

Asia: VN/1236/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionavustuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleistä

Esitysluonnoksen keskeisenä tavoitteena on vauhdittaa harmaan talouden vastaisia toimia. Tätä tavoitetta maa- ja metsätalousministeriö (jäljempänä MMM) pitää perusteltuna. Esitysluonnoksessa todetaan myös useassa kohdassa, että lisäksi tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta. Esitysluonnoksen 2.1 luvussa todetaan seuraavasti:

”Ellei valtionavustuksen nimenomaisesta käyttötarkoituksesta muuta johdu, valtionavustuksella tavoiteltavan vaikuttavuuden kannalta ei usein ole perusteltua muutoinkaan myöntää avustusta liian heikossa taloudellisessa tilanteessa oleville hakijoille, joilla ei voida arvioida olevan edellytyksiä valtionavustuksella rahoitettavan toiminnan jatkamiseen.”

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten tähän lopputulemaan on päädytty eli miten laajasti on käytännössä arvioitu nykyistä valtionavustustoimintaa. MMM:n hallinnonalalta voidaan mainita esimerkkinä kestävän metsätalouden rahoituslainsäädännön nojalla myönnettävät usein euromäärältään hyvin pienet tuet, joilla on kuitenkin merkittävä kannustinvaikutus metsien hoitamisessa. Metsätalouden tukien osalta säännökset eivät ainakaan lisää tukien vaikuttavuutta niissä hankkeissa, joissa on useita tuensaaajia ja joissa hankkeen loppuvaiheessa yhden tuensaaajan osalta selviäisi joku avustuksen myöntämisen rajoitus kuten esimerkiksi verovelka. Pääsääntö on se, mitä edellä olevassa lainauksessa todetaan, mutta voi olla tilanteita, joissa sääntely ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista ja kaikkien avustuksensaajien näkökulmasta kohtuullista. MMM ei kiistä esitysluonnoksessa esitettyä arviota, mutta katsoo, että sen tueksi olisi esitettävä tarkempi perustelu tai vaihtoehtoisesti linkittää lause tutkimustietoon.

MMM pitää ehdotettuja säännöksiä lähtökohtaisesti perusteltuina. MMM kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että esitysluonnoksessa on aliarvioitu ehdotettujen säännösten hallinnollista taakkaa. On perusteltua, että avustuksen myöntämisvaiheessa tarkistetaan avustuksen myöntämiseen ehdotetut uudet rajoitukset. Sen sijaan MMM ei kannata kyseisten rajoitusten tarkastelua uudestaan maksamisen yhteydessä. Tästä syystä MMM katsoo, että lain voimaantuloajankohtaa tulee siirtää myöhemmäksi. MMM kiinnittää tässä lausunnossa jäljempänä

myös huomiota siirtymäsäännösten tarpeeseen. MMM:n hallinnonalalla on voimassa olevia tukijärjestelmiä, joihin se ei halua voimassaoloaikana tehdä muutoksia. MMM ei myöskään halua kyseisiä rajoituksia koskemaan ns. SGEI-velvoitteita. Ehdotetut säännökset ovat myös tulkinnanvaraisia suhteessa avustuksen palautusvelvollisuuteen ja takaisinperintään. Näitä samoin kuin eräitä muita asioita tarkastellaan tässä lausunnossa jäljempänä.

Valtionavustuslain uudistamistarve kokonaisuutena

MMM kiinnittää huomiota siihen, että valtionavustuslakia on viime vuosina muutettu useita kertoja. Sinänsä yksittäisiä muutoksia voidaan pitää perusteltuina, mutta kun tarkasteluun otetaan säännönmukaisesti vain yksittäisiä säännöksiä, herää kysymys, muodostaako valtionavustuslain sääntely enää yhtenäistä, selkeää ja johdonmukaista kokonaisuutta. Nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen osalta tämä näkyy siinä, että samalla kun valtionavustuslakiin esitetään uusia säännöksiä, joilla rajoitetaan valtionavustusten myöntämistä ja maksamista, ei ole huomattu sitä, että nyt ehdotettavat säännökset olisivat edellyttäneet niiden säännösten uudelleen tarkastelua, jotka koskevat valtionavustusten palautusvelvollisuutta sekä valtionavustuksen maksatuksen keskeytystä ja takaisinperintää (ml. kohtuullistaminen). Kun säädösmuutokset pilkotaan pieniksi kokonaisuuksiksi, jää samalla tarkemmin arvioimatta muutosten suhde hyvään hallintoon ja avustuksen saajan oikeusturvaan. Näihin palataan jäljempänä tässä lausunnossa. Lisäksi MMM haluaa tuoda esiin, ettei VM ole vielä vienyt esittelyyn sitä hallituksen esitystä valtionavustuslain muuttamiseksi, jolla olisi otettu käyttöön valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä eli ns. VA-järjestelmä (VM158:00/2020). Ao. hallituksen esitys on kevätkauden 2021 hallituksen esitysten luettelossa, mutta sen antaminen on ilmeisesti viivästynyt. Kun nyt lausunnolla oleva esitys liittyy käyttöön otettavaan VA-järjestelmään, näkee MMM painavia perusteita sille, ettei VM esittelisi syksyllä 2021 kahta hallituksen esitystä valtionavustuslain muuttamiseksi. Esitykset liittyvät olennaisesti toisiinsa ja siksi ne olisi suotavaa yhdistää. Erityinen liittymäkohta on jo siinä, että toinen esitys koskisi VA-järjestelmää ja toinen taas liittyisi käytännön tasolla VA-järjestelmään rakennettaviin rajapinta- ja katseluyhteyksiin. Jatkovalmisteluun tulisi ottaa tarvittava lisäaika sen varmistamiseksi, että ehdotetut muutokset muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ja muutoinkin täyttävät säädösvalmisteluvaatimukset.

MMM on kiinnittänyt aiemminkin VM:n huomiota siihen, ettei valtionavustuslaki ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. VM on velvoittanut, että esimerkiksi kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain tuissa noudatetaan myös valtionavustuslakia. Valtionavustuslain takaisinperintää ja valvontaa koskevat säännökset eivät siis ole olleet koskaan perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Nyt lausuntokierroksella olevassa esityksessä saattaa olla asioita, jotka olisi hyvä arvioida perustuslakivaliokunnassa. Avustuksen saamiseen liittyvät rajoitukset liittyvät oikeusturvaan eikä esitysluonnoksessa ole tarkemmin arvioitu kyseistä asiaa. MMM toteaa, että kun säädösvalmistelussa on muutoinkin lähtökohtana yleislakien noudattaminen, tulisi VM:n huolehtia, että valtionavustuslaki uudistetaan siiten, että sen säännökset arvioidaan perustuslakivaliokunnassa.

HE-luonnoksen nykytilan ja käytännön kuvaus suhteessa lakiehdotukseen

MMM kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen perusteluissa tulisi tarkemmin kuvata nykytilaa ja käytäntöä. Esitysluonnoksessa toki mainitaan aiemmat selvitykset:

”Valtionavustuslain soveltamiseen ja valtionavustusten myöntämiseen liittyviä menettelyjä hallinnonaloittain on kuvattu valtiovarainministeriön julkaisussa Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015. Valtionavustustoiminnan kokonaiskuvaa on selostettu myös julkaisussa Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46. Valtionavustustoiminnan tuottavuutta koskevaa analyysiä käsittelee puolestaan julkaisu Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali. Loppuraportti. 31.1.2019. QPR Software Oy.”

Valmistelusta esitysluonnoksessa todetaan seuraavasti:

”Valmistelutyötä on tehty virkavalmisteluna yhteistyössä oikeusministeriön, sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön edustajien kanssa. Lakiehdotusta on käsitelty kaikkien ministeriöiden ja harmaan talouden selvitysyksikön edustajista koostuvissa kokouksissa. Lakiehdotusta on lisäksi käsitelty valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen ohjausryhmän asetta-massa lainsäädäntöjaostossa, jossa ovat valtiovarainministeriön lisäksi edustettuina opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ulkoministeriö.”

MMM kiinnittää huomiota siihen, että sen hallinnonalalla myönnetään paljon valtionavustuksia. Lukumäärällisesti MMM:n hallinnonalalla vuosittain saapuneiden avustushakemusten ja tehtyjen avustuspäätösten lukumäärät ovat ylivoimaisesti suurimmat kaikista hallinnonaloista. Esitysluonnoksesta näkyy, ettei siinä ole tunnistettu MMM:n myöntämien avustusten erityispiirteitä. MMM:n myöntämät avustukset ovat valtioneutukia ja muita avustuksia. Lisäksi MMM:n hallinnonalalla on yksi ns. SGEI-velvoite. Valtioneutet ja SGEI-velvoite ovat määräaikaia. Valtioneutet kuuluvat EU:n toimivaltaan. Suomi ei siis voi vapaasti päättää siitä, millaisia valtioneutukia se myöntää. Nyt lausunnolla olevaan asiaan tämä liittyy siten, että nykytilan ja käytännön kuvauksessa olisi tämän asian voinut jollain tapaa todeta. Komissio on uudistamassa nykyisiä valtioneutukisääntöjään. Suomi on velvollinen ilmoittamaan komissiolle tekemänsä muutokset notifioituihin ja ryhmäpoikkeusasetuksiin perustuviin tukijärjestelmiin. Pelkästään MMM:n hallinnonalalla on useita valtioneutukijärjestelmiä, joiden muutoksista tulisi iso hallinnollinen työ. MMM pitää perustellumpana, että esitysluonnosta tarkistetaan siten, että kuvataan eri hallinnonalojen valtioneutukia ja SGEI-järjestelyjä nykytilan ja käytännön osalta. Nykytilan arvioinnissa taas tulisi todeta, ettei ole perusteltua muuttaa olemassa olevia määräaikaia valtioneutukijärjestelmiä. Samoin tulisi todeta, ettei ole perusteita muuttaa kesken kaiken niitä perusteita, joilla yritykselle maksetaan korvaus sen hoitamasta ns. SGEI-velvoitteesta. Jäljempänä MMM ehdottaa näihin liittyviä siirtymäsäännöksiä.

Edellä olevan perusteella MMM katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida ehdotettuja säännöksiä suhteessa nykyiseen lainsäädäntöön ja käytäntöön. HE-luonnoksen lukija ei saa selkeää käsitystä siitä laajuudesta harkinnanvaraisia avustuksia, joita ehdotettu sääntely tulisi koskemaan. MMM katsoo, että se on olennainen osa säädösvalmistelua, joka on jäänyt tekemättä. Apuna selvityksen tekemisessä voi käyttää aiempia selvityksiä samoin kuin kuulla asianomaisia ministeriöitä ja tarpeen mukaan myös alaista hallintoa.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnit

MMM toteaa, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinnit ovat puutteelliset. Epäselväksi jää, missä laajuudessa valmistelijat ovat arvioineet suunniteltujen avustusten rajoitusten koskevan

valtionavustuksia. Esitysluonnoksen 2 luvun (nykytila ja käytäntö) mukaan valtionapuviranomaisia on noin 90 ja valtionavustusten hakijoita on kymmeniä tuhansia. MMM toteaa tältä osin, että esitysluonnoksessa mainittu hakijoiden määrä on aliarvio, koska yksistään yksityisiä metsänomistajia on yli 600 000, jotka ovat potentiaalisia kestävän metsätalouden määräraikaisen rahoituslain (34/2015) tai metsityksen määräraikaisesta tukemisesta annetun lain (1114/2020), nojalla myönnettävien valtionavustusten hakijoita.

Esitysluonnoksen 4.2.1 luvussa (Vaikutukset valtionapuviranomaisen toimintaan) todetaan, että valtionapuviranomaiset käsittelevät vuosittain noin 40 000 valtionavustushakemusta. Kyseinen hakemusten arvioitu vuosittainen määrä on aliarvio, koska yksistään Suomen metsäkeskuksessa käsitellään enemmän avustushakemuksia vuosittain. Vuonna 2020 Suomen metsäkeskus teki lähes 44.800 kestävän metsätalouden määräraikaisessa rahoituslaissa säädettyä metsän kasvatusta edistävää tukea koskevaa avustuspäätöstä. Toteutusilmoituksia, joiden perusteella tuet maksetaan, saapui metsäkeskukseen samana vuonna noin 39.400 kappaletta. Metsityksen määräraikaisesta tukemisesta annetun lain mukaista metsitystukea on ollut mahdollista hakea 1.3.2021 lähtien. Metsitystukihakemuksia oli 9.7.2021 mennessä saapunut 1 287 kappaletta.

Esitysluonnoksen 4.2.1 luvun mukaan ehdotettujen valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen rajoituksia koskevan arvioinnin arvioidaan lisäävän jonkin verran valtionapuviranomaisten hallinnollista työtä valtionavustushakemusten ja valtionavustusten maksatuksen käsittelyssä. Toteutettaessa uudistus esitetyssä aikataussa maa- ja metsätalousministeriö näkee, että uudet velvoitteet aiheuttaisivat Suomen metsäkeskukselle huomattavan hallinnollisen lisätyön ja välittömän tarpeen tietojärjestelmien muutoksille. Tietojärjestelmien uudistaminen edellyttäisi muutoksia metsäkeskuksen tietojärjestelmiin ja metsäsektorin toimijoiden tietojärjestelmiin. Tietojärjestelmien uudistaminen ei ole mahdollista esitetyssä aikataulussa. Ilman toimijoiden omiin järjestelmiin toteuttamia muutoksia sähköisesti saapuvien hakemusten määrä vähenisi merkittävästi, mikä aiheuttaisi Suomen metsäkeskukselle merkittävää lisätyötä. Tähän liittyen MMM esittääkin jäljempänä siirtymäsäännöstä, joka koskisi ennen lain voimaantuloa käyttöönotettuja tukijärjestelmiä. Samoin MMM esittää, että lain voimaantuloa siirrettäisiin myöhempään ajankohtaan.

Kun tarkastellaan MMM:n myöntämiä avustuksia, voidaan todeta, että MMM ottaa VA-järjestelmän käyttöön vuoden 2023 aikana. MMM:llä ei ole omaa tietojärjestelmää avustusten hallinnointiin, mikä tarkoittaa, ettei kyselyjä esimerkiksi verohallinnolta voida toteuttaa teknisten rajapintojen avulla. MMM arvioi hakemusten käsittelyn työmäärän kasvavan merkittävästi, koska tarkastukset tulee tehdä avustuksen myöntämisen yhteydessä ja lisäksi vielä jokaisen maksatuskerran yhteydessä. Tällä arvioidaan olevan vaikutusta myös siihen ajanjaksoon, minä aikana avustusta voidaan käyttää, koska valtionapuviranomaisella menee pelkästään maksatusten tekemiseen nykyistä enemmän aikaa. Tästä syystä MMM ehdottaa, että siltä osin kuin eri hallinnonalojen valtionapuviranomaisten on tarkoitus ottaa VA-järjestelmä käyttöönsä, ehdotetut avustuksen myöntämistä koskevat rajoitukset tulisivat voimaan samanaikaisesti kuin ao. valtionapuviranomainen ottaa järjestelmän käyttöönsä. Näin siksi, että ei ole yhtäältä tarkoituksenmukaista rakentaa muutoksia vanhoihin tietojärjestelmiin ja toisaalta siltä osin kuin ei ole tietojärjestelmiä, ei ole tarkoituksenmukaista lisätä avustusten käsittelijöiden manuaalisen työn määrää.

MMM pitää sinänsä 7 a §:n 1 ja 2 momentissa kuvattua menettelyä tarkoituksenmukaisena ja kannatettavana avustuksen hakijan taustojen selvittämisessä. Selvittämisen tulisi kuitenkin tapahtua automaattisesti, esimerkiksi hyödyntäen valtionhallinnon yhteistä, rakenteilla olevaa avustusten

hallinnointijärjestelmää. Mikäli taustojen selvittäminen tapahtuu manuaalisesti, se käytännössä lisää merkittävästikin valtionapuviranomaisen työmäärää kuten edellä on todettu.

MMM kiinnittää VM:n huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa ole tarkemmin arvioitu niitä vaikutuksia, mitä tulee siitä, ettei kaikkia valtionavustuksen myöntämisen rajoituksia saada selville Verohallinnon harmaan talouden yksikön velvoitteidenhoitoselvityksestä. Esitysluonnoksesta käy ilmi, että Verohallinnon lisäksi tietoja voitaisiin pyytää muun muassa Oikeusrekisterikeskukselta. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan Oikeusrekisterikeskus voi luovuttaa rikos- ja sakkorekistereistä valtionapuviranomaiselle tiedon valtionavustuksen hakijalle tai saajalle taikka tämän edustajalle annetuista lainvoimaisista tuomioista, joilla tämä on tuomittu rangaistukseen ulkomaalaisen työvoiman käytöstä tai työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta. Valtionavustuksen myöntämisen rajoituksena olisi myös esimerkiksi seuraavat:

- hakija on jättänyt noudattamatta 21 tai 22 §:n taikka muun lain nojalla tehtyä valtionavustuksen takaisinperintäpäätöstä;
- hakija on jättänyt noudattamatta eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain (300/2001) 1 §:ssä tarkoitettua tuen takaisinperintäpäätöstä.

MMM toteaa, että kun ei ole olemassa yhtä tietovarantoa, josta olisi saatavilla tiedot takaisinperintäpäätöksistä, esitys ei anna mitään tietoa siitä, miten valtionapuviranomaisen pitäisi lähteä selvittämään mahdollisia takaisinperintäpäätöksiä. MMM:n mielestä jää jossain määrin epäselväksi, olisivatko takaisinperintäpäätökset saatavissa miltä osin VM:n suunnittelema VA-järjestelmästä sitten, kun kyseinen järjestelmä otetaan käyttöön. VA-järjestelmää ei kuitenkaan ole pakko ottaa käyttöön eikä VA-järjestelmä siten olisi mikään kattava rekisteri, josta takaisinperintää koskevat tiedot olisivat saatavilla. Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä ei ilmeisesti myöskään olisi saatavilla tietoa takaisinperintäpäätöksistä (ks. laki yritystietojen asiakastietojärjestelmästä (293/2017) 7 a §). Todettakoon, että mainitussa asiakastietojärjestelmässä on paljon muitakin tukitietoja kuin valtionavustuksia. Tietoja MMM:n hallinnonalalla myönnettyjen avustusten takaisinperintäpäätöstietoja ei ole myöskään saatavissa yhdestä paikasta. MMM:n käsityksen mukaan verohallinnon harmaantalouden yksikön velvoitteidenhoitoselvityksestä ei myöskään liene saatavilla esimerkiksi tietoa siitä, että konkurssiasia on vireillä. MMM katsoo, että avustuksen saamisen rajoituksia koskeva valmistelu on jäänyt kesken ja VM:n tulisikin jatkovalmistelussa avata perusteluissa tarkemmin sitä, miten valtionapuviranomaisten katsotaan saavan tarkistettua viranomaisilta avustuksen saamisen rajoitukset. Kun VM on tämän asian selvittänyt, sen tulisi tarkentaa esitysluonnoksen vaikutusarviointeja. Vaikutusarviointien pitää olla totuudenmukaisia eikä niissä saa antaa virheellistä kuvaa siitä, että velvoitteidenhoitoselvityksestä olisi tarvittavat tiedot saatavilla.

Esitysluonnoksen 4.2.1 luvun mukaan velvoitteidenhoitoselvityspalvelua voidaan laajentaa useammalle valtionapuviranomaiselle ja sitä koskevat muutokset ovat toteutettavissa Verohallinnossa normaalina sovellushallintotehtävänä. MMM toteaa, että rajapintapalvelut edellyttävät aina muutoksia niin luovuttajan kuin vastaanottajan puolella. Perusteluja tulisi tältä osin täydentää ja huomioida valtionapuviranomaisten tietojärjestelmien kulut. VM ei ole ilmeisesti myöskään ottanut huomioon, että sille itsellekin tulee tietyt kustannukset rajapintojen rakentamisesta suunnittelemaansa VA-järjestelmään.

Esitysluonnoksen 4.2.1 luvun mukaan ehdotuksista aiheutuva hallinnollinen lisätyö olisi mahdollista hoitaa valtionapuviranomaisen [normaalien] toimintamenojen ja henkilöresurssien puitteissa.

MMM:n hallinnonalalta voidaan mainita esimerkkinä kestävän metsätalouden määräaikaisten rahoituslain nojalla myönnettävät avustukset, joiden hoitaminen edellyttää Suomen metsäkeskuksen ja metsäalan palveluntarjoajien sähköisten järjestelmien yhteentoimivuutta. Tietojärjestelmämuutosten tekemiseen tulee varata pidempi aika ja riittävät resurssit. MMM lausuu jäljempänä erikseen siirtymäajoista.

Valtionapuviranomaisen ja avustuksen hakijan/saajan selvitysvastuu

Esitysluonnoksen 4.2.1 luvussa todetaan seuraavasti:

Valtionapuviranomaisen tulisi valtionavustushakemusta käsitellessään tarkistaa, että hakija on hakemuksessaan antanut tarpeelliset tiedot. Valtionapuviranomainen voisi lähtökohtaisesti luottaa hakijan antamiin tietoihin. Valtionavustuslain 10 §:n mukaan hakija on velvollinen antamaan hakemuksen yhteydessä oikeat ja riittävät tiedot hakemuksen ratkaisemiseksi. Virheellisten tietojen antaminen voi olla peruste valtionavustuksen takaisinperintään valtionavustuslain 5 luvun säännösten mukaisesti. Epäselvissä tilanteissa valtionapuviranomaisen tulisi kuitenkin hakijalta pyydettyjen lisätietojen lisäksi pyytää tietojensaantioikeuksiensa nojalla lisätietoja myös muilta viranomaisilta.

Esitysluonnoksen 4.2.2 luvussa on taas seuraavasti:

Esityksessä ehdotettujen valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen rajoituksia koskevien säännösten lisäämisen arvioidaan valtionavustuksen hakijana ja saajana olevan yrityksen tai yhteisön kannalta tarkoittavan käytännössä sitä, että hakija antaisi varsinaista valtionavustusta tai jo myönnetyn avustuksen maksatusta koskevassa hakemuksessaan aiempaa yksityiskohtaisempia tietoja taloudestaan ja toiminnastaan. Hakija selostaisi hakemuksessaan ehdotetun 7 a §:n mukaisesti, onko se muun muassa huolehtinut julkisoikeudellisista velvoitteistaan tai mahdollisista aiemmista avustusten takaisinperintäpäätöksistään ja millainen sen taloudellinen asema ja tilanne ovat. Tietojen ilmoittaminen lisäisi jonkin verran hakijan hallinnollisen työn määrää.

MMM kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perusteluissa ei ole tuotu esiin ehdotetun sääntelyn linkittymistä valtionavustuslaissa säädettyjen avustuksen hakijaa ja saajaa koskevien tietojenantovelvoitteiden ohella hallintolain 31 §:ssä säädettyyn selvittämisvelvollisuuteen ja toisaalta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki) 21 §:n säännökseen, joka koskee tietoaineistojen keräämistä viranomaisen tehtäviä varten. Jälkimmäinen säännös on seuraava:

Viranomaisen on pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen tietoaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Tietojen hyödyntämisessä on huolehdittava asianosaisen tai muun hallinnon asiakkaan oikeusturvasta.

Jos viranomaisella on oikeus saada toisen viranomaisen tietovarannosta tehtäviensä hoitamista varten tietoja luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, se ei saa vaatia asiakastaan esittämään tai toimittamaan tällaista todistusta tai otetta, ellei se ole välttämätöntä asian selvittämiseksi.

MMM toteaa, että epäselväksi jää edellä mainittujen perustelujen osalta, onko tarkoitettu poiketa tiedonhallintalain sääntelystä. Tiedonhallintalaki on hallinnon yleislaki, joka on valmisteltu VM:ssä. Kyseessä on yleislaki, josta poikkeamiseen vaaditaan painavat perusteet. Tiedonhallintalaissa on siis lähdetty siitä, että viranomaisten pitäisi hyödyntää toistensa tietoaaineistoja. MMM esittää, että jatkovalmistelussa esitysluonnoksen perusteluja korjataan siten, että säännökset ovat linjassa hallinnon yleislakien kanssa.

MMM kiinnittää esitysluonnoksen perustelujen osalta siihen, että on selvää, että avustuksen hakija ja saaja selvittää omaa toimintaansa. Siltä osin kuin kyse on velvoitteiden laiminlyönneistä tai muista avustuksen saamiseen kielteisesti vaikuttavista seikoista, lienee selvää, että tällaisista seikoista ei saada luotettavaa tietoa avustuksen hakijalta ja saajalta. MMM pitää esitysluonnosta jossain määrin epäloogisena, kun siinä oletetaan, että tällaiset asiat olisivat selvitettävissä avustuksen hakijalta ja saajalta itseltään. Ei siis ole avustuksen hakijan ja saajan intressissä kertoa itsestään asioita, jotka estävät avustuksen saamisen.

Uusien avustuksen myöntämisen rajoitusten selvittäminen ja automaattinen rajoitusten selvittäminen

Esitysluonnoksen vaikutustenarvioinnissa todetaan seuraavaa:

”valtiovarainministeriön asettamaan valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointi-hankkeeseen liittyen valtiovarainministeriössä on valmisteilla hallituksen esitysluonnos, jossa ehdotetaan valtionavustuslakiin lisättäväksi valtionavustustoiminnan tietojärjestelmää (VA-tietojärjestelmä) koskevat säännökset. VA-tietojärjestelmän käyttöönotto helpottaisi valtionapuviranomaisen työtä valtionavustushakemusten käsittelyssä muun muassa siten, että valtionapuviranomainen löytäisi järjestelmästä kootusti avustuksen hakijaa ja saajaa koskevat keskeiset tiedot. VA-tietojärjestelmä on tarkoitus ottaa vaiheittain käyttöön vuodesta 2022 lukien.

Esityksessä ehdotettavien muutosten toteuttaminen ja toimeenpano eivät edellytä VA-tietojärjestelmän käyttöönottoa. Valtionapuviranomainen voisi esimerkiksi käytössä olevaan valtionavustuslomakkeeseensa sisällyttää ehdotetun 7 a § 1 – 2 momenttien arviointiin liittyvät kohdat ja tiedot.”

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan hakijoiden taustojen selvittämisen tulisi tapahtua automaattisesti, hyödyntäen valtionhallinnon yhteistä, rakenteilla olevaa avustusten hallinnointijärjestelmää. Mikäli taustojen selvittäminen tapahtuu manuaalisesti, se käytännössä lisää merkittävästikin valtionapuviranomaisen työmäärää.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan hakijan taustojen selvittäminen uudestaan avustuksen saajalle tehtävien maksatusten yhteydessä lisää merkittävästi valtionapuviranomaisen työmäärää, erityisesti sellaisissa valtionavustuksissa, joissa on kuukausittaisia tai useita maksatuksia. Mahdolliset lisäselvittelyt maksatusvaiheessa voivat käytännössä johtaa siihen, että maksatushakemusten käsittelyajat pitenevät huomattavasti. Maksatusvaiheen tarkastukset voivat käytännössä aiheuttaa tilanteita, joissa maksajasta riippumattomasta syystä maksatusta ei ehditä tehdä määrärahan voimassaoloaikana. Jos tällainen riski on olemassa, viimeisen erän maksatusta tulisi hakea jo alkuvuodesta (nykyisen loka/marraskuu sijaan). Käytännössä tällöin hankkeiden toteuttamisaika lyhenisi ainakin puolella vuodella. MMM esittää, että myöntövaiheen tarkastus olisi riittävä eikä maksatusvaiheessa tietoja uudelleen tarkistettaisi. Toissijainen vaihtoehto voisi olla, että maksatusvaiheessa tarkistus tehtäisiin esimerkiksi kalenterivuoden aikana enintään yhden kerran.

Tiedonhallintalain erät luovutustavat: tekninen rajapinta ja katseluyhteys

Tiedonhallintalain yhtenä tavoitteena on edistää tietojenvaihtoa viranomaisten välillä. Tähän liittyen tiedonhallintalaissa säädetään luovutuksista teknisen rajapinnan avulla ja katseluyhteyden avaamisesta. MMM toteaa, että saattaa olla perusteita sille, että avustuksen saamisen rajoituksia koskevia tietoja on tarpeen saada katseluyhteyden avulla toiselta viranomaiselta. MMM pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa esitysluonnosta täydennetään myös siten, että kuvataan tilanteet, joissa katseluyhteys saattaa olla tarkoituksenmukaisempi tietojenluovutustapa.

MMM toteaa, että esitysluonnoksessa mainitaan vain yhdessä kohtaa suunniteltu VA-järjestelmä, jota koskeva HE-luonnos oli lausunnolla aiemmin tänä vuonna. Suunniteltaessa avustuksen saamiseen rajoituksia, jotka edellyttävät tietojensaantia muilta viranomaisilta, olisi ollut tärkeää, että jo lausuntoluonnosversiosta olisi ollut luettavissa, miten VA-järjestelmään rakennetaan rajapinnat ja se, saisivatko valtionapuviranomaiset tietoja toisilta viranomaisilta katseluyhteyden avulla joissakin tapauksissa.

Mikä on ehdotettujen rajoitusten laajuus?

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota avustuksen saamisen rajoitusten tarkastusten ulottamiseen 7 a § 2 momentin 3 kohdan mukaisten ”johtohenkilöiden” omistamiin tai määräysvaltaa käyttäviin muihin kuin hakijaa koskeviin yhtiöihin. Mainittu säännös on käytännössä mainittujen rajoitusten selvittämisen kannalta hyvin haasteellista. Myöskään vaikutusarvioinneissa ei ole arvioitu sitä, miten laajat vaikutukset tällaisella sääntelyllä olisi.

Asiamiehen käyttäminen

Esitysluonnoksessa ei ole otettu huomioon, että avustuksen hakija voi käyttää asiamiestä tai avustajaa. Asiamiehen ja avustajan käyttöä koskevia yleissäännöksiä on hallintolaissa. MMM:n hallinnonalan avustuksista voidaan todeta, että kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain ja metsityksen määräaikaisesta tukemisesta annetun lain mukaisissa tuissa käytetään usein avustajaa tai asiamiestä. MMM:n käsityksen mukaan myös muissa valtioneuissa saatetaan käyttää asiamiestä (esimerkiksi yritysten kustannustuki).

Valtionavustusten vaikuttavuus, pitkäaikaiset hankkeet ja useampi avustuksensaaja

Osa avustettavista hankkeista on pitkäkestoisia. Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain hankkeet voivat kestää kolme vuotta. Metsityksen määräaikaisesta tukemisesta annetun lain metsityshankkeet on toteutettava päätöksen antamista seuraavan toisen kalenterivuoden loppuun mennessä. Metsitystuen kustannuskorvaus maksetaan toteuttamisen jälkeen tehtävän toteutusilmoituksen perusteella. Metsityksen jälkeen ensimmäinen hoitopalkkio maksetaan kahden ja toinen erä kahdeksan vuoden kuluttua siitä, kun metsäkeskus on vastaanottamansa toteutusilmoituksen perusteella maksanut kustannuskorvauksen.

Esitysluonnoksen valmistelussa ei liene tarkemmin pohdittu sitä, millä tavoin valtion varojen käyttö on tarkoituksenmukaista eri tyyppisten avustusten osalta. MMM:n hallinnonalalta voidaan mainita kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain nojalla rahoitettavat monivuotiset hankkeet. Kyseisissä hankkeissa maanomistajan omarahoitusosuus on 40-70 %. Kyseiset hankkeet ovat pääsääntöisesti yhteishankkeita, joissa on mukana useita tai jopa satoja yksityisiä maanomistajia. MMM toteaa, että vaikka harmaan talouden torjunta sinänsä on kannatettava asia, voivat ehdotetut uuden tuen myöntämisen rajoitukset johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin yhteishankkeissa, mikäli hanke on ehditty käynnistää ja vasta hankkeen loppupuolella kävisi ilmi, että jotakuta

maanomistajaa eli avustuksen saajaa koskee avustuksen myöntämisen rajoitus. Vaikuttaa siltä, että yhteishankkeissa metsäkeskuksen pitäisi säännönmukaisesti hankkia jo avustuksen myöntämisvaiheessa vähintään Verohallinnon harmaan talouden yksikön velvoitteiden hoidon selvitys. Vaikuttaa myös siltä, että yhteishankkeen osakkaiden tulisi ennen hankkeen toteuttamista sopia siitä, miten hanke toteutetaan, jos avustuksen myöntämisen rajoitus syntyy KEMERA-tuen myöntämisen jälkeen. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten on tarkoitus toimia tällaisessa tilanteessa. Valtion varojen tarkoituksenmukaisen käytön kannalta on perusteltua, ettei yhteishankkeiden toteuttamista keskeytetä tai estetä sen vuoksi, että yhtä avustuksen saajaa koskee tuen myöntämisen rajoitus.

Esitysluonnoksessa pitäisi tarkemmin arvioida, minkä verran on sellaisia avustuksia, joilla on useita saajia. Esimerkiksi tutkimukseen myönnettävissä avustuksissa voi olla useampi saaja. MMM myöntää itsekin tutkimustoimintaan avustuksia, mutta ehkä havainnollisin ja valtioneuvostotason toiminnan ilmeisin esimerkki siitä, että avustuksensaajia voi tietyssä hankkeessa olla useita, löytyy valtioneuvoston ns. TEAS-hankkeista. Asia on todettavissa katsomalla kyseisiä hankkeita koskevalta internet-sivulta käynnissä olevia ja päättäneitä hankkeita. Muitakin esimerkkejä lienee olemassa. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä, onko tarkoituksenmukaista ja kohtuullista, että näissä tapauksissa avustuksen saamisen rajoitus johtaa avustuksen takaisinperintään.

Suhde perustuslakiin ja erityisesti avustuksen hakijan/saajan oikeusturvaan

HE-luonnoksessa on tunnistettu ehdotettujen säännösten suhde yksityisyyden suojaan. Muita perustuslakikytkentöjä esitykseen ei ole kirjoitettu. MMM haluaa tuoda esiin sen, että esityksellä on selkeästi yhtymäkohtia hyvään hallintoon ja oikeusturvaan. Avustusten harkinnanvaraisuus ei poista näitä yhtymäkohtia. MMM pitää lähtökohtaisesti perusteltuna sitä, että harkinnanvaraisten avustuksen saamisen edellytykseksi asetetaan ehdotetun kaltaisia avustuksen myöntämistä koskevia rajoituksia.

Valtionavustuslain sääntelyssä on keskeistä, että avustuksen hakija/saaja antaa asian käsittelyn eri vaiheissa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot. Kyseisten tiedonantovelvoitteiden laiminlyönti on avustuksen takaisinperinnän peruste. Jos valtionapuviranomainen ei pyydä Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksiköltä velvoitteidenhoitoselvitystä taikka muilta viranomaisilta muita avustuksen myöntö- tai maksamisvaiheessa, on kuitenkin mahdollista, että valtionavustuksen myöntämisen rajoitus tulee myöhemmin ilmi ja joudutaan vähintäänkin harkitsemaan valtionavustuksen takaisinperintää. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä, olisiko takaisinperintäsäännöksiä ollut tarpeen tarkistaa ehdotetun sääntelyn johdosta. Harkinnanvaraisen takaisinperinnän yksi edellytys on, että ”valtionavustuksen saaja on joutunut ulosottotoimenpiteen kohteeksi, selvitystilaan, konkurssiin taikka yrityksen saneerauksesta annetussa laissa (47/1993) tarkoitetun saneerausmenettelyn tai yksityishenkilön velkajärjestelyistä annetussa laissa (57/1993) tarkoitetun velkajärjestelyn kohteeksi, jollei valtionavustuksen käyttötarkoituksesta muuta johdu”. Pitäisikö harkinnanvaraisen takaisinperinnän edellytyksissä mainita esimerkiksi verojen ja muiden maksujen laiminlyönnit tai liiketoimintakieltoon määrääminen? Esitysluonnoksessa olisi tullut systemaattisesti käydä läpi ehdotetut säännökset suhteessa takaisinperintään. Ilmeisesti on tarkoitettu, että avustuksen myöntämisen ja maksamisen estää jo pelkkä konkurssiasian vireilläolo, kun taas takaisinperintä on mahdollista vain, jos avustuksen saaja on joutunut konkurssiin?

Takaisinperintää koskevien säännösten lisäksi esitysluonnoksen valmistelussa ei ole huomattu sääntelyn linkittymistä valtionavustuslain maksatuksen keskeytystä koskevaan sääntelyyn. Ehdotettu

uusi sääntely sisältää uuden säännöksen, joka koskee valtionavustuksen maksamisen rajoituksia. MMM tulkitsee ehdotettua sääntelyä siten, että jos tällainen maksamisen rajoitus on olemassa, silloin tehdään maksatuksen keskeyttämistä koskeva päätös. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida ehdotettuja säännöksiä suhteessa voimassa olevan lain maksatuksen keskeytystä koskevaan säännökseen ja arvioida, onko maksamisen keskeytyksen edellytyksiä koskevaa säännöstä tarpeen tarkistaa uusien rajoitusten johdosta. Toisaalta jos asiaa ajattelee avustuksen saajan oikeusturvasta, maksatuspäätös tai maksatuksen keskeyttäminen ei kuvanne asianmukaisella tavalla sitä, mistä on kyse. Avustuksen saajan näkökulmasta kyse on avustuksen peruuttamisesta. MMM toteaa, että esitysluonnoksesta puuttuu kokonaan päätöksenteon hallinto-oikeudellinen arviointi.

Takaisinperinnän ja palautusvelvollisuuden osalta voi tulla eteen hankalia tulkintatilanteita, ellei esitysluonnosta tarkenneta jatkovalmistelussa. Esimerkiksi konkurssiasian vireilläolo ei tule valtionapuviranomaisen tietoon avustuksen myöntämisvaiheessa sen vuoksi, että hakija antaa väärät tiedot hakemuksessa eikä valtionapuviranomaisella ole perusteita epäillä annettujen tietojen oikeellisuutta. Mikäli sitten myöhemmässä vaiheessa avustuksen saaja asetetaan konkurssiin, rajoittaa se luonnollisesti valtionavustuksen takaisinperinnän mahdollisuuksia. Miten sitten toimitaan tilanteessa, jossa avustuspäätöksen mukaista toimintaa toteuttaa esimerkiksi kolme tahoa ja näistä yhden osalta tulee konkurssiasia vireille hankkeen loppuvaiheessa ennen viimeisten avustuserien maksamista? Lienee kai perusteltua, että kaksi muuta tahoa voi hankkeen saattaa loppuun. Tällaiseen tilanteeseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä tulisi arvioida tarkemmin.

Edellä olevan perusteella MMM pitää avustuksen hakijoiden ja saajien oikeusturvan kannalta ongelmallisena, ettei ehdotettua uutta sääntelyä ole arvioitu suhteessa voimassa olevan lain maksatuksen keskeytystä sekä avustuksen palautusvelvollisuutta, takaisinperintää ja kohtuullistamista koskevaan sääntelyyn.

Sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyen MMM kiinnittää huomiota siihen, että valtionavustuksen myöntämisen rajoituksia koskevassa pykäläluonnoksessa (7 a §) ei useimmissa kohdissa ole lainkaan aikamäärettä, kun taas avustuksen myöntämisen erityisiä rajoituksia koskevassa säännöksessä olisi kunkin perusteen kohdalla selkeät aikamääreet. Yksi avustuksen myöntämisen rajoitus olisi, että hakija on jättänyt noudattamatta 21 tai 22 §:n taikka muun lain nojalla tehtyä valtionavustuksen takaisinperintäpäätöstä. Lienee tarkoitettu, että rajoitus koskee tilanteita, joissa kyseinen takaisinperintäasia on vireillä, eikä esimerkiksi sitä, että hakijalla on ollut tällainen asia vireillä vielä pari vuotta ennen uuden avustuksen hakemista.

Esitysluonnokseen sisältyvän pykäläluonnoksen mukaan, jos valtionavustus myönnetään 7 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan hankkeeseen tai toimintaan, valtionavustuspäätökseen tulee sisällyttää ehto, jonka mukaan valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavaa muuta kuin saajaa ei saa koskea 7 a §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu valtionavustuksen myöntämisen rajoitus. MMM kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetusta säännöksestä puuttuu aikamääre.

MMM katsoo, että ns. yhteishankkeissa, joissa hanketta toteuttaa useampi osapuoli, voi syntyä avustuksen saajien oikeusturvaan liittyviä tilanteita, jos avustuksen myöntämisen rajoitus syntyy avustuksen myöntämisen jälkeen, mutta ennen kuin kaikki maksatukset on tehty. MMM:n hallinnonalalla voidaan mainita esimerkkinä kestävän metsätalouden määräraikaisen rahoituslain, joista osa on pitkäaikaisia yhteishankkeita (tiehankkeet ja suometsän hoitohankkeet). Lisäksi edellä on jo mainitut TEAS-hankkeet, joissa voi olla useita avustuksensaajia. Onko hakijoiden oikeusturvan kannalta riittävää, että yhteishankkeen osakkailta edellytetään sopimusta siitä, miten tällaisissa

tilanteissa toimitaan? Avustuksen saajien oikeusturva edellyttäneen laintasoisia säännöksiä, joiden tarvetta VM:n pitäisi jatkovalmistelussa tarkemmin arvioida. Esitysluonnoksesta ei myöskään käy ilmi, minkä verran on potentiaalisia avustuksensaajia eri hallinnonaloilla, jotka ovat luonnollisia henkilöitä ja jotka ovat hankkineet y-tunnuksen. Asian selvittäminen liittyy esityksen perustuslainmukaisuuteen ja tarkemmin sanoen oikeusturvaan ja yhdenvertaisuuteen. Yhdenvertaisuutta tarkastellaan tässä lausunnossa jäljempänä.

Esitysluonnoksessa olisi voitu analysoida valtionavustusasian käsittelyprosessin aikana tehtäviä avustuksen myöntämisen rajoituksiin liittyviä päätöksiä suhteessa hallintolain säännöksiin. Hallintolain 6 §:ssä mainitaan muun muassa oikeutettujen odotusten periaate. On tärkeää, että ehdotetut avustuksen myöntämisen rajoitukset määritellään mahdollisimman täsmällisesti, ettei avustuksen hakijalle tai saajalle synny vääriä odotuksia oikeudesta avustuksen saamiseen.

MMM näkee esityksessä liityntäkohtia avustuksen hakijoiden/saajien yhdenvertaisuuteen (PL 6 §). Esitysluonnoksen perustuslakiosiossa näitä ei ole tunnistettu. MMM:n hallinnonalalta voidaan mainita kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain tuet esimerkkeinä avustuksista, joihin sovelletaan valtionavustuskia. Kyseisten tukien saajat ovat pääsääntöisesti yksityisiä maanomistajia, joista osalla on y-tunnus ja osalla taas ei ole. Tämä vaikuttaisi johtavan tilanteeseen, jossa esimerkiksi y-tunnuksen hankkineen maanomistajan verojen laiminlyönti johtaa ns. KEMERA-tuen epäämiseen, kun taas y-tunnukseton maanomistaja saisi mahdollisista verojen laiminlyönneistä huolimatta tuen. MMM:n näkemyksen mukaan y-tunnuksen hankkiminen ei vaikuta sellaiselta seikalta, jolla voitaisiin perustella tuensaajien asettaminen eri asemaan. Mitä VM on ajatellut tehtävän tällaisissa tilanteissa? Pitäisikö yhdenvertaisuuden nimissä tällöin selvittää y-tunnuksettomien mahdollisia verojen laiminlyönnejä? Vaikuttaa siltä, ettei valmistelussa ole arvioitu, miten paljon nykyisiä avustuksia myönnetään henkilöille, joilla osalla saattaa olla y-tunnus ja osalla ei.

Lain voimaantulo ja siirtymäsäännös

Ehdotettava laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tammikuun alusta 2022. Maa- ja metsätalousministeriö pitää ehdotettua aikataulua liian aikaisena. MMM kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotettu siirtymäsäännöskään ole riittävä. Siirtymäsäännöksen liian nopeaa aikataulua voidaan havainnollistaa sillä, että esimerkiksi MMM avaa vuoden 2022 alusta myönnettävät hankkeet hakuun syksyllä 2021.

MMM ehdottaa, että ehdotettua lakia tulisi joka tapauksessa alkaa soveltaa aikaisintaan vuonna 2023 sen jälkeen, kun digitalisointihankkeessa luotavat uudet VA-tietojärjestelmät on otettu käyttöön.

Esitysluonnokseen sisältyvässä lakiluonnoksessa on seuraava siirtymäsäännös:

"Ennen tämän lain voimaantuloa myönnettyihin valtionavustuksiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä."

MMM ei pidä siirtymäsäännöstä toteuttamiskelpoisena. Sehän tarkoittaisi, että jo ennen lain voimaantuloa käynnistettävässä tukihaussa tulisi ottaa huomioon myöhemmin voimaantulevat säännökset. Yleensä tukilainsäädännössä siirtymäsäännös kirjoitetaan siten, että ennen lain voimaantuloa vireille tulleisiin asioihin sovelletaan asianomaisen lain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä. MMM:n mielestä kuitenkin tuollainenkaan siirtymäsäännös ei ole riittävä. MMM toteaa, että siirtymäsäännöksen muotoilu ei ole valtionavustuslain osalta yksinkertaista. Tämä johtuu siitä, että valtionavustuslain nojalla myönnettävät avustukset voivat kohdistua taloudelliseen

toimintaan (s.o. avustukset ovat valtiontukea) tai muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Lisäksi voidaan mainita ns. SGEI-velvoitteet. SGEI-lyhenne tulee englannista ja sen taustalla on termi services of general economic interest, joka on suomeksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu. Usein puhutaan SGEI-palveluista tai SGEI-velvoitteista. SGEI-palveluilla on toisinaan linkitys valtiontukiin ja toisinaan taas ei. Riippuen siitä, miten SGEI-palvelu on järjestetty, sen hoitamisesta maksettu korvaus ei joissain tapauksissa ole valtiontukea ja joissakin se taas on valtiontukea. MMM:n hallinnonalalla on tällä hetkellä SGEI-järjestely, joka koskee metsäpuiden siemenhuoltoa ja perustuu komission päätökseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2012/21/ EU). MMM ei pidä perusteltuna, että nykyisiä valtiontukijärjestelmiä muutettaisiin siten, että niitä koskisivat ehdotetut avustuksen myöntämisen rajoitukset. MMM ei pidä perusteltuna, että uudet rajoitukset koskisivat nykyisiä SGEI-palveluvelvoitteita. Tähän liittyen MMM esittää valtiontukien ja SGEI-palvelujen osalta seuraavia siirtymäsäännöksiä:

Ennen tämän lain voimaantuloa vireille tullessiin asioihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Asiaan, joka tulee vireille tämän lain voimaantulon jälkeen, sovelletaan tämän lain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä, jos asia koskee sellaista Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, joka on osa ennen tämän lain voimaantuloa käyttöönotettua tukijärjestelmää.

Asiaan, joka tulee vireille tämän lain voimaantulon jälkeen, sovelletaan tämän lain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä, jos asia koskee ennen tämän lain voimaantuloa annetun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun hoitamisesta maksettavaa korvausta.

Edellä 1 momentissa ilmaistaisiin pääsääntö, joka tarkoittaa, ettei uusia säännöksiä sovellettaisi ennen lain voimaantuloa vireille tullessiin asioihin. Säännös on toimiva niiden avustusten osalta, jotka myönnetään muuhun kuin taloudelliseen toimintaan (= muut kuin valtiontuet). Sen lisäksi säännös on toimiva niiden avustusten osalta, jotka ovat tapauskohtaisia valtiontukia (englanniksi ad hoc aid). Edellä 2 momentissa taas otettaisiin huomioon nykyiset määräaikaiset valtiontukien tukijärjestelmät, joihin ei niiden voimassaoloaikana ole järkevää tehdä enää muutoksia. Näin ollen 2 momentin mukaan lain voimaantulon jälkeen vireille tulevaan valtiontukea koskevaan asiaan ei sovellettaisi uusia säännöksiä, jos kyse on valtiontuesta, joka on osa ennen lain voimaantuloa käyttöönotettua tukijärjestelmää. Edellä 3 momentissa taas otettaisiin huomioon ns. SGEI-velvoitteet. Ei ole perusteltua, että uusia säännöksiä sovellettaisiin jo annettuihin määräaikaisiin SGEI-velvoitteisiin ja niistä maksettaviin korvauksiin.

Edellä olevan MMM:n ehdottaman pykäläluonnoksen 2 momenttiin liittyen voidaan todeta, että esimerkiksi notifioituun tukijärjestelmään tehtävistä muutoksista säädetään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 659/1999. Myös ns. ryhmäpoikkeusasetusten mukaisista tukijärjestelmien muutoksista pitää ilmoittaa komissiolle.

MMM:n edellä esittämässä pykäläluonnoksessa käytetään termiä tukijärjestelmän käyttöönotto. MMM katsoo, että käyttöönotto pitäisi sitoa komission päätöksen tai asianomaisen ryhmäpoikkeusasetuksen julkaisuun samoin kuin asianomaisen valtiontuen kansallisen oikeusperustan voimaantuloon. Komission päätös tarkoittaa tässä siis sitä, että komissio on hyväksynyt sille ilmoitetun tukijärjestelmän. Ryhmäpoikkeusasetuksista voidaan mainita esimerkkinä

edellä mainittu maatalouden ryhmäpoikkeusasetus, jonka 9 artiklassa säädetään julkaisemisesta. Tukijärjestelmän käyttöönotto viittaisi siten kahteen asiaan. Tukijärjestelmällä pitäisi olla sekä uusi SA-numero että kansallisesti voimassa oleva oikeusperusta, jolloin myöntäminen olisi mahdollista ja tukiohjelma siten käytössä.

Terminologia ja sääntelyn johdonmukaisuus: maksupäätös

Esitysluonnoksessa ja luonnoksessa valtionavustuslain uudeksi 12 a §:ksi käytetään termiä maksupäätös. Voimassa olevassa laissa ei käytetä termiä maksupäätös. Voimassa olevan lain 12 § koskee valtionavustuksen maksamista. Säännös on tulkinnanvarainen sen suhteen, tehdäänkö säännönmukaisesti hallintopäätös, kun päätetään maksamisesta. Kun nyt HE-luonnoksessa käytetään termiä maksatuspäätös, olisi tarpeen tarkistaa samalla lain 12 §:ää ja selkeyttää tarvetta hallintopäätöksen tekemiseen. Asia liittyy avustuksen saajan oikeusturvaan. MMM:n arvioi, että maksatusten osalta valtionapuviranomaisilla voi olla erilaisia käytäntöjä sen suhteen, tehdäänkö hallintopäätös maksamisesta vai ei. Valtionavustuslain terminologiaan on syytä kiinnittää huomiota ja käyttää johdonmukaisesti hallintopäätöksiin liittyviä termejä.

Nummikoski Jukka
Maa- ja metsätalousministeriö