



Häme

21.8.2020

Työ- ja elinkeinoministeriö  
kirjaamo@tem.fi

Lausuntopyyntönnö 1.7.2020 (VN/15277/2020)

## **Hämeen ELY-keskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi**

Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (Hämeen ELY-keskus) on maanantaina 17.8.2020 saanut lisäaikaa ns. yritystukilakia koskevan hallituksen esitysluonnoksen lausunnon antamiselle perjantaihin 21.8.2020 asti. Hämeen ELY-keskus esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan:

### 1 §. Soveltamisala

Hämeen ELY-keskus esittää harkittavaksi, pitäisikö määritellä millä ehdoin ulkomaille rekisteröitynyt yritys voi saada toimintaansa yrityksen kehittämisavustusta tai toimintaympäristötukea. Korona-tukia myönnettäessä on oikeastaan ensi kerran tullut esiin tilanteita, joissa ulkomaalaisen yrityksen sivukonttori hakee avustusta, jolla ei ole suomalaista y-tunnusta. Myöntämisen edellytysten on katsottu täyttyvän, kun laissa tai perusteluissa ei ole johtunut esteitä. Myöntämisen edellytyksiä olisi hyvä selventää vähintään perusteluissa.

Ehdotetussa 4 momentissa säädetään suhteesta valtionavustuslakiin (VaL). Suhde on käytännössä tuntunut jo nykyisin epäselvältä. Esimerkiksi tilanne, jossa yrityksessä on meneillään ympäristörikoksia koskevia prosesseja, joissa ELY-keskus on asianomistajan roolissa ympäristönsuojelulain (527/2014) 188 §:n mukaan, on jouduttu pohtimaan, onko VaL 7.1 § 1 kohta yhteiskunnallisesti hyväksyttävästä tarkoituksesta käytettävissä osana perusteluita kielteiselle yrityksen kehittämisavustuksen rahoituspäätökselle, kun kuitenkin yritystukilaissa on oma ja tarkempi säännös myöntämisen edellytyksiä. ELY-keskus pitäisi hyvänä, että säännöstä selvennettäisiin siten, että VaL 7 § olisi sovellettavissa yritystukilaissa olevan erityissäännöksen ohella sitä täydentäen. ELY-keskus kiinnittää myös huomiota siihen, että VaL 7 §:n 2 momentissa on useita yritysten toiminnan asiallisuudesta kertovia myöntämisen edellytyksiä, joita ei kuitenkaan mainita yritystukilain omassa säännöksessä. Nämä olisi myös tarpeellisia lakiin perustuvia kriteerejä hylkääviä päätöksiä tehtäessä.

### 5 §. Yrityksen kehittämisavustuksen saajat

Hämeen ELY-keskus kiinnittää huomioita siihen, että koronatukien myöntämisessä on monesti kohdattu soveltamisalan rajaukseen liittyviä ongelmia maa- ja metsätalousalaan kuulumisen osalta. Ratkaistaessa sitä, kuuluuko yritys toimialansa puolesta yrityksen kehittämisavustuksen piiriin, on merkityksellistä se, mikä on yrityksen kaupparekisteristä ilmenevä päätoimiala. Tämä määrittely on koettu ongelmalliseksi, sillä yrityksen hanke ei välttämättä liity yrityksen päätoimialaan. Määrittely kategorioi hakijoita yrityksen toimialan mukaan liikaa. Kaupparekisteriin merkitty toimiala ei välttämättä ole yrityksen liiketoiminnan näkökulmasta sen päätoimiala. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on hakenut korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa tätä rajanvetoa koskevassa asiassa. Hallinto-oikeus oli katsonut, ettei hylkäävässä päätöksessä voida vedot TOL-luokitukseen. Sääntelyä tulisi selkiyttää tämän rajanvedon osalta.

#### 6 §. Yrityksen kehittämisavustuksen myöntämisen edellytykset

Hämeen ELY-keskus katsoo, että 1 momentista ilmene nykyisellään riittävän selvästi avustuksen myöntämisen harkinnanvaraisuus. Etenkin yrityksille säännöksen tarkoitus jää epäselväksi. Säännöksen alkuun tulisi kirjoittaa asiaa yrityksille avaava ilmaisu siitä, että avustus on harkinnanvarainen ja että ELY-keskuksella on mahdollista antaa rahoituslinjauksia rahoitustoiminnan tueksi.

ELY-keskus katsoo, että 2 momentin säännös on nyt kirjoitettu EU-osarahoitteisten yritystukien näkökulmasta. ELY-keskus esittää harkittavaksi, voisiko muukin kuin komission perintämääräys olla mainittu perusteena avustuksen myöntämisen esteenä; esim. kansallisen viranomaisen kuten ELY-keskuksen, Ruokaviraston tai BF:n maksamaton takaisinperintäsaatava kuten hankkeiden yleisissä valintaperusteissa todetaan. Toisaalta ELY-keskus viittaa edellä 1 §:n kohdalla todettuun. Voisiko 2 momenttiin ottaa viittauksen VaL yleisiin myöntämisen edellytyksiin, jolloin edellä 1 §:n kohdalla esiin nostettu suhde valtionavustuslakiin selkiytyisi ja voisi olla esimerkiksi enemmän harkinnanvaraa tilanteissa, joissa yrityksellä on todistettavasti ongelmia vastuullisuuden kanssa.

Käytännön rahoitustoiminnassa koetaan, että rahoitus tulisi ohjata sellaisille yrityksille, joilla on toimintatavat kunnossa edellä todetulla tavalla myös muutoin kuin taloudellisen kannattavuuden osalta; esimerkiksi tilanne, jossa yrittäjähenkilö hakee tukia useasti eri yrityksille ja nämä yritykset ajautuvat säännönmukaisesti taloudellisiin vaikeuksiin. Tällä hetkellä laki ei (esim. ilman uutta selventävää viittaus VaL 7 §) mahdollista estettä rahoittamiselle vain tällaisella perusteella. On tyypillistä, että itse tukea hakevalla yrityksellä on kannattavan taloudellisen toiminnan edellytykset kunnossa lukujen valossa, eikä hakijayrityksestä johdu muutoinkaan suoranaista johtuvaa estettä tukemiselle. Toimintaympäristötuen myöntämisen edellytyksissä (nyk. lain 13 § ja hallituksen esitysluonnoksessa 10 §) on mainittu myöntämisen edellytyksenä, että tuensaajalla on ”riittävät taloudelliset ja muut edellytykset toteuttaa hanke”. Vastaava muotoilu yrityksen kehittämisavustuksen puolella voisi myös tuoda tarvittavia työkaluja näihin tilanteisiin rahoituksen hylkäämisen perusteiksi em. VaL-viittauksen tarkentamisen ohella.

#### 7 §. Yrityksen kehittämisavustuksen hyväksyttävät kustannukset, kustannusmallit ja avustuksen

määrä

Säännös olisi uusi ja kannatettava. Uuden säännöksen kautta tulisi lain tasolla säädetyksi esimerkiksi kustannusten tosiasiallisuus ja kohtuullisuus, mikä antaa mahdollisuuksia puuttua jo lakiin vedoten esitettävien kustannusten tarpeellisuuteen ja kohtuulliseen hintaan, kun tähän asti on jouduttu vetoamaan esimerkiksi paikallisiin yritysrahoituslinjauksiin, jotka eivät ole oikeudelliseltaan asemaltaan riittäviä esimerkiksi valitustilanteissa (ks. Tältä osin ehdotus 6.1 § kohdassa ja Muuta-osassa)

Tilanneanalyysi-koronatuen kohdalla mahdollistettiin huomioimaan laskennalliset palkat. ELY-keskus esittää harkittavaksi sitä, että palkkauksen laskennallisuus olisi mahdollista myös esimerkiksi aloittavien yrittäjien kohdalla, joissa on usein haastava kassatilanne.

Hämeen ELY-keskus toteaa, että lain tavoitteena on olla myös tukirahoitusta pienten ja kasvaville yrityksille alkuvaiheessa, joiden kasvua kuitenkin rajoittaa omarahoituksen vähyys. Yritystukia koskevassa selvityksessä todettiin, että hankkeiden pitäisi olla nykyistä suurempia ja merkittävämpiä ja tämä olisi mahdollista toteuttaa alkavien yritysten kanssa tukiprosenttia nostamalla.

### 3 luku. Toimintaympäristön kehittämisavustus

Toimintaympäristötuen osalta on Hämeen ELY-keskuksen käytännössä kokeman mukaan epäselvää, missä roolissa yksittäiset yritykset voivat olla hankkeissa. Yritystukien käsikirjassa on todettu, ettei TYT-hankkeen kohteena ja hyödyn saajana ei voi olla yksittäinen yritys. Käytännössä on kuitenkin lähes mahdotonta ottaa mukaan yrityksiä ilman että tarkastustoiminto on katsonut hankkeen puitteissa tehdyn yritysten kanssa työskentelyn lainvastaiseksi yrityskohtaiseksi kohdentumiseksi. Hämeen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan TYT-hankkeissa olisi hyvä mahdollistaa de minimis-tukiehtoinen yritysten osallistuminen ja hyödyn kohdentuminen yksittäiseen yritykseen.

### 12 §. Avustuksen hakeminen

Koronapandemian aikaisten kehittämisavustushakemusten käsittelyssä on tullut eteen kysymys siitä, voidaanko paperihakemus käsitellä. ELY-keskuksen käsityksen mukaan saapuvaa paperihakemusta (rahoitus tai maksatus) ei voitane jättää tutkimatta vain 1 momentin perusteella. Asiaa olisi syytä avata perusteluissa.

ELY-keskus pitää kannatettavana, että lain tasolla tarkennetaan aloittamisen määritelmää. Ehdotetun 2 momentin 4 kohtaa tulisi kuitenkin tarkentaa siten, että siitä ilmenisi, tuleeko hankintahinta olla maksettuna kokonaan vai riittääkö esim. erissä maksettavien investointien osalta jo yhdenkin erän maksaminen (vrt. esim näin VNA 80/2015 34 §)

### 13 §. Avustuspäätös

Ehdotetun 13 §:n 3 momentissa todetaan, että ELY voi tehdä päätöksen muutoshakemukseen. Hallinto-oikeuden yleisten oppien mukaan viranomaisen on

ratkaistava sille vireille laitettu hakemus päätöksellä, joten harkinnanvaraisuus on tässä yhteydessä tarpeeton ilmaisu. Myös yksityiskohtaisissa perusteluissa on vastaava muutostarve.

Ensimmäisen momentin osalta ELY-keskus kiinnittää huomiota tekniseen seikaan. Kirjallisen muodon vaatimus lienee tarpeetonta ilmoittaa, koska ei suullistakaan päätöstä voida käytännössä antaa.

#### 14 §. Avustuksen maksaminen

Avustuspäätöstä koskevassa 13 §:ssä säädettäisiin, että myöntämisestä tehdään [kirjallinen] päätös. Vastaavasti myös maksaminen tapahtuu aina maksatuspäätökseen perustuen. Tästä ei ole mainintaa säännöksessä ja se olisi syytä lisätä.

Ehdotetun 2 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yksinkertaistettu kustannusmalli voidaan ottaa käyttöön vain, jos sellaisesta on säädetty laissa tai asetuksessa ja lisäksi on ehto rahoituspäätöksessä. Sen sijaan pykälän tekstin perusteella vaikuttaisi siltä, että kustannusmalli voitaisiin ottaa käyttöön pelkällä rahoituspäätökseen otettavalla ”määräyksellä”. Näin ei liene tarkoitettu. Pykälämuotoilua tulisi muuttaa esimerkiksi seuraavasti

*”Avustus voidaan maksaa valtioneuvoston asetuksella säädetyn kustannusmallin mukaisesti, jos kustannusmallin käyttämisestä on määrätty rahoituspäätöksessä.”*

#### 23 §. Investointiin kohdistuneen avustuksen takaisinperintä toiminnan lopettamisen vuoksi

Ehdotetun 1 mom 3 kohdan mukaan ELY-keskuksella olisi konkurssitilanteissa velvollisuus periä takaisin investointiin myönnetty avustus vain, jos avustuksen saajan toiminnassa on tehty velallisen rikos. ELY-keskus pitää asiasta lain tasolla säättämistä sinällään selkeyttävänä asiana ja se vastaa sinällään EU-sääntelyä. Kuitenkin säännöksen ja perustelujenkin osalta jää epäselväksi, mikä on 1 momentin eri kohtien, lähinnä 3 kohdan ja 1 kohdan, välinen suhde. Konkurssitilanne tarkoittaa tyypillisesti samanaikaista toiminnan lopettamista 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla ja toisaalta joissain tilanteissa toiminta on voitu lopettaa tai olennaisesti supistaa jo aiemmin kuin konkurssiin asettamisen hetkellä. Tästä voi myös saada näyttöä, jolla lopettamisesta voidaan varmistua ja takaisinperintä tehdä (tällöin 2 momentin mukainen suhteuttaminen käyttöaikaan käytössä). Säännöstä on syytä selkiyttää, jos velallisen rikos tulee edellytykseksi konkurssi-takaisinperintäperusteen käyttämiseen, mutta sitä ei liitetä lopettamiseen.

Toinen asiaan liittyvä ongelmallinen seikka on se, että ELY-keskuksen käsityksen mukaan konkurssipesä ei välttämättä jää odottamaan velallisen rikoksen selvittämistä saatikka lainvoimaisen tuomion saamista. Tiedossa on, että konkurssipesiä on lopetettu, vaikka pesään tai velallisen edustajiin liittyen olisi joku keskeneräinenkin asia. Jos rikos- tai muun prosessin kautta on sitten kertynyt lisää jaettavaa, niitä on sitten maksettu lisäjako-osuuksina. ELY-keskus pitää tärkeänä, että ministeriö selvittää vielä asiaa konkurssiasiamiehentoimiston kanssa. On

ongelmallista, jos ELY-keskus valvoo saatavan konkurssissa ehdollisena, saa jako-osuuden ja sittemmin tuomioistuin katsoo rikosprosessissa, ettei velallisen toiminnassa ole tapahtunut rikosta. Takaisinperintäpäätöksen purkaminen tässä vaiheessa olisi haastavaa ja työlästä sekä vaikuttaisi kaikkiin velkoihin. Keskenäiset jatkotoimenpiteet pitkittävät myös epätoivotusti ohjelmakauden sulkemista.

#### 24 §. Velvollisuus avustuksen takaisinperintään muilla perusteilla

Hämeen ELY-keskus toteaa, että säännöksessä ei ole toiminnan lopettamista takaisinperinnän perusteena. Tämä vastaa voimassa olevaa lakia. Kuitenkin esim. koronatukien hankkeissa on havaittu nyt laajemmin ilmiötä, että yritystoiminta lopetetaan tai yritys menee konkurssiin pian hankkeen päättymisen jälkeen tai hankeaikana. Säännöksestä ei saa tukea tällaisiin tilanteisiin, vaan tilanteita tulee aina käsitellä sitä kautta, onko yritys saanut perustetomasti avustusta. Jos säännöksessä olisi tarkempaa sääntelyä tältä osin, olisi lopettamistilanteiden selvittely oikeudellisesti varmemmalla pohjalla.

#### 25 §. Avustuksen harkinnanvarainen takaisinperintä

Rahoituspäätöksessä olevia ehtoja tulee noudattaa lain nimenomaisen säännöksen mukaan. Esimerkkinä tällaisesta rahoituspäätökseen sisältyvästä ehdosta on maksatuksen hakemisen määräaika koskeva ehto (haettava x kuukauden kuluessa hankeajan päättymisestä). Ehdotetussa 24 §:ssä olisi nykyllä vastaava peruste sille, että ELY-keskuksella olisi velvollisuus maksatuksen lopettamiseen ja takaisinperintään, jos ehtoja on olennaisesti rikottu. Pohdittavaksi jää, milloin täytyy olennaisuuden kriteeri esimerkiksi tilanteessa, jossa maksatusta ei ole haettu määräajassa. Tätä olisi syytä avata perusteluissa. Hämeen ELY-keskuksen lopettamista koskevasta päätöksestä em. perusteina on vireillä Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa valitus, jonka ratkaisua juuri kyseisestä olennaisesta ehtojen rikkomisesta odotamme. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan 25 §:ään tulisi ottaa uusi kohta, jossa harkinnanvaraisena takaisinperinnän ja lopettamisen perusteena olisi ns. perusmuotoinen ehtojen rikkominen. Tällainen sääntelytapa on jo omaksuttu koskien ESR-avustuksia ja lakien olisi hyvä olla näiltä osin linjassa keskenään (ks. laki 8/2014, 37.2 § 1 kohta). ELY-keskuksen arvion mukaan ns. kaatoluokkakohta (3 kohta) ei sanamuotonsa takia sovellu tilanteeseen.

#### 29 §. Yrityksen kehittämisavustuksen myöntäminen poikkeuksellisissa oloissa

Varautuminen uudella säännöksellä esim. COVID-19 pandemian kaltaisiin tilanteisiin ja avustusten myöntämiseen on ELY-keskuksen näkemyksen mukaan perusteltua. Kuitenkin säännöksen perusteella jää epäselväksi, miltä osin avustukseen tällöin sovellettaisiin yrityksen kehittämisavustusta koskevia lain säännöksiä esim. myöntämisen edellytyksistä, maksatuksesta ja jatkotoimenpiteistä. Perustelujen mukaan nykyisin mukainen yrityksen kehittämisavustus ei myöntämisen edellytyksiltään vastannut yritysten tarpeisiin. Kuitenkin uudessa ehdotetussa tukimuodossakin olisi oltava kehittämiseen painottuva vire ottaen huomioon, että koko laki koskee yritysten kehittämiseen myönnettäviä avustuksia.

Jää mietityttämään, onko lain kehittämisvaatimusta mahdollista ohittaa tällaisissa tilanteissa vain sillä, että mahdollisesta poikkeuksellisten olosuhteiden avustuksesta annettaisiin asetus. Asetuksella ei voida säätää toisin kuin laissa on säädetty. Ongelmalliselta vaikuttaisi jo se terminologinen seikka, että avustusmuoto olisi edelleen ehdotuksen mukaan nimeltään yrityksen kehittämisavustus. ELY-keskus esittää harkittavaksi, olisiko mahdollista nimetä avustusmuoto lain tasolla jo omalla nimellään ja ilmaista muutoinkin jo lain tasolla mitä normaaliolojen kehittämisavustusta koskevaa sääntelyä siihen sovelletaan, jolloin ristiriita ei olisi niin ilmeinen ja todeta että yrityksen kehittämisavustusta koskevat muut säännökset laissa soveltuvat myös tähän erityiseen tukimuotoon.

ELY-keskus nostaa tässä yhteydessä esiin ELY-keskuksen ja Business Finlandin osin päällekkäisen rahoitustoiminnan aiheuttamat haasteet koronaviruspandemian aikana. Laista tai perusteluista ei ilmene, kuka olisi näiden ns. poikkeuksellisten olosuhteiden rahoittajataho vai olisiko niitä useampia kuten nyt korovaepidemian aikana. Jos rahoittajia olisi useampia, jo tämän lain perusteluissa syytä ottaa kantaa siihen, miltä osin rahoitustoiminta kuuluu ELY-keskuksella ja miltä osin Business Finlandille. Nyt ehdotetun sääntelyn perusteella vaikuttaisi siltä, että ELY-keskuksella olisi toimivalta myöntää poikkeuksellisten olosuhteiden aikaista kehittämisavustusta pienille ja keskisuurille yrityksille sekä osin myös suurille yrityksille lain yleisten rajausten mukaisesti.

### 32 §. Voimaantulo

Ehdotuksesta ei ilmene, mihin määräaikainen sääntely perustuu. Määräaikainen lain voimassaolo aiheuttaa sen, että ohjelmakauden venyessä joudutaan tekemään aina lain muutos.

### Muita huomioita

Lain tarkoitus -säännös on poistettu. ELY-keskuksen mukaan säännös saattaisi siltäkin olla tarpeen säilyttää osana harkinnanvaraisuudenkin perusteluja. Myös nykyisen lain 3 § vastaava säännös määrärahoista puuttuu. Yleisperustelujen puolelta ei ilmene, mistä syystä säännös on poistettu ja miksi se on katsottu tarpeettomaksi.

ELY-keskus esittää harkittavaksi, että lakiin otettaisiin säännös siitä, että ELY-keskukset voivat antaa alueellisia yritysrahoituslinjauksia rahoitustoiminnan tueksi. Rahoituslinjaukset ohjaavat ELY-keskuksen rahoitustoiminnan harkinnanvaltaa ja niihin joudutaan tukeutumaan esimerkiksi kielteisiä rahoituspäätöksiä annettaessa. Kuitenkin rahoituslinjausten oikeudellinen rooli on jäänyt jossain määrin epäselväksi ja etenkin koronaviruspandemian aikaisten kehittämisavustusten myöntämisen edellytyksien osalta ne ovat olleet varsin merkittävässä asemassa

Yleisperusteluissa taloudellisia vaikutuksissa on huomioitu vain EU- ja sen kansallinen vastinrahoitus. Puhtaasti kansallisesti rahoitettavaa kehittämisavustusta ei ole huomioitu ja perusteluja tulisi täydentää tältä osin.

Kaksi erillistä hakemusten käsittelyjärjestelmää on kannatettava ehdotus, mikäli kansallisen rahoituksen (TUKI2014) mukaisen avustuksen hakeminen tehdään yksikertaisemmalla tavalla ja siinä tarvittavien tietojen määrä on pienempi kuin EU-osarahoitteisia hankkeita haettaessa. Onko mahdollista hakea yhdellä hakemuksella ja sen siirtäminen järjestelmien välillä olisi mahdollista? Tällaisia siirtoja voi olla tarpeen tehdä myös hakemuksen käsittelyvaiheessa.

Ylijohtaja Tommi Muilu

Lakimies Minna Laherto

*Asiakirja on sähköisesti hyväksytty.*

JAKELU Työ- ja elinkeinoministeriö kirjaamo, sähköpostitse

TIEDOKSI Hämeen ELY-keskus/ Kauranen  
Hämeen ELY-keskus / Karhu  
Hämeen ELY-keskus / Sartamo  
Hämeen ELY-keskus / Urpalainen

TIEDUSTELUT

Lakimies Minna Laherto, p. 0295 025 250, etunimi.sukunimi@ely-keskus.fi

Tämä asiakirja KEHA/5076/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/5076/2020 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Laherto Minna 21.08.2020 14:53

Hyväksyjä Muilu Tommi 21.08.2020 15:26