18.8.2022

Maa- ja metsätalousministeriö

Viite: MMM:n lausuntopyyntö 21.6.2022, VN/5424/2020

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN STRATEGIASUUNNITELMAN HALLINNOINNISTA JA MAASEUDUN KEHITTÄMISEN TUKEMISESTA RAHOITUSKAUDELLA 2023-2027 SEKÄ ERÄIKSI NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023—2027, jolla kumottaisiin laki maaseudun kehittämisen tukemisesta (28/2014). Uusi laki liittyy Euroopan unionin maatalouspolitiikan uudistukseen vuosiksi 2023—2027. Lain avulla toteutetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tuella Suomen yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman (strategiasuunnitelma) toimenpiteitä 2023-2027. Lakia sovellettaisiin maaseudun yritystoiminnan tukemiseen. Pääosin tuettaisiin maaseudulla toimivia mikroyrityksiä ja pieniä yrityksiä. Maataloustuotteiden jalostusta harjoittavat yritykset voisivat kuitenkin olla myös keskisuuria yrityksiä. Myös maaseudun hanketoiminnan tukemista jatkettaisiin. Samoin jatkettaisiin maaseudun paikallisen kehittämisen edistämistä paikallisten toimintaryhmien toimintaa tukemalla.

Tuettava toiminta ja toimenpiteet eivät olennaisesti eroaisi voimassa olevasta laista, mutta laissa huomioitaisiin muutokset uudelle rahoituskaudelle. Kehittämishankkeiden uusia teemoja ovat muun muassa älykkäät kylät ja viljelijäryhmien hankkeet. Ympäristö- ja ilmastoteemat korostuvat hankerahoituksessa aikaisempaa enemmän sekä innovaatiot, digitalisaatio, turvallisuuden ja varautumisen edistäminen. Laajakaistarahoitus kasvaa hieman edelliseen rahoituskauteen verrattuna komission ja kansallisten tavoitteiden mukaisesti.

Toimintaryhmien teemahankkeita ei enää olisi, mutta toimintaryhmät voisivat toteuttaa paikallista strategiaansa myös pienhankkeiden avulla. Lisäksi osa yritystukitoimenpiteistä, kuten käynnistystuki, maatalouden kokeilutuki mukaan lukien, olisi mahdollista toteuttaa vain osana paikallista strategiaa. Toimintaryhmille myönnettäisiin edelleen toimintarahaa niiden strategioiden toteuttamisesta aiheutuvia menoja varten.

Esityksen mukaan tukijärjestelmien toimeenpano selkeytyisi, kun kaikki hakemukset tehtäisiin sähköisesti. Lisäksi tukien maksumenettelyissä hyödynnettäisiin nykyistä enemmän yksinkertaistettuja kustannusmalleja. Tukijärjestelmissä ja strategiasuunnitelman toimeenpanossa otettaisiin huomioon Euroopan unionin rahoituskautta 2023—2027 koskeva uusi EU-lainsäädäntö, uudet valtiontukisäännöt ja Euroopan komission ohjaus.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös laki yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman hallinnoinnista. Laissa säädettäisiin strategiasuunnitelman valmistelusta, muuttamisesta ja toteuttamisesta sekä Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetyistä jäsenvaltion toimielimistä. Lailla säädettäisiin myös paikallisten toimintaryhmien valinnasta. Lain soveltamisala laajenisi nykyiseen lakiin verrattuna vastaten uuden strategiasuunnitelman soveltamisalaa, joka on laajempi kuin Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014—2020. Lakiin koottaisiin kaikki keskeiset hallinnointiin liittyvät säännökset. Teknisen avun myöntämistä jatkettaisiin strategiasuunnitelman toimenpiteiden hallinnoimisen kustannuksiin. Tarve lain uusimiseen johtuu pääosin Euroopan unionin lainsäädäntöön ehdotetuista muutoksista.

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 ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa. Suunnitelman rahoitus jakautuu valtion talousarviossa kahdelle politiikkasektorille, maaseudun kehittämiseen sekä maa- ja elintarviketalouteen. Alueellinen ja paikallinen maaseudun kehittäminen on budjetoitu momentille 30.10.64: EU:n ja valtion rahoitusosuus alueelliseen ja paikalliseen maaseudun kehittämiseen. Yritys- ja hankerahoitukseen, Leader-toimintaan ja tekniseen apuun käytettävissä oleva julkinen rahoitus rahoituskaudella 2023-2027 on yhteensä noin 866 milj. euroa. Tästä EU:n osuus on 373 milj. euroa, valtion osuus 437 milj. euroa ja muu kansallinen julkinen rahoitus 52 milj. euroa. Yrityshankkeiden julkisen rahoituksen osuus on hieman alle 240 milj. euroa, kehittämishankkeiden 295 milj. euroa ja Leader-toiminnan 230 milj. euroa. Lakiesityksen mukaisia tukia varten valtion talousarvioon on tarkoitus sisällyttää vuosittain myöntämisvaltuus esityksen mukaisten tukien myöntämiseen ja määräraha menojen maksamiseen. Maaseuturahaston rahoitusosuus on 43 prosenttia kaikissa maaseudun kehittämisen toimenpiteissä. Rahoituskaudella 2023-2027 voidaan tehdä rahoituspäätöksiä vuoden 2027 loppuun asti. Vuoden 2027 loppuun mennessä sidottuja menoja voidaan maksaa vuoden 2029 loppuun asti (n+2 -sääntö).

Esityksessä ei ehdoteta olennaisia muutoksia viranomaisten keskinäisiin tehtäviin ja toimivaltaan maaseudun yritystoiminnan ja hanketoiminnan tukien hallinnoinnissa. Tukijärjestelmästä kokonaisuutena vastaisi edelleen maa- ja metsätalousministeriö ja toimeenpanojärjestelmästä Ruokavirasto. Tukijärjestelmien toimeenpano eli tuen myöntäminen, maksaminen, seuranta, valvonta ja takaisinperintä kuuluisivat pääosin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Paikallisten toimintaryhmien toimintarahan ja valmistelutuen sekä teknisen avun maksaminen olisi keskitetty Ruokavirastoon. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat edelleen hoitaa keskitetysti tiettyjä tehtäviä. Näistä keskitetyistä tehtävistä säädetään erikseen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevan lain perusteella (897/2009). Maa- ja metsätalousministeriö toimisi edelleen suunnitelman hallintoviranomaisena, Ruokavirasto maksajavirastona ja todentamisviranomaisena yksityinen tilintarkastusorganisaatio, joka valittaisiin kilpailuttamalla.

Strategiasuunnitelmaan käytettävissä oleva Euroopan unionin rahoituksen määrä perustuu Euroopan unionin monivuotisessa rahoituskehyksessä Suomelle vahvistettuun määrärahaan. Kansallisen rahoituksen määrästä on päätetty valtion vuoden 2021 talousarvioehdotusta koskevassa hallituksen neuvottelussa 14.-15.9.2020, jonka mukaisesti määrärahat on sisällytetty julkisen talouden suunnitelmiin vuodesta 2023 lähtien. Valtioneuvosto vahvisti 16.12.2021 esityksen Suomen strategiasuunnitelmaksi ja siihen käytettävän määrärahan jakautumisen eri toimenpiteille vuosina 2023─2027.

Valtiovarainministeriö toteaa, että maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023-2027 annettavan lain (jäljempänä lakiluonnos) 2 §:n 2 momentin mukaan lakia ”voidaan soveltaa kuitenkin maataloustuotteiden myyntikunnostukseen”. Ministeriö pitää perusteltuna tulkinnanvaraisen säännöksen ja lain soveltamisalan täsmentämistä esityksen jatkovalmistelussa. Lakiluonnoksen 8 §:n 3 momenttiin sisältyvä säännös tuettavaan toimintaan liittyvistä toimialakohtaisista rajoituksista on myös epäselvä, samoin säännös asetuksenantovaltuudesta. Jatkovalmistelussa tulee täsmentää, mitä toimialakohtaisilla rajoituksilla säännöksen osalta tarkoitetaan sekä, mihin ja millä perustein asetuksenantovaltuus tarkemmin kohdentuu.

Lakiluonnoksen 6 §:n 2 momentin mukaan tuen myöntämisen esteenä ei ole hyödyn ulottuminen vähäisessä määrin myös suunnitelma-alueen ulkopuolelle. Säännöksen perusteluissa ei ole täsmennetty, mitä vähäisyydellä tarkoitetaan vaan ainoastaan toistettu säännöksen sisältö. Koska säännös liittyy olennaisesti arviointiin tuen myöntämisedellytyksistä, valtiovarainministeriö pitää perusteltuna ainakin säännöksen perustelujen täsmentämistä esityksen jatkovalmistelussa.

Lakiluonnoksen 7 §:n 1 momentin mukaan tuen myöntämisen edellytyksenä on, että tarvittava rahoitus on osoitettu valtion talousarviossa tai maatilatalouden kehittämisrahaston käyttösuunnitelmassa. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna täsmentää säännöstä siten, että sen mukaan edellytyksenä on, että *tukeen* tarvittava rahoitus on osoitettu valtion talousarviossa tai maatilatalouden kehittämisrahaston käyttösuunnitelmassa.

Lakiluonnoksen 9 §:n 1 momentin mukaan tukea voidaan myöntää tuettavasta toimenpiteestä aiheutuviin tuen myöntävän viranomaisen hyväksymän kustannusarvion mukaisiin tarpeellisiin ja kohtuullisiin kustannuksiin. Valtiovarainministeriö toteaa, että hyväksytty kustannusarvio on käsitteenä tulkinnanvarainen ja tulisi täsmentää esityksen jatkovalmistelussa sekä säännöksen että sen perustelujen osalta. Sama koskee lakiluonnoksen 12 §:n 1 momentissa käytettyä kustannusarvion käsitettä.

Lakiluonnoksen 19 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset tuettavista toimenpiteistä, tuen muodosta, toimenpiteiden tukikelpoisista kustannuksista sekä kustannusten syntymisen ajankohdasta. Valtiovarainministeriö toteaa, että säännös on yleispiirteinen ja voi ehdotetussa muodossa kattaa keskeisiä osia tukijärjestelmän sisällöstä ja kustannusvaikutuksista. Esityksestä ei kuitenkaan kattavasti ilmene, mihin kyseinen asetuksenantovaltuus perustuu. Kyseinen sääntely perusteineen tulee täydentää esitykseen sen jatkovalmistelussa.

Lakiluonnoksen 20 §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 19 §:ssä säädetään, valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä sellaisissa normaaliolojen erityisen poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka merkittävällä tavalla äkillisesti ja ennalta-arvaamattomasti aiheuttavat merkittäviä muutoksia yritysten toimintaympäristöön ja toimintaedellytyksiin, tukea voitaisiin myöntää yrityksille toiminnan tukemiseksi ja sopeuttamiseksi sekä maksuvalmiuden turvaamiseksi. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan asetuksenantovaltuutta, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella olisi mahdollista antaa tarkemmat säännökset tuen myöntämisestä ja käyttökohteista 1 momentissa tarkoitetuissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Valtiovarainministeriö pitää esitettyä sääntelyä sinänsä yleisesti arvioiden ymmärrettävänä ja perusteltuna. Mainitut säännökset on kuitenkin muotoiltu ilman, että niistä ilmenee säännösten ja niiden mukaisen erityisen tuen kohdentamismahdollisuuden tarkoitus, jota kuvataan säännöksen perusteluissa. Niiden mukaan säännösten tarkoituksena on voida kohdentaa tukea yrityksille, joilla arvioidaan olevan edellytykset jatkaa poikkeuksellisten olojen aiheuttamasta häiriötilanteesta huolimatta toimintaansa, ts. tarkoituksena ei ole mahdollistaa tuen myöntämistä yrityksille, joilla tällaisia jatkuvia toimintaedellytyksiä ei ole. Valtiovarainministeriö pitää keskeisenä, että säännökset täsmennetään esityksen jatkovalmistelussa.

Lakiluonnoksen säännökset tuen maksun lopettamisesta ja takaisinperinnästä (50 §) sekä hallinnollisista seuraamuksista ja uhkasakosta (53 §) ovat monitahoinen ja vaikeaselkoinen kokonaisuus, mikä voi aiheuttaa ongelmia säännösten soveltamisessa. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna selkiyttää säännöksiä ja niiden perusteluja esityksen jatkovalmistelussa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momenttia ehdotetaan laajennettavaksi siten, että Harmaan talouden selvitysyksikkö voisi laatia velvoitteidenhoitoselvityksen tukemaan maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023-2027 annettavan lain mukaisen tuen myöntämistä, maksamista ja valvomista. Yhdessä maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023-2027 annettavaan lakiin ehdotettujen tuen myöntämisen rajoituksia koskevien säännösten sekä niihin liittyvien viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten kanssa esityksen tavoitteena on mahdollistaa velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöönotto maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023-2027 annettavan lain piiriin kuuluvissa tilanteissa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023-2027 annettavan lain ehdotetun 15 §:n tuen myöntämisen rajoituksia koskevan säännöksen terminologiaan suhteessa Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 5 §:ssä velvoitteidenhoitoselvityksestä olevaan sääntelyyn. Ehdotetun säännöksen 2 kohtaan sisältyvät ainoastaan verojen ja tarkemmin erittelemättömien lakisääteisten maksujen laiminlyönnit hakijan toiminnan arvioinnissa huomioitavana seikkana. Esimerkiksi veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyöntejä ei säännöksessä mainita hakijan toiminnan arvioinnissa tarkasteltavina tietoina. Lisäksi säännöksessä ei ole huomioitu tuen hakijan mahdollisia organisaatiokytkentöjä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023-2027 annettavan lakiehdotuksen 57 §:n 1 ja 2 momentin tietojensaantioikeutta koskevan sääntelyyn, joka vaikuttaisi olevan osittain päällekkäistä. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota 2 momentin muotoiluun siltä osin, että viranomaisen tiedonsaantioikeuden puitteissa voidaan Verohallinnolta saada verotustietoja. Muilta viranomaisilta saatavia tietoja ovat esimerkiksi lakisääteisiä eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksuja koskevat tiedot. Ministeriö toteaa, että velvoitteidenhoitoselvityksen laatiminen edellyttää, että sitä pyytävällä viranomaisella on tiedonsaantioikeus muilta viranomaisilta velvoitteidenhoitoselvitykselle koottaviin tietoihin. Velvoitteidenhoitoselvitys ei siten laajenna viranomaisella olemassa olevia tietojensaantioikeuksia. Harmaan talouden selvitysyksikön oikeudesta saada viranomaiselta tietoja velvoitteidenhoitoselvitystä varten säädetään erikseen selvitysyksiköstä annetussa laissa. Sen 7 §:n 1 momentin mukaan selvitysyksiköllä on oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä viranomaiselta ne velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot, jotka velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävä viranomainen on oikeutettu saamaan selvityspyynnössä kuvattua käyttötarkoitusta varten.

Valtiovarainministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että maa- ja metsätalousministeriössä on maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023-2027 annettavaa lakia koskevan esitysluonnoksen lisäksi valmisteilla hallituksen esitys laeiksi maatalouden rakennetuista annetun lain, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain ja kolttalain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä hallituksen esitys laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta, joihin liittyy velvoitteidenhoitoselvityksen käyttöönottoa koskevaa sääntelyä. Esitysten valmistelussa tulisi tarvittaessa huomioida tämä päällekkäisyys mahdollisesti lisättäessä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momenttiin uusia kohtia.

Valtiovarainministeriö toteaa, että velvoitteidenhoitoselvitykset voidaan laajentaa tukemaan maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023-2027 annettavan lain mukaisen tuen myöntämistä, maksamista ja valvomista. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman mukaan viranomaisten tietojenvaihtosäännöksiä kehitetään harmaan talouden toimijoiden tunnistamiseksi ja torjunnan tehostamiseksi ja esitysluonnoksessa ehdotettavat muutokset edistävät tätä tavoitetta.

Valtiovarainministeriöltä tulee ennen esityksen antamista pyytää esittelylupa, sillä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettu laki kuuluu ministeriön toimialaan.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö Mika Niemelä

TIEDOKSI VM/VO
VM/BO/Klimenko, Inha, Taskinen