



Luonnonvara- ja
biotalouden
tutkimus 47/2020

Maatalousinvestointien tukimuotojen arviointi ja maatilatalouden kehittämisrahaston rooli niiden toteutuksessa

Anna-Maija Heikkilä ja Olli Niskanen

Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 47/2020

Maatalousinvestointien tukimuotojen arviointi ja maatilatalouden kehittämisrahaston rooli niiden toteutuksessa

Anna-Majja Heikkilä ja Olli Niskanen

Luonnonvarakeskus, Helsinki 2020

Viittausohje:

Heikkilä, A.-M., & Niskanen, O. 2020. Maatalousinvestointien tukimuotojen arviointi ja maatilatalouden kehittämisrahaston rooli niiden toteutuksessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 47/2020. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 62 s.

Heikkilä Anna-Maija, ORCID ID, <https://orcid.org/0000-0002-7330-2582>



ISBN 978-952-326-999-6 (Painettu)

ISBN 978-952-380-000-7 (Verkkajulkaisu)

ISSN 2342-7647 (Painettu)

ISSN 2342-7639 (Verkkajulkaisu)

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-000-7>

Copyright: Luonnonvarakeskus (Luke)

Kirjoittajat: Anna-Maija Heikkilä ja Olli Niskanen

Julkaisija ja kustantaja: Luonnonvarakeskus (Luke), Helsinki 2020

Julkaisuvuosi: 2020

Kannen kuva: © Maaseutuverkosto, Yrjö Tuunainen, www.maaseutu.kuvat.fi

Painopaikka ja julkaisumyynti: PunaMusta Oy, <http://luke.juvenesprint.fi>

Tiivistelmä

Anna-Maija Heikkilä ja Olli Niskanen

Luonnonvarakeskus, Latokartanonkaari 9 00790 Helsinki

Tässä raportissa tarkastellaan maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) tulevaisuuden vaihtoehtoja ja selvitetään rahaston toiminnan avoimuutta, kriteeristöä, vaikuttavuuden mittausta, raportointia sekä johtokunnan kokoonpanoa. Toinen raportissa tarkasteltava teema on maatalouden investointituen erilaisten tukimuotojen merkitys maatalousyrittäjälle ja vastaavasti niiden kustannukset yhteiskunnalle.

Makeran toiminnassa toteutuvat avoimuuden periaatteet sekä päätöksenteon että asiakirjojen julkisuuden suhteen varsin hyvin. Kaikki oleellimmat Makeran toimintaa ja päätöksiä koskevat asiakirjat ovat julkisia ja vapaasti saatavilla. Saatavilla olevan tiedon hajanaisuus ei kuitenkaan täysin vastaa hallinnon avoimuuteen sisältyvää vaatimusta selkeästä tiedonvälityksestä. Makerasta myönnettävien tukien kriteerit ovat pääsääntöisesti yksiselitteiset ja avoimesti saatavilla. Investointitukien kattava vaikuttavuuden mittausta on haastavaa, koska vaikutukset ovat pitkäaikaisia, jopa kymmenien vuosien mittaisia. Toisaalta välilliset vaikutukset ulottuvat maatalouden ulkopuolisille sektoreille ja ovat vaikeasti arvioitavissa. Seurannan puute rajoittaa toteutuneiden vaikutusten mittausta yksittäisen tuensaajan osalta.

Nykyinen johtokunnan kokoonpano edustaa sitä asiantuntemusta, joka lain tavoitteiden toteuttamiseksi ja rahaston talouden hoitamiseksi on katsottu tarpeelliseksi. Parlamentaarinen valta varojen käyttöön toteutuu vahvimmin säädettäessä kulloinkin voimassa olevaa asetusta varojen käyttökohteista. Poliittisen perusteiden valittu johtokunta tuskin kasvattaisi johtokunnan asiantuntemusta nykyisestä, mikä tarkoittaisi parlamentaarisen vallankäytön muodollista kasvua mutta ei asiallista muutosta rahaston toiminnan ohjauksessa.

Yksittäisistä tukimuodoista avustus tuo suurimman rahallisen hyödyn investointituen saajalle. Suoran tuen lisäksi avustus tuo säästöä korkokustannuksiin, koska se pienentää vieraan pääoman tarvetta. Pelkän korkotuen tuoma rahallinen hyöty on huomattavasti pienempi, mutta tuki parantaa kuitenkin investoivan yrityksen kykyä selviytyä lainanhoidosta. Päätelmiä tarkoituksenmukaisesta rakennetuesta ei voi tehdä pelkän kustannus-hyötyanalyysin pohjalta, koska eri tukimuodot vastaavat erilaisiin investoijan tarpeisiin. Avustukset ovat ensiarvoisen tärkeitä investoinnin kannattavuuden kannalta. Takausten kysyntä on kuitenkin kasvussa ja takausten vahvistaminen on näin ollen perusteltua. Takaukset ovat yhteiskunnalle edullinen tukimuoto sen jälkeen, kun tarvittava pääoma on olemassa.

Suomen toteuttama rakennetukipolitiikka on osaltaan mahdollistanut toimintaympäristön, jossa omavaraisuus useimmissa maataloustuotteissa on pystytty säilyttämään korkeana, mutta tuotannon kannattavuus on jäänyt heikoksi. Makeran varoin tapahtunut vaihtomaiden hankinta on edistänyt peltotilusjärjestelyjen toteutusta, mutta tilusjärjestelyille on edelleen tarvetta. Makerasta rahoitetaan ensisijaisesti soveltavaa, elinkeinon kestävästä kilpailukykyä edistävää tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä hallinnon ja poliittisen päätöksenteon tarvitsemää tutkimusta. Tällaiselle tutkimukselle rahoitusvaihtoehtoja on tarjolla niukasti.

Tämän selvityksen perusteella Makeran säilyttäminen toimivana rahastona on perusteltua. Makeran säilyttämistä puoltavat erityisesti sen tuoma vakaas maatalouden rahoitukseen, sen joustavuus ylläpitävissä rahoitustarpeissa ja sen käyttökelpoisuus takausinstrumenttina, mikä mahdollistaa esimerkiksi kilpailukykyisten maatalouden osakeyhtiöiden rahoituksen. Lisäksi säilyttämistä puoltaa erityisten

toimintojen, kuten tilusjärjestelyiden tarpeellisuus ja nykyisen käytännön hyvä toimivuus ja vaikuttavuus. Makeralla on tärkeä rooli myös soveltavan ja päätöksentekoa tukevan tutkimuksen rahoittajana. Alati muuttuvassa toimintaympäristössä Makeran säilyttäminen on varautumista olemassa olevaa rahastoa hyödyntävien uusien rahoitusinstrumenttien mahdolliseen käyttöönottoon. Takauksiin tarvittavan vastapääoman lähteenä voidaan talousarviosiirtojen lisäksi käyttää EU:n rahastoja. Talousarviosiirtojen tarve vähenisi oleellisesti, jos kansalliset investointiavustukset siirrettäisiin talousarviotalouden piiriin.

Makeran avoimuudessa esiintyvien puutteiden korjaamiseksi viestintää rahastosta ja sen toiminnasta tulisi kehittää kokoamalla rahastoa koskeva tieto, tai linkit muualla oleviin tietolähteisiin, yhdeksi kokonaisuudeksi. Kriteereistä täsmennystä kaipaa ilman säädösperäistä ohjeistusta oleva tukivarojen jako eri alueiden kesken. Kokonaisvaltaista vaikuttavuuden mittausta voidaan tehostaa säännönmukaisesti toistuvilla tutkimuksilla. Tuen saajan osallistuminen talousseurantaan edesauttaisi yksittäisten suurten investointien vaikuttavuuden mittausta. Jos rahaston hoitoon ja varainkäytön suunnitteluun halutaan tuoda entistä aktiivisempi johtokunnan ote, johtokunnan tulee edustaa vahvaa elinkeinon, markkinoiden ja rahoituksen asiantuntemusta ja osallistua varainkäytön suunnitteluun jo varhaisessa vaiheessa.

Asiasanat: maatilatalouden kehittämisrahasto, investointi, avustus, korkotuki, valtiontakaus

Esipuhe

Maatilatalouden kehittämisrahasto (Makera) perustettiin vuonna 1898. Alun perin rahasto toimi tilatoman väestön lainarahastona, mutta on sittemmin tukenut maaseudun kehitystä monin eri tavoin yhteiskuntamme suurten mullistusten aikana. Makeran toimintaa ja toimintaedellytyksiä joudutaan kuitenkin aika ajoin uudelleenarvioimaan rahaston käytön muuttuessa ajan myötä.

Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan Makeran toimintaa on tarpeen uudistaa, jotta uusien rahoitus- ja takausinstrumenttien hyödyntäminen on mahdollista ja vaikuttavaa. Lisäksi Makeran toimintatapoja tulisi arvioida ja tarvittaessa kehittää. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan suosittanut, että Makeran toiminnan jatkoa pohdittaisiin ennen seuraavaa EU:n rahoituskautta ja ennen kuin rahaston pääoma on kokonaan käytetty. Lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittaa eri tukimuotojen kustannustehokkuuden selvittämistä. Tähän raporttiin on kerätty perustiedot edellä mainittujen seikkojen arviointiin sekä Makeran tulevaisuutta koskevaa päätöksentekoa varten.

Raporttia varten olemme kuulleet asiantuntijoita Finanssiala ry:stä, Lapin ELY-keskuksesta, Luonnonvarakeskuksesta, Maa- ja metsätalousministeriöstä, Maanmittauslaitokselta, OP-ryhmästä, Paliskuntain yhdistyksestä, Ruokavirastosta sekä Säästöpankkien Keskuspankista. Esitämme asiantuntijoille lämpimät kiitokset saamastamme arvokkaasta informaatiosta. Maa- ja metsätalousministeriötä kiitämme hyvästä yhteistyöstä ja selvitystyölle myönnetystä rahoitustuesta.

Helsingissä 30. kesäkuuta 2020

Tekijät

Sisällys

1. Tausta	8
1.1. Makeran tulevaisuuden vaihtoehdot aiemmissä selvityksissä.....	8
1.2. Maatalouden investointien ja investointitukien tarve	9
1.3. Investointitukien vaikutus maatalousyritysten kehitykseen	10
1.4. Maatalouden rahoitusasema ja uusien rahoitusvälineiden tarve	10
2. Maatalouden rahoituksen riskit ja reunaehdot	13
2.1. Pankkisäätelyn vaikutus maatalouden lainanantoon.....	13
2.2. Lainoituksen vakuudet.....	14
2.3. Maatilayrityksen maksukyvyttömyyden riski.....	15
3. Maatilatalouden kehittämisrahasto	18
3.1. Makera valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona.....	18
3.2. Makeran varojen käyttö ja budjettivalta.....	19
4. Makeran tehtävät.....	21
4.1. Maatalouden ja maaseudun kehittämistoimien tukeminen	21
4.1.1. Rakennetuki.....	21
4.1.2. Peruskuivatusavustukset	21
4.1.3. Maksuvalmiuslainat.....	21
4.1.4. Tilusjärjestelyt.....	22
4.1.5. Maatalouden ja maaseudun tutkimusrahoitus.....	23
4.2. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilain sekä kolttalain mukaiset toimet	25
4.2.1. Elinkeinojen ja elinolosuhteiden kehittämiseen myönnettävä tuki	25
4.2.2. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen tutkimusrahoitus.....	26
5. Makeran toimintamalli	28
5.1. Avoimuus.....	28
5.2. Kriteeristö	30
5.3. Vaikuttavuuden mittaaminen.....	34
5.4. Raportointi.....	36
5.5. Johtokunnan kokoonpano	37
6. Erialaisten tukimuotojen taloudellinen analyysi	39
6.1. Taloudellisen arvioinnin menetelmät.....	39
6.2. Vertailulaskelmat	40
6.3. Eri tukimuotojen yritystaloudelliset hyödyt ja julkistaloudelliset kustannukset.....	42
6.4. Eri tukimuotojen vaikutus kokonaisinvestointien määrään	44
7. Rahaston tulevaisuuskenaariot.....	46
7.1. Makera jatkaa nyky muodossaan	47

7.2. Makera säilyy, mutta toiminnot uudelleenorganisoidaan	49
7.2.1. Makeran toimintojen siirto valtion talousarvion piiriin.....	49
7.2.2. Makeran kytkentä uusiin rahoitusinstrumentteihin.....	50
7.3. Makera lakkautetaan ja korvataan muilla rahoitusvälineillä	51
8. Johtopäätökset.....	53
8.1. Kustannustehokas rakennetuki	53
8.2. Makera uudessa rahoituskokonaisuudessa	54
8.3. Makeran toimintatapojen kehittäminen.....	55
Viitteet.....	59
Säädökset	61
Liite.....	62

1. Tausta

Suomen maatalouden rakenne on maantieteellisistä ja historiallisista syistä kilpailijamaita pirstaleisempi. Rakennkekehitykseen on pyritty aktiivisesti vaikuttamaan rakennetukien avulla. Viime vuosina tärkeimmät rakennetuet ovat olleet nuorten viljelijöiden aloitustuki ja maatalouden investointeihin suunnatut investointituet. Maatilatalouden kehittämisrahasto (Makera), jonka kautta investointitukia myönnetään, on ollut ja on edelleen elintärkeä väline maatalouden investointien mahdollistamisessa. Huoli Makeran tulevaisuudesta on kuitenkin ilmeinen, sillä sen pääomavajeen on arvioitu jo lähitulevaisuudessa olevan erittäin merkittävä (Karhinen 2019).

Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan Makeran toimintaa on tarpeen uudistaa, jotta uusien rahoitus- ja takausinstrumenttien hyödyntäminen on mahdollista ja vaikuttavaa (VN 2019). Lisäksi Makeran toiminnan avoimuutta, kriteeristöä, vaikuttavuuden mittausta, raportointia ja johtokunnan kokoonpanoa on tarpeen arvioida ja tarvittaessa kehittää. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksissaan suosittanut, että Makeran toiminnan jatkoa pohdittaisiin ennen seuraavaa EU:n tukikautta ja ennen kuin rahaston pääoma on kokonaan käytetty (VTV 2018). Valtiontalouden tarkastusvirasto edellyttää lisäksi, että maatalouden halutun rakennemuutoksen aikaansaamiseksi tarvittavat investoinnit tulisi toteuttaa sellaisella tukitavalla ja tukimuotoyhdistelmällä, joka aiheuttaisi mahdollisimman vähän haittaa ja menoja valtion- tai yhteiskuntataloudelle (VTV 2019). Tähän raporttiin on kerätty perustiedot edellä mainittujen seikkojen arviointiin sekä Makeran tulevaisuutta koskevaa päätöksentekoa varten.

1.1. Makeran tulevaisuuden vaihtoehdot aiemmissä selvityksissä

Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) tulevaisuuden vaihtoehtoja valmistellut työryhmä arvioi Makeraa rahoitusinstrumenttina sekä Makeran toiminnallisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta (MMM 2012). Taustaksi työryhmä kuvasi seikkaperäisesti Makeran historian, nykytilan, keskeiset tehtäväkokonaisuudet ja aseman valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona. Rahaston tulevaisuudeksi työryhmä tarkasteli kolmea eri vaihtoehtoa: toiminnan jatkamista nykyisin tavoin, rahaston toimintojen siirtämistä valtion talousarvioon tai muuta muuttamista sekä rahaston lakkauttamista kokonaan. Työryhmä selvitti näihin päävaihtoehtoihin liittyviä hyötyjä ja haittoja päätyen seuraaviin johtopäätöksiin (MMM 2012):

- Makeran tulorahoitus heikkenee lähivuosina, minkä vuoksi elinkeinotoiminnan avustusrahoitus edellyttäisi siirtoja valtion talousarviosta rahastoon, jos avustukset haluttaisiin säilyttää nykyisellä tasolla. Jos tässä vaihtoehdossa budjettivaltaa haluttaisiin vahvistaa, tulisi esimerkiksi rahaston myöntövaltuudet ottaa talousarvioon sekä selkeyttää ja lisätä talousarviossa rahastosta esitettäviä tietoja.
- Elinkeinotoiminnan avustusten siirtäminen pois rahastosta toisi rahaston suurimman menon valtion talousarvioon ja lisäisi siten merkittävästi talousarvion läpinäkyvyyttä ja eduskunnan budjettivaltaa sekä laajentaisi valtiontalouden kehysjärjestelmän kattavuutta. Talousarvion selkeys ja kattavuus paranisi keskeisten elinkeinotoiminnan avustusten eli investointi- ja aloitustukien osalta, kun valtionlainoituksen loputtua sekä korkotukilainojen korkotuki että lähes samoihin kohteisiin myönnettävät avustukset myönnettäisiin molemmat suoraan talousarviosta.
- Muiden rahaston toimenpiteiden osalta työryhmä pitää rahastoa edelleen perusteltavissa olevana rahoitusvälineenä.

Nykyisin edellä mainittuihin muihin toimenpiteisiin sisältyvät valtionlainat (porotalous-, luontaiselinkeino- ja kolttalainat), valtiontakaukset, maankäyttötoiminta, peruskuivatus, tutkimusrahoitus,

kolttien asiainhoito, kalavesien hoito ja palvelutuki sekä muu toiminta rahaston tavoitteiden toteutumisen edistämiseksi (mm. rahoitustukijärjestelmien kehitys ja ylläpito).

1.2. Maatalouden investointien ja investointitukien tarve

Vuonna 2017 valmistuneessa Luonnonvarakeskuksen (Luke) selvityksessä arvioitiin maatalouden tulevaa rakennekehitystä vuoteen 2030 asti (Lehtonen ym. 2017). Ennakoinnin pohjana olivat tuotantosuunnan vaihdokset vuosina 2005–2015 ja erilaiset maataloustuotteiden kysyntä- ja hintaskenaariot. Ennakoidun rakennemuutoksen pohjalta arvioitiin muutoksen edellyttämien investointien tarve. Arvion mukaan maatalouden rakennekehitys jatkuu samansuuntaisena kuin tähänkin asti. Tilamäärän vähenemisen takia tuotannosta poistuu kapasiteettia, jonka korvaamiseen tarvitaan investointeja. Investointien euromääräinen tarve on voimakkainta maidontuotannossa, mutta pitkällä aikavälillä kaikissa tuotantosuunnissa tarvitaan investointeja. Kokonaisinvestointien tarve niissä investointikohteissa, jotka rahoituskaudella 2014–2020 ovat investointituen piirissä, on heikentyvän kysynnän skenaariossa 222 milj. euroa vuodessa, perusuran mukaisessa skenaariossa 260 milj. euroa vuodessa sekä voimistuvan kysynnän skenaariossa 295 milj. euroa vuodessa. Tilanpidon aloittamiseen ja lisämaan hankintaan liittyviä investointitarpeita selvityksessä ei huomioitu (Lehtonen ym. 2017). Edellä mainitun selvityksen jälkeen Euroopan komissio on uudistanut strategisia tavoitteitaan (esim. Farm to Fork) ja ilmastopäästöjen vähentämiseen kohdistuu aiempaa suurempi huomio. Näillä kummallakin voi olla oma vaikutuksensa investointien tarpeeseen.

Investointien tukeminen julkisin varoin on ollut ja on perusteltua siksi, että siten varmistetaan keskeisten elintarviketeollisuuden raaka-aineiden tuotanto, koska markkinahinnat eivät kata maataloustuotteiden tuotantokustannuksia Suomessa. Erillisiä investointitukia tarvitaan edelleen myös siksi, että EU:n maatalouspolitiikan mukaiset maataloustuet ovat pääsääntöisesti tuotantomääristä irrotettu ja hehtaariperusteisia tukia. Kansalliset tuotantositonnaiset tuet kohdistuvat pääosin maidon- ja naudanlihantuotantoon, joissa etenkin jälkimmäisessä markkinahintataso on kaukana tuotantokustannusten alapuolella. Kansalliset tuet eivät voi kasvaa tiettyjä budjettikattoja suuremmiksi. Odotettavissa on nousevaa kustannuskehitystä ja epävarmaa maataloustuotteiden hintakehitystä. Tällöin investointien toteutuminen, tilakoon kasvun ansiosta saatava tuottavuuden kasvu sekä elintarviketuotannon jatkuminen Suomessa edellyttävät jatkossakin investointitukia maataloudelle (Lehtonen ym. 2017).

Investointitukien suuntaaminen riippuu markkinatilanteesta ja kysynnän kehityksestä, eikä investointituilla tai niiden äkillisillä muutoksilla pidä aiheuttaa ylitarjontatilanteita markkinoille. Investointitukien merkittävin ja vaikuttavin muoto ovat perinteisesti olleet avustukset, joiden suuntaaminen tulee todennäköisesti riippumaan aiempaa enemmän myös muista yhteiskunnallisista tavoitteista kuin ruuantuotannosta. Tällainen tavoite on muun muassa ilmastonmuutoksen torjunta. Maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen merkittävä vähentäminen, millä on yhtymäkohtia maatalouden vesistökuormituksen vähentämiseen, edellyttää jatkossa esimerkiksi turvemaiden maatalouskäytön vähentämistä. Tähän liittyvien toimenpiteiden huomioon ottaminen myös investointituissa saattaisi olla tarkoituksenmukaista, sillä tuotantotapa ratkaistaan usein investointivaiheessa. Siten investointituilla voitaisiin ohjata maatiloja entistä kestävämpään tuotantoon (Lehtonen ym. 2017).

Kokonaan kansallisesti rahoitettavat investointiavustukset myönnetään ja maksetaan nykyisen käytännön mukaan Makerasta. Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014–2020 EU-osarahoitteiset investointiavustukset rahoitetaan valtion talousarviosta. Ohjelman rahoituskehystä on käytetty rakennetoimenpiteissä etupainotteisesti, jotta ohjelmakauden lopussa pystytään varmistamaan EU-rahoituksen kotiutus. Rahoituskauden loppua kohden investointikohteita siirretään yhä enemmän kansallisesti rahoitettavaksi, eli Makeran osuus kokonaisrahoituksesta tyypillisesti kasvaa rahoituskauden loppua kohden.

1.3. Investointitukien vaikutus maatalousyritysten kehitykseen

EU-osarahoitteisten Manner-Suomen maaseudun kehittämishankkeiden aluetalous- ja työllisyysvaikutuksia selvittäneessä työssä arvioitiin ohjelmakauden 2007–2013 toimenpiteiden (maatalouden rakennetuet, yritysrahoitus ja kehittämishankerahoitus) kohdentumista alueille sekä syntyneitä aluetalous- ja työllisyysvaikutuksia (Vihinen ym. (toim.) 2019) Maatalouden rakennetukien todettiin lisänneen taloudellista toimeliaisuutta tukea saaneilla tiloilla. Tukea saaneet tilat työllistivät enemmän kuin tilat keskimäärin. Reaaliset palkkakustannukset tilaa kohti kasvoivat tukea saaneilla tiloilla nopeammin kuin kaikilla tiloilla keskimäärin. Keskimääräiset palkkakustannukset jatkavaa tilaa kohden kasvoivat myös kaikilla tiloilla, mikä kertoo, että rakennekehityksen myötä palkkatyövoiman käyttö lisääntyy. Maatalouden investointiavustukset vaikuttivat positiivisesti myyntitulojen kasvuun. Ero kaikkien tilojen keskiarvoon kasvoi jakson aikana. Myös maatalouden liikevaihto kasvoi investoineilla tiloilla nopeammin kuin kaikilla tiloilla keskimäärin. Pääoman kokonaismäärä investoineilla tiloilla oli huomattavasti suurempi kuin kaikilla tiloilla keskimäärin ja se kasvoi jakson aikana. Suhteellinen velkaantuneisuus (vieras pääoma / liikevaihto) oli investoineilla tiloilla lähtökohtaisesti korkeammalla tasolla kuin kaikilla tiloilla keskimäärin. Suhteellinen velkaantuneisuus kasvoi tarkastelujaksolla kaikilla tiloilla, mutta investoineilla tiloilla enemmän kuin kaikilla tiloilla. Investoineilla tiloilla keskimääräiset velat ylittivät liikevaihdon jo jakson alussa (Niskanen 2019).

1.4. Maatalouden rahoitusasema ja uusien rahoitusvälineiden tarve

Vuonna 2019 valmistuneessa Luonnonvarakeskuksen (Luke) ja Pellervon Taloustutkimuksen (PTT) yhteistutkimuksessa tarkasteltiin maatalouden asemaa rahoitusmarkkinoilla (Alho ym. 2019). Maataloustuotanto on pääomavaltaista tuotantoa, jossa pääomia on sitoutunut etenkin maahan, tuotantorakennuksiin sekä koneisiin ja kalustoon. Maatalouden rakennemuutos, suurtuotannon etujen tavoittelu sekä kasvavat vaatimukset ihmisten ja eläinten hyvinvoinnin suhteen ylläpitävät maataloudessa jatkuvaa investointitarvetta (Alho ym. 2019).

Kokonaispääoman arvo ei ole suomalaisilla maatiloilla kasvanut yrityskoon kasvuun vastaavasti, mikä voi merkitä vakuusvajetta tuleville investoinneille rahoitusta haettaessa. Toisaalta vakaana pysynyt pääoman määrä kertoo siitä, ettei pääomien arvostusperusteissa ole tapahtunut heilahteluita, jotka olisivat voineet johtaa varsin riskialttiiseen lainoitukseen. Maatalouden uudenlaisia rahoitusmahdollisuuksia ajatellen ongelmaksi voi muodostua pääoman heikko tuotto, mikä ei houkuttele ulkopuolisia pääomasijoittajia alalle (Alho ym. 2019).

Omavaraisuusasteella ja suhteellisella velkaantumisella mitattuna velkaantuminen ei keskimäärin ole suomalaisten maatilojen ongelma. Velkojen keskittymisestä antaa kuitenkin viitteitä se, että yhtiömuotoisilla tiloilla velkoja oli yli kymmenkertainen määrä verrattuna muiden kuin yhtiömuotoisten tilojen velkamäärään. Sama koskee maatilojen maksuvalmiutta. Maatilojen kassan ylijäämän perusteella maksuvalmiusongelmat ovat todennäköisimpiä suurimmilla, ilmeisesti hiljan investoineilla kotieläintiloilla. Toimialakohtaisessa vertailussa Maatalous, metsätalous ja kalatalous -luokan lainojen keski-korko on selvästi kaikkien toimialojen keski-korkoa korkeampi (Alho ym. 2019).

Maatalouden rahoitus toimii pääosin hyvin eli järkeviin maatalouden kehityshankkeisiin on saatavissa rahoitusta. Julkisella sektorilla on tämän hetken investointeihin hyvin toimivia instrumentteja. Samoin pankkien tarjoamat rahoitusvaihtoehdot tyydyttävät hyvin tämän hetken tarpeita. Lainanottajien ja rahoittajien näkemykset erosivat oleellisesti toisistaan vain laina-ajan pituuden suhteen; lainanottajat toivoivat nykyistä pidempiä takaisinmaksuaikoja, rahoittajat nykyistä lyhyempiä (Alho ym. 2019). Pääosin samaan johtopäätökseen päätyi Euroopan komission teettämä selvitys (fi-compass, 2020), jossa kuitenkin Suomen maataloussektorilla arvioitiin olevan rahoitusvajetta useiden kymmenien miljoonien

eurojen arvosta. Eurooppalaisessa vertailussa maatalouden rahoitusvaje on Suomessa kuitenkin huomattavasti vähäisempi ongelma kuin useissa kilpailijamaissa (fi-compass, 2020).

Vaikka maatalouden rahoitus ei nykyisellään näyttäydä isona ongelmana, olemassa olevat rahoitusvälineet eivät välttämättä pysty vastaamaan maatalouden tuleviin haasteisiin. Tilakoon kasvaessa sukupolvenvaihdokset vaativat aikaisempaa suurempia pääomia. Osakeyhtiöiden ja eri yhteistyömuotojen ongelmaksi uhkaa muodostua vakuusvaje. Vaje syntyy, kun yritys toimii irrallaan muusta maataloustuotannosta, ja osakkaiden pelot, metsät ja muu omaisuus pidetään osakeyhtiön ulkopuolella, jolloin ne eivät ole käytettävissä yhtiön lainan vakuutena. Maataloudessa ei myöskään ole perinteitä sektorin ulkopuolisen sijoitus- ja riskirahoituksen käytöstä. Tulevaisuudessa sektorille tarvitaan kuitenkin muutakin rahoitusta kuin pankkien antamaa lainaa ja julkisen sektorin tarjoamia tukia (Alho ym. 2019).

Rakennetuet on rahoitettu joko kokonaan kansallisesti (Makera) tai ne ovat olleet Maaseutuohjelman osarahoittamia. Kansallisen rahoituksen merkitys on korostunut ohjelmakausien vaihteissa. Kummankin osalta tulevaisuuteen liittyy epävarmuutta, joka vaarantaa tukitoimien nykytason säilymisen. Siksi toimien tehokkuutta ja vaikuttavuutta tulee tarkastella entistä kriittisemmin. Toisaalta ratkaisuksi tulee etsiä mahdollisuuksia kytkeä tarkoituksenmukaisiksi osoittautuneita tukimuotoja tarvittaessa uusiin, entistä moninaisempiin rahoituskokonaisuuksiin. Se ei tarkoita uusien tukimuotojen käyttöönottoa, vaan uusia toimijoita turvaamaan keskeisten tukimuotojen säilyminen ja siten riittävä rahoitus maatalouden investointeihin ja sukupolvenvaihdoksiin. Rahoitusmahdollisuuksien supistuminen luo myös paineita siirtää rahoitustuen painopistettä avustuksista palautuviin rahoitusvälineisiin (Alho ym. 2019).

Investointiavustus, jota ei tarvitse maksaa takaisin, on usein investoinnin kannattavuusehtojen täyttymisen ja siten lainarahoituksen saannin edellytys. Erityisen merkittäviä avustukset ovat olleet nautakarjataloudelle. Samoin tilanpidon aloitukseen myönnettävällä tuella ja nuorten viljelijöiden korotetulla investointiavustuksella on oleellinen vaikutus sukupolvenvaihdosten toteutumiseen ja tilan kehittämiseen sukupolvenvaihdoksen jälkeen. Palautuviin rahoitusvälineisiin siirtyminen ratkaisisi osittain avustuksiin liittyvät rahoitusongelmat, mutta totaalin avustuksista luopuminen hidastaisi todennäköisesti ihmisten, eläinten, ilmaston ja ympäristön kannalta tärkeitä investointeja. Siksi avustuksista luopumista ei ainakaan lyhyellä aikavälillä voi pitää suositeltavana (Alho ym. 2019).

Uusista rahoitusvälineistä ei ole saatavissa avustuksia, joten rahoitus avustuksiin on varmistettava muista lähteistä. Maaseutuohjelman rahoituksen suhteen tulee punnita, onko kehittämistukien painoarvo suhteessa muihin maataloudelle maksettaviin tukii oikeassa suhteessa maatalouspoliittisiin tavoitteisiin ja avustusten vaikuttavuuteen nähden. Tämä tarkastelu vaatii koko maatalouspolitiikan kattavan läpikäynnin. Jotta avustusten maksamiselle olisi löydettävissä hyväksyntä ja sitä kautta myös kansallista rahoitusta joko suoraan talousarviomomentilta tai Makeran kautta, avustusten merkitystä tuotantotapoja ohjaavana keinona tulee korostaa. Avustusten ehdollistamisella ja kohdentamisella pystytään entisestään parantamaan tukien vaikuttavuutta asioihin, joilla on kansalaisten ja kuluttajien laaja hyväksyntä (Alho ym. 2019).

Korkotuen merkitys on viime vuosien matalien korkojen aikana jäänyt vähäiseksi. Maksamansa koron lisäksi lainanottaja on saanut viitekoron ja marginaalin maksamiseen korkotukea 0,7–0,8 %. Korkotuki onkin poistunut käytöstä lähes kaikkien muiden paitsi maaseudun yritysten kehittämisessä. Siten korkotuesta luopuminen olisi ensisijainen ratkaisu, mikäli tukikokonaisuudessa halutaan luopua jostakin tukimuodosta ja panostaa sen sijaan toisenlaiseen, paremmin nykyisiä ja ennakoituja tarpeita vastaavaan välineeseen (Alho ym. 2019).

Vakuuksista ei nykyisessä perhevilmävaltaisessa maataloudessa yleensä muodostu ongelmaa. Valti-ontakauksien kysyntä on kuitenkin kasvusuunnassa ja takausmäärä lähestyy lain sallimaa 80 miljoonan euron enimmäismäärää. Kasvu johtuu investointien koon ja siihen kenties liittyvän yhtiömuotoisten

yritysten määrän kasvusta. Takaus on siten tukijärjestelmän oleellinen elementti, jonka merkityksen voi tulevaisuudessa ennakoida kasvavan entisestään. Takausvälineen säilyttäminen ei kuitenkaan vaadi nimenomaisesti Mäkelän olemassaoloa, sillä juuri takaus on uusien rahoitusvälineiden tarjoama keskeinen tukimuoto (Alho ym. 2019).

Uusilla rahoitusvälineillä voitaisiin edistää maatalojen sukupolvenvaihdoksia esimerkiksi Euroopan investointirahaston rahoittaman COSME-ohjelman kautta. Tilanpidon aloituksen tukemiseen on tulevaisuudessa todennäköisesti saatavissa Euroopan investointipankin ja Euroopan komission lanseeraama nuorten viljelijöiden lainaohjelma, joka parhaillaan on pilottivaiheessa. Maatalouden vakuusvajetta voitaisiin korjata joko yksin Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) riskirahoitusjärjestelmään perustuvien takausten kautta tai ESIR:n ja Rakennerahastojen yhteisen järjestelmän kautta. Rakennerahastoihin kuuluvan Maaseuturahaston tukea on saatavissa myös markkinoihin reagoiville rahoitusvälineille. Kaiken kaikkiaan maatalouden rahoitusta tulisi tulevaisuudessa ohjata kohti normaalia pk-yritysten rahoitusjärjestelmää (Alho ym. 2019).

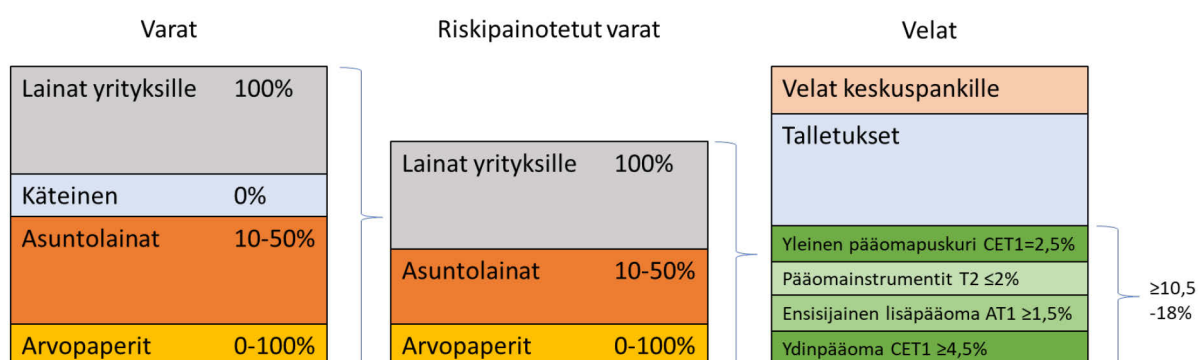
2. Maatalouden rahoituksen riskit ja reunaehdot

2.1. Pankkisäätelyn vaikutus maatalouden lainanantoon

Maatalouden investointirahoitus on pääasiassa normaalia pankkirahoitusta, jota säätelee yleinen pankkisäätely samoin kuin mitä tahansa pankkien myöntämää rahoitusta. Baselin pankkivalvontakomitean (Basel Committee on Banking supervision, BSCS) kehittämiä säännöksiä kutsutaan lyhyesti Baselin säännöiksi. Basel I -säännöstö tuli voimaan vuonna 1988. Sen tavoitteena oli eri maiden pankkien vähimmäispääomavaatimusten yhtenäistäminen. Basel I -säädöksen edellytys oli, että pankeilla on omaa pääomaa 8 % suhteessa riskipainotettuihin saataviin. Omasta pääomasta tulee olla vähintään 4 % ensisijaista pääomaa (mm. pankin kantaosakkeet, voittovarot ym. riskittömät varat). Toissijainen oma pääoma voi olla mm. pääomalainaa. Riskipainotuskertoimet olivat kiinteät: Yrityslainojen riskipaino oli 100 % ja asuntolainojen 50 %. Maatilalaina katsotaan yrityslainaksi ja näin ollen pankin oli varattava lainan myöntämiseksi taseestaan 8 % omaa pääomaa lainan summasta.

Basel II -säännöstö hyväksyttiin vuonna 2004 ja se tuli kokonaisuudessaan voimaan vuoden 2010 lopussa. Basel II -säädöksessä merkittävimpänä tavoitteena oli pankkien luottoriskillisten saamisten riskipainojen laskeminen, joka tarkoittaa sitä, että pankki voi käyttää (luotonvalvojan niin hyväksyessä) sisäisten luokitusten mallia luottotappioriskien arvioimiseen, eikä riskipaino ole kaikkien lainojen osalta kiinteä. Sisäisten luokitusten järjestelmät ovat voineet antaa Basel I asuntolainojen yleistason verrattuna erittäin alhaisia riskipainoja, usein alle 10 %.

Asteittain vuosina 2019–2022 voimaan astuva Basel III tiukentaa vakavaraisuusvaateita kolmella eri tavalla: tiukentamalla omien varojen laatuvaatimuksia, riskipainotettuja saamisia vähentämällä ja vähimmäisvakavaraisuussuhteen tasoa korottamalla. Vuonna 2019 oman pääoman (Basel I mukainen 8 %) ja uuden yleisen pääomapuskurin (2,5 %) vähimmäisvaatimus on yhteensä 10,5 % riskipitoisista saatavista. Lisäksi pääomavaatimukseen voi liittyä vastasyklinen pääomapuskuri ja lisäpääomavaatimus, jotka voivat nostaa pääomavaatimuksen enimmillään 18 %:n tasolle (Kuva 1).



Kuva 1. Kiinteiden riskipainojen mukainen vakavaraisuussäätely Basel III mukaan (suuntaa antava)

Ydinvakavaraisuussuhteen tämänhetkisellä 10,5 %:n vähimmäistasolla yrityslaina, joka kuuluu 100 prosentin riskipainoluokkaan, sitoo siis pankin omaa pääomaa 10,5 % vastuun määrästä. Esimerkiksi 1 miljoonan euron maatilalaina sitoo pankin taseesta omaa pääomaa 105 000 euroa. Vastaavasti 1 miljoonan euron asuntolaina, jonka riskipaino on alin mahdollinen 10 %, sitoo omaa pääomaa 1,05 % vastuun määrästä, eli vain 10 500 euroa.

Valtiontakausta yhtä investointia kohden voi saada korkeintaan 500 000 euroa. Valtiontakausta on täytetä, eli se täydentää toista vakuutusta. Ensisijaisena vakuutena täytetäkaustilanteissa on aina reaalilomaisuus, kuten peltomaa, metsä, rakennettava tai hankittava kohde. Realisointitilanteessa pankki

ei voi kääntyä takaajan puoleen ennen kuin vakuutena oleva omaisuus on myyty tai ulosotossa on todettu, että myynnille on este.

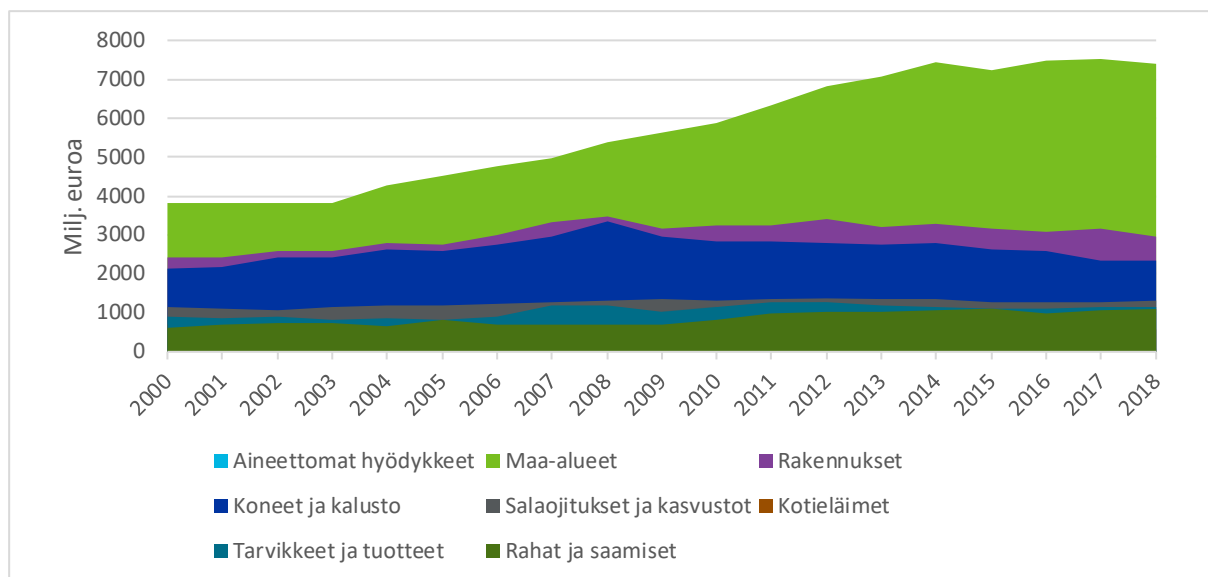
Valtioneuvoston päätös koskee enintään 80 % takauksen kohteena olevan lainan määrästä koko laina-aikana. Yhtä maatilaa kohden saa olla valtioneuvoston päätöksen voimassa enintään 2,5 milj. euroa. Valtioneuvoston päätöksestä peritään puolivuositteittain maksu, jonka suuruus on 0,75 % takauksen kulloinkin jäljellä olevasta määrästä. Myös valtioneuvoston päätökselle on annettava vastavakuus, joka voi olla kiinteistö- tai yritysliikennitys. Yhteisömuotoiselta maatalousyritykseltä ELY-keskus voi edellyttää myös henkilötakauksia yhteisön osakkailta.

Vakavaraisuuslaskennan näkökulmasta valtioneuvoston päätöksen etuna pankille on se, että sille lainan osalle, johon kohdistuu valtioneuvoston päätös, ei sitoudu pankin omaa pääomaa. Valtioneuvoston päätöksen perustaminen vakuusjärjestelmiin ei aiheuta pankissa myöskään mitään erityisjärjestelyitä verrattuna muihin tyyppisiin vakuusjärjestelyihin. Lisäksi esimerkiksi lakeihin 922/2016 ja 232/2019 perustuvien maksuvalmiuslainojen valtioneuvoston päätökset ovat olleet keskeinen tekijä, joka on mahdollistanut nopean reagoinnin muutuneeseen maatalojen markkinaympäristöön ja jonka turvin maksuvalmiuslainojen myöntäminen maataloille on ollut pankeissa hyvin joustavaa. Haastatelluissa pankeissa valtioneuvoston päätöksiin liittyvää hallinnollista työtä ei nähdä raskaaksi ja takauksiin liittyviä raportointivelvoitteita Valtiokonttorille ja Ruokavirastolle pidetään vähäisinä.

Maataloille aiemmin myönnettyjen valtionlainojen katsottiin aiheuttaneen hallinnollista taakkaa enemmän kuin valtioneuvoston päätösten. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen investointeihin valtionlainoja voitaisiin edelleen myöntää, mutta pankeilla ei ole halukkuutta toimia lainojen välittäjänä. Kolttalain mukaisia valtionlainoja välittää Lapin ELY-keskus. Rahan lähteenä valtion merkitys on jäänyt vähäiseksi, koska pankeilla ei ole vaikeuksia saada rahoitusta, kunhan lainoitettava kohde täyttää lainoituksen normaalit ehdot.

2.2. Lainoituksen vakuudet

Edellä käsitelty pankin pääomavaatimus koskee pankin vakavaraisuutta. Jokaista myönnettyä luottoa koskien pankki tarvitsee oman vakavaraisuutensa lisäksi luoton suuruutta ja riskiä vastaavat vakuudet, jotta pankin luottoriski pysyy hallinnassa kaikissa olosuhteissa. Jotta vakuudet olisivat lainoitusta vastaavat, rahoituslaitoksen on huomioitava vakuuden realisointimahdollisuudet. Yleensä vakuusarvon pohjana on kauppahinta tai rakennusinvestoinnissa rakentamiskustannus. Vakuusarvo on realisointitilanteessa saatavissa oleva arvo, joka yleensä lasketaan prosenttiosuutena käyvästä arvosta. Maataloudessa maa-alueet (yleensä pellot) muodostavat merkittävimmän osan käytettävissä olevasta vakuusvarallisuudesta. Tämä varallisuuden arvo on kasvanut huomattavasti vuosien 2003 ja 2014 välillä (Kuva 2).



Kuva 2. Maatalouden tase (Lähde: www.luke.fi/Taloustohtori)

Omaisuuksien realisointihinta määräytyy markkinoilla. Koska maatalousomaisuudella on tuottoarvoa vain aktiivisen viljelyn kautta, paikallisuudella on tässä huomattava merkitys. Potentiaalinen ostaja voi olla vain toinen maatila tai teoriassa koko tilan kaupassa myös uusi yrittäjä. Jos paikallisesti alueella sijaitsee voimaperäistä maataloustoimintaa ja maatalousmaasta vallitsee kilpailua, realisointihintakin on todennäköisesti korkeampi kuin alueella, jossa potentiaalisia yrittäjiä ei ole. Vakuusvarallisuuden näkökulmasta pellon hinnan romahtaminen voisi olla tekijä, joka voisi kumuloitua maatalouden konkurssiaalloksi asti. Pellon hinta Suomessa on kuitenkin kehittynyt maltillisesti Keski-Euroopan kilpailijamain nähden. Hinnan äkilliseen romahtamiseen voisi johtaa vain jokin suuri shokki, kuten esimerkiksi yllättävä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan romahdus, jota ei jostakin syystä pystyttäisi kompensoimaan kansallisesti. Tämä voisi johtaa pellon kautta maksettavien maataloustukien merkittävään vähennykseen ja tilojen tulojen putoamiseen rahoituskriisin laukaisevalle tasolle. Vähentyneiden tukien myötä myös maksuhalukkuus myyntiin tulleista pelloista voisi olla nykyistä tasearvoa alempi, mikä puottaisi vakuusarvoja alaspäin.

2.3. Maatilayrityksen maksukyvyttömyyden riski

Yleisesti ottaen maatalousyritysten konkurssit ovat verrattain harvinaisia suhteessa muihin toimialoihin. Vuosittain konkurssiin on joutunut enimmillään 0,08 % maatalouden harjoittajista (Taulukko 1). Vuosien 2003 ja 2019 välille on mahtunut useita maatalouden tulonmuodostusta rajusti muuttanutta markkina- ja poliittikamuutosta. Nämä muutokset eivät kuitenkaan ole realisoituneet konkurssiksi asti. Tilojen lukumäärä on vähentynyt hallitusti rakennekehityksen myötä, ei konkurssien kautta.

Maksukyvyttömyyden tai konkurssin riski on toki toimialan keskiarvoa korkeampi investoineilla tiloilla. Maksukyvyttömyys liittyy kuitenkin ensisijaisesti kannattavuuteen ja siitä seuraavaan maksuvalmiuteen, eikä esimerkiksi käytettävissä oleviin vakuuksiin. Vakuuksien arvo maataloudessa puolestaan liittyy usein nimenomaan omaisuuden realisointimahdollisuuksiin eli osuuteen, joka hankinta-arvosta on saatavissa takaisin realisointitilanteessa.

Taulukko 1. Maatalouden harjoittajien konkurssit vuosina 2003-2019 (Lähde: Tilastokeskus 2020)

	011 Yksivuotisten kasvien viljely	012 Monivuotisten kasvien viljely	013 Taimien kasvatust ja muu kasvien lisääminen	014 Kotieläintalous	015 Yhdistetty kasvinviljely ja kotieläintalous (sekatilat)	Perusmaatalous yhteensä	Maatalous- ja puutarhayritysten lukumäärä	Konkurssien osuus
2003	12	0	1	6	1	20	70 572	0,03 %
2004	8	1	0	8	10	27	68 660	0,04 %
2005	9	0	0	10	4	23	66 230	0,03 %
2006	10	0	0	2	2	14	66 098	0,02 %
2007	5	0	1	10	3	19	63 845	0,03 %
2008	22	0	0	8	5	35	62 617	0,06 %
2009	11	1	1	13	3	29	60 926	0,05 %
2010	12	0	0	4	5	21	59 483	0,04 %
2011	16	0	0	15	8	39	58 283	0,07 %
2012	11	1	1	12	10	35	55 816	0,06 %
2013	18	0	1	12	12	43	54 398	0,08 %
2014	11	3	0	8	9	31	52 775	0,06 %
2015	10	1	1	10	7	29	51 000	0,06 %
2016	11	1	0	15	4	31	49 707	0,06 %
2017	7	1	0	17	2	27	48 562	0,06 %
2018	10	3	0	9	5	27	47 633	0,06 %
2019	9	0	1	21	7	38	46 717	0,08 %

Valtiontakauksia on tarjottu myös maksuvalmiuslainoihin (922/2016, 232/2019), jotka aiheutuvat lyhytkestoisista poikkeusolosuhteista. Maksuvalmiuslaina on tyypillinen maatalouden tukemisen keino erilaisissa taloudellisissa kriiseissä, joiden voidaan katsoa olevan ei-pysyviä. Vastaavia järjestelyitä on tehty maatalouden tukemiseen useissa eri maissa esimerkiksi koronakriisin aikana.

Taulukko 2. Makerasta myönnettyjen valtiontakausten takauuskanta ja takaustappiot lainatyypeittäin (lakien 329/1999, 1476/2007 ja 986/2011 mukaan myönnetty investointilainoja, lakien 922/2016 ja 232/2019 mukaan myönnetty maksuvalmiuslainoja)

Vuosi	Takauskanta				Takaustappiot				Tappioiden osuus kannasta
	329/1999 1476/2007 986/2011	922/2016	232/2019	Yhteensä	329/1999 1476/2007 986/2011	922/2016	232/2019	Yhteensä	
2007	13 426 094	-	-	13 426 094	0	-	-	0	0,0 %
2008	16 352 219	-	-	16 352 219	47 092	-	-	47 092	0,3 %
2009	14 149 026	-	-	14 149 026	0	-	-	0	0,0 %
2010	14 466 034	-	-	14 466 034	360 000	-	-	360 000	2,5 %
2011	21 141 214	-	-	21 141 214	0	-	-	0	0,0 %
2012	24 107 784	-	-	24 107 784	227 231	-	-	227 231	0,9 %
2013	25 969 272	-	-	25 969 272	0	-	-	0	0,0 %
2014	34 365 495	-	-	34 365 495	70 000	-	-	70 000	0,2 %
2015	40 005 073	-	-	40 005 073	0	-	-	0	0,0 %
2016	40 083 236	-	-	40 083 236	170 856	-	-	170 856	0,4 %
2017	46 874 308	29 019 367	-	75 893 675	0	0	-	0	0,0 %
2018	51 265 597	27 499 444	-	78 765 041	536 047	0	-	536 047	0,7 %
2019	57 596 201	21 276 387	16 503 634	95 376 222	0	243 852	50 000	293 852	0,3 %
Keskimäärin									0,4 %

Makerasta myönnettyjen valtiontakausten tappiot olivat vuosina 2007–2019 keskimäärin 0,4 % tauskannasta (Taulukko 2). Osuus oli jotakuinkin sama sekä investointi- että maksuvalmiuslainoilla, mutta on huomattava, että maksuvalmiuslainoista on tietoa vasta kolmen vuoden ajalta. Takaustappiot olivat hyvin vähäisiä ottaen huomioon, että maatalouden kannattavuus oli jakson aikana yleisesti ottaen hyvin heikko ja jaksolle ajoittui suuria politiikkamuutoksia (mm. EU-ohjelmakauden vaihdokset 2008 ja 2015, maitokiintiöiden poisto 2015), markkinoihin liittyviä kriisejä (mm. Venäjän vientikielto 2014), sekä sääolosuhteisiin liittyviä vaihteluita (mm. Pohjois-Euroopan kuivuus 2018).

3. Maatilatalouden kehittämisrahasto

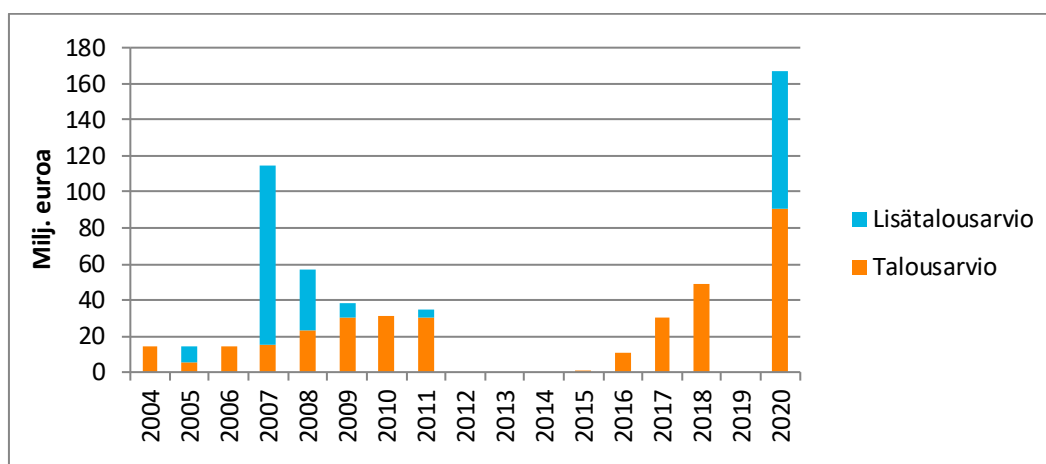
Maatilatalouden kehittämisrahasto (Makera) on kirjanpidoltaan valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka on vuodesta 1993 lähtien toiminut maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä. Toimintaa säätelevät maatilatalouden kehittämisrahastosta annettu laki (657/1966) ja asetus (1754/1995).

3.1. Makera valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona

Maatilatalouden kehittämisrahaston muodostavat asutusrahastoon kuuluneet varat, rahaston toiminnasta kertyvät tai lahjoituksina saadut varat sekä ne varat, jotka valtion talousarviossa rahastoon siirretään sekä maaseudun kehittämissuunnitelmien hallinnoinnista annetun lain (27/2014) nojalla rahaston varoista rahoitetun tuen osarahoituksena rahastoon tuloutetaan. Makeran varoja voidaan käyttää maatilatalouden rakenteen parantamiseen, maaseutuelinkeinojen edistämiseen, maaseudun elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien parantamiseen sekä näiden toimenpiteiden kehittämisen edistämiseen.

Rahaston tase oli vuoden 2019 lopussa 316,6 miljoonaa euroa. Siitä noin 33,8 miljoonaa euroa muodostui lainasaamisista (lainat ja kauppahintasaamiset), noin 6,2 miljoonaa euroa maa- ja vesialueista ja noin 254 milj. euroa rahavaroista valtion yhdystilillä. Rahavaroista suurin osa on sidottu jo myönnettyihin, mutta vielä osittain tai kokonaan nostamattomiin avustuksiin. Lisäksi pieni osa taseesta koostui erilaisista lyhytaikaisista saamisista. Makeran vastattava muodostuu suurimmaksi osaksi rahaston omasta pääomasta, jota vuoden 2019 lopussa oli 315,5 milj. euroa. Makera ei voi ottaa lainaa, mutta rahaston taseessa on vierasta pääomaa ostovelkojen muodossa, vuoden 2019 lopussa noin 1,1 milj. euroa.

Rahaston tase ja sen myötä rahaston omat rahoitusmahdollisuudet ovat pienentyneet oleellisesti aiemmasta. Taseen pienentymisen taustalla ovat erityisesti rakennetukirahoituksen järjestämiseen liittyneet muutokset. Eniten on vaikuttanut luopuminen lähes kokonaan valtionlainoituksista sekä maankäyttötoiminnan olennainen supistuminen. Makeran varojen käyttäminen lähes yksinomaan avustuksiin, eli ei-palautuviin tukiin, on edellyttänyt lisävarojen saamista muualta, käytännössä valtion talousarviosta. Vuosien 2004–2019 talousarvioissa ja lisätalousarvioissa Makeraan siirrettiin yhteensä 408,35 milj. euroa (Kuva 1). Vuoden 2020 talousarviossa Makeraan siirrettiin 90,3 milj. euroa ja toisessa lisätalousarviossa edelleen 6,5 milj. euroa. Neljänteen lisätalousarvioon siirroksi on esitetty 70 milj. euroa. Näin ollen Makeraan on vuonna 2020 kertymässä valtion talousarviosiirtoja vähintään 166,8 milj. euroa. Siirroista päättää eduskunta hyväksyessään valtion talousarviesityksen tai lisätalousarviesityksen ja sen perusteet.



Kuva 3. Talousarviosiirrot Makeraan vuosina 2004-2020 sekä arvio lisätalousarviosiirroista vuodelle 2020

Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmä näki Makeran toiminnan tason ohjaamisen pelkän talousarviosta tehtävän siirron kautta hankalana, koska menojen taso ei ole ollut linjassa siirron koon kanssa. Työryhmän mukaan voidaan kysyä, olisiko Makeran kautta hoidettavia tehtäviä, kuten investointiavustuksia, järkevämpää hoitaa budjettitalouden piirissä, kun rahaston omat tulot ovat joka tapauksessa riittämättömät tukien maksamiseen (VM 2011). Ehdotuksissaan työryhmä esitti, että resurssien tehokkaan kohdentamisen ja valtiosektorin tuottavuuden parantamiseksi valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja tulisi sulauttaa valtion budjettitalouteen. Erityisesti suositus koski rahastoja, joilla on käytännön finanssipoliittista merkitystä ja joiden toimintatavat eivät poikkea talousarvion järjestelmistä (mm. valtion asuntorahasto ja maatilatalouden kehittämisrahasto). Jos sulauttamista budjettitalouteen ei tehdä, tulisi rahastojen talous kuitenkin liittää kehysjärjestelmän piiriin. Tällöin rahastojen kehukseen kuuluville menoille tulisi asettaa talousarviossa enimmäismäärät. Kaksinkertaisen kirjaamisen välttämiseksi siirto rahastoon tulisi tällöin muuttaa kehysten ulkopuoliseksi menoksi (VM 2011).

Valtiovarainministeriön budjettiosasto laati vaalikauden 2019-2023 hallitusohjelmaa varten kehysjärjestelmän kehittämistä koskevan ehdotuksen (VM 2019), joka nojautui osin vuonna 2011 mietintönsä jättäneen työryhmän työhön (VM 2011). Makeran osalta ehdotukset olivat samansisältöiset kuin vuonna 2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) laati vuonna 2018 tuloksellisuustarkastuskertomuksen Valtion rahastojen pääoman hoidosta (VTV 2018). Tarkastuksessa todettiin, ettei maatalouden investointien rahoitus Makeran ja talousarviorahoituksen kautta toteutettavana sekamuotona ole kestävä ratkaisu eikä vastaa hyvän taloudenhoidon periaatteita (VTV 2018).

3.2. Makeran varojen käyttö ja budjettivalta

Makeran keskeisin varojen käyttömuoto on investointiavustukset, jotka nivoutuvat yhteen talousarvion kautta myönnettävien EU-osarahoitteisten avustusten kanssa. Kulloinkin voimassa oleva Valtioneuvoston asetus (240/2015) säätelee varojen käytön kohteet. Asetuksen säätelee eduskunta, joten Makeran varojen käyttökohteiden kannalta valta on parlamentaarinen. Makeran johtokunnalla on valtuus tehdä maa- ja metsätalousministeriölle ehdotus toiminta- ja taloussuunnitelmaksi ja mahdolliseksi siirrosi valtion talousarviosta rahastoon. Johtokunnan laatima ehdotus varojen vuotuisiksi käyttösuunnitelmaksi on hyväksyttävä valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa ennen kuin maa- ja metsätalousministeriö tekee siitä päätöksen. Tämä käyttösuunnitelma määrittelee ylärajan ELY-keskuksille jaettavalle avustusten myöntövaltuudelle. Myöntövaltuuksien alueelliset jako-osuudet perusteluineen viedään myös raha-asianvaliokunnan käsiteltäviksi. Vasta raha-asianvaliokunnan puollon jälkeen ministeriö tekee asiasta valtuuksien jakoa koskevan päätöksen.

Valtion talouden kannalta olennaista on varmistaa, että EU-osarahoitteiset avustukset ja osarahoitusosuus saadaan täysimääräisesti hyödynnettyä. EU:n ohjelmakausi on seitsenvuotinen, mutta ohjelmakausien vaihdoksiin on käytännössä muodostunut siirtymäkausi, joka tälle EU:n rahoituskaudelle siirryttäessä oli vuoden mittainen, mutta seuraavalle rahoituskaudelle siirryttäessä se saattaa venyä kahden vuoden mittaiseksi. Siirtymäkauden aikana noudatetaan edellisen ohjelmakauden ohjelman ehtoja, mutta käytetään uuden ohjelmakauden rahoitusta. Ohjelmakauden vaihdokseen liittyy kuitenkin riski rahoituksen katkeamisesta.

Rahoituslähde investointituen maksamiselle asetetaan valtioneuvoston asetuksella (241/2015, 19 §). Rahoituskauden edetessä voidaan muuttaa kahden rahoituslähteen (talousarvion yhteisrahoitteisen ja kokonaan kansallisesti rahoitetun) välistä allokaatiota sen mukaan, kuinka tukia on myönnetty. Näin on toimittu esimerkiksi vuonna 2019, kun väliaikaisella asetuksella (1002/2019) vaihdettiin merkittävien avustusten kohde, lypsykarjanavetat, kokonaan kansallisesti (Makerasta) rahoitettavaksi.

Myönnettäviin tukiin liittyvä ongelma on tuen tarpeen ennakoimattomuus. Suureen vaihteluun on helpompi varautua rahastomuodossa, koska käyttämättömät varat säilyvät rahaston käytössä. Talousarviossa joustoa tuo mahdollisuus 3 vuoden siirtomäärärahamenttiin. VTV:n (2018) näkemyksen mukaan Mäkelän tuet eivät ole erityisen vaikeasti ennakoitavia. VTV:n tarkastuksen jälkeisinä vuosina 2018 ja 2019 avustuksia on kuitenkin haettu ennätysellisen paljon. Yleensäkin rahoituskausien vaihteessa ennakoitavuus voi olla erityisen vaikeaa.

Tukien haun intensiteetin vaihteluun vuosien välillä vaikuttaa maatalouden suhdannetilanne, mutta myös erilaiset odotukset tulevaisuuteen liittyen. Jossakin määrin investointipäätöksiin voivat vaikuttaa maatalouspolitiikan ohjelmakausien vaihdokset ja epävarmuus tulevan ohjelmakauden tukiyksikköker-toimista. Sektorin kannalta edullista olisi säilyttää mahdollisimman vakaa investointipolitiikan ympäristö, joka mahdollistaa yrittäjien vakaasti harkitut investointipäätökset eikä aiheuta järjestelmästä johtuvia, rakennuskustannuksia nostavia piikkejä investointimäärissä. Sektorin omat päätökset, kuten Valio-ryhmän päätös ottaa maidon viitemääräjärjestelmä käyttöön, vaikuttavat myös yrittäjien mahdollisuuksiin tehdä investointeja ja ovat hallinnon näkökulmasta odottamattomia muutoksia.

4. Makeran tehtävät

4.1. Maatalouden ja maaseudun kehittämistoimien tukeminen

4.1.1. Rakennetuki

Maatalouden rakennetukilain (1476/2007) tavoitteena on maatalouden toimintaedellytysten ja kilpailukyyn kehittäminen edistämällä maataloustuotannon tehokkuutta ja laatua kestävän kehityksen periaatteita noudattaen ja sitä sovelletaan maatalouden rakenteen parantamiseksi myönnettävään tukeen, joka rahoitetaan EU:n ja vastaavista kansallisista varoista tai kokonaan kansallisista varoista. Nykyinen rakennetukien kokonaisuus muodostuu kahdesta pääluokasta, joista säädetään asetuksella (240/2015):

1. Nuoren viljelijän aloitustuki, joka hakemuksen vireille tullessa on enintään 40-vuotias ja joka ensimmäistä kertaa ryhtyy tilanpidosta vastaavaksi elinkeinonharjoittajaksi (nuori viljelijä).
2. Maatilan investointituki, joka voidaan myöntää määritellyille investoinneille niistä aiheutuviin tarpeellisiin ja kohtuullisiin kustannuksiin. Investointituki myönnetään prosentuaalisena osuutena tuettavan toimenpiteen hyväksyttävistä kustannuksista.

Investointituki voidaan kohdentaa sekä tuen muoto, taso ja enimmäismäärä määrittää kohdealueen, tuotannonalan, tuen kohderyhmän tai kohteen perusteella ottaen huomioon tavoitteet, tuotannonalalla vallitseva markkinatilanne ja tuen rahoitukseen käytettävissä olevat varat. Tuki voidaan myöntää avustuksena, korkotukena, valtiontakauksena taikka näiden yhdistelmänä.

EU-osarahoitteinen nuoren viljelijän aloitustuki myönnetään talousarviosta samoin kuin EU-osarahoitteiset investointituet (Maatalouden aloittamis- ja investointiavustukset, mom. 30.10.40). Korkotuki myönnetään kokonaisuudessaan valtion talousarviosta (Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki, mom. 30.10.41). Kansallisesti rahoitettavat investointituet ja valtiontakausten vastavakuudet hoideaan Makerasta.

Vuonna 2019 Makerasta rahoitettiin 1 173 investointia, mikä oli 57 % kaikista myönteisen tukipäätöksen saaneista hankkeista. Investointiavustusten rahallisesta kokonaismäärästä (142,6 milj. euroa) Makeran osuus oli 38 % (54,3 milj. euroa). Rahoitettavat kohteet olivat muun muassa lypsy- ja nautakarjatalouden sekä vuohi- ja lammastalouden investointeja, kuivaamo- ja salaojitusinvestointeja sekä eläinten hyvinvointia ja tuotantohygieniaa parantavia investointeja.

4.1.2. Peruskuivatusavustukset

Peruskuivatustoiminnan tukemisesta annetun lain (947/1997) ja sitä täydentävän asetuksen (530/1998) nojalla ojitusta, keskivedenkorkeuden pysyvää muuttamista tai vesistön säännöstelyä varten perustetulle vesioikeudelliselle yhtiölle tai kiinteistönomistajalle voidaan myöntää tukea yhteistä peruskuivatushanketta varten. Tuettavassa hankkeessa hyödyn tulee kohdistua pääasiassa viljelysmaahan ja useampaan kuin yhteen maatalaan. Peruskuivatushankkeiden valtion tuki myönnetään pääsääntöisesti Makerasta rahoitettavana avustuksena. Vuonna 2019 avustuksia maksettiin yhteensä 2,03 milj. euroa.

4.1.3. Maksuvalmiuslainat

Ensimmäiset valtion takaamat maksuvalmiuslainat maataloilta myönnettiin vuosina 2016 ja 2017 (922/2016). Nykyinen laki valtiontakauksista maatilojen maksuvalmiuslainoille tuli voimaan helmikuussa 2019 (232/2019). Lain tavoitteena on parantaa maatilojen maksuvalmiutta myöntämällä

valtioneuvostoa pankkien myöntämille maksuvalmiuslainoille. Takauksen kohteena olevan luoton määrä saa olla enintään 62 500 euroa ja laina-aika enintään viisi vuotta. Takaus myönnetään korkeintaan 80 prosentille lainasummasta ja sen ehtona on, että takausta hakevalla maatilayrityksellä on edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan, mutta tilapäinen maksuvalmiusongelma toimintaympäristön muutosten tai poikkeuksellisten sääolojen vuoksi. Valtioneuvosto voidaan myöntää Makeran käyttösuunnitelmassa tarkoitukseen vahvistetun enimmäismäärän rajoissa. Maksuvalmiuslainoja koskevan lain nojalla myönnettävien takauksen jäljellä oleva yhteismäärä saa olla samanaikaisesti enintään 100 milj. euroa.

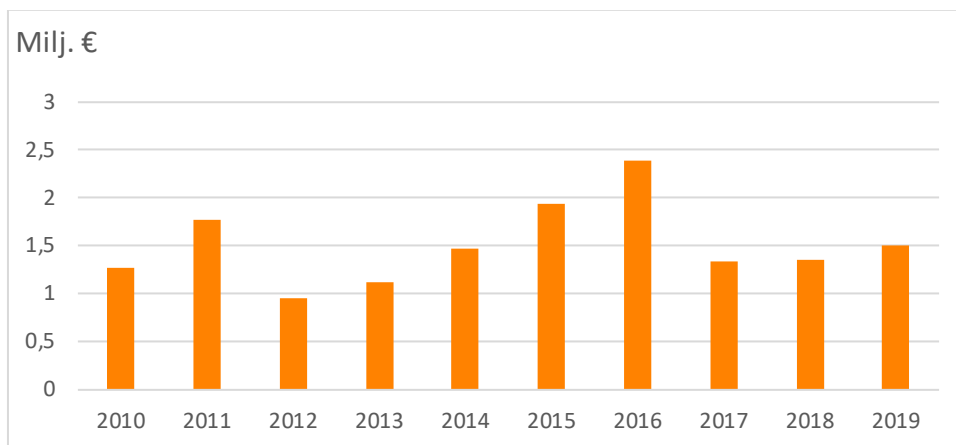
Takaus oli lain hyväksymisen jälkeen haettavissa 27.2.–30.6.2019, jonka jälkeen haku oli tauolla koronakriisiin asti. Makera pystyi tarjoamaan 5-vuotisia lainoja varten tarvittavan vastapääoman nopeasti akuuttiin tilanteeseen reagoivaa lakia varten.

4.1.4. Tilusjärjestelyt

Suomen pirstoutunut peltotilusrakenne vaikuttaa negatiivisesti maataloustuotannon tehokkuuteen (Niskanen ja Heikkilä 2015) ja heikentää maatalouselinkeinon kannattavuutta. Huono tilusrakenne yhdessä maatalouden rakennemuutoksen kanssa on johtanut kasvua hakevien tilojen kannalta epäedulliseen kilpailutilanteeseen, joka vaikuttaa koko ruokaketjun kannattavuuteen. Karhinen (2019) nosti julkaisussa, Uusi alkua – Maatalous on myös tulevaisuuden elinkeino, tilusjärjestelyjen vauhdittamisen tärkeäksi keinoksi maatalouden kannattavuuden parantamisessa. Myös hallitusohjelman mukaiseen Peltorakenteen kehittämisohjelman toteuttamiseen sisältyy tilusrakenteen kehittämisen vauhdittaminen (VN 2019).

Tällä hetkellä tilusjärjestely on tilakauppojen ohella käytännössä ainoa keino, jolla voidaan kehittää tilusrakennetta. Tilusjärjestelyjen tekeminen ja tilusrakenteen kehittämisen vauhdittaminen edellyttävät puolestaan toimivaa menettelytapaa tilusjärjestelyissä tarvittavan vaihtomaan hankkimiseen. Makeran varoin tapahtunut vaihtomaiden hankinta on edistänyt peltotilusjärjestelyjen toteutusta (Kuva 4). Vuoden 2019 lopussa Makeran hallinnassa oli 846 ha maata, josta 533 ha peltoa. Tilusjärjestelyn aikana aktivoitua pellon myynti valtiolle lisää maanomistajien kiinnostusta tilusjärjestelyihin, edistää hyvän tilussijoituksen suunnittelua ja parantaa oleellisesti tilusjärjestelyn vaikuttavuutta. Tällä maanvälitystoiminnalla voidaan parantaa uusien tilusten sijoitusta, kasvattaa aktiivitulojen pinta-alaa ja edistää järkevää rakennemuutosta. Maanostotoiminta tehostaa merkittäväällä tavalla tilusjärjestelyn positiivisia maataloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä myös ilmastovaikutuksia.

Paikallisen ELY-keskuksen toimesta tehtävät ostot perustuvat vapaaehtoihin kauppoihin käyvän hinnan mukaan. Käypää hintaa oleellisempi kannuste maan myymiseen on todennäköisesti 80 %:n hankintameno-olettama, mikä on maanomistajille huomattava veroetu suhteessa normaaleihin 40 %:n tai 20 %:n olettamiin. Pellon hankintaan käytetyt varat palautuvat Makeraan pellon saajien korvatessa saamansa lisäpellon samalla tavoin käyvän hinnan mukaan.



Kuva 4 Maatilatalouden kehittämisrahaston maanostoon käytetyt varat vuosina 2010-2019

Tilusjärjestelytoiminnan seurannasta poimittiin 2000-luvulla toteutettuja tilusjärjestelyjä, joissa on käytetty Makeran varoja maanostoon. Näissä tilusjärjestelyissä peltoa oli hankittu keskimäärin 33 hehtaaria tilusjärjestelyalueiden peltopinta-alan keskiarvon ollessa noin 1 000 hehtaaria. Nyt käynnistymässä olevien tilusjärjestelyjen kestoajaksi tulee lyhenemään tilusjärjestelyalueiden ollessa aikaisempaa pienempiä. Tilusjärjestelyvolyymien voi arvioida pysyvän lähivuosina kuitenkin nykytasolla eli noin 6 000-7 000 peltohehtaaria. Kestoajan lyhentyessä varojen palautuminen kehittämisrahastolle nopeutuu.

Lähtökohtaisesti jokaisen tilusjärjestelyn osakkaan tulee saada tiluksia niin, että hänen luovuttamiensa ja saamiensa tilusten arvot vastaavat toisiaan. Kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 77 § mahdollistaa tietyin edellytyksin tästä poikkeamisen. Jakoperusteen mukaan kiinteistölle tulevasta arvosta voidaan poiketa enintään 20 %, jos se on tärkeää tarkoituksenmukaisten kiinteistöjen muodostamiseksi eikä siitä aiheudu kenellekään osakkaalle huomattavaa haittaa. Osakkaan suostumuksella poikkeaminen voi olla edellä säädettyä suurempi. Tällä menettelyllä ei voida kuitenkaan toteuttaa tai korvata Makeran varoin tapahtuvaa maanostotoimintaa, koska maasta luopuvat haluavat kauppahinnan pääsääntöisesti välittömästi. Korvauskysymykset ratkaistaan kuitenkin vasta uusjakosuunnitelman yhteydessä ja sen jälkeen tehtävässä lopullisessa korvauskäsittelyssä. Makeran maanostotoiminnan tarpeellisuutta puoltaa myös se, että lisämaan käyttömahdollisuus tulee olla tiedossa jo tilussijoituksen suunnittelun alkuvaiheissa. Tällöin uudesta tilussijoituksesta on mahdollista saada optimaalinen ja se saadaan laadittua nopeammin.

Luonnonvarakeskuksen (Luke) vuonna 2019 valmistuneessa tilusjärjestelytoiminnan vaikuttavuutta koskeneessa tutkimuksessa (Ovaska ja Rikkonen 2019) todettiin tilusjärjestelyjen edistävän vuokrateltojen siirtymistä aktiiviviljelijöiden omistukseen. Sievin kunnassa toteutettujen tilusjärjestelyjen tulokseen vuokratelton osuus kääntyi selvään laskuun päätyen 24 prosenttiin. Samoin pellonraivaustarve väheni merkittävästi. Vastaavia havaintoja on ennen tätä tutkimusta usealta tilusjärjestelyalueelta, minkä on todettu olevan merkittäviltä osin maanostotoiminnan ansiota.

4.1.5. Maatalouden ja maaseudun tutkimusrahoitus

Makeran toiminta tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoittajana perustuu siihen, että tutkimus- ja kehittämistoiminta on tarpeen niiden maatilatalouden kehittämisen päämäärien saavuttamiseksi, joita varten Makera on olemassa. Näin ollen rahaston käyttösuunnitelmassa erotetaan vuosittain päätettävä summa tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Vuoden 2019 käyttösuunnitelmaan oli varattu maa- ja elintarviketaloutta koskevan tutkimuksen rahoittamiseen 5,0 milj. euroa, valtakunnallisten maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoittamiseen 0,51 milj. euroa sekä luontaiselinkeinojen ja porotalouden kehittämistoimintaa koskevan tutkimuksen rahoittamiseen 0,35 milj. euroa.

Käyttösuunnitelma toteutui lukuun ottamatta luontaiselinkeinojen ja porotalouden kehittämistoimintaa koskevan tutkimuksen rahoitusta, joka jäi 0,34 milj. euroon.

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa on olemassa myös erillinen määrärahamomentti tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoittamista varten (mom. 30.01.22). Vuonna 2019 tälle momentille osoitettiin valtion budjetista 1,343 milj. euroa. Nämä tutkimusmäärärahat muodostavat yhdessä Makeran tutkimus- ja kehittämismäärärahojen kanssa toisiaan täydentävän kokonaisuuden. Budjetista tulevista T&K-varoista huomattava osuus ohjataan muuhun kuin maa- ja elintarviketalouden hankkeisiin. Rahoitettavia kohteita ovat viime vuosina olleet mm. metsä- ja kalatalous, vesistöt, digitalisaatio ja sähköiset palvelut.

Makerasta rahoitetaan ensisijaisesti soveltavaa, elinkeinon kestävästä kilpailukykyä edistävää tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä hallinnon politiikkatarpeita palvelevaa tutkimusta. Erityisesti painotetaan tulosten konkreettista käytäntöön vientiä sekä tutkimuslaitosten ja yliopistojen ulkopuolisten rahoittajien mukanaoloa osoittamassa sektorin omaa kiinnostusta tutkimuksen tuloksia kohtaan. Maa- ja elintarviketalouden osalta soveltavan tutkimusten rahoitus on pääosin Makeran ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tutkimuslaitosten vastuulla, sillä Suomen Akatemia rahoittaa lähinnä tieteellistä huippututkimusta, jonka tulosten käytäntöön vienti on usein varsin kaukana tulevaisuudessa. Lisäksi maatalousalan tutkimus on varsin heikosti edustettuna Suomen Akatemian rahoittamassa tutkimuksessa. Vuosina 2017-2019 rahoitetuista hankkeista kuului keskimäärin 4,2 % (15-23 hanketta/vuosi) tieteenalaryhmään ”Ympäristö, maa- ja metsätalous”, joten pelkän maatalouden osuus on hyvin pieni (SA 2020).

Soveltavan tutkimuksen rahoitustarve on maa- ja elintarviketaloudessa korostunut vuosina 2014–2017 läpiviedyn tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen jälkeen, vaikka uudistuksessa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksentekoa tukevaa tutkimus- ja selvitystoimintaa vahvistettiin perustamalla strategisen tutkimuksen rahoitusväline. Rahoitusvälineeseen koottiin yhteiskuntapolitiikkaa ja yhteiskunnan toimintoja ja palveluja tukeva kilpailtu tutkimusrahoitus valtion tutkimuslaitosten tutkimusmäärärahoista, Suomen Akatemian ohjelmaperusteisesta tutkimusrahoituksesta ja Tekesin innovaatio- ja tutkimusrahoituksesta. Uuden rahoitusvälineen yhtenä tavoitteena oli mahdollistaa tutkimuksen suuntaaminen tutkimuksen katvealueille ja niille tutkimuksen osa-alueille, joilla ei ole tutkimuslaitostoimintaa (VN 2013). Siten maa- ja elintarviketalouden tutkimus, joka on osa Luonnonvarakeskuksen (Luke) harjoittamaa tutkimustoimintaa, ei ole ensisijainen strategisen tutkimuksen rahoituksen kohde. Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamassa tutkimuksessa on parhaillaan käynnissä 10 monitieteistä tutkimusohjelmaa (SA 2020). Niistä kolme sisältää maa- tai elintarviketalouteen liittyvää tutkimusta (Kestävän kasvun avaimet; Kohti kestävästä, terveellistä ja ilmastoneutraalia ruokajärjestelmää; Ilmastoneutraali ja resurssiniukka Suomi). Lukessa tehtävää tutkimusta, kattaen koko Luken tutkimuskirjon, STN on rahoittanut noin 11 milj. eurolla, mikä on noin 4 % sen vuosina 2015–2019 myöntämästä 260 milj. euron kokonaisrahoituksesta.

Maa- ja elintarviketalouden sekä maaseudun ja saariston tutkimus- ja kehittämishankkeisiin myönnettävistä avustuksista säädetään lailla (1413/2011) ja sitä täydentävällä asetuksella (38/2012). (Maaseudun kehittämisohjelmaan sisältyvään hanketukeen sovelletaan omaa, maaseudun kehittämisen tukemisesta annettua lakia (28/2014).)

Makerasta rahoitettavaa maa- ja elintarviketalouden tutkimusta koordinoi maa- ja metsätalousministeriön Ruokaosasto, joka määrittää rahoituksen painopisteet vuosittain avautuviin, kaksivaiheisiin hakuihin. Vuodelle 2021 käynnissä olevan haun painopisteitä ovat kasvi- ja kotieläintuotannon uudet mahdollisuudet ja haasteet sekä ruokajärjestelmän menestystekijät nyt ja tulevaisuudessa. Vuonna 2019 myönnettiin rahoitus 20 uudelle tutkimushankkeelle (vuoden lopussa käynnissä 76 hanketta). Makeran tutkimus- ja kehittämisvaroin osallistutaan myös kansainvälisiin maa- ja elintarviketalouden

tutkimusverkostoihin, jotka saavat osarahoituksen EU:lta. Vuonna 2019 osallistuttiin viiden hankkeen rahoitukseen.

Valtakunnallisten maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoituslähteet ovat sekä Makerasta että valtion talousarvion maaseudun kehittämisen määräraha (mom. 30.10.63), josta rahoitetaan valtakunnalliset maaseutupolitiikan temaattiset verkostohankkeet. Makerasta rahoitetaan valtakunnallisia, maaseutupoliittisesti merkittäviä hankkeita, joissa painotetaan yhteiskunnallisen maaseutututkimuksen ja kehittämisen vuorovaikutusta; puhtaita kehittämishankkeita ei rahoiteta. Maa- ja metsätalousministeriö toimii hankehaun viranomaisena ja tekee rahoituspäätökset Maaseutupolitiikan neuvoston (MANE) asettaman hankeryhmän esitysten perusteella. Uusia valtakunnallisia maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeita rahoitettiin Makerasta vuonna 2019 kuusi kappaletta (vuoden lopussa käynnissä 14 hanketta).

Tutkimus- ja kehittämishankkeiden lisäksi Makerasta rahoitetaan maa- ja metsätalousministeriön ja Luken välistä palvelusopimusta, jonka puitteissa tuotetaan muun muassa politiikkaohjelmien suunnittelussa ja arvioinnissa tarvittavaa aineistoa.

4.2. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilain sekä kolttalain mukaiset toimet

4.2.1. Elinkeinojen ja elinolosuhteiden kehittämiseen myönnettävä tuki

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilain (986/2011) tavoitteena on parantaa porotalouden ja muiden luontaiselinkeinojen rakennetta ja toimintaedellytyksiä sekä edistää näitä elinkeinoja harjoittavien elinkeinotoimintaa ja poronhoito- ja luontaiselinkeinoalueen kehittämistä asuinalueena kestävän kehityksen periaatteita noudattaen.

Tukijärjestelmillä laissa tarkoitetaan:

3. elinkeinonharjoittajan investointitukea;
4. nuoren elinkeinonharjoittajan aloitustukea;
5. elinkeinonharjoittajan asunnonrakentamistukea;
6. paliskunnan investointitukea;
7. paliskunnan aitojen kunnossapitotukea;
8. tutkimusrahoitusta; ja
9. erityisiä etuuksia.

Valtioneuvoston asetuksella (276/2017) säädetään tarkemmin, mihin mainituista toiminnoista ja millä edellytyksillä lain mukaista tukea voidaan myöntää. Tukimuodoista nuoren elinkeinonharjoittajan aloitustuki on EU-osarahoitteista tukea. Muutoin tuet ovat kansallisia, Makerasta rahoitettavia.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilain mukainen tuki elinkeinonharjoittajalle voidaan myöntää:

1. avustuksena;
2. valtionlainaan liittyvänä tukena, joka voi olla korkoetuus, korkovapaus, lyhennyksen vapaa- vuosi, lyhennyksen lykkäys tai valtionlainan täysi tai osittainen vakuudettomuus;
3. korkotukilainan korkotukena;
4. valtiontakaukseen liittyvänä tukena;
5. valtionmaan käyttöön liittyvänä etuutena.

Paliskunnalle tuki voidaan myöntää avustuksena.

Elinkeinonharjoittajille myönnettävistä tuista merkittävimpiä ovat investointiavustukset, joita myönnetään kelkka- ja mönkijähankintoihin. Avustusten tukiprosentti on 20, 35 tai 40 % ajoneuvon hankintahinnasta. Vuonna 2019 kyseisiä tukia myönnettiin 146 kpl (685 114 €). Paliskunnille myönnettävistä investointiavustuksista valtaosa käytetään aitinvestointeihin. Vuonna 2019 niitä myönnettiin 76 kpl (1 149 926 €). Tuista 54 kpl oli suunnattu laidun-, suoja- ja työaitoihin, 22 kpl erotus-, este-, merkintä- ja syöttöaitoihin.

Kolttalain tavoitteena on edistää kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria. Investointien ja asuinolojen parantamisen tukemiseen voidaan myöntää valtionlainaa, korkotukea, valtiontakausta ja avustusta. Avustuksia myönnettiin vuonna 2019 kaikkiaan 18 kpl (308 812 €). Rahamääräisesti suurin avustusosuus kohdistui asuinrakennusten rakentamiseen ja peruskorjaukseen. Uusia lainoja, jotka olivat ELY-keskuksen välittämiä valtionlainoja, myönnettiin 9 kpl (243 717 €). Makeran varoista voidaan lisäksi myöntää avustuksia hankkeisiin, joilla kehitetään ja ylläpidetään kolttaluonnon kulttuuripalveluja, tietopalveluja ja muita palveluja. Tähän palvelutukeen käytettiin vuonna 2019 yhteensä 100 000 euroa. Kolttalain mukaisesta kolttien asiainhoidosta korvattiin vuonna 2019 kustannuksia yhteensä 83 008 euroa.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilain sekä kolttalain mukaisia tukia myönnettiin Makerasta vuonna 2019 kaikkiaan 2,3 milj. euroa.

Kaikkien porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilain sekä kolttalain mukaisten tukien käsittely on keskitetty Lapin ELY-keskukseen, minkä ansiosta vältetään myöntövaltuuksien tarpeen arviointi ja jako eri alueiden kesken. Rahojen riittävyys on viime vuosina ollut ongelma, minkä vuoksi hakemuksia on jouduttu karsimaan. Käytännössä karsinta on tehty tukimuotokohtaisesti eli esimerkiksi niin, että loppuvuodesta avustuksia on myönnetty vain paliskunnille eikä lainkaan elinkeinonharjoittajille. Lainamuotoisen tuen osalta ongelmana on ollut pankkien haluttomuus osallistua rahoitusjärjestelyyn. Toisaalta valtionlainojen 2 %:n lattiakorko on matalien korkojen aikana syönyt lainojen kilpailukykyä.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen toimijat näkevät Makeran kaltaisessa rahastossa etuja suhteessa valtion talousarvioloueseen. Pienen, huonosti tunnetun toimialan uhkana nähdään se, ettei sen etuuksille löydy puolustajia poliittisessa päätöksenteossa. Rahasto nähdään päivänpolitiikan ulkopuolisena toimijana vakaampana ja joustavampana rahoitusmuotona kuin talousarvio.

4.2.2. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen tutkimusrahoitus

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilain (986/2011) nojalla voidaan Makeran varoin rahoittaa porotalouden ja luontaiselinkeinojen toimintaedellytyksiä ja kehittämistä koskevia tutkimuksia ja selvityksiä. Rahoittamisen ohjaamista ja seurantaan varten voidaan asettaa neuvottelukunta. Kyseistä lakia täydentävän asetuksen mukaan (276/2017) tutkimusneuvottelukunnan asettamisesta vastaa maa- ja metsätalousministeriö. Neuvottelukunta antaa tarvittaessa lausunnon rahoitettavaksi haetuista tutkimus- ja selvityshankkeista. Vakiintuneen käytännön mukaan neuvottelukunta antaa lausunnon myös kolttalain (253/1995) mukaisista kolttaluonnon kehittämistoimintaa koskevista tutkimus- ja selvityshankkeista.

Neuvottelukuntaan voidaan nimittää puheenjohtaja ja enintään kahdeksan jäsentä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtajalla ja jäsenillä tulee olla neuvottelukunnan tehtävien kannalta riittävä asiantuntemus (276/2017). Asiantuntemuksella on tämän rahoituksen kohdentamisessa erityisen suuri painoarvo, koska toimialan tuntemus on yleisesti heikko. Toimikaudella 15.3.2018–15.3.2021 neuvottelukunnassa ovat jäseninä seuraavien tahojen edustajat: maa- ja metsätalousministeriö (puheenjohtaja), valtionvarainministeriö, Lapin yliopisto, Paliskuntain yhdistys, Luontaiselinkeinojen liitto ry, Saamelaiskäräjät ja kolttaneuvostot. Lapin ELY-keskuksella on neuvostossa pysyvä asiantuntija.

Muun Makerasta rahoitettavan tutkimuksen tavoin porotalouden ja luontaiselinkeinojen tutkimusrahoituksella pyritään turvaamaan joustava ja nopea päätöksentekoa tukevan tutkimuksen rahoittaminen. Vaikka tutkimusrahoitus ei euromääräisesti ole mittavaa, sen avulla voidaan esimerkiksi porojen tautitorjunnassa saavuttaa taloudellisia hyötyjä, jotka muiden tutkimusrahoituslähteiden kautta eivät olisi mahdollisia. Vuonna 2019 uusia tutkimuksia rahoitettiin kaksi kappaletta (vuoden lopussa käynnissä 6 hanketta).

5. Makeran toimintamalli

Makeraa hoitaa valtioneuvoston asettama johtokunta, jonka tehtävistä säädetään laissa. Johtokunnan toiminnassa noudatetaan Makeran johtosääntöä, talouden hoidossa Makeran taloussääntöä. Makeran vuotuisen käyttösuunnitelman vahvistaa maa- ja metsätalousministeriö. Jollei lailla toisin säädetä, Makeran hallintoa, kirjanpitoa ja maksuliikennettä hoitaa Ruokavirasto. Maa- ja metsätalousministeriö asettaa vuosittain kaksi tilintarkastajaa tarkastamaan rahaston hallintoa, taloutta ja tilejä.

Lain mukaan johtokunnan tehtävänä on (657/1966):

- 1) vastata rahaston riittävästä maksuvalmiudesta;
- 2) antaa maa- ja metsätalousministeriölle lausunto rahaston varoja koskevista valtakunnallisista suunnitelmista, joiden toteuttamiseen haetaan Euroopan yhteisön osarahoitusta;
- 3) tehdä maa- ja metsätalousministeriölle ehdotus toiminta- ja taloussuunnitelmaksi ja mahdolliseksi valtion talousarvioksi rahastoa ja sen varoilla tuettavaa toimintaa koskevilta osin;
- 4) antaa tarvittaessa lausuntoja ja tehdä aloitteita rahaston varoilla tuettavaan toimintaan kuuluvissa ja niihin liittyvissä asioissa;
- 5) tehdä maa- ja metsätalousministeriölle ehdotus rahaston varojen vuotuiseksi käyttösuunnitelmaksi;
- 6) vahvistaa rahaston johtosääntö;
- 7) hyväksyä ja allekirjoittaa rahaston tilinpäätös; sekä
- 8) antaa vuosittain maa- ja metsätalousministeriölle kertomus rahaston toiminnasta edellisenä kalenterivuotena.

Sanna Marinin hallitusohjelmassa esitetään, että Makeran toiminnan avoimuutta, kriteeristöä, vaikuttavuuden mittausta, raportointia ja johtokunnan kokoonpanoa kehitetään ja arvioidaan (VN 2019). Seuraavassa tarkastellaan hallitusohjelmassa mainittuja asiakokonaisuuksia vaaditun arvioinnin ja kehittämisen pohjaksi.

5.1. Avoimuus

Hallinnon avoimuus on nimitys joukolle arvoja, periaatteita ja käytäntöjä, jotka tekevät hallinnosta tiedon saamisen, hallintoon vaikuttamisen ja hallinnon valvonnan mahdolliseksi. Oikeudellisesti hallinnon avoimuus on vakiintunut termi. Se tarkoittaa erilaisia oikeudellisia, poliittisia ja hallinnollisia käytäntöjä, joiden tarkoitus on varmistaa hallinnon demokraattinen hyväksyttävyys. Hallinnon avoimuudella viitataan mm. julkisuusperiaatteeseen, hallinnon läpinäkyvyyteen ja sekä viranomaisviestinnän ja -tiedotuksen selkeyteen, vuorovaikutteisuuteen ja riittävyteen (Tieteen termipankki 2020).

Hallinnon avoimuus on keskeinen hyvän hallinnon periaate. Esimerkiksi EU:n hallinnossa käytössä olevalla avoimuuden periaatteella tarkoitetaan toiminnan ja päätöksenteon julkisuutta sekä asiakirjajulkisuutta (Tieteen termipankki 2020). Seuraavassa Makeran hallintoa ja toimintaa arvioidaan edellä esitetyn hallinnon avoimuuden määrittelyn valossa.

Makeran varojen käyttökohteista päätetään säädösten tasolla (luku 3.2. ja 4.). Siten eduskunnalla on päätösvalta siihen, mitä kehittämistoimintoja Makerasta rahoitetaan. Lainsäädäntö tapahtuu demokraattista päätöksentekotapaa noudattaen ja voimaan tulevat säädökset ovat julkisia asiakirjoja.

Makeran toiminta on viime vuosina ollut pitkälti talousarviosiirtojen varassa. Myös näistä siirroista päättää eduskunta hyväksyessään valtion talousarvioesityksen ja sen perusteet. Siirrot ovat kansalaisien luettavissa Valtion talousarvioesitys -julkaisusta.

Makeran johtokunta tekee maa- ja metsätalousministeriölle ehdotuksen nelivuotiskausille laadittavasta rahaston toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä rahaston varojen vuotuisesta käyttösuunnitelmasta. Käyttösuunnitelmassa esitetään tulo- ja menoluokittainen tulojen ja menojen erittely sekä lainamäärä, jolle uusia valtiontakauksia voitaisiin enintään myöntää. Käyttösuunnitelma on hyväksyttävä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ennen kuin maa- ja metsätalousministeriö tekee siitä päätöksen. Sekä raha-asiainvaliokunnan että maa- ja metsätalousministeriön tekemät päätökset ovat julkisia asiakirjoja.

Käyttösuunnitelmassa esitetty tulojen ja menojen erittely noudattaa Makeran kunkin vuoden toimintaa. Vuoden 2020 käyttösuunnitelmassa rahaston tulot ja menot jaotellaan seuraavasti:

Arvio tuloista (milj. euroa)

1. Lainojen korot, lyhennykset ja ylimääräiset lyhennykset
2. Tilojen myyntihintojen korot, lyhennykset ja ylimääräiset lyhennykset
3. Valtiontakauksista perittävät maksut
4. Muut tulot
5. Vuodelta 2019 siirtyneet sitomattomat varat
6. Lainojen ja avustusten peruutukset
7. Siirto valtion talousarviosta

Menot (milj. euroa)

- A. Sijoitusmenot
 1. Maanhankinta
 2. Lainat
 - 2.1. Kansallisesti rahoitettava aloitustuki
 - 2.2. Porotalous-, luontaiselinkeino- ja kolttalainat
- B. Kulutusmenot
 1. Avustukset
 - 1.1. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoitus- ja rakennetukilakien mukaiset avustukset sekä kolttalain mukaiset investointi-, asunto- ja käynnistysavustukset
 - 1.2. Peruskuivatusavustukset
 - 1.3. Rakennetukilain (1476/2007) mukaiset avustukset (kansallisesti rahoitettavat)
 2. Rahalaitoksille maksettavat hoitopalkkiot
 3. Maa- ja elintarviketalouden tutkimus- ja kehittämishankkeet
 4. Luontaiselinkeinojen ja porotalouden kehittämistoimintaa koskeva tutkimus
 5. Vakuustoiminnan menot
 6. Valtakunnalliset maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeet
 7. Kolttien asiainhoidon, kalavesien hoidon ja palvelutuen kulut
 8. Muut menot

Käyttösuunnitelma määrittää siis karkeasti sen, mihin käyttötarkoituksiin käytettävissä olevat Makeran varat suunnitellaan käytettävän. Kun käyttösuunnitelma on hyväksytty, tukien kokonaisuus on jaettava alueiden kesken eli kohdennettava ELY-keskuksille, jotka tekevät hankekohtaiset rahoituspäätökset. Päätöksen jaosta tekee maa- ja metsätalousministeriö kuultuaan ensin raha-asiainvaliokuntaa. Raha-asiainvaliokunnan istunnon jälkeen valtioneuvoston viestintäosasto julkaisee päätökset ja niiden liitteet kokonaisuudessaan. ELY-keskukset noudattavat myöntövaltuudet saatuaan omissa tukipäätöksissään yhtenäistä, säädöksiin kirjattua kriteeristöä (luku 5.2). Tosin hankkeiden arviointi sisältää asiakohtia, joiden arviointi täysin objektiivisesti ja siten yhtenäisesti eri päätöksentekijöiden kesken on lähes mahdotonta.

Kriteerit tuen myöntämiseksi samoin kuin tukihakemusten pisteytykselle ovat julkisia. Elinkeinotukien myönnoistä on saatavissa alueittaiset koontitilastot, jotka kertovat myönnettyjen tukien kappale- ja euromäärät. Makerasta rahoitetut maa- ja elintarviketalouden tutkimushankkeet, niiden tiivistelmä ja myönnetty rahoitus julkaistaan maa- ja metsätalousministeriön www-sivuilla muun tutkimustoimintaan liittyvän tiedon yhteydessä. Vastaava tilastointi rahoitetuista valtakunnallisista maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeista esitetään vuodesta 2016 lähtien maaseutupolitiikka.fi-sivustolla.

Makeran toimintaa ohjaavat asiakirjat ovat julkisia asiakirjoja, jotka ovat avoimesti kansalaisten saatavilla joko finlex.fi-sivustolta (laki ja asetus) tai maa- ja metsätalousministeriöstä (johto- ja taloussääntö). Rahastoa hoitavan johtokunnan asettaminen näkyy valtioneuvoston päätöksistä. Makeran rahoitusta koskevat tiedot ovat nähtävissä valtion talousarviosta, Makeran omalta momentilta (30.20.61), jonne talousarviosiirrot tuloutetaan. Tämän jälkeen siirto viedään raha-asiainvaliokunnan kautta itse rahastoon, joten siirto on nähtävissä myös raha-asiainvaliokunnan päätöksistä samoin kuin varojen käyttöä ohjaava käyttösuunnitelma. Toimintakertomus ja tilinpäätös ovat puolestaan saatavissa maksajavirastona toimivan Ruokaviraston www-sivuilta. Johtokunnan pöytäkirjat eivät ole avoimesti jaossa, mutta ne eivät myöskään ole erityisen informatiivisia, koska niihin ei ole liitetty käsiteltävinä olleita asiakirjoja. Kyseiset asiakirjat ovat kuitenkin saatavissa edellä luetelluista muista yhteyksistä lukuun ottamatta toiminta- ja taloussuunnitelmaa, joka ohjaa rahaston toimintaa ja varainkäyttöä kulloinkin seuraavan nelivuotiskauden ajan. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että Makeran toiminta ja päätöksenteko on avointa. Saatavilla olevan tiedon hajanaisuus ei kuitenkaan vastaa hallinnon avoimuuteen sisältyvää vaatimusta tiedonvälityksen selkeydestä ja riittävydestä.

5.2. Kriteeristö

Kriteeristö, jonka perusteella Makeran varojen käyttökohteet valitaan, sisältää monta porrasta alkaen Makera-laista ja päättyen yksityiskohtaisiin tuen myöntämisen ehtoihin. Makera-laissa on todettu yleiset tarkoituksiperät, joihin Makeran varoja voidaan käyttää. Varoja käytettäessä on erityisesti edistettävä maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007), maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain (28/2014), maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) ja porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetusta annetun lain (986/2011) mukaisia tavoitteita.

Maatalouden investointitukien kohteet, muodot, määrät ja ehdot määritetään Valtioneuvoston asetuksessa maatalouden investointituen kohdentamisesta (241/2015) ja Valtioneuvoston asetuksessa maatalouden rakennetusta (240/2015). Keskeiset asiakohdat edellä mainituista asetuksista sekä tukien hakulomakkeet löytyvät tukien käsittelyä hoitavan Ruokaviraston sivuilta (Ruokavirasto 2019).

Tukea voi hakea

- viljelijä tai yksityisoikeudellinen yhteisö, joka elinkeinonaan harjoittaa tai ryhtyy harjoittamaan maatilalla maataloutta ja
- maatalousyrittäjien yhteenliittymä (esimerkiksi kuivuriosakeyhtiö).

Tuen saajalta edellytetään vähintään 18 vuoden ikää ja riittävää ammattitaitoa. Jos tukea hakee yhteisö, osake-enemmistön ja määräysvallan tulee olla henkilöllä tai henkilöillä, jotka täyttävät hakijaa koskevat ehdot. Jos tukea hakee maatalousyrittäjien yhteenliittymä, yhtymän kaikkien jäsenten on täytettävä ikä- ja ammattitaitovaatimukset sekä vähintään puolella osakkaiden maataloista tulee täytyä edellytykset jatkuvaan kannattavuuteen.

Tuettavaa maatilaa koskevat seuraavat edellytykset:

- Hakija omistaa tai on vuokrannut tuen kohteena olevan maatalan
 - Vuokrasopimuksesta tulee olla olemassa Maanmittauslaitoksen kirjauspäätös

- Vuokraoikeuden tulee olla siirrettävissä kolmannelle kiinteistön omistajaa kuulematta, ja sen voimassaolon tulee jatkua vähintään 10 vuotta
- Hakija voi liiketoimintasuunnitelman perusteella saavuttaa vähintään 25 000 euron vuotuisen maatalouden yrittäjätulon viimeistään tuen myöntämivuotta seuraavana viidentenä kalenterivuonna.
 - Yrittäjätulo lasketaan vähentämällä maataloudesta saatavista tuotoista maatalouteen kohdistuvat muuttuvat ja kiinteät kulut, poistot ja velkojen korot
- Tilalla noudatetaan pakollisia vaatimuksia, jotka perustuvat ympäristöä, hygieniaa ja eläinten hyvinvointia koskevaan Euroopan unionin ja kansalliseen lainsäädäntöön
 - ELY-keskus voi tarkistaa, täyttyvätkö lain vaatimukset tarkastusten tai valvontojen perusteella, viranomaisten päätösten perusteella, oman selvityksesi perusteella tai tekemällä maatilakäynnin.

Valtiontakaus voi koskea enintään 80 % takauksen kohteena olevan lainan määrästä koko laina-aikana. Valtiontakaus voi ainoastaan erityisestä syystä olla suurempi kuin 30 % toimenpiteen kokonaisrahoituksesta. Myönnetty avustus ja valtiontakaus yhteensä eivät saa ylittää 70 % tuen kohteena olevan investoinnin kokonaisrahoituksesta. Yhtä maatilaa kohden saa olla valtiontakauksia voimassa enintään 2,5 milj. euroa. Valtiontakaukselle on annettava vastavakuus, joka voi olla kiinteistö- tai yrityskiinnitys. Yhteisömuotoiselta yritykseltä ELY-keskus voi edellyttää myös henkilötakausta yhteisön osakkailta.

Hakemuksen liitteenä on oltava liiketoimintasuunnitelma, kun haetaan nuoren viljelijän aloitustukea tai maatalouden investointitukea. Investointitukia voi hakea jatkuvasti. Hakemukset ratkaistaan tuki-jaksoittain, jotka ovat: 16.10.–15.1., 16.1.–15.3., 16.3.–15.8., 16.8.–15.10. Kunkin jakson aikana saapuneet hakemukset osallistuvat pisteytykseen, jonka perusteella valitaan parhaiten maaseutuohjelman tavoitteita toteuttavat ja siten myönteisen päätöksen saavat hankkeet.

Haettaessa tukea maatalouden investoinneille pisteitä (1-3) annetaan seuraavien kriteereiden perusteella (MMM 2015):

Arviointikohta	Paino
1. Vaikutus tuen kohteena olevan yrityksen talouteen	25 %
2. Vaikutus tuen kohteena olevan yrityksen kilpailukykyyn	20 %
3. Vaikutus ympäristöön	20 %
4. Vaikutus tuotanto-olosuhteisiin	15 %
5. Vaikutus ohjelman muiden tavoitteiden toteutumiseen, esim. onko kyseessä yhteishanke	10 %
6. Elinkeinojen merkitys kokonaistaloudenmuodostuksen kannalta ja tuettavan hankkeen vaikutus siihen	10 %

Aihealueet arvioidaan painokertoimen avulla siten, että painotettu maksimipistemäärä on kolme. Pisteiden painokertoimet vaihtelevat sen mukaan, millaisen investoinnin tukemisesta on kyse. Kaikkien rahoitettavien hankkeiden on saatava pisteitä vähintään kolmesta aihealueesta siten, että painotettu kokonaispistemäärä on vähintään 1,1 pistettä.

Nuorten viljelijöiden aloitustuessa vastaavat pisteytyskriteerit painokertoimineen ovat seuraavat:

- Tilan yritystoiminnan taloudelliset edellytykset (40 %)
- Tilan tuotantoedellytykset (30 %)
- Tilan kehittämistoimet ja mahdollisuudet (30 %)

Kaikkien rahoitettavien hankkeiden on saatava pisteitä vähintään kahdesta aihealueesta siten, että painotettu kokonaispistemäärä on vähintään 1,1 pistettä.

Esimerkkinä investointituen hyödyntämisestä lainsäädäntöä tiukempana ohjauskeinona on vuodesta 2019 lähtien voimassa ollut ehto, jonka mukaan parsinavettoihin on voitu myöntää investointitukea vain peruskorjaukseen olemassa olevien seinä- ja kattorakenteiden sisäpuolella. Uusien parsinavettojen rakentamista tai vanhojen laajentamista ei siis tueta, vaikka parsinavettoja ei lainsäädännöllä ole toistaiseksi kielletty.

Alhon ym. (2020) mukaan maataloussektorilla on suuri potentiaali ilmastonmuutoksen torjunnassa ja kohdennettuja rahoitusinstrumentteja kehittämällä olisi mahdollista toteuttaa ilmastoon liittyviä investointeja, jotka ilman tukia tai pelkällä maatilassa kassavirralla jäisivät helposti toteuttamatta. Ilmastoystävällinen maataloustuotanto koostuu kuitenkin pitkälle tuotantotapoihin liittyvistä toimenpiteistä, jotka eivät vaadi suuria investointeja vaan kasvi- ja eläinjalostusta sekä viljely- ja ruokintakäytäntöihin liittyviä muutoksia (Peltonen ym. 2019). Tällä hetkellä investointituilla edistettäviä ilmastoon liittyviä toimenpiteitä ovat esimerkiksi säätösalaajitus, uusiutuvaan energiaan sekä lannankäsittelyyn ja lannan varastointiin liittyvät toimenpiteet (Kärkkäinen, ym. 2019).

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuksessaan kiinnittänyt huomiota siihen, ettei säädöksissä ole selostettu mahdollisia toimenpiteitä tilanteessa, jossa rakennetukiasetuksen 25 000 euron vuotuisen yrittäjätulon vähimmäistavoitetta ei saavuteta viimeistään viidentenä vuonna tuen myöntämisestä (VTV 2019). Vastineessaan VTV:n kertomusluonnokseen maaseutuhallinto korostaa, että tuen saaja sitoutuu noudattamaan liiketoimintasuunnitelmassa esitettyjä kehittämistoimia, mutta ei siihen, että maatilalla todellisuudessa muodostuisi viimeistään viidentenä vuotena 25 000 euron yrittäjätulo (Mavi 2018). Hallinto perusteli päätöstään sillä, että tarkkojen euromäärien vaatimusten asettaminen usean vuoden päähän on erittäin vaikeaa ja että tuloihin vaikuttavat myös viljelijästä riippumattomat seikat. Tukea myönnettäessä arvioidaan, että myöntöhetken edellytyksillä tietyt toimet turvaavat viljelijälle vähintään säädetyn yrittäjätulon. Niin ollen Mavi piti tärkeämpänä suunniteltujen kehittämistoimien toteutumisen seurantaakin kuin itse yrittäjätulon seurantaakin. Saamastaan vastineesta huolimatta VTV (2019, s. 28) piti lopullisessa tarkastuskertomuksessaan ongelmallisena pykälän soveltamisen toimintatapaa, jossa yrittäjätulon toteutumista ei seurata. VTV vetosi kertomuksessaan rakennetukilain (1476/2007) esitöihin sekä niissä oleviin viittauksiin eikä itse säädöstekstiin, jossa edellytetään, että hakija nimenomaan liiketoimintasuunnitelman perusteella saavuttaa vähintään 25 000 euron vuotuisen maatalouden yrittäjätulon. Ehdon tarkoituksena on karsia investointituen piiristä ne isot, liiketoimintasuunnitelmaa edellyttävät hankkeet, joissa suunniteltava investointi ei pysty liiketoimintasuunnitelmassa käytetyillä vakioiduilla hinnoilla antamaan vähimmäisvaatimukseksi asetettua yrittäjätuloa, eli käytännössä kohdistaa tukia riittävän kannattaviin hankkeisiin, joiden voidaan katsoa edesauttavan maatilalla elinkelpoisuutta myös pidemmällä aikavälillä. Koska säädösteksti viittaa hakemuksessa esitettävään liiketoimintasuunnitelmaan eikä toteutuvaan yrittäjätuloon, säädökseen ei myöskään sisälly vaatimusta yrittäjätulon seurannasta.

Liiketoimintasuunnitelmalla on tuettavien kohteiden valinnassa tärkeä merkitys. Siihen sisältyvät muun muassa maksuvalmius- ja kannattavuuslaskelmat. Epävarmuus otetaan suunnitelmassa huomioon herkkyystarkasteluilla, esimerkiksi tuotettavan tuotteen hintaa muuttamalla, mutta varsinkin riskitarkastelu, jossa otettaisiin huomioon hintamuutoksen toteutumisen todennäköisyys, suunnitelmasta puuttuu. Näin siitä huolimatta, että on olemassa verrattain yksinkertaisia keinoja tuoda investointilaskelmiin aito riskitarkastelu, joka mahdollistaa useaan hinta- tai määrätekiijään liittyvän epävarmuuden yhtäaikaisen huomioon ottamisen (esim. Heikkilä ja Niskanen 2017).

Nykymuotoinen, prosentteina todennetuista kokonaiskustannuksista maksettava investointiavustus edellyttää rakennuttajalta tehokasta kilpailutusta, jotta avustus ei nostaisi rakennuskustannuksia ja

valuisi tavarantoimittajille sen sijaan, että se hyödyttäisi itse tuen saajaa. Kustannusten kasvua hillitsevät myös hyväksyttävien yksikkökustannusten enimmäismäärät. Avustuksen maksaminen esimerkiksi eläinpaikkakohtaisena suorana tukena voisi kuitenkin toimia nykyistä tukea tehokkaampana kannusteena edulliseen rakentamiseen ja pienentää tuen negatiivisten sivuvaikutusten riskiä.

Maaseutuasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013) artiklan 67 mukaan avustuksia ja takaisin maksettavaa tukea voidaan maksaa seuraavin perustein:

- a) tosiasiallisesti aiheutuneiden ja maksettujen tukikelpoisten kustannusten korvaukset sekä tapauksen mukaan luontoissuoritukset ja poistot;
- b) vakioyksikkökustannukset;
- c) kertakorvaukset enintään 100 000 euron julkisen rahoitusosuuden rajoissa;
- d) kiinteämääräinen rahoitus, joka määritetään soveltamalla tiettyä prosenttiosuutta yhteen tai useampaan tarkemmin määriteltyyn kustannuslajiin.

Edellä esitetystä poiketen maaseuturahastoasetuksessa voidaan säätää täydentävistä avustusmuodoista ja laskentamenetelmistä. Vaihtoehtoja a-d on mahdollista yhdistää ainoastaan, jos kukin vaihtoehto koskee eri kustannuslajia tai jos niitä käytetään toimen yhtenä osana oleviin eri hankkeisiin tai toimen peräkkäisiin vaiheisiin. Kohtien b-d tarkoitetut määrät on vahvistettava jollakin seuraavista tavoista:

- a) oikeudenmukainen, tasapuolinen ja todennettava laskentamenetelmä, jonka perustana ovat
 - i) tilastotiedot tai muut objektiiviset tiedot;
 - ii) yksittäisten tuensaajien todennetut aiemmat tiedot; tai
 - iii) yksittäisten tuensaajien tavanomaiset kustannuslaskentakäytännöt;
- b) niiden vastaavia yksikkökustannuksia, kertakorvauksia ja kiinteämääräistä rahoitusta koskevien soveltamissääntöjen mukaisesti, joita sovelletaan unionin politiikan aloilla samantyyppisiin toimiin ja tuensaajiin;
- c) niiden vastaavia yksikkökustannuksia, kertakorvauksia ja kiinteämääräistä rahoitusta koskevien soveltamissääntöjen mukaisesti, joita sovelletaan jäsenvaltion kokonaan rahoittamissa avustusjärjestelmissä samantyyppisiin toimiin ja tuensaajiin;
- d) tässä asetuksessa tai rahastokohtaisissa säännöissä vahvistetut määrät;
- e) erityiset menetelmät rahastokohtaisten sääntöjen mukaisten määrien määrittämiseksi.

Asiakirjassa, jossa määritetään kullekin toimelle asetetut tukiedellytykset, on vahvistettava toimen kustannusten määrittämisessä sovellettava menetelmä sekä avustuksen maksamista koskevat edellytykset.

Maaseutuasetuksen artiklassa 62 säädetään lisäksi vaihtoehtoisista tuen maksuperusteista seuraavaa: Jos tuki myönnetään vakiokustannusten tai lisäkustannusten ja tulonmenetysten perusteella, jäsenvaltioiden on varmistettava, että tarpeelliset laskelmat ovat asianmukaisia ja paikkansapitäviä ja että ne on laadittu ennakolta oikeudenmukaisen, tasapuolisen ja todennettavissa olevan laskentamenetelmän perusteella. Tätä varten elimen, joka on ohjelman toteuttamisesta vastaavista viranomaisista toiminnallisesti riippumaton ja jolla on tarvittava asiantuntemus, on suoritettava laskelmat tai vahvistettava niiden asianmukaisuus ja paikkansapitävyys. Vallitsevien säädösten puitteissa on siten mahdollista soveltaa myös muunlaisia tuen maksuperusteita kuin nyt käytössä oleva prosenttiperusteinen tuki.

Rahoitettavien tutkimusten valinnassa ensimmäinen vaihe on vuosittain vaihtuvien painopisteiden asettaminen. Painopisteillä pyritään ohjaamaan tutkimusta ajankohtaisiin, uutta tutkimustietoa kaipaaviin teemoihin. Rahoitettavan tutkimuksen odotetaan joko parantavan maa- ja elintarviketalouden kannattavuutta ja kilpailukykyä kestäväällä tavalla tai tuottavan hallinnonalan tehtävien hoitamisessa tarvittavaa tietoa. Haku toimitetaan kaksivaiheisena. Ensimmäinen vaihe on aiehaku, josta jatkoon

päässeet hakijat täydentävät hakemustaan toisella hakukierroksella ohjeen mukaisella tutkimussuunnitelmalla.

Hakemusten arviointikriteerit kerrotaan hakuohjeistuksessa. Ensimmäisen vaiheen arviointikriteerit ja kriteerien painoarvot ovat seuraavat:

- hankkeiden relevanssi ja arvio tulosten vaikuttavuudesta (50 %)
- hankeidean ja suunnitelman laatu, ulkopuolinen rahoitus (25 %)
- hankkeen vuorovaikutus ja tulosten käytäntöön vieminen (25 %)

Toisen vaiheen arviointikriteerit ja niiden painoarvot ovat vastaavasti seuraavat:

- Hankkeen laatu (40 %)
 - Kriteereinä hankkeen tavoitteiden selkeys, realistisuus ja mitattavuus, taustatieto ja olemassa olevan tiedon hyväksikäyttö, tutkimus- ja muut menetelmät sekä innovatiivisuus ja poikkitieteellisyys
- Hankkeen toteutuksen organisointi (30 %)
 - Kriteereinä tekijöiden pätevyys ja kokemus, hankkeen yhteistyö ja sen lisäarvo, asiantuntemuksen kattavuus, hankkeen johtaminen sekä hankkeen toteuttajien omat resurssit ja taloudellinen sitoutuminen, rahoituksen realistisuus ja kustannustehokkuus suhteessa suunnitelmaan sekä tulosten hyödyntäjien taloudellinen ja muu sitoutuminen, esimerkiksi hankkeen elinkeinolta saama rahoitus ja muiden julkisten rahoittajien sitoutuminen.
- Hankkeen taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys (30 %)
 - Kriteereinä relevanssi maa- ja metsätalousministeriön strategisten tavoitteiden kannalta, sopivuus haun painopisteiden kannalta, tulosten hyödyntämissuunnitelma ja hyödynnettävyys käytännössä, arvioitu vaikuttavuus hallinnon ja säädösvalmistelun, elinkeinon ja tuotannon, neuvonnan, kaupan ja kuluttajien kannalta sekä hankkeiden muut ympäristölliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset, kuten työllisyys-, elämänlaatu- ja eettisyysvaikutukset.

Kriteerit, samoin kuin niiden painoarvo hakemusten arvioinnissa, ovat selkeät, palvelevat tutkimukselle asetettuja tavoitteita ja ovat hakijoiden tiedossa hakemusten laadintavaiheessa. Arvioinnin suorittamiseen osallistuvat sekä maa- ja metsätalousministeriön omat virkamiehet että ulkopuoliset asiantuntijat. Suurin haaste arvioinnissa on riippumattomien, pätevien asiantuntijoiden löytäminen sellaisten hakemusten arviointiin, joissa kotimaisten asiantuntijoiden joukko on hyvin pieni.

5.3. Vaikuttavuuden mittaaminen

Sen lisäksi, mitä laissa todetaan Makeran varojen käyttökohteista, maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan yhteiskunnallisiksi vaikuttavuustavoitteiksi nimetyt tavoitteet ovat osaltaan myös Makeran toiminnan tavoitteita. Vaikuttavuustavoitteista voidaan poimia seuraavat asiakokonaisuudet (Makera 2020):

- maaseudun säilyttäminen elinvoimaisena paikkana asua ja yrittää
- biotalouteen ja ruokaan perustuvien liiketoimintojen kilpailukykyisen kasvun edellytysten varmistaminen
- luonnonvarojen kestävä käyttö sekä vastuullisuus

Juha Sipilän hallitusohjelman yhtenä kärkihankkeena oli maatalouden kannattavuuden ja kilpailukykyyn turvaaminen. Makeralle asetettuja tavoitteita listattiin rahastolle myönnetyn lisärahoituksen yhteydessä seuraavasti:

- turvataan tuotantorakennetta parantavien, kustannuksia vähentävien sekä uuden teknologian ja prosessien käyttöönottoa tukevien investointien rahoitus
- panostetaan erityisesti ympäristön tilaa, eläinten hyvinvointia sekä uusiutuvan energian käyttöä edistävien investointien rahoitukseen.

Makeran johtokunta kuvaa investointien vaikuttavuutta seuraavasti (Makera 2020): ”Maatalouden rakenteen ja tuottavuuden kehittämisessä investoinnit ovat ratkaisevassa asemassa. Investoinneilla korvataan tuotannosta poistuvaa kapasiteettia, jotta turvattaisiin kotimainen elintarviketuotanto. Samalla kun siirrytään entistä ajanmukaisemman ja tehokkaamman teknologian käyttöön, voidaan myös parantaa tuotannon tehokkuutta, työn tuottavuutta, eläinten hyvinvointia ja yrittäjän jaksamista huomioiden entistä laajemmin ympäristöasiat ja esimerkiksi panostaa uusiutuvan energian käyttöön”. Johtokunta jatkaa Luonnonvarakeskuksen (Luke) tutkimusta lainaten: ”Maatalouden investoinnit ovat moottori, joka pitää maatalouden tuottavuuskasvun, elinkelpoisuuden ja tuotannon kokonaismäärän käynnissä. Investointien hiljentyessä nämä tekijät kääntyvät vähitellen laskuun ja vaikuttavat viimeistään muutaman vuoden viiveellä myös elintarviketeollisuuden kotimaisen raaka-aineen saantiin. Investointiavustusten rooli on investointien toteutumisen kannalta hyvin keskeisessä asemassa, sillä arvioiden mukaan jopa kaksi kolmasosaa investoinneista jäisi tekemättä ilman avustusta.” Konkreettisina vaikuttavuusmittareina johtokunta toteaa tilakoon kasvun ja tuotannon kokonaismäärän pysymisen lähes ennallaan tilamäärän vähenemisestä huolimatta (Makera 2020).

Makerasta tuetulla tutkimuksella on osittain samat tavoitteet kuin sieltä myönnettävällä rakenneuella: ”Tutkimus tuottaa tietoa ja innovaatioita maa- ja elintarviketalouden sekä maaseudun kehittämiseksi ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Viime vuosina Makerasta myönnettävän tutkimusrahoituksen käytännön vaikuttavuuteen on kiinnitetty entistä enemmän huomiota. Vaikuttavuuden varmistaminen lähtee jo hakujen painopisteiden valinnasta. Hankkeilta edellytetään loppuraportoinnin yhteydessä myös toimintasuosituksia (”Policy brief”). Hankkeiden arviointi- ja valintaprosessissa on korostettu hankkeita, joissa yritykset ovat mukana, ja joilla on selvä kytkentä käytännönläheiseen kehittämiseen. Näin hankkeiden tulokset saadaan vietyä nopeasti ja tarkoituksenmukaisesti käytäntöön” (Makera 2020).

Tutkimusrahoituksen avulla osallistutaan muiden keskeisten kansallisten ja kansainvälisten rahoittajatahojen kanssa laajoihin maaseutuelinkeinoja ja ruokaketjua koskeviin tutkimusohjelmiin, mikä on perusteltua muun muassa sellaisissa globaaleissa aiheissa kuin ilmastonmuutos ja sen tuomat vaikutukset, ruokaturva ja kestävä ruoantuotanto. Näillä on merkittävä vaikutus myös Suomen maaseutuelinkeinoihin ja ruokajärjestelmän kilpailukykyyn sekä vientimahdollisuuksiin (Makera 2020).

Edellisen perusteella voidaan todeta, että tilinpäätöksessä kuvataan lähinnä niitä toimenpiteitä, joilla tavoitteisiin on pyritty sekä toimenpiteiden oletettuja tai toivottuja vaikutuksia. Huomattavasti vähemmälle jää se, millainen vaikuttavuus toimenpiteillä on ollut ts. kuinka hyvin tavoitteet on saavutettu. Vaikuttavuusarvioinnin yleisluonteisuus on osaksi ymmärrettävissä mittaamisongelmista johtuvaksi, mihin myös maa- ja metsätalousministeriö vetoaa lausunnossaan VTV:lle (MMM 2018). Ministeriö toteaa, että yksittäisellä investoinnilla voi olla monenlaisia muitakin vaikutuksia kuin suorat vaikutukset yrityksen kannattavuuteen ja kilpailukykyyn. Tällaisia ovat esimerkiksi rakennushankkeen työllisyysvaikutukset (MMM 2018). Laajemmin katsottuna tilan elinvoimaisena säilymisen vaikutukset ulottuvat sekä maatalouden panosteellisuuteen että elintarvikkeita jalostavaan teollisuuteen kuin myös ympäröivän maaseudun infrastruktuuriin. Ministeriö teettää aika ajoin arviointeja ja Makera rahoittaa tutkimushankkeita, joissa näitä välillisiä vaikutuksia selvitetään, mutta säännönmukaista vaikuttavuusarviointia ei ole käytössä. Ministeriö toteaa lausunnossaan lisäksi, ettei sähköinen Hyrrä-hakujärjestelmä ole vielä kaikilta osin valmis, mikä rajoittaa sen hyödyntämistä vaikuttavuuden seurannassa. Maaseutuvirasto käsittelee omassa lausunnossaan myös Hyrrä-järjestelmää (Mavi 2018) ja listaa järjestelmän ominaisuuksia, joita voidaan hyödyntää tuen vaikuttavuusarvioinnissa. Kaikki saatavissa olevat tiedot

perustuvat kuitenkin hakemuksissa oleviin arvioihin tulevista kehityskuluista eikä investoinnin toteutuksen jälkeiseen seurantaan. Sama ongelma koskee hakemusten pisteytystä, josta saadaan etukäteisarviot suunnitellun hankkeen vaikutuksesta maaseutuohjelman eri osatavoitteiden toteutumiseen.

Laaja meta-analyysi maataloustukia ja maataloustuotannon teknistä tehokkuutta käsitelleistä kansainvälisistä tutkimuksista osoitti, että investointitukien ja maatilojen teknisen tehokkuuden välillä on positiivinen yhteys (Minviel ja Latruffe 2014). Tuon tutkimuksen mukaan investointituet edistävät niiden keskeisen tavoitteen eli positiivisen tuottavuuskehityksen toteutumista ainakin yhden tuottavuuden osatekijän eli teknisen tehokkuuden osalta. Jotta investointituet heijastuisivat positiivisesti myös kannattavuuteen, tarvitaan lisäksi tuottavuuden muiden osatekijöiden sekä panosten ja tuotosten hintojen edesauttavan positiivista kehitystä. Koska yrittäjän vaikutusmahdollisuudet sekä tuotosten että panosten hintoihin ovat vähäiset, kannattavuuskehitys yksinään ei sovellu investointitukien vaikuttavuuden mittaamiseen. Niin ollen Suomessa vallitsevaa maatalouden heikkoa kannattavuutta ei tule lukea investointitukien heikon vaikuttavuuden syyksi, vaan todennäköistä on, että ilman tukia kannattavuus olisi vielä heikompi.

5.4. Raportointi

Makeran johtokunta seuraa rahaston taloutta ja toimintaa. Ruokavirasto laatii tietojärjestelmiensä pohjalta johtokunnalle raportin myönnettyistä lainoista ja avustuksista, rahaston tuloista ja käytävissä olevista varoista, nostetuista lainoista ja maksetuista avustuksista sekä muista mahdollisista menoista. Johtokunnan tehtäviin kuuluu hyväksyä ja allekirjoittaa rahaston tilinpäätös sekä antaa vuosittain maa- ja metsätalousministeriölle kertomus rahaston toiminnasta edellisenä kalenterivuonna.

Johtokunta tuottaa kulloinkin päättyneeltä vuodelta raportin, joka sisältää sekä toimintakertomuksen että allekirjoitetun tilinpäätöksen. Raportti on otsikoitu ”Maatilatalouden kehittämisrahaston tilinpäätös XXXX”. Raportin rakenne on seuraava (Makera 2020):

- 1 Toimintakertomus
 - 1.1 Johdon katsaus
 - 1.2 Vaikuttavuus
 - 1.3 Toiminnallinen tehokkuus
 - 1.4 Tuotokset ja laadunhallinta
 - 1.5 Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen
 - 1.6 Tilinpäätösanalyysi
 - 1.7 Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma
 - 1.8 Yhteenveto havaituista väärinkäytöksistä
- 2 Tuotto- ja kululaskelma
- 3 Tase
- 4 Rahoituslaskelma
- 5 Liitetiedot
- 6 Allekirjoitukset

Johdon katsauksessa annetaan yleiskuva maataloudesta ja Makeran varojen käytöstä päättyneenä vuonna sekä kerrotaan johtokunnan kokoonpano. Toiminnan vaikuttavuuden arviointi perustuu elinkeinojen rakennetuen osalta niihin vaikuttavuustavoitteisiin, jotka maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalle on yleisesti asetettu yhteiskunnallisiksi vaikuttavuustavoitteiksi. Tavoitteiden saavuttamisen arviointi perustuu kulloinkin käytävissä olevaan tutkimustietoon ja yleisesti tunnettuihin investointien suoriin ja välillisiin vaikutuksiin. Systemaattista, numeerista vaikuttavuusarviointia raportti ei sisällä edellä vaikuttavuustarkastelun yhteydessä kuvatuista syistä johtuen. Toiminnallinen tehokkuus arvioidaan raportissa sikäli kuin sille on erityisiä tavoitteita asetettu. Tuotokset ja laadunhallinta -

luvussa raportoidaan erilaisten tukien kappale- ja euromäärät sekä aikaansaadut julkishyödykkeet. Luvussa raportoidaan erikseen sekä talousarviosta rahoitetut korkotuki ja EU-osarahoitteiset aloittamis- ja investointiavustukset että Makerasta rahoitetut kansalliset tuet. Siten raportti antaa kokonaiskuvan erilaisten rakennetukien kokonaismäärästä rahoituslähteestä riippumatta. Lisäksi raportoidaan maanostotoiminta, valtiontakaukset ja -vastuut, takaisinperintä sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan tuki. Henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen osalta todetaan hallinnollisia tehtäviä sekä maksuliikenne- ja kirjanpitoitehtäviä hoitavat tahot ja käytetty henkilötyövuosipanos. Luvut tilinpäätösanalyysi, tuotto- ja kululaskelma, tase ja rahoituslaskelma niihin kuuluvine liitteineen antavat kattavan kuvan rahaston taloudesta ja sen kehityksestä.

Eduskunnan tiedonsaannista huolehditaan talousarviossa maaseudun kehittämistä koskevan luvun selvitysosaan sisältyvällä kuvauksella rahaston toiminnasta sekä valtion tilinpäätöksen yhteydessä eduskunnalle toimitettavalla rahaston tilinpäätöksellä ja eduskunnalle annettavalla valtioneuvoston toimintakertomuksella.

5.5. Johtokunnan kokoonpano

Johtokunnan kokoonpanosta ja toimikaudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella (1754/1995). Valtioneuvosto kutsuu maatilatalouden kehittämisrahaston johtokuntaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja enintään kahdeksan muuta jäsentä. Johtokunnassa on pysyvinä asiantuntijoina kolme maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) mukaisia lainoja myöntävien luottolaitosten edustajaa sekä enintään kolme maa- ja metsätalousministeriön, Maaseutuviraston (nykyisin Ruokaviraston) tai työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastojen (nykyisin ELY-keskuksen) virkamiestä. Johtokunta valitsee yhden tai useamman sihteerin, joiden tulee olla maa- ja metsätalousministeriön tai Ruokaviraston virkamiehiä.

Toimikaudella 1.1.2020–31.12.2022 johtokunnassa on puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi seitsemän muuta jäsentä. Puheenjohtaja on maa- ja metsätalousministeriöstä, varapuheenjohtaja ministeriön alaisesta tutkimuslaitoksesta. Muut jäsenet edustavat seuraavia tahoja: valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö (3 kpl), Ruokavirasto, MTK ja SLC. Pysyviä asiantuntijoita on neljä, joista kolme edustaa luottolaitoksia ja yksi ELY-keskusta. Maa- ja metsätalousministeriöstä nimetyt jäsenet edustavat kukin erilaista asiantuntemusta: lainsäädäntöneuvos, maatalousylitarkastaja ja erityisasiantuntija (talous).

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa tarkastusraportissaan Makeran yhtenä ongelmana sen, ettei talousarviosiirtojen jälkeen varoihin kohdistu samanlaista harkintaa kuin muuhun valtion varojen käyttöön (VTV 2018). Voitaisiinko varojen käyttöön kohdistuvaa harkintaa yhdenmukaistaa, jos johtokunnan kokoonpano edustaisi parlamentaarista valtaa käyttävän eduskunnan kokoonpanoa? Asiaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon johtokunnan todellinen päätösvalta.

Johtokunnan tehtäviin kuuluu kyllä 1) tehdä maa- ja metsätalousministeriölle ehdotus toiminta- ja taloussuunnitelmaksi ja mahdolliseksi valtion talousarvioksi rahastoa ja sen varoilla tuettavaa toimintaa koskevilta osin sekä 2) tehdä maa- ja metsätalousministeriölle ehdotus rahaston varojen vuotuiseksi käyttösuunnitelmaksi. Kyseiset ehdotukset on kuitenkin hyväksyttävä valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa ennen kuin maa- ja metsätalousministeriö tekee niistä päätöksen. Lisäksi on huomattava, että rahaston varojen käyttötarkoitukset ovat varsin tarkkaan säädellyt jo rahastoa koskevassa laissa (657/1966). Nykyinen johtokunnan kokoonpano edustaa sitä asiantuntemusta, joka lain tavoitteiden toteuttamiseksi ja rahaston talouden hoitamiseksi on katsottu tarpeelliseksi.

Johtokunnan toimikausi on asetuksen mukaan kolme vuotta (1754/1995). Siirtyminen vaalikausittain vaihtuvaan johtokunnan kokoonpanoon tarkoittaisi pääsääntöisesti johtokunnan toimikauden jatkamista yhdellä vuodella.

Rakennetukilain mukaan tukea voidaan kohdentaa sekä tuen muoto, taso ja enimmäismäärä määrittää kohdealueen, tuotannonalan, tuen kohderyhmän tai kohteen perusteella ottaen huomioon säädetyt tavoitteet, tuotannonalalla vallitseva markkinatilanne ja tuen rahoitukseen käytettävissä olevat varat. Makeran johtokunnan käytössä on ollut tutkimusorganisaatioilla teetettyjä arvioita markkinatilanteen perusteella tarvittavasta investointitukien tarpeesta (mm. Lehtonen ym. 2017), jonka perusteella rahoitustarvetta on pyritty ennakoimaan. Lisäksi johtokunnassa on ollut edustus MTK:sta ja SLC:stä, joiden tehtäviin kuuluu myös markkinoiden seuranta. Tuotannonalojen markkinatilanteen ennakointi pitkällä aikavälillä on kuitenkin haastavaa. Tuen kohdentamisen muuttaminen esimerkiksi jonkin tuotantosuunnan yli-investointien välttämiseksi ei kuitenkaan ole ensisijaisesti Makeran johtokunnan tehtävä, vaan tukien kohdentaminen kuuluu virkamiesvalmisteluun ja säädetään Valtioneuvoston asetuksella maatalan investointituen kohdentamisesta (241/2015).

6. Erilaisten tukimuotojen taloudellinen analyysi

Tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan *Biotalous hallituksen kärkihankkeena* VTV toteaa, että maatalouden halutun rakennemuutoksen aikaansaamiseksi tarvittavat investoinnit tulisi toteuttaa sellaisella tukitavalla ja tukimuotoyhdistelmällä, joka aiheuttaisi mahdollisimman vähän haittaa ja menoja valtion- tai yhteiskuntataloudelle (VTV 2019). Optimaalisen tukimuotoyhdistelmän määrittämiseen voitaisiin VTV:n mukaan soveltaa yleisiä taloudellisen edullisuuden arvioinnin periaatteita (esimerkiksi kustannus-hyötyanalyysiä tai kustannus-vaikuttavuusanalyysiä).

6.1. Taloudellisen arvioinnin menetelmät

Taloudellinen arviointi tarkoittaa systemaattista yritystä tunnistaa, mitata ja verrata vaihtoehtoisten interventioiden kustannuksia ja vaikutuksia. Määritelmästä voidaan johtaa taloudellisen arvioinnin perusvaatimukset (ref. Stakes 2004):

- Keskittyminen tiettyyn interventioon
- Kustannusten ja vaikutusten systemaattinen arviointi
- Jonkinlainen arviointikriteeri tai vertailuasetelma
- Yritys yhdistää kustannukset ja vaikutukset lopullisessa analyysissä

On olemassa erilaisia taloudellisen arvioinnin tyyppjä, jotka kaikki pyrkivät systemaattisesti arvioimaan asiaankuuluvia kustannuksia ja vaikutuksia, mutta eroavat toisistaan vaikutusten mittaamisen osalta. Taloudellisen arvioinnin päätyypit ovat (ref. Stakes 2004):

- Kustannusten minimointi -analyysi
- Kustannus-vaikuttavuusanalyysi
- Kustannus-utiliteettianalyysi
- Kustannus-seurausanalyysi
- Kustannus-hyötyanalyysi

Kustannusten minimointi -analyysi on yksinkertaisin taloudellisen arvioinnin muoto, mutta sitä pitäisi käyttää vain, kun on vahvaa näyttöä siitä, että tarkastelun kohteena olevat interventiot ovat yhtä vaikuttavia. Analyysin pyrkimyksenä on tunnistaa vähiten kustannuksia aiheuttava vaihtoehto. Kustannus-vaikuttavuusanalyysissä hyötyjä mitataan 'luonnollisissa yksiköissä' kuten luotuina työpaikkoina. Kustannus-utiliteettianalyysi on erikoistapaus kustannus-vaikuttavuusanalyysistä. Siinä vaikutusta mitataan utiliteettina (tai hyvinvointina). Kustannus-seurausanalyysi poikkeaa kustannus-vaikuttavuusanalyysistä siinä, että vaikuttavuusmittareita on enemmän kuin yksi. Menetelmän etuna on, että se ei vaadi intervention erilaisten vaikutusten yhdistämistä yhteen mittariin. Haittapuolena puolestaan on, ettei analyysi mahdollista erilaisten interventioiden asettamista tehokkuuden mukaiseen järjestykseen. Tehokkain interventio on mahdollista löytää vain, jos joku interventio ei tule muita kalliimmaksi mutta on kaikkien mitattujen vaikutusten osalta muita parempi. Kustannus-seurausanalyysi antaa kuitenkin päätöksentekijöille mahdollisuuden tehdä tietoisempia ratkaisuja sen suhteen, miten he painottavat erilaisia vaikutuksia. Kustannus-hyötyanalyysissä vaaditaan, että sekä kustannukset että hyödyt mitataan rahamääräisesti, mikä mahdollistaa niiden suoran vertailun. Usein ongelmana kuitenkin on, kuinka arvottaa hyödyt rahallisesti (ref. Stakes 2004).

Valtiontalouden tarkastusvirasto ehdottaa optimaalisen tukiyhdistelmän määrittämiseen joko kustannus-vaikuttavuusanalyysiä tai kustannus-hyötyanalyysiä. Kustannus-vaikuttavuusanalyysin toteuttaminen edellyttäisi tuen vaikutusten mittaamista yhdellä ainoalla mittarilla. Periaatteessa se on mahdollista, jos löytyy yksimielisyys ensinnäkin siitä, tarkastellaanko pelkästään välittömiä (hankekohtaisia) vaikutuksia vai myös välillisiä (alueellisia, sektorikohtaisia, yhteiskunnallisia) vaikutuksia ja toiseksi

siitä, mikä tuo mittari olisi. Kustannus-seurausanalyysi olisi rakennetukien moninaisten vaikutusten vuoksi tarkoituksenmukainen menetelmä, mutta se ei anna suoraa vastausta VTV:n peräämään tukimuotojen optimointiin. Vaikutusten moninaisuuden ongelmakenttään paneudutaan vuonna 2020 käynnistyneessä Makera-rahoitteisessa tutkimushankkeessa ”Politiikkatoimet maatalouden rakenteen kehittämiseen”, joka toteutetaan Luonnonvarakeskuksen (Luke), Pellervon taloustutkimuksen (PTT) ja Helsingin yliopiston (HY) yhteistyönä.

Tässä selvityksessä käytettäväksi menetelmäksi valittiin kustannus-hyötyanalyysi, jossa eri tukimuotojen kustannuksia tarkastellaan valtiontalouden näkökulmasta ja rahallisia hyötyjä pelkistetysti tukea saavan yrityksen näkökulmasta. Hyödyt määritellään sen mukaan, kuinka suureksi tietyn kokoisen investoinnin kustannus ja lainanhoitokulut yritykselle muodostuvat erilaisilla tukimuodoilla tai niiden yhdistelmillä. Huomioon otetaan myös se, onko investointi ko. ehdoilla ylipäänsä mahdollinen, eli täyttyvätkö investoinnin kannattavuusehdot, riittävätkö vakuudet ja onko yrityksen maksuvalmius sellainen, että se voi selviytyä lainanhoitokuluista.

6.2. Vertailulaskelmat

Erialaisten tukimuotojen taloudellinen analyysi perustuu tässä selvityksessä esimerkkilaskelmaan, joka edustaa tyypillistä, mittaluokaltaan merkittävää Makeran varoin tuettavaa investointia. Esimerkiksi valittiin investointi uuteen lypsykarjanavettaan, jossa on tilat noin 150 lypsylehmälle ja niiden uudistukseen tarvittavalle nuorelle karjalle. Karjakoko vastaa kahden lypsy-yksikön robottinavettaa. Investoinnin kokonaiskustannukseksi oletettiin 2 milj. euroa (noin 13 300 euroa/lehmäpaikka).

Laskelman pohjana käytettiin Taloustohtorissa (Luke 2020) julkaistavia kannattavuuskirjanpidon tietoja, jotka on painotettu vastaamaan kaikkien Suomen maatilojen tulosta. Laskelman pohjaksi poimittiin Omat valinnat -toiminnon avulla maitotilojen otos, jonka keskimääräinen karjakoko oli vuonna 2018 noin 150 lehmää. Karjakokokriteeri täyttyi, kun mukaan otettiin C1- ja C2-alueiden maitotilat, joiden taloudellinen koko oli 500 000 – 750 000 euroa. Tilat olivat siis jo tehneet investoinnin, joka tukimuotojen vertailuun valittiin esimerkiksi, joten niiden tulot ja menot vastasivat investoinnin jälkeistä tilannetta.

Valitusta tilaryhmästä poimittiin maksuvalmiuslaskelma, jota muokattiin siten, että laskelmissa olleet investointimenot ja -tuet sekä maksetut korot ja lainanlyhennykset nollattiin. Niiden tilalle sijoitettiin esimerkki-investoinnin mukaiset investointimenot ja sille vaihtoehtoiset rahoitusratkaisut erilaisine tukineen. Oletettiin siis, ettei yrittäjillä ollut aikaisempia lainoja hoidettavanaan. Erialaisten rahoitusvaihtoehtojen vertailtavuuden säilyttämiseksi oletettiin myös, että uusi investointi toteutettiin kokonaisuudessaan vieraalla pääomalla, sikäli kuin investoinnille ei myönnetty investointiaivustusta. Oletus on sikälikin perusteltu, että kokoluokkaa pienempien tilojen investointijäämä on Taloustohtorin mukaan varsin vaatimaton, jopa negatiivinen, vaikka toteutuneet investointimenot nollattaisiin laskelmasta. Tuotantorakennuksen lisäksi tarvitaan usein investointeja myös peltoon ja eläimiin, joten mahdolliselle omarahoitukselle on käyttöä myös näiden investointien rahoituksessa. Uusien lainojen laina-ajan oletettiin olevan 15 vuotta. Lainojen oletettiin olevan annuiteettilainoja lukuun ottamatta valtion takaamia lainoja, jotka on lyhennettävä yhtä suurin vuosittain lyhennysmaksuin (Valtioneuvoston asetus 240/2015). Lainan takaisinmaksuajalle laadittiin tilan vuotuinen maksuvalmiuslaskelma ottaen huomioon investoinnille myönnettyt tuet, lainojen korot ja lyhennykset sekä mahdolliset takausprovisiot. Eri tukimuotojen vertailua varten tuen kustannukset eli julkisen talouden menot ja tuensaajan hyödyt diskontattiin lainan myöntöhetkeen.

Investoinnin vakuusarvona käytettiin puolta sen hankintahinnasta (1 milj. euroa) kaikissa tukivaihtoehtoisissa, jotta niiden keskinäinen vertailukelpoisuus samoin kuin vertailukelpoisuus vaihtoehtoon ilman tukea säilyisi. Käytännön rahoitustoiminnassa vakuusarvon määrittämisessä käytetään myös

tapaa, jossa mahdollinen investointiavustus vähennetään hankintahinnasta ja vakuusarvo on esimerkiksi puolet jäljelle jäävästä summasta. Luonnollisesti myös tilan sijainti ja valitut rakenneratkaisut voivat osaltaan vaikuttaa siihen, millaiseksi rakennusinvestoinnin vakuusarvo muodostuu.

Maatilayritysten kannattavuuskirjanpidossa maksuvalmiuden tarkastelu perustuu kassavirtalaskelmiin. Laskelmassa tarkastellaan tulojen riittävyttä rahankäytön eri kohteisiin niiden taloudellisessa etuoikeusjärjestyksessä. Rahoituksen riittävyttä mitataan eri tasoille lasketuilla toiminta-, rahoitus-, investointi- ja kassajäämillä. Kassavirtojen kuvauksen avulla voidaan tutkia pääomarahoituksen tarvetta, lainojen hoito- ja verorasitetta, erilaisten maksujen ja veloitteiden hoitokykyä ja yleensäkin rahoituksen hallintaa ja tehokkuutta. Kassaperusteisen tulorahoituksen riittävyttä voidaan arvioida suhteessa vieraan pääoman hoitomenoihin tai suhteessa investointeihin. Lainojen hoitokate mittaa tulo- rahoituksen riittävyttä vieraasta pääomasta aiheutuviin maksuihin ja vieraan pääoman takaisinmaksuaika puolestaan mittaa velkojen takaisinmaksukykyä (Rantala 2010). Edellä mainittuja tunnuslukuja, kassavirtaperusteisen laskelman pohjalta määritettyinä, hyödynnettiin verrattaessa erilaisten tukimuotojen yrittäjälle tuomia hyötyjä.

Koska kassavirtaperusteinen laskelma ei sisällä yrittäjäperheen oman työpanoksen arvoa, tunnusluvut laskettiin myös niin, että menoihin lisättiin yrittäjäperheen palkkavaatimus. Tuo palkkavaatimus on se, josta maatalojen yrittäjäperheet joutuvat heikon kannattavuuden aikana tinkimään, koska ulkoisiin tuotantopanoksiin ja vieraaseen pääomaan liittyvät velvoitteet on asetettava etusijalle. Yritykseen investoitaessa tavoitteena pitäisi kuitenkin olla, että yritys antaa yrittäjätulon, jolla voidaan kattaa yrittäjäperheen yksityisen kulutuksen kustannukset, ja siksi palkkavaatimus on tarpeen sisällyttää laskelmiin samoin kuin muiden yritysten tunnuslukuja laskettaessa kassavirtaperusteinen laskelma sisältää maksetut palkat.

Investointitukien käytössä olevat muodot ovat avustus, korkotuki ja takaus. Näistä avustus rahoitetaan joko Makerasta tai talousarviosta, korkotuki pelkästään talousarviosta ja takaus myönnetään pelkästään Makerasta (vrt. luku 4.1.1.). Tukimuotojen vertailuun otettiin mukaan kaikki käytössä olevat tukimuodot rahoituslähteestä riippumatta. Lisäksi investointia oletettiin rahoitettavan markkinaehtoisella pankkilainalla. Siten vertailut rahoitusvaihtoehdot olivat:

1. Ei mitään tukea, pankkilaina
2. Investointiavustus, pankkilaina
3. Korkotukilaina, pankkilaina
4. Valtion takaama laina, pankkilaina
5. Investointiavustus, korkotuki, pankkilaina
6. Investointiavustus, valtiontakaus, pankkilaina

Lähtökohtaisesti laskelmat laadittiin nykyisin tukiehdoin. Lisäksi testattiin joidenkin mahdollisten muutosten vaikutusta lopputulokseen. Rahoitusvaihtoehtojen yksityiskohtaiset lähtötiedot esitetään Liitteessä 1.

Julkistaloudellisten nettokustannusten arviointi perustui suoranaisiin menoihin (avustus, korkotuki, luottolaitoksille maksettavat korvaukset) sekä arvioon maksuun tulevista takaustappioiden määrästä. Tuloina otettiin huomioon takauksista kerättävät takausprovisiot. Meno- ja tuloerät ovat yksiselitteisesti osoitettavissa muutoin paitsi mahdollisten takaustappioiden osalta. Takausvastuiden kasvun myötä Makeran johtokunnassa on myös kiinnitetty huomiota takaustappioihin varautumiseen. Valtiovarainministeriö on puolestaan kiinnittänyt huomiota yleisesti valtion taloutta koskevien riskien hallinnan ja raportoinnin kehittämiseen (VM 2015). Siksi myös tässä erilaisten tukimuotojen arvioinnissa pyrittiin ottamaan huomioon riskit, jotka vastuiden voimassaoloaikana voivat realisoitua.

Valtion vastuihin sisältyvien riskien arvioiminen ei ole yksiselitteistä. Yksinkertaisin tapa on raportoida vastuiden nimellisarvo, joka kuvaa valtion suurinta mahdollista tappiota, jos kaikki mainitut vastuut laukeaisivat valtion vastattaviksi. Tätä tarkastelua täydentävä, mutta menetelmällisesti haastavampi tapa olisi pyrkiä laskemaan vastuiden markkina-arvo (käypä arvo), joka kuvaisi sitä, kuinka paljon valtion pitäisi maksaa vastuun siirtämisestä kolmannelle osapuolelle. Value at risk ja Cash-flow at risk -tunnusluvut puolestaan kuvaavat sitä, kuinka paljon valtio voi menettää takauksista tietyllä todennäköisyydellä jonkin valitun ajanjakson kuluessa (VM 2015). Tämän selvityksen vertailussa määritettiin Value at risk -tunnusluku Monte Carlo -simulointiin perustuvalla @Risk-ohjelmistolla. Historiallisena aineistona, johon simulointi perustui, käytettiin vuosina 2007–2019 investointilainojen takauksista aiheutuneita vuotuisia takaustappioita suhteessa takausvastuiden kokonaismäärään (kts. Taulukko 2). Vuotuisten tappioiden oletettiin noudattavan PERT-jakaumaa, jonka tilastolliset tunnusluvut parhaiten vastasivat havaittuja tunnuslukuja. Value at risk -tunnusluku määritettiin 95 prosentin todennäköisyyden mukaan eli 95 prosentin todennäköisyydellä takaustappioiden riski on enintään tulokseksi saatu tunnusluku, joka oli 1,122 %. Takaustappioiden oletettiin jakautuvan tasaisesti esimerkkilainojen 15 vuotta kestävästä takausvastuusta ajalle.

6.3. Eri tukimuotojen yritystaloudelliset hyödyt ja julkistaloudelliset kustannukset

Yhteenveto vertailulaskelman tuloksista esitetään Taulukossa 3. Yksittäisistä tukimuodoista avustus on kallein, sillä koko avustussumma on julkisen talouden nettomenoa. Korkotuen menot ovat selvästi pienemmät, mutta voivat vaihdella yleisen korkotason mukaan. Korkotuen enimmäismäärää säätelevät kuitenkin korkotuen prosentuaaliset rajat (valtio maksaa vasta 1 %:n korkotason ylittävän osuuden korosta ja enintään 3 %-yksikön osuuden kokonaiskorosta), korkotukilainan osuus hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista (enintään 60 tai 65 %) sekä korkotuen osuus investoinnin hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista (enintään 10 %). Korkojen ollessa matalalla, viimeksi mainittu katto on ensisijainen tuen määrää ja siten julkisen talouden menoja rajoittava tekijä. Korkotason nousu ei olisi esimerkiksi esitettyssä vertailulaskelmassa voinut kasvattaa tukea, vaikka korkotuki oli ainoastaan 1,96 prosenttiyksikköä. Jos korot olisivat korkeammat niin, että investoija voisi hyödyntää esimerkiksi 3 prosenttiyksikön korkotuen, korkotuen osuus hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista nousisi sallitun 10 prosentin sijaan yli 15 prosenttiin. Valtiontakaus on kustannuksiltaan edullisin tukimuoto, sillä investointilainojen takauksista perittävät takausprovisiot kattavat ennakoitua takaustappiot. Mikäli takaustappioissa ei tapahdu tulevaisuudessa oleellista kasvua, niihin varautumiseen riittäisi puolivuositain perittävä takausprovisio, joka olisi nykyisen 0,75 prosentin sijaan 0,6 prosenttia jäljellä olevan takauksen määrästä. Vaikka lisäksi otettaisiin huomioon korvaukset, jotka luottolaitoksilla on mahdollisuus hakea valtion takaamien lainojen hoidosta, nettokustannukset jäävät nykyisellä takausprovisiolla hyvin pieniksi. Tukimuotojen yhdistelmistä vastaavasti avustus ja korkotuki muodostavat yhteiskunnalle kaikkien kalleimman yhdistelmän. Avustus yhdistettynä tarvittavan suuruiseen valtioneuvokseen ei ole juurikaan pelkkää avustusta kalliimpi (Taulukko 3).

Yrittäjän maksettavia kustannuksia ovat itse investointimenon lisäksi korkokustannus vieraasta pääomasta ja takausprovisio valtion takaamasta lainasta. Kokonaiskustannukset ovat suurimmat silloin, kun investointiin myönnetään tukiehtojen sallima määrä valtion takaamaa lainaa ja loppu on markkinaehtoista lainaa. Kustannukset ovat selvästi pienimmät silloin, kun investointiin myönnetään enimmäismäärät investointiavustusta ja korkotukea. Tämä tukimuoto on vastaavasti rahalliselta kokonaisuhyödyltään paras vaihtoehto pelkän investointiavustuksen ollessa seuraavaksi paras. Pelkkä valtioneuvokseen lisä yrittäjän rahallisia kustannuksia takausprovisiosta verran. Kustannustehokkaimman tukimuodon löytämiseksi laskettiin yhdellä tukieurolla yrittäjälle aikaansaatu rahallinen hyöty. Investointiavustus on näin mitattuna tehokkain tukimuoto. Seuraavina tulevat avustus yhdistettynä takaukseen ja avustus yhdistettynä korkotukeen, pelkkä korkotuki ja viimeisenä pelkkä valtioneuvokseen.

Taulukko 3. Eri tukimuotojen rahamääräinen vertailu 2 milj. euron lypsykarjanavettainvestoinnissa

Tukimuoto	Tuen kustannukset, €	Yrittäjän takauskustannukset, €	Yrittäjän korkokustannukset, €	Yrittäjän kokonaiskustannukset, €	Yrittäjän rahallinen kokonaisyöty, €	Yrittäjän rahallinen hyöty, €/tuki€
Ei mitään tukea	0		438 780	438 780		
Investointiavustus	700 000		285 210	285 210	853 570	1,22
Korkotuki	195 080		275 550	275 550	163 240	0,84
Valtiontakaus	5 150	58 580	430 580	489 160	-50 380	-9,78
Avustus + korkotuki	895 080		121 970	121 970	1 016 810	1,14
Avustus + takaus	703 010	35 230	280 290	315 520	823 270	1,17

Edellä kuvatun kustannus-hyötyanalyysin tulokset eivät kuitenkaan sovellu yksinään tukimuotojen valintaa koskevan päätöksenteon pohjaksi, sillä erilaiset tukimuodot toimivat eri tavoin. Investointiavustus ja valtiontakaus eivät esimerkiksi ole yhteismitallisia tukia, koska niiden tarkoitus on erilainen. Investointien keskeinen ongelma on heikko kannattavuus, joka johtuu erityisesti maatalouden pääomavaltaisuudesta suhteessa tilojen liikevaihtoon (mm. Heikkilä ja Niskanen 2017). Avustus parantaa investoinnin kannattavuutta ja siten edesauttaa investoinnin toteuttamista, mikäli vakuudet riittävät tarvittavien lainojen myöntämiseen. Avustusten merkitystä investoinneissa havainnollistaa esimerkiksi Mariski-laskuri (Heikkilä ja Niskanen 2017). Valtiontakauksen avulla voidaan puolestaan täyttää mahdollista vakuusvajetta, mutta lainaa ei luonnollisesti voida myöntää, jos hankkeen kannattavuus ei riitä sen takaisinmaksuun. Taulukossa 4 kuvataan, miten tarkastellut tukimuodot tai niiden yhdistelmät vaikuttavat yrityksen vapaiden vakuuksien tarpeeseen, lainojen takaisinmaksuaikoihin sekä siihen, kuinka tilojen tulorahoitus riittää lainojen hoitoon.

Kun investointikohteen vakuusarvona pidetään puolta sen hankintahinnasta, yrittäjällä pitäisi olla vapaita vakuuksia toisen puolikkaan verran silloin, kun koko investointi rahoitetaan vieraalla pääomalla. Esimerkkilaskelmissa tilanne on tämä, jos yrittäjä ei saa mitään tukea tai saa ainoastaan korkotuen. Vakuustarve on huomattava myös silloin, kun investoinnille myönnetään enimmäismäärä (500 000 euroa) valtiontakausta. Avustus pienentää vieraan pääoman tarvetta ja siten vakuustarvetta. Vakuuksien suhteen yrittäjälle edullisin tukimuoto on avustus, jota täydennetään valtiontakauksella. Esimerkissä koko vakuusvaje täytettiin valtiontakauksella, jolloin sen tarve oli 300 000 euroa (Taulukko 4).

Taulukko 4. Eri tukimuotojen vaikuttavuusvertailu 2 milj. euron lypsykarjanavettainvestoinnissa

Tukimuoto	Yrittäjän vapaiden vakuuksien tarve, €	Yrityksen lainanhoitokate*	Yrityksen lainanhoitokate**	Lainan takaisinmaksuaika, v.*	Lainan takaisinmaksuaika, v.**	Ensisijainen rajoite investoinnin toteutukselle
Ei mitään tukea	1 000 000	1,18	0,68	13,5	32,4	Kannattavuus
Investointiavustus	300 000	1,81	1,04	7,8	16,3	Vakuudet
Korkotuki	1 000 000	1,35	0,77	12,0	24,6	Vakuudet
Valtiontakaus	500 000	1,09	0,61	14,2	36,8	Kannattavuus
Avustus + korkotuki	300 000	2,25	1,28	7,0	13,1	Vakuudet
Avustus + takaus	0	1,70	0,96	8,0	17,1	Kannattavuus

* Yrittäjäperheen palkkavaatimus ei sisälly kustannuksiin

** Yrittäjäperheen palkkavaatimus sisältyy kustannuksiin

Yrityksen lainanhoitokate on hyvä, jos arvo on suurempi kuin 2, tyydyttävä, jos arvo on välillä 1–2 ja heikko, jos arvo on pienempi 1. Esimerkivaihtoehdoissa lainanhoitokate on tyydyttävä tai jopa hyvä, jos yrittäjäperheen palkkavaatimusta ei oteta huomioon. Palkkavaatimuksen sisällyttäminen menoihin pudottaa lainanhoitokyvyn heikoksi kaikissa muissa vaihtoehdoissa paitsi avustusta tai avustusta ja korkotukea yhdessä myönnettäessä. Lainojen takaisinmaksuaika vaihtelee 7 vuodesta 14 vuoteen, jos

palkkavaatimusta ei oteta huomioon. Jos palkkavaatimus huomioidaan, takaisinmaksuaika on lyhimillään 13 vuotta ja pisimmillään lähes 37 vuotta (Taulukko 4).

Taulukoissa 4 esitettyjen tunnuslukujen perusteella voidaan tehdä päätelmiä investointien toteuttamismahdollisuuksista. Rajoittavia tekijöitä voi olla useita, mutta taulukkoon on kirjattu yksi ongelma-kohta, joka ensisijaisesti voi estää rahoituksen myöntämisen investoinnille ja siten koko investoinnin toteutuksen. Vakuusvaje on todennäköisin rajoite investoinnin rahoitukselle, jos tuki myönnetään avustuksena, korkotukena tai näiden yhdistelmänä. Jos taas tuki myönnetään pelkästään valtion takauksena, investoinnin kannattavuus on kyseenalainen ja yrityksen maksuvalmius heikko. Avustuksen ja valtion takauksen yhdistelmä auttaa sekä vakuusvajeeseen että investoinnin kannattavuuteen, mutta yrityksen kyky hoitaa lainojen lyhennykset, korot ja takausprovisiot voi tuesta huolimatta olla heikko. Jos avustus olisi 35 prosentin sijaan 40 prosenttia, lainan hoitokate paranisi tyydyttävään sille, kun palkkavaatimus otetaan huomioon ja lähelle hyvää silloin, kun se ei ole laskelmassa mukana.

6.4. Eri tukimuotojen vaikutus kokonaisinvestointien määrään

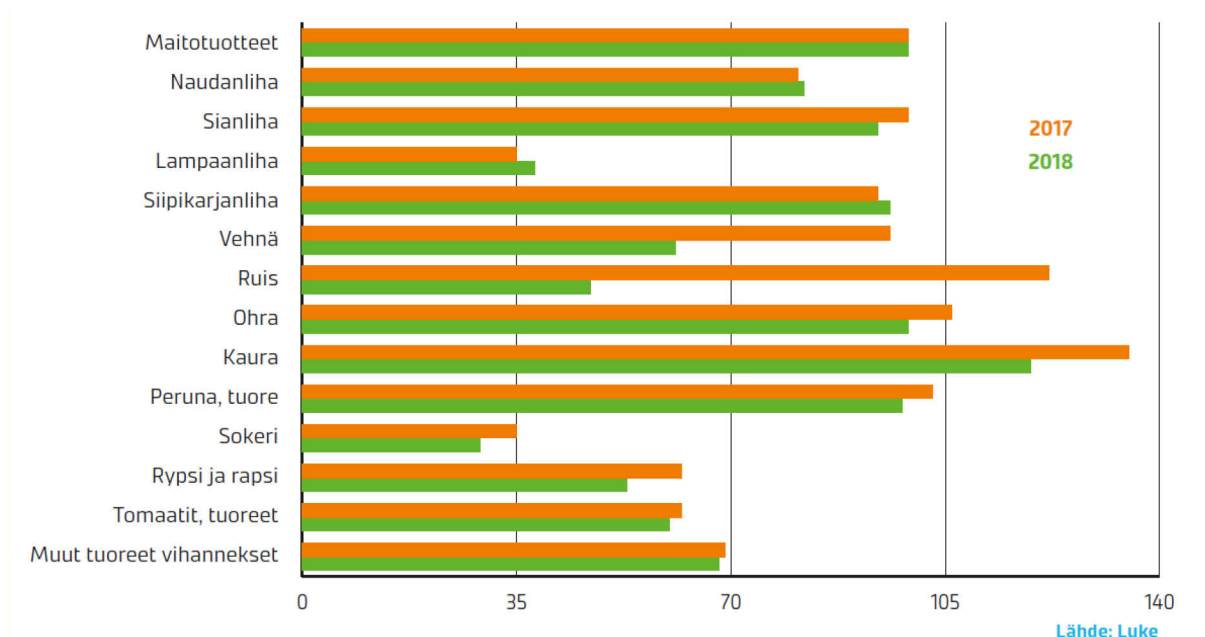
Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa raportissaan, että lainojen takausten osuuden kasvattaminen kokonaistuesta voisi mahdollistaa suuremman investointimäärän tai tuettavien joukon. Lainojen takausvastuista yleensä aiheutuu vähemmän valtion menoja kuin suorista avustuksista. Täten kasvattamalla lainatakausten osuutta Makeran myöntämästä kokonaistuesta voitaisiin ajatella lisättävän investointien määrää tai tuettavien joukkoa tai vaihtoehtoisesti voitaisiin pienentää Makeran ja valtion menoja (VTV 2019, s. 23).

Maatalouden investointivarat ovat riittäneet melko hyvin tukiehdot täyttäneiden hankkeiden rahoitukseen ja kielteisiä päätöksiä varojen puutteen vuoksi on jouduttu tekemään vain harvoin. Tässä toimintaympäristössä avustusten korvaaminen useampaan hankkeeseen kohdistuneella takauksella ei olisi voinut juurikaan lisätä investointien lukumäärää. Jos investointiavustuksiin käytettävissä olevat varat olisivat olleet niukemmat, alempi avustusprosentti ja korkeampi valtiontakauksen myöntövaltuus olisi voinut mahdollistaa rahoitettavien hankkeiden lukumäärän säilyttämisen, mutta hankkeiden laajuus olisi todennäköisesti ollut suppeampi. Eräissä investoinneissa, kuten salaojitukset, investoinnin kesto-aika voi olla kymmeniä vuosia pitkä ja hyöty realisoituu vasta pitkällä aikavälillä. Erityisesti näiden investointien rahoituksessa avustus on toimivampi ratkaisu kuin investoinnin kestoajalle jaksottuva valtion takaama laina.

Erilaisten tukimuotojen vaikutusta kokonaisinvestointien absoluuttiseen määrään on kontrafaktuaalisen tilannekuvan puuttuessa lähes mahdotonta arvioida tarkasti. Investointeja tuetaan kaikissa EU-maissa tavalla tai toisella, vaikkakin joissakin maissa, kuten Virossa, avustuksilla on takauksia vähäisempi rooli. Suoraviivainen vertailu investointien toteutumisesta erilaisessa markkinaympäristössä ja toisaalta hieman erilaisen lainsäädännön vallitessa tuottaisi helposti harhaisen kuvan, mikäli kaikkia toimintaympäristön tekijöitä ei voitaisi huomioida.

Maataloustuotanto on yritystoimintaa, jossa tuotannon taso määräytyy (ja esimerkiksi tuottajien kanssa tehtävät tuotantosopimukset solmitaan) markkinatilanteen mukaisesti. Suomen toteuttama investointitukipolitiikka on kuitenkin osaltaan mahdollistanut toimintaympäristön, jossa omavaraisuus useimmissa maataloustuotteissa melko korkea (Kuva 5). Ilman korvausinvestointeja tuotannon taso vähitellen alenisi esimerkiksi kotieläintuotannossa, viimeistään tuotantoinfran kuten rakennusten tullessa käyttöikänsä päähän. Yleisesti taloustieteen näkökulmasta katsottuna, markkinahintojen tulisi vähitellen nousta, kun maataloustuotteiden omavaraisuus putoaa alle sadan prosentin ja mikäli kysyntää kotimaisille tuotteille riittäisi. Tällöin tuotteiden kohonnut hintataso alkaisi jälleen stimuloida investointeja liikkeelle ja ylläpitää tuotantoa. Näin ei kuitenkaan EU:n sisämarkkina-alueella kovin suoraviivaisesti tapahdu. Alentunut kotimainen tuotanto ei ole riittävästi nostanut kannattavuutta

investointien lisäämiseksi esimerkiksi Ruotsissa, jossa ruoan yleinen omavaraisuus on laskenut jo noin 50 prosentin tasolle. Kotieläintuotteissa Ruotsin omavaraisuus on hieman tätä korkeampi mutta silti pääosin Suomen omavaraisuutta alempi: vuonna 2019 maitotaloustuotteiden osalta noin 71 %, naudanlihassa 63 %, sianlihassa 89 % ja lihasiipikarjassa kuitenkin 101 % (Jansik, 2020).



Kuva 5. Tuotanto-omavaraisuuden taso Suomessa eri tuotteissa vuosina 2017 ja 2018

Aiemmissa kyselytutkimuksissa on arvioitu, että Suomessa ilman investointitukea valtaosa (yli 60 %) investoinneista olisi jäänyt toteuttamatta. Vain alle 10 % investoinneista olisi toteutettu samanlaisena ilman tukea (Pyykkönen ym. 2016). Tutkimus liittyi Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2007–2013 arviointiin. Vertailtaessa nykyhetken tulee huomioida, että kyseisen tutkimuksen ajankohdan aikaan (2007–2013) maatalouden yrittäjätulo kokonaisuudessaan oli keskimäärin 765 miljoonaa euroa vuodessa, kun myöhemmin (jaksolla 2014–2018) yrittäjätulo on pudonnut 37 % alemmaksi, 485 miljoonan euron tasolle (Luke 2020). Heikentyneen kannattavuuden vuoksi yhä harvempi investointi todennäköisesti pystyisi toteutumaan ilman tukipolitiikkaa.

7. Rahaston tulevaisuuskenaariot

Maatilatalouden kehittämisrahaston koko on viime vuodet pienentynyt oleellisesti. Vuonna 2009 rahaston pääoma oli yli 700 milj. euroa, vuonna 2019 vajaat 317 milj. euroa. Talousarviosiirrot ovat olleet Makeran pääoman kannalta hyvin merkittäviä. Ilman niitä rahaston pääoma olisi jo käytetty loppuun (VTV 2018).

Nykyisen hallitusohjelman mukaan maatalouden investointeja turvataan Makeran lisäpääomituksella (VN 2019). Sen mukaisesti Makeraan on vuonna 2020 tehty kertaluonteinen, yhteensä 90,3 milj. euron siirto maa- ja porotalouden investointien turvaamiseen. Tästä määrärahasta hallitusohjelman mukaista lisäpääomitusta on 31 milj. euroa, kokonaan kansallisesti rahoitettavien investointiavustuksiin tarkoitettua osuutta 58,3 milj. euroa ja 1 milj. euroa porotalouden investointeihin tarkoitettua osuutta (HE 29/2019 vp). Maa- ja metsätalousvaliokunta kiinnitti talousarvioesityksessä huomiota siihen, että Makeran rahoitustilanne heikkenee merkittävästi vuodesta 2021 lähtien eikä rahastosta voida myöntää avustuksia ilman lisäpääomitusta, jonka tarpeeksi vuodelle 2021 arvioidaan 69 milj. euroa (Maa- ja metsätalousvaliokunta 2019). Vuoden 2020 toisessa lisätalousarvioesityksessä eduskunta hyväksyi Makeraan 6,5 milj. euron lisäpääomituksen maksuvalmiuslainojen takausvastuiden kasvun ja takaus-tappioiden mahdollisen lisääntymisen vuoksi (HE 43/2020 vp). Vuoden 2020 neljännessä lisätalousarvioesityksessä ehdotetaan 70 milj. euron siirtoa talousarviosta Makeraan. Lisäyksen tavoitteena on turvata maatalouden investointien tason säilyminen koronatilanteen luomassa epävarmassa toimintaympäristössä (HE 88/2020). Pääomituksella tuetaan nimenomaan huoltovarmuutta ja omavaraisuutta edistäviä maatalouden investointeja. Investointien kohdentamisessa huomioidaan myös ympäristön tilaa ja eläinten hyvinvointia parantavat sekä päästöjä vähentävät vaikutukset uusinvestoinneissa ja perusparannuksissa (Pöytäkirjamerkinnot hallituksen neljänteen lisätalousarvioon, 2.6.2020).

Maatilatalouden kehittämisrahaston tulevaisuuden vaihtoehtoja valmistellut työryhmä selvitti perusteellisesti kolme eri vaihtoehtoa Makeran uudelleenorganisoinniseksi (luku 1.1.; MMM 2012). Tois-taiseksi työryhmän ehdotukset eivät ole johtaneet toimenpiteisiin lukuun ottamatta EU-osarahoitteisten avustusten siirtoa Makerasta talousarvioon. Vaihtoehtoihin liittyvät hyöty- ja haittanäkökohdat ovat edelleen kuitenkin pääosin samat kuin työryhmän työskennellessä vuonna 2012. Niin ollen Makeran tulevaisuuskenaarioiden arvioinnissa esitetään tässä selvityksessä vain eri vaihtoehtojen pääkohdat sekä tuodaan tarkasteluun mukaan vuoden 2012 jälkeen esiin nousseet näkökulmat.

Uutena näkökulmana maatalojen rahoitukseen ovat viime vuosina tulleet ns. uudet rahoitusinstrumentit, joiden taustalla ovat mm. Euroopan Rakenne- ja Investointirahastot, Euroopan Strategisten Investointien Rahasto ja Euroopan Investointipankki. Hallitusohjelman linjauksen mukaan uuden ohjelma-kauden valmistelun yhteydessä uudistetaan Makeran toimintaa, jotta uusien rahoitus- ja takausinstrumenttien hyödyntäminen on mahdollista ja vaikuttavaa. Ohjelma täsmentää, että selvitetään uusien investointien rahoitusvälineiden käyttöönottoa sekä maatalouden saattamista Finnveran palveluiden piiriin (VN 2019). Uusien rahoitusvälineiden tarpeesta ja käytettävissä olevista välineistä on laadittu erillisselvitys (Alho ym. 2019), jonka johtopäätöksiä tässä selvityksessä hyödynnetään. Alho ym. (2019) esittivät maatalouden yhdeksi tulevaisuuden rahoitusratkaisuksi maatilayritysten saattamista muun pk-yritysrahoituksen piiriin. Finnveran palveluiden piiriin saattaminen edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia, joiden tarkastelu ei sisälly tähän selvitykseen.

Makeran tulevaisuuden suhteen on olemassa kolme vaihtoehtoa:

1. Makera jatkaa nyky muodossaan
2. Makera säilyy, mutta toiminnot uudelleenorganisoidaan
3. Makera lakkautetaan ja korvataan muilla rahoitusvälineillä

Seuraavassa tarkastellaan Makeran eri toimintojen toteuttamisedellytyksiä sekä toimintamallin etuja ja haittoja kussakin erilaisissa tulevaisuuskenaarioissa. Lisäksi ennakoidaan Makeran varojen käyttöä ja niiden mukaista Makeran rahoitustarvetta odotettavissa olevan tulokertymän, toteutuneen varojen käytön ja ennakoitun investointitarpeen pohjalta.

7.1. Makera jatkaa nykymuodossaan

Makeran toiminnan jatkamiselle ei ole olemassa lainsäädännöllistä estettä. Rahaston kaikki nykyiset tehtävät voidaan edelleen hoitaa rahaston kautta. Elinkeinon kannalta rahaston etuna on, että käyttämättömät myöntövaltuudet ja maksamattomat tukivarat palautuvat rahastotalouteen. Siten kerran elinkeinolle myönnettyt varat ovat käytettävissä elinkeinon eduksi ilman uutta poliittista vääntöä. Rahastotalous on talousarviota joustavampi sen suhteen, että tukien myönnön ja maksatuksen välillä voi olla pitkäkin viive. Rahastotalous toimii joustavammin myös tukitarpeen muuttuessa ennakoidummasti. Tarpeen vaihtelu liittyy usein toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin, jotka heijastuvat esimerkiksi investointeihin, yritysten maksuvalmiuteen tai tutkimustiedon tarpeeseen. Makera on osoittautunut toimivaksi rahoituslähteeksi myös ohjelmakausien vaihteessa, joissa ilman Makeraa voisi esiintyä rahoituskatkoksia.

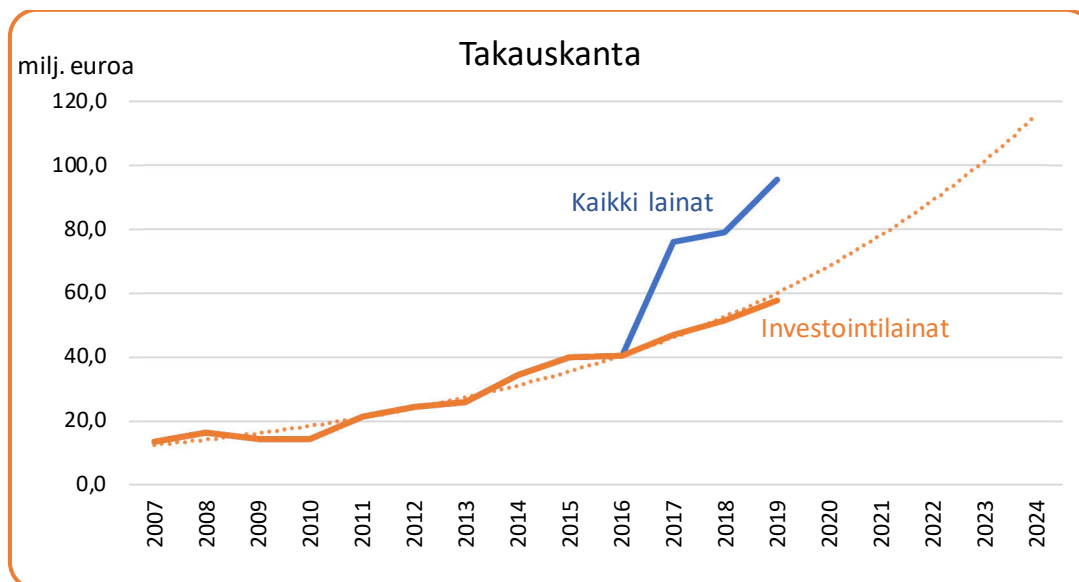
Rahaston talouden seurannasta aiheutuu velvoitteita, mutta vastaava seuranta olisi talousarviossa toteutettava erillisten määrärahojen seurantana. Haasteellisinta kokonaiskuvan luominen on niissä tapauksissa, joissa samaan tarkoitukseen myönnetään tukea sekä talousarviosta että Makerasta. Nykyisin tällainen tukimuoto on investointiavustus. Seuranta kuitenkin helpottaa se, että sekä Makeran tilinpäätöksessä että talousarvion selitysosassa raportoidaan kummankin rahoituslähteen menot. Myös tutkimusrahoitusta myönnetään sekä Makerasta että talousarviosta, mutta rahoituksen kohteet on eriytetty rahoituslähteen mukaan.

Alhon ym. (2019) mukaan maatalouden rakennetuessa tulisi rahoituksen kestävyuden vuoksi tavoitella palautuviin rahoitusvälineisiin siirtymistä. Silti avustuksista luopumista ei ainakaan lyhyellä aikavälillä voi pitää suositeltavana (Alho ym. 2019). Myös tämän selvityksen tukivertailut osoittavat avustusten oleellisen merkityksen investointien kannattavuudelle ja siten niiden toteutumiselle. Jos maksettavan tuen painopiste on ei-palautuvissa rahoitusvälineissä, kehittämistoiminnan jatkaminen vaatii julkisia varoja vastaavasti kuin viljelijätuet, jotka ovat rakennetukiin verrattuna moninkertaiset. Varat voidaan osoittaa joko suoraan talousarviosta tai Makerasta, jonka toiminnan jatkaminen nykymuodossaan edellyttäisi kuitenkin ajoittaisia talousarviosiirtoja.

EU:n CAP27-rahoituskauden alun viivästyminen rasittaa parhaillaan Makeran taloutta, vaikka siirtymäkaudelle on kohdentumassa varoja edellisen kauden ehdoilla käytettäväksi. Rahoituskauden vaihdos, jonka ajoitus ja vaikutukset eivät ole vielä kaikilta osin tiedossa, vaikeuttaa kuitenkin rahaston talouden kehityksen ennakoitua.

Makeran oman toiminnan tuloista pääosa kertyy valtionlainojen lyhennyksistä ja koroista. Makeran toiminta- ja taloussuunnitelmassa kaudelle 2021–2024 esitetyn tuloarvion mukaan lyhennyksistä ja koroista kertyvät tulot putoavat vuoden 2020 9,85 milj. eurosta lähes suoraviivaisesti vuoden 2024 4,33 milj. euroon. Valtionlainojen lainasaamia oli vuoden 2019 lopussa jäljellä 33,2 milj. euroa. Lainoista maksettavia valtionvastuuhyvityksiä kertyi vuonna 2019 noin 0,6 milj. euroa.

Makeralle kertyy tuloja myös rahaston varoilla hankittujen maa- ja vesialueiden myynnistä. Viime vuosina tulot tilojen myyntihintojen lyhennyksistä ja koroista ovat vaihdelleet 3 milj. euron molemmin puolin. Vuonna 2019 tulot olivat 3,17 milj. euroa, maanhankinnan menot vastaavasti 1,4 milj. euroa. Viiden vuoden keskiarvona maanhankintatoiminnan vuotuiset tulot ovat olleet keskimäärin 1,1 milj. euroa menoja suuremmat.



Kuva 6. Makeran takauskannan kehitys vuosina 2007-2019 ja trendiennuste vuoteen 2024

Vuotuiseksi investointitarpeeksi investointiavustuksen piirissä olevissa investointikohteissa on arvioitu 222–295 milj. euroa sen mukaan, miten eri elintarvikkeiden kysyntä kehittyy (luku 1.2.; Lehtonen ym. 2017). Jos investointiavustuksen suuruutena pidetään 35 prosenttia hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista, avustusten tarve on kysynnän pysyessä nykyisellä uralla noin 90 milj. euroa vuodessa. Osa tuesta on EU-osarahoitteista, mutta tulevan rahoituskauden ohjelman ollessa vielä avoin, kansallisen rahoituksen tarve ei ole määritettävissä. Ohjelmakauden alussa painopiste tulisi todennäköisesti olemaan EU-osarahoitteisten tukien käytössä, mikä tarkoittaisi kansallisen osuuden maksua talousarviosta eikä Makerasta ja niin ollen lyhytaikaista helpotusta Makeran taloudelle. Vuonna 2019 Makerasta rahoitetut maa- ja porotalouden investointiavustukset olivat 56,6 milj. euroa. Myöskin avustusten kysyntä voi ainakin väliaikaisesti laskea maidontuotannon investointien ennakoitun vähenemisen vuoksi.

Jos rakennetukilakien mukaisten lainojen valtiontakausten kysynnän kasvu jatkuisi viimeaikaisen trendin mukaisesti, takauskannan arvo vuonna 2024 lähestyisi 120 milj. euroa eli ylittäisi reilusti nykyisin sallitun enimmäismäärän, 80 milj. euroa (Kuva 6). Kasvava takauskanta tarkoittaisi takausprovisioitten kasvua, mutta sisältäisi myös riskin takaustappioitten kasvusta. Makeran tilinpäätökset kuitenkin osoittavat, että investointilainoista maksetut takausprovisiot ovat kattaneet syntyneet takaustappiot. Edellä esitetyt, eri tukimuotojen vertailulaskelmat osoittavat, että näin tapahtuu hyvin suurella todennäköisyydellä myös tulevina vuosina.

Viime vuosina takauskantaa ovat kasvattaneet maksuvalmiuslainat, joiden tulevaa tarvetta on mahdollista ennakoita (Kuva 6). Myöntövaltuus on vuoden 2019 lain mukaan (232/2019) olemassa 100 milj. eurolle, vuoden 2016 laissa (922/2016) valtuus oli 160 milj. euroa. Olemassa olevan, lyhytaikaisen kokemuksen perusteella maksuvalmiuslainoista aiheutuvia takaustappioita on myös vaikea ennustaa. Makerassa on varauduttu 2,1 milj. euron tappioihin (Makera 2020). Vuoden 2019 lain mukaan (232/2019) myönnettyistä maksuvalmiuslainoista ei peritä takausprovisiota, mikä rasittaa Makeran maksuvalmiutta enemmän kuin rakennetukilainojen takaukset. Toisaalta maksuvalmiuslainat ovat huomattavasti pienempiä kuin investointilainat (laina enintään 62 500 euroa, takaus enintään 50 000 euroa), mikä pienentää tapauskohtaisia takaustappioita.

Valtiontakausten kasvava kysyntä asettaa omat vaatimuksensa myös Makeran taseelle, jonka arvo rahaston nykyinen tuotto- ja kulurakenne syö nopeasti. Vuoden 2019 taseen arvo siihen vuonna 2020 tehtyjen lisäpääomien jälkeen kattaisi nykyiset valtiontakausten myöntövaltuudet ja sallisi niihin

jopa ennakoitua kasvua, elleivät rahavarat olisi jo pitkälti sidottu myönnettyihin avustuksiin. Siten takaustoiminnan jatko on vaarassa, ellei rahastoa pääomiteta ulkopuolelta.

7.2. Makera säilyy, mutta toiminnot uudelleenorganisoidaan

7.2.1. Makeran toimintojen siirto valtion talousarviotalouden piiriin

Osarahoitteisten, Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaa toteuttavien nuorten viljelijöiden tilanpidon aloitusavustusten ja maatalouden investointiavustusten siirto talousarvioon toteutettiin vuonna 2015. Kokonaan kansallisesti rahoitettavien investointiavustusten siirto talousarvioon koskisi Makeran varojen suurinta käyttökohdetta ja vastaisi yleistä tavoitetta koota valtion menotalous talousarvio- ja kehysmenettelyn piiriin. Siirto tarkoittaisi eduskunnan budjettivallan käytön lisääntymistä niin, että eduskunnalla olisi vuosittain talousarvioesitystä hyväksyessään päättävältä avustuksiin varattavaan summaan, kun päättävältä nyt koskee aika ajoittain tehtäviä talousarviosiirtoja Makeraan. Varainkäyttöä koskevat tiedot olisivat saatavissa valtion talousarvioesityksistä ja tilinpäätöksistä, joista jo nykyisellään löytyvät paitsi talousarviotaloutta koskevat tiedot, selvitysosista myös Makeran varojen käyttöä koskevat tiedot.

Kansallisten avustusten mahdollinen siirto talousarvioon herättää kysymyksen, tulisiko avustuksissa siirtyä kokonaan osarahoitteisiin avustuksiin, jotka rahoitettaisiin ko. tarkoituksia varten olemassa olevilta talousarvion momenteilta. Kansalliset tuet ovat osoittautuneet tarpeellisiksi EU:n rahoituskausien vaihteissa, joissa ne ovat turvanneet rahoituksen keskeytymättömän jatkumisen. Lisäksi ne mahdollistavat tuen myös sellaisille investoinneille, jotka eivät sisälly EU-osarahoitteisen ohjelman tuettaviin toimenpiteisiin, mutta tulevat ajankohtaiseksi esimerkiksi eläinten hyvinvointia turvaavan lainsäädännön muutosten vuoksi. Siten kansalliset avustukset puolustavat paikkaansa, vaikka niiden rahoitus siirtyisikin Makerasta talousarvioon. Seurannan ja tiedonsaannin kannalta oman talousarvionmomentin perustaminen kansallisesti maksettaville avustuksille olisi eduksi. Koska avustusten myöntö- ja maksuspäätökset eivät välttämättä ajoitu samalle vuodelle, määrärahan tulisi olla siirtomääräraha, jotta rahaston mahdollistama varain käytön ajallinen jousto ei täysin katoaisi talousarvioon siirron myötä. Avustusten vaikuttavuuden seuranta siirto talousarvioon ei helpottaisi, koska arvioinnin suurin ongelma on hyötyjen arvottaminen eikä avustusmäärien selvittäminen.

Kotieläintaloudessa heikko kannattavuus on johtanut elintarvikeketjun itsesäätelyn yleistymiseen, mikä näkyy sopimustuotannon laajentumisena uusiin tuotantosuuntiin. Sopimustuotanto varmistaa sen, että investointien aikaansaamalle tuotannolle löytyy tilaa markkinoilta. Se myös pienentää markkinahäiriöistä aiheutuvia maksukyvyttömyyden riskejä. Tämä tulee jatkossa todennäköisesti tasoittamaan investointiavustusten vuotuisen kysynnän vaihtelua ja siten helpottamaan avustuksiin tarvittavan määrärahan ennakoitua. Ennakoitavuus puolestaan heikentää perusteita rahastomuotoisen rahoituksen säilyttämiselle. Kansallisesti rahoitettavien investointiavustusten siirto Makerasta talousarvioon tarkoittaisi kuitenkin rahaston menojen oleellista supistumista ja siten rahaston toimintaedellytysten paranemista jäljelle jääneiden tehtävien hoitamisessa, jos rahastoon jää riittävä pääoma esimerkiksi takaustoiminnan jatkamiselle ja vahvistamiselle.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2020 sisältää yhden esimerkin valtioneuvostokauksista. Opintolainojen valtioneuvostokaukseen on budjetoitu arviomääräraha, jota saa käyttää opintotukilain (65/1994) mukaisista valtioneuvostokauksista aiheutuviin menoihin. Momentille on varattu 17 miljoonaa euroa takausvastuusuuritukseen. Opintolainojen kanta vuoden 2019 lopussa oli hieman alle 4 miljardia, joten opintolainojen osalta on varauduttu noin 0,425 prosentin vuotuisen maksukyvyttömyysriskiin.

Jos maatilainojen takaukset siirrettäisiin Makerasta valtion talousarvioon, takausprovisiot eivät enää olisi käytettävissä takaustappioiden kattamiseen eikä niiden kerryttäminen tulevien takaustappioiden

varalle olisi mahdollista. Sen sijaan talousarviossa tulisi olla arviomääräraha mahdollisia lainojen taustappioita varten. Tappioiden vuotuisten vaihtelujen vuoksi määrärahatarpeen ennakointi olisi haastavaa, joten valtion tulisi sitoutua täyttämään mahdollinen vaje lisätalousarviolla. Laajamittainen takausvastuiden yhtäaikainen laukeaminen vaatisi kuitenkin massiivisen maatalouden konkurssiaallon. Yhteiskunnan vakaimpiin kuuluvan toimialan näin merkittävä romahdus olisi äärimmäisen poikkeuksellinen tapaus.

Maankäyttötoiminnan tulot ja menot kytkeytyvät Makeran hallinnassa olevaan maaomaisuuteen. Tulojen ja menojen siirto valtion talousarvioon katkaisisi tämän yhteyden ja toisi määrärahatarpeen, jonka mitoitus ja ajoittaminen olisi vaikeaa. Omaisuuden siirto suoraan valtion taseeseen näkyisi katteena valtion vastuille, mutta pienentäisi vastaavasti Makeran tasetta. Makeran hallussa olevien tilojen arvo vuonna 2019 oli 6,2 milj. euroa. Siirto talousarvioletalouteen olisi uhka rahastotaloudessa hyvin toimivalle tilusjärjestelyiden toteutukselle.

Makerasta rahoitettavan tutkimuksen siirtämiseen osaksi talousarvioletaloutta ei sinänsä olisi esteitä; rahoitetaanhan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tutkimusta nykyisinkin talousarviosta (mom. 30.01.22, mom. 30.10.63). Maataloustutkimuksen koordinoinnista vastaa nykyisin maa- ja metsätalousministeriön Ruokaosasto, maaseutututkimuksen rahoituksen käytöstä päättää Maaseutupoliitiikan neuvosto ja poro- ja luontaiselinkeinalouden rahoituksen käytöstä maa- ja metsätalousministeriön kyseiseen tarkoitukseen nimeämä neuvosto. Kaikki toimivat Makeran käyttösuunnitelman puitteissa. Samat käytännöt voisivat jatkua, vaikka käytettävissä olevan rahoituksen määrittäisi talousarvion momentilla oleva määräraha. Monivuotisten, sekä kansallisten että EU-osarahoitteisten tutkimushankkeiden kohdalla rahoituksen myönnön ja maksatuksen eriaikaisuus vaatisi kuitenkin omat järjestelynsä rahoituksen seurantaan ja hallinnointiin.

7.2.2. Makeran kytkentä uusiin rahoitusinstrumentteihin

Maatalouden asemaa rahoitusmarkkinoilla selvittäneessä hankkeessa ei juurikaan löydetty sellaisia rahoituksen markkinahäiriöitä, joita uusien rahoitusinstrumenttien käyttöönotto edellyttää (Alho ym. 2019). Myös maatalouden rahoitusasemaa 24 EU-maassa koskenut selvitys osoitti rahoitusvajeen Suomen maataloudessa olevan verrattain pieni (fi-compass 2020). Vakuusvajeen on kuitenkin ennakoitu olevan kasvava ongelma yrityskokojen ja yhtiömuotoisten maatilojen määrän kasvaessa (Alho ym. 2019). Tästä antaa viitteitä myös valtioneuvoston lisäantunut kysyntä. Siten rahoitusinstrumentit, jolla takausten kysyntään voidaan vastata, ovat uusista rahoitusinstrumenteista ensisijaisia käyttöön otettavia. Takausinstrumentit voivat toimia pankkien kautta samoin kuin useimmat muut tarjolla olevat uudet rahoitusinstrumentit (Alho ym. 2019). Siten Makera ja mahdolliset uudet instrumentit olisivat lähinnä toisiaan täydentäviä rahoituksen muotoja eikä suoranaisesti toisiinsa kytkeytyneitä välineitä.

Esimerkkinä rahastomuotoisesta tuetun rahoituksen toteutuksesta on Tanskassa käytössä olevaa COSME-ohjelma, jolla tuetaan mm. maatilojen sukupolvenvaihdoksia. Pääoman lähteen kustannuksista sekä takaisinmaksun etuisuusjärjestyksen takia sen korkokustannus viljelijälle on kuitenkin noin 2-3 prosenttiyksikköä normaalia pankkilainaa korkeampi. Siten kyseinen ohjelma ei ole kovinkaan houkutteleva rahoituksen lähde vaan pikemminkin viimeinen vaihtoehto (Alho ym. 2019). Makeran kaltaiselle rahastolle voi kuitenkin tulevaisuudessa olla tarvetta jonkin muun rahastomuotoisen ohjelman toteuttajana, vaikka pankit olisivatkin uusien rahoitusinstrumenttien pääasiallisia välittäjiä. Koska uusiin välineisiin ei sisälly avustuksia, kansallisten avustusten säilyttäminen edellyttää kuitenkin joko Makeran säilyttämistä tai avustusten sisällyttämistä valtion talousarvioon.

Suomen kannalta tutuin ja konkreettisin rahoitusinstrumenttirahasto on Maaseuturahasto (EAFRD), josta Suomen käytössä olleita varoja on tähän asti käytetty maaseutuohjelman kautta ohjelman lukuisien tavoitteiden saavuttamista edistämään. Investointeja rahastosta on tuettu osarahoitteisilla

avustuksilla. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmalle on varattu ohjelmakaudella 2014–2020 yhteensä 8,2 miljardia euroa julkista (EU ja kansallinen) rahoitusta. Ohjelman osio M04 *Investoinnit fyysiseen omaisuuteen* koko rahoituskaudelle on yhteensä suuruudeltaan 1 035 milj. euroa, josta 871 milj. euroa on osoitettu ”Maatalouden investointitukeen” ja toinen osa ”Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden jalostus, markkinoille saattaminen ja kehittäminen” -ryhmään. Uusien rahoitusinstrumenttien hengen mukaisia tapoja hyödyntää Maaseuturahastoa on periaatteessa kaksi (EIB 2019):

1. **Takaukset.** Maaseuturahaston varoja voidaan sijoittaa erityiseen rahastoon (EIB 2019). Tätä pääomaa voidaan käyttää takauksen myöntämiseen Makeran nykyisen valtioneuvoston järjestelmän tavoin. Makeran rahastomuoto sopii takauksiin hyvin, koska takausten kesto on ohjelmakautta pidempi. Maaseutuohjelman budjetti on kuitenkin rajallinen, joten pääomitettava summa olisi pois muusta rahoitustoiminnasta, kuten kansallisesti osarahoitetuista investointivastuksista.
2. **Lainat.** Maaseuturahaston varoja siirretään rahoituksen välittäjälle, joka voi yhdistää EAFRD:n varat omien käytettävissä olevien varojen kanssa. Tämä vaihtoehto on tarpeellinen käytännössä vain, jos rahoittajilla (pankeilla) on vaikeuksia saada esimerkiksi keskuspankilta rahoitusta lainojen myöntämiseksi. Tilanne voi tulla vastaan esimerkiksi finanssikriisin takia. Suomessa pankkisektorilla ei ole ongelmia saada rahoitusta keskuspankilta (EIB 2019). Tästä syystä valtionlainoituksen uudelleen aloittaminen Makeran kautta ei ole ajankohtainen asia.

Jos Maaseutuohjelman varoja pääomitettaisiin Makeraan takausten pääomaksi, toimenpide tulisi laatia joustavasti, niin että pääomitettujen varojen ensisijaista käyttötarkoitusta takauksiin voisi tarvittaessa muuttaa. Nykyinen Makeran kautta myönnetty maatalouden takaus on täytetäkaus, jossa korvausvastuutilanteessa lainan reaalivakuudet realisoidaan ensin ja Makeran takausvastuu kohdistuu mahdolliselle korvaamatta jääneelle osalle. EAFRD säännöt kuitenkin mahdollistavat myös ”First Loss” -tyyppisen takausvastuun (EIB 2019). Nykyinen täytetäkausikäytäntö on rahaston kannalta riskittömin.

Uusia rahoitusinstrumentteja voitaisiin hyödyntää myös jälleentakauksen antamiseksi Makerasta myönnettäville valtioneuvostokausille. Jälleentakaus mahdollistaisi Makerasta myönnettävien takausten määrän kasvattamisen, kun maksukyvyttömyysriskin varauksista rahaston omista varoista voitaisiin pienentää. Jälleentakauksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon jälleentakauksen suora kustannus ja sen mahdollisesti aiheuttama hallinnollinen taakka esimerkiksi valtioneuvostokausien toteutukseen liittyen. Jälleenvakuuttamisen kustannusta ei tässä selvityksessä pystytty puuttuvien lähtötietojen vuoksi yksiselitteisesti määrittämään. Makeran säilyttäminen toimivana rahastona säilyttää mahdollisuuden ottaa tarvittaessa käyttöön jälleentakauksen välineitä.

Kuten luvussa 2.3. todettiin, maataloudessa konkurssit ovat tähän asti olleet lähinnä yksittäisiä, yleensä henkilökohtaisista ongelmista johtuneita tragedioita. Maatalouden konkurssiaalto, joka aiheuttaisi laajoja luottotappioita ja realisoisi Makeraan kumuloitunutta takausvastuuta suuressa mittakaavassa, on äärimmäisen epätodennäköinen ja olisi väistämättä yhteydessä johonkin laajempaan kriisiin. Yksinkertaisin ja edullisin vaihtoehto jälleenvakuuttamiselle on, että Makera varautuu itse kohtuullisiin takaustappioihin. Jos takaustappiot jostakin hyvin poikkeuksellisesta syystä kohoaisivat Makeran oman varautumisen yläpuolelle, rahaston uskottavuuden vuoksi valtion tulisi jälleenvakuuttaa Makeran vastuut poikkeuksellisia kriisitilanteita varten.

7.3. Makera lakkautetaan ja korvataan muilla rahoitusvälineillä

Makerasta rahoitettu toiminta ei ole käynyt tarpeettomaksi, vaikka maatalouden rakenne on nyt täysin erilainen kuin Makeran alkutaipaleella. Siten Makeran lakkauttaminen ei voi tarkoittaa sen toimintojen lakkauttamista, vaan tehtävien siirtämistä jotenkin muutoin hoidettavaksi, mikäli kotimaisesta tuotannosta halutaan pitää kiinni.

Periaatteessa Makeran tehtävät ovat siirrettävissä valtion talousarviosta hoidettaviksi, mutta siirto vaatisi monia siirtymäsäädöksiä eikä tehtävien hoito talousarviotaloudessa olisi kaikilta osin yhtä helppoa kuin rahastotaloudessa (luku 7.2.1.; MMM 2012). Uudet rahoitusvälineet voivat jollakin aikataululla tulla täydentämään maatalousyrityksille tarjottavia rahoitusmahdollisuuksia. Silloin pääsääntöisesti pankit olisivat niitä toimijoita, joiden kautta lainoitus, pääomarahoitus tai takaus hoituisi (luku 7.2.2). Mikäli Makera lakkautettaisiin, se voisi tarkoittaa sellaisten markkinahäiriöiden ilmestymistä maatalouden rahoitusmarkkinoille, että uusien rahoitusinstrumenttien käyttöönotolle ilmaantuisi nykyistä ilmeisempi tarve. Tämä voisi johtua siitä, ettei valtion talousarviotalous toimisi tarvittaessa yhtä joustavasti tai nopeasti kuin rahastotalous, vaikka periaatteessa talousarviosta olisi saatavissa samat tuet kuin Makerasta. Tällöin uutena rahoitusvälineenä kysymykseen voisivat tulla esimerkiksi markkinoihin reagoivat rahoitusvälineet, joita tuettaisiin Maaseuturahastosta.

Suomessa on uusia rahoitusinstrumentteja jo käytössä muille kuin maatalouden pk-yrityksille (pk-yrityssaloite). Siten kynnys maatalouden vastaavien ohjelmien käyttöönotolle olisi rahalaitoksissa todennäköisesti verrattain matala. Pitkällä aikavälillä tavoite voisi olla, ettei tarvita erilaisia rahoitusvälineitä maatilayrityksille ja muille pk-yrityksille. Tavoitteeseen pääseminen edellyttäisi toisaalta hallinnollisten esteiden poistamista, toisaalta maatilayrityksiltä kannattavuutta, joka muiltakin pk-yrityksiltä rahoituksen ehtona vaaditaan. Vaikka maatilayritysten kasvun ja yhtiöittämisen myötä yhä useamman yrityksen taloudelliselle tulokselle asetetaan selkeät tavoitteet, yleisesti ottaen maatalojen kannattavuus on edelleen heikko muihin pk-yrityksiin verrattuna.

Makeralla on edelleen tuloja valtionlainojen lyhennyksistä ja koroista, takausprovisioista ja maan myynnistä. Talousarviossa ne eivät kuitenkaan kohdentuisi menoihin samalla tavalla kuin rahastotaloudessa. Siksi talousarvioon olisi varattava menoihin tarvittava määräraha bruttomääräisenä. Tällä hetkellä Maaseutuohjelma vuosille 2021-2028 on valmisteluvaiheessa, joten kansallista, talousarviossa vuosittain varattavaa rakennetukien rahoitusosuutta ei vielä pysty määrittelemään. Menojen lisäksi valtion tulisi huolehtia Makerasta siirtävistä ja uusista takausvastuista.

8. Johtopäätökset

Makeran toiminta valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona on herättänyt pitkään keskustelua. Rahaston tulevaisuuden selvittäminen on kirjattu 2019 aloittaneen hallituksen ohjelmaan. Kirjaukseen liittyy uusien rahoitus- ja takausinstrumenttien hyödyntämisen mahdollistaminen. Makeran tapauksessa tavoiteltava tulevaisuuspolku on poliittinen päätös, ei koskaan tutkijoiden asettama tavoite. Tutkijoiden antamat politiikkasuositukset ovat aina ehdollisia suhteessa tavoitteisiin.

Onko Makeran säilyttäminen perusteltua? Tämän selvityksen perusteella säilyttäminen on perusteltua. Makeran säilyttämistä puoltavat erityisesti sen tuoma vakaus maatalouden rahoitukseen, sen joustavuus yllättävissä rahoitustarpeissa ja sen käyttökelpoisuus takausinstrumenttina, mikä mahdollistaa esimerkiksi kilpailukykyisten maatalouden osakeyhtiöiden rahoituksen. Lisäksi säilyttämistä puoltaa erityisten toimintojen, kuten tilusjärjestelyiden tarpeellisuus ja nykyisen käytännön hyvä toimivuus ja vaikuttavuus. Makeran säilyttäminen on myös varautumista olemassa olevaa rahastoa hyödyntävien uusien rahoitusinstrumenttien mahdolliseen käyttöön.

8.1. Kustannustehokas rakennetuki

Tässä selvityksessä toteutettu eri tukimuotojen (avustus, korkotuki, valtionehtaus) kustannus-hyötyanalyysi osoitti yksittäisistä tukimuodoista suoran avustuksen olevan kustannustehokkain tapa tukea investointeja, ts. yksi tukieuro tuotti investoijalle suurimman rahallisen hyödyn (luku 6.3.). Samalla kuitenkin avustus on yhteiskunnalle kallein tukimuoto ja vastaavasti valtionehtaus edullisin tukimuoto. Valtion takauksesta investoijalle ei koidu välitöntä rahallista hyötyä vaan kustannuksia, sillä takauksesta peritään takausprovisio. Välillisesti rahallista hyötyä voi tulla sitä kautta, että pankin luottoriskin pienentyessä myös luoton hinta pienenee. Korkotuki osoittautui nykyisten ehtojen mukaisena varsin tehottomaksi tukikeinoksi, sillä investoijan saama rahallinen hyöty jäi pienemmäksi kuin maksettu korkotuki. Tulos johtui siitä, että korkotuen maksu luottolaitoksille alkaa vasta, kun kokonaiskorko ylittää yhden prosentin ja että hyötyä laskettaessa vertailukohtana käytettiin tavallista pankkilainaa. Tavallisen pankkilainan korko on matalampi (esim. 2,65 %) kuin korkotukilainan, jonka myöntämisestä ja hoitamisesta aiheutuvan ylimääräisen kustannuksen (esim. 0,31 %) pankki voi lisätä perittävään korkoon. Erotus on päätelty maatalouden kokonaislainakannasta ja kokonaiskorosta, korkotukilainakannasta sekä valtion korkotukimenoista (Alho ym. 2019). Niin ollen valtion maksama korkotuki muodostuu suuremmaksi (2,96 % - 1 % = 1,96 %) kuin tuen saajan hyöty (2,65 % - 1 % = 1,65 %). Tukimuotojen yhdistelmistä avustus ja takaus on tehokkaampi ja valtiolle edullisempi kuin avustus ja korkotuki.

Tuen saajan kannalta yksittäisistä tukimuodoista avustus tuo suurimman rahallisen hyödyn. Suoran tuen lisäksi avustus tuo säästöä korkokustannuksiin, koska se pienentää vieraan pääoman tarvetta. Pelkän korkotuen tuoma rahallinen hyöty on huomattavasti pienempi, mutta tuki parantaa kuitenkin investoivan yrityksen kykyä selviytyä lainanhoidosta. Valtionehtaus muodostuu tuen saajalle huomattavan kalliiksi. Esimerkkilainoissa, joiden takaisinmaksuaika oli 15 vuotta, kustannus oli kaikkiaan lähes 12 % takauksen arvosta. Suurimman rahallisen hyödyn investoijalle tuo avustuksen ja korkotuen yhdistelmä.

Päätelmiä tarkoituksenmukaisesta rakennetuesta ei voi tehdä pelkän kustannus-hyötyanalyysin pohjalta, koska eri tukimuodot vastaavat erilaisiin investoijan tarpeisiin (luku 6.3.). Avustukset ovat ensiarvoisen tärkeitä investoinnin kannattavuuden kannalta. Takausten kysyntä on kuitenkin kasvussa ja takausten vahvistaminen on näin ollen perusteltua. Rakennetukien kokonaisuudessa avustusten vaikuttavuutta ei voida täysimääräisesti korvata takauksilla, joten avustuksen ja valtionehtauksen yhdistelmä olisi tukimuoto, joka mahdollistaisi kannattavat investoinnit, paikkaisi mahdolliset vakuusvajeet ja olisi yhteiskunnan kannalta kohtuullisen kustannustehokas.

Maaseutuohjelman varoista investointeihin käytettävän osuuden osittainen pääomittaminen Makeeraan, valtion osarahoituksella täydennettynä, olisi yksi vaihtoehto allokoita varoja käytettäväksi vahvemmin takauksiin. Pääomituksen joustava käyttö tarpeen muuttuessa tulisi kuitenkin varmistaa asianmukaisilla ohjelmakirjauksilla. Takauksen ehtoja päivitettäessä tulee tarkastella mahdollisuuksia kasvattaa takauksen enimmäismäärää ja pienentää takauksesta perittävää provisiota.

Korkotuki osoittautui suhteessa investointiavustukseen tehottomaksi tukimuodoksi. Niin ollen olisi perusteltua suunnata korkotukeen käytettäviä varoja mieluummin avustuksiin, jotka parantavat sekä investoinnin kannattavuutta että yrityksen maksuvalmiutta korkotukea enemmän.

8.2. Makeran uudessa rahoituskokonaisuudessa

Jos Makeran voimakas riippuvuus talousarviosiirroista halutaan katkaista, tehokas toimenpide siihen on siirtää kansallisesti rahoitetut avustukset talousarviolouteen, jossa osarahoitteiset avustukset jo ovat. Toimintamalli varojen käyttövaltuuksien ja alueellisen jaon suhteen jatkuisi käytännössä nykyistä vastaavana. Tällöin ELY-keskuksille jouduttaisiin myöntämään nykyiseen tapaan kaksi myöntövaltuutta, osarahoitteisille ja kansallisille omansa, joista toinen olisi usein pieni, erityisesti pienimmissä ELY-keskuksissa. Pieni myöntövaltuus voi olla ELY:n kannalta ongelmallinen esimerkiksi suurten, mutta harvoin toistuvien hankkeiden rahoituksessa. Ongelmaa voisi lievittää uudistamalla myöntövaltuuksien jakoalueita esimerkiksi nykyisistä ELY-alueista muodostetuiksi suuralueiksi. Seurannan kannalta omat momenttinsa kansallisille ja osarahoitteisille avustuksille olisivat helpommat, mutta seuranta on mahdollista, joskin työläämpää, myös varojen ollessa samalla momentilla.

Järjestelmän yksinkertaistaminen puoltaisi vaihtoehtoa, jossa investointiavustusten rahoitus hoidettaisiin EU-osarahoitteisena koko ohjelmakauden ajan. Tällöin investointeihin liittyvän rahoituksen suhteellista osuutta ohjelman kehiksestä tulisi kasvattaa. Ohjelmakauden vaihdosten viivästymisiin sekä mahdollisiin nopeasti syntyviin kansallisiin tarpeisiin liittyen kansallinen rahoitusmahdollisuus on perusteltua tavalla tai toisella säilyttää. Toivottavaa olisi, että uusi ohjelmakausi toisi rahoitukseen joustavoittavia elementtejä, joiden avulla investointiavustusten kansallinen rahoitus olisi tarvittaessa sujuvasti toteuttavissa siinäkin tapauksessa, että kaikki avustukset lähtökohtaisesti olisivat osarahoitteisia.

Talousarvion määrärahan suuruuden asettamista varten tulee hyödyntää pitkän aikavälin markkinatilannetta selvittäviä tutkimuksia (OECD, FAO) sekä kansallista asiantuntemusta. Valmisteluun on syytä koota laajasti markkinoita tunteva ryhmä tai lisätä arvion tuottaminen jonkin olemassa olevan ryhmän tehtäviin. Sama ryhmä voisi tukea tukikohteita koskevaa säädösvalmistelutyötä, jotta tuetuilla investoinneilla olisi markkinoiden puolesta edellytykset toimia koko kapasiteettinsa hyödyntäen.

Tuettaville elinkeinoille on tärkeää säilyttää mahdollisuus sekä investointi- että maksuvalmiuslainojen valtiontakauksiin. Makeran hyödyntäminen takausvälineenä edellyttää kuitenkin riittävää vastapääomaa takausten vakuuspääomana. Pääoman lisälähteenä on mahdollista käyttää valtion talousarviosiirtoja ja esimerkiksi Maaseutuohjelman varoja, jotka jäävät rahastoon yli ohjelmakauden. Pääomittettava rahoituksen osuus olisi kuitenkin pois muusta maaseutuohjelman rahoituksesta. Kun vakuuspääoma on olemassa, takauksista kertyvät takausprovisiot kattavat takauksista rahastolle aiheutuvat menot. Investointilainojen takausprovisiota on mahdollista jopa laskea ja silti takausprovisiot riittäisivät suurella todennäköisyydellä lainojen takauksien kattamiseen. Maksuvalmiuslainojen mahdolliset takauksiprovisiot vaativat erillisen varautumisen ja näin onkin jo toimittu.

Makeran maanhankintatoiminta on tarkoituksenmukaista säilyttää tilusjärjestelyjen jatkuvuuden turvaamiseksi. Makeran rooli tilusjärjestelyissä on välittäjän rooli, mikä ei rasita Makeran taloutta, sillä rahasto ostaa ja myy maata käyväällä hinnalla (luku 4.1.4.). Mikäli maanhankintatoimintaa halutaan

hyödyntää ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, tilusjärjestelyiden yhteydessä on mahdollista suunnata esimerkiksi paksuturpeisten maiden käyttöä pois viljelykäytöstä. Se kuitenkin kuluttaa pääomaa ja vaatii siten rahoitusta. Maat, jotka eivät ole enää maatalouden käytössä, voitaisiin myydä esimerkiksi Metsähallituksen hallintaan, jossa ne voitaisiin ohjata kosteikkokäyttöön tai muuhun ekstensiiviseen käyttöön.

Maa- ja elintarviketalouden sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen tutkimusrahoituksen säilyttäminen Makerassa on tarkoituksenmukaista (luku 4.1.5.; luku 4.2.2.). Siten voidaan varmistaa rahoitus hallinnonalan päätöksentekoa tukevalle tutkimukselle ja soveltavalle tutkimukselle, joka osaltaan tukee elinkeinon tuottavuuden ja kilpailukyvyyn edistämistä. Avustusmuotoisen tuen rahoituksen turvaamiseksi tuettavien elinkeinojen tulisi kantaa suurempi vastuu alansa tutkimusrahoituksesta. Makera voisi toimia rahastona, johon varat elinkeinolta kerättäisiin esimerkiksi vastaavasti kuin ne Ruotsissa kerätään tuottajien omaan tutkimussäätiöön (Stiftelsen lantbruksforskning 2020). Sikäli kuin valtakunnalliset maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeet liittyisivät ruokaketjun toimintaan, ne voisivat kuulua saman rahoituksen piiriin. Muut maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeet olisi tarkoituksenmukaista siirtää rahoitettavaksi samalta momentilta (30.10.63) kuin maaseutupolitiikan temaattiset verkostohankkeet, jotta elinkeinolta kerättävä rahoitus voitaisiin kohdentaa puhtaasti rahoittavien yritysten toimintakenttään.

Maatilyritysten rahoitusta voidaan tarpeen mukaan täydentää pankkien hoitamilla uusilla rahoitusinstrumenteilla, jotka eivät ole kytköksissä Makeraan (luku 7.2.2.). Koska uuden, Makeran kaltaisen rahaston perustaminen ei ole mahdollista, Makera on syytä säilyttää mahdollisia rahastoon kytkeytyviä uusia rahoitusinstrumentteja varten siltä varalta, että sellaisten käyttöönotto tulee ajankohtaiseksi.

8.3. Makeran toimintatapojen kehittäminen

Luvussa 5 on kuvattu Makeran toimintaa siltä osin kuin sitä hallitusohjelman mukaan tulee arvioida ja kehittää: avoimuus, kriteeristö, vaikuttavuuden mittaaminen, raportointi ja johtokunnan kokoonpano. Seuraavassa tuodaan esiin havaittuja kehittämistarpeita ja niiden mahdollisia ratkaisumalleja.

Avoimuus

Makeran toiminnassa toteutuvat avoimuuden periaatteet sekä toiminnan ja päätöksenteon että asiakirjojen julkisuuden suhteen varsin hyvin. Kaikki oleellimmat Makeran toimintaa ja päätöksiä koskevat asiakirjat ovat julkisia ja vapaasti saatavilla (luku 5.1). Pienenä puutteena voidaan pitää sitä, etteivät Makeran johtokunnan pöytäkirjat ole lähtökohtaisesti julkisia. Maa- ja metsätalousministeriöstä ne ovat kuitenkin saatavissa, kunhan pyynnölle on olemassa asianmukaiset perusteet. Vaikka pöytäkirjoissa kuvataan lyhyesti käsitellyt asiakirjat ja niitä koskevat päätökset, pöytäkirjoihin tulisi lisäksi liittää käsitellyt asiakirjat kokonaisuudessaan. Vain siten pöytäkirjat antaisivat kattavan kuvan kokouksessa käsitellyistä asioista ja tehdyistä päätöksistä.

Vaikka asiakirjajulkisuus Makeran kohdalla pääsääntöisesti täyttyykin, saatavilla olevan tiedon hajanaisuus ei täysin vastaa hallinnon avoimuuteen sisältyvää vaatimusta selkeästä ja riittävästä tiedonvälityksestä. Kun tieto on etsittävä useasta eri lähteestä, tiedonhaku on työlästä ja aikaa vievää. Tällöin syntyy helposti käsitys, ettei tietoa ole saatavillakaan. Asian korjaamiseksi viestintää rahastosta ja sen toiminnasta tulisi kehittää kokoamalla rahastoa koskeva tieto, tai linkit muualla oleviin tietolähteisiin, esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön kotisivuille yhdeksi kokonaisuudeksi Makera-otsikon alle. Viestinnässä tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että rahaston tehtävistä, toiminnasta ja eduskunnan päätäntävällä rahaston suhteen välittyy kansalaisille todenmukainen kokonaiskuva.

Kriteeristö

Makerasta myönnettävien tukien kriteerit ovat pääsääntöisesti selkeät, yksiselitteiset ja avoimesti saatavilla (luku 5.2.). Myönnettävien avustusten kriteereissä epäselvin kohta on avustusten jako eri alueiden kesken, minkä toteutuksesta ei ole olemassa säädösperäistä ohjetta. Jakoperusteena käytetään aiempien vuosien myönnettyjen ja kyseisen hakujakson haettujen avustusten jakaumia. Jako ei ole ehdoton, vaan pienet muutokset alueiden välillä ovat sallittuja senkin jälkeen, kun maa- ja metsätalousministeriö on raha-asiainvaliokunnan puollon saatuaan asian päättänyt. Niin kauan kuin suurimpaan osaan hyvistä hankkeista riittää varoja, käytetty jakomenetelmä on toimiva. Mikäli jaettavien varojen määrä pienenee ja hankkeiden hylkäysprosentit kasvavat, myös varojen alueellista kohdentamista tarkastellaan entistä kriittisemmin. Selkeästi säädöksiin kirjattu ohjeistus käytettävästä jakoperusteesta ennaltaehkäisisi jaosta mahdollisesti syntyviä kiistoja ja edistäisi myös hallinnon avoimuuden toteutumista.

Yksittäisen tuensaajan kohdalla VTV pitää ongelmallisena rakennetukiasetuksen sisältämää edellytystä, että hakija voi liiketoimintasuunnitelman perusteella saavuttaa vähintään 25 000 euron vuotuisen maatalouden yrittäjätulon viimeistään tuen myöntämismuuttoa seuraavana viidentenä kalenterivuonna (luku 5.2.). VTV on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei vaatimuksen toteutumista seurata eikä säädöksiin ole kirjattu toimenpiteitä, jotka vaatimuksesta jälkeen jääminen aiheuttaa. Säädöstekstin mukaan vaatimus ei kuitenkaan koske toteutuvaa yrittäjätuloa vaan liiketoimintasuunnitelman mukaista yrittäjätuloa, joka lasketaan suunnitelmiin hyväksytyin vakiohinnoin. Näin ollen myös seuranta koske suunniteltujen toimenpiteiden eikä niillä aikaansaattavan yrittäjätulon toteutumista. Mikäli toimenpiteet eivät toteudu, tuen takaisinperintä on mahdollista. Yrittäjätuloa koskevaa säädöstä sovelletaan siis säädöstekstin mukaisesti eikä muutoksiin ristiriitaisuuksien vuoksi niin ollen ole tarvetta. Ei ole myöskään perusteita muuttaa vaatimusta koskemaan toteutuvaa yrittäjätuloa, koska yrittäjätulon saavuttaminen ei ole riippuvainen yksin yrittäjän toimenpiteistä ja hänen hallittavissaan olevista tekijöistä vaan myös luonnonolosuhteista ja monista toimintaympäristöön liittyvistä tekijöistä.

Investointituen kriteereillä on jo nyt pyritty ohjaamaan rakentamista erityisesti eläinten ja ympäristön hyvinvointia edistävään suuntaan. Kriteereillä on mahdollista vahvistaa ohjausvaikutusta entisestään, sikäli kuin tarvetta ohjaukselle nähdään ja poliittinen tahtotila asialle löytyy. Ilmastonmuutoksen torjunnassa mahdollisuudet investointituen hyödyntämiseen suoranaisena tukena itse investoinneille ovat kuitenkin rajalliset (luku 5.2.). Vaihtoehtona on sisällyttää tavanomaisten investointien tukiehtoihin vaatimuksia, jotka tukevat ilmastoystävällisten tuotantotapojen käyttöönottoa ja painottaa ympäristöystävällisyyttä nykyistä vahvemmin hankkeiden pisteytysvaiheessa (ks. Kärkkäinen, ym. 2019).

Investointien koon kasvaessa riskinhallintaan tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota. Tukihakemusten liiketoimintasuunnitelmaan sisältyy tuloksen herkkyytstarkastelu muun muassa tuotteen hinnan suhteen, mutta ei varsinaista riskitarkastelua, jossa otettaisiin huomioon hintamuutoksen toteutumisen todennäköisyys (luku 5.2.). Riskitarkastelun lisääminen vaadittaviin laskelmiin parantaisi sekä investoijan että rahoittajan mahdollisuutta nähdä investointiin liittyvän epävarmuuden vaikutus kannattavan investoinnin todennäköisyyteen. Siten riskinhallinta tulisi pohdittavaksi jo investoinnin suunnitteluvaiheessa, jolloin suunnitelman muutokset ovat tarvittaessa toteutettavissa helpommin kuin investoinnin valmistuttua.

Investointiavustusten maksamiseen on nykyisäädösten mukaan mahdollista soveltaa erilaisia vaihtoehtoisia menetelmiä. Suomessa tuki maksetaan prosenttiperusteisena toteutuneista kustannuksista, kuitenkin hyväksytyjen yksikkökustannusten rajoissa (luku 5.2.). Avustuksen maksaminen vakioyksikkökustannusten mukaan kannustaisi edulliseen rakentamiseen nykyistä maksuperustetta

tehokkaammin. Maksuperusteen muutoksella saavutettavissa oleva hyöty tulee punnita suhteessa muutokseen, jonka uusi peruste aiheuttaisi niin tuen saajan kuin tuen myöntäjänkin hallinnolliseen taakkaan.

Vaikuttavuuden mittaus

Makerasta myönnetyn tuen vaikuttavuuden mittaus on vajavaista, joskin vajavaisuuden taustalla on mittaamisen vaikeus. Vaikeudet johtuvat lähinnä vaikutusten moninaisuudesta ja niiden arvottamisen tulkinnanvaraisuudesta (luku 5.3.; luku 6.1). Kerrannaisvaikutusten mittaaminen, ollakseen kattavaa, vaatisi laajoja, samansisältöisinä toistuvia tutkimuksia, joissa seurattaisiin vaikutuksia itse tukea saavassa elinkeinossa mutta myös sen käyttämässä panosteollisuudessa, sen tuottamia raaka-aineita hyödyntävässä rehu- ja elintarviketeollisuudessa, palveluissa, maaseudun infrastruktuurissa, huoltovarmuudessa jne. Tämänkaltaiset arvioinnit voisivat sisältyä esimerkiksi maaseutuohjelmien kokonaisarviointiin, jotka jo nykyisellään kattavat osan arviointikohteista.

Tuen vaikutusta yksittäisen tuensaajan tuloksiin voidaan mitata. Mittaus ei useinkaan onnistu tuen myöntämistä edeltäneeltä ajalta, mikä mahdollistaisi vertailun tuloksiin ennen investointia, mutta tuen myöntämisestä eteenpäin seuranta on mahdollista. Ruokaviraston mukaan Hyrrä-järjestelmässä on kolme kohtaa, joissa investointihankkeiden suunniteltuja vaikutuksia tuensaajien toiminnan kannattavuuteen ja kilpailukykyyn voidaan arvioida. Järjestelmään on liitetty liiketoimintasuunnitelmat niistä hakemuksista, joissa sitä vaaditaan. Liiketoimintasuunnitelman maksuvalmius- ja kannattavuuslaskelmista selviää investoinnin vaikutus kannattavuuteen ja kilpailukykyyn. Nämä suunnitelmat ovat kuitenkin tekstimuodossa, joten yhteenvetojen tekeminen ei onnistu ilman käsityötä. Tavoitteet-välilehdelle on kannattavuuslaskelmista poimittu seuraavat tiedot 1. ja 5. vuonna investoinnista: yrittäjätulo, kannattavuuskerroin, suhteellinen velkaantuneisuus ja omavaraisuus. Suunnitelman tunnusluvut eivät kuitenkaan kerro, onko tavoitteet saavutettu.

Jotta investoinnin jälkeistä toteutunutta kehitystä voitaisiin seurata, rakennepoliittisen tuen saajia tulisi kannustaa tai tilojen jopa edellyttää osallistuvan talousseurantaan, kuten Luken ylläpitämään kannattavuuskirjanpitoon esimerkiksi 5 vuoden ajan investoinnin jälkeen. Osallistuminen mahdollistaisi tilojen talouden kehityksen seuraamisen, vertailun suunniteltuun ja parantaisi myös rahoittajien asemaa tilan talouden seurannassa. Haittapuolena on luonnollisesti ylimääräinen hallinnollinen taakka sekä tuen saajalle että sen myöntäjälle. Aktiivisen talouden seurannan voidaan kuitenkin olettaa koituvan tuen saajan eduksi niin, että hänellä olisi entistä paremmat edellytykset hallita yrityksensä taloudenpitoa ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin ongelmien ennaltaehkäisemiseksi. Tuen myöntäjän kannalta hallinnollista taakkaa pienentäisi, jos seurannassa hyödynnettäisiin olemassa olevaa järjestelmää sen sijaan, että seurantaa varten rakennettaisiin kokonaan uusi järjestelmä. Tarkempaa seuranta voitaisiin edellyttää esimerkiksi tietyn euromääräisen rajan ylittäviltä investoinneilta.

Raportointi

Johtokunta raportoi vuosittain Makeran toiminnan tilinpäätösasiakirjassa (luku 5.4.). Asiakirja noudattaa rakenteeltaan mm. Ruokaviraston vastaavaa asiakirjaa. Tilinpäätöksessä raportoidaan kattavasti sekä Makeran toimintaa että taloutta koskevat tiedot ja lisäksi talousarvion momentilta maksetut rakennetuet. Vaikuttavuuden raportoinnissa näkyvät vaikeudet, jotka liittyvät vaikuttavuuden mittaamiseen (luku 5.3.), eivätkä puutteet siten ole korjattavissa pelkästään raportointia kehittämällä. Sikäli kuin tuen vaikuttavuuden seuranta tehostetaan, on tärkeää sisällyttää seurantatulokset tilinpäätösasiakirjaan ja lisätä myös epävirallista viestintää Makeran toiminnalla saavutetuista tuloksista. Myönnetyn tuen vaikuttavuutta voidaan konkretisoida nostamalla viestinnässä esiin yksittäisiä investointihankkeita ja tuen saajan näkemyksiä investoinnin merkityksestä tuotantoon, tilan talouteen sekä ihmisten, eläinten ja ympäristön hyvinvointiin. Maaseutu.fi-sivustolla nykyisin esiteltävät hankkeet

edustavat monipuolisesti Maaseutuohjelmasta rahoitettuja hankkeita mutta Makeran rooli investointien tukemisessa jää vähälle huomiolle.

Eduskunnan tiedonsaannista huolehditaan, sillä Makeran oman tilinpäätöksen ohella eduskunnalle toimitetaan tietoa valtion talousarvioon sisältyvällä kuvauksella rahaston toiminnasta (luku 5.4.). Lisäksi eduskunnan saatavilla ovat kaikki ne Makeran toimintaa koskevat julkiset asiakirjat, jotka ovat kaikkien kansalaisten luettavissa.

Niin kauan kuin Makeraa koskevat asiakirjat eivät ole kootusti saatavilla esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön sivuilta, toimintakertomuksen löytämistä helpottaisi, mikäli toimintakertomus mainitaisiin myös asiakirjan nimessä. Toimintakertomuksen sisältävän tilinpäätösasiakirjan ulkoasu ei ole omiaan luomaan mielikuvaa 2020-luvulla toimivasta rahastosta. Ajanmukaisempi taitto ei vaatisi suuria resursseja, mutta voisi tuoda asiakirjalle lukijoita myös hallinnon ulkopuolelta ja siten edistää Makeran toiminnan tuntemusta esimerkiksi median edustajien keskuudessa.

Johtokunnan kokoonpano

Makeraa hoitava johtokunta on käytännössä asiantuntijaelin, jonka päätösvaltaa rajoittavat toisaalta Makeraa ja sen varainkäyttöä koskevat säädökset, toisaalta vaatimus päätösten alistamisesta valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn (luku 5.5.). Tämä on otettava huomioon punnittaessa tarvetta johtokunnan kokoonpanon muuttamiseen. Parlamentaarisen vallan käyttöön on tilaisuus säädettäessä asetuksia Makeran varojen käyttökohteista, hyväksyttäessä siirtoja talousarviosta rahastoon ja raha-asiainvaliokunta voi palauttaa johtokunnan hyväksymän varojen käyttösuunnitelman uudelleen valmisteluun.

Johtokunta kokoontuu pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa, tarvittaessa useammin. Alkuvuoden kokouksen asialistan tärkein asia on edellisen vuoden tilinpäätösasiakirjan hyväksyminen, loppuvuoden kokouksen vastaavasti seuraavan vuoden käyttösuunnitelman ja seuraavan Toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS) hyväksyminen. Harvat kokousvälit viittaavat siihen, että käytännössä hyväksyttävät asiakirjat valmistellaan virkamiestyönä. Sikäli kuin viime vuosien pöytäkirjamerkinnöistä voi päätellä, esitykset on hyväksytty pääsääntöisesti muutoksitta. Keskustelussa on lisäksi voitu todeta asiat, joihin jatkossa tulee kiinnittää erityisesti huomiota tai joiden rahoitukseen tulee suhtautua kriittisesti. Jos rahaston hoitoon ja varainkäytön suunnitteluun halutaan tuoda aktiivisempi johtokunnan ote, johtokunnan tulee edustaa vahvaa elinkeinon, markkinoiden ja rahoituksen asiantuntemusta ja sen tulee kokoontua jo TTS:n ja käyttösuunnitelman valmisteluvaiheessa. Poliittisen perusteiden valittu johtokunta tuskin kasvattaisi johtokunnan asiantuntemusta nykyisestä, mikä tarkoittaisi parlamentaarisen vallankäytön muodollista kasvua, mutta käytännössä virkamiesten vahvan aseman säilymistä. Niin ollen tarkoituksenmukaisinta on kohdentaa parlamentaarisen vallan käyttö Makeraan liittyvään säädöstyöhön ja talousarvioesitysten käsittelyyn ja vahvistaa asiantuntijoista koostuvan johtokunnan asemaa Makeran käytössä olevien varojen kohdennuksen valmistelussa em. säädösten puitteissa.

Viitteet

- Alho, E., Arovuori, K., Heikkilä, A.-M., Niskanen, O., Väre, M. & Yrjölä, T. 2019. Maatalouden asema rahoitusmarkkinoilla. PTT työpapereita 200. 88 s.
- Alho, E., Koivuneva, L., Valkokallio, J., Orpana, J., Hautala, S., Virtanen K. ja Heiska, K. 2020. InvestEU: Selvitystyö rahoitusvälineiden käyttöönotosta ohjelmakaudella 2021-2027. Osa 1: Rahoituskapeikat. Työ- ja elinkeinoministeriö. 38 s.
- EIB 2019. Using financial instruments to reduce the impact of price volatility in agriculture. European Commission Directorate-General Agriculture and Rural Development and European Investment Bank. Saatavilla: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/events/financial-instruments-reduce-impact-of-price-volatility-agriculture_en.pdf
- fi-compass 2020. Financial needs in the agriculture and agri-food sectors in Finland. Study report, 74 s. Saatavissa: https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/financial_needs_agriculture_agrifood_sectors_Finland.pdf.
- Heikkilä, A.-M. & Niskanen, O. 2017. Mariski – navettainvestoinnin kannattavuuslaskuri. Luonnonvarakeskus. Saatavissa: www.luke.fi/mariski.
- Heikkilä, A.-M., Niskanen, O. & Pethman, K. 2018. Riskitarkastelu mukaan investointilaskelmiin. Suomen Maataloustieteellisen Seuran tiedote 34:101. Saatavissa: http://www.smts.fi/sites/smts.fi/files/MTP2018_Abstraktikirja.pdf.
- Jansik, C. 2020. Ruoka-omavaraisuus eri maissa. KILPA2020-hankkeen loppuraportti, julkaisematon käsikirjoitus. Luonnonvarakeskus.
- Lehtonen, H., Niskanen, O., Karhula, T. & Jansik, C. 2017. Maatalouden rakennekehitys ja investointitarve vuoteen 2030. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 19/2017. 57 s.
- Luke 2020. Taloustohtori. Maa- ja puutarhatalous. Luonnonvarakeskus. Saatavissa: www.luke.fi/taloustohtori.
- Karhinen, R. 2019. Uusi alku – Maatalous on myös tulevaisuuden elinkeino. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:3. 89 s. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161359>.
- Kärkkäinen, L., Haakana, M., Heikkinen, J., Helin, J., Hirvelä, H., Jauhiainen, L., Laturi, J., Lehtonen, H., Lintunen, J., Niskanen, O., Ollila, P., Peltonen-Sainio, P., Regina, K., Salminen, O., Tuomainen, T., Uusivuori, J., Wall A., & Packalen, T. 2019. Maankäyttösektorin toimien mahdollisuudet ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 67/2018. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161339/67-2018-MISA.pdf>
- Maa- ja metsätalousvaliokunta 2019. Valiokunnan lausunto MmVL 5 2019 vp, HE 29/2019 vp, VNS 2/2019 vp. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/MmVL_5+2019.aspx.
- Makera 2020. Maatilatalouden kehittämisrahaston tilinpäätös vuodelta 2019. 37 s. Saatavissa: https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tietoa-meista/mika-on-ruokavirasto/suunnittelu-ja-seuranta/makera_tilinpaaotos_2019.pdf.
- Mavi 2018. Maaseutuviraston lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta Biotalous hallituksen kärkihankkeena: Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makeran) lisärahoitus. 4 s.
- Minviel, J. J. & Latruffe, L. 2014. Meta-regression analysis of the impact of agricultural subsidies on farm technical efficiency. EAAE 2014 Congress, August 26 to 29, Ljubljana, Slovenia. Saatavissa: <https://ageconsearch.umn.edu/record/182767/>.
- MMM 2012. Maatilatalouden kehittämisrahaston (MAKERA) tulevaisuuden vaihtoehtoja valmistelevan työryhmän muistio. Työryhmämuistio mmm 2012:6. 86 s.
- MMM 2015. Päätös Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 toteutuksessa käytettävistä valintaperusteista. Saatavissa: <https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/viljelijat/tuet-ja-rahoitus/valintakriteerit-maatalouden-investoinnit-ja-aloitustuki.pdf>
- MMM 2017. Maatilojen rahoitusjärjestelyjä valmistelevan työryhmän loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2017:1. 30 s.

- MMM 2018. Maa- ja metsätalousministeriön lausunto luonnoksen tarkastuskertomukseksi (Biotalous hallituksen kärkihankkeena: Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makeran) lisärahoitus). 4 s.
- Niskanen, O. & Heikkilä, A-M. 2015. The impact of parcel structure on the efficiency of Finnish dairy farms. *Agricultural and Resource Economics Review* 44 1: 65-77.
- Niskanen, O. 2019. Maatalouden investointitukea saaneiden maatilojen kehitys. Julkaisussa: Hilka Vihinen, Olli Voutilainen ja Toivo Muilu (toim.) Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmien aluetalous- ja työllisyysvaikutukset. Vaikuttavuusanalyysi kaudelta 2007–2013. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:16. s. 120-127.
- Ovaska, S. & Rikkinen, P. 2019. Tilusrakenteen parantamistoimien yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi: Esiselvitys ja indikaattorikokoelma kokonaisvaltaisempaan arviointiin. *Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus* 45/2019. 42 s.
- Peltonen, S., Aalto, K., Hennola, I. & Anttila, S. (toim.) 2019. Ilmastoviisas maatilayritys. Tieto tuottamaan 145. *ProAgria Keskusten Liiton julkaisuja* nro 1163. 104 s.
- Pyykkönen, P., Kytölä, L., Kuhmoinen, I., Ponnikas, J., Keränen, R. & Arovuori, K. 2016. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 jälkiarviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 10/2015.
- Rantala, O. 2010. Maksuvalmiuslaskelmat ja tunnusluvut. Suomen Maataloustieteellisen Seuran Tiedote nro 26: Maataloustieteen Päivät 2010. 4 s. Saatavissa: <https://journal.fi/smst/article/view/75768>.
- Ruokavirasto 2019. Maatalouden investointituet. Saatavissa: <https://www.ruokavirasto.fi/viljelijat/tuet-ja-rahoitus/maatalouden-investointituet/>.
- SA 2020. Suomen Akatemia. Saatavissa: <https://www.aka.fi/fi/>.
- Stakes 2004. Taloudellinen arviointi sosiaalialalla. Hyvät käytännöt, Menetelmäkäsikirja. 130 s. [Englanninkielinen alkuteos: Sefton, T., Byford, S., McDavid, D., Hills, J. & Knapp, M. 2002. Contemporary research issues. Making the most of it – Economic evaluation in the social welfare field.]
- Stiftelsen lantbruksforskning 2020. Saatavissa <https://www.lantbruksforskning.se/>. Viitattu 29.5.2020.
- Tieteen termipankki 2020. Oikeustiede: hallinnon avoimuus. Saatavissa: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:hallinnon_avoimuus. Viitattu 19.3.2020.
- Tilastokeskus 2020. Konkurssit. Saatavissa: <https://www.tilastokeskus.fi/til/konk/index.html>. Viitattu 22.4.2020.
- VM 2011. Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011. 109 s.
- VM 2015. Valtion taloudellisia riskejä koskevan raportoinnin ja hallinnan kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2015. 69 s.
- VM 2019. Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019-2023. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:33. 42 s.
- VN 2013. Hallitus hyväksyi tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta koskevan periaatepäätöksen. Tiedote 362/2013.
- VN 2019. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. 210 s. + liitteet. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>.
- Vihinen, H., Voutilainen, O. & Muilu, T. (toim.) Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmien aluetalous- ja työllisyysvaikutukset. Vaikuttavuusanalyysi kaudelta 2007–2013. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:16. 241 s.
- VTV 2018. Valtion rahastojen pääoman hoito. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2018. 37 s.
- VTV 2019. Biotalous hallituksen kärkihankkeena - Maatilatalouden kehittämisrahaston Makeran lisärahoitus. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2019. 42 s.

Säädökset

Lait

657/1966	Laki maatilatalouden kehittämisrahastosta
65/1994	Opintotukilaki
253/1995	Kolttalaki
947/1997	Laki peruskuivatustoiminnan tukemisesta
329/1999	Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki
1476/2007	Laki maatalouden rakennetuista
986/2011	Laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista
1413/2011	Laki maa- ja elintarviketalouden, maaseudun sekä saariston tutkimus- ja kehittämissankkeiden rahoituksesta
27/2014	Laki maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista
28/2014	Laki maaseudun kehittämisen tukemisesta
922/2016	Laki maataloille vuosina 2016 ja 2017 myönnettävistä valtiontakauksista
232/2019	Laki valtiontakauksista maatalojen maksuvalmiuslainoille

Asetukset

1754/1995	Asetus maatilatalouden kehittämisrahastosta
530/1998	Asetus peruskuivatustoiminnan tukemisesta
38/2012	Valtioneuvoston asetus maa- ja elintarviketalouden sekä maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoituksesta
240/2015	Valtioneuvoston asetus maatalouden rakennetuesta
241/2015	Valtioneuvoston asetus maatalan investointituen kohdentamisesta
276/2017	Valtioneuvoston asetus porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista
1002/2019	Valtioneuvoston asetus maatalan investointituen kohdentamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Liite

Erilaisten tukimuotojen vertailulaskelmien perusteet

Investointi: 2 000 000 euroa
Investoinnin vakuusarvo: 1 000 000 euroa
Lainan takaisinmaksuaika: 15 vuotta
Markkinaehtoisen pankkilainan korko: 2,65 %
Diskonttokorko (EURIBOR 12 kk): - 0,078 % (15.5.2020)

Avustus

Avustus: 700 000 euroa
Pankkilaina: 1 300 000 euroa
Lainan lyhennys: Annuiteetti

Korkotuki

Korkotukilaina: 1 200 000 euroa
Pankkilaina: 800 000 euroa
Korkotukilainan korko: 2,96 %
Korkotuki: 1,96 prosenttiyksikköä
Korkotukilainan lyhennys: Annuiteetti
Pankkilainan lyhennys: Annuiteetti

Valtiontakaus

Valtion takaama laina: 625 000 euroa
Pankkilaina: 1 375 000 euroa
Valtiontakaus: 500 000 euroa
Takausprovisio: Kertamaksu 0,75 % takauksen määrästä, enintään 200 euroa, puolivuositain 0,75 % jäljellä olevan takauksen määrästä
Korvaus luotonantajalle: puolivuositain 0,2 % jäljellä olevan takauksen määrästä
Valtion takaaman lainan lyhennys: Tasasuuruinen lyhennys
Pankkilainan lyhennys: Annuiteetti

Avustus ja korkotuki

Avustus: 700 000 euroa
Korkotukilaina: 1 200 000 euroa
Pankkilaina: 100 000 euroa
Korkotukilainan korko: 2,96 %
Korkotuki: 1,96 prosenttiyksikköä
Korkotukilainan lyhennys: Annuiteetti
Pankkilainan lyhennys: Annuiteetti

Avustus ja valtiontakaus

Avustus: 700 000 euroa
Valtion takaama laina: 375 000 euroa
Pankkilaina: 925 000 euroa
Valtiontakaus: 300 000 euroa
Takausprovisio: Kertamaksu 0,75 % takauksen määrästä, enintään 200 euroa, puolivuositain 0,75 % jäljellä olevan takauksen määrästä
Korvaus luotonantajalle: puolivuositain 0,2 % jäljellä olevan takauksen määrästä
Valtion takaaman lainan lyhennys: Tasasuuruinen lyhennys
Pankkilainan lyhennys: Annuiteetti



luke.fi

Luonnonvarakeskus
Latokartanonkaari 9
00790 Helsinki
puh. 029 532 6000