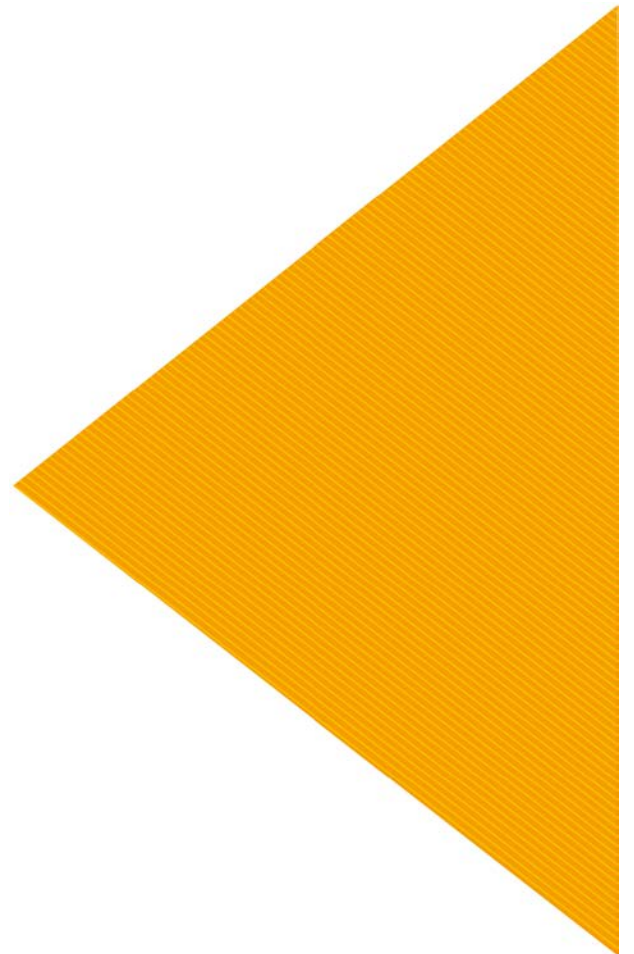


YRITYSTUKILAKIEN LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOS- TARPEET

SELVITYS 14/2014



Harmaan talouden selvitysyksikkö		Julkaisuaika 9.9.2014	
Tekijä Harmaan talouden selvitysyksikkö		Julkisuus Julkinen	
Julkaisun nimi Yritystukilakien lainsäädäntömuutostarpeet			
Julkaisutapa Sähköinen		Sivuja 23	Liitteitä
Lisätietoja medialle: Johtaja Janne Marttinen, puh. 020 612 6066 Apulaisjohtaja Marko Niemelä, puh. 020 612 6070 Muut yhteydenotot htsy@vero.fi tai www.harmaatalous.fi/Asiakaspalvelu			
Velvoitteidenhoitoselvityksen voi pyytää ilmiöselvityksessä kuvatus ryhmän perusteella (Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 5:3 §)			

TIIVISTELMÄ

Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman 2012 - 2015 kohdassa 13 todetaan, että viranomaisten välisiä tiedonvaihdon esteitä puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomais-
ten käyttöön. Kohdassa todetaan lisäksi, että samalla selvitetään viranomaisten mahdolli-
suutta antaa nykyistä laajemmin oma-aloitteisesti tarpeellisia tietoja vastuuviranomaiselle.
Kohdan mukaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden ehkäisemiseksi laajennetaan tar-
kemman selvityksen perusteella esimerkiksi ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten se-
kä julkisia tukia ja elinkeinolupia myöntävien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia.

Kyseiseen tavoitteeseen liittyen Verohallinto on käynnistänyt viranomaistieto-
palvelurajapintahankkeen (VTPR) toteutuksen vuosille 2012 - 2017. Tässä yhteydessä Har-
maan talouden selvitysyksikkö on selvittänyt em. ministerityöryhmän päättämää muotoilua
laajemminkin mahdollisia säädösmuutoksia, joiden avulla lakisääteisten velvoitteiden hoi-
taminen asetettaisiin edellytykseksi erilaisten yritystukien, elinkeinolupien ja ulkomaalais-
hallinnon myöntämien lupien myöntämiselle.

Selvityksessä tutkitaan, onko tuen hakijan tai hänen lähipiirinsä (hakija, hakijayhteisö, vas-
tuuhenkilöt, omistajat taikka näiden muut yhteisöt) verojen ja muiden julkisten velvoittei-
den hoitaminen tuen myöntämisen taikka peruuttamisen edellytyksenä. Selvityksessä tutki-
taan lisäksi, onko tuen myöntävällä taholla oikeus saada muilta viranomaisilta tai julkista
tehtävää hoitavilta salassa pidettävää tietoa tuen hakijan tai hänen lähipiirinsä julkisten
velvoitteiden hoitamisesta. Selvityksessä tutkitaan myös, onko tukiviranomaisella mahdolli-
suus oma-aloitteisesti luovuttaa tehtävissään haltuunsa saamaa salassa pidettävää tietoa
muille, sitä tehtävissään tarvitseville viranomaisille.

Selvitys on laadittu silmälläpitäen mahdollista lainsäädäntötyötä. Selvityksessä kuvataan
yritystukiin sisältyvien myöntöehtojen ja tiedonvaihtosäännösten ja näihin liittyvän sovel-
tamiskäytännön nykytila ja sen ongelmia. Muistio sisältää myös ehdotukset säätelyvai-
toehdoiksi.

Avainsanat

Yritystuet, julkiset tuet, tuen myöntämisehdot, tiedonsaantioikeus

SISÄLTÖ

1	TAUSTAA	1
2	YRITYSTUKIA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA KÄYTÄNNÖT	3
2.1	YRITYSTUET	3
	<i>Valtionavustuslain (688/2001) nojalla annettuja suoraa yritystukea koskevia valtioneuvoston asetuksia</i>	3
	<i>Muiden lakien kuin valtionavustuslain nojalla myönnettäviä suoria yritystukia</i>	3
	<i>Muita TEM:n hallinnonalan tukiohjelmia</i>	4
	<i>Rakennerahastohankkeet</i>	4
	<i>Valtion lainojen, takausten ja takuiden myöntäminen</i>	4
2.2	VEROJEN JA MUIHIN JULKISOIKEUDELLISIIN MAKSUIHIN LIITTYVIEN VELVOITTEIDEN HOITAMINEN YRITYSTUEN MYÖNTÄMISEN, MAKSAMISEN JA TAKAISINPERINNÄN HARKINTAPERUSTEENA	5
	<i>Valtionavustuslaki</i>	5
	<i>Yritystuen yleisistä ehdoista annettu laki</i>	6
	<i>Yritystukia koskeva erillislainsäädäntö</i>	7
2.3	YRITYSTUKIIN LIITTYVÄT SALASSA PIDETTÄVÄÄ VIRANOMAISTIETOA KOSKEVAT TIEDONVAIHTOSÄÄNNÖKSET	8
	<i>Valtionavustuslaki</i>	8
	<i>Yritystuen yleisistä ehdoista annettu laki</i>	10
	<i>Yritystukia koskeva erillislainsäädäntö</i>	10
	<i>Verotietolaki</i>	12
	<i>Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä</i>	12
2.4	TUEN MYÖNTÄJÄT	13
3	NYKYTILAN ONGELMAT	14
3.1	VEROIHIN JA MUIHIN JULKISOIKEUDELLISIIN MAKSUIHIN LIITTYVIEN VELVOITTEIDEN HOITAMINEN YRITYSTUEN MYÖNTÄMISEN, MAKSAMISEN TAIKKA TAKAISINPERINNÄN HARKINTAPERUSTEENA	14
3.2	TIEDONVAIHTOSÄÄNNÖKSET	15
3.3	YRITYSTUEN MYÖNTÄJÄT	16
4	SÄÄNTELYVAIHTOEHDOT	17
4.1	VALTIONAVUSTUSLAIN TARKISTAMINEN	17
4.2	YRITYSTUKIA KOSKEVIEN ERILLISLAKIEN TARKISTAMINEN	19
4.3	YRITYSTUEN YLEISIÄ EHTOJA KOSKEVAN LAIN TARKISTAMINEN	19
4.4	SEKÄ ERILLISLAKIEN ETTÄ YLEISLAKIEN TARKISTAMINEN	20
4.5	VAIHTOEHTOJA SÄÄTELYMALLIKSI	20
	<i>Julkisten velvoitteiden hoitaminen yritystuen/valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä</i>	20
	<i>Viranomaistoimivalta tuen myöntämistä koskevan päätöksen jälkeen</i>	21
	<i>Valtionapuviranomaisen käsite</i>	22



1 TAUSTAA

Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman 2012 - 2015 kohdassa 13 todetaan, että viranomaisten välisiä tiedonvaihdon esteitä puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomais-
ten käyttöön. Selvitetään viranomaisten mahdollisuutta antaa nykyistä laajemmin oma-aloitteisesti tarpeellisia tietoja vastuuviranomaiselle.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden ehkäisemiseksi laajennetaan tarkemman selvityk-
sen perusteella esimerkiksi ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten sekä julkisia tukia ja
elinkeinolupia myöntävien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia. Hallituksen kehysriihen lau-
sumassa 21.3.2013 todetaan lisäksi, että Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteiden-
hoitoselvitysten käyttöalaa laajennetaan siten, että se kattaa kaikki keskeiset yritystuet ja
elinkeinoluvat silloin, kun niiden edellytyksenä on se, että toimija on hoitanut lakisääteiset
velvoitteensa.

Edellä mainittuihin tavoitteisiin liittyen Verohallinto on käynnistänyt viranomaistieto-
palvelurajapinta- hankkeen (VTPR) toteutuksen 2012 – 2017. Tässä yhteydessä Harmaan
talouden selvitysyksikkö on kutsunut koolle eri viranomaisten edustajia, joiden yhteistyön
perusteella on laadittu selvitys, jossa on tutkittu em. ministeriöryhmän päättämää muo-
toilua laajemminkin mahdollisia säädösmuutoksia, joiden avulla lakisääteisten velvoitteiden
hoitaminen asetettaisiin edellytykseksi erilaisten valtionavustusten myöntämiselle. Käytän-
nössä tämäntyyppinen muutos koskisi ensisijaisesti yritystukia. Selvityksessä on tarkemmin
arvioitu erilaisia vaihtoehtoja säädösmuutosten toteuttamiseksi. Päävaihtoehtoina ovat ol-
leet, että muutokset toteutetaan yleisessä valtionavustuslaissa (688/2001), yritystukia kos-
kevassa laissa yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997) tai rajatumminkin yritystukia koskevis-
sa erityislaeissa.

Selvityksessä tutkitaan, onko hakijayrityksen tai sen lähipiirin (vastuuhenkilöt, omistajat
taiikka näiden muut yritykset) verojen ja muiden julkisten velvoitteiden hoitaminen yritystu-
kien myöntämisen taikka maksamisen edellytyksenä. Selvityksessä tutkitaan lisäksi, onko
tukea myöntävällä taholla oikeus saada muilta viranomaisilta tai julkista tehtävää hoitavilta
salassa pidettävää tietoa hakijayrityksen tai sen lähipiirin julkisten velvoitteiden hoitamises-
ta. Selvityksessä tutkitaan myös, onko yritystukiviranomaisella mahdollisuus oma-
aloitteisesti luovuttaa tehtävissään haltuunsa saamaa salassa pidettävää tietoa muille, sitä
tehtävissään tarvitseville viranomaisille.

Selvitys on laadittu silmälläpitäen mahdollista lainsäädäntötyötä ja siinä on kuvattu tukila-
kiin sisältyvien ehtojen ja tiedonvaihtosäännösten ja käytännön nykytila ja sen ongelmia.
Selvitys sisältää myös ehdotukset mahdollisiksi uusiksi säätelyvaihtoehtoiksi.

Selvityksessä tutkitaan valtion varoista myönnettäviin yritystukiin liittyviä säännöksiä ja
käytäntöjä. Selvityksessä ei käsitellä valtion varoista muille luonnollisille henkilöille kuin
elinkeinon- tai ammatinharjoittajille myönnettäviä tukia taikka muiden lakien, kuten tilaaja-
vastuulain¹ tai hankintalain², soveltamisalaan kuuluvia tilanteita, kuten sitä, mitä selvityksiä
palvelun tilaajan tai ostajan tulee palvelun tarjoajasta hankkia. Selvityksessä ei käsitellä
myöskään yksityisoikeudellisten maksuhäiriöiden vaikutusta tukien myöntämiseen tai mak-
samiseen.

¹ L tilaajan selvitysvastuusta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä
(1233/2006)

² L julkisista hankinnoista (348/2007)

Kokouksiin ja selvityksen laadintaan ovat osallistuneet Janne Marttinen, Marko Niemelä, Seppo Laakso ja Sini Hurmerinta Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksiköstä, Taito von Konow Verohallinnon esikunta- ja oikeusyksiköstä, Mikko Ojala työ- ja elinkeinoministeriöstä, Anne Kleemola ja Ari Suomela Tekesistä sekä Timo Annala ja Jouko Narikka valtiovarainministeriöstä.



2 YRITYSTUKIA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA KÄYTÄNNÖT

2.1 YRITYSTUET

Valtionavustuslain (688/2001) nojalla annettuja suoraa yritystukea koskevia valtioneuvoston asetuksia

TEM:n hallinnonala

- Valtioneuvoston asetus nesteytetyn maakaasun terminaalien investointituen myöntämisen yleisistä ehdoista (707/2013). Voimassa: 15.10.2013 - 31.12.2020. Tukiviranomainen: TEM. Valtuus 2013: 33 milj. euroa ja määräraha 5 milj. euroa.
- Valtioneuvoston asetus yritysten yhteishankkeisiin myönnettävästä kansainvälistymisavustuksesta (1300/2010). Voimassa 1.1.2011 - 31.12.2015. Tukiviranomainen: ELY-keskukset ja TEM. Valtuus 2013: 16 milj. euroa.
- Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta (298/2008). Voimassa: 7.5.2008 lukien. Tukiviranomainen: Tekes. Valtuus 2013: 224 milj. euroa ja määräraha 225 milj. euroa.
- Valtioneuvoston asetus alueellisesta kuljetustuesta (21/2009). Voimassa: 28.1.2009 – 30.6.2014. Tukiviranomainen: Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Keski-Suomen ELY-keskukset. Määräraha 2013: 5 milj. euroa.
- Valtioneuvoston asetus energiatuen myöntämisen yleisistä ehdoista (1063/2012). Voimassa: 1.1.2013 - 31.12.2017. Tukiviranomainen: ELY-keskukset ja TEM. Valtuus 2013: 40 milj. euroa ja määräraha 29 milj. euroa.

LVM:n hallinnonala

- Valtioneuvoston asetus alusten ympäristönsuojelua parantavien investointitukien yleisistä ehdoista (946/2010). Voimassa: 12.11.2010 - 31.12.2014. Tukiviranomainen: LVM. Valtuus 2013: 30 milj. euroa.

Muiden lakien kuin valtionavustuslain nojalla myönnettäviä suoria yritystukia

TEM:n hallinnonala

- Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006). Voimassa 18.6.2007 – 30.6.2014. Annettu uusi laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014). Voimassa 1.7.2014 – 31.12.2021. Tukiviranomainen: ELY-keskukset. Valtuus 2013: 165 milj. euroa.
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), jonka osalta palkkatuki yrityksissä työskenteleville ja starttiraha. Voimassa 1.1.2013 lukien. Tukiviranomainen: TE-toimistot. Palkkatuki määräraha 2013: 120 milj. euroa ja starttiraha määräraha 38 milj. euroa

MMM:n hallinnonala

- Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (1443/2006). Voimassa: 23.5.2007 lukien. Annettu uusi laki maaseudun kehittämisen tukemisesta (28/2014). Voimassa: säädetään myöhemmin annettavalla VnA:lla. Tukiviranomainen: ELY-keskukset ja paikalliset toimintaryhmät. Valtuus (tai määräraha) 2013: 45,5 milj. euroa.

LVM:n hallinnonala

- Laki meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvn parantamisesta (1277/2007). Voimassa: 1.3.2008 lukien. Tukiviranomainen: Liikennevirasto. Määräraha 2013: 81 milj. euroa.

Muita TEM:n hallinnonalan tukiohjelmia

- Laki valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta (445/1998). Voimassa: 1.1.1999 lukien. Tukiviranomainen: Finnvera Oyj ja TEM. Luottotappiokorvaus ja korkotuki määräraha 2013: 55 milj. euroa ja korko- ja muu tuki julkisesti tuetuille vienti- ja alusluotoille 10,8 milj. euroa. Yhtiön antamista sitoumuksista säädetään lisäksi valtion vientitakuista annetussa laissa (422/2001), valtion alustakauksista annetussa laissa (573/1972), ympäristönsuojelua edistäviin investointeihin myönnettävistä valtiontakauksista ja vientitakuista annetussa laissa (609/1973) ja valtion takuista perusraaka-ainehuollon turvaamiseksi annetussa laissa (651/1985).
- Valtioneuvoston asetus yleisavustuksesta ulkomaankauppaa, elinkeinopolitiikkaa sekä yritysten kansainvälistymistä edistäville yhteisöille (1301/2010). Voimassa: 1.1.2011 - 31.12.2015 (annettu valtionavustuslain nojalla). Tukiviranomainen: TEM. Esim. yleisavustus Finpron toimintaan määräraha 2013: 19 milj. euroa.

Rakennerahastohankkeet

- Laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014) ja Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014). Voimassa 20.1.2014 lukien. Alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain 3 §:ssä todetaan, että laissa mainittuja tukia voivat myöntää työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maakuntien liitot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään. Pykälässä todetaan myös, että nämä viranomaiset toimivat tällöin valtionavustuslaissa tarkoitettuina valtionapuviranomaisina. Lain 4 §:ssä todetaan, että laissa tarkoitettuun tukeen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa säädetään, jollei laissa jäljempänä muuta säädetä. Tuen myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskeva säännös 10 § "hakijalla oltava riittävät taloudelliset ja muut edellytykset toteuttaa hanke" ja tiedon saantia ja luovuttamista säännös koskeva 28 § "oikeus saada maksutta muulta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta taholta tuen hakijaa tai saajaa, tämän taloudellista asemaa ja liike- ja ammattitoimintaa, julkisista varoista myönnettyä rahoitusta tai muuta tuen kannalta merkittävää olosuhdetta koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä tukea koskevan asian käsittelemiseksi".

Valtion lainojen, takausten ja takuiden myöntäminen

- Laki valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuuista (449/1988). Voimassa: 1.6.1988 lukien. Tukiviranomainen: Sovelletaan yleisesti säädöksessä

mainittuun toimintaan, jos muualla laissa ei toisin säädetä. Esim. Tekesin lainat TKI -toimintaan. Valtuus 2013: 127 milj. euroa ja määräraha 109 milj. euroa.

2.2 VEROJEN JA MUIHIN JULKISOIKEUDELLISIIN MAKSUIHIN LIITTYVIEN VELVOITTEIDEN HOITAMINEN YRITYSTUEN MYÖNTÄMISEN, MAKSAMISEN JA TAKAISINPERINNÄN HARKINTAPERUSTEENA

Valtionavustuslaki

Valtionavustuslaki on erilaisia lakiin tai valtion talousarvioon perustuvia valtionavustuksia koskeva ns. yleislaki. Lain 3 §:n nojalla, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan tämän lain sijasta. Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksia koskevista yleisistä säännöksistä, myöntämisen perusteista, myöntämisestä ja maksamisesta, valtionavustuksen käytöstä ja sen valvonnasta, valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä, tietojensaannista ja tietojen luovuttamisesta sekä erinäisistä säännöksistä.

Valtionavustuslain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisesta Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettäviin tukiin. Jollei muusta laista tai Euroopan yhteisön lainsäädännöstä muuta johdu, mitä 8 – 37 §:ssä säädetään koskee soveltuvien osin Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettävää tukea. Tässä laissa tarkoitetaan Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettävällä tuella Euroopan yhteisöjen talousarvioista tai muista Euroopan unionin hallinnassa olevista varoista myönnettävää avustusta, lainaa ja muuta rahoitusta, takausta, maksuhelpotusta ja muita taloudellisia etuuksia.

Valtionavustuslain 7 §:ssä säädetään tarkemmin valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos:

1. tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä;
2. valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta;
3. valtionavustuksen myöntämisestä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen; sekä
4. valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Valtionavustus voidaan lain 7 §:n 2 momentin perusteella myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos valtionavustus myönnetään käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.

Valtionavustuslain 8 §:n nojalla lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Käytännössä valtionavustuslain nojalla ei ole kuitenkaan annettu tällaista soveltamisalaltaan yleistä valtioneuvoston asetusta. Erityisesti TEM:n ja

myös LVM:n hallinnonaloilla on kuitenkin eräitä valtioneuvoston asetuksia, jotka on annettu valtionavustuslain nojalla ja jotka koskevat yritystukia.

Valtionavustuslain 10 §:ssä säädetään valtionavustuksen hakijan selvittämisvelvollisuudesta. Valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtioapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtioapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi.

Valtionavustuslain 4 luvussa säädetään valtionavustuksen käytöstä ja sen valvonnasta. Luvun säännökset koskevat valtionavustuksen käyttöä, valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuutta, valtioapuviranomaisen valvontatehtävää, valtioapuviranomaisen tarkastusoikeutta ja tarkastuksen suorittamista, virka-apua ja maksatuksen keskeytystä.

Valtionavustuslain 5 luvussa säädetään tarkemmin valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä niissä tilanteissa, joissa valtionavustusta on saatu virheellisesti tavalla perusteettomasti tai joissa valtionavustuksen saaja on menetellyt jollain tavoin säädösten tai avustusehtojen vastaisesti. Valtionavustuslain 21 §:ssä säädetään valtioapuviranomaisen velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään tilanteissa, joissa valtioavustuksen saaja on olennaisesti rikkonut valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja. Valtionavustuslain 22 §:ssä säädetään vastaavasti tarkemmin valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä eräissä tilanteissa, joissa valtionavustuksen saajan virheellistä menettelyä voidaan pitää lievempänä rikkomuksena.

Yleisen luonteensa mukaisesti valtionavustuslaissa ei lähtökohtaisesti voida ottaa huomioon erityistyyppisiin valtionavustuksiin ja niiden myöntämiseen liittyviä erityisiä edellytyksiä. Esimerkiksi yritystukien myöntämisestä säädetään yleensä valtionavustuslain nojalla annetuissa valtioneuvoston asetuksissa taikka erityislaeissa. Sen sijaan esimerkiksi valtionavustuksen palauttamisvelvollisuutta ja muutoksenhakua koskevat "hallinnolliset menettelysäännökset" ovat usein sovellettavissa erilaisiin valtionavustuksiin. Myös esimerkiksi tietojensaantia ja tietojen luovuttamista koskevat säännökset ovat monissa tilanteissa sovellettavissa erilaisiin valtionavustuksiin.

Edellä kuvatut valtionavustuslain säännökset voivat tulla ajallisesti sovellettaviksi eri vaiheissa valtionavustusmenettelyä. Monet säännökset liittyvät keskeisiltä osin valtionavustuksen hakemisen ja myöntämisen ajankohtaan, mutta esimerkiksi valtionavustuksen käytön valvontaa tai valtionavustuksen palauttamista ja takaisinperintää koskevat säännökset tulevat lähtökohtaisesti sovellettaviksi valtionavustuksen myöntämistä koskevan päätöksen jälkeen. Jossain määrin yhteistä näille säännöksille kuitenkin on, että ne koskevat pääosin valtionavustuksen tiettyä yksilöityä käyttötarkoitusta tai valtionavustuksen saajan antamia tietoja. Sen sijaan valtionavustuksen hakijalle asetettavia yleisiä tai erityisiä edellytyksiä, esimerkiksi julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamista koskevaa selvitystä, ei ole erikseen säännelty. Myöskään esimerkiksi myöhemmin tiedoksi saadun valtionavustuksen saajan julkisoikeudellisten velvoitteiden laiminlyönnin merkitystä ei ole erikseen säännelty.

Yritystuen yleisistä ehdoista annettu laki

Yritystuen yleisistä ehdoista on lisäksi annettu erillislaki (786/1997). Laissa yritystuella tarkoitetaan lain 1 §:ssä tarkoitettuun toimintaan annettavaa valtion avustusta ja korkotukea sekä sellaista lainaa, takausta, takuuta tai muuta rahoitusta, johon sisältyy saajalle tukea; yritystukena ei kuitenkaan pidetä verojärjestelmän kautta annettavaa tukea. Laki sisältää yleisiä määritelmiä, säännöksiä yritystukiohjelmasta, yritystuen antamisen yleisistä edellytyksistä, yritystukineuvottelukunnasta, valvonnasta, tarkastusoikeudesta, salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta sekä rangaistuksista.

Yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain 5 §:ssä säädetään tarkemmin yritystuen antamisen yleisistä ehdoista. Yritystukea voidaan antaa vain sellaiseen elinkeinotoimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Tuenantajan on yritystukipäätöksen yhteydessä selvitettävä tuettavaan hankkeeseen annettavan julkisen rahoituksen suuruus sekä hankkeen kokonaisrahoitus, kannattavuus ja kilpailuvaikutukset. Laissa ei ole yksiselitteisesti todettu, että veroihin tai muihin julkisoikeudellisiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitaminen olisi tuen myöntämisen edellytyksenä. Lain mukaan tuen myöntämisen yleisenä ehtona olevaa jatkuvan kannattavan toiminnan edellytystä on kuitenkin käytännössä sovellettu esim. Tekesissä niin, ettei tukea ole myönnetty hakijalle, jolla on ollut maksamatonta verovelkaa, ellei verovelosta ole ollut tehty voimassa olevaa maksusuunnitelmaa.

Laissa on lisäksi säännökset valvonnasta, tarkastusoikeudesta, salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta (mutta ei tiedonsaannista) ja rangaistuksista. Laissa ei ole säännöksiä tuen maksamisesta taikka takaisinperinnästä eikä siinä ole myöskään viittaussäännöksiä yleiseen valtionavustuslakiin.

Yritystukia koskeva erillislainsäädäntö

TEM:n ja LVM:n hallinnonalalla on joukko valtionavustuslain nojalla annettuja yritystukia koskevia asetuksia (luku 2.1). Näihin sovelletaan valtionavustuslain lisäksi myös yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain säännöksiä. Asetuksissa ei tuen myöntämisen ehdoksi ole säädetty veroihin tai muihin julkisoikeudellisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitamista.

TEM:n, MMM:n ja LVM:n hallinnaloilla on lisäksi eräitä erillislakeja, joiden nojalla voidaan myöntää yritystukia. Osassa näistä laeissa voi olla menettelysäännösten osalta viittauksia yleiseen valtionavustuslakiin, mutta pääsääntöisesti yritystukien myöntämisen edellytyksiä ja käytön valvontaa arvioidaan ao. lakeihin sisältyvien erillissäännösten perusteella. Valtionavustuslaki ja laki yritystuen yleisistä ehdoista tulee näihin sovellettavaksi ellei niissä ole toisin säädetty.

Eräissä edellä todetuista laeista on tuen myöntämisen edellytyksiä koskevia säännöksiä, joiden perusteella veroihin tai muihin julkisoikeudellisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitamisen laiminlyönti voi estää tuen myöntämisen. Valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain 7 § 2 momentin (1.7.2014 voimaan tulevassa laissa 8 §:n 1 momentin 1 kohta) mukaan avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että yrityksellä arvioidaan olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. 1.7.2014 voimaan tulevan lain 8 §:ää koskevissa HE:n (HE 174/2013) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toiminnan kannattavuuden arviointi olisi kokonaisharkintaa, jossa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa yrityksen taloudelliset tunnusluvut. Lisäksi tässä arvioinnissa voitaisiin huomioida erilaisista julkisista ja yksityisistä rekistereistä saatavat tiedot yrityksen ja sen vastuuhenkilöiden maksuhäiriöistä sekä verojen ja muiden julkisoikeudellisten maksujen suorittamisesta. Arviointi ei välttämättä rajoittuisi vain sen yritystoiminnan piiriin, johon avustusta haetaan, vaan siinä voitaisiin huomioida myös yrityksen vastuuhenkilön muu tai aiempi yritystoiminta.

Palkkatukea ja starttirahaa ym. koskevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun 1.1.2014 voimaan tulleen lain 7 luvun 2 §:n 3 momentin 4 kohdassa todetaan, että palkkatukea ei myönnetä, jos työnantaja on olennaisesti laiminlyönyt velvollisuuksiaan suorittaa veroja tai lakisääteisiä maksuja, ellei työ- ja elinkeinotoimisto tuella palkattavaan liittyvistä erityisistä syistä pidä tuen myöntämistä tarkoituksenmukaisena. Lain 8 luvun 3 §:n 1 momentin 5 kohdassa todetaan, että starttirahaa ei myönnetä, jos starttirahaa hakeva henkilöasiakas on olennaisesti laiminlyönyt velvollisuuksiaan suorittaa veroja tai lakisääteisiä

maksuja tai hänellä on olennaisia yksityisoikeudellisia maksuhäiriöitä, ellei työ- ja elinkeinotoimisto erityisistä syistä pidä tuen myöntämistä tarkoituksenmukaisena.

Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta annetun lain 10 §:n 1 momentin 4 kohdassa todetaan, että tukiviranomaisen tulee myöntää tässä laissa tarkoitettu tuki, jos aluksella työskentelevien merenkulkijoiden verot ja työnantajamaksuja on maksettu Suomeen.

Tuen maksamisesta löytyy säännöksiä ainakin valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetusta laista ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetusta laista. Säännöksiä löytyy myös MMM yritystukia koskevasta sääntelystä, rakennerahastosääntelystä ja valtionavustuslain nojalla annetuista valtioneuvoston asetuksista. Edellä mainittujen lakien (laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi ja "meriliikennelain") lisäksi takaisinperinnästä säädetään MMM:n yritystuista annetussa laissa ja rakennerahastosäännöksissä.

2.3 YRITYSTUKIIN LIITTYVÄT SALASSA PIDETTÄVÄÄ VIRANOMAISTIETOA KOSKEVAT TIEDONVAIHTOSÄÄNNÖKSET

Valtionavustuslaki

Tietojen saanti

Valtionavustuslaissa on säädetty valtionapuviranomaisen oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja viranomaiselta ja oikeudesta luovuttaa lain nojalla saatuja tietoja muille viranomaisille. Valtionavustuslakia sovelletaan lain 1 §:n mukaan kaikkiin valtion varoista maksettaviin tukiin, myös yritystukiin. Lain 3 §:n 1 momentissa todetaan, että valtionavustuslakia sovelletaan, ellei muussa laissa ole toisin säädetty. Näin ollen myös valtionavustuslain tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset ovat sovellettavissa, ellei muussa laissa ole toisin säädetty.

Valtionapuviranomaisen oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja viranomaiselta on säädetty 31 §:ssä.

31 §: Tietojensaanti viranomaiselta

Valtionapuviranomaisen oikeuteen saada tietoja toiselta viranomaiselta sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Valtionapuviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta viranomaisilta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja:

- 1) valtionavustuksen hakijan ja saajan taloudellisesta asemasta;
- 2) valtionavustuksen hakijan ja saajan julkisista tuista;
- 3) valtionavustuksen hakijaa ja saajaa koskevista muista seikoista, joilla on olennaista merkitystä tämän lain noudattamisen varmistamiseksi valtionavustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa.

Valtionapuviranomainen saa pykälän perusteella tietoa avustuksen hakijan ja saajan taloudellisesta asemasta, julkisista tuista ja hakijaa ja saajaa koskevista muista seikoista, joilla on olennaista merkitystä valtionavustuslain noudattamisen varmistamiseksi valtionavustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa.

Pykälän perusteella on valtionapuviranomaiselle luovutettu muun muassa veroihin ja tulliin perimiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitamista koskevia, salassa pidettäviä tietoja.

Pykälää on tulkittu niin, että sen perusteella ei ole katsottu voivan luovuttaa tietoja tuen hakijana tai saajana olevan yrityksen vastuuhenkilöistä, omistajista taikka näiden muista yrityksistä.

Pykälän perusteella valtionapuviranomaisella on oikeus saada salassa pidettävää tietoa toiselta viranomaiselta. Säännöstä on tulkittu siten, että valtionapuviranomaisella ei olisi oikeutta saada tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettulta julkista tehtävää hoitavalta, kuten esim. Eläketurvakeskukselta tai Työttömyysvakuutusrahastolta.

Tietojen luovuttaminen

Valtionavustuslain 32 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen oikeudesta luovuttaa salassa pidettävää tietoa muille viranomaisille ja tieteellisiin tarkoituksiin. Pykälän 1 momentissa todetaan, että tietojen luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia.

32 § Tietojen luovuttaminen

Tämän lain nojalla saatujen tietojen luovuttamiseen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta, valtionapuviranomaisella on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus luovuttaa tietoja:

- 1) poliisi- ja muulle esitutkintaviranomaiselle rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi taikka syyttäjäviranomaiselle syyteharkintaa varten;
- 2) tämän lain soveltamista koskevan viranomaisen selvityksen tai viranomaisen toimeksiannosta laadittavan tieteellisen tutkimuksen tekemiseksi, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä selvityksen tai tutkimuksen tekemiseksi;
- 3) toimivaltaiselle Euroopan unionin toimielimelle tai unionin muulle elimelle sekä toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä tai muussa Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa liittyvässä velvoitteessa sitä edellytetään;
- 4) jos Suomea sitovassa kansainvälisessä velvoitteessa sitä edellytetään.

Edellä 2 momentissa tarkoitettuja tietoja ei saa käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon tiedot on luovutettu.

Pykälän muotoilusta taikka sen perusteluista ei ilmene, voidaanko tietoja luovuttaa omaaloitteisesti vai vaatiiko tietojen luovuttaminen tietoja tarvitsevan esittämän pyynnön. Käytännössä säännöksen perusteella on luovutettu tietoja vain pyynnön perusteella.



Yritystuen yleisistä ehdoista annettu laki

Yritystuen yleisistä ehdoista annetussa laissa ei ole säännöksiä tiedonsaantioikeudesta muilta viranomaisilta. Laissa on sen sijaan säännös salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta.

9 §: Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä saa tämän lain mukaisia tehtäviä suorittaessa saatuja tietoja yksityisen, yhteisön tai säätiön taloudellisesta asemasta, liike- tai ammattisalaisuudesta taikka yksityisen henkilökohtaisista oloista luovuttaa:

- 1) toimivaltaisille viranomaisille tämän lain mukaisten tehtävien suorittamista varten;
- 2) syyttäjä- ja poliisiviranomaisille rikoksen estämistä tai selvittämistä varten;
- 3) Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen niin edellyttäessä.

Pykälän muotoilu on suppeampi, kuin valtionavustuslaissa oleva tiedon luovuttamista koskeva säännös. Pykälän muotoilusta taikka sen perusteluista ei ilmene, voidaanko tietoja luovuttaa oma-aloitteisesti vai vaatiiko tietojen luovuttaminen tietoja tarvitsevan esittämän pyynnön.

Laki on valtion varoista myönnettäviä yritystukia koskeva yleissäännös, jonka 2 §:n 3 kohdan mukaan tuenantajalla tarkoitetaan toimivaltaista viranomaista, yhteisöä tai säätiötä, joka tekee yksittäisen yritystukipäätöksen. Näin ollen sen soveltamisala on erityisesti siinä tarkoitettujen yhteisöjen ja säätiöiden osalta laajempi kuin valtionavustuslain, jonka tiedonsaanti- ja luovutusoikeudet koskevat vain viranomaista.

Yritystukia koskeva erillislainsäädäntö

Seuraavissa yritystuista annetuissa erityislaeissa on annettu omia, osittain valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä salassa pidettävien tietojen vaihdosta.

Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi
12 § 2 mom.: Oikeus tietojen saamiseen

Työ- ja elinkeinoministeriöllä sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus korvauksetta saada muulta viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä ja henkilöltä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä koskeva, valvontavelvollisuuden hoitamiseksi tai avustushakemuksen käsittelemiseksi välttämätön tieto, joka muutoin olisi pidettävä salassa.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta
12 luku 6 § 1 mom.: Tiedonsaantioikeus

Työ- ja elinkeinotoimistolla, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksella ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpanossa välttämättömät tiedot muulta valtion viranomaiselta, kunnan viranomaiselta, Kansaneläkelaitokselta, työttömyyskassalta, Eläketurvakeskukselta, Työttömyysvakuutusrahastolta,

julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen palveluntuottajalta sekä 4 luvussa tarkoitetun työkokeilun järjestäjältä.

Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista 53 §, 1 ja 2 mom.: Tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttaminen

Maa- ja metsätalousministeriöllä, Maaseutuvirastolla sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muulta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta taholta sellaisia hakijaa tai tuen saajaa, tämän taloudellista asemaa ja liike- tai ammattitoimintaa, julkisista varoista myönnettyä rahoitusta tai muuta tuen kannalta merkityksellistä olosuhdetta koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä tukea koskevan asian käsittelemiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriöllä, Maaseutuvirastolla sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle taikka Euroopan yhteisön toimielimelle sellaisia tässä laissa säädettyä tehtävää hoidettaessa saatuja, tuen saajaa koskevia tietoja, jotka ovat tarpeen viranomaiselle, julkista tehtävää hoitavalle tai toimielimelle säädetyn tarkastustehtävän suorittamiseksi tai sen valvomiseksi, että Euroopan yhteisön lainsäädäntöä on noudatettu.

Laki meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta 17 § 1 mom.: Tukiviranomaisen tiedonsaantioikeus

Tukiviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada:

- 1) Verohallinnolta tässä laissa tarkoitetun tuen määrän selvittämistä ja valvontaa varten tarpeelliset tiedot Verohallinnolle toimitetuista valvontailmoituksista ja niiden perusteella maksetuista maksuista sekä ne verotiedot, jotka ovat välttämättömiä tukiviranomaisen harjoittaman tässä laissa säädetyn valvonnan toimeenpanemiseksi;
- 2) Merimieseläkekassalta tässä laissa tarkoitetun tuen määrän selvittämistä ja valvontaa varten aluskohtaiset tiedot Merimieseläkekassalle maksetuista eläkevuutusmaksuista;
- 3) tullilaitokselta tässä laissa tarkoitetun tuen määrän selvittämistä ja valvontaa varten tiedot alusten liikennöinnistä;
- 4) Liikenteen turvallisuusvirastolta tässä laissa tarkoitetun kauppaluetteluun merkitsemisen ja tuen myöntämisen edellytysten selvittämistä ja valvontaa varten tiedot aluksen katsastuksista, miehityksestä ja alusta koskevista alusrekisterimerkinnoista.

Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä (443/1998)
5 § 2 mom.: Salassapitovelvollisuus

Yhtiöllä on kuitenkin velvollisuus antaa 1 momentissa tarkoitettuja tietoja syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi, valtiontakuurahastosta annetussa laissa tarkoitetun rahaston johtokunnalle ja pääsihteerille rahaston tehtävien hoitamiseksi sekä muulle viranomaiselle, jolla on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja.

Erityislaeissa on viittauksia valtionapulain soveltamisesta kyseisen tuen myöntämisessä tai niistä puuttuu viittaus kokonaan. Valtionavustuslaki yleislakina on kuitenkin soveltamisalansa perusteella sovellettavissa näihinkin lakeihin.

Erityislakien tiedonvaihotosäännökset ovat luonteeltaan vastaavan laajuisia tai jopa laajempia kuin valtionavustuslain säännökset. Mikäli erityislaissa on valtionavustuslakia suppeampi tiedonvaihotosäännös, rajoittaa valtionavustuslain toissijaisuussäännös (3 §:n 5 mom.) valtionavustuslain tiedonvaihotosäännösten soveltamista kyseiseen tukeen. Jos erityislaista puuttuu tiedonvaihotosäännös, tulee kyseiseen tukeen sovellettavaksi valtionavustuslain säännökset.

Verotietolaki

Verotietolaissa eli laissa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999) säädetään muun muassa siitä, mihin tarkoituksiin salassa pidettäviä verotustietoja voidaan luovuttaa. Lain 20 §:n 2-kohdassa todetaan, että Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä yritys-, elinkeino-, työllistämis-, maatalous- ja muita julkisia tukia ja avustuksia myöntäville ja valvoville viranomaisille, julkisyhteisöille ja muille yhteisöille tuki- tai avustuksen käsittelyä varten tarpeelliset tiedot verovelvollista koskevine tunnistetietoineen tuen tai avustuksen hakijan erääntyneistä ja maksamatta jätetyistä veroista. Tiedot voidaan pykälän mukaan antaa myös asianomaisen suostumuksesta.

Verotietolain säännös ei kuitenkaan ole poissulkeva, eli verotustietoja voidaan luovuttaa laajemminkin, mikäli muualla laissa on asiasta säädetty.

Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä

Selvitysyksikön tehtävänä on tuottaa ja jakaa tietoa harmaasta taloudesta sekä sen torjunnasta (L Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 1 §). Selvitysyksikön tehtävänä on lisäksi tehdä laissa (6 §) mainittujen viranomaistehtävien tueksi pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksiä organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on antaa pääasiassa salassa pidettäviin viranomaistietoihin perustuva kokonaiskuva selvityksen kohteena olevasta organisaatiosta tai organisaatiohenkilöstä ja tukea sitä pyytävän viranomaisen tehtävää helpottamalla ja tehostamalla tehtävään liittyvää tiedonhankintaa ja samalla tukea harmaan talouden torjuntaa lisäämällä asiaa käsittelevän viranomaisen tietoa siitä, miten organisaatio tai siihen liittyvä organisaatiohenkilö on hoitanut lakisääteiset velvoitteensa.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvataan organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista. Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on siis antaa sitä pyytäneelle viranomaiselle kokonaiskuva siitä, millaista taloudellista toimintaa kohde harjoittaa ja miten se on hoitanut tästä toiminnastaan aiheutuvat, lakisääteiset, veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, vakuuttamis-, ilmoitus- ja maksuvelvoitteensa. Lisäksi velvoitteidenhoitoselvityksestä selviää, mikä on kohteen kyky hoitaa velvoitteensa ja mihin muihin organisaatioihin ja organisaatiohenkilöihin kohde on vastuusaseman tai omistuksen kautta kytkeytynyt.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö muodostuu pääosin viranomaisrekistereissä olevasta, salassa pidettäväksi määritellystä tiedosta. Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö määräytyy Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan sen perusteella, mikä on selvitystä pyytävän viranomaisen oikeus saada salassa pidettävää tietoa kyseiseen käyttötarkoitukseen. Velvoitteidenhoitoselvitys ei siis laajenna sitä pyytävän viranomaisen tiedonsaantioikeuksia, vaan se laaditaan viranomaiselle muualla laissa määriteltujen tehtävien ja niihin liittyvien tiedonsaantioikeuksien perusteella.

Lain 6 §:ssä on lueteltu ne käyttötarkoitukset, joihin velvoitteidenhoitoselvitys voidaan laatia. Säännöksen 1 momentin 6-kohdan mukaan velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan valtionavustuslain perusteella organisaation toimintaa varten annettavan rahoituksen myöntämistä ja valvontaa ja 7-kohdan mukaan rakennerahastolain (1401/2006) 28 §:ssä tarkoitetun tehtävän hoitamista.

Velvoitteidenhoitoselvitystä voitaisiin lähtökohtaisesti käyttää kaikkien niiden yritystukien tiedonhankinnassa, joihin valtionavustuslaki tulee edes osittain sovellettavaksi ja joita myöntää valtionapulaisissa tarkoitettu valtionapuviranomainen. Jos tuen myöntäjä ei ole valtionapuviranomainen, ei velvoitteidenhoitoselvitystä voida käyttää salassa pidettävän tiedon hankkimisessa. Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttöä rajoittaa lisäksi erityislakien valtionavustuslakia ja yritystuen yleisistä ehdoista annettua lakia suppeammat erityissäännökset julkisten velvoitteiden hoitamisesta tuen myöntämisen edellytyksenä ja tiedonsaannista.

2.4 TUEN MYÖNTÄJÄT

Valtionavustuslain 4 §:n 1 kohdan mukaan valtionapuviranomaisella tarkoitetaan sitä viranomaista, jonka tehtäviin kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat. Valtionavustuslakia sovelletaan näin ollen vain sellaisiin tuen myöntäjiin, jotka voidaan katsoa viranomaisiksi. Laissa tai sen esitöissä ei ole määritelty viranomaista tarkemmin eikä viitattu esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä määriteltyyn viranomaisen käsitteeseen.

Yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain 2 §:n 3 kohdassa todetaan, että tuenantajalla tarkoitetaan toimivaltaista viranomaista, yhteisöä tai säätiötä, joka tekee yksittäisen yritystuen myöntämisen. Yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain tuenantajan käsite on siis laajempi kuin valtionavustuslaissa tarkoitettu valtionapuviranomaisen käsite, sillä se kattaa myös muita kuin viranomaisroolissa toimivia yritystuen antajia.



3 NYKYTILAN ONGELMAT

3.1 VEROIHIN JA MUIHIN JULKISOIKEUDELLISIIN MAKSUIHIN LIITTYVIEN VELVOITTEIDEN HOITAMINEN YRITYSTUEN MYÖNTÄMISEN, MAKSAMISEN TAIKKA TAKAISINPERINNÄN HARKINTAPERUSTEENA

Valtionavustuslaissa ei ole säännöksiä siitä, että valtionavustus voitaisiin jättää myöntämättä, maksamatta taikka että se voitaisiin periä takaisin sellaiselta tuen hakijalta tai saajalta, joka ei ole huolehtinut veroihin ja muihin julkisoikeudellisiin maksuihin liittyvien velvoitteidensa hoitamisesta. Myöskään yritystuen yleisistä ehdoista annetussa laissa ei nimenomaisesti ole todettu, että yritystuen myöntämisen yleisenä edellytyksenä olisi hakijan veroihin ja muihin julkisoikeudellisiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitaminen. Lain 5 §:ssä on todettu sen sijaan, että yritystukea voidaan antaa vain sellaiseen elinkeinotoimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Yritystukia koskevissa erityislaeissa on lisäksi keskenään erilaisia veroihin ja muihin julkisoikeudellisiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamisen liittyviä edellytyksiä. Joissakin laeissa, kuten palkkatukea ja starttirahaa ym. koskevassa laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, on konkreettisia veroihin ja muihin julkisoikeudellisiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamisen liittyviä tuen myöntämisen edellytyksiä. Kaiken kaikkiaan yritystukia koskeva lainsäädännön tila on tältä osin hajanainen.

Yritystukea koskevissa laeissa tai asetuksissa ei myöskään ole yhtenäisiä säännöksiä siitä, kenen laiminlyönnit voivat yritystuen myöntämiseen taikka maksamiseen vaikuttaa.

Hallintolain mukaan viranomaisella on kuitenkin yleinen asian selvittämisvelvollisuus. Selvittämisvelvollisuuden laajuus vaihtelee aina asian laadun ja laajuuden mukaan. Yleisesti voidaan kuitenkin sanoa, että viranomaisella on oltava riittävät tiedot päätöksenteon perustaksi ja jälkikäteen on myös pystyttävä osoittamaan, että tältäkin osin on toimittu asianmukaisesti.

Kun on kysymys harkinnanvaraisesta valtionavustuksesta, selvittämisvelvollisuuden laatu ja laajuus on silloinkin viranomaisen harkinnassa. Saatuun selvitykseen liittyen toinen merkittävä kysymys on se, mikä merkitys erilaiselle tiedolle on annettava. Tätä asiaa ei voimassaolevassa lainsäädännössä ole säädelty, vaan asia on tältäkin osin päätöksentekijän harkinnassa. Lähtökohtana voitaneen kuitenkin pitää sitä, kun erilaista tietoa hankitaan ennen päätöksentekoa, hankittavalla tiedolla tulee olla myös joku merkitys päätöksenteon kannalta.

Kuten edellä on todettu, myönnettäessä avustusta yritystoiminnan tukemiseen, on yhtenä selvitettävänä kokonaisuutena yrityksen taloudellinen tilanne, joka selviää muun muassa tilinpäätöksestä, jos se on jo laadittu. Uusien yritysten kohdalla tämä ei aina ole vielä mahdollista.

Yrityksen taloudellista tilannetta arvioitaessa yhtenä keskeisenä kriteerinä ovat sen mahdolliset maksuhäiriöt, erityisesti julkisten velvoitteiden hoitamiseen liittyvät häiriöt. Seuraavana kysymyksenä on se, mikä merkitys mahdollisille maksuhäiriöille on annettava. Lienee selvää, että kun näitäkin tietoja selvitetään, niillä on myös merkitystä päätöksenteon perustana.

Varsinkin tilanteessa, jossa on kysymys mahdollisen valtionavustuksen myöntämisestä yritykselle, lienee vaikea perustella päätöstä, jossa myönnettäisiin avustusta samalla, kun saajalla on laiminlyöntejä julkisten velvoitteiden hoitamisessa. Harkinnan kohteena onkin kysymys siitä, ovatko maksuhäiriöt ehdottomana esteenä avustuksen myöntämiselle vai pi-

tääkö ottaa huomioon myös häiriöiden suuruus ja mahdollisen maksusuunnitelman tekeminen ja sen noudattaminen.

Tilanteiden erilaisuus ja moninaisuus huomioiden on perusteltavissa, että maksuhäiriöiden merkitys jää viime kädessä päätöksentekijän harkintaan lähtökohdan kuitenkin ollessa sen, että valtionavustusta ei voi myöntää yritykselle, joka ei ole hoitanut julkisia maksuvelvoitteitaan. Harkinnassa voidaan kuitenkin ottaa huomioon esim. maksuhäiriöiden suuruus, kuinka pitkältä ajalta niitä on kertynyt ja mahdollinen maksusuunnitelma ja sen noudattaminen.

Julkisia yritystukia laajasti myöntävän Tekesin käytäntö on, että rahoituspäätöstä ei tehdä verovelkaiselle asiakkaalle. Jos asiakkaalla on voimassaoleva maksusuunnitelma verovelkoista, voidaan erityisen harkinnan mukaan rahoituspäätös tehdä. Asiakkaan verovelkatilannetta seurataan kuitenkin erittäin tarkasti koko projektin ajan ja maksatuksen yhteydessä varmistetaan, että maksusuunnitelmassa on pysytty eikä lisää verovelkaa ole syntynyt. Verovelka, josta maksusuunnitelmaa ei ole tehty, on Tekesissä maksatuksen keskeytyksen peruste.

Yritystuen hakijan ja tämän vastuuhenkilöiden tai näiden muun yritystoiminnan julkisoikeudellisten velvoitteiden laiminlyöntien merkitys tuen myöntämisessä on tällä hetkellä viranomaisen kokonaisharkinnan varassa, ja säännösten puuttuessa käytännöt vaihtelevat. Tämä ei ole tuen hakijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta perusteltua. Lain tasolla olevaa säätelyä puoltaa myös se, että nämä ongelmat eivät ole mitenkään harvinaisia yritystukien myöntämisestä harkittaessa, vaan ne tulevat esiin varsin usein. Myös avustuksen hakijoiden kannalta olisi perusteltua etukäteen tietää, että laki asettaa tietyt reunaehdot avustuksen saamiselle, jos yrityksellä on ongelmia julkisten velvoitteiden hoitamisessa.

3.2 TIEDONVAIHTOSÄÄNNÖKSET

Luvussa 2.3 on käsitelty yritystukiin liittyviä tiedonvaihtosäännöksiä. Verojen ja muiden julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamiseen liittyviä tietoja koskevia tiedonsaantisäännöksiä on sekä valtionavustuslaissa, että eri tukimuotoja koskevissa erityislaeissa. Tiedonsaantioikeudet on määritelty laeissa keskenään eri sisältöisesti ja joistakin laeista, kuten yritystuen yleisistä ehdoista annetusta laista, säännökset puuttuvat kokonaan. Yritystukia myöntävien tiedonsaantioikeudet eivät näin ollen ole yhteneväiset tehtävien samankaltaisuudesta huolimatta.

Eroja on erityisesti tiedonsaantioikeuden laajuudessa. Esimerkiksi valtionavustuslain tiedonsaantipykälä (31 §) ja siinä määritelty tiedonsaantioikeus koskee vain valtionavustuksen hakijaa ja saajaa. Tämä tarkoittaa sitä, että vain rahoituksen hakijana olevasta yrityksestä (osakeyhtiö, elinkeinonharjoittaja, yhdistys, säätiö ym.) on oikeus saada tietoja muilta viranomaisilta. Tilinpäätöstiedot saadaan hakijalta itseltään, joten muilta viranomaisilta saatavia tietoja ovat esim. tiedot yrityksen verovelkoista ja muilta viranomaisilta mahdollisesti saaduista tuista. Saadut tiedot rajoittuvat siis vain yritystä itseään koskeviin tietoihin, ei sen vastuuhenkilöihin tai omistajiin tai näiden muihin yrityksiin. Jos yritys on uusi, nämä tiedot eivät ole riittäviä sen arvioimiseksi, tuleeko yritys myös tulevaisuudessa hoitamaan velvoitteensa.

Tiedonsaantioikeus koskee valtionavustuslain mukaan lisäksi vain valtionapuviranomaista. Näin ollen sen perusteella eivät muut yritystuen myöntäjät, kuten yhdistysmuotoinen Finnp-
ro, saa salassa pidettäviä viranomaistietoja esim. velvoitteidenhoitoselvityksen avulla.

Tiedonsaantioikeutta rajoittaa lisäksi se, että pykälän perusteella tietoja voidaan saada vain viranomaiselta, ei muulta julkista tehtävää hoitavalta. Näin ollen säännöksen perusteella

tietoja ei voida saada esimerkiksi Eläketurvakeskukselta (lakisääteistä eläkevakuuttamista koskevat tiedot) tai Työttömyysvakuutusrahastolta (työttömyysvakuuttamista koskevat tiedot). Nämä tiedot ovat myös keskeisessä asemassa harmaaseen talouteen liittyvien velvoitteiden hoitamisen selvittämisessä.

Yritystukiviranomaisen tehtävissään saamien salassa pidettävien tietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta muiden viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin ei myöskään ole säädetty valtionavustuslaissa tai muissa yritystukia koskevissa laeissa. Toimiva viranomaisyhteistyö edellyttää tiedon saantia koskevien säännösten lisäksi myös sitä, että eri viranomaisilla olisi mahdollisuus myös oma-aloitteisesti luovuttaa toisilleen valvontaa varten tarpeellisia tietoja. Viranomaisilla tulisi olla oikeus luovuttaa tehtävissään tietoonsa saamia, toisen viranomaisen valvontatehtävää varten tarpeellisia, tietoja ilman, että toinen viranomainen joutuu tietoja pyytämään.

3.3 YRITYSTUEN MYÖNTÄJÄT

Yritystukia myönnetään laajasti eri ministeriöiden ja viranomaisten toimesta. Eniten yritystukea myönnetään työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) hallinnonalalla. Siellä suurimpana yritysten rahoittajana on Innovaatiorahoituskeskus Tekes, jonka myöntövaltuudet vuodelle 2014 ovat noin 400 miljoonaa euroa avustusta ja noin 107 miljoonaa euroa lainaa. Muita suuria rahoituksen myöntäjiä ovat ELY-keskukset, valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj sekä työ- ja elinkeinotoimistot

Valtionavustuslain ja yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain tuen myöntäjiä koskevat määritelmät poikkeavat toisistaan. Näin ollen valtion varoista myönnettäviä yritystukia voi myöntää myös muu kuin viranomainen kun taas valtionavustuslaissa määritelty valtionapuviranomaisen käsite mahdollistaa tuen myöntäjänä toimimisen vain viranomaiselle.

Myöntäjien lukumäärästä ja rahoituksen erilaisista päämääristä aiheutuu se, että myös rahoituksen myöntämistä koskevia säädöksiä on lukuisia ja myöntämiskäytännöt ovat erilaisia.



4 SÄÄNTELYVAIHTOEHDOT

Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman (mm. kohdat 13, 24) tavoitteiden saavuttamiseksi selvityksessä tarkastellaan nykyisen lainsäädännön muutostarpeita, jotka liittyvät siihen, että erilaisten julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamista valtionavustuksia, erityisesti yritystukia, myönnettäessä voitaisiin valvoa nykyistä tehokkaammin. Tässä tarkoituksessa arvioidaan muun ohella, voitaisiinko erilaisten valtionavustusten myöntämisen edellytyksiä sekä niihin liittyviä tiedonvaihtosäännöksiä tarkentaa ja yhtenäistää.

Sääntelyvaihtoehtoja on ainakin kolme:

- 1) valtionavustuslain tarkistaminen,
- 2) yritystukia koskevien erityislakien tarkistaminen,
- 3) yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain tarkistaminen tai
- 4) yleislakien ja erityislakien tarkistaminen.

4.1 VALTIONAVUSTUSLAIN TARKISTAMINEN

Valtionavustuslain 7 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämisen yleisistä ehdoista. Pykälän 1 momentin luetteloon voitaisiin lisätä velvoitteiden hoitamista koskeva uusi kohta.

Vaihtoehdon ongelmana on lähinnä se, että suunnitellut muutokset liittyisivät lähtökohtaisesti yritystukiin, kun taas valtionavustuslakia sovelletaan yleislakina kaikkiin erityyppisiin valtionavustuksiin ilman, että siinä on erityissäännöksiä, jotka koskevat ainoastaan tietyn tyyppisiä erityistukia tai -avustuksia. Tämä ongelma ei ole todennäköisesti suuri, jos tarvittavat säädösmuutokset esimerkiksi ainoastaan mahdollistavat valtionavustusviranomaiselle oikeuden tietyn tiedon saamiseen ja jos tämä tieto voidaan määritellä riittävän yleisellä tavalla. Jos sen sijaan esimerkiksi tuen myöntämisedellytyksiä joudutaan sääntelemään yksityiskohtaisemmin siitä riippuen, minkä tyyppisestä tuesta on kyse, on vaihtoehto lainsäädäntöteknisesti hankalampi.

Valtionavustuslain säännöksiä ei myöskään sovelleta täysin yhtenäisesti erilaisiin valtionavustuksiin, jolloin pelkkä valtionavustuslain tarkistaminen ei välttämättä riittäisi saamaan aikaan riittävän kattavaa viranomaistoimivallan sääntelyä. Valtionavustuslain 3 §:ssä säädetään tarkemmin valtionavustuslain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Jos muussa laissa on valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan valtionavustuslain sijasta. Valtionavustuslain suhteesta eri hallinnonalojen keskeisiin valtionosuus- ja avustussäännöksiin säädetään tarkemmin pykälän 2 momentissa. Valtionavustuslakia sovelletaan kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996, nykyisin laki kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta 2009), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992) säädettyyn valtionosuuteen ja valtionavustukseen vain, jos siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Valtionavustuslakia ei lähtökohtaisesti sovelleta raha-automaattien, kasinopelien eikä pelikasino- tai totopelitoiminnan tuotoista myönnettäviin avustuksiin. Näin ollen valtionavustuslain säännösten tarkistamiseen perustuva vaihtoehto edellyttäisi myös nykyistä kattavammin ja johdonmukaisemmin erillislakeihin sisällytettäviä viittaussäännöksiä samaan tapaan kuin em. laissa valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi. Valtionavustuslain ohella olisi mahdollisesti tarkistettava useita valtionavustuksia säänteleviä erityislakeja sekä valtionavustusten myöntämisessä sovellettavia ehtoja ja valvontamääräyksiä.

Toinen valtionavustuksiin yleisesti liittyvä ongelma koskee sitä, että vielä valtionavustusta haettaessa ei usein ole tarkkaa tietoa siitä, minkä tyyppisiä ja mitä yksilöityjä toimijoita valtionavustuksella rahoitettavan hankkeen toteutukseen liittyy. Esimerkiksi julkiseen kehittämishankkeeseen voi sisältyä osioita, kuten tietojärjestelmien kehittämistä, joiden toteutuksesta vastaa yksityinen toimija. Tällaisten palveluhankintojen kilpailutus voidaan kuitenkin järjestää vasta valtionavustuksen myöntämisen jälkeen. Näin ollen valtionavustuksen myöntäjällä tai saajallakaan ei ole vielä avustuspäätöksen valmistelun yhteydessä tarkkaa tietoa siitä, mitä erityyppisiä toimijoita hankkeen toimeenpanoon osallistuu. Lisäksi edellä kuvatuin tavoin valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla valtionavustus voidaan myöntää myös käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Näissä erityistilanteissa tehtävän mm. valtionavustuksen käytön valvontaa koskevan sopimuksen sisältöä tulisi käytännössä määritellä tarkemmin harmaan talouden vastaisten toimenpiteiden tehostamiseksi.

Vaihtoehtona etuna voisi toisaalta olla se, että säännökset olisivat sovellettavissa myös muihin valtionavustuksiin kuin yritystukiin. Esimerkiksi erilaiset (kunnalliset ja muut) kehittämishankkeet ja niihin myönnettävät valtionavustukset voivat sisältää osia, joiden toimeenpanoon osallistuvat yritykset tai vastaavin periaattein toimivat elinkeinonharjoittajat. Tyypillinen esimerkki ovat julkisia tarkoituksia palvelevat tietojärjestelmähankkeet ja niiden toteuttamiseksi myönnettävät valtionavustukset. Näissä tilanteissa (harmaan talouden) valvontaintressi saattaa osin olla samantyyppinen kuin varsinaisissa yritystuissa. Edellä tehdyn rajauksen perusteella selvityksessä ei kuitenkaan esitetä toimenpiteitä tai säädösmuutoksia näihin edellä kuvattuihin erityistilanteisiin, jotka koskevat julkisia hankintoja ja niiden kilpailuttamista taikka erityistyyppistä valtionavustuksen saajan ja muun toteuttavan tahon välisiin sopimustilanteisiin liittyvää yksityiskohtaista sääntelyä. Tämä rajausta on perusteltua mm. siitä syystä, että erilaisten sopimussuhteiden sääntely poikkeaa lähtökohtaisesti luonteeltaan valtionavustusten, esimerkiksi yritystukiin, myöntämiseen liittyvästä problematiikasta. Lisäksi sitä, että valtionavustuksen saaja hoitaa asianmukaisesti julkisoikeudelliset velvoitteensa, voidaan eräissä tilanteissa säännellä muun tyyppisten säädösten avulla. Esimerkiksi valtionavustuksen saajan mahdollista velvoitetta kilpailuttaa julkiset hankinnat voidaan säännellä ja arvioida erityisesti julkisia hankintoja koskevien säännösten perusteella.

Valtionavustuslain säännöksistä juuri valtionavustuksen myöntämisperusteita sekä tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset ovat keskeisessä asemassa, jos ajatellaan esimerkiksi yritystukiin tyyppisten valtionavustusten myöntämisperusteiden tarkistamista. Sen sijaan valtionavustuksen myöntämisen jälkeen seuraavat menettelyt eivät ole tässä suhteessa yleensä selkeästi säänneltävissä. Tällaisia menettelyjä ovat esimerkiksi valtionavustuksen saajan mahdollinen julkisten hankintojen kilpailuttamisvelvoite taikka valtionavustuslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu erillinen valtionavustuksen saajan ja muun valtionavustuksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun tahon välinen sopimussuhde. Näin ollen myös selvitystä päätetty rajata siten, ettei se koske lähtökohtaisesti viimeksi mainitun tyyppisiä erityismenettelyjä.

Edellä kuvattua kokonaisarvion perusteella valtionavustuslain säännösten tarkistaminen on yksi mahdollinen – mutta ei välttämättä ensisijaisesti paras – vaihtoehto yritystukiin myöntämisperusteiden tarkistamiseksi. Tämä lähtökohta ja rajausta ei toisaalta välttämättä merkitse sitä, ettei myös valtionavustuslain eräiden keskeisten säännösten tarkistaminen tai täydentäminen olisi mahdollista ja perusteltua yritystukia koskevien mahdollisten säädösmuutosten yhteydessä. Koska valtionavustuslain nojalla voidaan myöntää hyvin erityyppisiä valtionavustuksia, on käytännössä mahdollista, että lain nojalla myönnettäisiin myös sellaisia valtionavustuksia, jotka luonteeltaan muistuttavat nykyisiä erillislakien perusteella myönnettäviä yritystukia. Näin ollen esim. valtionavustuslain mukaisella valtionavustusviranomaisella voisi lähtökohtaisesti olla samanlaiset tiedonsaantioikeudet kuin yritystukia myöntävillä viranomaisilla.

4.2 YRITYSTUKIA KOSKEVIEN ERILLISLAKIEN TARKISTAMINEN

Toinen vaihtoehto olisi säätää sekä yritystuen myöntämisen edellytyksistä että tietojen saamisesta ja luovuttamisesta erityislaeissa. Em. yritystukia koskevat erityislait sisältävät suhteellisen runsaasti tukien myöntämiseen liittyviä erityissäännöksiä. Luonteva lähtökohta olisi ao. erityissäännösten tarkentaminen esim. siltä osin, miten valtionavustusviranomaisen tulisi myöntämisvaiheessa varmistua siitä, että hakijan tai sen edustaja on huolehtinut erilaisten julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamisesta. Myös tietojensaantia suoraan hakijalta tai sen edustajalta olisi luontevaa arvioida samassa yhteydessä.

Vaihtoehto mahdollistaisi tarvittaessa yksilöllisen ja eri yritystukien luonteeseen soveltuvan sääntelyn, mutta olisi lakiteknisesti laaja ja työläs. Lisäksi sääntelyn koordinointi olisi hankalampaa; eri aikoihin ja eri ministeriöissä valmisteltava sääntely ei välttämättä olisi saman sisältöistä ja se saattaisi myöhemmin muuttua erilaiseksi kuin mitä aiemmin on säädetty.

Tässä vaihtoehdossa olisi se ongelma, että yksinomaan erityislakien muuttaminen ei riittäisi. Tämä johtuu siitä, että suurin osa yritystukiohjelmista perustuu valtionavustuslain nojalla annettuihin valtioneuvoston asetuksiin. Näin ollen pelkästään erillislakien tarkastamisella ei päästäisi kattavaan lopputulokseen, vaan myös valtionavustuslakia tai lakia yritystuen yleisistä ehdoista olisi muutettava ainakin tietojenvaihtoa koskevien säännösten osalta. Lisäksi tarvittaisiin joko valtionavustuslakiin tai lakiin yritystuen yleisistä ehdoista taikka valtionavustuslain nojalla annettuihin valtioneuvoston asetuksiin tukiehtoja, joiden mukaisesti tuen myöntämisen edellytyksenä on julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitaminen.

4.3 YRITYSTUEN YLEISIÄ EHTOJA KOSKEVAN LAIN TARKISTAMINEN

Kolmantena vaihtoehtona olisi säätää vaatimus velvoitteiden hoitamisesta laissa yritystuen yleisistä ehdoista. Laissa on jo tällä hetkellä 5 §, joka koskee yritystuen antamisen yleisiä edellytyksiä. Kyseiseen pykälään voitaisiin siis lisätä vaatimus velvoitteiden hoitamisesta yritystuen myöntämisedellytyksenä. Tässä yhteydessä tulisi vielä harkita, mikä merkitys on annettava jo nyt laissa olevalle vaatimukselle, että yritystukea voidaan antaa vain sellaiseen elinkeinotoimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Tämän vaatimuksen, joka on kirjattu myös eräisiin erityissäännöksiin, nojalla on jo nykyäänkin eräissä tapauksissa evätty tuen myöntäminen. Voidaanko siis ajatella, että jatkuvan kannattavan toiminnan edellytys pitää sisällään sen, että tuen hakija tai saaja suorittaa veroistaan ja lakisääteisistä maksuistaan. Tällaisten lakisääteisten velvoitteiden hoitamista jättämistä voidaan pitää melko selvänä merkinä siitä, että yrityksellä ei ole edellytyksiä jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Selkeyden vuoksi voisi olla parempi säätää velvoitteiden hoitamisesta yksilöidymmin, mikä yhtenäistäisi tulkintaa eri tukia myönnettäessä.

Yritystuen yleisistä ehdoista annetussa laissa voitaisiin säätää myös viranomaisten tiedon saantia koskevista asioista ja tiedon luovuttamista koskevat säännökset voitaisiin myös päivittää.

Puoltavana seikkana tämän lain käytölle saattaisi olla se, että laki koskee lähtökohtaisesti kaikkia yritystukia ja vain yritystukia. Ratkaisu olisi lainsäädäntöteknisesti yksinkertainen. Lakia ei sovelleta varsinaiseen maa- ja metsätalouteen tai kalastukseen kohdentuvaan tukeen eikä myöskään kulttuuriin, liikuntaan eikä muuhun yleishyödylliseen tai siihen rinnastettavaan toimintaan annettavaan tukeen.

Viittaussäännöksiä muissa säädöksissä tähän lakiin ei ole pidettävä välttämättöminä, vaikka ne helpottavatkin lain soveltajan työtä ja eräissä säädöksissä näin on tehtykin.

4.4 SEKÄ ERILLISLAKIEN ETTÄ YLEISLAKIEN TARKISTAMINEN

Neljännessä vaihtoehdossa muutettaisiin sekä valtionavustuslakia (ja/tai lakia yritystuen yleisistä ehdoista) että erityislakeja, jolloin sääntelystä saataisiin kattava.

Erillislajeissa voitaisiin säätää tarkemmin esimerkiksi tietyn yritystuen myöntämisen arvioimiseksi tarvittavista erityistiedoista tai viranomaistoimivallasta. Vastaavasti esimerkiksi valtionavustuslain 10 ja 31 §:ä, jotka koskevat valtionavustuksen hakijan selvittämisvelvollisuutta ja tietojensaantia viranomaiselta, voitaisiin tarkistaa siten, että ne mahdollistaisivat yleisessä muodossa nykyistä kattavammin harmaan talouden torjumiseksi tarpeellisen tiedonsaannin myös sellaisten valtionavustusten osalta, jotka eivät ole varsinaisia yritystukia.

On myös mahdollista edetä niin, että säädösmuutokset valmisteltaisiin ensin yritystukiin rajautuen, joissa ongelmat ovat keskeisimpiä, ja saatujen kokemusten perusteella arvioitaisiin myöhemmin yleisten valtionavustussäännösten tarkistamistarvetta.

4.5 VAIHTOEHTOJA SÄÄTELYMALLIKSI

Julkisten velvoitteiden hoitaminen yritystuen/valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä

Mikäli lainmuutokseen päädytään, olisi uusista vaatimuksista hyvä säätää yritystuen yleisistä ehdoista annetussa laissa. Keskeisenä perusteluna ehdotukselle on, että yritystuen yleisistä ehdoista annettu laki soveltuu pääsääntöisesti kaikkiin valtion varoista yrityksille myönnettäviin tukiin³ riippumatta siitä, onko tuen myöntäjänä viranomainen tai muu yhteisö.

Yritystuen yleisistä ehdoista annetussa laissa säädettyihin yritystuen yleisiin ehtoihin voitaisiin lisätä vaatimus veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksien hoitamisesta. Lisäksi vaatimus edellä mainittujen velvoitteiden hoitamisesta voitaisiin ulottaa hakijana toimivan yhteisön organisaatiohenkilöihin sekä näiden muihin organisaatioihin, jotta myös hakijana toimivan organisaation taustat voitaisiin selvittää.

Edellytys tulisi lisäksi olla harkinnanvarainen siten, että tukea myöntävä viranomainen voisi harkita laiminlyönnin merkityksen myönnettävänä olevan avustuksen kannalta. Tuen epäminen olisi laiminlyöntitilanteessa pääsääntö, mutta erityisestä syystä esimerkiksi toimintaan nähden vähäinen laiminlyönti tai esimerkiksi viranomaisen kanssa tehty maksusuunnitelma voisi mahdollistaa tuen myöntämisen ja/tai maksamisen.

Laissa yritystuen yleisistä ehdoista voitaisiin säätää myös yritystuen myöntäjän ja maksajan tiedonsaantioikeudesta julkisuuslain 4 §:n mukaiselta viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta. Säännöksen tulisi kattaa tiedot, joiden perusteella tukiviranomainen voisi varmistua siitä, että hakija ja tämän lähipiiri olisi hoitanut veroihin, eläke- työttömyys- ja tapaturmavakuutusmaksuihin tai tullin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuutensa.

Yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain säännöksiä tuen myöntäjän oikeudesta luovuttaa salassa pidettävää tietoa muille viranomaisille ja julkista tehtävää hoitavalle tulisi lisäksi päivittää. Säännöksen perusteella tulisi voida luovuttaa tietoja viranomaiselle tai julkista

³ pois lukien kulttuuriin, liikuntaan tai muuhun yleishyödylliseen tai siihen rinnastettavaan toimintaan annettava tuki (1 § 2 mom.).

tehtävää hoitavalle, jolla on tehtävänsä vuoksi tarve saada näitä tietoja. Säännös mahdollistaisi tehokkaan tietojenvaihdon ja viranomaisyhteistyön tilanteessa, jossa tukiviranomainen on saanut haltuunsa tietoa toisen viranomaisen valvottavaksi kuuluvasta asiasta. Säännöksessä voisi lisäksi olla tarpeen erikseen luetella ne tahot, joille tietoja voidaan luovuttaa ja ne tilanteet joissa tietoja voidaan luovuttaa.

Valtionavustuslakiin voitaisiin lisäksi lisätä vastaava säännös veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksien hoitamisesta valtionavustuksen myöntämisen yleisenä edellytyksenä.

Mikäli lainsäädäntötyössä päädyttäisiin selvityksessä esitetyn mukaisesti muuttamaan yritystuen yleisistä ehdoista annettua lakia, olisi lisäksi selkeyden vuoksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:ää muutettava siten, että velvoitteidenhoitoselvitys voitaisiin laatia tukemaan myös yritystuen yleisistä ehdoista annetussa laissa tarkoitettuja yritystukia.

Viranomaistoimivalta tuen myöntämistä koskevan päätöksen jälkeen

Kysymys edellä mainittujen julkisten velvoitteiden laiminlyönnin vaikutuksesta saattaa tulla esiin myös ajallisesti valtionavustuksen myöntämistä koskevan päätöksen jälkeen. Valtionavustusprosessi kokonaisuutena voi kuitenkin yksittäistapauksissa kestää jopa useita vuosia, jos hankkeen toteutus ja siihen sovitettu valtionavustuksen maksatus ajoittuu useisiin eri vaiheisiin. Valtionavustusviranomainen voi saada tiedon esimerkiksi valtionavustuksen saajan julkisoikeudellisten velvoitteiden laiminlyönnistä vasta sen jälkeen, kun valtionavustuksen maksatus on jo aloitettu. Tällaisessa tilanteessa on arvioitava erikseen, tulisiko viranomaisella olla mahdollisuus maksatuksen keskeytykseen ja myös jo maksetun avustuksen takaisinperimiseen. Selvityksessä on tarkasteltu tältä osin kahta vaihtoehtoista sääntelymahdollisuutta:

- 1) Valtionapuviranomainen voisi päättää valtionavustuksen maksatuksen keskeytyksestä, mutta jo maksettuja valtionavustuseriä ei perittäisi takaisin. Valtionavustuslain 19 §:ssä säädetään valtionavustuksen maksatuksen keskeytyksestä. Tässä vaiheessa on käytännössä tehtävä erillinen hallinnollinen päätös, johon valtionavustuksen saaja voi hakea muutosta. Myös eri yritystukia koskevissa erityislaeissa on vastaavan tyyppiset säännökset. Näin ollen valtionavustuksen saajan oikeusturva olisi taattu siitä riippumatta, minkä tyyppisestä valtionavustuksen lajista olisi kyse. Tämä sääntelyvaihtoehto ei myöskään aiheuttaisi erityisiä periaatteellisia ongelmia, jotka saattavat liittyä jo maksetun valtionavustuksen takaisinperintään.
- 2) Valtionapuviranomainen voisi päättää sekä valtionavustuksen maksatuksen keskeytyksestä että jo maksettujen valtionavustuserien takaisinperinnästä. Jos arvioidaan valtionavustuksen saajan julkisten velvoitteiden laiminlyönnin moitittavuutta yleisellä tasolla, olisi luontevaa, että pelkän maksatuksen keskeytyksen ohella tulisi olla mahdollista myös periä takaisin jo myönnetty valtionavustukset. Valtionavustuslain näkökulmasta tämän tyyppisen sääntelyn käyttöönottoon ei liity erityisiä ongelmia. Valtionavustuslain 21 – 22 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen velvollisuudesta tai harkinnanvaraisesta päätöksestä valtionavustuksen takaisinperintään. Myös tässä päätösvaiheessa edellytetään valtionapuviranomaisen erillistä hallinnollista päätöstä, ja tietoon tullut tuensaajan julkisten velvoitteiden laiminlyönti voisi olla yhtenä perusteena päätöksen tekemiselle.

Jo valtionavustuslain nykyiset säännökset mahdollistaisivat todennäköisesti myönnetyn valtionavustuksen takaisinperinnän ainakin eräissä tilanteissa, joissa valtionavun saajan laiminlyönti on ollut selvä. On myös mahdollista tarkistaa valtionavustuslain 21 ja 22 §:iä siten, että viranomaisen toimivalta olisi näissä tilanteissa selvästi sään-

nelty. Erikseen tulisi tarkemmin arvioida sitä, johtaisiko ilmi tullut tuensaajan laiminlyönti siihen, että valtionapuviranomaisella olisi valtionavustuslain 21 §:ssä säädetty velvollisuus valtionavustuksen takaisinperintään vai voisiko laiminlyönti ainakin lievemmissä tapauksissa olla perusteena lain 22 §:ssä säädetylle harkinnanvaraiselle takaisinperinnälle.

Tuensaajan julkisten velvoitteiden laiminlyönti tulisi todennäköisesti suhteellisen harvoin arvioitavaksi valtionavustuslain nojalla myönnettyissä yleisissä valtionavustuksissa, ja tulkintakysymys olisi käytännössä yleisempi erillislakien nojalla myönnettyjen yritystukien kohdalla. Jälkimmäiseen sääntelyvaihtoehtoon liittyy erityisesti tässä suhteessa eräitä periaatteellisia ongelmia. Yritystuen takaisinperintä julkisten velvoitteiden laiminlyönnin johdosta saattaisi eräissä tilanteissa johtaa osittain rangaistuksen luonteiseen seuraamukseen tai tilanteeseen, jossa olisi kaksinkertaisen rangaistuksen piirteitä. Periaatteelliset ongelmat voisivat ilmetä esimerkiksi tilanteessa, jossa yrityksen saamaa investointitukea perittäisiin takaisin sillä perusteella, että sen muussa toiminnassa olisi syntynyt vaikkapa arvonlisäveron suorituksen viivästyminen, jonka osalta veroviranomainen olisi ryhtynyt perintään ja asettanut mahdollisesti muita seuraamuksia. Myös julkisten velvoitteiden laiminlyönti voi toteutua erilaisilla tavoilla. On esimerkiksi mahdollista, että yritystukea saanut hanke on toteutettu täysin asianmukaisesti, ja yrityksen julkisten velvoitteiden laiminlyönti on tapahtunut sellaisen tuotantoyksikön toiminnassa, jolla ei ole mitään yhteyttä yritystukea saaneeseen hankkeeseen.

Myös julkisen velvoitteen laiminlyönnin suuruus ja moitittavuus voi yksittäistapauksissa olla hyvin erilainen suhteessa yritystuen suuruuteen ja merkitykseen. Tällöin soveltamiskäytännössä olisi oltava mahdollisuus riittävään harkintavaltaan ja joustavuuteen menettelyssä, mikä tulisi ottaa huomioon myös säännöksiä muotoiltaessa.

Edellä kuvatuista syistä johtuen selvityksessä ei ole otettu selvää kantaa siihen, kumpi edellä mainituista sääntelyvaihtoehdoista olisi ensisijainen.

Valtionapuviranomaisen käsite

Valtionapuviranomaisella tarkoitetaan valtionavustuslain 4 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan sitä viranomaista, jonka tehtäviin kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat. Tarkemmasta viranomaistoimivallasta säädetään yleensä erikseen valtionavustusta koskevassa erityislaissa tai esimerkiksi valtion talousarviossa kyseisen valtionavustusmäärärahan päätösoosan yhteydessä. Yritystukia koskevissa erityislaeissa valtionapuviranomaisen tai yritystuen myöntäjän asemasta ja toimivallasta säädetään erikseen.

Eräissä valtionavustuksissa ja yritystuissa valtionavustusprosessiin voivat eri tavoin osallistua myös esimerkiksi sellaiset asiantuntijaorganisaatiot, jotka eivät ole viranomaisen asemassa. Kysymys tällaisten organisaatioiden toimivallasta liittyy usein julkisen vallan käytön edellytyksiin ja sitä koskevaan toimivaltaan. Valtionavustuksen myöntäminen sisältää usein sellaista yksityisten tahojen asemaan kohdistuvaa harkintavaltaa, joka tarkoittaa julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 124 §:n lähtökohtana puolestaan on, että julkisen vallan käyttöä voidaan delegoida muille kuin viranomaisille ainoastaan lain nojalla sekä edellytyksellä, ettei kyse ole merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Siten on ainakin teoriassa ajateltavissa, että myös muu kuin viranomaisasemassa oleva taho voisi riittävän laissa säädetyin valtuutuksen perusteella päättää valtionavustuksen myöntämisestä tai ainakin osallistua päätöksentekoon.

Nykyisin edellä kuvatut julkisen vallan käyttöä koskevat edellytykset ovat eräissä yksittäisiä valtionavustuksia koskevissa menettelytilanteissa osoittautuneet ongelmallisiksi. Tulkintaongelmat liittyvät esimerkiksi siihen, että muun kuin viranomaisen menettely sisältää sellai-

sia piirteitä, jotka voidaan katsoa sellaiseksi julkisen vallan käytöksi, josta ei ole lailla erikseen säädetty. Selvityksessä ei ole voitu käsitellä eikä arvioida tarkemmin tällaisten mahdollisten ongelmien laajuutta yritystukien näkökulmasta. Kysymys on laajemmasta periaatteellisesta selvitystarpeesta, jota tulee valmistella erikseen. Selvityksessä esitettyjen ehdotusten lähtökohtana on siten se, että ehdotettu toimivalta rajautuisi aina vain viranomaisasemassa olevalle taholle.

