

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö n:o 22 hallituksen esityksestä laiksi maatalousyrittäjien luopumiskorvauksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunta on 29 päivänä syyskuuta 1992 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 194.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina erikois-
tutkija Esko Juvonen ja neuvotteleva virkamies Antero Tuominen maa- ja metsätalousministeriöstä, nuorempi hallitussihteeri Pekka Humalto sosiaali- ja terveysministeriöstä, apulaisjohtaja Juhani Tuisku maatilahallituksesta, ylitarkastaja Saara-Kaisa Mikkonen verohallituksesta, rahoitusasiamies Antti Huhtamäki Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, puheenjohtaja Ola Rosendahl Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundista, toiminnanjohtaja Pentti Munnukka Asutus- ja maatilatalousliitosta, piiripäällikkö Pekka Savolainen Hämeen maaseutupiiristä ja johtava lakimies Päivi Huotari Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että maataloustuotannon vähentämiseksi ja maataloudesta luopuvien viljelijöiden toimeentulon turvaamiseksi säädettäisiin laki maatalousyrittäjien luopumiskorvauksesta. Luopumiskorvausjärjestelmä tulisi vuoden 1992 lopussa päättyvän luopumiseläkejärjestelmän tilalle. Sillä voitaisiin jatkossa korvata ainakin osittain myös iäkkäiden viljelijöiden ja valtion välillä solmittavat, maataloustuotannon vähentämistä tarkoittavat sopimukset.

Ehdotetun lain nojalla myönnettäisiin luopumiskorvausta viljelijöille, jotka vuosina 1993—1995 pysyvästi luopuvat maatalouden harjoittamisesta ja sitoutuvat pitämään maatilansa pellot viljelemättä omistuksessaan vähintään kuuden vuoden ajan.

Luopumiskorvauksen saamisen alaikärajaksi säädettäisiin 55 vuotta. Niin sanottu uinuva oikeus korvaukseen olisi nuoremmalla aviopuolisolla, yhtymän osakkaalla tai leskellä, jos luopuminen tapahtuu aikaisintaan viittä vuotta en-

nen kuin hän täyttää 55 vuotta. Tässäkin tapauksessa korvausta maksettaisiin kuitenkin vasta asianomaisen täytettyä 55 vuotta.

Luopumiskorvauksen voisi saada vain sellaiselta maatilalta, jolla on laissa säädetty vähimmäismäärä myyntituloa maataloudesta. Luopujan merkittävät tulot muusta kuin maatilataloudesta estäisivät luopumiskorvauksen saamisen.

Luopumiskorvaus muodostuisi perusmäärästä ja luopumislisästä. Perusmäärä määräytyisi perusteiltaan samoin kuin maatalousyrittäjien eläkelain mukainen täysi työkyvyttömyyseläke. Luopumislisän suuruus riippuisi maataloustuotannosta poistuvien peltohehtaarien ja kotieläinten määrästä. Enimmillään luopumiskorvaus voisi olla sukupolvenvaihdoseläkkeen suuruisen. Perusmäärää maksettaisiin siihen saakka, kunnes luopuja täyttää 65 vuotta. Luopumislisää maksettaisiin, kunnes luopuja jää eläkkeelle, vähintään kuitenkin kuuden vuoden ajalta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maatalousyrittäjien eläkelakia, työntekijäin eläkelakia, kansaneläkelakia ja työttömyysturvalakia.

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1993 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1993 alusta. Ehdotettua lakia maatalousyrittäjien luopumiskorvauksesta sovellettaisiin tapauksiin, joissa luopuminen tapahtuu viimeistään vuonna 1995. Luopumiskorvausjärjestelmä olisi siten voimassa samaan ajankohtaan saakka kuin maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä annettu laki.

Esityksen tavoitteet ja valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perusteluissa on viitattu Maatalous 2000 -ohjelman tarkistustyöryhmän muistiossa (Työryhmämuistio MMM 1992:3) todettuun, jonka mukaan maatilatuotannon sopeuttaminen vastaamaan paremmin kotimaan kulutusta edellyttää sekä keskeisten kotieläin-

tuotteiden tuotannon supistamista että peltoalan ja kasvintuotannon vähentämistä. Muistion mukaan luopumiseläkejärjestelmällä tulisi edistää iäkkäiden, mutta alle eläkeikäisten tuottajien koko tilan metsittämistä tai viljelemättä jättämistä.

Valiokunta yhtyy hallituksen esityksessä tehtyyn johtopäätökseen, jonka mukaan luopumiseläkelakiin ja maataloustuotannon vähentämispöytäkirjaan perustuvat luopumistoimenpiteet ovat nyky muodossaan osoittautuneet tuotannon tasapainottamiskeinoina riittämättömiksi, kun kansainvälisen kaupan vapautuminen ja Euroopan integraatiokehitys edellyttävät maatalouden kannattavuuden olennaista parantamista ja tuotantopohjan supistamista.

Valiokunta katsoo, että voimassa olevaan luopumiseläkelakiin sisältyy suoranaisia puutteita ja epäkohtia. Nämä puutteet ja epäkohdat ovat vähentäneet luopumiseläkejärjestelmän tuotantopoliittisia vaikutuksia. Esityksessä onkin mainittu, että eläkkeelle on siirrytty lähinnä pieniltä ja heikosti viljelyiltä kasvinviljelytiloilta, joiden tuotannosta poistumisella ei ole ollut riittävää merkitystä ylituotannon vähenemisen kannalta. Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen esityksessä todettuun, että luopumiseläkejärjestelmän valtiolle aiheuttamat kustannukset ovat olleet huomattavat. Tämä on esityksen mukaan johtunut osin siitä, että luopumiseläkeoikeus on ollut myös vanhuuseläkeiän saavuttaneilla viljelijöillä. Luopumiseläkkeen maksu on jatkunut vähennettynä eläkkeensaajan muiden eläkkeiden rinnalla koko eliniän.

Valiokunta pitää myös tärkeänä sitä, että Euroopan yhdentymiskehitys otetaan huomioon maatalouden tuotantopoliittisia säännöksiä uudistettaessa. Tältä osin esityksestä ilmenee, että lakiehdotuksia laadittaessa on pyritty ottamaan huomioon Euroopan yhteisöjen neuvoston antamassa asetuksessa säädetyt periaatteet viljelyksestä luopumisen edistämisyjärjestelmästä EY:ssä sekä siihen suunnitteilla olevat muutokset. Samalla esityksessä on viitattu siihen, että Euroopan maatalouden ohjauksen ja takuurahasto antaa varoja jäsenvaltioiden luopumisyjärjestelmistä aiheutuviin kustannuksiin asetuksessa mainittuun edellytyksiin.

Maataloustuotannon supistamiseksi ja käytössä olevan luopumiseläkejärjestelmän epäkohtien korjaamiseksi esityksessä ehdotetaan käytössä olevan järjestelmän korvaamista kokonaan uudella luopumiskorvausjärjestelmällä. Erityisen tärkeänä valiokunta pitää sitä, että uudella

järjestelmällä pyrittäisiin myös ainakin osittain korvaamaan valtion ja iäkkäiden viljelijöiden kesken solmittavat, maataloustuotannon tasapainottamista tarkoittavat vähentämispöytäkirjat. Valiokunta on jo aikaisemmin eri yhteyksissä korostanut sitä, että ylituotannon poistamiseen on ensisijaisesti pyrittävä sellaisilla toimenpiteillä, jotka johtavat tuotannon pysyvään alenemiseen.

Valiokunta pitää myös perusteltuna sitä esityksen perusteluissa lausuttua päämäärää, että uudella järjestelmällä pyrittäisiin nopeuttamaan maataloustuotannosta luopumista sellaisilla tiloilla, joilla ei ole edellytyksiä jatkuvaan kannattavaan toimintaan tai toiminnalla ei ole jatkajaa. Samalla valiokunta toteaa, että tavoitteen toteutuminen kohentaisi kehityskelpoisten maatalojen ja erityisesti nuorten viljelijöiden asemaa helpottamalla niitä rasituksia, joita ylituotannosta aiheutuu kaikille viljelijöille. Esityksessä on todettu, että luopumiskorvausjärjestelmä olisi kyseisissä tapauksissa vaihtoehto sukupolvenvaihdokselle. Järjestelmässä maataloustuotannosta luopuvan viljelijän vanhuus- tai työkyvyttömyyseläketurva ei heikkenisi sen vuoksi, että hän tuotantopoliittisesti perustelluista syistä luopuu maatalouden harjoittamisesta ennen vanhuuseläkeikää.

Ottaen huomioon sen, mitä edellä on todettu nykyisen luopumiseläkejärjestelmän tuotantopoliittisesta tehottomuudesta, valiokunta pitää merkitykseltään keskeisinä esityksen niitä säännöksiä, joilla on tarkoitus lisätä uuden järjestelmän tuotantoa vähentäviä vaikutuksia. Korvauksen piiriin voisivat tulla vain sellaiset maatilat, joiden tuotannosta poistamisella on olennaista tuotantoa tasapainottavaa merkitystä. Luopumisen kohteena olevalta maatilalta edellytettäisiin tiettyä vähimmäistuloa maataloudesta, ja harjoitetun maatalouden voimaperäisyys vaikuttaisi luopumiskorvauksen määrään. Esityksen perusteluissa on todettu, että korvauksen määrätymistapa tekisi tuotannosta luopumisesta nykyistä kannattavamman vaihtoehdon keski- ja pienituloisilla kasvinviljelytiloilla ja karjatiljoilla. Pienillä kasvinviljelytiloilla luopumiskorvauksen määrä jäisi vastaavasti vähäisemmäksi nyt käytössä olevaan luopumiseläkkeeseen verrattuna. Valiokunta korostaa sitä, että ehdotettu järjestelmä, jossa kotieläinten määrä vaikuttaisi kokonaiskorvaukseen, vähentäisi sekä viljan että karjataloustuotteiden ylituotantoa, mikä edistäisi myös viimeksi mainitun tuotantoalan rakennemuutosta. Tätä vaikutusta tehostaisi se, että

luopumisen kohteena olevalla maatilalla tulisi kaiken maataloustuotannon päätyttyä.

Valiokunta pitää tarpeellisenä muutoksena sitä, että uuteen järjestelmään ei sisälly nykyisen järjestelmän mukaisia kustannuksia aiheuttavia eläkkeiden päällekkäisyyksiä. Esityksen mukaan luopumiskorvausta ei myönnettäisi 65 vuotta täyttäneille viljelijöille, joille toimeentulon turvaavat työeläke- ja kansaneläkejärjestelmät. Korvauksen saamisen alaikäraja, 55 vuotta, olisi sama kuin nykyisessä sukupolvenvaihdoseläkejärjestelmässä. Tältä osin valiokunta yhtyy siihen esityksessä todettuun, että maatalouden rakenteen ja kilpailukyvyn parantaminen edellyttää maatalousyrittäjien ikäjakautuman parantamista. Esityksessä on alaikäraja perusteltu myös sillä, että järjestelmän tavoitteiden toteutumiseksi luopumiskorvauksen ja sukupolvenvaihdoseläkkeen alaikärajojen tulee olla yhtenevät. Painottaen maataloutta koskevan säännösten selkeyttämiseen tähtäävien pyrkimysten merkitystä valiokunta pitää myönteisenä sitä, että ehdotuksessa on myös muutoin pyritty määrittelemään luopumiskorvauksen saamisen edellytykset yhdenmukaisiksi maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeen vastaavien edellytysten kanssa. Yhdenmukaisesti sukupolvenvaihdoseläkejärjestelmän kanssa oikeutta korvaukseen ei olisi, jos luopujan keskimääräiset vuositulot muusta kuin maatalaloudesta viideltä viimeiseltä vuodelta ylittäisivät 63 272,73 markkaa.

Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että esityksen mukaisessa järjestelmässä pyrittäisiin maksettavalla korvauksella sellaiseen tuotantoon vähentävään vaikutukseen, joka muodostuisi todelliseksi. Siten korvausta ei esityksen pääsäännön mukaan saisi tilalta, jonka viljely olisi jo tosiasiallisesti päättynyt. Poikkeuksen muodostaisi kesannointi, josta valtio maksaa palkkiota, sekä ns. velvoitekesannointi. Poikkeusta on perusteltu sillä, että tuolloin kesannointi on tapahtunut maataloustuotannon vähentämiseksi ja se on ollut keino poistaa peltoa väliaikaisesti tuotannosta. Tältä osin valiokunta tyytyy viittaamaan siihen, mitä se on edellä todennut pysy-

vien tasapainottamistoimenpiteiden ensisijaisuudesta.

Esityksen mukaan luopujan olisi pysyvästi lopetettava maatalouden harjoittaminen ja sitouduttava olemaan käyttämättä tai vuokraamatta maatilaa pelto- tai puutarhamaata taikka tuotantorakennuksia maataloustuotantoon. Lisäksi luopujan tulisi sitoutua siihen, ettei hän kuuden vuoden kuluessa luovuta maatilaa peltoa eikä sen jälkeenkään aikana, jona jollakin maatilalla luopujista on oikeus luopumiskorvaukseen. Maatilan metsät ja joutomaa jäisivät ehdotetun lain edellyttämien sitoumusten ulkopuolelle. Tässä yhteydessä valiokunta tuo esiin maatalouden rakennekehityksen edistämisestä johtuvan tarpeen joustaa tapauskohtaisesti peltomaan luovutuskiellosta. Valiokunta esittääkin, että hallitus selvittää, miten luopumiskorvausjärjestelmää voitaisiin myöhemmin täydentää säännöksillä, jotka mahdollistaisivat tapauskohtaisen luovutuskiellosta poikkeamisen maatalouden rakennekehitystä edistävästä syistä.

Valiokunta pitää esityksen puutteena myös sitä, ettei siinä ole riittävästi otettu huomioon viljelemättä jäävistä pelloista aiheutuvia ympäristövaikutuksia. Maaseudun ympäristöohjelmatyöryhmän muistiossa 31.5.1992 on korostettu arvokkaiden maisema-alueiden ja edustavien perinnemaisemien hoitoa ja samalla esitetyt toimenpiteitä maisemanhoidon tukemiseksi. Muistiossa on myös tuotu esiin, että tuotannon tasapainottamisjärjestelmissä tulee maisemanäkökohdat ottaa huomioon. Valiokunta esittääkin, että hallitus täydentää myöhemmin luopumiskorvausjärjestelmää ympäristönäkökohdat huomioon ottavilla säännöksillä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä valiokunnan edellä tekemin huomautuksin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja S-L. Anttila, varapuheenjohtaja Iivari, jäsenet Kalli, Kohijo-

ki, Koski, Ollila, Pulliainen, Rajamäki, Rinne, Saapunki, Saario, Urpilainen ja Westerlund sekä varajäsen Laakkonen.

Vastalause

Hallituksen esitys n:o 194 laiksi maatalousyrittäjien luopumiskorvaukseksi on tarkoitettu tulemaan vuoden 1992 päättyvän luopumiseläkejärjestelmän tilalle. Ehdotetun lain nojalla myönnettäisiin luopumiskorvausta viljelijöille, jotka vuosina 1993—1995 pysyvästi luopuvat maatalouden harjoittamisesta ja sitoutuvat pitämään maatilansa pellot viljelemättä omistuksessaan vähintään kuuden vuoden ajan.

Luopumiskorvauksen saamisen alaikärajaksi säädettäisiin 55 vuotta. Ns. uinuva oikeus korvaukseen olisi nuoremmalla aviopuolisolla, yhtymän osakkaalla tai leskellä, jos luopuminen tapahtuu aikaisintaan viisi vuotta ennen kuin hän täyttää 55 vuotta.

Luopumiskorvauksen saamisen edellytyksenä on mm. kolmen peltohehtaarin maatala sekä se, että muut veronalaiset tulot eivät ole keskimäärin enempää kuin 63 272 markkaa vuodessa. Luopujan katsotaan jatkaneen maatalouden harjoittamista myös peltoalalla, joka on kesannoitu siten, että valtio maksaa siitä kesannoimispalkkiota, tai joka on kesannoitu sen vuoksi, että maatalousyrittäjä vapautuisi peltoalan perusteella suoritettavasta vientikustannusmaksusta.

Luopumiskorvauksen kustannusten arvioidaan nousevan yli sadan miljoonan markan vuosina 1995—1997. Luopumiseläkkeeseen käytettävät yhteiskunnan varat ovat puolestaan 440 miljoonaa markkaa vuonna 1993, kun ne vuonna 1991 olivat runsaat 300 miljoonaa markkaa. Luopumiseläkelain nojalla myönnettyjä luopumiseläkkeitä maksettiin syyskuussa 1992 noin 27 500 eläkkeensaajalle. Lain nojalla myönnettyjen eläkkeiden maksu jatkuu koko luopujan eliniän. Kun luopumiseläkkeen saamisen alaikäraja on 55 vuotta ja kun eläkkeen on eräissä tapauksissa voinut saada jo 45 vuotta täyttänyt luopuja, maksetaan luopumiseläkkeitä edelleen kymmeniä vuosia.

Sekä luopumiseläkejärjestelmää että luopumiskorvausta perustellaan maataloustuotannon tasapainottamisella. Päinvastoin kuin sukupolvenvaihdoseläkkeissä kyseessä ovat kuitenkin useimmin maataloustuottajat, jotka joka tapauksessa ovat luopumassa maatalouden harjoittamisesta. Kummallakin järjestelmällä on siis perusteluistaan huolimatta sosiaalipoliittista luonnetta, kuten maatalousyrittämistä koskevissa järjestelmissä monesti on.

Luopumiskorvausjärjestelmä on ongelmallinen, koska se merkitsee yhteiskunnan sitoutumista useita vuosia, jopa vuosikymmeniä jatkuviin menoihin. Kyseessä on siis varsin kallis tapa pyrkiä vähentämään ylituotantoa. Kun luopumiskorvaukseen oikeuttava peltohehtaarien määrä on niin alhainen kuin kolme hehtaaria ja muiden verotettavien tulojen raja yli 63 000 markkaa, on aiheellista kysyä, tarvitaanko erillistä järjestelmää vai voitaisiinko luopujien sosiaalisesta turvallisuudesta huolehtia muiden sosiaali- ja eläkepoliittisten järjestelmien puitteissa. Tällöin voitaisiin ylituotannosta luopujalle harkita kertakorvausta, mikä tekisi järjestelmän taloudellisten vaikutusten arvioinnin nykyistä yksinkertaisemmaksi.

Viime aikoina Suomessa on suhteellisen yksimielisesti yritetty löytää keinoja eläkkeelle lähdön siirtämiseksi. On katsottu, ettei kansantaloudesta, mikäli keskimääräinen eläköitymisikä on jatkossakin 58 vuotta. Syksyn tulopoliittisen ratkaisun yhteydessä todettiin: ”Osapuolet pitivät sekä kansantalouden pitkän aikavälin työvoimatarpeen että eläkemenojen kohtuullisena pitämisen kannalta välttämättömänä, että keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä nousee tuntuvasti nykyiseltä kansainvälisesti poikkeuksellisen alhaiselta tasolta.”

Tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa todettiin, että yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja nostetaan 58 vuoteen vuodesta 1994 alkaen. Samalla päätettiin, että 1.1.1993 lähtien valtion palvelukseen tulevien työntekijöiden eläke määräytyy TEL-perusturvan tasoisena eli eläkeikä nousee 65 vuoteen ja eläkkeen tavoitetaso on 60 prosenttia. Myös valtion palveluksessa jo olevien eläke-etuja sopeutetaan työeläkejärjestelmän mukaisiksi.

Vuoden 1993 alusta työntekijäin eläkemaksu on kolme prosenttia palkasta ja palkansaajien maksuosuus on pysyvä osa työeläkejärjestelmän rahoitusta vuodesta 1994 alkaen.

Hallituksen esitys luopumiseläkejärjestelmän muuttamisesta luopumiskorvausjärjestelmäksi osoittaa, että maatalous elää omaa elämänsä irrallaan reaalityodellisuudesta ja sen järjestelmien maksajiksi osoitetaan toistuvasti palkansaajat. Monta kertaa kyseessä on avoin vekseli, sillä maataloutta koskevien lakiesitysten perusteluissa ei yleensä kuvata järjestelmien kokonaistaloudellista vaikutusta. Esimerkiksi nyt käsiteltävinä olevien luopumiseläketä (HE 285)

ja luopumiskorvausta koskevien lakiesitysten yhteiskunnalle tulevina vuosina aiheuttamien kustannusten suuruus ei ole luettavissa perusteluteksteistä.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1992

Ulpu Iivari
Kari Urpilainen

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Kari Rajamäki
Heikki Rinne

