



Ruokaviraston maksullisten suoritteiden kustannusvastaavuus

KANTELU

Oikeuskanslerinvirastoon on 2.3.2023 saapunut Ruokaviraston luottamusmiesten tekemä kantelu, jossa arvostellaan maa- ja metsätalousministeriön, entisten maa- ja metsätalousministerien Jari Lepän ja Antti Kurvisen sekä Ruokaviraston menettelyä. Lisäkirjoituksessa 23.8.2023 kantelu on ulotettu koskemaan myös nykyistä maa- ja metsätalousministeri Sari Essayhia.

Kantelijoiden mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetus Ruokaviraston maksullisista suoritteista (jäljempänä maksuasetus) on valtion maksuperustelain vastainen, koska siihen on kategorisesti listattu suoritteita, joiden maksut poikkeavat omakustannusarvosta. Kantelijoiden tietojen mukaan Ruokaviraston maksullisten suoritteiden hinnoittelu on kustannusvastaavuuden periaatteen vastaista ainakin lihentarkastuksen osalta, minkä lisäksi kaikista liiketaloudellisin perustein hinnoitelluista suoritteista ei peritä kustannusvastaavaa hintaa. Ruokavirasto on esittänyt suoritteiden hintojen korottamista, mutta asiaan ei ole maa- ja metsätalousministeriössä reagoitu. Lisäkirjoituksessa tuodaan esille, että myös Ruokaviraston viimeisimmät, toukokuussa 2023 esittämät maksukorotukset maksuasetukseen on päätetty jättää maa- ja metsätalousministeriössä tekemättä.

SELVITYKSET

Maa- ja metsätalousministeriö ja Ruokavirasto ovat antaneet asiassa selvityksen 26.5.2023. Selvityksistä on pyydetty Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausunto, joka on annettu 29.8.2023.

RATKAISU

1. Selvitykset ja lausunnot

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että maksuasetus on annettu maksuperustelain 8 §:n nojalla.

Ministeriö viittaa maksuperustelain 6 §:n 3 momenttiin maksuasetuksen 3 §:ssä säädettyjen maksuryhmien oikeudellisena perusteena. Maksuasetuksen 3 §:n 1–3 momentin mukaisten eläinten rekisteröintiin liittyvien maksuryhmien osalta perusteltuna syynä omakustannusarvoa alemman maksun perimiseen on rekisteröinnin tuoma yhteiskunnallinen hyöty eläinten terveydenhuollossa ja eläintautien torjunnassa. Maksuasetuksen 3 §:n 4 momentissa säädetään pienteurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihintarkastuksesta ja laitosvalvonnasta perittävistä omakustannusarvoa alemmista maksuista elintarvikelain 71 §:n mahdollistamalla tavalla. Näiden maksujen määrässä on huomioitu valtion talousarvion mukainen subventio pienteurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihintarkastus- ja laitosvalvontamaksujen osalta.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että maksuasetusta ja sen muutoksia on valmisteltu yhteistyössä Ruokaviraston kanssa. Ruokavirasto on toimittanut ehdotuksen myös niistä maksuasetuksen 2 §:ssä säädetyistä maksullisista julkisoikeudellisista suoritteista, joista se tekee päätöksen. Maa- ja metsätalousministeriössä maksuasetuksen valmistelusta ja koordinoinnista vastaa ruokaosasto, joka on lähtökohtaisesti puoltanut Ruokaviraston esittämiä maksuasetusesityksiä, mutta ehdotukset eivät ole kaikilta osin edenneet ministeriön johdon poliittisessa käsittelyssä.

Erityisesti pääministeri Rinteen/Marinin hallituksen aikana on maksuasetusten ja niiden muutosten valmistelussa pidetty tärkeänä huomioida hallitusohjelman kirjaus ”lainsäädännöllisin toimin ei aiheuteta lisäkustannuksia ilman kompensatiota maatalousyrittäjille”. Joitakin hinnan korotuksia on kuitenkin myös tehty. Esimerkiksi maksuasetuksen 1193/2021 valmistelussa huomioitiin useiden suoritteiden osalta 0,5 prosentin hinnankorotus kustannusten nousun johdosta. Tämän jälkeen valmistelun lähtökohtana on ollut, että maksuasetukseen tehtäisiin kahden vuoden voimassaolon aikana muutoksia vain uusien maksukohteiden ja teknisluonteisten muutosten osalta, mutta hinnankorotuksia ei tehtäisi. Jatkossa tarkoituksena on, että maksujen tasoa suhteessa toteutuneeseen kustannusvastaavuuteen arvioitaisiin vuosittain yhdessä Ruokaviraston kanssa mahdollisia toimenpiteitä varten.

Maa- ja metsätalousministeriö seuraa Ruokaviraston maksullisen toiminnan kustannusvastaavuutta muun muassa maksuasetus- ja talousarviovalmistelun ja tilinpäätöksestä tehtävän kannanoton valmistelun yhteydessä sekä tarvittaessa ministeriön ruokaosaston ja Ruokaviraston yhteisissä talouspalavereissa. Vuoden 2023 aikana ministeriö seuraa Ruokaviraston suoritteiden kustannusvastaavuuden kehittymistä ja seurannasta saadut tiedot on tarkoitus ottaa huomioon 1.1.2024 alkaen sovellettavan maksuasetuksen valmistelussa. Asia aiotaan ottaa myös esille uuden ministerin aloittaessa työnsä. Lisäksi ministeriö on antamassaan kannanotossa Ruokaviraston vuoden 2022 tilinpäätöksestä pitänyt tärkeänä, että Ruokavirasto laatii pidemmän aikavälin suunnitelman maksullisen toiminnan alijäämäisyyden korjaamiseksi. Ruokaviraston päätös korottaa isojen teurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihan tarkastus- ja valvontamaksuja 1.6.2023 lukien pienentää maksullisen toiminnan alijäämää.

Vuoden 2012 talousarviossa pienteurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihan tarkastusmaksujen kohtuullistamiseen tarkoitetut määrärahat (0,6 milj. euroa) siirrettiin momentilta 30.30.20 (Eläinlääkintähuolto) momentille 30.30.01 (Elintarviketurvallisuusviraston toimintamenot), jolle koottiin kaikki lihan tarkastuksen tarkastustoiminnasta aiheutuvat menot ja tulot (siirto momentilta 12.30.31 (Lihan tarkastuksen toimintatulot nettob)). Muilta osin kustannuksia ei ole kompensoitu budjettimenettelyn kautta. Pienteurastamoiden maksujen kohtuullistamiseen tarkoitetuilla määrärahoilla oli tarkoitus helpottaa niiden tilannetta siten, että perittävät lihan tarkastusmaksut olisivat todellisia lihan tarkastuskustannuksia alemmat.

Ruokavirasto

Ruokavirasto toteaa osallistuvansa aktiivisesti maksuasetuksen ja sen muutosten valmisteluun. Viraston sisäisessä maksujen muutostarpeiden tarkastelussa käydään vuosittain läpi kunkin suoritteen kustannusvastaavuus käyttäen edellisen vuoden tilinpäätös- ja talouslukujen perusteella tehtyjä kustannusvastaavuuslaskelmia, jotka on laadittu Valtiokonttorin antamien ohjeiden mukaisesti. Suoritteiden maksuja ja niiden kustannusvastaavuutta tarkastellaan myös isompina, viraston toiminnan kannalta oleellisina kokonaisuuksina (muun muassa rehu- tai luomuvalvontaan kuuluvat julkisoikeudelliset suoritteet). Jos perittyjen maksujen suuruuden tarkastelussa huomataan merkittäviä poikkeamia kustannusvastaavuudesta, virasto esittää maa- ja metsätalousministeriölle maksujen korotuksia tai laskemista taikka pyrkii tekemään tarvittavat muutokset itse päätettävissään olevien maksujen osalta. Tarvittaessa Ruokavirasto selvittää myös tarpeita korottaa maksuja sellaisille suoritteille, joille on maksuasetuksessa säädetty kustannusvastaavuudesta poikkeava maksu maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaisesti.

Ruokavirastoa on kuultu joka kerta maksuasetuksen ja sen muutosten valmistelussa, mutta sen esittämät maksujen korotukset eivät ole aina menneet läpi maa- ja metsätalousministeriön käsittelyssä. Syynä tähän on huoli maatalouden kannattavuudesta ja hallitusohjelman kirjaus (ks. ministeriön selvitys edellä). Viimeisimmässä 1.1.2023 voimaan tulleessa maksuasetuksen muutoksessa ei otettu huomioon Ruokaviraston esittämiä useiden suoritteiden 2-5 prosentin hinnankorotuksia. Virasto esitti hinnankorotuksia kustannusten nousun ja osin julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuuden alijäämäisyyden vuoksi. Maa- ja metsätalousministeriö on hiljattain kertonut aikovansa seurata Ruokaviraston suoritteiden kustannusvastaavuuden kehittymistä ja pyrkivänsä ottamaan nämä tiedot huomioon 1.1.2024 voimaan tulevan uuden maksuasetuksen valmistelussa.

Maksuasetuksessa muun muassa isojen teurastamoiden lihan tarkastus ja laitosvalvonta on määritelty omakustannusarvon mukaan hinnoiteltavaksi suoritekokonaisuudeksi. Maksu määräytyy teurastamolle osoitetun lihan tarkastushenkilöstön palkkakustannusten perusteella. Maksun suuruuden määrittämisessä käytetään lisäksi kerrointa, joka kattaa muun muassa palkkojen sivukulut ja tukitoiminnoista aiheutuvat kustannukset. Ruokavirasto tekee maksun suuruudesta itse päätöksen, mutta konsultoi asiasta vuosittain maa- ja metsätalousministeriötä. Ministeriön näkemyksenä on viime vuosina ollut, että kyseistä maksua ei tule korottaa, ja jos korotuksia tehdään, niiden on oltava kohtuullisia. Ruokavirasto on noudattanut ministeriön linjauksia ja siksi isojen teurastamoiden lihan tarkastus ja laitosvalvonta on ollut alijäämäistä koko Ruokaviraston olemassaolon ajan. Ruokavirasto nosti isojen teurastamoiden lihan tarkastuksen ja laitosvalvonnan maksuja 2,5 prosentilla edellisen kerran vuonna 2020, mutta tällä ei vielä saavutettu kustannusvastaavuutta. Ruokavirasto on 19.4.2023 tekemällään päätöksellä (tullut voimaan 1.6.2023) korottanut kyseisiä maksuja 10 prosentilla, jolla saavutetaan noin 93 prosentin kustannusvastaavuus.

Selvityksen mukaan maksuasetuksen 6 §:ssä tarkoitettujen liiketaloudellisten eläintautien laboratoriotutkimusten maksujen osalta on syytä huomioida Ruokaviraston niihin valtion talousarviossa saama hintatuki (1 milj. euroa vuonna 2022), jonka vuoksi osa liiketaloudellisista laboratoriotutkimuksista on hinnoiteltu alle omakustannusarvon. Liiketaloudellisten suoritteiden hintoja on myös nostettu 1.1.2023 alkaen 5 prosentilla ja 1.5.2023 alkaen 5-10 prosentilla.

Ruokavirasto on toukokuussa tehnyt maa- ja metsätalousministeriölle maksuasetuksen muutosesityksen julkisoikeudellisten suoritteiden maksujen korottamiseksi. Korotukset kattaisivat VES-palkkaratkaisun kustannukset ja inflaatiosta johtuvan hintojen nousun viraston maksullisista toimintaa koskevilta osin, johon ei saada lisärahoitusta talousarvion kautta. Virasto lähettää ministeriölle esityksen uudeksi 1.1.2024 voimaan tulevaksi maksuasetukseksi syksyllä. Näillä näkymin kaikkien suoritteiden osalta esitetään toiminnan alijäämäisyyden vuoksi kustannusvastaavat maksujen suuruudet. Tämä ei kuitenkaan koske niitä suoritteita, joille on maksuperustelain 6 §:n 3 momentin perusteella säädetty omakustannusarvoa alempi maksu.

Ruokaviraston julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan alijäämä oli vuonna 2022 noin 4,4 milj. euroa ja kustannusvastaavuus 82 prosenttia. Alijäämästä noin 1,7 milj. euroa aiheutui isojen teurastamoiden lihan tarkastuksen ja teurastamojen yhteydessä olevien laitosten valvonnan suoritteista (kustannusvastaavuus 84 prosenttia) ja noin 1,6 milj. euroa maksuasetuksen 3 §:n tarkoittamista suoritteista, joiden maksut on hinnoiteltu alle omakustannusarvon. Näistä pienteurastamoiden lihan tarkastus- ja laitosvalvontamaksujen kohtuullistamiseen on saatu 0,6 milj. euroa. Muiden alle omakustannusarvon hinnoiteltujen julkisoikeudellisten suoritteiden osalta virasto ei ole saanut talousarvioon erillistä rahoitusta. Maksuasetuksen 3 §:ssä tarkoitettujen suoritteiden kustannusvastaavuus vaihteli välillä 11-86 prosenttia. Muiden suoritteiden eli liiketaloudellisten suoritteiden alijäämä oli vuonna 2022 noin 0,4 milj. euroa ja kustannusvastaavuus 88 prosenttia, pois lukien hintatuettu laboratoriotoiminta (kustannusvastaavuus 23 prosenttia).

Ruokaviraston näkemyksen mukaan maksuasetus ei sinänsä ole maksuperustelain vastainen. Maksullisen toiminnan hinnoittelu on kuitenkin osin maksuperustelain vastaista, koska maksullinen toiminta on ollut alijäämäistä jo useamman vuoden ajan. Selvityksen mukaan myös Valtiontalouden tarkastusviraston tekemä Ruokaviraston tilintarkastuskertomus sisältää huomautuksen maksullisen toiminnan kannattavuuden osalta. Tarkastuksen perusteella todettiin, että toimenpiteet maksullisen toiminnan alijäämäisyyden korjaamiseksi eivät ole olleet riittäviä, koska toiminnan alijäämäisyys on kasvanut. Ruokaviraston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 11.8.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt maksullisen toiminnan kannattavuuden parantamiseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Ottaen huomioon maksuperustelain 8 §:ään perustuva ministeriön toimivalta säätää sen hallinnonalaan kuuluvista suoritteista perittävistä maksuista, pyysin Valtiontalouden tarkastusvirastoa kiinnittämään lausunnossaan erityisesti huomiota maa- ja metsätalousministeriön selvitykseen.

Lisäksi pyysin Valtiontalouden tarkastusvirastolta näkemystä ainakin seuraavista seikoista: maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuden toteutuminen Ruokavirastossa vuosina 2019-2022; maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston selvityksistä ilmenevät vuoden 2023 aikana toteutetut tai suunnitellut toimenpiteet suhteessa Valtiontalouden tarkastusviraston edellyttämiin toimiin viraston maksullisen toiminnan alijäämäisyyden korjaamiseksi; valtion talousarviosta Ruokaviraston maksujen kohtuullistamiseen myönnettyjen määrärahojen mitoitus ja hintatuen läpinäkyvyys; ja nykyisin perittävien lihan tarkastusmaksujen suhde Euroopan unionin valvonta-asetuksessa ((EU) 2017/625, liite IV) säädettyihin

vähimmäismaksuihin ja elintarvikelain maksuja koskevaan säännökseen (71 §:n 2 momentin 1 kohta).

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan maksuperustelain 6 §:n 3 momentti mahdollistaa maksun määräämisen omakustannusarvoa alemmaksi kaikilla säännöksessä mainituilla sekä vielä niihin verrattavilla syillä. Kantelussa viitatus sosiaaliset tarkoitukset ovat vain yksi monista mahdollisista poikkeamisperusteista. Ottaen huomioon lainkohdan sanamuodon laajuuden, maa- ja metsätalousministeriön selvityksessä viitattu yhteiskunnallinen hyöty eläinten terveydenhuollossa ja eläintautien torjunnassa mahtunevat sen piiriin.

Ruokaviraston maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudet ovat olleet alhaisia viraston toiminnan ajan (vuodesta 2019 lähtien) ja julkisoikeudellisten suoritteiden alijäämäisyys on kasvanut vuosi vuodelta. Kustannusvastaavuuksien alhaisuuteen on kiinnitetty huomiota tilintarkastajan vuosiyhteenvedoissa Ruokaviraston tilintarkastuksesta. Tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 2022 annettiin Ruokavirastolle huomautus maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja ilmoitusvelvollisuus Valtiontalouden tarkastusvirastolle siitä, mihin toimenpiteisiin virasto on ryhtynyt maksullisen toiminnan kannattavuuden parantamiseksi.

Ruokavirasto toimitti Valtiontalouden tarkastusvirastoon vastauksen 10.8.2023. Vastauksessa on tuotu esiin samoja asioita maksullisen toiminnan kannattavuuden parantamiseksi kuin oikeuskanslerinvirastoon toimitetussa selvityksessä. Liittyen maa- ja metsätalousministeriölle syyskuussa 2023 lähetettävään esitykseen uudeksi maksuasetukseksi Ruokaviraston vastauksessa todetaan lisäksi, että ministeriö todennäköisesti konsultoi Ruokavirastoa siitä, millä aikataululla korotukset tehdään (kaikki korotukset 1.1.2024 alkaen tai joidenkin suoritteiden osalta suurempia korotuksia portaittain).

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston toimenpiteet maksullisen toiminnan kannattavuuden parantamiseksi ovat oikeansuuntaisia, mutta niiden vaikutuksia maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuteen voidaan arvioida vasta myöhemmin.

Isojen teurastamoiden lihantarkastus- ja valvontamaksuihin tehdyn korotuksen (10 prosenttia 1.6.2023 lähtien) vaikutukset ovat nähtävissä vasta alkuvuonna 2024. Korotus oli oikeansuuntainen, mutta ei vielä riittävä täyden kustannusvastaavuuden saavuttamiseksi. Tosin Ruokaviraston vastauksen mukaan syyskuussa 2023 lähetetään ministeriölle vielä kustannusvastaavat esitykset perittävistä maksuista 1.1.2024 alkaen.

Maksuasetuksen 3 §:n mukaan hinnoiteltujen suoritteiden osalta (mm. pienteurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihantarkastus- ja laitosvalvontamaksut) Ruokaviraston vastauksessa todetaan, ettei maksujen korottamisesta ole vielä tietoa. Valtiontalouden tarkastusviraston

mukaan asiaan sovellettavat lainkohdat eivät näyttäisi asettavan ehdotonta velvoitetta korottaa näitä maksuja.

Niiden julkisoikeudellisten suoritteiden, joiden alijäämä oli 1,1 miljoonaa euroa, hinnoittelun muutos toteutunee vasta vuonna 2024 olettaen, että maa- ja metsätalousministeriö hyväksyy Ruokaviraston esityksen hintojen muutoksista 1.1.2024 voimaan tulevaan maksuasetukseen. Toteutuessaan toimenpide voi siten pienentää alijäämäisyyttä aikaisintaan tilikaudella 2024. Liiketaloudellisten suoritteiden, joiden alijäämä oli noin 0,4 milj. euroa, hintojen nostot vuoden 2023 aikana täyteen kustannusvastaavuuteen pyrkien vaikuttavat riittävältä toimenpiteiltä, mutta niidenkin osalta ajantasainen tilanne on arvioitavissa vasta alkuvuodesta 2024.

Maa- ja metsätalousministeriö antaa selvityksessään ymmärtää, että vuonna 2024 maksuasetukseen tehdään korotuksia, mutta tyhjentävästi selvityksessä ei tuoda esille sitä, että hinnat vahvistettaisiin kaikkien suoritteiden osalta kustannusvastaaviksi. Mikäli edelleen merkittävä osa suoritteista jätetään hinnoittelematta kustannusvastaavasti ja lisäksi myöhennetään korotusten voimaantuloa, ei alijäämäisyyden poistaminen vielä tilikauden 2024 aikanakaan näytä kovin todennäköiseltä. Ruokaviraston kustannusvastaavuuden seuranta ja hintojen tarkistamista on edelleen jatkettava hinnoittelemalla suoritteet siten, että valtiolle perittävän maksun suuruus ja suoritteiden hinnoittelu noudattavat maksuperustelain säännöksiä.

Ruokaviraston maksullisen toiminnan tuotot on budjetoitu valtion talousarviossa momentille 30.20.01 Ruokaviraston toimintamenot (siirtomääräraha 2 v). Valtion vuosien 2019–2022 talousarvioissa momentin määrärahaa on saanut käyttää enintään 1 milj. euroa maksullisten eläintautitutkimusten hintojen alentamiseen tutkimuksissa, joilla pyritään havaitsemaan ja seuraamaan vastustettavia ja uhkaavia eläintauteja. Muita määrärahoja Ruokaviraston suoritteiden hintojen alentamiseksi ei ole valtion talousarviossa myönnetty.

Euroopan unionin valvonta-asetuksessa maksut on määriteltä euroina per eläin ja maksuasetuksen mukaan nykyisin perittävät lihintarkastusmaksut taas euroina per valvontahenkilö per tunti. Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut maa- ja metsätalousministeriöltä kolme asiakirjaa (laadittu vuosina 2009-2010), joissa on otettu kantaa pienteurastamoilta ja riistan käsittelylaitoksilta Suomessa perittävien lihintarkastus- ja valvontamaksujen suhteeseen valvonta-asetuksessa säädettyihin vähimmäismaksuihin. Kaikissa asiakirjoissa oli katsottu, että pienteurastamoilta ja riistan käsittelylaitoksilta perittävät lihintarkastus- ja valvontamaksut olisivat niiden laatimisen aikaisten tasojen mukaan olleet aina vähintään moninkertaisia verrattuna valvonta-asetuksen mukaiseen minimimaksutasoon.

Sekä Euroopan unionin valvonta-asetuksen (IV liite II luku) mukaiset vähimmäismaksut että maa- ja metsätalousministeriön maksuasetuksen perusteella perityt maksut ovat kehittyneet

suhteellisen maltillisesti mainittujen asiakirjojen laatimisen jälkeisinä 13 vuotena. Näin vaikuttaa epätodennäköiseltä, että nykyisin perittävät maksut alittaisivat vieläkään valvonta-asetuksen liitteessä ja elintarvikelain 71 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä tasoa. Valtiontalouden tarkastusviraston käytettävissä ei kuitenkaan ole ollut lausuntoa laatiessaan riittäviä tietoja ministeriön maksuasetuksen valvontatuntihintojen ja valvonta-asetuksen eläinkohtaisen hinnan vertaamiseen laskelmin tämänhetkisin hinnoilla. Olisikin toivottavaa, että maa- ja metsätalousministeriöllä olisi käytettävissä ja tarvittaessa esitettävissä tuoreempia vertailutietoja ministeriön maksuasetuksen perusteella perittävien lihintarkastusmaksujen määrien suhteesta valvonta-asetuksessa säädettyihin vähimmäismaksuihin.

2. Säännökset

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslain 107 §:ssä säädetään siitä, että jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Valtion maksuperustelain (150/1992, jäljempänä maksuperustelaki) 1 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään tässä laissa. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan, jos muulla lailla tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan tästä laista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä tämän lain sijasta.

Maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Pykälän 3 momentin mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalsiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää

kokonaan perimättä. Erityisestä syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteen omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi.

Maksuperustelain 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen muiden kuin 6 §:ssä tarkoitettujen suoritteiden hinnoista päätetään liiketaloudellisin perustein. Valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha liiketaloudellisin perustein hinnoiteltujen suoritteiden hintojen alentamiseksi.

Maksuperustelain 8 §:n (348/1994) 1 momentin mukaan siitä, mistä päätöksestä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella ja mitkä hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein, säädetään asetuksella. Asetuksella säädetään myös 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuista kiinteistä maksuista sekä mistä päätöksestä, millä 6 §:n 3 tai 4 momentissa sanotulla perusteella ja miten maksun suuruus voidaan määrätä päätöksen omakustannusarvosta poiketen. Pykälän 3 momentin mukaan ministeriö päättää näistä asioista.

Valtion maksuperusteasetuksen (211/1992) 1 §:n 1 momentin mukaan suoritteiden omakustannusarvoon eli suoritteiden tuottamisesta aiheutuneisiin kokonaiskustannuksiin luetaan suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien erilliskustannusten lisäksi suoritteiden tuottamisen aiheuttama osuus hallinto-, toimitila- ja pääomakustannuksista sekä muista valtion viranomaisen yhteiskustannuksista. Valtiokonttori voi pykälän 2 momentin (698/2013) mukaan antaa tarkempia ohjeita ja määräyksiä suoritteiden omakustannusarvon laskemisesta ja maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatimisesta.

Elintarvikelain (297/2021) 10 luvussa säädetään maksuista. Elintarvikelain 71 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisen tämän lain nojalla suorittamista toimenpiteistä peritään maksu, jollei valtion maksuperustelaissa muuta säädetä. Maksullisuuden ja maksun määrän perusteista säädetään mainitussa laissa. Pykälän 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan 1) alentaa pieniä eläinmääriä teurastavien teurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihan tarkastus- ja valvontamaksuja enintään virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan unionin valvonta-asetuksen¹ liitteen IV II luvussa säädetyille

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/625 virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston asetusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja neuvoston direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neuvoston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston päätöksen 92/438/ETY kumoamisesta (virallista valvontaa koskeva asetus)

tasolle; ja 2) antaa tarkempia säännöksiä Euroopan unionin valvonta-asetuksen 79–82 artiklassa edellytetyistä kansallisista järjestelyistä ja maksujen suuruuden määrittämisestä.

Euroopan unionin valvonta-asetuksen 79 artiklassa säädetään pakollisista maksuista. Artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on perittävä maksuja virallista valvontaa varten. Maksut vastaavat joko jäljempänä olevan 82 artiklan 1 kohdan mukaisesti laskettujen kustannusten tasoa (a alakohta) tai liitteessä IV säädettyjä määriä (b alakohta). Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat liitteessä IV olevassa II luvussa tarkoitettujen toimien kohdalla vähentää puolueettomin ja syrjimättömin perustein maksujen määrää ottaen huomioon muun muassa tuotannoltaan pienten toimijoiden edut (a alakohta).

Euroopan unionin valvonta-asetuksen liitteen IV II luvussa säädetään teurastamoissa, leikkaamoissa ja riistan käsittelylaitoksissa suoritettua virallista valvonnasta ja maidontuotannon virallisesta valvonnasta sekä kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottamisesta ja markkinoille saattamisesta perittävistä maksuista.

Maa- ja metsätalousministeriön maksuasetus

Maa- ja metsätalousministeriön asetus Ruokaviraston maksullisista suoritteista (1193/2021) tuli voimaan 1.1.2022 ja on voimassa 31.12.2023 saakka. Maksuasetusta on muutettu 1.1.2023 voimaan tulleella asetuksella (1257/2022).

Maksuasetuksen 2 §:ssä säädetään maksullisista julkisoikeudellisista suoritteista. Pykälän 2 momentin mukaan maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita, joiden maksu määrätään suoritteiden omakustannusarvon mukaan, ellei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai eläintautien seurantasuunnitelman toteutuksesta muuta johdu, ovat 1) lihintarkastus sekä teurastamojen ja riistan käsittelylaitosten sekä niiden yhteydessä olevien laitosten valvonta; 2) vertailulaboratorion järjestämä koulutus ja sen valmistelu-, tila- ja materiaalikustannukset; 3) eläintautien laboratoriotutkimukset; ja 4) eläinten, sukusolujen ja eläinperäisten elintarvikkeiden ja tuotteiden tuontitarkastukset niiden tuontimaiden osalta, joilla on Euroopan Unionin kanssa sopimus alhaisemmasta tarkastustiheydestä.

Maksuasetuksen 3 §:ssä säädetään maksullisista julkisoikeudellisista suoritteista, joiden maksut poikkeavat omakustannusarvosta. Pykälän 1-3 momentti liittyy eläinten rekisteröinneistä ja 4 momentti pienteurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihintarkastuksesta ja laitosvalvonnasta perittäviin maksuihin.

Maksuasetuksen 6 § sisältää säännökset muista maksullisista suoritteista. Pykälän 1 momentin mukaan muun muassa tilaustutkimukset (1 kohta) ovat Ruokaviraston muita maksullisia suoritteita, joiden maksut Ruokavirasto päättää liiketaloudellisin perustein.

3. Arviointi

Totean aluksi, että maksuasetuksessa tarkoitettulle sääntelylle on löydettävissä perustuslain 80 §:n 1 momentin edellyttämä oikeusperusta maksuperustelain 8 §:stä. Mainitun lainkohdan mukaan omakustannusarvon perusteella ja liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavista maksuista samoin kuin omakustannusarvosta poikkeavista maksuista voidaan säätää asetuksella. Maksuasetus sellaisenaan ei siten ole lainvastainen, mutta kuten alla esitetystä ilmenee, käsitykseni mukaan osa Ruokaviraston maksullisista suoritteista on hinnoiteltu maksuperustelain vastaisesti.

Maksulliset julkisoikeudelliset suoritteet (maksuasetuksen 2 §)

Maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo).

Suoritteen omakustannusarvoa alempi hinnoittelu edellyttää, että maksuperustelain 6 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset (terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuriin liittyvät tai näihin verrattavat syyt) täyttyvät. Ministeriö ei tällöin voi asetuksen tasolla tehdä muita poikkeuksia kuin mitä mainitussa pykälässä on säädetty.

Maksuasetuksen 2 §:n 2 momentti sisältää säännökset maksullisista julkisoikeudellisista suoritteista, joiden maksu määrätään suoritteen omakustannusarvon mukaan, ellei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai eläintautien seurantasuunnitelman toteutuksesta muuta johdu. Tällaisia suoritteita ovat muun muassa lihan tarkastus sekä teurastamojen ja riistan käsittelylaitosten sekä niiden yhteydessä olevien laitosten valvonta (1 kohta).

Saamani selvityksen mukaan Ruokavirasto on pyrkinyt julkisoikeudellisten suoritteiden omakustannusarvon mukaisiin maksuihin, mutta maa- ja metsätalousministeriö ei kuitenkaan ole kaikilta osin sisällyttänyt esitettyjä maksukorotuksia maksuasetukseen. Voimassa olevassa maksuasetuksessa ei esimerkiksi ole otettu huomioon viraston esittämiä useiden suoritteiden 2-5 prosentin hinnankorotuksia. Ruokavirasto toteaa kunnioittaneensa ministeriön linjauksia, ja on tästä syystä muun muassa siirtänyt isojen teurastamoiden lihan tarkastus- ja valvontamaksujen korotuksen tekemisen keväälle 2023.

Ruokaviraston selvityksen samoin kuin sen Valtiontalouden tarkastusvirastolle 10.8.2023 antaman vastauksen mukaan viraston maksullisen toiminnan alijäämä oli noin 4,4 milj. euroa vuonna 2022 (kustannusvastaavuus 82 prosenttia), josta noin 1,7 milj. euroa aiheutui isojen

teurastamoiden lihintarkastusta ja laitosvalvontaa koskevista suoritteista (kustannusvastaavuus 84 prosenttia) ja noin 1,6 milj. euroa maksuasetuksen 3 §:ssä tarkoitetuista suoritteista. Lopun 1,1 milj. euron alijäämän osalta, jota ei ole tarkemmin yksilöity, Ruokavirasto on Valtion talouden tarkastusvirastolle antamassaan vastauksessa todennut esittävänsä ministeriölle maksujen saattamista kustannusvastaaviksi 1.1.2024 alkaen.

Käytössäni on myös ollut Ruokaviraston 19.5.2023 maa- ja metsätalousministeriölle tekemä esitys maksuasetukseen samoin kuin maa- ja metsätalousministeriön poliittisen johdon ja virkakunnan siihen 15.8.2023 ottama kanta. Ruokavirasto esitti 5 prosentin korotusta tiettyjen julkisoikeudellisten suoritteiden hintoihin VES-palkkaratkaisun ja kustannustason muun nousun vuoksi. Esityksen arvioitiin vaikuttavan tuloihin noin 0,5 milj. euroa. Maa- ja metsätalousministeriö katsoi, että esitettyä maksuasetuksen välipäivitystä ei lähdettäisi tekemään vuodenvaihteessa tulevien uusien muutosten perusteella.

Ymmärrän ensinnäkin hyvin maa- ja metsätalousministeriön selvityksessään esille nostaman huolen maatalouden kannattavuudesta ja tätä koskevan hallitusohjelmakirjauksen huomioimistarpeen. Viittaan tältä osin myös entisen maa- ja metsätalousministeri Kurvisen eduskunnan puhemiehelle antamaan vastaukseen.² Vaikka huoli maatalouden kannattavuudesta ja huoltovarmuuden säilymisestä Suomessa on erittäin perusteltu ja tavoite tukea alkutuotantoa yleisen edun mukainen ja siten hyväksyttävä, maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston tulee toiminnassaan noudattaa maksuperustelain ja sen nojalla annettavien asetusten säännöksiä.

Käytettävissäni olevien tietojen perusteella totean, että ainakin maksuasetuksen 2 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetty isojen teurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihintarkastus- ja valvontamaksut on hinnoiteltu kustannusvastaavuuden alittaen ilman, että sääntely kuuluisi maksuperustelain 6 §:n 3 momentin poikkeussäännösten piiriin. Isojen teurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihintarkastus- ja valvontamaksujen hinnoittelu alle omakustannusarvon ei ole perusteltavissa myöskään Euroopan unionin valvonta-asetuksen säännöksillä. Isojen teurastamoiden lihintarkastus- ja valvontamaksujen 1.6.2023 voimaan tulleesta korotuksesta huolimatta kustannusvastaavuus jää tämän maksuryhmän osalta noin 93 prosenttiin.

Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei perustuslain 107 §:n mukaan saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Soveltamiskielto tulee sovellettavaksi kaikissa

² Vastaus kirjalliseen kysymykseen Ruokaviraston talouden alijäämästä (KKV 718/2022 vp): "Venäjän helmikuussa 2022 aloittama hyökkäyssota vaikeutti ruuan alkutuotannon tilannetta entisestään. Taustalla ovat maatalouden pitkään jatkunut heikko kannattavuus, vuoden 2021 kasvukauden heikko sato sekä globaalien ruoka- ja panosmarkkinoiden muutos. Tuottajahinnat eivät ole vastaavassa määrin reagoineet kasvaneisiin tuotantokustannuksiin, mikä on heikentänyt tuotannon kannattavuutta ja maatilojen maksuvalmiutta. Myös Venäjän hyökkäyssodan myötä rajusti noussut energian hinta on kärjistänyt alkutuotannon kustannusahdinkoa."

ristiriitatilanteissa ja viranomaisen on noudatettava sitä oma-aloitteisesti. Velvollisuus kiellon noudattamiseen alkaa, kun viranomainen itse havaitsee ristiriidan tai se tulee muuten viranomaisen tietoon. Pidän tärkeänä, että maa- ja metsätalousministeriö ryhtyy toimiin maksuasetuksen muuttamiseksi maksuperustelain mukaiseksi mahdollisimman pian ja viimeistään vuoden 2024 alussa voimaan tulevan uuden maksuasetuksen yhteydessä.

Maksulliset julkisoikeudelliset suoritteet, joiden maksut poikkeavat omakustannusarvosta (maksuasetuksen 3 §).

Maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä.

Omakustannusarvon mukaista maksun määräämistä ei siten aina voida pitää oikeana perusteena tai ainoana maksun suuruuden määräämisperusteena. Maksuperustelaki on sen 2 §:n 1 kohdan mukaan toissijainen yleislaki, joka väistyy, jos jossakin muussa laissa on säädetty poikkeavia säädöksiä.

Elintarvikelain 71 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan poiketa maksuperustelain mukaisesta kustannusvastaavuudesta ja kohtuullistaa pienteurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihan tarkastus- ja valvontamaksuja valtion talousarvioon otettavalla määrärahalla. Euroopan unionin valvonta-asetuksen liitteen IV luvussa II säädetty vähimmäismaksut olisi kuitenkin aina perittävä. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä Euroopan unionin valvonta-asetuksen 79–82 artiklassa edellytetyistä kansallisista järjestelyistä ja maksujen suuruuden määräämisestä.

Elintarvikelain kokonaisuudistusta koskevissa esitöissä ([HE 3/2021 vp](#), s. 94-95) todetaan, että edellä viitatuksi säännökset vastaavat sisällöllisesti voimassa olleen lain säännöksiä. Aikaisemmin voimassa ollut elintarvikelakiä koskevissa esitöissä ([HE 293/2010 vp](#), s. 38) on tuotu esille, että kuntien valvomien pienteurastamoiden lihan tarkastus- ja valvontakustannukset ovat suhteellisesti huomattavasti korkeammat kuin Elintarviketurvallisuusviraston suurilta teurastamoilta perimät maksut. Tämän vuoksi ehdotettiin säädettäväksi, että maksuperustelain mukaisesta kustannusvastaavuudesta voitaisiin poiketa ja pienteurastamoilta perittäviä valtion maksuja olisi mahdollista kohtuullistaa valtion talousarvioon otettavalla määrärahalla.

Kuten edellä on todettu, maksuperustelain lähtökohtana on omakustannusarvoa vastaava hinnoittelu, mutta viranomaisella on harkintavaltaa määrätä maksu perittäväksi myös tästä

poiketen. Sääntelyn tulee kuitenkin olla hinnoittelun osalta läpinäkyvää, jos omakustannusarvosta poiketaan. Lisäksi sääntelyn tavoitteiden tulee olla hyväksyttäviä.

Ministeriöltä saamani selvityksen perusteella syynä omakustannusarvoa alemman maksun perimiseen maksuasetuksen 3 §:n 1-3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa on rekisteröinnin tuoma yhteiskunnallinen hyöty eläinten terveydenhuollossa ja eläintautien torjunnassa. Maksuasetuksen 3 §:n 4 momentti sisältää säännökset elintarvikelain 71 §:ssä tarkoitetuista pienteurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihintarkastuksesta ja laitosvalvonnasta perittävistä omakustannusarvoa alemmista maksuista. Saamieni selvitysten perusteella kyseisten lihintarkastus- ja valvontamaksujen määrässä on huomioitu valtion talousarvion mukainen hintatuki (0,6 milj. euroa). Valtiontalouden tarkastusvirasto piti käytettävissään olevien asiakirjojen perusteella epätodennäköisenä, että nämä maksut alittaisivat Euroopan unionin valvonta-asetuksessa säädetyn vähimmäistason.

Ottaen huomioon maksuperustelain 6 §:n 3 momentin laajan sanamuodon ja viranomaisen harkintavallan, voimassa olevan maksuasetuksen 3 §:ssä säädetyt poikkeukset omakustannusarvon mukaiseen hinnoitteluun mahtuvat nähdäkseni mainitun lainkohdan piiriin (ks. myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/2439/2023). Maksun määräämiselle perittäväksi omakustannusarvoa alempana on maksuasetuksessa tarkoitetuissa tilanteissa olemassa terveyden suojelemiseen liittyvä perusteltu syy tai Euroopan unionin valvonta-asetukseen perustuva oikeusperusta, ja poikkeussäännösten tavoitteet ovat yhteiskunnallisesti tärkeitä. Yhdyn kuitenkin Valtiontalouden tarkastusviraston näkemykseen siitä, että maa- ja metsätalousministeriön olisi toivottavaa hankkia tuoreita vertailutietoja pienteurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihintarkastus- ja valvontamaksujen suhteesta valvonta-asetuksessa säädettyihin vähimmäismaksuihin.

Liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavat suoritteet (maksuasetuksen 6 §).

Maksuperustelain 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen muiden kuin 6 §:ssä tarkoitettujen suoritteiden hinnoista päätetään liiketaloudellisin perustein. Valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha liiketaloudellisin perustein hinnoiteltujen suoritteiden hintojen alentamiseksi. Säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan siinä tarkoitettua hinnoittelua tarkastellaan kannattavuusvaatimuksen näkökulmasta ([HE 176/1991 vp](#), s. 16-17).

Kannattavuusvaatimus tarkoittaa lain esitöiden mukaan sitä, että tuotoilla tulee kattaa vähintään toiminnan kustannukset ja toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettava tuottovaade. Kannattavuusvaatimus pyritään toteuttamaan joustavalla hinnoittelulla siten, että hinnoittelussa otetaan kustannusten ohella huomioon kysyntä ja kilpailu. Hinnoiteltaessa liiketaloudellisin perustein alennuksia voidaan käyttää asianomaisen viranomaisen harkinnan mukaan, kunhan maksullinen toiminta hoidetaan kokonaisuudessaan

kannattavuusvaatimuksen mukaisesti. Toisin kuin julkisoikeudellisten suoritteiden maksuja, muiden suoritteiden hinnoittelua ei yksityiskohtaisesti säänneltäisi. Toteuttaminen jäisi asianomaisen viranomaisen harkittavaksi. Tällaista toimintaa voitaisiin tukea ja hintoja alentaa valtion talousarvioon otettavalta määrärahalta. Kysymykseen saattaisi tulla esimerkiksi riskitutkimusten tukeminen.

Maksuasetuksen 6 §:n 1 momentin mukaan muun muassa tilaustutkimukset (1 kohta) ovat maksullisia suoritteita, joiden maksut Ruokavirasto päättää liiketaloudellisin perustein. Tällaisia tilaustutkimuksia ovat esimerkiksi liiketaloudelliset eläintautien laboratoriotutkimukset, jotka on hinnoiteltu alle omakustannusarvon valtion talousarviosta myönnetyn hintatuen (1 milj. euroa vuonna 2022) vuoksi. Ruokaviraston selvityksen mukaan liiketaloudellisten suoritteiden alijäämä oli noin 0,4 milj. euroa (kustannusvastaavuus 88 prosenttia, hintatuetun laboratoriotoinnin osalta 23 prosenttia).

Käytettävissäni olevien tietojen perusteella totean, että osa maksuasetukseen sisältyvistä liiketaloudellista suoritteista on alihinnoiteltuja siitä huolimatta, että Ruokavirasto on selvityksensä ja Valtiontalouden tarkastusvirastolle antamansa vastauksen mukaan nostanut kyseisten suoritteiden maksuja kahteen kertaan vuoden 2023 aikana.

Vaikka viranomaisella on hinnoittelussa harkintavaltaa ja liiketaloudelliset eläintautien laboratoriotutkimukset on hinnoiteltu alle omakustannusarvon valtion talousarviosta myönnetyn hintatuen vuoksi, maksullinen toiminta tulisi maksuperustelain esitöiden mukaan hoitaa kokonaisuudessaan kannattavuusvaatimuksen mukaisesti. Ruokaviraston vastauksessa Valtiontalouden tarkastusvirastolle todetaan, että liiketaloudellisten suoritteiden täyteen kustannusvastaavuuteen pyritään tulevina vuosina. Pidän tärkeänä, että Ruokavirasto ryhtyy suunnitelmallisiin toimenpiteisiin liiketaloudellisten suoritteiden hinnoitteluksi kannattavuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla.

4. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston huomiota valtion maksuperustelain noudattamiseen. Vaikka huoli maatalouden kannattavuudesta ja huoltovarmuuden säilymisestä Suomessa on erittäin perusteltu ja tavoite tukea alkutuotantoa yleisen edun mukainen ja siten hyväksyttävä, toimivaltaisten viranomaisten tulee toiminnassaan noudattaa maksuperustelain ja sen nojalla annettavien asetusten säännöksiä.

Maksuperustelain lähtökohtana on omakustannusarvoa vastaava hinnoittelu, mutta viranomaisella on harkintavaltaa määrätä maksu perittäväksi myös tästä poiketen. Suoritteen omakustannusarvosta poikkeavan hinnoittelun on kuitenkin täytettävä maksuperustelain 6 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset ja tehtävä läpinäkyvästi.

Saatan maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston tietoon käsitykseni siitä, että ainakin maksuasetuksen 2 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyt isojen teurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihintarkastus- ja valvontamaksut on hinnoiteltu kustannusvastaavuuden alittaen ilman, että sääntely olisi perusteltavissa maksuperustelain 6 §:n 3 momentin nojalla. Kyseisten lihintarkastus- ja valvontamaksujen hinnoittelu alle omakustannusarvon ei ole perusteltavissa myöskään Euroopan unionin valvonta-asetuksen säännöksillä. Perustuslain 107 §:stä seuraa, että maksuasetusta ei saa soveltaa niiltä osin kuin se on ristiriidassa maksuperustelain kanssa. Pidän tärkeänä, että maa- ja metsätalousministeriö ryhtyy toimiin maksuasetuksen muuttamiseksi maksuperustelain mukaiseksi mahdollisimman pian ja viimeistään vuoden 2024 alussa voimaan tulevan uuden maksuasetuksen yhteydessä.

Saatan maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston tietoon käsitykseni myös siitä, että osa maksuasetuksen 6 §:ssä säädettyistä muista maksullisista suoritteista on alihinnoiteltuja. Vaikka viranomaisella on hinnoittelussa harkintavaltaa ja liiketaloudelliset eläintautien laboratoriotutkimukset on hinnoiteltu alle omakustannusarvon valtion talousarviosta myönnetyn hintatuen vuoksi, maksullinen toiminta tulisi hoitaa kokonaisuudessaan kannattavuusvaatimuksen mukaisesti. Pidän tärkeänä, että Ruokavirasto ryhtyy suunnitelmallisiin toimenpiteisiin liiketaloudellisten suoritteiden hinnoitteluksi kannattavuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla.

Ottaen huomioon maksuperustelain 6 §:n 3 momentin laajan sanamuodon ja viranomaisen harkintavallan, maksuasetuksen 3 §:ssä säädetty poikkeukset suoritteiden omakustannusarvon mukaiseen hinnoitteluun mahtuvat nähdäkseni mainitun lainkohdan piiriin. Maksun määräämiselle perittäväksi omakustannusarvoa alempana on maksuasetuksessa tarkoitetuissa tilanteissa olemassa terveyden suojelemiseen liittyvä perusteltu syy tai Euroopan unionin valvonta-asetukseen pohjautuva oikeusperusta, ja poikkeussäännösten tavoitteet ovat yhteiskunnallisesti tärkeitä. Maksuperustelain noudattamisen varmistamiseksi maa- ja metsätalousministeriön olisi kuitenkin toivottavaa hankkia tuoreita vertailutietoja pienteurastamoiden ja riistan käsittelylaitosten lihintarkastus- ja valvontamaksujen suhteesta Euroopan unionin valvonta-asetuksessa säädettyihin vähimmäismaksuihin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää