

Valtioneuvoston asetus harvaan asuttujen alueiden luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämiseksi vuosina 2022-2023 myönnettävästä valtionavustuksesta

Asetusehdotuksen tausta

Ehdotuksessa esitetään annettavaksi valtioneuvoston asetus harvaan asuttujen alueiden luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämiseksi myönnettävästä valtionavustuksesta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman kirjausten mukaisesti hallituskaudella toteutetaan toimenpiteitä harvaan asutun maaseudun elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi. Valtion vuoden 2021 talousarviossa momentilla 30.10.63 (Maaseudun kehittäminen) tarkoitukseen on varattu kolmevuotinen siirtomääräraha harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi toteutettavan vaikuttavuusarvioinnin, toimintaohjelman sekä siihen sisältyvien toimenpiteiden ja kokeiluhankkeiden rahoitukseen. Täten valtionavustukseen määräraha on käytettävissä vuoden 2023 loppuun asti.

Valtioneuvosto asetti 8.10.2020 Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän toimikaudelle 12.10.2020-30.6.2023 Suomen harvaan asuttujen alueiden mahdollisuuksien parantamiseksi. Työryhmä on 21.6.2021 hyväksytyssä toimintasuunnitelmassaan määrittänyt teemat, joiden puitteissa harvaan asuttujen alueiden elinvoimaa ja hyvinvointia kehitetään edellä mainitulla siirtomäärärahalla. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämisen keinoksi on määritetty tuki luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailua kehittäville hankkeille. Tarkoitukseen on alustavasti mitoitettu 3 miljoonaa euroa parlamentaarisen työryhmän 9.2.2022 vahvistaman linjauksen mukaisesti.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7 c §:n mukaan tarkempia säännöksiä määrärahan talousarvion mukaisesta käyttämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Valtionavustuslaissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia. Valtionavustuslain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Esityksessä katsotaan, että harvaan asuttujen alueiden matkailuhankkeiden tuesta on tarpeen säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Kyseessä on uusi, määräaikainen asetus, joka on tarkoitettu tulemaan voimaan 15.6.2022 ja olemaan voimassa 31.12.2023 asti.

Asetusehdotuksen tavoitteet ja suhde muihin hankkeisiin

Asetusehdotuksen mukaisen avustuksen tarkoituksena on harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittäminen. Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä on toimintasuunnitelmassaan linjannut matkailuhankkeiden osalta tavoitteeksi luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämisen Suomen valtakunnallisen matkailustrategian 2019-2028 (TEM 2019) sekä Suomen ruokamatkailustrategian 2020-2028 (Haaga-Helia ammattikorkeakoulu 2020) sekä Visit Finlandin ruokamatkailun tuotesuositusten jalkauttamista painottaen. Matkailustrategiassa ei ole esitetty erikseen matkailun kehittämisen toimenpiteitä kaupunki- ja maaseutualueille. Strategiassa korostetaan matkailun merkitystä alueellisesti merkittävänä elinkeinona, jonka avulla luodaan monipuolisempia ja laadukkaampia palveluita paikallisille asukkaille sekä perusinfrastruktuuria, jonka pohjalle voidaan kehittää muuta elinkeinotoimintaa.

Matkailustrategian linjauksia tukeva Suomen ruokamatkailustrategia on laadittu osana Haaga-Helia ammattikorkeakoulun koordinoimaa Hungry for Finland (H4F) -ruokamatkailun tuotteistamishanketta, jota on

rahoittanut EU:n maaseuturahasto. Ruokamatkailustrategiassa ja ruokamatkailun tuotesuosituksissa määritellyt matkailun kehittämistyökalut ovat soveltuvin osin käytettävissä myös luonto-, kalastus- ja metsästysmatkailun alalla.

Luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämiseen harvaan asutulla maaseudulla on mahdollista saada tukea myös Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan, yhteisen kalastuspolitiikan sekä alue- ja rakennepolitiikan varoista. Suomen yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelma 2023-2027, Suomen EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelma 2021-2027 ovat keväällä 2022 komission hyväksyttävänä. Asetusehdotuksen mukainen avustus poikkeaa EU-osarahoitteisista tuista oikeusperustan ja rahoituksen suhteen. Avustettavien hankkeiden kesto on EU-ohjelmakautta lyhyempi, ja paikkatietopohjainen harvaan asuttujen alueiden määritelmä eroaa EU-rahoituksen kohdalla sovellettavista, hallinnollisiin rajoihin perustuvista määritelmistä. Asetusehdotuksen mukainen avustus koskisi vain kehittämishankkeita. Yrityskohtaisten tukien osalta käytössä olisivat jatkossakin EU-osarahoitteiset tuki-instrumentit. Asetusehdotuksen mukaisella toiminnalla aktivoidaan myös niitä pienempiä ja vakiintumattomia toimijoita, joiden kehittämisresurssit ovat rajalliset. Avustus toimii siemenrahoituksena, joka mahdollistaa myös uusien toimintojen käynnistymisen toimialalla. Avustettavien hankkeiden kokoluokaksi on hahmoteltu 30000 – 200000 euroa.

Matkailuhankkeiden tukeminen harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi toteuttaa osaltaan maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman 2021-2027 (MMM 2021) linjauksia. Kokonaisuohjelmassa korostetaan matkailun merkitystä tasapainoista aluerakennetta vahvistavana tekijänä. Merkitystä lisää alan paikkasidonnaisuus: työpaikkoja ja paikallisesti tehtyä kehittämistyötä ei voida pääosin siirtää muihin maihin, eikä muille paikkakunnille. Tärkeää on paikallisten asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen yhteistyö sekä myös laajempi verkostoituminen.

Paikkatietopohjainen aluemäärittely

Asetusehdotuksen 3 §:n mukaan harvaan asutuilla alueilla tarkoitetaan Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) laatimassa ja ylläpitämässä, vuonna 2013 julkaistussa paikkatietopohjaisessa kaupunki-maaseutu-luokituksessa harvaan asutuksi maaseudeksi luokiteltuja alueita. Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä on toimintasuunnitelmassaan vahvistanut kyseisen luokituksen toimintansa perustaksi. Paikkatietopohjainen, hallinnollisista rajoista riippumaton aluemäärittely toteuttaa osaltaan maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman linjausta paikkaperustaisuudesta maaseutupolitiikan lähtökohtana.

Kaupunki-maaseutu-luokituksen muodostamismenetelmä on kuvattu Suomen ympäristökeskuksen raportissa 25/2014, ja luokitus on sittemmin päivitetty vastaamaan vuoden 2018 tilannetta (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2020). Luokituksessa sovellettava menetelmä on herkkä muutoksille alueilla, jotka ovat lähellä luokkien kriteereissä määriteltyjä raja-arvoja (SYKE 21/2020 s. 18). Rajaseuduilla on lisäksi huomioitava, että luokitus ei tunnista Suomen ulkopuolista muutosta (SYKE 21/2020 s. 20).

Hallinnollisista rajoista riippumattoman aluemäärittelyn vaihtoehtona olisi mahdollista perustaa asetuksen aluemäärittely kaupunki-maaseutu-luokituksen perusteella laadittuun kuntaluokitukseen ja kohdentaa avustus maaseutuloukkien maa-alaosuusien ja väestöosuusien perusteella harvaan asutun maaseudun kunniksi luokiteltuihin kuntiin. Tällainen luokittelu on yleistys, joka kadottaa osan kuntien sisäisestä vaihtelusta (SYKE 21/2020 s. 27). Kuntajaotukseen perustuva aluemäärittely jättäisi asetuksen kohdealueen ulkopuolelle merkittävän osan harvaan asutusta maaseudusta erityisesti suurten liitoskuntien alueella.

Kansallinen ja EU-lainsäädäntö

Kansallinen lainsäädäntö

Valtionavustuslaki (688/2001) on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuslaissa säädetään avustuksen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä sekä myöntämisen ja maksamisen muodoista, menettelyistä, käytöstä, käytön valvonnasta ja tarkastuksista. Laissa säädetään valtionavustuksen hakijan ja saajan oikeuksien ja velvoitteiden perusteista. Laissa säädetään myös viranomaisten tietojensaantioikeuksista. Valtionavustuslaissa säädetään myös valtionavustuksen lajeista.

Valtionavustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Asetusehdotuksen mukaisessa avustuksessa on kyse valtionavustuslain 5 §:n 3 momentin mukaisena erityisavustuksena myönnettävästä avustuksesta. Valtionavustuslain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

EU:n valtiontukea koskeva lainsäädäntö

Euroopan unionin valtioneukisääntöjä koskevat periaatteet määrittellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107–109 artikloissa. Artiklan 107 kohdan 1 mukaan lähtökohtaisesti jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtioneukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua.

Valtionavustuksia voidaan myöntää taloudelliseen toimintaan ja muuhun toimintaan. Asetusehdotuksen 8 ja 9 §:ssä säädetäisiin erikseen valtionavustuksesta taloudelliseen toimintaan ja 10 §:ssä valtionavustuksesta muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Tämä jako tehdään sen vuoksi, että taloudelliseen toimintaan myönnettävällä valtiontuella tulee olla oikeusperusta, jotta se olisi EU:n valtioneukisääntöjen mukainen.

Oikeusperustat, jotka asetusehdotuksessa mainitaan ja jotka ovat sovellettavissa, ovat tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annettu komission asetus (EU) N:o 651/2014 (jäljempänä *yleinen ryhmäpoikkeusasetus*) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annettu komission asetus (EU) N:o 1407/2013 (jäljempänä *yleinen de minimis –asetus*).

Yleinen de minimis –asetus on oikeusperustana toissijainen ottaen huomioon yhdelle yritykselle kolmen vuoden aikana myönnettävän vähämerkityksisen tuen enimmäismäärää koskeva sääntely, jonka johdosta avustuksen myöntäminen yleistä de minimis –asetusta soveltaen rajoittaa yrityksen mahdollisuuksia saada Matkailualan yhteistyöverkoston luomiseen ja alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten kumppanuuksien rakentamiseen voitaisiin kuitenkin myöntää valtionavustusta vain yleisen de minimis –asetuksen nojalla.

Pääsääntöisesti komission pitää hyväksyä valtiontuet. Edellä mainitut oikeusperustat ovat sellaisia, jotka sallivat valtiontuen myöntämisen ilman yksittäisen tuen tai tukiohjelman hyväksymistä. Ao. säädöksissä asetettavia vaatimuksia on noudatettava, jotta avustus on kulloinkin sovellettavan säädöksen vaatimusten mukainen. Mikäli EU:n valtioneukisäädöksiin tehdään muutoksia asetuksen voimassaoloaikana, voi olla tarpeen sopeuttaa asetuksen sisältö uusin EU:n säännöksiin.

Keskeiset ehdotukset

Ehdotuksessa esitetään annettavaksi valtioneuvoston asetus harvaan asuttujen alueiden luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämiseksi myönnettävästä valtionavustuksesta. Avustuksen

tarkoituksena on harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittäminen. Asetusehdotus toteuttaa osaltaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman strategisessa kokonaisuudessa Elinvoimainen Suomi (luku 3.4) olevaa kirjausta, joka koskee toimenpideohjelmaa elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi myös väestöään menettävillä alueilla. Siihen käytettäisiin osa harvaan asuttujen alueiden kehittämiseen valtion talousarviossa momentille 30.10.63 maaseudun kehittämiseen osoitetuista varoista.

Asetuksessa otettaisiin huomioon EU:n valtioneuvoston päätökset ja asetus sisältäisi säännökset myös näiden soveltamisesta. Asetukseen sisältyisivät valtionavustuslakia tarkentavat säännökset valtionavustuksen myöntämisestä. Asetusehdotuksessa tarkoitettua avustuksen osalta valtionapuviranomaisena toimisi Lapin ELY-keskus. Asetusehdotuksessa määriteltäisiin avustuksen myöntämisen yleiset edellytykset.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin rahoitettavien hankkeiden hyväksyttävistä kustannuksista, avustuksen hakemisesta, avustuksen käyttöä koskevasta selvityksestä sekä avustuksen saajista. Asetusehdotus olisi määräaikainen ja voimassa vuoden 2023 loppuun saakka.

Asetusehdotuksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset valtiontalouteen: Valtion vuoden 2021 talousarviossa momentilla 30.10.63 (Maaseudun kehittäminen) tarkoitukseen on varattu kolmevuotinen siirtomääräraha harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi toteutettavan vaikuttavuusarvioinnin, toimintaohjelman sekä siihen sisältyvien toimenpiteiden ja kokeiluhankkeiden rahoitukseen.

Muut taloudelliset vaikutukset: Matkailun aluetaloudelliset vaikutukset voivat olla paikallisesti merkittäviä, ja matkailun merkitys elinkeinona korostuu harvaan asutuilla alueilla. Matkailu aikaansaa moninaisia kerrannaisvaikutuksia myös muille elinkeinoille. Matkailun kehittäminen on kansantalouden ja alueiden elinvoiman näkökulmasta tehokas tapa lisätä tuloja.

Harvaan asuttujen alueiden matkailutoimijat voivat saada kehittämishankkeilla lisättyä paitsi taloudellista hyötyä, myös koko toimialan kasvua pitkällä tähtäimellä.

Ympäristövaikutukset

Ehdotetulla avustuksella pyritään edistämään kestävä matkailua harvaan asutuilla alueilla. Ruoka on saatavissa läheltä ja myös kuljetuksiin on luotavissa kestäviä ratkaisuja. Kestävän matkailun kehittämiseen liittyy kiinteästi tuotteistaminen sekä tiedon ja tunnettuuden lisääminen. Kestävän matkailun periaatteisiin sitoutumiseen kannustaminen edistää matkailun synnyttämien ympäristövaikutusten pienentämistä ja lisää näin ihmisten ja ympäristöjen hyvinvointia.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Kestävä matkailua välillisesti ja välittömästi edistävät toimenpiteet vaikuttavat myönteisesti niin naisten kuin miesten yrittäjyys- ja työllistymismahdollisuuksiin harvaan asutuilla alueilla. Ehdotettu avustus vahvistaa kolmannen sektorin toimijoiden merkitystä harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin ylläpitämisessä ja kehittämisessä.

Asian valmistelu ja lausunnot

Asia on valmisteltu virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä. Valmistelun aikana on oltu yhteydessä Lapin ELY-keskukseen.

Maa- ja metsätalousministeriö Muistio 3.6.2022
Hallitussihteeri
Jussi Sallila

Asetusehdotus ja siihen liittyvä perustelumuistio ovat olleet lausunnolla 13.4.-6.5.2022. Hankkeen asiakirjat ovat saatavilla valtioneuvoston asiakirjahallintajärjestelmästä tunnuksella VN 11794/2022.

Asetusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, oikeusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, oikeuskanslerinvirastolta, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Suomen ympäristökeskukselta (SYKE), Luonnonvarakeskukselta (Luke), Ruokavirastolta, Suomen riistakeskukselta, Metsähallitukselta, Maaseutupolitiikan neuvostolta (MANE), Saaristoasiain neuvottelukunnalta (SANK), Suomen yrittäjät ry:ltä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry:ltä, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund rf:ltä, Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry:ltä, Palvelualojen työnantajat Palta ry:ltä, Suomen matkailuorganisaatioiden yhdistys Suoma ry:ltä, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry:ltä, WWF Suomelta, Suomen luonnonsuojeluliitto ry:ltä, Suomen Metsästäjäliitto ry:ltä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta sekä maakuntien liitoilta.

Lausunto saatiin valtiovarainministeriöltä työ- ja elinkeinoministeriöltä, oikeuskanslerinvirastolta, Ruokavirastolta, Suomen riistakeskukselta, Lapin elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukselta, kuudelta maakuntaliitolta, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry:ltä, Suomen yrittäjät ry:ltä ja Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:ltä. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö, Suomen ympäristökeskus, Luonnonvarakeskus, Metsähallitus, Uudenmaan liitto ja Pirkanmaan liitto ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa asiassa.

Asetusehdotuksesta pyydettiin ja saatiin lisäksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) 7 §:n mukainen yritystukineuvottelukunnan lausunto.

Saadut lausunnot

Esitystä pidettiin valtaosassa lausuntoja tavoitteiltaan kannatettavana ja tuettavana. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota asetusehdotuksen mukaisen avustuksen ja EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan, yhteiseen kalastuspolitiikkaan sekä alue- ja rakennepolitiikkaan sisältyvien tukimuotojen mahdolliseen päällekkäisyyteen.

Pohjois-Pohjanmaan liitto on lausunnossaan katsonut, että asetusehdotuksessa tarkoitettu avustus tulisi liittää valtakunnallisen matkailustrategian ja maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman ohella myös maakuntaohjelmien matkailun kehittämistä koskeviin linjauksiin. Satakuntaliitto on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota matkailuelinkeinon työvoimavaltaisuuteen ja luonteeseen nuoria työllistävänä elinkeinona. Koronapandemian aiheuttamien muutosten vuoksi ala kärsii työvoimapulasta, ja Satakuntaliitto on korostanut osaamisen kehittämisen ja täydentämisen sekä työvoiman saatavuuteen ja alueelliseen liikkuvuuteen liittyvien kehittämistoimien merkitykseen harvaan asutuilla alueilla. Varsinais-Suomen liitto on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota harvaan asutuksi maaseuduksi luokiteltuihin saaristoalueisiin, joissa luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailulla on kehittämispotentiaalia. Haasteena on saaristomatkailemisen voimakas ajallinen keskittyminen kesäkauteen. Etelä-Karjalan liitto on lausunnossaan korostanut, että asetusehdotuksessa kehittämiskohteeksi nostettu luonto- ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailu tarjoaa yritys- ja työpaikkamahdollisuuksia harvaan asutulle maaseudulle.

Suomen yrittäjät ry on lausunnossaan katsonut, että asetusehdotuksessa tarkoitettujen avustusten ohjautuminen pk-yrityksille on tärkeää ja pk-sektorin osallistumisella olisi hyviä vaikutuksia alueiden elinvoimaisuuden näkökulmasta.

Lapin ELY-keskus on lausunnossaan tähdentänyt, että asetuksessa tulee täsmentää asetusehdotuksessa tarkoitettujen kehittämishankkeille myönnettävän avustuksen suhdetta yrityskohtaisiin tuki-instrumentteihin.

Säädösteknisen selkeyden ja johdonmukaisuuden osalta oikeuskanslerinvirasto on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen täsmentää kustannuksia, avustuksen hakemista sekä avustusta koskevaa selvitystä koskevien säännösten muotoilua ja/tai perusteluja.

Suomen riistakeskus on lausunnossaan esittänyt, että asetusehdotuksen 2 §:n harvaan asuttujen alueiden määritelmää muutettaisiin siten, että siihen luettaisiin myös ydinmaaseutu, maaseudun paikalliskeskukset ja kaupunkien läheinen maaseutu. Metsästysmatkailulla ja riistaan perustuvalla ruokamatkailulla on erityinen potentiaali valkohäntäpeuran esiintymisalueella, josta vain pieni osa kuuluu harvaan asuttuun maaseutuun. Ruokaviraston lausunnossa on esitetty määritelmän laajentamista kattamaan myös harvaan asutun maaseudun sisällä olevat maaseudun paikalliskeskukset. Keski-Pohjanmaan liitto on lausunnossaan pitänyt asetusehdotuksessa omaksuttua hallinnollisista rajoista riippumatonta, kaupunki-maaseutu-luokitukseen perustuvaa aluemäärittelyä perusteltuna, sillä se mahdollistaa keskuskaupunkien maaseutualueiden pääsyn tuen piiriin. Lapin ELY-keskus on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen täsmentää asetuksen soveltamisalan määrittelyä suhteessa Ahvenanmaan itsehallintoon.

Avustettavia hankkeita koskeva säännöksen osalta MaRa on pitänyt tärkeänä, että avustettavat hankkeet voivat liittyä myös muihin asetuksen 2 §:ssä tarkoitetuille alueille kohdistuviin matkailua tukeviin kehittämishankkeisiin. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto on katsonut, että matkailun kestävyys edistämisen ja alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten kumppanuusverkostojen rakentamisen tulisi olla avustettavissa hankkeissa läpileikkaavia teemoja. Työ- ja elinkeinoministeriö on esittänyt, että säännöksen luetteloon lisättäisiin erilliseksi kohdaksi matkailun tiedolla johtamisen edistäminen. Etelä-Savon maakuntaliitto on esittänyt, että luettelossa mainittaisiin erillisenä kohtana ympäristöstä huolehtiminen sekä lajittelu- ja kiertotalous.

Avustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevan säännöksen osalta Etelä-Savon maakuntaliitto on esittänyt, että avustuksen myöntämisessä sovellettavassa kokonaisharkinnassa huomioon otettavana seikkana mainittaisiin vaatimus tukea kestävästä matkailusta sekä vihreää siirtymää. Pohjois-Pohjanmaan liitto on esittänyt, että arviointikriteereihin tulisi lisätä maakuntaohjelmien ja alueellisten erityisstrategioiden ja älykkään erikoistumisen painopistealueet huomiointi.

Työ- ja elinkeinoministeriö on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen täsmentää, mitä hankkeen kohdistuminen ”merkittävässä määrin” harvaan asutulle alueille tarkoittaa. Pohjois-Pohjanmaan liitto on esittänyt, että hankkeen kohdealue määrittäisi selkeyden vuoksi alueluokituksen rajojen perusteella. Lapin ELY-keskus on pitänyt tärkeänä aluemäärittelyn ja merkittävässä määrin –säännöksen selkeyttämisestä. MaRa on katsonut, ettei aluemäärittelyä tulisi tehdä tarpeettoman tarkkarajaisesti, matkailun kehittämishankkeiden vaikutukset ulottuvat laajalle alueelle.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan katsonut, että ehdotetun soveltamisalasäännöksen viittaus talousarvion momenttiin on säädöstekstin tasolla tarpeeton ja että perustelumuiustion sisältöä tulisi tältä osin muokata määrärahan suuruuden ja käyttöajan osalta. Valtiovarainministeriön mukaan asetusehdotuksen vastikkeetonta työtä koskevaa säännöstä tulisi täsmentää. Asetustekstiä ja perustelumuiustiota tulisi täydentää hyväksyttävistä kustannuksista koskevaa säännöstä perusteluineen. Valtiovarainministeriö on edelleen kiinnittänyt huomiota valitun enimmäistukitason korkeuteen ja pitänyt tarpeellisenä mitoitustekijöiden yksilöimistä. Valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen huomioida perustelumuiustiossa valtionavustuslain valmisteilla olevat muutokset. Valtiovarainministeriö on edelleen todennut, että asetusehdotuksessa mainitusta ”vastikkeetta tehtävä työstä” käytetään valtionavustustoiminnan uudessa sanastossa käsitettä ”maksutta saadut resurssit” ja että tämä tulisi huomioida säädösehdotuksen jatkovalmistelussa. Samalla valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen ”vastikkeetta tehtävä työstä”

–muotoilun käsitteelliseen ongelmallisuuteen kustannuksia koskevassa säännöksessä. Valtiovarainministeriö on kiinnittänyt myös huomiota siihen, että asetusehdotus ei sisällä säännöksiä avustuksen maksamisesta, käyttöajasta jne. ja pitänyt tarkoituksenmukaisena täydentää perustelumuiiota mm. sen kysymyksen osalta, onko asianomaiset seikat tarkoitus todeta valtionapuviranomaisen tekemässä valtionapupäätöksessä.

Taloudellisen toimintaan myönnettävän tuen osalta oikeuskanslerinvirasto kiinnittänyt huomiota tarpeeseen tarkastella asetusehdotuksen säännöksiä taloudelliseen toimintaan myönnettävästä avustuksesta ja niiden perusteluja ottaen huomioon valtioneuvoston päätöksiin liittyvissä yhteyksissä yleisesti käytettävät muotoilut. Ruokavirasto on lausunnossaan esittänyt yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen oikeusperustan osalta maaseudun hanketoiminnan tukemisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1174/2014) mukaista sääntelyä ja kiinnittänyt huomiota de minimis- asetuksen ongelmallisuuteen kehittämisorganisaatioille myönnettävän tuen osalta.

Taloudelliseen toimintaan myönnettävän avustuksen osalta Lapin ELY-keskus on esittänyt säännöksen ja perustelumuiotien sisällön täsmentämistä.

Hyväksyttävien kustannusten osalta Lapin ELY-keskus on esittänyt säännöksen täsmentämistä maaseudun hanketoiminnan tukemisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1174/2014) ratkaisut huomioiden.

Avustuksen saajaa koskevan säännöksen osalta MaRa on tärkeänä, että avustusta voidaan myöntää myös toiminimellä toimivalle yksityiselle elinkeinonharjoittajalle. Lapin ELY-keskus on katsonut, että säännöstä tulisi täsmentää siten, että avustuksen saajalla tulisi olla riittävät taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset hankkeen toteuttamiseen.

Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Lausunnolla ollut asetusluonnos on ollut yritystukineuvottelukunnan käsittelyssä 11.5.2022. Lausunto on julkaistu neuvottelukunnan internetsivustolla.

Lausunto hyvän tuen edellytyksistä

Yritystukineuvottelukunta on lausunnossaan arvioinut, että tukiohjelman taloudellista ja yhteiskunnallista tavoitetta koskeva määrittely ja markkina-analyysi ovat puutteellisia. Tuen tarkoituksenmukaisuuden ja kustannustehokkuuden osalta tukiohjelman vaikutuksia on lausunnon mukaan puutteellinen, eikä mahdollisia vaihtoehtoisia politiikkatoimia ole selvitetty riittävästi. Yritystukineuvottelukunta on katsonut, ettei tukiohjelma ole korkean tukitason vuoksi kannustava.

Yritystukineuvottelukunta on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen täsmentää kehittämishankeavustuksen ja yritysten kehittämistoimintaan myönnettävien tukien suhdetta. Neuvottelukunta on myös kiinnittänyt huomiota tarpeeseen täsmentää yksittäisen tuen myöntämisen edellytyksiä koskevia säännöksiä.

Tuen määräaikaaisuuden ja kilpailuvaikutusten arvioidun vähäisyyden suhteen tukiohjelma täyttää yritystukineuvottelukunnan lausunnon mukaan hyvän tuen vaatimukset.

Lausunto EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisuudesta

Yritystukineuvottelukunta on lausunnossaan todennut, että asetuksessa tarkoitettu tukiohjelma täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtioneuvoston edellytykset siltä osin kuin tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan. Valtiontukea koskevana menettelytapana kyseessä olevan tukiohjelman tapauksessa voidaan soveltaa vain osittain yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklaa. Ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artikla ei mahdollista esimerkiksi yhteistyöverkoston luomisen ja alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten kumppanuusien

rakentamisen tukemista. Yritystukineuvottelukunta on todennut, että ryhmäpoikkeusasetuksen soveltaminen edellyttää, että myönnettävä tuki täyttää asetuksen mukaiset yleiset ja erityiset edellytykset. Yritystukineuvottelukunta nostaa myös erityisesti esiin, että ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklan mukaan vastikkeetonta työtä ei voida lähtökohtaisesti korvata osana tukikustannuksia. Tukiviranomaisen tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tukiohjelman kautta korvatut kustannukset ovat ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti hyväksyttäviä tukikelpoisia kustannuksia. Tukiviranomaisen tulee myös huolehtia, ettei samoja hankkeita tueta sekä kyseessä olevan tukiohjelman että EU-osarahoitteisten tukiohjelmien puitteissa.

Valtiontukea koskevana menettelytapana voidaan tarvittaessa soveltaa myös vähämerkityksisiä tukia koskevaa yleistä de minimis -asetusta. Yritystukineuvottelukunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, ettei sovellettavien menettelytapojen välisestä etusijasta ole säädetty asetusehdotuksessa. Lausuntopyyntöä ei käy ilmi, voisiko niihin hankkeisiin, joiden tuen tarve on alle 200 000 euroa, soveltaa de minimis -asetuksen lisäksi ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklaa. Yritystukineuvottelukunta on pitänyt tärkeänä, että tukiohjelmaa koskevasta valtioneuvoston asetuksesta kävisi selkeästi ilmi, milloin tukitoimenpiteeseen sovelletaan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännöksiä ja milloin tuki myönnetään yleisen de minimis -asetuksen nojalla. Neuvottelukunta on todennut, että ryhmäpoikkeusasetusta tulisi tarkastella ensisijaisena vaihtoehtona arvioitaessa yritystukien yhteensovittamista EU:n valtiontukisääntöihin. Vaikka de minimis -asetus mahdollistaa yrityksen tukemisen joustavasti, myönnetty tuki rasittaa yrityksen ”de minimis -kiintiötä” kolmen verovuoden ajan. De minimis -asetuksen soveltaminen tilanteessa, jossa muitakin EU-oikeuden mukaisia menettelyjä olisi käytettävissä, voi siten tarpeettomasti kaventaa yrityksen mahdollisuuksia saada valtiontukea tulevaisuudessa.

Lisäksi yritystukineuvottelukunta on pitänyt tärkeänä, että keskeiset tukitoimenpiteeseen sovellettavat ryhmäpoikkeusasetuksen asetuksen ehdot, kuten kielto myöntää tukea vaikeuksissa oleville yrityksille ja ns. Deggendorf-ehto sisällytettäisiin asetukseen. Yritystukineuvottelukunta on todennut, että ryhmäpoikkeusasetus nimenomaisesti edellyttää tukilainsäädäntöön kirjausta, jossa tukiohjelman soveltamisalasta suljetaan pois yritykset, joita koskee komission valtiontukien alalla antama takaisinperintäpäätös, jota ei ole laitettu täytäntöön. Yritystukineuvottelukunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tukiohjelmaan sovellettavat nykyiset EU:n valtiontukisäännöt ovat voimassa 31.12.2023 saakka ja että tarvittaessa tukiohjelman kansallista oikeusperustaa tulee muuttaa valtiontukisääntöjen muutosten edellyttämällä tavalla, jos tukiohjelman voimassa oloa pidennetään.

Lausuntopalautteen huomioiminen

Hyvän tuen edellytykset

Yritystukineuvottelukunnan lausunnossa esitetyt huomiot kehittämishankeavustuksen ja yritysten kehittämistoimintaan myönnettävien tukien suhteesta sekä yksittäisen tuen myöntämisen edellytyksiä koskevasta sääntelystä ovat yhdensuuntaisia muun lausuntopalautteen kanssa, ja lausunto on otettu asetuksen jatkovalmistelussa.

Yritystukineuvottelukunnan hyvä tuki –lausunnossa esitetyt huomiot tukiohjelman valmistelusta, vaikutuksia ja vaihtoehtoisia politiikkatoimia koskevasta ennakoarvioinnista sekä tukiohjelman vaikutusten jälkiarvioinnista liittyvät harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän tehtävänantoon ja toimintasuunnitelmaan kokonaisuutena.

Työryhmän toimilla toteutetaan hallitusohjelman kirjausta harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämisestä, ja politiikkatoimet rahoitetaan kansallisista maaseudun kehittämisen varoista.

Kohdealueen määrittäminen paikkatietopohjaisesti poikkeaa EU-osarahoitteen maaseudun kehittämisen ja koheesiopolitiikan tukimuodoissa sovellettavista hallinnollisista rajoista. Tavoitteena on vaikutusten kohdistuminen harvaan asutuille alueille.

Yritystukien taloudellisia vaikutuksia koskevassa tutkimuskirjallisuudessa korostetaan voimakkaasti hyvän tietopohjan välttämättömyyttä perusteellisen ex post –vaikutusarvioinnin tekemisessä, ja sama pätee yleisellä tasolla yhteiskunnallisten vaikutusten mittaamiseen. Noudatettaessa paikkatietopohjaista aluemäärittelyä pääsääntöisesti hallinnollisiin rajoihin perustuvan tilastoaineiston käyttömahdollisuudet ovat rajallisia, ja muiden aineistonkeruumenetelmien soveltaminen vaatisi pitkän valmisteluajan sekä huomattavia taloudellisia resursseja. Maaseudun kehittämistä koskevassa tutkimuksessa tietopohjan kehittämistarve on tunnistettu (Sujuva arki, parempi elämä – Maaseudun kestävä kehitys Suomessa, PTT 2022). Matkailuhankkeiden tukiohjelman vaikutuksia harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämisessä on tarkoituksenmukaista arvioida parlamentaarisen työryhmän työtä kokonaisuutena koskevassa vaikutusarvioinnissa ottaen huomioon myös yritystukineuvottelukunnan lausunnossaan esittämät seikat.

Valittu tukitaso

Avustuksen osuus hyväksyttävistä kustannuksista voi olla enintään 90 prosenttia. Valittu tukitaso on linjassa muiden maaseudun kehittämisen vastaavien avustusten joukossa. Suhteellisen korkealla enimmäistukitasolla otetaan huomioon harvaan asuttujen alueiden erityispiirteet, kuten vakiintuneiden toimijoiden muita alueita vähäisempi määrä. Lisäksi hanketoimintaa rahoittamalla halutaan kannustaa uusien kehittämisen ja kumppanuuden malleihin. Avustuksella pyritään aktivoimaan myös niitä pienempiä ja vakiintumattomia toimijoita, joiden resurssit eivät mahdollista toimintojen kehittämistä muiden, matalampia tukitasoja omaavien rahoitusinstrumenttien avulla. Omarahoitusosuuden tuoma kannustavuus edistää osaltaan hankkeeseen sitoutumista.

Ahvenanmaa

Lausuntopalautteen johdosta todetaan, että ehdotettua asetusta ei ole tarkoitus soveltaa luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämiseen Ahvenanmaan harvaan asutuilla alueilla.

Maaseudun kehittäminen kuuluu Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Itsehallintolain 18 §:n 15 ja 22 kohtien perusteella pääsääntönä on, että maatalous ja maataloustuotannon tukeminen kokonaisuudessaan yhdessä elinkeinotoiminnan kanssa kuuluvat maakunnan lainsäädäntötoimivaltaan. Itsehallintolain 27 §:n 15 kohta, jonka mukaan maatalous- ja kalataloustuotteiden hinnat sekä maataloustuotteiden viennin edistäminen kuuluvat valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan, on poikkeus edellä mainitusta pääsäännöstä. Itsehallintolain 18 §:n 10 ja 16 kohtien nojalla luonnon virkistyskäyttö sekä metsästys ja kalastus kuuluvat maakunnan lainsäädäntötoimivaltaan.

Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa annetussa laissa (897/2009, ELY-laki) säädetään ELY-keskuksista. ELY-lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1373/2018, ELY-asetus). ELY-asetuksen 15 §:ssä säädetään Lapin ELY-keskuksen toimialueesta eräissä tehtävissä. Työ- ja elinkeinoministeriössä on asetusehdotukseen liittyen valmisteilla asetus ELY-asetuksen muuttamisesta, jonka yhteydessä mainittua pykälää muutettaisiin lisäämällä siihen säännös valtionavustuslaissa (688/2001) tarkoitettujen valtionavustaviranomaisen tehtävien hoitamisesta ehdotetun asetuksen nojalla myönnettäviä valtionavustuksia koskien.

Säädöstekninen selkeys ja täsmällisyys

Oikeuskanslerinviraston lausunnossa esitetyt seikat on huomioitu valmistelun viimeistelyvaiheessa. Tässä yhteydessä on tehty myös muita täsmennyksiä. Valtiontukisääntelyyn liittyvien täsmennyksen seurauksena pykälänumerointia on muutettu.

Soveltamisala

Soveltamisalaa koskevaa säännöstä (1 §) on muutettu valtiovarainministeriön lausunnossa esitetytperusteet huomioiden.

Kehittämishankkeille myönnettävän avustuksen suhde yrityskohtaisiin tukimuotoihin

Taloudelliseen toimintaan myönnettävää avustusta koskevaa säännöstä (8 §) on muutettu. Valtionavustuksen myöntäminen taloudelliseen toimintaan edellyttää, että kehittämistoiminta kohdistuu useampaan kuin yhteen yritykseen. Taloudelliseen toimintaan myönnettävän valtionavustuksen määrää koskevan säännöksen (9 §) perusteluja on muutettu vastaavasti.

Valtiontukisäännökset

Taloudelliseen toimintaan myönnettävää avustusta koskevia säännöksiä on täsmennetty ja täydennetty yritystukineuvottelukunnan lausunnon sekä muun lausuntopalautteen perusteella. Sovellettavaksi tulevista EU:n valtiontukisäännöksistä säädettäisiin asetuksen 2 §:ssä. Avustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevaan säännökseen (7 §) on lisätty yritystukineuvottelukunnan lausunnossa esitetyn mukaiset yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamiseen liittyvät täsmennykset kiellosta myöntää tukea vaikeuksissa oleville yrityksille ja ns. Deggendorf-ehdosta. Taloudelliseen toimintaan myönnettävää avustusta koskevaan säännökseen (8 §) on lisätty täsmennys, jossa todetaan valtiontukisäännösten mahdollistavan avustuksen myöntämisen yhteistyöverkoston luomiseen ja alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten kumppanuuksien rakentamiseen vain yleisen de minimis –asetuksen nojalla.

Harvaan asutun alueen määritelmä

Asetusehdotuksen määritelmäsäännöksen (3 §) muuttaminen Riistakeskuksen esittämällä tavalla ei ole toteutettavissa. Asetusehdotuksen aluemäärittely perustuu parlamentaarisen työryhmän linjaukseen, jossa on määriteltä hallitusohjelmassa tarkoitetun harvan asuttujen alueiden toimenpideohjelman sekä vastaavan siirtomäärärahan kohdealue. Ruokaviraston lausunnossa esitetty määritelmän laajennus liittyy säännökseen avustettavan hankkeen kohdistumisesta harvaan asutuille alueille. Määritelmäsäännöksen muuttaminen esitetyllä tavalla heikentäisi säädösteknistä selkeyttä ja olisi omiaan aiheuttamaan hallinnollista taakkaa valtionapuviranomaiselle.

Avustettavat hankkeet

Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto on ehdottanut, että luettelossa mainitut kestävän matkailun edistäminen ja yhteistyö- ja kumppanuusverkoston rakentaminen lisättäisiin kaikkia hankkeita koskeviksi läpileikkaaviksi teemoiksi. Hallinnollisen taakan lisäämisen välttämiseksi läpileikkaavien teemojen lisäämistä ei ole nähty perusteltuna.

Matkailun tiedolla johtamisen edistäminen on lisätty työ- ja elinkeinoministeriön ehdotuksen mukaisesti avustettavien hankkeiden luetteloon. Kyseistä matkailustrategian mukaista tavoitetta konkretisoivat osaltaan Visit Finlandin matkailun tiedolla johtamisen kehittämistyökalut. Etelä-Savon maakuntaliiton ehdotusta ympäristöstä huolehtimisen sekä lajittelu- ja kiertotalouden lisäämisestä luetteloon ei ole pidetty perusteltuna ottaen huomioon jäljempänä todetut seikat vihreän siirtämisen edistämismallisuuden suhteesta asetuksen tavoitteisiin.

Avustettavan toiminnan yleiset edellytykset

Kokonaisharkinnassa huomioitaviin seikkoihin on esitetty lisättäväksi vaatimus kestävän matkailun ja vihreän siirtymän tukemisesta sekä maakuntaohjelmien ja alueellisten erityisstrategioiden ja älykkään erikoistumisen painopistealueiden huomiointi. Hallinnollisen taakan lisäämisen välttämiseksi valintakriteerien täydentämistä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena. Vihreä siirtymä voidaan yleisellä tasolla liittää asetuksessa tarkoitetun avustuksen tavoitteisiin. Vihreään siirtymään liittyviin konkreettisiin hankkeisiin energiantuotannon, teollisuuden kiertotalousratkaisujen ja rakentamisen kaltaisilla aloilla on käytettävissä muita tukimuotoja. Ottaen myös huomioon avustuksen Etelä-Savon maakuntaliiton lausunnossa ehdotettua lyhyempi käyttöaika, asetuksessa ei säädettäisi vihreän siirtymän tavoitteiden edistämismallisuuden suhteesta. Maakuntaohjelmien ja muiden alueellisten strategia-asiakirjojen huomiointi esitetyllä tavalla olisi omiaan lisäämään avustuksen hakijan hallinnollista taakkaa erityisesti useampaan maakuntaan kytkeytyvässä hankesuunnitelmassa.

Lausuntopalauteen perusteella avustettavan toiminnan yleisiä edellytyksiä koskevaa säännöstä on muutettu siten, että avustuksen myöntämisen esteenä ei olisi hankkeen kohdistuminen vähäisessä määrin muille kuin harvaan asutuille alueille. Muotoilu korostaa harvaan asutuille alueille kohdistuvan vaikuttavuuden merkitystä aikaisempaa muotoilua selkeämmin. Pohjois-Pohjanmaan liiton esittämä alueluokitukseen kytkeytyvä valintakriteeri olisi hallinnollisesti selkeä. Harvaan asuttujen alueiden matkailuhankkeiden kytkeytymistä vähäiseltä osalta muihin kuin harvaan asutuilla alueilla sijaitseviin kohteisiin voidaan maaseutualueiden keskinäinen vuorovaikutus huomioon ottaen pitää realistisena mahdollisuutena hankkeessa, joka täyttää kustannustehokkuudelle, laadulle ja toteuttamiskelpoisuudelle asetetut vaatimukset ja jolla on kokonaisharkinnan perusteella asetuksessa tarkoitettu vaikuttavuutta harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämisessä.

Avustettavan toiminnan yleisiä edellytyksiä koskevaan säännökseen on lisätty uusi momentti päällekkäisen tuen myöntämisen välttämiseksi.

Vastikkeetta tehtävä työ

Lausuntopalauteen perusteella asetusluonnoksen vastikkeetonta työtä koskevan erillisen pykälän on yhdistetty avustuksen myöntämistä muuhun kuin taloudelliseen toimintaan koskevaan pykälään. Vastikkeeton työ voidaan ottaa huomioon vain hankkeissa, joissa on kysymys avustuksesta muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Lausuntopalauteen perusteella säädöstehtävän muotoilu on myös täsmennetty siten, että vastikkeetta tehtävä työ voidaan sisällyttää hyväksyttävään omarahoitusosuuteen. Valtiovarainministeriön lausunnossa esitettyjen, valtionavustussanaston meneillään olevaan uudistustyöhön (ensimmäisenä julkaistu osuus Valtionavustustoiminnan sanasto, VM 2021:19) liittyvien huomioiden osalta todetaan, että säädöstehtävän muotoilussa on päädytty mahdollisten epäselvyyksien välttämiseksi käyttämään voimassa olevassa lainsäädännössä (VNA maaseudun hanketoiminnan tukemisesta (1174/2014) 7 ja 9 §, VNA vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta (714/2015) 7 §) esiintyvää ja muutoinkin vakiintunutta termiä vastikkeetta tehtävä työ. Uuden terminologian käyttämistä säädöstehtävissä ei asian ymmärrettävyyden ja sääntelyn yhdenmukaisuuden kannalta pidetä tarkoituksenmukaisena.

Avustuksen saaja

MaRa:n lausuntoon sisältyvää ehdotusta avustuksen saajien piirin laajentamisesta kattamaan toiminimiyrittäjät ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon, että avustusta ei myönnetä yksittäisen yrityksen kehittämistoimintaan.

Avustuksen maksaminen ja käyttöaika

Valtiovarainministeriön lausunnossaan esittämien seikkojen osalta jatkovalmistelun yhteydessä on todettu, että asetusta ei ole tarpeen muokata avustuksen maksamisen tai käyttöajan osalta. Valtionavustuslakia sovelletaan siltä osin, kun asetuksessa ei ole annettu tarkentavia säännöksiä. Valtionavustuksen maksamista ja käyttöaikaa koskevat ehdot tulevat sisällyttämään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tekemään valtionapupäätökseen.

Asetuksen voimassaoloaika ja rahoituksen käyttöaika

Rahoituksen käyttöaika on sidoksissa valtion talousarvion asiaa koskevan 30.10.63 momentissa tarkoitetun siirtomäärärahan käyttöaikaan. Asetuksen voimassaoloajan jatkaminen Etelä-Savon maakuntaliiton ehdottamalla tavalla vuoden 2025 loppuun asti ei ole toteutettavissa.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 § Soveltamisala

Pykälässä säädettäisiin asetuksen soveltamisalasta. Asetuksessa säädettäisiin 1 momentin mukaan valtion talousarvion rajoissa valtion varoista myönnettävästä valtionavustuslain (688/2001) 5 §:n 3 momentin mukaisesta erityisavustuksesta hankkeille, joilla kehitetään harvaan asuttujen alueiden luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailua. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen Elinvoimainen Suomi (luku 3.4) sisältyvän kirjauksen mukaisesti toteutetaan harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän esityksen pohjalta vaikuttavuusarviointi ja muodostetaan toimenpideohjelma kokeiluineen elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi myös väestöään menettäville alueille. Valtion vuoden 2021 talousarviossa momentilla 30.10.63 (Maaseudun kehittäminen) tarkoitukseen varattu kolmevuotinen siirtomääräraha (12,3 milj. euroa) on käytettävissä vuoden 2023 loppuun asti. Asetusehdotuksen mukainen matkailuhankkeisiin kohdistuva erityisavustus perustuisi parlamentaarisen työryhmän toimenpide-esitykseen. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämisen keinoksi on määritetty tuki luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailua kehittäville hankkeille. Tarkoitukseen on alustavasti mitoitettu 3 miljoonaa euroa parlamentaarisen työryhmän 9.2.2022 vahvistaman linjauksen mukaisesti.

2 § Euroopan unionin valtioneuvoston sääntöjen soveltaminen

Pykälässä säädettäisiin valtiontukien EU-lainsäädännön mukaisista oikeusperustoista. Niitä olisivat yleinen ryhmäpoikkeusasetus ja yleinen de minimis -asetus. Yleinen de minimis -asetus on oikeusperustana toissijainen ottaen huomioon yhdelle yritykselle kolmen vuoden aikana myönnettävän vähämerkityksisen tuen enimmäismäärää koskeva sääntely, jonka johdosta avustuksen myöntäminen yleistä de minimis -asetusta soveltaen rajoittaa yrityksen mahdollisuuksia saada valtiontukea tulevaisuudessa. Ehdotetun asetuksen 8 §:n 3 momentissa säädettäisiin erikseen siitä, että matkailualan yhteistyöverkostojen luomiseen ja alueellisten,

kansallisten ja kansainvälisten kumppanuuksien rakentamiseen voitaisiin myöntää valtionavustusta vain yleisen de minimis –asetuksen nojalla.

3 § Määritelmä

Pykälä sisältäisi määritelmäsäännöksen. Määritelmän mukaisesti harvaan asutuilla alueilla tarkoitettaisiin maantieteellistä harvaan asutun maaseudun alueluokkaa, joka perustuu Suomen ympäristökeskuksen laatimaan ja ylläpitämään paikkatietopohjaiseen kaupunki-maaseutu-luokitukseen.

Kaupunki-maaseutuluokituksen mukaan harvaan asutulla maaseutualueella tarkoitetaan väestömäärältään harvaan asuttua aluetta, joka on paikalliselta elinkeinorakenteeltaan yksipuolista ja jossa toiminnoiltaan monipuolisia keskittymiä ei ole tai ne ovat pieniä ja sijaitsevat etäällä toisistaan. Luokituksen mukaan harvaan asutut maaseutualueet sijaitsevat lähtökohtaisesti kaukana isoista keskuksista ja yleisin maankäyttöluokka tällaisilla alueilla on metsä tai suo. Lisäksi tällaisten alueiden asutus rakenne on luokituksen mukaan hajanaista, taajamia on harvassa ja niiden välillä saattaa olla laajoja asumattomia alueita.

Asetusehdotuksen mukaisessa tuessa ei ole kysymys yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 15 artiklan mukaisesta alueellisesta toimintatuesta harvaan asutuille alueille. Yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa harvaan asuttujen alueiden määritelmän (2 artikla 48 kohta) perustana on paikkatietoaineiston asemesta hallinnollisiin rajoihin perustuva NUTS-aluejako.

4 § Avustuksen tarkoitus

Ehdotettavan pykälän mukaan avustuksen tarkoituksena on harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittäminen.

5 § Valtionapuviranomainen

Pykälässä säädettäisiin, että säädöksessä tarkoitettujen valtionavustusten osalta valtionapuviranomaisena toimii Lapin elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus.

6 § Avustettavat hankkeet

Pykälässä säädettäisiin avustettavista hankkeista. Asetusehdotuksen mukaisella valtionavustuksella tuetaan luonto-, ruoka-, kalastus- ja metsästysmatkailun kehittämishankkeita painottaen Suomen valtakunnallisen matkailustrategian ja Suomen ruokamatkailustrategian linjauksia sekä Visit Finlandin ruokamatkailun tuotesuosituksia. Ruokamatkailun strategiassa ja tuotesuosituksissa esitetyt kehittämistyökalut ovat osin sovellettavissa myös luonto-, kalastus- ja metsästysmatkailun alalla.

Kehittämishankkeiden matkailustrategian mukaiset teemat voisivat liittyä matkailuun vastuullisena elinkeinona, matkailutoimialan hankkeisiin sekä paikallisten matkailutuotteiden ja -palveluiden kehittämiseen.

1 kohdan mukaan valtionavustusta voitaisiin myöntää hankkeisiin, joiden tarkoituksena on matkailun vastuullisuuden edistäminen. Suomen valtakunnallisen matkailustrategian mukaisesti vastuullisuuden osatekijöinä voidaan erottaa taloudellinen, ympäristöllinen, sosiaalinen ja kulttuurinen vastuullisuus. Metsästyksen ja kalastuksen tulee olla aina eettisesti hyväksyttävää ja niitä on harjoitettava kestävän käytön periaatteiden mukaisesti. Metsästyksessä ja kalastuksessa ei saa vaarantaa eläinkantoja, vahingoittaa tarpeettomasti luontoa tai tuottaa eläimille tarpeetonta kärsimystä.

Valtionavustusta voitaisiin myöntää hankkeisiin, joiden tarkoituksena on digitalisaation hyödyntäminen matkailualalla (2 kohta). Tällaisten hankkeiden avulla voitaisiin nykyistä paremmin hyödyntää olemassa olevia ratkaisuja myös harvaan asutuilla alueilla. Tavoitteena ei siis ole tukea uusien digitaalisten alustojen

kehittämisen tukemista. Avustusta voitaisiin myöntää hankkeisiin, joiden tarkoituksena on matkailualan yhteistyöverkostojen luominen ja alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten kumppanuuksien rakentaminen (3 kohta). Avustusta voitaisiin myöntää myös hankkeisiin, joiden tarkoituksena on matkailun tiedolla johtamisen edistäminen (4 kohta). Matkailustrategian linjauksia tiedolla johtamisesta on kehitetty edelleen Matkailun tiedolla johtamisen käsikirjassa (Visit Finland 2021).

Avustusta voitaisiin myöntää myös hankkeisiin, joiden tarkoituksena on matkailutuotteiden ja -palveluiden tuotekehitys (5 kohta), laadun kehittäminen (6 kohta), saavutettavuuden edistäminen (7 kohta) tai ostettavuuden edistäminen (8 kohta). Matkailustrategiassa mainituista matkailupalveluiden kasvua tukevan saavutettavuuden osatekijöistä ajankohtaisia voisivat olla esimerkiksi matkaketjujen sujuvuuden kehittämishankkeet.

Lisäksi avustusta voitaisiin myöntää muuhun 1-8 kohdassa tarkoitettuun kehittämishankkeeseen verrattavaan tarkoitukseen (9 kohta).

7 § Avustuksen myöntämisen yleiset edellytykset

Pykälässä säädettäisiin avustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä.

Pykälän 1 momentin mukaan avustuksen myöntäminen perustuisi kokonaisuarkintaan, jossa on otettava huomioon hankkeiden odotettu vaikuttavuus harvaan asuttujen alueiden hyvinvoinnin ja elinvoiman kehittämiseksi sekä tuettavan hankkeen kustannustehokkuus, laatu ja toteuttamiskelpoisuus. Ratkaisuharkintaa ei ole ehdotetun kaltaisissa hankkeissa syytä perustaa hakijan rekisteröityyn kotipaikkaan tai osoitteeseen. Avustuksen myöntämiselle ei olisi esteenä se, että hankkeen vaikutukset kohdistuvat vähäisessä määrin muille kuin harvaan asutuille alueille. Harvaan asuttujen alueiden matkailuhankkeiden kytkeytymistä vähäiseltä osalta muihin kuin harvaan asutuilla alueille sijaitseviin kohteisiin voidaan kaupunki-maaseutu-luokituksen erilaisten alueiden keskinäinen vuorovaikutus huomioon ottaen pitää realistisena mahdollisuutena hankkeissa, jotka täyttävät kustannustehokkuudelle, laadulle ja toteuttamiskelpoisuudelle asetetut vaatimukset ja joilla on kokonaisuarkinnan perusteella asetuksessa tarkoitettu vaikuttavuus harvaan asuttujen alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämisessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yleisen ryhmäpoikkeuksen nojalla myönnettävään avustukseen liittyvistä, mainitun asetuksen mukaisista ehdoista. 1 kohdassa säädettäisiin, että avustusta ei saa myöntää mainitun asetuksen 2 artiklan 18 kohdassa tarkoitettulle vaikeuksissa olevalle yritykselle. Vaikeuksissa olevalle yrityksellä tarkoitetaan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdan määritelmän mukaista yritystä. Ryhmäpoikkeuksen puitteissa avustusta ei voida maksaa asetuksessa määritellyille vaikeuksissa oleville yrityksille. Myös pykälän 3 momentin 2 kohta koskee valtiontukena taloudelliseen toimintaan myönnettäviä avustuksia. Momentin mukaan avustusta ei saa myöntää eikä myönnettyä avustusta antaa, jos tuen hakija ei ole noudattanut eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain (300/2001) 1 §:ssä tarkoitettua tuen takaisinperintäpäätöstä. Taustalla on yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 1 artiklan kohdan 4 vaatimus. Kysymys on ns. Deggendorf-ehdosta. Ryhmäpoikkeuksen hyödyntäminen edellyttää, että tukijärjestelmästä nimenomaisesti suljetaan pois yksittäisen tuen maksaminen yritykselle, jolle on annettu perintämääräys tuen sääntöjenvastaisuutta ja sisämarkkinoille soveltumattomuutta koskevan aiemman komission päätöksen perusteella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtionapuviranomaisen velvollisuudesta varmistaa, ettei tämän asetuksen nojalla myönnetä valtionavustusta siten, että rahoitus on päällekkäistä muun julkisen rahoituksen kanssa.

Avustuksen myöntämisen yleisten edellytysten osalta tulee huomioida valtionavustuslakiin mahdollisesti tehtävät muutokset. Keväällä 2022 valmisteilla olevalla muutoksella lakiin lisättäisiin säännökset valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen rajoituksista.

8 § Valtionavustus taloudelliseen toimintaan

Pykälässä säädettäisiin edellytyksistä, joiden puitteissa valtionavustusta voitaisiin myöntää taloudelliseen toimintaan. Tällöin kyse on valtiontuesta. Asetusehdotuksen suhdetta valtionavustuslakiin ja valtiontukisääntöihin on tarkasteltu edellä.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valtionavustuksen myöntäminen taloudelliseen toimintaan edellyttäisi kehittämistoiminnan kohdistumista useampaan kuin yhteen yritykseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, mihin tukimuotoihin valtionavustusta voitaisiin myöntää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla. Tukimuodoista käytettäisiin samoja termejä kuin ryhmäpoikkeusasetuksen tutkimus- ja kehityshankkeisiin myönnettävää tukea koskevassa 25 artiklassa. Teollisen tutkimuksen määritelmästä säädetään ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 85 kohdassa ja kokeellisen kehittämisen määritelmästä 2 artiklan 86 kohdassa.

Pykälä 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että silloin, kun valtionavustuksen oikeusperustana on yleinen de minimis -asetus, avustuksen tulisi täyttää kyseisessä asetuksessa säädetyt edellytykset. Matkailualan yhteistyöverkostojen luomiseen ja alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten kumppanuuksien rakentamiseen voitaisiin myöntää valtionavustusta vain yleisen de minimis -asetuksen nojalla. Yleisessä de minimis -asetuksessa on yksityiskohtaiset säännökset niistä edellytyksistä, joiden tulee täytyä, että tuki voidaan jättää ilmoittamatta komissiolle. Kuten edellä on yleisen ryhmäpoikkeusasetusten osalta todettu, tarkoituksena on, että yleistä de minimis -asetusta sovelletaan sellaisenaan. Siltä osin kuin tuki on SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista tukea ja myönnetään de minimis -tukea, tukea saa myöntää enintään 200 000 euroa 3 verovuoden aikana.

9 § Taloudelliseen toimintaan myönnettävän valtionavustuksen enimmäismäärä

Pykälässä säädettäisiin taloudelliseen toimintaan myönnettävän valtionavustuksen enimmäismäärästä. Pykälän 1 momentin mukaan myönnettävän avustuksen osuus hyväksyttävistä kustannuksista voisi olla enintään 90 prosenttia. Avustettavissa hankkeissa tulisi siis aina olla omarahoitusosuus.

Pykälän 2 momentti koskee taloudelliseen toimintaan myönnettäviä valtionavustuksia, joihin sovelletaan yleistä ryhmäpoikkeusasetusta. Momentissa säädettäisiin avustuksen enimmäismäärään sovellettavasta EU:n valtiontukea koskevista säännöksistä. Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, avustuksen enimmäismäärä määräytyisi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tukimuotokohtaisten erityisedellytysten mukaisesti, kun avustukseen sovellettaisiin yleistä ryhmäpoikkeusasetusta. Hankkeeseen sovellettava ryhmäpoikkeusasetuksen artikla määräytyisi hankkeen sisällön mukaisesti. Enimmäismäärät on eritelty seuraavassa taulukossa.

Taulukko 1: Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella myönnettävän tuen enimmäismäärä

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen artikla	Luokat	Enimmäismäärä prosentteina
Tutkimus- ja kehityshankkeisiin myönnettävä tuki (25 art)	teollinen tutkimus (25 art 2 kohdan b alakohta)	
	- todellinen yhteistyö	65
	- todellinen yhteistyö, pk-yritykset	75
	kokeellinen kehittäminen (25 art 2 kohdan c alakohta)	
	- todellinen yhteistyö	40

	- todellinen yhteistyö, pienet yritykset	60
	- todellinen yhteistyö, keskisuuret yritykset	50

10 § Valtionavustus muuhun kuin taloudelliseen toimintaan

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtionavustusta voidaan myöntää muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Kyse voisi olla esimerkiksi kolmannen sektorin osallistavasta, paikallisiin kohteisiin liittyvästä kehitystoiminnasta. Avustuksen enimmäismäärä on 90 prosenttia hankkeen kustannuksista. Lisäksi säädettäisiin vastikkeetta tehtävän työn käyttämiseen hyväksyttävänä omarahoitusosuutena muuhun kuin taloudelliseen toimintaan myönnettävän avustuksen osalta. Ehdotetun asetuksen tarkoituksena on osaltaan lisätä harvaan asuttujen alueiden pienempien toimijoiden osuutta hankkeiden rahoituksessa. Taloudellisen panostuksen sijaan esimerkiksi yleishyödyllisillä yhdistyksillä voisi olla mahdollisuus tarjota hankkeiden toteuttamiseksi erityisesti oman jäsenkuntansa osaamista ja vapaaehtoistyötä. Myös tällaisen vastikkeettoman työn arvo voitaisiin ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan lisätä niihin hankkeen kustannuksiin, joista avustuksen prosentuaalinen osuus laskettaisiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vastikkeettoman työn euromääräisistä arvoista. Arvot olisivat samat, joista säädetään maaseudun hanketoiminnan tukemisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1174/2014) 9 §:ssä. Mainittua asetusta sovelletaan maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain (28/2014) 4 luvussa tarkoitettujen kehittämishankkeiden ja niihin sisältyvien yleishyödyllisten investointien tukemiseen. Omarahoitusosuus kustannuksista voisi muodostua tarvittaessa kokonaankin vastikkeettoman työn arvosta.

11 § Hyväksyttävät kustannukset

Pykälässä säädettäisiin rahoitettavan hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Pykälän 1 momentti sisältäisi luettelon niistä välttämättömistä ja kohtuullisista kustannuksista, joihin avustusta voitaisiin myöntää. Hyväksyttäviä kustannuksia olisivat 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilöstökustannukset eli palkat ja palkkiot. Myös matkakustannukset olisivat 1 momentin 2 kohdan mukaan hyväksyttäviä kustannuksia. Hankkeen hyväksyttäviä kustannuksia olisivat momentin 3 kohdan mukaan toteuttamisen välittömät hankintakustannukset. Momentin 4 kohdan mukaan avustusta voitaisiin myöntää myös muihin kuin 1-3 kohdassa tarkoitettuihin hankkeen toteuttamisen kustannuksiin. Näitä voisivat olla hankkeesta riippuen esimerkiksi arvonlisäverokustannukset, mikäli arvonlisävero jäisi avustuksen saajan lopullisesti maksettavaksi. Hyväksyttäviä kustannuksia eivät siten ole esimerkiksi edustuskulut, stipendit, apurahat, mainos- ja markkinointikustannukset, kokouspalkkiot, palkinnot, lahjoitukset ja rahoituskulut.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena myönnetyn avustuksen osalta hyväksyttävät kustannukset määräytyisivät kuitenkin sen mukaan, mitä kyseisen tukimuodon hyväksyttävistä kustannuksista säädetään.

Valtionavustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan valtionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Tarkoituksena on, että hakuilmoituksen yhteydessä tiedotettaisiin tarkemmin muun muassa ryhmäpoikkeusasetuksessa säädettyistä tukimuotokohtaisista hyväksyttävistä kustannuksista.

12 § Avustuksen saaja

Pykälässä säädettäisiin, että avustusta voidaan myöntää julkis- tai yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle. Luonnollinen henkilö ei voisi olla avustuksen saajana.

13 § Avustuksen hakeminen

Pykälässä säädettäisiin avustuksen hakemisesta. Säännös täydentäisi valtionavustuslain 9 ja 10 §:n mukaista yleistä sääntelyä. Ehdotetun säännöksen mukaan avustusta olisi haettava ennen hankkeen toteuttamisen aloittamista.

14 § Selvitys avustuksen käytöstä

Pykälässä säädettäisiin, että selvitys valtionavustuksen käytöstä tulee toimittaa ELY-keskukselle kolmen kuukauden aikana avustettavan hankkeen päättymisestä. Säännös täydentäisi valtionavustuslain 11 §:n mukaista yleistä sääntelyä.

15 § Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulevan voimaan 15.6.2022 ja olemaan voimassa 31.12.2023 saakka. Mikäli EU:n valtioneuvoston päätöksellä tehdään muutoksia asetuksen voimassaoloaikana, voi olla tarpeen sopeuttaa asetuksen sisältö uusin EU:n säännöksiin.