

Lausunto

2.10.2023

VN/32537/2022
VN/32537/2022-STM-30Valtiovarainministeriö
Asia: VN/32537/2022

STEA; lausunto yrityksille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvien käytäntöjen kehittämistä koskevaan raporttiluonnokseen

STEA kiittää mahdollisuudesta toimittaa lausuntonsa. Lausunto on laadittu lausuntopalvelu.fi –portaalissa tehdyn kysymystenasettelun mukaisesti seuraavien alaotsikoiden alle.

Mitä mieltä olette raporttiluonnoksesta yleisesti? Liittyykö yrityksille (ja muille taloudellista toimintaa harjoittaville yksiköille) myönnettäviin valtionavustuksiin jokin sellainen asia, jota raporttiluonnoksessa ei vielä käsitellä tai oteta huomioon? Jos niin, mikä?

Lausuntoa pyytänyt valtionavustusten kehittämishankkeen yritysjaosto (jäljempänä yritysjaosto) on rajautunut selvityksessään niihin hallinnonaloihin, jotka ovat edustettuina yritysjaostossa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala on siten rajattu ulkopuolelle, siitä huolimatta, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kenttä on sekä euromääräisesti tarkastellen että yleiseltä yhteiskunnalliselta merkitykseltään huomattava yritystoiminnan toimintaympäristö. STEA ymmärtää tarpeen rajata selvityksen aihepiiriä, mutta tämä aiheuttaa samalla vaaran tarkasteltavana olevan asian supistumisesta todellisuutta vastamattomaksi.

Valtionavustustoiminnan tiedolla johtamisen pyrkimykset huomioiden olisi tärkeää selvittää esimerkiksi kuinka paljon yritystukia myönnetään sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajina toimiville oikeushenkilöille. Lisäksi tulisi huomioida kuntien, hyvinvointialueiden ja valtiollisten toimijoiden myöntämät järjestö- ja muut avustukset, jotka usein hämärtävät järjestämisvastuun rajapintoja jo muutenkin haastavalla sektorilla. STEA on tunnistanut omassakin avustusjoukossaan rajapintakohteita, joissa on viitteitä palvelujärjestelmän korvaavasta merkityksestä, niille normaalisti kuuluvan järjestölähtöisen auttamistyön toimintojen sijaan.

Selvitysraportista välittyi kuva, että kolmannen sektorin toimijoita ei huomioida riittävästi. Osa yleishyödyllisiksi määritellyistä toimijoista harjoittaa yleishyödyllisen toimintansa ohella myös elinkeinotoimintaa mm. palveluntuottajina. Osa on yhtiöittänyt elinkeinotoimintansa, osa ei. Tällaiseen harmaan alueen tilanteeseen, jossa yleishyödylliset yhteisöt kilpailevatkin markkinaehtoisin tarkoituksin toimivien yritysten kanssa ei selvitysryhmän työssä vaikuta kiinnitetyn huomiota. STEA pitää tärkeänä, että

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) PL 33 00023 Valtioneuvosto	Kirkkokatu 14 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		stea@gov.fi www.stea.fi

yleishyödyllinen toiminta kyettäisiin rajaamaan selkeästi omakseen. Kattavin yleishyödyllisyyden määritelmä löytyy tuloverolain 22 §:stä, mutta se ei STEAn näkemyksen mukaan riitä kaikissa tilanteissa, jättäen valtionapuviranomaisten harkintaan avustuskelpoisuuden ja siihen liittyvät rajanvedon ongelmat. Siksi STEA toivoo, että yritysjaosto kiinnittäisi huomiota myös yleishyödyllisyyden kattavaan ja hallinnonalojen rajapinnat ylittävään yleispätevään määrittelemiseen.

Esimerkkinä tukijärjestelmän monimuotoisuudesta ja muutostahdistista voidaan käyttää ns. koronatukia, joita ei aluksi myönnetty yleishyödyllisten yhteisöjen palvelutoimintaan, mutta jotka myöhemmin tehdyn tarkemman tilannearvion perusteella muuttuivat niille hakukelpoisiksi. Julkisten palvelujen hankinnassa käytössä ollut tilaaja-tuottajamalli tuo omat haasteensa valtionavusteisen toiminnan jatkamiselle. Sama toimintamalli voi jatkua myös hyvinvointialueilla. On myös huomionarvoista, että osa STEA-avustuksilla rahoitetusta, kaikille avoimista, vapaaehtoisuuteen ja vertaisuuteen perustuvista yleishyödyllisistä toiminnoista on ollut vaarassa joutua, tai on jopa joutunutkin kilpailutuksen kohteeksi. Ristipaine voi pahimmassa tapauksessa johtaa koko valtionavustuksen myöntämisen lopettamiseen.

Terveys- ja sosiaalipalvelujen tuottamiseen liittyy nykyään nopeita muutoksia. Se, mitä tänään pidetään taloudellisena toimintana, ei välttämättä ole sitä enää huomenna ja toisinpäin. Työryhmän selvitystyössä tulisi kiinnittää enemmän huomiota STEAn ennakoimaan kiihtyvään muutosnopeuteen tulevaisuudessa, jota dynaaminen rajanveto aiheuttaa. Esimerkiksi hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystalouden määrittelyistä voi jo nyt saada hyviä syötteitä tulevaisuuden näkemysten kirkastamiseen ja muutoksissa tarvittavien valtionavustusten määrittämiseen. Valtionavustus ei myöskään ole kaikissa tilanteissa välttämättä paras keino erinäisten hankekokonaisuuksien rahoittamiseen, vaan entistä tarkemmin tulisi arvioida valtionosuusjärjestelmän kattavuutta ja käyttötarkoituksia.

Raporttiluonnos käsittelee valtionavustusten valvontaa varsin pintapuolisesti ja lyhyesti. Seikka johtunee osittain siitä, että valtionavustushankkeessa valmistettava valvontakonsepti ei ole vielä valmis. Jo tässä vaiheessa olisi kuitenkin arvokasta, jos yleisesti kyettäisiin tuottamaan suuntaviivoja asianmukaisen ja riittävän valvonnan vaatimuksiksi.

Yleisellä tasolla selvitysraportti on varsin kattava yleisesitys valtionavustustoiminnan tilasta ja tavoitteista. Raportti ei kuitenkaan tarjoa juurikaan konkreettisia toimenpide-ehdotuksia itsessään, vaan siirtää vastuun mahdollisesti käynnistettävälle valtionavustuslain uudistushankkeelle. Tätä uudistushanketta STEA pitää kuitenkin monilta osin tarpeettomana jäljempänä ilmenevin perustein.

Valtionavustushankkeessa toimiva yritysjaosto tekee raporttiluonnoksessaan neljä kehittämissuositusta. Kussakin luvussa (3–6) on yksi kehittämissuositus, minkä lisäksi ne on koottu yhteen raporttiluonnoksen seitsemänten lukuun. Mitä mieltä olette kehittämissuosituksista sekä niiden tarkoituksenmukaisuudesta ja toteuttamiskelpoisuudesta? Tarkastelkaa asiaa esimerkiksi hallinnon menettelyjen, asiakaslähtöisyyden ja hallinnollisen taa-kan näkökulmista

1. Valtionavustuslakia aletaan uudistaa yrityksille myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät käytännöt huomioon ottaen | Luku 3

STEA lausuu raportissa esitetyistä valtionavustuksen muutostarpeista seuraavaa:

- 1) STEA pitää asetuksenantovaltuutta tärkeänä niissä tapauksissa, joihin se soveltuu. Raportissa on ansiokkaasti nostettu valtiovarainministeriön ohjeesta esiin ne tilanteet, joissa asetuksesta on merkittävää hyötyä. STEAn omaa valtionavustustoimintaa sääntelevä valtioneuvoston asetus on juuri muutoshankkeen kohteena, ja sen lausuntokierros on päättynyt. Uudistettu asetus on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024. STEA ei näe syytä tarkastella asetuksenantovaltuutta, muuta kuin korkeintaan siitä näkökulmasta, että määritetään sen rajojen laajuus mahdollisimman kattavaksi, valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot huomioon ottaen.
- 2) STEA ei tunnista taloudelliseen ja ei-taloudelliseen toimintaan myönnettävien

valtionavustusten erilaisia reunaehtoja samoin kuin raporttiluonnoksessa esitetään. Myönnettiin valtionavustus kumpaan toimintaan tahansa, on avustusten lähde käytännössä sama valtion budjetti.

STEA ei näe raporttiluonnoksessa esitettyä kahden kaistan toimintaa perusteltuna. Verovaroin kustannetulla toiminnalla tulisi olla samanlaiset riskinoton rajat, riippumatta avustetun toiminnan luonteesta. Samalla tulee toteutettua valtionavustustoiminnan yhdenmukaistamisvaatimusta. STEA viittaa lausunnossa edellä todettuun yleishyödyllisen kolmannen sektorin harjoittamaan taloudelliseen toimintaan. Edelleen STEA huomauttaa, että valtionavustuksia valvotaan varsin samanlaisilla menetelmillä ja samanlaisiin asioihin huomiota kiinnittäen, riippumatta onko valtionavustukset myönnetty taloudelliseen vai ei-taloudelliseen toimintaan.

Jos raporttiluonnoksessa kuitenkin halutaan tehdä ero taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välille, STEA pitää tärkeänä, että edellä mainittuun yleishyödyllisen toiminnan ja sen reunaehtojen määrittelyyn kiinnitetään huomiota jo työryhmän raportissa.

Edelleen asiaan liittyen STEA pitää tärkeänä, että kaikki julkisin varoin toimivat yhdistykset, mutta erityisesti taloudellista toimintaa harjoittavat yhdistykset veloitetaan toimittamaan kaupparekisteriin samat taloustiedot kuin mitä yrityksiltä edellytetään. Säätiöiden osalta tilanne on yhdenvertaistunut säätiölain muututtua 2015, mutta yhdistysten tilinpäätösten toimittamisvelvollisuutta koskevat rajat ovat valtionavustusten viranomaisvalvonnan kannalta liian korkeat. Tämä voi tuoda taloudellista toimintaa harjoittaville yhdistyksille kilpailuetua, ja voi johtaa jopa tietynlaiseen taktiointiin yritysmuotoa valittaessa. Tilinpäätösten toimittamisvaatimus lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä muuten epäyhdenvertaiseen nykytilanteeseen.

- 3) Hyvän valtionavustuksen edellytyksiä koskevaa kirjausta valtionavustuslakiin STEA pitää tarpeettomana. Laadukkaiden valtioavustusten edellytykset käyvät ilmi jo nyt valtionavustuslaista ja sen taustalla vaikuttavasta hallituksen esityksestä. Valtionavustusten epätarkoituksenmukainen kasaantuminen tulee estää jo valtionavustuslain esitöiden (HE 63/2001) nojalla. Valtionavustustoiminta perustuu virkavastuulla tehtävään viranomaistyöhön, johon liittyvä huolellisuusvelvollisuus jo omalta osaltaan varmistaa, että avustustoiminnassa noudatetaan hyvän hallinnon ja finanssihallinto-oikeuden periaatteita.
- 4) Valtionavustuksen vaikutusten arviointi ja sen taso vaihtelee valtionapuviranomaisittain. STEAssa vaikutusketjuajattelu on ollut jo käytössä. Vaikutusten arvioinnin ja vaikuttavuuden arvioinnin välistä eroa sekä arviointikohteita voi olla perusteltua tarkentaa. Monet valtionavustuksen saajat tekevät itse myös vaikuttavuuden arviointia, mutta sitä ei heiltä avustuskohdeiden osalta ole vaadittu. STEAn vaikutusketjuajattelussa vaikutusten todentamisen sykli on pääsääntöisesti raportointivuosi eli pidemmän aikajänteen vaikutusten arviointia ei raportoinnissa valtionavustuksen saajalta vaadita.

Lähtökohtaisesti valtionavustuksella aikaansaadut vaikutukset voivat olla jotain, mitä avustuksen saajat pystyvät arvioimaan, mutta laajempi vaikuttavuusarvio on valtionapuviranomaiselle kuuluvaa. STEAn näkökulmasta tähän kuitenkin riittää vaikutusten arviointia koskevan ohjeistuksen lisääminen. Valtionavustuslain 36 § on sinällään jo hyvin kirjoitettu ja tuo esiin juuri sen, että käytötarkoitus tulee olla selkeästi määritelty, jotta mikä tahansa arviointi on mahdollista. Lakiuudistushanke on siten tästäkin näkökulmasta tarpeeton.

STEA pitää kuitenkin kannatettavana, että valtionavustusten tuloksellisuutta, vaikutuksia ja vaikuttavuutta selvitetään. Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointia tulisi kuitenkin tehdä riippumatta siitä, ovatko valtionavustukset määräaikaisia tai ei. Tuloksellisuuden tai vaikuttavuuden arviointia ei kannata kiinnittää avustetun toiminnan keston, vaan arviointisäännöt ovat sovellettavissa yhtä lailla niin määräaikaisiin kuin pysyvämpiinkin avustuksiin.

Raporttiluonnoksessa mainittu arviointisuunnitelman laatiminen kaippaa selkeyttämistä ja sisällön määrittelyä. Tällaisenaan maininta jää liian abstraktiksi käsitteeksi.

STEA:n näkemyksen mukaan raporttiluonnoksessa on ristiriita. Yhtäällä todetaan, että ”Haastattelut valtionapuviranomaiset eivät mainitse erityisiä vaikeuksia valtionavustusten vaikutusten tai vaikuttavuuden arvioinnissa, mitä tuodaan esiin aikaisemmin julkaistuissa selvityksissä. Valtionapuviranomaiset korostavat sen sijaan hyviä käytäntöjä.”

Toisaalta raporttiluonnoksessa todetaan kuitenkin, että ”Vaikutuksia tai vaikuttavuutta ei voi suoraan päätellä yksittäisiä hankkeita arvioimalla valtiontuen käytön aikana tai heti sen jälkeen, mitä valtiontuen myöntäjiltä monesti odotetaan.” STEA huomauttaa, että arviointia on monen tasoista, ja myös hankeaikana tulee pystyä arvioimaan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Edellä olevat lainaukset ja niiden välinen ristiriita kertovat STEA:n näkemyksen mukaan siitä, että valtionavustusten arvioinnissa on vielä kehitettävää.

- 5) STEA kannattaa valtionapuviranomaisten välisen tiedonvaihdon lisäämistä ja helpottamista. Eri-tyisesti STEA kohdistaa toiveensa velvoitteidenhoitoselvityksen käytön lisäämiseen. Valtionapuviranomaisella tulisi olla tiedonsaantioikeus myös avustusta hakevan oikeushenkilön taustalla vaikuttavien luonnollisten henkilöiden tiedoista (ns. henkilö-VHS). Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttö tehokkaana valvontainstrumenttina edellyttää myös edellä kohdassa 2) esiin nostettua vaatimusta toimittaa yhdistysten tilinpäätökset kaupparekisteriin, joka taas edellyttää, ettei yhdistyksiä tulkita kirjanpitolain 1 luvun 4a §:n mukaisiksi pienyrityksiksi. Tämän voisi muuttaa säätiölain uudistusta vastaavalla tavalla ottamalla tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen rekisteröintiä koskevat säännökset yhdistyslakiin. Nykyisten yhdistyksiä koskevien raja-arvojen sijaan vaatimus toimittaa tilinpäätökset kaupparekisteriin voitaisiin yhdistysten osalta rajata säädösperusteisesti esimerkiksi sellaisiin yhdistyksiin, joiden
 - a. toiminnan tuotot ovat yli 500 000 euroa tilikaudella.
 - b. taseen loppusumma on yli 200 000 euroa,
 - c. työntekijämäärä on yli 10 tilikauden aikana.
 Kahden raja-arvon ylittyessä yhdistyksellä tulisi olla velvollisuus toimittaa tilinpäätökset kaupparekisteriin.
- 6) STEA pitää tarpeettomana ehdotusta siitä, että valtionavustuksen hakijaa ja saajaa koskevat vaateet ryhmitellään tarpeen mukaan sen perusteella, myönnetäänkö valtionavustusta taloudelliseen vai ei-taloudelliseen toimintaan. Kuten STEA on edellä todennut, kaikkien valtionavustusten lähde on sama. Vaateiden erottelulla mahdollistetaan korkeampi riskinotto, jota ei voi pitää julkisella rahalla hyväksyttävänä. Tässä yhteydessä raportissa mainittu velvoitteidenhoitoselvitys on keskeisessä roolissa. STEA:n näkemyksen mukaan raporttiluonnoksessa voisi painokkaammin pyrkiä edistämään velvoitteidenhoitoselvitystä koskevaa lainsäädäntömuutosta tämän istuntokauden aikana.
- 7) Edelliseen viitaten, STEA ei yhdy raporttiluonnoksen näkemykseen investointiavustusten vaateiden tai reunaehtoien erottamiseen taloudellisen ja ei-taloudellisen valtionavustuksen perusteella. Rahan lähde huomioon ottaen avustukset tulee käsitellä yhdenvertaisin ehdoin. STEA:n näkemyksen mukaan reunaehtoien erottaminen ei edistä valtionavustustoiminnan yhtenäistämistä, vaan on pikemminkin omiaan lisäämään eroavaisuuksia.
- 8) STEA pitää tarpeettomana raporttiluonnoksessa esitettyä yleisluontoista säännöstä, jonka perusteella valtionapuviranomaisen on selvitettävä valtiontuen oikeusperusta sitä myöntäessään. Valtionapuviranomaiset toimivat virkavastuulla, jolloin voimassa oleva oikeusperusta tulee jokaisen valtionapuviranomaisen selvittää jo viran puolesta. Informatiivisten ja selventävien viittausten lisääminen valtionavustuslakiin esimerkiksi EU-valtiontukisäännöistä sisältävät riskin vanhentumisesta, jos sääntöjä muutetaan. STEA pitää tarkoituksenmukaisempana tapana viranomaisohjeistuksen lisäämistä esimerkiksi valtiovarainministeriön virkatyönä.

2. Valtionavustukset suunnitellaan ja niiden vaikutukset arvioidaan huolellisesti | Luku 4

STEA viittaa edellä lausunnossa 1. erityiskysymyksen 4 kohdan käsittelyn yhteydessä todettuun.

3. Yhteisillä digitaalisilla palveluilla lisätään valtionavustustoiminnan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä ja helpotetaan valtionapuviranomaisten välistä relevantin tiedon vaihtamista | Luku 5

STEA pitää kannatettavana raporttiluonnoksen suositusta siitä, että hakemuslomakkeet ovat avoimesti saatavilla valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa, jotta valtionavustuksen hakemista voi

suunnitella etukäteen aloittamatta varsinaisen hakemuslomakkeen täyttämistä. STEAn hakulomakkeet ovat olleet pdf-muotoisina saatavilla STEAn aineistopankista jo aiemmin, mutta suosituksen johdosta STEA on jo ryhtynyt toimenpiteisiin kaikkien sähköisen asioinnin lomakkeiden tietosisältöjen lisäämiseksi etukäteen nähtäville.

4. Tietovarantojen ja palveluiden yhteentoimivuutta lisätään valtionavustustoiminnassa | Luku 6

Ei kommentoitavaa.

SOSIAALI- JA TERVEYSJÄRJESTÖJEN AVUSTUSKESKUS

Johtaja

Hanna Heinonen

Lakimies

Markus Latvala

Jakelu

VM Valtiovarainministeriö

VN/32537/2022-STM-30

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: