

Aika 25.2.1988

Tarkastaja Mattila esitteli:

1. Tarkastusneuvoston istunnosta 5.11.1987 valtion tuella tapahtunut maatilalan sukupolvenvaihdoksiin liittyvien kiinteistökauppojen lainoitusta koskeneesta tarkastuksesta annetun, 20.10.1987 päivätyn kertomuksen, maatilahallituksen 29.12.1987 ja maanmittaushallituksen 3.12.1987 päivätyt selitykset, maa- ja metsä talousministeriön 30.12.1987, maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen 3.12.1987 ja Maataloustuottajain Keskusliitto r.y:n 28.12.1987 päivätyt lausunnot.

(Mattila)

N:o 391/51/87

Tarkastusneuvosto päätti lausua asiassa seuraavaa:

(Liite N:o 1 - 25.2.1988).

Otteen vakuudeksi:

Vs. kansliatoimiston päällikkö

Ari Suomela

Valtion tuella tapahtunutta maatilan sukupolven vaihdoksiin liittyvien kiinteistökauppojen lainoitusta koskeneesta tarkastuksesta laaditussa kertomuksessa on tilastollisesti selvitetty valtion halpakorkoisen lainoituksen ja sen erilaisten lainoitusehtojen vaikutusta maatilan sukupolvenvaihdoksiin liittyvien kiinteistökauppojen (sukupolvenvaihdoskaupat) kauppahintoihin sekä näiden kehitystä maa- ja metsätalousmaan yleiseen hintakehitykseen verrattuna. Tarkasteltuina halpakorkoisina lainoina ovat olleet maatilalain (188/77; MTL) 5 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtien nojalla myönnettyt sisarosuus- ja niihin verrattavat maanostolainat.

Tarkastus on pääosin perustunut kahden tai useamman ryhmän eroavuutta koskevaan analyysiin. Sen selvittämiseksi, onko halpakorkoinen lainoitus vaikuttanut sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahintoihin, on verrattu tavanomaista suuremman halpakorkoisen lainoituksen osuuden sisältäneiden sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahintoja kauppahintoihin sukupolvenvaihdoskaupoissa, joissa halpakorkoisen lainoituksen osuus on ollut vähäisempi. Halpakorkoisilla lainoilla niiden koron ja muiden lainaehto- ja määräämistä varten MTL:n 67 §:n nojalla muodostetuilla vyöhykkeillä (tukivyöhyke) on erilaisia lainaehtoja. Tarkastuksessa on myös pyritty selvittämään, onko tämä vaikuttanut sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahintoihin. Lisäksi on tarkastettu halpakorkoisilla lainoilla lainoitettujen sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahintojen kehitystä vuodesta 1982 vuosiin 1984 ja 1986. Tarkasteluajanjakson lyhyys on johtunut siitä, että tarkastuksessa tarvittavat tiedot ovat olleet ATK-tallenteina saatavissa maanmittaushallituksesta (MMH) aikaisintaan vuodelta 1982 ja maatilahallituksesta (MTH) vasta vuodelta 1980.

Varsinainen tarkastusaineisto on muodostunut satunnaisesti valitusta joukosta vuosina 1982, 1984 ja 1986 halpakorkoisilla lainoilla lainoitettuja sukupolvenvaihdoskauppoja. Nämä on poimittu neljältä maantieteelliseltä ja hintatasoltaan yhteiseltä alueelta, joista kukin on edustanut yhtä

tukivyoöhykkeistä. Varsinaisesta tarkastusaineistosta on saatu tiedot lainakohtaisesti siten käsiteltyinä, että henkilöt, joita tiedot koskevat, ovat jääneet tuntemattomiksi. Lisäksi tarkastuksessa on käytetty MMH:n tilastojulkaisuja ja maanhintarekisterin tietoja. Aineistoja on muokattu kertomuksen kohdasta 2. lähemmin ilmenevällä tavalla suhteelliselta peltomäärältään, kokonaispinta-alaltaan ja maantieteelliseltä sijainniltaan vaihtelevien maatilojen kauppahintojen saattamiseksi vertailukelpoisemmiksi.

Kertomuksen kohdassa 4. on esitetty tarkastuksesta saadut tulokset. Niiden mukaan suhteellisesti vähäisessä määrin halpakkorkoisilla lainoilla lainoitettujen sukupolvenvaihdoskauppojen yksikköhinnat ovat poikkeuksetta olleet keskimäärin korkeammat kuin vastaavat yksikköhinnat sukupolvenvaihdoskaupoissa, joita on lainoitettu halpakkorkoisilla lainoilla suhteellisesti enemmän. Suhteellisesti korkeimmat ovat yksikköhinnat olleet I tukivyoöhykettä edustaneella alueella (lähinnä Pohjois-Suomen ja saaristokuntia) ja suhteellisesti alhaisimmat IV tukivyoöhykettä edustaneella alueella (lähinnä Etelä-Suomen kuntia). Kuitenkin ne ovat olleet kahtena kolmesta tarkastelun kohteena olevasta vuodesta suhteellisesti korkeammat III (Keski-Suomen, Kymen ja Mikkelin läänin kuntia) kuin II tukivyoöhykettä edustaneella alueella (Oulun, Keski-Suomen ja Kuopion läänin kuntia). Vuosittaiset hinnan nousut ovat tarkastusaineiston mukaan olleet selvästi korkeammat Pohjois-Suomessa kuin muualla maassa. Sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahinnat ovat tarkastuksen mukaan vuodesta 1982 vuoteen 1986 (kaikki alueet) nousseet vuosittain reaalisesti keskimäärin 10,8 %, kun vastaava peltomaan hinnan nousu MMH:n tilastojen mukaan koko maassa on ollut 11,7 % ja metsämaan hinnan nousu 4,3 %. Pelto- ja metsämaan hinta on kokonaisuudessaan tarkastuksessa käytetyin pinta-alasuhtein painotettuna noussut reaalisesti vuodesta 1982 vuoteen 1986 keskimäärin 6,9 % vuosivauhdilla Koska sukupolvenvaihdoskaupat sisältyvät MMH:n tilastoista saatuihin koko maata koskeviin lukuihin, on hintojen nousuvauhdin ero

halpakorkoisin lainoin tuettujen kauppojen ja muiden kauppojen välillä edellä sanottua suurempi.

Kertomuksen kohdassa 5.1. on esitetty eräitä tarkastusaineistosta laskettuja halpakorkoisen lainoituksen toteutumätietoja ja verrattu niitä lainaehtojen rajoitemaksimeihin. Varsinkin keskimääräisen lainoituksen osuudet sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahinnoista ja lainojen takaisinmaksuajat ovat muodostuneet alemmiksi kuin mitä ne MTL:n mukaan voisivat olla. Kohdassa esitettyjen lukujen mukaan lainojen keskikoko on noussut voimakkaasti: koko tarkastusaineiston pohjalta laskettuna sukupolvenvaihdoskauppoihin myönnettyjen lainojen keskimääräinen suuruus on vuosina 1982-86 kasvanut reaalisesti noin 1,4-kertaiseksi. Toisaalta aineistotietojen mukaan eräät sukupolvenvaihdoskaupat ovat tulleet yli 100-prosenttisesti valtion halpakorkoisin lainoin lainoitetuiksi ja eräistä halpakorkoisista lainoista on peritty säädettyä alhaisempaa korkoa. Kertomuksen kohdassa 6. on taas osoitettu, että muu kuin halpakorkoisin lainoin hoidettava rahoitustarve muodostuu sitä suuremmaksi, mitä useampia sisaruksia tilanpidon jatkajalla on.

MTH on todennut käytettävissään olevin keinoin pyrkineensä vaikuttamaan siihen, ettei maatalousmaan hinta nousisi. Myös maa- ja metsätalousministeriö (MMM) on pitänyt maatalouden kehittämisen kannalta tärkeänä, että maatalousmaan hinnat pidetään kohtuullisena. Tarkastuksessa aineistotietojen mukaan virheellisesti lainoitettujen sukupolvenvaihdoskauppojen osalta MTH on ilmoittanut pyrkivänsä selvittämään, miten lainoitus on niissä tapahtunut.

Maataloustuottajain Keskusliitto r.y. (MTK) on huomauttanut kauppahintojen kohoamisen johtuneen mm vapailla markkinoilla lisäalueesta maksettujen kauppahintojen heijastusvaikutuksista sekä inflaatio-odotuksista. Lisäksi MTK on pitänyt tilakaupan sopimista pelkästään ostajan ja myyjän välillä vaikeana, koska vanhempien kauppahintaosuudesta on nykyään lainoituskelpoista enintään 150.000 mk. Tämän johdosta mukaan myyjiksi tulevat myös muut sisarukset, mikä MTK:n käsityksen mukaan käytännössä

usein johtaa kauppahinnan nousemiseen. Lähinnä tästä syystä johtuneen kauppahinnan kohoamisen aiheuttamasta kalliskorkoisen pankkirahoituksen lisääntymisestä ja omarahoitusosuuden supistumisesta seuraa MTK:n mielestä perimmiltään myös korkorasituksen kasvu sisarusten määrän kasvaessa. MTK:n mielestä vanhemmille maksettavan lainoituskelpoisen kauppahintaosuuden yläraja tulisikin poistaa, jotta tuleva tilanpidonjatkaja voisi yksistään vanhempiensa kanssa sopia kauppahinnasta. MTK on lisäksi kiinnittänyt huomiota viljelijöiden rahoitusongelmien kasvuun sen johdosta, että MTL:n mukaisen lainoituksen osuudet ja takaisinmaksuajat ovat olleet huomattavasti alhaisempia kuin ne voisivat lain mukaan olla, mikä käy kertomuksestakin ilmi.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahintojen ja niihin myönnettyjen lainojen keskimääräisen suuruuden reaalinousuvauhti on tarkastuksen tuloksien perusteella arvioiden ollut huomattava. Ottamatta kantaa Maataloustuottajain Keskusliiton ehdotukseen vanhemmille maksettavan lainoituskelpoisen kauppahintaosuuden ylärajan poistamisesta tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että maatalouden liiallisen velkaantumisen ehkäisemistä tarkoittavia ratkaisuja kehitetään jatkuvasti. Tarkastusviraston käsityksen mukaan näille kysymyksille tulisi asettaa suuri paino valmisteltaessa maatilalain uudistamista.

Tarkastusvirasto myös edellyttää, että maatilahallitus ryhtyy välittömästi selvittämään, miten lainoitus on tapahtunut tarkastuksen aineistotietojen mukaan yli 100-prosenttisesti lainoitetuissa sekä niissä sukupolvenvaihdoskaupoissa, joista tarkastuksen aineistotietojen mukaan on peritty säädettyä alhaisempaa korkoa. Selvityksestä saadut tulokset tulee heti selvitystyön päätyttyä ilmoittaa tarkastusvirastolle.

Kertomuksen kohdan 5.2. mukaan on tarkastusaineistoa analysoitaessa havaittu, että maatilat, joiden kauppahintaa halpakorkoisin lainoin on lainoitettu suhteellisesti vähäisemmässä määrin, ovat olleet kaikkien tarkastuksessa maatalan arvoa mittaamaan käytettyjen muuttujien suhteen keskimäärin vauraampia kuin maatilat, joiden kauppaa on täten lainoitettu suhteellisesti enemmän. Asiantila ei kertomuksen mukaan ole johtunut halpakorkoiselle lainoitukselle asetetuista enimmäismäärärajoitteista. Tarkastuksesta tulokseksi saatujen lukujen on katsottu jopa viittaavan siihen, että sukupolvenvaihdoskaupan kauppahintaa on lainoitettu halpakorkoisin lainoin sitä enemmän, mitä vähemmän varallisuusarvoa sisältäneestä maatilasta on ollut kysymys.

Saaduista tuloksista onkin aineistoa koskevin varauksin kertomuksen kohdassa 5.2. päätelty, ettei valtion halpakorkoinen lainoitus todennäköisesti ole tarkoituksensa vastaisella tavalla vaikuttanut sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahintoihin, vaan nämä näyttävät pikemminkin vaikuttaneen siihen, onko halpakorkoista lainaa myönnetty ja mikä sen osuus kauppahinnasta on ollut. Kertomuksessa on myös tehty johtopäätös, että päättävässä halpakorkoisen lainan myöntämisestä sukupolvenvaihdoskauppoihin pääkriteerinä on ollut se, ettei lainanhakijan olisi ollut mahdollista rahoittaa tekemänsä maatilakauppa muutoin kuin valtion halpakorkoisen lainoituksen turvin. Tätä on kertomuksessa pidetty maatala-asetuksen (385/77; MTA) 1 §:n 1 ja 2 momentin mukaisena. Kertomuksen mukaan MTL:n, sen perusteluissa sekä MTA:ssa mainittujen lainoittamisen periaatteiden toteutuminen edellyttää kuitenkin samalla sitä, ettei elinkelvottomien maatalojen toiminnan jatkamista tueta. Vaikka tarkastuksesta saadut tulokset viittaavat siihen, että halpakorkoisen lainoituksen erilaiset lainaehdot olisivat vaikuttaneet sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahintoihin, ei tästä kertomuksen kohdan 5.3. mukaan voi aineistoon liittyvien epävarmuustekijöiden johdosta tehdä kiistattomia johtopäätöksiä.

MTH ja MMM ovat yhtyneet kertomuksessa sukupolvenvaihdoskauppojen lainoituksen ja kauppahintojen välisestä suhteesta sekä sanotun lainoituksen myöntämiskriteereistä esitettyihin johtopäätöksiin. Samoin on tehnyt MTK, joka on kertomuksessa esitetyn mukaisesti myös katsonut, että johtopäätökseen lainoitusehtojen vaikutuksesta sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahintoihin on suhtauduttava aineiston laadun ja muokkauksen johdosta varauksella. Vastaavasti kuin kertomuksessa MTK on pitänyt tärkeänä, että pikaisesti selvitetään, mitä vaikutuksia sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahintoihin on ollut sillä, että 1.6.1987 jälkeen solmituista kaupoista lainahakemuksiin liitettävillä laskelmilla on selvitettävä lainanhakijan maksuvalmius. Lisäksi sen mielestä tulisi pikaisesti selvittää, mitä kauppahintoihin on vaikuttanut se nuorten viljelijöiden käynnistystukijärjestelmään tehty muutos, että käynnistystuen määrä alenee kauppahinnan ylittäessä tilan perintökaaren 25. luvussa määritellyn arvon.

Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos (MTTL) on arvioinut ainoastaan kertomuksessa esitettyjen johtopäätösten luotettavuutta. Se on korostanut aineistoihin liittyviä epävarmuustekijöitä, jotka rasittavat myös tuloksista tehtäviä johtopäätöksiä. Näiden luotettavuutta heikentää MTTL:n mielestä sekin, että MTH:n määrittämistä ylimmistä kauppakohtaisista lainamääristä on voinut johtua se, että samankokoisten tilojen lainoituksessa karsinta on ollut suurinta kaupoissa, joissa maasta on maksettu korkein hinta. MTTL on todennut sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahintojen I tukivyohtykettä edustavalla alueella olleen suhteellisesti korkeimmat vain suhteessa sanotun alueen yleisiin maa- ja metsätalousmaiden hintoihin. Tarkastuksen lainaehto- ja vaikutusta koskevasta tuloksista voitaisiin myös MTTL:n mielestä, yhtä hyvin kuin mitä kertomuksessa on todettu, ilmeisesti päätellä, että maasta oli maksettu Etelä-Suomessa yleensä eniten suhteessa maan hintoihin sukupolvenvaihdoksissa, esimerkiksi suuren maatalouden ulkopuolisen maan kysynnän vuoksi.

Maatilalain 2 §:n 3 momentin mukaan lain tavoitteisiin pyrittäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota toimenpiteiden taloudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tämä samoin kuin lain 1 §:ssä laille asetetut maatalouden rakenteen kehittämisen- ja maatalouden toimintaedellytysten parantamispäämäärät edellyttävät taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden arviointia paitsi yksityistapauksissa myös laajemmin. Tässä suhteessa tarkastuksesta saatujen tulosten on katsottava antavan perustaa ainoastaan varovaisiin johtopäätöksiin sisärosumus- ja siihen verrattavan maanostolainoituksen vaikutuksesta sukupolvenvaihdoskauppojen kauppahintoihin. Tarkastusviraston mielestä maatilahallituksen tulisi jo tämän vuoksi, mutta myös lainoitusjärjestelmään vaikuttaneiden muutosten, kuten maksuvalmiuslaskelmien käyttöönoton ja käynnistystukijärjestelmän muutoksen, johdosta seurata maatilalain nojalla lainoitettujen kauppojen ja niiden osatekijöiden hintatasoa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan maatalo-asetuksen 1 §:n 1 ja 2 momentin mukaisen kriteerien painottuminen lainoja myönnettäessä supistaa maatilalain 2 §:ssä ilmaistua mahdollista lainansaajien kohderyhmää ja lainoituksen tavoitteita sekä saattaa johtaa ristiriitaan maatilalain 1 §:ään kirjoitettujen lain yleisten päämäärien kanssa.

Kertomuksen kohdassa 6.2. on kiinnitetty huomiota siihen, että pelto- ja metsämaan hinnat on MTH:ssa ja MMH:ssa tilastoitu alueittain, jotka osittain maantieteellisesti poikkeavat toisistaan.

Tarkastuksessa havaitun kauppahintatilastoinnin puutteellisuuden on ilmoittanut todenneensa myös MTK mm maatalouden pääoma- huollon ja rahoituksen suunnittelun yhteydessä. Se on samalla toivonut kauppahintatilastoinnin kehittämistä sitenkin, että tilastoista selviäisi tärkeimmät kiinteistöä koskevat tiedot. Tähän seikkaan on kiinnittänyt huomiota myös MTTL. MMH on



ilmoittanut muuttavansa tilastointikäytäntönsä kertomuksessa esitetyllä tavalla.

Suoritettu tarkastus ja siitä saadut selitykset ja lausunnot osoittavat tarkastusviraston mielestä, että nykyisin käytettävissä olevien tietojen perusteella on vaikea luotettavasti selvittää esim. maan hinnan nousua silloin, kun luovutus koskee maan ohella muitakin omaisuuseriä. Tämän johdosta - ja huolimatta omaisuuserien arvostukseen liittyvistä ongelmista - tulisi harkita sitä, että lainahakemuksiin olisi merkittävä lainoituskohteen eri omaisuuserille arvot. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tämä olisi myös omiaan helpottamaan sen arviointia, ylittääkö omaisuuden luovutushinta paikkakunnan käyvän hinnan. Tarkastusvirasto esittää myös harkittavaksi, olisiko maatilahallituksen lainatilastosysteemin tiedot mahdollista saattaa nykyistä julkisemmiksi.

Ottaen huomioon saadut selitykset ja lausunnot, tarkastus ei tässä yhteydessä muilta osin anna aihetta muihin tarkastusviraston kannanottoihin.

Ote pöytäkirjasta on lähetettävä maa- ja metsätalousministeriölle, maanmittaushallitukselle, maatilahallitukselle, maatalouden taloudelliselle tutkimuslaitokselle ja Maataloustuottajain Keskusliitto ry:lle.