



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

1/2019 Biotalous hallituksen kärkihankkeena: Maatilatalouden kehittämisrahaston Makeran lisärahoitus 096/54/2018

Maaseutuvirasto, 29.11.2018.

Maa- ja metsätalousministeriö, 13.12.2018.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119
00101 Helsinki

Viite: Lausuntopyyntö 16.11.2018 (dnro 098/54/2018)

**MAASEUTUVIRASTON LAUSUNTO TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSESTA BIOTALOUS
HALLITUKSEN KÄRKIHANKKEENA: MAATILATALOUDEN KEHITTÄMISRAHASTON MA-
KERAN LISÄRAHOITUS**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta Biotalous hallituksen kärkihankkeena: Maatilatalouden kehittämisrahaston Makeran lisärahoitus.

Tarkastusviraston kannanotot ovat seuraavat:

Makeran lisärahoituksen vaikutuksia biotalousstrategian tavoitteiden toteuttamisessa ei voida arvioida yksityiskohtaisesti.

Olemassa olevien tukiyhdistelmävaihtoehtojen valtiontaloudellista kannattavuutta ei ole arvioitu.

Tukisäännökset ja -ohjeistus ovat johdonmukaisia mutta tuettavien investointien kannattavuustavoitesäännöstössä on epäselvyyttä.

Tuettavien investointihankkeiden vaikuttavuutta ei voi nykyisillä seurantajärjestelmillä arvioida.

Tarkastusviraston suositukset ovat seuraavat:

Maataloushallinnon tulisi arvioida maatalouden investointitukimuotojen vaihtoehtoisten yhdistelmien taloudellista kannattavuutta myös valtiontalouden näkökulmasta sekä perustella ja dokumentoida tukimuotojen valittu yhdistelmä taloudellisen arvioinnin avulla.

Maataloushallinnon tulisi harkita Hyrrä -järjestelmän kehittämistä siten, että sen avulla olisi mahdollista arvioida tuettavien investointien hankekohtaisen vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista.

Maaseutuviraston lausunto

Maaseutuvirasto pitää perusteltuna arvioida maatalouden investointitukimuotojen vaihtoehtoisten yhdistelmien kannattavuutta myös valtiontalouden näkökulmasta.

Tarkastusvirasto on kannanotossaan kertonut seuraavaa: ”Rakennetukiasetuksen (240/2015) 8. Pykälässä on esitetty konkreettinen, 25.000 euron vuotuisen yrittäjätulon vähimmäistavoite sille tuettavalle investoinnille, joka edellyttää liiketoimintasuunnitelmaa”. Valtioneuvoston asetuksessa maatalouden rakennetuesta (240/2015, 8 §) kuitenkin sanotaan, että tukea voidaan myöntää investointiin jos hakijalla on sellainen maatila, josta liiketoimintasuunnitelman mukaan voitaisiin saada 25.000 euron maatalouden yrittäjätulon viimeistään tuen myöntämivuotta seuraavana viidentenä kalenterivuonna. Tuen saaja sitoutuu noudattamaan liiketoimintasuunnitelmassa esitettyjä kehittämistoimia, eikä hän sitoudu siihen, että maatilalla todellisuudessa muodostuisi viimeistään viidentenä vuotena 25.000 euron yrittäjätulo.

Maaseutuvirasto pitää nykyistä säännöstä perusteltuina. Tarkkojen euromääräisten tulovaatimusten asettaminen usean vuoden päähän on erittäin vaikeaa. Tuloihin vaikuttavat monet seikat, niin viljelijän/tuensaajan omat toimet kuin myös viljelijästä täysin riippumattomat seikat. Olisi epäoikeudenmukaista sanktioida viljelijää esimerkiksi politiikkamuutoksista johtuvista tukien alenemisesta tai kansainvälisten tapahtumien seurauksena tulleista maataloustuotteiden hintojen alenemisesta. Nykyinen käytäntö mahdollistaa huomion kohdistamisen nimenomaan viljelijän omiin toimiin: tukea myönnettäessä arvioidaan, että myöntöhetken edellytyksillä tietyt toimet turvaavat viljelijälle tietyt yrittäjätulon. Tämän toteuttaminen on viljelijän omassa päätäntävallassa.

Lisäksi tarkastusviraston kannanotossa sanotaan, että Hyrrä –järjestelmän tietojen avulla ei voida arvioida, kuinka yksittäiset investointitukihankkeet ovat vaikuttaneet tuensaajien kannattavuuteen ja kilpailukykyyn. Hyrrä –järjestelmässä on kolme kohtaa, joissa kyseisiä asioita voidaan arvioida. Hyrrä –järjestelmään on liitetty liiketoimintasuunnitelmat niissä hakemuksissa, joissa sitä vaaditaan. Liiketoimintasuunnitelman maksuvalmius- ja kannattavuuslaskelmista selviää investoinnin vaikutus kannattavuuteen ja kilpailukykyyn. Lisäksi Tavoitteet –välilehdelle on kannattavuuslaskelmista poimittu seuraavat tiedot:

Yrittäjätulo 1. vuonna
 Yrittäjätulo 5. vuonna
 Kannattavuuskerroin 1. vuonna
 Kannattavuuskerroin 5. vuonna
 Suhteellinen velkaantuneisuus 1. vuonna
 Suhteellinen velkaantuneisuus 5. vuonna
 Omavaraisuus 1. vuonna
 Omavaraisuus 5. vuonna

Myös näiden tietojen perusteella pystytään raporteilla tekemään yhteenvetoja siitä, miten eri investoinnit ovat vaikuttaneet laskelmien mukaan tuensaajan maatalan kannattavuuteen ja kilpailukykyyn.

ELY –keskukset tekevät tukipäätökset tukijaksoittain. Jakson aikana tukikelpoiset hakemukset osallistuvat pisteytykseen. Pisteytyksen perusteella valitaan parhaiten maaseutuohjelman tavoitteita toteuttavat hankkeet, jotka saavat myönteiset päätökset. Valintakriteereinä investoinneissa ovat seuraavat:

Vaikutus tuen kohteena olevan yrityksen talouteen
Vaikutus tuen kohteena olevan yrityksen kilpailukykyyn
Vaikutus ympäristöön
Vaikutus tuotanto-olosuhteisiin
Vaikutus ohjelman muiden tavoitteiden toteutumiseen
Elinkeinon merkitys kokonaistulonmuodostuksen kannalta ja tuettavan hankkeen vaikutus

Myös valintapisteiden raportoinnilla saadaan tietoa siitä, miten ELY –keskuksen tukipäätöksen esittelijä on arvioinut kyseisen investoinnin vaikuttavan tuensaajan maatalan kannattavuuteen ja kilpailukykyyn.

Ylijohtaja

Juha Tall

Erityisasiantuntija

Aulis Kuusela

TIEDOKSI Maaseudun kehittämistukiyksikkö/Esko Leinonen
Varainhoito ja hallinto/Riitta Tevaniemi
Maatalousosasto/Jukka Pekonniemi



Tämä asiakirja on laadittu ja allekirjoitettu sähköisesti.
Dokumentet har uppsatts och undertecknats elektroniskt.
This document has been digitally prepared and signed.



13.12.2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Biotalous hallituksen kärkihankkeena: Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makeran) lisärahoitus 16.11.2018

MAA- JA METSÄTALOUSHALLITUKSEN LAUSUNTO LUONNOKSEEN TARKASTUSKERTOMUKSEKSI

Makeran lisärahoituksen ylätasoin suunnittelu

Tarkastuskertomusluonnoksessa valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että Makeran lisärahoitus on integroitu maatalouden muun investointituen suunnitteluun ja seurantaan ja että lisärahoituksella tuettavia maatalouden investointihankkeita koskevat samat säädökset ja ohjeet kuin muulla rahoituksella tuettavia investointihankkeita. Tämän vuoksi Makeran tukien kohdentamisesta ei pysty erittelemään biotalousstrategian mukaisia tavoitteita, vaan rahaston toiminta toteuttaa yleisiä maatalouspoliittisia tavoitteita. Toisaalta tarkastusvirasto toteaa, että sillä ei ole huomautettavaa maatalouden investointituen kannattavuutta ja kilpailukykyä koskeviin tavoitteisiin.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että lisärahoituksen tavoitteet vastaavat Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmakauden 2014–2020, myöhemmin *ohjelmakauden*, investointitukijärjestelmän tavoitteita. Hallituksen kärkihankkeissa tavoitteena niin ikään on säädösten sujuvoittaminen ja hallinnollisen taakan vähentäminen. Näin ollen samoja tavoitteita tukevien investointien yhdistäminen yhdeksi tukiprosessiksi nähtiin perustelluksi niin tuensaajien, kuin hallinnonkin näkökulmasta. Lisärahoituksen turvin voitiin turvata maatalouden rakenteen kehittämistä ja sitä kautta tilojen kilpailukykyä ja kannattavuutta tukevien investointien rahoitus ohjelmakaudella, mutta samalla voitiin painottaa erityisesti ympäristön tilaa, eläinten hyvinvointia sekä uusiutuvan energian käyttöä edistävien investointien rahoitusta. Tämä toteutettiin nostamalla kyseisten investointien tukitasoa lisärahoituksen johdosta (Vna 271/2016).

Tarkastusviraston mukaan Suomen maataloushallinnon ylätasoin suunnittelutavoitteista on selkeitä ja perusteltuja yleiskuvauksia. Investointitarpeiden osalta tarkastusvirasto on todennut perustuen ohjelmakaudelle PTT:n ja MTT:n vuonna 2010 tekemään tarvearvioon ja vertaamalla sitä Luken vuonna 2017 tekemään investointitarvearvioon, että arvio maatalouden vuotuisesta tukikelpoisesta investointitarpeesta ajanjaksolla 2020–2030 olisi selvästi pienempi kuin edellisellä ajanjaksolla 2010–2020.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei investointiavustusten tarvetta ohjelmakaudelle 2014–2020 arvioitaessa käytetty suoraan PTT:n ja MTT:n vuonna 2010 tekemässään selvityksessä vuosille 2010–2020 arvioimia vuosittaisia investointimääriä. Maaseutuviraston Rahti – tietojärjestelmän mukaan tukikelpoiset investointikustannukset 2010 –luvun alussa olivat eri tuotantosuunnissa huomattavasti pienempiä kuin PTT ja MTT vuonna 2010 olivat arvioineet. Ohjelmakauden valmistelun aikana todettiin, etteivät kyseisen selvityksen mukaiset investoin-

timäärät todennäköisesti tulisi toteutumaan. 2010 –luvun alkuvuosina tehtyjen investointitukipäätösten perusteella tukikelpoisten investointikustannusten määräksi ohjelmakaudella 2014–2020 arvioitiin keskimäärin noin 262 miljoonaa euroa vuodessa, mikä on yli 110 miljoonaa euroa vähemmän kuin PTT:n ja MTT:n selvityksessä arvioidut vuosittaiset investointimäärät, 373 miljoonaa euroa vuodessa. Investointiavustusten mitoituserusteena käytettiin tätä pienempää arviota.

Investointien tukikelpoiset investointikustannukset vuosina 2014–2017 ovat olleet keskimäärin noin 225 miljoonaa euroa vuodessa. Vuosina 2017–2018 investointimäärät ovat olleet kasvussa ja investointitahti jatkuu vuoden 2018 tasolla vielä vuonna 2019. Vuonna 2020 investointeja rajoittavaksi tekijäksi tulee investointiavustusvarojen väheneminen. Ohjelmakaudella 2014–2020 tukikelpoisten investointikustannusten arvioidaan olevan keskimäärin noin 270 miljoonaa euroa vuodessa eli vuosittain noin 10 miljoonaa euroa enemmän kuin maaseudun kehittämissuhteen valmistelun yhteydessä arvioitiin.

Luken vuonna 2017 tekemän selvityksen perusteella tukikelpoiset investointikustannukset olisivat rahoituskaudella 2021–2027 lähes samalla tasolla kuin kuluvalle ohjelmakaudella arvioidaan toteutuvan, eli noin 260 miljoonaa euroa vuodessa, mikäli maataloustuotteiden kysyntä pysyy ennallaan. Siten investointiavustusten tarpeen arvioidaan säilyvän jatkossakin nykytasolla, jos kotimaisen elintarviketuotannon tason halutaan pysyvän nykyisen suuruisena.

Eri tukimuotojen yhdistelmien tarkastelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa myös, että maatalouden investointitukien tarvetta on perusteltu lähinnä vain suorien avustusten osalta ja toteaa, että lisärahoitus mahdollistaisi myös muitakin investointien tukimuotoja, kuten valtiontakaukset, lainojen korkotuet ja muut lainaehtoisten helpotukset, mutta eri tukimuotojen yhdistelmävaihtoehtojen valtion- ja yhteiskuntatalouden edullisuutta ei ole arvioitu.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ohjelmakauden rahoitusvalmistelussa pohdittiin eri rahoitusvaihtoehtoja ja näiden yhdistelmiä. Investointitukivälineinä ovat suorien avustusten lisäksi käytössä sekä Makerasta rahoitettavat valtiontakaukset, että valtion talousarvion momentilta 30.10.41 rahoitettavat korkotukilainat. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja tuen maksimaalisen kannustevaikutuksen saavuttamiseksi lainat ja takaukset on kohdennettu rahoitusvälineiksi suurimpiin, pääsääntöisesti tuotannollista rakentamista koskeviin, pitkäkestoisiin investointeihin, joissa myös lainan takaisinmaksuajat ovat pidemmät ja näin ollen korkotuen merkitys suurempi. Muihin kohteisiin tuki myönnetään pääasiassa avustuksen muodossa. Suhhteissa investointitarpeisiin korkotukilainojen myöntämisvaltuus on ollut riittävällä tasolla, joten siihen ei ollut tarvetta kohdentaa lisävaroja.

Makeran varoja on käytetty myös esimerkiksi lain 922/2016 mukaisiin väliaikaisiin valtiontakauksiin, joiden tavoitteena oli maatalouden toimintaedellytysten turvaaminen tiloilla, jotka äkillisten, toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten johdosta ovat tilapäisissä taloudellisissa vaikeuksissa, vaikka niillä on jatkuvan kannattavan toiminnan edellytykset.

Rahoituskauden 2021-2027 valmistelu on parhaillaan käynnissä ja osana valmistelua myös erilaiset rahoitusmuodot tarkastellaan ja arvioidaan. Käynnissä on mm. PTT:n ja Luken toteuttama hanke ”Maataloussektorin asema luottomarkkinoilla: Kysyntä, tarjonta ja uudet instrumentit”. Maa- ja metsätalousministeriö tulee arvioimaan erilaisten rahoitusvälineisen tarkoituksenmukaisuuden ja toimivuuden ja valitsee tulevaa rahoituskautta varten käyttöön otettavaksi resursit ja muut edellytykset huomioiden mahdollisimman tehokkaat rahoitusmuodot, joilla pyritään vastaamaan tuleviin investointien rahoitushaasteisiin ja tarpeisiin. Tarkastusvirasto esittää, että tarkastelussa voitaisiin käyttää esimerkiksi kustannushyötyanalyysiä tai kustannusvaikuttavuusanalyysiä. Maa- ja metsätalousministeriö selvittää kyseisten analyysimenetelmien hyödyntämistä tulevilla arvioinneilla.

Säädösten ja ohjeistuksen johdonmukaisuus, selkeys ja laatu

Tarkastusvirasto nostaa myös esiin investointitukiin liittyvät säädökset ja ohjeet, joiden se siinä toteaa olevan johdonmukaiset ja kattavat, mutta toteaa niiden toisaalta olevan melko lukuisia, laajoja ja monimutkaisia, jolloin niiden hallinta ja noudattaminen vaativat suuren työmäärän ja hallinnon. Edelleen tarkastusvirasto toteaa niiden nykyiseen asuun vaikuttaneen historiallisen kehityksen ja Suomen maataloushallinnon ulkopuolelta tulleiden reunaehtojen ja paineiden. Tarkastusvirasto toteaa, että esimerkiksi tuettavien investointihankkeiden kustannuksiin liittyvä säännöstö on moninaista ja osin ristikkäistä.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että säädösten sujuvoittamista tehdään jatkuvasti säädösten uusimisen yhteydessä. Maa- ja metsätalousministeriö on asettanut toimikaudeksi 2.7.2018 – 31.12.2020 lainsäädäntöhankkeen hallituksen esityksen laatimiseksi eduskunnalle maa- ja porotalouden rakennetukilainsäädännön uudistamiseksi. Tavoitteena on uudistaa maatalouden rakennetukia, porotalouden- ja luontaiselinkeinojen rakennetukia, kolttatukia sekä edellisiin liittyviä asuntorakentamistukia koskevat kansalliset säädökset siten, että nykyiset neljä erillistä tukijärjestelmää ovat yhtenäisemmät ja uusi tukijärjestelmä on rakenteeltaan nykyistä yksinkertaisempi ja vastaa tulevan ohjelmakauden EU-lainsäädäntöä. Tavoitteena on, että laki ohjaa tukivarojen suuntaamista mahdollisimman tehokkaasti maatalouden ja porotalouden rakennetta parantaviin kohteisiin sekä mahdollistaa joustavan ja kustannustehokkaan toimeenpanon sekä asiakkaan että hallinnon näkökulmasta.

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että maatalouden rakennetukiasetuksen yrittäjätulon vähimmäistavoitteen toteutumisen seuranta ei vastaa kovin hyvin säädöstehtä, joka edellyttää, että hakija voi liiketoimintasuunnitelman perusteella saavuttaa vähintään 25 000 euron vuotuisen maatalouden yrittäjätulon viimeistään tuen myöntämivuotta seuraavana viidentenä kalenterivuonna, kun kyseessä on maatalouden rakennetuesta annetun valtioneuvoston asetuksen 17 §:n mukainen, liiketoimintasuunnitelmaa edellyttävä investointi.

Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että kyseisen kannattavuuteen liittyvän edellytyksen valvonta perustuu liiketoimintasuunnitelman noudattamiseen siten, että säädöksen mukaisesti liiketoimintasuunnitelmassa esitetyt toimet toteuttamalla 25 000 euron yrittäjätulovaatimus on mahdollista saavuttaa. Joissakin tapauksissa esimerkiksi tuotteista saatavissa hinnoissa voi tuottajista riippumattomista syistä tapahtua sellaisia muutoksia, ettei kyseistä yrittäjätulovaatimusta saavuteta, vaikka tuen edellytyksenä olleet toimet olisi toteutettu.

Toiminnan vaikuttavuuden arviointi

Tarkastusvirasto nostaa myös esiin tuettavien investointihankkeiden vaikuttavuuden arvioinnin ja toteaa, että maataloushallinnossa ei ole investointihankkeiden hankekohtaista vaikuttavuuden seuranta.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että toiminnan vaikuttavuuden arviointi ja raportointi on tehty EU-säädösten edellyttämällä tavalla. Yksittäisellä investoinnilla voi hankkeen koosta riippuen olla myös monenlaisia muita, kuin suoraan yritykseen kannattavuuden ja kilpailukyyn paranemiseen kohdistuvia vaikutuksia. Esimerkiksi hankkeen rakennusaikaiset työllisyysvaikutukset alueelle voivat olla merkittävät. Samoin hankkeen valmistuttua se voi olla merkittävä työllistäjä esimerkiksi urakoinnin kautta, vaikka tilalle ei suoraan palkattaisikaan uusia työntekijöitä. Näiden laaja-alaisten vaikutusten mittaamiseksi maa- ja metsätalousministeriö on parhailaan teettämässä selvitystä maaseudun kehittämisohjelmien työllisyys- ja aluetaloudellisista vaikutuksista. Hankkeen ensimmäinen osio valmistuu keväällä 2019 ja lopullinen hankkeen päättymisaika on 2023.

Tarkastusvirasto nostaa esiin, ettei tukien sähköisellä Hyrrä-hakujärjestelmällä voida seurata yksittäisten investointihankkeiden toteutuneita vaikutuksia tuensaajien toiminnan kannattavuuteen ja kilpailukyyn. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että Hyrrä –tietojärjestelmän rakentaminen on ollut Maaseutuvirastossa ennakoitua suurempi hanke ja käytettävissä olevin resurssein sen rakentamisessa on jouduttu tekemään priorisointeja, jotta eri tukijärjestelmät on voitu ottaa käyttöön ja täytetty esimerkiksi EU-tason raportointia koskevat edellytykset. Näin ollen joidenkin osioiden rakentaminen on edelleen kesken, mutta kehitystyötä jatketaan koko ajan käytettävissä olevien resurssien puitteissa palvelemaan entistä paremmin kaikkia asetettuja tavoitteita.

Kansliapäällikkö

Jaana Husu-Kallio

Maatalousylitarkastaja

Sanna Koivumäki