastuulle: sihteerin keräisi seurannan tiedot valvontakansion kansilehdestä ja valvontapöytäkirjasta sen jälkeen, kun valvonta on tallennettu ja varmennettu. Siltikin kerättäviä tietoja täytyisi vähentää verrattuna vuoden 2009 seurantaan. Myös seurantataulukon ulkoasuun ja tietojen jäsentelyyn olisi kiinnitettävä huomiota, jotta taulukon käytettävyys olisi parempi. Niin ikään tietojen kelpoisuuteen olisi varmistettava, jotta tiedot olisivat lajittelukelpoisia.

7.2 Seurannan laajuuden supistaminen

Valvonnan tuloksiin liittyvien tilastotietojen sisällyttämistä seurantataulukkoon on perusteltu koulutusmateriaalin tarpeella: kerättyä tilastotietoa on tarvittu erilaisissa koulutusilaisuuksissa kuten viljelijöiden, määräärikaisten tarkastajien ja maaseutuelinkeinoviranomaisten koulutuksissa. Haastatteluissa ilmeni, että muissa ELY-keskuksissa koulutusilaisuuksissa tarvittavat tilastotiedot on pyydetty Mavista. Uskon, että myös Uudellamaalla koulutuksissa tarvittavat tilastotiedot voitaisiin pyytää jatkossa Mavista. Tilastotietojen sisällyttäminen seurantaan ei ole tarpeellista myöskään siksi, että tilastotietoja ei pääasiassa tarvita valvontakauden aikana, vaan valvontojen valmistumisen jälkeen.

Valvontojen edistymisen kannalta on oleellista tietää kenelle ja koska tila on annettu valvotavaksi sekä päivämäärätiedot liittyen tilakäyntiin ja varmennukseen. Näiden tietojen perus-

teella saadaan riittävä käsitys siitä, miten valvonta edistyy. Haluttaessa voidaan seurantaan sisällyttää yksinkertainen tilastotieto siitä, onko tilan valvonnasta aiheutunut seuraamus tai leikkaus. Tällä tiedolla voidaan tyydyttää eräiden tahojen tiedontarve valvontakauden edessä.

7.3 Uusi seurantatyökalu

Kehitin uutta seurantatyökalua haastatteluissa keräämäni tiedon perusteella. Karsin vanhasta seurantatyökalusta esimerkiksi suurimman osan tilastotiedoista ja henkilökohtaisiin työsaavutukseen liittyvät tiedot. Tällä tavalla sain taulukon tiedot mahtumaan näkyviin yhdellä kertaa näyttöruudulle. Seurantatyökalussa on kolme välilehteä: yksi tietojen syöttösivu sekä kaksi valvonnan tilannesivua a) kunnittain ja b) tarkastajittain. Molemmat tilannesivut mahtuvat tulostettuna A4-kokoiselle paperille. Omiin palavereihin voi tulostaa tilanteen kunnittain. Tarkastajittain valvontatilannetta ei liene tarpeellista tarkastella yhteisesti. Tiedot tarkastajien työtilanteesta voivat kuitenkin olla apuna työn organisoinnissa. Työkalusta ei ole tarkoitus tarkkailla tarkastajien työsaavutuksia, eikä se valvottavien tilojen eroista johtuen ole mahdollistakaan.

Vähensin myös valvottavan tilan perustietojen määrää: rajasin ne 1) kuntaa, 2) viljelijään, 3) tilatunnukseen. Vanhassa seurantatyökalussa perustiedoissa oli mm. osoite, puhelinnumero ja tietoja tilan lohkoista. Katsoin, että näillä tiedoilla ei ole seurannan kannalta merkitystä. Uuteen seurantatyökaluun syötetään sarakkeille 1-3 tilan perustiedot. Sarakkeilla 4-9 on valvonnan etenemiseen liittyvät tiedot. Taulukkoon syötetään valvottavien tilojen perustietoja sitä mukaa, kun tietoja saadaan Mavista. Sen lisäksi taulukkoon tarvitsee jokaisen valvottavan tilan kohdalla seuraavat tiedot:

- 1) Valvoja (nimikirjaimet)
- 2) Päivämäärä, jolloin tila annettu valvottavaksi.
- 3) Tilakäynti (pvm).
- 4) Varmennus (pvm).
- 5) Valvonnan tulos (OK, leikkaus tai sanktio).

MIRKKU			VALVONTAPÄÄLLIKKÖ	TARKASTAJA	VARMENTAJA	EI MUOKATA			
VALVOTTAVAN TILAN PERUSTIEDOT			TIETOJEN SYÖTTÖ					TILANNE	
Kunta	Viljelijä	Tilatunnus	Määrätty valvoja	Määrätty pvm	Tilakäynti	Varmennus	Pinta-alavalvonnan tulos	Aikaa tilakäynnistä (d)	Läpimenoaika (d)
ASKOLA	Viljelijä 1		PP	1.3.2010	4.3.2010	7.3.2010	OK	varmennettu	3
ASKOLA	Viljelijä 2		PP	2.3.2010	5.3.2010	8.3.2010	OK	varmennettu	3
ASKOLA	Viljelijä 3		PP	1.2.2010	1.2.2010			64	kesken
ASKOLA	Viljelijä 4		PP	4.3.2010	7.3.2010			30	kesken
ASKOLA	Viljelijä 5		PP	5.3.2010	8.3.2010			29	kesken
ASKOLA	Viljelijä 6		PP	6.3.2010	9.3.2010			28	kesken
ASKOLA	Viljelijä 7		PP	7.3.2010	10.3.2010			27	kesken
ASKOLA	Viljelijä 8		PP	8.3.2010	11.3.2010			26	kesken
ESPOO	Viljelijä 9		PP	9.3.2010	12.3.2010			25	kesken
ESPOO	Viljelijä 10		PP	10.3.2010	13.3.2010			24	kesken
ESPOO	Viljelijä 11		PP	11.3.2010	14.3.2010			23	kesken
ESPOO	Viljelijä 12		PP	12.3.2010	15.3.2010			22	kesken
ESPOO	Viljelijä 13		PP	13.3.2010	16.3.2010			21	kesken
ESPOO	Viljelijä 14		PP	14.3.2010				aloittamatta	aloittamatta
ESPOO	Viljelijä 15		PP	15.3.2010				aloittamatta	aloittamatta
HELSINKI	Viljelijä 16		PP	16.3.2010				aloittamatta	aloittamatta
HYVINKÄÄ	Viljelijä 17		PP	17.3.2010				aloittamatta	aloittamatta
HYVINKÄÄ	Viljelijä 18		PP	18.3.2010				aloittamatta	aloittamatta
HYVINKÄÄ	Viljelijä 19		PP	19.3.2010	22.3.2010	25.3.2010	LEIKKAUS	varmennettu	3
HYVINKÄÄ	Viljelijä 20		PP	20.3.2010	23.3.2010	26.3.2010	LEIKKAUS	varmennettu	3

Kuva 4. Uuden seurantatyökalun tietojen syöttö (tiedot ovat kuvitteellisia)

Tilanne-sarakkeeseen (kuva 4) taulukko laskee kuinka monta päivää on kulunut valvonnan tilakäynnistä. Valvottavan tilan varmennuksen jälkeen taulukko laskee viimeiseen sarakkeeseen läpimenoajan, mikä tarkoittaa tässä aikaa (d) tilakäynnistä varmennukseen. Taulukkoon on mahdollista määritellä ehdollisia muotoiluja esimerkiksi sillä tavalla, että solun väri muuttuu punaiseksi, kun tila on ollut valvottavana esimerkiksi 45 päivää. Valvontapäällikkö voi käyttää tätä merkkiä hyödyksi siten, että hän voi tarkistaa valvojalta, liittyykö tilan valvontaan joitakin erityisiä ongelmia.

Vuonna 2009 käytössä olleesta seurantatyökalusta puuttui yhteenvetosivu, josta olisi nähnyt valvonnan tilanteen nopeasti. Lisäsin yhteenvedon tekemääni uuteen seurantatyökaluun (kuva 5). Taulukosta on nyt nähtävissä:

- 1) Valvonnassa olevien tilojen määrä.
- 2) Kuinka monta tilaa on määräämättä valvojille
- 3) Valmiina, kesken ja aloittamatta olevien tilojen määrä.
- 4) Valmiiden tilojen keskimääräinen läpimenoaika.
- 5) Pinta-alavalvonnan tulos (OK, leikkaus, sanktio -osuudet).

Pinta-alavalvonnan tuloksessa ei eritellä mihin tukeen leikkaus tai sanktio liittyy. Tilannetiedot ovat nähtävissä kaikista valvonnoista yhteensä ja myös kunnittain ja tarkastajittain eriteltyinä. Tarkastajien valmiiksi saamien valvontojen kappalemääriä ei voi kuitenkaan verrata

suoraan keskenään, koska valvottavat tilat eivät ole samanlaisia. Taulukosta on kuitenkin nähtävissä, jos jonkin tarkastajan valvonnoista aiheutuu seuraamuksia erityisen paljon - tai vähän.

Valvojan määräämisen yhteydessä valvontapäällikkö tai sihteeri merkitsee taulukkoon valvojan ja päivämäärän, jolloin tila on määrätty valvojalle. Tämä voidaan tehdä valvontakokouksessa paperiseen muotoon tai tieto voidaan lisätä taulukkoon jo aikaisemmin. Taulukon täyttämisen puolesta ei ole merkitystä, jaetaanko kaikki tilat kerralla vai jaetaanko tiloja vähitellen. Tarkastajien tehtävä olisi lisätä taulukkoon ainoastaan tilakäynnin päivämäärä.

Varmennuksen yhteydessä varmentaja merkitsee taulukkoon päivämäärän, jolloin tila on varmennettu sekä valvonnan tuloksen (OK, leikkaus tai sanktio). Muita tietoja taulukkoon ei tarvitse lisätä. Taulukon solut on mahdollista lukita siten, että tarkastajat voivat käyttää vain tilakäynti-saraketta ja loput tiedot ovat ainoastaan sihteerin, valvontapäällikön ja varmentajien lisättävissä. Myös soluihin syötettävien tietojen kelpoisuus on määritelty siten, että tietoja ei voi syöttää epäkelvossa muodossa.

6.4.2010 KOKOTILAVALVONNAN TILANNE KUNNITTAIN															
KUNTA	Tiloja valvonnassa kpl	Tiloja määräämättä valvojille kpl	Valvonnan tilanne						Valmiiden tilojen keskimääräinen läpimenoaika (d)	Pinta-alavalvonnan tulos					
			Tiloja valmiina		Tiloja kesken		Tiloja aloittamatta			OK		LEIKKAUS		SANKTIO	
			kpl	%	kpl	%	kpl	%		kpl	%	kpl	%	kpl	%
KAIKKI	413	0	48	12 %	21	5 %	344	83 %	18	7	15 %	25	52 %	16	33 %
Askola	8	0	2	25 %	6	75 %	0	0 %	3	2	100 %	0	0 %	0	0 %
Espoo	7	2	0	0 %	5	71 %	2	29 %	ei valmiita	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Hanko	0	0	0	0 %	0	0 %	0	0 %	-	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Helsinki	1	1	0	0 %	0	0 %	1	100 %	ei valmiita	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Hyvinkää	12	2	10	83 %	0	0 %	2	17 %	3	1	10 %	6	60 %	3	30 %
Inkoo	14	0	14	100 %	0	0 %	0	0 %	20	0	0 %	6	43 %	8	57 %
Järvenpää	0	0	0	0 %	0	0 %	0	0 %	-	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Karjalohja	10	0	10	100 %	0	0 %	0	0 %	32	4	40 %	4	40 %	2	20 %
Karkkila	10	0	10	100 %	0	0 %	0	0 %	22	0	0 %	7	70 %	3	30 %
Kerava	1	0	1	100 %	0	0 %	0	0 %	20	0	0 %	1	100 %	0	0 %
Kirkkonummi	10	0	1	10 %	9	90 %	0	0 %	11	0	0 %	1	100 %	0	0 %
Lapinjärvi	12	11	0	0 %	1	8 %	11	92 %	ei valmiita	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Lohja	26	26	0	0 %	0	0 %	26	100 %	ei valmiita	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Loviisa	0	0	0	0 %	0	0 %	0	0 %	-	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Myrskylä	12	12	0	0 %	0	0 %	12	100 %	ei valmiita	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Mäntsälä	28	28	0	0 %	0	0 %	28	100 %	ei valmiita	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Nummi-Pusula	30	30	0	0 %	0	0 %	30	100 %	ei valmiita	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Nurmijärvi	34	34	0	0 %	0	0 %	34	100 %	ei valmiita	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Orivesi	3	3	0	0 %	0	0 %	3	100 %	ei valmiita	0	0 %	0	0 %	0	0 %

Kuva 5. Uuden seurantatyökalun yhteenvetosivu kunnittain (tiedot ovat kuvitteellisia)

Kaikki tiedot syötetään ensimmäiseen taulukkoon ”tietojen syöttö”. Tilannesivuille tietoja ei tarvitse syöttää muuten kuin silloin, jos työkaluun lisätään uusi tarkastaja tai kunta. Kuntien osalta muutoksia voi tulla kuntaliitosten myötä. Määräaikaiset tarkastajat on lisättävä ennen valvontakauden alkamista. Tarkastajan nimen voi syöttää missä tahansa muodossa, kunhan se on sama sekä tallennussivulla että tilannesivulla. Myös kuntia voi muuttaa vapaasti. Toisin sanoen voidaan käyttää nimikirjaimia tai esimerkiksi etunimeä. Kahta samaa nimeä tai nimi-

kirjainyhdistelmää ei kuitenkaan voi käyttää. Tällaisessa tapauksessa nimet täytyy erotella jollakin tavalla. Mikäli tarkastajaa ei ole määritelty tilannesivulla, ei nimeä ole mahdollista syöttää tallennussivulle.

7.4 Parannusehdotuksia valvontaprosessiin

7.4.1 Tilojen jakaminen tarkastajille

Valvottavat tilat jakamalla prosessi (liite 4) tehostuu siten, että tarkastajan ei tarvitse tehdä valintaa useiden tilojen joukosta. Myöskään valinnan kannalta epäolennaisia seikkoja ei tarvitse huomioida. Lisäksi vastuun antaminen tarkastajille voi lisätä motivaatiota. Tarkastaja voi myös suunnitella paremmin valvontaohjelmansa. Tiloja voidaan jakaa sitä mukaa, kun Mavi lähettää valvontalistoja tai jako voidaan tehdä lyhyemmäksi ajaksi kerrallaan.

Pohjois-Savossa tarkastajille jaetaan kerrallaan yhden viikon tilat. Kun tilat jaetaan viikoksi kerrallaan, tarkastajilla olevia tiloja on helpompi kontrolloida ja uusia tiloja voidaan antaa tarpeen mukaan. Tällä tavalla valvontapäällikkö pysyy konkreettisesti tilanteen tasalla siinä, miten tilat liikkuvat kentällä. Pohjois-Savossa tarkastajat merkitsevät ennen tilojen jakamista jääviydet valvontalistaan. Tilat merkitään valvojille seurantalistaan, johon kuluu valvontapäällikön arvion mukaan puolesta tunnista tuntiin. Valvontasihteeri valmistelee valvottavat tilan paperit ja jakaa ne tarkastajien pöydälle. Maanantain valvontapaperissa varmistetaan, että tilat on jaettu toimivasti. (Lehtonen 2010.)

Haastattelemissani ELY-keskuksissa valvottavat tilat jaettiin tarkastajille. Uudellamaalla tarkastajat valitsivat valvottavat tilat itse. Kun tilojen vapaasta valitsemista siirrytään tilojen jakamiseen, saattaa syntyä keskustelua esimerkiksi oikeudenmukaisuudesta tilojen jakaantumisessa. Kukaan haastattelemistani valvontapäälliköistä ei kuitenkaan ilmaissut, että tilojen jakaminen olisi hankalaa. Pohjois-Pohjanmaalla tilojen jakaminen on ollut käytäntönä jo pidempään, eikä sitä pidetä tarkastajien keskuudessa ongelmana. Tarkastajien toive on jopa ollut, että tilat jaetaan, eikä seurannan täyttämiseen ei ole tarvinnut enää patistaa; aiemmin on voitu joutua muistuttamaan seurannan täyttämisestä Tuovinen 2010). Muiden ELY-keskusten kokemusten pohjalta ei ole nähtävissä syytä, miksi valvottavien tilojen jakaminen ei toimisi myös Uudellamaalla. On vain löydettävä sopiva tapa jakaa tiloja.

Pirkanmaalla tilat jaetaan sitä mukaa, kun Mavi lähettää valvontalistoja. Valvontakauden loppupuolella tiloja tasataan tarvittaessa (Vesto 2010). Pohjois-Pohjanmaalla seurantatyöka-

lua käytetään myös valvottavien tilojen jakamiseen. Tarkastajat näkevät seurantataulukosta, miten valvottavat tilat on jaettu tarkastajille ja mitkä tilat ovat tulleet itselle valvottaviksi (Tuovinen 2010).

7.4.2 Sihteerin vastuun lisääminen valvontaprosessissa

Toimistotyöhön liittyy useita rutiininomaisia töitä: valvontapöytäkirjojen tulostus liitteineen, postituksen kokoaminen, diaariin ilmoittaminen ja itse postitus. Tarkastajien työpanosta olisi mahdollista keskittää varsinaiseen valvontatyöhön, jos toimistotyö varmennuksen jälkeen annettaisiin valvontasihteerin vastuulle (kuva 7). On kuitenkin huolehdittava, ettei sihteerille kasaudu kohtuutonta työmäärää. Näin saattaa tapahtua esimerkiksi valvontasihteerin loman aikana. Sihteerin vastuun lisäämisen liittyen voidaan pohtia sitä, onko sihteerin tehtäviä mahdollista jakaa osittain esimerkiksi harjoittelijoille ruuhkahuippujen ja lomien aikaan.

Myös kaikista korjatuista lohkoista lähetetään viljelijälle karttatuloste. Korjatut lohkot selviävät valvontapöytäkirjan liitteistä. Näin ollen olisi mahdollista, että myös karttojen tulostaminen olisi sihteerin vastuulla. Asiaan kuitenkin vaikuttaa myös, miten uuden Kartturi-sovelluksen käyttöönotto onnistuu.

Voidaan myös pohtia, voidaanko viimeisten tietojen lisääminen valvontakansion kansilehteen antaa valvontasihteerin vastuulle. Toisaalta tällöin tulee kyseenalaiseksi kansilehden tarpeellisuus yleensäkin. Ainakin voidaan ennen valvontakauden alkua pohtia, mitkä tiedot ovat kansilehdessä (liite 1) oleellisia. Kaikissa haastatelluissa ELY-keskuksissa kansilehteä ei ollut käytössä.

7.5 Valvonnan ja seurannan tulevaisuuden näkymiä

Pekonniemen (2010) näkemyksen mukaan on mahdollista, että IACS:a kehitettäisiin siten, että se palvelisi enemmän myös ELY-keskuksien omaa valvonnan edistymisen seurantaa. Tukisovellukseen voitaisiin lisätä kenttiä ELY-keskuksen tarpeiden mukaan. Mavissa tiedetään, että useat ELY-keskukset pitävät yllä omia seurantojaan, jotka pohjautuvat Mavin toimittamiin valvontalistoihin. Myös työajanseurantajärjestelmästä (TAIKA) saatavia raportteja voidaan Mavin näkemyksen mukaan käyttää hyväksi ELY-keskuksissa valvonnan organisointiin liittyen.

IACS:n kehittämisestä on meneillään esiselvitysprojekti. Uudistuksen käyttöönoton ajankohdasta ei ole tarkkaa tietoa. Sovelluksen kehittämisessä otetaan huomioon, että maatalouspolitiikka muuttuu jatkuvasti. Kehitystä ei välttämättä tehdä vanhaan sovellukseen pohjautuen, vaan on mahdollista, että koko sovellus laitetaan mittavammin uusiksi. Myös karttaliittymä on mahdollista rakentaa uuden sovelluksen sisään. Uusi Kartturi-sovellus tullaan ottamaan käyttöön kaikissa ELY-keskuksissa 2010. (Pekoniemi 2010.)

Työn tuottavuuden ja tehokkuuden puolesta olisi paras, jos kaikki tietojärjestelmät keskustelisivat keskenään, eikä tietoja tarvitsisi syöttää kuin kerran. Tässä tilanteessa myös seuranta-työkalun olisi mahdollista kiinnittyä uuteen tietojärjestelmään. Tämä vaatisi kuitenkin sekä kokonaan uuden tietojärjestelmän kehittämistä että uudentyyppisen, kannettavan atk-laitteiston käyttöönottoa. Nykyisen IACS-järjestelmän käyttäjiä ovat ELY-keskuksen lisäksi kunnat ja Mavi. Myös viljelijöiden Vipu-järjestelmä käyttää samaa tietokantaa kuin nykyinen Kartturi. Uuden tietojärjestelmän kehittämisessä tulisi näin ollen ottaa huomioon monia käyttäjäosapuolia.

Tulevaisuudessa on myös mahdollista, että valvonta tallennetaan tilalla suoraan sähköiseen muotoon. Tämän jälkeen tietojen syöttämiseen ei tarvitsisi enää palata. Tämä vaatisi kannettavien tietokoneiden ja langattoman verkkoyhteyden olemassaoloa (Pekoniemi 2010). Laitteistoissa täytyisi ottaa huomioon kovat vaatimukset käyttöympäristön suhteen; laitteiden toiminta täytyisi taata myös kosteissa ja kylmissä olosuhteissa. Myös laitteiden koko täytyisi saada pysymään kohtuullisena. Vaihtoehtoiksi jäävät PDA-laitteet (kämmentietokoneet) ja pienikokoiset, erikoiskäyttöön soveltuvat kannettavat tietokoneet. Vaatimukset eivät ole niin kovat, jos lähtökohdaksi otetaan se, että tiloilla voidaan toimia sisätiloissa.

8 Maataloustuet ja tukivalvonta

8.1 Maataloustukien tarkoitus

Suomessa maatalouden harjoittaminen tapahtuu erilaisissa olosuhteissa kuin suuressa osassa muuta EU:ta. Pohjoisen sijainnin, kilpailijamaihin verrattuna pienemmän tilakoon ja muiden erityispiirteiden vuoksi suomalaisten maataloustuotteiden tuotantokustannukset ovat korkeita. Markkinoilta saatavat myyntitulot kattavat tuotantokustannukset vain osittain. Yksi keskeinen lähtökohta EU:n maatalouspolitiikassa on varmistaa kohtuuhintaisten elintarvikkeiden saatavuus kuluttajille. Kohtuullista hintatasoa tavoitellaan tukijärjestelmien, maataloustuotteiden interventiojärjestelmän avulla ja hallinnollisten hintojen avulla. Maataloustuotteiden

tuotanto nyky muodossaan ilman yhteiskunnan tukea ei olisi mahdollista Suomessa, eikä muuallakaan EU:ssa. (MMM 2010a).

Suomen maataloustukijärjestelmä perustuu EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaisista tukimuodoista, joita täydennetään kansallisella järjestelmällä. Tukia maksetaan hehtaaria, eläinyksikköä tai tuotannon määrää kohti. Tukien tarkoitus on tuotannon kannattavuuden ja jatkuvuuden turvaaminen. Keskeisimmät maataloustuet ovat EU:n kokonaan rahoittamat tuet peltokasveille ja eläimille (CAP), EU:n osarahoittamat luonnonhaittakorvaus (LFA-tuki) sekä ympäristötuki. Kansallisen tuen päämuodot ovat Etelä-Suomen kansallinen tuki, pohjoinen tuki sekä kasvinviljelyn kansallinen tuki. Suomi on jaettu alueellisen porrastamisen vuoksi seitsemään päätukialueeseen. (MMM 2010b).

8.1 Tukivalvonta

Tukivalvonnan tarkoitus on turvata viljelijöiden oikeusturva ja tasapuolinen kohtelu. Tukivalvonnassa varmistetaan myös, että tuen edellytykset täyttyvät. (Hakuopas 2010, 106). Maa- ja metsätalousministeriön alainen Mavi ohjaa ja hallinnoi maataloustukien valvontaa Suomessa. Maataloustukien valvonnan Mavi on antanut ELY-keskuksien hoidettavaksi (Maaseutuvirasto 2010). ELY-keskuksien toiminnassa tukivalvonta on vain yksi osa-alue: ELY-keskuksien tehtävänä on myös maaseutuelinkeinojen kehittäminen sekä maaseudun elinvoimaisuuden turvaaminen (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2010b).

Vähintään 5 % tiloista valvotaan vuosittain. Valvottavista tiloista valitaan noin $\frac{3}{4}$ riskiotannalla ja $\frac{1}{4}$ satunnaisotannalla, joten mikä tahansa tila voi tulla valvotuksi. Vuonna 2009 Suomessa valvottiin 4400 maatilaa. (Peltoalavalvonta tehdään 4400 maatilalla 2009.)

Maataloustukien maksamiselle on erilaisia perusteita. Tuen maksamisen perusteena voi olla esimerkiksi se, että viljelijä ei heikennä ympäristönsä tilaa tai että hänen tuottamansa elintarvikkeet ovat turvallisia. Tuen ehtojen noudattamisen hyöty kohdistuu paitsi hänelle itselleen myös muille ihmisille esimerkiksi puhtaampana tai monimuotoisempana ympäristönä ja turvallisin elintarvikkeina. (Maaseutuvirasto 2010).

8.3 Valvonnan eteneminen

Valvonnasta ei pääsääntöisesti saa ilmoittaa tilalle etukäteen (EU-komission asetus 1122/2009). Ilmoitus voidaan kuitenkin tehdä, jos sille on perustellut syyt. Ilmoitus annetaan

asetuksen mukaisesti mahdollisimman lyhyellä varoitusaajalla. Tilakäynti täytyy tehdä peltoalaperusteisissa tuissa vähintään 14 päivää ilmoituksen tekemisen jälkeen. Eläintukien valvonnassa varoaika on 48 tuntia. Viljelijällä voi olla tarkastuksessa mukana avustaja tai hän voi valtuuttaa toisen henkilön asiamiehekkeen. Valvonta voidaan kuitenkin tehdä myös ilman viljelijän paikallaoloa. (Hakuopas 2010, 106.)

Valvonnasta laaditaan aina pöytäkirja. Viljelijällä tai hänen edustajallaan on mahdollisuus merkitä pöytäkirjaan huomioitaan tai mielipiteitään. Pöytäkirjaan tehdään tilakäynnillä havainnot tarkistettavista tukiehdosta. Pöytäkirjasta toimitetaan viljelijälle kopio. Lopulliset valvonnan tulokset lähetetään viljelijälle allekirjoitettavaksi. Viljelijän allekirjoitus ei kuitenkaan ole pakollinen, eikä sen puuttuminen vaikuta valvonnan jatkokäsittelyyn. Allekirjoitus ei myöskään vaikuta oikeuteen valittaa tukipäätöksestä. Tukien maksatuksen yhteydessä lähetetään viljelijälle tukipäätös. Tähän päätökseen viljelijälle on mahdollisuus hakea muutosta oikaisuvaatimuksella. (Hakuopas 2010, 106.)

8.4 Valvottavat kohteet ja lohkojen mittaaminen

Tilakäynnillä tarkastetaan viljelijän kasvulohkojen pinta-alat, viljelykasvit, viljelytapa ja muut tukikelpoisuuteen vaikuttavat seikat. Valvontatulokset lasketaan tilakäynnin jälkeen. Tulosten perusteella määrätään mahdolliset seuraamukset. Ennen tilakäyntiä tarkastetaan toimistolla:

- Hakemukset ja valvontaan liittyvät kartat
- Muutosilmoitukset
- Kunnan tekemä tallennus

Ennen tilakäyntiä tehdään myös valvottavien lohkojen otanta, johon otetaan vähintään puolet jokaisen valvottavan tuen kasvulohkoista. Tilalla tarkastetaan otantaan otettujen kasvulohkojen osalta: pinta-ala, ilmoitettu kasvi, viljelytapa, sadonkorjuu ja lohkojen tukikelpoisuus. Ympäristöntukeen liittyen tarkastetaan pientareet, suojakaistat, luonnon monimuotoisuuteen sekä maiseman ylläpitoon liittyvät ehdot. Myös ympäristötuen lisätoimenpiteiden toteuttaminen ja mahdollisten erityistukisopimusten ehtojen noudattaminen tarkastetaan. (Hakuopas 2010, 107).

Asiakirjoista tilalla tarkastetaan viljelysuunnitelma, viljavuustutkimukset, lohko-kohtaiset muistiinpanot ja lannoitevalmisteiden ostokuitit. Mahdollisesti tarkastetaan myös nautaeläin-

luettelo, monimuotoisuuskartoitus, viljelykiertosuunnitelma, peltotase. Mikäli tila on tullut mukaan täydentävien ehtojen otantaan, tarkistetaan myös tarvittaessa lannan typpianalyysi, hukkakauraan ja käytettyihin kasvinsuojeluaineisiin liittyvät muistiinpanot, puhdistamolietteen käsittely- ja analyysitiedot, kasvinsuojeluruiskun testaus- ja käyttökoulutukset. (Hakuopas 2010, 107).

Pinta-alat tarkistetaan kasvulohkokohtaisesti. Tarkistus tehdään joko digitaalisesta kartta-aineistosta mittaamalla tai maastossa käyttäen GPS-laitetta, takymetriä, etäisyysmittaria tai mittanauhaa. Kenttäkäynnillä käytetään peltolohkorekisterin lohkokarttoja. Mittauksen tarkkuustoleranssi perustuu mitatun lohkon kehämittaan. Toleranssi vaihtelee myös käytetyn mitaustavan mukaan. Hyväksyttynä pinta-alana käytetään viljelijän ilmoittamaa alaa, jos mitatun alan ja viljelijän ilmoittaman alan erotus mahtuu toleranssiin. Mikäli pinta-alavirhe ylittää sallitun, käytetään mitattua alaa. Lohkon alaan ei mitata alueita, jotka eivät ole viljelykäytössä, eikä esimerkiksi latojen tai kivikasojen alle jääneitä alueita. Jos viljelemättömät alueet on huomioitu pinta-alojen ilmoitettaessa, ei seuraamuksia aiheudu, vaikka alueita ei ole merkitty kartalle. Kaikilta valvotuilta lohkoilta tarkastetaan kasvilaji. Mikäli lohkolta todetaan eri kasvilajiryhmän kasvi kuin sille oli ilmoitettu, hylätään kasvulohko kyseisen tuen osalta. (Hakuopas 2010, 108.)

8.5 Valvontaseuraamukset

Peltolohkojen pinta-alan mittaamisen ja muun tarkastuksen jälkeen lasketaan valvontatulokset tuittain ja kasvilajiryhmittäin. EU:n rahoittamien suorien tukien ehdoksi on asetettu, että viljelijän täytyy ilmoittaa kaikki hallinnassaan oleva maatalousmaa. Velvollisuuteen ei vaikuta se, hakeeko viljelijä lohkolle tukea vai ei. Alle 0,05 hehtaarin pinta-aloja ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa. Mikäli valvonnassa hyväksytty pinta-ala on suurempi kuin ilmoitettu pinta-ala, maksetaan tuet ilmoituksen mukaiselle pinta-alalle. Jos kasvilajiryhmän tai tukityypin ilmoitetun ja valvonnassa hyväksytyn pinta-alan ero on enintään 3 %, mutta maksimissaan 2 hehtaaria, maksetaan tuki hyväksytyn pinta-alan perusteella. Jos ero on yli 3% tai yli 2 hehtaaria ja enintään 20 %, hyväksytystä pinta-alasta vähennetään ylitys kaksinkertaisena. Toisin sanoen tällöin aiheutuu sanktio. Jos erotus ylittää 20%, tukea ei makseta kasvinlajiryhmän osalta EU:n suorissa ja osarahoitteisissa tuissa. Kolmen vuoden summakarenssi aiheutuu, jos viljelijän ilmoittama pinta-ala eroaa yli 50 % koko tilan tasolla. (Hakuopas 2010, 109.)

Pinta-alavirheiden perusteella määräytyvien vähennysten lisäksi voi tuen vähennyksiä seurata myös tukiehtojen laiminlyönnistä. Ympäristötuen 2007-2013 tukiehtojen noudattamatta jättämisestä aiheutuvia seuraamuksia määritettäessä otetaan huomioon laiminlyönnin vakavuus,

laajuus ja jatkuvuus. Perustoimenpiteeseen voi aiheutua 1-30 % seuraamus ja lisätoimenpiteeseen 1-5 % seuraamus. Mikäli kyseessä on lievä ehtojen laiminlyönti, voidaan antaa huomautus. Erityistuen ehtojen rikkomisesta voi aiheutua 1-100 % seuraamus. Tilatuen, luonnonhaittakorvauksen ja mm. kotieläintilojen hehtaarituen sitoumusten edellytyksenä ovat täydentävät ehdot. Täydentävien ehtojen vaatimukset on ryhmitelty neljäksi eri ehdonalaksi: 1) hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset, 2) ympäristö (lakisääteiset hoitovaatimukset), 3) kansanterveys ja eläinten ja kasvien terveys ja 4) eläinten hyvinvointi. Ehdonaloille voi määräytyä seuraamusprosentti 1-5. Mikäli laiminlyöntiä pidetään tahallisenä, on laiminlyönnin seuraamus 20 %. (Hakuopas 2010, 117).

Viljelijän tarkoituksellisesti tekemä väärä ilmoitus voi johtaa tukien menetyksien lisäksi rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Mikäli viljelijä ilmoittaa hakemuksessa tahallaan tai törkeästä tuottamuksesta virheellisiä tietoja, ei tilatukea, valkuaiskasvipalkkiota, luonnonhaittakorvauksista tai ympäristötukea lisäosineen, timotein EU-siementukea, tärkkelysperunan tukea, kansallisia peltoalaperusteisia tukia eikä EU:n eläinpalkkiota makseta tilalle ollenkaan. Tukea ei makseta myöskään silloin, jos edellytykset tukien saamiselle on järjestetty tukijärjestelmän tavoitteiden vastaisesti. (Hakuopas 2010, 116.)

LÄHTEET

Hakuopas 2010. Maaseutuvirasto. Helsinki: Edita.

JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

Arvio ELY-keskusten valvonta- ja tarkastustehtävistä vuonna 2010. Maaseutuvirasto.

Lehtonen, Pauli 2010. Valvontapäällikön haastattelu. 11.3.2010. Pohjois-Savon ELY-keskus.

Liven Harri 2010. Sähköpostiviesti. 11.3.2010. Varsinais-Suomen ELY-keskus

Minkkinen, Osmo. 2010. Valvontapäällikön haastattelu. 18.3.2010. Kaakkois-Suomen ELY-keskus.

Pekonniemi, Jukka 2010. Valvontaosaston yksikönjohtajan haastattelu. 19.3.2010. Maaseutuvirasto.

Peltoalaperustaisten tukien valvontaohje 2009. Diaarinumero 874/51/2009. Maaseutuvirasto.

Tuovinen Jukka 2010. Valvontapäällikön haastattelu. 18.3.2010.

Valvontamäärät valvontasuunnitelmiin 2010. Maaseutuvirasto.

Vesto, Mikko. 2010. Valvontapäällikön haastattelu. 11.3.2010. Pirkanmaan Elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskus.

SÄHKÖISET LÄHTEET

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2010a. ELY-keskukset. Viitattu 14.4.2010.

<http://www.elykeskus.fi/fi/Elinkeinottojoasaaminenjakulttuuri/Maaseutuelinkeinot/Sivut/default.aspx>

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2010b. Maaseutuelinkeinot. Viitattu 14.4.2010.

<http://www.ely-keskus.fi/fi/ELYkeskukset/Sivut/ELYsuomi.aspx>

Maa- ja metsätalousministeriö 2010a. Maatalouden tuilla turvataan kotimaisten elintarvikkeiden saatavuus ja kohtuulliset kuluttajahinnat. Viitattu 14.4.2010.

<http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maatalous/tuet/merkitys.html>

Maa- ja metsätalousministeriö 2010b. Maatalouden viljelijätuet. Viitattu 14.4.2010.

<http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maatalous/tuet/viljelijatuet.html>

Maaseutuvirasto 2010. Tukien valvonta. Viitattu 14.4.2010.

<http://www.mavi.fi/fi/index/tukienvilvonta.html>

Maaseutuvirasto 2009. Peltoalavalvonta tehdään 4400 maatilalla. Viitattu 2.3.2010.

http://www.mavi.fi/fi/index/tietoavirastosta/tiedotteet/tiedotearkisto/peltoalavalvonta_090706.html

Maaseutuvirasto 2008. Valvonnan asiakastytyväisyys 2008. Viitattu 11.3.2010.

http://www.mavi.fi/attachments/mavi/tietoavirastosta/5FPgpeEsk/MAVI-19022-v1-Valvonnan_asiakastytyvaisuus_2008_netiversio.PPT

Microsoft Corporation 2010a. Jaetun työkirjan käyttäminen yhteiskäytössä. Viitattu 11.3.2010.

<http://office.microsoft.com/fi-fi/excel/HP100968331035.aspx>

Microsoft Corporation 2010b. Työkirjan jakaminen. Viitattu 6.4.2010.

<http://office.microsoft.com/fi-fi/excel/HP052025951035.aspx?pid=CH010003631035>

Microsoft Corporation 2010c. Kelvollisten solumerkintöjen määrittäminen. Viitattu 11.3.2010.

<http://office.microsoft.com/fi-fi/excel/HP052022101035.aspx>

Suomela Kaj 2007. Maatalouden tuki- ja valvonta järjestelmien yksinkertaistaminen. Viitattu 2.3.2010. http://www.mmm.fi/attachments/mmm/tiedotteet/5uovjnzCF/Selvitystyön_rapportti_2007.pdf

Valtiovarainministeriö 2010. Tuottavuusohjelma. Viitattu 22.3.2010.

http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/02_tuottavuusohjelma/index.jsp

Kuvaotsikkoluettelo

Kuva 1. Osanäkymä vuoden 2009 seurantataulukosta	8
Kuva 2. Toiminta-alueen maantieteellinen muoto vaikuttaa työn organisointiin (Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus 2010a).	20
Kuva 3. Kuvakaappaus Kaakkois-Suomen seurantataulukosta.....	22
Kuva 4. Uuden seurantyökalun tietojen syöttö (tiedot ovat kuvitteellisia)	30
Kuva 5. Uuden seurantatyökalun yhteenvetosivu kunnittain (tiedot ovat kuvitteellisia).....	31

Liitteet

Liite 1 Vuoden 2009 seurantatyökaluun kerätyt tiedot

Liite 2 Vuoden 2009 kansilehti

Liite 3 Vuoden 2009 valvontaprosessi

Liite 4 Ehdotus valvontaprosessin parantamiseksi

Liite 1

- 1) Valvoja 1
- 2) Valvoja 2
- 3) Esimiesvalvonta
- 4) Tila otettu valvontaan (pvm)
- 5) Maastovalvonnan pvm
- 6) Tallentaja (nimikirjaimet)
- 7) Tallennuspäivämäärä
- 8) Lisätieto kysely lähetetty (pvm)
- 9) Lisätietojen viimeinen palautuspäivämäärä
- 10) Vastine saapunut (pvm)
- 11) Valvonnan tulos lähetetty allekirjoitettavaksi (pvm)
- 12) Allekirjoitus saapunut (pvm) TAI viimeinen palautuspäivämäärä
- 13) Kuittaaja (nimikirjaimet)
- 14) Kuitattu (pvm)
- 15) Peruslohkoja korjattu (kpl)
- 16) Peruslohkoja mitattu DGPS:llä
- 17) Karttakorjausten tekijä
- 18) Lohkokorjaukset lukittu (pvm)
- 19) Pinta-alasanktio (kyllä/ei)
- 20) Pinta-alaleikkaus (kyllä/ei)
- 21) Virhe tilatuessa (kyllä/ei)
- 22) Viljelysuunnitelma puuttuu (kyllä/ei)
- 23) Viljavuustutkimus puuttuu (kyllä/ei)
- 24) Lohkokohtaiset muistiinpanot puuttuvat (kyllä/ei)
- 25) Monimuotoisuuden ja maiseman ylläpito (kyllä/ei)
- 26) Pientareet (kyllä/ei)
- 27) Suojakaistat (kyllä/ei)
- 28) Typpilannoituksen tarkentaminen peltokasveilla
- 29) Täydentävät ehdot valvottu
- 30) Täydentävistä ehdoista seuraamus
- 31) Indikaattoriryhmä 1, ehdotettu seuraamus - %
- 32) Indikaattoriryhmä 2, ehdotettu seuraamus - %
- 33) Indikaattoriryhmä 3, ehdotettu seuraamus - %
- 34) Indikaattoriryhmä 4, ehdotettu seuraamus - %
- 35) Indikaattoriryhmä 5, ehdotettu seuraamus - %
- 36) Indikaattoriryhmä 6, ehdotettu seuraamus - %
- 37) Ympäristötuen vähimmäisvaatimukset, ehdotettu seuraamus - %
- 38) Erytisympäristötuki, OK/SANKTIO
- 39) Pöytäkirja lähetetty kuntaan

Liite 2.

PELTOALAVALVONTA 2009KESKEN VALMIS ARKISTO

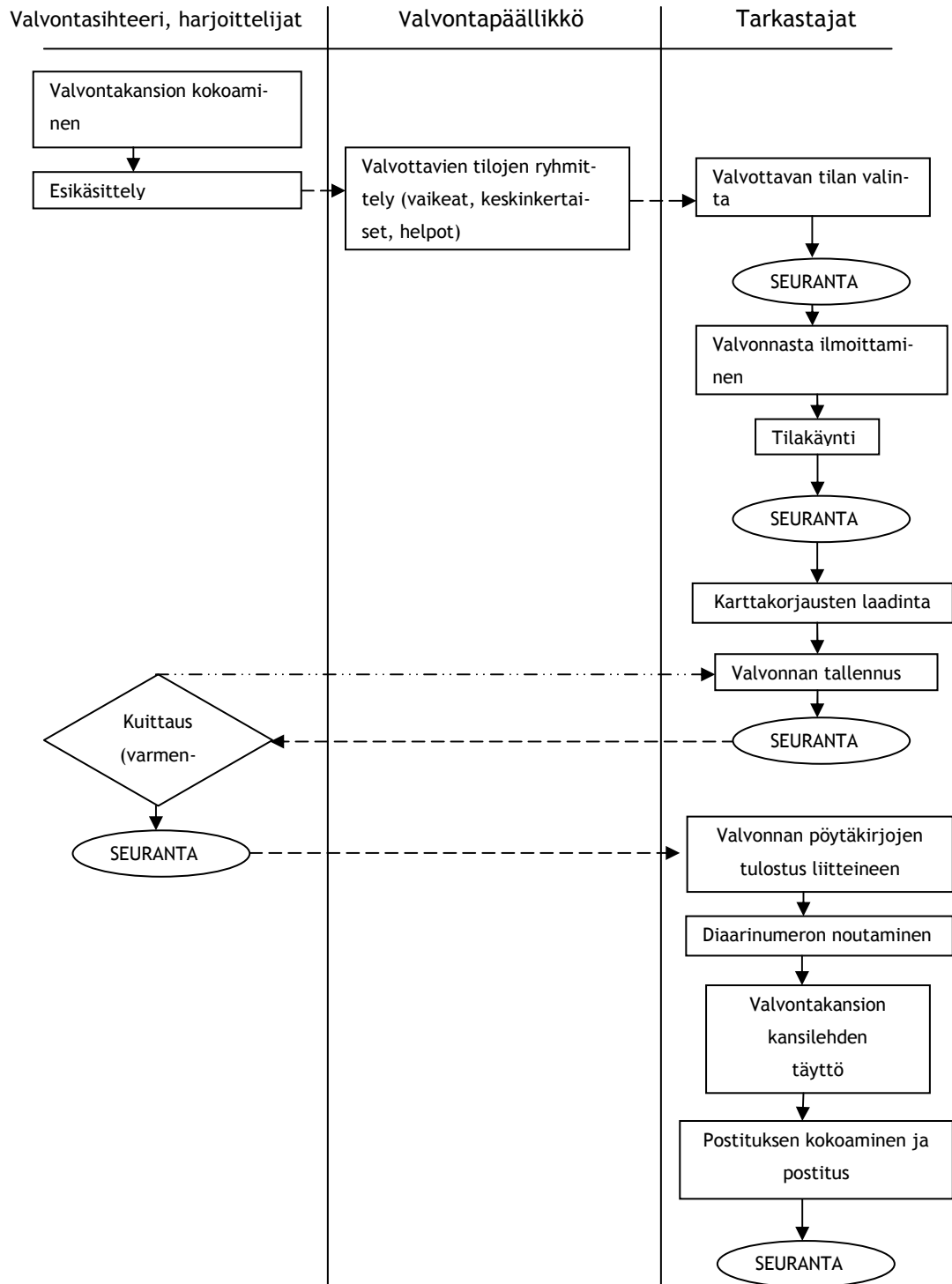
AJONRO MUUT AJOT

LAHIOSOITE:

TILAINFO: KATSO MAPPI <input type="checkbox"/>		KAIKKI PERUSLOHKOT KARTOILLA <input type="checkbox"/>	ERITYISTUKISOPIMUKSET (hakemus kopioitu): _____
PINTA-ALA	HA	KARTOILTA PUUTTUVAT PERUSLOHKOT: _____	TILALLA ELAIMIA (eläintaj): _____
PERUSLOHKOJA	KPL		
KASVULOHOJA	KPL		
NATURA-ALUEITA	<input type="checkbox"/>	VUOKRASOPIMUKSIA PUUTTUU <input type="checkbox"/>	KANS. KOTIEL. TUEN VALVONTA <input type="checkbox"/>
POHJAVESIALUEITA	<input type="checkbox"/>		
VALVONTATIEDOT:		LOHKO-OTANTA TEHTY	PYYDETTY LISASELVITYKSIA <input type="checkbox"/>
VALVONNAN SUORITTAJAT:		pvm _____ tekijä _____	LISASELVITYS SAAPUNUT <input type="checkbox"/>
		KAIKKI PERUSLOHKOT VALVOTTU <input type="checkbox"/>	PTK LAHETETTY pvm _____
SOITETTU PVM. _____		LOHKOJA MITATTU GPS:llä kpl _____	ALLEKIRJOITUS SAAPUNUT <input type="checkbox"/>
KENELLE _____		KARTTAKORJAUSTEN TEKIJÄ _____	VALVONTA TILASTOITU <input type="checkbox"/>
VALVONTA		KORJATTUJA LOHKOJA kpl _____	TILASTOJA: _____
1. pvm _____ klo _____		LUKITTU pvm _____	DIAARINUMERO: _____/5110-2009
2. pvm _____ klo _____		KARTTOJA VIJELLUALLE <input type="checkbox"/>	
LISÄTIETOJA: esim. yhteiskäyttöllohkot		NAAPURILOHKOJA KORJATTU kpl _____	
		NIMI/TILTU: _____	

TILATUKI:			
DIGITOINTIVIRHE <input type="checkbox"/> VAKAVA VIRHE <input type="checkbox"/> TUKIOIKEUKSIEN VARANTOONMENTI <input type="checkbox"/> RR578/PTK VESALLE <input type="checkbox"/>			
TAYDENTAVAT EHDOT:			
AIKAISEMPIA RIKKOMUKSIA <input type="checkbox"/>	VALVONTA LAAJENEE <input type="checkbox"/>	LAIMINLYONNISTA KUULEMINEN <input type="checkbox"/>	
NITRAATTI <input type="checkbox"/>	AJOLLE _____	VASTINEEN PALAUTUS VIIM. pvm _____	
HYVAMAAT.KAYTANTO <input type="checkbox"/>	LAUSUNTOPYYNTÖ/ VIRANOMAISILMOITUS LAHETETTY	VASTINE SAAPUNUT <input type="checkbox"/>	
	pvm _____	TALLENNETTU <input type="checkbox"/>	
HUKKAKAURADOKUMENTTEJA <input type="checkbox"/>		POYTAKIRJAT KOPIOITU JA TOIMITETTU SONJAN LAATIKKOON (Mirkun huone) <input type="checkbox"/>	
VALVONNAN LISÄDOKUMENTIT:			
VALOKUVIA <input type="checkbox"/> MUISTIO <input type="checkbox"/> RAVINNELASKELMA TEHTY <input type="checkbox"/>			
PALAUTE VALVONNASTA/ VAATIMUS GPS-MITTAUKSESTA <input type="checkbox"/>			
VALVONNAN TULOKSET 2009:			
PELTO	OK <input type="checkbox"/>	SEURAAMUS <input type="checkbox"/>	EHDOTETTU SEURAAMUS % _____
		TAYDENTAVAT EHDOT <input type="checkbox"/>	
KASVIPEITTEISYYS <input type="checkbox"/>			

Liite 3. Valvontaprosessi vuonna 2009



Liite 4. Ehdotus valvontaprosessin parantamiseksi

