

Erityiskertomus

**Onko komission
tuloksellisuuden
mittausjärjestelmä
viljelijöiden tulojen
osalta hyvin suunniteltu
ja perustuuko se
luotettaviin tietoihin?**



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

P. +352 4398-1

Sähköposti: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4038-5	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/69766	QJ-AB-16-001-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-4004-0	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/150158	QJ-AB-16-001-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4064-4	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/66319	QJ-AB-16-001-FI-E

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Sivulla 12 oleva kaavio on julkaistu OECD:n luvalla.

©OECD (2003), Farm Household Income: Issues and Policy Responses, OECD Publishing, Pariisi.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264099678-en>

Erityiskertomus**Onko komission tuloksellisuuden mittausjärjestelmä viljelijöiden tulojen osalta hyvin suunniteltu ja perustuuko se luotettavaan tietoihin?**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti I tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Augustyn Kubik. Jaosto on erikoistunut luonnonvarojen suojelun ja hallinnan menoaloihin. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Rasa Budbergytén johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Tomas Mackevičius ja kabinettiaivustaja Maura McElhinney; toimialapäällikkö Hèlder Faria Viegas; ydintiimin jäsenet Sven Kölling ja Blanka Happach sekä tarkastajat Ramona Bortnowschi, Els Brems, Antonio Caruda Ruiz, Vincent Ly-Sunnaram, Ioannis Papadakis, Maciej Szymura ja Bertrand Tanguy.



Vasemmalta oikealle: B. Happach, T. Mackevičius, S. Kölling, R. Budbergytė, H. Faria Viegas.

Kohta

Lyhenteet

Sanasto

I-X Yhteenveto

1-17 Johdanto

1-2 YMP:n ja vuoden 2013 uudistuksen yleiset tavoitteet viljelijöiden tulojen suhteen

3-5 Maataloustukirahastosta rahoitettujen viljelijöiden tuloihin liittyvien toimenpiteiden tavoitteet

6 Viljelijöiden tulot, maatalouskotitalouksien tulot ja elintaso

7-11 Maataloustuloja koskevat komission tietolähteet

12-15 Maataloustuloihin liittyvien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden mittaus

16-17 Aiemmat tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset

18-24 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

25-87 Huomautukset

25-51 Komissio ei ole vielä määritellyt viljelijöiden tuloihin liittyvien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden mittaamiseksi kattavaa tietojoukkoa

26-32 Komissiolta puuttuu edelleen tietoja viljelijöiden tuloista EU:n tasolla

33-39 Maatalouden taloustilit ovat merkittävä väline maatalousalan taloustilanteen seuraamiseksi, mutta niillä on luontaisia rajoituksia, kun on kyse YMP:n toimenpiteiden arvioimisesta

40-51 Maatalouden kirjanpidon tietoverkko on vakiintunut kaupallisten maatilojen tuloja ja taloudellista toimintaa koskevien tietojen lähde, mutta sillä on rajoituksia

52-76	Komissio ja jäsenvaltiot eivät ole aina varmistaneet, että käytettävissä olevat tiedot viljelijöiden tuloista ovat riittävän laadukkaita
54-58	Komission harjoittamassa maatalouden taloustilien hallinnoinnissa oli heikkouksia ...
59-76	... ja eräissä jäsenvaltioissa oli heikkouksia maatalouden kirjanpidon tietoverkon toiminnassa
77-87	Käytettävissä olevien tietojen rajoitukset, tiettyjen YMP:n toimenpiteiden epämääräiset tavoitteet sekä tulosindikaattorien heikkoudet vaikuttavat komission kykyyn osoittaa, mitä on saavutettu
79-82	Suorat tuet palvelevat hyvin monia tavoitteita, joiden saavuttamista on vaikea mitata ...
83-87	... ja viljelijöiden tuloihin liittyviä YMP:n tulosindikaattoreja ei voida yhdistää selvästi toimenpiteisiin ja tavoitteiden tosiasialliseen saavuttamiseen
88-100	Johtopäätökset ja suositukset
	Liite I — Jäsenvaltioiden valinnat EU:n suorien tukien täytäntöön panemiseksi
	Liite II — Maataloustulon laskenta maatalouden taloustilien mukaan määriteltynä
	Liite III — Tulojen laskenta maatalouden kirjanpidon tietoverkon puitteissa
	Liite IV — Komission tulosindikaattorit YMP:n arvioimiseksi
	Liite V — Euroopan tilastoihin sovellettavat laatuksiteerit
	Komission vastaus

CMEF: Yhteinen seuranta- ja arviointikehys

EAA: Maatalouden taloustitit

EAFRD: Maaseuturahasto: Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto

EAGF: Maataloustukirahasto: Euroopan maatalouden tukirahasto

EU-SILC-tilastot: Euroopan unionin tulo- ja elinolotilastot

FADN: Maatalouden kirjanpidon tietoverkko

FSS: Maatilojen rakennetutkimus

OECD: Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

SEUT: Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus

YMP: Yhteinen maatalouspolitiikka

Arviointi: evidenssin säännöllinen kerääminen ja analysointi johtopäätösten tekemiseksi ”tukitoimenpiteiden” vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta. Tukitoimenpiteitä arvioidaan tulosten ja vaikutusten perusteella kyseisen politiikan kohderyhmän tasolla.

(Julkinen) interventio: julkisviranomaisen toteuttama tai rahoittama ”toimi”, ”toimenpide”, ohjelma tai hanke.

Indikaattori: mitattavissa oleva muuttuja, joka antaa hyödyllistä tietoa tavoitteen saavuttamisen arvioimiseksi.

Kansantalouden tilinpito: kansantalouden tilinpito antaa tietoa talouden rakenteesta ja kunkin jäsenvaltion taloustilanteen kehityksestä.

Maatalouden kirjanpidon tietoverkko (FADN): väline, jolla arvioidaan kaupallisten maatilojen tuloja ja taloudellista toimintaa sekä yhteisen maatalouspolitiikan vaikutuksia. Se perustuu yli 80 000 maatilasta kaikista EU:n jäsenvaltioista koostuvan otoksen kirjanpitotietoihin.

Maatalouden taloustilit: perustavanlaatuinen väline valtion maatalouden taloustilanteen analysoimiseksi. Ne muodostavat kansantalouden tilinpidon satelliittitilinpidon.

Maatalouden tuotannontekijätulo: maataloustuotannossa käytetyistä tuotannontekijöistä (maa, työvoima ja pääoma) saadut tulot. Tuotannontekijätulo lasketaan vähentämällä välituotekäytön arvo, kiinteän pääoman kuluminen (poistot) ja tuotantoverot maataloustuotosten perushintaisesta arvosta ja lisäämällä (muiden) tuotantotukien arvo. Se ei yleensä sisällä muista lähteistä saatuja tuloja (tuloja muusta kuin maataloustoiminnasta, palkkoja, sosiaalietuuksia, omaisuustuloja).

Maatalouden yrittäjätulo: maataloustoiminnasta kertyvä tulo, josta on vähennetty työvoiman palkkaamiseen, lainapääoman korkoihin ja maanvuokraamiseen liittyvät kulut. Tulon avulla voidaan korvata tilan omien tuotantotekijöiden (oma työ, oma pääoma ja omistuksessa oleva maa) käyttö.

Maatalouskotitalouksien käytettävissä olevat tulot: kaikista lähteistä saadut kokonaistulot, joista on vähennetty verot ja pakolliset sosiaalivakuutusmaksut

Maatalouskotitalouksien tulot: kotitalouksien itsenäisestä maataloustoiminnasta sekä muusta kuin maataloustoiminnasta saamat tulot. Maatalous ei välttämättä ole pääasiallinen tulonlähde.

Maatila: yksikkö, jolla on yksi johto ja joka suorittaa maataloustoimintoja Euroopan unionin alueella joko pääasiallisena tai toissijaisena toimintana. Viljelijällä voi olla useita maatiloja.

Perheviljelmien tulot: maatalouden kirjanpidon tietoverkon indikaattori, jolla kuvataan palkatonta työtä tekevien perheenjäsenten, eli viljelijän ja hänen perheenjäsentensä, hoitamien tilojen maataloustuloja.

Poistot: omaisuuserän arvon väheneminen ikääntymisen tai käytön vuoksi

Satelliittitilinpito: kansantalouden kirjanpidon perusteella laadittu tilinpito, joka antaa täydentäviä tietoja ja jossa käytetään tietyn talouden alan, esimerkiksi maatalouden, erityisluonteeseen mukautettuja käsitteitä.

Seuranta: tukitoimenpiteiden resurssien, tuotosten ja tulosten säännöllinen tarkastelu

Standardituotos: maatalojen bruttotuotannon rahallinen arvo tuottajahintoina. Standardiarvo määritellään tietyn alueen keskimääräisen tilanteen perusteella.

Tilan nettoarvonlisäys: maatalouden kirjanpidon tietoverkon indikaattori, jolla kuvataan maatalon kokonaistuotannon arvoa, johon on lisätty suorat tuet ja josta on vähennetty välituotekäyttö ja poistot. Tämä on maatalon kaikkien kiinteiden tuotannontekijöiden (maa, työvoima ja pääoma) maksamiseen käytettävissä oleva määrä.

Tilan nettotulot: maatalouden kirjanpidon tietoverkon indikaattori, jolla kuvataan tilan omille tuotannontekijöille maksettaviin korvauksiin käytettävissä olevaa määrää. Se lasketaan vähentämällä palkat, vuokrat ja tilan haltijan maksamat korot tilan nettoarvonlisäyksestä.

Tuotantomääristä riippumaton tuki: prosessi, jossa suoran tuen maksut erotetaan maataloustuotannosta.

Viljelijä: yksityishenkilö, jonka tila sijaitsee EU:n alueella ja joka harjoittaa itsenäistä maataloustoimintaa.

Vuoden 2003 uudistus: YMP:n uudistus, jolla suora tuki irrotettiin maataloustuotannosta ja tukien ehdoksi asetettiin maan hoitoa, ympäristöä, elintarviketurvallisuutta, eläinten ja kasvien terveyttä sekä eläinten hyvinvointia koskevien perusvaatimusten noudattaminen (niin kutsutut täydentävät ehdot).

Vuoden 2013 uudistus: YMP:n uudistus vuosiksi 2014–2020. Sen tarkoituksena on jakaa käytettävissä oleva tuki tasaisemmin ja palkita viljelijöitä kestävästä viljelykäytännöstä erityisellä ”viherryttämistuella”. Sillä pyritään myös parantamaan EU:n maatalouden markkinasuuntautuneisuutta ja tarjoamaan samalla turvaverkko, jolla suojellaan viljelijöitä ulkoisilta epävarmuustekijöiltä, sekä tukemaan edelleen maaseudun kehittämistä jäsenvaltioissa.

Välituotekäyttö: tuotantoprosessissa käytettyjen tavaroiden ja palvelujen arvo (ei sisällä arvonalennusta)

I Viljelijöiden tulot ja elintaso ovat erityinen painopisteala perussopimuksessa ja yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) vuoden 2013 uudistuksessa. Lähes kolmannes EU:n talousarviosta käytetään yhä suoraan tai välillisesti viljelijöiden tulojen tukemiseen ja siten heidän kohtuullisen elintasonsa varmistamiseen.

II YMP:n uusi yhteinen seuranta- ja arviointikehys edellyttää, että komissio arvioi YMP:n toimenpiteiden yhteisvaikutusta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Tämä edellyttää selvästi määriteltyjen tavoitteiden, päämäärien ja indikaattorien lisäksi myös riittäviä ja laadukkaita tilastotietoja maatalouden taloudellisesta tilanteesta ja viljelijöiden tuloista.

III Tässä kertomuksessa arvioidaan, onko viljelijöiden tuloja koskeva komission tuloksellisuuden mittausjärjestelmä hyvin suunniteltu ja perustuuko se luotettaviin tietoihin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, määritteli komissio selvästi tarvittavat tilastotiedot, olivatko nämä tiedot riittävän laadukkaita, ja määritteli komissio merkityksellisiä indikaattoreita.

IV Tilintarkastustuomioistuin päättää, että viljelijöiden tuloja koskeva komission tuloksellisuuden mittausjärjestelmä ei ole riittävän hyvin suunniteltu ja että viljelijöiden tulojen analysointiin käytettävien tilastotietojen laadussa ja määrässä on huomattavia rajoituksia.

V Komissio ei ole määritellyt selvästi viljelijöiden tuloja tukevien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden tehokkaaksi mittaamiseksi tarvittavaa tietojoukkoa. Maatalouskotalouksien käytettävissä olevista tuloista ei ole saatavilla edustavaa tietoa. Tulotietojen avulla olisi helpompi arvioida, kuinka viljelijöiden kohtuullisen elintason varmistamista koskeva perussopimuksen tavoite on saavutettu. Lisäksi ei ole olemassa luotettavaa järjestelmää, joka mahdollistaisi maatalouden tulojen ja muiden talouden alojen tulojen vertailun, jolla voitaisiin perustella EU:n viljelijöiden tulotukea.

VI Tärkeimmät EU:n tasolla tällä hetkellä käytettävissä olevat välineet viljelijöiden tulojen mittaamiseksi ovat maatalouden taloustilit ja maatalouden kirjanpidon tietoverkko (FADN). Maatalouden taloustilit ovat komission tärkein tilastolähde viljelijöiden tulojen kokonaisvaltaiseksi seuraamiseksi makrotalouden tasolla. Niiden mahdollisuuksia ei kuitenkaan ole vielä hyödynnetty täysimittaisesti eivätkä ne anna riittävästi tietoa tärkeistä tekijöistä, jotka ovat merkityksellisiä viljelijöiden tulojen sekä koko maatalouden taloudellisen arvonn kannalta. Maatalouden kirjanpidon tietoverkko on merkittävä YMP:n arviointiväline, mutta sillä on rajoituksia, koska se kattaa vain kaupalliset tilat ja tulotiedot eivät ole täydellisiä.

VII

Komissio ja jäsenvaltiot eivät aina varmistaneet, että käytettävissä olleet tiedot viljelijöiden tuloista olivat riittävän laadukkaita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi heikkouksia komission ja jäsenvaltioiden suorittamassa hallinnoinnissa sekä maatalouden taloustilien että maatalouden kirjanpidon tietoverkon osalta. Lisäksi maatalouden taloustilien laadunvarmistusmenettelyt eivät vielä ole täysin tehokkaita, ja tarkastuksessa havaittiin joitakin puutteita maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa koskevista laadunvarmistusjärjestelyistä.

VIII

Tiettyjen YMP:n toimenpiteiden tavoitteiden epämääräisyyden sekä perustason puutteen vuoksi on vaikeaa arvioida, onko yksittäisillä viljelijöiden tulojen tukemiseen tähtäävillä YMP:n toimenpiteillä saavutettu niiden tavoitteet. Komissio ei myöskään ole määritellyt merkityksellisiä indikaattoreita tuloksellisuuden tehokasta mittaamista varten. Indikaattorit, joiden perusteella komission on tehtävä arviointinsa, eivät ole riittävän luotettavia tai niillä ei ole riittävän selvää yhteyttä YMP:n toimenpiteisiin, ja siten niistä ei ole hyötyä selvitetessä, ovatko toimenpiteet edistäneet vaikuttavasti ja tehokkaasti haluttuja vaikutuksia ja vähentäneet tuloeroja.

IX

Viljelijöiden tuloja koskevien tilastotietojen suhteen tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio

- a) laatii kattavamman kehyksen käytettävissä olevia tuloja koskevien tietojen tuottamiseksi ja viljelijöiden tulojen vertailemiseksi tuloihin muilla talouden aloilla
- b) kehittää maatalouden taloustilijä edelleen, jotta niiden potentiaalia voidaan hyödyntää paremmin
- c) varmistaa, että viljelijöiden tulojen analyysi perustuu indikaattoreihin, joissa otetaan huomioon maatalouden nykytilanne, sekä riittäviin ja johdonmukaisiin tietoihin kaikista YMP:n toimenpiteiden edunsaajista; tämä olisi toteutettavissa kehittämällä synergioita olemassa olevien hallinnollisten tietojen välillä taikka kehittämällä maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa tai muita sopivia tilastovälineitä
- d) parantaa nykyisiä laadunvarmistusjärjestelyjä maatalouden taloustilien ja maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa koskevien, jäsenvaltioiden laatimien tilastotietojen osalta.

X

Viljelijöiden tulojen tukemiseen tähtäävien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden mittaamisen osalta tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio määrittää seuraavaa ohjelmakautta varten alusta lähtien tarkoituksenmukaiset toiminnalliset tavoitteet ja perustasot, joita vasten YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuutta voidaan verrata, ja täydentää arviointinsa yhteydessä nykyisten tulosindikaattorien kehystä muilla merkityksellisillä ja laadukkailla tiedoilla saavutettujen tulosten mittaamiseksi ja arvioi viljelijöiden tulojen tukemiseksi suunniteltujen toimenpiteiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

YMP:n ja vuoden 2013 uudistuksen yleiset tavoitteet viljelijöiden tulojen suhteen

01

Perussopimuksen¹ mukaan YMP:n tavoitteena on muun muassa lisätä maatalouden tuottavuutta ja "taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja". Myös YMP:n vuoden 2013 uudistuksessa² keskityttiin maataloustuloon elinkelpoista ruoan tuotantoa koskevan tavoitteen yhteydessä ja edistettiin näin viljelijöiden kohtuullisen elintason takaamista³.

02

YMP:n toimenpiteet rahoitetaan EU:n talousarviosta Euroopan maatalouden tukirahaston (maaloustukirahasto tai "ensimmäinen pilari") ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto tai "toinen pilari") kautta. Nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä vuosien 2014 ja 2020 välillä maaloustukirahastosta käytetään jopa 277 miljardia euroa (29 prosenttia EU:n koko talousarviosta) viljelijöiden suoriin tukiin ja tiettyjen maatalouden alojen markkinatukeen⁴.

Maaloustukirahastosta rahoitettujen viljelijöiden tuloihin liittyvien toimenpiteiden tavoitteet

03

YMP:n vuoden 2003 uudistuksella painotusta siirrettiin pois tuotantotuesta (niin kutsuttu "tuen irrottaminen tuotannosta") ja otettiin käyttöön tulotukijärjestelmä, joka perustui pitkälti yksittäisten viljelijöiden tietyn viitekauden aikana saamiin tukimääriin. Vuoden 2013 uudistuksella tuet irrotettiin voimakkaammin perinteisestä yhteydestään ja siirryttiin asteittain kohti yhdenmukaisempia hehtaarikohtaisia tukia kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Sillä myös järjestettiin uudelleen suorat tuet, jotka vuodesta 2015 lähtien jakautuvat kaikille viljelijöille myönnettävään hehtaarikohtaiseen perustukeen, "viherryttämistukeen", jolla viljelijöitä palkitaan tietyistä ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisina pidetyistä maatalouskäytännöistä, sekä nuorille viljelijöille myönnettävään tukeen. Jäsenvaltioilla on tietyissä rajoissa huomattavasti toimintavaraa ja ne voivat kohdistaa tukia vielä tarkemmin puuttuakseen erityisiin poliittisiin ongelmiin⁵.

- 1 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 39 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta (EUVL L 326, 26.10.2012, s. 47). Muut 39 artiklassa määrättyt YMP:n tavoitteet ovat: a) vakauttaa markkinat, b) varmistaa tarvikkeiden saatavuus ja c) taata kohtuulliset kuluttajahinnat.
- 2 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549), 110 artiklan 2 kohta.
- 3 Ks. myös johdanto-osa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1308/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 922/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 671).
- 4 Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 1311/2013, annettu 2 päivänä joulukuuta 2013, vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyn vahvistamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 884).
- 5 Yleiskatsaus jäsenvaltioiden valitsemista vaihtoehdoista on **liitteessä I**.

04

Vaikka tätä ei mainita erityisen selvästi asetuksessa⁶, komissio katsoo, että tietyt politiikan osatekijät, varsinkin suorat tuet, liittyvät nimenomaan viljelijöiden tulojen tukemiseen. Näiden tukien tarkoituksena on auttaa säilyttämään maanviljely koko EU:n alueella tukemalla ja vakauttamalla viljelijöiden tuloja ja siten varmistamaan tilojen taloudellinen elinkelpoisuus pidemmällä aikavälillä ja vähentämään niiden haavoittuvuutta hintojen vaihtelulle. Lisäksi asettamalla täysimääräisten tukien ehdoksi perusvaatimusten noudattamisen (niin kutsutut täydentävät ehdot) ja soveltamalla erityistä "viherryttämisosiota" näillä tuilla pyritään myös osaltaan varmistamaan, että maatalous tuottaa julkishyödykkeitä yhteiskunnalle.

05

Suorat tuet ovat taloudellisesti merkittävin mutta eivät ainoa viljelijöiden tuloihin vaikuttava väline. EU:n tasolla niihin liittyy maaseudun kehittämistoimenpiteitä⁷ sekä joukko markkina- ja menekinedistämistoimenpiteitä, jotka on kohdennettu tietyille maatalouden aloille. Komissio voi myös puuttua tiettyihin markkinoihin kriisiaikoina sallimalla rajoitetun pääsyn julkisiin tai yksityisiin interventiovarastoihin, mikä vaikuttaa markkinahintoihin ja siten viljelijöiden tuloihin.

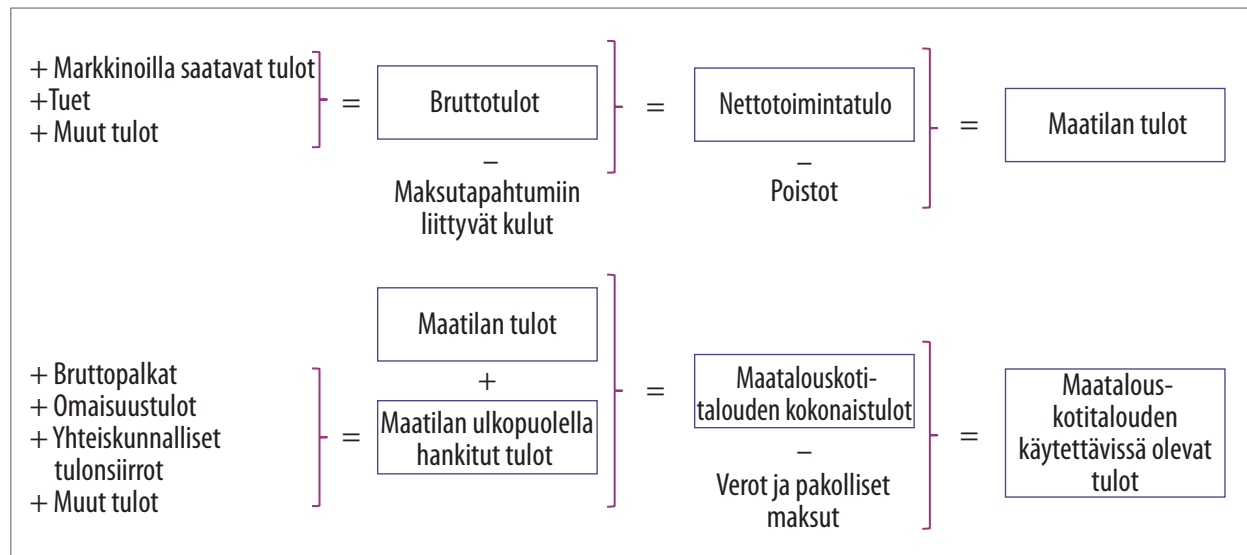
Viljelijöiden tulot, maatalouskotitalouksien tulot ja elintaso

06

Perheviljelmät ovat EU:ssa yleisin viljelmämalli, ja ylivoimaisesti suurinta osaa maatiloista hoidetaan yhä yksittäisinä tiloina⁸. Tällaisille tiloille on tyypillistä perhetyövoiman laaja käyttö. Tämäntyyppisten maatalouskotitalouksien tulotilanne esitetään **kaaviossa**. EU:n lainsäädännössä ei ole koskaan määritelty perussopimuksessa mainittuja "maatalousväestön", "kohtuullisen elintason" tai "tulojen" käsitteitä, mutta maatalouskotitalouksien käytettävissä olevat tulot muodostavat keskeisen osatekijän elintason arvioinnissa⁹.

- 6 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1307/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmässä viljelijöille myönnettäviä suorita tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 608).
- 7 Esimerkiksi investointitoimenpiteet tai maksut viljelijöille alueilla, joilla on luonnonoloista johtuvia tai muita erityisrajoitteita.
- 8 Termillä 'perhetila' tarkoitetaan perheen hoitamaa tilaa, jossa perheenjäsenet vastaavat vähintään 50 prosentista vakituisesta maatalouden työvoimasta. Eurostatin mukaan 97 prosenttia EU:n maatiloista oli vuonna 2010 yksittäisten tilanomistajien hoitamia.
- 9 Ks. maataloustulojen arvioinnista komissiossa (EY:n perustamissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan b alakohta) annettun erityiskertomuksen nro 14/2003 64 ja 65 kohta (EUVL C 45, 20.2.2004, s. 1).

Maatalouskotitalouden tulokomponentit



Lähde: OECD (2003).

Maataloustuloja koskevat komission tietolähteet

07

Komission on määriteltävä tarvittava tilastokehys viljelijöiden tulojen mittamiseksi, ja jäsenvaltioiden olisi toimitettava komissiolle kaikki tarvittavat tiedot kyseisten toimenpiteiden seurantaan ja arviointia varten. Tällaisten tietojen on perustuttava mahdollisimman pitkälti vakiintuneisiin tietolähteisiin¹⁰.

08

Komission pääasiallinen maatalousväestöä koskevien yleisten tietojen lähde on **maatilojen rakennetutkimus**¹¹, jolla kerätään tietoja maatalouden tilanteesta kaikkialla EU:ssa eurooppalaisten maatilojen rakenteen kehityssuuntien ja muutosten seuraamiseksi. Sillä ei ole tarkoitus kerätä tietoja viljelijöiden maataloustulosta tai maataloustukirahastosta rahoitetusta EU:n tuesta.

10 Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 110 artiklan 4 kohta.

11 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1166/2008, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, maatilojen rakennetutkimuksista ja maatalouden tuotantomenetelmiä koskevasta tutkimuksesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 571/88 kumoamisesta (EUVL L 321, 1.12.2008, s. 14). Viimeisin EU:n laajuinen maatilojen rakennetutkimus toteutettiin maatilojen laskennan muodossa vuonna 2010. Seuraava otantatutkimus on suunniteltu toteutettavan vuonna 2016.

09

Komissio käyttää pääasiallisesti kahta tilastollista välinettä taloustoiminnan ja maataloudesta ja tietyistä maatalousalan yritystoiminnoista saatavien tulojen seurantaan:

- o **maatalouden taloustilit**, jotka ovat perustavanlaatuinen väline valtion maatalouden makrotaloudellisen tilanteen sekä maataloustulon muutosten analysoimiseksi
- o **maatalouden kirjanpidon tietoverkko (FADN,)** mikrotaloudellinen väline, jonka tavoitteena on arvioida kaupallisten maatilojen tuloja ja taloudellista toimintaa.

10

Maatalouden taloustilit ovat Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän (EKT 95) satelliittitilinpito, jolla tuotetaan lisätietoa ja jossa käytetään maatalousalaan sopivia käsitteitä¹². Niissä noudatetaan erityisiä menetelmiä ja ne kootaan erityisten sääntöjen ja menetelmien avulla¹³. Suurien jäsenvaltioiden osalta maatalouden taloustilit jaetaan alueellisiin tileihin. Jäsenvaltiot rahoittavat kokonaisuudessaan tietojen keräämisen ja kokoamisen kansallisella tasolla, ja kansalliset tilastolaitokset tai maatalousministeriöt vastaavat kansallisten maatalouden taloustilien tietojen keruusta ja laskennasta. Komissio (Eurostat) vastaa menetelmien määrittämisestä ja tietojen kokoamisesta EU:n tasolla.

11

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tarkoituksena on arvioida kaupallisten maatilojen tuloja liiketoimintayksikköinä, joiden tuotannon arvo standardituotokseen mitattuna ylittää tietyn kynnyksen, jota pidetään riittävänä kattamaan suurin mahdollinen osuus markkinasuuntautuneesti johdettujen tilojen maataloustuotannosta, maatalousmaasta ja maataloustyövoimasta¹⁴. Se on ainoa maatiloja koskevien taloudellisten tietojen yhdenmukaistettu lähde EU:n tasolla¹⁵, ja sitä hallinnoi komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto. Koska se perustuu kansallisiin kirjanpidon tietoverkkoihin, jäsenvaltiot rahoittavat tietojen keräämisen, mutta komissio maksaa jäsenvaltioilta saaduista tiedoista kiinteän korvauksen maatilaa kohden¹⁶. Tällä hetkellä kansalliset yhdysselimet (jotka ovat julkisia tai yksityisiä elimiä) keräävät tietoja yli 80 000 maatilasta kaikista jäsenvaltioista. Osallistuminen seurantaan on vapaaehtoista. Siitä saatavia tietoja käyttävät komissio ja monet muut sidosryhmät, muun muassa jäsenvaltiot.

- 12 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 138/2004, annettu 5 päivänä joulukuuta 2003, maatalouden taloustileistä yhteisössä (EUVL L 33, 5.2.2004, s. 1).
- 13 Maatalouden taloustilien mukainen maataloustulon laskenta esitetään *liitteessä II*.
- 14 Maatalouden kirjanpidon tietoverkon mukainen tulon laskenta esitetään *liitteessä III*. Tila ei ole identtinen maatalouskotitalouden kanssa, ja yksi viljelijä voi hoitaa useita maatiloja.
- 15 Neuvoston asetukset (EY) N:o 1217/2009, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, verkoston luomisesta Euroopan yhteisön maatilojen tuloja ja taloutta koskevien kirjanpito tietojen keruuta varten (EUVL L 328, 15.12.2009, s. 27).
- 16 Komissio on varainhoitovuosilta 2010–2014 maksanut tähän mennessä 51,4 miljoonaa euroa kiinteinä korvauksina.

Maataloustuloihin liittyvien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden mittaus

12

Jokaista YMP:n toimenpidettä olisi seurattava ja se olisi arvioitava toimenpiteen laadun parantamiseksi ja sen saavutusten esittelemiseksi¹⁷. Maataloustuloja koskeva YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden mittaus perustuu pitkälti maatalouden taloustileihin ja maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon sisältyviin tietoihin, joiden on tästä syystä oltava riittäviä ja laadukkaita.

13

Komission on 31. joulukuuta 2018 mennessä annettava seurannan ja arvioinnin täytäntöönpanosta kertomus, jossa esitetään ensimmäinen arvio ohjelmakautta 2014–2020 koskevien yhteisen maatalouspolitiikan toimien tuloksellisuudesta. Toinen kertomus, johon kuuluu yhteisellä maatalouspolitiikalla saavutettujen tulosten arviointi, on annettava viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2021.

14

YMP:n vuoden 2013 uudistuksen myötä yhteistä seuranta- ja arviointikehystä, jota jo sovellettiin maaseururahastoon, alettiin soveltaa myös maataloustukirahastosta rahoitettuihin toimiin¹⁸. Täyttääkseen maataloustukirahastosta rahoitettavia toimenpiteitä koskevat seuranta- ja arviointivelvollisuutensa komission on määritettävä tarvittavat tiedot ja laadittava monivuotinen arviointisuunnitelma. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tiedot ovat laadukkaita ja oikea-aikaisesti saatavilla.

15

Seuranta- ja arviointikehys perustuu vakioindikaattoreihin, jotta varmistetaan, että kehitystä, vaikuttavuutta ja tehokkuutta arvioidaan asetettuja tavoitteita vasten kattavasti ja säännöllisesti. Komissio on laatinut joukon indikaattoreita¹⁹ kuvatakseen YMP:n välineiden täytäntöönpanoa (**tuotosindikaattorit**), mitatakseen saavutettuja tuloksia (**tulosindikaattorit**) ja osoittaakseen, miten ne ovat vaikuttaneet YMP:n yleisten tavoitteiden saavuttamiseen (**vaikutusindikaattorit**)²⁰.

- 17 Ks. myös asetuksen (EU) N:o 1306/2013 johdanto-osan 68 kappale.
- 18 Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 110 artikla.
- 19 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 834/2014, annettu 22 päivänä heinäkuuta 2014, yhteisen maatalouspolitiikan yhteisen seuranta- ja arviointikehyksen soveltamissäännöistä (EUVL L 230, 1.8.2014, s. 1).
- 20 Ks. lähemmin **liite IV**.

Aiemmat tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset

16

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti komission suorittaman viljelijöiden tulojen arvioinnin vuonna 2002²¹. Tarkastuksessa pääteltiin, että EU:n tilastollisilla välineillä ei saatu riittävästi tietoa maatalouskotitalouksien käytettävissä olevista tuloista eikä niiden avulla voitu arvioida maatalousväestön elintaso.

17

Vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2007 tilintarkastustuomioistuin huomautti viljelijöiden tulojen mittaamisen suhteen, että komissio oli toteuttanut useita maatalouden taloustileihin ja maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon liittyviä aloitteita²². Tilintarkastustuomioistuin katsoi kuitenkin, että kattavammat tilastot ja indikaattorit ovat välttämättömiä, jotta voidaan seurata tarkemmin YMP:n tuloksia, sillä kaksi kolmasosaa siihen osoitetuista talousarviovaroista oli suunnattu viljelijöiden tulojen tukemiseen.

21 Erityiskertomus nro 14/2003.

22 Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 5.66 (EUVL C 286, 10.11.2008, s. 1).

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

18

Yhteisen maatalouspolitiikan valvonta ja arviointi edellyttävät laadukkaita tilastotietoja maatalouden taloudellisesta tilanteesta ja viljelijöiden tuloista. Merkittävin riski on se, että EU:n tasolla ei ole käytettävissä luotettavia tilastotietoja ja merkityksellisiä indikaattoreita. Tarkemmin sanottuna on olemassa riski siitä, että viljelijöiden tulojen mittaamiseen käytettyjä indikaattoreita ja kriteerejä ei ole määritelty asianmukaisesti tai että asianomaisia tietoja ei ehkä ole saatavilla tai ne eivät ole riittävän laadukkaita.

19

Tämän tarkastuksen tarkoituksena oli tarkastella komission välineitä viljelijöiden tulojen mittaamiseksi sekä sitä, miten se käyttää tuloja koskevia tietoja arvioidakseen elinkelpoisen ruoan tuotantoon ja viljelijöiden tulojen tukemiseen tähtävien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuutta. Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin tarkasteli myös komission suorita tukia ja muita maataloustukirahastosta rahoitettuja toimenpiteitä varten äskettäin määrittelemiä yhteisiä tulosindikaattoreita suhteessa tiettyihin YMP:n tavoitteisiin²³. Tämän tarkastuksen tarkoituksena ei ollut arvioida yhteistä seuranta- ja arviointikehystä sinänsä tai ottaa yleisesti kantaa jäsenvaltioiden tilastojärjestelmien toimintaan.

20

Tarkastuksessa käsiteltiin seuraavaa pääkysymystä:

”Onko komission YMP:n tuloksellisuuden mittausjärjestelmä viljelijöiden tulojen osalta hyvin suunniteltu ja perustuuko se luotettaviin tietoihin?”

Tarkemmin sanoen tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Onko komissio määritellyt selvästi, mitä tilastotietoja tarvitaan viljelijöiden tuloja tukevien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden tehokkaaksi mittaamiseksi?
- Ovatko komissio ja jäsenvaltiot varmistaneet, että viljelijöiden tulojen mittamiseen käytettävät tiedot ovat riittävän laadukkaita?
- Onko komissio määritellyt merkitykselliset indikaattorit, joiden avulla on mahdollista arvioida tehokkaasti viljelijöiden tuloja tukevien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuutta?

23 Maataloustukirahastosta rahoitettujen toimenpiteiden tulosten mittaamisesta ks. erityiskertomus nro 12/2013 ”Pystyvätkö komissio ja jäsenvaltiot osoittamaan, että maaseudun kehittämissä politiikkaan osoitetut EU:n määrärahat on käytetty hyvin?” (<http://eca.europa.eu>)

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

21

Tilintarkastustuomioistuimien vahvasti tarkastuskriteerinsä perussopimuksen määräysten²⁴ ja voimassa olevien asetusten säännösten²⁵ perusteella.

22

Tarkastuskäyntejä tehtiin komissioon ja kuuteen jäsenvaltioon²⁶. Nämä jäsenvaltiot muodostavat yhdessä yli 50 prosenttia EU:n maatalouden bruttoarvonlisäyksestä, ja niiden viljelijät saavat yli 50 prosenttia EU:n maatalousbudjetista lähinnä suorina tukina.

23

Komission tasolla tilintarkastustuomioistuimien tarkasti, varmistettiin menettelyillä, että maatalouden taloustilien laadinta ja maatalouden kirjanpidon tietoverkon hallinta olivat Eurostatin käytäntösäännöissä vahvistetun Euroopan tilastojen kehittämistä, tuottamista ja jakelua koskevan oikeudellisen kehyksen laatuvaatimusten mukaisia²⁷. Niissä jäsenvaltioissa, joihin tehtiin tarkastuskäynnit, tilintarkastustuomioistuimien tarkasti käytössä olevat tietojenkeruu- ja laadunvarmistusmenettelyt sekä maatalouden taloustilien että maatalouden kirjanpidon tietoverkon osalta. Jäsenvaltioihin tehtyjen käyntien tarkoituksena oli myös tunnistaa viljelijöiden tulojen mittaamista koskevat hyvät käytänteet. Kussakin jäsenvaltiossa kerättiin tarkastusevidenssiä ja aineisto tutkittiin tarkastuskriteerien pohjalta tekemällä haastatteluja ja analysoimalla asiakirjoja ja tietoja. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimien suoritti kaikissa 28 jäsenvaltiossa tutkimuksen maatalouden taloustilien ja maatalouden kirjanpidon tietoverkon täytäntöönpanosta.

24

Tilintarkastustuomioistuimien suoritti myös asiakirjatarkastuksen ja -analyysin komission tulosjohtamisen kehyksestä viljelijöiden tuloihin liittyvien tavoitteiden ja tulosindikaattorien osalta. Tässä analyysissä sekä maatalouden kirjanpidon tietoverkon järjestelmän tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuimien avusti kaksi ulkoista asiantuntijaa.

24 SEUT-sopimuksen 39 artikla.

25 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 138/2004, annettu 5 päivänä joulukuuta 2003, maatalouden taloustileistä yhteisössä (EUVL L 33, 5.2.2004, s. 1) ja neuvoston asetus (EY) N:o 1217/2009, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, verkoston luomisesta Euroopan yhteisön maatalojen tuloja ja taloutta koskevien kirjanpittotietojen keruuta varten (EUVL L 328, 15.12.2009, s. 27), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 223/2009, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2009, Euroopan tilastoista sekä salassapidettävien tilastotietojen luovuttamisesta Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1101/2008, yhteisön tilastoista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 322/97 ja Euroopan yhteisöjen tilasto-ohjelmakomitean perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 89/382/ETY, Euratom kumoamisesta (EUVL L 87, 31.3.2009, s. 164) ja asetus (EU) N:o 1306/2013.

26 Saksa, Espanja, Ranska, Alankomaat, Puola ja Romania.

27 Katso *liite V*.

Komissio ei ole vielä määritellyt viljelijöiden tuloihin liittyvien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden mittaamiseksi kattavaa tietojoukkoa

25

Selvittääkseen, onko komissio määritellyt selvästi tarvittavat tilastotiedot, tilintarkastustuomioistuin otti huomioon, saadaanko tietoja kaikista viljelijöiden tuloja koskevista merkityksellisistä seikoista, sisältyykö maatalouden taloustileihin riittävästi makrotaloudellisia tietoja viljelijöiden tuloista ja sisältääkö maatalouden kirjanpidon tietoverkko riittävästi tulotietoja yksittäisten viljelijöiden tasolla.

Komissiolta puuttuu edelleen tietoja viljelijöiden tuloista EU:n tasolla

Edustavia tietoja maatalouskotitalouksien käytettävissä olevista tuloista ei ole

26

Maatalouskotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin sisältyvät maataloustuotteiden myyntituotot, tuet, muut tuotot (maataloustulo)²⁸ ja muut tulot²⁹. Käytettävissä olevat tulot muodostavat keskeisen osatekijän arvioitaessa viljelijöiden elintasoa, jonka varmistaminen lukeutuu perussopimuksen keskeisiin tavoitteisiin.

27

EU:n tasolla ei ole laadittu tilastokehystä, joka antaisi tietoja viljelijöiden ja heidän kotitalouksiensa käytettävissä olevista tuloista, vaikka saatavilla olevat tiedot viittaavat siihen, että maataloustoimintaan liittymättömien tulojen merkitys kasvaa. Komissio teetti kaksi toteutettavuustutkimusta tällaisten tietojen keräämisestä³⁰, jonka arviointi oli osa komission tilasto-ohjelmaa vuosiksi 2008–2012³¹. Komissio ei kuitenkaan toistaiseksi ole suorittanut tällaista arviointia eikä toteuttanut mitään muita toimenpiteitä lisätäkseen tietojaan maatalouskotitalouksien käytettävissä olevista tuloista.

28

Tietoja käytettävissä olevista tuloista ja yleensä kotitalouksien, myös maatalouskotitalouksien, elinoloista on saatavilla EU:n tulo- ja elinolotilastoista (EU-SILC)³². Tähän selvitykseen sisältyvien maatalouskotitalouksien määrä on kuitenkin yleisesti ottaen liian pieni, jotta siitä voitaisiin tehdä viljelijöiden tuloja ja elinoloja koskevia päteviä päätelmiä.

- 28 Tulot muusta ansiotoiminnasta, johon käytetään maatalon resursseja.
- 29 Muista lähteistä saadut tulot, kuten viljelijän tai perheenjäsenen muusta toiminnasta saamat palkat.
- 30 Ruotsin tilastokeskus, Feasibility study on collection of off-farm income data and data on other income, 2006; AgraCeas, Feasibility study on the implementation of income of agricultural households sector (IAHS) statistics, 2007.
- 31 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1578/2007/EY, tehty 11 päivänä joulukuuta 2007, yhteisön tilasto-ohjelmasta vuosiksi 2008–2012 (EUVL L 344, 28.12.2007, s. 15).
- 32 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1177/2003, annettu 16 päivänä kesäkuuta 2003, yhteisön tulo- ja elinolotilastoista (EU-SILC) (EUVL L 165, 3.7.2003, s. 1).

29

Lisäksi maatalouskotitalouksien tulotietoja kerätään nimenomaisesti vain kymmenessä jäsenvaltiossa. Myös tällaisten tietojen keräämisessä sovelletut toimitatavat ja tietojen yksityiskohtaisuus vaihtelevat huomattavasti eri jäsenvaltioissa (ks. **laatikko 1**). Tämä toimintatapojen vaihtelu rajoittaa niitä päätelmiä, joita voidaan tehdä viljelijöiden tuloista ja elintasosta.

Laatikko 1

Yksittäisten jäsenvaltioiden laatimat tilastot maatalouskotitalouksien tuloista

Tietoja maatalouskotitalouksien tuloista kerätään nykyisin Bulgariassa, Tanskassa, Espanjassa, Ranskassa, Alankomaissa, Itävallassa, Puolassa, Suomessa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti). Yhteistä "maatalouskotitalouksien" määritelmää ei kuitenkaan ole, ja sovellettavat menetelmät vaihtelevat. Alankomaissa tietoja kotitalouksien tuloista on saatavilla yli puolesta maatalouden kirjanpidon tietoverkon otokseen (2013) sisältyvistä tiloista. Ranskassa viranomaiset käyttävät maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietoja yhdessä verorekistereistä saatujen tietojen kanssa maatalouskotitalouksien tulojen laskentaan. Puolassa käytetään EU-SILC-tutkimusta, ja maatalouden kirjanpidon tietoverkon vastaajia pyydetään antamaan lisätietoja kotitalouksiensa tuloista vapaaehtoisuuden pohjalta. Bulgariassa, Espanjassa ja Suomessa käytetään vain EU-SILC-tutkimusta, joka sisältää suhteellisen pienen määrän maatalouskotitalouksia.

Ei ole olemassa asianmukaista viitejärjestelmää, joka mahdollistaisi maatalouden tulojen ja muiden talouden alojen tulojen vertailun

30

On tärkeää vertailla viljelijöiden tuloja muiden talouden alojen tuloihin tai tiettyjen viljelijöihin verrattavissa olevien sosioekonomisten ryhmien tuloihin, jotta voidaan määrittää, missä määrin viljelijät ehkä ovat epäedullisessa asemassa ja miksi EU:n tulotuki on tarpeen tai tärkeää tilojen elinkelpoisuuden kannalta.

31

Komission mukaan saatavilla olevat tilastot viittaavat siihen, että viljelijöiden tulot ovat yhä huomattavasti pienemmät kuin kokonaistalouden keskimääräiset tulot³³. Tämä päätelmä perustuu kuitenkin sellaisten tulojen vertailuun, jotka on laskettu eri pohjalta ja joita siksi on vaikea verrata toisiinsa³⁴. Tällainen vertailu edellyttää tarkkaa tulkintaa, jotta kyetään välttämään virheelliset johtopäätökset siitä, ovatko viljelijöiden tulot pienemmät kuin tulot muilla talouden aloilla ja jos ovat, missä määrin.

33 SEC(2011) 1153 final/2, 20. lokakuuta 2011, "Commission Impact Assessment, the Common Agricultural Policy towards 2020", s. 18. Komission mukaan maatalousalan tulotaso on edelleen alle 50 prosenttia koko talouden keskimääräisestä palkkatasosta.

34 Vuotuisissa toimintakertomuksissaan komissio vertailee maatalouden tuotannontekijätuloa maatalouden työyksikköä kohden EU:n bruttokansantuotteeseen henkeä kohden. Komissio käyttää myös palkatonta työntekijää kohden mitatun maatalouden yrittäjätulon ja muun talouden kokopäiväistä työntekijää kohden mitattujen bruttopalkkojen välistä vertailua.

32

Tilakoot ja maatalousväestön tulotasot vaihtelevat huomattavasti, kuten myös tilojen monimuotoisuus. Keskiarvot, joita komissio käyttää tilakoon, tilatyypin ja alueen perusteella tapahtuvaan tulovertailuun maatalouden kirjanpidon tietoverkossa, eivät aina osoita, missä määrin tietyt viljelijäryhmät ovat toisiinsa nähden epäedullisessa asemassa. Näin ollen näitä keskiarvoja ei voida käyttää sen määrittämiseen, auttavatko viljelijöiden tuloja tukevat YMP:n toimenpiteet kaventamaan tuloeroja.

Maatalouden taloustilit ovat merkittävä väline maatalousalan taloustilanteen seuraamiseksi, mutta niillä on luontaisia rajoituksia, kun on kyse YMP:n toimenpiteiden arvioimisesta

Komissio ei ole kehittänyt maatalouden taloustilejä edelleen niiden potentiaalin hyödyntämiseksi paremmin

33

Komissio ei ole toistaiseksi mukauttanut maatalouden taloustilejä kansantalouden tilinpidon uusiin standardeihin³⁵ eikä hyödyntänyt maatalouden taloustilien koko potentiaalia kehittämällä niitä edelleen siten, että ne tuottavat tietoja tuonin merkityksestä, (kotimaisten tai ulkomaisten) maataloustuotteiden kysynnän kehityksestä, tarjonnasta elintarviketeollisuudelle, kotitalouksien loppukulutuksesta, maatalouden erityiskohtelusta verotusjärjestelmissä tai käytöstä muihin tarkoituksiin kuin elintarvikkeiksi, kuten bioenergian tuotantoon. Kaikki nämä seikat ovat kuitenkin tärkeitä viljelijöiden tuloihin vaikuttavia tekijöitä.

34

Maatalouden taloustilejä ei ole suunniteltu avuksi analysoitaessa tiettyjen alojen tukiriippuvuutta ja niiden merkitystä alueiden elinkelpoisen maatalouden, tiettyjen tuotantotyyppien tai tiettyjen sosioekonomisten viljelijäryhmien kannalta. Tukien merkitys osoitetaan vain aggregaattina, joka sisältää sekä viljelijöille myönnetyn EU:n että kansallisen tuen. Tämä rajoittaa maatalouden taloustilien hyödyllisyyttä perustana analyysille viljelijöiden tuloja koskevien YMP:n toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta.

35 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 549/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä Euroopan unionissa (EKT 2010) (EUVL L 174, 26.6.2013, s. 1).

35

Tiedot maan hinnoista ja maavuokrasta ovat tärkeitä paitsi viljelijöiden tulojen laskennan kannalta myös YMP:n toimenpiteiden vaikutuksen arvioimiseksi, koska maa on maatalouden tärkein tuotannontekijä. Lisäksi suorat tuet liittyvät useimmiten maatalousmaahan, mikä saattaa vaikuttaa maan hintoihin ja siten tuen vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen³⁶. Toistaiseksi EU:n lainsäädännössä ei ole oikeusperustaa, joka varmistaisi maan hintoja ja maavuokria koskevien ja laadultaan vertailukelpoisten tietojen säännöllisen keräämisen kaikissa jäsenvaltioissa. Huolimatta siitä, että Eurostat on pyrkinyt keräämään soveltuvia tietoja, käytävissä olevat tiedot ovat epätäydellisiä eivätkä ne noudata yhteisiä menetelmiä. Tämä on myös haitannut maatalouden taloustileissä raportoitujen tietojen paikkansapitävyyttä³⁷.

36

Maatalouden taloustileissä esitetään tuloja koskevat tulokset kunkin jäsenvaltion osalta kokonaisuudessaan, mutta ei aluetasolla. Jäsenvaltiot toimittavat alueellisia tuloja koskevia lisätietoja vain vapaaehtoisuuden pohjalta, mutta niitä ei ole saatavilla kaikilta merkityksellisiltä jäsenvaltioiden alueilta, ja silloinkin kun niitä on saatavilla, ne toimitetaan huomattavan myöhään eli vasta kahden vuoden kuluttua. Tämä heikentää tulosten hyödyllisyyttä maatalousalan alueellisen tulo-tilanteen arvioinnissa.

37

Määritelmällisesti maatalouden taloustileillä mitataan makrotalouden tasolla markkinatoiminnoista johtuvaa talouden suorituskykyä ja kasvua sekä niiden kehitystä ajan mittaan. Niissä ei oteta huomioon viljelijöiden yhteiskunnalle tuottamia julkishyödykkeitä. Tällaisten julkishyödykkeiden tuottaminen on yksi "viherryttämistuen" (joka muodostaa 30 prosenttia EU:n suorista tuista) kaltaisten toimenpiteiden merkittävä erityistavoite. Viherryttämistuella korostetaan maatalouden monikäyttöistä roolia ja tuetaan samalla myös viljelijöiden tuloja. Se, missä määrin maatalous tuottaa julkishyödykkeitä ja miten yhteiskunta arvioi sitä, voi kuitenkin vaihdella huomattavasti eri alueilla ja eri jäsenvaltioissa. Toistaiseksi komissio ei ole harkinnut maatalouden taloustilien kehittämistä edelleen eikä laatinut mitään muuta välinettä koko maatalousalan tuottamien julkishyödykkeiden taloudellisen arvon mittaamiseksi.

36 Ks. erityiskertomuksen nro 5/2011 "Miten tilatukijärjestelmän varainhoitoa voitaisiin parantaa?" 97 kohta sekä erityiskertomuksen nro 16/2012 "Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän vaikuttavuus uusien jäsenvaltioiden viljelijöitä tukevana siirtymäkauden järjestelmänä" 74 kohta (<http://eca.europa.eu>).

37 Ks. 56 kohta.

Komissio voisi käyttää tiettyjä maatalouden taloustilien tietoja paremmin

38

Maatalouden taloustileillä pyritään tuottamaan tietoja koko maatalousalan tulojen muutoksista pikemmin kuin absoluuttisista tulotasoista tai yksittäisten maatilojen tai viljelijäkotalouksien tuloista. Näin ollen niiden avulla ei ole tarkoitus tehdä yksityiskohtaisia mikrotalouden tason päätelmiä esimerkiksi yksittäisten tilojen taloudellisesta elinkelpoisuudesta tai maatalouskotalouksien elintasosta. Tästä huolimatta komissio käyttää maatalouden taloustilien tietoja mikrotasolla vuotuisissa toimintakertomuksissaan ja vuotuisissa tilasto- ja taloustietoja sisältävissä raporteissaan käyttämällä työntekijää kohden absoluuttisina arvoina mitatun maatalouden tuotannontekijätulon³⁸ vertailuja keskeisenä tulosindikaattorina. Maatalouden taloustilejä ei ole kuitenkaan nimenomaisesti suunniteltu tuottamaan tietoja absoluuttista tulotasoista tai yksittäisten viljelijöiden tulotasoista.

39

Komissio käyttää indikaattoria "maatalouden yrittäjätulo"³⁹ "perheviljelmien tuloja"⁴⁰ edustavana indikaattorina, ja pitää sitä viljelijöiden elintasoja lähimpänä olevana indikaattorina. Tämä oletamus ei kuitenkaan enää kuvaa EU:n maatalouden todellisuutta, koska maatalousväestö vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa eikä enää muodostu vain yksittäisistä ("perhe")tiloista, joita hoitavat tilojen ainoat omistajat, jotka eivät saa työstään maksua, vaan huomattava osa siitä koostuu oikeushenkilöistä tai tilayhtymistä, jotka käyttävät lähes yksinomaan palkattua työvoimaa⁴¹. Viimeksi mainitut ovat usein perinteisiä yrityksiä (eli sijoittajia, jotka ostavat suuria maa-alueita voimaperäistä viljelyä varten), kuten muillakin talouden aloilla. Maatalouden taloustilien tuloja koskevia tuloksia ei siten voida liittää selvästi "perheviljelmiin" eikä niitä voida pitää yksittäisten viljelijöiden tuloja tai elintasoja kuvaavana indikaattorina. Koska myös yksittäisten tilojen osuus eri jäsenvaltioissa vaihtelee huomattavasti, maatalouden taloustilien tuottamia tuloja koskevia tuloksia ei voida vertailla jäsenvaltioiden välillä⁴².

- 38 Maatalouden tuotannontekijätulo vastaa viljelystä saatavia tuloja, jotka käytetään lainattujen tai vuokrattujen tuotannontekijöiden (pääoma, työvoima ja maavuokrat) ja omien tuotannontekijöiden (oma työvoima, pääoma ja maa) maksamiseen.
- 39 Tämä on viljelijän työstä maksettava korvaus, johon on lisätty työvoiman palkkaamisesta aiheutuvien kulujen vähentämisen jälkeen jäljelle jäävä tulo, ja se antaa tietoja maatalousyritysten maataloustulon kehityssuuntauksista.
- 40 Ks. liite III.
- 41 Vuoden 2010 maatilojen rakennetutkimuksen mukaan oikeushenkilöt viljelivät 27 prosenttia EU:n maatalousmaasta. Osuus kasvoi huomattavasti EU:n vuosina 2004 ja 2007 tapahtuneiden laajentumisten myötä.
- 42 Ks. myös asetuksen (EY) N:o 138/2004 liitteessä I oleva 5.12 kohta.

Maatalouden kirjanpidon tietoverkko on vakiintunut kaupallisten maatilojen tuloja ja taloudellista toimintaa koskevien tietojen lähde, mutta sillä on rajoituksia

40

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tarkoituksena on kerätä edustavia kirjanpilotietoja kaupallisista maatiloista⁴³. Se voi tuottaa tärkeitä ja hyödyllisiä tietoja maatilojen taloudellisen toiminnan tuloksellisuudesta maatalousaloittain ja kokoluokittain jaoteltuina. Näin ollen se on ensisijainen tietolähde YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden arvioimiseksi⁴⁴.

41

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 14/2003 perusteella komissio on yhteistyössä jäsenvaltioiden yhdyselinten kanssa kehittänyt maatalouden kirjanpidon tietoverkon menetelmiä siten, että niissä otetaan huomioon maatalousalan kehitys. Se on myös toteuttanut toimenpiteitä lähentääkseen maatalouden kirjanpidon tietoverkon tuloksia kansainvälisiin tilinpäätös- ja tilinpäätösraportointistandardeihin.

Tuloindikaattoreissa ei oteta täysimääräisesti huomioon tilojen kehitystä maatalousalalla

42

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tärkein tuloindikaattori on **"tilan nettoarvonlisäys"**. Se on hyödyllinen vertaillaessa tilojen tuloja niiden yritysmuotoon katsomatta. Koska siinä ei oteta huomioon ulkoisten tuotannon tekijöiden (kuten maavuokrien tai pankkikorkojen) kustannuksia, joita monien viljelijöiden on maksettava, se ei voi antaa riittävästi tietoa tosiasiallisesta maataloustulosta tai tilojen kannattavuudesta.

43

Alun perin maatalouden kirjanpidon tietoverkolla pyrittiin tuottamaan tietoja "perheviljelmistä", ja yksi siinä käytetty tärkeä indikaattori on **"tilan nettotulot perhekohtaista työvoimayksikköä kohden"** niiden tilojen osalta, jotka käyttävät tilojen haltijoiden ja heidän perheidensä työvoimaa ja pääomaa. Se lasketaan vain niiden tilojen osalta, joiden on kirjattu käyttävän palkatonta perhetyövoimaa. Tähän eivät kuitenkaan sisälly verotussyistä perustetut yhden tai useamman haltijan omistamat yritykset, jotka ovat oikeudellista muotoa lukuun ottamatta samanlaisia kuin perheviljelmät, koska ne eivät käytä palkatonta työvoimaa. Tällaiset rakenteet ovat kuitenkin yleisiä monissa jäsenvaltioissa, varsinkin Saksassa, Espanjassa ja Ranskassa, ja niiden pois jättäminen vääristää todennäköisesti tuloksia⁴⁵.

- 43 Tilat, joiden suuruus ylittää taloudellisen vähimmäiskoon.
- 44 Komission arviointi suorien tukien tulovaikutuksista sekä tiedonantoa "Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020" varten toteutettu vaikutustenarviointi, jotka komissio teki vuonna 2011, perustuvat pääosin maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietoihin.
- 45 Espanjassa yli 30 prosenttia maatalousmaasta on oikeushenkilöiden viljelyksessä, ja monet niistä on perustettu verotussyistä. Ranskassa oikeushenkilöt ja tilayhtymät viljelevät 58:aa prosenttia ja Saksassa yli kolmasosaa maatalousmaasta.

44

Lisäksi ei ole olemassa erillistä tuloindikaattoria perinteisiksi yrityksiksi organisointuneita tiloja varten, vaikka tällaisilla oikeushenkilöillä on suuri merkitys monien jäsenvaltioiden maataloudessa.

Tiedot viljelijöiden muista maataloustoimintaan liittyvistä tuloista ovat puutteellisia

45

Rahoitusinvestoinneista, pääomansiirroista ja verotuksen maataloustuloon kohdistuvista suotuisista vaikutuksista saatavat tulot voivat vaikuttaa huomattavasti tilan tuloihin ja taloudelliseen tilanteeseen sekä sen kykyyn reagoida markkina-voimiin. Maatalouden kirjanpidon tietoverkon nykyisissä menetelmissä ei kuitenkaan oteta tällaisia vaikutuksia huomioon.

46

Monet viljelijät myös käyttävät tilansa resursseja muun ansiotoiminnan kuin maatalouden alkutuotannon harjoittamiseen tai monipuolistavat muulla tavoin taloudellista toimintaansa tulojensa lisäämiseksi. Esimerkkejä tällaisesta maataloustoimintaan liittyvästä toiminnasta ovat elintarvikkeiden jalostus tiloilla, tuotteiden suoramyynti, palvelujen tarjoaminen maatalouslaitteiden avulla, uusiutuvan energian tuotanto tai maaseutumatkailu. Tällainen toiminta tuottaa lisätuloja, hillitsee tulojen vaihtelua ja vähentää viljelijöiden riippuvuutta tuista.

Kuva

Uusiutuva energia voi tarjota viljelijöille lisätulolähteitä



©Euroopan unioni, lähde: Euroopan komissio – Audiovisuaalinen palvelu, Photo: L. Chamussy.

47

Yksityiskohtaisempia tietoja muista maataloustoimintaan liittyvistä tuloista on kerätty vasta vuodesta 2014 lähtien⁴⁶. Tällaisia tietoja sisällytetään kirjanpitoon kuitenkin vain silloin, kun tuloja ja menoja ei tilan kirjanpidossa voida erottaa maataloustoiminnasta. Tiedot ovat edelleen puutteellisia, koska muissa tapauksissa niitä ei sisällytetä kirjanpitoon, esimerkiksi silloin, kun tällaista toimintaa hoidetaan viljelijälle kuuluvissa erillisissä liiketoimintayksiköissä. Kerätyt tiedot eivät lisäksi ole edustavia, koska tällaiset tilat ovat tällä hetkellä aliedustettuina maatalouden kirjanpidon tietoverkon otoksessa, ja kirjanpitokäsittelyn erojen vuoksi eri jäsenvaltioiden tiedot eivät ole keskenään vertailukelpoisia (ks. **laatikko 2**). Näin ollen kuva viljelijöiden todellisesta maataloustuotantoon liittyvästä taloudellisesta toiminnasta ja lisätulolähteiden merkityksestä heidän kokonaistulojensa vakauttamisessa on puutteellinen.

46 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 385/2012, annettu 30 päivänä huhtikuuta 2012, maatalojen tulojen selvittämiseen ja niiden taloudellisen toiminnan analysointiin käytettävästä maataloilmoituksesta (EUVL L 127, 15.5.2012, s. 1).

Laatikko 2

Viljelijöiden muiden maataloustoimintaan liittyvien tulojen epä johdonmukainen käsittely

Vuoden 2010 maatalojen rakennetutkimuksen mukaan yli 30 prosenttia Saksan maatiloista ilmoitti harjoittavansa muuta taloudellista toimintaa kuin maataloutta. Tulojen luokittelua maatalouden kirjanpidon tietoverkossa määräävä tekijä on kuitenkin kansallinen verolainsäädäntö, jonka mukaan toiminnan tuotto, joka ei tule maatalouden alkutuotannosta, katsotaan maataloustuloksi vain tietyin tiukoin edellytyksin. Jos näiden edellytysten rajat ylitetään, tällaisia tuloja ei kirjata maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon. Monilla tiloilla on biokaasulaitoksia ja ne myyvät sähköä kansalliseen verkkoon. Koska nämä tulot luokitellaan ”muuksi kuin maataloustuloksi”, niiden ei katsota liittyvän suorasti tilaan eivätkä ne näy maatalouden kirjanpidon tietoverkon tuloksissa.

Ranskassa tilaan liittyvän muusta ansiotoiminnasta, kuten maataloustuotteiden jalostuksesta, maatalouspalveluista ja maan tai rakennusten vuokraamisesta (mukaan luettuna vuokratulot tuulivoimalaitosten tai aurinkopaneelien asennuksesta sekä sähköä myynti), saatavat tulot lasketaan mukaan vain, jos tällaista toimintaa harjoitetaan samalla tilalla ja jos siitä saatavat tulot eivät ylitä tiettyä määrää⁴⁷. Muussa tapauksessa sitä ei sisällytetä maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon. Molemmissa tapauksissa maatalouden kirjanpidon tietoverkko kuvaa monipuolistamisen todellista tasoa vain puutteellisesti.

Alankomaissa havaittiin hyvä käytäntö, jossa muuta ansiotoimintaa koskevien tietojen keruu mahdollistaa viljelijöiden tulotilanteen paremman arvioinnin. Maatalouden kirjanpidon tietoverkon Alankomaita koskevien vuoden 2012 tulosten mukaan tilat, joilla harjoitettiin muuta ansiotoimintaa maatalouden alkutuotannon ohella, saivat keskimäärin 51 000 euroa tuloja tästä toiminnasta.

47 Yleensä 30 prosenttia tilan vuotuisesta liikevaihdosta tai 50 000 euroa, sen mukaan kumpi on alempi.

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tarkoituksena ei ole edustaa YMP:n edunsaajia

48

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon perustana olevan seurannan on määrä edustaa mahdollisimman suurta osuutta maatalouden tuotoksesta, maatalousmaasta ja maatilojen työvoimasta näiden tilojen osalta. Tätä varten kaikki tilat luokitellaan standardoidun tuotannon arvon perusteella, joka heijastaa yleisesti ottaen niiden maataloustuotannon arvoa. Standardituotoksen vähimmäisraja vaihtelee kuitenkin eri jäsenvaltioissa, kuten myös koko maatalousväestön ja EU:n tuen edunsaajien kattavuusaste (ks. **taulukko**).

49

Vaikka käytetty lähestymistapa on perusteltu jäsenvaltioiden näkökulmasta, koska tilojen taloudellinen koko vaihtelee huomattavasti eri puolilla EU:ta, se rajoittaa maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon perustuvia tulojen vertailuja jäsenvaltioiden välillä. Esimerkiksi Saksassa, Ranskassa tai Alankomaissa ei ole saatavilla tietoja, joita voitaisiin verrata espanjalaiseen tilaan, jonka standardituotos on 10 000 euroa vuodessa, koska tällaiset tilat eivät sisälly selvitykseen. Näin ollen yhdenmukaistettuja tietoja koko EU:n alueelta on saatavilla vain niistä tiloista, joiden vuotuinen standardituotos ylittää 25 000 euron kynnyksen⁴⁸. Työntekijäkohtaisten keskimääräisten tulojen vertailut kaikkien maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon sisältyvien tilojen välillä voivat siten johtaa virheellisiin tulkintoihin eri jäsenvaltioiden viljelijöiden tulotilanteesta.

50

Maatalouden kirjanpidon tietoverkko perustettiin seuraamaan maatilojen tuloja ja taloutta. Tilojen valinnassa ei kuitenkaan oteta huomioon, ovatko ne EU:n tuen edunsaajia. Tämä saattaa merkitä sitä, että tiettyjen EU:n tukitoimenpiteiden vaikutuksista ja erityisten ryhmien, kuten nuorten viljelijöiden, tuloista ei ole saatavilla riittävän edustavia tietoja⁴⁹. Lisäksi suoria tukia maksetaan kaupallisten viljelijöiden lisäksi huomattavalle määrälle osa-aikaisia tai kotitarveviljelijöitä, jotka eivät kuulu maatalouden kirjanpidon tietoverkon soveltamisalaan. Komissiolla on vain vähän tietoa tällaisten pienten tilojen tuloista ja tuotantotoiminnasta, vaikka niiden osuus EU:n suorien tukien edunsaajista vaihtelee 12 prosentista Bulgariassa 79 prosenttiin Slovakiassa⁵⁰. Tämä rajoittaa päätelmiä, joita maatalouden kirjanpidon tietoverkon tulosten perusteella voidaan tehdä tukitoimenpiteiden kokonaisvaikutuksista eri tilaluokkiin⁵¹.

48 Tämä on Saksassa, Manner-Ranskassa, Luxemburgissa, Alankomaissa, Slovakiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti, Skotlanti ja Wales) nykyisin sovellettava kynnyksiarvo.

49 Tämä koskee myös maataloustukirahastosta rahoitettuja toimenpiteitä. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimuksen mukaan Tanskassa, Saksassa, Liettuassa ja Alankomaissa tietoverkkoon sisällytetään jo nimenomaisesti luonnonmukaiset tilat. Saksassa, Unkarissa ja Liettuassa kiinnitetään myös erityistä huomiota oikeushenkilöihin, jotka tuottavat merkittävän osan niiden maataloustuotoksesta. Itävallassa seurantaan valitaan nimenomaisesti vuorotiloja. Italiassa maatalouden kirjanpidon tietoverkon otosta laajennetaan huomattavasti, jotta saadaan tarkempia tietoja maaseudun kehittämistoimenpiteiden vaikutuksesta.

50 Ks. **taulukko**.

51 Tšekissä, Tanskassa, Saksassa ja Kreikassa suorien tukien edunsaajien määrä oli jopa suurempi kuin maatilojen rakennetutkimukseen sisältyneiden tilojen määrä, koska maatilojen rakennetutkimuksen kynnyksarvot sulkevat useimmiten pois pienet tilat, joiden tuotos on olematon tai hyvin pieni. Tämän seurauksena huomattavan monista EU:n talousarviosta tukea saavista edunsaajista ei ole tulotietoja eikä myöskään rakennetta koskevia tietoja.

Maatalousväestön ja YMP:n edunsaajien kattavuusaste maatalouden kirjanpidon tietoverkossa

Jäsenvaltio	Maatilat vuoden 2010 maatalojen rakennetutkimuksen mukaan	FADN:n kansalliset kynnyksarvot (euroa, standardituotos)	FADN:ssä edustettuina olevien maatalojen rakennetutkimukseen sisältyvien tilojen prosenttiosuus	Niiden YMP:n edunsaajien prosenttiosuus, jotka eivät ole edustettuina FADN:ssä
Belgia	42 850	25 000	72 %	30 %
Bulgaria	370 500	2 000	31 %	12 %
Tšekin tasavalta	22 870	8 000	65 %	39 %
Tanska	42 120	15 000	68 %	51 %
Saksa	299 150	25 000	65 %	47 %
Irlanti	139 900	8 000	74 %	36 %
Kreikka	723 010	4 000	44 %	ei tietoja
Espanja	989 810	4 000	53 %	61 %
Viro	19 620	4 000	41 %	55 %
Ranska	516 110	25 000 ¹ 15 000 ²	57 %	28 %
Italia	1 620 900	8 000	49 %	38 %
Kypros	38 860	4 000	26 %	ei tietoja
Latvia	83 400	4 000	26 %	67 %
Liettua	199 930	4 000	27 %	69 %
Luxemburg	2 210	25 000	73 %	20 %
Unkari	576 840	4 000	18 %	45 %
Malta	12 540	4 000	24 %	37 %
Alankomaat	72 320	25 000	71 %	25 %
Itävalta	150 160	8 000	62 %	26 %
Puola	1 506 620	4 000	48 %	50 %
Portugali	305 260	4 000	36 %	53 %
Romania	3 859 030	2 000	27 %	ei tietoja
Slovenia	74 640	4 000	54 %	33 %
Slovakia	24 460	25 000	18 %	79 %
Suomi	63 880	8 000	61 %	38 %
Ruotsi	71 100	15 000	39 %	57 %
Yhdistynyt kuningaskunta	186 650	25 000 ³ 15 000 ⁴	50 %	50 %
EU-27	12 014 740			

1 Manner-Ranska

2 Guadeloupe, Martinique ja La Réunion

3 Pohjois-Irlantia lukuun ottamatta

4 Pohjois-Irlanti

51

Lisäksi maataloustukirahastosta maksettavaa EU:n tukea koskevia tietoja ei tutkita maatalojen rakennetutkimuksessa, ja vain harvoilla jäsenvaltioilla on yksilöllinen tilojen tunnistenumero, joka mahdollistaisi maatalojen rakennetutkimuksen ja maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietojen yhdistämisen hallinnollisiin tietoihin, kuten yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän tukimaksuja ja viljelyaloja koskeviin tietoihin. Tällainen yhteys mahdollistaisi EU:n tulotukea koskevien tietojen yhdistämisen maatalouden rakenteita ja maankäyttöä koskeviin tietoihin. Tämän avulla voitaisiin myös ymmärtää paremmin viljelijöiden tuloja määrääviä tekijöitä ja vähentää vastaajien hallinnollista raskautta.

Komissio ja jäsenvaltiot eivät ole aina varmistaneet, että käytettävissä olevat tiedot viljelijöiden tuloista ovat riittävän laadukkaita

52

Perussopimuksessa määrätään Euroopan tilastojen perusperiaatteista. Tilastojen laatimisessa olisi noudatettava puolueettomuutta, luotettavuutta, objektiivisuutta, tieteellistä riippumattomuutta, kustannustehokkuutta ja tilastosalaisuutta⁵². Periaatteita täsmennetään edelleen Euroopan tilastoja koskevissa käytäntesäännöissä, joita sekä jäsenvaltiot että komissio noudattavat. Niiden täytäntöönpanoa helpotetaan laadunvarmistuskehysellä. Sen paremmin käytäntesäännöt kuin laadunvarmistuskehyskään eivät kuitenkaan ole pakollisia. Tuotettujen tilastotietojen laatuun sovellettavat erityiset kriteerit esitetään **liitteessä V**.

53

Arvioidakseen, olivatko viljelijöiden tuloja koskevat tiedot luotettavia, tilintarkastustuomioistuin tarkasti käytössä olevat järjestelyt, joilla varmistetaan muun muassa maatalouden taloustileistä ja maatalouden kirjanpidon tietoverkosta saatavien tilastotietojen laatu, kuten Euroopan tilastoja koskevissa käytäntesäännöissä määrätään.

52 SEUT-sopimuksen 338 artiklan 2 kohta.

Komission harjoittamassa maatalouden taloustilien hallinnoinnissa oli heikkouksia ...

Komissiolla ei ollut riittävästi ajantasaisia tietoja menetelmistä ja tietolähteistä, joita jäsenvaltiot käyttävät maatalouden taloustilien laatisessa

54

Jäsenvaltioiden maatalouden taloustilien menetelmistä ja tietolähteistä komissiolle toimittamien tietojen (niin kutsutut "kartoitukset") yksityiskohtaisuus ja laatu vaihtelivat huomattavasti eikä niitä ollut päivitetty vuoden 2006 jälkeen, ja kolmen jäsenvaltion osalta tällaisia kartoituksia ei ollut saatavilla. Kaikissa kuudessa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltiossa olennaisia eriä koskevat menettelyt ja tietolähteet vaihtelivat merkittävästi, eivätkä ne enää vastanneet kartoitusten kuvauksia. Näin ollen komissio ei voi todentaa, ovatko jäsenvaltioiden toimittamat tilastotiedot riittävän yhdenmukaistettuja ja vertailukelpoisia, ja sen kyky laatia suosituksia ja ohjeita tilastotietojen yleisen laadun parantamiseksi heikkenee.

55

Maatalouden taloustilien tärkeimmät indikaattorit vertailevat maataloustuloa maataloudessa työskentelevien henkilöiden (jotka ilmaistaan maatalouden työyksikköinä) työpanoksen tasolla⁵³. Työpanoslaskelmien muutokset tai epätarkkuudet vaikuttavat tuloihin maataloudessa työskentelevää henkeä kohden ja voivat siten vaikuttaa merkittävästi tuloja koskeviin tuloksiin ja niiden tulkintaan. Eurostatilla ei ollut riittävästi ajantasaisia tietoja jäsenvaltioiden käyttämistä menetelmistä, mikä heikensi sen kykyä arvioida saatujen tietojen tarkkuutta ja vertailukelpoisuutta. Lisäksi jäsenvaltioiden ilmoittamat työtunnit vaihtelivat 1 600 tunnista vuodessa Ranskassa 2 120 tuntiin Puolassa, mikä myös vaikutti tulosten vertailtavuuteen.

53 Laskettu jakamalla kokonaistulo maataloudessa joko palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä viljelijöinä työskentelevien henkilöiden kokonaismäärällä.

Maataloustuloa koskevassa raportoinnissa Eurostatille oli puutteita ...

56

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita tapauksia, joissa maatalouden taloustileissä ilmoitetut tiedot eivät olleet riittävän tarkkoja tai vertailukelpoisia ja jotka vaikuttivat merkittävästi maatalouden taloustileissä ilmoitettujen tulojen laskentaan. Epäjohdonmukaisuuksia havaittiin esimerkiksi tiettyjä tuotteita, kuten viiniä ja oliiviöljyä, maatalousmaan vuokria, tiettyjen muiden kuin maataloustoimintojen ilmoittamista, tukia sekä maatalouden yrittäjätulon laskentaa koskevissa tilinpitotiedoissa (ks. **laatikko 3**).

Laatikko 3

Esimerkkejä maataloustulon laskennan puutteista

Puolassa tilastotoimisto sisällytti maatalouden taloustileihin vain arvion viljelijöiden valtion omistamasta maasta maksamista vuokrista. Tähän ei sisällynyt yksityisiltä maanomistajilta vuokratun maan arvo, koska se ei ollut viranomaisten tiedossa. Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tulosten perusteella tilintarkastustuomioistuin arvioi, että tällainen maa muodostaa kuitenkin noin 61 prosenttia Puolan vuokratusta maatalousmaasta. Vastaavasti Romaniassa tilastotoimisto sisällytti taloustileihin tiedot vain maatalousyritysten, mutta ei yksittäisten viljelijöiden vuokraaman maan arvosta.

Monet tilat harjoittavat maataloustuotteiden jalostusta, kuten juuston ja metsätaloustuotteiden tuotantoa, puunkorjuuta tai maaseutumatkailua. Tällaisen toiminnan arvo on sisällytettävä maatalouden taloustileihin, jos se liittyy erottamattomasti maataloustoimintaan. Monissa jäsenvaltioissa tietoja tällaisen toiminnan arvosta ei ole kuitenkaan saatavilla.

Romaniassa tilastotoimisto kirjasi pinta-alan perustuvat tuet sille vuodelle, jona ne maksettiin viljelijöille (kassaperusteiset tiedot). Sovellettavien standardien mukaan tuet olisi pitänyt kirjata sille vuodelle, jona viljelijä teki tukihakemuksen (suoriteperuste).

Ranskassa tiedot tietyistä vuokraviljelyn muodoista ("fermage") omistajaosakkaille maksetuista maksuista olivat vanhentuneita eikä niitä otettu asianmukaisesti huomioon laskettaessa maatalouden yrittäjätuloa. Tämä viljelymuoto kattaa yli puolet Ranskan käytössä olevasta maatalousmaasta.

57

Jäsenvaltioiden on toimitettava lopulliset tulotiedot seuraavan vuoden syyskuun loppuun mennessä⁵⁴. Tästä huolimatta jäsenvaltiot muuttivat usein tietojaan seuraavina vuosina, millä oli olennainen vaikutus maatalouden taloustileissä ilmoitettuihin tuloihin⁵⁵. Päivityksiä perusteltiin useimmiten tarpeella korjata aiemmin ilmoitetuissa tiedoissa olleita virheitä, lähdetietojen myöhäisellä saamisella tai sillä, että paremmista tietolähteistä oli nyttemmin saatu tarkempia tietoja. Vaikka tilastotietojen tarkistukset ovat normaali menettelytapa tilastojen laadinnassa, päivitykset korostavat jäsenvaltioissa maatalouden taloustilien laadintaan käytettävien menettelyjen heikkouksia ja heikentävät komission tärkeimpien tuloja koskevien tulosindikaattorien luotettavuutta.

Laadunvarmistus ei ole kaikilta osin tehokasta

58

Vaikka Eurostat pyrki parantamaan maatalouden taloustilien laatua, ei ole suoritettu kattavaa ja riippumatonta arviointia siitä, ovatko jäsenvaltiot perustaneet tehokkaan laadunvarmistuskehityksen maataloustilien tietojen keräämistä ja koaamista varten. Eurostat perusti vuonna 2010 yhteisen työryhmän tunnistamaan maatalouden taloustilien laatuindikaattoreita ja määrittelemään laatuselvitysten vaatimuksia. Vuonna 2012 se koordinoi raporttien kokoamisesta vastaavien kansallisten elinten itsearviointia. Tässä yhteydessä jäsenvaltioita pyydettiin toimittamaan kokonaisarvionsa maatalouden taloustilien tietojen laadusta ja osoittamaan, missä on parantamisen tarvetta. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että tämän toimenpiteen yhteydessä neljä jäsenvaltiota⁵⁶ ei ollut toimittanut mitään raportteja, minkä vuoksi Eurostatilla ei ollut ajantasaisia ja täydellisiä tietoja toimitettujen maatalouden taloustilien tietojen laadusta.

... ja eräissä jäsenvaltioissa oli heikkouksia maatalouden kirjanpidon tietoverkon toiminnassa

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon selvityksen tekninen toteutus voi vaikuttaa tulosten laatuun

59

Yleisesti ottaen voidaan erottaa kolme maatalouden kirjanpidon tietoverkon selvitysjärjestelmää. Yhdessä jäsenvaltioiden ryhmässä kansalliset maatalouden kirjanpidon tietoverkon yhdyselimet hankkivat tietoja yksityisiltä kirjanpitoyrityksiltä, jotka hoitavat yksittäisten tilojen kirjanpitoa ja käyttävät tietoja myös viljelijöiden veroilmoitusten tekemiseen⁵⁷. Toisessa ryhmässä yhdyselin osallistuu suorasti kirjanpitoon maatalouden kirjanpidon tietoverkon tarkoituksiin ja on suorassa yhteydessä viljelijöihin⁵⁸. Kolmannessa ryhmässä kansalliset yhdyselimet antavat toimeksiantoja yksityisille tietojen kerääjille, jotka keräävät tiedot suoraan tiloilta⁵⁹.

- 54 Asetuksen (EY) N:o 138/2004 liite II.
- 55 Romanian osalta vuonna 2014 tehty maatalouden yrittäjätuloa koskevan vuotta 2012 koskevan tuloksen oikaisu johti 129 prosentin lisäykseen. Tanskan osalta lisäys oli 104 prosenttia, Luxemburgin osalta 48 prosenttia, Italian osalta 27 prosenttia ja Belgian osalta 23 prosenttia. Saksan osalta sitä vastoin tulo väheni 23 prosenttia ja Ranskan osalta 12 prosenttia. Tuotannontekijätulo muuttui huomattavasti Belgiassa (+12 prosenttia), Saksassa (-13 prosenttia), Italiassa (+10 prosenttia), Luxemburgissa (+28 prosenttia), Latviassa (+43 prosenttia) ja Alankomaissa (+13 prosenttia).
- 56 Belgia, Saksa, Kypros ja Yhdistynyt kuningaskunta.
- 57 Esimerkiksi Saksa ja Ranska.
- 58 Esimerkiksi Alankomaat.
- 59 Esimerkiksi Espanja, Puola ja Romania.

60

Suoraan hallinnoitu järjestelmä edesauttaa tietojen laadun korkeaa tasoa. Esimerkiksi Alankomaissa havaittiin hyvä käytäntö, jossa tietojen kerääminen annettiin erään tutkimuslaitoksen tehtäväksi. Se hoitaa kirjanpitoa, ja kaikki asiaan kuuluvat tiedot tilan taloudellisesta toiminnasta ovat suoraan sen saatavilla. Kun maatalouden kirjanpidon tietoverkon tiedot johdetaan verotukseen käytetyistä tiedoista, on vastaavasti olemassa kannustin suurempaan tarkkuuteen, sillä virheellisestä kirjanpidosta saatetaan rangaista kansallisen verolainsäädännön nojalla.

61

Espanjassa ja Romaniassa havaituissa järjestelyissä toimeksisaajat saivat kiinteän korvauksen kustakin yhdyselimelle toimitetusta maatilailmoituksesta. Riskinä on, että valinta kohdistetaan rakenteeltaan yksinkertaisiin tiloihin, jotta vähennetään yhden tilan aiheuttamaa työtaakkaa, ja siksi riski saatujen tietojen laadun heikentymisestä on suurempi.

Otoksen edustavuus vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa ...

62

Komissio hyväksyy jäsenvaltioiden ehdottaman otoskoon, mutta sillä ei ole riittäviä todentavia asiakirjoja siitä, miten ne ovat laskeneet sen, mitä olettamuksia tehtiin ja olivatko laskelmat tilastollisten periaatteiden mukaisia. Ehdottoman tärkeitä tietoja, kuten muuttujien tarkkuus ja käytetyt luotettavuusvälit, ei julkisteta, eivätkä riippumattomat asiantuntijat tarkasta niitä valintasuunnitelmien laadun arvioimiseksi.

63

Otoskoko vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa ja alueilla, kuten myös yhden tilan otoksessa edustamien tilojen määrä⁶⁰. Merkittävät maatalouden alat voivat kuitenkin olla aliedustettuina maatalouden kirjanpidon tietoverkossa. Yksi esimerkki tästä ovat viinin ja viinirypäleiden, sitrushedelmien ja muiden hedelmien, oliivien ja erilaisten monivuotisten kasvien viljelijät Espanjassa, jotka yhteensä edustivat vain 0,8 prosenttia kunkin alan tiloista. Nämä alat muodostivat kuitenkin noin 24 prosenttia Espanjan maatalouden tuotannon kokonaisarvosta.

60 Yhden tilan maatalouden kirjanpidon tietoverkon otoksessa edustamien tilojen määrä vaihtelee 3 tilasta Luxemburgissa 185 tilaan Romaniassa. Eri aloilla ja eri kokoluokissa vaihtelu voi olla paljon suurempaa.

64

Komissio suosittaa uusien tilojen valitsemista satunnaisotannalla, jotta saadaan aikaan paras tilastollinen edustavuus perusjoukkoa koskevien lausumien suhteen. Vain yksitoista jäsenvaltiota⁶¹ valitsi uudet tilat satunnaisotannalla. Muissa jäsenvaltioissa valinta ei kuitenkaan aina tapahtunut avoimesti, ja tapa, jolla tietojen kerääminen oli järjestetty, rajoitti sitä. Saksassa, Espanjassa, Ranskassa, Puolassa ja Romaniassa valintaprosessi oli merkittävässä määrin riippuvainen kirjanpitotomistojen tai tietojen kerääjien aloitteellisuudesta, joiden tehtävänä oli tunnistaa valintakriteerit täyttävät ”soveltuvat tilat”. Tässä suhteessa subjektiiviset tekijät voivat vaikuttaa tilan valintaan, ja tämä saattaa vaikuttaa saatujen tulotietojen edustavuuteen. Espanjassa tämä aiheutti myös huomattavia puutteita maatalouden kirjanpidon tietoverkon otoksen kattavuuteen osa-alueiden osalta siten, että huomattava osa maasta ja aluerakenteesta ei ollut hyvin edustettuna. Tämä vaikuttaa myös suorien tukien tuleviin arviointeihin, sillä Espanja on ottanut käyttöön järjestelmän, jossa on 51 osa-aluetta, jotka eivät tällä hetkellä kuulu maatalouden kirjanpidon tietoverkon piiriin.

65

Osallistuminen maatalouden kirjanpidon tietoverkon seurantaan on vapaaehtoista. Tarkastuskäynnin kohteina olleilla jäsenvaltioilla oli vaikeuksia löytää sopiva määrä tiloja lähes kaikissa merkityksellisissä kokoluokissa. Jotkin jäsenvaltiot ottivat käyttöön kannustimia tilojen rekrytoimiseksi ja lisärasituksen korvaamiseksi niille, mutta tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että nämä toimenpiteet eivät aina kattaneet tehokkaasti kaikkia asiaan kuuluvia tilatyyppejä ja kokoluokkia.⁶²

66

Huolimatta käytetyistä kannustimista pienet ja hyvin suuret tilat ovat Saksassa merkittävästi aliedustettuina otoksessa. Myös Alankomaissa havaittiin vaikeuksia, sillä siellä 78 prosenttia uusista valituista tiloista kieltäytyi osallistumasta. Romaniassa voitiin erityisten kannustimien puuttumisen vuoksi rekrytoida kaikissa kokoluokissa odotettua vähemmän tiloja, ja erityisen vaikeaa tämä oli hyvin pienten ja hyvin suurten tilojen kohdalla. On kuitenkin tärkeää saada laadukkaita tietoja kaikista merkityksellisistä kokoluokista, sillä suurten tai pienten tilojen tilanteet voivat poiketa merkittävästi keskimääräisten tilojen tilanteista.

61 Tanska, Irlanti, Viro, Italia, Latvia, Malta, Alankomaat, Slovakia, Ruotsi, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta. Slovenia käytti osittain satunnaisotantaa.

62 Tilintarkastustuomioistuimen tutkimuksen mukaan 14 jäsenvaltiota maksoi korvauksen osallistuville tiloille (Belgia (Flanderi), Saksa, Kreikka, Viro, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Itävalta, Puola, Slovakia, Slovenia, Suomi ja Ruotsi). Belgiassa (Flanderi), Kroatia, Italiassa, Liettuassa, Latviassa, Unkarissa, Alankomaissa, Suomessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa viranomaiset tarjosivat etuoikeuden saada taloudellista toimintaa koskevia tietoja tai neuvontapalveluja, joiden avulla tilat voivat vertailla omaa tulostaan muihin tiloihin.

... ja maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietojen keräämisessä oli muita puutteita**67**

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tiedot ovat peräisin tilivuoden aikana tapahtuneeseen järjestelmälliseen ja säännölliseen kirjaamiseen perustuvasta kirjanpidosta. Seurantaan osallistuvien tilojen on oltava valmiita ja kykeneviä hoitamaan tilan kirjanpidon⁶³.

68

Romaniassa, jossa yksittäiset tilat muodostivat noin 70 prosenttia maatalouden kirjanpidon tietoverkon otoksesta, tulokset perustuivat kuitenkin pitkälti haastatteluihin, koska varsinkaan pienet tilat eivät täyttäneet kirjanpitolietoja asianmukaisesti. Myös Espanjassa tietojen keruu perustui monien tilojen osalta pitkälti viljelijöiden haastatteluihin säännöllisesti kirjatun kirjanpidon sijasta. Tämä heikentää merkittävästi raportoitujen tietojen laatua eikä mahdollista toimitettujen tietojen jäljittämistä niitä tukeviin taustatietoihin.

69

Myös perheenjäsenten palkattoman työn laskennassa havaittiin epä johdonmukaisuuksia, ja komissio myönsi, että perheenjäsenten työtuntien määrä tavallisesti yliarvioidaan. Tämä voi johtaa työntekijäkohtaisten tulojen aliarvioimiseen ja vaikuttaa indikaattorien luotettavuuteen.

70

Yleensä jäsenvaltiot toimittivat maatalouden kirjanpidon tietoverkon tiedot säädetyssä määräajassa eli 12 kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä⁶⁴. Tietojen laatu ei kuitenkaan aina vastannut komission odotuksia ja edellytti eräiltä jäsenvaltioilta mittavaa lisätyötä. Näin ollen komissio pystyi julkaisemaan tilikauden 2012 tulokset vasta marraskuussa 2014, eli noin kaksi vuotta viitevuoden päättymisen jälkeen. Komissio yritti vauhdittaa prosessia korottamalla jäsenvaltioille maksettavia korvauksia⁶⁵, mutta ilman tietojen laadun parantamista näin tuskin lyhennetään prosessia merkittävästi. Jos tämä tilanne jatkuu, YMP:n vuoden 2013 uudistuksessa hyväksytyjen toimien seurannan ja arvioinnin kannalta tärkeitä tietoja on tuskin saatavilla ajoissa vuoden 2018 välikertomusta varten.

63 Asetus (EY) N:o 1217/2009, 2 artiklan e alakohta.

64 Komission asetus (ETY) N:o 1915/83, annettu 13 päivänä heinäkuuta 1983, tietyistä kirjanpitoon liittyvistä soveltamista koskevista säännöistä maatalojen tulojen selvittämiseksi (EUVL L 190, 14.7.1983, s. 25).

65 Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 283/2012, annettu 29 päivänä maaliskuuta 2012, kiinteän korvauksen vahvistamisesta maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon liittyvää maatilailmoitusta kohden tilivuodesta 2012 (EUVL L 92, 30.3.2012, s. 15) mukaan korvaus oli 160 euroa jokaista hyväksyttävää maatilailmoitusta kohden. Vuodesta 2015 lähtien jäsenvaltiot saavat 5 euron lisän maatilailmoitusta kohden, jos ne toimittavat kirjanpitoliedot 11 kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä.

Jäsenvaltioiden myöntämän rahoituksen riittämättömyys voi vaikuttaa tulosten laatuun

71

Komission jäsenvaltioille maksamat korvaukset ovat riippumattomia tietojenkeruujärjestelmästä ja jäsenvaltioille aiheutuneista todellisista kustannuksista. Maatalouden kirjanpidon tietoverkko toimii yleensä paremmin, kun on myös jäsenvaltion edun mukaista saada laadukkaita tietoja maatalojen tuloista ja taloudellisesta toiminnasta ja se tästä syystä huolehtii riittävästä rahoituksesta. Alankomaissa maatalouden kirjanpidon tietoverkko perustuukin suureen tietojoukkoon maatalojen taloudellisesta toiminnasta sekä ympäristöä koskevista ja sosiaalisista näkökohdista, jotka menevät paljon EU:n tason nykyisiä vaatimuksia pidemmälle. Myös Saksassa, Ranskassa ja Puolassa kansalliset viranomaiset ovat hyvin kiinnostuneita maatalouden kirjanpidon tietoverkkojärjestelmän toiminnasta, sillä sen tuloksia käytetään laajasti niiden omassa politiikan ja tulosten analysoinnissa.

72

Tarkastuskäyntien kohteina olleista jäsenvaltioista eniten heikkouksia havaittiin Espanjassa ja Romaniassa. Molemmilla on tällä hetkellä vaikeuksia myöntää tarvittava kansallinen rahoitus. Näissä jäsenvaltioissa maatalouden kirjanpidon tietoverkon toiminta on paljolti EU:n rahoituksen varassa. Molemmissa jäsenvaltioissa tietojen käyttö kansallisiin tarkoituksiin oli hyvin rajallista. Romaniassa tietoja kerätään vain komissiolle raportointia varten, eikä viranomaisilla ollut tarvittavia teknisiä välineitä ja riittävän pätevää henkilöstöä tietojen analysoimiseksi edelleen. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden huomattava harkintavara EU:n tuen jakamisessa, on kuitenkin välttämätöntä, että maatalouden kirjanpidon tietoverkko YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden tärkeimpänä arviointivälineenä tuottaa riittävän laadukkaita tuloksia jokaisesta jäsenvaltiosta.

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon muodollisissa laadunvarmistusjärjestelyissä on puutteita

73

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon hallinnoinnista vastaa komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, joka huolehtii myös tietojen laadun varmistuksesta yhdessä kansallisten yhdyselinten kanssa. Eurostat vastaa komission tilastotoimien koordinoinnista⁶⁶. Maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa koskevien Eurostatin koordinoitavien laajuus määritetään yhteisessä sopimuksessa⁶⁷. Sopimuksessa Eurostatille ei kuitenkaan anneta valvontatehtävää.

66 Komission päätös 2012/504/EU, annettu 17 päivänä syyskuuta 2012 (EUVL L 251, 18.9.2012, s. 49).

67 Tilastoalaa koskeva Eurostatin ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston välinen yhteistyöpöytäkirja, 7.5.2015.

74

Tarkastuskäynnin kohteina olleista jäsenvaltioista vain Alankomaissa oli käytössä muodollinen laadunvarmistusmenettely, ja vain siellä viranomaiset validoivat otoksen suhteessa perusjoukkoon ja testasivat sitä suhteessa oletuksiin. Muissa jäsenvaltioissa yhdyselimet tarkistivat saatujen tietojen uskottavuuden. Puolaa lukuun ottamatta niitä ei kuitenkaan täydennetty itse paikalla tehtävillä tarkastuksilla tietojen kerääjien työn laadun arvioimiseksi tai toimitettujen tietojen jäljittämiseksi niiden taustalla oleviin asiakirjoihin.

75

Komissio on tietoinen maatalouden kirjanpidon tietoverkon toiminnan ongelmista yksittäisissä jäsenvaltioissa⁶⁸. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole laadittu aikataulua tilanteen parantamiseksi, ja merkittäviä heikkouksia, kuten alojen ja kokoluokkien riittämätön kattavuusaste kaikissa jäsenvaltioissa, kannustimien puute tilojen rekrytoimiseksi monissa jäsenvaltioissa sekä rahoituksen puute, on yhä korjattava.

76

Komissio pyrkii puuttumaan maatalouden kirjanpidon tietoverkon heikkouksiin, ja se tutkii yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa keinoja saada aikaan kustannustehokkaampi tietojenkeruujärjestelmä. Se aikoo myös käyttää maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa ajantasaisten tietojen tuottamiseen tilakohtaisista kestävyysindikaattoreista. On kuitenkin todennäköistä, että konkreettisia parannuksia ei toteuteta ennen vuotta 2017, eikä tietoja ole saatavilla ennen vuoden 2019 loppua. Tämä saattaa vaikuttaa YMP:n vuoden 2013 uudistuksen arviointiin.

Käytettävissä olevien tietojen rajoitukset, tiettyjen YMP:n toimenpiteiden epämääräiset tavoitteet sekä tulosindikaattorien heikkoudet vaikuttavat komission kykyyn osoittaa, mitä on saavutettu

77

Maatalouden taloustilien ja maatalouden kirjanpidon tietoverkon tiedot muodostavat perustan komission arvioinnille viljelijöiden tuloihin kohdistuvien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuudesta. Tehokas tuloksellisuuden arviointi edellyttää kuitenkin viljelijöiden tuloja koskevien tietojen saatavuuden ja laadun lisäksi alusta alkaen selvästi määriteltyjä toimenpiteiden tavoitteita ja tavoitekohtaisia indikaattoreita. Lisäksi tulot eivät ole YMP:n ainoa tavoite eivätkä useimpien YMP:n toimenpiteiden yksinomaiset tavoitteet.

68 Komissio havaitsi huomattavia puutteita myös Kreikassa.

78

Tilintarkastustuomioistuin analysoi, määriteltiinkö yhteisen maatalouspolitiikan toimenpiteiden kohdalla alusta alkaen selvät tavoitteet viljelijöiden tulojen osalta. Tämän perusteella tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio määritellyt merkityksellisiä indikaattoreita, joiden avulla on mahdollista arvioida tehokkaasti viljelijöiden tuloja tukevien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuutta. Lisäksi se arvioi, onko nykyiselle ohjelmakaudelle määriteltyjen tulosindikaattorien avulla mahdollista mitata, missä määrin nämä tavoitteet on saavutettu. Tilintarkastustuomioistuimen analyysille saatiin myös vahvistus asiantuntijoilta.

Suorat tuet palvelevat hyvin monia tavoitteita, joiden saavuttamista on vaikea mitata ...

79

Analysoidakseen viljelijöiden tuloihin liittyviä YMP:n tavoitteita tilintarkastustuomioistuin käytti varainhoitoasetuksessa vahvistettuja SMART-kriteereitä, joiden mukaan tavoitteiden olisi oltava täsmällisiä, mitattavia, saavutettavia, asiaan kuuluvia ja aikasidonnaisia⁶⁹.

80

Yleisesti ottaen kaupalliset tilat saavat tulonsa lähinnä tuotteidensa myynnistä. Viljelijöiden suorat tuet ovat sinänsä lisätuloa. Lisäksi niiden voidaan odottaa vaikuttavan viljelijöiden tuloihin liiketoimintaa koskevien päätösten kautta⁷⁰.

81

Elinkelpoista elintarviketuotantoa koskevaa YMP:n yleistavoitetta ja sen vaikutusta maataloustuloon ei toistaiseksi ole muunnettu mitattaviksi tavoitteiksi. Myöskään sitä, miten suorien tukien järjestelmien yksittäisten toimenpiteiden on tarkalleen tarkoitus edistää tämän yleistavoitteen saavuttamista, ei täsmennetä, koska sen paremmin asetuksessa⁷¹ kuin sen johdanto-osassa ei määritellä niiden erityistavoitteita riittävän selkeästi eikä ole olemassa perustasoa tai tavoitetta, jonka perusteella niiden tuloksellisuutta voitaisiin mitata. Lisäksi suhteet YMP:n muihin tavoitteisiin, kuten kestävään luonnonvarojen hallintaan, ovat monitahoisia ja voivat myös vaikuttaa viljelijöiden tuloihin.

69 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta, 30 artiklan 3 kohta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1).

70 Komission mukaan suorien tukien osuus EU:n kaupallisten tilojen kokonaistuloista oli 11,2 prosenttia vuonna 2012. Osuus vaihtelee kuitenkin huomattavasti eri tilojen ja jäsenvaltioiden välillä. (EU Farm Economics Overview, perustana maatalouden kirjanpidon tietoverkon tiedot vuodelta 2012, s. 1).

71 Asetus (EU) N:o 1307/2013. Käytettävissä olevat määrärahat vastaavat suurin piirtein viljelijöille maan viljelystä tai eläinten kasvattamisesta perinteisesti maksetun EU:n tuen määrää (tuotantoon sidotut tuet).

82

Komissio katsoo, että suorilla tuilla olisi – myös yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa – edistettävä samanaikaisesti useiden tavoitteiden saavuttamista, kuten tilojen taloudellisen elinkelpoisuuden tukemista, maatalouden tuottavuuden ja kilpailukyvyyn parantamista sekä luonnonvarojen kestävä hallinnan ja ilmasto-toimien edistämistä. Koska yleisesti ottaen ei kuitenkaan ole selvyyttä siitä, mitä YMP:n yleis- ja erityistavoitteilla odotetaan saavutettavan, on lähtökohtaisesti vaikeaa arvioida tulosindikaattorien perusteella, onko toimenpiteellä saavutettu sen tavoitteet. Se, että jäsenvaltioilla on valittavanaan useita vaihtoehtoja suorien tukien täytäntöön panemiseksi, lisää monimutkaisuutta, koska maatalousmarkkinoihin ja viljelijöiden tuloeroihin kohdistuvat vaikutukset voivat vaihdella huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen.

... ja viljelijöiden tuloihin liittyviä YMP:n tulosindikaattoreita ei voida yhdistää selvästi toimenpiteisiin ja tavoitteiden tosiasialliseen saavuttamiseen

83

Indikaattorien avulla olisi voitava arvioida politiikan toimenpiteiden edistystä, vaikuttavuutta ja tehokkuutta suhteessa tavoitteisiin⁷². Niiden olisi oltava merkityksellisiä, hyväksytyjä, uskottavia, mitattavia ja kestäviä ja perustuttava luotettaviin tilastotietoihin⁷³.

84

Vaikutusindikaattoreilla on tarkoitus osoittaa YMP:n toimenpiteiden yhdistetyt vaikutukset. Viljelijöiden tulojen suhteen, jotka ovat osa elinkelpoista elintarviketuotantoa koskevaa yleistavoitetta, maatalouden yrittäjätulo ja maatalouden tuotannontekijätulo ovat merkityksellisimmät vaikutusindikaattorit. Niiden rajoituksena on kuitenkin se, että ne osoittavat kehityssuuntauksia eivätkä absoluuttisia tulotasoja, eikä niille ole vahvistettu perustasoja. Lisäksi näiden indikaattorien muutokset johtuvat lähinnä hintojen muutoksista eivätkä YMP:n toimenpiteiden vaikutuksista. Ne eivät myöskään anna tietoja siitä, missä määrin YMP:llä on saavutettu perussopimuksen tavoite taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso, koska EU:n tasolla ei ole saatavilla tarvittavia tietoja.

- 72 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 834/2014, annettu 22 päivänä heinäkuuta 2014, yhteisen maatalouspolitiikan yhteisen seuranta- ja arviointikehyksen soveltamissäännöistä, 1 artikla (EUVL L 230, 1.8.2014, s. 1).
- 73 Indikaattorien olisi täytettävä mahdollisimman pitkälti niin kutsutut RACER-kriteerit eli oltava merkityksellisiä, hyväksytyjä, uskottavia, selkeitä ja kestäviä: "Part III: Annexes to impact assessment guidelines" (Euroopan komissio, 15. tammikuuta 2009 – http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

85

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että komission **tulosindikaattorit**, sikäli kuin ne liittyvät suorasti tuloihin, ovat merkityksellisiä elinkelpoista elintarviketuotantoa koskevan yleistavoitteen ja siten viljelijöiden maataloudesta saamien tulojen kannalta. Indikaattorien antamat tiedot eivät kuitenkaan tässäkään yhteydessä ole riittävän täsmällisiä, jotta ne voitaisiin yhdistää riittävän selvästi EU:n toimenpiteisiin ja osoittaa, että toimenpiteet edistivät haluttujen vaikutusten aikaansaamista (ks. **laatikko 4**). Koska tavoitteita tai perustasoja ei ole asetettu, indikaattorit eivät voi tuottaa tietoja tavoitteiden toivotun ja tosiasiallisen saavuttamisen välisestä mahdollisesta erosta ja siitä, onko toimenpiteiden avulla pienennetty tätä eroa.

Laatikko 4

Viljelijöiden tuloihin liittyvien komission tulosindikaattorien heikkoudet

Vuotuisten suorien tukien osuutta maataloustulosta koskeva indikaattori, joka lasketaan maatalouden taloustilien perusteella, korostaa suorien tukien merkitystä maataloudelle. Tämän indikaattorin perustana olevat tiedot eivät kuitenkaan ole riittävän luotettavia⁷⁴. Lisäksi seuraavat tilanteet vääristävät indikaattoria: On olemassa tiloja, jotka saavat suoria tukia, mutta eivät tuota mitään ja joilla siten ei ole maataloustuloa. Sitä vastoin eräissä jäsenvaltioissa huomattavan osuuden maataloustulosta tuottavat viljelijät, jotka saavat vain hyvin vähän tai eivät lainkaan suoria tukia⁷⁵. Lisäksi indikaattorissa ei oteta huomioon viljelijöiden tulojen pienemistä, joka johtuu suorien tukien pääomittamisesta maan hintoihin aiheutuvasta vuokrien korotuksista. Ei myöskään ole selvää, johtuuko indikaattorin muutos yksinomaan tai pääasiassa tietyistä YMP:n toimenpiteistä, markkinoiden muutoksista vai muista tekijöistä.

Maataloustulon vaihtelua koskeva indikaattori on riippuvainen lähinnä maailmanmarkkinahintojen vaihtelusta. Tämä maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietojen perusteella laskettava indikaattori voi antaa merkityksellisiä tietoja suorien tukien yleisestä tehokkuudesta markkinoiden epävakauden vaikutusten lieventämisessä. Se ei kuitenkaan ole riittävän luotettava, koska siinä ei oteta huomioon tukia, veroja ja muuta kuin maataloustuloa, jolla voi olla tärkeä merkitys autettaessa viljelijöitä selviytymään hintojen vaihtelusta.

Arvonlisää elintarvikeketjun alkutuottajille koskeva indikaattori kuvaa maatalouden alkutuotannon lisäarvoa verrattuna elintarvikeketjun muihin vaiheisiin, kuten elintarviketeollisuuteen, kauppiaisiin ja valintamyymlöihin. Tämä indikaattori ei ole riittävän luotettava, sillä voi syntyä tilanteita, joissa indikaattorin arvo laskee, vaikka maataloustulo kasvaa. Näin tapahtuu esimerkiksi silloin, kun uusien elintarviketuotteiden kysyntä on suuri, mikä johtaa korkeampiin tuotteiden hintoihin. Tässä tapauksessa viljelijöiden osuus elintarvikeketjussa todennäköisesti pienenee, vaikka viljelijöiden tulot saattavat kasvaa.

74 Ks. 38 kohta.

75 Alankomaissa tilat, jotka eivät saaneet suoria tukia, tuottivat 39 prosenttia maataloustuotoksesta.

86

Komission indikaattoreissa ei oteta huomioon muita tuloksia, joilla on merkitystä suorien tukien tuloksellisuudelle tulojen suhteen. Ei esimerkiksi ole olemassa tulosindikaattoria, joka antaisi tietoja siitä, missä määrin maatalousväestö käyttää suorien tukien välinettä, missä määrin tuet tosiasiallisesti menevät maataloustuottajille ja tukevatko uudet suorien tukien järjestelmät vähätuloisia viljelijöitä paremmin kuin ennen uudistusta.

87

Indikaattoreilla ei myöskään saada tietoja siitä, edistivätkö EU:n tuet tehokkaasti tulotavoitteen saavuttamista, koska indikaattorit eivät osoita, vaikuttaisivatko YMP:n tuen muut tasot tai muodot maataloustuloon samassa määrin ja samoin talousarviokustannuksin tai oliko jokin tietty toimenpide riittävän kohdennettu poistamaan markkinoiden toimintapuutteen tehokkaimmalla tavalla.

Johtopäätökset ja suositukset

88

Elintarviketuotanto, viljelijöiden tulot ja elintaso ovat perussopimuksen erityinen painopisteala. YMP:n vuoden 2013 uudistuksen jälkeen kolmannes EU:n talousarviosta käytetään yhä suoraan tai välillisesti viljelijöiden, markkinoiden vakauttamiseen, viljelijöiden tulojen tukemiseen ja siten elinkelpoisen elintarviketuotannon ja viljelijöiden kohtuullisen elintason varmistamiseen.

89

Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin huomauttanut, että tarvitaan luotettavampia ja kattavampia tilastoja ja indikaattoreita, jotta voidaan seurata tarkemmin YMP:n tuloksellisuutta, sillä kaksi kolmasosaa siihen osoitetuista talousarviovaroista oli suunnattu tulotukeen.

90

YMP:n uusi yhteinen seuranta- ja arviointikehys edellyttää, että komissio arvioi YMP:n toimenpiteiden yhteisvaikutusta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Tämä edellyttää riittäviä ja laadukkaita tietoja.

91

Tilintarkastustuomioistuin päätelee, että järjestelmä, jolla komissio mittaa YMP:n tuloksellisuutta suhteessa viljelijöiden tuloihin, ei ole riittävän hyvin suunniteltu ja että viljelijöiden tulojen analysointiin käytettävien tilastotietojen laadussa ja määrässä on huomattavia rajoituksia.

Komissio ei ole määritellyt selvästi viljelijöiden tuloja tukevien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden tehokkaaksi mittaamiseksi tarvittavaa tietojoukkoa

92

Maatalouskotitalouksien käytettävissä olevista tuloista ei ole saatavilla edustavia tietoja, jotka helpottaisivat viljelijöiden kohtuullisen elintason takaamista koskevan perussopimuksen tavoitteen saavuttamisen arviointia. Olemassa ei myöskään ole luotettavaa järjestelmää, joka mahdollistaisi maatalouden tulojen ja muiden talouden alojen tulojen vertailun, jolla voitaisiin perustella EU:n viljelijöiden tulo-tukea (kohdat 26–32).

Suositus 1 – Kehyksen laatiminen viljelijöiden tuloja koskevien merkityksellisten tietojen keräämiseksi ja vertailemiseksi

Komission olisi laadittava kattavampi tilastokehys, jolla saadaan tietoja maatalouskotitalouksien käytettävissä olevien tulojen merkityksestä ja saadaan parempi käsitys viljelijöiden elintasosta. Tätä varten komission olisi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja yhteisten menetelmien perusteella harkittava, miten EU:n nykyisiä tilastollisia välineitä voitaisiin kehittää ja yhdistellä parhaalla tavalla.

Komission olisi myös parannettava kehystä, jonka avulla viljelijöiden tuloja verrataan muiden talouden alojen tuloihin.

93

EU:n tasolla tällä hetkellä käytettävissä olevat välineet viljelijöiden tulojen mittaamiseksi ovat maatalouden taloustilit ja maatalouden kirjanpidon tietoverkko (FADN). Molemmat tuottavat oleellisia tietoja elinkelpoisen elintarviketuotannon edistämiseen ja viljelijöiden tulojen tukemiseen tähtäävien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden mittaamiseksi. Näillä välineillä on kuitenkin huomattavia rajoituksia, ja tärkeitä tietoja ei ehkä ole saatavilla viljelijöiden tulojen tukemiseen tähtäävien YMP:n toimenpiteiden arvioimiseksi tehokkaasti.

94

Maatalouden taloustilien mahdollisuuksia ei ole vielä hyödynnetty täysimittaisesti eivätkä ne anna riittävästi tietoa tärkeistä tekijöistä, jotka ovat merkityksellisiä viljelijöiden tulojen kannalta. Lisäksi komissio ei aina käytä maatalouden taloustilien tietoja asianmukaisesti (33–39 kohta).

Suositus 2 – Maatalouden taloustilien kehittäminen

Komission olisi kehitettävä maatalouden taloustilejä edelleen, jotta niiden potentiaalia voidaan hyödyntää paremmin. Näin voitaisiin

- o tuottaa yksityiskohtaisempia tietoja maataloustuloon vaikuttavista tekijöistä
- o varmistaa aluetason tietojen siirtäminen jäsenvaltioiden kanssa sovittavien muodollisten järjestelyjen perusteella.

Komission olisi myös

- o tutkittava, voidaanko maatalouden taloustilejä kehittää edelleen niin, että ne antavat kohtuullisen hyvän arvion viljelijöiden tuottamien julkishyödykkeiden taloudellisesta arvosta
- o varmistettava, että maatalouden taloustilien tietoja käytetään asianmukaisesti tuloidikaattoreissa.

Johtopäätökset ja suositukset

95

Maatalouden kirjanpidon tietoverkko on merkittävä YMP:n arviointiväline, mutta sillä on rajoituksia. Tuloindikaattoreissa ei oteta täysimääräisesti huomioon tilojen kehitystä maatalousalalla, ja tiedot viljelijöiden muista maataloustoimintaan liittyvistä tuloista ovat puutteellisia. Lisäksi EU:n tasolla ei ole saatavilla monien EU:n tuen edunsaajien tulotietoja (40–51 kohta).

Suositus 3 – Synergioiden kehittäminen maatalouden kirjanpidon tietoverkon ja muiden tilastollisten välineiden välillä

Komission suorittaman viljelijöiden tulojen analyysin olisi perustuttava indikaattoreihin, joissa otetaan huomioon maatalouden nykyinen tilanne, sekä riittäviin ja johdonmukaisiin tietoihin kaikista YMP:n toimenpiteiden edunsaajista. Tämä olisi toteutettavissa kehittämällä synergioita olemassa olevien hallinnollisten tietojen välillä taikka kehittämällä maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa tai muita sopivia tilastovälineitä.

Komissio ja jäsenvaltiot eivät aina varmistaneet, että viljelijöiden tulojen mittaamiseen käytetyt tiedot olivat riittävän laadukkaita.

96

Komissiolla ei ollut riittävästi ajantasaisia tietoja maatalouden taloustilien menettelmistä ja jäsenvaltioiden käyttämistä tietolähteistä, raportoinnissa Eurostatille oli puutteita, ja laadunvarmistus ei ollut kaikilta osin tehokasta. Tämä voi heikentää raportoitujen tietojen tarkkuutta ja vertailtavuutta. Se kyseenalaistaa myös komission YMP:n tuloksellisuuden seurantaan käyttämien tärkeimpien indikaattorien luotettavuuden (53–58 kohta).

Suositus 4 – Maatalouden taloustilien laadun parantaminen

Kun otetaan huomioon maatalouden taloustilien merkitys YMP:n seurannalle, komission olisi otettava käyttöön maatalouden taloustilejä koskevat säännölliset laatuselvitykset ja saatava kohtuullinen varmuus siitä, että jäsenvaltioiden toimittamat tiedot ovat vertailukelpoisia ja koottu Euroopan tilastoihin sovellettavien laatukriteerien mukaisesti.

97

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon osalta seurannan tekninen toteutus vaikutti joissain jäsenvaltioissa tulosten laatuun ja otoksen edustavuus vaihteli eri jäsenvaltioissa. Tämän seurauksena kaikki alat, kokoluokat ja alueet eivät olleet riittävän hyvin edustettuina maatalouden kirjanpidon tietoverkossa, mikä heikentää sen käyttökelpoisuutta analysointitarkoituksiin. Lisäksi jäsenvaltioiden maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietojen keräämiseen myöntämän rahoituksen riittämättömyys voi vaikuttaa saatujen tulosten laatuun (59–72 kohta).

98

Tarkastuksen yhteydessä havaittiin joitakin puutteita maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa koskevissa laadunvarmistusjärjestelyissä (kohdat 73–76).

Suositus 5 – Maatalouden kirjanpidon tietoverkon laadun parantaminen

Komission olisi myös puututtava maatalouden kirjanpidon tietoverkon täytäntöönpanossa havaittuihin heikkouksiin sopimalla selvästä aikataulusta kyseisten jäsenvaltioiden kanssa ja kannustamalla järjestelmän potentiaalien parempaan hyödyntämiseen.

Komission olisi kehitettävä nykyisiä laatujärjestelyjä, jotka koskevat maatalouden kirjanpidon tietoverkon tilastotietojen laatimista jäsenvaltioissa, jotta kyetään varmistamaan, että kaikki jäsenvaltiot, alat ja YMP:n kannalta merkittävät tilojen kokoluokat ovat asianmukaisesti edustettuina, mikä heijastaa myös jäsenvaltioiden YMP:n vaihtoehtojen suhteen tekemiä valintoja.

Komissio ei ole määritellyt merkityksellisiä indikaattoreita, joiden avulla on mahdollista arvioida tehokkaasti viljelijöiden tuloja tukevien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuutta**99**

Epämääräisten tavoitteiden ja perustason puutteen vuoksi on vaikeaa arvioida tulosindikaattorien perusteella, onko yksittäisillä viljelijöiden tulojen tukemiseen tähtäävillä YMP:n toimenpiteillä saavutettu niiden tavoitteet. Jäsenvaltioiden tekemät valinnat suorien tukien täytäntöön panemiseksi muodostavat lisähaasteen komission analyysille siitä, ovatko ne edistäneet tehokkaammin ja vaikuttavammin YMP:n tavoitteiden saavuttamista ja tuottaneet siten EU:lle lisäarvoa (79–82 kohta).

100

Elinkelpoista elintarviketuotantoa ja viljelijöiden tuloja koskevat komission indikaattorit eivät ole riittävän luotettavia tai niillä ei ole riittävän selvää yhteyttä YMP:n toimenpiteisiin osoittaakseen, ovatko toimenpiteet edistäneet vaikuttavasti ja tehokkaasti haluttuja vaikutuksia. Tietojen saatavuuden rajoitukset vähentävät edelleen indikaattorien merkityksellisyyttä. Ne eivät myöskään anna tietoa siitä, onko tavoitteet saavutettu tehokkaasti, mikä edellyttää viljelijöiden tuloihin vaikuttavien tekijöiden perusteellista analyysia (83–87 kohta).

Suositus 6 – Viljelijöiden tuloja tukevien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden mittaamisen parantaminen

Kun otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat heikkoudet, komission olisi parannettava viljelijöiden tuloihin liittyvien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuutta koskevien tietojen luotettavuutta ja täydellisyyttä

- o määrittämällä seuraavaa ohjelmakautta varten alusta alkaen tarkoituksenmukaiset toiminnalliset tavoitteet ja perustasot, joita vasten YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuutta voidaan verrata
- o täydentämällä arviointiensa yhteydessä nykyistä tulosindikaattorien kehystä muilla merkityksellisillä ja laadukkailla tiedoilla saavutettujen tulosten mittaamiseksi
- o arvioimalla arviointiensa yhteydessä myös viljelijöiden tulojen tukemiseksi suunniteltujen toimenpiteiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Augustyn KUBIKIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 13. tammikuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

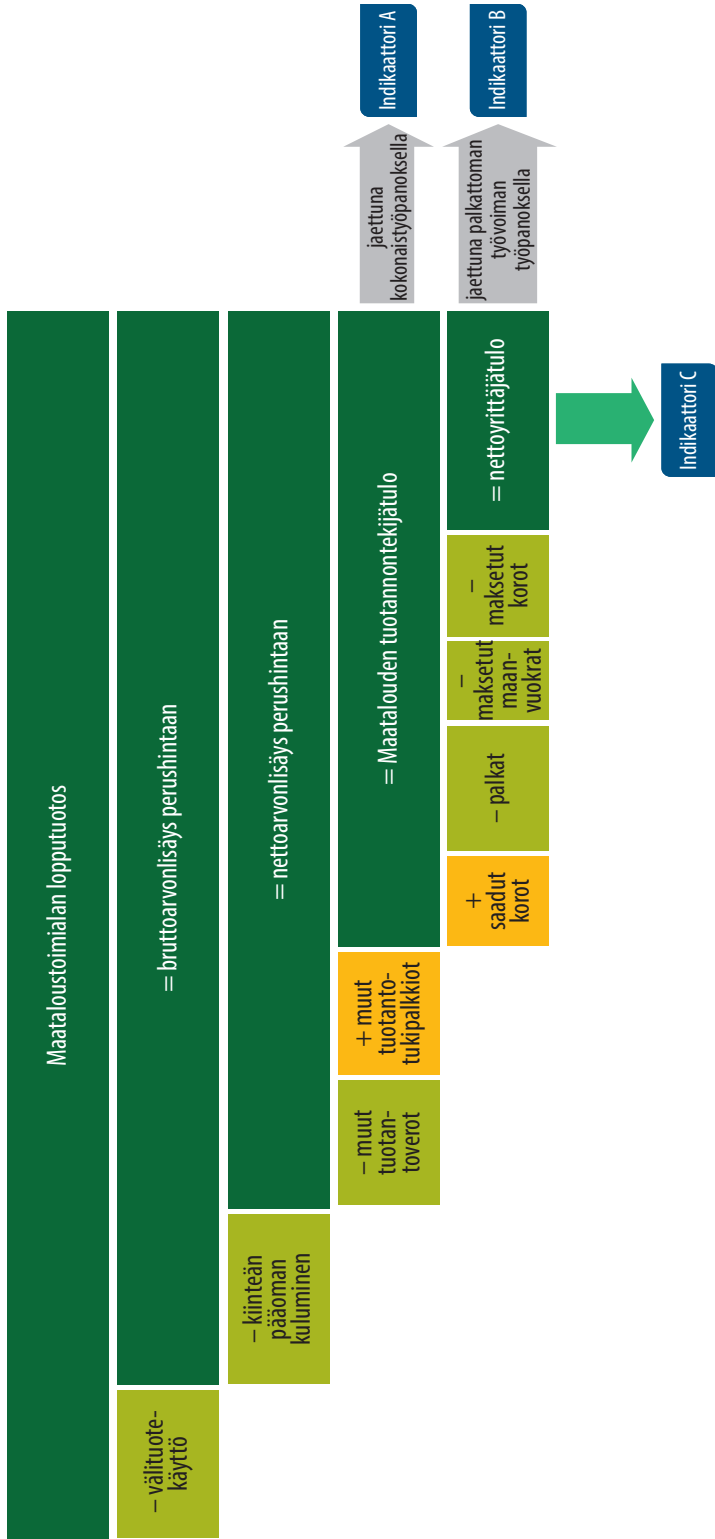
Jäsenvaltioiden valinnat EU:n suorien tukien täytäntöön panemiseksi

Jäsenvaltio	Perustuki	Yhtenäinen pinta- alatuki	Uudelleen- jakotuki Tuki	Nuorten viljelijöi- den tuki	Luonnonhaitta- alueiden tuki	Tuki ilmaston ja ym- päristön kannalta suotuisille maa- talouskäytännöille ¹	Vapaa- ehtoinen tuotantosi- donna nainen tuki	Pienviljelijöi- den tukijär- jestelmä
Belgia	X	-	X	X	-	X	X	-
Bulgaria	-	X	X	X	-	X	X	X
Tšekki	-	X	-	X	-	X	X	-
Tanska	X	-	-	X	X	X	X	X
Saksa	X	-	X	X	-	X	-	X
Viro	-	X	-	X	-	X	X	-
Irlanti	X	-	-	X	-	X	X	-
Kreikka	X	-	-	X	-	X	X	X
Espanja	X	-	-	X	-	X	X	X
Ranska	X	-	X	X	-	X	X	-
Kroatia	X	-	X	X	-	X	X	X
Italia	X	-	-	X	-	X	X	X
Kypros	-	X	-	X	-	X	X	-
Latvia	-	X	-	X	-	X	X	-
Liettua	-	X	X	X	-	X	X	X
Luxemburg	X	-	-	X	-	X	X	-
Unkari	-	X	-	X	-	X	X	X
Malta	X	-	-	X	-	X	X	X
Alankomaat	X	-	-	X	-	X	X	-
Itävalta	X	-	-	X	-	X	X	X
Puola	-	X	X	X	-	X	X	X
Portugali	X	-	-	X	-	X	X	X
Romania	-	X	X	X	-	X	X	X
Slovenia	X	-	-	X	-	X	X	X
Slovakia	-	X	-	X	-	X	X	-
Suomi	X	-	-	X	-	X	X	-
Ruotsi	X	-	-	X	-	X	X	-
Yhdistynyt kuningaskunta	X	-	-	X	-	X	X	-

¹ Niin kutsuttu "viherryttämistuki"

Liite II

Maataloustulon laskenta maatalouden taloustilien mukaan määriteltynä



Tulojen laskenta maatalouden kirjanpidon tietoverkon puitteissa

Maataloustuotteiden loppuvarasto	
+ myynti	
+ kotieläinkannan kartoitusarvojen tarkistus	– maataloustuotteiden alkuvarasto
+ oma kulutus	– eläinostot
+ oma käyttö	
= tuotanto (kasvinviljely ja eläintuotanto)	
	– välituotekäyttö
+ tilatuet	– alv:n erotus ja tuotantoon kohdistuvat verot ja maksut
= maatalon bruttoarvonlisä (maatalon bruttotulot)	
	– poistot
= maatalon nettoarvonlisä	
+ investointituet	– maksetut palkat, maanvuokrat ja korot
= perheviljelmän tulot	

Komission tulosindikaattorit YMP:n arvioimiseksi

Tuotosindikaattorit (ketä ja mitä tuetaan)

Suorat tuet

Seuraavien tukien piiriin kuuluva maa-ala ja viljelijöiden määrä:

- Perustukijärjestelmä
- Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä
- Siirtymäkauden kansallinen tuki
- Uudelleenjakotuki
- Viherryttämistuki (kuten viljelyn monipuolistaminen, pysyvä nurmi, ekologinen ala ja luomuviljelijät)
- Nuorten viljelijöiden tuki
- Pienviljelijöiden tukijärjestelmä
- Vapaaehtoinen tuotantosidonnainen tuki
- Luonnonhaitta-alueiden tuki
- Puuvilla-alan kansalliset ohjelmat

Markkinatoimenpiteet

- Julkinen interventio (määrä ja kesto)
- Yksityinen varastointi (määrä ja kesto)
- Vientituet (vientituilla vietyjen tuotteiden määrä)
- Poikkeustoimenpiteet (tarvittaessa)
- Tuottajaorganisaatiot (tuottajaorganisaatioiden ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien markkinoiman tuotannon prosenttiosuus)
- Koulujärjestelmät (kouluhedelmä- ja koulumaitojärjestelmien lopullisten edunsaajien lukumäärä)
- Uusien viiniköynnösten hehtaarimäärä
- Rakennemuutostettujen viinitarhojen hehtaarimäärä
- Menekinedistämishankkeiden, investointihankkeiden ja innovaatioitoimenpiteiden määrä viinialalla

Horisontaaliset näkökohdat

- Täydentävien ehtojen alaisten YMP-maksujen osuus ja niiden kattama hehtaarimäärä
- Laatu- ja ympäristöpolitiikan maantieteelliset merkinnät (viiniala), uusien suojattujen alkuperänimitysten, suojattujen maantieteellisten merkintöjen ja aitojen perinteisten tuotteiden lukumäärä aloittain jaoteltuna
- Luonnonmukaisesti viljellyn alan hehtaarimäärä (kokonaismäärä ja siirtymävaiheessa oleva ala)
- Ohjelmien (EU:n alueella ja ulkopuolella) ja menekinedistämistoiminnan uusien ehdotustentekijöiden lukumäärä
- Maatilojen neuvontajärjestelmästä neuvontaa saaneiden viljelijöiden lukumäärä

Vaikutusindikaattorit (missä YMP:llä odotetaan olleen vaikutusta)**Yleistavoite: Elinkelpoinen elintarviketuotanto**

Maatalouden yrittäjätulo – Maatalouden tuotannontekijätulo – Kokonaistuottavuus maataloudessa – Hyödykkeiden hinnanvaihtelut EU:ssa – Elintarvikkeiden kuluttajahintojen kehitys – Maatalouden kauppataase

Yleistavoite: Luonnonvarojen kestävä hoito ja ilmastotoimet

Maatalouden päästöt – Viljelymaiden lintuindeksi – Luonnonarvoltaan arvokas maataloustuotanto – Vedenotto maataloudessa – Veden laatu – Maaperän eloperäinen aines viljelymaassa – Veden aiheuttama maaperän eroosio

Yleistavoite: Tasapainoinen aluekehitys

Maaseudun työllisyysaste – Maaseudun köyhyysaste – Maaseudun BKT asukasta kohden

Tulosindikaattorit (mitä YMP:n toimenpiteillä on saatu aikaan)**Erityistavoitteet: Edistää maataloustuloa, rajoittaa maataloustulon vaihtelua, parantaa EU:n maatalouden kilpailukykyä ja kasvat-
taa osuutta elintarvikeketjussa sekä ylläpitää markkinoiden vakautta**

Suoran tuen osuus maataloustulossa – Maataloustulon vaihtelu (tilatyypin ja taloudellisen koon mukaan) – Arvonlisä elintarvikeketjun alkutuottajille – EU:n maatalousvienti – EU:n maatalousviennin osuus koko maailman viennistä – Lopputuotteiden osuus EU:n maatalousviennistä – % EU:ssa tuotettujen tuotteiden kokonaismäärästä ostettu yksityiseen tai interventiovarastoon – % EU:ssa tuotettujen tuotteiden kokonaismäärästä viety vientituilla – Hyödykkeiden hinnat EU:ssa verrattuna maailmanmarkkinahintoihin – EU:n laatu järjestelmillä saavutettu tuotannon arvo verrattuna maatalous- ja elintarviketuotannon kokonaisarvoon – Luonnonmukaisen maatalouden merkitys – Luonnonmukaisen alan osuus koko käytössä olevasta maatalousmaasta – Luonnonmukaisten kotieläinten osuus kaikista kotieläimistä

Erityistavoitteet: Tuottaa julkishyödykkeitä, hillitää ilmastonmuutosta ja sopeutua siihen, edistää resurssitehokkuutta innovoinnin avulla

Viljelykasvien monimuotoisuus (tilalla ja alueella) – Nurmen osuus koko käytössä olevasta maatalousmaasta – Ekologisen alan osuus maatalousmaasta – Viherrytettävissä olevien alueiden osuus – Maatalousmaan kasvihuonekaasupäästöt (netto)

Erityistavoite: Monipuolisen maatalouden ylläpitäminen koko EU:n alueella

Rakenteellinen moninaisuus (absoluuttisesti ja suhteellisesti) – Täytäntöönpanoasetuksessa (EU) N:o 808/2014 eritellyt muut maaseudun kehittämisen tulosindikaattorit

Euroopan tilastoihin sovellettavat laatuksiteerit¹

Eurostatin käytäntesääntöjen periaatteet	
Relevanssi,	millä tarkoitetaan sitä, missä määrin tilastot täyttävät käyttäjien nykyiset ja potentiaaliset tarpeet
Tarkkuus,	millä tarkoitetaan estimaattien läheisyyttä tuntemattomiin todellisiin arvoihin nähden
Ajantasaisuus,	millä tarkoitetaan ajanjaksoa tiedon saatavuuden ja sen kuvaaman tapahtuman tai ilmiön välillä
Oikea-aikaisuus,	millä tarkoitetaan viivettä tiedon julkistamispäivämäärän ja tavoitepäivämäärän (päivämäärä, johon mennessä tieto olisi pitänyt toimittaa) välillä
Saatavuus ja selkeys,	millä tarkoitetaan niitä ehtoja ja yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden mukaisesti käyttäjät voivat saada, käyttää ja tulkita tietoja
Vertailukelpoisuus,	millä tarkoitetaan käytettyjen tilastollisten käsitteiden, mittausvälineiden ja menettelyjen eroavaisuuksien vaikutuksen mittaamista, kun tilastoja verrataan maantieteellisten alueiden, eri alojen tai eri ajanjaksojen välillä
Yhtenäisyys,	millä tarkoitetaan sitä, voidaanko tietoja luotettavasti yhdistellä eri tavoin ja eri käyttötarkoituksia varten.

1 Asetuksen (EY) N:o 223/2009 12 artikla.

Tiivistelmä

I Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT-sopimus) mainitaan viisi yhteisen maatalouspolitiikan eli YMP:n tavoitetta, joista vain yksi liittyy viljelijöiden tuloihin (joskaan siinä ei mainita "tulo"-sanaa).

YMP:n vuonna 2013 toteutetussa uudistuksessa täsmennetään kolme politiikan tavoitetta (elinkelpoinen ruoan tuotanto, luonnonvarojen kestävä hallinta ja ilmastotoimet sekä tasapainoinen aluekehitys), joista ensimmäisessä mainitaan erityisesti maataloustulo.

Tulot eivät kuitenkaan ole ainoa YMP:n tavoite eivätkä suorat tuet ole ainoita YMP:n välineitä, jotka vaikuttavat tuloihin. Niiden vaikutus ei myöskään rajoitu tuloihin, koska niillä tuetaan yksityisten ja julkisten hyödykkeiden yhteistä tuottamista. Alueeseen perustuvina maksuina niillä tuetaan viljelijöiden tuloja, mutta pyritään myös saavuttamaan muita maankäyttöön liittyviä tavoitteita, kuten maaperän suojeleminen, biologisen monimuotoisuuden parantaminen ja ilmastovaikutuksien hillitseminen, yhdessä muiden YMP:n välineiden kanssa. Tästä syystä on erittäin vaikeaa yhdistää tietyt maksut yksittäisiin vaikutuksiin.

II YMP:n uusi seuranta- ja arviointikehys on lainsäätäjän selvästi suunnittelema. Kehyksen tarkoituksena on koota yhteen eri toimien vaikutukset näiden eri tavoitteiden osalta. Jokaista tavoitetta seurataan ja arvioidaan käyttäen laajaa yhteisten indikaattoreiden joukkoa, joista jotkin liittyvät tiettyihin toimenpiteisiin ja joista toisilla, laaja-alaisemmilla, ilmenetään yhteisvaikutuksia.

Vaikka yksittäisistä indikaattoreista on hyötyä lähtökohtana, niillä ei voida suoraan arvioida jonkin politiikan tai toimen vaikutusta, vaan se edellyttää arvioinnin laatimista, jossa otetaan huomioon muut tekijät, jotka vaikuttavat politiikkaan ja sen seurauksiin. Näin ollen yksittäisten indikaattoreiden edut tai haitat ovat riippuvaisia siitä, miten niitä käytetään arvioinnissa.

IV Yksittäisillä indikaattoreilla ja välineillä on vahvuuksia ja heikkouksia. Järjestelmällä kokonaisuudessaan taataan kuitenkin paras mahdollinen tasapaino tiedonsaantitarpeen ja siihen liittyvien kustannuksien ja hallinnollisen rasituksen välillä.

Tekijät, joita pidetään tilastotietoon liittyvinä rajoituksina, ilmentävät itse asiassa tietolähteiden tärkeimpiä ominaisuuksia.

V Komissiolla on edustavaa tietoa maataloustuotannosta saadusta tulosta. Tietojen avulla voidaan arvioida viljelijöiden tuloja tukevien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuutta.

Perussopimuksen mukaan maatalouden tuottavuuden lisääminen ja maatalousväestön kohtuullisen elintason varmistaminen erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja liittyvät toisiinsa. Näin ollen on asianmukaista keskittyä tarkastelemaan maataloustuotannosta saatua tuloa, koska sillä on ensisijainen merkitys YMP:n kannalta.

VI a) Maatalouden kirjanpidon tietoverkolla (FADN) ei ole tarkoitus kerätä tietoa maatalouskotitalouksien tuloista

Maatalouden kirjanpidon tietoverkko on YMP:n seuranta- ja arviointikehyksen keskeinen tietolähde. Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tavoitteet on asetettu selvästi 30. marraskuuta 2009 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1217/2009: kerätä tarpeellisia kirjanpitotietoja niiden maatilojen tulojen vuotuista kirjaamista varten, jotka kuuluvat seuranta-alaan, ja maatilojen taloudellisen toiminnan tutkimusta varten. Viljelijöiden elintason tai maatalouskotitalouksien tulojen arviointi ei kuulu maatalouden kirjanpidon tietoverkon soveltamisalaan.

VI b) Maatalouskotitalouksien tuloja koskevan tiedon keräämisen kustannukset saattavat ylittää saatavan hyödyn

Komissio on tietoinen sellaisten tilastotietojen analyttisestä kokonaisarvosta, jotka kattavat kotitalouksien tulot eri aloilla, ja näitä tietoja on viime vuosina yritetty toistuvasti kerätä. Keskustelussa ei kuitenkaan ole päädytty myönteisiin johtopäätöksiin, mikä johtuu myös jäsenvaltioiden haluttomuudesta luovuttaa verotietoja tilastotietojen mukana. Kun otetaan huomioon, että YMP:ssä keskitytään tukemaan maataloustuotannosta ja maaseudun kehittämisestä saatavia tuloja, maatalouskotitalouksien tulojen kokonaisvaltaista seurantaa ei ole koskaan asetettu painopistealaksi, eikä tätä uutta tiedonkeruuta ole ollut mahdollista sisällyttää tilastotyöhön. Sen sijaan on laadittu EU:n tulo- ja elinolotilastoja (EU-SILC), joilla kerätään tietoa EU:n kotitalouksien elintasosta.

VI c) Maatalouden kirjanpidon tietoverkosta saadut tiedot maataloustuloista ovat täydellisiä

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon otos kattaa tosiaan ainoastaan sellaiset tilat, joilla toteutetaan tilinpito- ja kirjanpitoa, koska muiden kuin kaupallisten tilojen mukaan ottaminen johtaisi siihen, että saatavilla olisi vähemmän luotettavaa tietoa, joka perustuisi enemmänkin arvioihin kuin luotettaviin tietoihin. Eri kynnsarvojen käyttö jäsenvaltioittain mahdollistaa kuitenkin sen, että maatalouden kirjanpidon tietoverkon otos kattaa taloudelliselta kooltaan vaihtelevat tilat. Lisäksi on mahdollista ottaa huomioon tilojen kaupalliseen luonteeseen liittyvät eroavuudet maatalouden eri aloilla kaikkialla EU:ssa.

VII

Tietojen tarkastusta ja validointia koskevalla perusteellisella järjestelmällä, jonka komissio on ottanut käyttöön maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa varten, varmistetaan, että kerätyt korkealaatuiset tiedot tarkastetaan ja varmentaan. Lisäksi paikalla tehtävien tarkastuksien avulla voidaan seurata tiettyjä kysymyksiä. Tilintarkastustuomioistuimien ei havainnut konkreettisia heikkouksia tietojen validointimenettelyissä, jotka komission yksiköt ovat ottaneet käyttöön.

Käyttämällä laajamittaisesti maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietoja komission yksiköissä ja tutkimusyhteisössä varmistetaan, että ensisijaiset käyttäjät voivat tosiasiallisesti tarkastaa tiedon laadun.

VIII

Asetuksessa (EU) N:o 1306/2013 täsmennetään selvästi tavoitteet, joihin nähden seuranta- ja arviointikehyksen on mitattava YMP:n tuloksellisuutta. Jokaisella yksittäisellä indikaattorilla ja välineellä on vahvuuksia ja heikkouksia. Tässä yhteydessä määritetyillä indikaattoreilla taataan kuitenkin paras mahdollinen tasapaino tiedonsaantitarpeiden ja niihin liittyvien kustannuksien ja hallinnollisen rasituksen välillä.

IX a)

Komissio hyväksyy suosituksen osittain ja tarkastelee sen mahdollista täytäntöönpanoa.

Komissio katsoo, että olemassa olevaa kehystä, jota sovelletaan maataloustoiminnasta saatuja tuloja koskevan tiedon antamiseen, olisi mahdollista vahvistaa, mutta hallinnollinen raskaus, joka aiheutuisi maatalouskotitalouksien käytettävissä olevia tuloja koskevan kehyksen kehittämisestä, saattaa ylittää mahdollisen hyödyn. Lisäksi saattaisi olla vaikea vahvistaa tiedonkeruun edellyttämä oikeusperusta.

Maatalouskotitalouksien käytettävissä olevien tulojen käsite on paljon laajempi kuin maataloustulon käsite. YMP tukee viljelijöiden tuloja tukemalla heidän maataloustoimintaansa. Näin ollen on tärkeää analysoida maataloustuotannosta saatujen tulojen kehitystä, kun arvioidaan tavoitteen saavuttamista.

IX b)

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo

- kehittää maatalouden taloustilejä, jotta saadaan yksityiskohtaisempia tietoja maataloustuloon vaikuttavista tekijöistä
- tutkia, voidaanko maatalouden taloustilejä kehittää edelleen niin, että niistä saadaan kohtuullisen hyvä arvio viljelijöiden tuottamien julkishyödykkeiden taloudellisesta arvosta
- keskustella jäsenvaltioiden kanssa mahdollisuudesta virallistaa toimintaa koskevat järjestelyt, jotta katetaan alueelliset maatalouden taloustilit
- tarkastaa, että maatalouden taloustilien tietoja käytetään asianmukaisesti tuloindikaattoreissa.

IX c)

Komissio hyväksyy suosituksen.

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tiedot kattavat jo lähes kaikki EU:n tuet.

IX d)

Komissio hyväksyy suosituksen maatalouden taloustilien osalta. Komissio aikoo ottaa käyttöön maatalouden taloustilejä koskevat säännölliset laatuselvitykset ja vaatimustenmukaisuuden arvioinnin, jotta saadaan kohtuullinen varmuus siitä, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön laadunvarmistuskehyksen.

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon osalta komissio aikoo puuttua sen täytäntöönpanossa havaittuihin heikkouksiin **sopimalla selvästi aikataulusta** kyseisten jäsenvaltioiden kanssa ja kannustamalla järjestelmän potentiaalinen parempaan hyödyntämiseen. Komissio on tietoinen maatalouden kirjanpidon tietoverkon tuloksellisuuteen liittyvistä ongelmista yksittäisissä jäsenvaltioissa, ja toimia toteutetaan parhaillaan olemassa olevien heikkouksien korjaamiseksi. Tarkoitus on laatia paikalla tehtäviä tarkastuksia koskeva vuotuinen suunnitelma toimintasuunnitelmien ja seurantakokouksineen, jotta voidaan arvioida sovitusta kohdista saavutettua edistystä. Tämän lähestymistavan myötä on viime vuosina saavutettu merkittäviä parannuksia useissa jäsenvaltioissa.

X

Komissio hyväksyy suosituksen.

Määritetyt indikaattorit ovat ainoastaan arviointien lähtökohta. Tässä yhteydessä on hyvien käytäntöjen mukaista, että arvioijat hyödyntävät lisätietoja arvioidessaan saavutettuja tuloksia. Arvioinneissa otetaan huomioon muun muassa YMP:n toimien vaikuttavuus ja tehokkuus niiden tavoitteisiin nähden.

Johdanto

03

Vuonna 2003 toteutetussa YMP:n uudistuksessa siirryttiin suorien tukien osalta tuotantotyyppiin liittyvistä tuista tuotannosta *irrotettuihin* tukiin. Tarkoituksena oli vahvistaa maatalouden markkinasuuntautuneisuutta (ja lopettaa viljelijöiden tuotantovalintojen rajoittaminen) noudattaen tekemiämme Maailman kauppajärjestön (WTO) sitoumuksia. Molemmat tukimuodot, vuotta 2003 edeltävä ja vuoden 2003 jälkeinen tuki, olivat kuitenkin viljelijöiden tulotuen muotoja.

Myös muut YMP:n välineet ovat merkittävässä asemassa tuettaessa viljelijöiden tuloja, kuten investointituet tai luonnonhaitta-alueiden tuki (maaseudun kehittäminen) ja markkinatoimet (yhteinen markkinajärjestely).

Lisäksi kuluneiden 10 vuoden aikana on ollut havaittavissa ympäristöä ja ilmastoa koskevien huolenaiheiden kasvava painottaminen yhtenä tärkeimmistä suuntauksista, ei ainoastaan viherryttämistuen käyttöönoton myötä vuonna 2013 vaan myös ottamalla käyttöön täydentävät ehdot ja toteuttamalla monia muita ympäristötoimia. YMP:n tuen odotetaan toimivan viljelijöiden tulotukena ja *samalla* edistävän ympäristön (ja ilmaston) parantamista.

04

YMP:n tavoitteista ja suorien tukien ja muiden välineiden taustalla olevasta erityisestä ajatusmallista keskusteltiin laajasti sidosryhmien ja muiden toimielimien kanssa, kun uudistusta valmisteltiin. Asiasta käytiin julkista keskustelua, minkä lisäksi siitä annettiin tiedonanto ja esimerkiksi suoria tukia koskevia komission lainsäädäntöehdotuksia, jotka sisältyvät uudistuksen taustalla olevan ajatusmallin perusteluihin (KOM(2011) 625 lopullinen/2).

Lisäksi YMP:n kolme yleistavoitetta on vahvistettu asetuksessa (EU) N:o 1306/2013 (110 artikla) ja erityistavoitteet täytäntöönpanoasetuksessa (EU) N:o 834/2014 (johdanto-osan 2 kappale).

06

YMP tukee viljelijöiden tuloja tukemalla maataloustoimintaa (alueeseen perustuva tuki, jotkin alakohtaiset tuet, investoinnit, markkinatoimet, ympäristötoimet maatalousmaalla). Tästä syystä on johdonmukaista seurata tuloja, joita saadaan maataloustoiminnasta. Maatalouskotitalouksien kokonaistulojen seuranta EU:ssa on kiinnostavaa, mutta sen pohjalta ei pitäisi määrittää maataloustoiminnan tukitarvetta.

Komissio katsoo, että maatalouskotitalouden käytettävissä olevan kokonaistulon (kokonaistulo, josta on vähennetty verot ja sosiaaliturvamaksut) käsite ei ole YMP:n kannalta erityisen merkittävä. Maatalousyhteisön kohtuullinen elintaso on varmistettava erityisesti lisäämällä maataloustoimintaa harjoittavien henkilöiden henkilökohtaisia tuloja.

12

Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 johdanto-osan 68 kappaleessa säädetään myös tavoitteista, jotka on otettava huomioon. Tässä tarkoituksessa käytetään täytäntöönpanoasetuksissa (EU) N:o 808/2014 ja N:o 834/2014 määritettyjä indikaattoreita.

15

Indikaattoreiden pohjalta arvioidaan YMP:n tuloksellisuutta sen tavoitteisiin nähden, eli vaikuttavuutta, tehokkuutta, merkityksellisyyttä, yhtenäisyyttä ja EU:n lisäarvoa. Indikaattorit eivät kuitenkaan itsessään ja varsinkaan erillisesti tarkasteltuina mahdollista jonkin politiikan, toimen tai toiminnan tuloksellisuuden arviointia, koska indikaattorien arvon kehittymistä ajan myötä on arvioitava ja tarkasteltava niiden taustayhteydessä.

16

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen seurauksena komissio tarkisti maatalouden kirjanpidon tietoverkon oikeudellista kehystä ja sisällytti siihen muun muassa muusta ansiotoiminnasta saadut tulot.

Huomautukset

25 – YMP:n yhteinen seuranta- ja arviointikehys

Yhteinen seuranta- ja arviointikehys on määritelty selvästi lainsäädännössä, myös viljelijöiden tuloihin nähden. Siinä esitetään YMP:n eritasoisiiin vaikutuksiin, tuloksiin, tuotoksiin ja taustayhteyteen liittyvien indikaattorien hierarkia. Jokaisen indikaattorin osalta on määritetty vastaavat tietolähteet painottaen vakiintuneita tiedonkeruuvälineitä. On selkeästi olemassa tietojoukko, vaikka parannukset ovatkin aina mahdollisia.

26

SEUT-sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohdassa yhdistetään maatalousväestön kohtuullisen elintason varmistamista koskeva tavoite ja maatalouden tuottavuus. Yhteyttä vaalitaan jo itse määräyksessä, jossa viitataan erityisesti maataloudessa työskenteleviin. Viittaus ei kata muita kuin maataloudessa työskenteleviä (kuten muita ammatteja harjoittavia kotitalouden jäseniä) eikä sellaista viljelijän toimintaa, joka ei selvästi lainkaan liity maatalouteen. SEUT-sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohta liittyy myös selvästi SEUT-sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ("lisätä maatalouden tuottavuutta"), mitä korostaa sanan "näin" käyttö SEUT-sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohdan alussa. Tästä syystä komissio katsoo, että on asianmukaista keskittyä tarkastelemaan maataloustoiminnasta saatua tuloa (mukaan lukien liitännäistoiminta), koska sillä on ensisijainen merkitys YMP:n kannalta (toisin kuin kotitalouden kokonaistuloilla muualta kuin maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä).

27

Maatalouden kirjanpidon tietoverkko ja maatalouden taloustilit muodostavat tilastokehysten, josta saa tietoa maataloustuotannosta saadusta tulosta. Maatalouskotitalouksien tuloja koskevaa tietoa kerätään EU-SILC-tilastojen kehityksessä, ja otoksen koko on suunniteltu siten, että se kattaa koko väestön. Siinä ei yleensä sallita tiedon erittelyä maatalousalan osalta useimmissa jäsenvaltioissa.

Maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa koskevaa tutkimusta on muutettu perusteellisesti: tilan tulojen laskelmaan on sisällytetty täysin uusi tietojoukko, joka koskee muusta ansiotoiminnasta saatuja tuloja. Syynä on, että saatavilla olevat tiedot osoittavat sellaisten tulojen kasvavan merkityksen, jotka eivät varsinaisesti liity viljelytoimintaan vaan maataloustoiminnan monimuotoistamiseen.

Komissio on tutkinut maatalouskotitalouksien tuloja koskevan mikrotason tiedon keräämisen toteuttamiskelpoisuutta. Maatalouskotitalouksien tuloja koskevaa hanketta ei kuitenkaan jatkettu pysyvän maataloustilastokomitean kehityksessä.

28

EU-SILC-tilastojen otoksen koko on suunniteltu siten, että se kattaa koko väestön, eikä siinä yleensä sallita tiedon erittelyä hyväksyttävällä tarkkuudella maatalousalan osalta useimmissa jäsenvaltioissa.

30 – Tulovertailu talouden aloilla

Komissio katsoo, että on tärkeää verrata **maataloustuotannosta saatavia tuloja** keskipalkkoihin muilla talouden aloilla, ja että tätä varten on olemassa viitejärjestelmä¹.

YMP tukee viljelijöiden tuloja tukemalla maataloustoimintaa (alueeseen perustuva tuki, jotkin alakohtaiset tuet, investoinnit, markkinatoimet, ympäristötoimet maatalousmaalla). Tästä syystä on johdonmukaista seurata maataloustuotannosta saatuja tuloja ja verrata niitä vaihtoehtokustannuksiin eli palkkoihin, joita olisi mahdollista ansaita muilla aloilla. Maatalouskotitalouksien kokonaistulojen seuranta EU:ssa on kiinnostavaa, mutta sen pohjalta ei pitäisi määrittää maataloustoiminnan tukitarvetta.

32

Eri tilaryhmien tulotasoja vertaillaan säännöllisesti maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietojen perusteella. Tällaista eriyttämistä ei ole mahdollista toteuttaa kansallisessa tilinpidossa sen enempää maataloudessa kuin muilla talouden aloilla. Saadut arvot osoittavat, miten maatalous vertautuu muihin talouden aloihin, jotka ovat myös erittäin monimuotoisia.

33

Maatalouden taloustilit kootaan Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän (EKT 95) peruskäsitteiden ja -sääntöjen mukaisesti². Asetusta (EU) N:o 549/2013 ei kuitenkaan sovelleta maatalouden taloustileihin, ja EKT 2010:n (EKT 95:n tarkistettu versio) soveltaminen edellyttää maatalouden taloustileistä annetun säädöksen muuttamista, joka on parhaillaan käynnissä.

Tärkeimmät muutokset EKT 95:stä EKT 2010:een eivät liittyneet erityisesti maatalouteen. Joissakin jäsenvaltioissa tarkasteltiin muutoksen vaikutuksia. Toisten mielestä vaikutus jäi vähäiseksi, kun taas toisten mielestä sitä ei ollut lainkaan.

34

Maatalouden taloustileillä ei ole tarkoitus auttaa analysoimaan tiettyjen alojen tukiriippuvuutta ja tukien merkitystä alueiden elinkelpoisen maatalouden, tiettyjen tuotantotyyppien tai tiettyjen sosioekonomisten viljelijäryhmien kannalta.

Tästä syystä komissio käyttää maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa arvioidakseen tukien vaikutuksia tilojen tasolla.

¹ Lukuja olisi tulkittava harkiten, mikä johtuu käsitteellisistä eroista maataloustuotannosta saatujen viljelijöiden tulojen ja talouden keskipalkan mittaamisessa sekä siitä, että ei ole saatavilla luotettavaa tietoa kokoaikavastaavista työtilastoista koko talouden osalta joissakin jäsenvaltioissa.

² EKT on Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmä, jota käytetään Euroopan unionin jäsenvaltioiden lisäksi muissakin maissa.

35

Komissio on samaa mieltä siitä, että tiedot maan hinnoista ja maavuokrista ovat tärkeitä YMP:n vaikutuksen arvioimiseksi. Komissio esitti marraskuussa 2014 pysyvälle maataloustilastokomitealle ja heinäkuussa 2015 maataloustilastoja tarkastelevalle Directors' Group on Agricultural Statistics (DGAS) -työryhmälle luonnoksen komission asetukseksi maan hinnoista ja maavuokrista. Luonnos oli välitoimenpide kohti mahdollista parlamentin ja neuvoston asetusta. Maataloustilastokomiteassa ja DGAS-työryhmässä ei tuettu yksimielisesti komission asetusta. Todettiin, että maan hintaa koskevat tilastot olivat arkaluonteisia ja että siirtojen vähäiset määrät saattaisivat tuottaa epäluotettavia tilastoja. Maatalouden tilastotietoja koskevassa strategiassa vuoteen 2020 ja sen jälkeiseksi ajaksi ("Strategy for Agriculture Statistics 2020 and beyond") ennakoidaan maataloushintoja koskevien tilastojen mahdollista sisällyttämistä maatalouden panosta/tuotosta koskevista tilastoista annettavaan puiteasetukseen.

36

Asetuksen (EY) N:o 223/2009 14 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tunnustetaan kirjalliset sopimukset Euroopan tilasto-ohjelman täytäntöönpanovälineenä, ja tällaisia sopimuksia tehdään kansallisten tilastoviranomaisten ja komission välillä.

Tässä tapauksessa järjestelyt ovat peräisin asetusta (EY) N:o 223/2009 edeltävältä ajalta, ja ne pantiin täytäntöön herrasmiessopimusten pohjalta.

Komissio toteuttaa toimia virallistaakseen maatalouden taloustilejä koskevien tietojen antamiseen liittyvät operatiiviset järjestelyt.

38

Maatalouden taloustileissä esitetään sekä absoluuttisia arvoja että indeksejä. Indeksien avulla on selvästi tarkoitus seurata ajan myötä tapahtuvia muutoksia, ja absoluuttisilla arvoilla voidaan verrata tulotasoa maittain oikeassa taustayhteydessä arvioituina. Vuosityöyksikköihin perustuvan esityksen tarkoituksena ei ole esitellä yksittäisten henkilöiden tai kotitalouksien tulotasoa (saati maatalouskotitalouksien elintasoa). Tarkoituksena on pikemminkin esitellä rakennemuutoksien vaikutusta (eli maatalouden työpaikkojen vähentymistä) keskimääräiseen maataloustuloon ajan myötä. Lisäksi komissio on hyvin tietoinen rajoituksista, joita indikaattoreiden käyttöön väistämättä liittyy. Näin ollen yksittäisen indikaattorin käytöllä tuloksellisuuden arvioimiseksi tai jopa sen etujen tai haittojen arvioimiseksi erillään on ainoastaan rajallinen arvo.

39

Vuonna 2010 toteutetun Eurostatin maatalojen rakennetutkimuksen (FSS) mukaan 97 prosenttia EU:n maataloista oli yksittäisten tilanomistajien hallinnassa (katso tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen 6 kohta), kun taas oikeushenkilöt viljelivät 27:ää prosenttia EU:n viljelyalasta.

Kuvaillessaan maatalouden yrittäjätuloa koskevaa indikaattoria YMP:n seuranta- ja arviointijärjestelmää varten komissio teki hyvin selväksi, että indikaattorilla ei esitellä maatalouskotitalouksien kokonaistuloja eikä käytettävissä olevia tuloja. Syynä on, että maatalouskotitalouksilla saattaa olla maataloustulon lisäksi tuloja myös muista lähteistä (tuloja muusta kuin maataloustoiminnasta, korvauksia, sosiaalietuuksia, omaisuustuloja). Toisin sanoen maatalouden yrittäjätuloa ei pidä pitää viljelijöiden tulona.³

Saatavilla olevia tilastoja on tärkeää analysoida kattavasti. Maatalouden kirjanpidon tietoverkosta saadulla tiedolla voidaan täydentää maatalouden taloustileistä saatua tietoa.

³ Ks. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2015/2015-10-01-context-indicators_en.pdf

41

YMP:n toisiaan seuranneet uudistukset ovat myös huomattavasti edistäneet maatalouden kirjanpidon tietoverkon kehittämistä. Maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa koskevaan kyselyyn lisättiin maataloutta ja ympäristöä koskevia muuttujia ja tukia koskevia uusia muuttujia, kuten viherryttäminen (asetukset (EU) N:o 385/2012 ja N:o 2015/220), vuoden 2013 jälkeisen YMP:n vaatimuksien täyttämiseksi. Vastaavasti vuonna 2008 toteutettu YMP:n uudistus johti maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa koskeviin muutoksiin asetuksessa (EY) N:o 868/2008, vuonna 2003 toteutettu YMP:n uudistus maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa koskeviin muutoksiin asetuksessa (EY) N:o 2253/2004 ja niin edelleen.

42

Ulkoiset tuotantotekijät otetaan huomioon muissa indikaattoreissa, joita ovat tilan nettotulot ja tilan nettotulot vuosityöyksikköä kohden. Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tuloksista johdettuja lukuisia indikaattoreita voidaan käyttää ja mukauttaa analyysia koskeviin erityistarpeisiin.

43

Tilan nettoarvonlisäystä/maataloustyöyksikköä koskeva tuloidikaattori on sovellettavissa myös näihin tiloihin. On tärkeää korostaa, että maatalouden kirjanpidon tietoverkko kerää tietoa sellaisen kirjanpitoa koskevien yksittäisten muuttujien täydellisen joukon välityksellä, joka mahdollistaa niiden uudelleen ryhmittelyn analyysia koskevien erityistarpeiden mukaisesti.

44

Perinteisiksi yrityksiksi organisoitujen tilojen tuloidikaattoreita voidaan tarvittaessa laatia analyysia varten.

45

Muita kuin monetaarisia tuloja ei ole yksiselitteisesti kirjattu kerätessä tietoja maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa varten, joskin ne on otettu huomioon maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietoihin perustuvissa analyyseissa (kuten esimerkiksi palkallista perhetyövoimaa ja tilan tuottoa koskevissa indikaattoreissa). Maatalouden kirjanpidon tietoverkon soveltamisalaan ei kuulu sen analysoiminen, miten tuloverotus vaikuttaa jäsenvaltioissa.

46

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon maatilailmoituksen uusimpaan versioon sisältyy myös muu tilaan suoraan liittyvä ansiotoiminta.

47

Jos toimintaa hoidetaan maatalouden kirjanpidon tietoverkon otokseen kuuluvaan maatalaan nähden erillisissä liiketoimintayksiköissä, sitä ei lasketa mukaan maatilan tuloihin.

Komissio katsoo, että lisätulolähteet, jotka ovat selvästi muita kuin maatalouteen liittyviä, eivät ole merkittäviä YMP:n kannalta, vaikka maataloustoiminnan ja muun kuin maataloustoiminnan välillä saattaa olla harmaita alueita.

Laatikko 2

Epäjohdonmukaista käsittelyä koskeva arviointi perustuu ensisijaisesti kirjaamiskäytäntöihin, joita noudatettiin ennen uuden maatilailmoituksen käyttöönottoa, koska tiedot tilaan liittyvästä muusta ansiotoiminnasta kerätään maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon vasta tilivuodesta 2014 alkaen ja ne on toimitettava komissiolle 31. joulukuuta 2015 mennessä (muutama kuukausi myöhemmin Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Saksassa).

Kaikkien EU:n jäsenvaltioiden odotetaan toimittavan tietonsa yhteensovitettujen sääntöjen mukaisesti, joiden laatimiseen ne ovat osallistuneet ja joiden puolesta ne ovat äänestäneet maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa käsittelevässä komiteassa. Tilaan suoraan liittyvän muun ansiotoiminnan käsittelyä on mahdollista arvioida vasta, kun kaikki vuoden 2014 validoidut tiedot ovat saatavilla.

48

Kuten maatalouden kirjanpidon tietoverkosta annetussa sääntelyssä ja sitä koskevassa metodologiassa on selitetty, eri kynnysarvot ja kattavuus jäsenvaltioissa ovat yksi ennakoedellytyksistä, joiden täytyessä voidaan luoda maatalouden kirjanpidon tietoverkon otos ja tuottaa merkityksellisiä tuloksia, kun otetaan huomioon tutkimuksen soveltamisala ja tavoitteet. Vaihtelevat kynnysarvot itse asiassa ilmentävät tiettyjen jäsenvaltioiden vaihtelevia tilarakenteita ja ottavat ne siten huomioon. EU:n tukien kattavuudesta voidaan todeta, että EU:n edunsaajille myönnettyjen suorien tukien kokonaismäärän ja maatalouden kirjanpidon tietoverkon tiedonkeruusta saatujen koottujen tuloksien vuotuinen vertailu osoittaa kattavuuden olevan hyvän kaikkialla EU:ssa. Esimerkiksi riippumattomien suorien tukien kohdalla kattavuus on yli 90 prosenttia. Tästä on osoituksena maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietojen laajamittainen käyttö vaikutusarvioinneissa ja taloudellisissa analyyseissa, joissa tarkastellaan YMP:n tukien vaikutusta maatilojen tuloihin.

49

Koska maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon kuuluvat tilat edustavat mahdollisimman suurta osuutta maatalouden tuotoksesta, maatalousmaasta ja markkinasuuntautuneiden maatilojen työvoimasta, juuri tällaisten tilojen tuloja pyritään vertailemaan maatalouden kirjanpidon tietoverkon avulla. Maatilojen tulojen vertailu jäsenvaltioiden välillä maatalouden kirjanpidon tietoverkon avulla on merkityksellistä juuri siitä syystä, että tilojen rakenteen maakohtaiset erot otetaan huomioon otoksessa. Jos tila, jonka standardituotos on 10 000 euroa vuodessa, ei edusta maatalouden kirjanpidon tietoverkon kohdennettuja maatiloja jossakin tietyssä jäsenvaltiossa, niitä ei ole tarpeen sisällyttää vertailuun. Työntekijäkohtaisten keskimääräisten tulojen vertailut kaikkien maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon sisältyvien maatilojen välillä voivat siten johtaa virheellisiin tulkintoihin eri jäsenvaltioiden viljelijöiden tulotilanteesta ainoastaan, jos tietojen lisäksi ei esitetä yksityiskohtaista selvitystä siitä, mitä osuutta maatalousväestöstä tiedot edustavat.

50

Maatalouden kirjanpidon tietoverkko perustettiin keräämään kirjanpitolitettä, jota tarvitaan erityisesti

- a) tutkimusalaan kuuluvien maatilojen tulojen määrittämiseksi vuosittain ja
- b) maatilojen liiketoiminta-analyysin laatimiseksi.

Sen tarkoituksena ei ole edustaa EU:n tukien saajia eikä toimia maaseudun kehittämistoimien seurantavälineenä. Tämä edellyttäisi otoksen mukauttamista jokaisen politiikkaa koskevan uudistuksen yhteydessä, mikä vaarantaisi tiedon jatkuvuuden ja luotettavuuden.

Maatalouden kirjanpidon tietoverkko kattaa tästä huolimatta yli 90 prosenttia suorista tuista. Edunsaajat, joita tietoverkko ei kata, ovat enimmäkseen osa-aikaisia tai kotitarveviljelijöitä, jotka eivät saavuta vastaavia tutkimuksen kynnysarvoja ja saavat vain pienen osan kokonaisvaroista. On todennäköistä, että nämä edunsaajat eivät pidä kirjanpitoa, jota voisi käyttää maatalouden kirjanpidon tietoverkossa.

EU:n maataloilla toteutetut rakennesopeutukset ovat vähentäneet tilojen määrää. Tästä seuraa, että suorien tukien edunsaajien määrä on myös vähentynyt (-12 prosenttia EU-15:ssä, -7 prosenttia EU:hun vuonna 2004 liittyneissä 10 jäsenvaltiossa vuodesta 2005 alkaen, -4 prosenttia Bulgariassa ja Romaniassa vuodesta 2008 alkaen). Pienempi osuus edunsaajista saa vähäistä suoraa tukea, jolloin edunsaajakohtaisesti myönnetty määrä on keskimäärin suurempi, erityisesti EU:hun vuosina 2004 ja 2007 liittyneissä jäsenvaltioissa.

51

Komissio ja jäsenvaltiot tekevät jo nyt yhteistyötä, jotta mahdollistetaan EU:n tulotukea koskevien tietojen yhdistäminen maatalouden rakenteita ja maankäyttöä koskeviin tietoihin. Vuonna 2012 aloitti toimintansa hallinnollisten tietolähteiden, tilastojen ja maatalouden kirjanpidon tietoverkon välisiä yhteyksiä tarkasteleva työryhmä. Siihen osallistui eri EU:n jäsenvaltioita, jotka jakoivat kokemuksiaan tietolähteidensä integroinnista eri tasoilla. Toimintaa jatkaa Eurostat, joka laatii parhaillaan strategiaa maatalouden tilastoista vuoteen 2020 ja sen jälkeiseksi ajaksi. Strategiasa jossa painotetaan voimakkaasti eri tietolähteiden integrointia. Hallinnollisen tiedon käyttöä tilastoissa on selvästi tarkoitus parantaa, joskin monenlaisia teknisiä ja oikeudellisia ongelmia on vielä ratkaistava.

52

Tilastoja koskevat periaatteet, joilla säännellään tilastojen laatimista unionissa, on vahvistettu Euroopan tilastoista annetussa asetuksessa (EY) N:o 223/2009. Periaatteet muodostavat laadunvarmistuskehysten tukirangan ja ovat oikeudellisesti sitovia. Käytännössä säännöt ovat Euroopan tilastojärjestelmää käsittelevän ESS-komitean hyväksymä itsesääntelyväline, jonka täytäntöönpanoa ESS-komiteassa seurataan vertaisarviointien ja parannustoimien perusteella. Muutetun asetuksen (EY) N:o 223/2009 mukaisesti jäsenvaltioiden ja komission on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet luottamuksen säilyttämiseksi Euroopan tilastoja kohtaan tilastojen luotettavuutta koskevien sitoumusten välityksellä.

54

Komissio on esittänyt uudelleen maatalouden taloustilien kartoitusta koskevan pyynnön.

Uusi kartoitustoimi aloitettiin joulukuussa 2014. Kartoituksen esittämispäivämääräksi vahvistettiin 30. syyskuuta 2016.

55

Edellä 54 kohdassa mainitulla uudella kartoitustoimella annetaan ajantasaista tietoa menetelmistä, joita voidaan käyttää tässä kohdassa mainittujen kysymysten arvioimiseksi.

56

Komissio tarkasteli viiniä ja oliiviöljyä koskevia epäjohtonmukaisuuksia maatalouden tilejä ja hintoja käsittelevässä työryhmässä joulukuussa 2014. Tarkastelu jatkuu edelleen.

Laatikko 3 Toinen luettelukohta

Jäsenvaltiosta toiseen vaihtelevista hallinnollisista säännöistä riippuu, missä määrin samat toissijaiset muut kuin maataloustoiminnot ovat erottamattomia. Asetuksessa (EY) N:o 138/2004 todetaan nimittäin yksiselitteisesti, että kunkin maan on laadittava oma, maatalouden ominaispiirteisiinsä soveltuva muuta kuin maataloutta olevien ja siitä erottamattomien sivutoimintojen luettelo (liite 1, 1.30 kohta).

Laatikko 3 Kolmas luettelukohta

Romanian viranomaisten mukaan tukia käsitellään asetuksen (EY) N:o 138/2004 säännöksen mukaisesti. Mainitut tuet perustuvat yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmään (SAPS). Se on yksinkertaistettu versio tilatukijärjestelmästä, jota sovelletaan Euroopan unioniin vuonna 2004 tai sen jälkeen liittyneissä jäsenvaltioissa.⁴

Romania katsoo, että SAPS-järjestelmän mukaiset tuet eivät liity suoraan tuotantoon tai tuotantotekijöihin 3.065 kohdan mukaisessa merkityksessä ja että ne ovat suoria tulotukia 3.066 kohdan mukaisessa merkityksessä. Komissio seuraa asian edistymistä.

Laatikko 3 Neljäs luettelukohta

Komissio seuraa asian edistymistä Ranskan osalta.

⁴ Asetus (EY) N:o 138/2004, liite, 2 kohta, "Muut tuotantotukipalkkiot";

3.065 kohta: Muiden tuotantotukipalkkioiden kirjaaminen suoriteperusteisesti voi osoittautua hankalaksi. (...) Kun on kyse tukipalkkioista, jotka eivät suoraan liity tuotantoon tai tuotantotekijöihin, on hankala määrittellä niiden perusteena olevan taloustoimen tapahtumahetkeä ja erottaa sitä tukipalkkioiden maksamisajankohdasta. Tässä erityistapauksessa tukipalkkioiden kirjausajankohtana käytetään niiden saantiajankohtaa.

3.066 kohta: Seuraavia erityisiä kirjauskäytäntöjä suositellaan sovellettavan:
(...)

muut tukipalkkiot, jotka eivät suoraan liity tuotteisiin tai tuotantotekijöihin (esimerkiksi suora tulotuki, luonnonhaittakorvaukset): kirjaamisessa suositellaan edelleen noudatettavan suoritusajankohtaan pohjautuvaa kirjausperustetta, koska korvaushakemuksen jättämisaikajankohtaa ja korvaussummien tarkkuutta on vaikea määrittellä.

57

Tilastotietojen tarkistukset ovat normaali ja maailmanlaajuinen menettelytapa kaikilla tilastojen laadintaan liittyvillä aloilla. Tarkistuksia tehdään, kun saatavilla on uutta tietoa, joka voidaan sisällyttää tuloksiin laadun parantamiseksi. Tarkistuksilla parannetaan tuloksien laatua. Komissio esittää lähettäjälle huomautuksia validointimenettelyjen yhteydessä, kun päivitykset ylittävät tietyt raja-arvot.

58

Komissio on muistuttanut neljää jäsenvaltiota itsearvioinnin toimittamisesta.

Komission yhteinen vastaus 60 ja 61 kohtaan

Valitun järjestelmän täytäntöönpano vaikuttaa siihen, ovatko tiedot hyvä- vai huonolaatuisia.

62

Kuten EU:n sääntelyssä selvästi todetaan (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1217/2009 7 artikla), kansallinen komitea hyväksyy ensin valintasuunnitelman, ennen kuin se toimitetaan komissiolle. Kansalliset tilastolaitokset ovat edustettuina kansallisissa komiteoissa, joissa ne antavat asiantuntijaneuvontaa muuttujien tarkkuudesta ja käytetyistä luotettavuusväleistä.

Komissiolla ei aikaisemmin ollut tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia täydellisiä tietoja. Tilanne on kuitenkin viime vuosina kohentunut.

63

Otoskoko ei riipu yksinomaan tilojen kokonaismäärästä, vaan sillä on varmistettava maataloustoiminnan kattaminen maatalousalan monimuotoisuutta mukailien ja ottaen huomioon tilatyyppit ja -koot kullakin alueella. Tästä syystä tiettyä maatilajoukkoa voidaan pitää edustavana tai muuna kuin edustavana riippuen siitä, miten samanlaisia saman rypään tilat ovat.

Espanjan otosta koskeva tilintarkastustuomioistuimen analyysi perustuu tietoihin, jotka on kerätty aikaisemman sopimuksen voimassaoloaikana, jolloin ei aina varmistettu toivottua edustavuutta. Sopimusta on tarkistettu, ja parannukset näkyvät seuraavia vuosia koskevilla tiedoilla.

64

Komissio on tietoinen menetelmistä, joita käytetään valittaessa maatiloja otokseen, koska nämä tiedot sisältyvät valintasuunnitelmaa koskevaan ilmoitukseen, joka jäsenvaltioiden on toimitettava vuosittain (komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 2015/220 3 artikla). Menetelmiä koskevan tiedon avulla on mahdollista syventää analyysia, joka koskee subjektiivisten tekijöiden mahdollista vaikutusta saatujen tulotietojen edustavuuteen.

Espanjaa koskevassa otoksessa osa-alueet eivät muodosta yhtä kattavuuden ulottuvuutta. Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietojen on edustettava maatalouden kirjanpidon tietoverkon jakoa (alue), ja otoskoko määritellään tämän kattavuuden asteen varmistamiseksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että suorien tukien arviointi on mahdotonta ainoastaan siitä syystä, että politiikan kattamat alueet eivät vastaa täysin tilastollisia alueita. Lopuksi alueellisten rakenteiden edustavuus varmistetaan maantieteellisen koonnin korkeammalla tasolla (kuten usein otantatutkimuksissa).

Komission yhteinen vastaus 65 ja 66 kohtaan

Komissio on tietoinen ongelmista, ja asianmukaisia toimia on toteutettu analysoitaessa tietoja rypäistä, joissa on vähemmän otokseen valittavia maataloja. On syytä korostaa, että maatalouden kirjanpidon tietoverkon analyyseja suorittavat pääasiassa talousanalyttikot, jotka työskentelevät komissiossa tiiviissä yhteistyössä tiedon varmentajien ja yhteyselimien kanssa. Lisäksi, kun tutkijat esittävät ulkoisia tietopyyntöjä, tietanalyttikot antavat tarvittavaa tukea ja tietoa, jotta tietoja tulkitaan asianmukaisesti.

68

Komissio on tietoinen siitä, että pienemmillä tiloilla pidetään harvemmin kirjanpitoa. Tästä syystä Romanian ja Espanjan kaltaisten maiden osalta on kiinnitetty enemmän huomiota mahdollisten ratkaisujen analysoimiseen, jotta torjutaan heikkolaatuisen tiedon keräämiseen liittyviä riskejä.

Analysoituaan maatalousalan rakenteellista kehitystä Espanjan yhteysvirasto ehdotti kynnysarvon korottamista tilivuoden 2015 tiedoista alkaen ylläpitäen samaa otokseen valittavien maatalojen määrää. Näin korvataan pienet tilat, joilla ei pidetä kirjanpitoa, edustavammilla raportoivilla maataloilla.

Romaniassa, jossa maatalouden rakenne on monimutkainen ja jossa on lähes kolmasosa kaikista EU:n pientiloista, maatalouden kirjanpidon tietoverkon otosta ja tietojen laatua on tarkkailtu tiiviisti alkaen ensimmäisistä vuosista EU:hun liittymisen jälkeen.

69

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tulokset esitetään maataloustyöyksikköihin perustuen (esimerkiksi tilan nettoarvonlisäystä/maataloustyöyksikköä koskeva tuloindikaattori), minkä seurauksena ne ovat vertailukelpoisia riippumatta yksittäisiin tiloihin liittyvästä työtuntien määrästä.

70

Nopean julkaisemisen ja tyydyttävän tietojen laadun välillä on pyrittävä tasapainoon. Tietojen laatu asetetaan etusijalle, koska maataloustuloa koskevat tiedot ovat perustavan tärkeitä YMP:n kannalta eikä niitä voida käyttää validoimattomina. Tietojen toimittamisen nopeuttamiseksi toteutetaan kuitenkin jatkuvasti toimia (28 jäsenvaltiossa lähetetään vuosittain 2 000 muuttujan kyselyitä noin 85 000 tilalle).

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon validoidut tiedot eivät myöskään ole myöhempään saatavilla kuin muiden tietolähteiden tiedot, kun yksittäisiä tiloja koskevalle tiedolle on toteutettava perusteellinen tiedon varmennus ja validointi.

Maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon perustuviin ja komission julkaisemiin analyyseihin sisältyy arviointeja, joiden avulla tietoja voidaan analysoida pitemmällä aikavälillä kuin saatavilla olevien vuotuisten tietojen avulla.

Lisäksi komission ja jäsenvaltioiden yhteisillä toimilla on jo selvästi parannettu niiden tietojen laatua, jotka ovat saatavilla vuonna 2013 toteutetun YMP:n uudistuksen arvioimiseksi.

72

Potentiaalisen EU:n tuen suuruus Romaniassa on 160 euroa kerrottuna 6 000:lla otokseen valittavalla maatilalla eli yhteensä 960 000 euroa vuodessa. Komissio on tietoinen ongelmista, joita jäsenvaltiossa on havaittu ja jotka liittyvät saatavilla olevan rahoituksen käyttöön (joskin uusimpien tietojen mukaan varoja käytetään nyt tiedonkeruuta varten tarvittavan tieto- ja viestintätekniisen järjestelmän parantamiseen). Komissio arvioi kuitenkin tämän riittävän maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa koskevan järjestelmän parantamiseksi Romaniassa.

Perustuen parannuksiin, joita maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon on tehty viime vuosina Espanjassa, maatalousministeriö on aloittanut uudelleen maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon perustuvien tietojen julkaisemisen verkkosivullaan ja Anuario de Estadísticas Agrarias -julkaisussa. Tämä on erittäin myönteinen ensimmäinen askel kohti tietojen käyttämistä kansallisia tarkoituksia varten.

Katso myös komission vastaus 68 kohtaan.

73

Maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa varten on laadittu laatukehys, johon kuuluu oikeudellinen, organisaatiota koskeva ja menettelyllinen osa:

- maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa ja sen tietoja koskevat vaatimukset on esitetty sen perussäännöksessä
- jäsenvaltioista saadun tiedon laadunvarmistus ja tiedon parantamiseksi toteuttavat toimet on kuvattu maatalouden kirjanpidon tietoverkosta vastaavan yksikön virallisissa menettelyissä.

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon hallinnointisäännöissä esitetään selvästi asianmukaisesti täytettyjen maataloilmoitusten käsite ja komission vahvistus (komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 2015/220 11 ja 13 artikla).

74

Komissiolle toimitettujen tietojen tarkkuutta arvioidaan noudattaen samaa menettelyä kaikkien jäsenvaltioiden osalta (eli tietojen laadun varmistaminen vuosittain, jota kuvataan seuraavassa: http://ec.europa.eu/agriculture/rica/collect_en.cfm#tnfqc, ja vuosittain paikalla tehtävät tarkastukset kolmessa neljäsosassa maista).

75

Komissio on tietoinen maatalouden kirjanpidon tietoverkon tuloksellisuuteen liittyvistä ongelmista yksittäisissä jäsenvaltioissa ja toteuttaa toimia havaittujen heikkouksien korjaamiseksi. Käyttöön on otettu paikalla tehtäviä tarkastuksia koskeva vuosisuunnitelma sekä toimintasuunnitelmia ja seurantakokouksia, jotta voidaan arvioida sovituisia asioissa saavutettua edistystä. Lähestymistavan myötä useissa jäsenvaltioissa on saavutettu merkittäviä parannuksia, kuten seuraavissa tapauksissa:

- Espanjaan vuonna 2014 tehdyn vierailun ja sen jatkotoimien seurauksena Espanjan viranomaiset ovat vahvistaneet maatalouden kirjanpidon tietoverkosta vastaavaa henkilöstöä, muuttaneet tiedon kerääjien kanssa tehtyjen sopimusten ehtoja ja tutkineet tietoihin liittyviä heikkouksia, minkä vuoksi maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietojen käyttö ja julkaisu on aloitettu uudelleen.
- Tanskaan vuonna 2013 ja Suomeen vuonna 2015 tehtyjen vierailujen ja niiden jatkotoimien seurauksena on analysoitu joitakin kysymyksiä, jotka liittyvät vastaavien otoksien täytäntöönpanoon, minkä lisäksi on ehdotettu ja pantu täytäntöön ratkaisuja.

Kreikan maatalouden kirjanpidon tietoverkko sisältyy osana maataloustilastojen alalla toimivien kansallisten viranomaisten kanssa tehtyihin toimintasuunnitelmaan ja yhteistyöpöytäkirjaan. Tarkoituksena on integroida maataloustilastot ja hallinnolliset tiedot alkutuotannon hallinnollista tietoa ja tilastotietoa koskevaan yhtenäiseen järjestelmään. Toimintasuunnitelma sisältyy Kreikkaa koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan vuonna 2014 toteutettuun tarkistukseen. Yhteisymmärryspöytäkirjassa luetellaan toimenpiteitä ja vertailuarvoja, joista on sovittu komission

yksiköiden kesken ja joilla tarkastellaan ongelmakohtia, joita koskevien tavoitteiden saavuttamiseen Kreikan viranomaiset ovat sitoutuneet.

76

Katso komission vastaus 70 kohtaan.

81

Koko suorien tukien järjestelmän tavoitteet on vahvistettu neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 johdanto-osan 24 kappaleessa. Viherryttämistä koskevia tukia, luonnonhaitta-alueita, nuoria viljelijöitä, vapaaehtoisesti tuotantoon sidottua tukea ja pientiloja koskevat tavoitteet on vahvistettu asetuksen (EU) N:o 1307/2013 johdanto-osan 37, 46, 47, 49 ja 54 kappaleessa.

Katso myös komission vastaus 82 kohtaan.

82

Komissio katsoo, että sen arvioiminen, onko YMP:n tuloihin liittyvät tavoitteet saavutettu, edellyttää joka tapauksessa laajamittaiseen tietoon perustuvaa taitavaa arviointia. Tämä johtuu osittain EU:n maatalousalan monimuotoisuudesta. Syynä on myös osittain se, että maatalousalalla tai sen ulkopuolella saattaa tapahtua taustalla olevia muutoksia, jotka ovat myönteisiä (tai kielteisiä) maataloustuloon liittyvien pitkän aikavälin näkymien kannalta, mutta joita ei ole selvästi ilmaistu muutamalla yksinkertaisella indikaattorilla. Kaikkien perussopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden tulkintojen ja kaikkien lähestymistapojen, joilla tavoitteiden saavuttamista arvioidaan, on oltava riittävän laajoja, jotta tämä monimuotoisuus voidaan ottaa huomioon.

Se, että suorilla tuilla autetaan saavuttamaan samanaikaisesti useita tavoitteita ja että jäsenvaltioilla on käytettävissään useita vaihtoehtoja suorien tukien täytäntöönpanemiseksi, ei helpota arviointia. Tilanteeseen liittyy kuitenkin enemmän etuja kuin haittoja. Sekä taloudellisiin että ympäristöä koskeviin tavoitteisiin pyrkiminen suorien tukien välityksellä on tietyiltä osin tehokas lähestymistapa politiikkaan nähden ja korostaa sitä, että kestävyyyteen liittyy useampia ulottuvuuksia.

83

Indikaattorien olisi täytettävä tilintarkastustuomioistuimen mainitsema RACER-kriteerit *ainoastaan mahdollisuuksien mukaan*. Korvaavia indikaattoreita voidaan tarpeen mukaan käyttää edustamaan jotakin ilmiötä oikean indikaattorin sijaan.⁵

84

Komissio julkistaa maataloustuloa (tuotannontekijätulo ja yrittäjätulo) koskevaa tietoa internetissä. Indikaattoreiden arvojen muutoksia on tulkittava ja ne on sijoitettava oikeaan asiayhteyteen, jotta voidaan havaita syy-yhteys politiikan toimiin nähden. Tämä on arvioijan tehtävä politiikkaa arvioitaessa, koska yksikään indikaattori ei anna tietoa siitä, mikä aiheutti sen arvon muuttumisen.

85

Vaikka tavoitetta ei olisi asetettu, indikaattoreiden avulla voidaan havainnoida tulojen kasvamista tai vähenemistä. Toimenpiteiden nettovaikutusta ja niiden vaikutusta kehitykseen pystytään arvioimaan vasta arviointivaiheessa, kun otetaan huomioon taustayhteys, asiaan vaikuttavat tekijät ja muut seikat. Tätä ei koskaan pystytä havaitsemaan suoraan indikaattorista.

⁵ Ks. http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf, s. 250–251.

Laatikko 4 Ensimmäinen luettelukohta

Komissio on kehittänyt jäsenvaltioiden kanssa indikaattoreita, joiden pitäisi yhdistettyinä antaa arvioijille tarvittut tiedot.

Indikaattorin tarkoituksena on antaa tietoa viljelijöiden riippuvuudesta suorista tuista, ei niinkään heidän tuloistaan.

Katso myös komission vastaus 38 kohtaan.

Laatikko 4 Toinen luettelukohta

Maataloustulon vaihtelua koskevasta indikaattorista, joka lasketaan maatalouden kirjanpidon tietoverkon tietojen perusteella, ei voi saada tietoa suorien tukien vaikuttavuudesta, koska niitä ei oteta huomioon, kun indikaattoria lasketaan. Indikaattorilla mitataan maataloustulon epävakautta suorien tukien puutteessa (tai muussa suhteessa julkiseen sektoriin, esimerkiksi verotukseen).

Laatikko 4 Kolmas luettelukohta

Maatalouden alkutuotannon lisäarvoa kuvaavan indikaattorin tarkoituksena ei ole antaa tietoa tuloista vaan viljelijöiden kilpailuasemasta elintarvikeketjussa.

86

Asiaankuuluvaa tietoa on saatavilla (esimerkiksi tuotosindikaattoreina).

87

Indikaattoreista ei erillisesti tarkasteltuina saada tietoa tehokkuudesta tai vaihtoehtoskenaarioista. Se on arvioinnin ja vaikutustenarvioinnin tehtävä.

Johtopäätökset ja suositukset

88

Tarkastuksessa yhdistetään usein käytettävissä olevaa tuloa kuvaavat indikaattorit suorien tukien vaikuttavuutta koskevaan analyysiin. Tulot eivät kuitenkaan ole ainoa YMP:n tavoite eivätkä suorat tuet ole ainoita YMP:n välineitä, jotka vaikuttavat tuloihin. Niiden vaikutus ei myöskään rajoitu tuloihin, koska niillä tuetaan yksityisten ja julkisten hyödykkeiden yhteistä tuottamista. Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 110 artiklan 3 kohdassa edellytetään selvästi kaikkien YMP:n välineiden yhteisvaikutuksen arvioimista suhteessa YMP:n yhteisiin tavoitteisiin. Tarkemmin sanottuna suorilla tuilla tuetaan alueeseen perustuvina tukina viljelijöiden tuloja, mutta pyritään myös saavuttamaan muita maankäyttöön liittyviä tavoitteita, kuten maaperän suojelu, biologisen monimuotoisuuden parantaminen ja ilmastovaikutuksien hillitseminen. Näitä tavoitteita edistetään yhteisesti suorilla tuilla ja muilla YMP:n välineillä, kuten maaseudun kehittämiseen liittyvillä maatalous-, ympäristö- ja ilmastotoimilla.

89

Vaikka suorien tukien osuus on yli kaksi kolmasosaa YMP:n talousarviosta, 30 prosenttia tästä kytketään siihen, että EU:n viljelijät noudattavat sellaisia kestävästä maatalouden käytäntöjä, jotka hyödyttävät maaperän laatua, biologista monimuotoisuutta ja yleisesti ympäristöä.

90

Komissio käyttää myös vakiintuneita tietolähteitä ja pyrkii välttämään tarpeetonta hallinnollista rasitusta. Tiedon tuottamaa lisäarvoa on arvioitava tiedon tuottamiseen liittyvään rasitukseen ja resursseihin nähden.

91

Yksittäisillä indikaattoreilla ja välineillä on vahvuuksia ja heikkouksia. Kokonaisvaltaisella järjestelmällä taataan kuitenkin paras mahdollinen tasapaino tiedonsaantitarpeen ja siihen liittyvien kustannuksien ja hallinnollisen rasituksen välillä.

Tekijät, joita pidetään tilastotietoon liittyvinä rajoituksina, ilmentävät itse asiassa tietolähteiden tärkeimpiä ominaisuuksia.

92 – YMP:n yhteinen seuranta- ja arviointikehys

Yhteiseen seuranta- ja arviointikehykseen sisältyy kattava indikaattorijoukko, jota käytetään arvioitaessa koko YMP:n vaikutusta, tuloksia ja tuotoksia. Jokaista indikaattoria vastaavat tietolähteet on määritetty selvästi.

Perussopimuksen mukaan maatalouden tuottavuuden lisääminen ja maatalousväestön kohtuullisen elintason varmistaminen erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja liittyvät toisiinsa. Näin ollen on asianmukaista keskittyä tarkastelemaan maataloustuotannosta saatua tuloa, koska sillä on ensisijainen merkitys YMP:n kannalta. Vastaavasti on ensisijaisen tärkeää saada edustavaa tietoa maataloustoiminnasta saadusta tulosta (verrattuna maatalouskotitalouksien käytettävissä olevaan tuloon). Tietoja voidaan verrata keskipalkkoihin muilla talouden aloilla EU:n viljelijöiden tulotuen perustelemiseksi.

Suositus 1 – Kehyksen laatiminen viljelijöiden tuloja koskevien merkityksellisten tietojen keräämiseksi ja vertailemiseksi

Komissio hyväksyy osittain tämän osan suosituksesta ja tarkastelee sen täytäntöönpanoa.

Komissio katsoo, että olemassa olevaa kehystä, jota sovelletaan maataloustoiminnasta saatuja tuloja koskevan tiedon antamiseen, olisi mahdollista vahvistaa, mutta hallinnollinen rasitus, joka aiheutuisi maatalouskotitalouksien käytettävissä olevia tuloja koskevan kehysten kehittämisestä, saattaa ylittää mahdollisen hyödyn. Tiedonkeruun edellyttämän oikeusperustan vahvistaminen saattaisi olla liian arkaluonteista.

Maatalouskotitalouksien käytettävissä olevien tulojen käsite on paljon laajempi kuin maataloustulon käsite. YMP tukee viljelijöiden tuloja tukemalla heidän maataloustoimintaansa. Näin ollen on tärkeää analysoida maataloustuotannosta saatujen tulojen kehitystä, kun arvioidaan tavoitteen saavuttamista.

Komissio hyväksyy tämän osan suosituksesta.

93

Tekijät, joita pidetään tilastotietoon liittyvinä rajoituksina, ilmentävät itse asiassa tietolähteiden tärkeimpiä ominaisuuksia.

94

Komissio ottaa huomioon huomautuksen ja mahdollisuuden edistää maatalouden taloustilien kehittämistä.

Suositus 2 – Maatalouden taloustilien kehittäminen

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo

- kehittää maatalouden taloustilejä, jotta saadaan yksityiskohtaisempia tietoja maataloustuloon vaikuttavista tekijöistä
- tutkia, voidaanko maatalouden taloustilejä kehittää edelleen niin, että niistä saadaan kohtuullisen hyvä arvio viljelijöiden tuottamien julkishyödykkeiden taloudellisesta arvosta
- keskustella jäsenvaltioiden kanssa mahdollisuudesta virallistaa operatiiviset järjestelyt, jotta katetaan alueelliset maatalouden taloustilit
- tarkastaa, että maatalouden taloustilien tietoja käytetään asianmukaisesti tuloidikaattoreissa.

95

Maatalouden kirjanpidon tietoverkko perustettiin keräämään kirjanpitotietoa, jota tarvitaan erityisesti

- a) tutkimusalaan kuuluvien maatilojen tulojen määrittämiseksi vuosittain ja
- b) maatilojen liiketoiminta-analyysin laatimiseksi.

Se kattaa yli 90 prosenttia suorista tuista. Edunsaajat, joita tietoverkko ei kata, ovat enimmäkseen osa-aikaisia tai kotitarveviljelijöitä, jotka eivät saavuta vastaavia tutkimuksen kynnysarvoja ja saavat vain pienen osan kokonaisvaroista. On todennäköistä, että nämä edunsaajat eivät pidä kirjanpitoa, jota voisi käyttää maatalouden kirjanpidon tietoverkossa.

Komissio katsoo, että olemassa olevat indikaattorit, joilla kuvataan maataloustoiminnasta saatua tuloa, ilmentävät mahdollisuuksien mukaan maatalouden nykytilannetta ja tuottavat riittävää ja yhtenevää tietoa YMP:n toimien edunsaajien mahdollisimman suuresta joukosta.

Tiedot muista maataloustoimintaan liittyvistä tuloista (tilaan liittyvä muu ansiotoiminta) on osittain sisällytetty maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon vuodesta 2010 alkaen. Tätä näkökulmaa on entisestään vahvistettu uudessa tietojoukossa, joka on tarkoitus kerätä tilivuodesta 2014 alkaen.

Suositus 3 – Maatalouden kirjanpidon tietoverkon ja muiden tilastollisten välineiden välisen yhteisvaikutuksen kehittäminen

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio katsoo, että olemassa olevat indikaattorit, joilla kuvataan maataloustoiminnasta saatua tuloa, ilmentävät mahdollisuuksien mukaan maatalouden nykytilannetta ja tuottavat riittävää ja yhtenevää tietoa YMP:n toimien edunsaajien mahdollisimman suuresta joukosta.

Maatalouden kirjanpidon tietoverkon tiedot kattavat jo lähes kaikki EU:n tuet. Pienten tilojen / edunsaajien kattavuudesta voidaan todeta, että koska niillä ei ole riittävän laadukasta tietoa, jotta voidaan varmistaa, että niiden osallistuminen maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon perustuisi tilinpito- ja kirjanpitokäytäntöihin, komissio tukeutuu hallinnollisten tietolähteiden parempaan käyttöön.

96

Komissio on esittänyt uudelleen pyynnön, jotta maatalouden taloustilien kartoituksia varten annetaan ajantasaista tietoa maatalouden taloustilien menetelmistä ja tietolähteistä, joita jäsenvaltiot käyttävät.

Suositus 4 – Maatalouden taloustilien laadun parantaminen

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo ottaa käyttöön maatalouden taloustilejä koskevat säännölliset laatuselvitykset ja vaatimustenmukaisuuden arvioinnin, jotta saadaan kohtuullinen varmuus siitä, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön laadunvarmistuskehyksen.

97

Otoskoko ei riipu yksinomaan tilojen kokonaismäärästä, vaan sillä on varmistettava maataloustoiminnan kattaminen maatalousalan monimuotoisuutta mukailen ja ottaen huomioon tilatyypit ja -koot kullakin alueella. Tästä syystä tiettyä maatilajoukkoa voidaan pitää edustavana tai muuna kuin edustavana riippuen siitä, miten samanlaisia saman rypään tilat ovat.

Rahoituksen riittämättömyydestä voidaan todeta, että joissakin maissa, joissa tilintarkastustuomioistuimien vieraili – kuten Romaniassa – potentiaalisen EU:n rahoituksen arvioidaan riittävän parantamaan maatalouden kirjanpidon tietoverkon järjestelmää.

98

Komissio on tietoinen maatalouden kirjanpidon tietoverkon tuloksellisuuteen liittyvistä ongelmista yksittäisissä jäsenvaltioissa ja toteuttaa toimia havaittujen heikkouksien torjumiseksi. Käyttöön on otettu paikalla tehtäviä tarkastuksia koskeva vuosisuunnitelma sekä toimintasuunnitelmia ja seurantakokouksia, joiden avulla voidaan arvioida sovituisissa asioissa saavutettua edistystä. Tämän lähestymistavan myötä on saavutettu merkittäviä parannuksia useissa jäsenvaltioissa.

Suositus 5 – Maatalouden kirjanpidon tietoverkon laadun parantaminen

Komissio hyväksyy suosituksen ja panee jo nyt täytäntöön sen osia.

Komissio on tietoinen maatalouden kirjanpidon tietoverkon tuloksellisuuteen liittyvistä ongelmista yksittäisissä jäsenvaltioissa, ja toimia toteutetaan parhaillaan olemassa olevien heikkouksien torjumiseksi. Tarkoitus on laatia paikalla tehtäviä tarkastuksia koskeva vuotuinen suunnitelma toimintasuunnitelmien ja seurantakokouksineen, jotta voidaan arvioida sovituisissa asioissa saavutettua edistystä. Tämän lähestymistavan myötä on viime vuosina saavutettu merkittäviä parannuksia useissa jäsenvaltioissa. Lisäksi jotkin tilintarkastustuomioistuimen edellisessä tarkastuksessa havaitut heikkoudet on jo otettu tarkasteltaviksi ja selvitetty.

99

Koko suorien tukien järjestelmän tavoitteet on vahvistettu neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 johdanto-osan 24 kappaleessa. Viherryttämistä koskevia tukia, luonnonhaitta-alueita, nuoria viljelijöitä, vapaaehtoisesti tuotantoon sidottua tukea ja pientiloja koskevat tavoitteet on vahvistettu asetuksen (EU) N:o 1307/2013 johdanto-osan 37, 46, 47, 49 ja 54 kappaleessa. Komissio katsoo, että sen arvioiminen, onko YMP:n tuloihin liittyvät tavoitteet saavutettu, edellyttää joka tapauksessa laajamittaiseen tietoon perustuvaa taitavaa arviointia. Kaikkien perussopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden tulkintojen ja kaikkien lähestymistapojen, joilla tavoitteiden saavuttamista arvioidaan, on oltava riittävän laajoja, jotta tämä monimuotoisuus voidaan ottaa huomioon.

Jäsenvaltioiden käytettävissä olevien suorien tukien täytäntöönpanoa koskevien vaihtoehtojen moninaisuus ei välttämättä helpota arviointia. Tilanteesta aiheutuu kuitenkin enemmän hyötyä kuin haittaa, koska suorien tukien täytäntöönpanoon liittyvillä eri vaihtoehdoilla autetaan jäsenvaltioita torjumaan tehokkaammin niiden maatalousalaan liittyviä erityisongelmia.

100

Komissio katsoo, että nykyisen seuranta- ja arviointikehyksen yhteydessä määritetyillä indikaattoreilla taataan paras mahdollinen tasapaino YMP:n tuloksellisuuden arviointia koskevien tiedonsaantitarpeiden ja niihin liittyvien kustannuksien ja hallinnollisen rasituksen välillä.

Jokaiseen indikaattoriin liittyy väistämättä rajoituksia. Tästä syystä komissio käyttää indikaattori- ja tietojoukkoa. Indikaattorit eivät pysty sellaisinaan tuottamaan tietoa, vaikka tavoitteet olisi tosiasiallisesti saavutettu, mutta syventävää analyysia ei ole toteutettu. Toimenpiteiden nettovaikutusta ja niiden vaikutusta kehitykseen pystytään arvioimaan vasta arviointivaiheessa, kun otetaan huomioon taustayhteys, asiaan vaikuttavat tekijät ja muut seikat. Tätä ei pystytä koskaan havaitsemaan suoraan indikaattorista.

Suositus 6 – Viljelijöiden tuloja tukevien YMP:n toimenpiteiden tuloksellisuuden mittaamisen parantaminen

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio jatkaa hyvien käytäntöjen kannustamista, jotta arvioijat hyödyntävät lisätietoja, joilla täydennetään tapauskohtaisesti seuranta- ja arviointikehyksen välityksellä kerättyjä tietoja, ja jotta voidaan arvioida saavutettuja tuloksia. Kehyksen laajentaminen lisätiedoilla aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista rasitusta.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puhelusta maksun.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)

Viljelijöiden tulot ja elintaso ovat erityinen painopisteala EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa. Lähes kolmannes EU:n talousarviosta käytetään yhä suoraan tai välillisesti viljelijöiden tulojen tukemiseen.

Tilintarkastustuomioistuin tutki järjestelmää, jonka avulla komissio mittaa viljelijöiden tuloja ja heidän tulojensa tukemiseen tarkoitettujen EU:n toimenpiteiden tuloksellisuutta.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että järjestelmä ei ole riittävän hyvin suunniteltu ja että viljelijöiden tulojen analysointiin käytettävien tilastotietojen laadussa ja määrässä on huomattavia rajoituksia.

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio laatii kattavamman kehyksen viljelijöiden tuloja koskevien tietojen tuottamiseksi ja kehittää nykyisiä järjestelyjä, joiden tarkoituksena on varmistaa tulotietojen laatu. Komission olisi myös määritettävä alusta alkaen tarkoituksenmukaiset toiminnalliset tavoitteet ja perustasot, joita vasten viljelijöiden tulojen tukemiseen tarkoitettuja EU:n toimenpiteitä voidaan verrata.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto