18.8.2022

Maa- ja metsätalousministeriö

Viite: MMM:n lausuntopyyntö 15.6.2022, VN/13862/2022

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI MAATALOUDEN RAKENNETUISTA ANNETUN LAIN, POROTALOUDEN JA LUONTAISELINKEINOJEN RAKENNETUISTA ANNETUN LAIN JA KOLTTALAIN SEKÄ ERÄIDEN NIIHIN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Ministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maatalouden rakennetuista annettua lakia (1476/2007, rakennetukilaki), porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annettua lakia (986/2011, polura-laki), kolttalakia (253/1995) ja maatilatalouden kehittämisrahastosta annettua lakia (657/1996). Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (329/1999) ja peruskuivatustoiminnan tukemisesta annettu laki (947/1997) ehdotetaan kumottavaksi.

Ehdotettavat muutokset liittyvät Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen vuosiksi 2023—2027 ja siihen kytkeytyvän Suomen yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman (strategiasuunnitelma) toimeenpanoon noina vuosina. Lakeihin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, joilla sähköinen tuenhaku olisi ensisijainen tuen hakemisen muoto. Osaan laeista ehdotetaan lisättäväksi myös EU-säädöksistä johtuvia tarkennuksia ja lisäyksiä myönnettävien tukien edellytyksiin sekä eräitä tarkennuksia tukien ehtoihin ja takaisinperintään sekä hallinnollisiin menettelyihin tukien osalta. Rakennetukilakiin ehdotetaan lisättäväksi maatilan investointitukiin yhteinen ojitusinvestointi, jolla vastaisuudessa tuettaisiin peruskuivatustoimintaa. Muilta osin lakeihin ehdotettavat muutokset olisivat pääosin päivitysluonteisia teknisiä tarkennuksia.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esitykseen sisältyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Strategiasuunnitelmaa toimenpannaan julkisen talouden suunnitelmien sekä valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa. Esityksen vaikutukset valtion talousarvioon syntyvät investointitukien sekä nuoren viljelijän ja nuoren elinkeinonharjoittajan aloitustukien rahoituksesta. Esityksen mukaan kyseiset tuet myönnetään avustuksena, korkotukena tai valtiontakauksena taikka niiden yhdistelmänä. Nuoren viljelijän aloitusavustukset ja pääosa maatalouden investointituen avustuksista rahoitetaan strategiasuunnitelman toimeenpanoon osoitettavista varoista. Peruskuivatustoiminnan tukemisesta annetun lain, joka ehdotetaan kumottavaksi, nojalla tuettujen hankkeiden tuen kokonaismäärä on ollut noin 2,5–3 miljoonaa euroa vuodessa. Kyseisiä hankkeita tuettaisiin jatkossa maatilan investointituella yhteisenä ojitusinvestointina.

Strategiasuunnitelman varoista aloitus- ja investointituen avustuksiin arvioidaan käytettävän noin 528 miljoonaa euroa koko strategiasuunnitelmakauden aikana. Myönnettävästä tuesta 43 prosenttia on

EU:n maaseuturahaston rahoitusta kansallisen rahoitusosuuden ollessa 57 prosenttia. EU korvaa jäsenvaltion menoilmoitusten perusteella toteutuneet menot, joista EU:n rahoitusosuutena saatu palautus tuloutetaan valtion talousarvioon. Valtion lopullisiksi menoiksi ohjelmasta jää siten jäsenvaltion rahoitusosuus, joka maksettaisiin momentilta 30.10.40 (Maatalouden aloittamis- ja investointiavustukset).

Kokonaan kansallisesti rahoitettavat avustukset myönnettäisiin maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) varoista. Kokonaisuudessaan kansallisesti rahoitetaan poro- ja luontaiselinkeinojen tuet sekä koltta-avustukset. Lisäksi kokonaan kansallisesti rahoitetaan osana maatalouden huoltovarmuuspakettia investointiavustuksia vaihtoehtoisiin energialähteisiin ja muihin huoltovarmuutta edistäviin hankkeisiin, joilla edesautetaan maatilojen omavaraisuutta ja vihreää siirtymää tukemalla muun muassa maatilojen energiainvestointeja sekä koneiden käyttövoimamuutoksia ja biokaasun varastointia tiloilla. Myöntövaltuudet vahvistetaan vuosittain Makeran käyttösuunnitelmissa. Makeran varoista myönnettäisiin myös kokonaan kansallisesti rahoitettavat valtiontakaukset.

Kokonaan kansallisesti rahoitettava korkotuki myönnettäisiin talousarvion momentilta 30.10.41 (Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki). Strategiasuunnitelman valmistelun yhteydessä korkotukilainan myöntämisvaltuuden määräksi on arvioitu 250 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2023—2027. Korkotuesta aiheutuvat menot jakautuvat pitkälle aikavälille korkotasosta riippuen.

Esityksen mukaan tulevalla strategiasuunnitelmakaudella on tavoitteena rahoittaa 1 275 tuettua sukupolven- tai omistajanvaihdosta ja 9 230 tuettua investointia.

Nyt esitettävillä tukiehtojen muutoksilla ei ole suoraa vaikutusta valtion menoihin tai Makeran varojen kokonaistarpeeseen, sillä kyseiset rakennetuet myönnetään valtion talousarviossa ja Makeran käyttösuunnitelmassa tarkoitukseen käytettävissä olevien varojen puitteissa. Jos haettu tukimäärä ylittäisi käytettävissä olevien varojen määrän, tuettavat hakemukset valittaisiin valintamenettelyn perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille osoitettujen varojen puitteissa.

Maa- ja porotalouden rakennetukien sekä kolttatukien hallinnointiin liittyviin viranomaisten keskeisiin tehtäviin tai toimivaltaan ei esitetä muutoksia. Esityksessä ei perustettaisi elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksille tai kunnille uusia tehtäviä. Maa- ja metsätalousministeriö vastaisi edelleen koko tukijärjestelmästä ja sen hallinnointi- ja toimeenpanojärjestelmästä vastaisi Ruokavirasto. Ohjelman hallintoviranomaisesta, maksajavirastosta ja todentamisviranomaisesta on tarkoitus säätää lailla yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman hallinnoinnista. Esityksen mukaan viranomaistyön määrän arvioidaan pysyvän nykyisellä tasolla, missä on otettu huomioon myös peruskuivatustoiminnan tuen siirtyminen rakennetukijärjestelmän piiriin.

Uuden strategiasuunnitelmakauden käynnistymisellä on merkittäviä vaikutuksia tukiin liittyviin tietojärjestelmiin ja niiden kehittämiseen. Ruokavirastolle on myönnetty erillistä määrärahaa tietojärjestelmien kehittämiseen. Jatkossa tukijärjestelmiä on tarkoitus toteuttaa hallinnonalan menokehyksen sekä vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tai vastaavan tulevan ohjelman mukaisten henkilöresurssien puitteissa.

Esityksessä ehdotetaan rakennetukilain 8 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että yritystoimintaa koskevaa riittävää ammattitaitoa ei tuen saamiseksi edellytetä, jos kyseessä on ympäristön tilaa ja kestävää tuotantotapaa edistävä investointi, maatilojen energiainvestointi tai eläinten hyvinvointia ja bioturvallisuutta edistävä investointi. Muutosta perustellaan kyseisten tyyppisten investointien edistämisellä sekä sillä, että kyseiset investoinnit ovat esityksen mukaan kooltaan yleensä selkeästi pienempiä kuin kilpailukykyä ja tuotannon nykyaikaistamista edistävät investoinnit, joissa vaatimus säilyisi. Kyseisten investointien taloudellinen riski voidaan esityksen mukaan arvioida pienemmäksi. Valtiovarainministeriö pitää kyseisten tyyppisten investointien edistämistä sinänsä kannatettavana, mutta ongelmallisena yritystoimintaa koskevien ammattitaitovaatimusten poistamista kokonaan. Esimerkiksi energiainvestoinnit sekä bioturvallisuutta edistävät investoinnit edellyttävät yleensä yritystoiminnan hyvää asiantuntemusta ja kokonaisnäkemystä maatilayrityksen toiminnasta ja pitkäjänteisesti tarkoituksenmukaisista tuotanto- ja liiketoiminnallisista ratkaisuista. Yrittäjän ammattitaitovaatimusten poistaminen tällaista yritystoimintaa koskevien rakennetukien edellytyksistä voisi selkeästi lisätä riskejä ammattitaidottoman toiminnan aiheuttamista virheellisistä ja kestämättömistä ratkaisuista ja tukien kohdentumisesta niiden myötä epätarkoituksenmukaisesti. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että säännöstä muutetaan esityksen jatkovalmistelussa kyseisin osin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitykseen sisältyvät ehdotukset valtiontakausten käyttömahdollisuuksien huomattavasta laajentamisesta sekä takausten kohteena olevien lainojen samanaikaisesti maksamatta olevan pääoman enimmäismäärän että takausten käyttökohteiden osalta. Rakennetukilain 18 §:n 1 momentissa ja poluralain 41 §:ssä säädetty lainapääoman enimmäismäärä ehdotetaan nostettavaksi 110 miljoonasta eurosta 240 miljoonaan euroon. Rakennetukilain 6 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uudeksi tukimuodoksi valtiontakaus, jolloin nuoren viljelijän aloitustukea voitaisiin jatkossa myöntää avustuksen ja korkotuen lisäksi valtiontakaukseen sisältyvänä tukena. Esityksessä ei ole tarkemmin arvioitu valtiontakauksen käyttöalan laajennuksesta aiheutuvia kustannuksia. Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotetut muutokset valtiontakausten käyttömahdollisuuksiin merkitsisivät huomattavaa valtion takausvastuiden laajentamista ja siihen liittyviä kustannusvaikutuksia, jotka aiheutuisivat ennen muuta takaustappioriskien kasvusta. Ministeriö toteaa, että esitykseen sisältyvät ehdotukset edellyttävät erillisiä linjauksia valtion takausvastuiden kasvattamisesta, jolloin samassa yhteydessä tulee tarkastella linjausten vaikutuksia Makeran rahoitusasemaan. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että valtion takausvastuut sekä Makerasta maksettavat, valtiontakaustappioista aiheutuvat menot ovat viime vuosina kasvaneet merkittävästi.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksestä ilmene, onko ehdotetuilla muutoksilla vaikutuksia tiedonhallintaan. Esitystä on perusteltua täydentää tältä osin. Tietojenkäsittelyä koskevan sääntelyn valmistelemisessa tulee varmistua siitä, että uudistuksessa otetaan huomioon eri viranomaisten tiedonhallintalain (906/2019) mukaiset vastuut ja että tiedonhallintayksikölle asetettujen velvoitteiden toteutuminen varmistetaan. Tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön tulee jo valmisteluvaiheessa laatia lain 5 §:n 3 momentin mukainen muutosvaikutusarviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja -järjestelmiin. Lisäksi on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Merkittävimmät muutosvaikutukset on syytä yksilöidä esityksen perusteluissa. Lain toimeenpanovaiheessa on otettava huomioon, että tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädetään myös tiedonhallintayksiköiden velvoitteesta arvioida suunnittelemansa muutoksen vaikutukset tiedonhallinnan vastuisiin, tietoturvallisuusvaatimuksiin ja -toimenpiteisiin sekä tietojen muodostamiseen, luovuttamiseen ja asianhallintaan ennen muutoksen toteuttamista. Tiedonhallintalautakunta on antanut suosituksen tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:53, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162330/VM_2020_53.pdf?sequence=5)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tietojen luovutuksista Verohallinnolta saatavien tietojen osalta (poluralain 109 §:ään ehdotettu uusi 2 momentti). Esityksessä ei kuitenkaan ole otettu kantaa tietojen luovutustapaan eli siihen, toteutettaisiinko tietoluovutukset yksittäisten tietopyyntöjen perusteella vai esimerkiksi teknisen rajapinnan kautta. Esityksessä ei myöskään ole kuvattu tietoluovutuksista aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna esityksen täydentämistä näiltä osin.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö Mika Niemelä

TIEDOKSI VM/JulkICT, KAO, RMO, VKO, VO
VM/BO/Klimenko, Inha, Taskinen