

Asia: VN/32066/2021

Yksityishenkilöitä koskevan valtionavustustoiminnan kehittäminen

1 Taustatiedot

Valitse sopivin vaihtoehto

Valtionapuviranomainen

2 Selvitys ja sen teemat

1. Mitä mieltä olet selvityksestä ja sen sisällöistä yleisesti? Liittykö yksityishenkilöille myönnettäviin valtionavustuksiin esimerkiksi jotakin sellaista, jota selvityksessä ei käsitellä tai oteta huomioon? Jos niin, mitä?

Suunnittelu, arviointi ja politiikka-asiakirjat

Luonnos vaikuttaa keskeneräiseltä. Luonnos sisältää esityksiä siitä, miten valtionavustustoimintaa pitäisi kehittää ilman, että ensin on huolellisesti analysoitu ja ryhmitelty tarkemmin, millaisia erilaisia yksityishenkilöille myönnettäviä valtionavustusavustuksia nykyisin myönnetään. Huomio kiinnittyy myös siihen, että luonnoksesta välittyy kuva, että valtionavustustoimintaa ei pääsääntöisesti nykyisin suunniteltaisi ja arvioitaisi tai ettei valtionavustustoiminta perustuisi strategia- tai muihin politiikka-asiakirjoihin. Tältä osin valtionavustustoiminnassa lienee paljon eroja. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta voidaan mainita ns. kemera-tuet yhtenä esimerkkinä. Kyse on tukiohjelmasta, joka on valtioneuvoston tukiohjelmaa. Tukiohjelman taustalla on kansallinen metsästrategia. Lisäksi tukiohjelman valmistelussa hyödynnetään tutkimustietoa ja tutkijoita kuullaan valmistelun aikana. Maa- ja metsätalousministeriö ei tunnista ainakaan sen itsensä myöntämien avustusten tai sen alaisen hallinnon myöntämisen avustusten osalta sitä, etteikö avustuksilla olisi mitään liityntää ministeriön hallinnonalan strategioihin. Liityntä voi olla hyvin yleisluonteiseen tai sitten yksityiskohtaiseen mainintaan strategiassa tai muussa politiikka-asiakirjassa. Luonnoksesta ei käy ilmi, millaista suunnittelua ja arviointia valtionavustustoiminnassa nykyisin tehdään taikka miten avustustoiminta kytkeytyy tai ei kytkeydy politiikka-asiakirjoihin. Loogista olisi ollut ensin kuvata nykykäytäntö ja tehdä sen jälkeen kehittämissuunnitelmia. Luonnoksen johtopäätökset ja kehittämissuunnitelmien eivät näyttäisi perustuvan nykykäytännön arviointiin tai sitten arviointia ei jostain syystä ole kirjoitettu luonnokseen. Luonnoksen mainintaa siitä, että valtionavustustoiminnan suunnittelun tulee olla yhteydessä hallitusohjelman valmisteluun tai olla osa muuta strategista

valmistelua hallinnonalalla, maa- ja metsätalousministeriö pitää perusteltuna, mutta huomauttaa, että varsinkaan hallitusohjelmaan ei kaikilla avustuksilla voi olla yhteyttä, vaikka hallitusohjelmat ovatkin viime vuosina tulleet yhä yksityiskohtaisemmiksi.

Luonnoksen 4.2 luvussa esitetään kaksi suunnitteluvaihtoehtoa. Yksi vaihtoehto on, että "[v]altionapuviranomainen suunnittelee valtionavustushaun tavoitteet eli mitä välillisiä ja välittömiä vaikutuksia valtionavustushaulla tavoitellaan". Toinen vaihtoehto on, että "[v]altionapuviranomainen suunnittelee valtionavustushaun vaikutusketjun valmiiksi ja pohtii, millä toiminnalla ja tuotoksilla tavoiteltaviin tuloksiin ja vaikutuksiin päästään". Vaihtoehdot kuvaavat hyvin sitä, että luonnoksen taustaselvitystyötä olisi ollut syytä jatkaa. Yksityishenkilöille myönnettävien avustusten tulisi maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan perustua pääsääntöisesti laintasoiseen sääntelyyn. Tällöin suunnittelutyössä on mukana luonnollisesti valtionapuviranomainen, mutta koska asia liittyy hallituksen esityksen valmisteluun, siinä on lisäksi mukana asianomainen ministeriö. Lisäksi päätöksenteossa on silloin osallisena myös eduskunta, joka päättää kansallisen lain sisällöstä. Viimeisen sanan valtioneuvoston tukiohjelman sisällöstä "sanoo" aina komissio, jos tukiohjelma notifioidaan.

Säädösvalmisteluun liittyviä ja muita yleisiä oikeudellisia huomioita

Luonnoksen otsikkona on yksityishenkilölle myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät käytännöt. Otsikko viittaa siihen, ettei tarkoituksena ole ollut tehdä oikeudellista analyysiä. Kuitenkin luonnoksessa tarkastellaan oikeudellisia asioita, joiden syventämistä kannattaa ministeriön mielestä jatkaa. Maa- ja metsätalousministeriö haluaakin kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksen jatkovalmistelussa tulisi tunnistaa ainakin tietyt oikeudellisia asioita. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtionavustuslaki on vuodelta 2003 eikä se ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana kuin viime vuonna yksittäisten uusien säännösten osalta. Kun arvioinnin kohteena on nimenomaan yksityishenkilöille myönnettävät valtionavustukset, valmistelutyössä tulee tunnistaa, ettei pääasiassa yksityishenkilöille myönnettäviä avustuksia voitane pääsääntöisesti perustaa valtionavustuslakiin ja sen nojalla annettuun valtioneuvoston asetukseen. Valtionavustuslain soveltaminen yleislakina erityislain ohella nousee ajoittain myös oikeusministeriön lausunnoissa esiin. Toisaalta pitäisi kunnioittaa yleislakeja ja toisaalta oikeusministeriö muistuttaa, että yleislain eli tässä valtionavustuslain sääntelystä osa ei välttämättä täytä perustuslain vaatimuksia.

Valtioneuvoston tukiohjelmaan liittyviä näkökohtia sekä eräitä käsitteitä

Luonnoksessa ei tuoda selkeästi esiin sitä, että niitä avustuksia, jotka ovat EU-lainsäädännön tarkoittamia valtioneuvoston tukiohjelmaa, ei voida kaikilta osin rinnastaa muihin avustuksiin. Tästä johtuen yksi keskeinen tapa ryhmitellä yksityishenkilöille myönnettäviä avustuksia on tehdä jako sen suhteen, onko kyse valtioneuvoston tukiohjelmaan vai muusta avustuksesta. EU:n valtioneuvoston tukiohjelmaan tulee avustusprosessiin omat vaatimuksensa ja näitä vaatimuksia on noudatettava siitä riippumatta, mitä kansallisessa

yleislaissa säädetään tai miten valtionavustustoimintaa muuten ohjeistetaan. Valtiontukisääntelystä tulevat vaatimukset voivat joissain tilanteissa tehdä mahdottomaksi avustusprosessin selkeyttämisen. Yksi esimerkki tästä on vähämerkityksiseen tukeen eli ns. de minimis –tukeen liittyvä yhden yrityksen määritelmä, joka tiettyjen ehtojen täytyessä tarkoittaa laajempaa kokonaisuutta kuin yhtä luonnollista henkilöä tai yhtä oikeushenkilöä.

Valtiontukisääntöjen kannalta relevanttia on myös se, miten luonnoksen 2.2 luvussa määritellään yksityishenkilö. Luonnoksessa mainitaan s. 22 mm. seuraavat asiat:

- ”Yksityishenkilö voidaan määritellä Tilastokeskuksen luokittelun, verotuslainsäädännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella a. luonnolliseksi henkilöksi ja b. yritystoimintaa harjoittavaksi luonnolliseksi henkilöksi eli yksityiseksi elinkeinonharjoittajaksi.”
- ”Yksityinen elinkeinonharjoittaja voi olla joko ammatinharjoittaja tai liikkeenharjoittaja.”

Yksi ministeriön tärkeä kohderyhmä ovat metsänomistajat, jotka ovat myös yksityishenkilöitä. Valtiontukisääntöjen valossa metsänomistaja on yritys, koska myy – ainakin ajoittain – puuta eli harjoittaa taloudellista toimintaa. Taloudellinen toiminta tarkoittaa tavaroiden tai palvelujen tarjoamista markkinoilla. Kun tarkastellaan valtiontukia, tulee samalla tunnistaa, että käsitteiden määrittelyssä ei voi jättää huomiotta valtiontukisääntöjä. Tarkastelu ei siten voi rajoittua esimerkiksi tilastollisiin käsitteisiin. Maa- ja metsätalousministeriö huomauttaa, että yksityishenkilöiden osalta pitää avustusten osalta jako tehdä sen suhteen, onko kyse kotitaloudesta vai yrityksestä. Yksityishenkilön kotitaloudesta tai kotitalouden piiriin liittyvästä toiminnasta ei enää ole kyse silloin, kun tämä harjoittaa taloudellista toimintaa. Lisäksi voidaan todeta, että valtiontukisääntöjen puitteissa metsänomistaja on taloudellisen toiminnan harjoittaja siitä riippumatta, onko henkilöllä y-tunnus vai ei.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että valtiontukeen liittyvien käsitteiden ohella voidaan tarkastella tilastointiin liittyviä käsitteitä. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tilastoviranomainen on Luonnonvarakeskus (ks. tilastolain (280/2004) 2 § ja ruoka- ja luonnonvaratilastoista annetun lain (562/2014) 1 §). Ministeriön näkemyksen mukaan Luonnonvarakeskuksen verkkosivulla, jonka otsikkona on ”Metsämaan omistus-tilaston laatuseloste”, on hyödyllistä tietoa luonnoksen jatkovalmisteluun liittyen (<https://www.luke.fi/fi/tilastot/metsamaan-omistus/metsamaan-omistustilaston-laatuseloste>). Kyseiseltä verkkosivulta löytyy muun muassa tietoa siitä, mitkä metsät katsotaan yksityishenkilöiden omistamiksi.

Luonnoksen mukaan (s. 13) henkilöhakijajaoston yhdeksi tehtäväksi määriteltiin selvittää, mitä pohjatietoja yksityishenkilöistä ja kotitalouksista voitaisiin tuottaa valtionavustusten käsittelyyn automaattisesti. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että valtiontukeen liittyvien pohjatietojen selvitystyö soveltuisi paremmin sille työryhmälle, jota ollaan asettamassa yrityksille myönnettäviin avustuksiin liittyen (yritysjaosto). Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että valtiontukisäännöt ovat sen verran laaja ja monimutkainen kokonaisuus, ettei kyseisten sääntöjen ”haltuunotto” onnistu yksinomaan työpajatyöskentelyllä tai erillisillä kyselyillä. Näin ollen valtiontukiin liittyvät kysymykset on syytä ratkaista siinä valtionavustusten kehittämiseen liittyvässä työryhmässä, joka tarkastelee yrityksiä.

Luonnoksen sivulla 22 todetaan: ”Henkilöhakijajaosto tunnisti, että yksityisille elinkeinonharjoittajille myönnettäviä valtionavustuksia ja niiden suhdetta EU:n valtioneuvoston noudattamiseen on syytä selkeyttää”. Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että valtioneuvoston koordinointi kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Epäselvissä tapauksissa tulee aina olla yhteydessä valtioneuvoston koordinoiviin ministeriöihin.

Henkilötieto-, julkisuus- ja tiedonhallintalainsäädäntö sekä niihin liittyvä säädösvalmistelu

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että henkilöhakijajaoston yhdeksi tehtäväksi (s. 13) on määritelty, että sen tulee tehdä ehdotus siitä, miten henkilötietoja käsiteltäisiin valtionavustustoiminnan tietovarannossa ja siihen liittyvissä palveluissa mahdollisimman yhtenäisesti. Luonnoksen 6 lukuun on otettu oma luku henkilötietojen käsittelemisestä ja julkaisemisesta. Tältä osin on henkilöhakijajaostolta jäänyt huomaamatta, että henkilötietojen käsittelyä, tietojen julkisuutta ja salassapitoa sekä julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskeva sääntely muodostaa erittäin vaikeasti hallittavan ja laajan kokonaisuuden, jota koskien olisi tunnettava myös asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä sekä säädösvalmisteluohjeita (esim. Lainkirjoittajan opas).

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että luonnoksen 6.1 luvussa on virheellisellä tavalla kuvattu maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan erityislainsäädäntöä. Luonnoksessa käytetään termiä ”poikkeus” kuvaamaan kolmea maa- ja metsätalousministeriön erityislakia (s. 70). Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan EU:n tietosuoja-asetusta. Ministeriön hallinnonalan organisaatioiden myöntämien avustusten saajissa on usein yksityishenkilöitä/luonnollisia henkilöitä. Tähän liittyen on myös ollut tarpeen säätää tarkemmin henkilötietojen käsittelystä taikka henkilötietojen tai salassapidettävien tietojen luovuttamisesta. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan erityissääntelyssä on myös otettu huomioon ympäristötietojen saatavuutta koskeva EU-sääntely (direktiivi 2003/4/EY). Erityissäännökset eivät siis välttämättä tarkoita sitä, että yleissäännöksistä olisi poikettu, vaan että on annettu yleissäännöksiä täydentäviä säännöksiä taikka sitten on kyse EU-direktiivin implementoinnista (ympäristötiedot). Eri lakien systematiikassa voi myös olla eroja, mikä voi tehdä asian hahmottamisen vaikeaksi. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön kuvaus on keskeneräinen.

Luonnoksen 6.2 luvussa tarkastellaan henkilötietojen julkaisemista. Luonnoksessa (s. 72) kuvataan erilaisia henkilötietojen julkaisemiseen liittyviä menettelytapoja. Vaihtoehdot ovat tiivistetysti seuraavat: avustuksen saajaa koskevia tietoja julkaistaan ilman luvan kysymistä, mainittuja tietoja julkaistaan avustuksen saajan lupaan perustuen ja mainittuja tietoja ei julkaista. Luonnoksen 6.2 luvussa todetaan seuraavasti: ”Valtionapuviranomaisen kysymää lupaa henkilötietojen julkaisemiseen on pidettävä eri asiana kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua rekisteröidyn suostumusta, joka on yksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteista.” Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että viranomaisen toiminnan tulee perustua lakiin eikä suostumukseen. EU:n tietosuoja-asetuksesta käy ilmi, että suostumusta pidetään ongelmallisena oikeusperustana, kun kyse on viranomaisen henkilötietojen käsittelystä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että luonnoksen teksti antaa virheellisen käsityksen henkilötietojen julkaisemisen edellytyksistä. Pääsääntö toki on, että viranomaiset eivät julkaise avustuksen saajiin liittyviä henkilötietoja verkkosivuillaan. Eri asia on, että lailla voidaan säätää, että avustuksen saajiin liittyviä tietoja julkaistaan viranomaisen verkkosivulla. Hyvä esimerkki tästä on luonnoksen valmistelijoidenkin tuntema viimeisin valtionavustuslain muuttamista koskeva sääntely. Maa- ja

metsätalousministeriö korostaa, että valtionavustuslain uusi sääntely ei rakennu sille, antaako avustuksen saaja henkilötietojensa julkaisemiseen suostumuksen tai luvan.

Avustushaut vs. jatkuva haku

Valtionavustustoiminnan kehittämishankkeissa tuntuu jatkuvasti painottuvan sellaisten avustusten käsittely, jotka perustuvat avustushakuihin. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että osa sen hallinnonalan avustuksista on valtioneukia, joita koskee ns. jatkuva haku. Valtioneukisääntöjä uudistetaan säännöllisin väliajoin ja jos kyseessä on esimerkiksi notifioitu tuki, se voi olla voimassa vain komission hyväksymän määräajan. Kyseisen määräajan aikana on voimassa ns. jatkuva haku.

Valtionavustuksen käytön tulokset ja vaikutukset

Luonnoksen sivulla 36 todetaan seuraavasti: ”Yksityishenkilöt eivät varsinaisesti raportoi valtionavustuksen käytön tuloksia ja vaikutuksia eivätkä valtionapuviranomaiset kerää siitä systemaattisesti tietoa.” Voidaan todeta, että valtioneukia koskevaa tukiohjelmaa suunniteltaessa ministeriön tulee arvioida tukien vaikutuksia. Nämä vaikutusarviointit kirjoitetaan hallituksen esitykseen. Sitä, mitä tuloksia valtioneukilla saadaan aikaiseksi ja mitä vaikutuksia tuilla on, selvitetään myös komissiolle muun muassa valtioneukiohjelmaa notifioitaessa. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan luonnoksen edellä mainittua lausetta tulee tarkistaa ja rajata se koskemaan muita kuin valtioneukia, mutta edellyttäen, että se vastaa asian tilaa. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että sen hallinnonalan avustuksista keräävät valtionapuviranomaiset tietoa. Lisäksi Luonnonvarakeskus tilastoviranomaisena tuottaa myös tukiin liittyvää tilastotietoa.

Vakioehdot ja valtionavustuspäätökset sekä fraasipankit

Luonnoksessa mainitaan valtionavustusten vakioehdot ja todetaan, että vakioehtojes tulisi olla avustuspäätöksen liitteenä. Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että kun yksityishenkilöille myönnettävistä avustuksista säädetään lailla, tulee usein myös asianomaisesta erityislainsäädännöstä monenlaisia ehtoja avustuspäätökseen. Maa- ja metsätalousministeriö ei sinänsä vastusta vakioehtojes kehittämistyötä, mutta katsoo, että yksityishenkilöille suunnattavia avustuspäätöksiä ei välttämättä selkeytä se, että päätöksen liitteenä on yleiset vakioehdot ja sitten toisena liitteenä erityislainsäädännöstä tulevat ehdot. Valtionavustustoiminnan kehittämisessä ei siten tule asettaa ehdottomia vaatimuksia sille, millä tavalla avustuspäätökset kirjoitetaan. Selvää on, että avustuspäätösten tulee olla juridisesti moitteettomia ja että avustuspäätöksissä tulee pyrkiä käyttämään mahdollisimman selkeää kieltä.

Luonnoksen mukaan (s. 50) ”[v]altionapuviranomaiset käyttävät vakiotekstejä tai fraasipankkeja, joilla ne kokoavat valtionavustuspäätökset ja ehtoja”. Valtionapuviranomaisen päätöksen tulee olla juridisesti moitteeton ja sen tulee siis perustua lakiin ja sen nojalla annettuun asetukseen tai annettuihin asetuksiin. Valtionapuviranomaisen tulee osata soveltaa säännöksiä eikä vain käyttää (pelkkään yleislainsäädäntöön perustuvia) fraasipankkeja.

Eräät valtionavustuksen myöntämisen rajoitukset ja valintaruudut

Luonnoksen mukaan (s. 68) hakemuslomakkeilla on joissakin tapauksissa pyydetty vahvistamaan valintaruudulla, että valtionavustuksen hakija ei ole tuomittu eräistä rikoksista tai ettei hänelle ole määrätty seuraamusmaksua. Luonnoksen mukaan valintaruutu on käytäntönä tarkoituksenmukainen, kun valtionavustuksen hakijoita on suuri määrä. Lisäksi luonnoksessa todetaan, että voitaisiin selvittää, onko edellä mainittuja tietoja mahdollista saada tulevaisuudessa muista viranomaisrekistereistä ja voitaisiinko rekistereissä olevan tiedon tarkastamista automatisoida. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että yleisen elämäkokemuksen mukaan hakijalta saadut tiedot eivät tällaisissa tapauksissa ole todennäköisesti luotettavia. Jos hakija on rehellinen mainittujen tietojen osalta, miksi hän täyttäisi hakemuksen, jos on selvää, että valtionapuviranomainen on tiedon perusteella velvollinen hylkäämään hakemuksen? Jos hakijalla on tiedossaan peruste, joka estää tuen myöntämisen (= tuomio jostain rikoksesta), ja jos tämä siitä huolimatta päättää hakea avustusta, eikö silloin nimenomaan ole kiusaus ilmoittaa väärää tietoa avustuksen saamisen varmistamiseksi?

Kieliasu, viittaukset ja viimeistely

Ohessa yksittäisiä huomioita:

- Sivulla 20 todetaan seuraavasti: ”Yhteisrahoitteisella toiminnalla tarkoitetaan tässä yhteydessä valtionhallinnon sisälle myönnettävää rahoitusta.” Olisi hyvä tarkentaa kuka myöntää rahoitusta, jos kyse on yhteisrahoitteisesta toiminnasta.
- Sivulla 24 mainitaan, että avustuksia voidaan myöntää ”yksityisille omistajille”. Voidaan käyttää termiä yksityisomistus, mutta yksityinen omistaja on epäselvä ilmaus.
- Sivulla 24 todetaan, että ”[t]ässä raportissa ei käsitellä oikeushenkilöitä, kuten yrityksiä eikä yhtymiä tai niille myönnettäviä valtionavustuksia.” Yhtymät eivät ole oikeushenkilöitä. Yritys voi viitata myös kansallisessa kontekstissa luonnolliseen henkilöön. Puhutaan esimerkiksi yksityisyrityksistä. Luonnoksessa mainitaan, että yksityishenkilöt voivat olla ammatinharjoittajia tai elinkeinonharjoittajia. Näillä yksityishenkilöillä on silloin yritys.
- Sivulla 31 todetaan, että ”[y]ksityishenkilöille myönnettävät valtionavustukset ovat erilaisia ja niiden myöntämistä säännellään usein.” Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että perustuslaista johtuen yksityishenkilöiden avustuksista tulisi pääsääntöisesti säätää myöntämisen perusteiden osalta lain tasolla. Tähän liittyy edellä mainittu huomio siitä, että valtionavustuslaki ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Tietoa ei siis ole siitä, miten perustuslakivaliokunta arvioisi valtuussäännöstä.

MMM:n hallinnonalan tukiin liittyviä muita huomioita

Selvityksessä käsitellään valtionavustuksia pääsääntöisesti siitä näkökulmasta, että avustukset myönnettäisiin valtion varoista, vaikka merkittävä määrä rahoitusta (tukea) myönnetään EU:n osaksi rahoittamista ohjelmista (kuten päättynyt Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014-2022) tai suunnitelmista (kuten Suomen CAP-suunnitelma 2023-2027), joista myönnettävä rahoitus perustuu EU:n lainsäädäntöön ja joissa noudatetaan EU:n valtioneuvoston päätöksiä. EU:n osaksi rahoittamisessa tukijärjestelmissä on taustalla muu lainsäädäntö kuin valtionavustuslaki eli tuet perustustuvat erilliseen lakiin.

Sivulla 8 mainitaan Maaseudun kehittämisrahasto. Tässä tarkoitetaan varmastikin Maatilatalouden kehittämisrahastoa (MAKERA).

Lisäksi sivulla 8 viitataan yhteiskunnallisten päämäärien asettamiseen. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että EU:n lainsäädäntöön perustuvassa rahoituksessa on päämäärät neuvoteltu jäsenmaiden kesken. EU:n tasolla asetettuja tavoitteita ei ole mahdollista ryhtyä kansallisesti muuttamaan tai suuntaamaan avustuksia muuhun tarkoitukseen.

Sivulla 22 todetaan, että maatalous- ja metsätalouden harjoittajat voivat olla yritysmuodoltaan yksityisiä elinkeinonharjoittajia, yhtymiä tai osakeyhtiöitä. Tässä yhteydessä ei mainita osuuskuntia, jossa voi olla mukana yksityishenkilöitä.

Sivulla 26 todetaan, että maa- ja metsätalousministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalat myöntävät tietojen koonnin perusteella eniten valtionavustuksia yksityishenkilöille. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimivat ELY-keskukset myöntävät yksityishenkilöille useita valtionavustuksia, mutta pääosin maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön osoittamista määrärahoista.

ELY-lain mukaan (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009) ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu TEM:lle. Lain 7 §:ssä säädetään ELY-keskuksia koskevasta strategisesta suunnittelusta sekä ohjaavien tahojen yhteisestä tulosohjauksesta. Lain 8 §:ssä säädetään ELY-keskusten toimialaohjauksesta. MMM osallistuu siis ELY-keskusten yhteiseen tulosohjaukseen sekä vastaa yhdessä Ruokaviraston kanssa maaseudun kehittämisen sekä maa- ja elintarviketalouden tehtävien toimialaohjauksesta. MMM vastaa ELY-keskusten luonnonvaratehtävien toimialaohjauksesta.

6 § (19.12.2014/1131)

Yleishallinnollinen ohjaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle.

8 § (23.1.2015/31)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaohjaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (toimialaohjaus). Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhteisiä toimintoja ja muita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Todettakoon tässä yhteydessä, että maa- ja metsätalousministeriön rooliin kuuluu esimerkiksi EU:n lainsäädäntöön perustuvien ohjelmien tai suunnitelmien (kuten edellä mainittu 2023 käynnistyvä Suomen CAP-suunnitelma 2023-2027) laatiminen ja näitä koskevan kansallisen lainsäädännön valmistelu. Näiden kautta myönnetään tukia viljelijöiden lisäksi maaseudulla toimivilla maatalouden ulkopuolista yritystoimintaa harjoittaville kokoluokaltaan mikro- ja pienyrityksille sekä pk-yrityksille ja niiden joukossa on yritystoimintaa harjoittavia yksityishenkilöitä. Ministeriössä ei kuitenkaan tehdä tukipäätöksiä. ELY-keskukset ja Leader-ryhmät vastaanottavat tukihakemuksia, joista ELY-keskukset tekevät päätökset. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tukia, jotka ELY-keskus myöntää, ei maksa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus). Suomen CAP-suunnitelman tukien toimeenpanosta vastaa Ruokavirasto, joka maksaa tuet. Maa- ja metsätalousministeriön osaltaan tulohajaa ELY-keskuksia.

Erityisesti on huomioitava maksajavirastotehtävien kokonaisuus, mikä on erityispiirre eikä vastaavaa ole muilla hallinnonaloilla. Ote aluehallinnon virastorakenneselvityksestä (VM 2022): Ruokavirasto ohjaa EU:n kokonaan tai osittain rahoittamien tukien sekä kansallisten tukijärjestelmien toimeenpanotehtäviä ELY-keskuksissa. Ruokavirasto ohjaa, kouluttaa ja neuvoo ELY-keskuksia sekä toimii EU:n maksajavirastona Euroopan maatalouden tukirahaston sekä Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tehtävissä. ELY-keskukset hoitavat Ruokaviraston delegeoimia maksajavirastotehtäviä alueilla. Tehtävien siirtäminen ELY-keskuksille perustuu maksajavirastosopimukseen, joilla varmistetaan EU:n maksajavirastoasetuksessa säädettyjen velvoitteiden täyttyminen. Ruokavirasto vastaa maksajavirastona tukien maksamisesta ja kirjanpidoista, joita ei voi maksajavirastosopimuksilla siirtää muiden viranomaisten hoidettaviksi.

Raporttiluonnoksen sivulla 82 olevan taulukon 5 otsikko tulee tarkentaa siten, että tuet eivät ole ainoastaan työ- ja elinkeinoministeriön vaan myös maa- ja metsätalousministeriön tukia, vaikka ELY myöntääkin osan tuista.

Korjattu liite:

Yksityishenkilöille myönnettäviä valtionavustuksia maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla.

Liite 1. Taulukko 1.

[Osa tuista myönnetään myös muille kuin luonnollisille henkilöille]

Lisäykset ja uuden ryhmittelyt:

Kyläkauppatuki

Tiloilla kuolleiden tuotantoeläinten hävittäminen

Maatalouden neuvontapalvelut

Harkinnanvaraiset eläintautikorvaukset ja kasvintuhoajakorvaukset

Maaseudun yritystuet (kehittämistuet harkinnanvaraisuutta)

Maatalouden investointituet, Nuoren viljelijän aloitustuki (rakennetuet harkinnanvaraisuutta)

Porotalousvahinkojen korvaus

Porotalous ja kolttalain mukaiset tuet (harkinnanvaraisuutta)

Poistot:

Viljan interventiovarastointi (viljelijätuet) [Markkinajärjestelyä, lisäksi ei ole valtionapua eikä valtiontukea]

Ei-tuotannolliset investoinnit (viljelijätuet)

Eläinten hyvinvointikorvaus (viljelijätuet)

Kasvihuonetuotannon tuki (viljelijätuet)

Lammas- ja vuohipalkkiot (viljelijätuet)

Luonnonhaittakorvaus (viljelijätuet)

Luonnonmukaisen tuotannon korvaus (viljelijätuet)

Lypsylehmäpalkkio (viljelijätuet)

Maatalouden kriisituet (markkinahäiriötuet) (viljelijätuet) [Ei harkinnanvaraisia, eivät kuulu soveltamisalaan]

Maidon pohjoinen tuotantotuki (viljelijätuet)

Mehiläistalouden tuki (viljelijätuet)

Metsämarjojen ja -sienten varastointituki (viljelijätuet)

Nautapalkkio (viljelijätuet)

Nuoren viljelijän tuki (viljelijätuet)

Nuorten viljelijöiden tuki (viljelijätuet)

Peltokasvipalkkio (viljelijätuet)

Perustuki (viljelijätuet)

Pohjoinen hehtaarituki (viljelijätuet)

Pohjoinen kotieläintuki (viljelijätuet)

Puutarhatuotteiden varastointituki (viljelijätuet)

Sika- ja siipikarjatalouden tuotannosta irrotettu tuki (viljelijätuet)

Sokerijuurikkaan kansallinen tuki (viljelijätuet)

Sokerijuurikkaan kuljetustuki (viljelijätuet)

Viherryttämistuki (viljelijätuet)

Viljan interventiovarastointi (viljelijätuet) [Markkinajärjestelyä, ei ole valtionapua eikä valtiontukea]

Yleinen hehtaarituki (viljelijätuet)

Ympäristökorvaus (viljelijätuet)

Ympäristösopimukset (viljelijätuet)

Alkutuotannon väliaikainen tuki koronavirus pandemiasta johtuviin talousvaikeuksiin [Tuet ovat määräaikaista eivätkä enää voimassa]

Liite 2: Erillinen valvontaprosessia EU-tuissa kuvaava word-liite toimitetaan sähköpostitse työryhmän sihteerille.

2. Anna palautetta selvityksen kolmannessa luvussa käsitellystä valtionavustustoiminnan yhteisestä toimintamallista tavoitteineen.

Kuten edellä todettu, niin EU:n lainsäädäntöön perustuvissa avustuksissa yhteiskunnalliset muutostekijät on tunnistettu EU:n tasolla. Luvussa 3.1 tulisi tunnistaa, että yhteiskunnallisia muutostekijöitä voidaan tunnistaa kansallisesti liittyen valtion rahoitukseen. Tämän vuoksi olisi tärkeää tuoda selkeästi esiin se, puhutaanko kansallisen rahoituksen kohdentamisesta vai EU-varojen käytöstä.

Sivulla 36 todetaan, että yksityishenkilöt eivät varsinaisesti raportoi valtionavustuksen käytön tuloksia ja vaikutuksia eivätkä valtionapuviranomaiset kerää siitä systemaattisesti tietoa. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa toimivissa Suomen CAP-suunnitelman 2023-2027 mukaisissa EU:n maaseuturahaston tuissa kaikki tuensaajina olevat yritykset raportoivat tukien indikaattoritiedot. EU:n lainsäädäntä edellyttää tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia. Yksityishenkilöiden osalta ei tässä ole poikkeusta. Käytettävät indikaattorit ovat valmiiksi määriteltynä EU-lainsäädännössä. Lisäksi EU:n lainsäädäntö edellyttää etukäteen tehtävän arviointisuunnitelman laatimista.

Valtionavustuslain 3 §:ssä säädetään valtionavustuslain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Mainitun pykälän mukaan valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionavustuksena ei pidetä tukea, jos oikeus

sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa. Maatalouden viljelijätuet ja maatalouden markkinajärjestelyä koskevat tuet eivät näin ollen kuulu valtionavustuslain soveltamisen piiriin. Maatalouden rakennetuet sekä maaseudun kehittämistä koskevat tuet perustuvat EU-säädöksiin kuten edellä mainitut tuet, mutta niihin liittyy jossakin määrin harkintavaltaa.

Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että viljelijätuille on varsin kattava ja perusteellinen lainsäädäntöpohja EU- ja kansallisessa lainsäädännössä, joka valtaosin määrittelee menettelyt ja hallintotoiminnan varsin yksityiskohtaisesti (esimerkkinä takaisinperintäprosessi EU- ja osarahoitteisten tukien osalta, kts liite*). ValtAvL jää joko kokonaan soveltamatta tai sitä sovelletaan korkeintaan erittäin rajatuin poikkeuksin. Raporttiluonnoksen sivulla 26 puhutaan viljelijätuista ”valtionavustuksina yksityishenkilöille”. Kuvaus on käsitteellisesti monilta osin virheellinen lähtien hakutavasta koskien myöntöpäätöksen tekijää useimmissa tukimuodoissa. Terminologia ja sen käyttö on monelta osin ongelmallinen, vaikkakin HE-tasolla mainitaan ”EU:n rahoittamista valtionavustuksista” (HE 88/2022) mikä maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan on sinänsä virheellinen käsite.

Valtaosan tuista muodostavat EU:n kokonaan rahoittamat suorat tuet, EU:n osittain rahoittamat tukimuodot (esim. luonnonhaittakorvaus ja ympäristötuet) sekä liittymissopimuksen tai EU:n säädösten erikseen sallimat tukimuodot. Oleellisimman osan muodostaa liittymissopimuksen sallima pohjoinen tuki, joka ei siis ole EU:n sallima valtiontuki, vaan suoraan liittymissopimukseen perustuva tukimuoto siten kuin Euroopan komissio aiheesta päättää.

Sivulla 26 todetaan, että viljelijätuet haetaan Ruokavirastolta, joka myös maksaa ne ja että viljelijätukia koskevista valtionavustuspäätöksistä ja valtionavustusten käytön valvonnasta vastaavat puolestaan ELY-keskukset.

Viljelijätukien hallinto on pääosin Ruokaviraston tietojärjestelmien avulla toteutettavaa toimintaa, jossa kuntien yhteistoiminta-alueet ovat varsinaisia tuen myöntäjiä ja päätöksen tekijöitä, eikä ELY-keskus kuten raporttiluonnoksessa virheellisesti esitetään. Tukien valvonta sen sijaan on pääosin ELY-keskusten suorittamaa. Viljelijätukien maksut suorittaa Ruokavirasto.

Liite 5 on virheellinen, kyse ei ole työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoimista tuista. Liite 5 tulisi korjata muun muassa poistamalla siitä viljelijätukia ja markkinajärjestelytukea (interventiotuki) koskevat osuudet. Interventiotuki ei ole myöskään valtionavustusta. (Korjattu liite on liitteenä).

EU:n suoria ja osarahoittamia tukia koskevissa EU:n asetuksissa on erityiset valtiontukia koskevat artiklat, jotka sulkevat jopa SEUT 107 art soveltamisalan ulkopuolella. Menneen tukikauden osalta ko. artiklat tältä osin kuuluivat seuraavasti:

(EU) 1307/2013 13 artikla, Valtiontuki

Poiketen siitä, mitä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 (1) 211 artiklan 1 kohdassa säädetään, 107, 108 ja 109 artiklaa ei sovelleta jäsenvaltioiden tämän asetuksen mukaisesti maksamiin tukiin.

(EU) 1305/2013 81 artikla, Valtiontuki

1. Jollei tässä osastossa toisin säädetä, jäsenvaltioiden maaseudun kehittämistoimenpiteitä varten myöntämään tukeen sovelletaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107, 108 ja 109 artiklaa.

2. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107, 108 ja 109 artiklaa ei sovelleta jäsenvaltioiden tämän asetuksen nojalla ja mukaisesti maksamaan tukeen eikä 82 artiklassa tarkoitettuun kansalliseen lisärahoitukseen, kun kyseessä on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan soveltamisalaan kuuluva tuki.

*Erillinen valvontaprosessia EU tuissa kuvaava word-liite.

3. Anna palautetta valtionavustustoiminnan digitaalisista palveluista ja selvityksen neljännessä luvussa tarkastelluista valtionavustuksiin liittyvistä käytännöistä.

Sivulla 10 todetaan, että valtionavustustoiminnan kehittämisen tavoitteisiin päästään digitalisoimalla valtionavustusprosessia. Digitalisaatio ei saisi kuitenkaan tarkoittaa sitä, että paperimuotoinen prosessi muutetaan digitaaliseksi. Tällä tavoin toteutettuna prosessia ei saada uudistettua eikä siitä saavuteta todennäköisesti kustannussäästöjä. Lisäksi on hyvä harkita, kannattaako esimerkiksi lyhytkestoisia tai väliaikaisia budjetiltaan pieniä avustuksia lähteä viemään tietojärjestelmiin, jos näihin tehtävät muutokset ovat kalliita.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla EU-osarahoitteen CAP-suunnitelman tietojärjestelmät liittyvät maksajavirastotehtävien kokonaisuuteen. Ruokavirasto omistaa tietojärjestelmät ja antaa ne ELY-keskusten käyttöön.

4. Anna palautetta valtionavustustoimintaan liittyvistä tietovarannoista ja rekistereistä, joita kartoitetaan selvityksen viidennessä luvussa.

Yksityishenkilöille avustusta myönnettäessä saattaa tulla kyseeseen luottotietojen tarkistaminen.

Luvussa 6.2 henkilötietojen julkaisemiseen liittyen, on otettu huomioon EU-rahastoihin ja EU:n valtiontukisääntöihin liittyvät avustusten (tukien) julkaisuvelvoitteet. Tekstissä viitataan tietoihin, jotka Ruokavirasto julkaisee. Tässä yhteydessä on hyvä ottaa huomioon, että Ruokavirasto julkaisee

vuosittain tuensaajille maksetut tuet. Tämä on kuitenkin eri asia kuin tuensaajille myönnettyjen tukien julkaiseminen. Myös myönnetyt tuet pitää julkaista EU:n valtiontukisääntöjen edellyttämällä tavalla.

Jos avustus (tuki) on myönnetty yleisenä de minimis eli vähämerkityksisenä tukena, niin lopullinen maksetun tuen määrä voi olla myös pienempi kuin mitä on alun perin myönnetty. Näin ollen on tärkeää ottaa huomioon se, puhutaanko missäkin yhteydessä myönnetystä vai maksetusta tuesta. Lisäksi on tärkeää ottaa huomioon se, millaisen kynnsarvon ylittävät tuet julkaistaan. Kynnsarvoja tulee EU:n lainsäädännöstä ja valtiontukisäännöistä. Lisäksi tietyn tuen julkaisemisessa voi olla riski yrityssalaisuuksien paljastumiselle, kun tuensaajana yritys tai yksityinen henkilö, joka on saanut tuen taloudellisen toiminnan harjoittamiseen.

Tällä hetkellä erilaiset julkaisemisvelvoitteet ovat päällekkäisiä ja tietoja julkaistaan jo nyt useiden eri kanavien kautta.

3 Valtionavustustoiminnan kehittäminen

Voit antaa yleistä palautetta valtionavustustoiminnan kehittämistä ja valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanketta varten.

Valitettavasti lausuntoaika osui kiireaikaan (s.o. juuri ennen joulua) ja joululomien aikaan. Tästä syystä tässä vastauksessa on nostettu vain keskeisimpiä huomioita esille.

Lisätietoja oikeudellisista asioista: LVO OIKY/Kirsi Taipale

Hyytinen Matti
Maa- ja metsätalousministeriö

Laukkanen Tuija
Maa- ja metsätalousministeriö - Ohjaus- ja talousyksikkö