

Neuvotteleva virkamies  
Kristel Englund

## TASAVALLAN PRESIDENTIN ASETUS EUROOPAN MAASEUDUN KEHITTÄMISEN (MAATALOUSRAHASTO) MAKSAJAVIRASTON JA HALLINTOVIRANOMAISEN TEHTÄVIEN HOIDOSTA AHVENANMAAN MAAKUNNASSA

### 1. Sopimusasetusjärjestelmä

Valtakunnan lainsäädäntövallan ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan jakautumisesta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*. Itsehallintolain lähtökohtana on periaate, jonka mukaan toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövaltaa. Vastuu kustannuksista seuraa hallintovastuuta, jollei asiasta toisin säädetä.

Itsehallintolain 32 §:ssä säädetään järjestelmästä, jonka mukaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Vastaavasti maakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää valtakunnan viranomaiselle. Siirtäminen tapahtuu asetuksella ja maakunnan hallituksen suostumuksella. Sopimusasetus on yksipuolisesti irtisanottavissa.

Itsehallintolain 32 §:n 3 momentin mukaan tasavallan presidentti antaa sopimusasetukset. Ehdotuksesta on aina pyydettävä Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto.

### 2. Lainsäädäntövalta

Ahvenanmaa itsehallintolain 18 §:n (Maakunnan lainsäädäntövalta) 15 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maa- ja metsätaloutta, maataloustuotannon ohjaamista; ennen maataloustuotannon ohjaamista koskevaan lainsäädäntötoimeen ryhtymistä on kuitenkin neuvoteltava valtion asianomaisen viranomaisen kanssa. Edelleen Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n (Valtakunnan lainsäädäntövalta) 15 kohdan mukaan valtakunnalla on puolestaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maatalous- ja kalataloustuotteiden hintoja sekä maataloustuotteiden viennin edistämistä. Ahvenanmaan itsehallintolaki on säädetty ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin eikä liittymisen jälkeen ole ollut käytössä maataloustuotteiden hintoja koskevia maataloustuloneuvotteluja.

Toimivalta Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan on edellä sanotun mukaisesti siis jaettu valtakunnan ja maakunnan välillä. Jaetun toimivallan pohjalta on kehitetty käytäntöjä siitä, mitkä tukimuodot kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan ja mitkä valtakunnan toimivaltaan. Nykyinen jaettu toimivalta luotiin, kun maatalouspolitiikka oli kansallinen asia. Suomen liittyttyä Euroopan unioniin ja tultua osaksi Euroopan yhteismarkkinoita tämä politiikan alue ei enää ole kansallinen kysymys, vaan Suomea sitoo muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden tavoin unionin

yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka. Maataloustuotteiden hinnoista ei siten enää sovita kansallisesti, kuten nykyisessä itsehallintolaissa säädetään.

Ahvenanmaan itsehallintolain säännöksiä on maataloustuotteiden hintoihin liittyen perinteisesti tulkittu niin, että valtakunnan toimivalta käsittää ne tukijärjestelmät, joilla hinnanalennuksia korvataan maataloustuottajille. Näihin tukimuotoihin ei sisälly esimerkiksi tukielementtejä erityisten toimien kustannuksista. Edellä mainitun perusteella valtakunnan toimivaltaan on Euroopan unionin jäsenyyden aikana perinteisesti katsottu kuuluvan ne suorat tuet, jotka ovat kokonaan Euroopan unionin rahoittamia eli rahoitetaan maataloustukirahastosta, sekä valtion talousarviosta rahoitetut, kansallisten tukien lain nojalla myönnettävät kansalliset tuet maataloudelle ja puutarhataloudelle. Maakunnan toimivaltaan on puolestaan katsottu kuuluvan ne maaseudun kehittämiseen liittyvät tukimuodot, jotka rahoitetaan osittain Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto), jäljempänä *maaseuturahasto*.

Jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laadittavien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategia-suunnitelmat) tukea koskevista säännöistä sekä asetusten (EU) N:o 1305/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2115, jäljempänä *suunnitelma-asetus*, jäsenvaltiolla voi olla vain yksi YMP-strategiasuunnitelma. Edellisellä rahoituskaudella Ahvenanmaan maakunnalla oli oma Ahvenanmaan maakunnan maaseudun kehittämisohjelmansa. YMP-strategiasuunnitelma kattaa siis sekä maataloustukirahastosta kokonaan rahoitettavat Euroopan unionin suorat tuet, että maaseuturahastosta osittain rahoitettavat maaseudun kehittämiseen liittyvät tukija korvausjärjestelmät. Suunnitelma-asetuksen säännöksistä johtuen Suomen strategiasuunnitelmaan on sisällytetty myös Ahvenanmaan maakuntaa koskevat osiot sekä muun muassa kuvaukset niistä Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista tuki- ja korvausjärjestelmistä, jotka maakunta on päättänyt ottaa käyttöön kuluvalle rahoituskaudella.

### 3. Asetuksen tausta

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan olennaisena osana on Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) varoista maksettavat tuet ja niiden hallinnointi. Varojen hallinnoinnista säädetään yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/2116, jäljempänä *horisontaaliasetus*. Tarkemmat säännökset maksajaviraston hallinnolle ja tehtävien hoitamiselle asetetuista vaatimuksista sisältyvät puolestaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2116 täydentämisestä maksajavirastoja ja muita elimiä, varainhoitoa, tilien tarkastamista ja hyväksymistä, vakuuksia sekä euron käyttöä koskevien sääntöjen osalta annettuun komission delegoituun asetukseen (EU) 2022/127, jäljempänä *delegoitu maksajavirastoasetus*, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2116 soveltamis säännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon,

tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastusten, vakuuksien ja avoimuuden osalta annettuun komission täytäntöönpanoasetukseen (EU) 2022/128, jäljempänä *varainhoitoasetus*.

Mainitut asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta ja asetusten säännösten mukaan jäsenvaltioiden on hyväksyttävä eli akkreditoitava maksajavirasto, jonka kautta maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta rahoitettavat tuet maksetaan ja joka vastaa näiden tukien hallinnoinnista ja valvonnasta.

Suunnitelma-asetuksen 123 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on nimettävä YMP:n strategiasuunnitelmaansa varten kansallinen hallintoviranomainen. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin perustuslailliset ja institutionaaliset säännöksensä huomioon ottaen nimetä aluetason hallintoviranomaisia, jotka vastaavat osasta 123 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista tehtävistä tai niistä kaikista.

Suunnitelma-asetuksen 124 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on perustettava YMP:n strategiasuunnitelman täytäntöönpanoa seuraava kansallinen komitea (seurantakomitea), jonka tehtävistä säädetään artiklan 3 ja 4 kohdassa. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin 124 artiklan 5 kohdan nojalla perustaa alueellisia seurantakomiteita seuraamaan alueellisten osatekijöiden toteuttamista ja antamaan kansalliselle seurantakomitealle sitä koskevia tietoja.

#### **4. Asetuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö**

Ehdotetun asetuksen tavoitteena on ottaen huomioon Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisen yhteydessä annetut uudet maaseuturahastoa koskevat Euroopan unionin säännökset jatkaa nykyisen kaltaista maaseudun kehittämisvarojen hallintojärjestelmää. Myös tällä rahoituskaudella Suomessa tulee olla vain yksi maksajavirasto. Ehdotettuun asetukseen otettaisiin tarvittavat säännökset toimivaltaisesta viranomaisesta, maksajavirastosta ja maksajaviraston tehtävien hoitamisesta, todentamisviranomaisesta, hallintoviranomaisesta sekä vastuusta kustannuksista, jotka aiheutuvat maksajaviraston ja hallintoviranomaisen tehtävien hoidosta.

Asetusta sovellettaisiin 1 §:n mukaan niihin maatalousrahaston rahoittamiin tuki- ja korvausjärjestelmiin, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla.

Ehdotetun 2 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö toimisi toimivaltaisena viranomaisena, joka muun muassa hyväksyy maksajaviraston, kuten nykyisinkin. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen tehtävänä olisi puolestaan hoitaa maksujen hyväksyntään ja tuensaajien valvontaan liittyviä tehtäviä.

Ehdotetun 3 §:n mukaan Ruokavirastosta annetussa laissa (371/2018) tarkoitettu Ruokavirasto toimisi maksajavirastona myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien maaseuturahastosta rahoitettavien tukien osalta kuten nykyisinkin. Ruokaviraston tehtävänä olisi muun muassa hoitaa tukien maksamiseen liittyviä tehtäviä, raportoida komissiolle siten kuin siitä Euroopan unionin

lainsäädännössä säädetään, sekä hoitaa sille säädetyt tehtävät siltä osin kuin näitä ei ole annettu Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hoidettaviksi.

Maksajavirasto voi horisontaaliasetuksen mukaan siirtää eräitä tehtäviä ulkopuolisille elimille. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi maksujen hyväksyminen, kirjanpito sekä tuensaajien valvonta. Tehtävien siirtämisestä huolimatta maksajavirasto vastaa maaseuturahaston varojen moitteettomasta hoidosta sekä kirjanpitoasiakirjojen päivityksestä. Ruokaviraston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välisestä tehtävänjaosta säädettäisiin asetuksen 4 §:ssä. Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuen ehdotetaan, että Ruokaviraston tehtävänä olisi hoitaa delegoidun maksajavirastoasetuksen liitteen I 1 kohdan A alakohdan ensimmäisen kohdan ii, iii ja iv alakohdassa säädettyt tehtävät, kuten tukimaksujen suorittaminen tuensaajille, kirjanpito ja komissiolle raportointi siltä osin kuin näitä ei ole annettu Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hoidettaviksi. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen tehtävänä olisi puolestaan hoitaa delegoidun maksajavirastoasetuksen liitteen I 1 kohdan A alakohdan ensimmäisen kohdan i alakohdassa säädettyt tehtävät kuten maksujen hyväksyminen sekä hallinnollinen tarkastus ja paikan päällä tehtävä valvonta. Ehdotettu tehtäväjako vastaa käytännössä nykyistä tehtävänjakoa Ruokaviraston ja Ahvenanmaan maakunnan välillä.

Delegoidun maksajavirastoasetuksen mukaan silloin, kun maksajaviraston tehtäviä siirretään muille elimille, näiden elinten tehtävät ja velvoitteet on selkeästi määriteltävä. Elimen tulee vakuuttaa maksajavirastolle, että se voi suorittaa sille siirretyt tehtävät hyväksyttävästi. Elimen on lisäksi säännöllisin väliajoin raportoitava suoritettujen valvonnan tuloksista. Maksajaviraston ja elimen välillä on tehtävä kirjallinen sopimus, jossa täsmennetään maksajavirastolle toimitettavat tiedot ja tositteet sekä niiden toimittamisen määräaika. Tästä johtuen ehdotetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti, että maksajaviraston tehtävien hoidosta sovitaan Ruokaviraston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välisellä sopimuksella. Sopimuksella sovittaisiin tarkemmin muun muassa tehtävistä, velvoitteista ja raportoinnista sekä näihin liittyvien maksajaviraston tietokantojen käytöstä.

Horisontaaliasetuksen mukaan komissiolle on vuosittain lähetettävä todistukset maksajaviraston maksujen sääntöjenmukaisuudesta sekä tilintarkastuskertomus maksajaviraston toiminnasta. Todistukset ja tilintarkastuskertomuksen laatii todentamisviranomaisen, jonka on oltava maksajaviraston toiminnasta riippumaton. Todentamisviranomaisen oikeudet eivät seuraa maksajaviraston oikeuksista. Tästä syystä asetuksen 5 §:ään ehdotetaan otettavaksi voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti säännös siitä, että sopimusasetuksen soveltamisalalla todentamisviranomaisen tehtäviä hoitaisi Ahvenanmaan maakunnassa elin, joka myöntää todistuksen maksajavirastosta.

Edellisellä rahoituskaudella todentamisviranomaisena toimi tilintarkastusyhteisö. Tällä rahoituskaudella todentamisviranomaiseksi on nimetty valtiovarainministeriön valtiovarain controller-toiminnon yhteyteen riippumaton todentamisviranomaisyksikkö. Todentamisviranomaisyksikön palveluksessa olevat virkamiehet ovat siten valtakunnan palveluksessa. Tästä johtuen asetuksen 5 §:n 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös siitä, että todentamisviranomaisen ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus sopisivat erikseen Ahvenanmaan maakunnan hallituksen todentamista edeltävien tarkastusten käytännön suorittamisesta. Erikseen

sopiminen voisi koskea esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnan hallituksen tiloja. Todentamisiviranomainen voisi käyttää tehtävässään apuna esimerkiksi ulkopuolista tilintarkastusyhteisöä.

Ehdotetun 6 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitus olisi suunnitelma-asetuksen 123 artiklassa tarkoitettu aluetason hallintoviranomainen ja momentissa säädettäisiin niistä aluetason hallintoviranomaisen tehtävistä, jotka Ahvenanmaan maakunnan hallitus hoitaa Ahvenanmaan maakunnassa. Säännös olisi uusi, mutta ehdotetut hallintoviranomaisen tehtävät vastaavat niitä tehtäviä, joita Ahvenanmaan maakunnan hallitus on hoitanut edellisillä rahoituskausilla. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oikeustilan selvyyden vuoksi, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus nimeää alueellisen seurantakomitean seuraamaan niitä YMP-strategiasuunnitelman osien täytäntöönpanoa, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Asetuksen 7 ja 8 pykälässä säädettäisiin maksajaviraston ja hallintoviranomaisen tehtävien hoidosta aiheutuvista kustannuksista. Ahvenanmaan maakunta vastaisi niistä kustannuksista, jotka aiheutuvat asetuksen 4 ja 6 pykälässä sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta. Ehdotus vastaa nykyistä tilannetta.

## **5. Ehdotuksen valmistelu**

Sopimusasetusehdotus on valmisteltu oikeusministeriössä maa- ja metsätalousministeriön luonnoksen pohjalta yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen, Ruokaviraston ja valtiovarainministeriön kanssa. Sopimusasetusehdotuksesta lausunnon antoivat maa- ja metsätalousministeriö ja Ruokavirasto. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on 11.7.2024 antanut suostumuksensa ehdotuksen mukaisen asetuksen antamiseen. Ahvenanmaan valtuuskunta ei lausunnossaan näe esteitä asetuksen voimaantulolle.

Asetusehdotus on ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastuksessa.

## **6. Taloudelliset vaikutukset**

Asetuksesta ei aiheudu kustannuksia valtiolle. Ehdotuksen mukaan maksajaviraston ja hallintoviranomaisen tehtävien hoidosta aiheutuvista kustannuksista vastaa Ahvenanmaan maakunta. Kustannuksia syntyy lähinnä maksuihin ja kirjanpitoon liittyvien tehtävien hoidosta sekä valvontaan ja tarkastuksiin liittyvien raporttien käsittelystä, seurannasta ja niiden aiheuttamista toimenpiteistä. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tehtävien hoitamisen Ruokavirastossa arvioidaan vaativan noin yhden henkilötyövuoden.

## **7. Voimaantulo**

Asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä lokakuuta 2024. Samalla kumotaan nykyinen asetus Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) maksajaviraston tehtävien hoidosta Ahvenanmaan maakunnassa (133/2016).

