

Maa- ja metsätalousministeriö
Erityisasiantuntija
Annika Öhberg
annika.ohberg@gov.fi

Asia: Toiveet ja muutosesitykset luomuvalvontamaksuihin Ruokaviraston budjettineuvotteluihin

Hallitusohjelman mukaisesti tulee pidättäytyä maatalouden kustannuksia lisäävistä kansallisista päätöksistä. Luomutarkastusmaksujen ei tule enää nousta yhdellekään alkutuotannossa toimivalle luomutoimijalle. Kustannusten nousun pysäyttämiseksi tulee olla valmis luopumaan jäykistä ennakoasenteista ja kehittää uusia keinoja. Tämän lisäksi on löydettävä keinoja suhteuttaa tarkastusmaksun suuruus oikeudenmukaisemmin toimijan saamaan luomukorvauksen määrään ja toiminnan laajuuteen.

Viranomaisvalvontajärjestelmän, niin Ruokavirastossa kuin ELY-keskuksissakin on sopeutettava ja tehostettava toimintaansa vastaamaan luomutoimijoiden määrän muutoksia, jotta toiminnalle asetettu kustannusvastaavuuden vaatimus voidaan saavuttaa. Luomutarkastuksiin liittyvien kulujen hallinnan lisäksi on kiinnitettävä huomiota luomun houkuttelevuuteen niin tuottajan, jalostajan kuin kuluttajankin näkökannalta. Ei voi olla kenenkään intressi, että tuottaja, joka tuottaa luomumenetelmin, ei ole valvonnassa.

Suomen kansallisessa luomuohjelmassa – Luomu 2.0 on määritelty kunnianhimoiset kasvun tavoitteet luomualalle. Ohjelmassa todetaan että, luomua on kehitettävä koko ruokajärjestelmän yhteistyöllä ja huomioidaan kaikessa ruoka-alan kehittämisessä ja resurssien jakamisessa. Toimet kohdistetaan erityisesti tunnistettuihin kehittämistä vaativiin asioihin. Ohjelmaan määritetystä yhdeksästä tavoitteesta, yksi on asetettu valvonnan ja lainsäädännön kehittämiselle. Ohjelmassa todetaan että, luomuvalvontaa tulee kehittää muun muassa kehittämällä sähköisiä tarkastusprosesseja. Luomuvalvontaa tehostamalla kuluttajien luottamus paranee ja myös elintarviketoket vähenevät. Tavoitteeksi on määritelty, että valvonnan on oltava yhdenmukainen eri puolilla maata, siten että valvonnan vaikuttavuus ja **tuloksellisuus** paranevat.

Luomutarkastusmaksujen laskentaperuste perustuu Valtion maksuperustelakiin. Luomutarkastusmaksujen vuoden 2023 kustannusvajausta oli 16,3 %, mikä tarkoittaa, että luomutarkastuksiin liittyvät kustannukset olivat yli 500 000 euroa liian korkeat. Vuodelle 2024 tarkastusmaksuja on jo nostettu. Huomautamme, että 2021–2023 aikavälillä luomuvalvontaan käytetty työpanos henkilötyövuosina on kasvanut yli 11 %, vaikka luomutoimijoiden määrä on samaan aikaan vähentynyt lähes 6 %. Alkutuotannossa toimivien luomutuottajien määrä on vähentynyt merkittävimmin, vuodesta 2021 vuoteen 2023 pudotus on ollut 15 %.

Tämä kehitys on johtanut tilanteeseen, jossa yhtä henkilötyövuotta kohden on yhä vähemmän luomuvalvontakohteita; vuonna 2021: 135 ja vuonna 2023: 114 toimijaa, Ruokaviraston Vuoden 2023 valvontaraportissa näkyvistä tiedoista laskien. Ruokavirastolla on luomuvalvonnan organisointivastuu, mutta toimintoja ei ole tähän mennessä sopeutettu vastaamaan luomutoimijoiden määrän merkittävää vähenemistä. Olemme pyytäneet selvitystä luomuvalvonnan järjestämisestä vuosia, mutta vuonna 2012 julkaistu selvitysmiehen raportti luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta ja toteuttamisvaihtoehdoista on viimeinen kattava selvitys asiasta. Silloin erot resurssien käytössä ELY-keskusten välillä olivat myös todella merkittävät. Koska valvontamaksut kerätään luomutoimijoilta, pidämme läpinäkyvyyttä kustannuksista erittäin tärkeänä. Toivomme jatkossa tarkempaa erittelyä ELY-keskusten välillä.

Toimijoilta laskutettavaa tarkastusmaksua ei voi jatkuvasti nostaa, kustannusvastaavuutta ei pystytä saavuttamaan ilman toiminnan tehostamista. Tarkastusten kohteena olevien näkökulmasta katsoen esitämme seuraavanlaisia toimintaa tehostavia keinoja, joilla voitaisiin saada aikaan kustannussäästöjä.

Yhteistyö ja työn tehokas organisointi	2
Hyvin toimivat sähköiset tarkastuslomakkeet laajaan käyttöön	3
Mahdollisuus etätarkastuksiin	3
Riskien kartoitukseen perustuva tarkastus käyttöön ja toiminnan keskittäminen osaamisen kehittämiseksi.....	3
Tarvitsemme monen kokoisia luomutuottajia kaikista tuotantosuunnista.....	4
Maksuperusteet toiminnan laajuus huomioiden	4

Yhteistyö ja työn tehokas organisointi

Luomuvalvontaa tekevien ja organisoivien tahojen (Ruokavirasto ja ELY-keskukset) tulee tehdä yhteistyötä, jotta samalla alueella tehtävät tarkastukset voidaan jakaa paikan päällä käyville tarkastajille siten, että alueella liikkuva tarkastaja pystyy tekemään mahdollisimman monien toimijoiden tarkastuksen matkatyöpäivinänsä. Luomutarkastuksen toimeksiantoja pitää keskittää, jotta tarkastajalle saadaan mielekkäitä ja kustannustehokkaita reittejä eri maakuntien välillä.

Esimerkiksi luomukeruun ostopisteitä tarkastettaessa voisi yhdellä käyntikerralla tarkastaa useamman toimijan ostopisteen, silloin kun samalla pisteellä (esim. torilla) on useamman yrityksen ostotoimintaa käynnissä samaan aikaan. Käytetty aika jaettaisiin kaikkien niiden toimijoiden kesken, joiden toiminta tarkastettiin ja lisätään toimijan lopulliseen tarkastusmaksuun.

Näin voitaisiin tehostaa toimintaa ja pienentää toimijakohtaisia tarkastusaikoja ja matkoista tarkastustoiminnalle koituvia matkakuluja, kun tarkastajat saavat aineistoa monen toimijan tarkastukseen sen sijaan, että tekevät jokaisen toimijan tarkastuksen alusta loppuun saakka saman päivän kuluessa.

Samalla tavalla voidaan toimia peltotarkastuksissa alueilla, joilla toimii useampi luomutila samalla suunnalla ja silloin kun kasvintuotantotilalla ja kotieläintilalla on kiinteä rehu yhteistyö.

Esimerkin toimintatapa edellyttää, että sama tarkastaja tekee em. tarkastukset, jotta tarkastuksista maksettavat korvaukset kohdentuvat oikealle tarkastajalle. Toimintatapa onnistuisi vielä paremmin, kun paikan päällä käyville valtuutetuille tarkastajille ryhdyttäisiin maksamaan työhön käytetyn ajan mukaan, riippumatta siitä tekeekö hän jokaisen tarkastuksen loppuun saakka saman päivän aikana eli ei enää tilakohtaisten tuntien mukaan. Työaikaan kuuluisi aika, jonka tarkastaja käyttää, paikan päällä käytetty aika, jolloin tehdään havainnot ja kirjaukset, matka-aika sekä paperityöt ennen ja jälkeen sekä raportointi toimeksiantajalle. Tuntikorvaus pienemmäksi kuin nykyinen 92 e/tunti, alkavalta puolelta tunnilta, jonka saa vain paikan päällä käytetystä ajasta. Näin menetellen kasvintuotannon valtuudet omaava tarkastajat voisi tehdä peltokäynnit ja toinen tarkastaja, jolla on valtuudet kotieläintuotantoon tai elintarvikkeiden jatkojalostuksen tarkastukseen pystyisi tekemään oman valvontatyönsä hänelle ja tilalla näistä toiminnoista vastaavalle toimijalla parhaiten sopivaan aikaan. Vastaavasti luomutoimijoiltakaan ei enää laskutettaisi aikaperustaisesti yksi tarkastaja, yhdet työtunnit, vaan tarkastusmaksu veloitettaisiin muilla perusteilla.

Hyvin toimivat sähköiset tarkastuslomakkeet laajaan käyttöön

Tarkastajien on käytettävä sähköisiä järjestelmiä, ja heidän tulee olla koulutettuja ja perehdytetty niiden käyttöön, jotta niistä saadaan täysi hyöty. Sähköisiä lomakkeita käyttävien tarkastajien määrässä on suuria alueellisia eroja tällä hetkellä.

Esimerkki tehostamisesta näkyy tällä hetkellä siinä, että toimintatapa, jossa viljelijät hakevat luomuun liittyviä lupia sähköisesti, erityisesti lisäysaineistolle on vajaakäytössä. Luvat näkyvät kasvintuotannon Luova-lomakkeella ja ovat tarkastajien käytössä suoraan ilman, että viljelijän täytyy erikseen näyttää dokumentteja tarkastuksessa, mutta paperilomakkeiden tekijällä ei tietoa ole vaan luvat on käytävä erikseen läpi, mikä lisää tarkastusaikaa.

Sähköisten järjestelmien kehityksessä tulee huomioida käytettävyys ja toiminnan tehostaminen. Ei ole kustannustehokasta luoda sähköisiä järjestelmiä, joita ei käytetä tarkastuksissa hyödyksi tai jotka eivät tehosta toimintaa. Lomakkeiden tulee olla toiminnoiltaan niin "keveitä", että niiden käyttäminen onnistuu ongelmattomasti myös seuduilla, joilla internet-yhteydet ovat heikkotehoisia ja/tai kesäaikaan vilkkailla mökkiseuduilla ruuhkaisia. Tällä hetkellä sähköisten lomakkeiden käytössä on hankaluutena se, että ne eivät toimi sujuvasti, pysähtelevät eikä tallennus onnistu eikä myöskään viljelijän kuittaus, jolloin tarkastusaika venyy tarkastajasta ja viljelijästä itsestään riippumattomasta syystä.

Mahdollisuus etätarkastuksiin

Sähköisten tarkastuslomakkeiden käyttö mahdollistaa etätarkastukset. Ruokaviraston edustajat ovat kertoneet, että etätarkastusten lisääminen vaatii asetusmuutoksen, kannustamme toimimaan sen eteen, että etätarkastusten käyttäminen erityisesti talviaikaisissa tarkastuksissa, jolloin pääpaino on dokumentoinnin tarkastamisessa, tulisi mahdolliseksi mitä pikimmin.

Toimijoilla on myönteisiä kokemuksia koronasulkujen aikaan talvella tehdyistä etätarkastuksista, koska ne sujuivat kätevästi etäyhteysvälineitä käyttäen. Myös etätarkastusten laaja käyttöönotto ja siitä hyötyminen edellyttää muunlaisen kuin tarkastusaikaan perustuvan maksuperusteen käyttämistä.

Etänä tehtäviä tarkastuksia olisi mahdollista hyödyntää myös kasvukauden aikaisiin tarkastuksiin siten, että dokumentoinnin tarkastus tehtäisiin etänä, paikan päällä käynti eri aikaan pelloille ja muille tuotantopaikoille.

Riskien kartoitukseen perustuva tarkastus käyttöön ja toiminnan keskittäminen osaamisen kehittämiseksi

Toiminnan riskiluokitus tulee näkyä joko tarkastustiheydessä tai tarkastuksen laajuudessa ja syvyydessä. Toimijan tulee itse voida vaikuttaa riskiluokitukseen omalla toiminnallaan. Tuotannon monipuolisuus ei voi olla automaattisesti korkeariskistä toimintaa vaan riksiluokituksen tulee perustua oikeisiin kvantitatiivisiin tai kvalitatiivisiin arvioihin. Tarkoittaa käytännössä, että kaikilta toimijoilta, ei jokaisella vuositarkastuskerralla kysytä kaikkia kysymyksiä rutiininomaisesti, kuten nyt, vaan keskitytään kunkin tuotantosunnan kriittisimpiin pisteisiin. Tarkastusta voitaisiin myös kohdentaa eri tarkastuskerroilla syvemmälle joihinkin yksityiskohtiin pistokokein, jolloin yllätyksellisyys lisääntyy.

Riskikartoituksen onnistumiseksi tarvitaan ammattitaidon ja kokemuksen kehittämistä erityisesti ELY-keskusten toimintaan. Nykyisellään kaikki 15 ELY-keskusta käsittelevät kaikentyyppisten alkutuotannon tuotantosuuntien tarkastusraportteja mikä tarkoittaa, että alueilla, joilla on vain

muutama munituskanatila, sikatila, mehiläistarhaaja tai keruutuotannon harjoittaja ELY-valvojalle ei kerry käytännön kokemusta erilaisista tilanteista eikä edellä mainittua riskikartoitustakaan ole mahdollista tehdä vahvaan tietoon perustuen. Tarkastusten toimeksi antaminen ja päätöksenteko tulee keskittää em. tuotantosuunnissa sellaisille ELY-keskuksille, joille niistä pystyy kertymään syvällistä ammattitaitoa ja tietoa.

Hallinnon on tarkasteltava myös harvennetun tarkastuksen rajauksia ja tavoitella mahdollisimman suurta määrää tuottajia tämän piiriin.

Tarvitsemme monen kokoisia luomutuottajia kaikista tuotantosuunnista

Luomutarkastusmaksujen laskutustavan muutos tarkastettavaan pinta-alaan perustuvasta maksusta tuntiperustaiseksi vaikutti erityisesti pieniin ja monipuolisiin tiloihin, jotka maksavat suhteessa toimintaansa ja saamiinsa luomutukiin korkeita tarkastusmaksuja.

Tämä on johtanut siihen, että lukuisa joukko pieniä erikoiskasvitiloja on poistunut luomuvalvonnasta. Nousseet tarkastusmaksut uhkaavat erityisesti luomuvihannestuotantoa, marjan- ja yrttien, pienten kasvihuone toimijoiden ja mehiläistarhaajien mahdollisuutta olla mukana luomuvalvonnassa. Myös kotieläintuottajat sekä pienteurastamot, joilla on omaa tuotteiden pienimuotoista jatkojalostusta kertovat nopean valvontakustannusten nousun luovan painetta jättäytyä luomuvalvonnan ulkopuolelle.

Kaikille edellä mainituille on yhteistä, että toimijat eivät ole kyenneet lisäämään kohonneita kustannuksia tuotteiden myyntihintoihin. Samoin yhteistä on, että heidän poistumisensa luomuvalvonnasta vähentää merkittävästi monipuolisten, yksilöllisten luomutuotteiden tuloa markkinoille niin kuluttajamarkkinoille kuin ammattikeittiöihin.

On jo viitteitä siitä, että vuonna 2023 alkanut luomutuotannosta irtautumisen aalto, n. 700 tilaa, jatkuu edelleen vuonna 2024 vaarantaen sekä kansallisen hankintastrategian että Luomu 2.0- strategian tavoitteet. Viestit siitä, että luomutuotantoon aiemmin lähteneet irtautuvat luomusta, vähentää uusien toimijoiden halua siirtyä luomutuotantoon.

Maksuperusteet toiminnan laajuus huomioiden

Vuonna 2021 käyttöön otettu perusmaksu ja tuntimaksu on selkeä malli, mutta ei toimi käytännössä, viime vuodet ovat osoittaneet sen. Toiminnan laajuuden mukaan laskutettava maksu olisi oikeudenmukaisempi laskutustapa luomukasvintuotantotiloille ja luomukotieläintuotantotiloille.

Aikaperusteinen hinnoittelu on johtanut siihen, että tarkastettava haluaa saada tarkastuksen sujumaan mahdollisimman nopeasti, eikä kysy enää tarkastajalta tarkentavia kysymyksiä siinä pelossa, että jokainen alkava puolituntinen maksaa lisää. Kun näin on, epäselviksi jäävistä asioista voi syntyä jatkossa pahempia ongelmia tuotantosääntöjen oikean toteuttamisen tai dokumentoinnin suhteen.

Perusmaksun sijasta kaikilta toimijoilta tulisi periä tuotantosuunnasta riippumatta samansuuruinen sertifiointimaksu, jonka taso voisi olla nykyisen ensimmäisen luomuvalvontaan rekisteröinnin maksun luokkaa 117 euroa. Toisin sanoen perusmaksu tulee olla kaikille samansuuruinen.

Kasvintuotanto- ja kotieläintilojen lisäksi luomuvalvonnassa on keruutuotannon ja mehiläistarhauksen harjoittajia yhteensä noin 100. Tälle ryhmälle tulee räätälöidä omat tarkastushinnastot, jotka myös ovat suhteessa toiminnan laajuuteen.

Harkitsemisen arvoinen toimintatapa olisi, että luomualkutuottajat saisivat luomukorvauksen yhtenä osana kustannuskorvauksen samansuuruisena kuin on tilan valvontamaksu ja se maksettaisiin luomuvalvontaan kuulumisen perusteella, ei hehtaariperusteisesti.

Tarkastusmaksulla tulee ehdottomasti olla myös katto.

Eri mallien vaikuttavuuden arviointiin tarvitaan kuitenkin resursseja ja on kohtuutonta vaatia alalta loppuun hiottuja ja analysoituja ehdotuksia, ilman pääsyä tarkempaan dataan ja selvitystyöhön korvamerkittyjä määrärahoja. Luomuala on halukas jatkamaan keskustelua ja selvittämistä parhaimman käytännön löytämiseksi.

20.06.2024

Allekirjoittavat

Susann Rännäri, toiminnanjohtaja, Luomuliitto

Birgitta Partanen, toiminnanjohtaja, Arktiset Aromit

Sari Kalliokoski, Biodynaaminen yhdistys

Pirkko Tuominen, valtakunnallinen luomukoordinaattori, ProAgria

Reijo Käki, Yhdistyneet luomutuottajat