TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
Asiantuntijalausunto
Erityisasiantuntija Harri Ahlgren 10.10.2022

Maa- ja metsätalousvaliokunta 12.10.2022 klo 09:30

HE 166/2022 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman hallinnoinnista ja maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023—2027 sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Tausta

Komissio julkaisi 1.6.2018 lainsäädäntöehdotuksensa uudeksi yhteiseksi maatalouspolitiikaksi. Euroopan Parlamentin ja Euroopan neuvoston asetukset yhteisen maatalouspolitiikan uudistamiseksi julkaistiin joulukuussa 2021. Uudistuksessa Euroopan unionin sääntelyä kevennettiin ja vastuuta toimeenpanosta siirrettiin jäsenvaltioille. Tulevalle rahoituskaudelle kunkin Euroopan unionin jäsenvaltion tuli toimittaa komissiolle vuoden 2021 loppuun mennessä kansallinen Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelma vuosille 2023-2027, joka sisältää maatalouden suorien tukien toimet ja sektoritoimet, joita rahoitetaan maataloustukirahastosta sekä maaseudun kehittämisen toimenpiteet, joita rahoitetaan maaseuturahastosta. Uutta toimeenpanossa on uusi toimeenpanomalli, jossa keskeistä ovat tulokset ja niiden osoittaminen. Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa leimaa myös aiempaa vahvempi ympäristö- ja ilmastopainotus.

Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen valmistelu alkoi kansallisesti vuonna 2018. Suomessa strategiasuunnitelman laatimista koordinoi strategiaryhmä, jota johti maa- ja metsätalousministeri. Strategiaryhmässä oli jäseniä eri ministeriöistä sekä tärkeimmistä sidosryhmistä. Strategiaryhmä ohjasi myös suunnitelman valmistelutyötä. Maa- ja metsätalousministeriö asetti syyskuussa 2018 neljä työryhmää strategiasuunnitelman valmisteluun: 1) maataloustuotannon kehittäminen, 2) maaseudun kehittämistoimenpiteet, 3) markkinatoimenpiteiden valmistelu ja 4) hallintomalli. Suomessa valtioneuvosto teki yleisistunnossaan 16.12.2021 hyväksyvän päätöksen Euroopan komissiolle toimitettavasta Suomen esityksestä Suomen CAP-suunnitelmaksi 2023─2027 (strategiasuunnitelma). Komissio hyväksyi Suomen strategiasuunnitelman 31.8.2022. Kokonaisuudessaan Suomen suunnitelman julkinen rahoitus rahoituskaudella 2023—2027 on noin 10,1 miljardia euroa. Manner-Suomen kansallisesta vastinrahoituksesta noin 2 277 miljoonaa euroa on valtion rahoitusosuutta ja arviolta noin 52 miljoonaa euroa muuta kansallista julkista rahoitusosuutta.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 9.3.2020 tämän hallituksen esityksen valmistelua varten lainsäädäntöhankkeen CAP -strategiasuunnitelman hallinnointia ja maaseudun kehittämistukia koskevaksi rahastokauden 2021—2027 lainsäädännöksi.

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023-2027, jolla kumottaisiin laki maaseudun kehittämisen tukemisesta. Uusi laki liittyy Euroopan unionin maatalouspolitiikan uudistukseen vuosiksi 2023-2027 ja sen avulla toteutetaan Suomen yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman 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.

Muutokset voimassa olevaan lakiin nähden

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.

Vaikutukset toimeenpanoon

Tukijärjestelmien toimeenpano selkeytyisi, kun kaikki hakemukset tehtäisiin sähköisesti. Lisäksi tukien maksumenettelyissä hyödynnettäisiin nykyistä enemmän yksinkertaistettuja kustannusmalleja. Tukijärjestelmissä ja yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman toimeenpanossa otettaisiin huomioon Euroopan unionin rahoituskautta 2023-2027 koskeva uusi EU-lainsäädäntö, uudet valtiontukisäännöt ja 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 valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijalausunto

Hallituksen esityksessä tuodaan kansalliseen lainsäädäntöön Euroopan unionin lainsäädännössä tapahtuneet muutokset. Aiempaa vahvempi ympäristö- ja ilmastopainotus (vähintään 35 % maaseuturahaston rahoituksesta) on perusteltua. Manner-Suomen rahoitussuunnitelmasta ympäristö- ja ilmastotoimiin kohdistuu jopa hieman yli 57 prosenttia rahoituksesta. Tämä on hyvä kehityssuunta, sillä se tuo myös julkisuudessa näkyvämmäksi maatalouden merkitystä ja toistaiseksi alihyödynnettyjä mahdollisuuksia ilmastonmuutoksen vastaisissa toimissa. Samalla tulee kuitenkin varmistaa alan

yrittäjien toimintaedellytysten säilyminen ja huoltovarmuusnäkökohdat. Ympäristöön ja ilmastoon kohdistuvissa investointi- ja kehittämishankkeissa (esim. energiatehokkuus ja kiertotalous) tulee varmistaa koordinaatio ja yhteistyömahdollisuudet aluetasolla erityisesti Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) hankkeiden kanssa.

Siirtyminen sähköiseen hakuprosessiin ja yksinkertaistettujen kustannusmallien lisääntyvä hyödyntäminen tuovat strategiasuunnitelman toimeenpanon lähemmäs alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa. Yhtenevät käytännöt ohjelmien välillä ja hallinnollisen taakan keventäminen yleisesti ovat kannatettavia asioita niin hakijoiden kuin rahoittavien ja maksatuksista vastaavien viranomaistenkin näkökulmasta.

Laajakaistainvestointien kasvava rahoitusosuus on tervetullutta. Suomen eri alueiden tasapainoinen kehittäminen ja yritystoiminnan ja koronapandemian myötä nopeasti lisääntyneen etätyön tarpeet edellyttävät kattavaa ja tehokasta laajakaistaverkkoa myös taajama-alueiden ulkopuolella. Toimivat yhteydet ovat myös olennainen osa maaseudun asukkaiden elämänlaatua ja julkisten palveluiden järjestämismahdollisuuksia lisäten myös alueiden ns. pitovoimaa.

Yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen (Leader) osalta sovelletaan ns. yleisasetusta (EU) 2021/1060. Vaikka alue- ja rakennepolitiikan ohjelmassa (Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027) ei toteuteta yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen toimenpiteitä, on tärkeää tunnistaa Leader-toiminnan ja alue- ja rakennepolitiikan ohjelman EAKR-, ESR+ ja JTF-toimenpiteiden yhtymäkohdat ja yhteiset kehittämismahdollisuudet Leader-ryhmien työn kanssa, ml. viestintätoimenpiteet. ELY-keskusten ja Leader-ryhmien roolien selkiyttäminen maaseudun yritysrahoituksessa lakiehdotuksessa kuvatulla tavalla on perusteltua.

Maaseudun yritysten tukeminen ja elinkeinorakenteen monipuolistaminen ovat keskeisessä asemassa pyrittäessä pitämään maaseutua elinvoimaisena tilakokojen kasvaessa ja yksittäisten maatilojen määrän pienentyessä. Myös yritystoiminnan tukemisen osalta tulee varmistaa koordinaatio ja yhteistyömahdollisuudet aluetasolla erityisesti Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) hankkeiden kanssa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus rahoittaa sekä CAP-suunnitelman että edellä mainittujen rahastojen mukaista toimintaa yritysten ja elinkeinojen kehittämiseksi. Tiedonvaihto ja yhteistyö hankerahoituksen koordinoimiseksi yhden organisaation sisällä on sujuvaa.

Uudella ohjelmakaudella maaseuturahasto ei enää ole kumppanuussopimuksen piirissä. On kuitenkin tärkeää, että koordinaatio ja yhteistyö Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston sekä alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ja myös muiden kumppanuussopimuksen piirissä olevien rahastojen kanssa säilyy kansallisella- ja ohjelmatasolla kiinteänä ja aktiivisena myös uudella ohjelmakaudella. Esimerkkinä tästä voisivat olla yhteiset koulutus- tai viestintätoimenpiteet Osaava ja uudistuva Suomi 2021-2027 –ohjelman kanssa. Hallituskaudeksi nimettävä Alueellisen uudistumisen neuvottelukunta sovittaa yhteen ja seuraa alueiden kehittämisen strategista kokonaisuutta ja sen vaikuttavuutta ja edistää valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä. Neuvottelukunta voi tehtävänsä mukaisesti tarkastella eri EU:n osarahoittamien ohjelmien koordinointia ja toimeenpanoa.

Arachne on Euroopan komission kehittämä työkalu, jonka tavoitteena on helpottaa EU:n rahastojen hallinnointiin liittyvää hallintoviranomaisten ja välittävien toimielimien valvonta- ja tarkastustyötä. Tarkoituksena on tunnistaa tiettyjen riski-indikaattoreiden perusteella sellaiset hankkeet, tuensaajat,

sopimukset ja urakoitsijat, joiden toiminta saattaa olla altis petoksille, eturistiriidoille tai sääntöjenvastaisuuksille. Myös alue- ja rakennepolitiikan ohjelman osalta on pohdittu Arachnen käyttöönottoa – valmistelua olisi syytä tehdä yhteistyössä maaseuturahaston kanssa.

Eri rahoitusvälineiden alueellisen kohdistumisen, tulosten ja vaikuttavuuden vertailtavuuden näkökulmasta on toivottavaa, että keskeiset seurantatiedot maaseuturahaston toimenpiteistä olisi saatavilla maakuntakohtaisesti (NUTS3) sekä kalenterivuosittain – näin siitä huolimatta, että CAP-suunnitelman tuloksellisuuskertomuksen tarkastelujakso on uudella ohjelmakaudella EU:n varainhoitovuosi (16.10.-15.10.).