



4.8.2021

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 28.5.2021

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionavustuslain muuttamisesta

Esityksen tausta ja sisältö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtionavustuslain muuttamisesta.

Esityksen tavoitteena on asettaa nykyistä selkeämmät ja yhdenmukaisemmat kriteerit valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen rajoituksille. Laissa lueteltaisiin olosuhteet, joiden vallitessa valtionavustusta ei ilman erityisen painavaa syytä voisi myöntää tai jolloin avustus voitaisiin jättää myöntämättä. Muutosten keskeisenä tavoitteena on, että avustuksia ei ohjautuisi tahoille, joiden toimintaan liittyy harmaata taloutta.

Tavoitteena on myös, että viranomaisten tiedonsaantia ja tietojen luovuttamista koskevat säännökset tehostavat viranomaisten välistä yhteistyötä ja siten myös vähentäisivät hallinnollista taakkaa. Valtionavustuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös valtionapuviranomaisen oma-aloitteisesta tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle. Lisäksi lakiin tehtäisiin joitakin teknisluonteisia täsmennyksiä.

Esityksellä toimeenpannaan hallitusohjelman mukaisesti harmaan talouden vastaisia toimia sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnanstrategian toimenpideohjelman. Myöntämisen ja maksamisen rajoituksia koskevat säännökset sekä niihin liittyvät viranomaisten tiedonsaantia ja tietojen luovuttamista koskevat säännökset tukisivat harmaan talouden torjuntaa ja valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta.

Valtiovarainministeriössä on samanaikaisesti valmisteilla toinenkin hallituksenesitys laiksi valtionavustuslain muuttamisesta, jonka pääasiallisena sisältönä ovat valtionavustustoiminnan uutta yhteistä kansallista tietojärjestelmää koskevat säännökset. Tähän toiseen hallituksen esitykseen viitataan nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen luvussa 4.2 sivulla 14. Kehittämisen ja hallintotoiminto toteaa ensinnäkin, että uuden tietojärjestelmän nimi on esityksen viimeisimmässä valmisteluvaiheessa tarkistettu muodosta "VA-tietojärjestelmä" muotoon "VA-verkkopalvelut".

Samalla esitetään harkittavaksi, että näiden kahden erillisen samaan lakiin kohdistuvan hallituksen esityksen keskinäistä suhdetta kuvattaisiin hieman tarkemmin hallituksen esityksen perusteluissa erillisessä luvussa. Tämä saattaisi olla perusteltua siitä syystä, että hallituksen esitykset saattavat tulla samanaikaisesti myös eduskuntakäsittely-vaiheeseen, jolloin niiden keskinäinen suhde saattaa nousta korostetusti esiin, vaikka esitykset sinänsä olisivatkin annettavissa toisistaan riippumatta.

Laki tulisi voimaan 1.1.2022.

Esityksen säädökset

Uusilla säännöksillä täsmennetään tilanteita, joissa avustuksia ei tule myöntää ja samalla voidaan yhtenäistää valtionapuviranomaisten käytäntöjä avustuskäsittelyiden yhteydessä. Esitettävät säännökset ottavat myös hyvin huomioon tilanteen, joissa yksittäisen itsessään avustuskelpoisen hakijayhteisön taustalla saattaa olla epärehellisiä toimijoita. Tällöin on tärkeää, että hakemuskäsittelyissä otetaan huomioon myös taustalla tai samassa konsernissa olevat mahdolliset epäselvyydet ja näiden perusteella avustus voidaan evätä.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että verovelka ja maksuhäiriöt saattavat ilmentää harmaan talouden riskiä. Toteamus pitää paikkansa, vaikka verovelkaa ja maksuhäiriöitä lainoihin ja tavarantoimitusvelkoihin liittyen voi ilmetä myös lähtökohtaisesti rehellisessä liiketoiminnassa, jos toiminta on ajautunut ongelmiin yrityksen tuotteista tai ulkopuolisesta markkinatilanteesta aiheutuvista syistä. Tällöin on avustuskäsittelyssä olennaista arvioida hakijayrityksen elinkelpoisuus ja selviämiskyky maksuvaikeustilanteesta. Esityksen perusteluissa todetaankin, että avustusta ei tulisi myöntää heikossa taloudellisessa tilanteessa olevalle hakijalle, jolla ei voida arvioida olevan edellytyksiä valtionavustuksella rahoitettavan toiminnan jatkamiseen.

Säännökset mahdollistavat avustuksen myöntämisen erityisen painavista syistä, vaikka rajoitusperusteita voisi esiintyä. Esitettävää tarveharkintaa poikkeustilanteissa voidaan pitää perusteltuna, koska kaikkia erityistilanteita ja tarpeita ei ole kattavasti mahdollista ennakoita etukäteen. Tämän ei voi katsoa kuitenkaan heikentävän säädösmuutoksien yleistä tavoitetta.

Riittävän tiedonvaihdon turvaaminen eri organisaatioiden välillä sekä myöntämistä valvontavaiheessa on tärkeä parannus nykytilaan.

Säädösehdotuksissa veloitetaan avustuksen myöntäjä tarkistamaan avustuksen saajan todelliset tiedot ja mahdolliset rajoitusperusteet avustuspäätöksen lisäksi myös myöhempien maksuerien yhteydessä. Tämä on perusteltua, koska tilanteet voivat muuttua. Päätös- ja maksatusprosessi voi kestää heti maksettavaksi tarkoitettujen avustusten osaltakin vähintään joitain päiviä, joten yhtenäisten menettelyiden turvaamiseksi esitetään harkittavaksi säännös, joka määrittäisi

päätöksestä laskettavan ajan, jonka jälkeen tarkistus pitäisi tehdä uudelleen maksatuksen yhteydessä.

Esityksessä ehdotetaan 7 a §:n 1 ja 2 momentissa säädettäviksi kaavailtujen rajoitusten selvittämiseksi, että valtionapuviranomaisella olisi mahdollisuus pyytää harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 5 §:ssä tarkoitettu velvoitteidenhoitoselvitys Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksiköstä. Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta muutettavaksi harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia, koska kyseisen lain 6 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan velvoitteidenhoitoselvitys voidaan jo nykyisin laatia tukemaan valtionavustuslain perusteella organisaation toimintaa varten annettavan rahoituksen myöntämistä ja valvontaa.

Hallituksen esitysluonnoksen 7 a §:n 1 momentissa todetaan, että: *”Jos valtionavustuksen hakija on yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä tarkoitettu yritys tai muu yhteisö kuin julkisoikeudellinen oikeushenkilö, valtionavustusta ei voida myöntää jos...”*. Esityksen 7 a §:n perustelujen mukaan *”Soveltaisalan ulkopuolelle jäisivät valtio ja sen laitos, kunta, kuntayhtymä, seurakunta ja muu uskonnollinen yhdyskunta sekä muu julkisoikeudellinen oikeushenkilö.”* Tämä perustelu on sanatarkasti yritys- ja yhteisötietolain 3 §:n 1 momentin 3–kohta. Tämän vuoksi esitetään harkittavaksi, voisiko selvyiden vuoksi tarkentaa esityksen 7 a §:n alku muotoon: *”Jos valtionavustuksen hakija on yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:n 1 momentin 1, 2 tai 4 – 8–kohdassa tarkoitettu yritys tai muu yhteisö, valtion avustusta ei voida myöntää, jos...”*. Vaihtoehtoisesti voisi säätää, että: *”muille 3 §:ssä, paitsi 3 §:n 1 mom 3–kohdassa mainituille ei voida myöntää valtionavustusta, jos...”*.

Luonnoksen 7 a §:n 2–kohdassa ehdotetaan säädettäväksi *”hakijalla on hänen maksukykyynsä nähden...”*. Hakija voi ehdotuksen mukaan olla tarkemmin määritelty luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Tämän vuoksi ehdotetaan harkittavaksi sanamuotoa: *”hakijan maksukykyyn nähden hakijalla on...”* Tällöin tulisi säädettyä valtionavustuksen myöntämisen esteistä sekä luonnollisen, että oikeushenkilön osalta.

Saman 7 § 3–kohdassa todetaan valtionavustuksen myöntämisen esteeksi, että hakija on asetettu konkurssiin, tai hakijan konkurssiin asettamista koskeva asia on vireillä tuomioistuimessa. Jos tuomioistuin on konkurssilain (120/2004) 10 luvun 1 §:n mukaisesti tehnyt päätöksen konkurssin raukeamisesta, ei konkurssiin asetettu enää ole konkurssissa, eikä konkurssiasia enää ole vireillä tuomioistuimessa. Konkurssin raukeaminen varojen puutteen vuoksi osoittaa kuitenkin hakijan olevan maksukyvytön. Tämän vuoksi voisi tällaisissa tapauksissa noudatettaisiin lakiehdotuksessa muualla säädettyä *”edeltävän kolmen kalenterivuoden aikana”* pituista määräaikaa myös rauenneen konkurssin osalta. Tämän vuoksi esitetään harkittavaksi sanamuotoa: *”Hakija on asetettu*

konkurssiin valtionavustuksen hakuaikana tai enintään edeltävän kolmen kalenterivuoden aikana tai hakijan konkurssiin asettamista koskeva asia on vireillä tuomioistuimessa”.

Esityksessä ehdotetut muutokset mahdollistaisivat tuenhakijoiden, vastuuhenkilöiden ja heidän muun yritystoiminnan julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitaminen huomioon otettuna mahdollisena esteperusteena valtionavustuksen myöntämisen edellytysten täyttymistä arvioitaessa. Työkaluna tässä arvioinnissa käytettäisiin nykyistä laajemmin velvoitteidenhoitoseveltystä, jonka seurauksena velvoitteidenhoitoseveltyksen käyttömahdollisuus laajenisi velvoitteidenhoitoseveltyksen palvelua tällä hetkellä käyttävistä valtionapuviranomaisista (Business Finland, ELY-keskukset, STEA ja ulkoministeriö) useampiin valtionapuviranomaisiin. Tällä tavoin esityksessä ehdotetut muutokset tukisivat myös harmaan talouden torjuntaa.

Lakiehdotuksen uusissa 7 a ja 7 b §:ssä säädettäisiin valtionavustuksen myöntämisen rajoituksista ja erityisistä rajoituksista. Ehdotuksen 7 b §:n mukaiset valtionavustuksen myöntämisen erityiset rajoitukset vastaisivat nykyisen lain 7 §:n 2 momentissa säädettyjä rajoituksia ja liittyisivät vain tilanteisiin, joissa myönnettävää valtionavustusta voitaisiin käyttää palkkakustannuksiin. Rajoitusten sisältö on lähtökohtaisesti perusteltu, mutta esityksen jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, onko ehdotettava 7 b § erillisenä tarpeen vai voitaisiinko sen sisältö siirtää ehdotettavan 7 a §:n 1 momentin yhteyteen. Samalla voitaisiin arvioida, olisiko lakiehdotuksen 7 b §:n 1 – 3 –kohtien soveltamista tarpeen erikseen rajata vain sellaisiin valtionavustuksiin, joita voidaan käyttää palkkakustannuksiin, vai voisiko näiden kohtien soveltaminen olla yleinen valtionavustuksen myöntämisen rajoitus. Ehdotuksen mukainen jäsentely perustunee siihen ajattelutapaan, että 7 a § koskisi harmaan talouden torjuntaa yleisesti ja 7 b § vastaavasti niitä erityistilanteita, jotka liittyvät ns. laittoman työvoiman käyttöön. Käytännössä näiden eri tyyppisten väärinkäytösten luonteen tarkka rajanveto on vaikeaa ja myös laittoman työvoiman käytön taustalla on tavoiteltu laitton taloudellinen hyöty. Kun ehdotuksen 7 a §:ssä nyt säädettäisiin kattavasti erilaisten väärinkäytösten huomioon ottamisesta valtionavustuksen myöntämisen rajoituksena, ei voimassa olevan lain 7 §:n 2 momentin kaltaiselle erityissäännökselle, joka perustui aikanaan erityisesti ns. työnantajasanctiodirektiivin implementointiin, ole enää samanlaisia perusteita kuin aiemmin.

Lakiehdotuksen 7 a §:n 1 momentin eräissä yksittäisissä kohdissa on määrittelyjä, jotka jättäisivät valtionapuviranomaiselle harkintavaltaa sen suhteen, miten toistuvaa tai huomattavaa velvoitteiden laiminlyönti on ollut. Saman pykälän 2 momentin soveltaminen jättäisi valtionapuviranomaiselle erityisen laajan tapauskohtaisen harkintavallan. Lisäksi sekä 7 a että 7 b §:ien mukaisten

rajoitusten soveltamisesta voitaisiin yleisesti poiketa erityisen painavasta syystä, mikä myös jättäisi valtionapuviranomaiselle harkintavaltaa. Esityksen perusteluissa on jossain määrin arvioitu valtionapuviranomaisen harkintavallan käytön perusteita ja mahdollisia esimerkkitalanteita. Kun valtionavustuksen myöntämisen rajoituksia koskevien poikkeusten mahdollisimman yhdenmukainen soveltaminen olisi esityksen tavoitteiden kannalta erityisen tärkeää voitaisiin esityksen perusteluissa käsitellä valtionapuviranomaisen harkintavallan käytön perusteita vielä laajemminkin. Tässä yhteydessä voitaisiin arvioida tarkemmin esimerkiksi tapauskohtaisen kokonaisharkinnan taustalla olevia erilaisia tekijöitä ja niiden suhdetta toisiinsa sekä myös esimerkiksi hakijan menettelyn moitittavuuden astetta yleensä. Erityisesti valtionavustuksen saajan menettelyn moitittavuus ja lakiehdotuksen 12 a §:n soveltamisen ala saattaa tulla 3 (4) arvioitavaksi tilanteessa, jossa joudutaan käytännössä samanaikaisesti harkitsemaan myös valtionavustuslain voimassa olevien valtionavustuksen maksatuksen keskeytystä, palauttamista ja takaisinperintää koskevien 19 - 22 §:ien soveltamista.

Lakiehdotuksen 7 a ja 7 b §:ien mukaisten rajoitusten soveltamisen arvioimista varten tarvittavien tietojen laatua ja saatavuutta on kuvattu yleisellä tasolla esityksen perusteluissa. Soveltaminen perustuisi lähtökohtaisesti pitkälti siihen, että valtionapuviranomainen olisi oikeutettu luottamaan hakijan antamaan yleiseen selvitykseen. Tässä yhteydessä valtionapuviranomaisella tulisi kuitenkin olla riittävä mahdollisuus myös tapauskohtaisten hakijalta pyydettäviin tarkempiin lisätietoihin tai viranomaisilta suoraan pyydettäviin tietoihin. Esimerkkinä viimeksi mainituista viranomaistiedoista on mainittu harmaan talouden selvitysyksiköstä annetussa laissa tarkoitettu veloitteidenhoitoselvitys. Käytännössä tarkemmat tapauskohtaiset tiedot voisivat johtaa tarpeeseen selvittää edelleen tarkemmin esimerkiksi valtionavustuksen hakijan tai saajan kirjanpitoa tai muuta aineistoa, jonka avulla voitaisiin arvioida sitä, onko taloudellisia tai muita lakisääteisiä veloituksia noudatettu. Esityksen perusteluissa voitaisiin tässä suhteessa käsitellä tarkemmin valtionapuviranomaiselta edellytettävää riittävää tiedonhankintavelvollisuutta ja mahdollisuuksia sen täyttämiseen.

Lakiehdotuksen uudessa 11 §:n 6 momentissa otettaisiin huomioon tilanteet, joissa valtionavustus myönnettäisiin ns. välittäjäorganille voimassa olevan valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin mukaisesti. Tällöin valtionapuviranomaisen tulisi sisällyttää valtionavustuspäätökseen ehto, jonka mukaan valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavaa muuta toimijaa kuin saajaa ei saisi koskea ehdotettavan 7 a §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu valtionavustuksen myöntämisen rajoitus. Ehdotettavaa säännöstä voidaan sinänsä pitää perusteltuna lakiehdotuksen tavoitteiden näkökulmasta. Säännös merkitsisi kuitenkin sitä, että näissä tilanteissa valtionavustuksen saajalle jäisi korostunut velvoite ottaa huomioon myös kyseisen ehdon asianmukainen ja

riittävä valvonta valtionavustuksen myöntämisen ja myös mahdollisten myöhempien maksatusten yhteydessä. Valtionavustuksen saajalla ei ole samanlaista tiedonsaantioikeutta kuin valtionapuviranomaisella ja valtionavustuksen saajalla on todennäköisesti käytännössä muutenkin heikommat edellytykset valvontaan ja sen arviointiin, koskisiko valtionavustuksen käyttötarkoitusta toteuttavaa muuta toimijaa ehdotuksen 7 a tai 7 b:ssä tarkoitettu rajoitus. Näin ollen ehdotuksen toimeenpano ja yhdenmukaisten soveltamiskäytäntöjen aikaansaaminen edellyttäisi tältä osin erityistä tiedottamista ja ohjausta esimerkiksi sen suhteen, miten valvonta voitaisiin ottaa huomioon valtionavustuksen saajan ja käyttötarkoitusta toteuttavan muun toimijan välisessä yksityisoikeudellisessa sopimuksessa. Tätä kysymystä voitaisiin käsitellä esityksen perusteluissa tarkemmin.

Lakiehdotuksen 11 §:ssä viitataan voimassa olevan lain 7 §:n 3 momenttiin. Kun voimassa olevan lain 7 §:n 3 momentti kuitenkin ehdotuksen myötä muuttuisi säännöksen 2 momentiksi olisi ehdotuksen 11 §:n viittaussuhdetta syytä teknisesti tarkistaa siten, että se kohdistuisi lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettuun tilanteeseen.

Lakiehdotuksen 31 § merkitsisi valtionapuviranomaisen tiedonsaantioikeuden laajentamista viranomaisten ohella myös muita julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin. Tätäkin ehdotusta voidaan pitää perusteltuna esityksen tavoitteiden näkökulmasta. Olennaisen periaatteellisen muutoksen johdosta olisi kuitenkin syytä harkita, tulisiko pykälän otsikkoa tarkistaa. Esityksen yleisissä perusteluissa voitaisiin lisäksi ottaa huomioon laajemminkin muiden kuin viranomaistoimivaltaa käyttävien yhteisöjen asema valtionavustusprosessissa ja myös se tilanne, että muut julkista hallintotehtävää hoitavat yhteisöt kuin viranomaiset saattavat myös erityistilanteissa käytännössä keskeisesti vastata valtionavustusten myöntämisestä. Näissä tilanteissa viranomaistoimivallan käyttöä edellyttävistä toimenpiteistä ja asianomaisesta viranomaisesta on lähtökohtaisesti säädetty erikseen. Muulla julkista hallintotehtävää hoitavalla yhteisöllä ei ole valtionapuviranomaisen asemaa eikä sillä olisi siten myöskään laissa ehdotettavaa laajentuvaa tiedonsaantioikeutta. Esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi olisi kiinnitettävä erityistä huomiota julkista hallintotehtävää hoitavan muun yhteisön ja asianomaisessa prosessissa säädetyn toimivaltaisen viranomaisen yhteistyöhön sen varmistamiseksi, että ehdotettavia uusia säännöksiä tultaisiin käytännössä soveltamaan yhdenmukaisesti.

Esityksen vaikutusarviot

Ehdotettujen valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen rajoituksia koskevan arviointivelvoitteen arvioidaan lisäävän jonkin verran valtionapuviranomaisten hallinnollista työtä valtionavustushakemusten ja valtionavustusten maksatuksen käsittelyssä. Toisaalta ehdotettavat viranomaisten tiedonsaantia ja tietojen luovuttamista koskevat säännökset

voisivat vastaavasti tehostaa viranomaisten välistä yhteistyötä ja siten myös vähentää hallinnollista taakkaa. Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Lisäksi ehdotuksista johtuvan hallinnollisen lisätyön määrän arvioidaan olevan hoidettavissa valtionapuviranomaisten toimintamenojen ja henkilöstöressurssien puitteissa.

Esitysluonnoksen taloudellisissa vaikutusarvioissa mainitaan rajapintaliittymän kustannukset. Arvioidut rajapinnan hankkimisesta ja asentamisesta aiheutuvat kustannukset ovat valtionapuviranomaiselle arviolta noin 10 000 – 20 000 euroa. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, kuinka montaa valtionapuviranomaista rajapintaliittymän hankkiminen ja viranomaiskohtainen muokkaaminen koskisi esitettyjen muutosehdotusten voimaantullessa. Esityksen perusteluista ei selvästi mainita, liittyykö muutos ja niiden kustannusvaikutus suurempaan valtionavustusjärjestelmän kokonaisuudistukseen eikä vain tässä esityksessä ehdotettuihin muutoksiin.

Esityksen kohdassa 4.2.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset kerrotaan COVID-19 -poikkeustilanteen aikana myönnettyistä lisäavustuksista. Hallinnonalan toimijoista Valtiokonttori on myöntänyt kustannustukea, sulkemiskorvausta, suuryritysten sulkemiskorvausta ja tapahtumatakuuta. Myönnettyistä määristä on tarvittaessa Valtiokonttorista tarvittaessa saatavissa yksityiskohtainen hallituksen esityksen antamishetken tilanteen mukainen selvitys myönnettyistä kustannustukilain (508/2020) mukaisista tuista ja korvauksista.

Esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia kuntiin, kuntien tehtäviin tai kustannuksiin. COVID-19 -poikkeustilanteessa kunnille myönnettiin valtionavustuksia edelleen välitettäväksi yksinyrittäjien avustamiseen. Vastaavien toimintamallien vuoksi tulisi esityksessä arvioida kunnan mahdollisuudet saada tarvitsemansa tiedot sekä toiminnan muutoksen aiheuttamat kustannukset kunnan toimiessa tosiasiallisena valtioapuja myöntävänä viranomaisena. Kunnat myöntävät myös avustuksia omista varoistaan vuosittain muutama sata miljoonaa euroa eri yhteisöille, jonka tehtävän osalta tarvittavien tietojen saantia toisilta viranomaisilta ei ole säädelty.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikön sijainen,

Hallitusneuvos

Minna-Marja Jokinen