

## **Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät**

Valtiontalouden tarkastusviraston  
tuloksellisuustarkastuskertomus 190/2009



**Maa- ja metsätalousministeriön  
hallinnonalan harkinnanvaraiset  
tukijärjestelmät**

ISSN-L 1798-2219  
ISSN 1796-9506 (nid.)  
ISSN 1796-9514 (PDF)  
ISBN 978-952-499-098-1 (nid.)  
ISBN 978-952-499-099-8 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2009

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 355/54/06

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraisia tukijärjestelmiä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2012.

Helsingissä 17. päivänä huhtikuuta 2009

Ylijohtaja Jarmo Soukainen

Ylitarkastaja Eija Oksanen

Asiasanat:

tukijärjestelmä, avustus, harkinta, kohdentaminen, tavoitteet, maa- ja metsätalousministeriö, maatalouselinkeino

# Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	12
1 Johdanto	19
2 Tarkastusasetelma	21
2.1 Tarkastuksen kohde ja riskit	21
2.1.1 Harkinta viranomaistoiminnassa	21
2.1.2 Elinkeinotoiminta tukemisen kohteena	22
2.1.3 Tukijärjestelmät	24
2.1 Tarkastuksen näkökulmat, käytetyt kriteerit ja kysymykset	28
2.2 Tarkastuksen rajaukset, aineistot ja menetelmät	31
3 Tarkastushavainnot	34
3.1 Kansallisen tukemisen reunaehdot	34
3.2 Tukijärjestelmät talousarvioesityksessä	35
3.2.1 Talousarvioesityksen tietosisältö	35
3.2.2 Määrärahojen mitoituserusteet ja valmistelukäytännöt	48
3.3 Toiminta-avustukset	52
3.3.1 Tuen myöntämismenettelyt	52
3.3.2 Säädösperustan selkeys ja johdonmukaisuus	54
3.3.3 Toteutunut harkinta	62
3.3.4 Maaseutuelinkeinoneuvonnan tukeminen	64
3.4 Erityisavustukset kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- tai kehittämishankkeisiin	70
3.4.1 Rahoituslähteet ja avustusten käyttötarkoitus	70
3.4.2 Tavoitteiden selkeys säädösperustassa	72
3.4.3 Harkinnan perusteet ja sisältö	74
3.5 Ohjelma-perustaiset hankeavustukset	77
3.5.1 Rahoituslähteet ja normiperusta	77
3.5.2 Keskushallinnon rooli hankeavustuksissa	78
3.5.3 TE-keskusten maaseutu-osastot tukien kohdentajina	79
3.5.4 Harkinta toimintaryhmien hankkeissa	84
3.5.5 Alueiden erityispiirteitä tukemisen lähtökohtana	85
3.5.6 Tukemisen tavoitteet ja harkinta	87
3.5.7 Hakijan rahoitustarve avustamisen lähtökohtana	90
3.5.8 Hankkeiden käsittelyssä esille nostettuja ongelmia	95
3.6 Investointituet maatalouselinkeinon harjoittajille	96
3.6.1 Vuosina 2000–2006 myönnettyt tuet	96

3.6.2	Normiperusta ja tavoitteet	96
3.6.3	Investointitukien toteutunut kohdentuminen	101
3.6.4	Ministeriön ohjaus ja sen lähtökohdat	103
3.6.5	Tavoitteiden tulkinta	104
3.6.6	Ministeriötason päätöksenteon perusteita	104
3.6.7	Harkinta TE-keskuksissa investointituen kohdentamisessa	114
3.6.8	Taloudellinen elinkelpoisuus ja kannattavuus myöntöedellytyksenä	118
3.6.9	Hakijan rahoitustarve ja tuen määrä	120
3.7	Maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki	121
3.7.1	Tuen rahoituslähde, normiperusta ja maksetut tuet	121
3.7.2	Tukemisen tavoitteet	125
3.7.3	Päätöksenteko ja harkinnan vaiheet tuen mitoituksessa ja kohdentamisessa	129
3.7.4	Käytetyt kohdentamisperusteet	131
3.7.5	Laskentamenettely	133
3.7.6	Keskeiset johtopäätökset	136
3.8	Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö maatalouselinkeinojen tukemisessa	137
3.8.1	Tukijärjestelmät ja harkinnan vaiheet	137
3.8.2	Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö talousarviovalmistelussa	139
3.8.3	Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö säädösvalmistelussa	141
3.8.4	Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö kohdennettaessa määrärahoja TE-keskuksille	145
3.8.5	Tukemisen tavoitteet avustusten myöntämisharkinnan perustana	146
3.8.6	Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö rahoitustarpeen arvioinnissa	150
3.8.7	Tiedon hallinnan ja hyväksikäytön kehittämistarpeita	151
4	Tarkastusviraston kannanotot	159
	Lähteet	170
	Liitteet	173

# Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät

Maa- ja metsätalouden hallinnonalalla on käytössä useita erilaisia kansallisesti rahoitettuja tukijärjestelmiä. Niiden tarkastamista pidettiin tärkeänä, koska Euroopan Unioniin liittyminen on korostanut kansallisen tukemisen strategista merkitystä kansallisten tavoitteiden toteuttamisessa. Tarkastuksessa mukana olleita tukijärjestelmiä sijoittui maaseudun kehittämisen, maatalouden ja metsätalouden sekä kala-, poro-, ja riistatalouden politiikkalohkoille. Tarkastuksessa selvitettiin harkinnanvaraisen tukemisen perusteiden selkeyttä ja harkinnan käyttöä erityyppisissä tukijärjestelmissä. Tällaisia olivat yleis- ja erityisavustukset yhteisöille sekä ohjelmaperustaiset hankeavustukset, joita myönnetään yrityksille ja erilaisille yhteisöille.

Tarkastuksen peruskysymyksenä oli, onko hallinnon harjoittama harkinta edistänyt tuen tehokasta kohdentumista ja ovatko harkintaperusteet olleet selkeitä. Viranomaisharkintaa toteutetaan säädösvalmistelussa, talousarvioesityksen valmistelussa, kohdennettaessa määrärahoja aluehallinnon käyttöön ja myönnettäessä tukea yksittäisille toimijoille. Hallinnonalan tukijärjestelmistä osa on ollut käytössä perusrakenteiltaan samankaltaisina jo kymmeniä vuosia. Tämän vuoksi tarkastuksessa haluttiin tietoa myös siitä, onko tukivalikoima ajanmukainen haluttujen lopputulosten kannalta. Tämä tarkastelu toteutettiin maatalouden näkökulmasta. Maatalouden alueella on käytössä useita elinkeinonharjoittajille kohdentuvia kansallisia tukimuotoja. Näistä merkittävimpiä ovat maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki, vuosittain yli 400 miljoonaa euroa sekä maatalouselinkeinojen investointituki, vuosittain yli 100 miljoonaa euroa. Yhteisöön liittyminen on ollut haaste hallinnonalan johtamisesta ja ohjauksesta vastaavalle maa- ja metsätalousministeriölle kansallisten tukijärjestelmien uudistamiseksi vastaamaan yhteisön normistoa ja tämän ohella edistämään kansallisia tavoitteita. Maatalouden tukemisessa aluetasolla viranomaisharkintaa ovat toteuttaneet työvoima- ja elinkeinokeskukset. Tarkastuksessa tuli esille useita epäkohtia, jotka ovat heikentäneet tukien tehokasta kohdentamista. Tarkastuksen perusteella hallinnonalan strategiset valmiudet eivät olleet uudistuneet vastaamaan kansainvälisessä kilpailuympäristössä toimimisen vaatimuksia.



## *Elinkeinotoiminnan kansallisen tukemisen reunaehdot ja tavoitteet selkeytettävä*

Kansainvälisessä kilpailuympäristössä toimittaessa on erityisen tärkeää, että tunnistetaan elinkeinotoiminnan tukemisen kansalliset tavoitteet, mahdolliset kohteet ja liikkumavara tukemisen tasossa. Tämän perusteella voidaan asettaa tavoitteita liikkumavaran lisäämiseksi, kun Euroopan unionin toimielinten kanssa käydään neuvotteluja kansallisista tukivälineistä ja niiden rahoituksen tasoista. Liikkumavaran tunnistaminen on tärkeää myös siitä syystä, että olemassa olevat mahdollisuudet tulevat käytetyiksi ja myös sen varmistamiseksi, että tukivalikoima ja käytetyt tukitasot sopeutuvat Euroopan yhteisön normistoon.

Tarkastuksessa tuli esille, että kansallinen liikkumavara maatalouden tukemiselle ei ole ollut selkeä tuen kohdentamiseksi. Tämä ilmeni ensinnäkin siinä että kansallinen tukivalikoima ei erottunut talousarvioesityksen muusta sisällöstä. Tämän lisäksi tuli esille virheellisiä tulkintoja Euroopan Unionin säännösten velvoittavuudesta maatalouden investointien tukemisessa. Kansallisen tukemisen perusteita ja nykytilaa koskevassa dokumentaatiossa havaittiin puutteita. Tarkastusvirasto katsoo, että kansallisten tavoitteiden asettamiseksi ja tukivalikoiman uudistamiseksi tulee tuottaa kokoavaa tietoa kansallisen tukemisen mahdollisuuksista ja rajoitteista. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että päätöksentekijöillä on käytävissä selkeää tietoa maantieteellisesti eri alueilla mahdollisista tukimuodoista, tukemisen perusteista ja tukemisen tasoista.

Tuella tavoiteltavat vaikutukset voivat koskea mm. kansallisen tuotannon määrää ja laatua, ympäristön tilaa, maaseudun yhteisöllisyyttä ja kulttuuria ja elinkeinonharjoittajien tulonmuodostusta. Tuen kohdentamisen lähtökohdaksi tulisi olla tietoa siitä, millaisia vaikutuksia tukemisella tavoitellaan. Tarkastuksessa tuli esille, että maatalouden tukemiselle määritellyt kansalliset tavoitteet ovat olleet niin yleisiä, että ne eivät ole tarjonneet riittävää lähtökohtaa eri tukijärjestelmien ajanmukaisuuden arvioinnille. Tarkastusvirasto katsoo, että kansalliset tavoitteet tulee selkeyttää ja arvioida myös mahdollisuuksia alueellisten tavoitteiden asettamiseen. Tämä vähentäisi eri alueilla toimivien elinkeinonharjoittajien epävarmuutta toiminnan muutostilanteissa.

*Tukivalikoima, eri tukijärjestelmien rooli ja tukemisen kokonaiskustannukset huomion kohteeksi*

Tukemisen tehokkaan kohdentamisen kannalta on keskeinen merkitys tukivalikoiman kattavuudella ja rahoituksen tason tarkoituksenmukaisuudella eri tukijärjestelmissä. Tämä edellyttää tietoa siitä, millaisia vaikutuksia eri tukijärjestelmillä on tarkoitus tuottaa. Tarkastuksessa tuli esille tukijärjestelmiä, joiden rooli oli epäselvä. Epäselvyyttä ilmeni siinä, miltä osin tuen avulla on tarkoitus ohjata tulonmuodostusta tai tulojen jakautumista tai ratkaisuja, jotka vaikuttavat tuotannon laajuuteen tai ulkoisvaikutuksiin. Tarkastusvirasto katsoo, että eri tukijärjestelmien rooli erilaisten vaikutusten tavoittelussa tulee selkeyttää. Tukemisen kokonaiskustannuksiin voidaan vaikuttaa sillä, mihin elinkeinotoiminnan vaiheeseen kohdistuvala tuella vaikutuksia pyritään saamaan aikaan. Lisäksi kokonaiskustannuksia voidaan säädellä ottamalla huomioon eri tukijärjestelmien keskinäiset riippuvuudet. Tarkastuksen perusteella tukijärjestelmien keskinäisiä yhteyksiä tukemisen kokonaiskustannusten kannalta ei ole tunnistettu. Tukijärjestelmiä on hallinnoitu irrallisina sekä budjetoinnissa että toimeenpanossa. Tarkastusvirasto esittää talousarvion rakennetta kehitettäväksi kokonaisvaltaisemmaksi elinkeinotoiminnan tukemisen kuvaamisessa.

*Viranomaisharkinnalla edistettävä tuen tehokasta kohdentamista*

Tuen kohdentamisella tulisi ohjata elinkeinonharjoittajan valintoja sellaisiin tuotannollisiin ratkaisuihin, jotka edistävät tavoiteltujen vaikutusten toteutumista ja jotka ilman tukea jäisivät toteutumatta. Nämä valinnat voivat koskea tuotantotapoja, tuotantoalakohtaisia valintoja, tuotantomenetelmiä, tuotantoyksiköiden kokoa ja tuotannon alueellista sijoittumista. Tarkastuksen perusteella julkilausuttujen tavoitteiden ohjaava vaikutus tuen kohdentamisharkintaan oli heikkoa. Ministeriötasolla harkintaa on käytetty vuosittain säädösvalmistelussa, kun on tarkistettu maatalouselinkeinojen investointien tukemisen ja maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen kohteita ja tukitasoja. Tarkastuksessa tuli esille, että maa- ja metsätalousministeriö hyödynsi heikosti erilaisia tukemisen näkökulmia, kuten ympäristö- ja kuluttajanäkökulmaa koskevaa asiantuntijätietoa. Tarkastusvirasto katsoo, että säädösvalmistelua tulee parantaa laajentamalla asiantuntijaosallistumista valmisteluun. Tuen tehokkaan kohdentamisen varmistamiseksi julkilausutut tavoitteet tulee myös kiinnittää tuen kohdentamisharkintaan.

Tuen kohdentamisen tehokkuutta voidaan harkinnassa edistää myös rajoittamalla tuen saatavuutta hakijan rahoitustarpeen perusteella. Tarkastuksessa tuli esille, että maatalouden eri tukijärjestelmiin sisältyi niukasti toiminnanharjoittajan rahoitustarpeen huomioonottavaa harkintaa. Tarkastusvirasto katsoo, että tukemisen tehokkuutta tulee parantaa säätelemällä tuen tasoa hakijan rahoitustarpeen perusteella.

### *Hallinnointiratkaisuilla ja tietojärjestelmillä tehokkuutta tuen kohdentamiseen*

Tuen kohdentajalla tulisi olla harkinnan käytön perustana valmiudet hallita tietoa tukemisen vaikutuksista ja kustannuksista. Tarkastuksen perusteella maatalouden tukemisessa päätöksenteko on painottunut keskushallinnon tasolle. Keskushallinnon tasolla toteutetuilla ratkaisuilla on ollut laaja ohjausvaikutus. Tarkastuksessa todettiin, että alueellisten erityispiirteiden huomioonottaminen ministeriötason päätöksenteossa oli heikkoa. Kilpailuympäristössä tulisi tunnistaa alueittain vaihtelevat tukemisen tarpeet ja edistää tutkimuksen, tuotannon, jalostuksen ja markkinoinnin toimivia vuorovaikutusyhteyksiä. Elinkeinojen kannattavuusedellytykset vaihtelevat maataloudessa alueellisten luonnonympäristöjen erojen sekä toimijoiden verkostojen kehittyneisyyden erojen vuoksi. Myös maatalouden vaikutukset ympäristön tilaan, kulttuuriin ja aluetalouteen eriytyvät alueittain. Tuen tehokas kohdentaminen edellyttää näistä syistä alueellisten toimintaympäristöjen ja tukemisen tarpeiden tuntemista.

Tarkastusvirasto esittää selvitettäväksi mahdollisuudet hajauttaa ministeriötason päätöksentekoa aluetasolle niissä tukiasioissa, joiden keskittämiseksi ei ole kansallisten tavoitteiden toteuttamisesta johdettuja yksilöityjä perusteita. Kun investointien tukemisella on merkittävä ja pitkäkestoinen ohjausvaikutus, laajat mahdollisuudet alueellisten erityispiirteiden huomioonottamiselle aluetasolla ovat perusteltuja etenkin tässä tukimuodossa.

Elinkeinonharjoittajan valintoja voidaan ohjata suoraan elinkeinonharjoittajalle kohdistettavalla tuella ja lisäksi kohdistamalla tukea erilaisille asiantuntijapalveluja tuottaville yleishyödyllisille yhteisöille. Perinteisiä yhteisöjen rahoitusvälineitä ovat olleet talousarviorahoitteiset vuosittain myönnetty yleisavustukset ja yksilöityyn hankekokonaisuuteen myönnetty erityisavustukset. Yhteisöjen rahoittamisen välineet ovat Euroopan yhteisöön liittymisen myötä lisääntyneet hankerahoituksen käyttöönoton myötä. Yleisavustuksissa ja talousarviorahoitteisissa erityisavustuksissa tuen myöntäjätahona on ministeriö. Hankerahoituksissa tukipäätökset sen sijaan tehdään aluehallinnossa. Tarkastuksen perusteella yhteisöjen rahoit-

tusmuotojen moninaistuminen on heikentänyt tukiviranomaisten edellytyksiä tuen tehokkaaseen kohdentamiseen. Eri tukijärjestelmien hallinnointikäytäntöjen erillisuus, tukemisen tarkoituksien erottamattomuus, erilaiset tukijaksot, sekä erot tukiviranomaisten harkinnan laajuudessa muodostavat ensinnäkin riskin päällekkäisrahoitukselle. Toiseksi tukivälineiden hallinnointi hallinnon eri tasoilla heikentää viranomaisten mahdollisuuksia synergiahyötyjen tavoitteluun. Tarkastuksen perusteella kehittämishankkeisiin kohdennetun hankerahoituksen hyödyt ovat suurimmat tilanteissa, joissa kehittäminen on pitkäjänteistä ja eri tahot ovat mukana kehittämistoiminnassa. Yhteisöjen yleisavustusrahoituksen hallinnoinnilla ja kohdentamisella tulisi tukea toimijoiden sitoutumista ja osallistumista hankerahoituksella toteutettavaan aluelähtöiseen kehittämistoimintaan. Tarkastusvirasto katsoo, että keskusjärjestökeskeinen yhteisöjen yleisavustusmuotoinen rahoitusmalli tulisi arvioida uudelleen.

Erialaista kansalaisaktiivisuutta edistäviä yhteisöjä tuetaan useiden hallinnonalojen kansallisilla tukijärjestelmillä ja lisäksi Euroopan Unionin osarahoittamina hankeavustuksina. Tarkastuksessa tuli esille, että viranomaisilla ei ole käytössä menettelyjä, joilla eri lähteistä kanavoituvaa rahoitusta ennakkollisesti koordinoidaan. Useat rahoituslähteet ja erityyppiset tukijärjestelmät kuormittavat tuen hakijoita. Tarkastusvirasto esittää harkittavaksi mahdollisuutta koota erilaisten kansalaisaktiivisuuden ylläpitoon tarkoitettujen kansallisten tukijärjestelmien rahoitus yhdelle hallinnonalalle. Tällaisena voisi toimia joko valtiovarainministeriön tai oikeusministeriön hallinnonala. Tässä yhteydessä tulisi selvittää mahdollisuuksia uudistaa yleisavustusmuotoisen avustamisen rahoitusperusteet laskennalliseksi.

Tarkastuksen perusteella hallinnonalan tietojärjestelmiä ei ole kehitetty strategisen johtamisen tietotarpeiden näkökulmasta, vaan tukijärjestelmien päätös- ja maksatustietojen hallinnoinnin näkökulmasta. Tarkastuksessa tuli esille, että olemassa olevia tietojärjestelmiä hyödynnettiin heikosti jo toteutuneen tuen kohdentumisen kuvaamisessa. Lisäksi tarkastuksessa tuli esille, että TE-keskuksilla ei ole riittäviä mahdollisuuksia olemassa olevien tietojärjestelmien hyödyntämiseen. Tarkastusvirasto katsoo, että hallinnonalan tietojärjestelmiä tulee kehittää palvelemaan strategisen johtamisen tietotarpeita ja lisätä niiden hyödynnettävyyttä tukiharkinnassa. Päällekkäisrahoituksen riskiä yleishyödyllisten yhteisöjen tukemisessa voitaisiin ehkäistä eri hallinnonalojen yhteisen asiakastietojärjestelmän perustamisella. Tämä säästäisi myös tukien maksatuksen ja valvonnan hallinnollisia kustannuksia ja keventäisi asiakkaiden selvitysvastuuta.

### De av prövning beroende stödsystemen på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

På jord- och skogsbrukets förvaltningsområde används ett stort antal olika nationellt finansierade stödsystem. Att revidera dem ansågs vara viktigt, emedan anslutningen till Europeiska Unionen har accentuerat det nationella stödets strategiska betydelse för att de nationella målsättningarna skall förverkligas. De stödsystem som omfattades av revisionen förekom på politiksektorerna landsbygdsutveckling, jordbruk och skogsbruk samt fiskeri, renskötsel och jakt. Med revisionen utreddes hur klara grunderna för stödet enligt prövning var och hur prövningen tillämpats i olika stödsystem. Till dem hörde allmänna och särskilda stöd till sammanslutningar samt programbaserade projektbidrag, som beviljas åt företag och olika sammanslutningar.

Den grundläggande frågan vid revisionen var om den prövning som utövas av förvaltningen har främjat en effektiv inriktning av stödet och om grunderna för prövningen har varit klara. Myndigheterna utövar prövning vid författningsberedningen, vid beredningen av budgetförslaget, när anslag riktas för att användas av regionförvaltningen och när stöd beviljas åt enskilda aktörer. Av stödsystemen på förvaltningsområdet har en del till sina grundstrukturer varit i användning redan i tiotal år. Av denna anledning önskade man med revisionen också få information om huruvida stöd-sortimentet är tidsenligt från de önskade slutresultatens synpunkt. Denna granskning utfördes ur jordbrukets perspektiv. På jordbrukets område används flera nationella stödformer som riktar sig till näringsidkarna. Till de viktigaste av dem hör den nationella stödet för jordbruket och trädgårdsnäringen, årligen över 400 miljoner euro, samt investeringsstödet till jordbruksnäringarna, årligen över 100 miljoner euro. Anslutningen till gemenskapen har inneburit en utmaning för jord- och skogsbruksministeriet, som ansvarar för ledningen och styrningen på förvaltningsområdet, och som har haft att förnya de nationella stödsystemen så att de svarar mot gemenskapens normer och därtill främjar de nationella målsättningarna. I stödet till jordbruket har myndighetsprövningen på det regionala planet utövats av arbetskrafts- och näringscentralerna. Vid revisionen yppade sig flera missförhållanden som har försvagat en effektiv inriktning av stöden. På basis av revisionen har den strategiska beredskapen på förvaltningsområdet inte förnyats så att de motsvarar de krav som ställs av att man agerar i en internationell konkurrensmiljö.

*Randvillkoren och målsättningarna för det nationella stödet till näringsverksamheten bör klargöras*

När man agerar i en internationell konkurrensmiljö är det särskilt viktigt att identifiera de nationella målsättningarna för stödet till näringsverksamheten, de möjliga objekten och rörelseutrymmet i stödets nivå. Utgående från detta kan man uppställa mål angående ett utökat rörelseutrymme, när förhandlingar förs med Europeiska Unionens organ om de nationella stödinstrumenten och nivån för finansieringen av dem. Att identifiera rörelseutrymmet är viktigt också av den anledningen, att de möjligheter som existerar skall bli utnyttjade och även för att säkerställa att stödsortimentet och de tillämpade stödnivåerna är anpassade till Europeiska gemenskapens normer.

Vid revisionen framgick att det nationella rörelseutrymmet för stödet till jordbruket inte har varit klart med tanke på stödets inriktning. Detta framgick för det första av att det nationella stödsortimentet inte särskilde sig från det övriga innehållet i budgetförslaget. Dessutom uppdagades felaktiga tolkningar av hur förpliktande Europeiska Unionens regelverk är i stödet till jordbrukets investeringar. I dokumenteringen gällande grunderna och det nuvarande tillståndet för det nationella stödet observerades brister. Revisionsverket anser att för uppställandet av de nationella målsättningarna och förnyande av stödsortimentet bör alstras samlad information om det nationella stödets möjligheter och begränsningar. Revisionsverket anser det vara viktigt att beslutsfattarna till sitt förfogande har klar information om de stödformer som är geografiskt möjliga i skilda regioner och om grunderna och nivåerna för stödet.

De effekter som eftersträvas med stödet kan gälla bl.a. den nationella produktionens volym och kvalitet, tillståndet för miljön, gemenskapen och kulturen på landsbygden och näringsidkarnas inkomstbildning. Utgångspunkten för stödets inriktning borde vara kännedom om hurdana effekter som eftersträvas med stödet. Vid revisionen framgick att de nationella målsättningar som har definierats för stödet till jordbruket har varit så allmänt hållna, att de inte har givit en tillräcklig utgångspunkt för en utvärdering av de olika stödsystemens tidsenlighet. Revisionsverket anser att de nationella målsättningarna bör klargöras och att likaså bör bildas en uppfattning om möjligheterna att uppställa regionala målsättningar. Detta skulle minska den osäkerhet som råder bland näringsidkare i olika regioner i de situationer när verksamheten förändras.

### *Stödsortimentet, de olika stödsystemens roll och de totala kostnaderna för stödet bör uppmärksammas*

Av central betydelse för en effektiv inriktning av stödet är hur täckande stödsortimentet är och hur ändamålsenlig finansieringens nivå är i olika stödsystem. Detta förutsätter kännedom om hurdana effekter som är avsedda att åstadkommas med de olika stödsystemen. Vid revisionen yppades stödsystem, vilkas roll var oklar. Oklarhet rådde angående det, till vilken del avsikten är att med hjälp av stödet styra inkomstbildningen eller inkomstfördelningen eller avgöranden som inverkar på produktionens omfattning eller externa effekter. Revisionsverket anser att de olika stödsystemens roll i eftersträvandet av olika effekter bör klargöras. På stödets totala kostnader kan man inverka med det, till vilket skede av näringsverksamheten det stöd riktas med vilket man önskar åstadkomma effekterna. Dessutom kan de totala kostnaderna regleras genom att man beaktar de inbördes beroendeförhållandena mellan de olika stödsystemen. På basis av revisionen har stödsystemens inbördes beroende inte noterats ur perspektivet för stödets totala kostnader. Stödsystemen har administrerats åtskilt både i budgeteringen och i verkställandet. Revisionsverket föreslår att budgetens struktur skall utvecklas så att den är mera övergripande i beskrivningen av stödet till näringsverksamheten.

### *Myndigheternas prövning bör främja en effektiv inriktning av stödet*

Med inriktningen av stödet borde näringsidkarnas val styras mot produktiva lösningar som främjar att sådana eftersträvade målsättningar realiseras som inte skulle realiseras utan stödet. Dessa val kan gälla produktions-sätten, valet av produktionsområde, produktionsmetoderna, produktionsenheternas storlek och produktionens regionala lokalisering. På basis av revisionen var de uttalade målsättningarnas styrande effekt på övervägandet av hur stödet inriktas svag. På ministerienivå har överväganden gjorts årligen vid författningsberedningen, när man har justerat objekten och nivåerna för stödet till jordbruksnäringarnas investeringar och det nationella stödet till jordbruket och trädgårdsnäringen. Vid revisionen framgick att jord- och skogsbruksministeriet i ringa utsträckning beaktade olika synpunkter på stödet, såsom expertkunskap angående miljö- och konsumentaspekten. Revisionsverket anser att författningsberedningen bör förbättras genom att man breddar expertmedverkan i beredningen. För att säkerställa en effektiv inriktning av stödet bör de uttalade målsättningarna knytas till prövningen av hur stödet skall inriktas.

Effektiviteten i inriktningen av stödet kan i prövningen främjas också genom att man begränsar tillgången på stöd på grundval av sökandens behov av finansiering. Vid revisionen framgick att i jordbrukets olika stödsystem förekom litet av prövning som beaktade verksamhetsidkarnas fi-

nansieringsbehov. Revisionsverket anser att stödets effektivitet bör förbättras genom att stödets nivå regleras på grundval av sökandens finansieringsbehov.

### *Effektivitet i stödets inriktning med administrativa lösningar och informationssystem*

Den som inriktar stödet borde som grundval för övervägandena ha beredskap att behärska informationen om stödets effekter och kostnader. På basis av revisionen har i stödet till jordbruket tyngdpunkten i beslutsfattandet legat på centralförvaltningens nivå. De avgöranden som har förverkligats på centralförvaltningens nivå har haft en stor styrande effekt. Vid revisionen konstaterades att i beslutsfattandet på ministerienivå beaktades de regionala särdragen i ringa utsträckning. I konkurrensmiljön borde man identifiera de regionalt varierande stödbehoven och främja fungerande växelverkande kontakter mellan forskning, produktion, förädling och marknadsföring. Förutsättningarna för näringsgrenarnas lönsamhet varierar i jordbruket på grund av skillnader i den naturliga omgivningen samt på grund av skillnader i hur utvecklade aktörernas nätverk är. Också jordbrukets verkningar på miljöns tillstånd, kulturen och den regionala ekonomin varierar från region till region. En effektiv inriktning av stödet förutsätter av dessa orsaker kännedom om de regionala verksamhetsmiljöerna och behoven av stöd.

Revisionsverket föreslår att man utreder möjligheterna att sprida beslutsfattandet på ministerienivå till den regionala nivån i de stödärenden, där det inte föreligger specifika behov av centralisering som härrör av realiseringen av nationella målsättningar. Emedan stödet till investeringar har en betydande och långvarig styrande effekt, är omfattande möjligheter att på regional nivå beakta de regionala särdragen motiverade i synnerhet i fråga om denna stödform.

Näringsidkarens val kan styras direkt med stöd som riktas till näringsidkaren, och dessutom genom att rikta stöd till allmännyttiga sammanslutningar som tillhandahåller olika slag av sakkunnigtjänster. Traditionella instrument för finansiering till sammanslutningarna har varit budgetfinansierade årligen beviljade allmänna understöd och särskilda understöd till någon specificerad projekthelhet. Instrumenten i finansieringen av sammanslutningarna har i och med anslutningen till Europeiska gemenskapen ökat när projektfinsiering har tagits i bruk. I fråga om de allmänna understöden och budgetfinansierade särskilda understöden är ministeriet den instans som beviljar stöd. Stödbesluten om projektfinsiering fattas däremot i den regionala förvaltningen. Enligt revisionen har diversifieringen av formerna för finansiering till sammanslutningar försvagat stödmyndigheternas förutsättningar att rikta stödet effektivt. Skillnaderna i de olika



stödsystemens administrativa förfaranden, svårigheten att urskilja stödets ändamål, varierande stödperioder samt skillnaderna i omfattningen av den prövning som utövas av myndigheterna utgör för det första en risk för överlappande finansiering. För det andra försvagar administreringen av stödinstrumenten på olika nivåer av förvaltningen myndigheternas möjligheter att eftersträva synergifördelar. Enligt revisionen är nyttoeffekterna av projektfinansiering som har riktats till utvecklingsprojekt störst i situationer där utvecklandet sker långsiktigt och olika instanser medverkar i utvecklingsverksamheten. Administreringen och inriktningen av finansiering i form av allmänna understöd till sammanslutningar borde främja aktörernas engagemang och medverka i den regionalt orienterade utvecklingsverksamhet som genomförs med projektfinansieringen. Revisionsverket anser att den till de centrala myndigheterna centraliserade modellen för finansiering till sammanslutningar i form av allmänna understöd borde omprövas.

Sammanslutningar som främjar olika slag av medborgaraktivitet stöds med nationella stödsystem på flera förvaltningsområden och dessutom med projektbidrag som delfinansieras av Europeiska Unionen. Vid revisionen framgick att myndigheterna inte använder sig av förfaranden med vilka finansieringen från olika källor skulle koordineras på ett föregripande sätt. Många finansieringskällor och stödsystem av olika typ blir en belastning för dem som söker stöd. Revisionsverket föreslår att man överväger möjligheterna att på ett enda förvaltningsområde sammanföra finansieringen av de nationella stödsystem som syftar till att upprätthålla olika slag av medborgaraktiviteter. Det kunde vara fråga om antingen finansministeriets eller justitieministeriets förvaltningsområde. I detta sammanhang borde utredas möjligheterna att förnya grunderna för finansiering i form av allmänna understöd så att de är kalkylmässiga.

På basis av revisionen har informationssystemen på förvaltningsområdet inte utvecklats ur perspektivet för den strategiska ledningens informationsbehov, utan ur perspektivet för administrering av stödsystemens uppgifter om beslut och utbetalningar. Vid revisionen framgick att de existerande informationssystemen utnyttjades svagt i beskrivningen av inriktningen av stöd som redan har förverkligats. Dessutom framgick vid revisionen att TE-centralerna inte har tillräckliga möjligheter att utnyttja de existerande informationssystemen. Revisionsverket anser att informationssystemen på förvaltningsområdet bör utvecklas så att de tjänar den strategiska ledningens informationsbehov och ökar deras användbarhet i prövningen av stöden. Risker för överlappande finansiering i stödet till allmännyttiga sammanslutningar kunde elimineras genom att man inrättar ett gemensamt kunddatasystem för de olika förvaltningsområdena. Detta skulle också medföra inbesparingar i förvaltningskostnaderna för över-

vakningen och utbetalningen av stöden och innebära en lättnad i kundernas redovisningsskyldighet.



# 1 Johdanto

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on useita harkinnanvaraisia valtionavustusjärjestelmiä, jotka ovat olleet käytössä jo vuosikymmeniä. Parin viimeisen vuosikymmenen aikana on toteutettu hallinnon ohjausjärjestelmien ja budjetointikäytäntöjen uudistuksia, joilla on pyritty edistämään hallinnon tuloksellisuutta ja kokonaisvaltaisen ohjauksen toteutumista ministeriötasolla. Näitä ovat olleet mm. tulosohjaukseen siirtyminen, kehysbudjetointi ja tilivelvollisuusuudistus. Euroopan unioniin liittyminen on lisäksi edellyttänyt osallistumista ylikansalliseen normiohjauksen valmisteluun ja sopeutumista ylikansallisten normien toimeenpanoon. Nämä muutokset ovat korostaneet ministeriöiden vastuuta arvioida hallinnonalojen ohjausvälineiden ajanmukaisuutta, yhteensopivuutta ja eri ohjausvälineiden kustannusvaikuttavuutta. Euroopan unioniin siirtyminen on ollut erityinen haaste maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Liittymisen myötä voimaan astunut tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus on perustavaa laatua olevalla tavalla edellyttänyt uudistamaan tukivalikoimaa tuotannon kilpailukyvyyn säilyttämiseksi.

Tämän tarkastuksen kohteena olivat ne tukijärjestelmät, jotka mahdollistavat kansallista harkintaa tukijärjestelmien rahoituksen mitoituksessa ja tuen kohdentamisessa. Kun avustusjärjestelmiä toimeenpanevien viranomaisten ja avustuksen saajien toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi, on olemassa riski, että tukijärjestelmät eivät muuttuneissa olosuhteissa edistä tarkoitettulla tavalla avustamisen tavoitteita tai että tukijärjestelmien tavoitteet eivät enää ole ajanmukaisia. Tarkastuskohdetta voidaan perustella sillä, että Euroopan unionin yhtenäisen maatalouspolitiikan määrittäessä maatalouspolitiikan sisältöä harkinnanvaraiset järjestelmät muodostavat strategisen liikkumavaran kansallisten erityisolosuhteiden huomioon ottamiseksi tukipolitiikassa. Tarkastuskohdetta voidaan perustella myös sillä, että hallinnonalan tukijärjestelmillä on merkittäviä ja usein pitkäkestoisia vaikutuksia alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, elinkeinorakenteeseen sekä luonnonympäristöön. Hallinnonalalla on maatalousasioiden ohjaajana merkittävä yhteys myös kansalaisten perustarpeiden tyydyttämiseen. Lisäksi vuonna 2001 on astunut voimaan valtionavustuslaki, jossa korostettiin valtionapuviranomaisen velvollisuutta avustusjärjestelmien käytön tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointiin (36 §).

Tuotannollisen elinkeinotoiminnan ohjaamiseen liittyy usein erilaisia arvolähtökohtia. Näitä arvolähtökohtia ovat mm. taloudelliset, ympäristölliset, kulttuuriset ja sosiaaliset arvot. Tämä asettaa erityisen haasteen eri-

tyyppisen tiedon hallinnalle ja hyväksikäytölle ohjauksen perustana. Ministeriön johdolta voidaan edellyttää hallinnonalan ohjaajana kykyä tunnistaa eri ohjausvälineiden rooli ja muutostarve hallinnonalan strategisten tavoitteiden toteuttamisessa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on toteuttanut useita harkinnanvaraisiin järjestelmiin kohdistuneita tarkastuksia. Useimmiten nämä ovat koskeneet yksittäisen avustusjärjestelmän toimeenpanon tehokkuutta tai tarkoitukseenmukaisuutta järjestelmän tavoitteiden näkökulmasta. Virasto on toteuttanut myös tarkastuksen, joka kohdistui poikkileikkaustarkasteluna useisiin järjestelmiin. Tällöin näkökulmana oli valtionavustuslain ohjausvaihtus tukijärjestelmien toimeenpanoon (88/2004). Lisäksi tarkastusvirasto on tarkastanut maa- ja metsätalousministeriön ohjausjärjestelmää kokonaisuudessaan (173/2008).

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan säädösperustaa on tarkastuksen aikana uudistettu. Tarkastuksen tavoitteena on, että sen tuloksia on mahdollista hyödyntää budjetoitikäytäntöjen, tukijärjestelmien sekä hallinnonalan tiedon hallinnan ja hyväksikäytön menettelyjen kehittämisessä vastaamaan strategisen ohjauksen tarpeita.

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuksen kohde ja riskit

#### 2.1.1 Harkinta viranomaistoiminnassa

Harkinnanvaraisen avustuksen käsitettä käytetään useimmiten vastakohtana niille avustuksille, joissa tuen saajalla on lakiin perustuva oikeus tuen saamiseen. Tällöin avustusmäärärahat on lain perusteella budjetoitava talousarvioon ja viranomaisella ei ole harkintavaltaa tuen myöntämisessä, mikäli säädöksissä yksilöidyt tuen myöntämisedellytykset toteutuvat. Yleisimmin harkinnanvaraisen avustuksen käsitettä käytetään kuvaamaan niitä tukijärjestelmiä, joissa tuki kanavoituu tuen saajille yksittäisillä hallintopäätöksillä ja joissa tuen kohdentuminen tuen hakijoille sekä tuen taso määräytyy viranomaiharkinnan tuloksena.

Tarkastuksessa haettiin vertailevaa tietoa viranomaisten keinoista edistää tuen tehokasta kohdentumista erityyppisissä tukijärjestelmissä. Harkinnan käsitettä käytettiin tarkastuksessa tästä syystä väljästi. Näin ollen tarkastuksessa ei rajauduttu pelkästään tuen myöntämisharkintaan. Tässä tarkastuksessa harkintaa viranomaistoimintana katsottiin voitavan toteuttaa seuraavissa päätöksenteon tai valmistelun vaiheissa:

- mitoitettaessa tukijärjestelmän rahoituksen taso talousarviovalmistelussa
- valmisteltaessa vuosittain tuen kohdistumista tai tasoa koskevien kansallisten säädösten muutokset
- mitoitettaessa ministeriön päätöksellä aluehallintoviranomaisen harkinnan perusteella kohdennettavat määrärahat
- sovellettaessa myöntöharkintaa tuen saajien valinnassa tai tuen mitoitamisessa.

Eri tukijärjestelmiin liittyvinä yleisinä riskeinä tarkastuksessa pidettiin seuraavia:

1. Tukemisen perustana on alun alkaen ollut virheellinen tai puutteellinen kuva tuettavasta toiminnasta, ja siksi tukeminen ei tuota tavoiteltuja vaikutuksia tai tukeminen tuottaa ei-toivottuja vaikutuksia.
2. Erillisten tukijärjestelmän tavoitteita ei ole määritelty, tai ne ovat liian yleisiä tuen kohdentamisen kannalta.

3. Viranomaisen mahdollisuus harkintaan tuen kohdentamisessa on liian suppea, jotta harkinnalla ylipäätään voitaisiin edistää tuen tehokasta kohdentumista.
4. Avustusjärjestelmissä on päällekkäisyyttä, mikä aiheuttaa tukien kasaantumista ja/tai ylimääräisiä hallinnollisia kustannuksia.
5. Toimintaympäristö on muuttunut, ja sen vuoksi tukijärjestelmä ei tuota niitä vaikutuksia, joita varten se on alun pitäen otettu käyttöön.

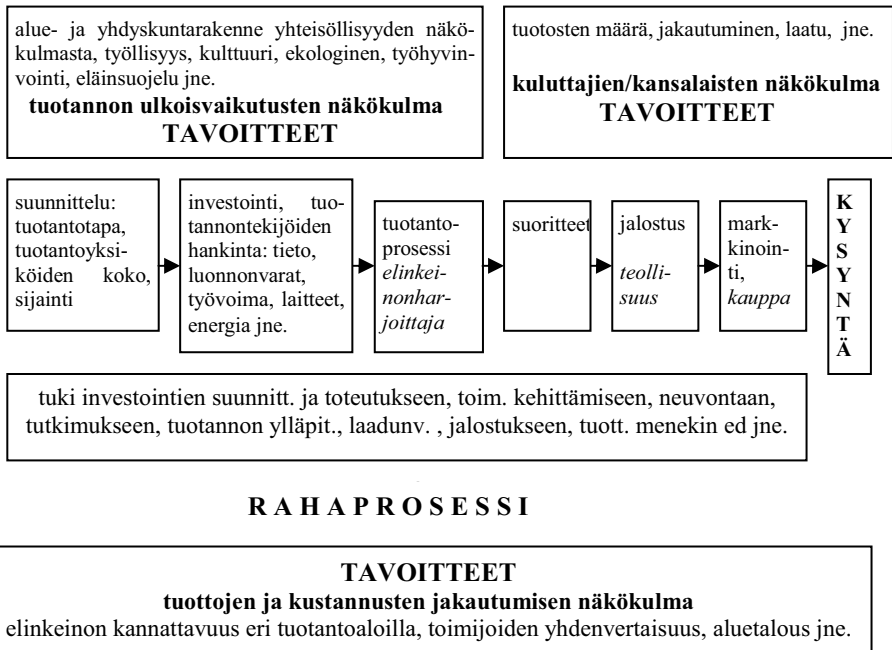
Valtioneuvoston ohjesääntö<sup>1</sup> määrittelee maatalousministeriön vastuualueet. Sen mukaisesti ministeriön ohjauksen kohteena ovat muutamat elinkeinoalat (esimerkiksi maatalous, metsätalous ja kalatalous). Tarkastuksessa arvioitiin ensinnäkin sitä, johtaako harkinta yksittäisissä tukijärjestelmissä määrärahojen tehokkaaseen kohdentumiseen. Toisaalta pyrittiin arvioimaan eri tukijärjestelmien yhteensopivuutta ohjauksen kohteena olevan yhden elinkeinoalan sisällä. Tässä yhteensopivuuden tarkastelussa rajauduttiin maataloustuotantoon kohdistuvaan ohjaukseen. Syynä valintaan oli se, että maatalouden toimintaympäristömuutokset ovat olleet Euroopan unionin liittymisen vuoksi merkittäviä ja lisäksi maatalous on hallinnonalan elinkeinoaloista tukirahoituksen määrällä mitattuna taloudellisesti merkittävin. Aluetasolla harkintaa maatalouteen liittyvissä kysymyksissä toteutetaan työvoima- ja elinkeinokeskuksissa, joita on v. 2006 ollut yhteensä 15. Näissä maaseutuosastot ovat olleet keskeisessä roolissa hallinnonalan määrärahoja koskevassa päätöksenteossa.

## 2.1.2 Elinkeinotoiminta tukemisen kohteena

Elinkeinotoiminnassa on erotettavissa reaali prosessi ja rahaprosessi. Seuraavaan kuvioon on koottu maatalouselinkeinojen tukemisen erilaisia näkökulmia, elinkeinotoiminnan vaiheita sekä tukikohteita.

---

<sup>1</sup> *Valtioneuvoston ohjesäännön 262/2003 mukaan maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat seuraavat: maatalous; maaseudun kehittäminen; metsätalous; kala-, riista- ja porotalous; elintarvikkeiden ja maatalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kasvinterveys; maanmittaus ja paikkatietojen yhteiskäyttö ja vesitalous*



**KUVIO 1. Tuotannollisen elinkeinon tukemisen vaiheita ja näkökulmia.**

Elinkeinotoiminnan toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksen tilassa. Tähän vaikuttavat sekä tuotantontekijä-, hyödyke- että rahoitusmarkkinoilla tapahtuvat muutokset, jotka heijastuvat elinkeinotoiminnan reaali- ja rahaprosesseihin. Viranomaisten mahdollisuudet tuen tehokkaaseen kohdentamiseen perustuvat viranomaisten valmiuksiin hallita ja hyväksikäyttää tuen kohdentamisessa eritasoista tietoa. Tukijärjestelmän rahoituksen ja tuen kohdentamisen perustana tulisi olla tietoa yhteiskunnallisesta tarpeesta, johon tukemisella pyritään vastaamaan ja tunnistettujen tarpeiden perustalta asetetuista tavoitteista. Tämän lisäksi tarvitaan tietoa tuen hakijoiden valintakäyttäytymisestä erilaisilla tukemisen tasoilla ja sekä tietoa tuen hakijoiden rahoitustarpeesta. Tuen kohdentajalla tulee lisäksi olla tietoa tuettavan toiminnan vaikuttavuudesta tavoitteiden saavuttamiseen erilaisissa toimintaympäristöissä. Tukemisen tehokkuus perustuu viime kädessä siihen, että elinkeinonharjoittajan valintoja tuotannon järjestämisessä onnistutaan tuen avulla ohjaamaan sellaisiin ratkaisuihin, jotka tukevat haluttujen tavoitteiden toteutumista.

Elinkeinotoiminnan ohjauksen tavoitteet voivat karkeasti tarkastellen koskea



- tuotantotoiminnan reaali-prosessin erilaisia ulkoisvaikutuksia (ekologinen, aluetaloudellinen, sosiaalinen, kulttuurinen ympäristö jne.)
- tuotannon määrää ja laatua (riittävyys, vastaavuus kuluttajien tarpeisiin ja arvostuksiin jne.)
- tuotannossa muodostuvien tuottojen ja kustannusten muodostumista ja jakautumista (elinkeinonharjoittajat, kuluttajat jne., aluetalous, kansantaloudelliset vaikutukset).

Erityisinä tuotannollisen elinkeinotoiminnan julkisen tukemisen riskeinä pidettiin tarkastuksen lähtökohtina seuraavia:

- Hallinnonalan strategia on liian yleinen, jotta sen perusteella on pääteltävissä elinkeinotoiminnan tukemisen tavoitteet ja näkökulmat.
- Tavoitteet ovat ristiriitaisia.
- Tukivalikoima on liian suppea elinkeinotoiminnan tukemisen tavoitteiden kannalta.
- Tukivalikoimaan sisältyy tarpeettomia tai päällekkäisiä tukimuotoja.
- Eri tukijärjestelmien keskinäisiä riippuvuuksia ei ole tunnistettu tukemisen kokonaiskustannusten kannalta.
- Tuki ei kohdennu elinkeinoalan sisällä tarkoitettulla tavalla eri toimijoille, esim. siitä syystä, että alakohtaisia tai tuotantotapoihin liittyviä erityispiirteitä ei ole tunnistettu.
- Tukemisen hyödyt eivät alueellisesti jakaudu tarkoitettulla tavalla, koska toimintaympäristöjen erilaisuutta eri alueilla ei ole tunnistettu,
- Markkinoiden toimintaperiaatteita ei ole tunnistettu, ja siksi tuki ohjautuu tuettavan elinkeinoalan ulkopuolisille toimijoille esim. hintavaikutuksina.

### 2.1.3 Tukijärjestelmät

Tarkastuksen ulkopuolelle jätettiin ne tukijärjestelmät, joiden tasoon ei ole edellytyksiä vaikuttaa vuosittaisella päätöksenteolla esim. jo olemassa olevien sitoumusten vuoksi. Lisäksi ulkopuolelle jätettiin korvaustyyppiset järjestelmät sekä järjestelmät, joihin on kohdistunut tarkastuksia viime vuosina<sup>2</sup>, sekä joitakin taloudellisesti vähämerkityksisiä järjestelmiä.

---

<sup>2</sup> Kansallisista tukijärjestelmistä jo tehtyihin sitoumuksiin perustuu mm. maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen momentilta maksettavat kansallisen luonnonhaittakorvauksen ja ympäristötuen kansalliset lisäosat. Viime vuosina toiminnan tarkastuksia on kohdistettu elinkeinokatalouden markkinoinnin ja rakennepoliitiikan edistämiseen mom. 30.40.62 ja 30.50.31 avustukset yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteisiin.

Edelleen tarkastuksen ulkopuolelle jätettiin hallinnossa käytettävät toimintamäärärahat ja tutkimuslaitoksille osoitetut määrärahat, joita koskeva harkinta toteutuu talousarviovalmistelun yhteydessä.

Jäljelle jääneiden tukijärjestelmien rahoituslähteet, kohteet ja avustustyytit ovat erilaisia eikä niistä ole muodostettavissa yhdellä kriteerillä selkeitä jäsennyksiä. Tästä syystä seuraava jäsentely tarkastuksen kohdejärjestelmistä perustuu osin avustustyyppiin ja osin rahoituslähteeseen tai avustuksen saajaan. Ryhmittelyn yhteydessä on kuvattu myös se, missä vaiheessa kuhunkin järjestelmään sisältyy harkintaa. Liitteessä 1 on luettelo tukijärjestelmistä ja niiden rahoituksen tasosta tarkasteluvuonna 2006.

### *Toiminta-avustukset (havainnot jaksossa 3.3)*

Toiminta-avustusten rahoitus on usein kokonaan harkinnanvaraista. Avustusten kohdentamisessa ja mitoituksessa voidaan soveltaa myöntöharkintaa, ellei tuen saajia ja myönnettävän tuen määrää ole yksilöity säädöksissä tai momenttien käyttösuunnitelmassa jo valmiiksi. Talousarvioon sisällyttämisen suhteen kokonaan harkinnanvaraisia olivat määrärahat momenteilla 30.10.50 valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen, 30.10.55 valtionapu 4H-toimintaan, 30.10.63 maaseudun kehittäminen, 30.20.46 markkinoinnin ja tuotannon kehittäminen ja momentti 30.60.45 metsäluonnon hoidon edistäminen.

Metsätalouden politiikkalohkon 30.60.44 ja 30.60.45 jakamisesta alueellisille metsäkeskuksille tehdään ministeriöstä kiintiöpäätökset. Näiden määrärahojen luonne ei ole ministeriön mukaan toiminta-avustusta, koska näistä ei tehdä varsinaista valtionavustuspäätöstä. Alueelliset metsäkeskukset jakavat nämä määrärahat edelleen hakemuksesta maanomistajille. Tässä tarkastuksessa alueellisille metsäkeskuksille kiintiöpäätöksillä osoitettuja määrärahoja on tarkasteltu toiminta-avustusten ryhmässä, vaikka niiden luonne ei olekaan selkeä.

Joissakin toiminta-avustuksissa määrärahan sisällyttäminen talousarvioesitykseen perustuu momentin tehtävälleen liittyvien tulojen kertymään, mutta tuen kohdentamisessa ja mitoituksessa eri tuen saajille voidaan käyttää viranomaisarkintaa. Tähän ryhmään kuuluvia olivat määrärahat momenteilla 30.10.54 hevostalouden edistäminen totopoleista valtionosuutena kertyvillä varoilla, 30.40.50 metsästyksen ja riistanhoidon edistäminen ja 30.40.51 kalatalouden edistäminen.

*Erityisavustukset kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- tai kehittämishankkeisiin tai muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen (havainnot jaksossa 3.4)*

Varautuminen talousarvioesityksen valmistelussa erityisavustusten rahoittamiseen on ollut kokonaan kansallisesti harkittavissa. Tuen kohdentuminen tuen hakijoille ja tuen määrä on toteutunut viranomaisten myöntöharjinnan perusteella.

Useimmilta momenteilta, joilta myönnetään toiminta-avustusta, on talousarvioesityksen perusteella mahdollista myöntää myös erityisavustuksia. Tällaisia ovat momentti 30.10.50 valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen, 30.10.54 hevostalouden edistäminen tolopeleistä valtionosuu-tena kertyvillä varoilla, 30.10.63 maaseudun kehittäminen, 30.20.40 maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki (mm. perunantutkimus), 30.20.46 markkinoinnin ja tuotannon kehittäminen, 30.20.47 laatujärjestelmien kehittäminen, 30.40.50 metsästyksen ja riistanhoidon kehittäminen, 30.40.51 kalatalouden edistäminen, 30.60.44 tuki puun tuotannon kestävyys- turvaamiseen ja 30.60.45 metsäluonnon hoidon edistäminen. Maatilatalou- den kehittämisrahaston vuoden 2006 käyttösuunnitelmaan on lisäksi sisäl-lytynyt 5,3 milj. euroa tutkimus- tai kehittämishankkeisiin. Tyypillisesti eri-tyisavustukset ovat olleet pienehköjä ja avustusten saajia on ollut vähän. Erityisavustusten määrä on vaihdellut vuosittain.

*Ohjelmaperustaiset hankeavustukset (havainnot jaksossa 3.5)*

EU-osarahoitteisissa ohjelmissa ohjelmien tavoitteet ja EU-rahoitusosuus perustuvat Euroopan unionin tasolla hyväksytyihin ohjelma-asiakirjoihin. Kansallisella tasolla on päätetty ohjelmien toteuttamisen määrärahojen alueellisista jakoperusteista, joskin Euroopan unionin normisto asettaa rahastovarojen käyttömahdollisuudelle alueellisia tarvekriteereitä. Rahoitus eri ohjelmissa on yleensä osin kansallista ja osin EU-rahoitteista. Maaseudun kehittämisen ohjelmista osa on ollut kokonaan kansallisesti rahoitettu- ja.

Ohjelmaperustaiset hankeavustukset perustuvat hyväksytyihin ohjelma-asiakirjoihin. Ohjelmia toteuttavat hankkeet valitaan kansallisen päätök- senteon perusteella. Rahoitus sisältyy valtion talousarvioon momenteille 30.10.61 EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen ja 30.10.62 Val- tion rahoitusosuus EU:n osaksi rahoittamasta maaseudun kehittämisestä. Rahoituslähteenä on osin käytetty myös Maatilatalouden kehittämisrahas- ton varoja. Ohjelmaperustaiset hankeavustukset ovat luonteeltaan olleet avustuksia kehittämishankkeisiin tai yritystuen hankkeisiin.

### *Investointituet maatalouselinkeinonharjoittajille (havainnot jaksossa 3.6)*

Kansallisen harkinnan piiriin kuuluvia asioita ovat Euroopan unionin asettamien rajoitteiden puitteissa olleet vuosittain käytettävien tukimäärärahojen kokonaisuus, tukien alueellinen kohdentaminen, tuettavat investointimuodot sekä käytettävät tukiprosentit investointia kohti<sup>3</sup>. Rahoituslähteenä investointitukien myöntämisessä ovat momentti 30.20.49 maaseutuelinkeinon korkotuki ja Maatilatalouden kehittämisrahasto<sup>4</sup>. Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki perustuu osittain vanhojen lainojen korkotukimenoihin, ja osa momentille budjetoiduista perustuu puolestaan arvioon uusien lainojen määrästä toimintavuonna ja niistä aiheutuvasta korkotuesta. Maatilatalouden kehittämisrahastosta vuosittain käytettävien ja rahastoon siirrettävien määrärahojen määrä on myös vuosittain harkittavissa, kuten myös se, kuinka paljon rahastovaroja eri investointikohteisiin vuosittain käytetään. Maatilatalouden kehittämisrahastosta on vuosittain rahoitettu pääasiallisesti avustusmuotoisena tukena n. 100 milj. euroa. Kehittämisrahaston varoja on täydennetty vuosittain talousarviorahoituksella momentilta 30.20.61 siirto Maatilatalouden kehittämisrahastoon.

### *Maa- ja puuharhatalouden kansallinen tuki (momentilla 30.20.40, havainnot jaksossa 3.7)*

Tuen sisällyttäminen talousarvioesitykseen on kokonaan harkinnanvaraisista. Päätöksentekoa rajoittaa Euroopan unionin komission päätökset 141 ja 142 artiklojen soveltamisesta. Tämän ohella vuosittaista päätöksentekoa rajoittaa jo tehdyt viisivuotiset sitoumukset ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen kansallisten lisäosien maksamisesta. Tukimäärärahoille on vuosittainen katto ja rajallinen liikkumavara tuen kohdistamiselle eri tuotantoaloille. Valtioneuvoston asetuksella on tarkistettu vuosittain tuen kohdistamista tuotantosuunnille ja tuotantoaloille. Asetuksen sisällön tarkistaminen on keskeinen vuosittainen päätöksenteon vaihe tuen kohdentumisen kannalta. Tämän taustana on viranomaisvalmistelu ja neuvottelut tuottajajärjestöjen keskusliittojen kanssa.

Harkinnan ala järjestelmässä on rajattua. Järjestelmä sisällytettiin kuitenkin tarkasteluun siitä syystä, että määräraha on taloudellisesti merkittä-

---

<sup>3</sup> Kansallista harkintaa on rajoittanut vuoden 2004 aikana annettu komission päätös, jolla velvoitettiin käyttämään tukien enimmäismääriä A- ja B-alueilla niillä tuotantoaloilla, joihin on kohdentunut kansallista tulotukea.

<sup>4</sup> Osa ohjelmien mukaisista hankkeista on rahoitettu Maatilatalouden kehittämisrahastosta.

vin niistä tukijärjestelmistä, joihin sisältyy kansallista päätösvaltaa vuositasolla ja joissa päätösesitys tuen vuosittaisesta kohdentamisesta muodostuu viranomaisvalmistelun tuloksena.

Momentti käsittää erilaisia tukimuotoja. Tarkastuksessa on selvitetty vuosittain toteutunutta harkinnan sisältöä ja perusteita momentille budjetoidun määrärahan siitä osasta, joka on yksilöity Etelä-Suomen ja pohjoisen kansalliseksi tulotueksi Vuonna 2006 talousarvioesityksessä pohjoisen tuen määrä oli 321,6 milj. euroa ja Etelä-Suomen kansallinen tuki 97,0 milj. euroa.

## 2.1 Tarkastuksen näkökulmat, käytetyt kriteerit ja kysymykset

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli seuraava:

*Onko harkinta edistänyt tuen tehokasta kohdentumista?*

Tätä selvitettiin käyttäen kolmea eri näkökulmaa:

- eduskunnan näkökulma,
- säädökset toteutuneen viranomaisharkinnan perustana sekä
- tiedon hallinnan ja hyväksikäytön näkökulma.

Näihin liittyviä tarkastuskysymyksiä ja –kriteereitä on tarkasteltu seuraavassa kohdissa I – III.

### I Eduskunnan näkökulma

Talousarviosta päättämisessä kiteytyy eduskunnan budjettivalta. Budjettivallan toteutumisen kannalta kansallista harkintaa mahdollistavat rahoitusjärjestelmät ovat ratkaisevassa asemassa. Talousarvioesityksen tietosisältö on myös hallinnonalan tuloksellisuuteen liittyvän tilivelvollisuuden arvioinnin keskeinen lähtökohta. Näistä syistä talousarvioesityksen valmistelussa tulisi viranomaisten tuottaa eduskunnan käyttöön selkeä tietoperusta hallinnonalan strategisista tavoitteista, niiden toteuttamisen välineistä ja halutuista vaikutuksista. Eduskunnan näkökulmaa korostavana tarkastuskriteerinä käytettiin talousarvioesityksen selkeyttä harkinnanvaraisen tukemisen kuvaamisessa. Eduskunnan harkintaa edistävä keskeinen tietopohja muodostuu elinkeinotoiminnan ohjauksen ja sen vaikutusten arvioinnin kannalta, kun seuraavat kriteerit toteutuvat talousarvioesityksessä:

- Elinkeinojen tukemisen järjestelmät ja kansalaisaktiivisuutta edistävät tai muut tukijärjestelmät erottuvat keskenään talousarvioesityksen rakenteessa.
- Eri elinkeinoalojen tukemisen järjestelmät erottuvat toisistaan.
- Tukijärjestelmien harkinnanvaraisuus tulee esille.
- Elinkeino toiminnan ohjaamisen strategiset tavoitteet on yksilöity.
- Tavoitteiden perusteella on tunnistettavissa asiointilat, joita tukemisella pyritään säilyttämään, edistämään tai poistamaan.
- Tavoitteiden perusteella on tunnistettavissa, mistä näkökulmasta tukemisen vaikutuksia tulee seurata ja arvioida.

Eduskunnan näkökulmaa korostavat tarkastuskysymykset kohdistettiin talousarvioesityksen tietosisältöön. Eduskunnan näkökulmaa korostavia tarkastuksen osakysymyksiä olivat seuraavat:

1. Erottuvatko elinkeinotoiminnan tukijärjestelmät talousarvioesityksen rakenteesta?
2. Kuvaako talousarvioesitys selkeästi, mitä asiointiloja tuotannollisen elinkeinotoiminnan tukemisella pyritään säilyttämään ja millaisia muutoksia tukemisella tavoitellaan?
3. Tulevatko hallinnonalan talousarvioesityksestä selkeästi esille rahoituksen taso ja käytettävät keinot, joiden avulla näihin pyritään?

Näihin osakysymyksiin liittyviä havaintoja on tarkasteltu jaksossa 3.1.

## II Säädökset toteutuneen viranomaisharkinnan perustana

Eri tukijärjestelmien tarkastuskriteeriksi asetettiin säädösperustan selkeys ja johdonmukaisuus. Johdonmukaisuudella on tarkoitettu sitä, että säädös jättää viranomaiselle toimivaltaa edistää harkinnalla säädösten tavoitteiden toteutumista. Säädöksen katsottiin olevan sisällöltään selkeä, kun viranomaiselle ei jää säädösten perusteella epäselvyyttä siitä:

- mihin harkintaa tuen myöntämisessä kohdistetaan
- mitkä tavoitteet otetaan harkinnassa huomioon ja mikä on niiden ensisijaisuus
- millainen liikkumavara tuen mitoittamisessa on käytettävissä.

Säädöksiä koskevat tarkastuskysymykset olivat seuraavat:

1. Onko tukemisen tavoitteet yksilöity selkeästi tukijärjestelmien säädösperustassa?
2. Onko viranomaisten tulkinta järjestelmien tavoitteista ohjannut harkinnan käyttöä eri vaiheissa?

3. Onko harkintavalta ollut riittävää tuen kohdentamisessa ja mitoittamisessa?

### III Tiedon hallinnan ja hyväksikäytön näkökulma

Elinkeinotoiminta on kokonaisuus, jonka harjoittamisen tuloksena syntyy erilaisia hyötyjä ja tunnistettuja haittoja. Toiminnan tukemisen mahdollisia vaihteita on useita. Tukemisen kokonaisuuden tulisi olla tavoiteltujen hyötyjen kannalta taloudellisesti tarkoituksenmukainen.

Tämän vuoksi viranomaistoiminnassa tulee kyetä tunnistamaan eri tukijärjestelmien rooli tavoiteltujen hyötyjen kannalta. Elinkeinonharjoittajan kannalta tukea tulisi olla myös käytettävissä oikeaan aikaan ja oikeassa vaiheessa. Näistä syistä eri tukijärjestelmien rahoituksen tasoa mitoitettaessa talousarviosuunnittelussa tulee hallita eritasoista tietoa. Valmisteltaessa keskushallinnossa päätöksiä, joilla kohdennetaan tukea maan eri osaluueille, tulee puolestaan hallita tietoa maan eri osa-alueiden alueellisista ominaispiirteistä.

Tiedon tehokkaan hallinnan ja hyväksikäytön vaatimukset kohdistuvat siten eri hallinnon tasoihin. Tehokas ja tuen tavoitteen mukainen kohdentaminen edellyttää, että valmistelijalla ja päätöksentekijällä on riittävästi tietoa ja myös käytännön mahdollisuudet näitä alueita koskevan tiedon hyödyntämiseen. Tiedon hallinnan ja tiedon hyväksikäytön epäkohdat voivat koskea tarpeellisen tiedon saatavuutta ja käyttökelpoisuutta sekä päätöksentekijän valmiuksia tiedonkäyttäjänä. Tiedon hallinnan ja hyväksikäytön epäkohtia voi esiintyä esim. seuraavissa tilanteissa:

- Tarpeellista tietoa ei ole saatavilla, tiedonhankintaa esim. seurannalla tai asiantuntijoita kuulemalla ei ole koettu tarpeelliseksi, tai olennainen päätöksentekovaiheessa tarpeellinen tieto muodostuu vasta päätöstilanteen jälkeen.
- Tietoa on tuotettu, mutta se ei ole käytettävissä esim. tietoteknisten ratkaisujen puutteiden vuoksi.
- Tietoa on tuotettu ja se on käytettävissä, mutta sen laatu on heikko hyödyntämisen kannalta.
- Tietoa on olemassa, ja se on saatavilla, mutta tiedon käyttöä on rajoitettu esim. päätöksentekoon kohdistuvalla ohjauksella.
- Päätöksentekijällä ei ole mahdollisuuksia tarpeellisen tiedon hyödyntämiseen esim. tiedon laajuuden tai tiedon luonteen kontekstisidonnaisuuden vuoksi.
- Tietoa on, ja sen käytölle ei ole esteitä, mutta tiedon hyödyntäminen on puutteellista.

Ministeriötasolla tulisi hallita tietoa esim. tukemisen tavoitteista, eri tukijärjestelmien roolista elinkeinotoiminnan tukemisessa, eri tukijärjestelmien keskinäisistä yhteyksistä sekä vaikutuksista ja kustannuksista. Lisäksi niissä järjestelmissä, joissa tukea kohdennetaan edelleen aluetason päätöksenteolla kohdennettavaksi, tulisi hallita tietoa eri alueiden ominaispiirteistä tuen vaikuttavuuden ja kustannusten kannalta.

Elinkeinotoiminnan tukemisessa tarkastuskriteerinä käytettiin tiedon hallinnan menettelyjen ajanmukaisuutta ja tiedon hyväksikäytön riittävyyttä tavoitteiden kannalta. Tiedon hallinnan ja hyväksikäytön selvittämiseksi asetettiin seuraavia tarkastuskysymyksiä:

1. Mihin tuotannon vaiheeseen tukijärjestelmät ovat kohdistuneet?
2. Missä vaiheessa harkintaa on ollut käytettävissä?
3. Mihin harkinta on kohdistunut?
4. Mitkä ovat olleet käytettyjä harkintaperusteita?
5. Ovatko tukijärjestelmän tavoitteet ohjanneet tuen kohdistamista?
6. Onko viranomaisilla ollut edellytyksiä ottaa tuen kohdentamisessa huomioon erilaiset tukemisen tavoitteet ja näkökulmat?
7. Onko eri tukijärjestelmien rooli ollut selkeä elinkeinotoiminnan ohjauksen kannalta?
8. Onko tuen hakijan/saajan taloudellinen asema ohjannut tuen mitoitus-ta?
9. Mitkä tekijät ovat heikentäneet viranomaisen tiedon hallinnan ja hyväksikäytön mahdollisuuksia tuen kohdentamisessa?

Kysymyksissä kiinnitettiin huomiota siihen, miten tiedon hallinta ja hyväksikäyttö on niihin liittyvissä asioissa ilmennyt. Kokoava tarkastelu tiedon hallinnasta ja hyväksikäytöstä maatalouselinkeinojen ohjauksessa sisältyy jaksoon 3.8.

## 2.2 Tarkastuksen rajaukset, aineistot ja menetelmät

Tukiviranomaisen harkinnan luonteen (esim. tarkoituksenmukaisuus- tai laillisuusharkinta myöntöharkinnassa) ja alan määrittäminen oikeudelliselta kannalta on yleisesti todettu hankalaksi. Edelleen hankalaksi on todettu ylipäättään tulkita säädösten tavoitteita<sup>5</sup>. Näistä syistä tarkastuksessa on päädytty ratkaisuun, jossa tukijärjestelmien tavoitteita ja harkinnan sisäl-

---

<sup>5</sup> ks. esim. Siikavirta 2006.



töä on selvitetty viranomaisten käsitysten ja toteutuneiden käytäntöjen perusteella.

Toteutuneen harkinnan sisältöä selvitettiin seuraavilta alueilta:

- tukemisen tavoitteet huomioon ottava harkinta
- tuen saajan rahoitustarpeen huomioon ottava harkinta
- muihin syihin palautuva harkinta, kuten yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden tulkinnasta johdettu harkinta.

Tarkastuksen tiedonhankinta aluetason päätöksenteossa rajattiin kohdistamaan kolmeen työvoima- ja elinkeinokeskukseen. Näitä olivat Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Pohjois-Karjalan TE-keskus. Sen tarkemmaksi katsomiseksi, miten tuen hakijoiden erilaiset olosuhteet linkittyvät myöntöharkintaan, valittiin investointituet järjestelmäksi, jonka myöntöharkintaa selvitettiin viranomaishaastattelujen lisäksi tutustumalla hakemusasiakirjoihin. Investointien tukemisessa avustuskohteita on useita kymmeniä. Näiden joukosta rajattiin kohteeksi taloudellisesti merkittävänä tukimuotona *lypsykarjatalouden rakentamisinvestointien tukeminen*. Valinta perustui siihen, että tukijärjestelmällä on pitkä historia maataloustuotannon tukijärjestelmänä. Lähtökohtaletuksena tässä vaiheessa oli se, että vaikutuksiltaan pitkäkestoisena investointitukien myöntämismenettelyssä sovellettava harkinta on luonteeltaan laaja-alaista ja tiedon hallinnan menettelytavat ja tiedon hyväksikäyttö eri tavoitealueiden huomioonottamisessa kehittyneitä.

Tarkastuksen tiedonhankinta on kohdistunut vuoden 2006 mukaisiin mitoitus- ja kohdentamismenettelyihin. Tämän lisäksi työvoima- ja elinkeinokeskusten myöntämien tukien toteutuneesta kohdentumisesta ja myönnetystä valtion tukiosuudesta on tehty havaintoja haastattelujen ja tietojärjestelmäotantojen pohjalta vuosilta 2000–2006. Tarkastuksen lähtökohtana ei ole ollut selvittää laillisuusnäkökulmasta sitä, onko harkinta yksittäistapauksissa toteutunut säädöksissä tarkoitetulla tavalla.

Tarkastuksen tiedonhankintamenetelminä käytettiin kyselyjä, haastatte-  
luja, tietojärjestelmien tietosisällön analysointia ja asiakirja-analyysijä. Tämän ohella on tarkastuksessa tutustuttu aihepiiriä koskeviin tutkimuksiin tai selvityksiin. Haastattelut toteutettiin vuoden 2007 ja 2008 aikana. Tietojärjestelmäaineistoista käytettiin ministeriön rakennetukien käsittelyjärjestelmää (RAHTU- tietojärjestelmä) sekä HANKE-tietojärjestelmää, joka kattaa ohjelmaperustaiset yritystuen ja kehittämishankkeiden hakemus-, päätös- ja maksatustiedot hakijoittain. Tarkastuksen aikana käytössä olivat tietojärjestelmien pääselaajan käyttäjäoikeudet, mikä mahdollisti mm. hakemus- ja päätöstiетоjen tarkastelun, asiakirjojen tulostuksen ja otantaraporttien ajamisen tietojärjestelmistä.

Tarkastuksessa oli lähtökohtana muodostaa kokonaiskuva tukijärjes-

telmien taustasäädösten sisällöllisestä ohjaavuudesta tuen harkinnan kannalta. Tarkastuksessa mukana olevien avustusjärjestelmien säädösperusta on laaja. Tämän vuoksi säädösten sisältöön tarkastuksessa paneuduttiin vain yleisellä tasolla. Säädöksiä ei siten pyritty tulkitsemaan niissä tilanteissa, joissa säädösten sisältöön liittyi tulkinnanvaraisuutta. Lainvalmisteluaineisto rajattiin ulkopuolelle.

Tarkastuksen on toteuttanut ylitarkastaja Eija Oksanen, ja sitä on ohjannut toiminnantarkastuspäällikkö Arto Seppovaara.

## 3 Tarkastushavainnot

### 3.1 Kansallisen tukemisen reunaehdot

Kansallista harkintaa tukijärjestelmien käytössä rajoittavat mm. Euroopan unionin valtioneuvoston päätökset. Euroopan yhteisön valtioneuvoston päätökset sisältyvät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87–89 artikloihin. Komission harjoittama valtioneuvoston yleisvalvonta perustuu tukiohjelmien ilmoittamiseen eli notifiointiin komissiolle, niiden hyväksymiseen komissiossa sekä jäsenmaiden raportointiin tukiohjelmien soveltamisesta. Euroopan unioniin liittymisvaiheessa on jäsenyyttä hakevan valtion tullut ilmoittaa Euroopan unionin toimielimille liittymisvaiheessa käytössä olevista kansallisista tukimuodoista. Tämän jälkeen käyttöön otetut tuet on tullut notifioida EU:n toimielimissä.

Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään arkistotietojen perusteella niiden tukijärjestelmien hyväksymisen lähtökohtia, joissa tukeminen kohdistui yleishyödyllisiin yhteisöihin ja tukemisen kohteena oli elinkeinotoiminnan tukeminen. Ministeriön mukaan käytössä olleet järjestelmät oli niiden ilmoittamisen jälkeen "hiljaisesti hyväksytyt" ilman erillistä asiakirjaa. Ennen liittymistä voimassa olleista tukijärjestelmistä on tällöin ilmoitettu<sup>6</sup> mm. tukijärjestelmien rahoituksen laajuus, tuen saajien lukumäärät ja kansallinen säädöserusta.

Euroopan yhteisöön liittymisvaiheen neuvotteluissa ovat ministeriön edustajat ja Euroopan unionin edustajat käyneet kirjeenvaihtoa järjestelmien hyväksyttävyydestä siinä muodossa, kuin järjestelmät ovat olleet liittymisvaiheessa käytössä. Tähän liittyen on Suomen EU:n pysyvä edustusto viestinyt yhteisön edustajien kanssa käytyjen neuvottelujen sisältöä Suomessa toimiville ministeriön edustajille. Hevostalouden tukijärjestelmää oli muutettu ko. vaiheessa käytyjen neuvottelujen sisällön perusteella poistamalla tukijärjestelmästä elementtejä, jotka eivät ole olleet hyväksytyjä. Tarkastuksessa mukana olleista yhteisöille maksettavista toiminta-avustuksista ilmoitusta porotalouden edistämiseen myönnettyistä valtion-avuksista ei tullut arkistosta esille. Jäsenvaltiolla on velvollisuus ilmoittaa komissiolle vuosittain eri järjestelmistä maksetut tuet, tuen saajat ja kes-

---

<sup>6</sup> *Ilmoitus Suomen tasavallan ennen liittymistä sovelletuista valtion tuista, Maa- ja metsätalousministeriö 24.4.1995 (1934/312/95), ja 28.4.1995.. Näistä kirjeistä vain toinen sisältyi diaariin.*

kimääräinen tuen keskiarvo saajaan kohti. Porotalouden edistämisen tukijärjestelmää (Paliskuntien yhdistykselle myönnettävät toimintavastukset) ei sisällynyt tähän vuosittaiseen ilmoitukseen. Siihen, että ko. järjestelmää ei ole ilmoitettu liittymisvaiheessa tai vuosittain ei esitetty ministeriöstä säädöksiin tukeutuvaa perustetta.

Tarkastuksessa tuli esille, että ministeriössä asiakirja-aineisto, joissa oli yksilöity Euroopan yhteisön näkemyksiä eri tukijärjestelmien hyväksyttävyydestä liittymisvaiheessa, oli hajallaan.<sup>7</sup> Osa asiakirjoista sisältyi arkistoon ja osan todettiin olevan vastuuviranhaltijoiden omissa arkistoissa. Käsitteen saaminen eri tukijärjestelmien hyväksymisen lähtökohdista olisi näin ollen edellyttänyt ministeriön arkiston ja eri viranhaltijoiden omissa arkistoissa olleiden asiakirjojen läpikäyntiä. Tilanteessa, joissa oli tapahtunut henkilövaihdoksia, ei vastuuhenkilöillä ollut käsitystä hyväksymisen lähtökohdista. Koska ministeriön arkiston tietosisältö ei muodostanut kattavaa tietoperustaa eri tukijärjestelmien hyväksymisen lähtökohdista, ei tarkastuksessa pyritty muodostamaan käsitystä tukijärjestelmien hyväksymisen perusteista.

## 3.2 Tukijärjestelmät talousarvioesityksessä

### 3.2.1 Talousarvioesityksen tietosisältö

*Kansallisen liikkumavaran kohdentamisen tavoitteet ja kohteet maatalouden tukemisessa*

Eduskunnan näkökulmasta on olennaista, että talousarvioesityksestä on hahmotettavissa selkeästi ne määrärahat ja tavoitteet, joissa on kansallista liikkumavaraa. Valtiovarainvaliokunta on korostanut sitä, että valtion talousarvioesityksen perusteluosien tunnuslukuineen tulisi antaa oikea ja riittävä kuva määrärahojen käyttötarkoituksesta ja tavoitteista. Valiokunnan mukaan on tärkeää myös kiinnittää huomiota yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetettavien selkeiden tavoitteiden kehittämiseen ja vaikuttavuuden kustannusten arviointiin (VaVM 45/2006 vp). Tarkastuksen johdtopäätöksensä hallinnonalan talousarvioesitykseen sisältyvän tiedon informatiivisuudesta maataloustuotannon ohjauksessa oli, että talousarvioesitys oli läpinäkymätön harkinnanvaraisten tukijärjestelmien kokonaisuuden

---

<sup>7</sup> Arkistoinnin puutteisiin on kiinnitetty ministeriössä huomiota liittymisvaiheessa. 10.1.1994 ETA/EY projektiryhmän antamalla kirjeellä on vastuuhenkilöitä kehoitettu varmistamaan oleellisen aineiston sisältyminen arkistoihin.

kuvaamisessa. Esitetyn tiedon läpinäkyvyyttä heikensivät tavoitteiden ja päämäärien esittämisen tapa, talousarvioesityksen rakenteeseen liittyvät tekijät, epäsuhtaisuus eri järjestelmistä esitetyn tiedon laajuudessa ja käytetyn kielen sisällöllinen tulkinnanvaraisuus. Kokonaisuuden hahmottamisen ongelma johtui osittain siitä, että järjestelmiä on paljon, järjestelmissä on käytetty erilaista kuvaustapaa avustamisen kohteista ja myös se, että avustusten arvioituja jakautumatietoja kohderyhmille tai alueittain on esitetty vähän. Kokonaisuuden hahmottamista heikentää erityisesti se, että samaan maataloustuotannon prosessin vaiheeseen kohdistui tukea useasta eri rahoituslähteestä. Tämä ei kuitenkaan tule ilmi talousarvioesityksestä. Edelleen talousarvioesityksestä ei ollut pääteltävissä, kuinka laajasti eri tuet kohdistuvat alkutuotannon tukemiseen, tuotteiden kuljetukseen, varastointiin, jalostusprosesseihin jne.

Talousarvioesityksessä käytetylle järjestelmien kuvaustavalle on olemassa osaksi budjetointiteknikkaan ja määrärahojen kohdentamista koskevaan päätöksentekoon palautuvia syitä. Talousarvion laadintaa koskevien säännösten mukaan talousarvion tietosisältöön kohdistuu vaatimuksia, jotka sinänsä ovat perusteltuja.<sup>8</sup> Näiden noudattaminen saattaa kuitenkin johtaa talousarvion tietosisällön paisumiseen ja eri järjestelmien vertailtavuuden heikkenemiseen tapauksissa, joissa avustusten taustasäädösten sisältö on yksityiskohtaisuusasteeltaan tai tavoitemäärittelyiltään eritasoinen.

Ohjelmaperusteisissa avustusjärjestelmissä, joiden on tarkoitettu rakentuvan aluelähtöisesti, määrittäyty määrärahojen kohdentuminen eri elinkeinonalojen hankkeisiin ja elinkeinotoimintaan liittymättömiin esim. kansalaisaktiivisuutta edistäviin hankkeisiin viime kädessä TE-keskusten maa-seutuosaastolla tapahtuvan harkinnan tuloksena. Näiden aluelähtöisesti ra-

---

<sup>8</sup> Valtiovarainministeriön määräys, 31.3.2004 Nro TM 0402: Siirtomenoihin tarkoitettua määrärahaa sisältävän momentin päätösosassa tulee esittää valtionavustuksen tai muun valtion tuen käyttötarkoitus, tarvittaessa erittely saajista, joille valtionavustusta tai muuta valtion tukea voidaan tai on tarkoitus myöntää, tarpeelliset avustuksen tai muun tuen käyttöä ja käytön ehtoja koskevat, eduskunnan päätöksiksi tarkoitetut määräykset. Lisäksi momentin selvitysosassa tulee esittää tukijärjestelmän tarkoitus, laajuus, kohderyhmät ja säädösperusta, tukijärjestelmän liittyminen muihin tuki- ja etuisuusjärjestelmiin, tukijärjestelmää koskevat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja lisäksi mahdolliset tavoitteet rahoitettavan toiminnan toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle tai ainakin eduskunnan päätöksenteon ja siirtomenoilla osaksi rahoitettavan toiminnan kehityksen arvioinnin edellyttämät olennaiset tiedot toiminnallisesta tehokkuudesta sekä tuotoksista ja laadunhallinnasta. Tavoitteet ja tiedot tulee esittää tapauksissa, jolloin näitä tietoja ei ole esitetty pääluokka- tai lukuperusteluissa.

kentuviksi tarkoitettujen järjestelmien tarkempi sisällöllinen kohdentaminen keskitetyllä päätöksenteolla talousarvion hyväksymisen yhteydessä ei ole perusteltuakaan. Yhteisöjen avustusjärjestelmissä on puolestaan useita käyttötarkoituksia, jotka liittyvät toisaalta elinkeinoelämän tukemiseen ja toisaalta kansalaisaktiivisuuden ylläpitoon.

Tarkastuksen havaintona oli se, että talousarvion sisällön perusteella ei muodostu selkeää kuvaa maatalouden ohjauksen tavoitteista. Se, että ohjaamisella pyritään vaikuttamaan erilaisten vaikutusten tai arvojen toteutumiseen, tulee välillisesti ilmi esitettyjen tavoitemäärittelyjen pohjalta. Talousarvioon sisältyi sellaisia strategisia tavoitteita, jotka olivat arvolähtökohdiltaan tai näkökulmaltaan selkeästi erilaisia. Esitettyjen tavoitemäärittelyjen pohjalta oli yksilöitävissä ainakin tuotantotaloudellinen näkökulma, ekologinen näkökulma, yhteisöllinen näkökulma, toimijoiden yhdenvertaisuuden näkökulma tulonmuodostuksessa, kansallisen omavaraisuuden näkökulma, alueellinen näkökulma (alueiden yhdenvertaisuuden näkökulma), työsuojelun näkökulma, terveydellinen näkökulma ja eläinsuojelun näkökulma. Talousarvion tietosisältö kertoo kuitenkin niukasti siitä, mitkä tukijärjestelmät ovat niitä, joiden rahoituksella ja tuen kohdistamisella eri tavoitealueita on tarkoitus toteuttaa.

Talousarvion tulisi tarjota eduskunnalle edellytykset tiedolliseen perustaan siitä, millaisten asiointilojen toteutumista talousarviorahoituksella on tarkoitus edistää. Tuotannollisen elinkeinotoiminnan ohjaamisella vaikutetaan useimmiten erilaisten intressiryhmien (elinkeinonharjoittajat, asiakkaat jne.) asemaan sekä erilaisten yleisten etujen toteutumiseen erilaisina tuotannonharjoittamisen ulkoisvaikutuksina. Jotta eduskunnalle muodostuisi tosiasialliset edellytykset myötävaikuttaa hyötyjen kohdentumiseen ja jakautumiseen, tulisi talousarvion tarjota tietoa erilaisten intressiryhmien näkökulmista johdettujen tavoiteltujen vaikutusten tarkoitettu huomioonottamisesta eri tukijärjestelmissä. Talousarvioesityksen valmistelun vaiheessa kannanoton määritteleminen erilaisten vaikutustyyppinen priorisointina on haasteellinen tehtävä. Toisaalta pelkät arvot tai vaikutuslajit yksilöitynä talousarvioesityksessä eivät luo riittävää lähtökohtaa eduskunnalle päätöksentekijänä arvioida eri tukijärjestelmien määrärahamitoituksen tason perusteltavuutta.

### *Esitetyn tiedon olennaisuus ja eri tukijärjestelmien roolin erottuvuus*

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan strategisten tavoitteiden perusteella on pääteltävissä, että harkinnanvaraisilla tukijärjestelmillä pyritään vaikuttamaan eri elinkeinonaloilla toimivien elinkeinonharjoittajien tuotannollisiin ja taloudellisiin prosesseihin, niistä aiheutuviin ympäristö-

vaikutuksiin, luonnonvarojen säilyvyyteen sekä maaseudun sosiaaliseen toimivuuteen elinympäristönä.

Kansallista liikkumavaraa tuen alueellisessa kohdentamisessa on ollut sekä kansallisen tulotuen, ohjelmaperustaisten rahastomäärärahojen jakamisessa sovellettavien kriteerien ja investointimäärärahojen alueellisen kohdentamisen suhteen. Näihin järjestelmiin sisältyy sellaisia hallinnollisia menettelyjä ja ratkaisuja, joilla on myötävaikutettu alueellisesti eriytyviin taloudellisiin, tuotannollisiin ym. vaikutuksiin. Näitä menettelyjä ovat maatalouselinkeinojen investointien kohdentamisessa ja maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen järjestelmässä vuosittain toteutetut säädöstarkistukset sekä investointien tukemisen ja ohjelmaperustaisten hankemäärärahojen kohdentaminen eri alueille.

Avustamisen kohteiden kuvauksen perusteella käsityksen muodostaminen siitä, miten eri tukijärjestelmistä rahoitettujen määrärahojen kokonaisuuden on tarkoitettu kohdentuvan maantieteellisesti eri alueilla, ei ole mahdollista. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että alueellisia tavoitteita ei ole tietoisesti haluttu asettaa siitä syystä, että alueiden kehitys ohjautuu alueiden luontaisten edellytysten pohjalta omaehtoisesti.

Maatalouden kehityksen perusta on sidoksissa eri alueilla toimivien elinkeinonharjoittajien mahdollisuuksiin saada tukea tuotannon harjoittamisen eri vaiheissa. Tilanteessa, jossa kansalliset tavoitteet (alueelliset tavoitteet maatalouden säilymisessä, toimijoiden tavoitellun tulonmuodotuksen tason tavoitteet, alueelliset ympäristötavoitteet) eivät ole olleet selkeitä, ei eri tukijärjestelmien toimeenpanon yhteisvaikutusten seurannalle muodostu selkeitä perusteita. Näin ollen myös hallinnon tuloksellisuuteen liittyvän tilivelvollisuuden arviointiedellytykset strategisten tavoitteiden saavuttamisessa jäävät väistämättä heikoiksi. Kun tavoitteita ei ole esitetty alueellisesti, ei muodostu lähtökohtaa sen arvioinnille, ovatko keskushallinnon tasolla toteutetut hallinnolliset toimenpiteet tai säädösten valmistelukäytännöt tukeneet strategian toteutumista.

Yksittäisten järjestelmien kuvauksesta oli todettavissa, että kuvauksen selkeydessä ja laajuudessa oli eroja. Havaintona oli, että talousarviossa luku- ja momenttitasolla eri tukijärjestelmistä esitetyn tiedon laajuus ja yksityiskohtaisuus eivät ilmentäneet avustusjärjestelmän taloudellista merkittävyyttä. Eri järjestelmissä tukijärjestelmien kuvaukset oli toteutettu eri näkökulmista. Tämä luo lähtökohtaisesti heikot edellytykset vertailla eri tukimuotoja ja arvioida määrärahojen tasoa.

Joissakin järjestelmissä avustusmäärärahojen kohdistumisesta annettu tieto on ilmaistu yksilöimällä pelkästään ne ohjelmat, joita avustamisella toteutetaan. Osassa järjestelmiä avustamisen kohteet on puolestaan yksilöity maatalouden erikoisalan perusteella, osassa järjestelmiä talousarvioletieto sisältää pelkästään maantieteellisen alueen yksilöinnin (maa- ja puu-

tarhatalouden kansallinen tuki), joissakin on yksilöity elinkeinonala, jonka tukemiseen avustusrahat käytetään, ja joissakin järjestelmissä on yksilöity tehtävä tai organisaatio. Joissakin järjestelmissä on avustamisen kohdetta kuvattu sekalaisin kriteerein. Esim. maatalouselinkeinojen kehittämisen momentin rahoituskohteet on kuvattu siten, että rahoituksen kohdentuminen on esitetty lukuina erikoisaloille kuten myös kehittämiseen ja rationalisoinnin kehittämiseen.<sup>9</sup>

Ministeriön momenttivastuuhenkilöitä haastatellessa tuli esille, että hallinnonalalla on useita avustajajärjestelmiä, joiden pääasiallinen tarkoitus on tuottaa erilaisia palveluja valtionavun saajan ulkopuoliselle asiakkaalle. Vaikka valtionapuviranomaisilla oli yleensä tiedossa järjestelmän tarkoitettu kohderyhmä, talousarvioon sisältyi kuitenkin niukasti palvelujen riittävyteen, jakautumiseen tai palvelujen tarvevastaavuuteen tai hinnoitteleluun liittyviä tavoitteita. Näiden avustajajärjestelmien perusteltavuus tukemisen kohteena ei tästä syystä tule talousarvion informaatiosta esille.

#### *Havaintoja talousarvioesityksen sisällöstä hallinnonalan pääluokkatasolla*

Seuraavassa on kuvattu talousarvion tietosisältöä edellä esitettyjen kokoaivien havaintojen alueelta. Talousarvioesityksessä v. 2006 *hallinnonalan pääluokkaperusteluissa* todetaan ministeriön visiona olevan se, että Suomi on uusiutuvia luonnonvaroja kestävästi, monipuolisesti ja tehokkaasti hyödyntävä yhteiskunta, jossa ihminen ja luonto voivat hyvin. Edelleen todetaan, että ministeriön uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käytön politiikkaan sisältyy myös elintarvikkeiden laatu ja turvallisuus sekä eläinten ja kasvien terveys. Ministeriön on toimenpiteillään todettu luovan edellytyksiä maaseudun elinkeinojen ja virkistystoimintojen kehittämiseen. Uusiutuvien luonnonvarojen käyttämisestä todetaan, että niitä tulee käyttää kestävä käytön periaatteen mukaisesti siten, että niiden taloudellinen, ekologinen, sosiaalinen ja kulttuurillinen arvo säilyy vähentymättömänä myös tuleville sukupolville. Tuotteiden ja palvelujen tuotannon on todettu perustuvan seuraaviin uusiutuviin luonnonvaroihin: peltoekosysteemit, maatalouden tuotantokasvit ja -eläimet, metsät, niiden puuvarat ja keräilytuotteet, riistaeläimet, porot, kalat sekä vesivarat. Talousarviossa on viitattu EU:n perustamissopimukseen, jonka mukaan unioni määrittelee yhteisen maatalouspolitiikan ja toteuttaa sitä. Pääluokan selvitysosassa on

---

<sup>9</sup> *Maatalouselinkeinojen rationalisoinnin kehittäminen talousarvioesityksessä yksilöitynä rahoituskohteena herättää sinänsä lukijassa pohdinnan siitä, mitä rahoituksen kohde pohjimmiltaan pitää sisällään.*



kuvattu lisäksi metsätalousministeriön asettamat yhteiskunnalliset vaikutavuustavoitteet politiikkasektoreittain.

*Havaintoja talousarvioesityksen sisällöstä hallinnonalan pääluokka- ja lukutasolta, maaseudun kehittämisen politiikkalohko*

Maaseudun kehittämisen politiikkasektorilla (lukutaso) määrärahat kaikilla momenteilla olivat tukiviranomaisen myöntämisharkinnan perusteella kohdennettavia. Lukuun sisältyvistä määrärahoista ohjelmaperustaiset määrärahat olivat työvoima- ja elinkeinokeskustan päätöksenteolla kohdennettavia ja muut ministeriötasoiseen päätöksentekoon perustuvia.

Pääluokan perusteluissa on tavoitteista todettu, että kehittämisen painopisteet on asetettu valtioneuvoston vuosien 2005–2006 koskevassa maaseutupoliittisessa erityisohjelmassa. Vaikuttavuustavoitteeksi todetaan maaseudun elinvoiman säilyminen kestäväällä tavalla ja maaseutualueiden, erityisesti harvaan asutun ja ydinmaaseudun kehityksen tasapainoisuus suhteessa koko maan kehitykseen. Lukutasolla maaseudun kehittämisen tavoitteita ja määrärahojen kohdentamista on täsmennetty seuraavasti: Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla maaseudun elinvoimaisuuden säilymiseen vaikutetaan ohjelmatyön, tutkimus- ja kehittämishankkeiden, yritystukien samoin kuin maaseudun neuvonnan avulla. Maaseutualueiden ja erityisesti harvaan asutun ja ydinmaaseudun tasapainoinen kestävä kehitys edellyttää paitsi voimavarojen suuntaamista näille alueille, myös maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen antamien mahdollisuuksien hyödyntämistä. Lukutasolla on lisäksi yksilöity kyseisen vuoden ohjelmat ja niiden rahoituslähteet.<sup>10</sup> Ohjelmien toteuttamiseen arvioitujen määrärahojen kohdentamisesta on todettu seuraavaa: Tavoite 1 -ohjelmissa ja Alma-ohjelmassa pyritään varoja kohdentamaan ensisijaisesti harvaan asutulle ja ydinmaaseudulle. Rahoitustoiminnan painopisteinä on todettu olevan yritystoiminnan monipuolistaminen uusille kasvu-aloille ja myös toiminnassa olevien yritysten kasvun tukeminen.

---

<sup>10</sup> Ohjelmatyö käsittää maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ohjelmakaudella 2000–2006 Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta (EMOTR) osarahoitettavat tavoite 1 -ohjelmat, alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman (ALMA) ja LEADER+-yhteisöaloiteohjelman sekä Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) osarahoitettavat tavoite 1- ja 2-ohjelmat ja Interreg III -yhteisöaloiteohjelmat, joihin osallistutaan valtion rahoitusosuuksella. Maatilatalouden kehittämissuunnitelman rahoitetaan POMO+-ohjelma ja vuonna 2006 kokonaan kansallisesti rahoitettava Etelä- ja Länsi- Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma (ELMA).

LEADER+-yhteisöaloiteohjelmien varojen käyttämisestä on todettu, että ne tukevat pienimuotoisin, yhteistyötä lisäävin hankkein paikallista omaehtoista kehittämistyötä. Lisäksi lukutasolla on viitattu valtioneuvoston hyväksymään maaseutupoliittiseen erityisohjelmaan, jossa on asetettu kansallisen maaseutupolitiikan painopisteet vuosiksi 2005–2006 ja siellä yksilöityihin tavoitteisiin. Määrärahojen kohdentamisesta on todettu, että kansallista rahoitusta kohdennetaan erityisohjelman mukaisiin toimenpiteisiin mm. valtakunnallisina maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeina, erityisesti laajoina toimialakohtaisina verkostohankkeina sekä kahdeksan maaseutuprofessorin rahoitukseen.

Lukutasolla on yksilöity määrällisiä tavoitteita, jotka liittyvät yritysten ja työpaikkojen määrään ja sijoittumiseen erityyppisillä alueilla (harvaanasutulla ja ydinmaaseudulla) sekä kyläsuunnitelmien määrään ja koulutettujen määrään. Toiminnallisen tuloksellisuuden tunnusluvut on asetettu ohjelmien maksatukselle ja myöntämisvaltuuksien antamiselle. Rahoituksen kohdentamisperusteena on yksilöitävissä sekä toiminnassa olevat yritykset että uudet kasvualat. Tavoitteiden ja määrärahojen kohdentamista kuvaavan tietosisällön perusteella maaseudun kehittämisen lukutason tavoitteiden perustana ovat yksilöitävissä ainakin työllisyysnäkökulma, yhteisöllinen näkökulma (kyläsuunnitelmat ja omaehtoinen kehittämistyö) ja alueellinen näkökulma, joka korostuu sekä tavoitteiden sisällyksessä että kuvattaessa määrärahojen kohdentumista (harvaan asuttu ja ydinmaaseutu).

Maaseudun neuvontajärjestöjen työn tukemisen kohteena todetaan ko. luvussa sekä maatilatalous että muu yritystoiminta ja lisäksi elinvoimainen maaseutu. Käytetty ilmaisu on lavea sen arvioimiseksi, minkä asian toteutumista toiminnan vaikutuksena tulisi tarkastella. Muu yritystoiminta on kohteena laaja ja neuvontapalvelujen tarjoajia myös muita. Tässä yhteydessä ei tule esille se, millaisessa roolissa maaseudun neuvontajärjestöt toimivat muun kuin maatalouselinkeinojen yritystoiminnan tukemisessa. Erillisenä yksilöitynä tavoitteena neuvontajärjestöjen tukemiselle on esitetty ”hallitut sukupolven vaihdokset”, joka käsittää myös konkreettisen toiminnan kohderyhmän. Esitetty tavoite jää irralliseksi yksittäisenä tavoitteena.

Maaseudun kehittämisen politiikkaluvussa jää merkitykseltään irralliseksi ja näkökulmaltaan epäselväksi suhteessa muihin tavoitteisiin toteamus, että kansallisista varoista edistetään myös hevostaloutta ja 4H-toimintaa. Maaseudun kehittämisessä maan eri osa-alueita ei tavoitemäärityksissä ole haluttu erottaa muutoin kuin maaseutuasteen suhteen: ”Maaseutualueiden, erityisesti harvaan asutun ja ydinmaaseudun kehitys on tasapainoinen suhteessa koko maan kehitykseen.” Ilmaisun perusteella jää hämäräksi se, mikä on kehityksen tarkoitettu ilmenemismuoto, kuten

myös se, onko tarkoituksena se, että alueiden väliset jo olemassa olevat harvaan asutun ja ydinmaaseudun väliset erot halutaan säilyttää, vai onko niitä tarkoitus tasata. Kehityksen tasapainoisuus suhteessa koko maan kehitykseen suoraan tulkittuna johtaa päätelmään, jonka mukaan olemassa olevat erot halutaan säilyttää mutta kehittyminen tapahtuu maan eri osassa samassa tahdissa. Kahdessa ohjelmassa on todettu määrärahojen kohdentamisesta, että niitä suunnataan harvaan asutulle ja ydinmaaseudulle.

Momenttitasolla maaseudun kehittämisen politiikkalohkolle sijoittuvista viidestä momentista tavoite oli esitetty vain momentin 30.10.50 valtionapu maaseudun elinkeinoneuvonnan kehittämiseen kohdalla. Momentin selvitysosassa on lisäksi todettu, että neuvontajärjestöt osallistuvat myös kansallisen laustrategian toteuttamiseen tarjoamalla alkutuotannon laatu- ja koulutusta. Kun elintarvikkeiden turvallisuus ja laatu on oma politiikkalohkonsa hallinnonalalla (30.30), esitetyn tiedon painoarvo tämän tehtäväalueen resursoinnissa jää ko. asiayhteydessä epäselväksi. Lisäksi momentissa on todettu valtionavun säädösperustan mukainen käyttötarkoitus, neuvonta ja tutkimus ja ensisijaisena kohteena toiminnan valtakunnallinen kattavuus.

Kokonaisuutena maaseudun kehittämisen määrärahojen ja tavoitteiden kuvauksen perusteella talousarvion tietosisältö on hajanainen. Tämä johtuu siitä, että eri tukijärjestelmät on kuvattu eri lähtökohdista. Ohjelmaperusteiset hankemäärärahat on yksilöity ohjelmanimikkeinä. Selvyyden saaminen määrärahojen kohdentumisesta ja tavoitteista edellyttäisi ohjelma-asiakirjoihin tutustumista. Maaseutuelinkeinoneuvonnan määrärahat kuvaavat puolestaan elinkeinotoiminnan yhden tukijärjestelmän, neuvonnan resursointia. Hevostalouden määrärahojen kuvaus liittyy puolestaan yhteen tuotantoalaan. Sitä taustaa vasten, että ohjelmien sisältöön on otettu kantaa valtioneuvostotasolla jo ohjelmien alkuvaiheessa, on toisaalta ymmärrettävää, että tietoa on esitetty vähän. Talousarvion tietosisällön perusteella tulisi kuitenkin pystyä tarkastelemaan eri tukijärjestelmien keskinäisiä yhteyksiä ja samaan kohteeseen suuntautuvan rahoituksen kokonaistasoa.

#### *Havainnot talousarvioesityksen sisällöstä hallinnonalan pääluokka- ja lukutasolla, maatalouden politiikkalohko*

Tarkastuksessa mukana olevista järjestelmistä maatalouden politiikkalohkolle sijoittuivat markkinoinnin ja tuotannon kehittämisen määräraha (30.30.46) sekä laatu- ja koulutuksen kehittämisen määräraha (30.30.47), maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki (30.30.49) ja maatilatalouden kehittämisrahastoon siirrettävät määrärahat (30.30.61). Maatilatalouden kehittämisrahastosta käytettävä rahoitus avustustoimintaan on vuosittain ra-

hastoon talousarviorahoituksena siirrettyä määrärahaa huomattavasti merkityksellisempi, v. 2006 arvioitu rahaston käyttö oli n. 100 milj. euroa.<sup>11</sup> Tukien jo toteutuneesta kohdentumisesta maan eri osa-alueille, eri tuotannonaloille ja erityyppisiin investointikohteisiin sisältyy tietoa ministeriön tietopalvelukeskuksen hallinnoimaan Rahtu-tietojärjestelmään. Ottaen huomioon sen, että myönnettyjen avustusten määrä on vuosittain varsin mittava, maa- ja metsätalousministeriö on hyödyntänyt niukasti tietojärjestelmän tietosisältöä talousarvioesityksen laadinnassa. Vuoden 2006 talousarvioesitykseen ei sisälly tietoa esim. jo kohdennettujen tukien määrästä eri tuotantoalueille tai maantieteellisille alueille.

Maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen momentille sijoittuvasta määrärahasta osa perustuu ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen maksamisesta tehtyihin lisäosasisäntöihin, jotka on jo tehty aiempina vuosina. Näiltä osin tuki ei ole vuosittain harkinnanvarainen. Vuosittain harkittavissa on kokonaan sen sijaan ollut Etelä-Suomessa tukialueille A ja B kotieläin- ja puutarhataloudelle maksettu tuki ja Keski- ja Pohjois-Suomessa C-tukialueille maksettavat kotieläin- ja kasvinviljelyn tuet. Näissä tukijärjestelmissä harkinnanvarainen elementti liittyy siihen, miten tuki kohdentuu kunakin vuonna eri tuotantoaloille ja tuotantosuunnille. Se osuus tuesta, jonka alueelliseen ja tuotantoalakohtaiseen kohdistamiseen on ollut käytettävissä harkintaa, on v. 2006 talousarviossa ollut Etelä-Suomessa 97,0 milj. euroa ja Pohjois-Suomessa 321,6 milj. euroa. Ottaen huomioon tukien taloudellisen merkittävyyden ja tuen kohdentamisessa mahdollisen harkinnan esitettyä informaatiota voidaan pitää varsin vähäisenä. Sen sijaan markkinoinnin ja tuotannon kehittämisen ja laatujärjestelmien kehittämisen momenttien perusteluosat ja selvitysosat ovat olleet varsin laajoja sekä tavoitteiden että kohderyhmien osalta, vaikka määrärahat itsessään ovat taloudellisesti vähäisiä luvun määrärahakokonaisuudessa.

Maatalouden politiikkasektorin vaikuttavuustavoitteeksi on pääluokan selvitysosassa esitetty seuraavat: perheviljelmien toimintaedellytysten turvaaminen, laadukkaiden elintarvikkeiden turvaaminen kuluttajille, maataloustuotannon ravinnekuormituksen väheneminen ja peltoalan säilyminen viljelykäytössä ja sen energiatuotantoon käytön olennainen kasvaminen.

Lukutason tavoitteena on todettu, että uusi suorien tukien järjestelmä kohdentuu eri tukialueilla ja eri tuotantoaloille tasapuolisesti. Lisäksi on todettu, että maatilatalouden rakenteen kehittämisen tavoitteena on parantaa tulotasoa sekä elin-, työ- ja tuotanto-olosuhteita maataloilla. Tuen

---

<sup>11</sup> *Politiikkasektorille sijoittuu lisäksi harkinnanvaraisia määrärahoja, joita on siirto interventiorahastoon, ja puutarhatalouden erityistoimenpiteet sekä satovahinkojen korvaaminen, jotka on jätetty tarkastuksen ulkopuolelle.*

kohdentumisesta on todettu, että tuki suunnataan perheviljelmille ja niiden muodostamille yhteenliittymille. Tuella pyritään tuotantokustannusten alentamiseen edistämällä yrityskoon kasvua. Tukea myönnettäessä otetaan huomioon ympäristönsuojelu-, eläinten hyvinvointi- ja tuotteiden laatu- ja laadunäkökohdat. Siitä, miten määrärahat on tarkoitettu kohdentaa alueellisesti, ei sisälly mainintaa. Hallituksen talousarvioesitystä koskevassa liitteessä 2 (Talousarvioesityksen aluepoliittiset vaikutukset) on todettu, että maa- ja metsätalouden elinkeinojen tuet ja rakennekehitystoimet sekä vesitalouteen kohdistuvat menot painottuvat ydin- ja harvaan asutulle maaseudulle. Edelleen on liitteessä todettuna, että väestömäärään suhteutettuna hallinnonalan menot painottuvat Pohjanmaan sekä Pohjois- ja Itä-Suomen maaseutuvaltaisille alueille. Kohdassa käytetyn ilmaisun perusteella muodostuu käsitykseksi, että elinkeinojen tukemiseen osoitetut ja rakennekehitystä tukevat toimenpiteet ohjataan ensisijaisesti ydin- ja harvaan asutulle maaseudulle. Mikäli tulkinta liitteessä tarkoitettusta sisällöstä on oikea, on liitteen informaatioarvo yksityiskohtaisempi kuin talousarvion lukutason sisältyvä kuvaus määrärahojen käytöstä tai kohdentumisen tavoitteesta kokonaisuutena. Toisaalta liitteen siinä kohdassa, jossa on kuvattu keskeisten toiminta-alueiden tavoitteita ja alueellisia vaikutuksia, on kohdassa maatalous todettu, että maatalojen investointi- ja muut rakennetuet kohdistuvat maaseutualueille. Tässä yhteydessä erityyppisiä maaseutualueita ei ole erotettu toisistaan. Maatalouden rakenteen kehittämisen keskeinen keino ja rahoituksellisesti vuosittain merkittävin on ollut maatalouden investointien tukeminen. Liitteen perusteella jää epäselväksi se, onko ydin- ja harvaan asuttu maaseutu tarkoitettu priorisoitavaksi edelle muihin maaseutualueisiin nähden maaseutuelinkeinojen investointien tukemisessa.<sup>12</sup>

Maatalouden politiikkasektorin toimenpiteille on asetettu vaikuttavuustavoitteiksi edelleen tuotannon kannattavuuden parantuminen ja viljelijöiden työmotivaation säilyminen niin, että tila- ja tuotantorakenne paranevat (tuotantoyksiköiden koko kasvaa ja yli 50 hehtaarin tilojen osuus kasvaa). Tavoitteeksi on todettu myös luonnonmukaisen tuotannon laajeneminen ja monipuolistuminen (peltoala ja kotieläintuotanto lisääntyvät). Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet on asetettu tilatukijärjestelmän toimeenpanolle ja maatalouden tukijärjestelmien kehittämiselle hyvän hallintotavan ja palvelulähtöisyyden pohjalta.

---

<sup>12</sup> Valtioneuvoston 3.7.2003 päätöksellä joillekin ministeriöille on asetettu velvoite suunnitella toimintaansa alueellisesti. Liitemuistio kuvaa ministeriöittäin talousarvion aluepoliittisia vaikutuksia. Liite on tarkoitettu talousarvioesityksen tausta-aineistoksi, jota hallitus ei ole käsitellyt.

Maatalouden tuotannollisessa prosessissa esitetyt vaikuttavuustavoitteet ovat paikannettavissa 1) tuotannonharjoittajiin, 2) tuotantotapoihin, 3) tuotantoresursseihin, 3) tuotannon ympäristövaikutuksiin 4) ja tuotosten laatuun.

Näkökulmina, joista maatalouden ohjauksen lopputulosta tulisi tarkastella, on erotettavissa ainakin seuraavat: ympäristön, eläinsuojelun, työolosuhteiden näkökulma (työsuojelu tai työviihtyvyys?) ja toimijoiden tassa-arvoisuus tulonmuodostusedellytyksissä.

Perheviljelmien toimintaedellytysten turvaamisen tavoite lienee tulkittavissa siten, että perheviljelmät ja niiden muodostamat yhteenliittymät asetetaan etusijalle suhteessa joihinkin muihin tuotannonharjoittajiin. Siitä, mitkä kohderyhmät ovat toissijaisempia toimintaedellytysten turvaamisessa tai millä menetelmällä toimintaedellytykset tulisi turvata, ei ole talousarviossa täsmennetty. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan perheviljelmien käsitteellä ei ole täsmällistä tai tarkoitettua sisältöä vaan se on ajassa elävä käsite. Vaihtoehtoisesti tavoitteen voi tulkita liittyvän tuotantoresurssien saatavuuden varmistamiseen tai tulonmuodostuksen tukemiseen. Tavoitteeksi talousarviossa on todettu 50 hehtaarin tilojen määrän kasvaminen. Sitä, minkä verran tulisi olla suuria tai keskikokoisia ja kuinka paljon pieniä tiloja maan eri alueilla, ei ole yksilöity tavoitearvona.

Tavoite peltoalan säilymisestä viljelykäytössä ja sen käytöstä energia- tuotantoon liittyy tuotantoresursseihin. Peltoalan säilyminen viljelykäytössä liittyy tavoitteeseen säilyttää maatalouden omavaraisuus. Vaihtoehtoisesti tavoitteen voi tulkita liittyvän ympäristön esteettisiin arvoihin. Energiantuotannon osuuden kasvattaminen peltopinta-alasta saattaa liittyä omavaraisuustavoitteeseen energian saatavuudessa tai vaihtoehtoisesti ympäristönäkökohtien huomioon ottamiseen uusiutumattomien luonnonvarojen käytössä. Talousarvion sisällöstä ei käy esille, kummastako on kysymys tai mikä näiden erilaisten arvojen keskinäinen painoarvo on ja millaista toteutuma-astetta on tarkoitus tavoitella peltoalan käyttämisestä energiantuotantoon. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan maatalouspolitiikan ja myös investointien tukipolitiikan yleisenä tavoitteena on myös jäsenyysaikana ollut säilyttää perinteisten maataloustuotteidemme omavaraisuustaso hyvänä. Sitä, milloin tuo raja täyttyy, ei ole ministeriön mukaan määritelty kansallisella tasolla.

Talousarvioon ei sisälly tavoitteita maan eri osien asemasta maatalouden tuotannossa tai eri tuotannonalojen alueellisesta sijoittumisesta. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kansallisesti alueiden tasapuolinen kehittäminen tausta-asiakirjana on valtioneuvoston maatalouspoliittinen selonteke vuodelta 2005, jonka mukaan maataloutta harjoitetaan kaikkialla Suomessa. Vallitsevista tuotantosuuntien painotuseroista huolimatta maa-

taloustuotannon tasaista jakautumista maan eri osiin on ministeriön mukaan pidetty kansallisesti perusteltuna.

Maatalouden politiikkalohkon taloudellisesti merkittävistä määrärahoista, joissa on vuosittain mahdollisuus käyttää harkintaa kansallisella tasolla, oli momenttitasolla esitetty tavoitteita niukasti. Näitä merkittäviä määrärahoja olivat maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki, maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki ja siirto maatilatalouden kehittämisrahastoon. Momenttitasolla tavoite oli esitetty maa- ja puutarhatalouden momentin kohdalla. Tässä tavoitteeksi on todettu seuraavaa: momentilta rahoitettavan maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen tavoitteena on täydentää EU:n tukijärjestelmiä sekä osaltaan turvata maa- ja puutarhatalouden toimintaedellytykset ja tuotannon kannattavuus sekä edesauttaa maaseudun elinvoimaisuuden säilymisessä.

Kokoavana havaintona maaseudun ja maatalouden politiikkasektorien tietosisällöstä talousarviosta oli, että maatalouselinkeinojen edistämisen järjestelmät ja kansalaisaktiivisuuden edistämisen järjestelmät eivät rahoituskohteena erotu selkeästi. Käytössä ollut talousarvion momenttijaottelu ei erottele eri elinkeinoalojen tuotannollisen toiminnan tukemisen laajuutta. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että ohjelmaperusteisiin hankeavustuksiin, jotka sisältyvät talousarviossa maaseudun kehittämisen politiikkalohkolle, sisältyy eri elinkeinoalojen yrityshankkeita. Lisäksi ohjelmaperusteisella hanketoiminnalla sekä yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnan tukemisella kanavoidaan mm. maa- metsä- kalatalouden kehittämismäärärahat. Talousarvion tietosisällön puutteena on pidettävä sitä, että tietosisällön perusteella ei ole arvioitavissa eri elinkeinoaloille kohdentuvien kehittämismäärärahojen kokonaisuutta. Yhteenvetotietojen esittäminen muussa yhteydessä jo toteutuneesta kehityksestä maantieteellisesti eri alueille ja eri elinkeinoaloille olisikin tästä syystä perusteltua kokonaiskuvan saamiseksi kehittämistoiminnan jakautumisesta ja kokonaisuudesta.

*Havaintoja talousarvioesityksen sisällöstä hallinnonalan pääluokka- ja lukutasolla, kala-, riista- ja porotalouden politiikkalohko*

Kala-, riista- ja porotalouden politiikkasektorin vaikuttavuustavoitteeksi on pääluokan selvitysosassa todettu kala- ja riistakantojen kestävä ja monipuolinen hyödyntäminen. Elinkeinokalatalouden tavoitteeksi on todettu pyrkimys kannattavuuden parantumiseen, ja vapaa-ajan kalastusta pyritään edistämään kestäväen käytön sallimissa rajoissa. Riistataloudessa tavoitteeksi todetaan vahinkoa aiheuttavien riistaeläinkantojen kasvun rajoittaminen. Porotaloudessa pyritään porolaidunten kestäväen käytön mukaan mitoitettuun kannattavaan porotalouteen. Edellä esitetyt kala-, riista- ja porotalouden vaikuttavuustavoitteet voidaan jäsentää tuotannon kannat-

tavuuden ja luonnonvarojen tuotannollisen ja muun käytön ympäristövaikutusten näkökulmista johdetuiksi.

Lukutasolla tavoitteita oli asetettu elinkeinokalataloudelle ja vapaa-ajan kalastukselle, johon liittyen hoitotoiminnan tavoitteeksi on todettu kalojen luontaisen lisääntymisen ja hyväksikäytön edistäminen. Lisäksi todetaan, että kalastusmatkailun kehittämismahdollisuuksia tuetaan ja nuorison kalastusharrastusta edistetään. Riistataloudessa tavoitteeksi oli todettu riistaeläinkantojen kehittäminen erilaisin keinoin. Porotaloudessa tavoitteeksi todetaan eloporomäärien mitoittaminen laidunten kestävyys huomioon ottaen, keskimääräisen porokarjan koon kasvaminen ja porotalousyritysten kannattavuuden parantaminen. Kala-, riista ja porotalouden politiikkasektoreille sijoittui kolme momenttia, joista talousarvioon ei sisällynyt momenttikohtaisia tavoitteita.

*Havaintoja talousarvioesityksen sisällöstä hallinnonalan pääluokka- ja lukutasolla, metsätalouden politiikkalohko*

Lukuun ottamatta metsäntutkimuslaitoksen menoja momentilla (30.60.21) metsätalouden politiikkasektorin määrärahat ovat lähes kattavasti harkinnanvaraisia. Poliitiikkasektorin *vaikuttavuustavoitteeksi oli todettu seuraavaa: hakkuukertymän nouseminen kansallisessa metsäohjelmassa tavoitteena olevaan 63–68 miljoonaan kuutiometriin* lisäksi kantorahatuloja ja parantaisi metsätalouden kannattavuutta ja maaseutuväestön toimeentuloa edellyttäen, että hakkuukertymän tukkipuuosuus ei merkittävästi pienene. Valtio voi vaikuttaa välillisesti hakkuukertymän lisäämiseen ja konkreettisesti metsätalouden kestävyteen. Tämä edellyttää, että huolehditaan pitkäjännitteisesti metsänhoito- ja metsänparannustoista ja metsäluonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä, jotta hakkuut voitaisiin tehdä metsien kestävyyttä vaarantamatta. Maa- ja metsätalousministeriö asettaa metsäpolitiikan lähivuosien tärkeimmiksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiksi metsien korkean puuntuotannollisen käyttöasteen, metsien hyvän puuntuotannollisen tilan ja metsien monimuotoisuuden. Tavoitteisiin pyritään toteuttamalla hallitusohjelman mukaisesti kansallista metsäohjelmaa ja siihen liittyvää Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelmaa.

Edellä esitetyt metsätalouden vaikuttavuustavoitteet voidaan jäsentää taloudellisia arvoja korostavan tuottavuuden näkökulmasta ja ympäristövaikutusten näkökulmista johdetuiksi. Tavoiteosiossa on viitattu siihen, että metsien korkea käyttöaste lisääisi maaseutuväestön toimeentuloa, joten ilmeisesti tulonmuodostuksen näkökulma on myös tavoitteiden taustalla, vaikka sitä ei suoranaisesti ole tavoitteena esitetty. Luvun selvitysosassa oli todettu yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiden kehitystä kuvaava-



vat avainmittarit ja tunnusluvut. Talousarviossa oli myös yksilöity, mitkä politiikkalohkon määrärahoista liittyvät esitettyjen vaikuttavuustavoitteiden toteuttamiseen. Metsätalouden politiikkasektorilla momenttikohtaisia tavoitteita ei ollut esitetty momenteissa ”tuki puun tuotannon kestävyuden turvaamiseen (30.60.44)” ja ”eräät metsätalouden valtionavut (30.50.50)”.

#### *Muita havaintoja*

Määrärahat valtionavustuksiin ja muihin harkinnanvaraisiin valtion tukiin tulee budjetoida siten, että eduskunta voi talousarviossa päättää harkinnanvaraisen tuen tai harkinnanvaraisen osan enimmäismäärästä.<sup>13</sup> Havaintona oli ensinnäkin se, että tukien harkinnanvarainen luonne ei tullut talousarvion tietosisällöstä kaikissa tapauksissa selkeästi esille. Niillä momenteilla, joilla tukemisen rahoitusperusteena oli vastaajan mukaan osittain valtiolle kuuluvien tehtävien korvaaminen, valtiolle kuuluvien tehtävien määrärahaosuus ei erottunut määrärahakokonaisuudesta.

### 3.2.2 Määrärahojen mitoituserusteet ja valmistelukäytännöt

#### *Valmisteluprosessi*

Määrärahojen mitoituksen perusteiden tarkastelulla haluttiin luoda käsitys siitä, mitkä hallinnonalan yhteiset tavoitteet ohjaavat budjetointikäytäntöjä. Tällä tarkastelulla selvitettiin myös sitä, esiintyykö hallinnonalan sisäisiä uudelleenarviointimenettelyjä määrärahojen vuosittaisessa kohdentamisessa. Havaintona oli, että määrärahojen budjetointikäytännöt eri politiikkalohkoilla ja momenteittain ovat olleet irrallisia ja kehysmenettelyn mahdollistamaa hallinnonalan sisäistä uudelleenarviointia eri tukijärjestelmien välillä ei ole tehty. Hallinnonalan yhteisiä tavoitteita, joita budjetin laadinnan yhteydessä olisi pidetty määrärahojen mitoituksessa lähtökohtana, ei tarkastuksessa tullut esille. Tältä perustalta voidaan hallinnonalatason tavoitteita pitää sisällöltään niin yleisinä, että niiden ohjaava vaikutus eri politiikkalohkojen määrärahamomenttien määrärahatarvearvioinnissa on jäänyt toteutumatta.

Maa- ja metsätalousministeriön talousarvioehdotuksen laadintaprosessi vuodelle 2006 noudatti alhaalta ylöspäin rakentuvaa mallia, jossa suunnit-

---

<sup>13</sup> Valtiovarainministeriön ohjeet, 31.3.2004 Nro TM 0402.

telu tapahtui tulosityksiköittäin. Yksiköiden ns. "momenttivastaavat" olivat esittäneet annetun kehyksen pohjalta ehdotuksensa, jotka talousyhdysheikkilöt olivat koonneet ja tarkastaneet. Tämän jälkeen ehdotukset on osastoittain hyväksytty. Havaintona oli, että eri määrärahamomenttien välillä ei ole yhteyttä suunnitteluvaiheessa. Sen sijaan talousarviovalmistelussa oli kytkentä arvioituun tulokertymään niillä menomomenteilla, joissa menojen talousarvioon sisällyttäminen oli määrällisesti sidoksissa toiminta-alueella muodostuviin tuloihin.

Havaintona oli myös, että talousarvioon yksilöidyt ylemmän tason tavoitteet eivät ole ohjanneet yksittäisten momenttien määrärahamitoitusta. Toisaalta eri yksikköjen välillä ei ole ollut yhteisiä selkeitä tavoitteita, joiden perustalta eri momenttien tavoitteita ja kohdentumista olisi voinut arvioida. Strategisia määrärahojen kohdentamisen uudelleenarviointeja ei hallinnonalan budjetointiprosessissa ollut tarkasteluvuonna toteutettu.

Ministeriön harkinnanvaraisten määrärahojen ns. momenttivastuuhenkilöt eivät tuoneet esille ministeriön eri yksiköiden yhteisiä tavoitteita avustusjärjestelmien määräraharapeen arvioinnin tai momenttikohteisien tavoitteiden määrittelyn perusteena. Metsäosaston metsäyksiköstä tuotiin esille, että eri maa- ja metsätalousministeriön osastojen ja niiden yksiköiden sekä muiden ministeriöiden välillä voi kuitenkin olla yhteistyötä, jotka liittyvät yhteisiin intresseihin, kuten ilmastopolitiikka, biodiversiteetti ja uusiutuvien energiamuotojen kehittäminen. Eri ohjauskeinojen keskinäistä mitoitusta ei ministeriön sisällä ole tarkasteltu. Ministeriöstä tuotiin myös esille se, että valtionvarainministeriön kehysneuvottelujen yhteydessä esittämällä momenttikohteisilla määrärahaesityksillä oli ohjaava vaikutus myös ministeriön sisäiseen talouden suunnitteluun. Samalla tosin tuotiin esille se, että valtiovarainministeriön esitystä momenttikohteisiksi määrärahoiksi ei ole tulkittu sitovaksi.

Valtiovarainministeriön mukaan kehysmenettelyn yhteydessä toteutettu määräraharapeen arviointi ja menojen leikkaukset on lähtökohteisesti mahdollista kohdentaa vain harkinnanvaraisiin avustusjärjestelmiin. Arviointiperustana on tällöin yksittäisten momenttien käytöstä maa- ja metsätalousministeriön esittämät tiedot. Valtiovarainministeriön mukaan edellytykset arvioida ylipäätään maa- ja metsätalousministeriön määräraharapeita talousarvion valmisteluvaiheessa ovat olleet vähäisiä. Tämä on johnut ensinnäkin siitä, että hallinnonalan toimintaympäristö on muuttuva esim. tuotannontekijöiden tai tuotosten hintakehityksen ennakoimattomien muutosten vuoksi. Lisäksi käytettävissä olevat mahdollisuudet talousarvioesityksen realistisuuden arviointiin rajoittuvat pääasiallisesti talousarvioesityksen tietosisältöön. Kansallisista määrärahoista erilaiset toiminta-avustusten määrärahat ovat olleet niitä, joiden sisältö on talousarviossa

esitetyn tiedon perusteella ja järjestelmien pitkäkestoisuuden vuoksi tiedollisesti hallittavissa.

#### *Yhteisöjen toiminta-avustukset*

Niissä avustusjärjestelmissä, joista rahoitetaan toiminta-avustuksia yhteisöille, yleisin budjetoitiperuste oli aiemmin toteutunut määrärahojen käyttö kokonaisuudessaan. Joillakin toiminta-avustusmomenteilla on useita käyttötarkoituksia esitetty jo talousarvion tasolla käyttösuunnitelmana. Näissä budjetoitiperusteena todettiin olevan myös eri käyttötarkoituksiin aiemmin myönnetty avustusten osuudet.

Tarkastuksessa toteutetussa kyselyssä esitettiin erilaisia vastausvaihtoehtoja käytetyistä määrärahojen mitoituserusteista talousarviovalmistelun yhteydessä. Eräänä vastausvaihtoehtona esitetty "*tarvetiedot niillä alueilla, joihin avustustoiminnalla pyritään vaikuttamaan*" tuli esille käytettynä perusteena ainoastaan metsätalouden avustusjärjestelmissä (momentit 30.60.42, 30.60.44, ja 30.60.45).

#### *Maaseudun kehittämisen ja maatalouden politiikkalohkojen avustusjärjestelmien mitoitus*

Tarkastuksen eräänä osa-alueena oli arvioida hallinnonalan strategisia valmiuksia maataloustuotannon ohjaamisessa. Tämän eräänä tietoperustana on seuraavassa tuotu esille maaseudun kehittämisen ja maatalouden politiikkalohkojen avustusjärjestelmien mitoitusperusteita. Tarkastuksen kokoavana havaintona sovelletuista perusteista oli, että voimavarojen mitoituksen perustana ei esiintynyt yksilöityjä tavoitteita tai tukemisen tarpeita, vaan voimavarojen mitoitus on ohjautunut ensisijaisesti aiempien toteutumatietojen perusteella ja yksittäisten ohjauskeinojen rahoituskysynnän näkökulmasta. Määrärahojen aiempi käyttö sinänsä voi olla eräs tukemisen tarpeen indikaattori. Tukemisen tarve ja käytettävissä olevat määrärahat tarpeeseen nähden tuotannon tukemisen eri vaiheissa saattavat kuitenkin olla epäsuhteessa. Tukemisen kustannusvaikuttavuuden kannalta tulisikin olla vertailevaa tietoa tarpeiden ja käytettävissä olevien määrärahojen suhteen ja tältä pohjalta tapahtuvaa uudelleenarviointia eri tukikohteiden välillä.

Maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen kohdalla talousarvioesitykseen sisältyy arvio tuen kohdentumisesta Eteläisen ja Pohjoisen tuen alueille. Ministeriön mukaan lähtökohtana on ollut pyrkimys tulotukien muodostaman kokonaisuuden tasapuolisuuteen eri alueilla toimivien kanalta. Perusteena sille, miten kehyksen mahdollistama tuen määrä jaetaan näiden kahden alueen kesken, on ministeriön mukaan ollut odotettavissa

oleva tukien jatkuvuus. Talousarviossa tukimäärissä näiden alueiden välillä on ministeriön mukaan painotettu Etelä-Suomen tukia ja maksettu ne täysimääräisenä, koska C-alueet eli pohjoiset alueet ovat pitkäaikaisen tuen piirissä. Etelä-Suomen tuki on sen sijaan neuvottelunvarainen. Mikäli sitä ei käytettäisi kokonaan, voisi Euroopan unioni pienentää tämän tuen määrää.

Käytetty tuen mitoituseruste tuen suuntaamisesta liittyy rahoitusvälineen käytettävyyteen tulevaisuudessa eikä tukemisen ajankohtaisiin tavoitteisiin. Tästä näkökulmasta on ymmärrettävää, että tukemisen alueellisia tavoitteita vuositasolla ei ole yksilöity.

Maaseudun kehittämisen momentilta 30.10.63 myönnetään määrärahaa myös Suomen kylätoiminta ry:lle. Maaseudun kehittämissyksiköstä tuotiin esille, ettei määräraha hyvin sovellu maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Yksiköstä tuotiin esille, että vastaavantyyppistä kansalaisaktiivisuutta edistävien valtionapujen hallinnointi olisi perusteltua jäsentää uudelleen ja liittää tässä yhteydessä vastaavantyyppistä paikallistoimintaa kehittävät yhdistykset rahoituskellisesti yhteen. Nyt näitä on hajautuneena eri ministeriöihin, kuten opetusministeriöön ja sosiaali- ja terveysministeriöön. Maa- ja metsätalousministeriössä kansalaisaktiivisuutta edistäviä rahoitusjärjestelmiä ovat esim. 4H-toiminta, Vapaa-ajan kalastajien toiminta ja riistanhoitoyhdistysten toiminnan tukeminen.

Taloudellisesti merkittävänä määrärahoina maatalouden investointiin varattavien määrärahojen (momentit 30.20.49 ja 30.20.61) arviointi perustui tiedossa olevaan tai arvioituun rahoituskysyntään. Korkotuen määrärahojen arviointiperusteena on ollut myös aiemmin myönnettyjen lainojen perusteella maksettavasta korkotuesta. Tietoa rahoitustarpeista oli saatavilla ministeriön rakennetukien käsittelyjärjestelmän raporttitietoina (RAHTU), johon työvoima- ja elinkeinokeskukset tallentavat vireillä olevien hakemusten sisällön. Oletuksena on ministeriön mukaan ollut se, että hakemuksissa yksilöity rahoituskysyntä kuvastaa tarvetta. Sekä Maatilatalouden kehittämisrahastosta myönnettävät erityisavustukset investointeihin että talousarviomomentilta erityisavustuksina myönnettävät korkotukiavustukset käsitellään työvoima- ja elinkeinokeskuksissa samanaikaisesti. Useimmiten molemmat tuet kohdistuvat samaan investointikohteeseen. Ministeriöstä tuotiin esille että, määrärahaa on jouduttu joskus siirtämään rahastosta talousarvioon tai päinvastoin. Joskus on ollut pulaa korkotuen määrärahoista ja joskus rahastovaroista.

Maatilatalouden kehittämisrahastosta myönnettävät avustukset eri käyttötarkoituksiin on mitoitettu ministeriön mukaan irrallaan hallinnonalan muiden talousarviomomenttien kuin maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuen määrärahojen mitoituksesta. Rahastovarojen käyttötarkoitukset ovat ministeriön mukaan olleet erilaisia kuin talousarviomäärärahojen, ja siksi

tarvetta yhteensovittamiseen ei ole ollut. Ministeriön mukaan TE-keskusten toiminta-alueille suunnattavien investointitukien mitoituksessa ei ole tarkasteltu muiden momenttien määrärahojen kohdentamista koskevia tietoja. Ministeriön mukaan tämä ei ole ollut tarpeen, koska tuet ovat eriluonteisia eivätkä toisiaan korvaavia.

Ohjelma-perustaisissa hankeavustusmäärärahoissa valtion kustannusosuuteen liittyvä harkinta ohjelmakokonaisuuden tasolla niissä ohjelmissa, joissa on useita rahoittajatahoja, on toteutunut ohjelmakauden alussa. EU-ohjelmien suunnitteluvaiheessa ohjelmakauden alussa maa- ja metsätalousministeriö on käynyt EU-rahoitusosuuden lisäksi neuvotteluja tarvittavasta valtion rahoitusosuudesta valtiovarainministeriön kanssa ennen ohjelmaesityksen viemistä valtioneuvoston hyväksyttäväksi. EU-ohjelmien toteuttamiseen perustuvat momentit (EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen 30.10.61 ja valtion rahoitusosuus EU:n osaksi rahoittamasta maaseudun kehittämisestä 30.10.62) ovat tasoltaan luonnollisesti sidoksissa toisiinsa sekä EU:n tulomomentin tasoon (12.30.02). Ministeriö on vahvistanut vuosittain ohjelman kokonaisrahoituksen puitteissa ohjelma-perustaisiin hankkeisiin käytettävissä olevat valtuudet. Ohjelman toteutuksen aikana vuosittainen EU-määrärahojen käyttöarvio momentille 30.10.61 ja valtion rahoitustarve momentille 30.10.62 on perustunut lähinnä tietoon jo myönnettyjen valtuuksien käytöstä ja jaettavista valtuuksista sekä niiden perusteella tehtyyn arvioon maksatusten ajoittumisesta eri vuosille. Vuosittaista määrärahatarvetta on arvioitu ohjelmakauden aikana toiminta- ja taloussuunnittelun yhteydessä sidottuja valtuuksia ja toteutuneita menoja vastaavasti.

### 3.3 Toiminta-avustukset

#### 3.3.1 Tuen myöntämismenettelyt

Toiminta-avustusmäärärahat ovat olleet perinteisiä yleishyödyllisten yhteisöjen rahoituslähteitä. Niitä on myönnetty valtion talousarvion erillisiltä momenteilta, jotka ovat useimmiten tehtäväperusteisesti yksilöityjä momenteja. Useilta tarkastuksessa mukana olleilta talousarviomonteilta myönnettiin sekä toiminta-avustusta että erityisavustusta. Osalla yhteisöjä avustus on myönnetty koko toimintaan ja joillakin rajattuun tehtävään. Rajattuun tehtävään myönnetyissä avustuksissa tuen saajalta edellytetään rahoitettavan tehtävän erottamista omaksi kokonaisuudekseen kirjanpidossa. (Erityisavustuksia on tarkasteltu jaksossa 3.4). Merkittäväksi yhteisöjen toiminnan rahoituslähteeksi ovat muodostuneet EU-ohjelmia

toteuttavat hankemäärärahat. Näitä avustuksia ja niissä sovellettua harkintaa on tarkasteltu jaksossa 3.5.

Toiminta-avustustyyppisiä avustusjärjestelmiä varten ministeriössä ei ole ollut käytössä erillistä tietojärjestelmää. Ministeriössä myönnettävissä avustuksissa avustuspäättämisen mitoitus, avustuksen jakamisen menettelyt, avustuspäätösten valmistelu tehtävät ja seuranta ja arviointivastuut keskittyivät useimmissa järjestelmissä yhdelle vastuuhenkilölle.<sup>14</sup> Avustuksen hakijoiden määrätietoja oli todennettavissa diaarista. Yhteisöille myönnettävissä toiminta-avustuksissa varsinainen viranomaispäätös valtionavustuksesta on annettu ministeriön päätöksenä. Havaintona oli, että tukimenettelyissä oli vielä vuoden 2006 päätöksissä kirjavaa käytäntöä avustusten toimeenpanon prosessuaalisissa menettelyissä, kuten hakukuu- lutusten käyttämisessä ja avustuspäätösasiakirjojen sisällöllisessä rakenteessa.<sup>15</sup>

Hallinnonalalla on useita momenteja, joissa avustuksen siirtää ao. keskusjärjestö jäsenjärjestöilleen. Näitä olivat 30.10.50 valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen, 30.10.54 hevostalouden edistäminen to- topeleistä valtionosuutena kertyvillä varoilla, 30.10.55 valtionapu 4H- toimintaan, 30.40.43, porotalouden edistäminen ja 30.40.51 kalatalouden edistäminen.<sup>16</sup> Avustuksen saajan mahdollisuudesta myöntää valtionavus- tusta edelleen jäsenjärjestölle ja tällöin noudatettavasta menettelystä on useimmiten mainittu säännöksissä.<sup>17</sup>

Seuraavassa on tuotu esille havaintoja toiminta-avustustyyppisten avus- tusjärjestelmien säädösperustan selkeydestä tavoitteiden esittämisestä. Tämän lisäksi on kuvattu havaintoja siitä, millaiset lähtökohdat säädöspe- rusta luo tukiviranomaiselle edistää harkinnalla tukemisen tavoitteita.

---

<sup>14</sup> Useimmissa järjestelmissä avustuksen saajat ja annettujen päätösten lukumäärä oli yksilöitävissä pelkästään vastuuhenkilön laatimista Excel- taulukoista.

<sup>15</sup> Ministeriön asettama työryhmä on laatinut v. 2007 prosessien kehittämiseen liittyvän raportin, joka sisältää myös asiakirjojen rakenteeseen kohdistuvia ehdotuksia.

<sup>16</sup> Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään valtionavustuslaista (9/2001) toden- nut kannanottonaan, että pääsääntöisesti valtionavustus tulee myöntää jatkossa- kin suoraan saajalle sen omaan toimintaan. Valiokunta on mietinnössään toden- nut, että menettely, jossa avustuksen saaja siirtää avustuksen edelleen käytettä- väksi avustuspäätöksessä tarkoitettuun toimintaan tai hankkeeseen, on tarkoitettu poikkeukselliseksi ja siitä ei saa tulla valtionavustuksen myöntämisen pääsään- töistä menettelytapaa.

<sup>17</sup> Laki totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edis- tämiseen, 1055/2001 8 § ja VN:n asetus maaseudun neuvontajärjestöjen va- lionavustuksista 244/2002.

### 3.3.2 Säädosperustan selkeys ja johdonmukaisuus

#### *Tavoitteiden tunnistettavuus ja selkeys*

Ne avustusjärjestelmät, joista rahoitetaan yhteisöjen koko toimintaa tai rajattua tehtäväaluetta, oli vastausten perusteella jaettavissa ensinnäkin järjestelmiin, joiden kohderyhmänä olivat elinkeinoelämän edustajat tai kuluttajat ja joiden ensisijainen tarkoitus oli edistää yksittäisen elinkeinoalan tuotannollista toimintaa tuotanto-kulutus näkökulmasta. Toisena ryhmänä esiintyivät järjestelmät, joiden ensisijainen tarkoitus oli sosioekonominen tai kansalaisaktiivisuuden ylläpito jollakin ulottuvuudella.

Havaintona oli se, että avustusjärjestelmien säädosperusta oli eritasoinen. Osa järjestelmistä perustui lakitasoiseen sääntelyyn ja osa valtioneuvoston asetukseen.<sup>18</sup> Momentilta eräät metsätalouden valtionavut 30.60.50 myönnettävien valtionapujen säädosperusta rajoittui talousarvioesityksen sisältöön.

Tukemisen tavoitteiden selkeydestä oli havaintona se, että viranomaisen kyky tunnistaa tukemisen tavoitteita vaihteli eri järjestelmissä. Vastikkeettomana etuna valtionavustusten myöntämiselle tulisi olla määriteltävissä yleinen etu, jonka vuoksi avustaminen on perusteltua. Tarkastuksessa toteutetussa kyselyssä pyydettiin avustusjärjestelmien vastuuviranhaltijoita yksilöimään mahdollinen yleisen edun vaikutusalue avustamisen perusteena ja/tai mahdollinen yksilöity kohderyhmä, johon järjestelmän vaikutusten tulisi kohdentua. Havaintona oli, että avustamisen yleisen edun perusteiden tunnistamisessa vastaajilla oli epävarmuutta.

Useimmilla hallinnonalan toiminta-avustusrahoitteisilla yhteisöillä on taustana pitkä historia, jonka jälkeen yhteisöjen tehtävissä on tapahtunut muutoksia. Yhteisöjen toiminta on laajentunut käsittämään toimintoja, jotka eivät ole kuuluneet yhteisöjen alkuperäisiin tehtäviin. Uusia toiminnan alueita rahoitusvälineineen ovat esim. EU-rahoitteinen hanketoiminta ja liiketaloudelliseen hinnoitteluun perustuva palvelutoiminta. Lisäksi niille toiminta-aloille, joilla yhteisöt toimivat, on tullut myös muita palvelun tarjoajia. Nämä tekijät osaltaan selittävät sitä, että yhteisöjen rahoittamisen peruste ja sillä tavoiteltava yleinen etu toiminta-avustusmuotoisen tuen avulla ei ole yhtä selkeä kuin järjestöjen toiminnan tukemisen alkuvaiheissa. Luontevampaa vastaajille oli yksilöidä avustettavien yhteisöjen asiakaskunta toiminnan tarkoitettuna kohderyhmänä.

---

<sup>18</sup> *Avustusjärjestelmiä koskevana yleissäädöksenä Valtionavustuslaki 27.7.2001/688 ei sääntelee tukijärjestelmien tavoitteita.*

Useimmissa toiminta-avustustyyppisissä avustusjärjestelmissä tavoite tai käyttötarkoitus on yksilöity jollakin säädöstasolla, mikä sinänsä luo lähtökotia avustusten kohdentamiselle. Avustusjärjestelmien rooli elinkeinotoiminnan eri tukimuotojen joukossa ei kuitenkaan tullut järjestelmien kuvaustavan perusteella esille. Edelleen yhteisöjen rahoittamisella tavoitellut vaikutukset eivät myöskään tule säädösperustasta esille. Elinkeino-toimintaa tuetaan useilla eri ohjauskeinoilla. Näitä ohjauskeinoja ovat mm. verotukselliset tuet, erityyppiset suorat hankeavustukset elinkeinonharjoittajille ja lisäksi yhteisöjen kautta kanavoituva tuki. Jotta elinkeino-toiminnan tukemisen kokonaistarkastelu olisi mahdollista, tulisi yhteisöjen toiminnan rahoituksen kohteet tuotannollisessa prosessissa olla selkeästi julkilausuttuja.

Elinkeinoelämään liittyvien tuotannollisten prosessien toiminnan vaikutusten tarkastelu etenkin maatalouden alueella on laajentunut käsittämään taloudellisten vaikutusten ohella ympäristöön, työllistymiseen, alueiden sosiaaliseen toimivuuteen ym. liittyviä vaikutuksia. Siitä, mikä rooli yhteisöillä on erilaisten vaikutusten toteutumisen edistämisessä, ei tule säädöstasolta esille. Tämä johtuu siitä, että yhteisöjen rahoittamisen perusteet on yksilöity säädösperustassa organisaationa tai tehtäväalueena, jolloin uudet näkökulmat eivät tule esille tukemisen säädösperustaisissa lähtökohdissa.

Jotta yhteisöjen toiminnan rahoitus ohjauskeinona toteuttaa julkisen toiminnan tehokkuuden arvioitavuuden vaatimusta, rahoituksella tavoitellut vaikutukset tulee olla ennakkollisesti yksilöitävissä. Edelleen yhteisöjen rahoittamiselta voidaan edellyttää sitä, että tuotettujen palvelujen hinnoittelu- ja alueellinen jakautuma vastaa hyvän hallinnon periaatteita, joiden mukaan kansalaiset ovat yhdenvertaisessa asemassa palvelujen saatavuudessa ja niiden vastikkeellisuudessa.

Ne tukijärjestelmät, joiden ensisijainen tarkoitus oli edistää yksittäisen elinkeinoalan tuotannollista toimintaa ja joissa on kohderyhmänä elinkeinoalan edustajat, tukemisen perustana oli tuottaa erilaisia asiantuntija- ja neuvontapalveluja ulkopuolisille asiakkaille. Tukiviranomaisten käsitykset tukemisen tavoitteista olivat erilaisia siinä, miten yhteisöjen saaman avustuksen tulisi heijastua yhteisöjen ulkopuolisille asiakkaille tuottamien palvelujen hintoihin. Joissakin järjestelmissä katsottiin, että avustuksen tulisi alentaa ulkopuolisen asiakkaan palveluista maksamaa hintaa, ja joissakin lähtökohdaksi katsottiin ilmaisupalvelujen tuottaminen.

Eri järjestelmissä tukemisen tulkitut tavoitteet siinä, tulisiko tuettujen yhteisöjen toiminnan olla alueellisesti kattavaa, olivat erilaisia. Lähtökohdaisesti eri elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuuden kannalta julkisesti tuettujen palvelujen saatavuudessa tulisi olla perusteluja sille, että tukemisen tavoitteena palvelujen saatavuus ja hinnoitteluperusteet ovat erilaisia.



Ymmärrettävää sen sijaan on se, että ne avustettavat yhteisöt/toiminnot, joilla pyritään sosioekonomisiin vaikutuksiin, ovat maksullisuuden suhteen eri asemassa kuin elinkeinotoimintaan liittyvät palvelut. Havaintona oli myös se, että valtionapuviranomaisilla ei ole ollut seurantamenettelyjä sen selvittämiseksi, miten palvelujen saatavuus ja vastikkeellisuus oli käytännössä toteutunut.

Toiminnan vaikutusten kohderyhmäksi vastaajat yksilöivät yleisimmin jonkin elinkeinoalan edustajat (maaseutu-, metsä-, poro- tai hevostalous) tai jonkin kohteen omistajajoukon (maan, metsän, vesialueiden tai hevosten omistajat). Lapset ja nuoret kohderyhmänä tulivat esille 4H-toiminnassa sekä yhtenä kohderyhmänä kalatalouden edistämisen momentilta maksetuissa avustuksissa. Kalatalouden edistämisen momentilta (30.40.51) maksettujen avustusten tavoitteena todettiin aiemmin olleen yleisen kalatalousedun valvonta, joka on tehtävänä siirtynyt viranomaisille. Nykyisin ko. momentilta maksettujen avustuksilla tavoiteltujen vaikutusten kohderyhmänä ovat vesialueiden omistajat, ammattikalastajat, kalanviljelijät ja kalavesien hoidosta vastaavat tahot.

Valtiolle kuuluvien tehtävien korvaamista muun avustettavan toiminnan ohella sisältyi tukiviranomaisen mukaan porotalouden edistämisen momentilta (30.40.43) maksettuihin avustuksiin. Korvattavina tehtävinä tuotiin esille poroaitojen rakentaminen ja porojen merkintä rekisteriin. Kalatalouden edistämisen momentilta (30.40.51) maksettujen avustusten eräs lähtökohhta on ministeriön mukaan korvata neuvonta- ja valistustoiminnan tehtävien kustannuksia, koska nämä tehtävät kuuluvat valtiolle. Vastavasti valtionavulla metsätalouden edistämisen- ja valvontaorganisaatioille (30.60.42) korvataan myös valtiolle kuuluvia metsälakien valvontaan ja rahoitushakemusten käsittelyyn kuuluvia viranomaistehtäviä.

Vastuuviranhaltijoita pyydettiin yksilöimään lisäksi, millaisiksi he tulkitsivat valtionapua saavan yhteisön palvelujen tuottamisen perusteet palvelujen alueellisessa saatavuudessa. Havaintona oli se, että eri järjestelmissä tuen tarkoitus palvelujen saatavuuden turvaamisen suhteen tuotettujen palvelujen kattavuudessa oli erilainen.

Niitä palveluja, joiden *alueellista saatavuutta* vastaajat pitivät lähtökohdana yhteisöjen valtionapurahoitteisen palvelutoiminnan järjestämisessä, olivat maaseutuelinkeinonharjoittajiin kohdistuvat neuvontapalvelut maaseudun elinkeinojen kehittämisen momentilta 30.10.50, 4H-toiminnan nuorisotyötoiminta lapsille ja nuorille momentilta 30.10.55 ja kalatalouden edistämisen momentilta 30.40.51 tuettavien palvelut eri ryhmille (ammattikalastajat, vesialueen omistajat, vapaa-ajan kalastajat, kalanviljelijät jne.). Suomen kylätoiminta ry:lle maksettavan avustuksen tarkoituksena vastaaja yksilöi kyliin ja kyläsuunnitteluun liittyvän neuvonnan

alueellisen saatavuuden turvaamisen kyläyhdistyksille ja kylätoimikunnille.

Palvelujen alueellisen saatavuuden katsottiin olevan lähtökohtana myös metsänomistajille ja metsäalan toimijoille suunnattujen metsäkeskusten tuottamien palvelujen tukemisessa. Metsäkeskuksille ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiolle suunnattavien momentilta 30.60.42 rahoitettujen avustusten tarkoituksena palvelutuotannossa tuotiin esille turvata metsäkeskuspalvelujen, kuten viranomaistoiminnan, tietopalvelujen, neuvonnan, koulutuksen ja tiedotuksen alueellinen saatavuus. Niitä palveluja, joiden alueellinen saatavuus avustustoiminnalla on haluttu varmistaa, ovat olleet metsäkeskusten viranomaistoiminta, mm. metsälakien valvonta, metsänkäyttöilmoitusten käsittely sekä 30.60.44 ja 45 momenttien käyttöön liittyvä rahoitushakemusten käsittely.

Sen sijaan hevostalouden edistämisen momentilla tuotettujen palvelujen alueellista saatavuutta ei yksilöity tavoitteena, kuten ei myöskään porotalouden edistämisen avustamisessa. Porotalousneuvonnassa neuvonnan todettiin olleen aiemmin alueperustaista, mutta avustamisessa on painotettu viime vuosina neuvonnan sisällön erikoistumista.

Tarkastuksessa pyydettiin vastuuviranhaltijoita yksilöimään lisäksi, millaisiksi he tulkitsivat valtionapua saavan yhteisön tuottamien palvelujen vastikkeellisuuden niiden loppukäyttäjälle. Osassa järjestelmiä lähtökohtana oli tuottaa ilmaisipalveluja, ja joissakin taas katsottiin, että tuen tulee heijastua palvelusta perittävään hintaan. Havaintona oli myös se, että järjestelmässä, jossa avustamisen tavoitteeksi katsottiin olevan pyrkimys asiakkaalle tarjottavan hinnan alentamiseen avustuksen avulla, ministeriön vastuuviranomaisilla ei yleensä ollut käytettävissä tietoa siitä, miten tämä hinnanalennustavoite oli toteutunut. Esim. maaseutuelinkeinoneuvonnasta tuotiin esille, että neuvontapalveluista perittyjen hintojen tasoa ei ole erikseen selvitetty. Tässä yhteydessä ministeriöstä viitattiin tuotettuun neuvonnan arviointiin, jossa on todettu valtionavun pitäneen palvelujen maksut hyvin kohtuullisina asiakkaille.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Maa- ja metsätalousministeriö on teettänyt viime vuosina erillisselvityksinä arviointeja valtionapurahoitteisesta toiminnasta, jotka ovat koskeneet toiminta-avustustyyppisellä rahoituksella rahoitetun toiminnan vaikuttavuutta. Näissä on tuotu esille palvelujen tarvestaavuuteen liittyviä ongelmia ja puutteita ylipäättään seurantatietojen saatavuudessa (esim. maaseutuelinkeinoneuvonta, paliskuntien toiminnan tukeminen, kalastusalan neuvontajärjestöjen arviointi).

Ministeriön mukaan on katsottu, että koska valtionapuinen toiminta ei saa tuottaa voittoa, niin valtionavulla lähes täysimääräisesti alennetaan palvelun hintaa.<sup>20</sup>

*Hevostalouden edistämisen* momentilta vuoden 2006 tulostavoitteeksi on ministeriön ja keskusjärjestön välisessä tulossopimuksessa todettu seuraavaa: "Hippoksen saama valtionapu kohdistetaan niin, että kasvattajat saavat palvelut kohtuulliseen hintaan."

*Porotalouden* harjoittajille suunnattavien neuvonta-, tiedotus- ja koulutuspalvelujen tuotannon tukemisessa lähtökohtana on vastaajan mukaan ollut palvelujen vastikkeettomuus niiden käyttäjälle.

*Maaseudun kehittämisen* momentilta myönnettävien valtionavustusten ensisijaisen lähtökohdan todettiin ministeriöstä olevan sosio-ekonominen eikä liiketoimintaa tukeva. Näin ollen palvelut eivät ole olleet maksullisia.

*Markkinoinnin ja tuotannon kehittämisen* momentilta maksettujen avustusten tavoitteeksi todettiin erilaisten asiakkaille vastikkeettomien elinkeinoelämään liittyvien tiedotteiden laatiminen, joiden tarkoituksena on edistää talousarvioesitykseen sisältyvien tavoitteiden toteutumista.

*Kalatalouden edistämisen* momentilta tuettavien, avustuksen saajan tuottamien palvelujen tuotannossa elinkeinotoimintaan liittyvien palvelujen tuotannossa ei niinkään ole tavoitteena alentaa palvelujen hintaa niiden loppukäyttäjälle vaan kehittää palveluja ja palvelutarjontaa sekä tuotteistaa palveluja ja huolehtia näihin liittyvistä neuvontatehtävistä. Avustamisen tarkoituksen katsottiin liittyvän myös elinkeinotoiminnan kannattavuuden parantamiseen ja monipuolistamiseen liittyvän neuvontatoiminnan tukemiseen, EU-tukien hakemisessa avustamiseen ym. vastaaviin tehtäviin. Avustamisen vaikutusten kohteena tulivat esille kalavesien omistajat ja matkailuyrittäjät.

*Vapaa-ajan kalastuksessa* nuorisotoiminnan tukemiseen liittyvissä palveluissa viranomaisen mukaan tukemisen lähtökohtana on alentaa asiakkaalle tuotettujen palvelujen hintaa tai niiden vastikkeettomuutta. Seura- ja

---

<sup>20</sup> *Maaseutukeskusten keskusliiton mukaan keskeisiä palveluja maataloille ovat viljelysuunnitelmien ja taloussuunnitelmien laadinnat. Pro Agria -keskusten tuottamien palvelujen piirikohtaisessa kustannusvertailussa esiintyi selkeitä eroja viljelysuunnitelmien hinnoissa, joissa v. 2006 kalliimpi hinta oli 45 % korkeampi kuin halvin hinta. Maatilan taloussuunnitelman laadinnan kustannukset olivat kalleimmassa puolestaan kaksinkertaiset verrattuna halvimpaan vaihtoehtoon. Kustannuserot tulivat esille myös asiakkailta perityissä hinnoissa.*

kerhotoimintaan liittyvien palvelujen tuotannon tukemisessa lähtökohdaksi todettiin pyrkimys alentaa palvelujen hintaa niiden loppukäyttäjille.

*Metsäkeskuksille ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiolle* suunnattavien momentilta 30.60.42 rahoitettujen avustusten tarkoituksena oli toisaalta korvata viranomaistoiminnan kustannuksia ja toisaalta pyrkimys alentaa avustuksen saajan tuottamien lupa- ja todistuspalvelujen hintaa metsänomistajille ja metsäalan toimijoille.<sup>21</sup> Maa- ja metsätalousministeriö valvoo ilmoituksensa mukaan metsäkeskusten suoritteista perimiä hintoja. Hinnittelusta tiedotetaan myös asiakkaille: "Huolehdimme siitä, että metsäkeskusten asiakkailta on tieto siitä, mitkä suoritteet ovat maksullisia ja mihin maksu perustuu. Hinnastot ovat julkisia ja näkyvissä asiakkaille. Huolehdimme siitä, että asetusta tulkitaan samoin joka puolella (esim. kielteisten päätösten hinnoittelu)." Merkittävä julkisin varoin toteutettava palvelukokonaisuus metsätalouden alueella on alueellisen metsävaratiedon keruu (n. 950 000 ha/v). Metsänomistaja voi tilata omaa metsäänsä koskevan tilakohtaisen metsäsuunnitelman, mutta suunnitelman koostaminen on liiketoimintaa ja maksullinen tilaajalle. Kyseisellä toiminta-alueella toimii myös yksityisiä palvelun tarjoajia (metsänhoitoyhdistyksiä ja yksityisiä metsäpalveluyrittäjiä).

*Metsänomistajien neuvontapalveluissa*, kestävän metsätalouden rahoitukseen liittyvissä palveluissa, metsälakien valvonnassa, metsävaratiedon keruussa ja metsänkäyttöilmoituksissa palvelujen tuotannon tukemisessa oli lähtökohtana palvelujen vastikkeettomuus.

Momentilta 30.60.50 *eräät metsätalouden valtionavut* tavoitteeksi todettiin edistää elinkeinotoimintaan liittyvien, metsäviestintänä tarjottavien tiedotuspalvelujen tuottamista niiden loppukäyttäjille, kun kohderyhmänä on metsäteollisuus ja metsänomistajat. Metsämuseotoiminnan ja Arboretum-toiminnan tukemisessa lähtökohtana on tuottaa palveluja kaikille kiinnostuneille.

### *Säädösperustan johdonmukaisuus*

Avustuksen myöntäjäviranomaisen keinona edistää avustuksen tehokasta kohdentumista on ensinnäkin se, että tuki kohdennetaan niille tuen hakijoille, joiden toiminta tehokkaimmin edistää erilaisten tavoiteltujen vaikutusten toteutumista. Tämän lisäksi avustuksen myöntäjä voi edistää tuen tehokasta kohdentumista säätelemällä myönnettävän tuen määrää. Tässä

---

<sup>21</sup> *Viranomaistoiminnan osuus valtionavun käytöstä vaihtelee ministeriön ilmoituksen mukaan metsäkeskuksittain 25–40 %.*

keskeinen lähtökohta on se, että tukea ei myönnetä sellaisiin kohteisiin, jotka toteutuisivat ilman avustusta. Hakumenettelyjen avulla tukiviranomainen voi aktivoida potentiaalisia hakijoita, jolloin hakijoiden valinnalle on edellytyksiä. Avustusjärjestelmien säädösperustan johdonmukaisuudessa tukemisen tavoitteiden kannalta oli eroja sikäli, että eri järjestelmissä oli erilaiset säädösperusteiset lähtökohdat tuen hakijoiden valinnalle. Joissakin järjestelmissä tuen saajat on yksilöity jo säädösten tai talousarvioesityksessä.

Niissä järjestelmissä, joissa tuen rahoituksen tuloperusta muodostuu kohderyhmältä perittävistä lupa- tai muista maksuista, voidaan tuen kohderyhmien yksilöintiä säädösten avulla pitää perusteltuna. Näissä tapauksissa hallinnonalalla jaettavien harkinnanvaraisten valtionavustusten varaaaminen talousarvioesitykseen on voinut perustua erityislainsäädäntöön. Näissä säädöksissä on yksilöity tiettyjen tulojen jakamisen perusteet nimetyille organisaatioille. Näitä organisaatioita ovat Hippos ry. ja Finntoto Oy, Riistanhoitoyhdistykset, Metsäkeskukset ja Metsäkeskus Tapio.

Sen sijaan niissä järjestelmissä, joissa tukemisen tavoitteena olevien vaikutusten tuottamiselle on olemassa vaihtoehtoisia organisaatioita ja tuloperustan kokoaminen ei liity yksilöityihin tuen saajiin, ei tukiviranomaisen harkintavallan kaventamista jo säädösten avulla voida pitää kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta perusteltuna. Tuen saajaorganisaation yksilöinti kaventaa tukiviranomaisen mahdollisuutta priorisoida avustuskohhteita niiden toiminnan kustannusvaikuttavuuden perustalta. Yhteisöille myönnettävissä järjestelmissä avustusten käyttötarkoitus on usein yksilöity erityislainsäädännössä. Valtioneuvoston tasoisella asetuksella käyttötarkoitus oli yksilöity momenteilla valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen (30.10.50) ja valtionapu 4H-toimintaan (30.10.55) sekä momentilla markkinoinnin ja tuotannon kehittäminen (30.20.46) ja Suomen kylätoiminnalle myönnettävässä valtionavussa.

Hevostalouden sekä kala-, riista- ja porotalouden momenteilla käyttötarkoitus oli yksilöity erityislainsäädännössä. Useimmissa järjestelmissä käyttötarkoitusta tarkennettiin valtionavustuspäätöksessä. Lukuun ottamatta metsätalouden avustusjärjestelmiä ja porotalouteen myönnettyjä avustuksia käyttötarkoitusta ei yleensä tarkennettu talousarvioesityksessä. Joidenkin yhteisöjen rahoittamista on esitetty talousarvioesityksessä yksilöimällä yhteisö talousarviomomentin tunnuksessa tai talousarvioesityksen käyttösuunnitelmassa. Talousarvioesityksessä yksilöityjä organisaatioita olivat esim. Suomen kylätoiminta ry. sekä Paliskuntain yhdistys ja momentilta eräät metsätalouden valtionavut avustettavat nimetyt organisaatiot. Organisaatioperusteisesti nimetty valtionapu on ollut myös avustus 4H-järjestöjen toimintaan.

Useimmilla niillä momenteilla, joilta rahoitettiin yhteisöjä, avustusten saajien joukko on ollut vakiintunut. Se, että järjestön toiminta on ollut valtakunnallisesti kattavaa, on ollut joillakin järjestöillä myös tuen saannin edellytys. Esim. maaseudun neuvontajärjestöjen tukemisessa on ministeriön mukaan kehoitettu erillisiä järjestöjä liittymään valtakunnalliseen neuvontaorganisaatioon. Kokonaisuuden hallinnan kannalta tämä menettely voi tuoda etuja, mutta toisaalta toiminnan keskittyminen johtaa siihen, että avustuksen saajan ei tarvitse kilpailla toiminnan tehokkuudella ja tuotettujen palvelujen laadulla avustuksen saamiseksi vaihtoehtoisten palveluntuottajien puuttuessa. Tukemisen keskittämistä valtakunnalliselle organisaatiolle perusteltiin valtakunnallisen maaseudun neuvontajärjestöjen tukemisessa.

### *Järjestöjen toiminnan tulosohtaus*

Tukemisen tehokkuuden edistämisen keinona käytössä on ollut järjestöihin kohdistunut tulosohtaus. Useimmiten avustuksen saajat muodostuvat valtakunnallisesta keskusjärjestöstä, jolla on alueelliset jäsenjärjestöt. 4H-toiminnassa avustusjärjestelmä on muista poiketen kolmiportainen.<sup>22</sup> Avustuksen saaja ja ministeriö solmivat tulossopimuksen, jossa asetetaan vuosikohtaiset tavoitteet toiminnalle. Tarkastuksessa tutustuttiin vuodelle 2006 solmittujen tulossopimusten sisältöön. Havaintona oli se, että asetettujen tulostavoitteiden konkreettisuus ja toteutumisen jälkikäteen arvioitavuus vaihtelivat eri järjestelmissä. Usein tavoitteet oli esitetty erilaisen tekemisen kuvauksena, jonka toteutuma-astetta on käytännössä jälkikäteen vaikea selvittää. (Esim. jatketaan selvittämistä, kehitetään..., hoideaan...) Joskin sopimukseen oli sisällytetty myös määrällisiä tavoitelukuja, esim. Luomuliiton sopimuksessa luomutulosten kasvuprosentti ja tilojen lukumäärän lisääntyminen vuosittain kotieläin- ja peltotehtaareina. Myös tavoitteiden toteutumisen seurantatapa oli yksilöity useissa tulossopimuksissa. Toiminnan viimesijaisten asiakkaiden tarvevastaavuutta koskevia tulostavoitteita ei juuri esiintynyt, vaikka toiminnan kohderyhmänä tunnistettiin useimmissa järjestelmissä yhteisön ulkopuolinen asiakasryhmä.

Asetettujen tavoitteiden toteutumiselle ei ole välttämättä yhteyttä toiminnan tulevaan rahoitukseen, esim. mom. 30.60.42: "Vuodelle 2006 ei ole ollut erityisiä vuotuisia tulostavoitteita, kaikkien kanssa solmitaan tulossopimus joka vuosi, keskuksilla on samat vakiintuneet tavoitteet, mää-

---

<sup>22</sup> *Avustusjärjestelmän kolmiportaisuus on ministeriön mukaan sikäli ongelmallinen, että valtionavustuslaissa kyseisen kaltaista organisaatiomallia ei ole otettu huomioon.*

rässä on alueellisia eroja, alueelliset olosuhteet otetaan tavoiteluvuissa huomioon.” Metsäkeskukset raportoivat kaksi kertaa vuodessa tulostavoitteiden toteutumisesta ja rahan käytöstä. Ministeriö käy jokaisen metsäkeskuksen sekä Tapion kanssa tulosneuvottelut kerran vuodessa. Ministeriön mukaan tulostavoitteiden toteutumisella ei ole ollut yhteyttä seuraavan vuoden määrärahojen tasoon, alisuorittajien tavoitetasoa on kuitenkin pyritty nostamaan.

### 3.3.3 Toteutunut harkinta

Yhteisöille myönnettävissä avustuksissa useimmat momenttivastuuhenkilöistä ilmoittivat erääksi harkintakohteeksi tuen tarpeeseen liittyvän harkinnan ja määräharkinnan. Tavoitteita harkinnan perusteena yhteisöille myönnettävissä avustuksissa ei useimmissa järjestelmissä tuotu esille. Toisaalta näissä järjestelmissä tavoitteet on yksilöity tulossopimuksissa. Tuen kustannusvaikuttavuuden arvioitavuuden kannalta sitä, että tavoitteet eivät ole tuen myöntämisen perusteena, voidaan pitää lähtökohtaisesti puutteena. Toisaalta yhteisöjen kohdalla avustuksen myöntäminen perustuu useimmissa järjestelmissä avustettavan toiminnan/käyttötarkoituksen yksilöintiin ja/tai kohdeorganisaation yksilöintiin säädöksessä. Tältä pohjalta avustuksen hakijan esittämien tavoitteiden arvioinnille niissä järjestelmissä, joissa tuen myöntäjällä ei ole harkintaa tuen saajan valinnassa, ei ole rahoituksen kohdentamisen näkökulmasta mielekästä perustetta.

Useimmissa toiminta-avustusjärjestelmissä määräharkintaa ei ole säädelty järjestelmien aineellisissa säännöksissä. Näin ollen valtionavustuslaki muodostaa keskeisimmän perusteen määräharkinnalle. Valtionavustus päätöksistä vastaavat viranhaltijat ministeriössä ilmoittivat määräharkinnan perusteeksi pelkästään viranomaisharkinnan ilman harkintaa ohjaavaa säädösperustaa. Hakijan rahoitustarvetta tuen myöntäjät ilmoittivat arvioivansa yleensä tuen hakijan esittämän talousarvio- ja toimintasuunnitelman perustalta. Tuen myöntäjät ilmoittivat arvioivansa hakijan toiminnan rahoitussuunnitelmaa talousarvioesityksestä, jonka pohjalta rahoitustarvetta koskevat päätelmät on tehty. Tuen hakijan esittämään toiminnan rahoitusvajeeseen perustuvaa tuen tason määrittelyä voidaan perustella sellaisissa tilanteissa, joissa tuen hakijan toiminnan taso on johdettu asiakaskunnan tarpeista. Rahoitustarpeesta ei voi kuitenkaan tehdä päätelmiä siitä, kuinka tehokkaasti palvelut on tuotettu asiakkaalle. Tarkastuksessa tuli esille, että useiden *järjestöjen rahoituskysyntä* ohjasi suoraan ministeriön noudattamaan rahoituksen mitoitus. Toisaalta tukiviranomaiset toivat esille sen, että tukimäärärahat ovat viime vuosina pienentyneet, minkä vuoksi tuen jakaminen on ollut niukkuuden jakamista. Määräharkinnan

perusteeksi todettiin usein myös se, että organisaatioiden rahoitus ei muuttuisi paljon aiempiin vuosiin nähden, ja tällä haluttiin turvata organisaatioiden toiminnan jatkuvuus.

*Hevostalouden toiminta-avustuksissa* (mom. 30.10.54) valtionavustuksen tarvetta on arvioitu ministeriössä ennen muuta hakijan talousarvion ja siinä esitettyjen perustelujen pohjalta. Käytössä on ollut ministeriön mukaan myös neuvottelukunnassa sovitun pohjalta laskennalliset perusteet, joista tärkein on tunnistettujen hevosten lukumäärä. Lisäksi tarkastelussa otetaan huomioon organisaation toiminta-alueen koko sekä taloustulos viideltä edelliseltä vuodelta. Tilinpäätöksistä (talousarvion lisäksi) ja toimintakertomuksesta on voitu tarkastella mm. muita rahoitusmahdollisuuksia ja kustannusrakenteen kehitystä talousarvioon nähden. Ministeriön mukaan tilinpäätöstietoja on seurattu mm. siten, että tukea ei välttämättä ole korotettu vaikka em. laskennalliset perusteet sitä puoltaisivatkin, jos edellisten tilikausien perusteella siihen ei näyttäisi olevan tarvetta. Pääsääntöisesti lähtökohtana on kuitenkin se, että avustus ei muutu (nouse tai laske) enempää kuin 10 % edellisestä vuodesta.

Markkinoinnin ja tuotannon kehittämisen momentilta avustuksia myönnettäessä on pyritty siihen, että vakiintuneen toiminnan jatkuvuus on turvattu. Kun joudutaan leikkaamaan, leikkaukset ovat olleet vaihtelevasti 6–15 %. Muita hakijoita kuin ne, joille on myönnetty aiemmin, on ollut 2–3 vuosittain.

Paliskuntain yhdistysten tukemisessa lähtökohtana on ollut kokonaisuiminnan rahoittaminen. Yhteisön rahoitus on ministeriön mukaan asetunut näihin uomiin, koska paliskuntain yhdistyksellä ei ole omia tuloja. Talousarvioesityksen valmistelu on perustunut yhdistyksen esittämään tarvearvioon.

Joiltakin osin tuen tarvearviot olivat varsin yksiulotteisia, yksittäisen vastaajan mukaan "Valtionavustuksen määrä eri järjestöille määräytyy sen mukaan, millainen rahoitustarve eri järjestöillä on, jos toimintasuunnitelma osoittaa rahoitusvajetta, se kuvastaa avustuksen tarvetta. Pyritty myös siihen, että entiseen avustusosuuteen ei tapahtuisi suuria muutoksia."

Joissakin järjestelmissä, kuten esim. maaseutuelinkeinojen kehittämisen momentilla ja 4H-järjestöillä on varsinaista toiminta-avustuksena myönnettävää valtionavustusta katsottu voitavan käyttää myös hanketoimintaan, elleivät hanketta rahoittavien tahojen säännöt sitä kiellä. Myös porotalouden avustusjärjestelmässä avustusta on katsottu voitavan käyttää hanketoimintaan.

Alueellisten metsäkeskusten toimintamäärärahoilla (30.60.42) ei ole suoraa kytkentää alueellisiin metsäohjelmiin. Avustuksen myöntämisen perustana on laki metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskus Tapiosta 1474/1995. Toimintamäärärahojen jakokriteerit metsäkeskusten



kesken ovat olleet pitkään samoja. Valtionavustuksen jakoperusteina käytetään ministeriön mukaan alueellisia työmääriä sekä toiminnallisia olosuhteita kuvaavia indikaattoreita. Nämä on saatu pääosin METLA:n tilastoista. Näistä jakoperusteista on ministeriö sopinut metsäkeskusten ja Tapijon kanssa, että valtionavustuksen jakoesitys lähetetään vuosittain saajille lausunnolle. Myös valtionavustuksen jaon mittareita kehitetään yhteistyössä. Momentin 30.60.44 rahoitus perustuu lakiin kestävän metsätalouden rahoituksesta. Määräraha on pääosin tarkoitettu yksityismetsissä toteutettavien metsänhoidollisten toimenpiteiden tukemiseen. Metsäkeskusten viranomaistoiminto myöntää hakemuksesta tämän momentin varoista rahoitusta maanomistajille. Momentilta on mahdollisuus rahoittaa myös kokeiluhankkeita. Momentin 30.60.45 metsäluonnon hoidon edistämisen määrärahat perustuvat kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain toteuttamiseen luonnonhoidon osalta. Luontoarvot otetaan ministeriön mukaan huomioon myös hakkuissa. Tämän lisäksi rahoituksen perustana tällä momentilla on METSO-ohjelma, Etelä-Suomen metsien monimuotoisuushanke, joka perustuu ympäristöarvojen toteuttamiseen. Kansallinen metsäohjelma on ollut lähtökohtana alueellisten metsäkeskusten laatimille alueellisille metsäohjelmille. Näiden ohjelmien pohjalta on ministeriössä arvioitu eri alueiden määrärahatarpeita erityisesti momenttien 30.60.44 ja 30.60.45 osalta joiden määrärahat myönnetään metsäkeskuksille jaettavaksi edelleen metsänomistajille. Lisäksi momentilta rahoitetaan valtakunnallisia luonnonhoitohankkeita.

### 3.3.4 Maaseutuelinkeinoneuvonnan tukeminen

Maaseutuelinkeinoneuvonnan tukemiseen toiminta-avustus-rahoituksena on kiinnitetty tarkastuksessa enemmän huomiota kuin muiden elinkeinoalojen neuvonnan osa-alueisiin. Näin meneteltiin siitä syystä, että tarkastuksessa haluttiin tietoa maataloustuotannon eri vaiheiden tukemisen järjestelmistä. Momentilta 30.10.50 (valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen) myönnetään toiminta-avustuksia yhteisöille ja myös erityisavustuksia hankeavustuksina. Valtionavun jakamisesta päättää maa- ja metsätalousministeriö. Keskeisen lähtökohdan neuvonnan tukemiselle muodostaa asetus maaseutuneuvontajärjestöjen valtionavustuksista. Avustuksen saajiksi on asetuksessa yksilöity suomen- ja ruotsinkieliset neuvontakeskukset ja niiden keskusjärjestöt sekä lisäksi valtakunnan tasolla toimivat erikoisneuvontajärjestöt. Asetuksen mukaan alueellisille neuvontakeskuksille avustuksia voidaan myöntää "maaseutuelinkeinoyritysten taloudelliseen, tuotannolliseen ja tekniseen neuvontaan, maaseutuelinkeinoiniin liittyvään ympäristöneuvontaan sekä kansallisen laatu-

tegian toimeenpanoon liittyviin edistämistehtäviin, maaseutuelinkeinoihin liittyvään tiedotus- ja koulutustoimintaan, neuvontakeskuksen toimialueen maaseutuelinkeinojen kehityksen ohjaamiseen yleisten maaseutupoliittisten tavoitteiden edellyttämällä tavalla sekä tätä kehitystä koskevien selvitysten laatimiseen". Näiden toimintojen ohjaamiseen, tukemiseen, kehittämiseen ja yhteensovittamiseen voidaan avustusta myöntää neuvontajärjestöjen keskusjärjestölle. Lisäksi keskusjärjestöille voidaan myöntää avustusta niiden tarvittaessa hoitamien erityisalojen taloudelliseen, tuotannolliseen ja tekniseen neuvontaan sekä näihin tehtäviin liittyvään tiedotus-, julkaisu-, koe-, tuotekehitys- ja koulutustoimintaan ja myös yhteistyöhön maaseutuelinkeinojen tutkimustoiminnassa sekä muiden järjestöjen, viranomaisten oppilaitosten ja yritysten kanssa. Asetuksen perusteella avustettavan toiminnan kirjo on laaja. Neuvonnan tehtävät kohdistuvat toiminnan kuvauksen perusteella sekä tuotannolliseen prosessiin, tuotoksiin ja ympäristövaikutuksiin ja toiminnassa syntyvien tuotosten laatuun.

Ministeriö on ohjannut maaseudun neuvontajärjestöjä ja erikoisneuvontajärjestöjä vuosittain solmittavilla tulossopimuksilla. Sopimukseen on kirjattu mm. vuosien 2006–2010 strategiset tavoitteet, vuoden 2006 tulostavoitteet sekä valtionavun jakoperusteet v. 2006. Sopimuksen mukaan sen tarkoituksena on määritellä ne toiminnan painopisteet, joihin maa- ja metsätalousministeriön hallinnoimaa valtionapua käytetään. Tulossopimuksessa on yksilöity maa- ja metsätalousministeriön maatalouden vaikuttavuustavoitteet (maataloustuotannon jatkuminen koko Suomessa, kotimaisen elintarvikeketjun tarvitseman laadukkaan raaka-aineen tuottaminen, maatalouden kannattavuuden turvaaminen, maataloustuotannon ravinnekuormituksen vähentäminen ja energiantuotantoon käytetyn peltoalan kasvu). Tulossopimuksessa on viitattu EU:n maaseudun kehittämispoliittikan strategiisiin tavoitteisiin, joissa korostetaan ohjelmakaudella 2007–2013 maa- ja metsätalouden kilpailukyvyyn parantamista, luonnonvarojen kestävää käyttöä, elintarvikkeiden turvallisuutta ja laatua sekä maaseudun elinkeinojen monipuolistamista ja elämän ja ympäristön laadun parantamista. Suomen osalta strategian painopisteeksi on todettu maa- ja metsätalouden harjoittaminen sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä sekä eettisesti hyväksyttävällä tavalla koko Suomessa.

Vuoden 2006 avaintulosalueiksi on sopimuksessa yksilöity a) maaseutuyritysten kilpailukyvyyn sekä tuotteiden, toiminnan ja palvelujen laadun parantaminen, b) ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen sekä c) maaseudun elinkeinojen monipuolistaminen. Näille tulosalueille on tulossopimuksessa yksilöity kansalliset päämäärät, vaikuttavuustavoitteet, neuvonnan toimenpiteet sekä tunnusluvut, seurantatapa ja ajankohta. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan valtionavustuksella tuettu neuvonta on yritysneuvontaa, tuotantoneuvontaa, laatujohtamista ja yrityskokonaisuuu-

den johtamiseen keskittyvää neuvontaa. Neuvonta ei sisällä kuitenkaan kirjanpito- tai tukineuvontaa tai rakennussuunnittelua koskevaa neuvontaa. Vuodelle 2006 solmitun tulossopimuksen mukaan<sup>23</sup> ministeriön ja keskusjärjestöjen välisissä tuloskeskusteluissa on sovittu valtionavun jakoperusteista. Tulossopimuksen mukaan ministeriö ottaa valtionapua ja kaessaan huomioon neuvontatoiminnan kohteena olevan elinkeinotoiminnan laadun, laajuuden, kehityksen ja kehittämistarpeen sekä neuvontapalvelujen kysynnän ja tarpeen. Valtionapua myönnettäessä otetaan lisäksi huomioon järjestöjen valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saatavat sekä saajan muut käytettävissä olevat tulot.

Maaseutuelinkeinoneuvonnan keskeisiä toimijoita ovat Pro Agria –yhtymään kuuluva Pro Agria Maaseutukeskusten Liitto ja alueelliset Pro Agria maaseutukeskukset. Yhtymään kuuluu lisäksi Faba-jalostus (entinen kotieläinjalostus) ja Pro Agria Laskentakeskus sekä lisäksi ruotsinkielisen maaseutukeskusjärjestö. Yhtymään kuuluu lisäksi Valion alkutuotantoneuvonta, jonka kohteena ovat maitotilat. Tämän lisäksi on olemassa erikoisneuvontajärjestöjä, joille tukirahoitus on hyväksytty erillisenä talousarvioesityksen käyttösuunnitelmassa. Pro Agria -yhtymän toiminta-ajatus kattaa sekä tulosohjatus toiminnan että alueelliset kehittämishankkeet. Yhtymän johto määrittelee tavoitteet ja toimintalinjat. Kukin alueellinen maaseutukeskus määrittelee omalta alueeltaan maaseudun kehittämisen tavoitteet ja toimintalinjat yhdessä muiden alueellisten toimijoiden kanssa.

Maatalouden erikoisneuvontajärjestöjä, joiden kanssa ministeriö on solminut yhteisen tulossopimuksen vuodelle 2006, ovat olleet Faba-jalostus, Luomuliitto, Suomen Hippos, Suomen Mehiläishoitajainliitto, Suomen siipikarjainliitto, Turkiseläinten kasvattajainliitto, Työtehoseura ry ja ammattimaista puutarhaneuvontaa harjoittavat erikoisjärjestöt, Puutarhaliitto ry, Svenska Trädgårdsförbundet rf sekä maaseutuneuvontajärjestöt Pro Agria Maaseutukeskusten Liitto ja maaseutukeskukset sekä Pro Agria Svenska Lantbrukssällskapens Förbund ja sen talous- ja maanviljelysseurat. Maaseudun erikoisneuvonnan aloista Pro Agria -yhtymän *alueellinen neuvonta* kattaa luomuneuvonnan ja puutarhaneuvonnan.

### *Pro Agria -maaseutukeskusten neuvonta*

Tarkastuksessa selvitettiin Pro Agria -keskusten liiton osalta, a) millaiseen harkintaan keskusjärjestön esitys määrärahojen kohdentamisesta perustuu,

---

<sup>23</sup> 24.1.2006, koskee Maaseutukeskusten Liittoa ja Svenska lantbrukssällskapens förbundia keskusliittoina ja maaseutukeskuksia sekä maanviljelys- ja talousseuroja koko maan kattavina alueellisina neuvontajärjestöinä.

b) millainen valtionapurahoitteinen palveluvalikoima alueellisissa maaseutukeskuksissa on ollut v. 2006 käytössä eri keskuksissa ja c) kuinka laajaa palvelutuotanto on ollut asiakasmäärinä ja toteutuneiden palveluiden määrinä. Edelleen maaseutukeskusten liitolta pyydettiin tietoa siitä, millaisilla hinnoilla palveluja eri keskuksissa on tarjottu. Tarkastuksessa haastateltiin maaseutukeskusten liittoa tavoitteena saada ajankohtainen käsitys siitä, millaisessa roolissa alueelliset neuvontajärjestöt toimivat avustuskohteena.

Maaseutukeskusten liiton mukaan asiakkaista maatilat ja erityisesti maitotilat ovat suurin yksittäinen yrittäjryhmä. Maaseutukeskusten liiton mukaan teurastamoilla on omat kilpailevat neuvonta-organisaationsa, minkä vuoksi Pro Agria -keskusten asiakasosuus lihatiloilla on vain noin puolet toimijoista. Neuvonnan kohteena on sekä investointeihin liittyvä neuvonta että jatkuva tuotannollinen neuvonta. Maaseutuneuvonnan alueella vuoden 2006 tulossopimusvaiheessa on rajattu aiemmin valtionapurahoitteiseksi toiminnaksi katsotut EU-tukineuvonta, ympäristötukijärjestelmään liittyvät viljelijäkoulutukset ja työterveyshuoltoon liittyvä konsultointi tuen ulkopuolelle.

Maaseutukeskusten liiton mukaan neuvonta kohdistuu perinteisiin johtamisen osa-alueisiin, joita ovat suunnittelu, toimeenpano, seuranta ja analysointi. Toiminnan kohteena on 60 % maatiloista. Tämän ohella tehtävät liittyvät myös muuhun yritystoimintaan ja elinkeinoelämään. Viljatiiloista asiakkaana on n. 25 % ja maitotiloista 80 %. Yhtymän mukaan yrityskoon kasvaessa neuvonnan kysyntä suuntautuu yrityksen johtamiseen, ja tähän isoimmilla yrityksillä on osaamista yrityksen sisältäkin. Eri keskusten määräraharatve arvioidaan asiakasmäärien ja toiminnan laajuuden perusteella tulosalueittain. Maaseutukeskuksen johdon mukaan alueellisille maaseutukeskuksille jaettavan toiminta-avustuksen jakokriteerinä v. 2006 ovat olleet keskusten toteutuneet asiakasmäärät maksullisen palvelukysynnän kuvaajana.<sup>24</sup> Pyrkimyksenä on maaseutukeskusten liiton mukaan ollut myös se, että eri keskusten määrärahoihin ei tulisi suuria muutoksia edelliseen vuoteen nähden.

Avaintulosalueita, joilla alueellisille keskuksille oli asetettu suoritettavotteita, v. 2004–2006 oli kolme. Näitä olivat ensinnäkin *maaseutuyritysten kilpailukyvyyn ja tuotteiden, toiminnan ja palveluiden laadun kehittämisen tulosalue*, jonka osuus määrärahoista on ollut 82 % (4,735 milj. euroa v. 2006). Tällä tulosalueella suoritettavotteita oli asetettu talous-

---

<sup>24</sup> *Maaseutukeskuksille kohdistetussa määrärahassa lähtökohtana ovat edellisinä vuosina toteutuneet suorittemäärät. Toteutumaluvuista lasketaan kolmen vuoden keskiarvo. Näiden pohjalta asetetaan uudet tunnushuvut.*

suunnitelmien laadinnalle, toteutuville sukupolvenvaihdostapahtumille, maatalan tulosanalyysin laadinnalle, toteutuville seurantakäynneille maataloilla tuotannonaloittain, uusien laatu järjestelmien laadinnalle ja maatalojen auditoinneille. Toteutuvista seurantakäynneistä valtaosan on arvioitu muodostuvan maitotiloille kohdistuvista tilakäynneistä ja niihin liittyvistä seurantatietojen kokoamisista erilaisista tuotannon ja talouden analyysiraporteista ja neuvonnasta. Maitotiloille suunnataan eniten myös neuvoja-voimavaroja.

Toisella tulosalueella *maaseutu ympäristön hoidon ylläpidon ja kehittämisen tulosalueella* (4 % määrärahoista) suoritettavotteita oli asetettu viljelysuunnitelmien laadinnalle, luomutilojen viljelysuunnitelmille tai muille neuvontakäynneille ja kotieläinluomutilojen asiakkaiden määrille. Kolmantena tulosalueena oli *maaseutuyritysten tuotannon ja toimintamuotojen kehitys ja maaseudun ja taajamien vuorovaikutus* (14 % määrärahoista eli 0,8 milj. euroa). Tällä tulosalueella suoritettavotteita oli asetettu yritystutkan laatimiselle, LTS-suunnitelmien sekä talous-, investointi- ja rahoitussuunnitelmien laadinnalle, maakuntien Parhaat -yritykset uusien toimivien yritysten määrälle sekä seutukohtaisten palvelupisteiden ja yrityshautomoiden määrälle.

Valtionapuisella toiminnalla ei ole Pro Agriaan mukaan olemassa sellaisia kiinteitä hintoja, jotka olisivat samoja eri alueilla. Hinnoista on kuitenkin olemassa suositus. Käytetyistä hinnoitteluperusteista ei ole keskitettyä tietoa. Sen sijaan on tietoa palvelujen hinnoista eri keskuksissa. Käytännössä keskustusten väliset erot maksuissa ovat suuria. Liiton johdon mukaan keskustelua on käyty myös siitä, tulisiko palveluja tarjota yli maaseutukeskuksen toimialueen rajojen.

Maaseutukeskusten harjoittamassa tuotosseurannassa seuranta menee maidontuotannossa eläintalolle maitotilaneuvonnan yhteydessä tietojen kokoamisena ja ylläpitona. Näitä tietoja on hyödynnetty yhtymään kuuluvassa FABAJalostusorganisaatiossa. Eläinjalostuksessa tietoja on useiden sukupolvien ajalta. Kasvintuotannossa seuranta ulottuu satomäärien ja laadun seurannassa lohkoktasolle.

### *Talous- ja tuotantoneuvonta*

Maatalojen talousneuvonnan tietoperustana Pro Agria -yhtymällä on Maatalouden tutkimuskeskuksen taloustieteen laitoksen tuottama maatalouden taloustohtori -tietopankki, joka palvelee yrityskokonaisuutta ja sen tutkimusta, lähtökohtana toiminnan kannattavuus. Lisäksi on täydentävänä tietona Pro Agriaan ylläpitämä taloustietopankki, johon tiedot kerätään asiakastiloilta ja jota ylläpidetään keskistetysti Maatalouden Laskentakeskuk-

nessa. Sieltä saa tilakohtaista vertailuaineistoa tilakohtaisen suunnittelun tueksi. Keskeinen kohde neuvonnassa ovat investoivat tilat.

Maaseutukeskusten liiton mukaan Pro Agria -yhtymän jäsenenä Valio Oy osallistuu yhtymän toiminnan ja maaseutuneuvonnan suunnitteluun tuoden näihin prosesseihin meijeriteollisuuden ja hankintaosuuskuntien näkemyksen. Valio Oy alkutuotannon asiantuntijoiden erityisosaamista hyödynnetään yhtymän palvelujen tuotekehityksessä, neuvojien ja maidontuottajien koulutuksessa sekä maaseutukeskusten ja hankintaosuuskuntien maitotilojen neuvontayhteistyön kehittämisessä. Maaseutukeskusten liiton mukaan neuvojan rooli painottuu vuotuiseen toimintaan tiloilla. Maatilojen investointien elinkaari on noin 20 vuotta, ja muutokset tapahtuvat hitaasti.

### *Päätelmiä*

Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että neuvonnan sisältönä on olemassa olevan tuotannon seuranta, ylläpito ja tehostaminen. Sen sijaan maatilojen toiminnan sisällölliselle uudistamiselle esim. uuden tiedon välityksenä innovaatioista tai sellaiselle neuvonnalle, joka keskittyisi syntyneiden ideoiden tai innovaatioiden hyödyntämiseen, ei ole vakiintuneita toiminta-areenoita tai toimintamuotoja. Alueilla toimivista työvoima- ja elinkeinokeskuksista tuotiin esille se, että tilojen erikoistumista tukevaa neuvontaa ei ole riittävästi tarjolla. Maaseutukeskusten neuvonnan painottuminen perinteisille aloille on sinänsä ymmärrettävää siitä näkökulmasta, että organisaatio pyrkii alueellisen kattavuuden varmistamiseen alueorganisaatioiden avulla, jolloin erikoisalakohtaiselle neuvonnalle ei ole vastaavaa alueellisen kattavuuden tarvetta toiminnan keskittyessä maan eri osiin.

Alueellisten maaseutukeskusten neuvontatoimintaa vakiintuneilla toimialoilla tukee mm. se, että Pro Agria yhtymään kuuluu myös kotieläinjalostus., Eläinjalostus on ollut keskeinen tuottavuuden edistämisen keino esim. nauta ja lihakarja-aloilla. Lisäksi Maaseutukeskusten liiton esille tuoma maidonjalostusorganisaation myötävaikutus perustuotannon neuvonnan sisältöön edistää laadunvarmistusta ja tuottavuuden paranemista. Neuvontatoiminnan verkottuminen Pro Agria katto-organisaation avulla eri tahoihin (koti-eläinjalostus, maidonjalostus jne.) voidaan pitää sinänsä myönteisenä toiminnan kehittämisen kannalta. Nämä lähtökohdat luovat myös kilpailuetua yhtymään kuuluville neuvontaorganisaatioille neuvontapalvelujen tarjoajana. Maatalouden neuvonnan tukemisen avulla pyritään "jalkauttamaan" arvoja, jotka tuotannonharjoittamisessa yhteiskunnallisesti on katsottu tärkeiksi. Sitä, että tulosohjatun neuvontatoiminnan

toimintalinjat määrittyvät eri toimijoista koostuvan verkostomaisen kattoorganisaation (Pro Agria yhtymä) myötävaikutuksella, ei voida pitää pelkästään myönteisenä, mikäli verkostoon kuuluvien toimijoiden piiri ei ole laaja-alainen. Kannattavuuden näkökulmasta keskeisiä elementtejä ovat tuotteiden hinta ja laatu. TE-keskusten mukaan markkinoita hallitsevat isot jalostusorganisaatiot ovat kehittäneet logistiikkansa pitkälle, jonka vuoksi samoille markkinoille ei mahdu pieniä jalostusyrityksiä. Meijeriosuuskuntien asiakasosuudet ovat olleet erilaisia (Valio Oy, muut meijerit). Erilaiset asiakasosuudet voivat johtaa siihen, että neuvonnan tarjonnan sisältö vinoutuu ja kattavuus eri asiakaskunnissa heikentyy. Riskinä on myös, että neuvonnan sisällössä painottuvat tuotteiden markkinakelpoisuuteen liittyvät näkökohdat tuotannonharjoittamiseen liitettyjen muiden tavoitteiden kustannuksella. Näitä voivat olla tuotantoyksiköiden kokoon liittyvät, ympäristönäkökohtien huomioon ottamiseen liittyvät ja eläinterveyteen liittyvät näkökohdat.

### 3.4 Erityisavustukset kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeisiin

#### 3.4.1 Rahoituslähteet ja avustusten käyttötarkoitus

Tässä jaksossa on tarkasteltu muita erityisavustuksia kuin maatalouden investointitukina myönnettyjä erityisavustuksia tai ohjelmaperustaisia hankeavustuksia.

Useimmilta niiltä momenteilta, joilta myönnetään toiminta-avustusta, on talousarvioesityksen perusteella mahdollista myöntää myös erityisavustuksia. Tällaisia ovat momentti valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen 30.10.50, hevostalouden edistäminen totopeleistä valtionosuutena kertyvillä varoilla 30.10.54, maaseudun kehittäminen 30.10.63, maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki (mm. perunantutkimus) 30.20.40, markkinoinnin ja tuotannon kehittäminen 30.20.46, laatujärjestelmien kehittäminen 30.20.47, metsästyksen ja riistanhoidon kehittäminen 30.40.50, kalatalouden edistäminen 30.40.51, tuki puun tuotannon kestävyys turvaamiseen 30.60.44 ja 30.60.45 metsäluonnon hoidon edistäminen.

Erillinen avustus toiminta-avustusta saavalle yhteisölle on katsottu perustelluksi tilanteissa, joissa hanke on poikennut resurssitarpeiltaan ja toiminnan sisällöltään yhteisöjen perusrahoituksella jo vakiintuneesti rahoitettavasta toiminnasta. Toiminta-avustuksilla tuettujen yhteisöjen omaan toimintaan tai perustehtävään liittyvien hankkeiden lisäksi on eri-

tyisavustuksia voitu myöntää sellaisiin hankkeisiin, joiden lähtökohta on ollut ensisijaisesti ministeriön ohjauksen edellyttämässä tietotarpeissa. Ministeriön toimivalta avustusten kohdentamisessa päätösharkinnalla on perustunut aineellisiin säädöksiin tai talousarvioesityksessä yksilöityyn määrärahan käyttövaltuutukseen avustustoimintaan. Rahoitettavan toiminnan ominaispiirteenä on korostunut toiminnasta saatavien hyötyjen laajuus, joka on käytännössä ilmennyt usein siinä, että rahoitettavalla toiminnalla on lähtökohtaisesti tullut olla valtakunnallista merkitystä. Eri-tyisavustusten myöntämisessä on tästä syystä painottunut ensisijaisesti avustettavan toiminnan sisältö, hakijan rahoitusaseman tai avustuksen tarpeen arvioinnin sijasta.

Oma erityisavustustyypinsä ovat lisäksi metsänomistajille hakemusperusteisesti maksettavat erityisavustukset talousarviomomentilta 30.60.44 (tuki puuntuotannon kestävyuden turvaamiseen). Kyseiseltä momentilta on voinut myöntää lisäksi ministeriötasolta erityisavustuksia tutkimus- tai kehittämishankkeisiin. Maa- ja metsätalousministeriön tutkimushankkeisiin myöntämien erityisavustusten rahoituslähteenä on ollut Maatilatalouden kehittämisrahasto ja lisäksi ns. yhteistutkimuksen määrärahamomentti (30.90.27). Maatilatalouden kehittämisrahaston vuoden 2006 käyttösuunnitelmaan on lisäksi sisältynyt 5,3 milj. euroa tutkimus- tai kehittämishankkeisiin. Rahastovarojen käyttäminen on perustunut maaseutuelinkeinojen rahoituslakiin.<sup>25</sup>

MAKERA-hankerahoituksen taustalla on useita asetuksia, jotka säätelevät tuen käyttöä. Maatilatalouden kehittämisrahaston varoja on voinut käyttää maatilatalouteen ja maaseudun pienyritystoimintaan liittyvään tutkimustoimintaan ja niitä koskevien selvitysten tekemiseen (Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (329/1999), 65 §) sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen kehittämistoimintaa koskevien tutkimusten ja selvitysten suorittamiseen (Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki (45/2000), 65 §).

Lisäksi tutkimukseen tukea on voitu myöntää momentin 30.20.40. (maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki, siirtomääräraha 2 v) perusteella. Määrärahaa saa käyttää maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) mukaiseen tukeen, kohdealana perunantutkimus

---

<sup>25</sup> *Maaseutuelinkeinojen rahoituslain 7 §:n mukaan "maa- ja metsätalousministeriö päättää määräämnsä ehdoin maatilatalouden kehittämisrahaston varojen käyttämisestä maaseutuyritysten kehittämistä koskevien tutkimusten ja selvitysten tekemiseen sen mukaan kuin valtioneuvoston päätöksellä säädetään määräraha tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoittamiseen."*



(VN:n asetus 31/2006). Vuonna 2006 tutkimukseen varattiin 288 000 euroa.

Hakijoina ja saajina Maatilatalouden kehittämisrahastosta myönnettävässä rahoituksessa ovat pääosin olleet alalla toimivat tutkimuslaitokset (valtion: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos RKTL, Elintarviketurvallisuusvirasto EVIRA (Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos eli EELA on nykyisin osa Evi-  
raa), VTT ja yksityisistä mm. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT, Työtehoseura TTS) sekä yliopistot, korkeakoulut ja ammattikorkeakoulut. Vuonna 2008 rahoitusta on myönnetty yhteensä 108 hankkeeseen, joista uusia on ollut 44 hanketta. Näistä 1,5 milj. on kohdistunut sellaisiin hankkeisiin, joissa hallinnoijana on toiminut yliopisto. Ministeriön päätöksellä tutkimustoimintaan myönnetään määrärahoja lisäksi yhteistutkimusrahoituksen momentilta 30.90.27.

Vuoden 2006 rahastovaroista on 3,1 milj. euroa kohdentunut Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen hallinnoimiin hankkeisiin (54 hanketta, joista uusia 20). Porotalous- ja luontaiselinkeinojen rahoituksen puolella tukea on myönnetty joskus myös yksittäisille henkilöille tai yhdistyksille. Vuonna 2006 tukea on ministeriöstä myönnetty MAKERAn varoista noin 40 uudelle hankkeelle, joista suurin osa on ollut kaksi- tai kolmivuotisia. Hankkeissa on useimmiten ollut useita toimijoita. Rahoitus on myönnetty yhdelle ns. vastuutaholle. Avustuksista on tiedotettu verkossa, ministeriön kotisivuilla ja sanomalehdissä. Yhteistutkimusvarojen taustalla ovat valtion budjetti ja siihen liittyvät tekstit sekä yleislait (mm. hallintolaki).

Maa- ja metsätalousministeriö tekee päätökset kuultuaan asiantuntijoita (lausunto maatalous- ja elintarviketutkimuksen tai porotalous- ja luontaiselinkeinotutkimuksen neuvottelukunnalta). Hankkeiden arviointiperusteina ovat olleet ministeriön mukaan hankkeen tieteellinen ja innovatiivinen laatu, hankkeen tutkimuksen organisointi sekä hankkeen taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys.

### 3.4.2 Tavoitteiden selkeys säädösperustassa

Erityisavustusten myöntämisen lähtökohdaksi ei tyypillisesti ole ollut erityisiä vuosittaisia tavoitteita. Koska erityisavustusten myöntämisen kohteet ovat vuosittain vaihtuvia, on erityisavustusten käyttötarkoitus viime kädessä täsmennetty valtionavustuspäätöksissä. Avustuksen myöntämisen tietoperustana on ollut hakijan tekemä suunnitelma hankkeen toteuttamisesta. Hanke on yksilöity valtionavustuspäätöksessä, jossa oli myös viitattu hakijan esittämän suunnitelman sisältöön. Näissä avustuspäätös ja

hakemusasiakirjat myös muodostivat keskeisen jälkikäteisen seurannan ja arvioinnin tietoperustan.

Säädösten tukemisen perusteet on usein yksilöity viittaamalla erityissäädökseen, jonka mukaisiin tehtäviin erityisavustuksia voidaan myöntää, tai yksilöimällä säädöksessä tehtävä tai organisaatio. Ministeriön rahoittamilla erityisavustuksilla on voitu rahoittaa erilaisten valtakunnallisten ohjelmien toteutumista koskevia selvityksiä tai hankkeita, jotka liittyvät ohjelmien käynnistämiseen. Esim. maaseudun kehittämisen momentilta myönnettävien avustusten käytön kohdistumista on säädelty asetustasolla seuraavasti: Valtion talousarviossa maaseudun tutkimustoimintaan varatuista varoista voidaan tukea myöntää sellaisille tutkimushankkeille, joissa selvitetään maaseudun väestön, toimintatapojen, elinkeinojen ja maaseutu ympäristön kehittämisen sosiaalisia, taloudellisia, hallinnollisia, alue- ja yhteiskunnallisia tai maatalousoikeuteen liittyviä kysymyksiä (VNA 609/2000 65 §). Maa- ja metsätalousministeriön mukaan sillä, että avustuksia kohdennetaan valtakunnallisiin hankkeisiin, täydennetään alueilla tapahtuvaa kehittämistyötä, edistetään kehittämis- ja tutkimustyön verkostoitumista ja siten pyritään mm. ehkäisemään päällekkäisyyksiä.

Ministeriötasolta myönnettävien erityisavustusten taloudellinen merkittävyys on vähäinen harkinnanvaraisten määrärahojen kokonaisuudessa. Tältä pohjalta on ymmärrettävää, että avustamiselle ei ole määritelty säädösten yksityiskohtaisia tavoitteita. Avustamisen lähtökohtien määrittelyyn säädösperustassa voidaan kohdistaa vaatimus siitä, että avustamisen tarkoitus erottuu muiden määrärahojen tarkoituksista. Päällekkäisrahoituksen riski on olemassa erityisesti rahoitettaessa sellaisia toimintamäärärahoitusta saavia organisaatioita, joiden perustehtäväänsä aiheet liittyvät. Tilanteissa, joissa avustaminen perustuu ensisijaisesti ministeriön ohjaustarpeisiin, tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoittamisen peruste lähenee ministeriön toimintamäärärahalla rahoitettavia kohteita. Keskushallinnon tasolta myönnettyissä erityisavustuksissa tutkimuksiin tai selvityksiin tuli esille, että hankkeet saattavat jatkua useita vuosia ja hankkokonaisuuden laajuus tulee esille vasta myöhemmin. Tilanteissa, joissa samaa hanketta rahoitetaan eri vuosien erillisillä avustuspäätöksillä, saattaa tulla pohdittavaksi myös se, milloin avustaminen lähenee sellaista hankintaa, johon tulisi soveltaa hankintalainsäädäntöä.

Valtionavustusprosessia erityisavustusten myöntämisessä ei usein ole säädelty erityislainsäädännöllä. Näin valtionavustuslaki (2001) määrittelee yleiset lähtökohdat avustusprosessien toimeenpanolle. Kaikissa järjestelmissä ministeriötasolta myönnettyissä avustuksissa ei ole ollut käytössä hakukuulutusta. Tämä on perustunut vastaajien mukaan siihen, että erityisavustusten määrät eivät ole olleet taloudellisesti merkittäviä. Vastaajien mukaan hakukuulutusten käyttäminen lisäisi avustusten myöntömenet-

telyn hallinnollisia kustannuksia ja avustusten myöntäminen ei olisi välttämättä taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Perusteluna sille, että haku-kuulutuksia ei ole käytetty, esitettiin myös se, että soveltuvia hankkeiden toteuttajatahoja käytännössä on vähän. Hakemusmenettelyä on pyritty ministeriössä standardoimaan hakulomakkeilla, joista osa on järjestelmäkohtaisesti laadittuja. Lisäksi ministeriö on antanut ohjeet tutkimus- ja kehittämishankkeiden seurannasta ja raportoinnista.

Kuten toiminta-avustuksissa myöskään erityisavustuksissa ei viranomaisharkintaa avustuksen suuruuden määrittämisessä ole useimmissa järjestelmissä rajattu. Käytännössä avustus on ollut mahdollista myöntää kattamaan kustannukset kokonaisuudessaan. Rajoittavana säädöksenä näissä on valtionavustuslaki, jonka mukaan kustannusten täysimääräiseen kattamiseen tulee olla erityiset perustelut.

Erytisavustuksina omaa tyyppiään edustivat momentilta 30.60.44 metsänomistajille myönnettävät erityisavustukset. Näissä tuen osuus on yksityiskohtaisesti säädelty erityislainsäädännössä. Tuen myöntäjinä näissä avustuksissa ovat toimineet alueelliset metsäkeskukset.

### 3.4.3 Harkinnan perusteet ja sisältö

Maaseutuelinkeinojen kehittämisen momentilta myönnettyissä erityisavustuksissa avustusosuus on vaihdellut; se on ollut kuitenkin alle 100 %. Myöntämisessä ei ole niinkään vaikuttanut hakijan rahoitusasema vaan ensisijaista on ollut toiminnan sisältö, johon avustusta on haettu. Näissä avustuksissa käyttötarkoitus on määritelty asetustasolla ja sitä on tarkennettu talousarvioesityksessä.<sup>26</sup>

Hevostalouden kehittämisen momentin säädösperusta mahdollistaa myös investointiavustuksena myönnettävän erityisavustuksen myöntämisen. Hevostalouden investointiavustuksissa on ministeriön mukaan ollut useita vuosia jatkuneena käytäntö, että avustusosuus on enintään 35 %, ja tästä on sovittu hevostalousneuvottelukunnassa. Erytisavustuksista keskusjärjestö on tehnyt esityksen niistä keskusjärjestön tai jäsenjärjestön uusista hankkeista, joita se katsoo tarpeelliseksi rahoittaa avustuksella (valmisteleva käsittely neuvottelukunnassa). Erytisavustusta myönnettäessä on ministeriössä tarkasteltu hakijan esittämää kustannusarviota. Hevostalouden edistämisen erityisavustusten kohteet ovat olleet vuosittain samantyyppisiä. Erytisavustuksena myönnettävä kasvatustuki on maksettu keskusjärjestölle (Hippos), joka on välittänyt avustuksen suoraan hevoskas-

---

<sup>26</sup> *Maaseudun kehittämisen momentilta maksettavia erityisavustuksia säätelee valtioneuvoston asetus maaseudun kehittämisestä (609/2000).*

vattajille. Hevostalouden tukemisessa erityisavustuksin avustusosuus on ollut 26–90–100 %. Hevostalouden tukemisessa erityisavustusten avustusosuus vaihtelee käyttötarkoituksen mukaan.

Maaseudun kehittämisen momentilta (30.10.63) maksettavissa erityisavustuksissa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi harkita tapauskohtaisesti avustuksen määrä. Avustus on voinut olla myös 100 %.<sup>27</sup> Momentilta myönnettävien avustusten käyttötarkoitus on määritelty asetustasolla.

Markkinoinnin ja tuotannon kehittämisen momentilta avustusten myöntäminen perustuu valtioneuvostotasoiseen asetukseen maa- ja puutarhatalouden markkinoinnin ja tuotannonkehittämiseen tarkoitettusta avustuksesta. Erityisavustushakijaksi maksetuista avustuksista on ministeriön mukaan luonnehdittavissa ainoastaan luomukeittiöhanke, jonka eduskunta on lisännyt kahtena vuotena avustuskohteeksi.

*Laatujärjestelmien kehittämisen* momentilta (30.20.47) myönnetään avustuksia ainoastaan erityisavustuksena. Hankkeita rahoitettaessa on lähtökohtana ollut se, että jos jokin aihe on koettu tarpeelliseksi ja hakijalla ei ole ollut omarahoitusta, on hanketta voitu rahoittaa myös 100 %. Lähtökohtaisesti on ministeriön mukaan edellytetty omarahoitusosuutta. Erona markkinoinnin ja tuotannon kehittämisen momentilta rahoitettuihin hankkeisiin on ollut se, että avustus ei kohdistu tuotteiden markkinoinnin edistämiseen, vaan lähtökohtana on parantaa tuoteketjun toimintaa ja kuluttajien tietoisuutta tuoteketjun toiminnasta. Pyrkimyksenä on ollut se, että laatu- ja ympäristö on jäljitettävä ja läpinäkyvä. Ministeriön mukaan Suomessa laatu- ja ympäristö on resursoitu viranomaistasolla vähän verrattuna moneen muuhun maahan. Hankkeet ovat kohdistuneet joko koko ketjun toimivuuden edistämiseen tai yksittäiseen ketjun osaan. Laatu- ja ympäristöstrategiatyön toimintasuunnitelman laadinnan pohjana on ollut ministeriön laatu- ja ympäristöstrategia. Laatu- ja ympäristötyössä ei ole varsinaisesti ministeriön strategioista johdettua tavoitteistoa sille, mitä maatalouden tuotantoaloja (vilja, naudanliha, poronliha, tmv.) tulisi tukea. Tarpeet tulevat kentältä. Esim. lampaanlihan saatavuuteen on

---

<sup>27</sup> *Maaseudun kehittämisestä annettu valtioneuvoston asetus (609/2000), 57 §, 1 mom. 5. kohta: Tukea voidaan myöntää enintään 100 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Maaseudun kehittämisestä annettu valtioneuvoston asetus (609/2000), 65 § 7 mom.: Tutkimukseen voidaan myöntää tukea enintään 100 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista ja enintään määrä, joka hakemuksen kohteena olevaan tutkimushankkeeseen tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävää valtiontukea koskevien yhteisön puitteiden (96/C 45/06), sellaisena kuin se on tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävälle valtioneuvostolle annettujen yhteisön puitteiden muuttamisesta annetussa komission tiedonannossa (98/C 48/02), mukaan enintään voidaan myöntää.*

huomiota kiinnitetty kuluttajatasolla, ja sieltä tieto on siirtynyt kaupan tietoisuuteen ja edelleen laatutyön kohteeksi. Ministeriö on toiminnassa koordinoijan ja rahoittajan roolissa valitsemassa/esittelemässä rahoitettavia hankkeita. Vuodesta 2007 lähtien on ollut yksi haku, ja tätä ennen oli jatkuvan haun käytäntö. Ministeriön mukaan järjestelmä on ollut toimijoiden tiedossa ja hakijat ovat olleet vakiintuneita. Järjestelmästä rahoitetuilla avustuksilla on pyritty tuottamaan laaja-alaisia hyötyjä. Ministeriön mukaan yksittäistapauksissa avustusta on myönnetty myös Pro Agria -yhtymälle, jolloin hanke on liittynyt neuvontapalvelujen tuottamiseen viljelijöille.

Metsästyksen ja riistanhoidon edistämisen momentilta (30.40.50) myönnettävät avustukset ovat kohdistuneet riistanhoitotoimenpiteisiin tai muuhun riistatalouden edistämiseen riistanhoitomaksuista annetun lain 3 §:n perusteella. Hankkeiden toteuttajina ovat olleet esim. yliopistot, riistanhoitopiirit ja Metsästäjäliitto. Erillistä hakumenettelyä ei näistä ole ollut käytössä, ja määräraha on ollut vuosittain n. 100 000 euroa.

Momentilta 30.60.44 tuki puun tuotannon kestävyuden turvaamiseen määrärahasta on jaettu metsäkeskuksille käyttösuunnitelman perusteella valtaosa. Pieni osuus on jaettu ministeriön päätöksillä *kestävän metsätalouden rahoituslain* 23 §:n mukaisiin selvitys- ja kokeiluhankkeisiin, ja nämä ovat erityisavustuksina tutkimus- ja kehittämishankkeiden ryhmään kuuluvia. Selvitykset ovat palvelleet ministeriötä ja lain toimeenpanoa. Näitä päätöksiä on vuosittain ollut 2–6 kpl. Avustusta tarvitsevat ovat saattaneet tiedustella määrärahoja ministeriöstä, tai ministeriö on halunnut teettää selvitykset tärkeäksi katsomastaan aiheesta ja selvittää mahdollisia tekijöitä. Käytössä ei ole ollut hakukuulutusta. Usein hankkeet ovat olleet jo pitkään jatkuneita, esim. v. 2007 oli meneillään 15 vuotta kestänyt vesien tilaan liittyvä hanke, johon on myönnetty vuosittain jatkorahoitusta. Hankkeissa valtion rahoitusosuutta on ministeriön mukaan katsottu hankkeen tärkeyden ja osin käytettävissä olevan rahan perusteella. Voidaan korvata kaikki kustannukset tai sitten esim. 50 %.

Metsäkeskusten jakamiin avustuksiin nähden metsänomistajilla tuensaa-jina ei ole lakiin perustuvaa oikeutta tukeen vaan mahdollisuus, mikäli määrärahoja on käytettävissä. Metsäkeskusten tasolla harkintavaltaa on säädösten puitteissa esim. lain 7 §:n perusteella. Metsäkeskuksille osoitetun määrärahan puitteissa metsäkeskukset hyväksyvät hakemukset, jotka täyttävät säädöksissä määritellyt rahoitusehdot. Tuen määrä on säädöksissä määritelty. Järjestelmä on ollut toiminnassa vuodesta 1929 lähtien: aiemmin tukimuotona ovat painottuneet lainat ja vuodesta 92 alkaen avustukset. Tuista ei ole järjestetty hakukuulutusta, vaan käytössä on ollut jatkuva haku. Tukimahdollisuudesta on ilmoitettu metsäkeskusten esitteissä ja myös Maaseudun tulevaisuudessa valtakunnallisena lehtenä. Ministeri-

ön mukaan maanomistajat saavat tietoa suoraan myös metsänhoitoyhdistyksiltä.

## 3.5 Ohjelmaperustaiset hankeavustukset

### 3.5.1 Rahoituslähteet ja normiperusta

EU-ohjelmiin perustuvia hankkeita on vuosina 2000–2006 rahoitettu talousarviomomenteilta EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen (30.10.61) ja Valtion rahoitusosuus EU:n osaksi rah. maas. kehittämisestä osa määrärahasta (30.10.62) ja myös Maatilatalouden kehittämisrahastosta. Tarkastelussa mukana olleiden TE-keskusten alueilla, Etelä-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Pohjois-Karjala, on annettu v. 2006 päätöksiä seuraavien ohjelmien ohjelmien toteuttamista koskeviin hankkeisiin.

- Etelä-Pohjanmaa: EU-osarahoitteinen Leader+-yhteisöaloiteohjelma ja ALMA alueellinen maaseudun kehittämisohjelma sekä ELMA kansallisesti rahoitettu Etelä- ja Länsi-Suomen maaseudun kehittämisohjelma
- Pohjois-Pohjanmaa: EU-osarahoitteinen Tavoite 1 -Itä-Suomi-ohjelma
- Pohjois-Karjala: Tavoite 1 -Pohjois-Suomi- ja LEADER+-yhteisöaloiteohjelma.

Maatilatalouden kehittämisrahastosta on rahoitettu kokonaan Etelä- ja Länsi-Suomen maaseudun kehittämisohjelma ja paikalliset maaseudun toimintaryhmähankkeet. Rahastosta on rahoitettu myös EU-osarahoitetut ALMA-ohjelma sekä Tavoite 1 -Itä-Suomi-ohjelman toteuttamiseen liittyvät investoinnit maatalouselinkeinonharjoittajille.

Ohjelmien käynnistymisen ja maksatuksen seuranta on toteutettu ministeriössä yritys- ja hankejaostossa. Vuonna 2006 on alkuperäisiä kehittämishanke- ja yritystuen hankkeiden myöntöpäätöksiä tehty koko maassa yht. 2 688, joista 1 041 oli kehittämishankkeita ja 1 647 yritystuen hankkeita.

Alueellista EU:n ohjelmavarojen käyttöä ohjaa kansallinen rakennerahastoasetus, joka mm. määrittää maakunnan liiton roolia aluekehittämisen koordinoijana alueellaan. Ohjelmakohtaisten ohjelma-asiakirjojen lisäksi ohjelmaperustaisten hankkeiden myöntämistä ovat ohjanneet samat säädökset kuin maatalouden investointiavustusten myöntämistä. Tuen myöntäminen on perustunut maaseutuelinkeinojen rahoituslakiin (329/1999),

lakiin poro- ja luontaiselinkeinojen rahoituslaista, valtioneuvoston asetukseen maaseudun kehittämisestä, maa- ja metsätalousministeriön menettelytapa-asetukseen ja asetukseen maatilatalouden rakennetuen ja vastaavan yritystoimintaan myönnettävän tuen kohdentamisesta (ns. kohdentamisasetus). LEADER+-yhteisöaloiteohjelman toimeenpanoa on lisäksi ohjannut mainittujen lisäksi ohjelmaa koskeva valtioneuvoston asetus sekä maa- ja metsätalousministeriön antamat toimintaohjeet 10/2001 ja 03/2002. Tämän lisäksi maa- ja metsätalousministeriö ei ole erityisesti ohjeistanut TE-keskuksia säädösten soveltamisessa harkinnan toteuttamiseksi hankkeiden rahoittamisessa lukuun ottamatta yksittäisiä säädösten tulkinnan ongelmakohtia, (kuten esim. ketjuyrityksen käsite). Ministeriössä on laadittu hakemuslomakkeet tukien hakemiseksi. Käytännössä nämä eri rahoitusvälineitä koskevat hakemuslomakkeet ovat ohjanneet tuen myöntämisessä käytettävän tietoperustan muodostumista.

### 3.5.2 Keskushallinnon rooli hankeavustuksissa

Ohjelmaperustaiset hankemäärärahat ovat alueellisia kehittämismäärärahoja, joiden alueellista jakamista koskeva päätöksenteko on toteutettu keskushallinnon tasolla. Tavoite 1 -ohjelmissa ohjelman vastuuministeriönä on toiminut sisäasiainministeriö. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan näissä rakennerahastovaraita (Euroopan aluekehitysrahasto EAKR, Euroopan sosiaalirahasto ESR ja kalatalouden ohjausrahasto KOR ja EMOTR-O) on jaettu yhtäläisten laskennallisten kriteerien pohjalta. Jakoperusteena on ollut eri alueiden väestömäärä, jolloin varoja on ohjautunut erityisesti niille alueille, joilla on suuria keskuksia. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan väestömäärän käyttäminen varojen jakoperusteena on lähtenyt maakuntaliittojen esityksestä eli siis alueilta. Muissa ohjelmissa (ALMA ja ELMA sekä LEADER) ovat kriteeristöt olleet maa- ja metsätalousministeriön päätettävissä, koska näissä ohjelmissa vastuuhallintoviranomaisena on toiminut maa- ja metsätalousministeriö. Näissä on näin ollen ollut mahdollista painottaa määrärahojen kohdentamisessa maaseutumaisen alueen osuutta eri alueilla. Ohjelmakaudella 2000–2006 kriteereissä ovat painottuneet harvaan asutun ja syrjäisen maaseudun väestön osuudet siten, että mitä enemmän väestöä on näillä alueilla, sitä suurempi on tukiosuus. Tämä jakoperuste on suosinut tämän vuoksi eri alueita kuin Tavoite 1 -ohjelman jakoperusteet.

Ministeriön arviot työvoima- ja elinkeinokeskusten vuosittaisista määräraharapeista ohjelmien toteuttamiseen ovat perustuneet ohjelmakauden alussa hyväksytyihin aluekohtaisiin suunnitelmiin ja edellisen vuoden maksatusten toteutumaan. Aluetasolla ohjelmatyön strategisista linjauk-

sista ja eri ohjelmien yhteensovituksista on päätetty maakuntien yhteistyöryhmissä.

Ohjelmaperustaisista hankeavustuksista on tiedotusta toteutettu sekä keskus- että aluehallinnosta. Keskushallinnon tasolla hankevalintaa ohjaavia kriteereitä on esitelty hakijoille keskitetysti ohjelma-asiakirjoissa ja maa- ja metsätalousministeriön ylläpitämällä [lande2000.fi](http://lande2000.fi)-sivuilla. Tukien markkinointi on toteutettu pääasiassa ohjelmakauden alussa, ja sen jälkeen tukijärjestelmistä tiedottamisen pääasiallinen vastuu on ollut TE-keskuksilla.

Avustustyyppinä on esiintynyt kehittämishankeavustuksia eri tahoille, yritystuen hankkeita maaseutuyrityksille ja hankkeita paikallisten toimintaryhmien toimintaan. Maaseutuyrityksinä maatalouselinkeinon harjoittajia yritystuen tukijärjestelmät ovat koskeneet rajatuissa tapauksissa. Myönnettäessä yritystukea maatalouden harjoittajalle, on yritystoiminnan sisällön tullut olla muuta kuin maatalouteen kuuluvaa yritystoimintaa (kuten palvelu-, hoiva- tai vastaava toiminta ja myös esim. metsätalouteen liittyvä yritystoiminta). Pienimuotoiseen maatalouselinkeinon liittyvään jalostustoimintaan tukea on voitu myöntää tietyin edellytyksin. Tämän lisäksi on osa ohjelmaperusteisista hankeavustuksista myönnetty investointiavustuksina maaseutuelinkeinoharjoittajille Tavoite 1 -alueilla. Investointien tukemista on käsitelty jaksossa 3.6.

### 3.5.3 TE-keskusten maaseutuosastot tukien kohdentajina

Ohjelmakauden avauksen jälkeen avustuksista tiedottamisen vastuu on siirtynyt TE-keskuksiin. Tiedottamisen tapoja ovat olleet lehti-ilmoitukset, seminaarit, koulutustilaisuudet ja vastaavat ja tiedotuskohteita mm. luottamushenkilöt, hanketoteuttajat, kuntien maaseutusihitteerit ja yleisenä tiedotuksena lehdissä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnoima HANKE-tietojärjestelmä kattaa ohjelmaperustaiset yritystuen ja kehittämishankkeiden hakemus-, päätös- ja maksatustiedot hakijoittain. Tarkastuksessa analysoitiin tietojärjestelmän tietosisältöä käsityksen saamiseksi tukien toteutuneesta kohdentumisesta alueittain, yritystuki- ja kehittämishankkeisiin, kehittämishankkeiden hanketoimijoista sekä käytetyistä valtionavustusprosentteista eri alueilla ja eri ohjelmissa. Hanketietojärjestelmän mukaan vuoden 2006 aikana annettiin koko maassa hankkeita koskevia päätöksiä ja käytettiin myöntövaltuuksia seuraavasti:



**TAULUKKO 1. Työvoima- ja elinkeinokeskusten päätökset v. 2006**

Päätöstyyppi	Lkm	EU- ja valtion rahoitus euroa		
		EU-rahoitus	valtio	yhteensä
alkuperäiset päätökset	2 688	29 847 909	49 579 077	79 426 985
muutospäätökset	2 472	-474 039	-416 510	-890 549
keskeyttämispäätökset	393	-1 382 012	-1 955 974	-3 337 986
raukeamispäätökset	329	-1 036 565	-1 767 731	-2 804 296
<b>Yhteensä</b>	<b>5 882</b>	<b>26 955 293</b>	<b>45 438 862</b>	<b>72 394 155</b>

Tarkastuksessa mukana olleiden TE-keskusten päätökset edustavat koko maassa tehdyistä hankepäätöksistä vuonna 2006 myönnettyistä avustuksista laskettuna n. 29 %.

TAULUKKO 2. Rahoituksen kohdentuminen v. 2006 eri TE-keskusten alueelle.

	Hanke-järjestelmään sisältyvät tuet, avustukset, eri vuosien valtuuksien käyttö					
	EU-osuus euroa	Kansall. osuus euroa	Yhteensä	% koko maan		% koko tues- ta
				EU- osuu s	Kan- sall.	
Koko maa (valtakunnalliset)	362 000	764 173	1 126 173	1,3	1,7	1,6
Uudenmaan TE-keskus	92 248	1 676 798	1 769 046	0,3	3,7	2,4
Varsinais-Suomen TE-keskus	351 247	2 331 754	2 683 001	1,3	5,1	3,7
Satakunnan TE-keskus	906 408	2 671 842	3 578 251	3,4	5,9	4,9
Hämeen TE-keskus	146 612	2 179 068	2 325 680	0,5	4,8	3,2
Pirkanmaan TE-keskus	367 795	3 175 129	3 542 924	1,4	7,0	4,9
Kaakkois-Suomen TE-keskus	473 181	2 291 081	2 764 261	1,8	5,0	3,8
Etelä-Savon TE-keskus	3 600 386	3 019 666	6 620 053	13,4	6,6	9,1
Pohjois-Savon TE-keskus	3 824 793	3 811 229	7 636 022	14,2	8,4	10,5
<b>Pohjois-Karjalan TE-keskus</b>	<b>4 427 463</b>	<b>3 531 896</b>	<b>7 959 359</b>	<b>16,4</b>	<b>7,8</b>	<b>11,0</b>
Keski-Suomen TE-keskus	864 847	2 951 826	3 816 673	3,2	6,5	5,3
<b>Etelä-Pohjanmaan TE-keskus</b>	<b>837 425</b>	<b>4 308 623</b>	<b>5 146 048</b>	<b>3,1</b>	<b>9,5</b>	<b>7,1</b>
Pohjanmaan TE-keskus	751 166	3 473 733	4 224 899	2,8	7,6	5,8
<b>Pohjois-Pohjanmaan TE -keskus</b>	<b>3 651 409</b>	<b>3 975 945</b>	<b>7 627 354</b>	<b>13,5</b>	<b>8,8</b>	<b>10,5</b>
Kainuun TE-keskus	3 076 218	2 332 555	5 408 773	11,4	5,1	7,5
Lapin TE-keskus	3 222 094	2 943 543	6 165 637	12,0	6,5	8,5
<b>Yhteensä</b>	<b>26 955 293</b>	<b>45 438 862</b>	<b>72 394 155</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Koko maassa v. 2006 päätöksillä myönnettyistä määrärahoista n. 60 % on kohdistunut tietojärjestelmän mukaan ydinmaaseudulle tai harvaan asutulle maaseudulle ja 40 % kaupunkialueille tai kaupunkien läheisen maaseudun alueille.

**TAULUKKO 3. Hankemäärärahojen kohdistuminen aluetypin mukaan koko maassa v. 2006 päätöksillä, euroa.**

	Käytetty, EU	Käytetty, kans	Yhteensä	%
01 Kaupungit	7 312 403	15 777 688	23 090 091	32
02 Kaupunkien läh. maaseutu	1 074 841	3 990 276	5 065 117	7
03 Ydinmaaseutu	7 032 791	14 503 659	21 536 450	30
04 Harvaan asuttu maaseutu	11 468 447	11 088 031	22 556 478	31
aluetta ei määritetty	66 811	79 208	146 019	0
	26 955 293	45 438 862	72 394 155	100

Hanketietojärjestelmän mukaan TE-keskusten päätöksenteko avustusten kohdentamisessa yritystuen ja kehittämishankkeisiin vuosien 2000–2006 päätöksillä toteutui seuraavasti:

**TAULUKKO 4. Hankkeiden lukumäärä eri TE-keskuksissa ja myönnetyt avustukset vuosina 2000–2006**

TE-keskus	Kehittämishankkeet, 1 000 euroa			Lkm	Yrityshankkeet 1 000 euroa			Lkm
	EU	Valtio	Yht.		EU	Valtio	Yht.	
Pohjois-Karjala	16 068	11 496	27 564	985	10 831	10 795	21 626	1707
Etelä-Pohjanmaa	17 253	27 560	44 812	1845	7 505	18 646	26 151	2487
Pohjois-Pohjanmaa	22 373	24 234	46 608	1636	5 329	7 372	12 702	1381

Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen päätöksillä myönnetyistä avustuksista, yht. n. 71 milj. euroa, on 63 % käytetty kehittämishankkeisiin ja 37 % yrityshankkeisiin. Pohjois-Pohjanmaalla kehittämishankkeisiin oli kohdennettu 79 % (46,6 milj. euroa). Pohjois-Karjalan TE-keskuksesta oli 2000–2006 myönnetty avustuksia yht. 49,2 milj. euroa, josta 56 % oli kohdennettu kehittämishankkeisiin (27,5 milj. euroa).

Päätökset EMOTR-O-varojen ja vastaavista valtion varojen käytöstä on tehty alueilla TE-keskuksissa, sillä myöntövaltuus on vuosittain osoitettu niille. Määrärahoja on kohdennettu yritystuen hankkeisiin tai kehittämishankkeisiin myös aluetasolla toteutuneen hankevalinnan tuloksena. TE-

keskusten maaseutuosastojen valmistelijoiden mukaan määrärahojen kohdentamisessa erityyppisiin hankkeisiin alueelliset tarpeet ovat olleet lähtökohtana. Esim. Pohjois-Pohjanmaalla yritys- ja kehittämishankerahoitusta ei ole etukäteen eriytetty, mutta kuitenkin ohjelmakauden alussa on painotettu kehittämishankkeiden osuutta ja kauden loppuvaiheessa yritystukihankkeiden osuus on ollut suurempi. Painotuksella on pyritty siihen, että hankkeiden avulla syntyviä yrityshankkeita on mahdollista tukea rahoituksella ohjelmakauden aikana.

Leader+-yhteisöaloiteohjelmassa (toimintaryhmien hankkeet) päätöksiä on voinut toteuttaa seututasolla. Vastaavasti kansallisesti rahoitetuissa POMO-hankkeissa ovat päättäjinä olleet toimintaryhmät.

Hakumenettely Tavoite 1 -ohjelman rahoitusvälineistä on Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksissa toteutettu puolivuositain yhteisenä hakumenettelynä eri rahoitusvälineille. Elma-kehittämishankkeiden, jotka olivat EU-ohjelmakausien siirtymähankkeita, valinta on toteutettu Pohjois-Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksessa yhden haun avulla. Hakemusasiakirjoina ovat olleet ministeriötasolla laaditut lomakkeet. Päätökset asiakkaille kaikissa rahoitusvälineissä on tulostettu HANKE-tietojärjestelmästä.

Tavoite 1 -hakemukset on käsitelty yleensä hakemusjärjestyksessä. Kaikista tavoite 1 -hankkeista on muiden rahoittajien tavoite 1 -hankkeiden kanssa pyydetty seutukuntien priorisoinnit puolivuositain ennen päätöksentekoa. TE-keskusten mukaan hankkeiden valmistelussa on katsottu, mitä hankkeita jo toimii päällekkäisten toimenpiteiden välttämiseksi.

Taloudellisesti merkittävien hankkeiden tukemiselle on edellytetty maakuntien yhteistyöryhmän puoltava lausunto. Esim. tapauksessa, jossa Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmasta haetun hankkeen kustannusarvio on Pohjois-Pohjanmaalla ylittänyt tai ollut 840 000 euroa, maakunnan yhteistyöryhmä on ottanut kantaa hankkeeseen. Maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristö, jossa ovat olleet edustettuina hankkeiden muut rahoittajat, Pohjois-Pohjanmaan liitto, läänin sosiaali- ja terveysosasto, sivistysosasto, ympäristökeskus, TE-keskuksen osastojen edustus (yritysosasto, työvoimaosasto, maaseutuosasto, teknologian kehittämisosasto), on valmistellut hankkeen tarvittaessa maakunnan yhteistyöryhmän käsittelyyn. Maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristössä on käsitelty kaikki Tavoite 1 -ohjelmaan tulleet hakemukset. Työryhmien (TE-keskuksen hanketyöryhmä, maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristö ja Elma-hankkeiden osalta maakunnan yhteistyöryhmän maaseutujaosto) käsittelyssä on selvitetty, että hankkeissa ei ole päällekkäisyyksiä muiden rahoittajien jo rahoittamien ja valmistelussa olevien hankkeiden kanssa.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastojen toteuttama harkinta on ollut sekä tarkoituksenmukaisuusharkintaa että laillisuusharkintaa.

Pohjois-Karjalassa hankkeiden käsittelyyn on muodostettu viranomaisryhmä, johon ovat osallistuneet aluehallintoviranomaisena maakuntaliitto, lääninhallituksen sivistysosasto ja TE-keskusten osastojen edustajat sekä ympäristökeskuksen edustaja ja toimintaryhmän edustaja. Tarkoituksena oli toteuttaa hankkeiden yhteensovitus ryhmässä. Ennen viranomaispäätöstä hankkeiden hyväksymiselle on lisäksi pyydetty maakuntaliiton lausunto. Ryhmään osallistujat viranomaiset ovat olleet esittelijätason henkilöitä ja tässä roolissa tunteneet toiminnan sisällön. Kyseinen malli oli TE-keskuksessa koettu hyväksi sillä ryhmässä oli tapahtunut aitoa tiedonvälitystä.

Kaikista TE-keskuksista tuotiin esille se, että harkintaa oli ollut riittävästi hankkeita koskevassa päätöksenteossa. Toteuttamiskelpoisten ja ohjelmanmukaisten kehittämishankkeiden rahoittamisessa ei ole tarvinnut priorisoida, jos rahoituskiintiössä on ollut resursseja. Kaikissa TE-keskuksissa oltiin sitä mieltä, että rahoitusta oli ollut riittävästi. Ainoastaan ELMA-hankkeista todettiin, että hankkeita oli jouduttu priorisoimaan rahoituksen vähyyden vuoksi.

#### 3.5.4 Harkinta toimintaryhmien hankkeissa

Toimintaryhmien määrärahat on osoitettu myöntövaltuutena ministeriöltä toimintaryhmille vuosittain. Toimintaryhmätasolla on päätetty, mikä osuus toimintaryhmän kehyksestä on käytetty yritystukeen ja mikä osuus kehittämishankkeisiin. Toimintaryhmien hankkeissa ryhmässä toteutunut harkinta on ollut tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Laillisuusharkinta on sen sijaan toteutettu TE-keskusten maaseutuosastoilla. Laillisuusharkinnan piiriin kuuluvia asioita ovat olleet mm. tuen saajaan liittyvät edellytykset sekä tukikohteeseen liittyvät ja kustannusten tukikelpoisuuteen liittyvät edellytykset.

Pohjois-Pohjanmaan alueella on toiminut kolme LEADER-ryhmää, yksi Pohjois-Suomen Tavoite 1 -ohjelmaa toteuttava ryhmä ja yhdellä toimintaryhmällä on ollut käytössä sekä Alma- ja Elma- että Tavoite 1 -ohjelmaraaha. Pohjois-Karjalassa toimi ohjelmakaudella kolme LEADER-toimintaryhmää. Toimintaryhmätyöstä tuotiin esille, että siinä hallinto on lähellä hakijoita. Pohjois-Karjalan TE-keskuksista tuotiin esille hankkeiden lähtökohtana elinvoimainen maaseutu, jonka perustana ovat maaseudun asukkaat, lähinnä maatilat ja ihmisten jaksaminen tiloilla. Yhteisöllisyyden edistämisen todettiin olevan keskeinen tavoite, ja muina tavoitteina ovat paikallislähtöisyyden kunnioittaminen hankkeiden toteutuksessa sekä sosiaalisen pääoman kasvattaminen.

### 3.5.5 Alueiden erityispiirteitä tukemisen lähtökohtana

Seuraavassa on esitetty maaseutuosastojen kertomia piirteitä alueiden luonteesta.

#### *Pohjois-Pohjanmaa*

Pohjois-Pohjanmaa on vahvan maatalouden aluetta mutta kuitenkin heterogeeninen kokonaisuus. Alueella on erilaisuutta etelässä ja pohjoisessa maatalouden ja muiden elinkeinojen luonteessa, ja joillakin alueilla muina elinkeinoina painottuu matkailun merkitys, esim. Koillismaalla. Koko alueella on edustettuna maatalouden tuotantoaloista vahvasti maito ja lihakarja; sikataloutta on vähemmän. Lisäksi viljellään rehuviljaa. Maatiloista noin puolet on kotieläintiloja. Perunan viljely, erityisesti siemenperunan, on myös vahvaa Oulun eteläpuolisella rannikkoalueella. Kokonaisuutena maatalouden merkitys työllistäjänä on supistuva, sillä mikään tuotantosuunta ei ole erityisesti kasvava. Eläinten määrä ei ole vähentynyt eikä myöskään tuotetun maidon määrä. Yrittäjien määrä on sen sijaan vähentynyt. Merkittävät investoinnit alueella kohdistuvat suurelta osin navettarakennuksiin. Uudet navetat ovat olleet kooltaan keskim. 50–60 lehmän navettoja. Maatiloilla on yleensä metsää. Alueella toimii maidonjalostusorganisaatioita, mutta muita jalostusorganisaatioita alueella ei ole. Maaseutuosaston keskeisiä sidosryhmiä ovat maakuntaliitto ja erilaiset hanketoteuttajat: Pro Agria, Metsäkeskus, Ympäristökeskus, oppilaitokset ja tutkimuslaitokset, (lähinnä MTT) sekä seutukunnat ja kunnat.

Maatalouden rakenteen kehittäminen on alueella tarkoittanut tilakoon suurentamista: joko hehtaarimäärä tai eläinten määrä kasvaa. Lisäksi viljelijöiden ikärakennetta nuorennetaan sekä pyritään edistämään sukupolven vaihdoksia. Alueella on toteutettu tilusten uudelleenjärjestelyjä, ja näillä on pyritty siihen, että peltolohkot eivät olisi hajallaan ja olisivat lähempänä yrittäjää. Rakenteen kehittämisen sisältönä on ollut ikärakenteen nuorentaminen, tilakoon ja muullakin tavoin yrityskoon suurentaminen ja tilusten parantaminen. Kehittämishankkeita alueella on toteutettu Tavoite 1- ja ELMA-ohjelmien puitteissa. Ohjelmien mukaisia tavoitteita todettiin olevan paljon.

TE-keskuksesta tuotiin esille, että ohjelmaperustaisissa hankevalinnoissa harkintaa on ollut käytettävissä laajasti. Näissä harkintaa hankevalikointina ei ole kuitenkaan ollut tarpeen käyttää, koska rahaa on ollut riittävästi eikä karsintaa ole tarvinnut tehdä. Hankkeiden sisältöön TE-keskuksessa koettiin voitavan vaikuttaa hankkeiden suunnittelun alkuvaiheessa, mikäli hanketoteuttajat lähettävät luonnoksia hankkeista. Tällöin on TE-keskuksesta voitu ohjata hankkeiden sisällön jatkokehittämistä.

Hankkeita on hylätty harvoin. Kehittämishankkeissa vaikuttamisen mahdollisuuksina todettiin vaikuttaminen hankkeen suunnitteluvaiheessa, jolloin voidaan esittää haluttuja elementtejä hankkeeseen. Lisäksi valmistelussa pyritään ottamaan huomioon toimialue niin, että voidaan esim. ohjata suunniteltu kuntahanke toteutettavaksi seutuhankkeena.

### *Etelä-Pohjanmaa*

Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen alueella maatalousalan kehittämisen todettiin olleen tuotantosuuntakohtaista. Maatalouden hankkeiden rakentamisessa on lähdetty ketjuperiaatteesta, jossa ovat olleet mukana jalostajat, viljelijät ja maatalousneuvonta sekä tutkimus. Pohjanmaalla sijaitsevan Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen koeasema on ollut alueen kannalta hyödyllinen. Alueella rehuvilja ja peruna ovat tärkeimmät kasvinviljelyssä. Viljan viljelyssä on alueella pyritty tärkkelysohnan viljelymenetelmien kehittämiseen. Tässä koeaseman tutkimustoiminta on ollut hyödyllistä, kuten myös perunantutkimuksessa. Tärkkelysohra palvelee alueellisia tarpeita etanolin tuotannossa (Koskenkorvan tehtaat Altia-Goup-yhtymässä). TE-keskuksesta tuotiin esille, että koska hankkeiden toteuttamisen kustannuksiin täytyy hankkeiden toteuttajilla olla omaa rahoitusta ennen avustuksen saamista, ohjautuvat hankkeet suurille toimijoille, metsäkeskuksiin ja maaseutukeskuksiin, ja myös MTK on näissä mukana. Ammattikorkeakoululla todettiin olevan myös tärkeä merkitys alueella (luonnonvaraosastolla edustettuina maatalous ja metsätalous; myös tekniikan osasto, jossa edistetään puun jalostusosaamista). Maakunnassa toimii n. 300 huonekalualan yrittäjiä ja lisäksi hirsirakentamisteollisuutta. Kehittämisessä kärkihankkeita ovat olleet maito-, sika- ja broilerihankkeet. Metsäpuolella kehittämistyötä on toteutettu energia- ja lämpöyrittäjyyden sekä sahateollisuuden yhteishankkeina. Keskeisiä hanketoimijoita ovat olleet Pro Agria, ammattikorkeakoulut, seutukunnat, kunnat ja Foodwest.

Painopisteen todettiin siirtyneen perustuotantoon liittyvästä kehittämisestä entistä enemmän koko ketjun kehittämiseen. Kehittämishankkeet kohdistuvat yleensä koko toimialaan, eivät yhteen yritykseen. Maataloudessa on toteutettu esim. ICT-hanke kehittämishankkeena. Rakentamiseen liittyen on ollut myös ns. teknotiimi. Hankkeella on tuettu asiantuntijoiden mukaantuloa. Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksesta tuotiin kehittämishankkeiden tukemiseen liittyen lähtökohdaksi se, että hanketoiminnan jälkeen syntyy uutta toimintaa, jota voi hyödyntää palveluna. Elma-ohjelmassa siirtymäkauden ohjelmana rahoituskehys oli ollut rajallinen, ja tästä syystä hankkeita oli jouduttu priorisoimaan. Elma-ohjelman mukaan pyrkimyks-

senä oli turvata maaseudun kehittämistoimet EU-ohjelmakausien välissä ja tukea ALMA-kaudella aloitettua kehittämistyötä.

### *Pohjois-Karjala*

Pohjois-Karjalan TE-keskuksesta todettiin alueen olevan hankkeiden toteuttamisen toimintaympäristönä rakenteeltaan selkeä, yksi keskus ja 16 kuntaa, kuntien yhdistymisistä on ollut lukuisia viritelmiä. Maakunnan erityispiirteenä tuotiin esille alueen syrjäisyys ja harva ja hajautunut asutus sekä korkea työttömyys. TE-keskuksesta todettiin myös, että avustusjärjestelmät eivät huomioi näitä tekijöitä riittävästi. Maaseudun alkutuotannon osuus alueella on korkeahko. Pohjois-Karjalan TE-keskuksesta tuotiin esille Tavoite 1 –kehittämishankkeiden huomioon otettavina tavoiteltuina vaikutuksina ensisijaisesti taloudelliset vaikutukset: "Koska koko ohjelma alueella lähtee siitä, että on ns. köyhän alueen ohjelma (BKT alittaa 75 % EU:n keskiarvosta). Huomioon otettavat vaikutukset riippuvat kuitenkin myös tarjolla olevista hankkeista. Keskeisimpiä ovat kuitenkin esim. vaikutukset liikevaihdon kasvuun, työllisyysvaikutukset ja syntyvät uudet yritykset." Hanketoiminnassa voi olla mukana myös tutkimuslaitosten edustajia, mikä tuotiin esille etuna toiminnan kannalta. Esim. Metsäntutkimuslaitoksen ja alueellisten metsäkeskusten mukanaolo mahdollistaa rakenteellisenä tekijänä tiedon välittymiseen neuvontaverkoston kautta.

TE-keskuksen mukaan ohjelman toteuttamisessa hanketyön avulla tulee olla pitkäjänteisyyttä, kuten yleensä elinkeinotoiminnan kehittämisessä. Uuden toimialan kehittyminen on kuitenkin hidasta. Alueella on kehitetty esim. bioenergia-alaa vuodesta 1993, koko ajan on tapahtunut muutosta eikä kehitystä voi ennakoita etukäteen. Tukea täytyy olla tästä syystä käytettävissä pitkäjänteisesti. Kokonaisuutta rakennetaan pala palalta ja samalla pyritään koko ketjun tukemiseen.

### 3.5.6 Tukemisen tavoitteet ja harkinta

Seuraavassa on tuotu esiin erityyppisiin hankkeisiin (toimintaryhmien hankkeet, kehittämishankkeet ja yrityshankkeet) liittyvän harkinnan luonnetta, harkinnan perusteita ja harkinnan toteutunutta sisältöä eri rahoitusvälineissä eri TE-keskuksissa. Koska kyseessä oleva vuosi oli viimeinen ohjelmakauden vuosi, käytännöt kuvaavat ohjelmakauden 2000–2006 aikana sovellettuja harkintamenettelyjä.



## *Kehittämishankkeet*

Ohjelmaperustaisissa hankkeissa maaseutuosastojen vastuvalmistelijat katsoivat, että säädösperusta oli selkeä tukemisen tavoitteiden kuvaamisessa. Valmistelijoiden mukaan käytössä oli myös riittävästi tietoa tukemisen tavoitteista. Mahdollisuuksia tavoitteiden huomioon ottamiseen katsottiin olleen hyvin. Toisaalta hankeavustuksissa tuotiin esille myös se, että koska määrärahoja on ollut käytettävissä, hakijoita on joutunut priorisoimaan harvoin. Alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamisesta hankevalinnoissa todettiin, että nämä ohjaavat jo lähtökohtaisesti hankevalintaa, koska ne ovat olleet eräänä perustana määriteltäessä alueellisiin ohjelma-asiakirjoihin tuettavia toimenpiteitä ja hankevalintakriteereitä.

Harkinnan perusteena valmistelijat yksilöivät yleisesti hankkeiden soveltuvuuden alueellisiin tavoitteisiin. Kun ohjelmat ovat jo alun alkaen rakentuneet aluelähtöisesti, ei tavoitteiden sisältöä koettu vieraaksi. Tavoitteiden todettiin olevan selkeitä. Tuettavat toimenpiteet on yksilöity ohjelma-asiakirjoissa ja hankkeiden ohjelmanmukaisuus varmistetaan hankesäveltelyssä. Kyseisiä rahoitusvälineitä koskevien tavoitteiden TE-keskusten omissa tulossopimusasiakirjoissa todettiin liittyvän enemmän prosessien toimivuuteen kuin sisällöllisiin tavoitteisiin, jotka tulevat ohjelma-asiakirjoista. Joskin tulossopimukseen todettiin sisältyvän myös tavoitteita, joita nämä tukijärjestelmät osaltaan edistävät (esim. tasapainoinen aluerakenne, maatilojen kannattavuuden parantaminen jne.).

Kehittämishankkeiden tarkoituksena on ollut aktivoida, ja niiden sisältö on ollut vaihteleva. Kuitenkin kaikissa TE-keskuksissa korostettiin eri toimijoiden mukanaolon tärkeyttä hankkeissa. Kehittämistoiminnan tavoitteeksi todettiin saada aikaiseksi uutta ajattelutapaa, synnyttää uusia tapoja toimia, uusia palveluja ja uutta osaamista. Koska hankkeet ovat määräaikaisia, tavoitteena on saada toiminta jatkumaan hankkeen jälkeen. Tuen saajatahojen todettiin hyötyvän myös avustusjärjestelmästä siinä mielessä, että hankkeen myötä syntyy uutta osaamista, uutta tietoa ja palveluja, joita voidaan myöhemmin kehittää hanketoimijoiden palveluna tai käyttää sellaisenaan. Etelä-Pohjanmaalla huomioon otettavina vaikutuksina kehittämishankkeissa todettiin olleen mm. naisyrittäjyys ja ympäristövaikutukset, kilpailukyky, tuottavuus ja työllistävyys.

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksesta tuotiin esille, että hankekokonaisuuden hallinnan edellytyksiä aluetasolla heikentää se, että kaikki toimijat eivät ole halukkaita osallistumaan hankekoordinointiin. TE-keskuksen alueella hankkeita oli pyritty koordinoimaan ns. työohjelmien avulla, joita oli maatalouden, metsätalouden, elintarviketalouden ja kylien kehittämisen alueilla. Työohjelmat eivät kuitenkaan vaikuttaneet siten, että hankkeet olisivat olleet tämän ohjelman osatekijöitä. Esimerkkinä tuotiin esille

suurina hanketoimijoina Pro Agria ja MTT, joilla ei ollut tarvetta lähteä mukaan muiden koordinoitaviksi. Pohjois-Pohjanmaan maaseutuosaston mukaan on olemassa riski siihen, että organisaatiot käyttävät hankkeita rahoituslähteinä omista lähtökohdistaan. Hanketoiminnan erottamisessa muusta toiminnasta ei maaseutuosaston mukaan ollut yleensä ongelmia, lukuun ottamatta maaseudun kehittämistä, jossa hankkeiden roolit eivät välttämättä eriydy toimijoiden muusta toiminnasta.

Pohjois-Karjalan TE-keskuksesta todettiin, että hanketoiminnan tukemisessa nykyinen organisaatorakenne on epämääräisyyttä suosiva. Esille tuotiin Metsäkeskuksen tehtävälueiden laajuus viranomaistehtävinä, liiketoimintana ja lisäksi hanketoimintana.

TE-keskuksista korostettiin sitä, että hankeavustukset ovat olleet merkittäviä nimenomaan niiden aluelähtöisyyden vuoksi, koska ennen EU-rahoitusta ja aluekehityslakia aluetasolla tapahtuva kehittämistyö oli puhtaasti viranomaislähtöistä. Hanketoiminnassa on toteutunut tukemisen perusajatus siitä, että myös muutkin kuin viranomaistoimijat eli yksityiset toimijatkin pääsisivät mukaan kehittämistyöhön.

### *Yrityshankkeiden tukeminen*

Alueellisista TE-keskuksista tuotiin esille myönteisenä piirteenä ohjelma-perustaisten yrityshankkeiden tukemisessa se, että samalle yritykselle on voitu kohdentaa sekä investointi-, kehittämis- että käynnistystukea. Tuen määrän mitoittamisessa on kiinnitetty huomiota siihen, miten hanke on edistänyt tavoitteiden toteutumista. Tässä lähtökohtana pidettiin hankkeiden myötä syntyvien vaikutusten laajuutta ja myös sitä, onko kysymyksessä uusi yritys vai vanha laajentava yritys.

*Etelä-Pohjanmaan* TE-keskuksesta tuotiin esille yrityshankkeiden tukemisen perusteena mm. tuen tarve, kohdepaikkakunnan syrjäisyys ja maa-seutumaisuus. Harrastustoimintaa yrityshankkeilla ei todettu tuettavan, ei myöskään kohteita, joissa tuen hakija on vieraan palveluksessa.

*Pohjois-Karjalassa* yrityshankevalinnan kriteereistä tärkeimmiksi todettiin kannattavuuskriteeri ja työllistävyys. Jos hankkeet ovat kannattavuusnäkökulmasta yhtä hyviä ja kaikkia ei voi rahoittaa, niin muilla kriteereillä on merkitystä. Esim. syrjäseudulla sijaitsevan riskialttiin hankkeen hyväksyminen saattaa luoda hakijalle vääränlaisen mielikuvan hankkeen kannattavuudesta. Lisäksi tuen kohdentamisella pyritään siihen, että tuetaan myös muiden yritysten toimintaedellytyksiä. Tuen kohdentamisella edistetään toimijoiden verkottumista. Esim. Roihu-hankkeessa pyrittiin löytämään saman tuotteen ympäriltä ketjun eri vaiheisiin yrittäjiä. Maatilakyt-

kentäisissä yrityksissä todettiin lähtökohdaksi se, että yrittäjän palveluksessa on vähintään kolme vierasta työntekijää yrittäjäperheen lisäksi. Ketjuyrityksessä vastaava vaatimus on ollut viisi htv.

*Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksesta* todettiin hankkeen etuna valinnassa olevan sen, mitä enemmän ohjelman mukaisista tavoiteltavista indikaattoreista täyttyy. Huomioon otettavia tekijöitä todettiin olevan myös yrittäjän ikä, toiminta alalla, tukikelpoisuus ja se, että aloittavat yritykset ovat etusijalla. Huomioon otettavina näkökohtana TE-keskuksesta tuotiin esille myös seuraavat: tukea kohdistuu sekä isoihin että pieniin yrityksiin, yritysten sijainti, maaseututyyppejä, jolla yritys sijaitsee, sekä kilpailunäkökohdat. Hankkeiden realistisuuteen todettiin kiinnitettävän huomiota myös, koska yrittäjät joutuvat sijoittamaan myös omaa varallisuutta hankkeisiin.

### 3.5.7 Hakijan rahoitustarve avustamisen lähtökohtana

Sekä kehittämis- että yrityshankkeissa hankkeen aloittaminen on valtioneuvoston maaseudun kehittämisestä antaman asetuksen perusteella ollut mahdollista jo, ennen kuin päätös on annettu, hakemuksen jättämisen jälkeen hankkeen toteuttajan omalla riskillä tuen saatavuudesta.

TE-keskusten maaseutuostosten valmistelijoilla oli selkeä käsitys liikkumavarasta, jonka puitteissa tukea voi myöntää. Tuen myöntämisessä on liikkumavaraa julkisen tuen osuudessa, ja se on valtiosuutena määritelty myös ohjelma-asiakirjoissa. TE-keskusten mukaan liikkumavaraa myös käytettiin valtion kustannusosuuden määrittämisessä.

Tuen saajaan liittyviä yleisiä myöntämisedellytyksiä on yksilöity valtioneuvoston asetuksessa maaseudun kehittämisestä (609/2000). Myönnettävän tuen enimmäismäärää on säädelty maatalouden rakennetuen ja vastaavaan yritystoimintaan myönnettävän tuen kohdentamista koskevassa asetuksessa. Hakijan rahoitusaseman huomioon ottamisen normiperustana valmistelijat yksilöivät maaseutuelinkeinojen rahoituslain 5 §:ssä, jossa on yksilöity tuen saannin edellytykset. Ohjelma-asiakirjoissa on todettu tuen enimmäismäärät tuen EU:n ja kansalliselle osuudelle.

#### *Tuen tarve ja hakijan taloudellinen asema kehittämissankkeissa*

Valtioneuvoston asetukseen maaseudun kehittämisestä (51 §)<sup>28</sup> sisältyvät kohdat, joiden mukaan tuen saajalla tulee olla riittävät taloudelliset edelly-

---

<sup>28</sup> Tuen saajat VN:n asetus ms kehittämisestä 51 §: Tuen saajat

tykset hankkeen toteuttamiseen, ja myös se, että toteutettavan hankkeen tulee liittyä hakijan tavanomaiseen toimintaan. TE-keskusten maaseutusosastojen mukaan nämä säädöskohdat ovat johtaneet hankkeiden keskitymiseen suurille toimijoille alueilla.

Tarkastuksen havaintojen mukaan valtaosa kehittämishankemäärärahojen käytöstä ohjautuu julkisten tai valtionapurahoitteisten organisaatioiden toteuttamiin hankkeisiin. Pohjois-Karjalassa merkittävin kehittämishankkeiden hanketoteuttaja tuen EU- ja kansallisen osuuden yhteismäärällä mitattuna on ollut Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä, jolle myönnetty kansallisen ja EU-tuen osuudet vuosien 2000–2006 päätöksillä ovat olleet myönnettyjen tukien yhteismäärästä 31,4 % (8,2 milj. euroa). Valtionapua saavista yhteisöistä Pohjois-Karjalan TE-keskuksen alueella suurimpia hanketoteuttajia ovat olleet Pro Agria Pohjois-Karjala (4,2 milj.) 15,9 %:n tukiosuudella myönnettyjen avustusten kokonaismäärästä ja Pohjois-Karjalan metsäkeskus (1,8 milj. euroa) 6,8 %:n tukiosuudella.

Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen toiminta-alueella merkittävin hanketoteuttaja on ollut Pro Agria Etelä-Pohjanmaa, jonka tukiosuus on ollut 14,2 % (6,2 milj. euroa) vuosien 2000–2006 myöntövaltuuksien käytöstä. Toinen merkittävä toiminta-avustusrahoitteinen organisaatio hanketoteuttajana on ollut Etelä-Pohjanmaan metsäkeskus, jonka tukiosuus on ollut 7,6 % (3,3 milj. euroa).

Myös Pohjois-Pohjanmaalla merkittävin hanketoteuttaja on ollut Pro Agria Oulun maaseutukeskus, jonka tukiosuus on ollut 8,6 % myönnettyjen tukien määrästä (3,8 milj. euroa). Metsäkeskuksen osuus on ollut 3,8 % (1,7 milj. euroa).

Seuraavassa taulukossa on kuvattu hankkeiden rahoitusta hankkeen hallinnoijan organisaatiomuodon mukaan.

---

*Tukea voidaan myöntää kehittämishankkeen toteuttamiseen luonnolliselle henkilölle, useammalle luonnolliselle henkilölle yhdessä taikka yksityis- tai julkisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle, jos (12.10.2000/855) 1) tuettava kehittämis-toiminta liittyy olennaisesti tuen saajan tehtäviin tai toiminta-ajatukseen sekä 2) yhteisöllä katsotaan olevan riittävät edellytykset tuettavan kehittämishankkeen toteuttamiseen. Tuen myöntämisen edellytyksenä yksityisoikeudelliselle yhteisölle on, että 1) kehittämishankkeeseen osallistuvien työntekijöiden tehtävät ja niistä aiheutuvat työvoimakustannukset samoin kuin kehittämishankkeen toteuttamisesta aiheutuvat muut kustannukset on määritelty ja niitä seurataan säännöllisesti erillään yhteisön muusta toiminnasta ja 2) yhteisöllä on asianmukainen organisaatio kehittämishankkeen toteuttamista varten siten, että jne.*

**TAULUKKO 5. Kehittämishankeavustusten hallinnoijat eri TE-keskuksissa TE-keskusten maaseutuosastojen päätösten v. 2000–2006 mukaisissa hankkeissa.**

Tuen saajat	E-Pohjanmaa		P-Pohjanmaa		P-Karjala	
	euroa	%	euroa	%	euroa	%
Kunnat ja kuntayht.	11 362 609	26	13 460 169	30,1	9 414 117	35,9
Valtion laitokset	5 528 164	12,6	4 352 658	9,8	2 061 617	7,8
Opistot/amk tmv.	2 251 049	5,1	4 961 729	11	449 872	1,7
Osakeyhtiöt	3 643 863	8,3	3 591 144	8	2 075 776	7,9
Osuuskunnat	978 406	2,2	978 406	2,2	599 186	2,3
Liitot	1 390 715	3,2	1 390 715	3,2	0	0
Säätiöt	54 535	0,1	54 535	0,1	6 060	0
Seurakunnat	0	0	51 904	0,1	13 784	0,1
Rekister. yhdistykset	18 555 389	42,5	15 858 615	35,5	11 616 204	44,3
<b>Yhteensä</b>	<b>43 764 730</b>	<b>100</b>	<b>44 699 875</b>	<b>100</b>	<b>26 236 615</b>	<b>100</b>

Lähde: Hanke-tietojärjestelmä, myöntövaltuuksien käyttö

Rekisteröidyille yhteisöille myönnetyn tuen osuudesta Pohjois-Karjalan TE-keskuksessa on 42 % (yht. n. 4.9 milj. euroa) kohdistunut Pro Agria Maaseutokeskuksille ja 4H-yhdistyksille. Vastaava osuus Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksessa oli 36 % ja Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksessa 28 %.

Noin neljännes rekisteröidyille yhdistyksille kohdistetuista määrärahoista on Pohjois-Karjalan TE-keskuksessa osoitettu paikallisten kyläyhdistysten, seurojen tai alueellisten toimintaryhmien hankkeisiin. Muita hanke-toimijoita ovat olleet erilaiset nuoriso-, erä-, kulttuuri- ym. vastaavat seurakunnat. Yhteensä hankemäärärahaa saaneita rekisteröityjä yhdistyksiä on alueella ollut ohjelmakaudella 2000–2006 n. 200, Pohjois-Pohjanmaalla n. 240 ja Etelä-Pohjanmaalla n. 310 yhdistystä.

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen maaseutuosaston mukaan rahoitus-asema ei vaikuta kehittämishankkeissa muutoin kuin sitä kautta, että hakijalla on riittävät taloudelliset edellytykset toteuttaa hanke, ja tämän todettiin olevan myös edellytys tuen myöntämiselle. Ei siis sovelleta tuen tarpeeseen liittyvää harkintaa, niin että käytettävissä olevat tulot rajoittaisivat tuen saantia. Käytännössä hakijan rahoitusaseman huomioonottamisvelvoitteen hankkeen toteutettavuutena todettiin ohjaavan siihen, että vain

isot toimijat hakevat hankerahaa, koska pienillä toimijoilla ei ole riittävästi käyttöpääomaa hankkeen aloittamiseen. Koska hankkeiden maksatus tapahtuu jälkikäteen, hankkeen toteuttajalla täytyy olla käytettävissä omia varoja esim. hankekoordinaattorien palkkaukseen kehittämishankkeissa. Hakijan hyvän taloudellisen aseman todettiin vaikuttavan positiivisesti tuen saatavuuteen.

Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksesta kerrottiin, että useimmiten yhdistystaustaiset tahot eivät uskalla lähteä hankkeita toteuttamaan, ja sen vuoksi hankkeet ohjautuvat useimmiten niille tahoille, joilla on riittävä pohja rahoituksena olemassa valmiina. Tuen hakijan taloudellinen asema Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen mukaan ei erityisesti vaikuta positiivisesti tai negatiivisesti. Jos toteuttaja hakee laajalle, esim. useamman maakunnan kattavalle kehittämishankkeelle tukea, on sen osoitettava tietty vakavaraisuus, jotta hankkeen voidaan uskoa todella toteutuvan. Lähtökohtana TE-keskuksesta todettiin olevan sen, että tuetaan hankkeita, joihin löytyy vähintään 10 % omarahoitusosuutta. Rahoitusasemaa on tarkasteltu mm. taaseen ja siinä esitetyn vieraan ja oman pääoman suhteiden perusteella. Hakijalta on edellytetty lisäksi pankin luottolupaus, mikäli rahoitus on edellyttänyt lainarahoitusta.

#### *Hakijan tuen tarve ja taloudellinen asema yrityshankkeiden tukemisessa*

Yrityshankkeessa hakijan edellytykset hankkeen toteuttamiseen katsottiin olevan lähtökohtana tuen saamiselle. Tulojen tai rahoitusaseman vaikutuksesta myönnettävän avustuksen määrään tuotiin eri TE-keskuksista esille seuraavaa:

Etelä-Pohjanmaan maaseutuosastolla maaseutuelinkeinojen rahoituslain 5 §:ää on tulkittu niin, että hakijalla ei saa olla muita ammattituloja. Tukea ei myönnetä, jos hakija on vieraan palveluksessa. Muun yritystoiminnan tulojen suhteen tulorajaa ei ole ollut. Pääomatuloille rajana on ollut 100 000 euroa/vuosi.

Pohjois-Pohjanmaalta todettiin hakijan rahoitusasemaan liittyen se, että EU:n myötä tulorajat poistuivat, ja sen vuoksi hakijan tulot eivät vaikuta tuen saatavuuteen. Hakija ei kuitenkaan saa olla liian velkainen. Lisäksi tuen myöntämisessä on otettava huomioon de minimis -sääntö.

Pohjois-Karjalan maaseutuosastolta tuotiin esille, että lähtökohtana on maaseutuelinkeinojen rahoituslain 5 §. "Liian menestyvä ei voi olla este tuen saamisen kannalta. Tarkastelussa on mukana tasetiedot, tuloslaskelmatiedot, tilinpäätökset, investointien määrät. Päätös on monen asian tulos."

Yritystuen määrää rajoittavana huomioonottavana lähtökohtana tuotiin esille de minimis -ehto, joka rajoittaa 3 vuoden aikana myönnettyjen tukien yhteismäärän samalle yritykselle kehittämiseen enintään 100 000 euroon.

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksessa julkisen tuen osuus Tavoite 1 -ohjelmaan kuuluvien yrityshankkeiden kokonaisrahoituksesta on paikkakunnan mukaan ollut enintään seuraava: investoinnit 15–25 %, käynnistäminen 45 % ja kehittäminen 50 %. Tästä tuesta on aina ollut puolet EU-rahoitteista ja loppu kansallista rahoitusta.

ELMA-hankkeissa julkisen tuen kattona on käytetty investoinneissa 30 %, käynnistämässä 45 % ja kehittämisessä 50 %. Lisäksi on myös ollut käytössä tukikatko: maksimituki/3 vuotta 100 000 euroa (de minimis -tuki).

Pohjois-Karjalan TE-keskuksessa todettiin, että Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa on ollut ongelmia kuntien rahoitusosuuden saamisessa, koska yritystuissa ei kerry kuntarahoitusosuutta. Tämän vuoksi on jouduttu rahoittamaan vesihuoltoa, näissä hankkeissa on tehty linjaus, että kuntaosuus on ollut 50 % ja EU-osuus 50 %, ja näin kuntien rahoituksen suhde on pystytty kokonaisrahoituksessa pitämään tavoitellulla tasolla.

Hakijan hakemuksessaan esittämistä tiedoista *tuen määrään* vaikuttaviksi todettiin eri TE-keskuksissa seuraavaa:

*Etelä-Pohjanmaa:* Tuen määrään vaikuttavat tuen tarve, kohdepaikkakunnan sytjäisyys ja maaseutumaisuus. Harrastustoimintaa ei tueta. Tukea ei myönnetä myöskään tilanteissa, joissa hakija on vieraan palveluksessa. Kansallisen tukiosuuden määräämisessä on käytetty harkintaa, ja käytössä on ollut 20–25 % liikkumavara. EU-osuus on ollut vakio. Hakijan rahoitusasemaa on tarkasteltu mm. taseen ja siinä esitetyn vieraan ja oman pääoman suhteiden perusteella. Lisäksi on edellytetty pankin luottolupaus, jos hakijalla on myös lainarahoitusta.

*Pohjois-Pohjanmaa:* Hakijan hakemuksessaan esittämistä tiedoista tuen määrään todettiin vaikuttavan sen, miten kohde edistää vaikutuksien toteutumista, ja hakijan rahoitusasema huomioidaan siten, että hakija ei saa olla liian velkainen. Käytettävissä olleet määrärahat eivät ole olleet este tuen saamiselle, koska määrärahoja on ollut riittävästi.

*Pohjois-Karjala:* Pohjois-Karjalasta tuotiin esille, että hankkeen vaikutus tavoitteiden toteuttamiseen vaikuttaa tuen määrään seuraavasti: Työllistävyydellä on ollut vaikutusta myönnettävään tukitasoon. Suurissa investoinneissa, joissa on pieni työllistävyys, on tuki pienempi ja päinvastoin, myös alkavalle yritykselle myönnetään suurempi tuki kuin laajentavalle yritykselle. Vastaavasti syrjäseudun yritykselle on voitu myöntää

suurempi tuki kuin muilla alueilla oleville. Pohjois-Karjalassa todettiin tuen määrään vaikuttavan lisäksi hakijan rahoitusaseman. Hyvä taloudellinen asema ei kuitenkaan ole pois sulkeva tekijä tuen saamisessa.

Tuettavan kohteen hyväksyttävistä kustannuksista TE-keskuksissa todettiin, että päätösvaiheen ja maksatusvaiheen yhteensovittamisessa on ollut hallinnollisista käytännöistä johtuvia epätarkoituksenmukaisuuksia. Nämä ovat liittyneet siihen, että yrityspuolella suunnittelu on käytännönläheistä, jonka vuoksi yrityksellä ei ole etukäteen tarkkaa tietoa siitä, mitä kustannuseriä tulee toteutumaan. Hallinnollisissa viranomaistoiminnoissa on erilaisia näkökulmia, päätösvaiheessa on hankkeen toteuttamisedellytyksiin ja mahdollisuuksiin liittyvä näkökulma ja maksatuksessa puolestaan tarkastuksen näkökulma. Nämä erilaiset näkökulmat voivat johtaa yrittäjän kannalta epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin hyväksyttävien kustannusten rajaamisessa. Tämän vuoksi tulisi viranomaiskäytännöissä päätöksen ja maksatuksen välillä olla joustavuutta.

### 3.5.8 Hankkeiden käsittelyssä esille nostettuja ongelmia

Eri TE-keskuksissa todettiin, että hankkeiden hallinnoinnissa epäkohtana on tietojärjestelmien kehittymättömyys tietosisältöjen käytettävyyden kannalta. Tästä on seurannut se, että jo toteutetuista saman hallinnonalan hankkeista ja muiden hallinnonalojen hankkeista tieto ei välity riittävästi ja tiedon saatavuus on koettu heikoksi. Maaseutuosastoilta tuotiin esille puutteena myös se, että eri viranomaisrahoittajien välillä ei ole yhteistä hankerekisteriä. Ongelmaksi koettiin myös se, että hanketta suunnittelevat eivät pääse viranomaisen rekistereihin. Maaseutuosastoilta korostettiin sitä, että tiedon saamisen muista hankkeista tulisi olla avointa. Yhdistystoiminnassa ei pitäisi olla mitään salaista. Vuonna 2006 eivät esim. LEADER-ryhmien toimihenkilöt tai hallitus päässeet katselemaan samankaltaisia hankkeita.

TE-keskusten maaseutuosastoilta todettiin myös se, että eri ministeriöiden käytännöissä oli selkeitä eroja sekä säädösten sisällössä että hallinnollisissa prosesseissa, kun rahoituslähteenä on Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), maaseudun kehittämisen ohjaus- ja tukirahasto (EMOTR) ja Katalouden ohjausrahasto (KOR).

Kehittämishankkeiden riskinä ovat hankkeiden sisällöllinen ohjautuminen hanketoimijoiden tarpeista ja hankkeen sisällöllinen erottuvuus hanketoimijoiden omista tehtäväalueista. Epäkohtana tuotiin esille myös viranomaistason heikot mahdollisuudet hankkeiden koordinointiin. Myös maa- ja metsätalousministeriön maaseudun kehittämissyksikön mukaan hankerahoituksen ja eri organisaatioille vakautta luovan pitkäaikaisen val-



tionavun suhde ei ole oikea, koska muut vähävaraiset toimijat eivät pysty osallistumaan hankevaroin tehtävään työhön.

Valmistelijoiden mukaan lainsäädäntöä alkaa olla liikaa. EU-tason säännökset koettiin osin hankaliksi ja etenkin kansallisissa säädöksissä esiintyvät viittaukset EY-asiakirjoihin koettiin tulkinnallisesti hankaliksi. Rahastojen mahdollisen keskittämisen kansallisella tasolla katsottiin toteutuessaan parantavan hankkeiden hallinnointia, josta on olemassa kansainvälisiä malleja.

## 3.6 Investointituet maatalouselinkeinon harjoittajille

### 3.6.1 Vuosina 2000–2006 myönnetyt tuet

Myöntöharkinnan perusteella kohdennettavista tukijärjestelmistä merkittävin hallinnonalan avustusjärjestelmä on ollut maatalouden investointitukien rahoitusjärjestelmä. Rahoituslähteenä on ollut Maaseudun kehittämisrahasto ja talousarviomomentti 30.20.49, maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki. Hyväksytyt kustannusarviot v. 2000–2006 ovat olleet yhteensä n. 3 mrd. euroa ja niihin myönnettyjen avustusten ja korkotukien yhteismäärä n. 1 mrd. euroa.

Tarkastuksessa selvitettiin ministeriössä ja TE-keskustasolla toteutetun tuen kohdistamista koskevan harkinnan sisältöä ja perusteita. Näiden perusteella on tehty päätelmät säädösperustan selkeydestä ja johdonmukaisuudesta. Tarkastuksen aikana on valmisteltu maaseutuelinkeinojen rahoituslain muutos. Uudistettu säädös on kohdistunut sovellettavan harkinnan perusteiden täsmentämiseen aluetasolla.

### 3.6.2 Normiperusta ja tavoitteet

Tuen myöntäminen v. 2000–2006 on perustunut maaseutuelinkeinojen rahoituslakiin (329/1999), poro- ja luontaiselinkeinojen rahoituslakiin, valtioneuvoston asetukseen maaseudun kehittämisestä, maa- ja metsätalousministeriön menettelytapa-asetukseen sekä maa- ja metsätalousministeriön antamaan asetukseen maatilatalouden rakennetuen ja vastaavan yritystoimintaan myönnettävän tuen kohdentamisesta (ns. kohdentamisasetus). Kyseisellä asetuksella ministeriö on vahvistanut vuosittain hyväksyttävät tukikohteet, tukimuodot ja niille hyväksyttävät tukitasot.

Tämän ohella investointitukien kohdentamisessa on tullut ottaa huomioon Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan sekä alue- ja ra-

kennepolitiikan tavoitteet ja säädökset, joista keskeinen on yhteisön suuntaviivat maatalousalan valtioneuvoston (2000/C 28/02).<sup>29</sup>

Maaseutuelinkeinojen rahoituslaissa on tukijärjestelmän tavoitteista todettu seuraavaa: Tämän lain tavoitteena on kehittää maaseutua, edistää ja monipuolistaa maaseudun elinkeinotoimintaa, edistää uusiutuvien luonnonvarojen kestävää käyttöä, tukea haja-asutusalueiden ja yhdyskuntien kehittämistä sekä parantaa maatilatalouden rakennetta ja toimintaedellytyksiä. Lain mukaisissa toimenpiteissä on tullut ottaa huomioon Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan sekä alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet. Erityistä huomiota on lain mukaisissa toimenpiteissä tullut kiinnittää 1) tuottavuuden ja kilpailukyvyyn lisäämiseen, maaseutuyritysten toiminnan monipuolistamiseen ja kehittämiseen taloudellisina kokonaisuuksina sekä yhteistoiminnan edistämiseen, 2) tilanpidon ja muun yritystoiminnan aloittamiseen, 3) tuotteiden laadun parantamiseen ja tuotannon uudistamiseen markkinoiden tarpeita vastaavaksi, 4) kestävän kehityksen mukaiseen tuotantoon, ympäristönäkökohtiin, vesivarojen kestävän käytön periaatteisiin ja työympäristön parantamiseen, 5) toteutettavien toimenpiteiden työllisyysvaikutuksiin sekä 6) asunto-olojen kehittämiseen ja asuinympäristön parantamiseen. Tavoitteita on täsmennetty valtioneuvoston asetuksessa maaseudun kehittämisestä 609/2000 seuraavasti: Maatilojen tuettavat investoinnit 31 §: Tukea voidaan myöntää sellaisiin maatilan tuotantoa, työsuojelua, ympäristönsuojelua, maisemanhoitoa ja perinympäristön säilyttämistä palveleviin investointeihin, joiden avulla pyritään johonkin EY:n maaseudun kehittämisasetuksen 4. artiklan mukaisista tavoitteista.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> *Kyseisessä säädöksessä on maatilojen investointituen yleiset periaatteet määriteltävä seuraavasti: "Maatalousalan yleisen kehityksen helpottamiseksi maatalousyrityksiin tehtäviä investointeja varten tarkoitettujen tukien tulisi parantaa maatalousalan tuloja sekä elinoloja, työympäristöä ja tuotantoedellytyksiä. Investointien päämääränä pitäisi olla vähintään yksi seuraavista tavoitteista: tuotantokustannusten alentaminen, tuotannon parantaminen ja uudelleen suuntaaminen, laadun parantaminen, luonnonympäristön, hygieniaolosuhteiden ja eläinten hyvinvointia koskevien vaatimusten tason turvaaminen ja parantaminen tai maatilan toimintojen monipuolistaminen. Investointitukien, joilla ei pyritä yhteenkään näistä tavoitteista, erityisesti pelkkiin korvaaviin investointeihin tarkoitettujen tukien, jotka eivät millään tavalla paranna maatalouden tuotantoedellytyksiä, ei voida katsoa helpottavan alan kehitystä eivätkä ne sen vuoksi kuulu perustamis- sopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrätyn poikkeuksen soveltamisalaan."*

<sup>30</sup> *Kyseisessä asetuksessa on maaseudun kehittämisen tavoitteet yksilöity seuraavasti: Maaseudun kehittämistuella pyritään:*

Sellaisina arvoina tai vaikutusalueina, jotka ovat tunnistettavissa asetuista tavoitteista, ovat yksilöitävissä ainakin seuraavat: taloudelliset arvot tuottavuutena ja kannattavuutena, tuotannon riittävyys ja laatu (omavaraisuus)<sup>31</sup>, ympäristöarvot ympäristökuormituksen vähentämisenä, eläinten hyvinvointiarvot ja sosiaaliset arvot maaseudun toimivuutena ja viljelijöiden työmotivaation säilymisenä, tuotannon kattavuus luonnonmukaisen tuotannon laajenemisena ja monipuolistamisena.

Rahoituslain 7 §:ssä on maa- ja metsätalousministeriölle annettu valtuudet varojen käytön ohjaamiseen: "Maa- ja metsätalousministeriö voi antaa määräyksiä varojen määrällisestä, alueittaisesta, toimialoittaisesta ja kohderyhmittäisestä ohjaamisesta. Maa- ja metsätalousministeriö antaa myös tätä lakia ja sen nojalla annettavaa valtioneuvoston päätöstä tarkemmat määräykset tämän lain nojalla tuettavasta rakentamisesta ja vahvistaa tarvittavilta osin siinä hyväksyttävät yksikkökustannukset."

Säädöksen perusteella on ministeriöllä ollut mahdollisuus ohjata sitä, missä tuotantoa harjoitetaan, minkä verran tuotetaan, millaisilla tuotantomenetelmillä tuotetaan ja mitä tuotetaan. Edelleen ministeriöllä on ollut mahdollisuus harkinnan avulla vaikuttaa tukikohteiden valinnalla tuotantomenetelmiin. Sillä, että tuotannollisten yksiköiden kokoa, sijoittumista ja tuotantoaloittaista painottumista on säädelty maan eri osissa, on ollut mahdollisuus vaikuttaa maatalouden rakenteen kehittymiseen ja maaseudun sosiaaliseen toimivuuteen. Ministeriötasolla on näin ollen ollut mahdollisuus ohjata investointien tukemisen avulla erilaisten arvojen (taloudelliset arvot, sosiaaliset arvot, ympäristö-, eläinten hyvinvointi-, jne.) toteutumista tuotannollisessa toiminnassa.

Maa- ja metsätalousministeriö on ohjannut investointien kohdentumista asetuksella maatilatalouden rakennetuen ja vastaavan yritystoimintaan myönnettävän tuen kohdentamisesta vuonna 2006. Kyseisessä säädöksessä on yksilöity vuosittain mm. mahdolliset tukikohteet ja -tasot. Eri koh-

---

a) parantamaan maa- ja metsätalouden kilpailukykyä rakenneuudistukseen, kehittämiseen ja innovaatioihin myönnettävän tuen avulla

b) parantamaan ympäristön ja maaseudun tilaa maankäyttöön myönnettävän tuen avulla

c) parantamaan elämänlaatua maaseutualueilla ja kannustamaan elinkeinoelämän monipuolistamiseen. Investointeja etusijajärjestykseen asetettaessa on myös otettava huomioon, edistääkö investointi merkittävästi multifunktionaalista maataloutta.

<sup>31</sup> talousarviossa esitetyjä yleisiä tavoitteita ovat mm. perheviljelmien toimivuuden turvaaminen, ympäristöarvot ravinnekuormituksen vähenemisenä, peltoala säilyminen viljelykäytössä ja sen käyttö energiantuotantoon kasvaa olennaisesti.

teiden tukitasoja on ollut mahdollista säädellä ottamalla huomioon kuitenkin EY:n valtiontukisäännöt ja komission päätökset Suomen kansallisen tukiohjelman (141 artikla) ja pitkäaikaisten kansallisten tukien järjestelmän (142 artikla) muutoksiksi. Taustasäädöksiin liittyvä muutos oli esim. vuoden 2004 aikana 141-tuen neuvottelujen tuloksena A- ja B-tukialueille toteutunut mahdollisuus ottaa käyttöön korotettu tuki lypsykarja-, liha-, lammas- ja vuohitalouden tuotantorakennuksiin sekä 75 %:n tuki ympäristönsuojelun ja eläinsuojelun vähimmäisvaatimukset ylittävälle koneiden ja rakentamisen lisäkustannuksille. Tähän sopimukseen liittyen on EU edellyttänyt ehtona korotettujen tukitasojen käyttämiselle, että päätöksen liitteinä yksilöidyillä tuotantoaloilla tuki on A- ja B-tukialueilla myönnettävä aina enimmäismääräisenä, jotta tulotuista voitaisiin aikanaan luopua.

142- sopimuksen muutoksella C-tukialueille on myös annettu vastaava mahdollisuus korotettujen tukitasojen käyttöön lypsykarja-, liha- lammas- ja vuohitalouden tuotantoaloilla. Vastaavaa velvoitetta enimmäistukien käyttöön pohjoisille alueille ei ole kuitenkaan annettu, mikä on ymmärrettävää siitä näkökulmasta, että pohjoisilla alueilla tulotuen on tarkoitettu pysyviksi. Näin ollen enimmäismäärien käyttöä tavoitteena edistää rakennemuutosta ja sen myötä edistää mahdollisuutta tulotuista luopumista ei ole ollut vastaavaa perustetta. Maatalouselinkeinojen rahoituslain muutoksella kyseinen velvoite enimmäismäärien käyttöön on asetettu A- ja B-tukialueille v. 2004 alkaen ja mahdollisuus myös C-alueilla korotettujen tukitasojen käyttöön neljällä tuotantoalalla. Enimmäismäärien käyttöön saattamiseksi eteläisillä alueilla on annettu maaseudun kehittämisestä annetun asetuksen muutos 19.5.2004 (VN:n asetus 388/2004). Kyseisessä asetuksessa on otettu käyttöön *ns. kiinteämääräinen tuki* investointeihin A- ja B-alueilla. Samassa asetuksessa on mahdollistettu kiinteämääräisen tuen käyttäminen myös C-alueilla. Pohjoisilla alueilla kiinteämääräisen tuen käyttömahdollisuus on säädetty voimaan tulevaksi heinäkuussa 2004, ja tällä on ennakoitu komission päätöksen muutosta ko. vaiheessa myös pohjoisille alueille.<sup>32</sup>

Maaseutuelinkeinojen rahoituslain mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella on voitu säätää lain nojalla tuettavan rakentamisen teknisistä, taloudellisista ja ympäristöllisistä seikoista, hyväksyttävistä yksik-

---

<sup>32</sup> Edellä 1 momentissa tarkoitettua tukea voidaan myöntää myös sellaista maaseutuyritystä varten, joka sijaitsee Suomen pohjoisten alueiden maataloutta koskevasta pitkäaikaisesta kansallisten tukien järjestelmästä annetun komission päätöksen (2002/404/EY) liitteessä I tarkoitettulla C-tukialueella.

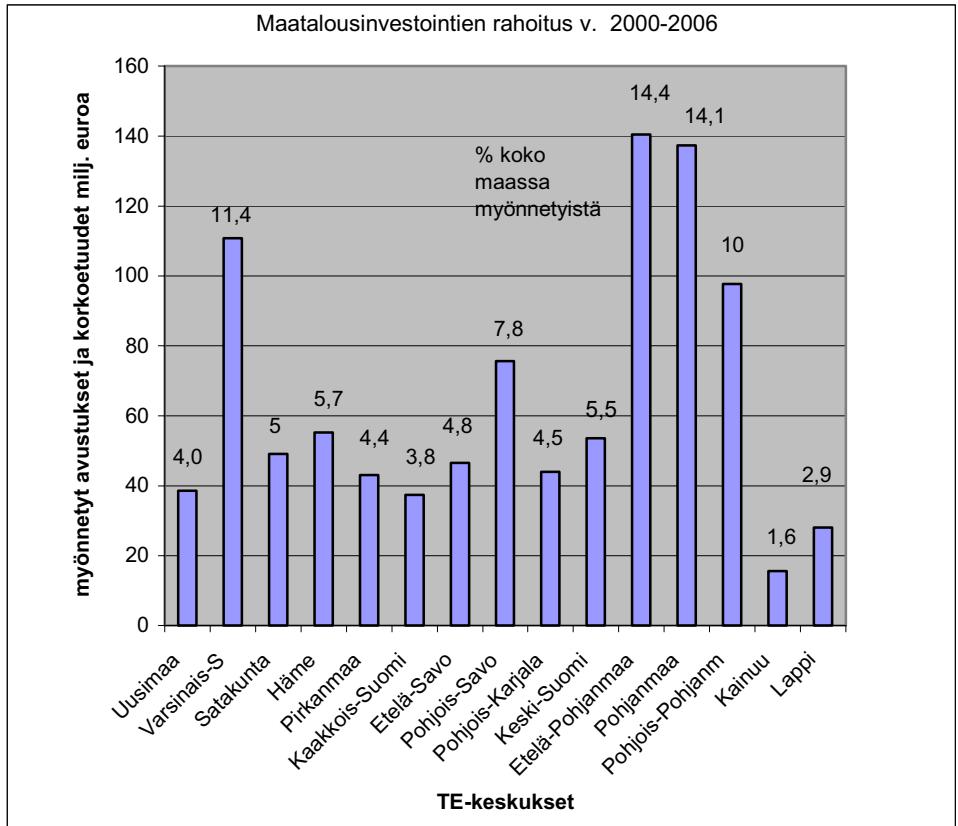
kökustannuksista sekä ennakkohyväksyntämenettelystä.<sup>33</sup> Hyväksyttävät yksikkökustannukset on tarkoitettu avustuksen määrän laskennan perustaksi.

---

<sup>33</sup> *Hyväksyttävien kustannusten määrää on täsmennetty valtioneuvoston asetuksessa maaseudun kehittämisestä 609/2000: "Myönnettäessä tukea rakentamiseen hyväksyttävänä kustannuksina pidetään maa- ja metsätalousministeriön rahoituslain 7 §:n 3 momentin nojalla hyväksymiä yksikkökustannuksia. Jos hyväksytyt kustannusarvion mukaiset kustannukset kuitenkin ovat pienemmät kuin edellä tarkoitetut kustannukset, kyseiseen tarkoitukseen ei ole vahvistettu yksikkökustannuksia tai kysymyksessä on vähäinen hanke, tuki myönnetään kustannusarvion mukaisten kustannusten perusteella."*

### 3.6.3 Investointitukien toteutunut kohdentuminen

Seuraavassa on kuvattu toteutunut tukien kohdentuminen alueellisesti ja eri tukikohteille vuosina 2000–2006.



**KUVIO 2. Tukipäätöksillä kohdenetet määrärahat eri TE-keskusten alueille vuosina 2000–2006.**

**TAULUKKO 6. TE-keskusten rahoituspäätöksillä myönnetyt tuet yhteensä vuosina 2000–2006, koko maassa 1 000 euroa tukikohteittain.**

	<b>1000 e</b>	<b>%</b>
tilanpidon aloittaminen	247 031	<b>24,5</b>
lypsykarjanavetan rakentaminen	206 335	<b>20,5</b>
lihakarjanavetan rakentaminen	93 879	<b>9,3</b>
sikatalous	73 071	<b>7,3</b>
maan ostot	71 717	<b>7,1</b>
tuotantorakennusten rakentaminen	66 029	<b>6,6</b>
puutarhatalouden rakentamisinvestoinnit	63 685	<b>6,3</b>
perusparantaminen maanrakent.	36 836	<b>3,7</b>
irtaimiston hankinta	20 504	<b>2,0</b>
asuinrak. ja asuntotilan osto	17 989	<b>1,8</b>
nuoren viljelijän maanostot ympäristönsuojelulliset rakentamisinvestoinnit.	17 847	<b>1,8</b>
porotalous	11 272	<b>1,1</b>
työympäristön parantaminen	10 993	<b>1,1</b>
siipikarjatalous	9 444	<b>0,9</b>
koneet ja laitteet yhteiskäyttöön	8 266	<b>0,8</b>
jalostusautojen hankinta	7 490	<b>0,7</b>
maatilan lainoitus	6 993	<b>0,7</b>
kanalan rakentaminen	6 927	<b>0,7</b>
eläinten hyvinvointia tukevat ratkaisut	4 958	<b>0,5</b>
turkistarhaus	3 665	<b>0,4</b>
Hevostalous	3 075	<b>0,3</b>
Lammas ja vuohitalous	3 064	<b>0,3</b>
maatalousyrittäjien kehittämistuki	1 772	<b>0,2</b>
kult.hist. rak. tai per. ym yritystoiminnan käynnist.tuki ja yritt.palkka	917	<b>0,1</b>
	671	<b>0,1</b>
tuotannon jalostus ja markkinointi	602	<b>0,1</b>
yhteismetsien lisämaan osto	447	<b>0,0</b>
muu kotieläin talous	88	<b>0,0</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>1 007 440</b>	<b>100,0</b>

Kielteisiä päätöksiä haastatelluissa TE-keskuksissa oli annettu 5–10 %. Näissä tuen keskeisin epäämisen peruste oli TE-keskusten vastausten mukaan yleensä kannattamaton toiminta. Kielteisten päätösten lukumäärä ei vastaajien mukaan tarkkaan kerro sitä, kuinka moni hakijoista on jäänyt tuen ulkopuolelle kannattamattomuuden perusteella. Hakijat ovat saattaneet etukäteen tiedustella mahdollisuuksiaan tuen saamiseen ja tässä vaiheessa luopuneet hakemisesta, jos oletukset tuen saatavuudesta ovat heikot.

#### 3.6.4 Ministeriön ohjaus ja sen lähtökohdat

Maatilatalouden kehittämisrahaston tehtävät olivat sijoittuneet ministeriön organisaatorakenteessa maatalousosaston toimeenpanolinjalle; säädös-  
muutosten valmistelutehtäviä on tehty ministeriön mukaan yhteistyössä politiikkalinjan kanssa. Tukijärjestelmistä tiedottamisen vastuu on ministeriön mukaan kuulunut keskushallinnolle. Varsinaisia keskitetysti järjestettyjä hakukuulutuksia tukijärjestelmistä ei ole ollut käytössä. Maa- ja metsätalousministeriön menettelytapa-asetuksessa on säädetty tuen hakemisesta. Asetuksen mukaan ministeriön asetuksella voidaan tukien hakemiselle säätää määräaika. Tukimuodolle ei ole ollut käytössä hakuajoja, vaan tukeen on sovellettu jatkuvan haun periaatetta. Ministeriön mukaan toimijat ovat olleet yleensä tuen piirissä jo aiemmin ja tuntevat järjestelmän. Siinä tilanteessa, jossa tukien hakemiselle ei ole määräaikoja, on hakemukset käsiteltävä saapumisjärjestyksessä. Tällöin hankkeiden arvioinnille vertaamalla hankkeita keskenään ei muodostu edellytyksiä. Järjestelmä on näin ollen suosinut niitä hakijoita, jotka ovat olleet tietoisia järjestelmästä ja jättäneet hakemuksen vaiheessa, jolloin määrärahaa on ollut käytettävissä. Oman rahoitusosuuden järjestäminen edellyttää neuvotteluja rahoituslaitosten kanssa, ja siten hankkeen toteutettavuuden suunnittelu vaatii enemmän aikaa kuin sellaisilla hakijoilla, joilla oma rahoitusosuus on ollut helposti järjestettävissä. Näin tukemisen menettelytavat ovat ehkäisseet mahdollisuuksia kohdistaa tukea valikoimalla hakijoita tukemisen tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisen tarpeen näkökulmasta. TE-keskuksista esille myös näkemys siitä, että tukijärjestelmää koskeva tiedotus olisi voinut olla aktiivisempaa.

Mahdollisia vaiheita vaikuttaa investointien tuen kohdentumiseen ovat olleet seuraavat:

a) esitysten valmistelu komissiolle Suomen kansallisen tukiohjelman hyväksymiseksi A- ja B-alueille (Etelä-Suomi ja saaristo) sekä C-alueille



(pitkäaikainen kansallisten tukien järjestelmä pohjoisten alueiden maataloudelle) sekä näiden tukiohjelmien sisällön muutoksiksi

b) määrärahojen mitoitus talousarvioesityksen laadinnan vaiheessa ja rahoitettavien investointien avustus- ja korkotuen tarpeen arviointi

c) TE-keskuksille osoitettavien käyttövaltuuksien myöntämiseen liittyvä määrärahojen tarvearviointi

d) ministeriön päätöksensä toteutunut säädösohjaus, jossa on yksilöity TE-keskusten harkinnan perusteita.

### 3.6.5 Tavoitteiden tulkinta

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan erityisiä tavoitteita investointien kohdentamiselle ei vuodelle 2006 ole talousarvioesitykseen sisällynyt. Talousarviossa yksilöidyistä hallinnonalan yleisistä tavoitteista rahastosta myönnettyjen tukien kohdentamisen perustana ministeriöstä tuotiin esille seuraavaa:

- perheviljelmien toimintaedellytykset turvataan
- kuluttajille turvataan laadukkaat elintarvikkeet
- maataloustuotannon ravinnekuormitus vähenee
- peltoala säilyy viljelykäytössä ja sen käyttö energiatuotantoon kasvaa olennaisesti.

Maatalouden politiikkasektorin vaikuttavuustavoitteista tukijärjestelmällä on pyritty edistämään seuraavia: tuotannon kannattavuuden paraneminen ja viljelijöiden työmotivaation säilyminen, tila- ja tuotantorakenteen paraneminen sekä luonnonmukaisen tuotannon laajeneminen ja monipuolistuminen. Ministeriön mukaan maatalouspolitiikan ja myös investointien tukipolitiikan yleisenä tavoitteena on myös jäsenyysaikana ollut perinteisten maataloustuotteidemme omavaraisuustason säilyttäminen hyvänä. Sitä, milloin tuo raja täyttyy, ei ole kuitenkaan määritelty kansallisella tasolla.

### 3.6.6 Ministeriötason päätöksenteon perusteita

Ministeriön mukaan määräraha TE-keskuksille on vuosittain kohdennettu RAHTU-tietojärjestelmään sisältyvien hakemusten avustustarvemäärätietojen perusteella. Eri TE-keskusten määrärahaosuudet ovat ministeriön mukaan tarkentuneet sekä käytettävissä olevien määrärahojen että tarpeen osalta vuoden mittaan, ja tämä on aiheuttanut muutoksia jako-osuuksissa.

TE-keskuksissa ei ollut tiedossa se, mitä kriteerejä käyttäen investointimäärärahat on eri alueille jaettu.

Merkittävä harkintamahdollisuus tukijärjestelmään on sisältynyt maaseutuelinkeinojen rahoituslain perusteella, jonka 7 §:n mukaan *maa- ja metsätalousministeriö voi antaa määräyksiä varojen määrällisestä, alueittaisesta, toimialoitteisesta ja kohderyhmittäisestä ohjaamisesta*. Ministeriön ohjauksen keskeisin väline on ollut maatilatalouden ja vastaavaan yritystoimintaan myönnettävän tuen kohdentamisesta vuosittain annettu asetus (jäljempänä kohdentamisasetus). Kyseisessä asetuksessa on yksilöity tuen mahdolliset määrät ja tukikohteet yksilöityinä investointeina tuotantoaloittain. Tarkastuksessa selvitettiin, millaisessa menettelyssä kohdentamisasetuksen sisältö on valmisteltu käsityksen saamiseksi valmistelussa käytetystä tietoperustasta. Lisäksi pyrittiin luomaan käsitys siitä, millaisten arvojen toteutumista tukikohteiden määrittelyllä ja tukitasojen asettamisella kohdentamisasetukseen on pyritty edistämään.

Ministeriön mukaan kohdentamisasetuksen valmisteluun on osallistunut maatalouden tukineuvottelijoiden asettama ns. rahoitusryhmä vuodesta 2003 alkaen. Rahoitusryhmään ovat kuuluneet seuraavat tahot: maa- ja metsätalousministeriö (maaseudun kehittämissyksikkö (ent. maaseutu- ja tukipolitiikkayksikkö, oikeudellinen yksikkö, maankäyttö- ja rakentamisyksikkö), valtiovarainministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ja Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC.

#### *Kansalliset tai alueelliset tavoitteet tuotannon laajuudessa*

Ministeriön mukaan investointituen tukikohteiden tai tukitasojen asettamisessa ei ole ollut kansallista tavoitetta kansalliselle omavaraisuudelle eri tuotantotaloilla. Ministeriön mukaan investointitukimäärärahojen alueellisen kohdentamisen tai sovellettavien tukitasojen määrittämisessä ei ole ollut lähtökohtana alueellisia tavoitteita tuotannon sijoittumisesta maan eri osa-alueille. Tukea ei ole haluttu eriyttää alueittain. Euroopan unionin yhteismarkkinoilla on kannattavuus keskeisin tukemisen peruste. Niukat tukirahat on pyrittävä suuntaamaan sellaisiin investointeihin ja niille tiloille, joilla on edellytykset toimia kannattavasti pitkälle tulevaisuuteen.

#### *Tuotantoala- ja tuotantosuuntakohtaisen markkinatilanteen huomioon ottaminen tukikohdevalinnoissa*

Tarkastuksessa pyydettiin ministeriöltä tietoa siitä, onko ja missä laajuudessa *tuotannon markkinatilanne* otettu huomioon kohdentamisasetuksen sisällössä. Markkinatilanteen huomioon ottamisen velvoite sisältyy valtioneuvoston asetukseen maaseudun kehittämisestä, ja sen mukaan "tukea

ei saa myöntää muissakaan tapauksissa, jos sille tuotteelle, jota tukihakemus koskee, ei ole tavanomaisia markkinoita. Tavanomaisia markkinoita tarkastellaan tällöin yhteisön alueella, kansallisesti ja alueellisesti". Säädöksen perusteella maa- ja metsätalousministeriöllä on oikeus keskeyttää tuen myöntäminen alueellisesti tai koko maassa määräajaksi tai toistaiseksi, jos siihen olemassa oleva tuotantokapasiteetti ja markkinatilanne huomioon ottaen on aiheutta. Tämä säädoskohta perustuu EU:n suuntaviivoihin maatalousalan valtiontuesta.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tiedossa ei ole ollut EU- tai kansallisella tasolla annettua tarkennettua sisältöä tavanomaisten markkinoiden käsitteelle. Ministeriön mukaan ainakaan silloin tukea ei saa myöntää, jos mennään yli niiden tuotannollisten rajoitteiden, joita on maittain annettu tulotuen maksusta. Markkinanäkökohta on valtakunnan tasolla otettu ministeriön mukaan kanataloudessa huomioon siten, että eläinsuojelua edistävien virikehäkkikanaloiden tukea ei ole otettu käyttöön muutoin kuin korvausinventointeihin siitä syystä, että tuotannon kannattavuus olisi todennäköisesti heikentynyt. Tämän lisäksi hakukielto on ollut sikatalouden investointeihin muissa kuin nuoren viljelijän tilanpidon aloittamiseen liittyen, ja lisäksi on ollut mahdollisuus tukea jo toimivien sikaloiden peruskorjausinvestointeja. Ministeriön mukaan ei ole olemassa mitään kirjoitettuja sääntöjä siitä, milloin jokin tukikohde asetetaan tuen hakukieltoon. Kaudella 2004–2007 hakukieltoa ei saanut asettaa ilman komission lupaa eteläisen Suomen eli A- ja B-alueille niillä tuotantoaloilla, joilla maksetaan kansallisia tulotukia.<sup>34</sup>

Ministeriön mukaan markkinatilanne on otettu huomioon lypsykarjataloudessa, jossa rakennusten uudisrakentamista, laajentamista ja peruskorjausta tuettaessa tukea on myönnetty vain siinä suhteessa kuin hakijalla on ollut hallussaan maitokiintiötä. Kohdentamisasetuksessa on säädetty maitokiintiövaatimuksesta (litraa) lehmäpaikkaa kohti.

Kohdentamisasetuksessa on eräänä tukikohteena ollut jalostuseläinten hankinta. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan eläinten osto on ollut tukemisen kohteena siitä syystä, että emolehmä- ja lammastuotanto olivat suurissa vaikeuksissa ja eläinmäärät pienenivät tästä syystä huolestuttavasti. Peruna- ja sokerijuurikasten nostolaitteet olivat tukemisen kohteena

---

<sup>34</sup> *Suomi haki ja sai komissiolta luvan sikatalouden hakukieltoon. Uusien sikalarakennusten sekä vanhojen laajennusten tukihakukielto on ollut voimassa vuoden 2002 joulukuun alkupuolelta saakka. Poikkeuksen tästä muodosti noin vuoden mittainen aika vuosina 2005–2006, jolloin sellaiset viljelyn aloittavat nuoret viljelijät, joilla oli hallussaan sikala, saivat hakea tukea mainittuihin sikatalousinvestointeihin.*

myös siitä syystä, että näiden alojen kannattavuuteen nähtiin ministeriössä kohdistuvan paineita.

#### *Luomutuotannon tukeminen investointivaiheessa*

Koska ministeriön mukaan luonnonmukaisen tuotannon tukemisen tavoite on eräs investointien tukemisen peruste, selvitettiin tarkastuksessa sitä, miten kyseinen tavoite liittyy investointien tukemiseen. Luomutuotannon edustajien mukaan tukeminen ei ole tasapuolista. Perusteluna tälle oli se, että rakentamisväljyys eläintä kohti on luomutuotannossa suurempi, ja siksi neliömäärän mukaan laskettuna tuesta jää eläinmäärää kohden suurempi kustannus luomutuottajalle kuin muun tuotannon harjoittajalle. Tämän vuoksi investointitukijärjestelmä suosii enemmän perinteistä rakentamista, jossa eläinten hyvinvointia ei huomioida samalla tavalla kuin luomutuotannossa.<sup>35</sup>

Ministeriön mukaan luomutuotannon erityinen huomioiminen investointituessa ei ole perusteltua siitä syystä, että luomutuotannolle on olemassa erillisiä tukimuotoja. Perusteluna ministeriöstä tuotiin esille myös se, että laitteiden ja koneiden suhteen luomutuotannon erilainen tuki aiheuttaisi tarkastustarpeen lisääntymistä hallinnossa, ja tästä puolestaan aiheutuisi lisäkustannuksia. Luomutuotannon järjestäminen edellyttää joillakin tuotantoaloilla suurempia neliömääriä tuotantorakennuksissa. Ministeriön mukaan se, että hyväksyttävät rakentamiskustannukset määräytyvät neliömäärän mukaan, johtaa siihen, että tukiosuus on yhtäläinen niin luomutuottajille kuin muillekin tuotantovaihtoehdoille.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan EU-säännösten puitteissa kasvinviljelypuolella olisi mahdollista tukea luomutuotannon investointeja enemmän. Investointitukeen ei ole kuitenkaan sisällytetty luomulisää.

#### *Ympäristö- ja eläinsuojelunäkökohtien huomioon ottaminen investointien tukemisessa*

Ympäristönäkökohdat on mahdollista ottaa huomioon kohdentamisasetuksessa yksilöimällä tukikohteeksi ympäristönsuojelua edistäviä laitteita tai rakenteita. Edelleen ympäristönsuojeluun on mahdollista kannustaa säätelemällä tuen määrää sille tasolle, mikä houkuttelee investoimaan ko. kohteisiin. TE-keskusten maaseutuosastoista tuotiin haastatteluissa esille se,

---

<sup>35</sup> MMM:n luonnonmukaisen tuotannon tukemisen yhteistyöryhmä on myös ottanut raportissaan 2005/2 esille luomutuotannon erityispiirteiden huomioon ottamisen tarpeen rakennusten yksikkökustannusten määrittelyssä.

että tukivalikoima ei ole ollut riittävän kattava ympäristönsuojelun kannalta. Tämän vuoksi tarkastuksessa selvitettiin ympäristöhallinnon edustajien käsityksiä kohdentamisasetuksen sisällössä erilaisten arvojen huomiointamisesta.

*Ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten* mukaan ministeriön kohdentamisasetuksen valmistelumenettelyssä ympäristönsuojelun asiantuntemuksen hyödyntäminen oli ollut satunnaista. Ympäristöministeriö katsoi, että virallisesti lausuntopyyntöä ei ole esitetty ja että vaikuttamismahdollisuudet ovat olleet satunnaisia. Ympäristöministeriön mukaan käytäntönä on, että mikäli lausuntoa pyydetään, ministeriöstä pyydetään tällöin lausunnot myös alueellisilta ympäristökeskuksilta, sillä niillä on paras asiantuntemus lupa-asioiden käsittelijöinä erilaisissa maantieteellisissä olosuhteissa. Tarkastuksessa pyydettiin alueellisia ympäristökeskuksia (Länsi-Suomi, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Karjala) arvioimaan aiemmin toteutuneita mahdollisuuksiaan vaikuttaa kohdentamisasetuksen sisältöön ja lisäksi v. 2006 asetukseen sisältyvän toimenpidevalikoiman riittävyttä ja asetuksen mukaisia tukitasoja ympäristönsuojelun näkökulmasta. Alueellisten ympäristökeskusten mukaan aiemmin ei ole ollut mahdollisuutta esittää näkemystä kohdentamisasetuksen sisällöstä.

Palautteena kohdentamisasetuksen toteutuneesta sisällöstä alueelliset ympäristökeskukset esittivät seuraavia tukikohteita hyödyllisiksi ympäristön suojelun kannalta:

- Biokaasulaitokset vähentävät merkittävästi lannasta aiheutuvia hajuhaittoja. Alueellisen ympäristökeskuksen mukaan maatilat pystyisivät olemaan lähes omavaraisia energiantuotannossaan. Alueellisten ympäristökeskusten mukaan useat maanviljelijät olisivat halukkaita investoimaan biokaasulaituksiin, mikäli tukitasot selkiytyisivät.

Erillisinä tarpeellisina tukikohteina tuotiin esille seuraavia:

- vesitiiviit lanta-alustat turkistarhoille
- turkistarhojen valumavesien käsittely ja tarhojen nippajuoton edistäminen
- jaloittelutarhojen valumavesien käsittely
- lantaloiden kattaminen
- fosforin ja typen erottelu lannasta ja lietteestä nykyistä tarkempaa lannoitustekniikkaa varten
- eläinsuojien hajupäästöjen vähentämistekniikat, kuten lietekuilujen jäähdytys lämpöpumpulla ja talteenotetun lämmön hyödyntäminen (energiänsäästöä samalla)
- turkistarhojen varjotaloja ja halleja ei tulisi pitää samanarvoisina tukijärjestelmässä, koska hallit ovat parasta käyttökelpoista tekniikkaa kun taas varjotaloista aiheutuu päästöjä sekä ilmaan että vesiin

- varjotalojen rakentamista voisi tukea esim. pelkästään korkotukilainan avulla, ja halleille voisi antaa sekä lainaa että merkittävääkin avustusta
- eläinten raatojen polttolaitokset tulisi ehdottomasti poistaa tuettavista keinoista, koska maahan on luotu järjestelmä, jossa kuolleet eläimet kuljetetaan asianmukaisesti käsittely- tai polttolaitoksiin eikä tilakoh-  
taisia polttolaitoksia tulisi tukea, koska niissä ei kuitenkaan päästä sel-  
lisiin poltto-olosuhteisiin, joilla voidaan estää ympäristön pilaantu-  
mista, niiden käytön valvonta on mahdotonta ja niiden asianmukainen  
käyttö edellyttää erityistä huolellisuutta.

Alueellisten ympäristökeskusten mielestä ympäristönsuojeluinvestointien tukitaso on yleensä ottaen liian matala; avustuksen tulisi olla vähintään 40 %. Turkishallien rakentamiseen tulisi myöntää sekä korkotukilainaa et-  
tä avustusta, esim. 55 % lainaa ja avustusta 40–45 %, yhteensä enintään  
60 %.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan ministeriöstä on vuosittain oltu yhteydessä ympäristöministeriöön asetuksen sisällöstä ennen asetuksen viemistä raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn ja ennen asetuksen lopullista hyväksymistä ministeriössä. Ministeriön mukaan kirjallista dokumentaa-  
tiota näistä pyynnöistä ei kuitenkaan ole olemassa, koska asiaa on voitu tiedustella puhelimitse.

Huomionarvoista on se, että 141-sopimuksesta neuvoteltaessa on eräänä neuvottelun kohteena ollut se, että ympäristönsuojeluinvestointeihin ja eläinten hyvinvointiin sekä tuotantohygieniaan liittyvistä syistä toteutet-  
tuihin investointeihin voitaisiin myöntää 75 % avustusta siltä osin, kuin investoinnit ylittävät EU:n tai voimassa olevat kansalliset vähimmäisvaa-  
timukset. Korotettu tuki oli mahdollinen myös hiljattain käyttöön otettujen vähimmäisvaatimusten käyttöön ottamiseksi. Tämä mahdollisuus korke-  
amman tukitason käyttämiseen on myös sisällytetty sopimukseen.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> *Hallituksen esityksessä (31/2004), joka on liittynyt maaseutuelinkeinojen rahoituslain muutokseen korotettujen tukien käyttöönottamiseksi, on tätä korotusta esitelty mm. seuraavasti: Korotettuina myönnettäisiin myös tuet ympäristönsuojelu-, eläinten hyvinvointi- ja tuotantohygieniasyistä johtuviin rakentamisen ja koneiden hankinnan lisäkustannuksiin. Voimassa olevilla tai hiljattain käyttöön otetuilla vähimmäisvaatimuksilla tarkoitetaan Euroopan yhteisön lainsäädännössä asetettuja ympäristönsuojelua, eläinten hyvinvointia ja tuotantohygieniaa koskevia vaatimuksia tai vastaavia kansallisesti asetettuja yhteisön lainsäädäntöä tiukempia vaatimuksia. Korotus koskee ainoastaan investoinnin hyväksyttäviä lisäkustannuksia, jotka johtuvat edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamisesta, eikä sitä saa myöntää sellaiseen investointiin, joka lisää tilan tuotantokapasiteettia.*

Käytännössä tuen käyttömahdollisuus TE-keskusten avustuspäätöksillä myönnettävänä tukena realisoituu, kun tukikohde sisällytetään vuosittain maa- ja metsätalousministeriön antaman asetukseen liiteasiakirjana olevaan tukikohdeluetteloon. Liiteasiakirjaan sisältyvät tukikohteet viedään ministeriössä Rahtu-tietojärjestelmään, jolla avustuspäätökset tuotetaan TE-keskuksissa. Kohdentamisasetuksen liiteasiakirjassa on 141 ja 142 -sopimuksien mahdollistama korkeampi 75 %:n tukitaso yksilöity koskemaan ainoastaan emakkosikaloita. Emakkosikaloiden valinta enimmäistuen kohteeksi perustui maa- ja metsätalousministeriön mukaan pyrkimykseen parantaa eläinten hyvinvointia. Ministeriön mukaan kyseinen tuki rajattuna koskemaan emakkosikaloita on jäänyt soveltamatta käytäntöön siitä syystä, että tarkoitettujen muutosten tekeminen olemassa oleviin rakennuksiin on kallista.

Ministeriön mukaan kyseiselle vähimmäisvaatimukset ylittävälle investointi- tai laitehankintojen tuelle oli vaikea löytää kohteita. Ministeriön mukaan lantaloiden rakentaminen niihin kohteisiin, joissa sitä ei vielä ollut lainkaan, soveltui aiemmin ko. tuen piiriin.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan lähtökohtaisesti mahdollisuuksia ottaa tukemisessa huomioon ympäristövaikutuksia on ollut käytettävissä. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tukikohteiden valinta on ollut kuitenkin monen tekijän tulos. Kaikkea ei ole voinut tukea rahoituksen rajallisuuden vuoksi. Ministeriön mukaan jo vuonna 2003 on pohdittu luopumista esim. konetuesta, kun nähtiin, että rakennetuen rahoitustilanne oli hyvää vauhtia heikkenemässä. Tuolloin kuitenkin lopputulokseksi tuotajajärjestöjen kanssa käydyissä neuvotteluissa tuli, että isompana ryhmänä säilytetään sadonkorjuukoneiden hankinnan tuki ja luovutaan muiden peltokoneiden tuesta.

Ministeriön mukaan ympäristönsuojelusyistä on tuettu varjotalojen varustamista vesitiiviillä alustoilla ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi. Samassa tarkoituksessa on tuettu uuden tarhan rakentamista niissä tapauksissa, joissa tarhaus on pitänyt viranomaispäätöksen nojalla lopettaa vedenhankinta-alueella. Näissä kohteissa mahdollinen käytettävissä oleva tukitaso 141- ja 142-sopimuksen perusteella olisi ollut 75 %. Maaseutuelinkeinojen rahoituslaissa tuki on asetettu 65 %:iin. Maa- ja metsätalousministeriön kohdentamisasetuksissa tukitasoksi näille kohteille on määritetty v. 2004–2006 enintään 45 %.

Ministeriön mukaan eläintensuojelusyistä on tuettu turkiseläintenhäkkien korvaamista isommilla. Turkishäkkien korvaamiselle yhteisön vaatimukset ylittävästi on kohdentamisasetuksessa enimmäistukitasoksi määritetty 20 %.

Koska hallinnonalan talousarvioesitykseen sisältyvänä tavoitteena oli esitetty myös ihmisten ja eläinten hyvinvointi, tarkastuksessa pyydettiin

myös *valtakunnallisen eläinsuojeluyhdistyksen kannanottoa* eläinsuojelunäkökohtien huomioon ottamisesta asetuksen sisällössä.

Eläinsuojeluyhdistysten mukaan useat tukikohteet eivät edellytä sellaisia toimenpiteitä, jotka parantavat eläinten hyvinvointia, vaan sen sijaan tukea oli mahdollista saada siihen, että täytetään lain ja asetusten minimivaatimukset. Minimivaatimuksilla eläinten hyvinvointi ei ole kovin hyvin taattu. Esim. jo rakennuspiirustusvaiheessa olevat vasikkatilat ovat riittämättömät ja vasikkatiloille myytävät kalusteet ovat jo valmiiksi "laittomat" siinä mielessä, että ne eivät täytä eläinsuojelulain määräyksiä. Esim. alle puolivuotiaille vasikoille vanhojen, 80 x 100 cm, karsinoiden tilalle pitäisi saada eläinsuojelulain mittavaatimukset täyttävät karsinat - huomioiden tilantarve suhteessa poikiviin lehmiin.

Eläinsuojeluyhdistysten mukaan tukitasot eläinsuojeluinvestointeihin eivät ole olleet riittäviä. Erityisesti virikehäkkien sijaan olisi hyvä ollut tukea pelkästään lattia- tai kerrosritiläkanaloita (tai luomukanaloita).

Kohdentamisasetuksessa on esim. turkiseläimistä todettu seuraavaa: "Lisäksi tukea voidaan myöntää investointiin, jossa minkkien ja kettujen häkit korvataan eläinsuojelulaissa ja -asetuksessa sekä eläinsuojelulain nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä asetetut edellytykset täyttävillä suuremmilla häkeillä." Eläinsuojeluyhdistyksistä tuotiin esille epäkohtana myös se, että tukea myönnetään siihen, että häkit vastaavat eläinsuojelulain vaatimuksia. Lähtökohtana tulisi olla se, että tuettavat kohteet ovat jo alun pitäen riittävän kokoiset ja tukea myönnettäisiin vain lakia ja asetusta suurempien häkkien tai ratkaisujen rakentamiseen.

Kritiikkiä eläinsuojelujärjestöistä kohdistettiin siihen, että useat tukimuodot tukevat sitä, että pelkästään täyttämällä eläinsuojelulain määräykset ja asetukset saa tukea. Osa määräyksistä on myös kirjoitettu epäselvästi.<sup>37</sup> Niinä tuotannonaloina, joissa ei ole riittävästi otettu huomioon eläinsuojelunäkökohtia, tuotiin esille maidontuotanto: vasikkatilat, poikimakarsinoiden vähyys ja käyttämättä jättäminen, sairaskarsinoiden vähyys, erikokoisia ja eri-ikäisiä nautoja samassa karsinassa, omatekoiset nupoutusraudat, pulttipistoolin väärinkäyttö jne.

Sikaloiden ongelmana pidettiin seuraavia: emakoiden joutilashäkkeitä (porsituskarsinat ritilöineen vaarallisia emakolle), lämpölamppu porsailta emakon vieressä aiheuttaa emakolle lämpöstressiä ja maitokuumetta, sikaloiden kova meteli, ns. satelliiteissa isot porsimismäärät samanaikaisesti – mikä saattaa aiheuttaa ongelmia, koska työntekijöitä on liian vähän. On-

---

<sup>37</sup> Esim. "kuumalla säällä tulee kaikkien vasikoiden saatavilla olla jatkuvasti puhdasta vettä, kuin myös sairailta ja vahingoittuneilla."



gelmia ovat myös sorkkaongelmat, se, että lietalantajärjestelmissä ei tarvita kuivikkeita, sioilla on niveltulehduksia jne.

Lihakarja-alalla epäkohtana tuotiin esille säänsuojien puuttumiset ja lämmitettävän juomaveden puute.

Lammastaloudessa ongelma todettiin, että koska ala on ollut heikosti kannattavaa, on tästä seurannut epäkohtia eläinten kohtelussa (esim. keritsemiset eivät toteudu).

Kanaloiden ja broileritilojen ongelmana puolestaan on tilojen ahtaus ja teurastettavaksi vietävien koneellinen lastaus, joista voi seurata eläinten loukkaantumisia.

Suurin ristiriita eläinsuojelujärjestöjen mukaan eläinsuojelunäkökohdissa on se, että määräykset, asetukset ja suositukset eivät välttämättä ole aina yhteneviä. Eli määräyksissä annetaan eri mittoja kuin asetuksissa. Joskus määrätty mitat ovat liian pieniä taatakseen eläinten hyvinvoinnin (esim. liian pieni poikimakarsina tai neliömäärä/nautaeläin). Eläinsuojelujärjestöjen mukaan EU-lainsäädäntö antaa mahdollisuuden eläinsuojeluinvestointeihin, mutta tuottajat eivät osaa aina hyödyntää olemassa olevia investointimahdollisuuksia.

Kananmunantuotannosta yhdistyksen mukaan (kohdentamisasetus: luku 2, 5 § kohta 2) tukea tulisi suunnata perinteisten kanahäkkien korvaamiseen ensisijaisesti muilla kuin virikehäkeillä. Investoinnit virikehäkkeihin ovat paitsi eläinten hyvinvoinnin kannalta esimerkiksi kerrosritiläkasvatusta heikompi ratkaisu myös lyhytnäköinen ja sekä tuottajalle että yhteiskunnalle todennäköisesti kalliiksi tuleva ratkaisu, kun otetaan huomioon kananmunien kysynnän tulevaisuusnäkymät Euroopassa. Eläinsuojelujärjestön mukaan tulisi myös tuoda esiin tiedotuksella, että investointitukea on saatavilla nimenomaisesti eläinten hyvinvointia kehittäviin investointiratkaisuihin. Tukea tulisi olla saatavilla paitsi tila- ja rakenneratkaisuihin myös esimerkiksi ympärivuorokautisiin palohälytysjärjestelmiin.

Maa- ja metsätalousministeriön maaseutu- ja luonnonvaraosaston maanmittaus- ja luonnonvarayksikkö vastaa tuetun tuotantorakentamisen normiohjauksesta. Yksikön mukaan päälinjat tukikohteiden valinnassa ja tukitasoissa ratkaistaan yleensä lain toimeenpanon käynnistyessä. Maaseutuelinkeinojen rahoituslain ratkaisujen päälinjat ovat muotoutuneet vuonna 2000, ja tällöin elintarvike- ja terveysosasto on ollut mukana neuvoteltaessa eläinten hyvinvointia koskevien säädösten ja seikkojen huomioon ottamisesta rakennetukijärjestelmän toimeenpanossa. Tukitoiminta on käynnistynyt varsinaisesti vasta vuonna 2001, eikä kohteita ja tukitasoja investointitukien ennakoitavuuden vuoksi haluttu tuolloin juurikaan muuttaa lähivuosina, kuten ministeriön kohdentamisasetusten 613/2000, 149/2001, 31/2002 ja 295/2003 liitteistä ilmenee. Tehdyt muutokset ovat koskeneet lähinnä tuen myöntämisen edellytyksiä.

Vuosi 2004 oli kuitenkin poikkeuksellinen sen vuoksi, että silloin komissio teki kautta 2004–2007 koskevan päätöksen Etelä-Suomen ns. 141-tuista. Komissio sisällytti siihen vaatimuksen tavanomaista korkeampien investointitukien käyttämisestä Etelä-Suomessa niissä kohteissa, jotka määriteltiin kyseisessä komission päätöksen liitteessä. Suomelle tuli toisin sanoen velvoite myöntää tuki täysimääräisenä kyseisiin kohteisiin. Kun rakennepoliittisesti oli lisäksi välttämätöntä tukea maatilojen sukupolvenvaihdosten toteuttamista, eikä komissio sallinut tukikelpoisten kustannusten enimmäismäärän pienentämistä, seurauksena oli se, ettei muihin toimenpiteisiin enää juurikaan riittänyt varoja. Vuodesta 2004 vuoden 2007 loppuun puolestaan tukitasot ja kohteet ovat vähäisiä muutoksia lukuun ottamatta noudattaneet vuonna 2004 tehtyjä ratkaisuja, kuten kohdentamisasestusten 389/2004, 1436/2004 ja 1092/2005 liitteistä ilmenee.

Ministeriön maanmittaus- ja luonnonvarayksikön mukaan rakentamisen normiohjauksen yhtenä lähtökohtana ovat ne vaatimukset, joita eläinten hyvinvointia koskevat säädökset ja eläinten hyvinvointi muuten edellyttävät eläinsuojilta. Näiden rakentamishojjeiden valmistelutyössä on elintarvike- ja terveystosasto ollut mukana. Tukea myönnettäessä huomioon otettavia seikkoja on mm. se, täyttääkö rakennus ministeriön rakentamishojjeiden säännöt. Nämä ovat osaksi asetustasoisia säännöksiä ja osaksi suositusluonteisia. Ratkaisut, jotka lopullisesti vaikuttavat siihen, mitä kohteita tuetaan, tehdään kuitenkin ministeriön maatalousosastolla, ja niihin vaikuttavat paitsi eläinten hyvinvointiin liittyvät seikat myös tuotanto- ja rakennepoliittiset painotukset, viljelijöiden tasapuolinen kohtelu maan eri osissa, EY:n säädökset ja päätökset sekä ennen kaikkea käytettävissä olevat varat.

Ministeriön rakentamista koskevassa normiohjauksessa yksikkökustannukset ja muut rakentamista ohjaavat normit ja suositukset on ministeriön mukaan laadittu siten, että niiden mukaisesti rakentaen saavutetaan vähintään yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukainen vaatimustaso. Rakentamisen tukemisessa on ministeriön mukaan lähtökohtana se, että kaikki sellaiset tuetut investoinnit, jotka koskevat kotieläintuotantoa, täyttävät eläinten hyvinvointia koskevat vähimmäisvaatimukset, eivät vain ne kohteet, joissa tukea saava investointi tehdään nimenomaan eläinten hyvinvoinnin vuoksi. Tällöin ajatuksena on ollut, että viljelijät harvoin ryhtyvät merkittävänkään tuen avulla toteuttamaan sellaisia investointeja, joilla ei ole tuotantoa tehostavaa tai laajentavaa vaikutusta.

Ministeriön mukaan uuteen teknologiaan kannustamista on ollut esim. lypsyrobottien tukeminen yli 40 %:n tukiosuudella. Muita tähän ryhmään kuuluvia tukikohteita ei ole yksilöity kohdentamisasetuksen liitteeseen.

### 3.6.7 Harkinta TE-keskuksissa investointituen kohdentamisessa

Maaseudun kehittämisrahastosta maksettavien investointitukien avustuspäätökset on annettu työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastoilta. Työvoima- ja elinkeinokeskusten päätösten perustana on ollut ministeriön asettama käyttövaltuus. TE-keskusten maaseutuosastojen harkinnan lähtökohdat muodostuvat TE-keskuksille osoitettujen myöntövaltuuksien ja tukien myöntämistä ohjaavien säädösten sisällön perusteella. Keskeisin ministeriötason ohjausväline on ollut ns. kohdentamisasetus. Tämän asetuksen sisältöä on tarkistettu vuosittain pääasiassa ministeriön ja keskusjärjestöjen välisten neuvottelujen perusteella. Asetuksessa on määritelty TE-keskustasolla toteutuvan harkinnan lähtökohdat siinä, mitkä investointimuodot ovat tuen kohteena ja mitkä ovat näiden kohteiden enimmäistukitasot. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella maaseudun kehittämis-toimenpiteitä tuettaessa noudatettavasta menettelystä (ns. menettelytapasetus MMM:n asetus 2002/129) on säädetty lisäksi hakemusten etusijajärjestyksestä. Säädöksen mukaan tässä tulee ottaa huomioon hankkeiden tehokkuus ohjelman tai rahoituslain tavoitteiden toteuttamisessa.<sup>38</sup>

Hakemusten etusijajärjestyksestä on asetuksessa todettu seuraavasti: tukihakemusta ratkaistaessa on huolehdittava, että tarkoitukseen osoitetut varat käytetään niihin hankkeisiin ja toimenpiteisiin, joiden avulla tehokkaimmin toteutetaan mahdollisen ohjelman ja rahoituslain tavoitteiden toteutumista. Asetuksessa on todettu lisäksi, että erityisesti on otettava huomioon, että laskelmat ovat vain osa niitä tosiseikkoja, joiden perusteella tuotannon kannattavuus ja yrityksen taloudellinen elinkelpoisuus arvioidaan. Varsinkin asianomaisen sektorin kulloinenkin markkinatilanne sekä yrityksen vakavaraisuus on otettava huomioon. Lisäksi todetaan, että mikäli käytettävissä olevat varat eivät riitä tuen myöntämiseksi kaikkiin tukiehdot täyttäviin hakemuksiin, hakemukset on tarvittaessa asetettava

vuotuisiin varoihin nähden ohjelman tai tavoitteiden mukaiseen järjestykseen.

Käytännön työvälteenä hakemusten käsittelyssä ja päätösten antamisessa valmistelijoilla on ollut RAHTU-sovellustietojärjestelmä, jonka avulla hallinnoidaan maataloille maksettavia EU:n osaksi rahoittamia ja kokonaan kansallisesti rahoitettavia investointitukia sekä nuorten viljelijöiden aloitustukia. Rahtuun tallennetaan vuosittain noin 10 000 tukihakemusta.

Tarkastuksessa on haastateltu kolmen TE-keskuksen maaseutuosaston johtoa ja investointipäätösten vastuuvälitelemistöjä. Näiden alueilla on vuoden 2007 tietojen mukaan toiminut 24 % koko maan maatalousväestöstä.<sup>39</sup> Vuosina 2000–2007 myönnetystä investointien tukirahoituksesta näille alueille on kohdennettu yhteensä 29 %. Vuosittain annettavien päätösten määrä eri TE-keskuksissa on suuri, esim. Pohjois-Karjalassa on annettu n. 500 päätöstä, Pohjois-Pohjanmaalla n. 950 päätöstä.

Vastauksena kysymykseen "Onko teillä mielestänne riittävästi mahdollisuuksia ottaa huomioon TE-keskuksen toimintaympäristöön liittyviä näkökohtia?" enemmistö vastanneista oli sitä mieltä, että mahdollisuudet olivat olleet riittämättömiä tai että mahdollisuuksia oli ollut jonkin verran. Yleisesti vastaajat kokivat, että harkintaa tuen myöntämisessä ei ollut käytettävissä, sillä jos yleiset myöntämisedellytykset täytyivät, tuki tuli myöntää. Valmistelijoiden tulkintana oli ollut, että perusteita tuen epäämiselle ei ole, mikäli toiminta on kannattavaa. Tukimahdollisuuden todettiin lisänsä rahoituskysyntää korkeiden tukitasojen vuoksi.

TE-keskuksista tuotiin esille myös se, että tukijärjestelmä ei ole suosinut maatalouden eri toimialojen kehittymistä yhtäläisesti. Tuen kohdentamisessa etusijalla uusiin toimialoihin nähden ovat olleet perinteiset, kannattavat toimialat. Tämä on vastaajien mukaan ollut seurausta siitä, että lähikohtaisesti tukemisen edellytyksenä kannattavuus tulee pystyä osoittamaan jo tuen hakemisen vaiheessa. Uusilla kehittämättömillä aloilla tämä voi tulla esteeksi. Luomuliiton mukaan epäkohtana tukijärjestelmässä on se, että tukijärjestelmä ei ohjaa tuotantoa alueelliseen keskittymiseen. Uusilla tuotantoaloilla ongelmana on usein keräilyn ja markkinoinnin näkökulmasta riittävän kokoisten myyntierien aikaansaaminen. Tällöin kannattavuusedellytykset kysynnän mukaisen tuotannon kehittymiseen eivät pääse kehittymään. Epäkohtana Luomuliitosta tuotiin myös esille se, että investointien tuntuva rajoittava tekijä on ollut viranomaisten epäluottamus tai asiantuntemus arvioida luomutilan kannattavuutta. TE-keskusten mu-

---

<sup>39</sup> *Viljelijät, yhtymien osakkaat, viljelijät puolisoineen, muut perheen jäsenet ja vakinaisesti palkatut.*

kaan markkinat ovat luomupuolella kehittymättömiä. Myös logistiikka on kehittymätön. Perusongelmana on ollut se, ettei alueilla ole päästy suuriin tuotantomääriin, ja siksi kokeilut ovat tyrehtyneet. Mahdollista olisi tukea esim. tuottajarenkaita, mikäli halukkuutta olisi ja myös yhteisinvestointeja.

Pohjois-Karjalan TE-keskuksesta tuotiin esille, että yritysten monialaisuudelle olisi kasvumaaperää, koska kaikilla ei ole ollut mahdollisuutta investoida suurempiin yksiköihin. Päätöksenteko pienyritysten tukemisesta ei kuitenkaan ole helppoa. Toisaalta esim. meijerit keräävät mielellään maidon läheltä, toisaalta on myös niitä, jotka haluavat investoida syrjäisille alueille. Yksittäistapauksessa tukea on saatettu myöntää myös pienemmille yksiköille siitä syystä, että maatalouden toimijat saattavat huolehtia esim. teitten aurauksesta, ja tämä puolestaan vaikuttaa maaseudun asuttuna pysymiseen myös syrjäisemmällä alueilla. Toisaalta tilojen keskittymisellä todettiin olevan etuja esim. lannankäsittelylaitteiden yhteishankinnoissa.

TE-keskustasolla tukijärjestelmän tavoitteita ei ole käytetty harkinnan lähtökohtana. TE-keskuksista tuotiin esille, että aluetasolla ei ole ollut käytännön välineitä vaikuttaa esim. maatalouden eri toimialojen alueelliseen sijoittumiseen. Tukijärjestelmällä ei ole pystytty ohjaamaan etusijalle laitettavia asioita. Ministeriön kohdentamisasetukseen sisältyvää mainintaa siitä, että tukea voidaan myöntää enintään tiettyprosenttimäärä, on sovellettu siten, että kaikille enimmäismäärää hakeneille on myönnetty enimmäismäärä. Enimmäismäärän myöntöä kaikille sitä hakeneille on sovellettu sen ajan, kun Suomi on ollut Euroopan Unionin jäsenenä.

Perusteena sille, että kaikille hakijoille myönnettiin enimmäismäärä ja että lainsäädännön tavoitteita ei tullut tarkastella myönnön yhteydessä, tuotiin esille ministeriön koulutustilaisuuksissa antama informaatio-ohjaus. Tämän mukaan tukea on tullut myöntää kaikille hakijoille, jotka täyttävät yleiset myöntämisedellytykset enimmäismääränä, mikäli sitä on haettu. Kun tarveharkintaa ei ole näin ollen tarvinnut käyttää, on tuet myönnetty jonoperiaatteella kaikille yleiset myöntöedellytykset omaaville hakijoille.

TE-keskusten näkemyksen mukaan maksimitukitasojen käyttämisen perusteena on ollut se, että näin voidaan vähentää riippuvuutta tulotuista kannattavuuden parantuessa. Lähtökohtana tukemisessa on ollut käyttää avustus enimmäismääräisenä ja tarpeen mukaan lainaa. Säädosperustaan sisältyvänä tavoitteena maatalouden rakenteen kehittäminen on ollut TE-keskuksissa tiedossa, mutta sen sijaan rakenteen kehittämisen sisältö on jäänyt merkityksettömäksi muiden tavoitteiden kuin kannattavan tuotannon tukemisen näkökulmasta. Tulkintana oli, että rakenteen kehittäminen tarkoittaa tilakoon suurentamista ja/tai ikärakenteen nuorentamista. Tavoit-

tetilaa sille, kuinka paljon pieniä tai suuria olisi tullut tukea, ei TE-keskuksissa ole ollut tiedossa. Talousarvioesitykseen kirjatulla perheviljelmän käsitteellä ei ole ollut merkitystä investointien tukemisessa. Tilan koko tai se, kuka tehtävät maatiloilla suorittaa, tai se, onko kysymyksessä osakeyhtiö, ei ole vaikuttanut tuen saatavuuteen.

Tuotantorakennusten tukemisessa tuen määrää rajoittaa se, että tuettavan investoinnin kustannusarviolle on olemassa katto. Työvoima- ja elinkeinokeskusten vastuuvalmistelijoiden ja maaseutuosastojen taholta tuotiin esille se, että suureen tilakokoon ohjaaminen ei ole ollut toimijoiden jaksamisen kannalta kaikissa tapauksissa hyvä vaihtoehto. Myöskään sitä, että kaikkia tukikohteita tuli tukea enimmäistukitasolla, ei pidetty hyvänä vaihtoehtona. TE-keskusten mukaan kehitys on ohjautunut omalla painollaan rakentuen siitä, kenellä on ollut halukkuutta ja mahdollisuutta investointiin. Toteutuneen kehityksen perustana keskeisessä asemassa on ollut ministeriön hyväksymän kohdentamisasetuksen sisältö ja siinä yksilöidyt tukikohteet ja tukitasot. Tukea on voinut myöntää myös korjausinvestointeihin, mutta TE-keskusten mielestä rakenne korjausinvestointeja tukiessa ei välttämättä kehity. Tulotukien saatavuuden todettiin myös ohjanneen siihen, mitä investoidaan.

Rakenteen kehittämisen perusteiden todettiin TE-keskuksista ylipäättään olleen epäselviä. Edelleen TE-keskuksista tuotiin esille se, että yksikkökoon suurentuminen on johtanut asumisen harventumiseen, mikä puolestaan on heikentänyt toimijoiden jaksamista ja maaseudun sosiaalista toimivuutta.

TE-keskusten mukaan myös *Maatalouden monipuolistumisen* tavoite on sisällöltään ylimalkainen. Tämän voisi tulkita tarkoittavan esim. tukea lammastaloudelle, joka kuitenkin ei ole kannattavaa. Mikäli halutaan tukea tiettyjä yksilöityjä tuotantoaloja, tavoitteita tulisi tarkentaa ja myös sitä, miten sen tulisi ilmetä tuen kohdentamisessa. Monipuolistaminen tukikohteena katsottiin olevan mahdollista muissa elinkeinoissa kuin maataloudessa pienyritystuen avulla. Näissä monipuolistamisen keinoja ovat esim. maaseutumatkailu tmv. maatalouselinkeinon liittymätön elinkeinon ala.

Tukijärjestelmään ei todettu sisältyvän sellaisia kohteita, jotka suoraan kiinnittyisivät pyrkimykseen edistää toimijatasolla syntyvien teknologisten tai muiden innovaatioiden kehittämistä tai käyttöönottoa. Ministeriön mukaan keskushallinnon tasolla on mahdollista hyväksyä investointihankkeita ns. koerakentamisen kohteeksi, jolloin tuki voi olla suurempi. Tällöin kohde on mukana ministeriön tutkimushankkeessa.

### 3.6.8 Taloudellinen elinkelpoisuus ja kannattavuus myöntöedellytyksenä

Maaseutuelinkeinojen rahoituslain 5 §:ssä on yksilöity investointitukien yleiset myöntämisedellytykset. Eräänä myöntämisedellytyksenä on todettu, että "tukea voidaan myöntää sellaiselle maaseutuyritykselle, jolla katsotaan olevan edellytykset kannattavaan toimintaan ja joka edistää maaseutuelinkeinojen toimintaedellytyksiä ja jonka tukemista voidaan pitää tämän lain tavoitteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisena". Tukea on voinut myöntää sellaiselle maaseutuyritykselle, jonka taloudellinen elinkelpoisuus voidaan osoittaa, joka edistää maaseutuelinkeinojen toimintaedellytyksiä ja jonka tukemista voidaan pitää lain tavoitteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisena.<sup>40</sup> Myös EU:n yhteisön suuntaviivoissa maatalousalan valtiontuesta on todettu yleisenä periaatteena, että investointitukea voidaan myöntää ainoastaan sellaisille maataloille, jotka pystyvät osoittamaan taloudellisen elinkelpoisuutensa (kohta 4.1.1.1). Taloudellisen elinkelpoisuuden arvioinnin sisältöä on ohjeistettu maaseudun kehittämisestä annetussa asetuksessa<sup>41</sup> seuraavasti: Taloudellista elinkelpoisuutta arvioitaessa tulee ottaa erityisesti huomioon tuettavan toiminnan kannattavuus ja jatkuvuus, yrityksen taloudellinen asema ja maksuvalmius sekä tuotteiden ja palvelujen markkinointimahdollisuudet. Taloudellisen elinkelpoisuuden arvioinnissa laskennassa huomioon otettavia eriä ei hallinnon sisäisesti ole säännelty.

Tarkastuksessa läpikäytyjen asiakirjojen perusteella havaintona oli, että talouslaskelmissa kannattavuuden arvioinnin lähtökohtana esiintyi puutteita. Hakemuslomakkeen liitteeksi edellytetyt asiakirjoja ei aina sisällynyt hakemusasiakirjoihin. Tarkastuksessa tutustuttiin 27 lypsykarjanavetan rakentamisen hakemusasiakirjoihin v. 2006 ja kuvaukseen tilan kannattavuudesta. Taloussuunnitelmat oli kahta poikkeusta lukuun ottamatta laadittu Pro Agria -maaseutukeskuksissa. Aineiston perusteella oli todettavissa, että TE-keskusten käytännöt vaadittujen asiakirjojen koostumuksessa olivat erilaisia. Tyypillisesti maksuvalmiuslaskelmat sekä maatalouden verotustiedot oli edellytetty kaikissa hakemuksissa. Kannattavuuslaskelmia ja sanallisia arvioita tilan elinkelpoisuudesta ja kannattavuudesta ei sen sijaan sisällynyt kaikkiin hakemuksiin. Oletuksia tulojen muutoksista ei yleensä sisällynyt laskelmiin. Sanallisia arvioita taloussuunnitel-

---

<sup>40</sup> *Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (329/1999, ositt. muut. 44/2000 ja 225/2002) 2 §, 5 §:n 2 mom. sekä 9, 10 ja 64 §.*

<sup>41</sup> *Valtioneuvoston asetus maaseudun kehittämisestä 609/2000) 1 § ( 356/2002 ) ja 15 § 1 ja 2 mom.*

miin sisältyi vaihtelevasti, ja niiden sisältö oli laajuudeltaan erilainen, kuten myös se, mihin asioihin niiden sisällössä oli kiinnitetty huomiota, esim. *"uskon laskelmien olevan realistisia ja investoinnin kannattava"* tai *"investoinnin jälkeen maksuvalmius näyttää ylijäämää"*. Hyväksytyjen päätösten joukossa oli useita hakemuksia, joissa yritystalouden kassajäämä ja koko talouden kassajäämä oli tarkastelujakson joinakin vuosina huomattavan negatiivinen. Esim. Pohjois-Pohjanmaan hakemusasiakirjoissa kahdeksassa päätöksessä kymmenestä yritystalouden kassajäämä, joka kuvaa yksityistalouden menoihin, investointeihin ja säästöihin käytettäväksi jäävää tuloa, oli negatiivinen vähintään kerran tarkastelujaksolla, suurimmillaan yksittäisessä hankkeessa n. -180 000 euroa. Vastaavasti Etelä-Pohjanmaalla neljässä tapauksessa yhdeksästä yritystalouden kassajäämä oli negatiivinen, suurimmillaan -172 000. Pohjois-Karjalassa vastaava mittari oli kahdessa tapauksessa kahdeksasta negatiivinen, suurimmillaan -47.000. Yrittäjän oman työmäärän arvioinnissa sekä oman työpanoksen laskennallisen kustannuksen hinnassa oli erilaisuutta kuten myös yksityistalouden menojen sisällyttämisessä laskelmiin. Taloussuunnitelmien sisältö ei noudattanut yhtenäistä muotoa vaan ilmensi enemmän maaseutuneuvojan tapaa arvioida kannattavuutta eri TE-keskuksissa ja eri hakemuksissa. TE-keskusten mukaan käytössä ei ole mitään yksiselitteistä määritelmää sille, milloin toiminta on kannattavaa ja milloin ei. Päätöksentekijän tulee osata lukea veroilmoitusta ja tulkita tuloslaskelmaa ja tasetta tukikelpoisuuden arvioinnissa.

Valtioneuvoston maaseudun kehittämisestä antaman asetuksen (609/2000) 82 §:n mukaan, jos hankkeen kustannukset ylittävät maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädetyn enimmäismäärän, hakemuksesta on pyydyttävä maa- ja metsätalousministeriön lausunto. Tarkastuksessa tutustuttiin ministeriön vuoden 2006 aikana antamien lausuntojen sisältöön käsityksen saamiseksi siitä, mihin seikkoihin ministeriön lausunnoissa oli kiinnitetty huomiota ja sen selvittämiseksi, oliko ministeriön käytössä raja-arvoja, jolloin hankkeen elinkelpoisuus, kannattavuus tai omarahoitusosuus olisi tulkittu riittämättömäksi. Kaikissa lausunnoissa kohteita oli arvioitu kustannusten hyväksyttävyyden kannalta ja rakennusteknisten ominaisuuksien pohjalta. Tämän lisäksi lausunnoissa oli kiinnitetty huomiota mm. tuen saajaan liittyvien edellytysten toteutumiseen, hakemuksessa esitettyjen kannattavuuslaskelmien realistisuuteen, omarahoitusosuuden riittävyyteen ja työvoimatarpeen ennakoinnin realistisuuteen ja hankkeiden työllisyysvaikutuksiin. Edelleen huomiota oli kiinnitetty vaadittavien hakemusasiakirjojen puutteisiin. Ne tapaukset, joissa kannattavuuslaskelmiin ja omarahoitusosuuteen oli kiinnitetty huomiota, olivat yleensä sellaisia, joissa laskelmat olivat puutteellisia, laskelmissa käytetyt tiedot vanhentuneita tai hankkeiden riskejä ei ollut yksilöity hakemuksis-



sa. Ministeriön lausunnoissa ei otettu kantaa siihen, miten hankkeiden työllistävyys tulisi ottaa huomioon päätösharkinnassa.<sup>42</sup> Ministeriön antamien lausuntojen sisällöstä ei ollut johdettavissa käsitystä siitä, milloin omarahoitusosuus oli riittävä tai taloudellinen elinkelpoisuus osoitettu riittävästi. Lausunnoissa käytetyt sanamuodot olivat siinä määrin tulkinnanvaraisia, että niiden sisällössä ei ollut johdettavissa käsitystä tilan elinkelpoisuuden kriteereistä. Käytettyjä ilmaisuja olivat esim. "taloussuunnitelman perusteella tila näyttäisi selviävän", "rahoituksen varmistaminen edellyttää merkittävä omarahoitusosuutta" ja "osakkaiden omarahoitusosuutta voidaan pitää riittävänä". Kun lausuntojen sisällössä ei ole tuotu esille sitä, mihin arvioinnin kohteena oleva kriteeri on suhteutettu, ei lausuntojen sisällöstä ole johdettavissa eri kohteisiin soveltuvaa arviointiperustetta tunnuslukujen muodossa.

Kannattavuuden arviointilaskelmiin tulee ennakoida tulevien vuosien tulokehitys. Tukiviranomaisen edellytykset arvioida kannattavuusvaatimuksen toteutumista tulevaisuudessa ovat olleet heikkoja sikäli, että kansallisten tulotukien alueellista, tuotantoalakohtaista ja tuotantosuuntaista tasoa koskeva ratkaisu annetaan vuosittain valtioneuvoston asetuksena. TE-keskusten maaseutuosastoilla tulotuet on otettu TE-keskusten mukaan huomioon voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Kun maa- ja puutarhatalouden tulotuen perusteita tarkistetaan vuosittain, tulojen toteutuvaan kertymään vaikuttaa koko maassa eri tuotantoalueilla toteutunut kehitys.

Yleisenä myöntämisedellytyksenä on arvioitu myös sitä, että maataloudesta kertyy vähintään 1/4 tuloista (VN:n asetus: Tuen myöntämisen edellytyksenä on tuettavan toiminnan harjoittaminen siten, että sillä on olennaista merkitystä yrittäjän toimeentulolle). Muusta kuin rahoituslain mukaisesta elinkeinotoiminnasta saatujen tulojen määrä ei näin ollen yksin estä tuen myöntämistä.

### 3.6.9 Hakijan rahoitustarve ja tuen määrä

Hakijan tulot eivät ole vaikuttaneet tuen myöntämiseen lukuun ottamatta asuntorakentamista tukikohteena. Muissa kohteissa tulot ovat vaikuttaneet estävästi ainoastaan siinä tapauksessa, jos maataloudesta kertyvät tulot eivät ole täyttäneet olennaisen tulon kriteeriä. Maatalouden valituslautakunnan ratkaisun ohjaamana on soveltamiskäytäntö muodostunut sellai-

---

<sup>42</sup> *Esim. erään lausunnon kohteena olleen kustannusarvioltaan 2 milj. euron sikalahankkeen työllistävyysdeksi oli arvioitu kaksi henkilötyövuotta. Ko. lausunnoissa ei otettu kantaa työllisyysvaikutuksiin.*

seksi, että maataloustulon tulee olla 25 % kokonaistulon määrästä. Pohjois-Karjalan TE-keskuksesta tuotiin esille, että yksittäistapauksissa on saatettu evätä tuki, jos hakijalla on esim. 300 000 euron pääomavuositulot. Pohjois-Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksissa liian suuret tulot eivät olleet esiintyneet tuen epäämisen perusteena.

Kaikista piireistä tuotiin esille se, että jalostuseläinten tukeminen ei ole ollut tarkoituksenmukaista. Myös aggregaattien hankinnan useimmat vastaajat ja TE-keskusten maaseutuosastojen johto toivat esille epätarkoituksenmukaisena tukemisen kohteena. TE-keskusten mukaan kohdentamisasetuksessa yksilöityjen edellytysten käytettävyys kaikkien hakijoiden kohdalla ei ollut perusteltua hakijan rahoitustarpeen kannalta. Epäkohtana TE-keskuksesta tuotiin esille myös se, että tuen ulkopuolelle on jäänyt tukikohteita, jotka olisivat edistäneet työhyvinvointia. Esimerkkinä tällaisesta tuotiin esille eläinten käsittelyhäkit, jotka olisivat olleet olennaisia tukikohteita työympäristön parantamisessa.

Valtioneuvoston asetus maaseudun kehittämisestä sallii tuen saajalle mahdollisuuden investoinnin toteutuksen aloittamiseen jo ennen päätöksen saamista hakemuksen jättämisen jälkeen. Vastaava mahdollisuus sisältyy myös yhteisön suuntaviivoihin maatalousalan valtioneuvoston tuesta.<sup>43</sup> TE-keskusten mukaan hakijalle on annettu yleensä suullinen lupaus tuen saamisesta, joskin tässä yhteydessä on myös todettu, että tuen saatavuuteen voi liittyä riski, joka tulee hakijan kannettavaksi, vaikka suullinen lupaus onkin annettu.

Pohjois-Karjalan TE-keskuksesta tuotiin esille, että tilahankinnoissa joudutaan tarkastelemaan tilakokonaisuutta myös tulonmuodostuksessa. Toimeentulonäkökulmasta otetaan huomioon eri tulolähteistä saatavat tulot, jolloin voi olla perusteltua tukea myös metsätilan hankintaa. Tämä koettiin osin ongelmalliseksi, koska aina ei ole selvää, onko tuki rahoitustoimintaa/omistamisen tukemista vai muuta.

## 3.7 Maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki

### 3.7.1 Tuen rahoituslähde, normiperusta ja maksetut tuet

Maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen momentilta 30.20.40 maksetaan kansallisena tukena Etelä-Suomen kansallista tukea, pohjoista tukea,

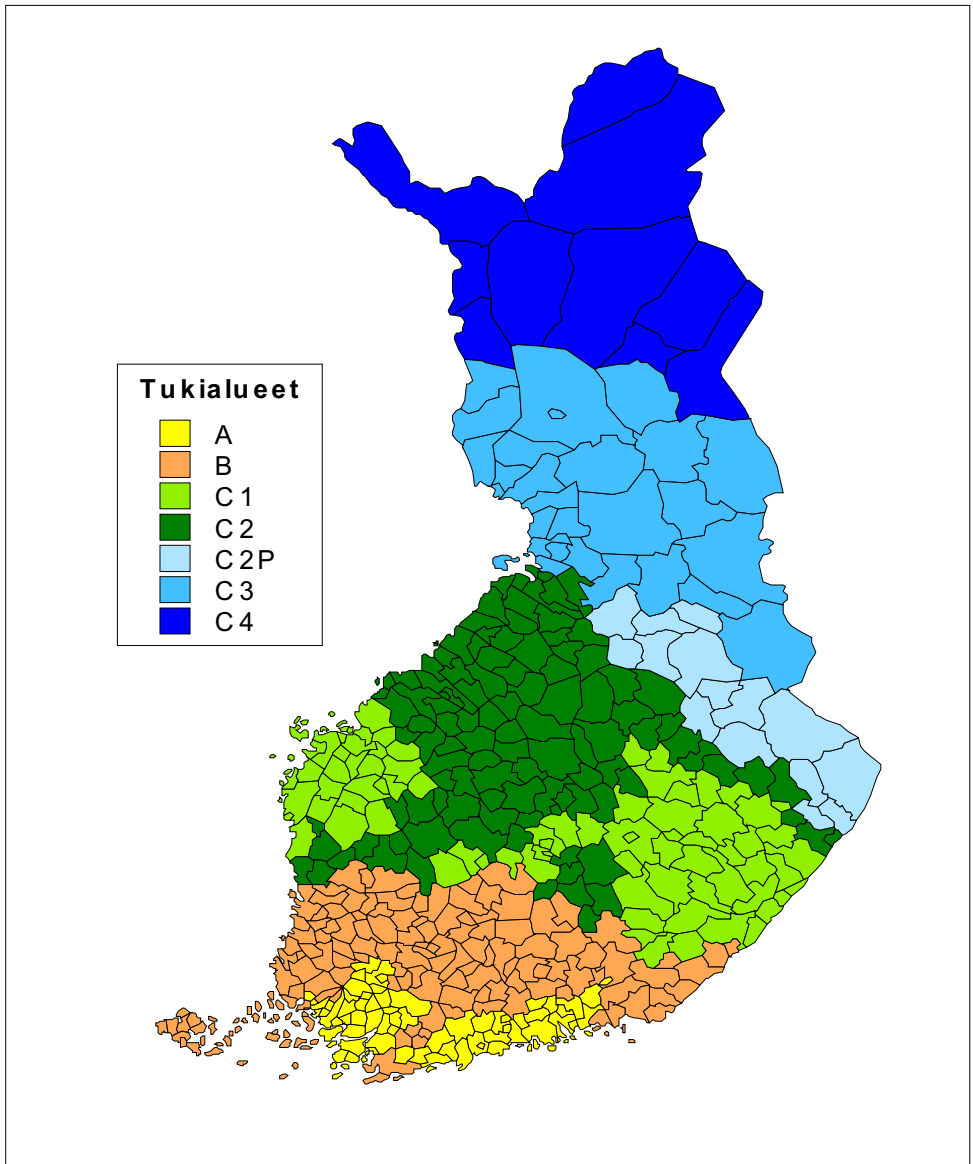
---

<sup>43</sup> *Yhteisön suuntaviivat maatalousalan valtioneuvoston tuesta (2000/C 28/02).*

ympäristötuen kansallista lisäosaa, luonnonhaittakorvauksen kansallista lisäosaa ja muuta kansallista tukea. Osa momentin määrärahasta perustuu jo aiemmin tehtyihin lisäosasisoituksiin ympäristötuesta ja luonnonhaittakorvauksesta. Kokonaan kansallisen tason päätöksenteon piiriin kuuluva osuus tuesta oli noin 434 miljoonaa eli harkinnalla kohdennettavaa. Tässä on tarkasteltu kyseistä vuosittain harkinnalla kohdistettavaa Etelä- ja Pohjois-Suomen kansallista tukea. Euroopan yhteisön liittymissopimuksen 142 artiklassa on määrätty Suomen pitkäaikaisesta ns. pohjoisen tuesta (C-alue). Vastaavasti artiklassa 141 on säädetty eteläisten alueiden (A, B) tuista. Tukialueiden rajauksesta on sovittu Suomen EU-jäsenyysneuvotteluissa<sup>44</sup>, ja aluejako on säilynyt samana koko jäsenyysajan. Maan jakaminen päätukialueisiin A, B ja C ja edelleen C-alueen osaluueisiin perustuu alueellisiin luonnonolosuhteisiin ja muihin alueellisiin erityispiirteisiin. Määrittelyn mukainen pohjoinen alue on kattanut 55 % maatalousmaasta aluejaon hyväksymisen vaiheessa.

---

<sup>44</sup> *Komissio antaa Norjalle, Ruotsille ja Suomelle luvan myöntää pitkäaikaisia kansallisia tukia sen varmistamiseksi, että maataloutta pidetään yllä erityisillä alueilla. Näiksi alueiksi on määritetty 62. leveyspiirin pohjoispuolella sijaitsevat maatalousalueet ja eräät ko. leveyspiirin eteläpuolella sijaitsevat lähialueet, joilla vallitsevat vastaavanlaiset maatalouden harjoittamisen erityisen vaikeat ilmastolosuhteet.* <sup>44</sup> *Pohjoisia alueita koskeva osa-aluejako on vahvistettu komission päätöksellä (95/196EY).*



**KUVIO 3. Maatalouden tukialueet (pohjoisen tuen alueeseen kuuluvat tukialueet C1-C4). Lähde: Kertomus Suomen pohjoisten alueiden maataloutta koskevan pitkäaikaisen kansallisten tukien järjestelmän soveltamisesta vuonna 2006, Maa- ja metsätalousministeriö, 5.6.2007**

Komission päätöksillä on annettu vuosikohtaiset tukien maksuvaltuudet: Etelä-Suomen kansallisen tuen päätös, C(2004) 475 fin (tuki N 518/2003) pohjoisen tuen päätös ja komission päätös (2002/404/EY). Kansallisia säädöksiä ovat maa- ja puutarhatalouden kansallisesta tulotuesta annettu laki (1559/2001) sekä vuosittain annettavat valtioneuvoston asetukset tukien kohdentamisesta. Vuosittain myönnettävien tukien taso ja tukemisen kohteet eri alueille määräytyvät näiden säädösten perusteella sekä tuotantoaloilla käytettävissä olevien komission hyväksymien maksuvaltuuksien määrän ja tästä valtuudesta talousarvioon sisällytetyn määrärahan puitteissa. Komission hyväksymä maksuvaltuus on maksettu Etelä-Suomelle kokonaan vuosina 2002–2005. Pohjoisilla alueilla vuosina 2002–2005 kokonaismaksuvaltuus on ollut 486,69 milj. euroa. Muutospäätöksellä K(2005)5599 tuen kokonaismäärä on alennettu vuodesta 2006 lähtien 448,59 milj. euroon luonnonhaittakorvauksen (LFA:n) kansallisen lisäosan käyttöönoton vuoksi. Tämä vähennys on tehty kokonaismäärään mutta ei tuotekohtaisten tukien enimmäismääriin.

Pohjoisen tuen mahdollisesta maksuvaltuudesta on talousarvioesitykseen sisällytetty vain osa. Kansallisella päätöksenteolla käyttämättä jäänyt tukiosuus pohjoisen tuen alueella oli v. 2006 n. 17 % käytettävissä olevan tuen kokonaismäärästä.

Kansallisesti talousarvioon sisällytetty tukimäärä on valtion ja tuottajajärjestöjen edustajien laatiman jakoehdotuksen ja valtioneuvoston tekemän päätöksen mukaan kohdennettu seuraavasti:

**TAULUKKO 7. Pohjoisen tuen maksuvaltuuden käyttö v. 2006 aikana.**

	Sallittu tuki milj. euroa	Maksettu tuki milj. euroa
<b>1. ELÄINTUOTTEET</b>		
Nautaeläimet yhteensä	91,17	60,84
Uuhet ja kutut	3,5	3,13
Siat ja siipikarja yhteensä	61,33	34,84
Hevoset	2,52	2,18
Porot	6,16	3,80
Lehmänmaito	225,22	157,20
Maidon ja lihan kuljetustuki	2,27	2,27
Eläintuotteet yhteensä	392,17	264,25
<b>2. KASVITUOTTEET</b>		
Sokerijuurikas	1,34	0,06
Tärkkelysperuna	1,24	0,56
Viljat ja muut peltokasvit	15,14	13,74
Kasvihuonetuotanto	24,69	20,24
Avomaalla tuotetut vihannekset ja omenat	0,9	0,60
Varastointituki	2,86	1,03
Maksu/KMM (laitumet, kesannot jne.)	27,87	15,21
Nuoret viljelijät	16,66	13,07
Kasvituotteet yhteensä*	89,95	64,50
Muut tuet	3,82	0
<b>Kaikki yhteensä*</b>	<b>448,59</b>	<b>328,76</b>

### 3.7.2 Tukemisen tavoitteet

Kansallisen tuen tavoitteita on määritelty liittymissopimuksen 141 ja 142 artikloissa sekä muutamien tukien osalta Rooman sopimuksen 33 artiklassa sekä valtioneuvoston päätösten artikloissa. Tukemisen rajoitteita ja lähtökohtia on määritelty myös Rooman sopimuksen 87 ja 88 artiklassa ja näitä täsmentävissä valtioneuvoston päätöksissä (2000/C 28/02)<sup>45</sup> sekä EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta annetussa komission ns. val-

<sup>45</sup> Korvattu 1.1.2007 alkaen (2006/C 319/01).

tiontukiasetuksessa (EY) N:o 1/2004<sup>46</sup>. Tukemisen tavoitteita on listattuna kansallisen tuen momentilta rahoitettuja tukijärjestelmiä koskevissa komission päätöksissä, kuten Etelä-Suomen kansallisen tuen päätöksessä C(2004) 475 fin (tuki N 518/2003), pohjoisen tuen päätöksessä (2002/404/EY), siementukipäätöksessä; (2007/179/EY), mehiläispäätöksessä, (C(2002)786) N 137/01 ja LFA – lisäosapäätöksessä C(2005)593 fin Valtiontuki N:o N 284/2004.

Liittymissopimuksen mukaan pohjoisten alueiden pitkäaikaisia kansallisia tukia on myönnettävä erityisesti sellaisen perinteisen alkutuotannon ja jalostuksen ylläpitämiseksi, joka soveltuu luontaisella tavalla kyseisten alueiden ilmasto-olosuhteisiin, sekä maataloustuotteiden tuotannon, kaupan ja jalostuksen rakenteiden parantamiseksi, kyseisten tuotteiden markkinoille saattamiseen ja ympäristön suojelun ja maaseudun säilyttämisen varmistamiseksi. Pohjoisen tuen tarkoituksena on varmistaa, että maataloutta voidaan ylläpitää kyseisillä komission vahvistamilla erityisillä alueilla. Tuet pohjoisen tuen alueilla voivat liittymissopimuksen mukaan liittyä fyysisiin tuotantotekijöihin, mutta ne eivät saa kuitenkaan olla yhteydessä tulevaan tuotantoon lukuun ottamatta maidontuotantoa. Lisäksi ne eivät saa johtaa tuotannon kasvuun tai liittymistä edeltävänä aikana, jonka komissio vahvistaa, todetun kokonaistuen kasvuun. Komission päätöksen 5 artiklan mukaan päätös ei rajoita Suomen viranomaisten oikeutta määrittää tuen myöntämisen edellytykset, joita sovelletaan eri edunsaajien ryhmiin.

Tukijärjestelmästä on säädetty maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetulla lailla (1559/2001). Tukijärjestelmän tavoitteita ei ole sisällytetty tähän säädökseen, eikä näitä ole yksilöity muissakaan kansallisissa säädöksissä lukuun ottamatta vuosittain annettavaa talousarvioesitystä.<sup>47</sup> Talousarviovalmistelussa kirjatut tavoitteet ovat ministeriön mukaan talousarviokäsittelyssä mukana ja eduskunnan vahvistaessa vuosittain talousarvion.

Etelä-Suomen kansallisen tuen ja pohjoisen tuen vuoden 2006 talousarvioesityksen lukuperusteluihin sisältyviä tavoitteita ovat ministeriön mukaan olleet perheviljelmien toimintaedellytysten turvaaminen ja pohjoisen tuen osalta lisäksi peltoalan säilyminen viljelykäytössä. Momentin perus-

---

<sup>46</sup> EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta maataloustuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettävään valtiontukeen annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 1/2004 (korvattu 1.1.2007 alkaen KOMMISSION ASETUS (EY) N:o 1857/2006).

<sup>47</sup> Hallituksen esitykseen ko. säädöksestä ei myöskään sisälly lain aineellisia tavoitteita.

teluissa esitetyistä tavoitteista tukea ovat koskeneet seuraavat tavoitteet: täydentää EU:n tukijärjestelmiä (tulotuet, luonnonhaittakorvaus ja ympäristötuki), osaltaan turvata maa- ja puutarhatalouden toimintaedellytykset ja tuotannon kannattavuus, edesauttaa maaseudun elinvoimaisuuden säilymisessä ja lisäksi turvata kasvinviljelyn tuotantoedellytykset pohjoisilla alueilla.

Tavoitteita on lisäksi kirjattu valtioneuvoston maatalouspoliittiseen se-lontekoon ja mm. hallitusohjelmaan. Näihin liittyen on ministeriön mu-kaan seurattu kannattavuutta siinä, onko tukien jakosuhte tilatasolla ollut tasainen. Tarkastelun kohteena on ollut tukikokonaisuus (kansalliset tulo-tuet). Lähtökohtana on edellisen vuoden tukijakauma, eläinmäärät ja pel-toalat.

Ministeriön mukaan tuotekohtaiset tuet on porrastettu alueiden välillä soveltuvien osin alueiden erilaisten tuotantoedellytysten ja – olosuhteiden perusteella. Alueiden erilaisuus vaikuttaa tukijärjestelmän perusteissa alueluokituksen kautta. Pohjoisilla alueilla tätä kuvaa jako C1, C2 , C3 jne. alueisiin. Tämä alueluokitus perustuu liittymisvaiheen asiakirjoihin, keskeisenä tässä on komission päätös pitkäaikaisten kansallisten tukien järjestelmästä Suomen maataloudelle (95/196/EY)<sup>48</sup> Päätöksen perustana on liittymisasiakirjan 142 artikla, jossa on määritetty tekijät, joihin tu-kialueluokitus perustuu. Näitä ovat mm. alhainen väestötiheys, maata-lousmaan osuus kokonaispinta-alasta ja ihmisravinnoksi tarkoitettujen pel-tokasvien viljelyyn varatun maatalousmaan osuus käytetystä viljelypinta-alasta.

Komission päätökset rajaavat kansallista liikkumavaraa tuen kohdenta-misessa näille alueille vuosittain maksettavien tukien enimmäismäärä-rajoitteina ja tukikelpoisen tuotannon enimmäismäärinä. Nämä enimmäis-määrät on asetettu ensinnäkin tuoteryhmiin kuuluville tuotteille ja lisäksi tuotekohtaiselle tuotantoyksikkötuen määrälle. Tuettavan tuotannon enimmäismäärä alueittain on rajoitettu Euroopan Unionin liittymisaikaa edeltäviin tuotannon määriin perinteisillä tuotantoaloilla. Näihin lähtötie-toihin perustuva tukipolitiikka tähtää tuotannon säilyttämiseen perinteisil-lä tuotantoaloilla. Komission päätöksessä tuotantoyksikkökohtaisen tuen katto on määritelty esim. euroa/hehtaari, eläinyksikkö, kg tai tonni.<sup>49</sup> Kansallista liikkumavaraa on näiden pohjalta ollut vuosittain käytettävissä

---

<sup>48</sup> Muutettu myöh. komission päätöksillä 97/279/EY 2000/405/EY ja 2002/404/EY

<sup>49</sup> Eläinyksikköjen kohdalla tukikatto on määritelty nautayksiköille lasketun enimmäistuen mukaan, johon suhteuttaen muille eläintuotteille on laskettu ns. muuntokertoimet, jotka kuvaavat eri eläinyksikköiden tuotantokustannuksia.



kunkin komission päätöksessä olevan tuoteryhmän, esimerkiksi ryhmän *nautaeläimet* sisällä.<sup>50</sup>

Maatalouspolitiikassa on keskeisenä tavoitteena ollut alueiden tasapuolinen kohtelu siten, että äkilliset ja jyrkät tukimuutokset alueiden ja sektoreiden välillä voidaan mahdollisuuksien mukaan välttää. Toisena tärkeänä tavoitteena on ollut säilyttää maatalouden toimintaedellytykset koko maassa.

Käytännössä tuotannon kannattavuus tulee ministeriön mukaan arvioiduksi investointipäätösten yhteydessä. Tukemisen taustalla ovat tulonsaajien tarpeet ja toisaalta myös valtioneuvostotasolla asetetut tavoitteet. Tukijärjestelmä ei ministeriön mukaan liity suoraan maatalouden rakenteen kehittämiseen tai ympäristönsuojelullisiin tavoitteisiin, vaikka tulotuen täydentäviin ehtoihin sisältyy tukiedellytyksenä tiettyjen ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen.

Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettuun lakiin sisältyvät pohjoisen ja eteläisen tuen yleiset myöntämisedellytykset. Asetetut ehdot liittyvät peltoalan vähimmäiskokoon (kasvinviljelyssä 3 ha, puutarhakasveissa puoli ha), paikkakunnalle tavanomaisten viljelytapojen käyttöön ja ympäristöehtojen noudattamiseen säädösten mukaisesti jne. Valtioneuvoston asetuksella on säädetty tukikelpoisista kasveista, tukimuodoista ja tukityypeistä. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella on säädetty mm. viljelykseen soveltuvan pellon määritelmästä ja hallinta-ajasta. Kotieläintalouden tuet määräytyvät harjoitettavan tuotannon eläinmäärän, eläinyksikkömäärän tai tuotantomäärän perusteella. Tukimuoto ja yksikkötuen taso määräytyvät sen mukaan, millä tukialueella talouskeskus sijaitsee.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kansallinen A-, B- ja C-alueiden tulotuki on osa viljelijätukien kokonaisuutta, joka koostuu EU-tulotuesta, EU:n osarahoitteisista luonnonhaittakorvauksesta ja ympäristötuesta. Kansallisessa tuessa keskeisenä tavoitteena on ollut säilyttää maatalouden toimintaedellytykset koko maassa. Tukijärjestelmäkokonaisuudessa kansallisessa tuessa on joustoa, jota on saatettu käyttää mahdollisuuksien rajoissa muutosten vaikutusten lieventämiseen. Ministeriön mukaan kansallinen omavaraisuus on ollut tavoitteena pitkään. Ministeriön mukaan päätuotantosuuntina on tarkasteltu omavaraisuutta maidon, sianlihan, naudanlihan, kananmunien ja siipikarjalihan sekä viljatuotteiden alueilla. Tarkastelu on tehty koko maan tasolla.

Kysymykseen siitä, voisiko kansallisia tukia eriyttää esim. alueen työllisyystilanteen tai vastaavien aluetaloudellisten näkökohtien alueilla, jotka

---

<sup>50</sup> ks. Taulukko 7, tukikatot v. 2006 ja maksettu tuki ja liite 6. Tukikatot v. 2001-2005 euroina ja maksetut tuet.

kuuluvat samaan tukialueryhmään, ei ministeriön mukaan ole edellytyksiä. Tämä voisi johtaa eri alueiden toimijoiden yhdenvertaisuuden heikentymiseen ja olisi ristiriidassa perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Mikäli tukia eri alueilla erilaistettaisiin, toimijoiden yhdenvertaisuus saattaisi vaarantua.

Lähtökohtana tuen kohdentamisessa vuodelle 2006 on ollut pyrkimys tuotannonharjoittajien tulonmuodostuksen alueellisen tasapuolisuuden varmistamiseen. Hallitusohjelmassa on todettu tavoitteeksi se, että kannustimet terveeseen yrittäjyyteen säilyvät ja kannattavuus eri tuotantosuunnissa ja alueilla kehitty tasapuolisesti ja myönteisesti. Jotta viljelijät yleensä lähtevät investoimaan, tulee olla näkemystä tulonmuodostumisesta. Tulotuet osaltaan luovat näkymiä odotettavissa olevista tuloista. Tämä pienentää aloittamiskynnystä. Yksikkötukien taso on pyritty määrittämään siten, että tuki olisi tasapuolinen eri alueilla. Ministeriön mukaan on huomioitava myös se, että tukiratkaisun teossa ei aina ole mahdollista vaikuttaa välittömästi heikenneeseen tulotasoon tai kannattavuuteen eri tuotantosuunnissa tai tukialueilla, koska komission päätökset ja kansallisen tuen momentin vuotuinen määräraha rajoittavat tukien maksua. Toisaalta myöskään yksittäisen vuoden kannattavuuden ja tulojen nopeaa paranemista ei aina voida ottaa huomioon pienentämällä tukea.

Ympäristötuen julkilausutut tavoitteet kiinnittyvät maataloustuotannon ympäristövaikutuksiin. Tästä näkökulmasta ympäristötuen huomioonottaminen tulona varsinaisten kansallisten tulotukien tasoa määritettäessä ei ole perusteltua. Euroopan unioniin liittymisvaiheessa<sup>51</sup> tukipakettia luonnosteltaessa ympäristötukea on tarkasteltu osana maatalousyrittäjien tulotukipakettia. Ympäristötukijärjestelmän perusteissa on liittymisvaiheen jälkeen tapahtunut jonkin verran muutoksia, mutta on toisaalta ymmärrettävää, että tuki huomioidaan tulotukena myös tarkistettaessa vuosittain varsinaisten tulotueksi nimettyjen kansallisten tulotukien tasoja.<sup>52</sup>

### 3.7.3 Päätöksenteko ja harkinnan vaiheet tuen mitoituksessa ja kohdentamisessa

Kansallisella tasolla harkintaa tukijärjestelmässä on ollut mahdollisuus käyttää ensinnäkin valmisteltaessa komissiolle tehtäviä esityksiä ja neuvo-

---

<sup>51</sup> *Maa- ja metsätalousministeriön muistio: luonnos Suomen maatalouden tukipaketista 15.5.1994.*

<sup>52</sup> *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomuksessa 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen, on tarkasteltu tuen luonnetta ja vaikuttavuutta ympäristöllisenä ohjausekeinona*

teltaessa niiden sisällöstä sopimuskaudelle. Tämän lisäksi harkintaa on vuosittain ollut mahdollista käyttää siinä, minkä verran määrärahaa vuosittain budjetoidaan. Kansalliseen harkintaan on perustunut myös kehyksen mahdollistaman määrän jakaminen eteläisen ja pohjoisen tukialueille. Edelleen harkintaa on toteutettu siinä, miten tuki valtioneuvoston päätöksellä kohdennetaan vuosittain näiden alueiden sisällä eri tuotantoaloille ja tuotantosuunnille.

Tarkastuksessa selvitettiin, millaisessa menettelyssä ja millaisiin perusteisiin tukeutuen kyseinen tuen kohdentaminen ensinnäkin Etelä-Suomen ja pohjoisen tuen alueille on perustunut, ja toisaalta, millaisiin kriteereihin perustuen tuki on kohdennettu eri tuotantoaloille tai -suunnille. Päätös tukien kohdentamisesta eri tuotantoaloille ja tuotantosuunnille annetaan vuosittain valtioneuvoston asetuksena. Valmistelijana tässä on toiminut maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tukivuotta edeltävän vuoden syksyllä on vuosittain valmisteltu yhdessä tuottajajärjestöjen kanssa kansallisen tuen määrärahan tarkempi jakaminen eri tukimuodoille. Tätä jakoa tehtäessä on suoritettu virkamiestasolla valmistelutyötä momentin varojen käytöstä. Vuosittaisen tukiratkaisun valmistelussa ovat olleet mukana maa- ja metsätalousministeriö, valtionvarainministeriö, maataloustuottajien keskusjärjestöt sekä Ahvenanmaan maakuntahallitus. Ministeriön mukaan 1980-luvun valmistelussa oli käytäntönä, että maataloustulolain valmisteluissa oli mukana myös ns. kuluttajapiirejä edustanut taho. Tämän jälkeen kuluttajapiirejä edustavat tahot eivät ole olleet myötävaikuttamassa tukiratkaisun sisältöön. Tätä voidaan pitää puutteena, mikäli järjestelmän tarkoituksena on ollut tuotannon määrällinen ohjaaminen. Tuotannon määrän ja painotusten kannalta kuluttajien tarpeiden ja asennemuutosten ennakoimista voidaan pitää tuotannon kysyntäennusteiden kannalta keskeisenä tietoperustana.

Vuoden 2006 tukiratkaisun neuvottelutulos kansallisten tukien jakautumisesta on allekirjoitettu 28.11.2005. Neuvottelutuloksen ovat allekirjoittaneet valtion ja maataloustuottajien keskusjärjestöjen (Maataloustuottajien keskusliitto MTK ja Svenska lantbruksproducenternas SLC) edustajat. Tukien tasoista vuodelle 2006 on säädetty tämän jälkeen valtioneuvoston asetuksilla vuodelta 2006 maksettavasta pohjoisesta tuesta ja eteläisestä tuesta (asetukset 28/2006 ja 29/2006<sup>53</sup>). Säädöksissä on säännelty tukien yleiset ja yksikkökohtaiset määräytymisperusteet.

---

<sup>53</sup> *Valtioneuvoston asetus vuodelta 2006 maksettavasta pohjoisesta tuesta, Voimaantulo: 25.1.2006.*

### 3.7.4 Käytetyt kohdentamisperusteet

Valmisteltaessa valtioneuvostolle ja komissiolle toimitettavia esityksiä on ministeriö teettänyt taustamateriaaliksi tuen tarvetta ja vaikuttavuutta koskevia tutkimuksia ja analyyskejä, joiden avulla on pyritty luomaan mahdollisimman totuudenmukainen ennuste maa- ja puutarhasektorin kehityksestä ja tukitarpeista alkavalla tukikaudella. Ministeriön mukaan näitä tutkimuksia on käytetty taustamateriaalina myös vuosittaisia tukiratkaisuja tehtäessä. Lisäksi on selvitetty viimeaikaisia kannattavuuden ja tulojen muutoksia eri tuotteiden tuotannossa ja tukialueilla sekä pyritty ennustamaan tulevan vuoden kehitystä.

Tulotuen mitoituksessa on pyritty ottamaan huomioon se, että eri alueilla on erilaiset olosuhteet tulonmuodostuksessa, jota halutaan mahdollisuuksien mukaan tasata. Tuen tason asettamisella on pyritty siihen, että eri tuotteiden tuotanto eri alueilla säilyy määrällisesti tasapainoisena. Tässä tarkastelun perustana on ennen Euroopan unioniin liittymistä vallinnut tilanne tuotantomäärinä. Tukien tason mitoituksessa on otettu ministeriön mukaan lisäksi huomioon se, että kansallinen tuki on vain yksi neljästä maatalouden viljelijätukimuodosta (muiksi ministeriössä laskeetaan EU-tulotuki, ympäristötuet ja luonnonhaittakorvaus). Ministeriön mukaan pyrkimyksenä on pitää tukijärjestelmäkokonaisuus tasapainoisena.

Komissio on määrittänyt tuotantoalakohtaisen yksikkötuen enimmäismäärän tuotekohtaista yksikköä kohti ja rajan kokonaistuelle vuosittain. Tämän sisällä on voitu käyttää harkintaa eri yksikkötukitasoissa. Lähtökohtina tuen kohdentamisessa kansallisella tasolla ovat ministeriön mukaan olleet sekä komission rajoitteet mahdollisesta tuen määrästä että tieto maksimituotannon määrästä. Tarkastelussa on painottunut ministeriön mukaan tuotantomäärätieto kokonaisuutena kansallisella tasolla. Jos tuotanto on lähtenyt pienenemään tai kasvamaan, niin siinä vaiheessa on ministeriön mukaan voitu reagoida tulotukien tarkistuksilla. Tarkastelu on lähtenyt kansalliselta tasolta tuotantoalan kehityksen seurannasta, jossa olennaista on havainto toteutumasta. Mikäli tuotanto lähtee pienenemään ei-toivotulla tavalla, voidaan tähän reagoida kansallisen tulotuen avulla korottamalla tulotukea ko. alalla. Vastaavasti, jos tuotanto kasvaa liikaa, voidaan tulotukia alentaa.

Yksikkötukien mitoituksen perustana ovat ministeriön mukaan eri tuotantosuuntien kannattavuusnäkökulmat, joihin puolestaan vaikuttavat tiedossa oleva tuotannon määrä, markkinahinta ja tuotannon määrälliset kehitys näkökulmat. Ministeriön mukaan valtioneuvoston kehys vaikuttaa hallituskauden ajan mahdollisuuksiin kansallisten tukien myöntämisessä. Koko EU-kauden ajan on ollut sellainen tilanne, että EU:n mahdollistamaa tukea ei

ole ollut mahdollista maksaa kehyyksen pienuuden vuoksi. Lähtökohtana on ollut hyödyntää Etelä-Suomen kansallisen tuen maksuvaltuudet täysimääräisesti, koska maksettavissa oleva yksikkötukien taso jää Etelä-Suomessa selvästi pohjoista tukea alemmalle tasolle. Etelä-Suomessa tuote- ja tuoteryhmäkohtaiset rajoitteet lisäksi rajoittavat yksikkötukien maksettavissa olevaa tasoa. Pohjoisen tuen tasoon vaikuttavat mm. tavoite yhtenäisen maatalouspolitiikan harjoittamiseen eri alueilla ja eri tuotantosuunnissa (tukiporras A, B, C) sekä kulloinkin käytettävissä olevan määrärahan suuruus. Ministeriön mukaan tukea on kohdennettu eteläisille alueille pohjoisten sijasta sen vuoksi, että eteläisillä alueilla tuet ovat poistuvia toisin kuin pohjoisilla alueilla, joissa tuet ovat pysyväisluonteisia. Ministeriön mukaan ensisijaisena syynä maksuvaltuuden täydelle käytölle Etelä-Suomen alueella on ollut se, että tukitaso eteläisillä alueilla on ollut komission rajoitteiden takia pohjoisen tukitasoa alempi. Tämän ohella maksuvaltuuden mahdollistama tuen taso Etelä-Suomessa ei ministeriön mukaan ole kaikissa tapauksissa, kuten esim. maidontuotannossa riittävä tuotannon jatkuvuuden turvaamiseksi.

Tehtäessä tukiratkaisua edellisen vuoden syksyllä ei ministeriön mukaan ole mahdollista tarkasti määritellä eri alueiden ja tuotantosuuntien kannattavuutta, koska tulevan vuoden hintatasoa voi vain arvioida ja lisäksi esim. satotasoa on mahdoton ennakoita. Eri tuotantosuuntien ja alueiden välisen vertailu on hankalaa, koska näiden välillä on suuriakin eroja esimerkiksi tilakoossa ja tilojen työmäärissä.

Eri tuotantosuuntia voi vertailla sekä kannattavuus- että tuloperusteisesti. Näiden tietojen lisäksi ministeriö pyytää ilmoituksensa mukaan MTT Taloustutkimuksesta tarvittaessa lisätietoja tukiratkaisun valmistelun taustalle.

Ministeriön mukaan tukijärjestelmällä tuetaan kaikkia merkittävimpiä tuotantosuuntia, mutta kaikenlaisuuteen tuotantoon päätuotantosuuntien sisällä tukea ei kohdistu samalla tavalla. Tästä esimerkkinä ovat seuraavat:

1. Naudanlihantuotannon kolmivaihekasvatuksen juottovaiheeseen erikoistuneet tilat (eläimet siirtyvät toisille tiloille alle 6 kk:n iässä, ja tästä iästä alkaen eläimet ovat tukikelpoisia).
2. Kananuorikot – alle munintaikäisille kanoille tukea ei makseta.

Toisaalta myös eräät uudet eläinlajit (tuotannon alat), joiden tuotanto on melko vähäistä, ovat täysin tukijärjestelmän ulkopuolella. Tällaisia eläinlajeja ovat mm. strutsit, laamat, alpakat ja villisiat.

### 3.7.5 Laskentamenettely

Kansallisen tuen jakoehdotusta laadittaessa on ministeriön mukaan käytännössä ollut ensivaiheessa laatia ns. peruslaskelma, jonka lähtökohtana ovat olleet edellisen tukivuoden tukitasot ja suunnitteluvuoden arvioidut tukiyksikkömäärät (eläinyksiköt, hehtaarit jne.). Lisäksi peruslaskelmassa on otettu huomioon komission päätöksistä johtuvat muutostarpeet (esim. maksuvaltuuksien alenemat). Etelä-Suomen kansallinen tuki (artiklan 141 perusteella) on pyritty maksamaan täysimääräisesti. Peruslaskelmassa alueiden väliset tukitasoerot on pyritty pitämään edellisen vuoden tasolla.<sup>54</sup> Osa tukivuodoista, kuten luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa, otetaan huomioon jo tehtyjen sitoumusten mukaisesti. Peruslaskelman jälkeen on ollut nähtävissä, kuinka paljon käytettävissä olevasta määrärahasta on jäljellä. Varsinaisessa jakoehdotuksessa on arvioitu peruslaskelman mukaisen jakoehdotuksen tasapainoisuus ottaen huomioon esimerkiksi eri tuotantosuuntien arvioitu kannattavuus eri alueilla ja muut toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Varsinaisessa jakoehdotuksessa on voitu tarvittaessa muuttaa alueiden ja eri tuotteiden välisiä painotuksia. Tukitasot määräytyvät tuote- ja aluekohtaisesti. Tukea ei ole porrastettu tilan koon mukaan. Kansallisten tulotukien hakijoiden yritysmuotoa tai kokorajoitteita maa- ja puutarhatalouden kansallisesta tulotuesta annettuun lakiin ei sisälly. Vaikka pääperiaatteena on se, että tilan koko ei ole este tuen saamiselle, eräitä tilakohtaisia kokorajoitteita on kuitenkin sovellettu. Tällaisesta esimerkkinä on tuen maksaminen tilakohtaisesti enintään 20 000 kanalle.

Kyseisessä järjestelmässä ei tarkastella tuen hakijoiden tuentarvetta elinkeinonharjoittajakohtaisesti. Viranomaissharkinta rajoittuu tuen yleisten myöntämisedellytyksien arviointiin.

---

<sup>54</sup> Esim. tukivuonna 2006 AB-alueella sonneille arvioitiin voitavan maksaa 211 EUR/NY, mikä oli 8 EUR/NY edellisvuotta vähemmän. Peruslaskelmassa vastaava vähennys tehtiin C1-alueen tukitasoon ja vastaavasti myös muille C-tukialueille. Tällöin peruslaskelmassa alueiden väliset tukitasoporrastukset säilytettiin ennallaan. Tukivuoden 2006 lopullisessa jakoehdotuksessa pohjoisen tuen sonnien tukitasoa korotettiin 10 EUR/NY peruslaskelman tasosta kaikilla C-tukialueilla (+ 2 EUR/NY tukivuonna 2005 maksetusta tasosta). Alueiden AB / C1 tukitasoero kasvoi myös tällä euromäärällä. C-tukialueiden korotuksen taustalla oli EU:n tilatuen toimeenpanon valmistelun yhteydessä tehdyt linjaukset, joiden tavoitteena oli turvata naudanlihanuotannon toimintaedellytykset. Vastaavanlainen korotus ei ollut mahdollinen AB-alueella komission päätöksen rajoitteiden vuoksi.

MTT:n mukaan eri alueiden kannattavuudessa eri tukialueilla on ollut kannattavuuskertoimen perusteella tulkittuna vaihtelua. Lypsykarjatiloiilla A- ja B-alueiden kannattavuuskertoimen on ollut heikompi kuin pohjoisen C-tukialueilla. B-alueella muun nautakarjatalouden ja sikatalouden kannattavuus on ollut parempi kuin pohjoisessa. Taloustutkimuksen mukaan keskimääräisen suhteellisen kannattavuuden tarkastelu peittää alleen kannattavuudessa esiintyvän laajan hajonnan. Tätä aiheuttavat mm. tuotemarkkinat, yritysten alueellinen sijainti, tuotantosuuntajakauma, yrityskoon vaihtelu, yritysten vaihtuminen käytetyssä kirjanpito-otoksessa, yrittäjien liikkeenjohtotaito sekä yritysten elinkaari.

Ministeriön mukaan hallinto hyödyntää runsaasti MTT:n kirjanpitoilujen tuloksia eri ryhmittelyperusteilla. Kirjanpito tulokset perustuvat järjestelmään kuuluvien noin 1 000 otostilan taloudellisiin tunnuslukuihin, joiden perusteella MTT painottaa tulokset kuvaamaan aktiivitulojen taloudellista tilannetta koko maassa, eri tuotantosuunnissa ja eri tukialueilla. Kirjanpitojärjestelmän tuottamat keskeiset tulokset kuvaavat jo toteutunutta kehitystä, mutta MTT laatii myös ennusteita eri sektorien tulevasta tulojen ja kannattavuuden kehityksestä arvioidun markkina- ja tuotantokehityksen perusteella. Nämä ennusteet voivat olla lähinnä suuntaa-antavia arvioita.

MTT:n mukaan 1 000 otostilan kannattavuusvertailussa lähtökohtana yrittäjäperheen laskennallisesta palkkavaatimuksesta on vuonna 2006 ollut 12,4 euroa/työtunti. Vuosittain laskennassa on tarkistettu tuntikohtaista palkkavaatimusta. Työmäärän arviointi kannattavuuslaskennassa on perustunut tosiasiallisiin toteutuneisiin työtunteihin.

### *Yksikkökohtaisten tukien laskennan perusteet*

Ministeriön mukaan lähtökohtana yksikkökohtaisen tuen määräytymiselle on ollut se, että artiklan 141 mukaiset tuet (eli kotieläintalouden ja kasvihuonetuotannon A- ja B-alueen tuet) maksetaan maksuvaltuuden mukaan täysimääräisesti. Tämä on tarkoittanut sitä, että maksuvaltuus on jaettu tukiyksiköiden määrällä, jolloin on saatu yksikkötuen taso. Siten kansallista tukea saavien eri tuotteiden tuotantomäärällä ja sen kehityksellä on keskeinen merkitys tuotteiden tukitasojen määräytymiselle.

Artiklan 142 mukaiset tuet (eli kotieläintalouden, kasvihuonetuotannon ja kasvinviljelyn C-alueen tuet) määritellään eri perustein. Sika- ja siipikarjataloudessa sekä kasvihuonetuotannossa on tukitaso määräytynyt likimain AB-alueella sovelletun yksikkötukitason mukaisena kyseisten sektoreiden tuotannon ja markkinoiden vakauden edesauttamiseksi. Esimerkiksi nautakarjatalouden tuotteissa (maidolla, lihasonneilla jne.) tukitaso on pohjoisen tuen alueella ollut luonnonolojen takia AB-aluetta korkeam-

pi. Pohjoisella tuella on pyritty turvaamaan alueen nautakarjatilojen toimintaedellytykset ja siten turvaamaan perinteisen maataloustuotannon säilyminen alueella EU-liittymissopimuksen ja pohjoista tukea koskevan komission päätöksen mukaisesti. Kasvinviljelyn tukien alueellisessa porrastamisessa on tarkasteltu kullekin alueelle tärkeitä viljelykasveja ja niiden alueellisia viljelyedellytyksiä.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tulotukijärjestelmä ja investointien tukemisen järjestelmä ovat toisistaan riippumattomia talousarvioesityksen laadinnan yhteydessä. Järjestelmät nivELYVÄT toisiinsa tavoitteiden kautta.

Tarkastuksen perusteella tuotannon määrällisen sääntelyn välineinä on käytetty maa- ja puutarhatalouden tulotukea. Ministeriön mukaan tukipolitiikan mahdollisuudet tuotannon määrälliseen säätelyyn ovat Euroopan Unionin maatalouspolitiikan vuoksi tulevaisuudessa rajalliset, koska kehityssuuntana on jo pidemmän aikaa ollut siirtyminen kotieläintalouden tuista peltoalatuksi sekä tuotantoon sidotuista tuista tuotannosta irrotettuihin tukiin. Tässä tilanteessa tukijärjestelmän tavoitteena on yhä enenevässä määrin maataloustuotannon peruskannattavuuden turvaaminen.

Esille tullutta omavaraisuustavoitetta ei ollut julkilausuttu määrällisenä vielä vuoden 2006 suunnittelusiakirjoissa tai talousarvioesityksessä. Tukijärjestelmän julkilausuttuna tavoitteena talousarvioesityksessä on todettu maatalouselinkeinonharjoittajien tulonmuodostuksen turvaaminen. Ministeriön mukaan on keskusteltu myös siitä, tulisiko tukia eriyttää alueellisten näkökohtien/erityispiirteiden, kuten aluetaloudellisten tekijöiden perusteella. Markkinat säätelevät kuitenkin osaltaan tuotannollisia edellytyksiä heijastamalla tuotantokustannuksiin (peltojen vuokrat maan eri osissa). Ei ole yksiselitteistä, miten maatalouspolitiikassa voitaisiin ottaa alueelliset näkökohdat huomioon. Joka tapauksessa vaikutuksien ennustaminen on hankalaa, koska tilat ovat erilaisia sekä tuotantorakenteeltaan, osaamiseltaan että fyysiseltä toimintaympäristöltään.

Tulotukipuolella tukea ei ole eriytetty tuotantomenetelmän (luomutavallinen tuotanto) mukaan. Ympäristönäkökohdat sisältyvät tukijärjestelmässä sellaisiin tukimuotoihin, joissa ei ole vuositasolla kansallista harkintaa. Tarkasteltaessa tulonmuodostusta tuotantomenetelmäkohtaiset (luomu-, muu tuotanto) erot eivät vaikuta tukien tasoon. Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen toteutetaan ministeriön mukaan monivuotisten ympäristötuen erityistukisopimusten perusteella. Kansallisen lisätuen maksaminen luomutuotannolle edellyttäisi ministeriön mukaan komissiolle tehtävää notifiointia. Ongelmaksi muodostuu tässä yhteydessä ministeriön mukaan se, että ympäristönäkökohdat on otettu huomioon jo ympäristötuen osalta. Mikäli tulotukea korotettaisiin ympäristönäkökohtien perusteella, tulisi ympäristötukea vastaavasti alentaa, koska samoihin kustannuk-



siin ei voi kohdentaa tukea kahdesta järjestelmästä. Tulotuilla on tavoitteena turvata tuotannon peruskannattavuus ja viljelijöiden tulotaso. Ministeriön mukaan tulo- ja kannattavuuskehitykseen vaikuttavat tukien ohella markkinahinnat, kustannukset ja maatalouden tuottavuuden kehitys. Kysymykseen siitä, onko tukemisen lähtökohdaksi asetettu jokin raja-arvo toteutuvalla kannattavuudella, ministeriön vastauksena oli, että raja-arvoprosenttia (maksimi) sille, millainen maatalouden tulon tai kannattavuuden muutos hyväksytään aiemmasta, ei ole voitu soveltaa. Konkreettista tulotaso- tai kannattavuustavoitteita ei ole asetettu.

Valtakunnallisen tason luomuviljelyn järjestöstä tuotiin esille, että keskusjärjestöpohjaisessa edunvalvonnassa pienten ryhmittymien mahdollisuudet vaikuttamiseen ovat vähäisemmät kuin niiden toimijoiden, joissa elinkeinoalalla toimivien joukko on laaja. Näin ollen päätöksentekojärjestelmä ei luo edellytyksiä uusien alojen kehittymiselle kohdentamalla tukea niille alueille, joita toiminnan alkuvaiheessa olisi tarpeen tukea toiminnan kannattavuuden edistämiseksi.

### 3.7.6 Keskeiset johtopäätökset

Tarkastuksen havaintona oli se, että tukijärjestelmän tavoitteet eivät ole läpinäkyviä siitä syystä, että kansallisia tavoitteita ei ole yksilöity kansallisessa säädöksessä. Talousarvioesityksessä samalla momentilla esiintyvien eri tukielementtien tavoitteita ei ole eriytetty (luonnonhaittakorvauksen ja ympäristötuen kansalliset lisäosat, eteläisen (A ja B) ja pohjoisten alueiden (C) tuet). Tarkastuksessa tuli myös esille se, että talousarvioesityksessä yksilöidyillä tukijärjestelmän tavoitteilla oli vain heikko liityntä tuen kohdentamisperusteisiin. Ministeriön esille tuomista tavoitteista kansallista tuotantosuuntaakohtaista omavaraisuustavoitetta ei ollut yksilöitynä ministeriön suunnitteluasiakirjoissa tai valtion talousarvioesityksessä. Hallinnonalan talousarviokehityksen pienuudesta johtuva leikkaus EU:n mahdollistamasta kokonaisuudesta on kohdistettu pohjoisille alueille. Tässä perusteena tuotiin esille tulotuen ennakoitu poistuminen A- ja B-alueilta ja toisaalta se, että EU komission rajoitteiden vuoksi käytettävissä oleva tukemisen taso kokonaisuutena pohjoisilla alueilla on suurempi kuin eteläisillä alueilla. Kansallisella tulotuella on ollut tämän vuoksi tarpeen tasata kannattavuuseroja eri alueiden välillä.

Tuen kohdentamisesta saadun tiedon perusteella kohdentamista koskevan päätöksenteon perusteissa painottuvat sekä tilastoperusteiset että tuottajajärjestöjä edustavat sidosryhmäkannanotot. Nämä molemmat liittyvät jo toiminnassa olevien maatilayritysten toteutuneeseen kannattavuuskehitykseen ja tulonmuodostuksen tarpeeseen. On otaksuttavaa, että sidos-

ryhmäkannanotot korostavat järjestöissä laajasti edustettujen tahojen näkemyksiä. Näistä lähtökohdista maa- ja puutarhatalouden tulotuen kohdentuminen ja taso suosii perinteisiä maatalousaloja. Tukijärjestelmä ei näin ollen sisällä elementtejä, joiden avulla edistetään niitä aloja, joilla toimijoiden joukko on vähäinen. Tyypillisesti näitä ovat uudet tuotantolat ja tuotteet.

## 3.8 Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö maatalouselinkeinojen tukemisessä

### 3.8.1 Tukijärjestelmät ja harkinnan vaiheet

Tarkastuksessa selvitettiin tuotannollisen elinkeinotoiminnan ohjausta harkinnanvaraisen tukemisen avulla. Seuraavaan taulukkoon on koottu tarkastuksessa mukana olleita tuettuja maataloustuotannon vaiheita ja niissä käytössä olleita kansallista harkintaa mahdollistavia tukijärjestelmiä.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Tarkastelun lähtökohdana on huomattava, että tarkastus ei ole kohdistunut kaikkiin tukimuotoihin. Tarkastelun ulkopuolella ovat esim. ympäristötuki ja maatalousyrittäjien opintotuki, joka on osa maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen momenttia. Tämän lisäksi hallinnonalalta myönnettävät erilaiset korvaustyyppiset järjestelmät eivät kuulu tarkastuksen piiriin, näitä ovat esim. satovahinkokorvaukset jne. Tämän ohella elinkeinotoiminnan tukemisen järjestelmiä sisältyy muille hallinnaloille, esim. maatalouden lomituspalvelujen tukijärjestelmä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla.

**TAULUKKO 8. Tukemisen vaiheita maatalouselinkeinojen alueella.**

<b>Vaihe</b>	<b>Tukimuoto ja tuen saaja</b>
Toiminnan suunnittelu	Avustusmuotoinen tuki elinkeinonharjoittajalle talous- ja kehittämissuunnitelman laatimiseen, ml. investointien suunnittelu
Investointi rakennuksiin, koneisiin ja laitteisiin, eläimiin, ympäristönsuojelua, työhyvinvointia ja eläinten hyvinvointia edistäviin kohteisiin ym.	Investointituet (korkotuki, avustukset) elinkeinonharjoittajalle rakentamiseen, laitteiden ja koneiden hankintaan, nuoren viljelijän aloitustuet jne.
Elinkeinoharjoittajan asian- tuntemuksen ylläpito ja uudis- taminen, tuottavuuden ja tehokkuuden edistäminen, toimijoiden verkostoituminen ym.	Toiminta-avustusmuotoinen neuvonnan tuki yleishyödyllisille yhteisöille
	Ohjelma- ja projektiperusteiset kehittämishanketuet erityisavustuksena (yhdistykset, yhteisöt, julkiset toimijat), näissä pyrkimyksenä se, että hankkeisiin osallistuu eri tahoja. Kohderyhmiä on useita, usein maatalouselinkeinonharjoittajat
Uuden tutkimustiedon tuottaminen, toiminnan kehittämisen	Ministeriön myöntämät erityisavustukset eri toimijoille erilaisiin ajankohtaisiin tutkimus- tai kehittämishankkeisiin toiminta-avustusmomenteilta (esim. maaseudun kehittämisen)
	Ministeriön myöntämiä erityisavustuksia eri momenteilta ja Maatilatalouden kehittämisrahastosta eri toimijoille (tutkimuslaitokset, yliopistot ym. yhteisöt)
Laatu elintarviketaloudessa	Laatujärjestelmien kehittämisen tuki, talousarviorahoituksena yhteisöille tai muille julkisille toimijoille
Toiminnan kannattavuusedellytysten varmistaminen	Maa- ja puutarhatalouden tulotuki, Maa- ja puutarhatalouden kansallisia tukia myönnetään pääosin maa- ja puutarhataloustuottajille.
Tuotteiden kuljetus ja varastointi	Elinkeinoharjoittajalle maa- ja puutarhatalouden tulotuen momentilta, joissakin tapauksissa tukea voidaan myöntää myös muille tahoille, kuten maidon kuljetusavustusta meijereille
Maataloustuotteiden jalostaminen ja kaupan pitäminen	Ohjelma- ja projektiperusteiset yrityshanketuet maaseutuyrityshankkeiden investointeihin ja kehittämiseen, maatalouselinkeinonharjoittajalle rajattuihin kohteisiin, maatilamatkailuun tmv.
Elinkeinotoiminnan monipuolistaminen	Rajatuille alueille, esim. luomutuotanto, hunajantuotanto, tuki yhteisöille ja yhdistyksille talousarviorahoituksena
Markkinoinnin ja tuotannon kehittäminen	Erityisavustuksia yhteisöille

Hallinnollisia vaiheita, joilla on ollut merkitystä tukijärjestelmien rahoituksen tasoon tai tuen kohdentumiseen ovat olleet seuraavat:

- eri tukijärjestelmien rahoitustarpeen arviointi ja mitoitus talousarvioesityksen valmistelussa
- päätöksenteko ohjelmaperustaisten hankemäärärahojen kohdentamisperusteista
- ministeriön vuosittain maatalouselinkeinojen investointituen kohdentamisesta antama asetus
- valtioneuvoston vuosittainen päätös maa- ja puutarhatalouden tulotuen kohdentumisesta ja tason tarkistuksista<sup>56</sup>
- käyttövaltuuksien osoittaminen vuosittain ministeriön päätöksellä TE-keskusten maaseutuosastoille investointihankkeisiin ja ohjelmaperusteisten hankkeiden toteuttamiseen
- TE-keskusten maaseutuosastojen päätöksenteko rahoitettavista hankkeista ja investoinneista
- ministeriön avustuspäätökset yhteisöjen rahoittamisesta toiminta-avustuksilla
- ministeriön avustuspäätökset tutkimus- tai kehittämishankkeisiin.

Seuraavassa on kuvattu kootusti tiedon hallinnan ja hyväksikäytön tilaa ja esille tulleita epäkohtia talousarviovalmistelussa, säädösvalmistelussa, kohdennettaessa määrärahoja TE-keskuksille ja kohdennettaessa tukea myöntämisharkinnalla hallintopäätöksenä yksittäiselle tuen saajalle.

### 3.8.2 Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö talousarviovalmistelussa

Talousarvioesityksen laadinnan yhteydessä ministeriöillä on mahdollisuus toiminnan uudelleen arviointiin ja sen pohjalta tapahtuvaan määrärahaesitysten laadintaan. Tarkastuksessa selvitettiin talousarvioesitykseen sisältyneiden tavoitteiden selkeyttä ja sitä, mitkä tekijät ovat ohjanneet talousarvion laadinnan yhteydessä määrärahojen mitoitusta eri tukijärjestelmissä. Strategisten tavoitteiden tulisi tarjota ohjaavaa tietoperustaa eri tukijärjestelmien tavoitteen asettelulle ja määrärahojen kohdentamiselle. Strategisten tavoitteiden sisällön selkeys on tärkeää siitä syystä, että tukijärjestelmien mitoituksessa ja toimeenpanossa tulisi kyetä reagoimaan sel-

---

<sup>56</sup> *Maa- ja puutarhatalouden kansallisen tulotuen tasotarkistukset on myös toteutettu vuosittain erikseen A ja B eli eteläisiä alueita ja C eli pohjoista aluetta koskeville tukimuodoille valtioneuvoston asetuksina*

laisiin tilanteisiin, joissa hyötyjen saavuttaminen uhkaa jäädä toteutumatta.

Talousarvioesityksen perusongelmana oli se, että sen tietoperusta ei tarjonnut kokoavaa käsitteistöä tukemisen kokonaisuuden tarkasteluun. Talousarvioesityksen sisällöstä ei ollut pääteltävissä esim. se, missä laajuudessa tukien on tarkoitus kohdistua elinkeinotoiminnan eri vaiheisiin. Näitä vaiheita ovat mm. suunnittelu ja kehittäminen, tutkimustoiminta, jalostus, tuotteiden varastointi, markkinointi jne. Talousarvioesityksen tietosisällöstä ei tullut esille myöskään arvioita eri tukien alueellisesta kohdentumisesta tai tukemisen aiemmin toteutuneesta tilasta. Eräänä talousarvioesityksen tietosisällön tarkastelun mahdollisena lähtökohtana voidaan pitää myös tukien arvioitua kohdentumista eri tuotantoalojen tukemiseen tai erilaisten tuotannollisten vaihtoehtojen tukemiseen elinkeinotoiminnan eri vaiheissa (luomutuotanto, tavanomainen tuotanto) jne. Kokonaisuuden hahmottamista elinkeinotoiminnan tukemisessa heikensi osaltaan se, että samaan maataloustuotannon prosessin vaiheeseen kohdistuu tukea useasta eri rahoituslähteestä. Tämä ei kuitenkaan tullut ilmi talousarvioesityksen sisällöstä. Lisäksi järjestelmiä on paljon, ja avustamisen kohteista on käytetty erilaista kuvaustapaa. Avustusmäärärahojen arvioituja jakautumatietoja kohderyhmille tai alueittain on esitetty vähän. Kuvaavaa on, että myös valtiovarainministeriöstä tuotiin esille talousarvioesityksen tietosisällön suppeus eri määrärahojen tason arvioinnin lähtökohtana.

Talousarviossa esitetyt tavoitteet olivat yleisluonteisia ja tulkinnallisia. Niiden perusteella ei ollut tehtävissä selkeää tulkintaa siitä, miltä osin tavoitteet kiinnittyivät tuotannon harjoittamisen ulkoisvaikutuksiin (maatalouden rakenne, ympäristönäkökohdat, jne.), tuotannon määrään tai laatuun ja elinkeinonharjoittajan tulonmuodostuksen turvaamiseen. Tämän vuoksi strategisten tavoitteiden hyödynnettävyys tukijärjestelmien määrärahamitoituksen lähtökohtana oli heikko. Tarkastuksessa tuli esille, että tavoitteita hyödynnettiin kokonaisuudessaan heikosti määrärahaesitysten laadinnassa. Talousarvioesityksen laadinnan vaiheessa hallinnonalalla on mahdollisuus toiminnan uudelleenarviointiin. Tässä vaiheessa käytettävissä olevaa kehityksen mahdollistamaa liikkumavaraa voitaisiin periaatteessa tarkastella elinkeinotoiminnan eri vaiheiden tukitarpeiden pohjalta. Tarkastuksessa tuli esille, että kehysmenettelyn mahdollistamaa uudelleenarviointia eri määrärahamomenttien välillä ei ollut hyödynnetty. Tukijärjestelmät näyttäytyivät talousarvion valmisteluvaiheessa irrallisilta. Toisaalta tarkastuksessa tuli esille, että joitakin tukijärjestelmiä pyrittiin keskushallinnon tasoisessa päätöksenteossa sovittamaan yhteen, vaikka niiden julki-lausutut tavoitteet olivat eri näkökulmista esitettyjä (ympäristötuki, kansallinen tulotuki, EU-tulotuet).

Eri tukijärjestelmien rahoituksen irrallisuus ei välttämättä ole epäkohta, mikäli eri tukijärjestelmien rooli on selkeä eivätkä tukijärjestelmät ole toisiaan täydentäviä. Käsityksen saaminen tarkastuksessa mukana olleiden tukijärjestelmien roolista ja tarkoitetusta painoarvosta maatalouden tuotannollisen prosessin tukemisessa osoittautui esitetyn tiedon pohjalta vaikeaksi tehtäväksi. Kokonaiskäsityksen muodostamista vaikeutti säädösten runsaus ja järjestelmien monilukuisuus sekä se, että järjestelmien tavoitteita oli kuvattu vaihtelevassa laajuudessa ja erilaisista lähtökohdista. Tarkastuksen perusteella eri järjestelmien rooli kansallisten päämäärien toteuttamisessa talousarvioimenettelyssä ei ole selkeä. Näin ollen tukijärjestelmien erillisyyttä budjetoinnin ja tavoitteenasettelun vaiheessa voidaan pitää epäkohtana. Riskinä on, että yhteiskunnallisen tason tavoitteiden toteutumisen edellytykset rahoitusvaiheessa jäävät heikoiksi ja lopputulos tavoitteiden alueella ennakoimattomaksi.

Talousarvioesityksen tietosisällön kohdalla tarkastuksen johtopäätöksenä oli, että talousarvion tietosisältö ei ollut läpinäkyvä hallinnonalan ohjauksen piiriin kuuluvien eri elinkeinoalojen tukemisen kuvaamisessa. Esitetyn tiedon läpinäkyvyyttä heikensivät tavoitteiden ja päämäärien esittämisen tapa, talousarvioesityksen rakenteeseen liittyvät tekijät ja eri järjestelmistä esitetyn tiedon epäsuhtaisuus ja käytetyn kielen tulkinnanvaraisuus.

### 3.8.3 Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö säädösvalmistelussa

#### *Maatalouselinkeinojen investointien tukeminen*

Tuotannollisia vaihtoehtoja koskevin ratkaisuin sekä tuotantoyksikköjen koko- ja tuotantolaratkaisuin maatalouden investointien tukemisen vaikutukset ovat pitkäkestoisia. Investointien tukemisen vaihe on keskeinen myös siitä syystä, että tässä vaiheessa myötävaikutetaan tulotukien mitoitustarpeisiin ja kohdentamisen tarpeeseen eri tuotantosuunnilla ja -aloilla. Keskushallinnon tason päätöksenteossa on tästä syystä erityisen tärkeää varmistaa käytettyjen tuen kohdentamisperusteiden kiinnittyminen kansallisiin tavoitteisiin.

Julkilausutuissa hallinnonalan strategisissa tavoitteissa esiintyi tavoitealueita, joiden toteutuminen edellyttää tuen myöntämisedellytysten tai tukiharkinnan kiinnittämistä tuotannon harjoittamisen reaaliprosessin eri vaiheiden tukijärjestelmiin. Tällaisia tavoitealueita olivat esim. eläinsuojelu-, ympäristönsuojelu- ja työhyvinvointinäkökohdat. Näihin voidaan vaikuttaa ohjaamalla tuotannollisia ratkaisuja esim. fyysisinä tilaratkaisuin,

toiminnan alueellisen sijainnin ohjauksella jne. Keskushallinnon tasolla tuotannonharjoittamisen toiminta- eli reaali prosesseja koskevia ratkaisuja on ollut vuosittain mahdollista ohjata ministeriön kohdentamisasetuksella. Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki on mahdollistanut ministeriölle laajat valtuudet säätää asetuksella tukikohteista ja tukemisen tasoista.

Tarkastuksessa pyrittiin luomaan käsitys siitä, miten talousarviotavoitteet tai lakitasoiset tavoitteet ohjasivat valmistelua ja vuosittaisen asetuksen sisältöä.

Tarkastuksen perusteella säädöstö (laki, talousarvio) ei muodostanut yksiselitteisiä lähtökohtia ministeriötasolla suoritettulle harkinnalle. Tämä johtui siitä, että säädöstöön sisältyi eri näkökulmista johdettuja tavoitealueita, joita ei ollut priorisoitu. Kun laki- tai talousarviotasolla on esitetty useita tavoitteita, joihin liittyy erilaisia arvonäkökulmia, kohdistuu alemman tasoisen sääntelyn valmistelumenettelyihin erityisiä vaateita. Tällöin on varmistettava, että valmistelussa on mukana eri intressiryhmien edustajia. Laaja-alaisella valmistelulla luodaan edellytykset sille, että eri alojen asiantuntemus tulee sääntelyssä hyödynnettyksi.

Ohjauksen kustannustehokkuuden kannalta voidaan lisäksi edellyttää, että pyrittäessä saavuttamaan haluttuja tavoitteita, valitaan kustannusvaikuttavimmat keinot niiden saavuttamiseksi. Käytännössä monet hallinnonalan tavoitteista olivat luonteeltaan sellaisia, että kustannustehokkaiden keinojen valinta olisi edellyttänyt alueellisten erityispiirteiden ja epäkohtien tuntemista eri tavoitealueilla.

Käytettävissä olevat tukitasot eri tukikohteissa ohjaavat puolestaan elinkeinonharjoittajien ratkaisuja tuen hakijoina ja saajina. Tukitasojen määrittämisellä voidaan näin myötävaikuttaa tuotannon reaali prosesseja koskeviin ratkaisuihin ja niiden myötä toteutuviin vaikutuksiin. Enimmäistukitasojen määrittäminen edellyttää tietoa toimijoiden valintakäyttäytymisestä erilaisilla tukitasoilla. Mikäli tuki on liian alhainen ja tavoitteita toteuttava investointityyppi jää käyttämättä, ohjaus ei ole tehokasta. Toisaalta tuki voi olla myös ylimitoitettu, mikäli elinkeinonharjoittaja toteuttaisi toimenpiteen pienemmällä tukitasolla. Tarkastuksessa tuli esille, että tukitasojen määrittämisessä oli puutteellisesti hyödynnetty toimijoiden valintakäyttäytymistä tuen hakijoina koskevaa tietoa. Tarkastuksessa tuli esille, että ympäristö-, -eläinsuojelu-, ja työhyvinvointitavoitteiden edistämisen keinot oli rajattu keskushallinnon tasolla kapeaksi. Tämä ilmeni sekä tukikohteiden että tukitasojen määrittelyssä.

Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että keskeistä asiantuntijatietoa ei ollut hyödynnetty investointitukikohteiden valinnassa ja tukitason määrittämisessä riittävän laaja-alaisesti. Niitä tahoja, joiden edustama asiantuntemus liittyy hallinnonalan strategisten tavoitteiden perustana oleville

arvoalueille, ovat mm. kuluttajat sekä asiantuntijatieto ympäristövaikutuksista, markkinoiden toiminnasta ja tuotannon kannattavuusedellytyksistä.

Tarkastuksessa tuli esille, että sisällytettäessä tukikohteita ministeriön asetukseen oli käytetty myös muita kuin säädöksissä ilmaistuja tukemisen perusteita. Tällainen oli heikosti kannattavan alan kannattavuuden edistäminen valitsemalla ko. alan investointikohteita tukemisen perusteeksi.

Tarkastuksessa tuli esille, että markkinatilannetta ei ollut yleensä huomioitu investointien tukikohteiden valinnassa tai tukitasojen määrittämisessä. Voidaan olettaa, että esim. kuluttajajärjestöjen edustuksella päätöksenteossa on lisäarvoa markkinatilanteen kehityksen ennakoimisessa kysynnän näkökulmasta. Tuotannollisten investointien tukemisessa kuluttajien tuotannollisiin vaihtoehtoihin ja tuotteiden laatuun kohdistuvat odotukset saattavat lyhyelläkin aikajänteellä muuttaa tuotteiden kysyntää ja markkinanäkymiä. Tämän vuoksi myös näitä muutoksia tulisi pyrkiä selvittämään ennakkollisesti tukikohteiden valinnassa.

#### *Maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki, eteläisen ja pohjoisen alueen tuki*

Maa- ja puutarhatalouden tulotuki myönnetään yleisten myöntämisedellytysten pohjalta kuntatasolla, jossa päätöksentekijänä toimii kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen. Tässä tukijärjestelmässä tuen kohdistamista koskeva kansallinen harkinta toteutetaan säädösten perusteella keskushallinnon tasolla. Ministeriö valmistelee talousarvioesityksen laadinnan yhteydessä esityksen tuen kohdentamisesta eteläisenä tukena A- ja B-alueille sekä pohjoisten alueiden tukena C-alueelle. Talousarvion valmistelun yhteydessä tehdään arvio maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen momentin käytöstä. Varsinainen kansallisen tuen jakoehdotus valmistellaan tukivuotta edeltävänä syksynä ja valtioneuvosto päättää tukitasoista ja – ehdoista alkuvuodesta. Tulotuen kohdentamisen valmistelussa hallinnonalan ulkopuolisena sidosryhmänä ovat mukana tuottajien keskusjärjestöjen edustajat.

Kyseisessä järjestelmässä tuen kohdentamisessa käytettyjen kriteerien tavoitteenmukaisuuden arvioinnille ei ole muita säädösperustaisia arviointilähtökohtia kuin EU-normistoon sisältyy. Kansallisiin säädöksiin ei ole kirjattu tukijärjestelmän tavoitteita, lukuun ottamatta talousarviossa esitetyjä tavoitteita. Talousarvioesityksessä maa- ja puutarhatalouden momentilla on useita kansallisia tukielementtejä (ympäristötuen ja luonnonhaitta-  
korvauksen kansalliset lisäosat ja eteläisen ja pohjoisen alueen tulotuki), joille ei ole esitetty erikseen tavoitteita. Euroopan unionin säädökset mahdollistavat kansallisten tukien käyttöä erilaisista tavoitelähtökohdista.



Liittymisvaiheen säädöksissä tukien luonne ja käytettävyys eri alueilla on yksilöity erilaiseksi.

Perusteita, joita on käytetty tuen kohdistamisessa A-, B- ja C-alueiden välillä, ovat olleet ensinnäkin tuen odotettu poistuminen Etelä-Suomen alueelta.<sup>57</sup> Tukijärjestelmän käytettävyyttä tuen alueellisen kohdentamisen ensisijaisena perusteena ei voida pitää taloudellisesti tarkoituksenmukaisena. Toinen keskeinen harkinnan vaihe maa- ja puutarhatalouden tulotuesta on tuen kohdentaminen eri tuotantosuunnille ja –aloille. Päätökset tukien kohdentumisesta on annettu vuosittain valtioneuvoston päätöksinä. Tässä vaiheessa kansallisen tulotuen kohdentamisessa on tarkasteltu eri tukien muodostamaa kokonaisuutta (EU-tulotuet, ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus ja kansallinen tulotuki) ja kohdentumisen oikeudenmukaisuutta tässä kokonaisuudessa. Tietoperustana on ollut toteutuneisiin kirjanpitolietoihin pohjautuva tieto siitä, miten kannattavuus eri tuotantoaloilla ja tuotantosuunnilla on toteutunut. Tulotuen kohdentamisessa ongelmaksi koettiin se, että tuotannontekijä- tai hyödykemarkkinoilla tapahtuvat muutokset voivat muuttaa tilannetta kesken toimintavuoden. Tällöin kannattavuuden jakautuminen eri aloille ei toteudu siten, kuin päätösvaiheessa on oletettu. Tuen kohdentamisen tietoperustaa ei näin ollen voida etukäteen täysin varmistaa sellaiseksi, että kannattavuus jakautuisi halutulla tavalla.

Tilanteissa, joissa tukijärjestelmillä on erilaiset tarkoitukset ja tavoitteet, niitä on myös tarkasteltava erillisinä järjestelminä. Ympäristötuen tarkastelu yhteisesti niiden tukien kanssa, joiden tarkoituksena on varmistaa tuotannon kannattavuusedellytykset, hämärtää ympäristötuen luonnetta. Se, että ympäristötukea on liittymisvaiheessa tarkasteltu tulotuen osana, luo ymmärrettävän perustan sille, että tätä tukimuotoa tarkastellaan osana tulotukien kokonaisuutta. Ympäristötuen käytölle kansallisena tulotukena ei kuitenkaan ole Euroopan Unionin säädösperustaan tukeutuvaa lähtökohtaa, ellei tuen kohdentaminen kiinnity ympäristönäkökohtien huomioonottamisesta aiheutuvien tulonmenetysten korvaamiseen.

Eräänä maa- ja puutarhatalouden tulotukien tason tarkistusperusteena ministeriö ilmaisi tuotannon määrän säätelyn. Tuotannon määrää koskevia tavoitteita voidaan pitää kansallisella tasolla elintarvikkeiden omavaraisuuden näkökulmasta tärkeänä tavoitteena. Tukiharkinnassa käytetyille kriteereille tulisi olla järjestelmän tavoitteisiin kiinnittyvät perusteet. Tuo-

---

<sup>57</sup> Ministeriön mukaan tässä vaiheessa tuen kohdentamisessa eri alueiden kesken (A- ja B-alue ja C-alue) on ensivaiheessa lähdetty siitä, että tuki on kohdennettu komission päätöksen mukaiseen maksimimäärään saakka A- ja B-alueille ja kehysten mahdollistama loppuosa on kohdennettu C-alueelle.

tannon määrän säätelyä ei ole kuitenkaan todettu ko. järjestelmän tavoitteeksi. Tältä pohjalta tuotannon kannattavuusperusteista nouseva tuotannon määrällinen säätely voidaan kyseenalaistaa, vaikka sen avulla voidaan ohjata myös kannattavuuskehitystä esim. vähentämällä tuotantotalan houkuttavuutta tulotuen alentamisella. Mikäli kyseinen tuki tähtää tuotannon määrän säätelyyn, tulisi päätöksentekoon ulottaa myös esim. kuluttajajärjestöt tulevia kysyntäennusteita ja kysynnän painotuksia koskevilla alueilla.

Kun eri tukijärjestelmistä kohdistuu tukea samaan prosessiin, tukijärjestelmien keskinäiset riippuvuudet ja tuettavan kohteen ominaispiirteet tulee tunnistaa yhtäläisesti eri järjestelmissä. Maa- ja puutarhatalouden tulotuen ohella investointien tukemisen lähtökohdat kiinnittyivät kannattavuuteen. Tukijärjestelmien keskinäisiä yhteyksiä ja riippuvuuksia ei ole tuen kohdentamisessa tarkasteltu.

Tarkastuksessa tuli esille, että yrittäjän tulonmuodostuksen tarkastelussa näissä järjestelmissä oli eroavaisuuksia, jotka liittyivät toiminnan vaatiman työpanoksen ja siitä aiheutuvien kustannusten arviointiin ja huomioonottamiseen. Taloudellisesti tarkoituksenmukaista on, että investointien suunnittelun vaiheessa toiminnan vaatiman työpanoksen ja niiden vaatimien kustannusten arviointi perustuu realistisiin arvioihin. Tarkastuksessa tuli esille, että tässä vaiheessa työmäärien arvioinnissa oli puutteita, sen sijaan tulotukien tarkastelussa työmääriä tarkastellaan todellisina käytettyinä työtunteina. Menettelyssä on riskinä se, että investointivaiheen kannattavuusarvioinnin heikkoudet myötävaikuttavat epätarkoituksenmukaisesti tulotukien tarpeeseen ja jakautumiseen eri alojen kesken.

#### 3.8.4 Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö kohdennettaessa määrärahoja TE-keskuksille

Päätökset maatalouselinkeinojen investointeihin myönnettäviin avustuksiin ja korkotukiin sekä ohjelmaperustaisiin avustummäärärahoihin on annettu työvoima- ja elinkeinokeskuksista.

Eri tukijärjestelmien rahoituksen mitoituksessa ja tuen kohdentamisessa maantieteellisesti eri alueille tulisi tunnistaa yhteiskunnallisen tarpeen erot eri alueilla sekä eri alueiden ja eri tuotantoaloilla toimivien elinkeinonharjoittajien valmiudet tuen hakemiseen. Investointivalmius alueilla, joilla tuotannon, jalostuksen ja markkinoinnin yhteistoimintaverkostot ovat pitkälle kehittyneitä, on oletettavasti suurempi kuin sellaisilla alueilla, joilla verkostot ovat kehittymättömiä. Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö eri alueiden yhteiskunnallisista tarpeista ja toimijoiden valmiuksista tuen ha-

kijoina mahdollistaa sen, että tukimäärärahojen kokonaisuutta voidaan ohjata hallitusti tavoitteiden perustalta.

Maatalouselinkeinoja koskevissa investointimäärärahoissa määrärahojen käyttövaltuuksien osoittaminen TE-keskuksille on perustunut alueellisiin hakemustilanteisiin. Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki on jättänyt ministeriölle toimivaltuudet tukimäärärahojen alueelliseen eriyttämiseen esim. kansallisten tavoitteiden perusteella. Ministeriön mukaan tukea ei kuitenkaan ollut eriytetty alueittain, jotta eri alueiden toimijoilla olisi yhtäläiset edellytykset toiminnan harjoittamiseen. Tämän vuoksi määrärahat eri TE-keskusten alueille oli kohdennettu eri alueilla esiintyvän elinkeinoharjoittajien rahoituskysynnän perusteella. Tilanteessa, jossa rahoituskysyntä ohjaa investointimäärärahojen kohdentumista, on riskinä, että tukijärjestelmä vahvistaa olemassa olevia rakenteita ja markkinoiden täytyessä valmiudeltaan heikoimmat alueet jäävät kehittymättä.

Ohjelmaperustaisissa hankemäärärahoissa päätöksenteko määrärahojen jakamisesta ohjelmaan kuuluvien alueiden kesken ja jaossa käytettävät kriteerit on määritelty keskushallinnon tasolla. Ministeriön mukaan Tavoite 1 – ohjelman kohdalla edellytyksiä edistää harkinnalla tuen tavoitteen mukaista kohdentumista ei ole ollut, koska rahastovastuuministeriönä on toiminut tässä ohjelmassa sisäasiainministeriö.<sup>58</sup> Muissa ohjelmissa, joissa päätöksenteko oli maa- ja metsätalousministeriössä, ministeriö oli tukeutunut kohdentamispäätöksenteossa maa- ja metsätalousministeriön tavoitteisiin (eri alueiden maaseutumaisuus).

### 3.8.5 Tukemisen tavoitteet avustusten myöntämisharkinnan perustana

Avustuksia kohdentuu maatalouden tuotannollisen prosessissa eri vaiheisiin (suunnittelu, investoinnit, kehittäminen jne.). Lisäksi avustuksia kohdentuu varsinaista tuotantoa seuraaviin toiminnan vaiheisiin, kuten tuotteiden varastointi, jalostus ja markkinointi. Avustamisella tarkoitettu hyöty on kanavoitu joko suoraan elinkeinoharjoittajalle myönnettävänä avustuksena tai sitten kanavoimalla tuki erilaisille yhteisöille, joiden toiminnan myötä avustamisen hyödyn on tarkoitettu kohdentuvan elinkeinoharjoittajalle asiantuntijatukena neuvontana, kehittämisenä tmv. Suoraan elinkeinoharjoittajalle myönnettäviä tukia ovat olleet maatilatalou-

---

<sup>58</sup> *Talousarvioesityksen mukaan tuki kohdennetaan maaseutualueille. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan niiden rahastovarojen alueellisen kohdentamisen perusteet jotka kuuluivat sisäasiainministeriön päätöksenteon piiriin, olivat suosineet alueita, joilla on suuria keskuksia.*

den kehittämisrahastosta rahoitetut tuet kehittämis- ja investointisuunnitelmien laadintaan ja investointien toteuttamiseen. Lisäksi maatalouselinkeinonharjoittajalla on tietyissä tapauksissa ollut mahdollisuus hanketukeen ohjelmaperusteisena yritystuen hankkeena. Tähän on voinut liittyä sekä kehittämis- että investointitukea. Näissä maatalouselinkeinonharjoittajalle myönnettävä tuki on voinut vain rajatussa tapauksessa koskea maatalouselinkeinon liittyvää tukea. Yhteisöille kanavoituissa tukijärjestelmissä avustettavan toiminnan muotoina ovat olleet neuvontapalvelujen tuottaminen tai erilaisten tutkimus- tai kehittämishankkeiden toteuttaminen.

Avustuspäätösten myöntämisharkintaa toteutettiin sekä ministeriössä että työvoima- ja elinkeinokeskuksissa. Mahdollisuudet tavoitteiden huomioon ottamiseen ja tavoitteiden ohjaavuus oli erilainen eri järjestelmissä. Tämä ilmenee taulukossa 9.

**TAULUKKO 9. Tavoitteiden ohjaavuus tukikohteiden valintaan myöntämisharkinnassa.**

Tuen muoto	tuenmyöntäjä	harkintaa käytettävissä	tavoitteiden ohjaavuus tukikohteiden valintaan
Investointituki maatalouselinkeinonharjoittajille	TE-keskus	EI	Harkintaa ei käytetty (tuki myönnetty kaikille yleiset myöntöedellytykset täyttävälle hakijoille jonoperiaatteella).
Toiminta-avustukset neuvontajärjestöille neuvontaan	ministeriö	KYLLÄ	Käytännössä soveltuvia tuen hakijoita vähän, jonka vuoksi harkintaan ei tarvetta
Erityisavustukset tutkimus- tai kehitt. hankkeisiin yhteisöille, (esim. maaseudun elinkeinojen kehittämisen momentti)	ministeriö	KYLLÄ	Käytännössä soveltuvia tuen hakijoita vähän, jonka vuoksi tuen hakijat vakiintuneita, vähän hakijoita.
Ministeriön myöntämät erityisavustukset tutkimushankkeisiin, rahoituslähteenä Maatalouden kehittämisrahasto, saajina tutkimuslaitokset, yliopistot, tmv.	ministeriö	KYLLÄ	Valinnassa käytettyjä kriteereitä mmm. ministeriötasolla määritelty tavoitteet, innovatiivisuus, yhteiskunnallinen merkittävyys jne.
Ohjelmaperustaiset hankeavustukset kehittämishankkeisiin yhteisöille, julkisille toimijoille, yhdistyksille tmv.	TE-keskus	KYLLÄ	Hakijoiden priorisointiin ei ole ollut tarvetta, koska hakijoita vähän suhteessa määrärahoihin
Ohjelmaperustaiset hanketuet yrityshankkeisiin, TE-keskus	TE-keskus	KYLLÄ	Hakijoita priorisoitu tavoitteiden perusteella
Elinkeinonharjoittajalle myönnettävä maa- ja puutarhatalouden kansallinen tulotuki, (pohjoinen ja eteläinen)	kunnan ms-viranomainen	EI	

Seuraavassa on tuotu esille eräitä päähuomioita siitä, millaiset mahdollisuudet eri järjestelmissä on ollut tukemisen tavoitteita koskevaan tiedon hallintaan ja hyväksikäyttöön ja miten tietoa on hyödynnetty tuen kohdentamisessa.

### *Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö aluetason myöntämisharkinnassa*

Ohjelmaperustaisten kehittämishankeavustusten myöntämisessä työvoima- ja elinkeinokeskukset kokivat säädöspohjaiset edellytykset tukemisen tavoitteisiin kiinnittyvän harkinnan toteuttamiseen hyväksi. Myös määrärahoja koettiin olleen riittävästi käytettävissä. Ohjelmissa oli useita tavoitteita ja myös niiden toteuttamista koskevia rahoitettavia toimenpiteitä. Se, että ohjelmiin sisältyvät tavoitteet olivat rakentuneet alhaalta ylöspäin periaatteella, ohjasi jo sinänsä siihen, että esitetyt hankkeet olivat aluelähtöisiä.

Säädöksiin sisältyvät tuen hakijoihin liittyvät edellytykset rajoittivat kuitenkin potentiaalisten hankkeiden toteuttajien joukkoa. Tämän vuoksi soveltuvia hankkeiden toteuttajia oli alueilla vähän. Hankkeiden toteuttajatahot olivat vakiintuneita toimijoita, usein toiminta-avustusmäärärahoilla tai muun julkisen perusrahoituksen avulla toimivia tahoja. Kun tuen myöntämisessä lähtökohtina olivat määrärahojen runsaus ja toisaalta harvat toteuttajat, kehittämishankkeiden valikointia tavoitteiden perustalta ei ollut juurikaan tarvinnut toteuttaa.

Kehittämishanketoiminnassa todettiin esiintyvän organisaatiolähtöisyyttä, mikä heikensi hankkeiden sisällöllistä vastaavuutta alueiden tarpeisiin. Työvoima- ja elinkeinokeskusten mahdollisuuksia sovittaa yhteen alueella toteutettavia eri rahoituslähteistä rahoitettuja hankkeita ei koettu riittäväksi. Kehittämishankkeet ovat TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan uudistaneet elinkeinonharjoittajien toiminnan sisältöä ennen kaikkea tilanteissa, joissa lopettaville maataloille on etsitty uusia mahdollisuuksia toimeentuloon. Tällöin kehittämishankkeilla ja yritystuen hanketoiminnalla on haettu vaihtoehtoisia ratkaisuja tulonmuodostuksen turvaamiselle tulevaisuudessa esim. pienyrittäjyyden avulla. Kehittämishanketoiminnan hyödyt ovat saattaneet liittyä myös alueellisten toimijoiden verkottumiseen.

Maatalouselinkeinojen tukemisen julkilausuttuna tavoitteena on ollut maatalouden rakenteen uudistaminen. Maatalouden rakenteen kehittämisessä ohjelmaperustaisella hanketoiminnalla ei todettu olleen merkitsevää roolia. Rakenteen kehittymistä ohjanneeksi tukimuodoksi todettiin maatalouden investointien tukimuodot. Näiden myöntämisessä TE-keskusten tulkinta oli, että tavoitteista johdettua harkintaa ei ollut käytettävissä.

Aluetasolla edellytykset tiedon hallintaan ja hyväksikäyttöön maatalouden rakenteen kokonaisvaltaisessa kehittämisessä olivat olleet vähäiset. Euroopan unionin liittymisen jälkeen ministeriön ohjauksen sisältönä investointitukien myöntämisessä oli ollut se, että investointituki tuli myöntää kaikille yleiset myöntämisedellytykset täyttävälle hakijoille. Tämän perusteella hakijoiden yhdenvertaisuudesta oli muodostunut keskeinen tuen myöntämistä ohjaava kriteeri yleisten myöntämisedellytysten täytyessä. Investointien tukijärjestelmässä aluetason päätöksenteossa lähtökohtana on näin ollen ollut varmistaa aluetasolla toimijoiden yhdenvertainen kohdeltu. Mahdollisuuksia aineellisten tavoitteiden tarkastelulle ei koettu oleen. Hallinnollisten oikeusperiaatteiden huomioonottamista voidaan sinänsä pitää keskeisenä lähtökohtana tukien toimeenpanossa. Niiden käytöllä ei tulisi kuitenkaan perustella lainsäädännön aineellisten tavoitteiden huomiotta jättämistä tarkoituksenmukaisuusharkinnassa.

Hallinnollisen ohjauksen infrastruktuuriin liittyvänä heikkoutena tuli esille se, että TE-keskuksilla tukiviranomaisina on heikot mahdollisuudet saada tietoa eri hallinnonaloilla toteutettavista hankkeista tai eri alueilla meneillään olevista tai jo toteutuneista hankkeista. Tämän koettiin rajoittavan kokemusperäisen tiedon saantia jo toteutetuista hankkeista, tai tiedon jakamista yhtä aikaa meneillään olevissa samantyyppisissä hankkeissa.

#### *Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö ministeriötason avustuspäätösten myöntämisharkinnassa*

Ministeriötason myöntämisharkinta on kohdistunut toiminta-avustusmäärärahojen myöntämiseen maaseudun neuvontajärjestöille sekä erityisavustusten myöntämiseen näille järjestöille. Lisäksi ministeriöstä on myönnetty tutkimushankeavustuksia, joita on rahoitettu sekä maatilatalouden kehittämisrahastosta että talousarvion eri momenteilta.

Mahdollisuudet tavoitteita koskevan tiedon hallintaan ja hyväksikäyttöön tutkimushankemäärärahojen kohdentamisessa ovat olleet ministeriötasolla hyvät sikäli, että tavoitteet määritellään ministeriötasolla. Vuosittain edellytyksiä tuen kohdentamiselle on rajoittanut se, että hankkeet ovat usein monivuotisia, jonka vuoksi vuosittain aloitettavien tutkimushankkeiden määrä on rajallinen.

Tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoitukselle on ollut useita rahoituslähteitä. Ministeriöstä myönnettävien avustusten lisäksi alueellisia tai valtakunnallisia hankkeita on voitu tukea myös EU-ohjelmaperustaisilla avustuksilla. Ministeriön myöntämiä hankeavustuksia koskeva tieto tietojärjestelmissä oli rajoittunut ministeriötasolla pidettäviin laskentataulukoihin. Kun tutkimus- ja kehittämishankkeisiin on ollut mahdollisuus

saada rahoitusta myös momenteilta, joilta myönnetään toiminta-avustuksia, on hankkeiden käsittely edellyttänyt ministeriön sisällä koordinoitimenettelyjä päällekkäisrahoituksen välttämiseksi.

Alueellisille yhteisöille (maatalouselinkeinoihin liittyvissä hankkeissa toteuttajina useimmiten maaseutukeskukset) myönnettyissä kehittämishankeavustuksissa tuotiin esille yhteisöjen toteuttamien hankkeiden kiinnittyminen yhteisöjen toiminta-alueiden ajankohtaisiin kehittämistarpeisiin, jotka eivät olleet toteutettavissa yhteisöjen perusrahoituksella.

Ministeriön mukaan maaseudun elinkeinoneuvontaan kohdistetun tuen tarkoituksena on ollut turvata eri alueilla palvelujen saatavuus. Tätä on edistetty pyrkimällä varmistamaan eri alueilla toimivien organisaatioiden toimintaedellytykset. Alueellisten toimintaorganisaatioiden toiminnan ylläpidon voidaan katsoa luovan infrastruktuurin asiantuntijapalvelujen tuottamiselle. Mikäli tarkoituksena on turvata elinkeinonharjoittajien palvelujen saatavuus, tulisi tuen kohdentamisen tietoperustassa huomioida palvelujen tuotannon ja tarpeen vastaavuutta.

Alueellisille maaseutukeskuksille kohdennetun määrärahan jakoperusteena oli toteutunut maksullinen asiakasrahoitus, josta ei suoraan voida johtaa päätelmiä tosiasiallisen tukemisen tarpeen määrästä eri alueilla.

Neuvonnan sisällöllisen asiakasvastaavuuden ohjaamisessa ohjausvälineenä on ollut tulossopimusmenettely ministeriön ja keskusjärjestöjen välillä. Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että keskitettyyn hallintomalliin perustuvalla asiantuntijatuen kohdentamiskäytännöllä on heikot edellytykset myötävaikuttaa alueella toteutuvan neuvontatoiminnan sisällölliseen tarvestaavuuteen. Tarkastuksen havaintona oli myös, että tukemisen eräänä perusteena ministeriön esille tuoma neuvontapalvelujen hinnan alentuminen ei ollut toteutunut yhtäläisesti eri alueilla. Ministeriöllä ei ollut käytössä tätä koskevaa seurantaa.

### 3.8.6 Tiedon hallinta ja hyväksikäyttö rahoitustarpeen arvioinnissa

Seuraavan taulukon avulla on kuvattu sitä, miten tuen kohdentamisessa tuen saajalle on otettu huomioon hakijan rahoitustarve kullakin tukemisen alueella, ja sitä, onko tuen määrässä ollut käytettävissä harkintaa tuen myöntäjän tasolla.

Järjestelmiä, joissa tuki on kohdistunut suoraan elinkeinonharjoittajalle, ovat olleet maatalouden investointien tukijärjestelmä sekä maa- ja puutarhatalouden tulotuki. Tämän lisäksi maatalouselinkeinonharjoittajilla on ollut mahdollisuus ohjelmaperustaisten yritystuen hankeavustusten käyttöön maatalouden monipuolistamiseen liittyvissä hankkeissa. Tarkastuk-

nessa ei tullut esille järjestelmiä, joissa säännöksiin olisi sisältynyt tuen saatavuuden rajoittamista tuen hakijan hyvän taloudellisen aseman perusteella.<sup>59</sup> Sekä investointien tukemisen että ohjelmaperustaisen tuen alueella tuen hakijan hyvä taloudellinen asema edisti tuen saatavuutta.

Investointien tukemisen järjestelmässä lähtökohtana oli tuen enimmäismäärän myöntäminen kaikille sitä hakeneille. Tässä lähtökohdaksi todettiin hakijoiden yhdenvertaisuuden varmistaminen. Tukimenettelyillä tukijärjestelmän toimeenpanoprosessin eri vaiheissa tulisi luoda edellytykset hallinnollisten oikeusperiaatteiden toteutumiselle. Käytännössä tuen hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen olisi edellyttänyt sitä, että tuki markkinoidaan myös täyden tuen periaatteella. Muussa tapauksessa ne hakijat, jotka eivät ole hakeneet enimmäismäärää esim. oletuksella, että pienempi tukimäärä on helpompi saada, ovat eri asemassa enimmäismäärää hakeneiden ja saaneiden kanssa. Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että tukemisen kustannusvaikuttavuutta on eri järjestelmissä edistetty heikosti säätelemällä tuen määrää hakijan rahoitustarpeen perustalta.

### 3.8.7 Tiedon hallinnan ja hyväksikäytön kehittämistarpeita

Ylikansallisessa säädösympäristössä korostuu kansallisten säädösten ja niiden mukaisten tukijärjestelmien luonne strategisina keinoina pyrittäessä toteuttamaan kansallisen tason tavoitteita ja päämääriä. Viranomaishallintoon kohdistuu tällöin erityinen vaatimus tarpeellisen tiedon hallintaan ja hyväksikäyttöön. Tiedon hallinnan ja hyväksikäytön kriittisinä osa-alueina tunnistettiin tarkastuksessa seuraavia:

- 1) *kansallisen tukemisen mahdollisuudet ja rajoitteet*
- 2) *tuotannon ohjauksen tavoitteet ja eri tukijärjestelmien rooli*
- 3) *alueelliset ominaispiirteet tuotannon harjoittamisen toimintaympäristönä*
- 4) *markkinoiden tilanne ja kehitysnäkymät*
- 5) *tuen hakijan rahoitustarve ja halukkuus tukijärjestelmien käyttöön*
- 6) *tukemisen toteutunut kohdentuminen, vaikutukset ja kustannukset*
- 7) *tukijärjestelmien hallittavuus tuen hakijan kannalta.*

---

<sup>59</sup> Lukuun ottamatta yksittäisenä tukemisen kohteena maatalouden investointeihin sisältyvää asuinrakennukseen liittyvää tukea.



Seuraavassa on tarkasteltu näitä osa-alueita ja tuotu esille perusteita niitä koskevan tiedonhallinnan ja hyväksikäytön parantamiselle.

### *1) Kansallisen tukemisen mahdollisuudet ja rajoitteet*

Ylikansallisen normiston hallintavalmiudet ovat maatalouden alueella tärkeitä siitä syystä, että Euroopan unioni toisaalta rajoittaa valtiontukisäännöillä kansallisten tukien käyttöä ja toisaalta luo mahdollisuuksia yritystoiminnan tukemiseen niillä vaikutusalueilla, jotka yhteisön maatalouspolitiikassa on katsottu tärkeiksi. Tarkastuksessa tuli esille, että ylikansallisen norminannon tukemisen perusteille asettamista rajoitteista ja velvoitteista ei ole ollut riittävästi tietoa. Tämä ilmeni siinä, että investointien tukemisessa enimmäistukitasojen käyttäminen tulkittiin velvoittavaksi, vaikka tällaista velvoitetta ei säädöksiin sisältynyt. Toisaalta tarkastuksessa tuli esille, että ministeriön koulutuksen muodossa antama informaatio-ohjaus ei tukeutunut voimassa oleviin Euroopan unionin säädöksiin enimmäistukitasojen käytön velvoittavuudesta. Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että viranomaisten tiedon hallinta mahdollisuuksista ja rajoitteista on ollut puutteellista.

### *2) Tuotannon ohjauksen tavoitteet ja eri tukijärjestelmien rooli*

Tukemisen avulla myötävaikutetaan mm. tuotannon määrään ja laatuun, tuotannon ulkoisvaikutuksiin ympäristövaikutuksina ja aluetalouden rakenteina, toiminnanharjoittajien tulonmuodostukseen ja tulojen jakautumiseen eri alueilla. Tukijärjestelmien rahoituksen mitoituksen ja tuen kohdentamisen perustaksi tulisi kyetä ennakoimaan, millaisilla tuotannon reaaliprosesseja koskevilla ratkaisuilla tuotannon ylläpito-, määrä- ja laatutavoitteet ovat saavutettavissa. Edelleen tulisi tunnistaa, millaiset reaaliprosesseja koskevat ratkaisut ovat uhka kansallisten tavoitteiden saavuttamiselle tuotannon ulkoisvaikutuksina, kansallisen elintarviketuotannon turvaamisessa ja toimijoiden tulonmuodostuksessa. Tuotannon reaaliprosesseja koskevat tavoitellut ratkaisut voivat koskea tuotantotapoja, tuotanto- ja jalostusorganisaatioiden kokoa ja hallinnan rakenteita ja alueellista sijoittumista.

Kun tukijärjestelmät ymmärretään keinoiksi vastata kansallisiin haasteisiin, tulee tukijärjestelmien roolin olla selkeä sen suhteen, mitä elinkeinonharjoittajan toiminnan vaihetta eri tukijärjestelmien avulla on tarkoitus ohjata. Lisäksi tulisi pystyä tunnistamaan se, mistä näkökulmasta elinkeinonharjoittajan tuotantoa koskevia ratkaisuja on tarkoitus ohjata. Moni-

vaikutteinen maatalous on kansallisella tasolla hyväksytty maatalouspolitiikan toteuttamisen lähtökohdaksi eri intressiryhmien keskuudessa<sup>60</sup>. Vaihtoehtoisia tai yhtäaikaaisesti huomioonotettavia näkökulmia voivat olla esim. tuotannon ulkoisvaikutusten (ympäristö, yhteisöllinen, kulttuurinen jne.) näkökulma, kuluttajien näkökulma, kansallisen elintarvikehuollon näkökulma ja elinkeinonharjoittajan näkökulma. Jotta tukeminen olisi elinkeinotoiminnan tukemisen kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaista, tulisi lähtökohtana olla käsitys halutusta toteutumatilasta eri tavoitealueilla. Sellaisia ovat tuotannon määrälliset tavoitteet kulutuskysynnän ja tuotannon omavaraisuustavoitteiden näkökulmasta, tulonmuodostusta ja tulojen jakautumista eri toimijoille koskevat tavoitteet sekä elinkeinotoiminnan ulkoisvaikutusten tavoitteet.

Tukijärjestelmien roolin selkeys on tärkeää myös siitä syystä, että Euroopan unionin säädösten pohjalta samaa kustannus- tai tulonmenetysperustelua ei ole mahdollista käyttää kahden eri tukijärjestelmän pohjana. Näin ollen esim. luomutuotannon ylimääräiset kustannukset tai tulonmenetykset tulisi kattaa ympäristötuella. Yksikköpohjaista tulotukea ei voi tästä syystä käyttää ympäristönsuojeluperusteella enää esim. luomutuotannon tukemisen perustana. Tämä näkökohta asettaa erityisiä paineita siihen, että valittu tuen myöntämisen peruste tulonmenetyksen tai kustannuksen korvaamisessa on todenmukainen.

Tarkastuksen perusteella tavoitteet ovat olleet selkiytymättömiä ja yleisiä. Tavoitteet eivät ole tarjonneet tukien kohdentamiselle riittäviä lähtökohtia. Tarkastuksen perusteella eri tukijärjestelmien rooli ei ole ollut selkeä pyrittäessä toteuttamaan erilaisia tavoitteita. Johtopäätöksenä on, että elinkeinotoiminnan tukemisen tiedon hallinta ja hyväksikäyttö tukemisen tavoitteiden ja tukijärjestelmien roolin hallinnan alueella on ollut puutteellista.

### *3) Alueelliset ominaispiirteet tuotannon harjoittamisen toimintaympäristönä*

Yhteiskuntatasoisten tarpeiden näkökulmasta eri alueiden rooli on erilainen ja edellyttää erilaajuisia toimenpiteitä kansallisella tasolla asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Tämä johtuu siitä, että alueelliset toimintaympäristöt esim. maatalouden rakenteen kehittyneisyydessä, tuotannon laajuudessa eri tuotantoaloilla ja tuotantosunnilla, maatalouden kannattavuudessa ja erilaisissa tuotannon ulkoisvaikutuksissa (esim. ekologiset vaikutukset) ovat erilaisia. Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että

---

<sup>60</sup> *Helsingin yliopisto, taloustieteen laitos 2006*

tukemisen perustana ei ole riittävästi hyödynnetty alueiden ominaispiirteitä koskevaa tietoa.

Kansallisella tasolla ei ole asetettu erillisiä tavoitteita eri alueiden maataloustuotannolle. Tämä lähtökohta on sinänsä perusteltu, kun otetaan huomioon se, että Euroopan unionissa aluelähtöisyys on keskeinen arvo. Toisaalta maantieteellinen sijainti vaikuttaa tuotantomahdollisuuksiin, eri alueilla asuvien tulonmuodostukseen työn saatavuutena sekä elinkeinon harjoittamisen erilaisiin ulkoisvaikutuksiin. Euroopan unionin rahoitusjärjestelmät perustuvat alueiden erilaisuuteen, mikä määrittää myös maatalouden ohjaus- ja tukirahastovarojen käytettävyyttä eri alueilla ja Euroopan unionin tulotukien mitoitusperusteita. Alueellisten tavoitteiden puuttumista voidaan pitää ongelmana siitä näkökulmasta, että tavoitteiden puuttuessa ei ole muodostunut selkeitä perusteita kansallisten tukien alueelliselle kohdentamiselle.

Kansallisten tukijärjestelmien käyttö edellyttää Euroopan unionin toimielinten hyväksyntää. Kun käydään neuvotteluja eri tukijärjestelmissä käytettävistä tukemisen tasoista eri alueilla (A- ja B-, C-alueet) eri tukielementeissä (luonnonhaittakorvaus, ympäristötuki ja eteläisen ja pohjoisen alueen tuki), on otettava kantaa eri alueilla käytettävissä olevien tulotukien tarpeeseen. Mikäli kansallisella tasolla ei ole asetettu sellaisia alueperustaisia tavoitteita, joista on johdettavissa eri tukielementtien käytön määrärahatarpeita, neuvottelujen tulokselle ja neuvotteluissa käytetyille perusteille ei ole ennakkollisia arviointilähtökohtia. Alueperustaisten tavoitteiden lisäksi mahdollisia tavoitealueita tulisi löytää tuotannon, jalostuksen, tutkimuksen ja markkinoinnin eri vaiheista.

#### *4) Markkinoiden tilanne ja kehitysnäkymät*

Tukemisen perustana tulisi tunnistaa uhkat ja mahdollisuudet tavoitteiden saavuttamiselle tuotannon ulkoisvaikutuksina, tuotannon määränä tai laaduna tai tuotannossa syntyvien tuottojen ja kustannusten jakautumisena eri toimijoiden kesken. Uhkat ja mahdollisuudet tavoitteiden toteutumiselle ovat palautettavissa ennakoimattomiin muutoksiin tuotannontekijämarkkinoiden, hyödykemarkkinoiden ja rahoitusmarkkinoiden toiminnassa. Jotta riskit ovat hallittavissa, tulee tukipolitiikan perustana tarkastella laaja-alaisesti ja ennakoivasti tuotannontekijä-, rahoitus- ja hyödykemarkkinoiden muutoksia. Tiedon hallinnan riskinä on, että muutoksia ei ole osata ennakoida tukipolitiikassa. Tiedon hyväksikäytön riskinä on puolestaan se, että tieto odotettavissa olevista muutoksista ei välity päätöksentekoon, jolloin mahdollisuudet torjua muutosten ei-toivottuja vaikutuksia jäävät tunnistamatta.

Erilaisilla tuotantotavoilla (luomutuotanto, tavanomainen tuotanto) ja eri tuotantosuunnilla ja – tuotantoaloilla on erilaisia tuotannon ulkoisvaikutuksia mm. aluerakenteisiin ja ympäristön tilaan. Erilaisten tuotantotapojen käyttö määrittää tuotosten määrää, toimijoiden tulonmuodostusta ja tuotosten laatua. Eri tuotantotavat ja – alat ovat erilaisia myös alkutuotannon verkostoitumisen asteessa jalostuksen ja markkinoiden suuntaan. Tuotannon kannattavuus on sidoksissa mm. siihen, kuinka vakiintunut tuotantoala on kysymyksessä ja kuinka kehittyneet tuotannon, jalostuksen ja markkinoinnin väliset verkostot ovat. Uusilla tuotantoaloilla, joilla tuotantoa on alkuvaiheessa vähän ja tuotanto on hajautunut maantieteellisesti, ovat kannattavan toiminnan syntyminen edellytykset heikommät kuin vakiintuneilla toiminta-alueilla. Tällöin yrittäjän riski tuotantosopimusten aikaansaamisessa ja niiden jatkuvuudessa jalostusorganisaatioiden kanssa on suurempi kuin aloilla, joilla markkinat ovat jo kehittyneitä. Tuen kohdistamisen lähtökohtana on ollut kannattavan tuotannon tukeminen, mikä sinänsä on säädöksissä yksilöityjen avustusten myöntämisedellytysten mukaista. Se, että toiminnan kannattavuusvaatimusta on sovellettu uusilla tuotantoaloilla samoilla kriteereillä kuin kehittyneiden markkinoiden tuotantoaloilla, ehkäisee kuitenkin siirtymistä uusille tuotantoaloille ja uudenlaisiin tuotantotapoihin. Markkinoiden kehittymistä ja laajentumista tarjonnan ja kysynnän vuorovaikutuksessa tulisi kuitenkin alkuvaiheessa edistää kannattavuusedellytysten muodostumiseksi.

Kilpailussa hyödykemarkkinoilla menestymiseen vaikuttaa entistä enemmän se, kuinka hyvin erilaista informaatiota on tarjolla tuotannon suunnittelussa ja kehittämisessä sekä pyrittäessä esim. löytämään jo toteutettuja sovelluksia uusilla alueilla tai tuoteryhmillä. Tästä syystä informaation saatavuuteen tuotannon suunnittelun ja kehittämisen lähtökohtana tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että informaation merkitystä tuotannontekijänä ei ole riittävästi otettu huomioon. Tämä ilmeni erikoisneuvonnan alueella esille tuotuna kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuutena.

Tuotannontekijöiden saatavuus, riittävyys ja omavaraisuusaste luovat lähtökohdat tuotannon jatkuvuudelle. Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että tiedon tuotanto ja hyväksikäyttö tuotannontekijämarkkinoiden ja kysyntämarkkinoiden tilanteesta ja ennakoitavissa olevista muutoksista on ollut tukipolitiikan perustana riittämätöntä. Ylikansallisen norminannon ohella kansallisten tavoitteiden saavuttamisen uhkaksi voi muodostua myös tuotanto- ja jalostusorganisaatioiden omistuksen tai hallinnan kansallisissa osuuksissa tapahtuvat muutokset. Rahoitusmarkkinoiden ennakkoimattomiin muutoksiin tulisikin varautua siitä näkökulmasta, että kansallisten tuotanto- ja jalostusorganisaatioiden hallinnan ja omistussuhteiden muutokset eivät heikennä tuotannon ohjattavuutta.

### *5) Tuen hakijan rahoitustarve ja halukkuus tukijärjestelmien käyttöön*

Tukijärjestelmän tarkoitettu hyöty elinkeinon harjoittajalle voi olla joko informaatiota, suoraa taloudellista tukea esim. investointitukena tai toimintakäytäntöjä uudistavaa muutostukea esim. verkostoitumisena. Harkinnanvaraiset tukijärjestelmät voivat toimia kannustimen tavoin silloin, kun ohjataan elinkeinonharjoittajan valintoja mm. investointeja koskevis- sa ratkaisuis- sa, tuotantoalojen ja tuotantotapojen valinnoissa. Yhteiskunnallisen tarpeen lisäksi tulisi tukijärjestelmien mitoituksessa huomioida elinkeinonharjoittajien halukkuus niiden tukijärjestelmien käyttöön, joiden avulla yhteiskuntatasoiset tavoitteet ovat saavutettavissa. Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että jo tuen hakijan valintakäyttäytymiseen ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota tukitasojen määrittämisessä ministeriön asetuksella. Tämä ilmeni jo toteutettujen ratkaisujen korjaamiseen tarkoitettujen eläinten hyvinvointia ja ympäristönsuojelua koskevien investointitukikohteiden alhaisina tukitasoina. Toimijalle on keskeistä riittävä tieto tukijärjestelmistä, niiden käytettävyydestä ja keskinäisistä riippuvuuksista.

Tarkastuksessa tuli esille, että tuen hakijan rahoitustarvetta koskevaa tietoa yleensä hyödynnettiin heikosti tuen saajien valinnassa ja tuen määrän mitoituksessa tuen hakijalle. Säädökset ovat mahdollistaneet sekä investointihankkeiden että ohjelmaperustaisten hankkeiden aloittamisen jo ennen päätöksen antamista. Tuen määrää on säädelty tuen hakijan rahoitustarpeen kannalta vain taloudelliselta merkitykseltään vähäisemmissä ministeriön myöntämissä erityisavustuksissa.

Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että yhteisöille myönnettävissä avustuksissa viranomaisten edellytykset arvioida tuen hakijan rahoitustarvetta ovat heikentyneet. Asiantuntijatuen rahoittamisessa toisaalta keskushallinnon tasolta ja toisaalta aluetasolta on nykykäytännössä heikot edellytykset ehkäistä päällekkäisrahoituksen toteutumisen. Tämä johtuu siitä, että tukioorganisaatiot sijoittuvat hallinnon eri tasoille ja päätöksenteko eri tukijärjestelmissä toteutuu eri vaiheissa ja tukemisen perustana olevien kustannusten tarkastelujakso on eri järjestelmissä erilainen. Kun tukijärjestelmien rahoituskohteet käytännössä vaikutusten tasolla limittyvät, tukijärjestelmien eriaikaisuus ja erillinen organisointi heikentävät tukiviranomaisten mahdollisuuksia arvioida toiminnan kustannusvaikuttavuutta eri järjestelmissä.

### *6) Tukemisen toteutunut kohdentuminen, vaikutukset ja kustannukset*

Hallinnollisen infrastruktuurin tietojärjestelminä ja niiden välisinä yhteyksinä tulisi edistää tukien kustannusvaikuttavaa kohdentumista.

Tarkastuksen johtopäätöksenä on, että hallinnonalalla käytössä olevat tietojärjestelmät eivät ole luoneet edellytyksiä toiminnan kokonaisvaltaiselle ohjaukselle ja tavoitteenasettelulle. Toiminnan ohjauksen kannalta keskeisenä tietona voidaan pitää esim. tuotantoalojen ja erilaisiin tuotannollisiin vaihtoehtoihin kohdistuneen tuen määrää tuotannon eri vaiheissa (suunnittelu, kehittäminen, investoinnit, markkinointi, tulotuet jne.). Hallinnon käytössä olevat tietojärjestelmät olivat tukimuotokohtaisia ja palvelivat tukemisen hallinnollisia menettelyjä tukijärjestelmäkohtaisesti.

Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että tietojärjestelmät on rakennettu tukien päätös- ja maksatustoimintojen toimeenpanon ja valvonnan näkökulmasta, jotka sinänsä ovat tärkeitä tietojärjestelmien hyödyntämisen osa-alueita. Ohjauksen edellyttämää kokoavaa tietoa tukemisen tavoitteista tukemisen eri vaiheissa ja tukien kohdentumisesta esim. tuotantoaloittain ei tietojärjestelmistä ole tuotettavissa tai koottavissa. Toisaalta tietojärjestelmistä oli saatavana koko maata kattavaa toteutumatietaa tukijärjestelmäkohtaisesti. Näiden hyödyntämisaste esim. talousarvioesityksen valmistelussa toteutumatiiedon välittämisenä päätöksentekijöille oli kuitenkin jäänyt vähäiseksi.

Tarkastuksessa tuli esille, että myös aluetasolla tietojärjestelmien käytettävyyttä ja yhteyksiä koskevat ratkaisut heikensivät viranomaisten mahdollisuuksia hyödyntää jo olemassa olevaa tietoa hanketukien käytöllä saavutetuista hyödyistä.

### *7) Tukijärjestelmien hallittavuus tuen hakijan kannalta*

Tuen hakijan kannalta voidaan edellyttää, että eri tukijärjestelmistä asiakkaalle muodostuvat informaatio-, ajalliset ja taloudelliset kuormitukset ovat kohtuullisia. Lisäksi voidaan edellyttää, että tukijärjestelmän eri tukielementit ovat elinkeinonharjoittajan näkökulmasta oikeaan aikaan käytettävissä. Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että tukemisen perustana toimijan päätöksenteon näkökulma pitkällä tähtäimellä on jäänyt vähäiselle huomiolle. Elinkeinonharjoittajan näkökulman taustalle jäämistä ilmensi tukielementtien hajanaisuus, erilliset tukimenettelyt ja päätöksenteon eriaikaisuus eri järjestelmissä.

Uusilla aloilla valtio voi myös toimia yrittäjän riskin tasaajana, jotta elinkeinonharjoittajia saadaan aktivoitua tuotannollisiin ratkaisuihin ja aloihin, joiden kannattavuus on investointivaiheessa epävarma. Tuen hakemisen vaiheessa tulee olla muodostettavissa käsitys tukijärjestelmiin liittyvistä rajoitteista, muutoksista ja reunaehdoista siten, että investointeihin liittyvät riskit ovat päätöksenteossa kohtuullisesti hallittavissa. Toiminnanharjoittajan kannalta keskeistä on se, miten tulotukijärjestelmissä

otetaan huomioon markkinatilanteen muutosten vaikutukset tuotanto-panosten ja tuotosten hintoihin. Elinkeinonharjoittajan näkökulmasta kansalliset tulotuet voivatkin muodostua strategiseksi tukielementiksi markkinavaihtelujen aiheuttamien kannattavuusvajeiden tilanteissa. Pohjoisen tuen alueella ylikansallisen säädösten tarjoamia mahdollisuuksia luoda tukijärjestelmään ennustettavuutta toimijoiden näkökulmasta on hyödynnetty heikosti. Tätä voidaan pitää puutteena siitä syystä, että pohjoisen tuen pitkäaikainen luonne luo lähtökohtia pitkän ajan tavoitteiden asettamiselle Ministeriön mukaan luonteeltaan pitkäaikaisena pohjoinen tuki luo kuitenkin vakautta ja ennustettavuutta paremmin kuin Etelä-Suomen tuki. Lisäksi ministeriön mahdollisuuksia varmistaa tukemisen ennustettavuutta rajoittaa se, että määrärahat kansalliseen tukeen valtion talousarviossa vahvistetaan vuosittain.

Elinkeinonharjoittajan näkökulmasta tuotannollisen prosessin eri vaiheisiin liittyy erilaisia riskejä, joiden todentumisen ajalliset vaikutukset ovat erilaisia. Mikäli tuotannon uusilla painotuksilla on saavutettavissa kansalliselta kannalta merkittäviä etuja, tulisi myös tukemisen perustana hyväksyä tukemisen kannattavuusriski. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa tukitason erilaistamista uusilla ja jo vakiintuneilla tuotantoaloilla ja sitä, että tukemisen kannattavuutta tarkasteltaisiin erilaisella aikajänteellä. Huomionarvoista oli, että muiden kuin maatalouselinkeinoja harjoittavien maaseutuyritysten tukemisessa käytettiin harkintaa tuen myöntämisessä sen perusteella, oliko kysymyksessä uusi toiminta vai jo vakiintunut yritysala. Uusia yritysaloja pyrittiin tukemaan alkuvaiheessa enemmän kuin muita yrityksiä. Maatalouden elinkeinojen tukemisessa yritystoiminnan uutuus saattoi sen sijaan olla tukea vähentävä peruste (maa- ja puutarhatalouden tulotuki).

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus kohdistui maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan eri poliittikalohkoille kuuluneisiin tukijärjestelmiin, jotka mahdollistavat harkintaa kansallisella tasolla. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko harkinta edistänyt tuen tehokasta kohdentumista. Tarkastuksessa selvitettiin tukijärjestelmien perusteiden selkeyttä ja johdonmukaisuutta tuen tehokkaan kohdentamisen kannalta. Tuen kohdentamisen vaiheina olivat talousarvioesityksen valmistelu, säädösvalmistelu, tuen alueellinen kohdentaminen ja tuen myöntämisharkinta. Maatalouselinkeinojen tukijärjestelmiin kiinnitettiin tarkastuksessa erityistä huomiota siitä syystä, että merkittävä osa hallinnonalan säädöserustasta on ylikansalliseen päätöstentekoon perustuvaa. Tällöin kansallisiin tukijärjestelmiin kohdistuu erityisiä vaateita kansallisten tavoitteiden toteutumisen turvaamisessa.

Tarkastusvirasto katsoo, että hallinnonalan tukijärjestelmiin on liittynyt piirteitä, jotka ovat heikentäneet mahdollisuuksia käyttää tukien tehokasta kohdentumista edistävää harkintaa.

### *Talousarvioesityksen valmistelukäytännöt ja tietosisältö*

Talousarvioesityksen sisältöön kohdistuu eduskunnan budjettivallan näkökulmasta korkea luotettavuus- ja olennaisuusvaade. Tämän vuoksi talousarvioesityksen tietosisällön tulee muodostaa ymmärrettävä ja selkeä kuvaus määrärahojen tarkoitetusta kohdentumisesta. Talousarvioesityksen informatiivisuutta heikensi elinkeinotoiminnan tukijärjestelmien heikko erottuvuus muista järjestelmistä samoin kuin ylikansalliseen normistoon ja kansalliseen normistoon perustuvien tukijärjestelmien heikko keskinäinen erottuvuus. Talousarvioesityksen informatiivisuutta heikensi osaltaan myös se, että tavoitekuvauksiin sisältyi tulkinnanvaraisia käsitteitä, joiden perustalta ei ollut muodostettavissa selkeää käsitystä tukien tarkoitetusta kohdentumisesta. Tarkastusvirasto katsoo, että hallinnonalan tukijärjestelmäkokonaisuus ei ole talousarvioesityksessä ollut riittävän läpinäkyvä. Eduskunnan päätöksenteon kannalta talousarvioesityksen tietosisältö on ollut hajanainen ja sisällöltään tulkinnallinen. Esille tuodut epäkohdat heikentävät eduskunnan budjettivaltaa talousarviosta päätettäessä.

Talousarviomäärärahojen taloudellisesti tarkoituksenmukaisen kohdentamisen kannalta on tärkeää, että talousarvioesityksen valmisteluvaiheessa eri tukijärjestelmiä tarkastellaan kokonaisuutena. Tämän tarkastelun perustana tulisi olla ne asiointilat, joiden toteutumisesta tukemisella halutaan edistää. Tarkastuksessa todettiin, että eri tukijärjestelmien budjetointi ja



niitä koskeva ohjaus on ollut irrallista ja kokonaisuuden kannalta hahmotonta. Talousarvioesityksen laadinnassa sovelletut menettelyt eivät ole edistäneet määrärahakokonaisuuden muodostumista taloudellisesti tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että eduskunnan budjettivallan varmistamiseksi talousarvioesityksen sisältöä tulee selkeyttää siten, että se tarjoaa kokonaisvaltaisempaa tietoa tukien tarkoituksesta tasosta ja kohdentumisesta. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi niin, että elinkeinotoiminnan tukemisen tavoitteiden ja tason kuvaamisessa käytetään elinkeinotoiminnan vaiheeseen, tuotantotapaan, tuotantosuuntaan tai tuotantoalaan perustuvaa kuvaustapaa. Informatiivisuutta parantaisi myös tieto tuen aiemmasta kohdentumisesta näille alueille.

Hallinnonalan talousarvioesityksen laadinnassa tulee varmistaa myös se, että eri momenteilta valtiolle kuuluvien tehtävien rahoitus perusteinen ja muun tuettavan toiminnan rahoitus ovat erotettavissa. Tämän ohella tulee varmistaa, että kansallista harkintaa mahdollistavat tukijärjestelmät erottuvat selkeästi.

#### *Tiedon hallinnan ja hyväksikäytön valmiudet elinkeinotoiminnan tukemisessa*

Kun toimitaan ylikansallisessa kilpailuympäristössä, on strategisten valmiuksien kannalta erityisen tärkeää, että tiedonhallinnan menettelytavat ja hyväksikäytön mahdollisuudet on uudistettu vastaamaan toimintaympäristön vaatimuksia. Kilpailuympäristössä toimittaessa tukijärjestelmillä on kyettävä reagoimaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin, jotka voivat olla kansallisten tavoitteiden kannalta uhka tai mahdollisuus. Kansalliset tavoitteet ovat moniarvoisia. Myös strategisen ohjauksen tietoperustan tulee olla sisällöllisesti tukemisen eri näkökulmat huomioon ottavaa. Tämä asettaa haasteita tiedonhallinnan ratkaisuille ja hyväksikäytön menettelytavoille niissä vaiheissa, joissa tehdään tuen kohdentamista koskevia päätöksiä.

Tarkastusvirasto katsoo, että hallinnonalan strategiset valmiudet tuotannon elinkeinotoiminnan ohjaamisessa eivät olleet uudistuneet vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön haasteita. Tarkastuksessa tuli esille puutteita tiedonhallinnan ratkaisussa ja menettelytavoissa, tiedon hyväksikäyttömahdollisuuksissa ja tiedon hyödyntämisessä.

Tukivalikoimakokonaisuuden päätöksenteon ja toimeenpanon rakenteet eivät luoneet lähtökohtia kokonaisvaltaiseen, ohjattavan toimintakokonaisuuden huomioonottavaan päätöksentekoon, mikä heikensi viranomaisten mahdollisuuksia edistää harkinnalla tuen tarkoituksenmukaista kohdentamista. Syynä tähän on ollut se, että käytössä on ollut tukijärjestelmiä, jot-

ka ovat olleet niiden ohjauksellisten lähtökohtien erilaisuuden vuoksi heikosti yhteen sovitettavissa.

Hallinnonalalla sovelletut tiedon hallinnan ratkaisut ja hyväksikäytön menettelytavat olivat tukijärjestelmäkeskeisiä ja perustuivat pääasiassa tukien maksatuksen ja valvonnan tietotarpeisiin. Tarkastuksen perusteella strategisen ohjauksen tietotarpeet olivat jääneet vähäiselle huomiolle.

Elinkeinotoiminnan lopputulosta ohjataan säädösuudistuksilla, talousarvion määrärahojen mitoituksella ja niiden alueellisella kohdentamisella sekä yksittäisille toimijoille myönnettävällä tuella. Maatalouden harkinnanvaraista tukemista koskevan tiedon hallinnan ja hyväksikäytön epäkohtia esiintyi talousarviovalmistelussa ja vuosittaisessa säädösvalmistelussa sekä tukien alueellisessa kohdentamisessa ja tukien myöntämisharkinnassa. Tiedon hallinnan ja hyväksikäytön epäkohtia esiintyi seuraavilla alueilla:

- kansallisen tukemisen mahdollisuudet ja rajoitteet
- tuotannon ohjauksen tavoitteet ja eri tukijärjestelmien rooli
- alueelliset ominaispiirteet tuotannon harjoittamisen toimintaympäristönä
- markkinoiden tilanne ja kehitysnäkymät
- tukemisen toteutunut kohdentuminen, vaikutukset ja kustannukset
- tukijärjestelmien hallittavuus tuen hakijan kannalta.

#### *Säädösvalmistelun tiedonhallinnan ja hyväksikäytön epäkohtia*

Säädösten ohjausvaikutukset ovat usein pitkäkestoisia ja laajoja. Tämän vuoksi tässä vaiheessa tulee erityisesti varmistaa se, että säädösten valmistelussa on mukana laaja-alainen asiantuntemus. Maatalouden toimialalla on vuosittain tarkistettu maatalouselinkeinojen investointitukien kohdentamisen perusteita ja tukitasoja sekä maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen kohdentumista. Tarkastusvirasto katsoo, että asiantuntija- ja sidosryhmätiedon hyödyntäminen säädösten valmistelussa on ollut riittämätöntä. Lisäksi virasto toteaa, että laintasolla esitetyt tavoitteet asetusten tarkistamisen perusteina eivät ole olleet riittävän selkeitä. Maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen tavoitteet ovat puuttuneet kansallisen tason säädösperustasta kokonaan.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan säädösvalmistelun tietoperustaa tulee parantaa. Säädösvalmistelun yhteydessä tulee varmistaa, että erilaisiin tavoitenäkökulmiin kiinnittyvää asiantuntijatietoa hyödynnetään valmistelutyössä monipuolisesti. Tämän ohella tulee varmistaa, että tukijärjestelmien perusteissa on tunnistettu eri tukijärjestelmien keskinäiset yhteydet ja riippuvuudet taloudellisten vaikutuksien kannalta.

Maataloustuotannon ohjauksen lähtökohdaksi tarvitaan yhteiskuntatasoisia tavoitelausumia, jotka tarjoavat kokoavan lähtökohdan kansallisten tukijärjestelmien tehokkuuden ja niiden pohjana olevien säädösten ajanmukaisuuden arvioinnille. Keskeisin maatalouselinkeinotoimintaa koskeva tiedon hallinnan ja hyväksikäytön ongelma on ollut tavoitteiden yleisluonteisuus. Tuotannon ylläpitoa, tuotantomääriä, ulkoisvaikutuksia tai tulonmuodostusta koskevat kansalliset tavoitteet olivat yleispiirteisiä. Tämän vuoksi ne eivät muodostaneet riittävää lähtökohtaa tukijärjestelmien eri vaiheisiin kohdistuvan tuen mitoitukselle ja tukien kohdentamiselle.

Kansallisten tavoitteiden asettamiseksi tulee tuottaa uudenlaista tietoa Euroopan unionin säädösperustan mahdollisuuksista ja rajoitteista elinkeinonharjoittamisen eri vaiheiden ja eri maantieteellisten alueiden tukemiseen. Liikkumavaran selkeyttäminen on tärkeää ensinnäkin sen määrittelylle, mitkä ovat keskeisimmät alueet, joilla liikkumavaraa tulisi pyrkiä lisäämään. Lisäksi liikkumavaran selkeyttäminen parantaa talousarvioesityksen läpinäkyvyyttä kansallisen rahoituksen kohdentumisesta päätettäessä.

Tarkastuksessa ei voitu vakuuttua siitä, että kaikkien nykyisten tukijärjestelmien soveltuvuus Euroopan unionin valtioneuvoston tukisääntöihin on varmistettu. Tämä johtui osittain siitä, että liittymisen yhteydessä käytössä olleiden tukijärjestelmien hyväksyttävyyden perusteita koskeva dokumentaatio oli hajallaan ja osin puutteellista.

Tarkastusvirasto katsoo, että dokumentaatiota tulee parantaa. Tukijärjestelmien vastaavuus liittymisvaiheessa hyväksytyihin tukemisen sisältöihin tulee myös tarkistaa. Tässä yhteydessä tulee varmistaa myös, että kaikki käytössä olevat kansalliset tukijärjestelmät on jäsenvaltioille asetettuna velvoitteen mukaisesti vuosittain ilmoitettu Euroopan unionille.

Asetettaessa tukijärjestelmäkohtaisia tavoitteita tulee tunnistaa kansallisesti merkittävät tuotannon riskit, uhkat ja mahdollisuudet. Lisäksi on tunnistettava ne alueet, joissa kysymys on selkeästi kansallisista intresseistä, ja ne alueet, jotka liittyvät rajatumpiin intresseihin.

Tarkastusvirasto katsoo, että maatalouden kansalliset tavoitteet tulee yksilöidä siten, että ne tarjoavat selkeän lähtökohdan eri alueiden tukitarpeille, kun Euroopan unionin toimielinten kanssa käydään neuvotteluja kansallisista tukivälineistä ja niiden rahoituksen tasoista. Lisäksi tavoitteista tulee voida johtaa perusteita eri tukijärjestelmien rahoituksen mitoitukselle ja tukien kohdentamiselle.

### *Alueiden erityispiirteiden tunnistaminen*

Euroopan unionin tukipolitiikka lähtee alueiden erilaisuudesta. Tämä toteutuu sekä ohjelmaperustaisissa hankeavustuksissa että muissa tukimuodoissa. Vastaavasti Euroopan unioni määrittää kansallisen tukemisen reunaehdoja mahdollisuuksina ja rajoitteina alueperustaisesti. Tukien tarkastelulle alueperustaisesti on siten selkeät perusteet. Kun tukimäärärahoja kohdennetaan aluetasolle, tulisi tämän lähtökohdanna tunnistaa alueiden erilaiset ominaispiirteet.

Tarkastuksessa tuli esille, että alueellisia erityispiirteitä koskeva tiedonhallinta ja hyväksikäyttö keskushallinnontason päätöksenteossa vaihtelivat eri tukijärjestelmissä. Tämä käytäntö ei ohjaa siihen, että rahoituksen kokonaisuus vastaa alueellisia tarpeita. Maataloudessa toiminnan kannattavuusedellytykset vaihtelevat alueittain. Tämän taustalla on eroja alueellisissa luonnonympäristöissä ja eroja tuotannon ja jalostuksen verkostojen kehitysvaiheissa. Tämä tulisi ottaa huomioon julkisen tuen kohdentamisessa eri alueille. Maataloustuotannossa tuotannon kannattavuus on sidoksissa tuotannon, jalostuksen ja markkinoinnin toimiviin yhteyksiin. Tuen kohdentamisessa keskushallinnon tasolta aluetasolle, tulisi lähtökohdaksi selvittää, millaisella tukipolitiikalla voidaan parhaiten tukea näiden yhteyksien toimivuutta.

Tukitoiminnan tulee edistää tuotantoa muuttuvan kulutuskysynnän suuntaisesti. Erilaiset tuotantoalat ja tuotantotavat ovat lähtöasetelmiltään erilaisissa asemissa esimerkiksi tukemisen ajankohtana tarkastellun kannattavuuden suhteen. Tähän liittyen tulisi esim. arvioida kansallisia mahdollisuuksia eriyttää kannattavuusvaatimusta uusilla ja perinteisillä tuotantoaloilla. Uusilla aloilla tukemisen kohteita tulisi pyrkiä löytämään koko elintarvikeketjun vaiheissa lähtien siitä, että tuki kohdennetaan siihen toiminnan vaiheeseen, jossa tuen ohjausvaikutus on tehokkain.

### *Eri tukijärjestelmien roolin tunnistettavuus tukien myöntämisharkinnassa*

Tuen kohdentamisella ja mitoituksella tulee kyetä ohjaamaan toiminnanharjoittajan valintoja tavoiteltujen vaikutuksien suuntaisesti mahdollisimman tehokkaasti. Harkintaperusteena tavoitellut vaikutukset tulisi kiinnittää siihen tukielementtiin ja elinkeinonharjoittajan reaali-prosessin vaiheeseen, joka tehokkaimmin ohjaa halutunkaltaisiin valintoihin. Ellei eri tukijärjestelmien rooli ja vaikutusmekanismi tuotantoprosessiin ja toiminnanharjoittajan käyttäytymiseen ole selkeä, tuen mitoituksella ja kohdentamisella ei voida tehokkaasti pyrkiä asetettuihin tavoitteisiin. Myöskään seurannan kohdistamiselle ei tällöin ole ennakollisia perusteita. Riskinä on myös se, että tuki aiheuttaa tarkoittamattomia haitallisia vaikutuksia. Tar-

kastuksessa muodostui käsitykseksi, että eri tukijärjestelmien rooli ei ole selkeä. Epäselvyys on liittynyt ennen kaikkea siihen, miltä osin tukien avulla on ollut tarkoitus ohjata tulonmuodostusta tai tulojen jakautumista ja miltä osin tarkoitus on ollut ohjata tuotannon ylläpitoa, määrää tai ulkoisvaikutuksia.

Tarkastusvirasto katsoo, että eri tukijärjestelmien roolia tulee selkeyttää. Tämä koskee erityisesti kansallisesti merkittäviä maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen eri tukielementtejä ja investointien tukijärjestelmiä. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että talousarvioesityksestä kävisi selkeästi ilmi tukijärjestelmien mahdollinen rooli alueellisilta ominaispiirteiltään erilaisten alueiden tukemisessa.

### *Hallinnon rakenne*

Asemoitaessa tukiharkintaa hallinnon eri tasoille lähtökohtana tulisi olla hallinnon eri tasojen edellytykset hallita ja hyväksikäyttää päätöksenteossa tarvittavaa tietoa. Maatalouselinkeinojen tukemisessa keskushallinnon tasoinen päätöksenteko on ollut laajaa kansallisesti rahoitetuissa tukijärjestelmissä. Maataloustuotannossa alueellisten erityispiirteiden erot korostuvat erityisesti siitä syystä, että maantieteellinen sijainti muodostaa elinkeinotoiminnalle ilmastolliset ja aluetaloudelliset lähtökohdat. Kilpailuympäristössä aluetalouden rakenteiden merkitys tuotannon kannattavuudelle on korostunut. Maataloudessa alueelliset erityispiirteet korostuvat myös erilaisten tukemisella tavoiteltujen ulkoisvaikutuksien kohdalla. Näitä ovat mm. ympäristönsuojelulliset ja yhteisölliset ulkoisvaikutukset.

Keskitettyllä päätöksenteolla on laaja ohjausvaikutus. Tämän vuoksi keskitetty päätöksenteko tulee olla perusteltavissa sillä, että sillä voidaan edistää tehokkaammin kansallisten tavoitteiden toteutumista kuin alue-tason päätöksenteolla. Alue-tasolle tulisi puolestaan ohjata sellainen tuen kohdistamisharkinta, jossa alueiden ominaispiirteisiin liittyvä tieto on tuen vaikuttavuuden kannalta erityisen tärkeää.

Tarkastuksen perusteella tukijärjestelmien organisatoriset ratkaisut eivät ole luoneet edellytyksiä maatalouden kokonaisvaltaiselle ohjaukselle. Päätöksenteko eri järjestelmissä on ollut erilailla keskitettyä tai hajautettua. Tämä on heikentänyt viranomaisten mahdollisuuksia tarkastella hallinnon eri tasoilla eri tukijärjestelmistä maantieteellisesti eri alueille kana-voituvan rahoituksen kokonaisuutta.

Ohjelmaperusteiset hankeavustukset perustuvat aluelähtöiseen suunniteluun ja laajaan osallistumiseen. Keskeisenä toimintaperiaatteena on aluelähtöisyys ja pyrkimys tunnistaa alueiden yksilölliset tarpeet ja kohdentaa rahoitusta sen mukaisesti. Ohjaustehokkuus on pyritty varmistama-

maan sillä, että ohjelmissa on yksilöity maantieteellisesti rajattu kohdealue, tuettavat toimenpiteet ja tuen kohdentamisessa huomioon otettavat vaikutukset. Rahoituksen perusteet sisältyvät vaihtuviin ohjelmasiakirjoihin, joiden sisältö on tavoitteistoltaan laaja ja mahdollistaa tavoitteiden täsmentämisen aluetasolla tehtävissä avustuspäätöksissä hankekohtaisesti. Sen sijaan investointien tukijärjestelmässä, maa- ja puutarhatalouden tulotukijärjestelmässä sekä yhteisöjen tukemisessa toiminta-avustuksilla päätöksenteko on ollut sektoroitunutta ja keskitettyä.

Tukivalikoimakokonaisuuden hallinnan epäkohdat ovat palautettavissa tukijärjestelmien perusratkaisuihin päätöksenteon hajauttamisessa tai keskittämisessä hallinnon eri tasoille. Toimivallan hajautuneisuus ei ole mahdollistanut elinkeinojen kehittämistavoitteiden perustalta rakentuvaa kokonaisvaltaista tiedon hallintaa ja hyväksikäyttöä päätöksenteossa.

Tukijärjestelmien toimeenpanon organisatoristen ja päätöksenteon rakenteiden tulisi tukea tiedon hyödyntämismahdollisuuksia eri tasoilla. Käytännössä tämä vaatimus toteutuu, kun toimivalta tuen kohdistamisharkinnassa on asemoitu sille hallinnon tasolle, jossa tuen kohdistamisharkinnalla voidaan nopeimmin reagoida uhkiin tai mahdollisuuksiin. Tämä edellyttää hallinnon organisatorisen rakenteen ja eri tasojen päätöksenteon laajuuden uudelleenarviointia.

Kilpailuympäristössä toimittaessa on erityisen tärkeää, että eri tukimuotojen rahoituksen mitoituksessa on tunnistettu eri alueilla esiintyvät ajankohtaiset tukitarpeet eri tukimuodoissa. Tarkastusvirasto katsoo, että tämän vuoksi tulisi arvioida mahdollisuudet hajauttaa päätöksentekoa tuen kohdentamisessa aluetasolle niissä tukiasioissa, joiden keskittämislle ei ole yksilöityjä perusteita. Tällaisia voivat olla esimerkiksi eri alueilla soveltuvien investointityyppien valinta esim. ympäristönsuojelullisina tai eläinsuojelullisina investointeina.

#### *Yhteisöt elinkeinotoiminnan verkostotoimijoina*

Mahdollisuudet Euroopan Unionin rahastovarojen käyttöön hanketoiminnassa ovat korostaneet yhteisöjen roolia elinkeinotoiminnan verkostotoimijoina. Yhteisöjen rooliksi on muotoutunut erilaisen asiantuntijatuen välittäminen elinkeinotoimintaan. Tarkastuksen perusteella uusien rahoitusvälineiden mukaan tulo yhteisöjen toiminnan rahoittamiseen on heikentänyt viranomaisten edellytyksiä arvioida eri rahoitusvälineillä aikaansaatu- jen hyötyjen ja kustannusten suhdetta. Erityisenä ongelmana on yhteisöjen toiminta-avustusrahoitteisen ja hankerahoitteisen toiminnan erottuvuus.

Kohdennettaessa avustuksia asiantuntijatukea välittävälle yhteisöille, tulee kyetä varmistamaan se, että yhteisöjen tarjoaman asiantuntijatuen si-

sältö vastautuu eri alueiden asiantuntijatuen tarpeisiin. Tuettaessa yhteisöjen toimintaa, tulee kyetä varmistumaan myös siitä, että tuen taloudellinen hyöty tosiasiaassa kohdentuu varsinaisille asiakkaille eli elinkeinonharjoittajille. Tarkastuksessa tuli esille puutteita tiedon hallinnassa yhteisöjen tukemisella tavoiteltavien hyötyjen kanavoitumisesta ja siitä, vastaavatko tuettuna toimintana järjestetyt palvelut sisällöllisesti alueiden kohderyhmien tarpeita.

Tarkastuksen perusteella on olemassa riski siitä, että keskusjärjestökeskeinen yhteisöjen toiminta-avustusmuotoinen rahoitusmalli ei edistä aluelähtöistä kehittämistoimintaa eri toimijoiden yhteistoimintana. Yhteisöjen toiminnan tukemisessa tulisi tästä syystä arvioida mahdollisuuksia rahoitusmallin uudistamiseen.

Elinkeinonharjoittamisen eri vaiheissa esiintyvän tukemisen tarpeen arviointi edellyttää alueellisten toimintaympäristöjen tuntemusta mm. tuotannon, jalostuksen ja markkinoinnin välisistä yhteyksistä. Kun rahoitettujen yhteisöjen tarkoitus on tukea elinkeinotoimintaa, olisi perusteltua pohdita tällaisille yhteisöille kohdistetun toiminta-avustusmuotoisen rahoituksen siirtämistä alueviranomaisten harkintaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi keskusjärjestörahoituksen ja aluejärjestöjen toiminnan eriyttämistä erillisiksi tulossopimusmenettelyiksi. Elinkeinoneuvonnan rahoituksen koostuminen ja jakaminen keskushallinnon tasolta alueellisille viranomaisille edelleen jaettavaksi saattaisi osaltaan edistää yhteisöjen toteuttamien hankkeiden kiinnittymistä pitkäjänteiseen aluelähtöiseen kehittämiseen. Uudistus lisäisi osaltaan aluetason painoarvoa alueen ohjaajana. Tässä yhteydessä olisi perusteltua yksilöidä myös eri tukijärjestelmillä tuettavan asiantuntijatuen sisältöalueet sen varmistamiseksi, että tukemisessa ei ole päällekkäisyyksiä ja että tukijärjestelmä noudattaa ylikansallista normistoa.

### *Tuen hakijan rahoitustarve*

Julkisen tuen tehokkuuden takaamiseksi tuen kohdentamisen ja mitoituksen lähtökohtana tulee olla toiminnanharjoittajan rahoitustarve. Tarkastuksessa tuli esille, että maatalouselinkeinon tukijärjestelmiin sisältyi niukasti toiminnanharjoittajan rahoitustarpeen huomioonottavaa harkintaa tai tuen saamisen rajoittamista. Tuen tehokkaan kohdentumisen varmistamiseksi tuen hakijoiden rahoitustarpeen huomioon ottamisen perusteita tulee tarkistaa. Tässä yhteydessä tulee varmistaa myös se, että aluetason päätöksenteossa on yhtenäinen käsitys rahoitustarpeen huomioonottamisen perusteista eri tukijärjestelmissä.

Yhteisöjen toiminnan rahoittamisessa arvioinnin tietoperustaa heikensi se, että yhteisöjen toimintaan kanavoituu julkista rahoitusta eri tukijärjestelmistä. Näistä osassa päätöksenteko on keskittynyt keskushallinnolle ja osassa aluehallinnolle. Hankeavustuksissa alueiden päätöksenteolla luodaan lähtökohdat usein monivuotisten hankkeiden toimeenpanon rahoitukselle. Keskushallinnon tasolla toteutettu toiminta-avustusrahoitus noudattaa puolestaan valtion talousarviosuunnittelun aikajännettä vuositason rahoituksena. Nämä tukien hallinnointiin ja myöntämiskäytäntöihin liittyvät erot heikentävät rahoituksen kokonaisuuden hallintaa.

### *Elinkeinonharjoittajan näkökulma*

Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että maatalouden tukijärjestelmät ovat olleet erillisiä ja niiden käytettävyys ja tuen taso pidemmällä aikavälillä ovat olleet epävarmoja. Epävarmuus heikentää päätöksenteon edellytyksiä ja mahdollisuuksia pitkäjänteiseen suunnitteluun. Esimerkiksi kansallisen tulotuen kehityksen epävarmuus vähentää elinkeinonharjoittajan riskinottohalukkuutta investointivaiheessa.

Elinkeinonharjoittajan ja julkisen tukemisen taloudelliset riskit kiteytyvät toiminnan muutostilanteisiin, joissa tehdään toiminnan aloittamista, muuttamista tai laajentamista koskevia ratkaisuja. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että näissä tilanteissa riskien hallitsemiseksi on päätöksenteon tueksi tarjolla riittävän pitkäjänteistä ja asiakaslähtöistä asiantuntijatietoa.

### *Yhteisöjen rahoittaminen erilaisen kansalaisaktiivisuuden alueella*

Euroopan unionin eri rahastoista myönnettävät hankeavustukset ovat nousseet merkittävään asemaan erilaisen kansalaisaktiivisuuden ylläpidossa. Kansalaisaktiivisuuden edistämiseen tarkoitettuja toiminta-avustuksia on budjetoitu myös valtion talousarviossa eri hallinnonaloille. Samalle yhteisölle voidaan myöntää tukea eri hallinnonalojen rahoituksena tilanteessa, jossa kohdetoimintaan liittyy erilaisia tukemisen näkökulmia. Tätä koskeva tieto on hajallaan eri ministeriöissä. Myös yksittäisessä ministeriössä tieto yhteisöjen tukemisesta hajautuu eri viranhaltijoille. Nämä lähtökohdat heikentävät mahdollisuuksia tiedon hallintaan ja hyväksikäyttöön eri yhteisöjen tukitarpeista.

Tarkastuksessa tuli esille, että myös tukiviranomaisten käsitykset yhteisöjen toiminta-avustusmuotoisen tukemisen tavoitteista erilaisen kansalaisaktiivisuuden alueella eivät olleet selkeitä. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lisäksi erilaista kansalaisaktiivisuutta edistävää toimintaa tuetaan eri hallinnonaloilta. Tarkastusvirasto esittää harkittavaksi



mahdollisuutta erilaisten kansalaisaktiivisuuden ylläpitoon tarkoitettujen tukijärjestelmien kokoamiseen yhdelle hallinnonalalle. Tällaisena voisi toimia joko valtiovarainministeriön tai oikeusministeriön hallinnonala. Tässä yhteydessä tulisi pohtia myös tukemisen perustana olevien säädösten uudistamistarvetta ja mahdollisuuksia muuttaa toiminta-avustusmuotoisen avustamisen rahoitusperusteet laskennallisiin kriteereihin perustuviksi.

### *Hallinnolliset tietojärjestelmät ohjauksen tietoperustana*

Kansallisella tasolla asetettujen elinkeinotoiminnan tukemisen tavoitteiden taustalla on useita näkökulmia. Tämän vuoksi ohjauksen tietoperustaa tulisi laajentaa ja muutenkin parantaa. Käytännön mahdollisuuksina tässä voisi olla tuotantosuunta- tai tuotantoalakohtaisten tietojärjestelmien kehittäminen kuvaamaan niitä asiointiloja, joihin tukemisella eri aloilla pyritään vaikuttamaan. Lisäksi tulisi arvioida mahdollisuuksia kehittää tietosisältöjä niin, että tukien kohdistuminen eri rahoituslähteistä tuotannonharjoittamisen eri vaiheisiin (tutkimus, kehittäminen, investoinnit jne.) olisi arvioitavissa. Tietojärjestelmien uudistaminen ottamalla huomioon tuettava toiminnan vaihe luo edellytykset arvioida erilaisten tuotannollisten ratkaisujen tukemisen kokonaiskustannuksia sekä myös rahoituksen riittävyttä ja tukijärjestelmien vaikuttavuutta haluttujen tavoitteiden toteuttamisessa.

Keskushallinnon tasolla tiedonhallinnan ratkaisujen kehittämisessä tulisi lähtökohtana olla se, että eri tietojärjestelmistä on koottavissa toteutumatietoa eri tukijärjestelmistä myönnettyjen tukien alueellisesta kohdentumisesta ja niiden avulla toteutuneista vaikutuksista.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksissa tiedonhallintaa ja hyväksikäyttöä on heikentänyt se, että tukiviranomaisilla ei ole ollut mahdollisuutta saada tietoa eri hallinnonaloilla toteutettavista hankkeista tai eri alueilla meneillään olevista tai jo toteutuneista hankkeista. Tämä johtuu kehittymättömistä yhteyksistä tietojärjestelmien välillä. Tarkastusvirasto katsoo, että tiedon saatavuutta viranomaisvalmistelussa tulee parantaa poistamalla esteitä tietojärjestelmien hyödyntämiselle niillä alueilla, joissa tietosuojasäännökset eivät rajoita tietojen siirrettävyyttä ja hyväksikäyttöä.

Hallinnollisia tietojärjestelmiä kehitettäessä tulisi arvioida mahdollisuudet yleishyödyllisten yhteisöjen avustamisessa asiakas- ja hanketunnistetietojen yhdenmukaistamiseen ja eri hallinnonaloille yhteisen asiakastietojärjestelmän ylläpitoon. Näin voitaisiin osaltaan edistää tukiviranomaisten tiedon hallinnan ja hyväksikäytön edellytyksiä päällekkäisrahoituksen ehkäisemisessä. Yhteinen asiakastietojärjestelmä mahdollistaisi myös tukien

maksatuksen ja valvonnan hallinnollisten kustannusten säästöjä ja asiakkaiden selvitysvelvollisuuden kevenemisen.

# Lähteet

---

## 1. Lait ja asetukset

Tukijärjestelmien taustasäädökset, Liite 2

## 2. Kirjalliset lähteet

Siikavirta 2006 Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa, Helsingin yliopisto

Maatalouden taloussuunnittelun ja seurannan tehostaminen, MTT 2006  
Monivaikutteinen maatalous ja politiikat, Helsingin yliopisto, Taloustieteen laitoksen julkaisuja 2006

Maaseutuelinkeinoneuvontajärjestöjen valtionapua saavan toiminnan arviointi MMM 1/2006

Kalastusalan neuvontajärjestöjen arviointi(3-2006) Kalatalouden Keskusliiton ja Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestön valtionapuinen toiminta vuosina 2000–2004

"Kahden tulen välissä", paliskuntien yhdistyksen toiminnan arviointi, Net Effect Oy, 2006

Valtioneuvoston maatalouspoliittinen selonteko 20.10.2005

Monta tietä vaikuttavuuteen, Valtiovarainministeriö 29/2008

## 3. Haastattelut

Kysely, jota täydennettiin haastattelulla, kohdistettiin seuraaviin kohteisiin:

*Maaja metsätalousministeriö*

Maatalousosasto/Maaseudun kehittämissyksikkö

Maatalousosasto/Tukipolitiikkayksikkö

Maatalousosasto, Talous- ja kehittämissyksikkö

Maatalousosasto/Tutkimus- ja neuvontayksikkö  
Kala- ja riistaosasto/Vapaa-ajan kalatalouden yksikkö  
Kala- ja riistaosasto /Riista- ja porotalouden yksikkö  
Metsäosasto/Metsätalouden edistämisyksikkö  
Ministeriön erilliset yksiköt  
Talousyksikkö  
Tietohallintoyksikkö(TIKE)

Maaseutuelinkeinojen kehittämisrahasto  
Valtiovarainministeriö  
Länsi-Suomen ympäristökeskus  
Ympäristöministeriö  
Suomen ympäristökeskus  
Pro Agria maaseutukeskusten liitto  
Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskuksen maatalousosasto  
Pohjois-Pohjanmaa työvoima- ja elinkeinokeskuksen maatalousosasto  
Etelä-Pohjanmaa työvoima- ja elinkeinokeskuksen maatalousosasto

#### *Sähköpostikyselyt*

Pohjois-Pohjanmaan ja Pohjois-Karjalan ympäristökeskus  
Luomuliitto  
Alueelliset luomuyhdistykset: Pohjois-Karjala, Pohjois- Pohjanmaa ja  
Länsi-Suomi  
Valtakunnalliset eläinsuojeluyhdistykset

#### 4. Asiakirja-aineistot

Vuoden 2006 valtionavustuspäätösasiakirjat yhteisöille myönnettyissä valtionavustuksissa.

Maa- ja metsätalousministeriön ja yhteisöjen keskusjärjestöjen väliset vuoden 2006 tulossopimusasiakirjat yhteisöille myönnettyissä valtioavustusjärjestelmissä

Otanta-aineisto Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjois-Karjalan TE-keskusten vuoden 2006 aikana tekemistä lypsykarjatalouden rakentamisinvestointien tukipäätöksistä, näistä hakemus- ja päätösasiakirjat, yhteensä 27 hakemusta.

Maa- ja metsätalousministeriön vuoden 2006 aikana antamat lausunnot rakentamisinvestoinnin hyväksyttävyydestä (37 kpl).

Ohjelma-asiakirjat:

Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma (ALMA)

Etelä- ja Länsi-Suomen maaseudun kehittämisohjelma (ELMA)

Itä-Suomen Tavoite 1-ohjelma

Pohjois-Suomen Tavoite 1-ohjelma

POMO (Paikallisen omaehtoisuuden maaseutuohjelma)

LEADER+ -yhteisöaloiteohjelma

Maa- ja metsätalousministeriön arkisto: liittymisvaiheen kirjeenvaihto kansallisten tukijärjestelmien sisällöstä ja hyväksyttävyydestä

Kansallisten positioiden muodostamiseen liittyvää valmisteluaineistoa ja kirjeenvaihtoa Suomen pysyvän edustuston ja Suomessa toimivien ministeriön asiantuntijoiden välillä

Kertomus Suomen pohjoisten alueiden maataloutta koskevan pitkäaikaisen kansallisten tukien järjestelmän soveltamisesta vuonna 2006, Maa- ja metsätalousministeriö 5.6.2007

## 5. Tietojärjestelmät

Rakennetukien käsittelyjärjestelmä (RAHTU- tietojärjestelmä)

Hanketukien tietojärjestelmä, (HANKE – tietojärjestelmä)

# Liitteet

## LIITE 1

Momenttitunnus nimike	TA 2006 1000 e	Valtionapui- ranomai- nen/tukiviran omainen
<b>Maaseudun kehittäminen (30.10)</b>		
30.10.50 Valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen (sm 3 v)	11370	MMM
30.10.54 Hevostalouden edistäminen totopeleistä valtionosuutena kertyvillä varoilla (am)	7532	MMM
30.10.55 Valtionapu 4 H toimintaan (kiinteä)	4870	MMM
30.10.61 EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen (am)	70862	TE-keskus
30.10.62 Valtion rahoitusosuus EU:n osaksi rahoittamasta maaseudun kehittämisestä, osa määrärahasta (am)	98834	TE-keskus
30.10.63 Maaseudun kehittäminen (sm 3 v)	2523	MMM
<b>Maatalous (30.20)</b>		
30.20.40 Maa- ja puutarhatalouden kans. tuki (sm 2 v) osa määrärahasta, Eteläisen ja pohjoisen alueen tuki	n. 419000	kunnan maa- seutuelinkei- noviranomai- nen
30.20.46 Markkinoinnin ja tuotannon kehittäminen (sm 2 v)	4242	MMM
30.20.47 Laatu järjestelmien kehittäminen (sm)	1313	MMM
30.20.49 Maas. elinkeinojen . korkotuki. (am)	26180	TE-keskus
30.20.61 Siirto maatilatalouden kehittämisrahoitukseen (sm 2 v)	14712	TE-keskus
<b>Kala- , riista- , ja porot. (30.40)</b>		
30.40.43 Porotalouden edistäminen (sm 2 v)	1857	MMM
30.40.50 Metsästyksen ja riistanhoidon edistäminen (sm 2 v)	7122	MMM
<b>Metsätalous (30.60)</b>		
30.60.42 Valtionapu metsätal. edistämisen- ja valvontaorg. (sm 2 v)	44179	MMM
30.60.44 Tuki puunt. kest.. turv. (am)	62880	Metsäk.
30.60.45 Metsäluonnon hoidon edist. sm 3 v	7005	MMM
30.60.50 Eräät metsätal. valtionavut (sm 2 v)	2735	MMM

Liite 2

Tukijärjestelmät/talousarvioomennittitunnus/nimike	Taustasäädöksiä
<b>maaseudun kehittäminen (30.10)</b>	
30.10.50 valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen (sm 3 v)	<i>ValtionavustusL (688/2001), VNA maaseudun neuvontajärjestöjen valtionavustuksista (244/2002)</i>
30.10.54 Hevostalouden edistäminen totopoleista valtionosuutena kertyvillä varoilla (am)	<i>ArpajaisL (1047/2001), L totopelien tuottojen käytämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen (1055/2001), HevostalousL (796/1993)</i>
30.10.55 Valtionapu 4 H toimintaan (kiinteä)	<i>ValtionavustusL (688/2001), VNA maaseudun neuvontajärjestöjen valtionavustuksista (244/2002)</i>
30.10.61 EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen (am)	<i>L maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä (1303/1994, muut. 443/1996, 1350/1996, 36/1997, 1289/1997 ja 905/1998), Maaseutuelinkeinojen rahoitusL (329/1999, muut. 44/2000, 1387/2001, 225/2002, 274/2003, 267/2004 ja 693/2004), Maa- ja metsätalousministeriön asetus maatilatalouden rakennetuen ja vastaavan yritystoimintaan myönnettävän tuen kohdentamisesta vuonna 2006, annettu 21.12.2005/1092 Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoitusL (45/2000, muut. 242/2002 ja 275/2004) ja L Kainuun hallintokokeilusta (343/2003, muut. 219/2004), Neuvoston A EY no (1257/1999, 1260/1999)</i>
30.10.62 Valtion rahoitusosuus EU:n osaksi rah. maas. kehittämisestä osa määrärahasista (am)	<i>L maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä (1303/1994, muut. 443/1996, 1350/1996, 36/1997, 1289/1997 ja 905/1998), Maaseutuelinkeinojen rahoitusL (329/1999, muut. 44/2000, 1387/2001, 225/2002, 274/2003, 267/2004, 693/2004), Maa- ja metsätalousministeriön asetus maatilatalouden rakennetuen ja vastaavan yritystoimintaan myönnettävän tuen kohdentamisesta vuonna 2006, annettu 21.12.2005/1092 Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoitusL (45/2000, muut. 242/2002, 275/2004), L vesihuollon tukemisesta (686/2004) ja L yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteiden avustamisesta (56/1980, muut. 1376/1989, 96/1995, 866/1995, 444/1996, 334/1999, 47/2000, 123/2001 ja 1299/2002) ja L Kainuun hallintokokeilusta (343/2003, muut. 219/2004)</i>

30.10.63 maaseudun kehittäminen (sm 3 v)	<i>Maaseutuelinkeinojen rahoitusL (329/1999, muut. 44/2000 ja 1387/2001)</i>
<b>maatalous (30.20)</b>	
30.20.40 Maa- ja puutarhatalouden kans. tuki (sm 2 v) osa määräraha-hasta	<i>L maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1559/2001), Komission päätös (K 2002/404, muut. K 2004/2711, K 2005/122), (K 2004/475) ja Valtion tuki (N 284/2004) Valtioneuvoston asetukset Valtioneuvoston asetus vuodelta 2006 maksettavasta pohjoisesta tuesta, voimaan 25.01.2006.</i>
30.20.46 Markkinoinnin ja tuotannon kehittäminen (sm 2 v)	<i>EY no 1221/1997, VNA 861/2003, EYVL C 252, 12.9.2001</i>
30.20.47 Laatuja-järjestelmien kehittäminen (sm)	ei ole
30.20.49 Maas. elink.. korkot. (am)	<i>Maaseutuelinkeinojen rahoitusL (329/1999, muut. 44/2000, 1387/2001, 225/2002, 274/2003, 267/2004 ja 693/2004), Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoitusL (45/2000, 242/2004 ja 275/2004), L maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä (1303/1994, muut. 443/1996, 1350/1996, 36/1997 ja 1289/1997), MaaseutuelinkeinoL (1295/1990, muut. 979/1991, 407/1992, 660/1992, 805/1993, 1092/1993, 1093/1993, 25/1994, 1304/1994, 169/1995, 306/1995, 560/1995, 364/1996, 1286/1996, 1342/1996, 29/1997, 572/1997 ja 1174/1998), MaatilaL (188/1977) 57 §:n 2 momentti (muut. 1320/1987), 71 §:n 5 momentti (muut. 1320/1987) ja 92 §:n 2 momentti (muut. 746/1980), L maaseudun pienimuotoisen elinkeinotoiminnan edistämisestä (1031/1986, muut. 1321/1987 ja 1041/1989), L eräiden maatalousluottojen vakauttamisesta (79/1979) 11 § ja 13 §, L eräiden maatilatalouden luottojen vakauttamisesta (398/1981, muut. 977/1981) 14 § ja (511/1985) 13 § Maa- ja metsätalousministeriön asetus maatilatalouden rakennetuen ja vastaavan yritystoimintaan myönnettävän tuen kohdentamisesta vuonna 2006, annettu 21.12.2005/1092 ns. menettelytapa-asetus MMM:n asetus 2002/129</i>



30.20.61 Siirto maatilatalouden kehittämisrahastoon (sm 2 v)	<i>L Maatilatalouden kehittämisrahastosta (657/1966, muut. 1205/1992, 1307/1994, 1046/1996, 330/1999, 46/2000 ja 681/2000) Maa- ja metsätalousministeriön asetus maatilatalouden rakennetuen ja vastaavan yritystoimintaan myönnettävän tuen kohdentamisesta vuonna 2006, annettu 21.12.2005/1092</i>
<b>Kala- , riista- , ja porot. (30.40)</b>	
30.40.43 Porotalouden edistäminen (sm 2 v)	<i>PoronhoitoL (848/1990) 39 § ja 48 §</i>
30.40.50 Metsästyksen ja riistanhoidon edistäminen (sm 2 v)	<i>L riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta (616/1993, muut. 1398/1995) 3 §</i>
30.40.51 Kalatalouden edistäminen (sm 2 v)	<i>KalastusL (286/1982, muut. 1355/1993, 968/1996 ja 1001/2001) 90, 91 ja 91 a §</i>
<b>Metsätalous (30.60 ja 30.63)</b>	
30.60.42 Valtionapu metsätal. edistämisen- ja valvontaorg. (sm 2 v)	<i>L metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämisses- kuksesta (1474/1995, muut. 675/1999, 1141/2003, 1145/2003 ja 1210/2004), A metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämisses- kuksesta (93/1996, muut. 699/1999, 1019/2000, 1292/2003 ja 1381/2004), VNA metsäkeskuksista (1205/2002) ja MMMA metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittä- miskeskus Tapion suoritteiden maksullisuudesta (874/2001)</i>
30.60.44 Tuki puuntuotannon kestävyden turvaamiseen (am)	<i>L kestävä metsätalouden rahoituksesta (1094/1996, muut. 1286/1997, 332/1999, 454/1999, 718/1999, 1062/1999, 350/2001, 1284/2002, 1285/2002, 112/2003 ja 624/2003) ja VNA kestävä metsätalouden rahoituksesta (1311/1996, muut. 907/1997, 1415/1997, 1020/2000, 131/2001, 559/2001, 826/2001, 1286/2002 ja 975/2003)</i>
30.60.45 Metsätal. hoidon edist. (sm 3 v)	<i>Metsäl (1093/1996, muut. 1224/1998 ja 137/1999), L kestävä metsätalouden rahoituksesta (1094/1996, muut. 1286/1997, 332/1999, 454/1999, 718/1999, 1062/1999, 350/2001, 1284/2002, 1285/2002, 112/2003 ja 624/2003) ja VNA kestävä metsätalouden rahoituksesta (1311/1996, muut. 907/1997, 1415/1997, 1020/2000, 131/2001, 559/2001, 826/2001 ja 1286/2002)</i>
30.60.50 Er. metsätal. v-avut (sm 2 v)	ei ole

## LIITE 3

### **Kysely ministeriön momenttivastuuvalmistelijoille Kysely koskee maa- ja metsätalousministeriön hallin- nonalan harkinnanvaraisia valtionavustusjärjestelmiä.**

**Kyselyn aihealueita ovat:**

1. avustusten käyttötarkoituksen yksilöinti
2. talousarviosuunnittelu
3. valtionavustuksen myöntämismenettely/valtionavustusprosessi
4. avustamisen tavoitteet
5. valtion rahoitukseen osallistumisen laajuus
6. toimivalta ja vastuut
7. valtionavustuksia koskevat tiedot tietojärjestelmissä
8. säädökset ja annetut ohjeet

**VASTAUSOHJE:** Kysymyksissä, joissa on pyydetty yksilöimään vastausvaihtoehdoista soveltuvin, pyydetään valitsemaan soveltuva vaihtoehto/vaihtoehdot, mikäli vastaus edellyttää lisätekstiä, vastauksen voi kirjoittaa ao. kysymyksen jälkeen. Kyselyä täydennetään myöhemmin haastattelulla

#### **Momentti:**

Yksilöikää seuraavaan ko. momentilta myönnettävien avustusten lajit ja tahot joille avustuksia myönnetään:

#### **1) yleisavustuksena**

*a) saajan koko toimintaan,*

*b) yleisavustuksena rajattuun tehtäväalueeseen, mihin:*

Tahot: joille avustuksia myönnetään yleisavustuksina:

Annettujen avustuspäätösten lukumäärä/vuosi:

#### **2) erityisavustuksena**

- a) investointiavustuksina aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan;
- b) hankeavustuksina kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen taikka muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen;

- c) apurahoina, stipendeinä tai avustuksina hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen;
- d) muu, mikä

Mikä on erityisavustusten käyttötarkoitus? Mikäli käyttötarkoitus vaihtelee vuosittain, yksilöikää vuoden 2006 talousarviosta myönnettyjen erityisavustusten käyttötarkoitus:

Annettujen avustuspäätösten lukumäärä/vuosi:

Tahot, joille avustusta myönnetään erityisavustuksina:

Mikäli momentin määrärahoja käytetään usean valtionavustusjärjestelmän rahoittamiseen, vastatkaa seuraaviin kysymyksiin kunkin järjestelmän osalta erikseen.

## **1. AVUSTUSTEN KÄYTTÖTARKOITUKSEN YKSILÖINTITASO**

Mitkä seuraavista luonnehtivat valtionavustusjärjestelmää?

- 1) Valtionavustuksen käyttötarkoitus on määritelty erityislainsäädännössä Säädös:
- 2) Erityislaissa määriteltyä käyttötarkoitusta täsmennetään vuosittain talousarvion momenttiperusteluissa.
- 3) Käyttötarkoitusta ei ole määritelty erityislaissa, vaan se perustuu talousarvion momenttiperusteluissa esitettyyn,
- 4) Käyttötarkoitus on yksilöity ministeriön asetuksella tai päätöksellä,
- 5) Käyttötarkoitus täsmennetään valtionavustuspäätöksessä,
- 6) Muu, mikä:

## **2. TALOUSARVIOSUUNNITTELU**

Valitkaa seuraavista vaihtoehdoista ne, jotka kuvaavat parhaiten momentin määrärahojen mitoitusta talousarvion suunnitteluvaiheessa:

Mikäli mitoitusterusteita on useita, yksilöikää, mihin mitoitusterusteisiin **vuoden 2006** talousarviomäärärahojen mitoitus on perustunut.

- 1) Tarvetiedot niillä alueilla, joihin avustustoiminnalla pyritään tuottamaan vaikutuksia. Tarvetta kuvaavina indikaattoreina on käytetty seuraavia:

- 2) Valtionavustushakemusten arvioitu kokonaismäärä suunnittelu-  
vuodelle
- 3) Arvioitu eri käyttötarkoituksiin jätettävien valtionavustusten  
määrä
- 4) Aiemmin toteutunut momentilta maksettujen valtionavustus-  
määrärahojen käyttö kokonaisuudessaan
- 5) Momentilta eri käyttötarkoituksiin aiemmin myönnettyjen val-  
tionavustusten osuudet
- 6) Aiemmin toteutunut momentilta maksettujen valtionavustus-  
määrärahojen käyttö eri kohteisiin. Määrärahatarvetta arviointi-  
essa on erillisinä käyttökohteina tarkasteltu seuraavia:
- 7) Muu, \_\_\_\_\_ mi-  
kä \_\_\_\_\_

Onko yksilöitävissä joitakin muita momenteja, joiden määrärahojen mitoitus on otettu huomioon ko. momentin määrärahojen mitoituksessa. a) ei b) kyllä

Momentti:

### **3. VALTIONAVUSTUKSEN MYÖNTÄMISMENETTE- LY/VALTIONAVUSTUSPROSESSI**

**Vastatkaa seuraavassa, mitkä esitetyistä luonnehtivat momentilta maksettuja valtionavustuksia, kun avustuksia myönnetään yleisavustuksina yhteisöille?**

- 1) kaikki valtionavustusten saajat on yksilöity säädöstasolla, säädös:
- 2) kaikki valtionavustusten saajat on yksilöity talousarviossa
- 3) valtionavustuksia myönnetään myös muille kuin säädöksis-  
sä/talousarviossa yksilöidyille yhteisöille,
- 4) haettavista valtionavustuksista julkaistaan erillinen hakukuulutus
- 5) valtionavustukset myönnetään ilman erillistä hakumenettelyä

Mihin seuraavista kohdistetaan harkintaa myönnettäessä avustuksia ko. momentilta yleisavustuksina yhteisöille:

a) valtionavustuksen tarve, tarvetta arvioidaan seuraavien tietojen perusteella:

b) myönnettävän valtionavustuksen määrä,

c) avustuksen perusteltavuus avustamisen tavoitteiden kannalta, tarkastelussa on mukana seuraavat toiminnan arvioidut vaikutukset:

d) muu: mikä

**Valitkaa seuraavista se vaihtoehto/vaihtoehdot, jotka tulevat kysymykseen valtionavustusten myöntämistä koskevassa päätösharkinnassa, kun avustus myönnetään *erityisavustuksena*:**

- a) päätösharkinnalla pyritään varmistamaan sellaisten hankkeiden avustaminen, jotka hakijan rahoitusasema ja muut rahoituslähteet huomioon ottaen eivät käynnistyisi ilman valtionavustusta,
- b) päätösharkinta kohdistuu myönnettävän valtionavustuksen määrään,
- c) päätösharkinnan avulla pyritään valikoimaan avustuksen saajista ne, jotka parhaiten tuottavat tavoiteltuja vaikutuksia seuraavilla vaikutusalueilla:
- d) päätösharkinnalla pyritään varmistamaan valtionavustuksen alueellisesti tasapuolinen kohdentuminen,
- e) muu päätösharkinnassa sovellettava peruste:

#### **4. AVUSTAMISEN TAVOITTEET**

Valitkaa seuraavasta kohdat, joissa avustustoiminnan *tavoitteita* on yksilöity:

- 1) erityislainsäädäntö, säädös:
- 2) talousarvio
- 3) tulosopimus
- 4) muu, mikä:

Onko vuoden 2006 talousarviosta myönnettyjen avustusten käytölle asetettu erityisiä tavoitteita?

- a) kyllä, mitä
- b) ei

Yksilöikää seuraavista vaihtoehdoista ne, jotka parhaiten soveltuvat kuvaamaan valtionavustustoiminnan vaikutusten tavoiteltua kohdentumista:

- a) Tukijärjestelmällä pyritään edistämään yleistä etua. Yksilöikää yleisen edun vaikutusalueet (esim. elinkeinorakenteen edistäminen, ympäristövaikutukset, sosiaaliset vaikutukset, työllisyysvaikutukset, muu):
- b) Avustustoiminnalle pyritään vaikuttamaan rajatun kohderyhmän tarpeisiin, yksilöikää nämä ryhmät:

Esittäkää seuraavassa, mitkä esitetyistä perusteista soveltuvat kyseisen avustusjärjestelmän tavoitteiden kuvaamiseen. Mikäli kohderyhmiä on useita ja tavoitteet ovat kohderyhmäkohtaisia, esittäkää vastaus erikseen kutakin valtionavustuksen saajaryhmää koskien:

*c) valtionavustuksella korvataan valtionavustuksen saajan harjoittaman viranomaistoiminnan kustannuksia, näitä viranomaistehtäviä ovat seuraavat:*

*d) Avustustoiminnalla pyritään varmistamaan palvelujen alueellinen saatavuus (yksilöikää kyseeseen tulevat palvelut ja niiden asiakasryhmät)*

palvelulaji	asiakasryhmä

*c) Avustustoiminnan tarkoituksena on **alentaa** elinkeinotoimintaan liittyvien, valtionavustuksen saajan tuottamien palvelujen hintaa niiden loppukäyttäjille. Yksilöikää nämä palvelut:*

elinkeino/palvelulaji	asiakasryhmä

- d) *avustustoiminnan tarkoituksena on edistää elinkeino-toimintaan liittyvien valtionavustuksen saajan tuottamien palvelujen loppukäyttäjille vastikkeettomien palvelujen tuottamista (esim. koulutus, neuvonta, tiedotus, muu)*

Yksilöikää seuraavaan ko. elinkeino, palvelut ja asiakasryhmä

elinkeino/palvelut	asiakasryhmä

- e) *Avustustoiminnan tarkoituksena on alentaa harrastustoimintaan liittyvien, valtionavustuksen saajan tuottamien palvelujen hintaa niiden loppukäyttäjille.*

palvelulaji	asiakasryhmä

- f) *Avustustoiminnan tarkoituksena on edistää asiakkaalle vastikkeettomien harrastustoimintaan liittyvien palvelujen tuottamista.*

palvelulaji	asiakasryhmä

- g) *avustustoiminnan tarkoituksena on muu, mikä:*

## 5. VALTION RAHOITUKSEEN OSALLISTUMISEN LAAJUUS

Mitkä seuraavista vaihtoehdoista ovat luonnehtineet valtionavustuspäätöksen antajan liikkumavaraa valtion rahoitusosuuden suhteen myönnettäessä ko. momentilta valtionavustuksia v. 2006? Mikäli momentilta myönnetään avustuksia eri käyttötarkoituksiin, vastatkaa kunkin käyttötarkoituksen osalta erikseen:

- 1) Liikkumavara on määritelty erityislainsäädännössä 1) ei, 2) kyllä, ko. säädös:

2) Maa- ja metsätalousministeriö on antanut soveltamisohjeen, joka sisältää tulkintaohjeen erityis- lainsäädännön sisällöstä koskien valtion rahoitusosuutta,

3) Avustuksen määrä on perustunut pelkästään ministeriön asetukseen tai ohjeeseen

4) Avustuksen määrä on perustunut yksinomaan vastuuviranomaisen harkintaan

5) Muu, mikä :

## 6. TOIMIVALTA JA VASTUUT

Yksilöikää seuraavaan, miten valtionavustusjärjestelmän toimeenpanotehtävien vastuu on organisoitu maa- ja metsätalousministeriössä

<b>tehtävä</b>	<b>vastuuyksikkö</b>	<b>vastuuhenkilö</b>
talousarviosuunnittelu		
hakumenettelyn järjestäminen ja hakukuultusten sisältö		
avustuspäätösten valmistelu		
avustuspäätösten antaminen		
avustuksen maksaminen		
avustusten käytön valvonta		
avustettavan toiminnan vaikutusten seuranta ja arviointi		



## 7. VALTIONAVUSTUKSIA KOSKEVAT TIEDOT TIETOJÄRJESTELMISSÄ

Yksilöikää seuraavaan momentilta maksettavien valtionavustusten osalta mahdolliset tietojärjestelmät, joihin sisältyy tietoa seuraavista:

<i>Tiedon sisältö</i>	<i>Tietojärjestelmä</i>	<i>Organisaatioyksikkö tai taho, joka sisällyttää tiedot järjestelmään</i>	<i>Tietojärjestelmän ylläpidosta vastaava taho</i>
<b>valtionavustushakemus</b>			
valtionavustusta hakeneet			
kohteet, joihin valtionavustusta on haettu			
haetun valtionavustuksen määrä			
valtionavustuspäätöksen sisältö			
<b>valtionavustuspäätöstiedot</b>			
tahot, joille on myönnetty valtionavustusta			
kohteet, joihin valtionavustusta on myönnetty			
myönnetyn valtionavustuksen määrä			
<b>hankkeen toteutumätiedot</b>			
toteutusaikataulu			
kokonaiskustannukset			
muiden rahoittajatahojen rahoitusosuudet			
<b>valtionavustuksen maksamista koskevat tiedot</b>			
avustuksen toteutunut maksuaikataulu			
maksettu valtionavustus			

## 8. MOMENTILTA MYÖNNETTYJÄ VALTIONAVUSTUKSIA KOSKEVAT SÄÄDÖKSET JA OHJEET KOSKIEN VUOTTA 2006

Yksilöikää seuraavaan vuoden 2006 talousarviosta ko. momentilta myönnettyjä valtionavustuksia koskevat säädökset/ohjeet, jotka sisältävät säännöksiä seuraavista. Mikäli momentilta myönnetään valtionavustuksia eri käyttötarkoituksiin, ja niitä koskien on erillisohjeet, vastatkaa kunkin järjestelmän osalta erikseen. Mikäli yksilöidystä asiasta ei ole säädetty, todetkaa se vastauskohdassa erikseen.

valtionavustuksen saajat (kenelle avustusta voidaan myöntää)	
myöntämisen perusteet ( millä perusteella valtionavustusta voidaan myöntää	
käyttökohteet, eli millaiseen toimintaan tai hankkeeseen valtionavustusta voidaan myöntää ja mihin sitä saa käyttää	
tiedot ja selvitykset, joita on annettava valtionavustushakemuksen käsittelyä varten	
hyväksyttävät menot ja vähennettävät tulot	
menot ja kustannukset, joihin valtionavustusta ei saa käyttää	
valtionavustuksen enimmäismäärä	
hakijan tulojen tai rahoitusaseman vaikutus myönnettävän avustuksen määrään	
valtionavustuksen maksamisen edellytykset ja maksamisen menettelyt	
valtionavustuksen käyttämisen tavat ja siinä noudatettavat ehdot	
valtionavustuksella hankitun omaisuuden luovuttamista ja käyttötarkoitusta koskevat rajoitukset sekä niiden kestoajat	
valtionavustuksen käyttöaika	
valtionavustuksen saajan selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi tarpeelliset tiedot ja niiden esittämisen ajankohta	

*Muuta erityistä huomioitavaa valtionavustusjärjestelmästä:*

Vastaaja:  
virka-asema:

## LIITE 4

KYSELY TE-keskusten päätösvalmistelijoille ja päättäjille  
Kyselyn tietoja täydennetään haastattelussa.

### **Keskustelu liittyy seuraavista rahoituslähteistä rahoitettuihin harkinnanvaraisiin valtionavustusjärjestelmiin. Tarkasteluvuotena v. 2006**

30.10.61 EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen (am)

30.10.62 Valtion rahoitusosuus EU:n osaksi rahoittamasta maaseudun kehittämisestä (am)

30.20.49 Maaseudun elinkeinotoiminnan korkotuki (am)

Maatalouden kehittämisrahaston varat

#### **Keskustelun aihealueita ovat:**

1. Avustamisen tavoitteet ja avustusten käyttötarkoitus
2. Viranomaisharkinnan kohteet
3. Avustuksen määrään liittyvä harkinta
4. Talousarviosuunnittelu
5. Avustusjärjestelmästä tiedottaminen

**VASTAUSOHJE:** Kysymyksissä, joissa on pyydetty yksilöimään vastausvaihtoehdoista soveltuvin, pyydetään valitsemaan soveltuva vaihtoehto/vaihtoehdot, mikäli vastaus edellyttää lisätekstiä, vastauksen voi kirjoittaa ao. kysymyksen jälkeen.

*Yksilöikää seuraavaan ne avustustyypit, joissa olette toimineet avustuskäsittelijänä/esittelijänä TE- keskuksenne maaseutuosastolla vuonna 2006 annetuissa rahoituspäätöksissä.*

<b>Momenteilta 30.10.61 ja 30.10.62 rahoitetut EU-ohjelmien toteuttamiseen perustuvat hankkeet</b>	
Hankemuoto (yritystuki tai kehittämishanke)	EU-ohjelma

<b>Maatalouden kehittämisrahastosta rahoitetut avustukset maatalouden investointeihin tai korkotukena myönnetty avustus momentilta 30.20.49. (merkitkää X sen avustustyyppin kohdalle, jossa olette toiminut vastuuvalmistelijana)</b>	
Maanostot	
Maatilan lainoitus	
Tilanpidon aloittaminen, maan vuokraus tai hankinta	
Tilanpidon aloittaminen:	
Tilanpidon aloittaminen: irtaimiston hankinta	
lypsy- tai lihakarjanavetan rakentaminen	
siipikarjatalouden rakentamisinvestoinnit	
turkistarhatalouden rakentamisinvestoinnit	
lampolan ja vuohinavetan rakentaminen	
muut lammastalouden investoinnit	
muut kotieläintalouden rakentamisinvestoinnit	
tuotantorakennusten rakentaminen	
muut kotieläintalouden rakentamisinvestoinnit	
hevostalouden investoinnit	
puutarhatalouden rakentamisinvestoinnit	
ympäristönsuojelliset rakentamisinvestoinnit	
perusparannukset/maanrakentaminen	
eläinten hyvinvointia/hygieniaa koskevat ratkaisut	
irtaimiston hankinnat	
eläinten hyvinvointia/hygieniaa koskevat ratkaisut	
asuinrakennusten rakentaminen/asuntotilan osto	
perinneympäristön vaalimiseen liittyvät investoinnit	
maatalousyrittäjien kehittämistuki	
yrittäjätoiminnan käynnistystuki	
työympäristön parantamiseen liittyvät investoinnit	
porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakentamisinvestoinnit	
muut	

Mikäli toimitte vastuuhenkilönä usean valtionavustusjärjestelmän osalta, joissa vastausvaihtoehdot ovat erilaisia, vastatkaa seuraaviin kysymyksiin kunkin järjestelmän osalta erikseen. Yksilöikää tällöin, mikä järjestelmä on kysymyksessä.

## I AVUSTUSJÄRJESTELMÄN TAVOITTEET JA AVUSTUSTEN KÄYTTÖTARKOITUS

Yksilöikää seuraavaan vuoden 2006 rahoituspäätöksillä myönnettyjä valtionavustuksia koskevat säädökset/ohjeet, jotka sisältävät säännöksiä seuraavista. Mikäli yksilöidystä asiasta ei ole säädetty, todetkaa se vastauskohdassa erikseen. Merkitkää taulukkoon säädöskohta, joka koskee ko. asian valmistelua.

AIHEALUE	SÄÄDÖS, SÄÄDÖSKOHTA, mainitkaa myös muut asiakirjat, jotka sisältävät täsmennyksiä ko. aihealueesta (esim. ohjelmasiakirjat, ministeriön antamat ohjeet tmv.)
avustusjärjestelmän tavoitteet	
avustuksen käyttötarkoitus	
avustuksen myöntämisen perusteet	
valtionavustuksen saajat (kenelle avustusta voidaan myöntää)	

- 1 Sisältyykö säädöksiin (erityislainsäädäntö, mahdolliset valtioneuvoston/ministeriön antamat asetukset tai ohjeasiakirjat) mielestänne riittävästi tietoa avustamisen tavoitteista?
- 2 Sisältyykö vuoden 2006 valtion talousarvioon tavoitteita, jotka ovat olleet lähtökohdana avustusten kohdentamisessa, mitä tavoitteita?
3. Onko säädöksissä tai talousarviossa yksilöidyt tavoitteet päätösharkinnan lähtökohdaksi esitetty mielestänne riittävän selkeästi? Miltä osin on esiintynyt tulkintaongelmia?
4. Onko säädöksissä tai valtion talousarviossa esitettyjen tavoitteiden yleisyys/tai yksityiskohtaisuus sopiva päätösharkinnan kannalta?
5. Onko tukijärjestelmälle asetettu mielestänne keskenään ristiriitaisia tavoitteita?
6. Sisältyykö vuoden 2006 tulossopimukseenne avustamisella tavoiteltaviin vaikutuksiin tai avustusjärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tavoitteita, millaisia?
7. Millaiseksi koette mahdollisuutenne edistää avustamiselle määriteltyjen tavoitteiden toteuttamista päätösharkinnan avulla?
8. Onko Teillä mielestänne riittävästi mahdollisuuksia ottaa päätösharkinnassa huomioon TE-keskusalueen toimintaympäristöön liittyviä näkökohtia?

9. Onko tukijärjestelmien yhteensovittaminen päätösharkinnassa tuottanut ongelmia harkinnan toteuttamisessa? Millaisia tilanteita? Mitkä rahoitusmuodot/tukijärjestelmät ovat olleet kysymyksessä?

## **II. HANKKEIDEN VALINTAKRITEERIT/ VIRANOMAISHARKINNAN KOHTEET**

a) Yksilöikää seuraavaan mahdolliset tiedossanne olevat TE-keskusalueeseen liittyvät alueelliset erityispiirteet, jotka ovat olleet lähtökohtana rahoitettavien hankkeiden valinnassa:

- a) alueelliset erityispiirteet, joita on painotettu rahoitettavien kehittämishankkeiden valinnassa
- b) alueelliset erityispiirteet, joita on painotettu yritystuhankkeiden valinnassa
- c) Mikäli erityispiirteitä on ollut useita, miten eri kriteereitä on painotettu päätöksenteossa?

Yksilöikää seuraavaan tärkeimmät hankkeiden arvioidut vaikutukset/vaikutustyytit, jotka on otettu huomioon päätösharkinnassa:

**3. Valitkaa seuraavista se vaihtoehto/vaihtoehdot, jotka ovat olleet lähtökohtana valtionavustusten myöntämistä koskevassa päätösharkinnassa, kun kysymyksessä ovat olleet maatalouden kehittämisrahastosta rahoitetut maatalouden investoinnit**

<b>Sovellettava harkintaperuste</b>	<b>Kyllä</b>	<b>Ei</b>
a) päätösharkinnalla on pyritty varmistamaan sellaisten kohteiden avustaminen, jotka hakijan rahoitusasema ja muut rahoituslähteet huomioon ottaen eivät käynnistyisi ilman valtionavustusta,		
g) päätösharkinta on kohdistunut myönnettävän valtionavustuksen määrään,		
h) päätösharkinnan avulla on pyritty valikoimaan avustuksen saajista ne, joiden on arvioitu tuottavan parhaiten <b>avustamisella tavoiteltuja vaikutuksia.</b>		
Valitkaa seuraavista (X) ne vaikutustyyppit, joita on tarkasteltu avustuskohteita koskevassa päätösharkinnassa v. 2006:		
vaikutukset luonnonvarojen kestävään käyttöön		
toiminnan/tuotantomenetelmien päästövaikutukset ympäristöön		
vaikutukset maisemaan		
vaikutukset sosiaaliseen ympäristöön, maaseutuyhteisöjen säilyminen		
vaikutukset maaseudun ja kaupungin vuorovaikutukseen		
vaikutukset hakijan tulonmuodostukseen/toiminnan kannattavuuteen		
vaikutukset tuotantoalan/tuotantosuunnan tuottavuuteen ja kilpailukykyyn yleensä		
vaikutukset muuhun elinkeinoelämään		
vaikutukset maatalouden rakenteeseen		
vaikutukset perheviljelmien toimintaedellytyksiin		
vaikutukset tuotteiden laatuun		
vaikutukset työympäristön laatuun		
kohteen sijaintiin liittyvät näkökohdat		
muut, mitkä		

Miten eri vaikutustyyppit on painotettu päätöksenteossa? Mitkä ovat olleet ensisijaisia avustuskohteiden valintaperusteita ?

**4. Onko teillä ollut mielestänne riittävästi tietoa siitä, mitä vaikutuslajeja avustusten myöntämiseen liittyvässä harkinnassa on tullut tarkastella ?**

**5. Mikäli tiedon riittävyyteen tai sen tulkintaan on liittynyt ongelmia, mitä ne ovat koskeneet ?**

**6. Millainen käytäntö TE-keskuksessanne on ollut v. 2006 suhtautumisessa hankkeiden aloittamiseen ennen päätöksen antamista ?**

### **III. AVUSTUKSEN MÄÄRÄÄN LIITTYVÄ HARKINTA**

1. Mitkä seuraavista kuvaavat säädösten/annettujen ohjeiden sisältöä vastuullenne kuuluvissa avustusjärjestelmissä ?

a) avustuksen määrään liittyvää harkintaa on rajattu erityislainsäädännössä

säädös:

b) Maa- ja metsätalousministeriö on antanut soveltamisohjeen, joka sisältää tulkintaohjeen säädösten sisällystöstä koskien valtion rahoitusosuutta,

c) Avustuksen määrä on perustunut yksinomaan vastuuviranomaisen harkintaan

d) Määrää koskevaa harkintaa on ohjeistettu TE-keskuksen omilla ohjeasiakirjoilla

e) Onko teillä ollut mielestänne riittävästi tietoa siitä, millainen liikkumavara valtionavustuksen suuruuden määrittämisessä on kansallisessa tukiosuudessa ja EU-osuudessa?

2. Mikäli avustusosuuden määrittämiseen on liittynyt ongelmia tiedon riittävydessä tai säädösten/annettujen ohjeiden tulkinnassa, mitä ne ovat koskeneet?

3. Mitkä hakijan hakemuksessaan esittämät tiedot ovat vaikuttaneet päätösharkinnassa siihen, kuinka suureksi valtionavustus% on muodostunut ?



- a) kohteen vaikutukset avustamisen tavoitteiden toteuttamiseen
- b) hakijan rahoitusasema
- c) käytettävissä olevien määrärahojen riittävyys

Yksilöikää, säädöskohdat, joita on sovellettu seuraavissa asioissa	SÄÄDÖS, SÄÄDÖSKOHTA, mainitkaa myös muut asiakirjat, jotka sisältävät täsmennyksiä ko. aihealueesta (esim. ohjelma-asiakirjat, ministeriön antamat ohjeet tmv.)
tiedot ja selvitykset, joita on annettava valtionavustushakemuksen käsittelyä varten	
valtionavustuksen laskennan perusteeksi hyväksyttävät menot ja vähennettävät tulot	
valtionavustuksen enimmäismäärä	
hakijan tulojen tai rahoitusaseman vaikutus myönnettävän avustuksen määrään	

#### IV. TALOUSARVIOSUUNNITTELU

1. Valitkaa seuraavista vaihtoehdoista ne, jotka kuvaavat parhaiten avustuspäärärahatarpeen arviointia TE- keskuksessa talousarvion suunnitteluvaiheessa. Mikäli arviointiperusteita on useita, yksilöikää, mihin **vuoden 2006** talousarviomäärärahojen määrärahatarpeen arviointi on perustunut.

MÄÄRÄRAHATARPEEN ARVIOINTIPERUSTEITA	Kyllä	Ei
8) <i>Tarvetiedot</i> niillä alueilla, joihin avustustoiminnalla pyritään tuottamaan vaikutuksia. Tarvetta kuvaavina indikaattorina on käytetty seuraavia:		
9) Arviot jätettävistä avustushakemuksista ja niissä esitetyt avustustarpeet		
10) Aiemmin toteutunut valtionavustusmäärärahojen käyttö TE-keskuksessa		

#### V AVUSTUSJÄRJESTELMÄSTÄ TIEDOTTAMINEN

Avustusjärjestelmästä tiedottaminen:

*Muuta erityistä huomioitavaa valtionavustusjärjestelmästä:*



## LIITE 5

Ohjelmaperustaiset hankeavustukset, myöntövaltuuksien käytöt v. 2000-2006 päätöksillä									
POHJOIS-POHJANMAAN TE-keskus									
tyyppi	Tiedot	Hankkeen tilanne			Keskeyt	Loppuneet	Yhteensä	Yhteensä	
		Käynnissä	Per.	Rauenn.					
Kehitt.h.	Käyttö EU	4 392 614	0	0	82 973	17 897 824	22 373 411		
	Käyttö kans	3 965 627	0	0	64 557	20 204 004	24 234 187	46 607 598	
	lkm	150	7	14	63	1 402	1 636		
Yrityst. h.	Käyttö EU	1 049 712	0	79 973	151 675	4 048 063	5 329 423		
	Käyttö kans	1 218 054	0	154 678	197 299	5 802 086	7 372 117	12 701 540	
	lkm	126	1	137	142	975	1 381		
Yht.	Käyttö EU	5 442 325	0	79 973	234 648	21 945 888	27 702 834		
Yht.	Käyttö kans	5 183 681	0	154 678	261 856	26 006 090	31 606 304	59 309 138	
							59 309 138		
ETELÄ-POHJANMAAN TE-keskus									
tyyppi	Tiedot	Hankkeen tilanne			Keskeyt	Loppuneet	Yhteensä	Yhteensä	
		Käynnissä	Per.	Rauenn.					
Kehitt.h.	Käyttö EU	1 221 414	0	6 900	57 079	15 967 345	17 252 738		
	Käyttö kans	771 926	0	4 140	69 892	26 713 704	27 559 662	44 812 400	
	lkm	78	2	9	25	1 731	1 845		
Yrityst. h.	Käyttö EU	53 470	0	25 990	39 063	7 386 217	7 504 740		
	Käyttö kans	1 168 867	0	71 418	91 164	17 314 972	18 646 421	26 151 161	
	lkm	59	1	253	30	2 144	2 487		
Yht.	Käyttö EU	1 274 884	0	32 890	96 143	23 353 562	24 757 479		
Yht.	Käyttö kans	1 940 792	0	75 558	161 056	44 028 676	46 206 082	70 963 561	
							70 963 561		
POHJOIS-KARJALAN TE-keskus									
tyyppi	Tiedot	Hankkeen tilanne			Keskeyt	Loppuneet	Yhteensä	Yhteensä	
		Käynnissä	Per.	Rauenn.					
Kehitt.h.	Käyttö EU	2 985 421	0	20 722	0	13 061 726	16 067 869		
	Käyttö kans	2 061 802	0	8 092	0	9 426 102	11 495 996	27 563 865	
	lkm	97	1	5	15	867	985		
Yrityst. h.	Käyttö EU	2 792 071	0	108 819	38 746	867	10 830 507		
	Käyttö kans	2 788 262	0	108 819	38 746	867	10 795 185	21 625 691	
	lkm	214	2	135	46	867	1 707		
Yht.	Käyttö EU	5 777 492	0	129 540	38 746	867	26 898 375		
Yht.	Käyttö kans	4 850 064	0	116 911	38 746	867	22 291 181	49 189 556	
							49 189 556		
kokonaiskäyttö EU ja kansallinen kehittämiss Hankkeet ja yritystuet								49 189 556	

## Liite 6. Vuosina 2001 - 2005 maksettu pohjoinen tuki

Taulukko 1. Vuonna 2001 maksettu pohjoinen tuki

Vyöhykkeelle myönnetty pohjoinen tuki, milj. eur							Sallittu pohjoinen tuki milj. eur	Ylitys/alitus %
Tuotteet								
	C1	C2	C2 Pohj.	C3	C4	Yhteensä		
<b>1. Eläintuotteet</b>								
Naudat, joista								
- emolehmiä	1,5	1,9	0,2	0,1	0,0	3,6	5,2	-30 %
- sonneja > 6 kk	10,6	21,4	2,6	5,8	0,7	41,1	54,9	-25 %
- teurastettavia hiehoja	1,8	3,3	0,5	0,7	0,1	6,4	17,2	-63 %
Uuhet, vuohet	0,7	0,7	0,1	0,7	0,3	2,5	2,8	-8 %
Siat	22,6	12,5	0,7	0,7	0,0	36,4	44,7	-19 %
Siipikarja	7,6	1,7	0,1	0,1	0,0	9,6	13,6	-30 %
Hevoset	0,9	0,9	0,1	0,1	0,0	2,1	2,5	-17 %
Porot						2,7	6,2	-56 %
Maito	45,0	92,8	11,0	28,3	5,5	182,5	203,1	-10 %
Maidon ja lihan kuljetustuki						1,6	2,3	-29 %
<b>YHTEENSÄ 1</b>						<b>288,5</b>	<b>352,4</b>	<b>-18 %</b>
Ero, milj. eur							-63,9	
<b>2. Kasvituotteet</b>								
Sokerijuurikas	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,3	-63 %
Tärkkelysperuna	0,6	0,3	0,0	0,0	0,0	0,9	1,2	-26 %
Viljat ja muut peltokasvit								
- ohra, kaura ja seosvilja	0,0	7,0	0,5	0,5	0,0	8,0	9,2	-13 %
- muut viljat ja peltokasvit	1,2	0,7	0,0	0,0	0,0	1,9	5,2	-63 %
Puutarhatalous								
- kasvihuoneviljely								
- vihannekset								-9 %
- kukat ja kasvit								-24 %
- avomaavihannekset	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,8	0,9	-8 %
- omenat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	58 %
Varastointituki								-67 %
Metsämarjojen ja sienten varastotuki								-19 %
Käytetty maatal.maa (laidunmaa, kesanto jne.)	0,0	10,8	1,2	2,8	0,9	15,7	26,5	-41 %
Nuoret viljelijät	4,7	6,0	0,6	0,8	0,1	12,1	15,8	-24 %
<b>YHTEENSÄ 2</b>						<b>62,4</b>	<b>87,5</b>	<b>-29 %</b>
Ero, milj. eur							-25,1	
Muut tuet						0,0	3,8	-100 %
<b>K A I K K I Y H T E E N S Ä</b> (1+2+muut)						<b>350,9</b>	<b>443,8</b>	<b>-21 %</b>
Ero, milj. eur							-92,8	

Taulukko 2. Vuosina 2002 - 2005 maksettu pohjoinen tuki

	Sallittu tuki milj. EUR	Maksettu tuki milj. EUR 2002	Maksettu tuki milj. EUR 2003	Maksettu tuki milj. EUR 2004	Maksettu tuki milj. EUR 2005
<b>1. ELÄINTUOTTEET</b>					
Nautaeläimet yhteensä	91,17	51,98	55,53	62,42	54,90
Uuhet ja kutut	3,50	2,57	2,92	3,30	3,25
Siat ja siipikarja yhteensä	61,33	45,96	46,81	44,87	37,03
Hevoset	2,52	2,03	1,95	2,36	2,23
Porot	6,16	3,17	3,87	3,00	3,49
Lehmänmaito	225,22	179,26	178,17	200,79	158,89
Maidon ja lihan kuljetustuki	2,27	1,65	1,81	2,01	2,15
Eläintuotteet yhteensä	392,17	286,62	291,06	318,75	261,94
<b>2. KASVITUOTTEET</b>					
Sokerijuurikas	1,34	0,45	0,49	0,47	0,38
Tärkkelysperuna	1,24	0,91	0,90	0,88	0,65
Viljat ja muut peltokasvit*	15,14	14,67	15,90	13,99	12,90
Kasvihuonetuotanto	24,69	21,20	21,34	21,10	21,43
Avomaalla tuotetut vihannekset ja omenat	0,90	0,75	0,79	0,73	0,64
Varastointituki	2,86	1,05	0,99	1,08	1,00
Maksu/KMM (laitumet, kesannot jne.)	27,87	15,68	15,65	15,60	16,48
Nuoret viljelijät	16,66	11,75	11,43	12,17	12,68
Kasvituotteet yhteensä*	90,71	66,46	67,49	66,02	66,16
Muut tuet	3,82	0	0	0	0
<b>KAIKKI YHTEENSÄ</b>	<b>486,69</b>	<b>353,08</b>	<b>358,55</b>	<b>384,77</b>	<b>328,10</b>

\* Viljojen ja muiden peltokasvien sallittu kokonaistuki on alennettu komission päätöksen (2002/404/EY) mukaisesta määrästä poikkeuksellisesti 14,38 miljoonaan euroon vuonna 2004 komission kirjessä D(2004)31584 vaaditulla tavalla.

Liite 7.  
Maatalouden elinkeinojen investointitukien hyväksytyt rahoitus yhteensä vuosina 2001–2006 ja vuosittain

Hyväksytyt rahoituspäätökset, koko maa v. 2000- 2006	avustus e	laina e	kust. arvio e	korko tuki e	rah. %	tuki %
Maan ostot 3101	0	397 596 856	620 209 284	71 717 085	64	12
Nuoren viljelijän maan ostot 3106	0	91 272 191	136 964 976	17 846 735	67	13
Maatilan lainoitus 3111	0	36 859 083	57 310 411	6 993 418	64	12
Yht.mets.isäm.osto ym 3121+3126	0	2 723 152	4 760 642	447 111	57	9
Tilainpidon aloittam.3181,3186,3191,3196,3716,3731,3701	159 662 968	399 262 572	741 866 376	87 367 765	75	33
Lypsykarjanavetan rakentaminen 3201, 3206, 3711	135 033 950	234 111 132	587 766 028	71 300 857	63	35
Lihakarjanavetan rakentaminen 3211,3226,3761	61 200 446	105 483 280	251 971 406	32 678 727	66	37
Jalostuslaitosten hankinta 3216	7 490 348	0	14 507 683	0	52	52
Sikatalous 3221,3771	34 767 186	115 723 059	177 994 791	38 303 909	85	41
Kanalan rakentaminen 3231	4 557 655	8 842 842	14 766 425	2 368 934	91	47
Stiipikarjalous 3241	4 068 471	20 763 815	31 240 549	5 375 791	79	30
Turkistarhaus 3246, 3236+3266	2 225 938	6 281 792	13 334 095	1 438 721	64	27
Lammas ja vuohitalous 3251,3296,3741,3256	2 294 554	2 645 998	8 658 506	769 247	57	35
Tuotantorakennusten rakentaminen 3271	34 437 037	133 116 234	223 947 784	31 592 072	75	29
Hevostalous 3281,3286	2 093 066	3 927 668	7 912 062	981 686	76	39
Muu kotiel.tal. (Mehiläistal. invest. ja pien. av.) 3276+3261	1 667	317 061	528 481	86 106	60	17
Puutarhatalouden rakentamisinv.3301,3306,3311,3316	37 986 046	97 233 449	171 841 913	25 698 779	79	37
Ympäristönsuojelulliset rakentamisinv. 3351,3361,3751,3756	11 873 954	0	48 373 248	0	25	25
Peruspar. maanrakent. 3371 ja 3376	26 450 927	49 267 287	128 579 756	10 385 035	59	29
Eläinten hyvinvointia koskevat ratkaisut 3381,3386,3396	4 910 292	232 864	21 381 762	47 754	24	23
Irtaimiston hankinta 3391	17 274 937	16 802 643	63 158 559	3 229 268	54	32
Maatalouskon. ja laitt. hankkiminen yht.käyttöön 3341	0	45 047 418	64 274 923	8 265 670	70	13
Maatalousyritysten kehittämistuki 3441	1 771 638	0	2 070 523	0	86	86
Yritystoiminnan käynnistystuki, Yrittäjän oma palkka 3446	671 291	0	1 497 321	0	45	45
Maat. tuot. ja jalostuksen ja markkinoinnin invest.tuki 3451	602 461	0	1 652 573	0	36	36
Asuinrakent. tai asuntoilman osto 3401, 3421	0	74 005 041	146 331 164	17 988 837	51	12
Kult.hist. rak. tai perinne ym. 3406,3411,3416,3431	344 423	2 663 984	5 492 670	572 181	55	17
Työymp. par. 3456, 3466	9 531 704	7 736 109	29 227 807	1 461 399	59	38
Porotalous	8 986 883	7 629 638	28 502 973	2 285 429	58	40
3501,3511,3521,3531,3540,3546,3550,3556,3561,3571,3581,3706,3721,3726,3821,3826,3831	568 237 842	1 859 545 168	3 606 124 691	439 202 516	67	28
Yhteensä						

Lähde: Rahtu-tietojärjestelmä

Hyväksytyt rahoituspäätökset, koko maa v. 2000					avustus e	laina		kust.		korko		rah.		tuki	
						e	e	arvio	e	tuki	%	%	%		
Maan ostot 3101					0	5 826 521	7 462 083	1 320 630				78	18		
Nuoren viljelijän maan ostot 3106					0	326 789	408 814	80 068				80	20		
Maatilan lainoitus 3111					0	642 689	803 749	156 437				80	19		
yht.mets.lisäm.osto ym 3121+3126					0	0	0	0							
Tilanpidon aloittam.3181,3186,3191,3196,3716,3731,3701					2 492 045	6 622 959	9 262 696	1 814 282				98	46		
Lypsykarjanavetan rakentaminen 3201, 3206, 3711					834 581	2 488 364	3 912 557	884 282				85	44		
Lihakarjanavetan rakentaminen 3211,3226,3761					852 185	1 977 067	3 349 458	713 888				84	47		
Jalostusautojen hankinta 3216					0	0	0	0							
Sikatalous 3221,3771					389 506	1 267 472	1 892 575	429 458				88	43		
Kanalan rakentaminen 3231					0	0	0	0							
Siipikarjalous 3241					0	0	0	0							
Turkistarhaus 3246, 3236+3266					0	66 266	84 383	15 311				79	18		
Lammas ja vuohitalous 3251,3296,3741,3256					13 751	35 320	56 067	12 335				88	47		
Tuotantorakennusten rakentaminen 3271					40 874	936 430	1 414 404	217 667				69	18		
Hevostalous 3281,3286					0	0	0	0							
Muu kotiel.tal. (Mehiläistal. invest. ja pien. av.) 3276+3261					0	0	0	0							
Puutarhatalouden rakentamisinv.3301,3306,3311,3316					394 905	1 469 941	2 372 931	476 901				79	37		
Ympäristönsuojelulliset rakentamisinv. 3351,3361,3751,3756					19 321	0	78 180	0				25	25		
Peruspar. maanrakent. 3371 ja 3376					25 161	31 619	121 564	7 744				47	27		
Eläinten hyvinvointia koskevat ratkaisut 3381,3386,3396					26 658	0	134 339	0				20	20		
Irtaimiston hankinta 3391					4 349	56 175	98 065	10 203				62	15		
Maatalouskon. ja laitt. hankkiminen yht.käyttöön 3341					0	2 076 433	2 408 326	331 872				86	14		
Maatalousyritysten kehittämistuki 3441					0	0	0	0							
Yritystoiminnan käynnistystuki, Yrittäjän oma palkka 3446					0	0	0	0							
Maat. tuot. ja jalostuksen ja markkinoinnin invest.tuki 3451					0	0	0	0							
Asuinrakent. tai asuuntoilan osto 3401, 3421					0	3 055 889	5 555 905	751 661				55	14		
Kult.hist. rak. tai perinne ym. 3406,3411,3416,3431					0	17 323	24 825	4 217				70	17		
Työymp. par. 3456, 3466					0	0	0	0							
Porotalous 3501,3511,3521,3531,3540,3546,3550,3556,3561,3571,3581,3706,3721,3726,3821,3826,3831					0	0	0	0							
<b>Yhteensä</b>					<b>5 093 336</b>	<b>26 897 257</b>	<b>39 440 921</b>	<b>7 226 956</b>				<b>81</b>	<b>31</b>		

Lähde: Rahtu-tietojärjestelmä



Hyväksytyt rahoituspäätökset, koko maa v. 2001					avustus e	laina e	kust. arvio e	korko tuki e	rah. %	tuki %
Maan ostot 3101				0	77 874 170	100 430 292	17 225 644	78	17	
Nuoren viljelijän maan ostot 3106				0	10 915 242	13 880 441	2 628 977	79	19	
Maatilan lainoitus 3111				0	4 570 120	5 842 312	1 057 496	78	18	
yht.mets.lisäm.osto ym 3121+3126				0	697 058	1 114 413	147 692	63	13	
Tilanpidon aloittam.3181,3186,3191,3196,3716,3731,3701				24 268 480	67 021 436	99 021 824	17 208 098	92	42	
Lypsykarjanavetan rakentaminen 3201, 3206, 3711				9 912 671	30 949 967	47 497 644	10 573 824	86	43	
Lihakarjanavetan rakentaminen 3211,3226,3761				8 171 715	20 492 054	31 557 752	6 927 530	91	48	
Jalostusautojen hankinta 3216				282 934	0	564 739	0	50	50	
Sikatalous 3221,3771				5 664 271	20 875 545	31 706 214	7 080 884	84	40	
Kanalan rakentaminen 3231				52 378	204 644	350 063	45 242	73	28	
Sipikarjatalous 3241				0	5 623 628	8 083 726	1 406 247	70	17	
Turkistarhaus 3246, 3236+3266				976	920 731	1 212 249	208 551	76	17	
Lammas ja vuohitalous 3251,3296,3741,3256				174 360	367 363	647 164	118 228	84	45	
Tuotantorakennusten rakentaminen 3271				3 929 149	20 863 204	32 097 831	4 727 280	77	27	
Hevostalous 3281,3286				121 496	459 265	741 208	110 335	78	31	
Muu kotiel.tal. (Mehiläistal. invest. ja pien. av.) 3276+3261				840	0	127 112	21 643	1	18	
Puutarhatalouden rakentamisinv.3301,3306,3311,3316				3 659 224	12 287 203	23 296 352	3 563 866	68	31	
Ympäristönsuojelulliset rakentamisinv. 3351,3361,3751,3756				5 265 549	0	21 321 946	0	25	25	
Peruspar. maanrakent. 3371 ja 3376				4 850 096	7 864 826	21 836 594	1 542 166	58	29	
Eiäinten hyvinvointia koskevat ratkaisut 3381,3386,3396				1 968 551	0	9 846 044	0	20	20	
Irtaimiston hankinta 3391				1 001 797	1 309 828	5 377 918	232 855	43	23	
Maatalouskon. ja laitt. hankkiminen yht.käyttöön 3341				0	10 601 333	15 243 520	1 866 241	70	12	
Maatalousyrittysten kehittämistuki 3441				0	0	0	0	0	0	
Yritystoiminnan käynnistystuki, Yrittäjän oma palkka 3446				0	0	0	0	0	0	
Maat. tuot. ja jalostuksen ja markkinoinnin invest.tuki 3451				602 461	0	1 652 573	0	36	36	
Asuinrakent. tai asuntoilain osto 3401, 3421				0	22 943 638	47 948 086	5 227 663	48	11	
Kult.hist. rak. tai perinne ym. 3406,3411,3416,3431				49 636	856 617	1 411 445	172 918	64	16	
Työymp. par. 3456, 3466				0	0	0	0	0	0	
Porotalous				1 434 642	2 439 080	5 569 961	542 154	70	35	
3501,3511,3521,3531,3540,3546,3550,3556,3561,3571,3581,3706,3721,3726,3821,3826,3831				71 411 226	320 136 952	528 379 423	82 635 534	74	29	

Lähde: Rahtu-tietojärjestelmä

Hyväksytyt rahoituspäätökset, koko maa v. 2002					avustus e	laina e	kust. arvio e	korko tuki e	rah. %	tuki %
Maan ostot 3101					0	79 912 273	103 789 523	18 553 091	77	18
Nuoren viljelijän maan ostot 3106					0	22 015 318	28 166 792	5 351 527	78	19
Maatilan lainoitus 3111					0	6 582 901	8 683 006	1 618 855	76	19
yht.mets.lisäm.osto ym 3121+3126					0	272 652	423 969	65 364	64	15
Tilapidon aloittam.3181,3186,3191,3196,3716,3731,3701					18 831 321	49 065 916	73 996 502	12 850 740	92	43
Lyysykarjanavetan rakentaminen 3201, 3206, 3711					8 714 619	26 659 949	41 715 963	9 295 562	85	43
Lihakarjanavetan rakentaminen 3211,3226,3761					6 365 914	15 958 322	26 608 113	5 736 065	84	45
Jalostuslaitosten hankinta 3216					662 778	0	1 325 002	0	50	50
Sikatalous 3221,3771					6 149 761	23 148 991	37 180 168	8 462 502	79	39
Kanalan rakentaminen 3231					103 665	420 271	743 845	133 461	70	32
Siipikarjalous 3241					0	4 423 602	6 501 246	1 199 898	68	18
Turkistarhaus 3246, 3236+3266					0	780 374	1 061 830	187 379	73	18
Lammas ja vuohitalous 3251,3296,3741,3256					135 273	292 569	478 537	101 346	89	49
Tuotantorakennusten rakentaminen 3271					5 058 610	25 094 228	39 537 930	5 891 130	76	28
Hevostalous 3281,3286					119 983	351 125	733 128	86 003	64	28
Muu kotiel.tal. (Mehiläistal. invest. ja pien. av.) 3276+3261					827	0	4 136	0	20	20
Puutarhatalouden rakentamisinv.3301,3306,3311,3316					4 199 858	16 513 328	26 539 958	4 854 784	78	34
Ympäristönsuojelulliset rakentamisinv. 3351,3361,3751,3756					2 354 910	0	9 766 861	0	24	24
Peruspar. maanrakent. 3371 ja 3376					4 492 903	8 346 848	21 277 133	1 738 159	60	29
Eiäinten hyvinvointia koskevat ratkaisut 3381,3386,3396					394 505	0	2 141 781	0	18	18
Irtaimiston hankinta 3391					2 227 545	2 106 441	12 004 114	394 395	36	22
Maatalouskon. ja laitt. hankkiminen yht.käyttöön 3341					0	7 911 451	11 453 711	1 410 612	69	12
Maatalousyritysten kehittämistuki 3441					109 103	0	151 486	0	72	72
Yritystoiminnan käynnistystuki, Yrittäjän oma palkka 3446					0	0	0	0		
Maat. tuot. ja jalostuksen ja markkinoinnin invest.tuki 3451					0	0	0	0		
Asuinrakent. tai asuntoilain osto 3401, 3421					0	17 152 334	36 447 546	4 181 915	47	11
Kult.hist. rak. tai perinne ym. 3406,3411,3416,3431					48 609	885 045	1 537 403	191 381	61	16
Työymp. par. 3456, 3466					0	0	0	0		
Porotalous					1 221 939	1 133 696	4 265 285	347 057	55	37
3501,3511,3521,3531,3540,3546,3550,3556,3561,3571,3581,3706,3721,3726,3821,3826,3831					61 192 123	309 027 634	496 534 968	82 651 226	75	29

Lähde: Rahtu-tietojärjestelmä

Hyväksytyt rahoituspäätökset, koko maa v. 2003					avustus e	laina e	kust. arvio e	korko tuki e	rah. %	tuki %
Maan ostot 3101					0	77 808 067	105 311 453	16 995 754	74	16
Nuoren viljelijän maan ostot 3106					0	22 863 587	30 303 213	5 314 791	75	18
Maatilan lainoitus 3111					0	4 799 319	6 539 861	1 091 942	73	17
yht.mets.lisäm.osto ym 3121+3126					0	408 750	581 000	94 586	70	16
Tilanpidon aloittam.3181,3186,3191,3196,3716,3731,3701					15 276 257	41 788 037	63 692 459	10 684 539	90	41
Lyysykarjanavetan rakentaminen 3201, 3206, 3711					10 102 175	31 625 386	47 516 237	10 588 130	88	44
Lihakarjanavetan rakentaminen 3211,3226,3761					4 817 761	11 689 893	19 493 026	3 801 346	85	44
Jalostusautojen hankinta 3216					888 893	0	1 778 577	0	0	50
Sikatalous 3221,3771					7 172 038	28 523 908	41 646 354	9 398 796	86	40
Kanalan rakentaminen 3231					124 633	508 477	764 437	133 681	83	34
Slipikarjatalous 3241					0	2 019 168	2 608 837	495 157	77	19
Turkistarhaus 3246, 3236+3266					196 740	1 331 033	1 766 181	295 676	87	28
Lammas ja vuohitalous 3251,3296,3741,3256					183 037	341 688	656 096	106 138	80	44
Tuotantorakennusten rakentaminen 3271					3 932 716	20 134 913	31 126 964	4 724 583	77	28
Hevostalous 3281,3286					34 854	107 504	270 594	19 989	53	20
Muu kotiel.tal. (Mehiläistal. invest. ja pien. av.) 3276+3261					0	188 522	236 502	36 024	80	15
Puutarhatalouden rakentamisinv.3301,3306,3311,3316					3 164 499	10 436 690	20 292 860	2 930 886	67	30
Ympäristönsuojelluliset rakentamisinv. 3351,3361,3751,3756					2 028 086	0	8 183 547	0	25	25
Peruspar. maanrakent. 3371 ja 3376					3 914 566	6 809 417	19 574 969	1 440 964	55	27
Eiälänten hyvinvointia koskevat ratkaisut 3381,3386,3396					213 019	0	1 067 087	0	20	20
Irtaimiston hankinta 3391					1 784 779	1 510 901	9 463 670	292 438	35	22
Maatalouskon. ja laitt. hankkiminen yht.käyttöön 3341					0	8 737 442	12 519 272	1 680 619	70	13
Maatalousyriyten kehittämistuki 3441					55 063	0	77 534	0	71	71
Yritystoiminnan käynnistystuki, Yrittäjän oma palkka 3446					0	0	0	0	0	0
Maat. tuot. ja jalostuksen ja markkinoinnin invest.tuki 3451					0	0	0	0	0	0
Asuinrakent. tai asuntoilain osto 3401, 3421					0	16 798 908	34 979 928	4 047 603	48	12
Kult.hist. rak. tai perinne ym. 3406,3411,3416,3431					43 198	631 714	1 122 981	140 110	60	16
Työymp. par. 3456, 3466					0	0	0	0	0	0
Porotalous					1 299 243	1 247 668	4 465 360	397 846	57	38
3501,3511,3521,3531,3540,3546,3550,3556,3561,3571,3581,3706,3721,3726,3821,3826,3831					55 231 557	290 310 992	466 038 999	74 711 598	74	28
Yhteensä										

Lähde: Rahtu-tietojärjestelmä

Hyväksytyt rahoituspäätökset, koko maa v. 2004					avustus	laina	kust. arvio	korko tuki	rah. %	tuki %
Maan ostot 3101					0	20 745 044	29 912 605	4 312 428	69	14
Nuoren viljelijän maan ostot 3106					0	11 295 514	16 056 460	2 409 553	70	15
Maatilan lainoitus 3111					0	2 705 858	3 865 788	578 249	70	15
yht.mets.lisäm.osto ym 3121+3126					0	84 217	120 310	17 229	70	14
Tilanpidon aloittam.3181,3186,3191,3196,3716,3731,3701					34 295 865	80 690 323	167 861 219	16 462 570	69	30
Lyysykarjanavetan rakentaminen 3201, 3206, 3711					5 295 867	15 989 507	25 513 919	5 345 079	83	42
Lihakarjanavetan rakentaminen 3211,3226,3761					3 626 784	9 307 636	14 793 328	3 024 483	87	45
Jalostusautojen hankinta 3216					859 209	0	1 718 720	0	50	50
Sikatalous 3221,3771					4 802 050	19 380 622	28 016 100	6 293 746	86	40
Kanalan rakentaminen 3231					247 299	990 899	1 507 913	256 088	82	33
Sipikarjatalous 3241					0	477 787	778 349	130 438	61	17
Turkistarhaus 3246, 3236+3266					247 090	885 500	1 234 966	192 224	92	36
Lammas ja vuohitalous 3251,3296,3741,3256					123 878	207 961	421 564	67 220	79	45
Tuotantorakennusten rakentaminen 3271					496 072	18 007 239	30 324 841	4 328 987	61	16
Hevostalous 3281,3286					239 255	901 314	1 587 848	214 294	72	29
Muu kotiel.tal. (Mehiläistal. invest. ja pien. av.) 3276+3261					0	0	0	0		
Puutarhatalouden rakentamisinv.3301,3306,3311,3316					4 605 201	17 590 410	29 524 220	4 371 358	75	30
Ympäristönsuojelulliset rakentamisinv. 3351,3361,3751,3756					1 774 449	0	7 231 134	0	25	25
Peruspar. maanrakent. 3371 ja 3376					3 737 410	6 913 881	18 589 196	1 504 549	57	28
Eiälänten hyvinvointia koskevat ratkaisut 3381,3386,3396					234 131	0	1 173 029	0	20	20
Irtaimiston hankinta 3391					1 238 838	813 505	6 055 087	158 494	34	23
Maatalouskon. ja laitt. hankkiminen yht.käyttöön 3341					0	3 695 179	5 373 730	663 508	69	12
Maatalousyritysten kehittämistuki 3441					65 864	0	117 341	0	56	56
Yritystoiminnan käynnistystuki, Yrittäjän oma palkka 3446					116 906	0	259 836	0	45	45
Maat. tuot. ja jalostuksen ja markkinoinnin invest.tuki 3451					0	0	0	0		
Asuinrakent. tai asuntoilain osto 3401, 3421					0	3 314 156	5 922 700	843 535	56	14
Kult.hist. rak. tai perinne ym. 3406,3411,3416,3431					51 606	132 945	452 941	30 429	41	18
Työymp. par. 3456, 3466					0	0	0	0		
Porotalous					1 766 981	592 181	4 571 157	174 579	52	42
Yhteensä					63 824 755	214 721 678	402 984 301	51 379 040	69	29

Lähde: Rahtu-tietojärjestelmä

Hyväksytyt rahoituspäätökset, koko maa v. 2005						avustus e	laina e	kust. arvio e	korke tuki e	rah. %	tuki %
Maan ostot 3101						0	71 087 821	143 670 709	7 005 999	49	5
Nuoren viljelijän maan ostot 3106						0	12 936 149	25 887 757	1 111 152	50	4
Maatilan lainoitus 3111						0	9 951 821	17 488 802	1 472 160	57	8
yht.mets.lisäm.osto ym 3121+3126						0	904 250	1 808 500	87 382	50	5
Tilainpidon aloittam.3181,3186,3191,3196,3716,3731,3701						32 736 400	76 049 166	162 610 939	14 261 207	67	29
Lyypsykärjänavetan rakentaminen 3201, 3206, 3711						50 421 807	62 944 743	212 302 921	17 148 255	53	32
Lihakärjänavetan rakentaminen 3211,3226,3761						16 284 752	20 705 723	69 657 136	5 616 386	53	31
Jalostuslaitosten hankinta 3216						2 832 379	0	5 407 153	0	52	52
Sikatalous 3221,3771						5 260 399	11 694 062	19 225 033	3 479 236	88	45
Kanalan rakentaminen 3231						2 189 628	3 496 976	6 327 938	933 827	90	49
Sipikarjatalous 3241						2 182 916	4 243 235	7 302 264	1 108 534	88	45
Turkistarhaus 3246, 3236+3266						687 611	784 692	2 731 859	182 027	54	32
Lammas ja vuohitalous 3251,3296,3741,3256						1 046 326	815 453	3 986 451	209 536	47	32
Tuotantorakennusten rakentaminen 3271						11 107 837	23 527 054	45 785 492	5 663 908	76	37
Hevostalous 3281,3286						673 915	831 025	1 896 561	216 893	79	47
Muu kotiel.tal. (Mehiläistal. invest. ja pien. av.) 3276+3261						0	82 941	103 678	17 109	80	17
Puutarhatalouden rakentamisinv.3301,3306,3311,3316						10 397 826	18 783 324	34 004 789	4 627 233	86	44
Ympäristönsuojelulliset rakentamisinv. 3351,3361,3751,3756						359 021	0	1 476 338	0	24	24
Peruspar. maanrakent. 3371 ja 3376						6 701 632	13 019 242	33 532 701	2 769 608	59	28
Eiäinten hyvinvointia koskevat ratkaisut 3381,3386,3396						1 568 409	224 860	5 589 953	46 457	32	29
Irtaimiston hankinta 3391						7 675 569	8 196 712	21 444 644	1 575 347	74	43
Maatalouskon. ja laitt. hankkiminen yht.käyttöön 3341						0	6 626 614	9 497 090	1 302 183	70	14
Maatalousyritysten kehittämistuki 3441						806 817	0	906 123	0	89	89
Yritystoiminnan käynnistystuki, Yrittäjän oma palkka 3446						358 377	0	799 155	0	45	45
Maat. tuot. ja jalostuksen ja markkinoinnin invest.tuki 3451						0	0	0	0	0	0
Asuinrakent. tai asuntoilain osto 3401, 3421						0	6 252 229	9 012 869	1 700 124	69	19
Kult.hist. rak. tai perinne ym. 3406,3411,3416,3431						94 364	140 340	658 007	33 126	36	19
Työymp. par. 3456, 3466						5 992 769	4 214 845	18 681 444	793 253	55	36
Porotalous						1 527 919	985 433	4 836 013	347 265	52	39
<b>Yhteensä</b>						<b>160 896 673</b>	<b>358 498 710</b>	<b>866 632 319</b>	<b>71 708 207</b>	<b>60</b>	<b>27</b>

Lähde: Rahtu-tietojärjestelmä

Hyväksytyt rahoituspäätökset, koko maa v. 2006					avustus	laina	kust. arvio	korke tuki	rah. %	tuki %
Maan ostot 3101					0	64 342 960	129 632 619	6 303 539	50	5
Nuoren viljelijän maan ostot 3106					0	10 919 592	22 261 499	950 667	49	4
Maatilan lainoitus 3111					0	7 606 375	14 086 893	1 018 279	54	7
yht.mets.lisäm.osto ym 3121+3126					0	356 225	712 450	34 858	50	5
Tilapidon aloittam.3181,3186,3191,3196,3716,3731,3701					31 762 600	78 024 735	165 420 737	14 086 329	66	28
Lyyskärjanavetan rakentaminen 3201, 3206, 3711					49 752 230	63 453 216	209 306 787	17 465 725	54	32
Lihakärjanavetan rakentaminen 3211,3226,3761					21 081 335	25 352 585	86 512 593	6 859 029	54	32
Jalostusnavojen hankinta 3216					1 964 155	0	3 713 492	0	53	53
Sikatalous 3221,3771					5 329 161	10 832 459	18 328 347	3 159 287	88	46
Kanalan rakentaminen 3231					1 840 052	3 221 575	5 072 229	866 635	100	53
Sipikarjatalous 3241					1 885 555	3 976 395	5 966 127	1 035 517	98	49
Turkistarhaus 3246, 3236+3266					1 093 521	1 513 196	5 242 627	357 553	50	28
Lämman ja vuohitalous 3251,3296,3741,3256					617 929	585 644	2 412 627	154 444	50	32
Tuotantorakennusten rakentaminen 3271					9 871 779	24 553 166	43 660 322	6 038 517	79	36
Hevostalous 3281,3286					903 563	1 277 435	2 682 723	334 172	81	46
Muu kotiel.tal. (Mehiläistal. invest. ja pien. av.) 3276+3261					0	45 598	57 053	11 330	80	20
Puutarhatalouden rakentamisinv.3301,3306,3311,3316					11 564 533	20 152 553	35 810 803	4 873 751	89	46
Ympäristönsuojelulliset rakentamisinv. 3351,3361,3751,3756					72 618	0	315 242	0	23	23
Peruspar. maanrakent. 3371 ja 3376					2 729 159	6 281 454	13 647 599	1 381 845	66	30
Eläinten hyvinvointia koskevat ratkaisut 3381,3386,3396					515 019	8 004	1 429 529	1 297	37	36
Irtaimiston hankinta 3391					3 342 060	2 809 081	8 715 061	565 536	71	45
Maatalouskon. ja laitt. hankkiminen yht.käyttöön 3341					0	5 398 966	7 779 274	1 010 635	69	13
Maatalousyritysten kehittämistuki 3441					734 791	0	818 039	0	90	90
Yritystoiminnan käynnistystuki, Yrittäjän oma palkka 3446					196 008	0	438 330	0	45	45
Maat. tuot. ja jalostuksen ja markkinoinnin invest.tuki 3451					0	0	0	0	0	0
Asuinrakent. tai asuntoilain osto 3401, 3421					0	4 487 887	6 464 130	1 236 336	69	19
Kult.hist. rak. tai perinne ym. 3406,3411,3416,3431					57 010	0	285 068	0	20	20
Työymp. par. 3456, 3466					3 538 935	3 521 264	10 546 363	668 146	67	40
Porotalous					1 736 159	1 231 580	4 795 197	476 528	62	46
Yhteensä					150 588 172	339 951 945	806 113 760	68 889 955	61	27

Lähde: Rahtu-tietojärjestelmä

Toiminnantarkastukset vuodesta 2005 lähtien  
(15.4.2009 lukien tuloksellisuustarkastukset)

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö

- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukiin vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely – *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli – *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus – *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisen menettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely – *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu



- 141/2007 Verotuet  
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen  
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)  
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila  
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus  
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Työnvälityksen palveluprosessi
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa  
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki  
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-099-8 (Pdf)