



18.8.2022

Maa- ja metsätalousministeriö

Viite: MMM:n lausuntopyyntö 15.6.2022, VN/5422/2020

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI TIETTYJÄ PINTA-ALA- JA ELÄINPERUSTEISIA TUKIA KOSKEVIKSI LAEIKSI

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kolme uutta lakia eli laki Euroopan unionin suorista viljelijätuksista, laki eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista ja laki tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta. Kaikki ehdotetut lait liittyvät Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen ja Euroopan unionin rahoituskautta 2023-2027 koskevaan uuteen Euroopan unionin lainsäädäntöön. Laeilla annettaisiin Euroopan unionin lainsäädäntöä täydentävät säännökset siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpano edellyttää kansallista sääntelyä.

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi laki Euroopan unionin suorista viljelijätuksista, johon otettaisiin säännökset Euroopan unionin kokonaan maataloustukirahastosta rahoittamista tukijärjestelmistä, jotka sisältyvät Suomen yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelmaan vuosille 2023-2027 (strategiasuunnitelma). Lakiin otettaisiin säännökset sen soveltamisalaan kuuluvien tukien ja palkkioiden myöntämisen ja maksamisen edellytyksistä. Lain nojalla voitaisiin aktiiviviljelijälle myöntää perustulotukea, uudelleenjakotulotukea, nuorten viljelijöiden tulotukea, ekojärjestelmätukea sekä tuotantositonnaisia tulotukia (emo- ja lypsylehmäpalkkio, sonnipalkkio, ulkosaariston nautapalkkio, teurashiehoppalkkio, uuhipalkkio, kuttupalkkio, teuraskaritsa- ja teuraskilipalkkio, tärkkelysperunapalkkio ja erikoiskasvipalkkio). Mainituista tukimuodoista perustulotuki vastaisi nykyistä perustukea, kuitenkin siten, että tukioikeuksista luovuttaisiin.

Uutena tukimuotona ehdotetaan otettavaksi käyttöön jäsenvaltioille pakollinen, mutta viljelijälle vapaaehtoinen ekojärjestelmätuki. Ekojärjestelmätuki on Euroopan unionin kokonaan rahoittamiin tukiin kuuluva tukijärjestelmä, jolla edistetään ympäristön, ilmaston ja eläinten hyvinvoinnin parantamista. Uutena tukimuotona ehdotetaan lisäksi otettavaksi käyttöön jäsenvaltioille pakollinen uudelleenjakotulotuki, jota voitaisiin maksaa enintään 50 hehtaarille tuenhakijaa kohden. Samassa yhteydessä kumoettaisiin voimassa oleva Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annettu laki (193/2013). Mainitun lain nojalla annetut valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetukset sekä Ruokaviraston määräykset jäisivät kuitenkin edelleen voimaan.

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi myös uusi laki eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista, johon otettaisiin säännökset tietyistä Euroopan unionin maaseuturahastosta osarahoitetuista korvauk-

sista, jotka sisältyvät strategiasuunnitelmaan. Lakiin otettaisiin säännökset sen soveltamisalaan kuuluvien korvausten myöntämisen ja maksamisen edellytyksistä sekä tiettyihin korvauksiin liittyviä sitoumuksia ja sopimuksia koskevat säännökset. Lain nojalla voitaisiin myöntää ympäristökorvausta, luonnonhaittakorvausta, luonnonmukaisen tuotannon korvausta, eläinten hyvinvointikorvausta, ei-tuotannollisten investointien korvausta ja korvausta maatalojen neuvontapalveluihin. Edellä mainituista korvauksista säädetään tällä hetkellä voimassa olevassa eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetussa laissa (1360/2014), joka kumottaisiin samassa yhteydessä. Mainitun lain nojalla annetut valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetukset sekä Ruokaviraston määräykset jäisivät kuitenkin edelleen voimaan.

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi laki tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta, jota sovellettaisiin ehdotettujen Euroopan unioniin suorista viljelijätuista annettavan lain ja eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista annettavan lain sekä voimassa olevan maa- ja puutarhatalouden kansallista tuista annetun lain (1559/2001) nojalla myönnettävien tukien ja korvausten toimeenpanoon. Laissa säädettäisiin keskitetysti eri viranomaisten tehtävistä ja toimivaltaista, tuen hakumenettelystä, tukihakemuksen käsittelystä viranomaisessa ja päätöksenteosta, valvonnasta sekä tuen palauttamisesta ja takaisinperinnästä. Lisäksi laissa säädettäisiin muun muassa päätöksen maksullisuudesta, viranomaisen oikeudesta tietojensaantiin sekä muutoksenhausta. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan muuttaa esimerkiksi nykyistä viranomaisten välistä toimivaltaa. Nykyisiin menettelyihin verrattuna uutena seikkana säädettäisiin muun muassa tuen hakemisesta sähköisesti ja pinta-alamonitoroinnin ottamisesta käyttöön tukijärjestelmien täytäntöönpanossa. Koska jatkossa Euroopan unionin lainsäädäntöön ei enää sisälly yhtä yksityiskohtaisia säännöksiä esimerkiksi valvontaseuraamuksista kuin nykyisin, lakiin otettaisiin tarvittavat perussäännökset näiltä osin. Samassa yhteydessä kumottaisiin maatalouden tukien toimeenpanosta annettu laki (192/2013), kuitenkin siten, että lain nojalla annetut valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetukset sekä Ruokaviraston määräykset jäisivät edelleen voimaan.

Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettuun lakiin tehtäisiin tarvittavat muutokset ehdotettujen uusien Euroopan unionin suorista viljelijätuista annettavan lain ja tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annettavan lain säännöksistä johtuen.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitykseen sisältyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Strategiasuunnitelman sisältö määrittää rahoituskaudella 2023-2027 Suomessa käyttöön otettaviin toimenpiteisiin kohdennettavan indikaatiivisen julkisen rahoituksen määrän eli noin 10,1 miljardia euroa. Julkinen rahoitus muodostuu maataloustukirahaston ja maaseuturahaston rahoitusosuuksista sekä kansallisesta rahoitusosuudesta. Strategiasuunnitelmaan liittyy myös maaseudun kehittämistoimenpiteisiin kohdennettavaa kansallista lisärahoitusta. Strategiasuunnitelma toimenpannaan julkisen talouden suunnitelmien sekä valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa. Suomi saa rahoituskaudella 2023–2027 käytettäväksi maataloustukirahaston suorien tukien rahoitusosuutta 2 613 miljoonaa euroa ja maaseuturahaston rahoitusosuutta 1 772 749 780 euroa. Maaseuturahaston osuus on sovittu jaettavaksi Ahvenanmaan maakunnan ja Manner-Suomen kesken siten, että Ahvenanmaan maakunnan osuus on 0,87 prosenttia pyöristettynä 1 000 euroon. Näin ollen Manner-Suomen osuus on 1 757 326 780 euroa ja Ahvenanmaan maakunnan 15 423 000 euroa maaseuturahaston rahoitusosuudesta.

Maaseuturahaston rahoitusosuus on 43 prosenttia kaikissa maaseudun kehittämisen toimenpiteissä. Maaseuturahaston kansallinen vastinrahoitus voi sisältää valtion, kuntien tai muiden julkisten tahojen rahoitusta. Tästä noin 2 274 miljoonaa euroa on valtion rahoitusosuutta ja noin 56 miljoonaa euroa muuta kansallista julkista rahoitusosuutta (pääosin kuntien rahoitusosuutta).

Strategiasuunnitelmaan käytettävissä oleva Euroopan unionin rahoituksen määrä perustuu Euroopan unionin monivuotisessa rahoituskehyksessä Suomelle vahvistettuun määrärahaan. Kansallisen rahoituksen määrästä on päätetty valtion vuoden 2021 talousarvioesitystä koskevassa hallituksen neuvottelussa 14.-15.9.2020 ja tämän 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.

Vuosia 2023–2026 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa maatalouden tukien kansalliseen rahoitukseen kohdennettiin 4,5 miljoonan euron vuotuinen säästö vuodesta 2023 lähtien. Säästö kohdennetaan muuhun kuin aktiivisen ruuantuotannon tukemiseen. Strategiasuunnitelmaan sisältyviin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin ja suunnitelman ulkopuolisiin maa- ja puutarhatalouden kansallisiin tukiin liittyisi maa- ja metsätalousministeriön kehyksen sisäisesti kohdennettavaa lisärahoitusta noin 3 373 miljoonaa euroa. Kansallista lisärahoitusta esitetään maatalouden kansallisiin tukiin 1 751 miljoonaa euroa ja luonnonhaittakorvauksiin 1 622 miljoonaa euroa. Lisäksi strategiasuunnitelmaan arvioidaan sisältyvän yksityistä rahoitusta noin 2 000 miljoonaa euroa, jolloin strategiasuunnitelman kokonaiskustannukset ovat yhteensä noin 12,1 miljardia euroa.

Suorien viljelijätukien jäsenvaltiokohtainen kokonaisrahoitus määräytyy suoraan EU:n ns. strategia-suunnitelma-asetuksen liitteen V perusteella. Suomen suorien viljelijätukien määrä on vuosittain hieman yli 520 miljoonaa euroa ja rahoitus kasvaa hieman Euroopan unionin rahoituskehysratkaisun mukaisesti vuosien 2023–2027 aikana. Suomessa on tarkoitus käyttää tuotantosidonnaisiin suoriin viljelijätukiin vuosittain enintään noin 102 miljoonaa euroa eli lähes viidennes, joka on strategia-asetuksen mahdollistama enimmäismäärä. Uusiin ekojärjestelmiin on kohdennettu vuosittain 86 miljoonaa euroa ja uuteen uudelleenjakotulotukeen varataan hieman alle 16 miljoonaa euroa. Nuorten viljelijöiden hehtaariperusteiseen suoraan tulotukeen käytetään runsaat 13 miljoonaa euroa vuodessa. Edellä mainittujen, tarkemmin kohdennettujen tukielementtien lisäksi loput suorien viljelijätukien vuotuisesta kokonaismäärästä eli runsaat 300 miljoonaa euroa maksetaan tuotannosta irrotettuna, hehtaariperusteisena perustulotukena.

Maaseudun kehittämisen korvauksiin käytettävissä oleva kokonaisrahoitus määräytyy Suomen saaman maaseudun kehittämisen Euroopan unionin rahoitusosuuden ja toimenpiteiden kansallisen rahoituksen kokonaisvaikutuksena. Ympäristökorvaukset, eläinten hyvinvointikorvaukset, luonnonmukaisen tuotannon korvaukset, neuvonnan rahoitus ja ei-tuotannollisten investointien rahoitus ovat vuositasolla yhteensä noin 360 miljoonaa euroa, josta ympäristökorvausten osuus on hieman yli 200 miljoonaa euroa. Luonnonhaittakorvauksiin on kohdennettu maaseuturahaston toimenpiteiden kokonaisrahoituksesta noin 500 miljoonaa euroa vuodessa.

Esityksessä ei ehdoteta olennaisia muutoksia viranomaisten keskinäisiin tehtäviin ja toimivaltaan tukijärjestelmien toimeenpanossa ja hallinnoinnissa. Tukijärjestelmästä kokonaisuutena vastaisi edelleen maa- ja metsätalousministeriö ja toimeenpanojärjestelmästä Ruokavirasto. Eri tukijärjestelmien toimeenpano eli esimerkiksi tuen myöntämiseen, valvontaan ja seuraamuksiin liittyvät tehtävät kuuluisivat jatkossakin pääosin kunnille ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan valtionvirastolle.

Esityksen mukaan tukioikeuksista luopuminen keventää niiden hallinnointia hoitaneiden viranomaisten taakkaa, kun erillisen tietojärjestelmän ylläpito ja tukioikeuksien siirtojen sekä varantohaun lomakkeet, ohjeistus ja näistä aiheutunut työ sekä käyttämättömiin tukioikeuksiin ja valvonnan pinta-alavirheiden vuoksi varantoon vietäviin tukioikeuksiin liittyvä selvitystyö ja päätöksenteko jäävät pois. Tukioikeuksien omistajissa on ollut myös muita kuin tuensaaajia ja heidän omistuksessaan olevia tukioikeuksia on siirretty pinta-aloja ja tukioikeuksia koskevien vuokrasopimusten muutosten vuoksi viljelijöiden välillä. Myös uuden tukioikeusrekisterin perustaminen jää pois, kun tukioikeuksista luovutaan, mikä osaltaan myös säästää kustannuksia ja resursseja.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen säädösehdoituksiin ei sisälly rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevia säännöksiä, jotka olisivat sovellettavissa tukiin liittyvissä petoksissa. Koska tehokas petosten torjunta on olennainen osa toimivaa ja osaltaan väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevää tukihalintoa, ministeriö pitää tärkeänä, että maa- ja metsätalousministeriö selvittää tarvittaessa yhdessä oikeusministeriön kanssa esitysten jatkovalmistelussa mahdollisuudet sisällyttää tätä koskevat säännökset esityksiin sekä täydentää esityksiä tältä osin.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota tarpeeseen varmistua esityksen jatkovalmistelussa siitä, että sen terminologia vastaa kaikilta osin yhteismitallisesti sitä, jota käytetään muissa lausuntokierroksella olleissa, Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen ja kansallisen strategia-suunnitelman täytäntöönpanoa rahoituskaudella 2023-2027 koskeissa hallituksen esityksissä.

Valtiovarainministeriö toteaa, ettei esityksessä ehdoteta veroihin, lakisääteisiin sosiaalivakuutusmaksuihin tai Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- tai maksulaiminlyöntien tai muiden talouteen liittyvien laiminlyöntien olevan tuen myöntämisen esteenä, maksamisen keskeyttämisperusteena tai takaisinperinnän perusteena. Esitykseen ei myöskään sisälly muutosehdotuksia Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin (1207/2010).

Valtiovarainministeriö toteaa, että viime vuosina Suomessa on elinkeinotoiminnan harjoittamista ja elinkeinorekisteröintejä koskevassa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi laissa luonnontuotteita kestävästi tuotettujen ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta (487/2021), elintarvikelaissa (297/2021) ja rehulaissa (1263/2020), käytetty harmaan talouden torjumiseksi kehitettyä sääntelymallia. Sen mukaan elinkeinotoiminnan tai -rekisteröinnin edellytyksenä on toimijan julkisten velvoitteiden hoito tai toimijan luotettavuus, jota ilmentää lakisääteisistä velvoitteista huolehtiminen. Lisäksi on käynnissä lakihanke valtionavustuslain (688/2001) eräiden säännösten muuttamisesta, jossa ehdotetaan valtionavustuksen myöntämiseen rajoituksia, mikäli hakija on laiminlyönyt lakisääteisiä vero- ja muita velvoitteitaan. Lakisääteisten velvoitteiden hoitamista voidaan tarkastaa Harmaan talouden selvitysyksikön laatiman velvoitteidenhoitoselvityksen avulla. Velvoitteidenhoitoselvityksellä kuvataan organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista.

Velvoitteidenhoitoselvityksen laatiminen edellyttää, että viranomaisella on lakiin perustuva tarve velvoitteidenhoitoselvityksen sisältämälle taloudellisten tietojen kokonaiskuvalla, esimerkiksi toimijan luotettavuuden arvioimiseksi. Lisäksi viranomaisella tulee olla tiedonsaantioikeus velvoitteidenhoitoselvityksellä kuvattaviin tietoihin. Tavallisesti on viranomaisen tietotarvetta ja tiedonsaantioikeutta kuvaavat säännökset velvoitteidenhoitoselvityksen käyttöönottoa koskevista lakimuutoksista sisällytetty elinkeinotoiminnan harjoittamista ja -rekisteröintejä koskeviin aineellisiin lakeihin. Sen lisäksi on varsinaisesta velvoitteidenhoitoselvityksen laatimisen mahdollisuudesta sisällytetty säännös selvitysyksiköstä annettuun lakiin. Selvitysyksiköstä annetussa laissa säädetään muun muassa velvoitteidenhoitoselvityksen eri käyttötarkoituksista sekä selvitysyksikön oikeudesta saada viranomaiselta tietoja velvoitteidenhoitoselvitystä varten.

Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, olisiko esityksen soveltamisalalla mahdollisesti tarvetta ja edellytyksiä ottaa käyttöön elinkeinotoiminnan harjoittamista ja -rekisteröintejä koskevan lainsäädännön kaltaista harmaan talouden torjuntaa tukevaa sääntelyä. Sen puitteissa voitaisiin viranomaisten tehtävien tukemiseksi laatia Harmaan talouden selvitysyksikön tuottamia velvoitteidenhoitoselvityksiä. Mikäli velvoitteidenhoitoselvityksiä koskevaa sääntelyä päädytään valmistelemaan, olisi jatkovalmistelussa hyvä olla yhteydessä Harmaan talouden selvitysyksikköön ja valtiovarainministeriön vero-osastoon.

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Lainsäädäntöneuvos

Jyri Inha

TIEDOKSI VM/KAO, VKO, VO
VM/BO/Klimenko, Taskinen