



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtionavustustyöryhmän mietintö

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 29/2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, heinäkuu 2015	
Tekijät	Valtionavustustyöryhmä	
Julkaisun nimi	Valtionavustustyöryhmän mietintö	
Asiasanat	lainsäädäntö, valtionavut, valtiontuki, harkinnanvarainen valtion-apu, yritystuki	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-704-3 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 114	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriö asetti 19.11.2014 (VM110:00/2014) työryhmän selvittämään valtionavustuksiin liittyviä eri hallinnonalojen käytäntöjä ja erityislainsäädännön suhdetta yleiseen valtionavustuslakiin (688/2001) sekä tekemään tarvittavat ehdotukset valtionavustusten myöntämiseen, hallintoon ja valvontaan liittyvien menettelyjen yhtenäistämiseksi ja valtioaputoiminnan tehostamiseksi. Työryhmän tuli myös arvioida valtionavustusten vaikuttavuutta ja tehdä tarvittaessa ehdotuksia valtionavustuslainsäädännön tarkistamiseksi ja yhtenäistämiseksi.

Työryhmän tehtävänä oli:

1. selvittää ja arvioida kattavasti eri hallinnonalojen nykyisiä valtionavustuksia sekä niiden myöntämiseen, hallinnointiin, ohjaukseen ja valvontaan liittyviä käytäntöjä ja menettelytapoja sekä tehdä ehdotuksia nykyisten menettelytapojen yhtenäistämiseksi ja hyvien käytäntöjen edistämiseksi;
2. edellä mainittuun selvitykseen liittyen arvioida nykyisen valtionavustuslain sekä eri hallinnonalojen voimassa olevien valtionavustuksia koskevien erityislakien soveltamisalaa sekä yleislain ja erityislakien välistä suhdetta sekä tehdä tarvittavat ehdotukset lainsäädännön tarkistamistarpeiksi;
3. arvioida valtionavustusten hallinnointiin liittyvien tietojärjestelmien yhtenäistämistä ja mahdollista yhteisen avustusrekisterin laatimista sekä;
4. arvioida erilaisten valtionavustusten vaikuttavuutta ja tuloksia sekä mahdollisuuksia valtionavustusten käytön tehostamiseen kokonaisuutena.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt eri hallinnonalojen valtionavustuksiin liittyvää lainsäädäntöä ja menettelyjä sekä tehnyt ehdotuksia eräiden valtionavustuslain säännösten tarkistamiseksi. Nämä ehdotukset edellyttävät jatkovalmistelua hallituksen esityksen muodossa. Esityksen valmisteluun voidaan varautua suhteellisen nopealla aikataululla ottaen kuitenkin huomioon muilla hallinnonaloilla vireillä olevat säädösvalmisteluhankkeet, joiden kanssa jatkovalmistelu tulee koordinoita. Työryhmä on lisäksi tehnyt ehdotuksia valtionavustusten hallinnoinnin ja asianhallintajärjestelmän sekä valtionavustusten vaikuttavuusarvioinnin kehittämiseksi. Näiden ehdotusten jatkovalmistelu ajoittuu pidemmälle aikavälille.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, juli 2015	
Författare	Statsunderstödsarbetsgruppen	
Publikationens titel	Valtionavustustyöryhmän mietintö	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 29/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-704-3 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 114	Språk Finska

Sammandrag

Finansministeriet tillsatte den 19 november 2014 (VM110:00/2014) en arbetsgrupp som fick i uppgift att utreda statsunderstödspraxis inom olika förvaltningsområden och speciallagstiftningens förhållande till den allmänna statsunderstödslagen (688/2001), samt att lägga fram nödvändiga förslag till förenhetligandet av förfarandena i anslutning till beviljandet, administreringen och övervakningen av statsunderstöd och effektiviseringen av statsunderstödsverksamheten. Arbetsgruppen skulle även utvärdera statsunderstödens effektivitet och vid behov lägga fram förslag till justering och förenhetligande av statsunderstödslagstiftningen.

Arbetsgruppen skulle

1. utreda och utvärdera de nuvarande statsunderstöden inom olika förvaltningsområden på ett täckande sätt, liksom även praxis och förfaranden i samband med beviljandet, administreringen, styrningen och övervakningen av dem, samt lägga fram förslag till förenhetligandet av nuvarande förfaringssätt och främjandet av goda praxis,
2. i anslutning till den ovan nämnda utredningen utvärdera tillämpningsområdet för den nuvarande statsunderstödslagen och gällande speciallagar om statsunderstöd inom olika förvaltningsområden liksom även förhållandet mellan den allmänna lagen och speciallagarna, och lägga fram nödvändiga förslag till revidering av lagstiftningen,
3. utvärdera förenhetligandet av informationssystem som anknyter till administreringen av statsunderstöd och ett eventuellt upprättande av ett gemensamt understödsregister, samt
4. utvärdera de olika statsunderstödens genomslagning och effektivitet samt möjligheterna till övergripande effektivisering av användningen av statsunderstöd.

Arbetsgruppen har i enlighet med sitt uppdrag utrett förfarandena och lagstiftningen som gäller statsandelarna inom de olika förvaltningsområdena och lagt fram förslag till revidering av vissa bestämmelser i statsunderstödslagen. Dessa förslag förutsätter fortsatt beredning i form av en regeringsproposition. Propositionen kan beredas tämligen hastigt, dock med beaktande av lagstiftningsprojekt som pågår inom andra förvaltningsområden, eftersom dessa bör koordineras sinsemellan. Arbetsgruppen har dessutom lagt fram förslag till utveckling av administreringen av statsunderstöden och ärendehanteringssystemet samt konsekvensutvärderingen i fråga om statsunderstöden. Den fortsatta beredningen av dessa förslag är ett långsiktigare projekt.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, July 2015	
Author(s)	Working group on discretionary government transfers	
Title of publication	Valtionavustustyöryhmän mietintö	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 29/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-704-3 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 114	Language Finnish

Abstract

On 19 November 2014 (VM110:00/2014), the Ministry of Finance appointed a working group to examine various administrative branches' practices related to discretionary government transfers and the relationship of special legislation to the Act on Discretionary Government Transfers (688/2001), and to make the necessary proposals for ensuring uniform practices in the granting, administration and supervision of discretionary government transfers, and to enhance the efficiency of operations related to discretionary government transfers. The working group was also tasked with assessing the effectiveness of discretionary government transfers and submitting, if necessary, proposals to amend and harmonise legislation on discretionary government transfers.

The working group's assignment covered the following:

1. to examine and comprehensively assess the current discretionary government transfers in various administrative branches and the practices and operating methods related to their granting, administration, steering and supervision, and to make proposals to harmonise the current operating methods and to promote best practices;
2. with regard to the aforementioned examination, to assess the scope of application of the special legislation in force on discretionary government transfers in various administrative branches and the relationship between the general act and special acts, and to prepare the required proposals for amending the legislation if necessary;
3. to assess the harmonisation of IT systems related to the administration of discretionary government transfers, and the possible preparation of a joint government transfer register, and;
4. to assess the effectiveness and results of various discretionary government transfers and the possibilities to enhance the use of these transfers as a whole.

In accordance with its assignment, the working group examined the legislation and procedures related to discretionary government transfers of various administrative branches and prepared proposals for amending certain provisions in the Act on Discretionary Government Transfers. These proposals require further preparation in the form of a Government proposal. Preparations should be made to prepare the proposal within a relatively short frame of time, taking, however, into consideration any statute drafting projects pending in other administrative branches, with which the further preparation must be coordinated. Furthermore, the working group has prepared proposals for the further development of the administration of discretionary government transfers, a case management system and impact assessments of discretionary government transfers. The further preparation of these proposals is scheduled over a longer period of time.

SISÄLLYS

1	Johdanto.....	10
1.1	Työryhmän toimeksianto	10
1.2	Toimeksiannon rajausta	11
1.2.1	Valtionavustuslaki ja valtionavustuksia koskevat erityislait	11
1.2.2	Valtionavustusten merkitys ja käsittelyn rajaaminen	12
2	Työryhmän pääasialliset johtopäätökset ja ehdotukset	14
3	Nykytilan kuvaus hallinnonaloittain	20
3.1	Valtioneuvoston kanslia	20
3.1.1	Puoluelain mukainen valtionavustus poliittisille puolueille	20
3.1.2	Tutkimustoiminta	21
3.2	Ulkoasiainministeriö	22
3.2.1	Ulkoasiainministeriön osastoilta, yksiköistä ja edustustoista myönnettävien valtionavustusten ja valtionavustuslain soveltamisala	22
3.2.2	Kehitysyhteistyömäärärahoista jaettavat valtionavustukset ja niiden sähköinen hallinnointi	23
3.2.3	Ulkoasiainministeriöstä jaettavat muut valtionavustukset	26
3.3	Oikeusministeriö	27
3.3.1	Saamelaiskäräjien valtionavustus	27
3.3.2	Muut avustukset	28
3.4	Sisäministeriö	28
3.4.1	Alueen pelastustoimen valtionavustukset	28
3.4.2	Palosuojelurahasto	29
3.4.3	Sisäasioiden EU-rahastot (EUSA-rahastot)	29
3.5	Puolustusministeriö	30
3.6	Valtiovarainministeriö	31
3.6.1	Valtionavustuslain soveltamisala ja kuntasektorin kehittämishankkeiden tukeminen... ..	31
3.6.2	Valtion ja kuntien yhteiset tietojärjestelmähankkeet	32
3.6.3	Kunta- ja palvelurakennemuutosten toteuttaminen	32
3.6.4	Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki	33
3.6.5	Paikallisten kuntakokeilujen rahoitus	33
3.6.6	Vaikuttavuuden arviointi	34
3.7	Opetus- ja kulttuuriministeriö	34
3.7.1	Yleistä	34
3.7.2	Erityislainsäädäntö	35
3.7.3	Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen toimiala	36
3.7.4	Aikuiskoulutuksen toimiala	36
3.7.5	Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan toimiala	37
3.7.6	Kulttuurin ja taiteen toimiala	37
3.7.7	Liikunnan toimiala	38
3.7.8	Nuorisotyön ja -politiikan toimiala	38
3.7.9	Kirkollisasioiden toimiala	39

3.8	Maa- ja metsätalousministeriö.....	39
3.8.1	Hallinnonalan valtionavustukset ja niiden säädöspohja	39
3.8.2	Rahoitusvälineiden taloudellinen merkitys	40
3.8.3	Valtionavustuslajit ja käyttökohteet	41
3.8.4	Vaikuttavuuden arviointi	42
3.8.5	Hyvä hallinnointi ja sisäinen valvonta	43
3.8.6	Avustusrekisterit.....	43
3.9	Liikenne- ja viestintäministeriö.....	44
3.9.1	Liikenneverkon ylläpitoon ja rakentamiseen myönnettävät valtionavustukset.....	44
3.9.2	Yritystuet	45
3.9.3	Muut valtionavustukset.....	47
3.10	Työ- ja elinkeinoministeriö	48
3.10.1	Yleistä	48
3.10.2	Elinkeino- ja innovaatiopoliittiset tuet	50
3.10.3	Kuluttajajärjestölle maksettava valtionavustus	55
3.10.4	Työllisyysperusteiset tuet	56
3.10.5	Energiapoliittiset tuet.....	60
3.11	Sosiaali- ja terveysministeriö.....	61
3.11.1	Yleistä valtionavustusten myöntämisestä.....	61
3.11.2	Valtionavustuslain soveltamisala.....	62
3.11.3	Valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi	62
3.11.4	Tietojärjestelmät ja rekisterit.....	63
3.11.5	Sosiaali- ja terveysministeriön myöntämiä valtionavustuksia	63
3.12	Ympäristöministeriö	70
3.12.1	Talousarvion mukaiset avustukset	70
3.12.2	Avustusten valvonta	72
3.12.3	Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestäminen	72
3.12.4	Asumista koskevat avustukset	74
4	Nykytilan havainnot ja niihin liittyviä kehittämissuhteita	78
4.1	Valtionavustuslain suhde muuhun lainsäädäntöön	78
4.1.1	Yleiset näkökohdat.....	78
4.1.2	Valtiontalouden tarkastusviraston havainnot valtionapujen säädösvuorokauden valmistelusta.....	79
4.1.3	Yleislain ja erityislakien suhde.....	80
4.1.4	Valtionavustuslain ja EU-sääntelyn välinen yhteys	83
4.2	Keskeiset käsitteet ja määritelmät.....	88
4.2.1	Valtionavustuksen käsite.....	88
4.2.2	Valtionavustuksen ja sopimussuhteiden välinen rajanveto	89
4.2.3	Valtionavustusten ja julkisten hankintojen välinen suhde	90

4.3	Valtionavustuksen myöntäminen ja maksaminen.....	94
4.3.1	Valtionavustuksen myöntämisen perusteet.....	94
4.3.2	Mahdollisuus ulkoistaa valtionavustusten myöntämiseen ja hallinnointiin liittyviä tehtäviä ottaen huomioon perustuslain 124 §:n edellytykset.....	95
4.3.3	Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukainen menettely ja yksityisoikeudellinen sopimus.....	97
4.3.4	Valtionavustuslain 9 §:ssä säädetty tiedottamisvelvollisuus.....	98
4.3.5	Usean eri rahoittajan rahoittamat hankkeet.....	99
4.4	Valtionavustuksen käyttö ja sen valvonta.....	100
4.5	Valtionavustuksen palauttaminen ja takaisinperintä.....	101
4.5.1	Takaisinperinnän perusteet.....	101
4.5.2	Palautettavan tai takaisinperittävän määrän laskeminen investointiavustuksissa	102
4.5.3	Palautettavan määrän alaraja	103
4.5.4	Kohtuullistamisen periaatteet	103
4.5.5	Viivästyskoron periminen	104
4.5.6	Kuittaus	104
4.6	Tietojensaanti ja tietojen luovuttaminen sekä tietojensaantioikeuden mahdollinen laajentaminen	105
4.7	Erinäiset säännökset.....	107
4.7.1	Tiedoksianto.....	107
4.7.2	Täytäntöönpano	107
4.7.3	Vaikutusten arviointi	107
4.8	Valtionavustusten hallinnoinnin ja menettelytapojen kehittäminen.....	110
4.8.1	Nykyiset asianhallinnan soveltamiskäytännöt pääpiirtein.....	110
4.8.2	Käytäntöjen yhtenäistäminen ja sähköisten asianhallintajärjestelmien käyttö.....	111
4.8.3	Valtionavustuksia koskevan portaalin luominen.....	112
4.9	Valtionavustusten vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen	112

1 Johdanto

1.1 Työryhmän toimeksianto

Valtiovarainministeriö asetti 19.11.2014 (VM110:00/2014) työryhmän selvittämään valtionavustuksiin liittyviä eri hallinnonalojen käytäntöjä ja erityislainsäädännön suhdetta yleiseen valtionavustuslakiin (688/2001) sekä tekemään tarvittavat ehdotukset valtionavustusten myöntämiseen, hallintoon ja valvontaan liittyvien menettelyjen yhtenäistämiseksi ja valtioaputoiminnan tehostamiseksi. Työryhmän tuli myös arvioida valtionavustusten vaikuttavuutta ja tehdä tarvittaessa ehdotuksia valtionavustuslainsäädännön tarkistamiseksi ja yhtenäistämiseksi.

Työryhmän tavoitteena oli selvittää eri hallinnonalojen nykyistä valtionavustuksiin liittyvää lainsäädäntöä sekä käytännön menettelytapoja, jotka liittyvät valtionavustusten myöntämiseen, hallinnointiin sekä ohjaukseen ja valvontaan. Selvitystyö liittyy ensisijaisesti valtion talousarvioon sisältyviin valtionavustuksiin. Tavoitteena oli yhtenäistää menettelytapoja ja edistää hyvien käytäntöjen levittämistä sekä mahdollisuuksien mukaan vahvistaa valtionavustuslain asemaa edelleen ensisijaisena erilaisia valtionavustuksia koskevana yleislakina.

Työryhmän tehtävänä oli:

1. selvittää ja arvioida kattavasti eri hallinnonalojen nykyisiä valtionavustuksia sekä niiden myöntämiseen, hallinnointiin, ohjaukseen ja valvontaan liittyviä käytäntöjä ja menettelytapoja sekä tehdä ehdotuksia nykyisten menettelytapojen yhtenäistämiseksi ja hyvien käytäntöjen edistämiseksi;
2. edellä mainittuun selvitykseen liittyen arvioida nykyisen valtionavustuslain sekä eri hallinnonalojen voimassa olevien valtionavustuksia koskevien erityislakien soveltamisalaa sekä yleislain ja erityislakien välistä suhdetta sekä tehdä tarvittavat ehdotukset lainsäädännön tarkistamistarpeiksi;
3. arvioida valtionavustusten hallinnointiin liittyvien tietojärjestelmien yhtenäistämistä ja mahdollista yhteisen avustusrekisterin laatimista; sekä
4. arvioida erilaisten valtionavustusten vaikuttavuutta ja tuloksia sekä mahdollisuuksia valtionavustusten käytön tehostamiseen kokonaisuutena.

Työryhmän toimikausi oli 19.11.2014 - 31.3.2015 ja 26.3.2015 sitä jatkettiin 18.6.2015 saakka.

Työryhmän puheenjohtaja oli Jouko Narikka, budjettineuvos, valtiovarainministeriö. Jäseniä olivat:

erityisasiantuntija Riitta Pirhonen, valtiovarainministeriö,
hallitussihteeri Miikka Rainiala, 26.3.2015 lähtien erityisasiantuntija Karri Safo
valtioneuvoston kanslia,
lainsäädäntöneuvos Sini Korpela, ulkoasiainministeriö,
hallitusneuvos Markku Kuusela, 26.3.2015 lähtien neuvotteleva virkamies
Camilla Busck-Nielsen, oikeusministeriö,
hallitusneuvos Mika Kättö, sisäministeriö,
erityisasiantuntija Jorma Kiviniemi, puolustusministeriö,
vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitola, opetus- ja kulttuuriministeriö,
talousylitarkastaja Ritva Tolonen, maa- ja metsätalousministeriö,

ylitarkastaja Tanja Müller, liikenne- ja viestintäministeriö,
neuvotteleva virkamies Anne Rothovius, työ- ja elinkeinoministeriö,
hallitusneuvos Anne Kumpula, sosiaali- ja terveysministeriö,
ylitarkastaja Karri Safo, 26.3.2015 lähtien hallintojohtaja Oili Hintsala
ympäristöministeriö, sekä
ylijohtaja Marjatta Kimmonen, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Pysyvänä asiantuntijana erityisesti EU-valtiontukia koskevan sääntelyn osalta oli hallitusneuvos Eeva Vahtera, työ- ja elinkeinoministeriö. Työryhmän mietinnön viimeistelyssä avusti kauppatieteiden maisteri Johanna Mertaila.

Työryhmä kuuli asiantuntijoina ryhmäpäällikkö Selja Luostarista ja kirjaaja Helena Vilokista valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusasta oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Harri Sivulaa sisäministeriöstä, talouspäällikkö Jan Holmbergia valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Aku-Petteri Korhosta maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Päivi Kantasta työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä asiantuntija Jari Hyväristä Tekesistä.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt eri hallinnonalojen valtionavustuksiin liittyvää lainsäädäntöä ja menettelyjä sekä tehnyt ehdotuksia eräiden valtionavustuslain säännösten tarkistamiseksi. Työryhmä on lisäksi tehnyt ehdotuksia valtionavustusten hallinnoinnin ja asianhallintajärjestelmän sekä valtionavustusten vaikuttavuusarvioinnin kehittämiseksi.

1.2 Toimeksiannon rajaus

1.2.1 Valtionavustuslaki ja valtionavustuksia koskevat erityislait

Valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia. Valtionavustuksella tarkoitetaan valtionavustuslaissa tuenluontoista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi.

Valtionavustuslakia sovelletaan valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen sekä silloin, kun valtion talousarviossa myönnetään valtuus tehdä sopimuksia tai antaa sitoumuksia valtionavustuksesta. Valtionavustuslaissa säädetään yleisten säännösten (1 luku) ohella valtionavustuksen myöntämisen perusteista (2 luku): valtionavustuslajeista, valtionavustuksen määrästä ja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Valtionavustuslaissa säädetään lisäksi valtionavustuksen myöntämisestä ja maksamisesta (3 luku): valtionavustuksen hakemisesta, valtionavustuksen hakijan selvittämisvelvollisuudesta, valtionavustuspäätöksestä ja valtionavustuksen maksamisesta. Edelleen laissa säädetään valtionavustuksen käytöstä ja valvonnasta (4 luku): valtionavustuksen käytöstä, valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta, valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä; tarkastusoikeudesta; tarkastuksen suorittamisesta; virka-avusta ja maksatuksen keskeytyksestä. Laki sisältää myös säännökset valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä (5 luku): valtionavustusten palauttamisesta, velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään, valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä, palautettavasta ja takaisin perittävästä määrästä investointiavustuksissa, korosta, viiväs-

tyskorosta, kohtuullistamisesta, yhteisvastuullisuudesta, takaisinperinnän määrääjasta, vanhentumisesta ja kuittauksesta. Lopuksi laissa säädetään tiedonsaannista ja tietojen luovuttamisesta (6 luku): tietojensaannista viranomaiselta ja tietojen luovuttamisesta; sekä erinäisissä säännöksissä (7 luku): tiedoksiannosta, muutoksenhausta, täytäntöönpanosta, vaikutusten arvioinnista, valtionapuviranomaisen tarkemmista ohjeista sekä voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä.

Jos muussa laissa on valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä valtionavustuslain sijasta. Valtionavustuksille tyypillistä onkin, että erityisesti merkittävien valtionavustuskokonaisuuksien (yritystuet, kuntien palvelutuotantoon kohdistuvat avustukset) käyttötarkoituksista ja erityiseshdoista säädetään tarkemmin erityislaeilla ja -asetuksilla. Riittävän kokonaiskuvan saamiseksi työryhmän raportissa on hallinnonaloittain kartoitettu voimassa olevaa lainsäädäntöä ja erilaisten valtionavustusten mittaluokkaa ja tarkempaa kohdentamista eri käyttötarkoituksiin.

Kaikkia eri valtionavustuslajeja ei käytännössä joka vuosi myönnetä säädösten olemassaolosta huolimatta, vaan esimerkiksi valtiontaloudellisen säästön saavuttamiseksi tai erilaisten tukimuotojen tehokkuuden selvittämiseksi valtionavustusten myöntämisessä voi olla myös pidempiaikaisia taukoja. Työryhmän raportissa on myös tältä osin kuvattu hallinnonaloittaista tilannetta tarkemmin, mutta tarkastelu on kohdennettu pääosin sellaisiin valtionavustuksiin, joita myös käytännössä myönnetään.

Valtionavustusten myöntämisessä joudutaan usein arvioimaan avustusten suhdetta erilaisiin muihin julkisen tuen muotoihin tai hallinnollisiin päätöksiin yleensä. Samoin valtionavustuslain ja valtionavustuksia koskevien erityissäädösten suhdetta muuhun lainsäädäntöön, esimerkiksi muita julkisen tuen muotoja tai julkisia hankintoja koskeviin säädöksiin, on eräiltä osin selvitetty tarkemmin raportin valmistelun yhteydessä. Päättarkastelu on kuitenkin rajattu valtionavustuksia välittömästi koskeviin säädöksiin.

1.2.2 Valtionavustusten merkitys ja käsittelyn rajaaminen

Valtionavustusten periaatteellinen ja taloudellinen merkitys on erittäin suuri. Valtionavustuksilla voidaan vaikuttaa erilaisiin merkittäviin investointeihin, julkisten palvelujen sisällön ja laadun kehittämiseen sekä yritysten ja laajemmin koko elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin. Valtionavustuksia kohdennetaan runsaasti myös esimerkiksi erilaisen yhdistys- ja järjestötoiminnan tukemiseen.

Valtionavustusten tarkkaa kokonaismäärää on vaikea arvioida, mutta avustuksia myönnetään vuosittain useita miljardeja euroja. Esimerkiksi kuntien peruspalveluohjelman yhteydessä tehtävän tarkastelun piirissä olevien kuntasektorin valtionavustusten yhteismäärä on noin miljardi euroa vuodessa ja suorien yritystukien määräksi arvioidaan noin 1,3 miljardia euroa vuodessa. Yksittäisten valtionavustusten suuruudessa ja merkityksessä on kuitenkin huomattavia eroja. Pienimmillään valtionavustukset saattavat tyypillisesti olla esimerkiksi vain muutamia tuhansia euroja vuodessa. Raportin selvityksessä ja ehdotusten tarkastelussa pääpaino on kohdennettu taloudelliselta merkitykseltään suurimpiin valtionavustuksiin.

Valtio kohdistaa useille hallinnonaloille taloudellista tukea verovapauden tai normaalia alempien verokantojen muodossa. Useaan toiminta-alueeseen kohdistuvia verotukikokonaisuuksia ovat esimerkiksi arvonlisäverotuksen alennetut verokannat sekä

irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon jaksottaminen. Teollisuuden ja elinkeinosten verotukia ovat puolestaan esimerkiksi voitonjaon verotuet, käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus, koulutusvähenitys ja listattujen arvopaperien luovutuksen varainsiirtoverovapaus. Merkittäviä ovat myös maa- ja metsätalouteen, liikenteeseen, asumiseen ja ympäristöön, opetukseen, tieteeseen ja kulttuuriin sekä sosiaaliturvaan kohdistuvat verotuet.

Verotuet ovat taloudelliselta merkitykseltään erittäin suuria jopa verrattuna kaikkiin muihin valtionavustuksiin. Esimerkiksi arvonnäköverotuksen alennetuista verokannoista aiheutuvan tuen yhteismäärä on yli 2,7 mrd. euroa ja pakollisiin sosiaaliturvan vakuutusmaksuihin liittyvän tuen arvoksi arvioidaan noin 2,5 mrd. euroa vuositasona. Valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoitusohjelman yhteydessä tehtävän yritystukien koskevan selvityksen yhteydessä on arvioitu, että verotukien yhteismäärä vuonna 2014 olisi 23,8 miljardia euroa. Yksityiskohtaisempi nykyisten merkittävimpien verotukien kuvaus ja tietoja verotuen suuruudesta löytyy myös valtiovarainministeriön keuhällä 2015 julkis- tamasta menokartoituksesta (Menokartoitus – valtion menot, valtion osarahoittamat etuus- ja palvelujärjestelmät sekä verotuet, VM:n julkaisu 29.4.2015).

Lainsäädäntöteknisesti verotuet on kuitenkin kategorisesti erotettu valtionavustus- laissa tarkoitetuista valtionavustuksista. Valtionavustuslain 3 §:n 3 momentin 5 koh- dan nojalla valtion verojen tai muiden saamisten maksuhelpotusta tai -vapautusta ei pidetä valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionavustuksena, ellei erityislaissa toisin säädetä. Tällaisia erityissäännöksiä ei ole käytännössä säädetty. Verotuet ovat myös hallintomenettelyn ja -käytäntöjen näkökulmasta monin tavoin erilaisessa asemassa kuin tyypilliset valtionavustuslain tai vastaavien erityislakien nojalla säännelty valti- onavustukset. Näin ollen verotukia ei käsitellä tässä mietinnössä.

2 Työryhmän pääasialliset johtopäätökset ja ehdotukset

Työryhmä on selvittänyt eri hallinnonalojen valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä, valtionavustuksia sääntelevän erityislainsäädännön suhdetta yleiseen valtionavustuslakiin (688/2001), nykytilaa koskevia havaintoja ja ongelmia sekä valtionavustusten vaikuttavuuden arviointia. Selvitystyön johtopäätöksenä on ensinnäkin se, että valtionavustusten määrä, laatu ja merkitys vaihtelevat huomattavasti eri hallinnonaloilla. Osittain tästä johtuen myös valtionavustuksia koskevissa nykyisissä soveltamiskäytännöissä on jonkinasteisia eroja ja epäyhtenäisyyttä. Työryhmä ei kuitenkaan ehdota valtionavustuslain sisältöön sekä sen ja erityislainsäädännön väliseen suhteeseen merkittäviä periaatteellisia tai rakenteellisia uudistuksia. Valtionavustuslain asemaa valtionavustuksia koskevana yleislakina voidaan edelleen pitää perusteltuna. Useimmat valtionavustuslain soveltamiskäytäntöön liittyvistä kysymyksistä ja ongelmista eivät ole ratkaistavissa lakia tarkistamalla, vaan selvittämällä kysymysten sisältöä tarkemmin ja tiedottamalla hyvistä soveltamiskäytännöistä ja tulkintaperiaatteista nykyistä tehokkaammin.

Työryhmä ei myöskään ehdota merkittäviä muutoksia valtionavustuksia koskevaan erityislainsäädäntöön. Erityislainsäädäntöä on olemassa suhteellisen runsaasti, mutta sen sisältö koskee pääosin erityistyyppisiä valtionavustusten kohdentamiseen, myöntämisperusteisiin ja menettelyihin liittyviä näkökohtia. Näin ollen erityislainsäädännöstä ei voida kategorisesti luopua siten, että kaikkia erityistyyppisiin valtionavustuksiin liittyviä kysymyksiä voitaisiin säännellä yhdellä yleisellä lailla. Toisaalta esimerkiksi hallintomenettelyä koskevien erityislakien säännösten sisällölliselle yhdistämiselle valtionavustuslakiin ja erityislakien säännösten asteittaiselle vähentämiselle edelleen ei tulisi olla esteitä.

Työryhmä ehdottaa valtionavustuslakiin eräitä muutoksia, jotka koskevat erityisesti valtionavustuslain ja EU-sääntelyn välisen suhteen selkiyttämistä sekä valtionavustusten myöntämiseen liittyvän viranomaisen tiedonsaantioikeuden laajentamista. Työryhmä ehdottaa myös eräitä teknisluonteisia tarkistuksia valtionavustuslain säännösten ajantasaistamiseksi.

Työryhmä on edellä kuvatun mukaisesti myös pyrkinyt käsittelemään ja tarkentamaan eräitä valtionavustuksiin liittyviä soveltamiskysymyksiä ja –ongelmia sekä niiden ratkaisemiseen liittyviä tulkintaperiaatteita ja hyviä käytäntöjä. Nämä kysymykset liittyvät mm. valtionavustuksen käsitteeseen ja sen rajanvetoon sekä valtionavustusten myöntämisen eri vaiheissa noudatettavan viranomaistoimivallan ja muiden avustavien toimijoiden toimivallan rajoihin.

Työryhmä on edelleen tehnyt eräitä valtionavustusten hallinnoinnin ja menettelytapojen kehittämiseen ja tehostamiseen sekä valtionavustusten vaikuttavuuden arviointiin liittyviä kehittämis ehdotuksia. Ehdotukset koskevat esimerkiksi valtionavustuksia koskevan sähköisen asianhallintajärjestelmän kehittämistä sekä valtionavustusten vaikuttavuusarviointiin liittyvien periaatteiden tarkistamista. Työryhmän pääasialliset johtopäätökset ja ehdotukset ovat tiivistetysti seuraavat:

1. Työryhmän näkemyksen mukaan valtionavustuslaki tulisi jatkossakin säilyttää ensisijaisesti kaikenlaa tyyppejä valtionavustuksia koskevana yleislakina. Valtionavustuslakiin voidaan sisällyttää rajoitetusti myös vain tietyn tyyppisiä valtionavustuksia koskevia erityissäännöksiä, jos samalla voidaan luopua nykyisistä erityislaeista tai -säännöksistä ja jos valtionavustuslain rakenne voidaan säilyttää riittävän selkeänä ottaen huomioon tässä raportissa todetut näkökohdat. Eri hallinnonalojen tulee jatkossa omien valtionavustuksia koskevien säädöshankkeidensa yhteydessä arvioida mahdollisuus tämentyyppiseen valtionavustuksia koskevien erityissäästöjen lukumäärän vähentämiseen.

Työryhmä katsoo, että valtionavustuslain 3 §:n nojalla valtionavustuslaki yleislakina voi tulla lähtökohtaisesti sovellettavaksi toissijaisesti myös tilanteissa, jossa erityislainsäädäntö on muuten kattava, mutta jokin yksittäinen asia jäisi sen ulkopuolelle ja asiasta on säännös valtionavustuslaissa. Käsitteellisesti rajaavana tulee kuitenkin sovellettavaksi esim. valtionavustuslain 3 § 3 momentin 1 kohdan säännös, jonka mukaan ”Ellei muussa laissa toisin säädetä, tässä laissa tarkoitettuna valtionavustuksena ei pidetä tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa”. Tämän rajanvedon perusteella erityisesti monet etuustyyppiset rahoitusmuodot jäävät valtionavustuksen käsitteen ulkopuolelle. (4.1.3.1)

2. Työryhmä katsoo, että erilaisten valtionavustusten asemaa ja kokonaisuutta voidaan tarvittaessa selkiyttää lisäämällä tarvittaessa yleisiä viittaussäännöksiä valtionavustuslain 1 lukuun. Esimerkiksi valtionavustuslain suhdetta yritystukiin ja niitä koskeviin erityissäännöksiin voidaan selkeyttää. Koska laki yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997, *yritystukilaki*) tullaan todennäköisesti korvaamaan uudella lailla, työryhmä ehdottaa, että valtionavustuslakiin lisättävän viittauksen yksityiskohtainen muotoilu valmistellaan samassa yhteydessä. (4.1.3.2)
3. Työryhmä ehdottaa, että valtionavustuslakiin mahdollisesti lisättävän EU:n valtiontukia koskevan viittaussäännöksen tarve arvioidaan samassa yhteydessä kun valmistellaan edellä mainituin tavoin valtionavustuslain ja yritystukisäästöjen keskinäisen suhteen selkiyttämistä. (4.1.4.3)
4. Valtionavustuslain mukaisen valtionavustuksen myöntämisen yleiseksi edellytykseksi ehdotetaan lisättäväksi se, ettei tuen kohteena olevissa toiminna käytetä direktiivissä (2009/52/EY) määriteltyä laitonta työvoimaa. Koska kyse on rangaistuksenluonteisesta toimenpiteestä, tukien sulkemisen ulkopuolelle jättämisen edellytykset ja laajuus tulee tarkasti harkita. Viranomaisien välistä työnjakoa laittoman työvoiman käytön valvonnassa ei kuitenkaan olisi syytä muuttaa.

Työryhmän näkemyksen mukaan työnantajasanctiodirektiivin mukainen takaisinperintä voitaisiin rajata vain tukiin, joihin liittyvissä tuen kohteena olevissa toiminna on käytetty laittomia työntekijöitä sekä tukimuu-toihin, jotka liittyvät pääosin palkkauskustannuksiin. Takaisinperinnän ulkopuolelle voitaisiin rajata myös työnantajat, jotka ovat luonnollisia henkilöitä ja työtä tehdään työnantajan yksityisiä tarpeita varten. Ta-

kaisinperinnän ulkopuolelle voisivat lisäksi jäädä esimerkiksi ostopalvelut ulkopuolisilta yhtiöiltä ja niihin liittyvät tuet sekä muut mahdolliset tilanteet, joissa työnantajasuhdetta ei olisi. Takaisinperinnän rajaaminen olisi edelleen perusteltua tilanteissa, joissa tuensaaja saa useita erilaisia tukia, mutta väärinkäytös liittyy ainoastaan tiettyyn yksittäiseen tukeen.

Työnantajasanctiodirektiivin implementointiin liittyvät muutokset pitäisi tehdä valtionavustuslakiin kiireellisesti riippumatta lain kokonaisuudistuksen aikataulusta. Asian jatkovalmistelussa pitäisi olla mukana riittävä eri hallinnonalojen (OM, MMM, SM, TEM) edustus. (4.1.4.4)

5. Työryhmä ei esitä valtionavustuksen käsitteen tarkistamista tai esimerkiksi laajentamista muihin mahdollisiin uudentyyppisiin tuki-, yhteistyö- tai rahoitusmenettelyihin. Eri hallinnonaloilla tulee tässä suhteessa jatkossakin itsenäisesti arvioida sitä, onko valtionavustukselle vaihtoehtoisesti mahdollista käyttää jotain muuta tukimuotoa.

Työryhmä ehdottaa valtionavustuslakiin rajausta, ettei valtionavustusta ole tarkoitettu valtionhallinnon toimijoille, ellei tästä ole erikseen säädetty tai talousarviossa erikseen päätetty. Esimerkiksi eräistä talousarvion ulkopuolisista valtion rahastoista (palosuojelurahasto, öljysuojalahasto) voitaisiin edelleen maksaa erityissäännösten nojalla korvauksia myös valtiolle ja näihin tilanteisiin sovelletaan valtionavustuslakia. (4.2.1)

6. Työryhmän näkemyksen mukaan valtionavustuksessa on kyse viranomaislähtöisestä ja julkista valtaa koskevasta toimesta, jossa operoidaan aina hallintopäätöksillä. Valtionavustuslain 11 §:ssä kuvataan tarkemmin valtionavustuspäätöksen sisältöä. Näistä päätöksen sisältöä koskevista kysymyksistä ei tulisi sopia erillisillä sopimuksilla. On kuitenkin mahdollista, että avustuspäätöksen lisäksi sovitaan täydentävästi esimerkiksi sellaisista käytännön menettelytavoista, jotka liittyvät valtionavustuksen käytön valvonnan toteuttamiseen.

Työryhmä ei esitä valtionavustuksen ja sopimussuhteiden rajanvedon sääntelyä laissa. Sen sijaan muun tyyppistä ohjausta valtionavustuksia koskevan päätöksenteon ja sopimussuhteiden rajanvedon selkiyttämiseksi tulisi edistää. (4.2.2)

7. Työryhmä suosittelee, että valtionavustusviranomainen harkintansa mukaan lisää valtionavustuspäätöksen yhteyteen muistutuksen hankintalain 6 §:n säännöksestä erityisesti niissä tilanteissa, joissa valtionavustuksen osuus toiminnan tai hankkeen kokonaiskustannuksista on merkittävä ja valtionavustuksen saaja tulisi mahdollisesti hankintayksikön asemaan. (4.2.3)
8. Työryhmä ei esitä muutoksia valtionavustuslakiin siten, että valtionavustuksen ja julkisen hankinnan suhdetta säänneltäisiin erikseen. Työryhmän näkemyksen mukaan seuraavat kriteerit tai tunnuspiirteet ovat keskeisiä valtionavustuksen ja hankintasopimuksen määrittelyssä ja rajanvedossa:

a) Valtionavustus

- yksipuolinen järjestely (ei vastikkeellisuutta);
- julkisyhteisöllä ei ole välitöntä taloudellista intressiä tuettavaan palveluun;
- täytäntöönpanokelpoisuus on julkisoikeudellista eikä yksityisoikeudellista.

b) Hankintasopimus

- on vastikkeellinen eli julkisyhteisö maksaa ja saa itselleen palvelun suorituksen sekä
- sopimuksen velvoitteet ovat yksityisoikeudellisesti täytäntöön pantavissa. (luku 4.2.3)

9. Valtionavustuslakiin ei ole perusteltua lisätä säännöstä, jossa pyritäisiin määrittelemään se, minkä tyyppiset valtionavustusprosessiin liittyvät tehtävät ovat hallintoasian käsittelyä tai sisältävät julkisen vallan käyttöä. Kyse on tältä osin yleisistä hallinnollisista periaatteista ja säännöksistä, joiden tulkintaa tulee arvioida erikseen. Työryhmässä on kuitenkin pyritty hallintomenettelyjen yhtenäistämiseksi pääpiirtein arvioimaan sitä, missä määrin valtionavustusten myöntämiseen ja hallinnointiin liittyviä tehtäviä voidaan siirtää valtionapuviranomaisen ulkopuolelle perustuslain 124 §:n sallimissa rajoissa. (4.3.2)
10. Koska euromääräinen alaraja on jäänyt valtionavustuslain voimassaoloaikana matalaksi ottaen huomioon kustannuskehitys sekä palautuksesta ja siihen liittyvistä hallintotoimista aiheutuvat kustannukset, työryhmä ehdottaa palautettavan valtionavustusmäärän alarajan korottamista esimerkiksi 100 euroon. (4.5.3)
11. Työryhmän käsityksen mukaan valtionapuviranomaisen tiedonsaantioikeutta voidaan tietyin edellytyksin suositella laajennettavaksi veloitteidenhoitoselvitystietoihin (ns. VHS-tiedot) ja lähipiiriin vastaaviin tietoihin. Molemmissa edellytyksenä tulisi kuitenkin olla harkinnanvaraisuus. Lähipiiriin laajentaminen edellyttää lisäksi selkeästi rajattuja käsitelmäärittelyjä. Jatkovalmistelussa pitää myös selvittää, kuinka paljon hyötyä tiedonsaantioikeuden laajentamisesta olisi euromääräisesti (kustannushyötyanalyysi) ja mitkä olisivat vaikutukset tukien myöntämiseen käytännössä. Tiedonsaantioikeuden laajentamisesta voitaisiin säätää valtionavustuslain 31 §:ssä ja tarvittaessa myös valtionavustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevassa 7 §:ssä. (4.6)
12. Työryhmän näkemyksen mukaan valtionavustuslain 33 §:n säännös ei ole enää välttämätön. (4.7.1)
13. Työryhmä pitää tarpeellisena kehittää sellaisia yleisiä valtionavustusten vaikutusten arviointiin liittyviä menettelyjä ja tiedotusta, jotka koskevat useilla hallinnonaloilla samantyyppisiin tarkoituksiin myönnettäviä avustuksia. Esimerkiksi järjestötoimintaan eri hallinnonaloilla myönnettävien valtionavustusten vaikuttavuuden arviointia voitaisiin kehittää siten, että valtionapuviranomaiset noudattaisivat nykyistä yhtenäisempiä menettelytapoja.

Työryhmässä ei ole pidetty tarpeellisenä muuttaa valtionavustuslain 36 §:ää vaikutusten arvioinnista. Vaikutusten arviointia voidaan toteuttaa eri hallinnonaloilla edelleen erityyppisin menettelyin lähtien ensisijaisesti niistä lähtökohdista ja ajankohtaisista kysymyksistä, joita kyseisellä hallinnonalalla esiintyy.

Työryhmän käsityksen mukaan nykytilan ongelmana kuitenkin on, että valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi ja siihen liittyvät menettelyt eri hallinnonaloilla poikkeavat toisistaan merkittävästi myös sellaisissa tilanteissa, joissa yhtenäisempiä menettelytapoja voitaisiin käyttää hyödyksi. Menettelytapojen yhtenäistäminen olisi yleisellä tasolla mahdollista esimerkiksi viranomaisten yhteiseen käyttöön tarkoitetun valtionavustusportaalin avulla (4.8.3). Määrätyn tyyppisten valtionavustusten vaikuttavuusarviointiin liittyviä erillisiä selvityshankkeita ja niiden kilpailuttamista varten voitaisiin käyttää hyväksi valtionhallinnon yhteistä puitejärjestelyä. (4.7.3)

14. Lukumäärältään suurissa ja taloudellisesti merkittävässä valtionavustuskokonaisuuksissa tulisi olla nykyistä paremmat valmiudet siirtyä sähköisten asianhallintajärjestelmien käyttöön. Työryhmän ehdotuksen mukaan pidemmällä aikavälillä tulisi tavoitteena olla laajasti valtionhallinnossa käytettävissä oleva sähköinen valtionavustusten hallintajärjestelmä. (4.8.2)
15. Työryhmä esittää hyvänä toimintamallina, että kaikkien eri hallinnonalojen valtionavustusten ajankohtaisasioiden tiedottamista ja hyvien toimintakäytäntöjen edistämistä varten luotaisiin viranomaisten yhteiseen käyttöön erillinen portaali. (4.8.3)
16. Työryhmän keräämien tietojen perusteella eräissä valtionapuviranomaisten jo tekemissä vaikuttavuusarvioinneissa ja myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa on päädytty sellaiseen lopputulokseen, ettei valtionavustuksen tavoiteltu vaikuttavuus ole toteutunut erityisen hyvin. Epäselvää kuitenkin on, käytetäänkö tämän tyyppistä tietoa eri hallinnonaloilla järjestelmällisesti ja riittävästi hyväksi esimerkiksi niin, että vaikuttavuudeltaan heikkojen valtionavustusten suuruutta ja kohdentamista tarkistettaisiin tai näitä valtionavustuksia korvattaisiin esimerkiksi kokonaan muun tyyppisellä tuella.

Valtionavustusten vaikuttavuutta tulisi arvioida nykyistä järjestelmällisemmin säädösvalmistelussa, yksittäisen tuen myöntöprosessissa ja aika ajoin myös kokonaisuutena koko järjestelmän kannalta. Arvioinnin johtopäätösten perusteella valtionavustusten käyttötarkoitusta ja kohdentamista tulisi tarkistaa. (4.9)

Työryhmän ehdotukset erityisesti eräiden valtionavustuslain säännösten tarkistamiseksi edellyttävät jatkovalmistelua hallituksen esityksen muodossa. Esityksen valmisteluun voidaan varautua suhteellisen nopealla aikataululla ottaen kuitenkin huomioon muilla hallinnonaloilla vireillä olevat säädösvalmisteluhankkeet, joiden kanssa jatkovalmistelu tulee koordinoita. Tällaisena hankkeena voidaan mainita erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla vireillä oleva yritystukilain uudistaminen. Työryhmä on lisäksi tehnyt eräitä ehdotuksia valtionavustusten hallinnoinnin ja asianhallintajärjestelmän sekä valtionavustusten vaikuttavuusarvioinnin kehittämiseksi. Näiden ehdotusten jatkovalmistelu ajoittuu todennäköisesti pidemmälle aikavälille.

3 *Nykytilan kuvaus hallinnonaloittain*

Työryhmässä on kerätty hallinnonaloittain tietoa erilaisten valtionavustusten säädösperustasta, pääasiallisista käyttötarkoituksista ja mahdollisista soveltamiskäytäntöön, avustusmenettelyyn ja -prosessiin sekä vaikuttavuusarviointiin liittyvistä erityiskysymyksistä. Seuraavassa on kuvattu selvityksen tuloksena saatua kokonaiskuvaa hallinnonaloittain.

3.1 *Valtioneuvoston kanslia*

3.1.1 *Puoluelain mukainen valtionavustus poliittisille puolueille*

Puoluelakia (10/1969) säädettäessä pidettiin epäkohtana, että puolueet joutuivat rahoittamaan toimintansa pelkästään jäsenmaksuilla ja keräyksillä sekä erilaisilla tilapäisillä avustuksilla. Julkisella puoluetuella haluttiin helpottaa puolueiden taloudellista tilannetta ja samalla vähentää riippuvuutta yksityisistä intresseistä.

Tavoitteena on lisätä puoluerahoituksen avoimuutta. Yleisöllä tulee olla mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta riittävästi tietoa puolueiden perustoiminnan ja vaalikampanjoiden rahoituksesta. Puoluerahoituksen aiempaa suuremman avoimuuden arvioidaan lisäävän luottamusta poliittiseen toimintaan ja parantavan siten myös äänestysaktiivisuutta. Tavoitteena on myös ehkäistä korruptiota ja epäasialliisiin sidonnaisuuksiin perustuvaa vaikuttamista puolueiden toimintaan.

Puoluelain 9 §:n mukaan valtion talousarvion rajoissa voidaan eduskunnassa edustettuna olevalle puolueelle myöntää avustusta sen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen. Avustus on jaettava puolueiden viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa saamien edustajanpaikkojen lukumäärien osoittamassa suhteessa.

Avustuksen myöntää hakemuksesta valtioneuvosto. Avustuksen maksaa valtioneuvoston kanslia. Muutoin avustuksen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa säädetään. Puoluelain esitöiden mukaan (HE 6/2010 vp. s. 12) valtionavustuslakia sovelletaan puolueille myönnettäviin avustuksiin siltä osin kuin momentissa mainituista asioista ei ole säännöksiä puoluelaisissa. Siten sovellettaviksi tulevat lähinnä valtionavustuslain yleiset säännökset avustuksen hakemisesta, myöntämisestä ja maksamisesta, hakijan selvittämiselvällisyydestä, avustuspäätöksestä ja avustuksen käytöstä.

Valtioneuvosto on antanut asetuksen (88/2011) puoluelain nojalla myönnettävän valtionavustuksen käytöstä tehtävässä tilityksessä annettavista tiedoista. Tarvittavat tiedot ilmenevät lomakkeista, joita tilityksessä voidaan käyttää. Tarkoituksena on yhdenmukaistaa puoluelain edellyttämien tilitysten sisältöä ja tehostaa avustuksen käytön valvontaa.

Puoluelain 9 e § 1 momentin mukaan oikeusministeriö valvoo 9 §:ssä tarkoitetun avustuksen käyttöä sekä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista siltä osin kuin valvonta ei kuulu Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Avustuksen käytön valvontaan sovelletaan valtionavustuslakia.

Valtion 2015 talousarvion mukaan (mom. 23.20.50) avustusta voidaan myöntää puolueiden poliittisen toiminnan tukemiseen, mistä osa on tarkoitettu puolueille naisten poliittiseen toimintaan sekä puolueiden piirijärjestöjen toimintaan. Lisäksi määrärahaa saa käyttää avustuksen suorittamiseen Ahvenanmaan maakuntahallitukselle poliittisen toiminnan tukemiseen Ahvenanmaan maakunnassa. Osa määrärahasta on tarkoitettu käytettäväksi puolueille niiden tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen sekä Ahvenanmaan maakuntahallitukselle tiedotustoiminnan tukemiseen Ahvenanmaan maakunnassa.

Määräraha on vaihdellut vuosittain 32–36 milj. euron välillä (85 000–90 000 euroa / kansanedustaja/vuosi poliittisen toiminnan tukemisen osalta sekä 75 000–90 000 euroa / kansanedustaja/vuosi viestintäavustuksen osalta).

Vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tarkistamista selvittänyt työryhmä (OM:n julkaisu Mietintöjä ja lausuntoja 29/2015) ehdottaa, että puoluetuen saaminen mahdollistetaan myös muille kuin eduskuntapuolueille riittävän eduskuntavaaleissa saadun valtakunnallisen kannatuksen perusteella. Valtion talousarvion rajoissa voitaisiin myöntää valtionavustusta myös sellaiselle puolueelle, joka viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa on saanut vähintään kaksi prosenttia koko maassa annetuista äänistä. Ehdotuksella turvattaisiin eduskuntapaikkoja vaille jääneiden puolueiden toimintaedellytyksiä. Avustuksen jakoperusteena olisi puolueen eduskuntavaaleissa saama äänimäärä. Eduskuntapuolueiden puoluetuen jakoperusteita ei ehdoteta muutettaviksi. Lisäksi ryhmä ehdottaa, että puoluelain 9 e §:ssä kuvattu puoluetuen valvontatehtävä siirretään oikeusministeriöltä Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi.

3.1.2 Tutkimustoiminta

Valtion vuoden 2015 talousarviossa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan on myönnetty 6,4 milj. euroa (mom. 23.01.22). Määrärahaa saa käyttää:

1. valtioneuvoston ja sen ministeriöiden selvitys- ja tutkimustoimintaan
2. selvitys- ja tutkimustoiminnasta aiheutuvien kulutusmenojen maksamiseen sekä
3. valtionavustusten maksamiseen tutkimuslaitoksille, yliopistoille ja muille vastaaville tutkimustoimintaa harjoittaville yhteisöille tutkimustoimintaan.

Määräraha on valtioneuvoston yhteisessä käytössä ja sitä osoitetaan yhteisiin hankkeisiin, horisontaalisiin hankkeisiin ja ministeriöiden hallinnonalakohtaisiin päätöksentekoa tukeviin tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvityshankkeisiin. Hankkeita suunnitellaan ja koordinoidaan valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimuksen suunnitelmassa, jonka valmistelusta vastaa valtioneuvoston kanslian johdolla toimiva valtioneuvoston yhteinen kaikki hallinnonalat kattava tutkimuksen tilaajaryhmä. Suunnitelman vahvistaa valtioneuvoston yleisistunto. Suunnitelma sisältää vuosittain rahoitettavan ja toteutettavan tutkimuksen painopisteet, valmistelu- ja ohjausvastuut valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sisällä ja toteutusaikataulun. Kaikissa vaiheissa otetaan huomioon tutkimuksen tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu.

Valtioneuvosto on 5.9.2013 tehnyt periaatepäätöksen valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksesta. Kokonaisuudistuksen tavoitteena on, että tutkimus toimii yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resursina.

Yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulee perustua tutkittuun tietoon. Yhteiskunnan kehityksen jatkuvuutta tuetaan varmistamalla, että saadut kokemukset ja vaikuttavuustieto ohjaavat päätöksentekoa pitkäjänteisesti. Tavoitteen toteuttamiseksi tarvitaan systemaattinen toimintamalli, jolla varmistetaan vahva ja horisontaalinen tietopohja yhteiskunnallisen päätöksenteon ja toiminnan tueksi.

Valtioneuvoston yhteiskunnallista päätöksentekoa tukevaa tutkimus- ja selvitystoimintaa vahvistetaan kokoamalla valtioneuvoston ja sen ministeriöiden käytettäväksi rahoitusta valtion tutkimuslaitosten budjettirahoitteisista tutkimusmäärärahoista asteittain pysyvästi vuosina 2014—2016 siten, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden välittömien tietotarpeiden tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoimintaan on valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan vuonna 2014 käytössä 5 milj. euroa, 2015 7,5 milj. euroa sekä 2016 ja sen jälkeen vuosittain 12,5 milj. euroa sitomattomia tutkimusvaroja.

Valtionavustusta on tarkoitus tarvittaessa myöntää kokeilu-, tutkimus- ja kehittäishankkeiden koordinaatio- ja muihin vastaaviin tehtäviin tutkimuslaitoksille, yliopistoille ja muille vastaaville yhteisöille.

Määrärahaa ei ole toistaiseksi käytetty valtionavustusten maksamiseen. Selvitys- ja tutkimustoiminnan yhteydessä voi nousta esille kysymyksiä hankintojen ja valtionavustusten rajanvedosta.

3.2 *Ulkoasiainministeriö*

3.2.1 *Ulkoasiainministeriön osastoilta, yksiköistä ja edustustoista myönnettävien valtionavustusten ja valtionavustuslain soveltamisala*

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalla ei ole valtionavustuksia koskevaa erityislainsäädäntöä lukuun ottamatta kehitysmaihin myönnettäviä korkotukiluottoja, joten valtionavustuksiin sovelletaan yleislakina valtionavustuslain säännöksiä.

Ulkoasiainhallinnon hallinnonalalta jaettaviin valtionavustuksiin liittyy erityispiirteitä sen johdosta, että valtaosa avusta kohdennetaan Suomen ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan. Suurin osa valtionavustuksista jaetaan ulkoasiainministeriöstä, mutta myös edustustoille on myönnetty toimivaltaa jakaa ja hallinnoida omissa nimissään joitakin valtionavustuksia.

Valtionavustuslakia sovelletaan sekä valtionavustukseen, joka myönnetään käytettäväksi Suomessa että valtionavustukseen, joka myönnetään käytettäväksi Suomen ulkopuolella. Mikäli saajana on ulkomaalainen taho ja avustus käytetään Suomen ulkopuolella, voi valtionapuviranomainen tehdä avustuksen käytöstä ja sen ehdosta myös sopimuksen avustuksensaajan kanssa lain 11 §:n 5 momentin perusteella.

Lakia sovelletaan sekä yksityisoikeudellisille tahoille (kansalaisjärjestöt, yritykset, säätiöt) myönnettäviin avustuksiin että rajoitetusti myös valtioille tai kansainvälisille hallitustenvälisille järjestöille myönnettäviin avustuksiin.

Jos valtionavustuksen saajana on vieras valtio, tai sen toimitusvälinen taikka valtioiden välinen kansainvälinen järjestö (esim. YK-järjestö, maailmanpankki, alueelliset kehityspankit, OECD), sovelletaan valtionavustukseen valtionavustuslakia ainoastaan rajoitetusti. Mikäli avustus myönnetään valtionavustuspäätöksen ja kv. hallintosopimuksen sijasta Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen perusteella (valtiosopimus), valtionavustuslakia ei sovelleta tähän avustukseen lainkaan.

Ministeriössä on valmisteilla yleisehdot, joita sovellettaisiin kaikkiin ministeriöstä myönnettäviin valtionavustuksiin sekä valtionavustusten myöntämistä ja hallinnointia koskeva koko ministeriön yhteinen ohjeistus.

3.2.2 Kehitysyhteistyömäärärahoista jaettavat valtionavustukset ja niiden sähköinen hallinnointi

Määrällisesti ylivoimaisesti suurin osa ulkoasiainministeriön jakamista valtionavustuksista myönnetään kehitysyhteistyömäärärahoista (mom. 24.30.66). Valtion 2015 talousarviossa kehitysyhteistyömäärärahat jakaantuvat käyttösuunnitelmakohtiin, joista valtionavustuksia myönnetään etenkin monenkeskiseen kehitysyhteistyöhön, maa- ja aluekohtaiseen kehitysyhteistyöhön sekä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle, Kehitysyhteistyön Palvelukeskukselle (KePa) ja kehitysyhteistyötiedotukselle myönnettävään tukeen.

Kehitysyhteistyömäärärahoista jaettavat valtionavustukset hallinnoidaan ministeriön sähköisessä asiainhallintajärjestelmässä (AHA-KYT). Tässä järjestelmässä tehdään ja arkistoidaan myös valtionavustuspäätökset. Ulkomaalaisten valtionavustuksen saajien kanssa ulkomailla käytettävästä avustuksesta ministeriö tekee valtionavustuspäätöksen lisäksi myös valtionavustuslain 11 §:n 5 momentin mukaisen yksityisoikeudellisen sopimuksen avustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja seurannasta.

Lisäksi ministeriössä on käytössä erillinen sähköinen valtionavustusten hakemisjärjestelmä, jonka kautta myös hakumenettely tapahtuu, mutta tätä järjestelmää sovelletaan kuitenkin tällä hetkellä ainoastaan ministeriön kansalaisyhteiskuntayksiköstä jaettavien kehitysyhteistyön valtionavustusten hallinnoinnissa. Tämä yksikkö käsittelee valtaosan UM:n kansalaisjärjestöille myönnettävistä valtionavustuksista.

3.2.2.1 Valtionavustukset kehitysyhteistyömäärärahoista suomalaisille, ulkomaalaisille ja kansainvälisille kansalaisjärjestöille ja säätiöille

Kehitysyhteistyömäärärahoista myönnetään valtionavustuslain mukaisia valtionavustuksia suomalaisille, ulkomaalaisille ja kansainvälisille kansalaisjärjestöille näiden kehitysyhteistyöhankkeisiin, -ohjelmiin tai muuhun kehitysyhteistyötoimintaan (lähinnä UM:n kansalaisyhteiskuntayksikkö, myös alueosastot, poliittinen osasto ja oikeudellinen osasto).

Suomalaisille kansalaisjärjestöille kanavoituvasta tuesta noin 70 prosenttia kohdennetaan nk. kumppanuusjärjestöjen kautta ja loput muiden kansalaisjärjestöjen kautta. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö täydentää ja tukee julkista kahdenvälistä, monenkeskistä ja EU:n kehitysyhteistyötä. Tukea myönnetään hankkeisiin, jotka täyttävät asetetut laatukriteerit ja edistävät kehityspoliittisen toimenpideohjelman tavoitteiden toteutumista. Kumppanijärjestöjen toiminnan tuloksellisuutta seurataan järjestöjen kehittämien vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta arvioivien tunnuslukujen pohjalta. Järjestöt raportoivat avun tuloksista ja tuotoksista ja määrärahojen käytöstä.

Kehitysyhteistyötuen käytön oikeellisuuden ja tuloksellisuuden seuranta perustuu vakiintuneisiin kansalaisjärjestöjen ja ministeriön välillä sovittuihin laadunvarmistuskäytäntöihin.

Tuki kehitysyhteistyötiedotukselle on tarkoitettu kansalaisjärjestöjen Suomessa tapahtuvaan viestintään ja globaalikasvatukseen. Lisäksi tukea voidaan myöntää kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGOt) ja EU-rahoitteisten hankkeiden kansallisiin osuuksiin. Valtionavustuksia ovat myös viestintäosaston myöntämät toimittajapurahat.

3.2.2.2 Valtionavustukset suomalaisille ja ulkomaalaisille yrityksille kehitysyhteistyötoimintaan ja hankkeisiin

Kehitysyhteistyömäärärahoista myönnetään valtionavustuslain mukaisia valtionavustuksia myös suomalaisille ja ulkomaalaisille yrityksille. Finnpartnership-liikekumppanuusohjelman puitteissa UM myöntää avustuksia lähinnä suomalaisille yrityksille käytettäväksi kehitysmaihin suuntautuvaan kehityspolitiikan mukaiseen kaupalliseen yhteistyöhön tähtäävään toimintaan. Ministeriötä avustaa ohjelman hallinnoinnissa julkisen hankinnan kautta tehtävään hankittu Finnfund Oy (Teollisen yhteistyön rahasto oy, valtion 99,9 %:sti omistama erityistehtäväyhtiö).

Ympäristö- ja energiakumppanuusohjelmien (Eteläisen- ja Itäisen Afrikan ja Mekongin alueen EEP-ohjelmat) puitteissa kehitysyhteistyövaroista myönnetään valtionavustuksia lähinnä kehitysmaiden yrityksille. Tuensaajina voivat olla myös kansalaisjärjestöt, virastot, laitokset, yliopistot tai tutkimuslaitokset.

Ohjelmien toteutukseen sovelletaan valtionavustuslakia. Ministeriötä avustaa ohjelmien hallinnoinnissa julkisen hankinnan kautta hankittu konsulttiyritys. Valtionavustuspäätösten lisäksi avustusta saavien yritysten kanssa laaditaan myös valtionavustuslain 11 §:n 5 momentin mukainen yksityisoikeudellinen sopimus avustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja seurannasta.

Käytäntö on osoittautunut varsin monimutkaiseksi valtionavustuspäätösten ja sopimusten suuren määrän johdosta. Projektisopimuksia pääasiassa ulkomaalaisten organisaatioiden kanssa ohjelmassa on tähän mennessä tehty yli 100. Hallinnonalalla on pidetty toivottavana, että valtionavustusten hallinnointiin liittyviä tehtäviä pystytäisiin ulkoistamaan enemmän esimerkiksi yksityisille konsulttiyrityksille. Tähän liittyen joudutaan arvioimaan tarkemmin valtionavustuslain säännösten tulkintaa ottaen huomioon perustuslain 124 §:n edellytykset julkisen vallan käytöstä.

Eteläisen Afrikan Innovaatiotukiohjelman (SAIS) puitteissa jaetaan vastaavalla tavalla konsulttiyrityksen avustamana avustuksia eteläisen Afrikan yrityssectorille. Näiden avustusten yhtenä perustavoitteena on alueellisten innovatiivisten pilottiprojektien tukeminen valtionavustuslain mukaisesti.

3.2.2.3 Valtionavustukset kunnille, yliopistoille ja ammattikorkeakouluille

Kehitysyhteistyövaroista on jaettu avustusta Suomen Kuntaliitolle, joka on kanavoinut avustuksia valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukaisesti eteenpäin suomalaisten kuntien kehitysyhteistyötoimintaan. Tukimuotoa ollaan uudistamassa siten, että tulevaisuudessa ulkoasiainministeriö jakaa avustukset suoraan kunnille.

Yliopistoille ja ammattikorkeakouluille jaetaan avustuksia kahden erillisen ohjelman (North-South South ja HEI-ICI) kautta. Näissä molemmissa ohjelmissa ulkoasiainministeriö toimii yhteistyössä CIMO:n kanssa.

Lisäksi kehitystutkimukseen jaetaan valtionavustuksia kehitystutkimusohjelman kautta. Näitä avustuksia hallinnoi Suomen Akatemia.

3.2.2.4 Valtionavustukset kehitysyhteistyömäärärahoista kansainvälisille valtioidenvälisille järjestöille

Valtionavustuslain alaista on myös kehitysyhteistyöhankkeisiin, -ohjelmiin tai muuhun kehitysyhteistyötoimintaan kansainvälisille valtioidenvälisille järjestöille (esim. YK-järjestöt, maailmanpankki, alueelliset kehityspankit, OECD) myönnettävä rahoitus (alueosastot ja KEO:n osastot, poliittinen osasto, oikeudellinen osasto). Tällöin kyse on usein tuesta YK:n alaisille järjestöille, ohjelmille ja rahastoille, kansainvälisille ja alueellisille kehitysrahoituslaitoksille yleisavustuksina ja näiden hankkeisiin ja myös temaattisesta tuesta. Tukea ohjataan kehityspoliittisen toimenpideohjelman painopisteiden mukaisesti, jonka myötä Suomi vahvistaa panostusta monenkeskisiin järjestöihin ja kehitysrahoituslaitoksiin toimien niissä tavoitteellisesti ja strategisesti.

3.2.2.5 Valtionavustukset humanitaarisesta avusta

Humanitaarinen apu on kokonaan valtionavustuslain alaista silloin, kun saajana on suomalainen tai ulkomaalainen kansalaisjärjestö ja osittain lain soveltamisalan piirissä siltä osin, kun saajana on kansainvälinen hallitustenvälinen järjestö.

Humanitaarinen apu kohdennetaan tarvelähtöisesti katastrofien, kriisien ja aseellisten konfliktien uhreille puolueettomuuden, tasapuolisuuden ja humanisuuden periaatteita noudattaen. Humanitaarisen avun tavoitteena on ihmishenkien pelastaminen, ihmisten hädän lievittäminen ja kaikkein heikoimmassa asemassa olevien auttaminen. Humanitaarinen apu ohjataan kansainvälisten ja kotimaisten humanitaaristen avustusjärjestöjen kautta.

Humanitaarisesta avusta rahoitetaan myös keskeisten kansainvälisten humanitaaristen järjestöjen yleisavustukset. Näitä järjestöjä ovat YK:n pakolaisjärjestö (UNHCR), YK:n Palestiinan pakolaisten avustusjärjestö (UNRWA), YK:n humanitaarisen avun koordinaatioyksikkö (OCHA), YK:n keskitetty hätäapurahasto (CERF) ja YK:n kansainvälinen strategia tuhojen vähentämiseksi (UNISDR). Humanitaarisesta avusta rahoitetaan myös Punaisen Ristin Kansainvälistä Komiteaa (ICRC) ja Maailman elintarvikeohjelmaa (WFP).

Humanitaarisen avun tuloksellisuutta seurataan humanitaarista apua antavien avustusjärjestöjen omien tuloksellisuutta arvioivien tunnuslukujen avulla.

3.2.2.6 Kehitysyhteistyön vaikuttavuuden arvioiminen

Kehitysyhteistyön tarkoituksenmukaisuutta, tehokkuutta, tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja kestävyyttä arvioidaan säännöllisillä, riippumattomilla evaluoinneilla. Evaluointien tehtävänä on vahvistaa, mitä käytetyillä kehitysyhteistyön määrärahoilla on saatu aikaan ja oppia aikaisemmista kokemuksista.

Ulkoasiainministeriön evaluointikäytäntö perustuu kansainvälisesti OECD:ssä ja EU:ssa sovittuihin periaatteisiin. Ministeriön evaluointinormi ja -käsikirja ohjaavat evaluoinnin toteuttamista Suomen kehitysyhteistyössä.

UM:n hanketoteutuksesta riippumaton kehitysevaluoinnin yksikkö vastaa laajojen, strategisesti merkittävien evaluointien teettämisestä (esim. maaohjelmien tai toimialojen tai kehityspolitiikan evaluoinnit). Osastot ja edustustot vastaavat omien hankkeidensa evaluointien teettämisestä. Evaluoinnit teetetään toimeksiantoina riippumattomilla asiantuntijoilla. Kaikki toimeksiannot kilpailutetaan avoimissa tarjouskilpailuissa.

Evaluoinnin suunnittelulla varmistetaan, että evaluointien tulokset ovat käytettävissä oikea-aikaisesti päätöksentekoa tai suunnittelua varten. Kehitysevaluoinnin yksikkö kokoaa vuosittain ministeriön evaluoinnin kokonaissuunnitelman, ja raportoi tehdyistä evaluoinneista.

Kaikkien evaluointien tulokset käsitellään ministeriössä tai hankkeista päätöksiä tekevissä ryhmissä. Käsittelyn perusteella päätetään, miten evaluointien antamat suositukset toteutetaan. Evaluointiraportit ovat julkisia. Laajoista ja strategisesti tärkeistä evaluoinneista järjestetään avoin yleisötilaisuus, jossa evaluoinnin tehneet asiantuntijat esittelevät tulokset. Tulokset esitellään myös verkossa webinaareissa.

3.2.3 Ulkoasiainministeriöstä jaettavat muut valtionavustukset

Vuonna 1956 perustettu Saamelaisneuvosto edustaa Pohjoismaiden ja Venäjän saamelaisia Arktisessa neuvostossa sekä osallistuu aktiivisesti Barents-yhteistyöhön. Saamelaisneuvostolle myönnettävä rahoitus perustuu vuosittain uudistettavaan hakemukseen. Tuki on mahdollistanut Saamelaisneuvoston osallistumisen kansainväliseen yhteistyöhön Arktisen neuvoston ja Barentsin euroarktisen neuvoston puitteissa. Tuki jakautuu puoliksi Saamelaisneuvoston arktisen ja ympäristöyhteistyön sekä ihmisoikeustyön työryhmien välillä. Saamelaisneuvostolle on myönnetty tukea 70 000 euroa vuonna 2015 (mom. 24.90.50).

Turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikkö (POL-10) myöntää valtionavustuksia yleistukena vuosittain neljälle kansalaisjärjestölle (CMI, Katu, Stete ja Suomen Atlantti-Seura), jotka edistävät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä asioita.

Ihmisoikeuspolitiikan yksikkö (POL-40) myöntää valtionapua kansallisten ihmisoikeusjärjestöjen itsenäisesti harjoittamaan toimintaan Etyjin toiminnan tukemiseksi tai ihmisoikeustyön edistämiseksi. Vuonna 2015 ihmisoikeuspolitiikan yksikön käytävissä oleva valtionapumääräraha oli kokonaisuudessaan 28 000 euroa.

YK- ja yleisten globaaliasioiden yksikkö (POL-50) on myöntänyt valtionavustuksia mm. YK:lle, YK-järjestöille (esim. UNESCO) sekä suomalaisille kansalaisjärjestöille (esim. Suomen YK-liitto, CMI ja Kirkon ulkomaanapu) ja kansainvälisille kansalaisjärjestöille (esim. IPI). Näitä avustuksia on myönnetty ainakin jäsenmaksumomentilta ja kehitysyhteistyövaroista. Ulkomaisten kansalaisjärjestöjen toimintaan saatetaan tulevaisuudessa myöntää valtionavustuksia myös esim. rauhanvälityksen määrärahasta, mutta toistaiseksi tästä määrärahasta rahoitetuissa hankkeissa on sovellettu lakia julkisista hankinnoista.

Oikeudelliselta osastolta myönnetään avustuksia ulkomaalaisille toimijoille Suomen kansainvälisoikeudellisten prioriteettien mukaisesti (mom. 24.90.66; Eräät jäsenmaksut ja rahoitusosuudet). YK:n kansainvälisen oikeuden seurantaan (38 000 euroa 2015) myönnetään vapaaehtoista avustusta, joka on tarkoitettu vahvistamaan kansainvälisen oikeuden kehittämistä ja oikeusvaltiokehitystä. Avustuksella tuetaan YK:n keskeisiä kansainvälisoikeudellisia toimintoja, kuten kursseja ja seminaareja, julkaisuja, oikeusvaltioyksikön toimintoja tai tutkimusta, tai mm. Haagin kansainvälisen oikeuden akatemiaa. Vuonna 2014 myönnettiin rahoitusta YK:n kansainvälisen oikeuden avustusohjelmalle, Geneven kv. oikeuden seminaarille ja Haagin kv. oikeuden akatemialle.

Rankaisemattomuuden vähentämistä edistäviin hankkeisiin (500 000 euroa 2015) myönnetään vapaaehtoista avustusta, joka on tarkoitettu vahvistamaan Suomen sitoutumista kaikkein vakaviimpiin kansainvälisiin rikoksiin syyllistyneiden rankaisemattomuuden vähentämiseen, mikä on yksi Suomen ulkopolitiikan prioriteeteista. Rahoitusta on myönnetty kansainvälisille valtioiden välisille järjestöille, kansalaisjärjestöille ja tutkimusinstituuteille sekä yleisavustuksena että erityisavustuksena mm. seminaarien tai tutkimusprojektien toteuttamiseen.

Lisäksi oikeudelliselta osastolta myönnetään avustusta Suomen Punaiselle Ristille humanitaarisen oikeuden ja Geneven sopimusten tunnetuksi tekemiseksi Suomessa (mom. 24.90.50; Eräät valtionavut; 62 000 euroa 2015). Tämä avustus perustuu kuitenkin Geneven sopimusten Suomelle asettamaan velvoitteeseen tehdä sopimuksia tunnetuksi, eikä sitä ole siten katsottu valtionavustukseksi.

3.3 Oikeusministeriö

3.3.1 Saamelaiskäräjien valtionavustus

Erityislainsäädäntönä on voimassa laki saamelaiskäräjistä (974/1995) ja Saamen kielilaki (1086/2003). Valtion talousarviossa määräraha vuodelle 2015 on yhteensä 4,3 milj. euroa (mom. 25.01.50; Avustukset). Suurin osa momentin määrärahasta (yht. 3,4 milj. euroa) on tarkoitettu avustuksiin saamelaisten kulttuurin ja itsehallinnon ylläpitämiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa avustusta saamelaiskäräjien toimintaan ja saamen kielilain tarkoittamiin avustuksiin saamelaisten kotiseutualueen kunnille, seurakunnille ja paliskunnille saamen kielen koulutukseen ja käytön tukemiseen. Saamen kielilain mukaisiin avustuksiin oikeusministeriö on varannut tästä määrärahasta yhteensä 120 000 euroa.

Saamelaiskäräjät laativat toimintakertomuksen ja käräjillä on kaksi tilintarkastajaa, jotka antavat kertomuksensa oikeusministeriölle. Muiltakin avustuksen saajilta edellytetään jo hakemisvaiheessa perusteluja avustuksen käyttötarkoitukseen ja avustuspäätöksessä ilmoitetaan määräpäivä, johon mennessä oikeusministeriölle tulee antaa selvitys avustuksen käytöstä.

3.3.2 Muut avustukset

Muut avustukset ovat yhteensä 901 000 euroa. Tätä määrärahaa saa käyttää avustuksiin rikollisuutta ehkäisevää työtä tekeville ja rikosten uhreista huolehtiville yhteisöille sekä rikollisuutta ehkäisevän työn arviointiin. Suurin avustuksensaaja on Suomen Mielenterveysliiton rikosuhripäivystys. Muita saajia ovat kriminaalihuoltoon liittyvää ja väkivaltaa ehkäisevää toimintaa tekevät yhteisöt. Vuonna 2014 avustukset näihin tarkoituksiin olivat yhteensä 710 000 euroa.

Avustuksiin Julkisen Sanan Neuvostolle on kohdennettu 78 000 euroa ja säädösaineistoa julkaisevalle yhteisölle (Talentum Media Oy) Finlands Lag -teoksen toimittamiseen 30 000 euroa.

Avustukset oikeusjärjestyksen ja demokratian kehittämistä ja tunnetuksi tekemistä tukevaan toimintaan ovat suhteellisen pieniä. Saajina ovat mm. Suomen Kriminalistiyhdistys, Suomen tuomariliitto ry. sekä kansalaisvaikuttamiseen, oikeustieteeseen ja kriminaalipolitiikkaan liittyvät tutkimukset ja selvitykset.

Oikeusministeriön hallinnonalan valtioavustusmäärärahat ovat suuruudeltaan suhteellisen pieniä ja saajat ovat vuodesta toiseen pääasiassa samoja. Valvonnassa ei ole ollut ongelmia.

3.4 Sisäministeriö

3.4.1 Alueen pelastustoimen valtionavustukset

Alueen pelastustoimen valtionavustuksesta annetun lain (1122/2003) tarkoituksena on edistää pelastustoimen valmiutta ja palvelujen laatua sekä tehostaa voimavarojen käyttöä. Valtionavustuksella on avustettu pääasiassa pelastuslaitosten raskaiden paloautojen hankintoja siltä osin kuin niihin ei ole myönnetty avustuksia Palosuojelurahaston varoista.

Valtionavustusta myönnetään pelastustoimen tehtävistä lakisääteisessä kuntien yhteistyössä huolehtivalle kunnalle tai kuntayhtymälle (alueen pelastustoimi) pelastustoimen hoidon kannalta tarpeellisen kaluston (kalustohanke) tai järjestelmän (järjestelmähanke) hankinnasta aiheutuviin huomattaviin kustannuksiin (yli 120 000 euroa). Lisäksi avustusta voidaan myöntää alueellisesti tai valtakunnallisesti merkittävään tai muutoin laajalti hyödynnettävään pelastustointa tukevaan hankkeeseen, jolla voidaan kehittää tai tehostaa toimintaa tai järjestelmiä tai uudistaa toimintatapoja sekä muuhun näihin verrattavaan hankkeeseen (kehittämishanke; yli 50 000 euroa).

Valtionavustuslakia sovelletaan, jollei edellä mainitusta erityislaista muuta johdu. Valtionapuviranomaisena on aluehallintovirasto. Erityislaissa säädetään lisäksi valtionavustuksen määrästä ja hyväksyttävistä kustannuksista sekä valtionavustuksen hakemisesta.

Valtion talousarviossa ei ole osoitettu vuodesta 2013 lukien määrärahaa laissa tarkoitettujen avustusten myöntämiseen. Viimeksi määrärahoja oli varattu vuoden 2012 budjetissa 3,26 milj. euroa.

3.4.2 Palosuojelurahasto

Palosuojelurahastolain (306/2003) mukaan tulipalojen ehkäisyn ja pelastustoiminnan edistämiseksi on Suomessa olevasta palovakuutetusta kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta vuosittain suoritettava palosuojelumaksu. Palosuojelumaksut tuloutetaan valtion talousarvion ulkopuolella olevaan Palosuojelurahastoon.

Palosuojelurahastosta voidaan myöntää yleisavustusta ja erityisavustuksia pelastusalan järjestöille ja muille vastaaville yhteisöille sekä erityisavustuksia kunnille, pelastustoimen alueille ja sopimuspalokunnille ja myös valtion virastoille ja laitoksille. Palosuojelurahastosta voidaan myöntää myös muille erityisavustuksia: 1) oppimateriaalin tuotantoon ja hankintaan; 2) tietojenkäsittelyn kehittämiseen ja laitteiden hankintaan, 3) kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- ja kehittämistoimintaan; 4) valistukseen ja neuvontaan; sekä 5) standardisointiin. Lisäksi voidaan myöntää apurahoja ja stipendejä hakijan henkilökohtaiseen käyttöön.

Palosuojelurahastosta myönnettäviin avustuksiin sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa säädetään ja rahasto toimii näissä avustuksissa valtionapuviranomaisena. Palosuojelurahasto on sisäministeriön hoidossa ja valvonnassa. Rahaston hallinnosta ja talouden ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä huolehtii rahaston hallitus. Rahastolla on valtion palveluksessa sisäministeriössä olevaa henkilöstöä.

Palosuojelumaksuja tuloutetaan Palosuojelurahastoon vuosittain noin 10 milj. euroa ja avustuksia myönnetään saman verran.

Vuodesta 2016 alkaen Palosuojelurahastossa otetaan porrastetusti käyttöön sähköinen hakujärjestelmä.

3.4.3 Sisäasioiden EU-rahastot (EUSA-rahastot)

Sisäasioiden rahastoista säädetään laissa sisäasioiden rahastoista (903/2014) ja sen nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella. Laissa säädetään sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien valmistelusta, yhteensovittamisesta, hallinnoinnista ja valvonnasta. Lisäksi asiakokonaisuutta säädellään seuraavilla rahastoja koskevilla säädöksillä:

- Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto, AMIF (asetus N:o 516/2014)
- Poliisiyhteistyö, rikollisuuden ehkäiseminen ja torjuminen sekä kriisinhallinta, ISF-Police (asetus N:o 513/2014)
- Ulkorajat ja viisumipolitiikka, ISF-Borders (asetus N:o 515/2014)
- Sisäasioiden rahastoja koskeva EU:n yleisasetus, Horisontaaliasetus (asetus N:o 514/2014)

Sisäasioiden EU-rahastoja ovat turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto sekä sisäisen turvallisuuden rahasto. Sisäisen turvallisuuden rahasto jakautuu ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa koskevaan rahoitusvälineeseen sekä poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista sekä kriisinhallintaa koskevaan rahoitusvälineeseen.

Sisäasioiden rahastoista annetussa laissa tarkoitettuun tukeen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa säädetään, jollei mainitussa erityislaissa toisin säädetä. Erityislakia sovelletaan sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävään avustukseen, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu.

Sisäministeriö toimii vastuuviranomaisena ja tarkastusviranomaisena (valtionapuviranomainen).

Erityislaissa säädetään yleisten säännösten (1 luku) lisäksi kansallisesta ohjelmasta ja kansallisesta toimeenpano-ohjelmasta (2 luku); kansallisen ohjelman hallinnoinnista (3 luku); vastuuviranomaisesta, tarkastusviranomaisesta, yhteistyöstä ja seurantakomiteasta sekä tukimenettelystä (4 luku); tuen saajasta, uudelleensijoittamistuesta, siirtotuesta, tukilajeista, tuen myöntämisen yleisistä edellytyksistä, tuen siirtämisestä toiselle tuettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamista varten, hyväksyttävistä kustannuksista, tuen määrästä ja tukimuodoista, tuen hakemisesta, tuen myöntämisestä, tuen käytöstä ja kirjanpidosta, maksatuksen hakemisesta, tuen maksatuksesta ja maksettavan tuen määrästä sekä valvontamenettelystä (5 luku); vastuuviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tarkastusoikeudesta, yhteistä erityistoimea koskevasta tarkastuksesta muissa valtioissa ja yhteisen erityistoimen osatoteuttajien tarkastuksesta sekä erinäisistä säännöksistä (6 luku); tietojen saannista ja luovuttamisesta, sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmästä, teknisestä avusta, eräistä yhteisiä erityistomia koskevasta täytäntöönpanojärjestelystä ja muutoksenhausta.

Sisäasioiden EU-rahastot 2014-2020 (EUSA-rahastot) korvasivat ohjelmakauden 2007-2013 sisäasioiden EU-rahastot (SOLID-rahastot), joihin kuuluivat Euroopan pakolaisrahasto, kotouttamisrahasto, ulkorajarahasto ja paluurahasto.

Vuosina 2014–2020 otetaan käyttöön sisäasioiden rahastojen sähköinen haku- ja raportointijärjestelmä.

3.5 Puolustusministeriö

Puolustusministeriön hallinnonalalla ei ole valtionavustuksia koskevaa erityislainsäädäntöä eikä avustusten jakoa varten luotuja rekistereitä tai tietojärjestelmiä. Puolustusministeriö on pyrkinyt muokkaamaan hallinnonalansa koko valtionapuprosessin valtionavustuslain mukaiseksi.

Puolustusministeriö myöntää valtionavustusta maanpuolustusjärjestöjen toiminnan tukemiseen. Tarkoitukseen on varattu valtion 2015 talousarviossa 2,028 milj. euroa (mom. 27.10.50). Valtionavustus julistetaan vuosittain haettavaksi avustusvuotta edeltävän vuoden marraskuussa Virallisessa lehdessä julkaistavalla kuulutuksella. Kuulutuksissa hakemuksiin on pyydetty liittämään valtionavustuslain 10 §:n mukaiset selvitykset. Valtionavustuksen käytön ja valvonnan sekä mahdollisen palauttamisen ja takaisinperinnän osalta noudatetaan valtionavustuslain 4 ja 5 luvun säännöksiä.

Pääosa momentin määrärahasta (1,754 milj. euroa, n. 86 % vuonna 2015) myönnetään vuosittain Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle käytettäväksi sille vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain (556/2007) 7 §:n 1 momentissa säädettyjen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta aiheutuviin toimintamenoihin. Määrärahan loppuosa on jaettu Sotavainajien muiston vaalimisyhdistys ry:lle puolustusministeriön ja yhdistyksen välisen sopimuksen mukaisesti käytettäväksi sotavainajien muiston vaalimis-

työstä aiheutuviin menoihin sekä kolmelle muulle maanpuolustusjärjestölle käytettäväksi niiden vapaaehtoista maanpuolustustyötä tukevaan toimintaan.

Puolustusministeriön valtionapupäätöksessä on asetettu ehdot, joita avustusten saajien on noudatettava. Niiden on mm. laadittava kirjanpitoa siten, että taseeseen selvästi merkitään näkyviin kaikki yhdistyksen varat ja velat ja että tuloslaskelmasta selvästi ilmenee, miten varainhoitovuoden tulos on muodostunut ja miten valtionavustus on käytetty yhdistyksen toimintaan.

Puolustusministeriön valtionapupäätöksessä todetaan lisäksi, että valtionavustuksen käytön valvonnasta vastaa puolustusministeriö ja että valtionavustuksen käytön ja valvonnan sekä mahdollisen palauttamisen ja takaisinperinnän osalta noudatetaan valtionavustuslain 4 ja 5 luvun säännöksiä. Kaikkien avustusta saaneiden yhdistysten on toimitettava puolustusministeriölle selvitys niille myönnetyn valtionavustuksen käytöstä avustusvuotta seuraavan vuoden tammikuussa sekä toimitettava toimintakertomus, tilinpäätös ja tilintarkastajien kertomus avustusvuodelta viimeistään seuraavan vuoden toukokuun loppuun mennessä. Tarvittaessa tehdään tarpeellisiksi katsotut tarkastuskäynnit. Lisäksi puolustusministeriö nimeää vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 15 §:n mukaisesti suurimman avustuksen saajan, Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen, toisen tilintarkastajan.

Vaikutusten arviointiin on pyritty siten, että valtionavun hakijoita on vaadittu hakemuksessaan kuvaamaan, kuinka mahdollisesti myönnettävä avustus edesauttaa avustettavan toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta, mukaan lukien tuotettujen suoritteiden laatu ja määrä.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen vaikutusten arviointi on järjestetty siten, että valtion talousarviossa asetetaan vuosittain sen valtionapuun liittyvät alustavat tulostavoitteet. Lopulliset tulostavoitteet ja niiden toteutumisen seuranta vahvistetaan puolustusministeriön ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen välisessä tulossopimuksessa sen jälkeen, kun eduskunta on vahvistanut talousarvion. Vaikutusten arviointi tapahtuu normaalin valtion seurantaprosessin mukaisesti.

Puolustusministeriön myöntämien valtionapujen ei ole arvioitu aiheuttavan kilpailua tai markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa eikä erityisiä kilpailuvaikutusten arviointeja ole sen johdosta suoritettu.

3.6 Valtiovarainministeriö

3.6.1 Valtionavustuslain soveltamisala ja kuntasektorin kehittämishankkeiden tukeminen

Valtionavustuslakia sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992) säädettyyn valtionosuuteen ja valtionavustukseen, jos siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Lakia ei sovelleta raha-automaattien, kasinopelien eikä pelikasino- tai totopelitoiminnan tuotoista myönnettäviin avustuksiin.

Ellei muussa laissa toisin säädetä, valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionavustuksena ei pidetä:

1. tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa;
2. lainanantoa valtion varoista eikä siihen liittyvää korko- tai muuta etuutta;
3. valtiontakausta tai -takuuta;
4. korkotukea luottolaitoksen taikka valtion erityisrahoituslaitoksen tai -yhtiön varoista myönnetylle luotolle;
5. valtion verojen tai muiden saamisten maksuhelpotusta tai -vapautusta;
6. yksityiselle henkilölle annettavaa sosiaaliavustusta, sosiaalivakuutukseen perustuvaa etuutta tai muuhun lakisääteiseen sosiaaliturvaan liittyvää tukea.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla merkittävimmät valtionavustusmäärärahat kohdennetaan kuntasektorin palvelujärjestelmien ja tietojärjestelmien kehittämiseen. Näihin valtionavustuksiin sovelletaan suurelta osin yleistä valtionavustuslakia, mutta myös eräitä erityissäädöksiä. Pääasiallisia valtionavustusmäärärahoja kuvataan seuraavassa tarkemmin.

3.6.2 Valtion ja kuntien yhteiset tietojärjestelmähankkeet

Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelma) linjausten mukaisesti valtion ja kuntien yhteisiä tietojärjestelmähankkeita rahoitetaan siten, että tavoitteena on tuottavuuden parantaminen julkisessa hallinnossa. Määrärahan suuruus vuoden 2015 talousarviossa on 9,465 milj. euroa (mom. 28.90.20).

Määrärahaa saa käyttää:

1. valtion ja kuntien yhteisten sähköisten asiointipalvelujen ja tietojärjestelmäratkaisujen suunnitteluun ja hankintaan sekä niiden keskitetystä asiakaskäyttöönnoton tuesta aiheutuviin kustannuksiin
2. kuntien informaatioteknologiaan kohdennettuihin, kuntien tietovarantojen hyväksikäytön edellytyksiä parantaviin kehittämishankkeisiin sekä tietoteknisten palveluiden järjestämiseen ja jo toteutettujen ratkaisuiden käyttöönnoton tukemiseen
3. harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin sekä EU:n hyväksymien ja rahoittamien hankkeiden maksamiseen
4. muuhun yhteiseen julkisen tietohallinnon kehittämiseen
5. enintään 30 henkilötyövuotta vastaavan henkilöstön palkkaamiseen vuodessa SADe-ohjelman palvelukokonaisuuksien ja erillishankkeiden suunnittelua ja toteutusta sekä ohjelman hankeohjausta varten enintään ohjelmakauden päättymiseen saakka sekä
6. enintään kolmea henkilötyövuotta vastaavan määräaikaisen henkilöstön palkkaamiseen kuntauudistuksen ICT-muutostuen ohjaustehtäviin sekä kuntien talous- ja toimintatietojen, tilastoinnin ja tietohuollon kehittämisohjelman tehtäviin liittyviin tehtäviin.

3.6.3 Kunta- ja palvelurakennemuutosten toteuttaminen

Kuntauudistuksen muutoksentukiohjelman avulla käynnistetään ja seurataan kehittämishankkeita, jotka tukevat kuntaorganisaatioita uudistuksen toteuttamisessa sekä toiminnan ja palvelujärjestelmien kehittämisessä. Määrärahan suuruus 2015 talousarviossa on 600 000 euroa (mom. 28.90.22).

Määrärahaa saa käyttää:

1. kunta- ja palvelurakennemuutosten toteuttamiseen liittyvien hankkeiden valmiste-
luun ja toteuttamiseen sekä
2. enintään kahta henkilötyövuotta vastaavan määräaikaisen henkilöstön palkkaa-
miseen kunta- ja palvelurakennemuutosten ohjaus- ja hanketehtäviin. Nämä voi-
daan toteuttaa henkilötyövuositavoitteiden ulkopuolella.

3.6.4 Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Kuntien yhdistymisen tukemiseen myönnettävien avustusten tarkoituksena on edis-
tää vapaaehtoisten kuntaliitosten toteutumista. Säännökset yhdistymisavustusten
muodosta ja tasosta on uudistettu vuoden 2008 alusta ja sen jälkeen toteutettavissa
kuntajaon muutoksissa. Samalla on luovuttu kuntajaon muutosten yhteydessä erik-
seen maksettavasta investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Yhdistymisavustuk-
siin on vuoden 2015 talousarviossa myönnetty 36,1 milj. euroa (mom. 28.90.31).

Määrärahaa saa käyttää:

1. kuntarakennelain (1698/2009) 43 §:n mukaisiin laskennallisiin yhdistymisavus-
tuksiin
2. lain 44 §:n mukaisten valtionosuuksien vähenemisen korvaamiseen
3. enintään 1 600 000 euroa kuntarakennelain 16 §:n mukaisiin erityisiin selvityksiin
ja lain 41 §:n mukaisiin selvitysavustuksiin
4. enintään 200 000 euroa selvitysmenettelystä yhteistyön edistämiseksi eräillä
kaupunkiseuduilla annetun lain (1408/2010) mukaisten selvitysten kustannuksiin
sekä
5. metropolihallintoon liittyviin selvityksiin.

3.6.5 Paikallisten kuntakokeilujen rahoitus

Kuntauudistukseen ja kuntien tehtävien arviointiin liittyviä kuntien velvoitteiden vä-
hentämisen toimintaohjelman tueksi käynnistettäviä paikallisia kokeiluja tuetaan val-
tionavustuksilla. Kokeilujen avulla on tarkoitus vähentää kuntien velvoitteita. Paikalli-
sissa kuntakokeiluissa ministeriöt ja kunnat sopivat yhdessä palveluja koskevat ta-
voitteet. Avustuksiin on myönnetty vuoden 2015 talousarviossa 520 000 euroa
(mom. 28.90.34).

Määrärahaa saa käyttää:

1. kuntien lakisääteisten tehtävien perusteella säädettyjen velvoitteiden vähentämi-
sen toimintaohjelman tueksi käynnistettävien paikallisten kuntakokeilujen valmis-
teluun, ohjaukseen, seurantaan ja arviointiin
2. paikallisiin kuntakokeiluihin osallistuville kunnille kohdennettaviin avustuksiin pro-
jektipäälliköiden palkkaamiseksi sekä
3. enintään kahta henkilötyövuotta vastaavan määräaikaisen henkilöstön palkkaa-
miseen paikallisten kuntakokeilujen ohjaus- ja hanketehtäviin. Nämä voidaan to-
teuttaa henkilötyövuositavoitteiden ulkopuolelta.

3.6.6 Vaikuttavuuden arviointi

Edellä todettujen valtionavustusten luonne ja käyttötarkoitus vaihtelee merkittävästi ja osittain kyse on uusista avustusmuodoista. Tästä syystä valtionavustusten vaikuttavuuden arviointia ei ole suoritettu toistaiseksi riittävästi. Yleisellä tasolla on arvioitu jossain määrin kuntaliitosten taloudellisia vaikutuksia ja liitoksilla mahdollisesti saavutettavia hyötyjä. Tältäkin osin on kuitenkin vaikea arvioida, missä määrin valtionavustukset ovat vaikuttaneet kuntaliitosten tukemisessa ja toteutumisessa. Koska yhdistymisavustusten suuruus on kuitenkin ollut merkittävä, voidaan pitää todennäköisenä, että avustuksilla on ollut tässä suhteessa todellista vaikutusta kuntaliitosprosessien edistämisessä.

Esimerkiksi vuosina 2008–2012 Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun tutkijat selvittivät kuntaliitosten vaikutuksia kuntatalouteen ja erityisesti Paras-hankkeen muutosvaikutuksia ARTTU-tutkimusohjelman avulla. Pääasiallisena johtopäätöksenä tutkimuksessa oli, että kuntaliitosten vaikutukset kuntatalouteen ja erityisesti liitosten tulevaisuuden hyödyt ovat epävarmoja. Kuntaliitokset aiheuttavat tyypillisesti lyhyen aikavälin fuusiokustannuksia, jotka liittyvät mm. neuvotteluprosesseihin, kone- ja laitekannan yhtenäistämiseen sekä henkilöstökustannuksiin. Myös kuntien ns. viime hetken investoinnit ennen liitosprosessin päättymistä saattavat lisääntyä. Kuntaliitos tuottaa siten usein kustannukset ylittävää kokonaishyötyä vasta siinä vaiheessa, kun uudet rakenteet ja toimintatavat ovat vakiintuneet ja johtavat palvelutuotannon ja johtamisen tehostumiseen. Henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuoja on tähän asti osittain estänyt 2000-luvulla tehtyjen kuntaliitosten taloudellisten vaikutusten tutkimisen. Vuonna 2009 toteutuneiden kuntaliitosten taloudellisia vaikutuksia päästään arvioimaan vuoden 2015 lopulla.

3.7 Opetus- ja kulttuuriministeriö

3.7.1 Yleistä

Valtionavustukset ovat opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla keskeinen ohjaus- ja rahoitusväline. Erityisesti taiteen ja kulttuurin, liikunnan sekä nuorisotyön ja -politiikan toimialoilla avustusten osuus toimialan rahoituksesta on suuri, mutta myös koulutus- ja tiedepolitiikan toimialoilla avustuksilla on tärkeä muita ohjaus- ja rahoituskeinoja täydentävä rooli. Toimialalla avustuksia myöntävät opetus- ja kulttuuriministeriö, eräät muut hallinnonalan virastot ja aluehallintovirastot. Toimialalla on käytössä useita kymmeniä eri avustusmuotoja. Liikunnan, nuorisotyön, tieteen ja taiteen aloilla merkittävä osa valtionavustuksista myönnetään veikkausvoittovaroista.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on käytössä valtionavustusasioiden käsittelijöille tarkoitetut menettelytapaohjeet, jotka on uudistettu viimeksi vuonna 2013. Marraskuussa 2014 valmistui työryhmän muistio valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittämisestä. Muistio sisältää ehdotuksia valtionavustusten strategisuuden, valtionavustusprosessien ja menettelytapojen, valvonnan ja tarkastustoiminnan sekä seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisestä. Menettelytapaohjeiden uudistamisessa ja työryhmän ehdotuksissa on pyritty ottamaan huomioon Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2012 tekemän veikkausvoittovaroista myönnettäviä valtionavustuksia koskevan tarkastuksen havainnot (tarkastuskertomus 14/2012).

Avustusten vaikutusten arvioinnin suhteen käytännöt vaihtelevat eri toimialalohkojen ja avustusmuotojen välillä. Esimerkiksi ministeriöstä myönnettävien tieteen toimialan avustusten vaikutuksista on tehty kokonaisarviointi viimeksi vuonna 2012. Se sisälsi avustuksen saajille suunnatun kyselyn avustusten käytöstä annettujen selvitysten, tilinpäätösten ja toimintakertomusten tarkastelua sekä avustuksen saajien kanssa käytyjä neuvotteluja. Joistakin avustusmuodoista on teetetty ulkopuolisia arviointoja. Joillakin toimialoilla on neuvottelukuntia yms. asiantuntijaelimiä, joiden tuottamaa tietoa on hyödynnetty avustusten vaikutusten arvioinnissa. Vaikutuksia arvioidaan myös avustusten käytöstä saatujen selvitysten perusteella ja hakemusprosessin yhteydessä. Edellä mainitussa valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittämistä koskevassa työryhmämuistiossa on ehdotuksia seurannan ja arvioinnin yhdenmukaisuuden ja järjestelmällisyyden lisäämiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä ja valtionavustuksia myöntävissä hallinnonalan virastoissa on käytössä yhteinen sähköinen SALAMA-asianhallintajärjestelmä, jota on vuodesta 2013 alkaen käytetty myös valtionavustusten käsittelyssä. Valtionavustushakemukset ja selvitykset otetaan toistaiseksi vastaan paperilla. Pilotointivaiheessa on sähköinen asiointiliittymä, jossa hakemukset ja selvitykset tehdään sähköisesti ja myös päätösasiakirjat toimitetaan asiakkaan sähköiselle asiointitilille. Ministeriön ja virastojen asiakirjat laaditaan SALAMA:ssa ja allekirjoitetaan sähköisesti virkakortilla. Allekirjoituksen jälkeen asiakirja lähetetään automaattisesti vastaanottajalle ja se tallentuu sähköiseen arkistoon. Valtionavustuspäätökset valmistellaan koontikäsitellyssä, jossa voidaan käsitellä jopa useita satoja valtionavustushakemuksia yhdellä kertaa. SALAMA:ssa on automaattinen maksujen siirto Palkeisiin ja pankkiin.

3.7.2 Erityislainsäädäntö

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan valtionavustuksiin sovelletaan laajasti valtionavustuslakia. Toimialalla on jonkin verran valtionavustuksia koskevaa erityislainsäädäntöä, mutta erityislainsäädännössä ei ole kattavasti säädetty valtionavustusten myöntämiseen liittyvistä menettelytavoista. Siten myös erityislainsäädännön piiriin kuuluviin avustuksiin sovelletaan suurelta osin valtionavustuslain säännöksiä.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009, *rahoituslaki*) säädetään niistä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksista, jotka eivät sisälly kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen. Tämän lisäksi laissa on kuitenkin säännöksiä myös valtionavustuksista opetus- ja kulttuuritoimen perustamishankkeisiin sekä eräistä erityisistä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmään liittyvistä avustuksista. Rahoituslaissa on eräitä omia menettelytapasäännöksiä, joita sovelletaan kaikkeen laissa tarkoitettuun rahoitukseen, sekä valtionosuuksiin että –avustuksiin. Lisäksi rahoituslaissa on joitakin erityissäännöksiä perustamishankkeiden avustuksista. Valtionavustuslakia yleislakina sovelletaan kuitenkin toissijaisesti rahoituslain mukaisiin avustuksiin siltä osin kuin rahoituslaissa ei ole jostakin asiasta omia säännöksiä.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1766/2009) sekä saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1769/2009) on joitakin tarkempia säännöksiä rahoituslain mukaisista avustuksista.

Toimialakohtaisia erityissäännöksiä valtionavustuksista käsitellään jäljempänä kunkin toimialan kuvauksen kohdalla.

3.7.3 Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen toimiala

Toimialan valtion talousarvioissa oleva rahoitus (luvut 29.10 ja 29.20) on yhteensä 1,2 mrd. euroa ja kuntien rahoitusosuus mukaan lukien 2,9 mrd. euroa. Tästä valtionavustusten osuus on 2,8 prosenttia, joten koulutuspolitiikkaa rahoitetaan pääasiassa valtionosuusjärjestelmällä. Sen täydentämiseksi myönnetään kehittämis- ja hankeavustuksia yleissivistävän koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille koulutuspoliittisten tavoitteiden edistämiseen. Lisäksi käytettävissä on koulutuksen kehittämiseen suunnattavia kehittämisavustuksia ja perus- ja lukiokoulutuksessa perustamishankkeiden valtionavustuksia. Osa perusopetuksen järjestäjille rahoituslain nojalla valtionavustuksena myönnettävästä rahoituksesta on lakisääteistä niin, että avustusta myönnetään säädetyt edellytykset täyttävälle järjestäjille.

Valtionapuviranomaisina yleissivistävän koulutuksen valtionavustuksissa ovat joko ministeriö, Opetushallitus tai saamenkielisen opetuksen avustuksissa aluehallintovirasto. Suurimmassa osassa ammatillisen koulutuksen järjestäjille myönnettävistä avustuksista valtionapuviranomaisena on Opetushallitus.

Valtionavustusten yhteismäärä on pieni toimialan laajuus ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisrahoitus huomioon ottaen, mutta merkitykseltään se on tärkeä koulutuksen kehittämisen ja koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

3.7.4 Aikuiskoulutuksen toimiala

Aikuiskoulutuspolitiikan toimialan valtion talousarvioissa oleva rahoitus (luku 29.30) on yhteensä 506,8 milj. euroa ja kuntien rahoitusosuus mukaan lukien 575 milj. euroa. Opetusministeriön jakamien valtionavustusten osuus tästä on noin 13 prosenttia, joten myös aikuiskoulutuksessa toimintaa rahoitetaan pääosin valtionosuuksin.

Valtionavustuksia käytetään usein hallituksen ja eduskunnan asettamien aikuiskoulutustavoitteiden toteuttamisen käynnistämisvaiheessa. Avustuksia käytetään myös määräaikaisten ohjelmien toteuttamiseen sekä arviointi-, tutkimus- ja kehittämissankkeisiin. Lisäksi valtionavustuksia myönnetään aikuiskoulutuspolitiikan tavoitteiden kannalta tärkeiden sivistystyötä tekevien järjestöjen ja neuvontajärjestöjen sekä tasa-arvotyötä tekevien naisjärjestöjen toimintaan.

Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) säädetään valtionavustuksista liikunnan koulutuskeskusten perustamishankkeisiin, joihin sovelletaan rahoituslain perustamishankkeita koskevia säännöksiä. Lisäksi laissa on säännöksiä eräistä muista avustuksista vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille. Vapaasta sivistystyöstä annetussa asetuksessa (805/1998) on säännös perustamishankkeena avustettavan hankkeen kokonaiskustannusten alarajasta.

3.7.5 Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan toimiala

Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan toimialan valtion talousarviossa oleva rahoitus (luku 29.40) on yhteensä noin 3,3 mrd. euroa. Valtionavustusten osuus tästä on 59,7 milj. euroa eli noin 2 prosenttia.

Yliopistojen perustoiminta rahoitetaan yliopistolain (558/2009) mukaisella valtion rahoituksella yliopistojen toimintaan. Vuoden 2015 alusta lukien ammattikorkeakoulujen toimintaa on vastaavasti rahoitettu ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaisella valtion rahoituksella.

Korkeakoululaitoksen ja tieteen kehittämiseen tarkoitetuilla harkinnanvaraisilla valtionavustuksilla ministeriöllä on mahdollisuus kohdentaa rahoitusta kulloinkin keskeisten koulutus- ja tiedepoliittisten painopisteiden toteuttamiseen.

Tieteen veikkausvoittovaroista Suomen Akatemian jaettavaksi osoitetaan vuosittain noin 70 milj. euroa (70 %). Lisäksi Kansallisarkisto myöntää yksityisten arkistojen valtionavustukset. Noin 25 milj. euroa myönnetään avustuksina opetus- ja kulttuuri-ministeriöstä.

Yksityisten arkistojen valtionavusta annetussa laissa (1006/2006) säädetään kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvia yksityisiä arkistoaineistoja säilyttävälle arkistoille myönnettävistä valtionavustuksista. Laissa on säännöksiä mm. avustuksen saamisen edellytyksistä ja avustuksen määräytymisperusteista, mutta pääosin menettelyyn sovelletaan valtionavustuslain säännöksiä. Vireillä on hanke lain uudistamisesta.

3.7.6 Kulttuurin ja taiteen toimiala

Toimialan rahoitus valtion 2015 talousarviossa (luku 29.80) on noin 450 milj. euroa, josta veikkausvoittovarojen osuus on noin puolet. Valtionavustusten, jotka eivät sisällä lakisääteisiä apurahoja taiteilijoille, kirjailijoille ja kääntäjille, osuus kaikista käytettävissä olevista toimialan määrärahoista on yhteensä noin puolet. Valtionavustuksista 170 milj. euroa eli noin kaksi kolmasosaa myönnetään veikkausvoittovaroista.

Kulttuuri- ja taidepolitiikan toimialalla valtionavustusjärjestelmällä katetaan huomattava osa strategisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävästä taiteen ja kulttuurin edistämisestä ja toimialan kulttuuripoliittisista tavoitteista.

Osan valtionavustusmäärärahoista myöntävät toimialan virastot, kuten Taiteen edistämiskeskus ja Museovirasto. Joitakin avustuksia myönnetään toimialan yhteisöille ja säätiöille jaettavaksi avustuksina edelleen.

Teatteri- ja orkesterilaissa (730/1992), museolaissa (729/1992) ja kirjastolaissa (904/1998) säädetään perustamishankkeisiin myönnettävistä avustuksista, joihin sovelletaan rahoituslain säännöksiä. Lisäksi säädetään mahdollisuudesta myöntää eräitä muita avustuksia, joista ei kuitenkaan ole laeissa omia menettelysäännöksiä.

Valtion taiteilija-apurahoista sekä ns. kirjasto-apurahoista ja näyttöapurahoista on säännöksiä seuraavissa säädöksissä:

- Laki valtion taiteilija-apurahoista (734/1969)
- Asetus taiteilijaprofessorien viroista ja valtion taiteilija-apurahoista (845/1969)
- Laki eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista (236/1961)
- Asetus eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista (46/1964)
- Laki eräistä kuvataiteen tekijöille suoritettavista apurahoista (115/1997)

Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain (28/2000) ja valtioneuvoston asetuksen (843/2007) nojalla opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää avustusta Suomen elokuvasäätiölle, joka jakaa avustusta eteenpäin elokuvan tuotantotukina ja mm. elokuvateattereille ja elokuvajuhlille. Elokuväsäätiölle, joka ei ole viranomainen, on lailla osoitettu julkinen hallintotehtävä elokuvan tukien jakamisessa. Elokuväsäätiön myöntämiin avustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia ja keskeisiä hallinto-oikeudellisia yleislakeja. Myös oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakumenettely on sama kuin viranomaisten tekemiin valtionavustuspäätöksiin.

3.7.7 Liikunnan toimiala

Liikunnan toimialan valtion talousarviossa oleva rahoitus (luku 29.90) on yhteensä noin 149 milj. euroa. Valtion talousarviossa olevasta rahoituksesta valtionavustusten osuus on 74 prosenttia apurahat mukaan lukien. Veikkausvoittovarojen osuus toimialan rahoituksesta on 99 prosenttia. Liikunnan koulutuskeskusten toiminta rahoitetaan valtionosuuksin, joista niistäkin enin osa veikkausvoittovaroin.

Merkittävä osa valtionavustuksista myönnetään valtakunnallisille liikuntajärjestöille. Valtakunnallisten liikuntajärjestöjen avustaminen on harkinnanvaraista. Rahoitus on lakisääteistä siten, että avustuksen hakijat hyväksytään ensin liikuntalain (390/2015) perusteella valtionapukelpoisiksi. Uudessa liikuntalaissa on lisäksi myös säännökset valtionapukelpoisuuden peruuttamisesta, jos järjestö ei enää täytä valtionapukelpoisuuden edellytyksiä.

Liikuntalaissa tai liikunnan edistämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (550/2015) ei ole avustuskelpoisuutta ja avustuksen määräytymisperusteita lukuun ottamatta säännöksiä avustuksia koskevista menettelytavoista, vaan niihin sovelletaan valtionavustuslakia.

3.7.8 Nuorisotyön ja -politiikan toimiala

Nuorisotyön ja -politiikan toimialan (luku 29.91) noin 75 milj. euron kokonaisrahoituksesta noin 87 prosenttia kanavoituu valtionavustusten kautta. Muu rahoitus kohdennetaan kunnan nuorisotoimeen valtionosuuksina. Koko rahoituksesta vuoden 2014 budjetissa 53 milj. euroa oli veikkausvoittovaroja.

Valtionavustukset ovat tärkein väline toimialan ohjauksessa ja yleisessä kehittämisessä. Yleisavustuksilla luodaan edellytyksiä toimialan yhteisöjen perustoiminnalle. Erityisavustuksilla tuetaan hankkeita, jotka osaltaan edistävät nuorisolakiin sekä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan pohjautuvia ministeriön nuorisopoliittisia tavoitteita.

Nuorisojärjestöille valtionavustuksena myönnettävä rahoitus on lakisääteistä siten, että avustuksen hakijat hyväksytään ensin valtionapukelpoisiksi nuorisolain (72/2006) mukaisesti. Nuorisolain uudistamishanke on aloitettu vuonna 2014.

Nuorisolaissa sekä nuorisotyöstä ja -politiikasta annetussa asetuksessa (103/2006) on valtionavustusten osalta säännöksiä lähinnä avustuskelpoisuudesta ja avustusten määräytymisperusteista. Muilta osin avustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia.

3.7.9 Kirkollisasioiden toimiala

Toimialan rahoitus (luku 29.01) perustuu suurelta osin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon verotusoikeuteen. Kirkollisen ja uskonnollisen toiminnan avustuksiin oli vuoden 2013 talousarviossa n. 3,25 milj. euron määräraha. Avustusmäärärahasta n. 2,24 milj. euroa muodosti ortodoksisen kirkon toiminta-avustus, joka perustuu ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 119 §:ään. Lisäksi toimialalla myönnetään mm. jäsenmäärään perustuvaa toiminta-avustusta rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille sekä toiminta-avustusta ja korjausavustuksia Suomen Merimieskirkko ry:lle. Toimialan avustuksista ei ole erityissäännöksiä, vaan niihin sovelletaan valtionavustuslakia.

3.8 Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla hallinnoidaan EU:n osaksi rahoittamia maataloustukirahastoa, maaseutuohjelmaa sekä meri- ja kalatalousohjelmaa. Lisäksi hallinnoidaan talousarvion ulkopuolista Maatilatalouden kehittämisrahastoa (Makera) ja Maatalouden interventiorahastoa (Mira) sekä valtion talousarvioon budjetoituja määrärahoja, joita myönnetään valtionavustuksina.

Nykytilan kuvauksessa keskitytään niihin valtion talousarvioon budjetoituihin harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin, jotka myönnetään maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ja joilla on olennaista merkitystä yleistarkastelun kannalta. Kuvauksesta on rajattu pois lakisääteiset tuet, koska valtionavustuslain 3 §:n esitöiden mukaan valtionavustuslaki ei koske lakisääteisiä tukia, korvauksia ja etuuksia. Kuvaus ei kata myöskään muussa muodossa kuin avustuksena myönnettäviä etuja, kuten lainoja.

3.8.1 Hallinnonalan valtionavustukset ja niiden säädöspohja

Pääosa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraisista valtionavustuksista kohdistuu maaseudun kehittämiseen sekä kalatalouden, riistatalouden ja metsätalouden edistämiseen.

Ministeriön hallinnonalan valtionavustusten säädösperusta voi olla esimerkiksi seuraava:

1. EU-säädös ja erityislaki (esim. maaseudun kehittämisen tukeminen maaseutuohjelman toimeenpanoon liittyen)
2. Erityislaki (esim. totopelitoiminnan tuotoista myönnettävät avustukset)
3. EU-valtiontukisäännöt, erityislaki ja valtionavustuslaki (esim. kestävän metsätalouden rahoitus sekä riistatalouden ja kalatalouden edistämiseen tarkoitetut valtionavustukset)
4. EU-valtiontukisäännöt ja valtionavustuslaki (esim. metsäpuiden siemenhuoltoa koskeva avustus)
5. EU-valtiontukisäännöt, valtionavustuslaki ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus (esim. maaseudun neuvontajärjestöjen valtionavustukset, valtionavut tiloilla kuolleiden tuotantoeläinten hävittämiseen ja valtionavustukset kansallisen ruokaketjun kehittämiseen)
6. Valtionavustuslaki (esim. eläinkokeille vaihtoehtoisten menetelmien valtionavustus) tai
7. Valtionavustuslaki ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus (esim. eläinsuojelujärjestöille maksettava valtionapu)

Kohdassa 1 esimerkkinä todetun maaseudun kehittämisen osalta valtionavustuslain ei ole katsottu soveltuvan yleislakina, koska laissa maaseudun kehittämisen tukemisesta säännellään valtionavustuksista kattavasti.

Kohdassa 2 mainittuihin totopelitoiminnan tuotoista myönnettäviin avustuksiin ei valtionavustuslain 3 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan sovelleta valtionavustuslakia.

Kohdissa 3-5 avustusta koskevat EU:n valtiontukisäännökset ja valtionavustuslaki toimii yleislakina. Valtionavustuslakia voidaan soveltaa myös osittain, kuten on tehty porotaloutta kohdanneiden tuhojen korvaamisesta annetussa laissa (987/2011), jonka nojalla korvauksia voidaan maksaa joko maatalouden kehittämisrahastosta tai valtion talousarviosta.

Kohdassa 6 sovelletaan valtionavustuslakia ja kohdassa 7 valtionavustuslakia ja sen nojalla annettua asetusta.

3.8.2 Rahoitusvälineiden taloudellinen merkitys

Seuraavassa taloustarkastelussa on huomioitu ne maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjaus- ja rahoitusvälineet, joiden toimeenpanossa sovelletaan valtionavustuslakia. CAP2020-uudistuksen yhteydessä sovittu suorien tukien järjestelmä (viljelijätuet) ei ole siten tässä mukana. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma (maaseutuohjelma) on tässä tarkastelussa mukana, vaikka valtionavustuslain soveltaminen sen toimeenpanossa on tulkinnanvaraista.

Ohjelmakaudella 2014–2020 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) osallistuu Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman rahoitukseen 2,4 mrd. eurolla ja Suomen valtio 3,2 mrd. eurolla. Ohjelmaan on myös valtion lisärahoitusta 2,6 mrd. euroa. Suurin osa ohjelman varoista kohdistuu luonnonhaitta- ja ympäristökorvauksiin. Yritys- ja kehittämishankkeiden osuus ohjelman varoista on vajaa viidennes.

Ohjelmakaudella 2014–2020 Euroopan meri- ja kalatalousrahasto osallistuu Suomen toimintaohjelman rahoitukseen 74,4 milj. eurolla sekä Suomen valtio 63 milj. eurolla ja Ahvenanmaan maakunta 3,5 milj. eurolla.

Valtion talousarvioon budjetoiduista määrärahoista maa- ja metsätalousministeriöstä maksettiin valtionavustuksia vuonna 2014 yhteensä noin 154 milj. euroa. Euromäärältään suurimmat valtionavustukset maksettiin Suomen metsäkeskukselle (asiasta tarkemmin kohdassa 3.8.4)

Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) varoista myönnettiin vuonna 2014 avustuksiin noin 96 milj. euroa.

3.8.3 Valtionavustuslajit ja käyttökohteet

Maaseutuohjelman toimeenpanoon perustuen on myönnetty erityisavustuksena tukea yritystoiminnan tukemiseen ja muuhun maaseudun kehittämiseen.

Maaseudun neuvontajärjestöille on myönnetty vuosittain yleisavustusta. Määrärahoista on myönnetty myös erityisavustuksia.

Ruokaketjujen kehittämistä koskevia avustuksia on myönnetty erityisavustuksina yrityksille ja muille yhteisöille.

Eläinlääkintähuollon määrärahasta on myönnetty yleis- ja erityisavustusta eläinsuojelujärjestöille sekä eläintautilain nojalla korvattu alkutuotannon harjoittajille eläintautien aiheuttamia menetyksiä.

Riistatalouden edistämisen määrärahat kertyvät riistanhoitomaksuista, jotka tuloutetaan maa- ja metsätalousministeriölle. Ministeriö on myöntänyt määrärahasta vuosittain yleisavustuksen Suomen riistakeskukselle ja riistanhoitoyhdistyksille. Suomen riistakeskus ei ole virasto, mutta sillä on tehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Riistakeskusta ohjaa ja valvoo maa- ja metsätalousministeriö. Määrärahasta on myönnetty myös erityisavustuksia.

Kalatalouden edistämisen määrärahat kertyvät kalastuksenhoitomaksuista, jotka tuloutetaan maa- ja metsätalousministeriölle. Ministeriö on myöntänyt määrärahasta vuosittain yleisavustusta Kalatalouden Keskusliitolle ja Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestölle. Lisäksi eduskunta on vuosittain lisännyt kyseiselle momentille määrärahan, joka on myönnetty yleisavustuksena Suomen Ammattikalastajaliitolle. Kalatalouden edistämisvaroista on myönnetty myös erityisavustuksia.

Meri- ja kalatalousohjelman toimeenpanoon perustuen myönnetään erityisavustuksena tukea kalatalouden yritystoiminnan ja sen toimintaympäristön kehittämiseen.

Metsätalouden edistämisen määrärahoista ministeriö on myöntänyt vuosittain yleisavustusta Suomen metsäkeskukselle. Suomen metsäkeskus ei ole virasto, mutta sillä on erikseen lailla säädettyjä tehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Metsäkeskusta ohjaa ja valvoo maa- ja metsätalousministeriö. Yleisavustuksen lisäksi ministeriö myöntää vuosittain kiintiön, jonka puitteissa metsäkeskus myöntää kestävän metsätalouden rahoituslain mukaiset avustukset edelleen yksityisille maanomistajille käytettäväksi metsänparannukseen, energiapuun korjuuseen tai luonnonhoitoon.

Vuonna 2014 maa- ja metsätalousministeriö maksoi metsäkeskuksen toimintaan yleisavustusta noin 44 milj. euroa. Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisia avustuksia varten ministeriö maksoi metsäkeskukselle noin 59 milj. euroa.

Ministeriö on vuosittain myöntänyt pienempiä yleisavustuksia myös muille metsäalan toimijoille. Erityisavustuksia eri toimijoille on myönnetty esimerkiksi metsäpuiden siemenhuoltoon, puuntuotannon kestävyys turvaamiseen sekä talousmetsien luonnonhoidon kehittämiseen liittyviin tutkimuksiin ja toimenpiteisiin.

3.8.4 Vaikuttavuuden arviointi

Maaseutuohjelman toimeenpanoon liittyen tehdään maaseudun kehittämisen tukea koskevan ohjelman ennakko- ja vaikuttavuusarviointia. Vastaavanlaista arviointia tehdään myös meri- ja kalatalousohjelmasta. Valtionavustusten tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta on voitu hankkia tietoja yksittäiseen tuensajaan tai laajempaan järjestökenttään kohdistuneella ulkopuolisen tekemällä arvioinnilla. Lisäksi valtionavustuksen myöntöpäätöksessä on voitu edellyttää, että valtionavun saaja raportoi vuosittaisessa valtionavun käytön selvityksessään ministeriön asettamien valtionaputoiminnan tulos- ja vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta sekä tuottavuudesta ja taloudellisuudesta. Vaikuttavuustietoja on hankittu myös tulostavoiteneuvotteluissa vaaditulla raportoinnilla suoritemääristä tai muista seurantatiedoista.

Kestävän metsätalouden tukien eli Kemera-tukien (mom. 30.40.44) vaikuttavuutta on arvioitu osana Kansallisen metsäohjelman toimeenpanon vuosittaista seuranta ja tavoitteiden toteutumisen arviointia. Jatkossa kestävän metsätalouden määräaikaisten rahoituslain vaikuttavuutta arvioidaan osana Kansallisen metsästrategian ja biotalousstrategian seuranta. Lisäksi metsätalouden tukien vaikutusta yleisellä tasolla metsävaroihin on seurattu ja seurataan jatkossakin osana valtakunnan metsien inventointia.

Uusi kestävän metsätalouden määräaikaisten tukijärjestelmä tuli voimaan 1.6.2015. Metsänhoito- ja metsänparannustoilla on tarkoitus kannustaa yksityismetsänomistajia aktiiviseen ja kestäväan metsien hoitoon ja käyttöön. Kannustejärjestelmällä turvataan metsätalouden kestävyys turvemilla, aktivoidaan oikea-aikaiseen taimikon varhaishoitoon ja nuoren metsän hoitoon sekä edistetään metsien ravinnetasapainon ylläpitämistä. Lisäksi kannustejärjestelmä tukee metsäluonnon monimuotoisuuden säilyttämistä ja metsätieverkoston kehittämistä. Tuki on harkinnanvaraista ja suoritemäärät riippuvat käytettävissä olevista määrärahoista. Kestävän metsänhoidon määrärahan tuella tehty metsänhoito- ja metsänparannustyöt ovat vähentyneet. Esimerkiksi vuonna 2013 julkista tukea saaneen metsänviljelyn hehtaarimäärä jäi 66 prosenttiin tavoitteesta ja vastaava taimikon ja nuoren metsän hoidon hehtaarimäärä jäi 69 prosenttiin. Vuonna 2014 vastaava metsänviljelyn hehtaarimäärä jäi 47 prosenttiin tavoitteesta ja nuoren metsän hoidon hehtaarimäärä jäi 76 prosenttiin.

Maatalouden ja muiden maaseutuelinkeinojen neuvontaorganisaatiot saavat valtionavustusta (mom. 30.10.50) neuvontapalvelujensa tuottamiseen. Avustuksen saajina ovat ProAgria Keskusten Liitto ry ja ProAgria aluekeskukset, vastaava ruotsinkielinen järjestö sekä useat jollakin erityisalalla neuvontapalveluja tarjoavat yhdistykset, esimerkiksi Luomuliitto, Siipikarjaliitto tai Työtehoseura. Valtionavustuksen suuntaamisen tavoitteena on vaikuttaa siihen, että kotimaisen maataloustuotannon kannattavuus, tuottavuus ja kilpailukyky turvataan ja kuluttajien tarpeisiin pystytään vastaamaan. Valtionavun yksi tärkeimmistä tavoitteista on turvata neuvonnan tarjonta

koko maassa, sillä yksityisten konsulttien verkosto ei ulotu harvaanasuttuun maaseutuun. Valtionavun saamisen edellytyksenä on lisäksi, että se täysimääräisesti alentaa maatilojen maksamaa hintaa neuvontapalveluista.

Ulkopuoliset tahot ovat arvioineet valtionavustuksella tuettua neuvontapalvelujen tuottamista. Arvioinnissa on tultu siihen johtopäätökseen, että tulosohjauksen strategiset tavoitteet vaativat tarkennusta ja että vaikuttavuuden arvioinnissa mitataan resurssien käyttöä, mutta ei sellaisia muuttujia, jotka kuvaisivat neuvontapalveluja käyttävien asiakkaiden menestymistä. Konkreettisella tasolla tämä tarkoittaa esimerkiksi kannattavuuden, maidon keskituotosten, päiväkasvujen, satotasojen ja eläinten hyvinvoinnin seurantaa. ProAgria -järjestön osalta ongelmaksi on nähty, että järjestö reagoi hitaasti toimintaympäristön muutoksiin. Järjestössä on tehty viime vuosina rakenteellisia yhdistymisiä sekä muita toiminnan tehostamiseen tähtääviä toimenpiteitä.

3.8.5 Hyvä hallinnointi ja sisäinen valvonta

Maa- ja metsätalousministeriössä on ollut käytössä vuodesta 2008 lähtien Valtionavustusten hallinnoinnin käsikirja. Tällä sisäisellä menettelytapaohjeella on ollut tarkoitus selventää valtionavustusten hallinnoinnin keskeisimpiä kysymyksiä sekä yhdenmukaistaa menettelyjä varainkäyttöön ja hallintoon sekä valvontaan liittyvissä asioissa. Samalla on pyritty selkiyttämään valtionavustuksella rahoitettavan toiminnan ja viranomaisen ostaman palvelun välistä eroa.

Avustusten hakuohjeissa ja myöntöpäätösten avustusehdoissa on annettu ohjeita ja määräyksiä avustuksen hakijoille.

EU:n osarahoittamiin maaseudun kehittämisohjelmaan sekä meri- ja kalatalouden toimintaohjelmaan liittyvien tukijärjestelmien hallinto- ja valvontajärjestelmät perustuvat EU:n lainsäädäntöön ja ohjeistuksiin.

3.8.6 Avustusrekisterit

Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole omien myöntämiensä harkinnanvaraisten avustusten jakoa varten luotua tietojärjestelmää. Sen sijaan muualla hallinnonalalla on tukiin tai avustuksiin liittyviä järjestelmiä.

Maaseutuvirasto hallinnoi Euroopan yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia tukijärjestelmiä. Vipu-verkkoasioinnin palvelussa viljelijä voi selata maatilaansa liittyviä tietoja ja tarkastella maatilansa peruslohkoja karttapalvelusta. Viljelijä voi Vipu-palvelussa lisäksi tallentaa ja lähettää sähköisiä viljelijätukihakemuksia.

Maaseutuviraston Hyrrä-tietojärjestelmä on otettu käyttöön vuosina 2014–2015. Se on yhtenäisjärjestelmä maaseutuohjelman rakennetukien, yritystukien ja kehittämistukien sähköistä hakemista ja hallinnointia varten.

Suomen metsäkeskuksella on Kemera-tukiin liittyvä järjestelmä. Se on metsäkeskuksen kirjanpitoa avustava tukien hallinnointi-, päätöksenteko-, maksatus-, raportointi- ja tilitysjärjestelmä. Maanomistaja ei voi toistaiseksi asioida sähköisesti suoraan järjestelmässä, mutta sähköistä asiointia kehitetään.

3.9 Liikenne- ja viestintäministeriö

3.9.1 Liikenneverkon ylläpitoon ja rakentamiseen myönnettävät valtionavustukset

3.9.1.1 Valtionavustus länsimetron rakentamiseen

Valtion vuoden 2015 talousarviossa länsimetron rakentamiseen on myönnetty 88,7 milj. euroa (mom. 31.10.35). Määrärahaa saa käyttää valtionavustuksen maksamiseen länsimetron rakentamiseen Matinkylästä Kivenlahteen. Kyseessä on harkinnanvarainen valtionavustus, johon sovelletaan valtionavustuslakia.

Länsimetrohankkeen toteuttaa Espoon kaupungin päätöksen mukaisesti Länsimetro Oy. Valtionavustus länsimetrohankkeelle on enintään 30 prosenttia hankkeen rakentamiskustannuksista, mutta kuitenkin enintään 240 milj. euroa ilman alv:n osuutta. Vuosina 2011 – 2014 avustusta on maksettu yhteensä 127,7 milj. euroa. Vuoden 2014 kustannustasoon perustuvien arvioiden mukaan avustusta ennakoidaan maksettavan vuosina 2015 – 2016 yhteensä 110,7 milj. euroa. Valtio maksaa avustuksen Espoon kaupungin kautta Länsimetro Oy:lle. Valtionapuviranomaisena toimii Liikennevirasto.

3.9.1.2 Valtionavustus eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon

Valtion vuoden 2015 talousarviossa eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon on myönnetty 1 milj. euroa (mom. 31.10.41). Määrärahaa saa käyttää valtionavustuksen maksamiseen Seinäjoen (Rengonharjun) sekä Mikkelin lentokenttien rakenteiden ja laitteiden investointeihin sekä ylläpitomenoihin. Avustuksen myöntäminen edellyttää, että Euroopan komissio hyväksyy tuen lentoasemia ja lentoyhtiöitä koskevien valtioneuvoston päätösten (2014/C 99/03) nojalla sisämarkkinoille soveltuvaksi.

Kyseessä on harkinnanvarainen valtionavustus, johon sovelletaan valtionavustuslakia.

3.9.1.3 Valtionavustus yksityisten teiden kunnossapitoon ja parantamiseen

Yksityisten teiden kunnossapitoon ja parantamiseen myönnetään valtionavustuksia yksityisistä teistä annetun lain (358/1962, *yksityistielaki*) ja asetuksen (1267/2000) nojalla.

Yksityistielain 93 §:n mukaan valtion varoista voidaan valtion talousarviossa olevien tähän tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen rajoissa antaa vuosittain avustusta sellaisen autolla ajokelpoisen yksityisen tien kunnossapitoon ja parantamiseen, jota koskevien asioiden hoitamista varten on perustettu tiekunta ja jolla on paikkakunnalla huomattava liikenteellinen merkitys tai joka on tarpeellinen pysyvän asutuksen pääsytiellä vähintään yhden kilometrin matkalla ja jonka vaikutuspiirissä on vähintään kolme pysyvästi asuttua taloutta. Valtionavustusta ei myönnetä tiekunnan tiehen kuuluvalla, pelkästään maa- tai metsätalouskäytössä olevalle taikka pelkästään vapaa-ajan asuntoihin johtavalle tien osalle eikä myöskään asema- tai rakennuskäytössä olevalle tielle tai tien osalle.

Valtion vuoden 2015 talousarviossa yksityisten teiden kunnossapitoon ja parantamiseen on myönnetty 3 milj. euroa (mom. 31.10.50).

3.9.2 Yritystuet

3.9.2.1 Alusten ympäristöinvestointituki

Valtion talousarvion mukaisen alusten ympäristönsuojelun tason parantamiseen tarkoitetun investointituen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön sovelletaan valtioneuvoston asetusta alusten ympäristöinvestointien tukemisesta vuosina 2015–2020 (1443/2014). Asetus on säädetty valtionavustuslain 8 §:n nojalla. Valtionapuviranomaisena toimii liikenne- ja viestintäministeriö.

Valtion vuoden 2015 talousarviossa ei ole varattu määrärahaa alusinvestointien tukemiseen. Alusten ympäristönsuojelua parantavien investointitukien yleisistä ehdoista annetun asetuksen nojalla (asetus 946/2010, voimassaolo päättyi 31.12.2014) alusten ympäristöinvestointitukea on myönnetty vuosina 2010–2014 uudisalusinvestointeihin ja jälkiasennusinvestointeihin yhteensä 60 milj. euroa. Tuki maksetaan sen jälkeen, kun alus on luovutettu tuensaajalle ja alus on tuensaajan hakemuksesta merkitty kauppa-alusluetteloon, taikka sen jälkeen, kun jälkiasennettavat laitteet on asennettu alukseen.

3.9.2.2 Median innovaatiotuki

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015–2018 (VNS 4/2014 vp.) sisältää linjauksen median innovaatiotuesta. Selonteon mukaan median innovaatiotukeen kohdistetaan vuosina 2014–2016 yhteensä 30 milj. euroa. Kyseessä on uusi väliaikainen tukimuoto.

Valtion vuoden 2015 talousarviossa median innovaatiotukeen on myönnetty 20 milj. euroa (mom. 31.40.44). Määrärahasta 19 milj. euroa käytetään avustusten ja lainojen myöntämiseen media-alan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiohankkeisiin. Valtionapuviranomaisena toimii Tekes. Määrärahasta noin 1 milj. euroa on varattu Tekesin hallinnointimenoihin sekä media-alan innovaatiokilpailun palkintoihin ja kilpailun järjestämisestä aiheutuviin kuluihin. Median innovaatiotuen katsotaan kuuluvan Tekesin notifioituun tukiohjelmaan (voimassa 31.12.2014 saakka) ja jatkossa ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) kautta hyväksyttävän Tekesin t&k&i-tukiohjelman piiriin.

3.9.2.3 Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantaminen

Meriliikenteessä käytettävien alusten miehistökustannuksiin myönnetään valtionavustusta meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta annetun lain (1277/2007, *miehistötukilaki*) nojalla. Vuoden 2015 talousarviossa tarkoitukseen on myönnetty 86,42 milj. euroa (mom. 31.30.43). Määrärahan mitoituksessa otetaan huomioon kauppa-alusluetteloon merkittyjen alusten määrä.

Valtionavustuksena maksetaan yleisesti verovelvollisen merenkulkijan osalta määrä, joka vastaa kauppa-alusluetteloon merkityltä alukselta saadusta merityötulosta toimitettujen ennakonpidätysten ja maksettujen työnantajan sosiaaliturvamaksujen määrää sekä työnantajan osuutta merimieseläkevakuutus-, työttömyysvakuutus-, tapa-

turvavakuutus- ja ryhmähenkivakuutusmaksusta sekä työnantajan osuutta vapaaehtoisesta vapaa-ajan tapaturmavakuutus- ja vapaa-ajan lisävakuutusmaksusta (miehistötukilain 11 §). Valtionapuviranomaisena toimii Liikennevirasto.

3.9.2.4 Museo- ja yhteisöavustukset (sis. tietoyhteiskuntahankkeet)

Valtion vuoden 2015 talousarviossa museo- ja yhteisöavustuksiin on myönnetty 978 000 euroa (mom. 31.01.40). Määrärahaa saa käyttää avustusten maksamiseen liikenne- ja viestintäalan yhteisöjen ja museotoiminnan sekä digitaalisten palveluiden kehittämistä ja niiden turvallista käyttöä sekä viestintävalmiuksia edistävien hankkeiden tukemiseksi. Lisäksi määrärahaa saa käyttää Kiinteistö Oy Tieliikennemuseolle myönnettävään avustukseen. Valtionapuviranomaisena toimii liikenne- ja viestintäministeriö.

3.9.2.5 Luotsauksen hintatuki

Luotsauslain (940/2003) 6 §:n 3 momentin mukaan Saimaan kanavalla ja Saimaan vesistöalueella peritään alennettuun yksikköhintaan perustuvaa luotsausmaksua. Alennettu yksikköhinta on enintään kaksi kolmasosaa varsinaisesta yksikkö hinnasta. Alennetusta yksikkö hinnasta luotsausyhtiölle aiheutuvat tulonmenetykset korvataan osin tai kokonaan valtion talousarviossa tarkoitukseen otetusta määrärahasta (mom. 31.30.51) liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen mukaisesti. Luotsauksella turvataan alusten pääsy Saimaan vesistöstä merelle. Hintatuen ansiosta Saimaan liikenne maksaa luotsausmaksuja kuljetettavaan määrään nähden yhtä paljon kuin meriliikenne. Maantieteellisistä olosuhteista johtuen Saimaan alueen luotsausmaksut olisivat muuten korkeammat kuin merikuljetuksissa.

Kyseessä on suora vuotuinen valtionavustus monopoliasemassa olevalle valtionyhtiö Finnipilot Pilotage Oy:lle ja sen maksamisesta on annettu pysyvä toimeksianto komission vanhan SGEI-päätöksen (842/2005) voimassaolon aikana. Valtion vuoden 2015 talousarviossa luotsauksen hintatukeen on myönnetty 4,2 milj. euroa (mom. 31.30.51).

3.9.2.6 Saariston yhteysalusliikenne

Valtion vuoden 2015 talousarviossa saariston yhteysalusliikennepalvelujen ostamiseen ja kehittämiseen on myönnetty noin 12,2 milj. euroa (mom. 31.30.64). Määrärahaa saa mm. myöntää avustuksia saariston kulkuyhteyksiä hoitaville liikenteenharjoittajille perusteiden, joista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa (371/2001). Määräraha budjetoidaan avustusten osalta maksatuspäätösperusteisena. Avustuksilla pyritään säilyttämään kulkumahdollisuudet sellaisten saaristoalueiden asukkaille, joilla ei ole käytettävissä yhteysalusliikennettä. Avustus kohdistuu lähinnä Sipoon, Tammisaaren sekä Turunmaan saariston henkilö- ja tavarakuljetusten järjestämiseen.

3.9.3 Muut valtionavustukset

3.9.3.1 Valtionavustus valtakunnallisen laajakaistahankkeen toteuttamiseen (ns. haja-asutusalueiden laajakaistatuki)

Haja-asutusalueiden laajakaistatuesta säädetään laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetussa laissa (1186/2009). Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 4.12.2008 asetettiin tavoitteeksi, että huippunopean 100 Mbit/s laajakaistayhteyden tulee olla enintään kahden kilometrin päässä vakinaisista asuinpaikoista sekä yritysten ja julkishallinnon organisaatioiden toimipaikoista vuoteen 2015 mennessä. Haja-asutusalueilla huippunopeita 100 Mbit/s laajakaistayhteyksiä rakennetaan osaksi julkisella tuella. Tuki kohdistuu vain hankkeisiin, jotka eivät ole kaupallisesti toteutettavissa.

Valtion vuoden 2015 talousarviossa haja-asutusalueiden laajakaistatukeen on myönnetty 16 milj. euroa (mom. 31.40.50). Valtionapuviranomaisena toimii Viestintävirasto.

3.9.3.2 Määräraha joukkoliikenteen palvelujen ostoa ja kehittämistä varten

Määrärahan (mom. 31.30.63) käyttöön sovelletaan joukkoliikennelain (869/2009) 44 ja 45 §:ää sekä joukkoliikenteen valtionavustusasetusta (1273/2013). Asetus on annettu valtionavustuslain 8 §:n nojalla, koska joukkoliikennelaista puuttuu vastaava valtuutussäännös. Eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan hallituksen esitys joukkoliikennelain muuttamisesta (315/2014), jossa mm. ehdotetaan kyseinen valtuutussäännös lisättäväksi joukkoliikennelakiin.

Joukkoliikenteen valtionavustuksiin sovelletaan yleislakina valtionavustuslakia.

3.9.3.3 Koulutusavustus

Valtion vuoden 2015 talousarviossa koulutusavustuksiin on myönnetty 841 000 euroa (mom. 31.30.42). Määrärahaa saa käyttää valtionavustusten maksamiseen rautatieliikenteen ammattikoulutuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Määräraha on tarkoitettu rautatiealan toimijoista riippumattomalle ja laaja-alaisella rautatiealan ammatillisella koulutuksella eri tehtäviin tarjoavalle oppilaitokselle tai sen osakeyhtiölle.

3.9.3.4 Sanomalehdistön tuki

Sanomalehdistön tuen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön sovelletaan valtioneuvoston asetusta sanomalehdistön tuesta (389/2008). Valtion vuoden 2015 talousarviossa sanomalehdistön tukemiseen on myönnetty 500 000 euroa (mom. 31.40.42). Sanomalehdistön tuen tarkoituksena on tukea ruotsin, saamen, karjalan ja romanin kielillä sekä viittomakielellä julkaistuja sanomalehtiä ja verkkojulkaisuja, saamenkielisen aineiston tuottamista ja julkaisemista suomen tai ruotsin kielellä julkaistavan lehden yhteydessä sekä ruotsinkielistä uutispalvelua. Tarkoituksena on siten edistää sananvapautta sekä tiedonvälityksen monipuolisuutta ja moniarvoisuutta.

3.9.3.5 Valtion televisio- ja radiorahasto

Valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain (745/1998, *rahastolaki*) tavoitteena on järjestää Yleisradio Oy:n rahoitus sekä valtion televisio- ja radiorahaston hoito. Yleisradio Oy:n toimintaa sääntelee puolestaan laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993).

Kyseessä on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jota hoitaa Viestintävirasto (rahastolain 3 §:n 1 mom.). Rahastolain 3 §:n 2 momentin mukaan rahastolle suoritetaan korvaus valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta (mom. 31.40.60) Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:ssä säädetyn julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi. Yleisradio Oy:n rahoitukseen ei sovelleta valtionavustuslakia.

Rahastolain 5 §:n 5 momentin mukaan valtion televisio- ja radiorahastosta televisio- ja radiotoiminnan edistämiseen myönnettävään avustukseen sovelletaan valtionavustuslakia. Rahastosta ei kuitenkaan ole myönnetty tällaisia avustuksia.

3.10 Työ- ja elinkeinoministeriö

3.10.1 Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriön avustusten kokonaismäärä on noin 1,36 mrd. euroa (2014) ja ne jakautuvat elinkeino- ja innovaatiopoliittisiin avustuksiin sekä kansainvälistymistä tukeviin avustuksiin (noin 595 milj. euroa), kuluttaja- ja kilpailupoliittisiin avustuksiin (noin 2 milj. euroa), työllisyysperusteisiin avustuksiin (369 milj. euroa) sekä energiapoliittisiin avustuksiin (noin 393 milj. euroa). Avustusten hallinnoinnissa noudatetaan pääosin valtionavustuslakia.

3.10.1.1 Erityislainsäädäntö

Hallinnonalalla on annettu valtionavustuksia koskevaa erityislainsäädäntöä maltillisesti, ainoastaan 2 lakia ja 8 asetusta. Työllisyyspolitiikkaa ohjaa laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012, JTYPL), mikä sisältää säännökset kuudesta eri työllisyystuesta. Lisäksi on annettu Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden kehittämisestä on annettu laki (8/2014, *rahoituslaki*) ja sen perusteella valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (357/2014) sekä valtioneuvoston asetus rakennerahastoista osarahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta (358/2014, *tukikelpoisuusasetus*).

Rahoituslailla säädetään myös ympäristöministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön rakennerahastotoimintaa. Säädökset sisältävät säännökset tuen hakemisesta, tuen kohteista, tukea myöntävistä viranomaisista, tuen myöntämisestä, takaisinperinnästä ja valvonnasta. Näiden säännösten lisäksi noudatetaan joiltain osin valtionavustuslakia.

Elinkeinopolitiikassa laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014) sisältää säädökset kahdesta tukiohjelmasta. Innovaatiorahoituskeskus Tekesin toiminnasta on annettu valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta (1444/2014). Yritysten kansainvälistymiseen liittyen on annettu valtioneuvoston asetus yleisavustuksesta ulkomaankauppaa, elinkeinopolitiikkaa

sekä yritysten kansainvälistymistä edistäville yhteisöille (1301/2010) ja valtioneuvoston asetus yritysten yhteishankkeisiin myönnettävästä kansainvälistymisavustuksesta (1300/2010). Asetusten piirissä on useita erilaisia tukia. Lisäksi on annettu valtioneuvoston asetukset alusten ympäristönsuojelua parantavien investointitukien yleisistä ehdoista (946/2010), laivanrakennuksen innovaatioihin myönnettävästä valtionavustuksesta (502/2012) ja alueellisesta kuljetustuesta.

Kuluttajapolitiikassa ei ole olemassa avustuksia koskevaa erityislainsäädäntöä. Energiapolitiittiset tuet perustuvat erillisiin asetuksiin. Lainsäädännön lisäksi eri politiikan osa-alueilla on annettu ministeriön päätöksiä, jotka sisältävät teknisluonteisia ohjeita tuen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä sekä yksityiskohtaisia käyttöehtoja.

3.10.1.2 Tietojärjestelmät

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla palveluiden ja toiminnan sekä tietohallinnon kehittämisessä on vahvana yhteisenä tahtotilana asiakaslähtöisyys, toimintamallien ja ratkaisujen yhteentoimivuus ja monistettavuus sekä digitalisoinnilla luotava prosessien automatisointi- ja sähköistämistason nosto. Lisäksi varaudutaan Kansallisen palveluarkkitehtuurin ratkaisuihin. Yritysten ja yhteisöjen kanssa toimittaessa lähtökohtana tulee olla täysin sähköinen toimintatapa. Digitalisointi ja sähköistäminen edellyttävät myös uudenlaista lähestymistä säädöksiin ja menettelytapoihin (tunnistaminen, allekirjoitukset jne.).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten elinkeino- ja energiapolitiittiset tuet ovat pääosin yritystukien yhteisessä TUKI2000 -tietojärjestelmässä. Ministeriössä on käynnistymässä hankevalmistelu, jossa tavoitteena on yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain (786/1997, yritystukilaki) mukaisten tukien, kehittämispalvelujen, kansainvälistymistukien ja energiatukien yhdenmukaisen sähköisen asiainnoinnin valmistelu ja käyttöönotto sekä tukien käsittelyn siirtyminen tuki2014-käsittelyjärjestelmään. Rahoituslain nojalla tehdyt rakennerahastohankkeet ovat EURA-järjestelmässä. TEM, Tekes, Finnvera Oyj, Finpro, Tukes, ELY-keskukset ja TE-toimistot sekä UM ovat käynnistäneet yhteisen asiakkuudenhallintajärjestelmän kilpailutuksen helmikuussa 2015. EU:n valtiontukisääntöihin sisältyvät avoimuusvelvoitteet edellyttävät suurten yksittäisten tukien (yli 500 000 euroa) tietojen keskitettyä julkaisua viimeistään 1.7.2016 alkaen, ja tämä velvoite koskee kaikkien hallinnonalojen tukia. Avoimuusvelvoitteiden toteutukseen jäsenvaltioilla tulee halutessaan olemaan käytettävissä myös komission tietojärjestelmä- ja julkaisuratkaisu. Yhteinen asiakkuudenhallintajärjestelmä tarjoaa hyvän keskitetyn ratkaisun TEM:n osalta velvoitteen täyttämiseksi.

Työllisyysperusteiset valtionavustukset ovat yhteisessä URA-tietojärjestelmässä. Valtion talousarvioon perustuvilla valtionavustuksilla saaville järjestöille ei ole olemassa tietojärjestelmiä, mutta niiden aineistot löytyvät ministeriön asianhallintajärjestelmästä. Kaikista valtionavustuksista on saatavilla tiedot pyydettyä.

Työryhmän ehdotusta, joka koskee valtionavustusten käsittelyä varten luotavan yleisen sähköisen asianhallintajärjestelmän luomista, käsitellään myöhemmin luvussa 4.8.

3.10.1.3 Avustusten hallinnointi

Työ- ja elinkeinoministeriössä valtionavustuksia koskevista säädösehdotuksista, ohjeista, määräyksistä ja ehdoista on pyydettävä ministeriön taloussäännön mukaisesti ministeriön sisäisen tarkastuksen ja henkilöstö- ja hallintoyksikön laskentatoimen lausunto. Menettelyllä pyritään varmistamaan valtionapujärjestelmän sisäisen valvonnan toimivuutta, säädösten ja ehtojen yhdenmukaisuutta sekä valtionavustuslain noudattamista.

Valtionavustusta saavien järjestöjen osalta hallinnonalan ohjauskäytäntöä muutettiin v. 2014 siten, että niiden kanssa ei ole välttämätöntä laatia virastojen tulossopimusten kaltaista asiakirjaa, mikäli säädösten edellyttämistä tavoitteista sovitaan valtionavustuspäätöksessä tai muussa asiakirjassa. Valtionavustusta saaville järjestöille asetetaan vuosittaiset konkreettiset tavoitteet sekä niille asiaa kuvaavat mittarit ja yhteisön tulee esittää myös tavoitteiden toteutumisen seurantajärjestelmä.

3.10.1.4 Vaikuttavuuden arviointi

Vaikuttavuuden arviointi toteutetaan niistä vaikuttavuustavoitteista, mitkä valtionavustuksille on asetettu. Tuloksellisuuden arviointi on ohjaavan tahon vastuulla (ministeriö). Arvioinnit ovat pääosin erillisiä tutkimuksia minkä lisäksi vaikuttavuutta seurataan nimetyillä mittareilla. Yritystukilaissa säädetään yritystukien vaikuttavuuden arvioinnista määräajoin. Laki on erityislaki suhteessa valtionavustuslakiin.

Seuraavassa on esitetty TEM hallinnonalan euromääräisesti suurimpien valtionavustusten tavoitteet, kohteet, volyymitietoja, arvioidut hallinnointikustannukset/työpanos, erityislain olemassaolon perustelut ja millä ehdoilla siitä voitaisiin siirtää säännöksiä valtionavustuslakiin. Lisäksi kuvataan menettelytavat ja ohjauskäytännöt myöntämiskäytännöistä, valvontatehtävän hoitamisesta (esim. selvitys avustuksen käytöstä, mitä edellytetään) ja vaikutusten arvioinnista (esim. vaikuttavuustavoitteet ja niiden arviointi sekä tulokset).

3.10.2 Elinkeino- ja innovaatiopolitiittiset tuet

3.10.2.1 Tekesin avustukset t&k&i –toimintaan

Tekes myöntää avustuksia yrityksille tutkimus- ja kehittämishankkeisiin (mom. 32.20.40). Pienille ja keskisuurille yrityksille avustuksia myönnetään lisäksi innovaatiotoimintaan. Avustuksia myönnetään myös innovaatioklustereille.

Yritysten avustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia. Yritysrahoituksen lisäksi Tekes rahoittaa tutkimusorganisaatioiden julkisen tutkimuksen hankkeita. Valtion budjettitaiden ulkopuolisten organisaatioiden osalta julkisen tutkimuksen rahoitukseen sovelletaan valtionavustuslakia.

Tekesin rahoitusta kohdistetaan erityisesti elinkeinorakenteiden uudistumista nopeuttaviin riskipitoisiin hankkeisiin. Yrityksille suunnatun rahoituksen tavoitteena on kannustaa yrityksiä lisäämään tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaansa ja näin luomaan uutta osaamista ja innovaatioita, mikä parantaa niiden kilpailukykyä ja pitkällä tähtäimellä uudistaa kansantaloutta ja lisää tuottavuutta.

Tekesin yritysrahoitusta säätelee valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta (1444/2014), joka on annettu valtionavustuslain 8 §:n nojalla. Asetuksessa säädetään Tekesin rahoituksen ehdoista. Menettelytapojen osalta noudatetaan valtionavustuslakia.

T&k-tukiohjelmien vaikutusten arvioinnista on muodostunut melko laaja tutkimuskirjallisuus, jossa pyritään pääasiassa arvioimaan tukien toimivuutta ja tehokkuutta. Tukien on arvioitu kasvattavan yritysten innovaatiotoiminnan investointeja, työllisyyttä ja kokonaisliikevaihtoa vertailuyrityksiin nähden. Pidemmällä aikavälillä tuen piiriin päässeet yritykset osoittautuivat olevan muita tuottavampia. Eräässä selvityksessä (Einiö 2014) arvioitiin, että ensimmäisenä täytenä tuensaantivuonna yhden tukieuron vaikutus t&k –kehitysmenoihin on 1,4 euroa. Yhteenvetona voidaan todeta, että tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja innovaatioihin kohdistuvilla tuilla on tutkimustulosten perusteella positiivisia kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Erityisen tärkeitä ovat tukien vaikutukset kokonaistuottavuuteen. Oikein ja pääasiallisesti pienille yrityksille kohdennettuina tuet voivat olla vaikuttava ja tehokas tapa taloudellisen kasvun edistämiseksi (Lähde: VATT selvitys yritystukien arvioinnista ja vaikuttavuudesta, 17.6.2015).

Valtio rahoittaa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa, koska sillä on positiivisia ulkoisvaikutuksia osaamisen leviämisen kautta. Myös markkinapuutteita rahoituksen saannissa pyritään korjaamaan. Tki-toimintaa rahoitetaan erityisesti Tekesin myöntämällä avustuksilla ja lainoilla. Tekesin yritysrahoituksesta suunnataan suurin osa pk-yrityksille (67 % vuonna 2014). Pk-yrityksissä yksi Tekesin euro tuottaa 21 euroa liikevaihtoa vuodessa ja 14 000 eurolla syntyy yksi pysyvä työpaikka yksityiselle sektorille. Tekesin rahoituksesta suuryrityksille suurin osa kanavoituu alihankintojen kautta pk-yrityksille ja tutkimuslaitoksille (87 % vuonna 2014). Yhtä Tekesin panostamaa euroa kohti yritykset lisäävät t&k-menojaan kahdella eurolla.

Tekes arvioi vuosittain yhden sille asetetuista vaikuttavuustavoitteista. Lisäksi tehdään ohjelma- ja instrumenttikohtaisia arviointeja.

Avustukset innovaatioklusteritoimintaan sekä pk-yritysten innovaatiotoimintaan ovat uusia tukiohjelmiä, jotka on käynnistetty vasta komission uuden tki-tukipuitteen myötä, eli käytännössä vuonna 2015. Näistä ei vielä ole arviointeja.

3.10.2.2 Yrityksen kehittämisavustus ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustus

Erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten käynnistämistä, kasvua ja kehittämistä edistäviin hankkeisiin myönnettävien avustusten tarkoituksena on edistää taloudellista kasvua, työllisyyttä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita (mom. 32.30.45). Avustuksia suunnataan korkeatasoisiin, yritystoimintaa edistäviin hankkeisiin tavoitteena yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyyn parantaminen sekä yritystoiminnan uusiutuminen.

Erillinen laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi on katsottu tarpeelliseksi, koska nykyisen valtionavustuslain ei katsottu kaikilta osin täyttävän EU:n vaatimuksia myönnettäessä avustuksia Euroopan unionin rakennerahastojen (EAKR) varoista. Erityisesti puutteita katsottiin olevan avustuksien takaisinperintää ja hankkeiden pysyvyyttä koskeissa säännöksissä, jotka olivat liian lievät.

Yritystukilain vaikuttavuuden ja toimivuuden arviointi –tutkimuksessa (TEM julkaisu 23/2013) selvitettiin, miten hyvin yrityksen kehittämisavustukselle ja yritysten toimin-

taympäristön kehittämisavustukselle laissa määritellyt tavoitteet on saavutettu sekä sitä miten toimiviksi avustukset koetaan. Yritykset ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä yrityksen kehittämisavustukseen. Kehitysehdotukset kohdistuvat asiakaslähtöisyyden ja joustavuuden lisäämiseen. Tarjolle toivotaan myös lisää sähköisen asioimisen mahdollistavia palveluja ja maksatuksen muuttamista osittain etukäteiseksi. Avustuksella näyttää olevan suurin merkitys kasvuyrityksille. Sitä vastoin avustuksen vaikutukset yritysten osaamiseen ja verkostoitumiseen ovat melko vaatimattomia.

Yrityksen kehittämisavustusta saaneilta yrityksiltä kysyttiin avustuksen vaikutusta hankkeen toteuttamiseen. Vastanneista yrityksistä 93 prosenttia kertoi avustuksella olleen vaikutusta hankkeen toteuttamiseen siten, että avustuksen johdosta hanke voitiin toteuttaa laajempaan, korkeampitasoisena tai hankkeen aikataulua voitiin aikaistaa. Avustusta saaneista yrityksistä 26 prosenttia ei olisi käynnistänyt hanketta lainkaan ilman avustusta. Avustusta saaneista 7 prosenttia ilmoitti, että avustuksella ei ollut vaikutusta hankkeen toteuttamiseen.

Yrityksen kehittämisavustuksen tulisi kohdistua nykyistä enemmän pienten yritysten riskipitoisiin hankkeisiin. Tutkimuksen mukaan kasvulle, aidolle uusiutumiselle, kansainvälistymiselle ja työllisyydelle – niin yrityksen kuin yhteiskunnan näkökulmasta – on annettava nykyistä voimakkaampi paino. ELY-keskusten tulee aktiivisesti etsiä nuoria ja kasvavia yrityksiä ja kannustaa näitä rohkeisiin kehittämishankkeisiin. Lisäksi avustushakemuksia ELY-keskuksissa käsiteltäessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota kehittämishankkeen luonteeseen: sen onnistumiskriteereihin ja tavoiteltuihin vaikutuksiin. Näiden ohella on tarpeellista, että markkinapuute ja kilpailutilanteen vääristymisen riski otetaan nykyistä vahvemmin osaksi kehittämishankkeen arviointia.

Kehittämistilanteessa yritykselle suunnitellaan usein kokonaispaketti erilaisista palveluista ja tukimuodoista, jolloin asiakkaan näkökulmasta tukioorganisaatioiden ja tukimuotojen rajat hämärtyvät. Pitkän aikavälin tavoitteena tulee olla koko suomalaisen yritysjärjestelmän yksinkertaistaminen ja virtaviivaistaminen niin organisaatioiden kuin instrumenttien tasolla.

Yritysten toimintaympäristön kehittämisavustuksen vaikutukset kohdentuvat suunniteltua enemmän toteuttajaorganisaation omaan kehittämiseen. Suurempaa huomiota tulee kiinnittää siihen, että avustuksen vaikutukset saadaan kohdistettua selkeämmin suoraan alueen yrityksiin ja niiden toimintaympäristöön.

Investointeihin kohdistuvien yritystukien vaikutuksista on melko vähän luotettavia empiirisiä tuloksia. Tutkimustulosten mukaan tuet vaikuttavat positiivisesti tukien saamisen aikana. Useimmat tutkimustulokset kertovat, että investointituilla ei ole uusia investointeja lisäävää vaikutusta. Yleisesti investointituilla ei näytä olevan positiivisia tuottavuusvaikutuksia, joka on kuitenkin niiden taloudellisesti tärkein tavoite.

3.10.2.3 Finpro ry:n yleisavustus yritysten kansainvälistymiseen

Finpron toiminnan tavoitteena on parantaa erityisesti pk-yritysten valmiuksia kasvat-
taa kansainvälistä liiketoimintaa, lisätä ulkomaisia investointeja Suomeen sekä edis-
tää ulkomaista matkailua Suomeen. Avustusta myönnetään yleisavustuksena em.
tavoitteiden mukaisten palveluiden tuottamiseen sekä Finpron vientikeskusverkoston
ylläpitämiseen (mom. 32.20.41). Finprolle myönnetään yleisavustus vuodeksi kerral-
laan ja päätös tehdään valtionavustuslain 11 §:n mukaisesti. Lisäksi Finprolle on
laadittu erilliset pysyväisehdot yleisavustuksen hakemisesta, käyttämisestä ja käytön

selvittämisestä. Finpron ja ministeriön välille on laadittu myös erillinen tulossopimus. Finpro toimittaa ministeriölle selvityksen yleisavustuksen käytöstä viimeistään toimintavuotta seuraavan maaliskuun loppuun mennessä. Selvitys sisältää selostuksen avustuspäätöksen mukaisen toiminnan toteutumisesta suhteessa suunniteltuun, sekä selvityksen toteutettujen toimenpiteiden toteutuneista menoista ja tuloista. Selvityksen tarkastettuaan ministeriö vahvistaa yleisavustuksen lopullisen määrän. Vaikuttavuuden arviointi arvioidaan tulostavoitteiden toteutumisena. Seuraava ulkopuolinen arviointi tehdään uuden organisaation vakiinnuttua. Ministeriö tai muut valvontaviranomaiset voivat tehdä Finproon ja sen yleisavustukseen liittyviä tarkastuksia.

Finpron toimintaan myönnetyn yleisavustuksen käytön ja tilityksen suhteen noudatetaan valtionavustuslakia, yleisavustuksesta ulkomaankauppaa, elinkeinopolitiikkaa sekä yritysten kansainvälistymistä edistävälle yhteisöille annettua valtioneuvoston asetusta (1301/2010) sekä työ- ja elinkeinoministeriön 30.1.2015 antamia ohjeita yleisavustuksen hakemisesta, käyttämisestä ja käytön selvittämisestä (TEM/2386/03.01.05/2014).

3.10.2.4 Team Finland -kasvuohjelma yritysten kansainvälistymiseen sekä ulkomaisten investointien ja matkailun edistämiseen

Team Finland –kasvuohjelmasta myönnetään valtionavustuksia laajoihin hankkeisiin, jotka liittyvät Team Finland-toimintaan yritysten kansainvälistymisen, ulkomaisten investointien ja matkailun edistämiseksi (mom. 32.20.41). Hankkeita toteuttavat ensisijaisesti Finpron kaltaiset yritysten kansainvälistymiseen, matkailuun ja Suomeen suuntautuvien investointien edistämiseen erikoistuneet valtionrahoitteiset yhteisöt.

Kasvuohjelmasta myönnettäviin valtionavustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia sekä kasvuohjelman kansainvälistymiseen myönnettävän valtionavustuksen ehtoja (TEM/1877/05.01.07/2014). Lisäksi kasvuohjelmasta myönnettävissä yleisavustustyyppisissä valtionavustuksissa sovelletaan yleisavustuksesta ulkomaankauppaa, elinkeinopolitiikkaa sekä yritysten kansainvälistymistä edistävälle yhteisöille annetun valtioneuvoston asetuksen säännöksiä sekä yhteisöille erillisillä päätöksillä annettuja ehtoja. Hanketyypisissä erityisavustuksissa, joissa valtionavustus kohdistuu hankkeeseen osallistuville yrityksille, sovelletaan yritysten yhteishankkeisiin myönnettävästä kansainvälistymisavustuksesta annetun asetuksen säännöksiä sekä kansainvälistymisavustuksesta yritysten yhteishankkeisiin annettuja ehtoja ja ohjetta (TEM/119/03.01.04/2012).

Rahoitettaville hankkeille tehdään valtionavustuslain 11 §:n mukainen valtionavustuspäätös. Hankkeiden toteuttajat toimittavat vähintään vuoden kestävästä hankkeesta ministeriöön väliraportin. Lisäksi hankkeen päätyttyä avustuksen saaja toimittaa ministeriöön valtionavustuksen käyttöä koskevan selvityksen, jonka perusteella ministeriö vahvistaa valtionavustuksen lopullisen määrän.

3.10.2.5 Kansainvälistymisavustukset yritysten yhteishankkeisiin

Yritysten yhteishankkeisiin myönnettävien kansainvälistymisavustusten tavoitteena on edistää suomalaisten pk-yritysten kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla (mom. 32.20.43). Avustusta myönnetään viennin käynnistämiseen, aikaistamiseen ja kasvattamiseen, uusien markkina-alueiden avaamiseen, suomalaisten yritysten tuotteiden tunnettavuuden edistämiseen sekä yritysten verkottumiseen uusilla vientimarkkinoilla ja kansainvälisissä arvoketjuissa.

Avustusta voidaan käyttää mm. suomalaisten vientiyriyten yhteisiin vienninedistämistapahtumiin, kuten näyttelyosallistumisiin, vientiverkostohankkeisiin ja kumppanuusohjelmiin, vientivalmiuksien parantamiseen liittyvien konsulttipalvelujen hankintaan, riippumattomien tahojen toteuttamiin markkinatutkimuksiin ja strategiaselvityksiin, tiedotustoimintaan, lehtimiesvierailuihin, seminaareihin, tuote-esittelyihin, markkinaselvitysmatkoihin ja strategisiin laajempiin kärkihankkeisiin.

Valtionavustuksia myöntää työ- ja elinkeinoministeriö ja Pirkanmaan ELY-keskus. Avustuspäätöksiä tehdään vuosittain noin 250–300 ja hankkeisiin osallistuu yhteensä noin 1 500–2 300 yritystä. Rahoitettaville hankkeille tehdään valtionavustuslain 11 §:n mukainen valtionavustuspäätös. Hankkeen päätyttyä avustuksen saaja toimittaa ministeriöön valtionavustuksen käyttöä koskevan selvityksen, jonka perusteella ministeriö vahvistaa valtionavustuksen lopullisen määrän. Valtionapuviranomainen tekee tarvittaessa hankkeisiin paikanpäällä tehtäviä tarkastuksia. Yhteishankkeiden vaikuttavuudesta tehdään selvitys viiden vuoden välein.

Valtionavustuksen käyttöön ja sitä koskevaan valtionavustusselvityksen laadintaan sovelletaan valtionavustuslain ja yritysten yhteishankkeisiin myönnettävästä kansainvälistymisavustuksesta sekä yleisavustuksesta ulkomaankauppaa ja yritysten kansainvälistymistä edistäville järjestöille ja yhteisöille annetun valtioneuvoston asetuksen säännöksiä, sekä työ- ja elinkeinoministeriön päätöstä 23.1.2012 (dnro TEM/119/03.01.04/2012), jonka liitteenä on ohjeita avustuksen hakijoille.

Yhteishankkeista on tehty työ- ja elinkeinoministeriössä omana työnä selvitys vuonna 2015 (TEM julkaisusarja 24/2015). Selvityksen kohderyhmänä olivat yritykset, jotka ovat saaneet avustuspäätöksen yritysten yhteishankkeisiin, sekä hankkeiden hallinnoijat. Selvityksen mukaan yhteishankkeet ovat olleet entistä merkittävämpiä yritysten viennin ja kansainvälistymisen edistämisessä. Vastanneista yrityksistä yli puolet (55,6 %) kertoi, ettei olisi osallistunut hankkeeseen ilman julkista tukea. Vain 10,2 prosenttia olisi toteuttanut hankkeen toteutetussa laajuudessa ilman julkista tukea. Yli puolet yrityksistä koki, että avustuksella oli suuri tai erittäin suuri merkitys hankkeessa viennin kasvulle, viennin laajenemiselle uusille markkina-alueille, uusien tuotteiden lanseeraukselle markkinoille, kansainvälisen tunnettuuden kasvulle sekä markkinatuntemuksen, kilpailutilanteen ja kilpailijoiden tuntemuksen lisääntymiselle. Konkreettisia tuloksia yritykset raportoivat saaneensa erityisesti kontakteilla potentiaaliin asiakkaisiin, uudella markkinatiedolla, uusilla asiakkailla sekä lisääntyneellä yhteistyöllä ja verkostoitumisella ulkomaille. Suurimmiksi hyödyiksi yritykset kokivat lisääntyneet asiakaskontaktit, yrityksen tunnettuuden ja näkyvyyden kasvun, kustannussäästöt sekä viennin kasvun, käynnistymisen tai käynnistymisen aikaistumisen. Lähes 60 prosenttia yrityksistä kertoi hankkeen synnyttäneen vientiä kohdealueille ja 33 prosenttia odotti tuloksia lähivuosina. Pääosa yrityksistä (79,2 %) piti julkisen sektorin toimintaa yritysten viennin kehittämisessä erittäin hyödyllisenä tai jopa välttämättömänä. Vuonna 2013 keskimääräinen vienninedistämishankkeen avustus oli 8 307 euroa/yritys.

Näyttelyhankkeiden sekä vientiverkosto- ja kumppanuusohjelmahankkeiden käsitteilyn siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriöstä Hämeen ja Varsinais-Suomen ELY-keskuksiin vuonna 2011 on parantanut yritystukiohjelman toimivuutta. Avustusten käsittelyaika on nopeutunut ja yhteydenpito hankkeiden hallinnoijien sekä avustuksen myöntävän tahon välillä on parantunut.

3.10.3 Kuluttajajärjestölle maksettava valtionavustus

Varsinaisia kuluttajajärjestöjä Suomessa on nykyään vain yksi, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry, jolle maksetaan vuosittain yleistä valtionavustusta (mom. 32.40.50). Avustuksen perusteena on edistää liiton aktiivisuutta kuluttajapolitiikassa ja sitä kautta lisätä kotitalouksien toimivuutta ja tehokkuutta sekä parantaa kuluttajien omia toimintaedellytyksiä. Vuonna 2015 liitolle on myönnetty valtionavustusta 873 000 euroa. Valtionavustusta koskevaa erityislainsäädäntöä ei ole.

Työ- ja elinkeinoministeriön työelämä- ja markkinaosaston toimesta maksetaan valtioavustusta myös Suomen Standardisoimisyhdistys SFS ry:lle, Motiva Services Oy:lle pohjoismaisen ympäristöjärjestelmän ylläpitoon, FiBS ry:lle vastuulliseen yritystoimintaan liittyen ja Suomen Kuntaliiton ylläpitämälle julkisten hankintojen neuvontayksikölle.

Standardisointi tukee uusien teknologioiden ja markkinoiden kehittymistä ja kaupallistamista osana laaja-alaista innovaatiopolitiikkaa Standardisoinnista hyötyvät monin tavoin niin yhteiskunta, elinkeinoelämä kuin yksittäiset kansalaiset. Suomen Standardisoimisliitto SFS ry on elinkeinoelämälle ja julkishallinnolle palveluja tuottava järjestö, joka luo puitteet standardisoinnille ja sen hyötyjen saavuttamiselle myös Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriö käy järjestön kanssa vuosittain keskustelut ja sopii seuraavan vuoden tavoitteista. Vuodelle 2015 valtionavustukseen on varattu 1,3 milj. euroa.

Pohjoismaisen ympäristömerkintäjärjestelmän avulla kannustetaan valmistajia ja palveluntarjoajia tarjoamaan ympäristön kannalta parempia vaihtoehtoja. Samalla pyritään antamaan kuluttajille ja hankkijoille tietoa keskimääräistä vähemmän ympäristöä kuormittavista tavaroista ja palveluista. Näillä toimenpiteillä parannetaan paitsi ympäristön tilaa myös kilpailukykyä ja luodaan mahdollisuuksia uusille innovaatioille. Motiva Services Oy:lle on varattu vuodelle 2015 valtionavustusta 160 000 euroa.

FiBS ry:n avulla edistetään taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti vastuullista yritystoimintaa Suomessa. Vastuullisuus edistää yritysten innovatiivisuutta, kilpailukykyä, riskienhallintaa ja maineenrakennusta, mahdollistaa kestävän kehityksen mukaisen kasvun ja tukee näin yritysten kannattavuutta pitkällä aikavälillä. Tavoitteena on saada yritykset omaksumaan yhteiskuntavastuu osaksi arjen strategista johtamista ja tehdä yhteiskuntavastuusta yritysten konkreettinen menestystekijä niin asiakkaista, työntekijöistä kuin sijoittajistakin kilpailtaessa. Vuodelle 2015 on FiBS ry:lle myönnetty valtionavustusta 70 000 euroa.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö perustettiin vuoden 2004 alussa edistämään julkisen sektorin valmiuksia hyödyntää yksityistä palvelusektoria palveluiden tuottamisessa. Työ- ja elinkeinoministeriö on myöntänyt vuosittain avustusta julkisten hankintojen neuvontayksikön toimintamenoihin vuosina 2012–2015. Julkisten hankintojen neuvontayksikön toiminnalla tavoitellaan tehokasta, avointa ja osaavaa julkista hankintatointia, joka takaa yrityksille tasapuoliset ja avoimet mahdollisuudet tarjota palveluja, tavaroita ja rakennusurakoita julkiselle sektorille ja parantaa erityisesti palvelumarkkinoiden toimivuutta. Vuodelle 2015 on avustukseen varattu 250 000 euroa.

3.10.4 Työllisyysperusteiset tuet

3.10.4.1 Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset tuet

JTYPL:n mukaisten julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen keskeisenä tarkoituksena on edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja uuden yritystoiminnan syntymistä sekä kehittää yritysten toimintaedellytyksiä. JTYPL:n mukaisista tuista palkkatuki, starttiraha, työolosuhteiden järjestelytuki ja työllisyyspoliittinen avustus ovat saajalleen suoraa rahallista tukea. Työvoimakoulutuksen yhteishankinnassa ja yritystoiminnan kehittämispalveluissa valtio osallistuu yhdessä työnantajan tai yrityksen kanssa hankittavan palvelun rahoitukseen maksamalla oman rahoitusosuutensa suoraan palvelun tuottajalle. JTYPL:n mukaiset tuet rahoitetaan työllisyysmäärärahoista (mom. 32.30.51).

JTYPL:ssa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1073/2012, JTY-PA) säädetään työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistot) tarjoamista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista sekä osasta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) tarjoamista yrityspalveluista. JTYPL:n mukaisista tuista palkkatuen ja starttirahan myöntämisedellytyksistä säädetään melko yksityiskohtaisesti lain tasolla. Työolosuhteiden järjestelytuesta, työvoimakoulutuksen yhteishankinnasta ja yritystoiminnan kehittämispalveluista on lain ja asetuksen tasolla vain muutama säännös. Työllisyyspoliittista avustusta koskevat säännökset ovat valtioneuvoston asetuksessa. Palkkatuen osalta laintasoista sääntelyä erityislaissa puoltaa erityisesti se, että palkkatuen myöntämisellä on välitön yhteys yksittäisen työttömän työllistymiseen. Starttirahan osalta erityislaissa olevaa sääntelyä puoltaa starttirahan yrittäjäksi ryhtyvän henkilön toimeentuloa turvaava luonne.

JTYPL 12 luvun 8 §:n perusteella JTYPL:n mukaisten tukien maksamiseen ja takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslakia. ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus toimii valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena perittäessä takaisin tukea tai korvausta. TE-toimiston myöntäessä tukea tai korvausta henkilöasiakkaalle ei sovelleta valtionavustuslain 11 §:n 4 ja 5 momenttia päätökseen merkittävistä asioista, 15–18 §:ää valtionapuviranomaisen valvonta-tehtävästä, tarkastusoikeudesta, tarkastuksen suorittamisesta ja virka-avusta eikä 24 ja 25 §:ää korosta ja viivästyskorosta.

Palkkatuen, starttirahan ja työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta seurataan mm. arvioimalla vuosittain henkilöasiakkaiden sijoittumista työvoimapolitiittisista toimenpiteistä työelämään. Viimeisin arviointi on tehty vuonna 2014 ja se koskee vuotta 2012 (TEM-analyysija 62/2014).

Työllistämisen ja matalapalkkatuilla ei ole todettu olevan vaikutusta työllisyyteen, jonka parantaminen on kuitenkin näiden tukien tärkein tavoite. Myöskään vaikutusta yritysten tuottavuuteen ei ole havaittu. Tutkimuskirjallisuuden perusteella tuet siirtyvät osittain palkkoihin, mutta vielä suuremmalta osin ne näyttävät jäävän yrityksille. Eräissä tutkimuksissa selvitettiin tilapäisen yli 54-vuotiaisiin työntekijöihin kohdennetun matalapalkkatuen (2006–2010) vaikutuksia Suomessa. Tulosten mukaan tuella ei ollut vaikutusta työllisyyteen tai palkkoihin (VATT:n selvitys yritystukien arvioinnista ja vaikuttavuudesta 17.6.2015).

Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2012 –selvityksessä (TEM-analyysija 62/2014) tarkasteltiin työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittumista vuonna 2012 kolme ja kuusi kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen. Sijoittuminen

työmarkkinoille selvitettiin toimenpiteitä ja osallistujan keskeisten taustaominaisuuksien mukaan. Työvoimapolitiittisista toimenpiteistä avoimille työmarkkinoille työllistyneiden määrä laski hieman vuodesta 2011. Tukityöllistämistä (= palkkatuella työllistämistä) avoimille työmarkkinoille työllistyneiden osuus laski eniten, 2 prosenttiyksikköä. Kolme kuukautta palkkatuetun työn päättymisen jälkeen työllistyneiden osuus oli 38 prosenttia. Palkkatuella oppisopimuskoulutuksessa olleet työllistyneet keskimääräistä paremmin kuin muut palkkatuetussa työssä olleet, parhaiten kunnalle (65 %). Palkkatuen seurantajakson pidentäminen kuuteen kuukauteen ei nostanut sijoittuneiden osuutta. Oppisopimuskoulutuksen päättäneiden sijoittuminen kääntyi selvään laskuun seurantajakson pidentyessä. Myös 500 päivältä työmarkkinatukea saaneiden työllistyminen heikkeni seurantajakson pidentyessä.

Palkkatukijakson kestolla oli merkitystä työllistymiselle; pidempikestoilta tukijaksoilta työllistyi yleensä parhaiten (oppisopimuskoulutus ja muu pitkäkestoinen palkkatukijakso).

Ikäryhmien väliset erot osallistumisessa palkkatuettuun työhön näkyvät myös työllistymisessä tukijakson jälkeen avoimille työmarkkinoille. Alle 25-vuotiaat nuoret ovat työllistyneet parhaiten (41,5 %) ja ikääntyneet, 55–64-vuotiaat, huonoiten (25 %) palkkatukityön jälkeen. Nuorten ja 25–54-vuotiaiden (40,5 %) väliset erot ovat puolestaan vähäiset palkkatuetun työn jälkeen.

Palkkatuetussa työssä olleen työllistymiseen tukijakson jälkeen vaikutti myös koulutustausta. Perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneista 40 prosenttia sijoittui avoimille työmarkkinoille tukijakson jälkeen. Niistä, joilla ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa, työllistyi 28 prosenttia.

Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus (TEM julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 23/2011) on ollut osa välityömarkkinoiden ja vaikeasti työllistyville tarjottavien palveluiden kehittämishanketta. Tutkimuksessa selvitettiin vaikeasti työllistyvien työllistymisen esteitä, tarjottuja julkisia työvoimapalveluja ja niiden toimivuutta sekä vaikutuksia. Palkkatuetun työn käyttö oli erityistarkastelussa. Palkkatuetun työn osalta tutkimus osoitti, että yritykset pystyvät tarjoamaan parhaiten avoimille työmarkkinoille työllistymistä tukevaa työtä kuntatyönantajiin ja järjestöjen työhön verrattuna. Tutkimuksessa ilmeni myös se, että vastoin työttömien tukityölle asettamia odotuksia palkkatuella työllistetään usein ilman, että työnantajalla on aikomusta jatkaa työsuhdetta palkkatukijakson jälkeen.

3.10.4.2 Palkkatuki

Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jonka TE-toimisto voi myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin (mom. 32.30.51). Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tuella kompensoidaan henkilön alentunutta tuottavuutta tarjolla olevassa tehtävässä. Tuottavuuden alenema voi johtua joko ammatillisessa osaamisessa olevista puutteista taikka vammasta tai sairaudesta. Tuen määrä ja enimmäiskesto määräytyvät joko työttömyyden keston taikka vamman tai sairauden perusteella. Tuen määrä on 30, 40 tai 50 prosenttia palkkauskustannuksista ja tuen enimmäiskesto kuusi, 12 tai 24 kuukautta. Oppisopimuskoulutukseen tukea voidaan myöntää koko oppisopimuskoulutuksen ajaksi. Palkkatuki voi olla käytännössä pysyvä, jos 1) henkilöllä on vamma tai sairaus, joka olennaisesti ja pysyvästi/pysyväisluonteisesti alentaa tuottavuutta tarjot-

la olevassa työtehtävässä tai 2) henkilö on täyttänyt 60 vuotta ja ollut yhtäjaksoisesti työtön vähintään vuoden.

Palkkatuki myönnetään elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle joko ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena tai de minimis -tukena (JTYPL:n 7 luvun 6 §).

Palkkatukipäätöksiä tehtiin vuonna 2014 yhteensä 59 499, joista RPA-tukea oli 16 021 päätöstä ja de minimis -tukea 9 806 päätöstä. Euromääräisesti palkkatukea maksettiin 267,6 milj. euroa.

3.10.4.3 Starttiraha

Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) voi harkintansa mukaan myöntää yrittäjäksi ryhtyvälle henkilöasiakkaalle starttirahaa, joka on yrittäjäksi ryhtyvän toimeentulon tueksi myönnettävä etuus (mom. 32.30.51). Starttiraha voidaan myöntää enintään 18 kuukaudeksi. Perustuki on 32,80 euroa/pv, jonka lisäksi on mahdollista saada lisäosaa, joka on 60 prosenttia perustuen määrästä. Tuki myönnetään jaksossa.

Starttiraha myönnetään de minimis -tukena. Starttirahan seurannan ja valvonnan vuoksi starttirahan hakijan tulee toimittaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämisen- ja hallintopalveluja tuottavalle KEHA-keskukselle ensimmäisen maksatushakemuksen yhteydessä yrityksen Y-tunnus. Starttiraha huomioidaan kyseisen yritystoiminnan de minimis -tueksi. Tämä ehto on starttirahapäätöksessä.

Myönteisiä starttirahapäätöksiä tehtiin vuonna 2014 10 595 kpl 8 143 henkilölle. Starttirahaa myönnettiin vuonna 2014 46,8 milj. euroa.

Yrittäjyyden edistäminen starttirahalla, Starttirahajärjestelmän vaikuttavuustutkimuksessa (TEM 36/2012, Turun yliopisto) arvioitiin starttirahajärjestelmän vaikutusta uusien yritysten perustamiseen ja eloonjäämiseen. Starttirahaa saaneiden henkilöiden näkemyksiä kerättiin internetissä toteutetuilla kyselyillä. Lisäksi tutkimusaineistona käytettiin työ- ja elinkeinotoimistoissa tukipäätösten valmistelijoille ja hyväksyjille, Finnvera Oyj:n edustajille sekä TE-hallinnon ulkopuolisille asiantuntijoille suunnattua kyselyä.

Tulokset osoittavat, että starttirahan koetaan nopeuttaneen yrittäjäksi ryhtymistä. Vastaajista runsas puolet kokee starttirahan olleen myös tarpeellinen heidän toimeentulonsa turvaamiseksi. Rahamääräisenä tukena starttiraha koetaan suhteellisen pieneksi. Starttirahalla koetaan kuitenkin olevan taloudellista tukea laajempi henkinen merkitys saajalleen. Lisäksi starttirahalla on myönteinen vaikutus starttirahalla perustettujen yritysten eloonjäämiseen. Tutkimuksesta ilmenee, että neljänteen toimintavuoteen asti starttirahalla perustettujen yritysten eloonjäämisasteet ovat yhtä korkeat tai hieman korkeammat kuin Suomessa yleensä.

Selvityksen perusteella starttirahajärjestelmää voidaan pitää toimivana tukinstrumenttina. Myös starttirahajärjestelmän kokonaisuutena saamat arviot ovat sekä tukea saaneiden että starttiraha-asiantuntijoiden suunnalta pääosin hyvin positiivisia. Hakeminen koetaan helpoksi ja tietoa sekä neuvontaa on saatavilla riittävästi. Toisaalta starttirahaa saaneista lähes puolet kritisoi starttirahan jatkohakemukseen liittyvää väliarviointia liian aikaiseen vaiheeseen sijoittuvaksi ja liian yleisluontoiseksi. Selvityksen tulokset tukevat starttirahan säilyttämistä yrittäjäksi ryhtyvälle henkilölle suunnattuna tukena, sen sijaan, että se muutettaisiin yritystueksi, kuten jotkut asiantuntijoista ehdottivat. Kysymys siitä, tulisiko tuen olla enemmän toimeentulotuki vai

kannustin yrityksen perustamiseen, jakoi mielipiteitä. Starttirahan muuttuminen enemmän yrittäjyysskannustimeksi kyseenalaistaisi toimeentulotarpeen arvioinnin mielekkyyden. Raportissa ehdotetaankin, että starttirahan myöntämiseen liittyvät tarveharkintaa koskevat ehdot otettaisiin kriittisen tarkastelun alle.

3.10.4.4 Työolosuhteiden järjestelytuki

TE-toimisto voi myöntää työolosuhteiden järjestelytukea työnantajalle, jos työhön palkattavan tai työssä olevan henkilön vamma tai sairaus edellyttää työvälineiden hankkimista tai työpaikalla tehtäviä muutoksia (mom. 32.30.51). Edellytyksenä on, että hankinnasta tai muutoksesta työnantajalle aiheutuvat kustannukset ovat työnantajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen merkittäviä. Tukea kustannuksiin voidaan myöntää enintään 4000 euroa / henkilö.

Työolosuhteiden järjestelytuesta tehtiin 146 päätöstä (143 henkilöä) vuonna 2014. Myönteisillä päätöksillä sidottiin määrärahaa n. 175 000 euroa.

Työolosuhteiden järjestelytuesta annettava päätös täyttää pääosin valtionavustuslain 11 §:ssä säädetty edellytykset. Tarkempaa tietoa ei ole siitä, miten TE-toimistot tuen myöntäjänä hoitavat valtionavustuslain 15 §:ssä säädettyä valvontatehtävää.

3.10.4.5 Työllisyyspoliittinen avustus

Työllisyyspoliittista avustusta voidaan myöntää toimijalle, joka järjestää ja kehittää työttömille työnhakijoille työmahdollisuuksia tai työkokeiluja sekä niihin liittyviä palveluja ja toimintamalleja (mom. 32.30.51). Avustusta voidaan lisäksi myöntää sosiaalisista yrityksistä annetun lain (1351/2003) 3 §:n 1 momentissa säädettyssä tarkoituksessa. Avustuksen myöntää ELY-keskus (1.6.2015 alkaen TE-toimisto). Avustusta voidaan myöntää myös pitkäaikaistyöttömien kuntakokeilun toimeenpanoon. Kokeilu toteutetaan ajalla 1.9.2012 -31.12.2015.

Vuonna 2014 tehtiin koko maassa yhteensä 338 myönteistä työllisyyspoliittisen avustuksen päätöstä. Mukana ovat myös pitkäaikaistyöttömien kuntakokeilua koskevat päätökset.

Työllisyyspoliittisesta avustuksesta annettava päätös täyttää valtionavustuslain 11 §:ssä säädetty edellytykset. Valtionavustuslain 15 §:n mukainen valvontatehtävä toteutuu osittain avustuksen saajan varsin yksityiskohtaisella vuosiraportoinnilla ja loppuraportin tekemisellä. Avustuspäätöksessä on ilmoitettu, tuleeeko avustuksen saajan asettaa ohjausryhmä. Jatkovaa arviointia voidaan toteuttaa siten, että ELY-keskuksen ja TE-toimiston edustaja ovat ohjausryhmässä, jos sellainen on perustettu. Työllisyyspoliittisen avustuksen osalta ei edellytetä tehtävän varsinaisia arviointia, mutta monet ELY-keskukset ovat tehneet erillisselvityksiä osana välityömarkkinoiden kehittämistä.

3.10.4.6 Yritystoiminnan kehittämispalvelut

JTYPL:n mukaan pk-yrityksille voidaan tarjota yritystoiminnan kehittämispalveluina koulutuspalveluja sekä asiantuntijapalveluja pk-yrityksen kehittämistarpeiden arvioimiseksi, kehittämissuunnitelman laatimiseksi, suunnitelman toteuttamisen tukemiseksi ja pk-yritysten verkostoitumisen tukemiseksi. Yritystoiminnan kehittämispalvelut ovat yritykselle maksullisia. Valtion rahoittama osuus kehittämispalvelusta on de mi-

nimis -tukea, mutta kyseessä ei ole suora tuki, vaan laskennallinen tuki hintasubvention kautta.

Valtionavustuslain 15 §:n mukainen valvonta tapahtuu siten, että ELY-keskus tarkistaa kehittämispalvelua myönnettäessä yritysasiakkaan perustiedot ja luottotiedot. Muutoin valvonnassa painottuu palvelun toteutuksen varmistaminen, kuten palvelua koskevien laskujen ja palvelusopimusten sekä toteutuneiden kehittämistoimenpiteiden raporttien läpikäyminen. Koska yritystoiminnan kehittämispalvelut nykyisessä muodossaan ovat käynnistyneet vasta syksyllä 2014, niihin kohdentuvien valtionavustusten vaikutusta ei toistaiseksi ole arvioitu.

3.10.5 Energiapoliittiset tuet

3.10.5.1 Energiatuki

Työ- ja elinkeinoministeriö voi hankekohtaisen harkinnan perusteella myöntää yrityksille, kunnille ja muille yhteisöille energiatukea (mom. 32.60.40) sellaisiin ilmasto- ja ympäristömyönteisiin investointi- ja selvityshankkeisiin, jotka edistävät:

- uusiutuvan energian tuotantoa tai käyttöä,
- energiansäästöä tai energiantuotannon tai käytön tehostamista tai
- vähentävät energian tuotannon tai käytön ympäristöhaittoja.

Energiatuella pyritään erityisesti edistämään uuden energiateknologian käyttöönottoa ja markkinoille saattamista. Energiatuen myöntämiseen sovelletaan yleislakina valtionavustuslakia. Tuen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä säädetään tarkemmin energiatuen myöntämisen yleisistä ehdoista annetulla valtioneuvoston asetuksella (1063/2012).

Tukea myönnetään ELY-keskuksista sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä (yli 5 milj. euron hankkeet ja uuden teknologian hankkeet). Vuosittain tehdään noin 500–600 tukipäätöstä. Vuoden 2015 talousarviossa määräraha on 35 milj. euroa. Hankkeita seurataan maksatusten yhteydessä. Lisäksi tuen saajien on toimitettava vaikutustenarviointilomake 2 vuotta viimeisen maksatuspäätöksen jälkeen. Tuen ehtojen noudattamista valvotaan myös paikan päällä tehtävillä tarkastuksilla.

Energiatuen vaikuttavuutta on arvioitu vuonna 2003 ja tarkoitus on tehdä vaikuttavuusarvio vuoden 2015 aikana.

3.10.5.2 Syöttötariffi

Tarkoituksena on lisätä uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantokapasiteettia ja parantaa metsähakkeen kilpailukykyä vaihtoehtoisiin polttoaineisiin verrattuna. Syöttötariffilla tuetaan tuulivoimaan, metsähakkeeseen, biokaasuun ja puupolttoaineeseen perustuvaa sähkön tuotantoa (mom. 32.60.44).

Erityislainsäädäntönä on voimassa laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010) ja valtioneuvoston asetus uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1397/2010).

Tuen ehdot täyttävät voimalaitokset saavat hyväksymispäätöksen Energiavirastosta. Energiavirasto myös maksaa tuen joko kolmen kuukauden välein tai vuosittain erillisten maksatushakemusten perusteella. Tuki on sidottu tuotantomääriin ja tuen saajat on veloitettu auditoimaan tuotantonsa. Tuen piirissä on yhteensä 106 voimalaitosta (tammikuu 2015). Vuoden 2015 talousarviossa määräraha on 154 milj. euroa.

3.10.5.3 LNG-terminaalien investointituki

Investointituki on tarkoitettu maakaasun tuontiin tai vastaanottamiseen sekä purkamiseen, varastointiin ja toimittamiseen käytettävän terminaalin ja siihen liittyvän laitteiston suunnitteluun ja rakentamiseen (mom. 32.60.41). Tavoitteena on mahdollistaa LNG:n jakelu merenkulkuun, vähentää ympäristökuormitusta sekä lisätä kilpailua polttoainemarkkinoilla erityisesti maakaasuverkon ulkopuolisilla alueilla. Lisäksi verkostolla pyritään parantamaan energian toimitusvarmuutta.

LNG-terminaalien investointituen myöntämiseen sovelletaan yleislakina valtionavustuslakia. Tuen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä säädetään tarkemmin nes- teytetyn maakaasun terminaalien investointituen myöntämisen yleisistä ehdoista annetulla valtioneuvoston asetuksella (707/2013).

Kaikki tukipäätökset on tehty työ- ja elinkeinoministeriössä. Tuen ehtojen noudattamista ja hankkeen vaikutuksia seurataan maksatushakemusten yhteydessä sekä paikan päällä tehtävien tarkastusten muodossa. Lisäksi tuen saajia on veloitettu raportoimaan vaikutuksista 2 vuoden päästä viimeisestä maksatuspäätöksestä.

Investointituen vaikuttavuutta on tarkoitus arvioida hankkeiden toteutumisen jälkeen. Ensimmäiset tukipäätökset tehtiin vuonna 2014.

3.11 Sosiaali- ja terveysministeriö

3.11.1 Yleistä valtionavustusten myöntämisestä

Sosiaali- ja terveysministeriö myöntää avustuksia pääasiassa kunnille, kuntayhtymille ja kolmannen sektorin toimijoille sosiaali- ja terveydenhuoltoalan toimintaan ja sen kehittämiseen. Avoimessa haussa ovat kunnille ja kuntayhtymille suunnattu valtionavustus sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin (mom. 33.60.31), sekä kuntien ohella muun muassa järjestöille ja säätiöille suunnatut terveysvalvonnan määräraha (mom. 33.70.21), tartuntatautien valvonnan määräraha (mom. 33.70.22) sekä terveyden edistämisen määräraha (mom. 33.70.50).

Investointimenoihin myönnettyä valtionavustusta on tällä hetkellä valtionavustus sosiaali- ja terveydenhuollon kunnallisten toimintayksiköiden rakennusten sisäilma- ja kosteusvauriohankkeisiin, joka on tarkoitettu vuosina 2013 ja 2014 alkaneisiin korjaus- ja rakennushankkeisiin. Tämän lisäksi STM on tehnyt valtionavustuspäätöksen vuodelle 2015 uuden lastensairaalan rakentamiskustannusten korvaamisesta.

Monia avustuksia myönnetään vain muutamalle, ennalta laissa tai erillisellä päätöksellä määritellyille taholle. Tällaisia avustuksia ovat korvaus terveydenhuollon valtakunnallisen valmiuden kustannuksiin, rahoitus lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan menoihin, valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi-

si ja valtionavustus sosiaalialan osaamiskeskusten toimintaan. Nämä avustukset eivät tule yleiseen, avoimeen hakuun.

3.11.2 Valtionavustuslain soveltamisala

Sosiaali- ja terveysministeriön myöntämiin valtionavustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia yleislakina. Lisäksi joidenkin avustusten osalta on olemassa erityislainsäädäntöä, jossa säädetään tarkemmin avustuksen hakemis- ja myöntämismenettelystä sekä avustuksen myöntämisen edellytyksistä. Pääsääntöisesti tilanne kuitenkin on se, ettei ministeriöllä ole säädettyä erityislainsäädäntöä avustuksille. Valtionavustuslaki on siten hyvin tärkeä lainsäädäntö hallinnonalalle.

Ministeriön toimivallassa on tällä hetkellä monia erilaisia avustuksia ja avustuskohteita ja toimintatavat vaihtelevat avustuskohdeista riippuen. Valtionavustuslaki antaa käytännössä harkinnanvaraa sen suhteen, miten avustusprosessissa käytännössä menetellään.

3.11.3 Valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriön myöntämien valtionavustusten vaikuttavuutta ei ole kaikin osin seurattu järjestelmällisesti. Kattavin vaikutusten arviointi on tehty sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämisohjelmaa (Kaste) toteuttavien hankkeiden osalta. Nämä kunnalliset hankkeet saavat valtionavustusta määrärahasta, joka on varattu kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin myönnettäviin valtionavustuksiin. Hankkeilta edellytetään, että niiden toimintaa arvioidaan jo hankkeen toiminta-aikana. Valtionavustusta haettaessa tulee esittää arviointisuunnitelma. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa toimii hankkeiden käytettävissä oleva arviointituen asiantuntijaryhmä, joka on laatinut oppaan ”Kaste-ohjelman valtionavustushankkeet: Näkökulmia arviointiin” (thl.fi/kaste).

Kaste-ohjelman puitteissa valtionavustusta saaneiden hankkeiden edellytetään olevan aktiivisia Innokylä -verkkopalvelussa. Innokylää toteuttavat yhteistyössä SOSTE ry, Suomen Kuntaliitto ja THL. Palvelu verkostoi eri sosiaali- ja terveysalan toimijoita ja tukee kehittämistyötä ja hankkeiden tulosten arviointia. Hankkeiden käytettävissä ovat Innokylä -verkkopalvelun kehittämisympäristö, hankepankki, verkostotyökalu ja tapahtumakalenteri sekä oppimisverkostot. Kaste-hankkeiden edellytetään kirjaavan hankkeensa Innokylän hankepankkiin sekä hyödyntävän hanketyössä Innokylän kehittämisympäristöä. Työkaluun tuotetut kuvaukset muodostavat osan hankkeiden loppuraportointia.

Ensimmäisestä Kaste-ohjelmasta on teetetty ulkoinen arviointi (Lähteenmäki-Smith & Terävä: Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE) 2008–2011 arviointi, STM julkaisuja 2012:12), ja parhaillaan on käynnissä toisen ohjelmakauden ulkoinen arviointi. Arvioinneissa on pyritty selvittämään mm. sitä, miten hyvin Kaste-hankkeille myönnettävä valtionavustus toimii sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjausvälineenä. Ensimmäisestä Kaste-ohjelmakaudesta tehdyn arvioinnin yhteydessä tehtyyn kyselyyn vastanneet kuntatoimijat painottivat pysyvien kehittämistyön vaikutusten saavuttamisessa pitkäjänteisyyttä. Hallituskausittain toteutettavan kehittämistyön nähtiin vievän pohjaa jatkuvuudelta. Hanketoimenpiteillä luodaan tuloksia, mutta vaikuttavuuden koettiin jäävän usein heikoksi. Valtionavustushankkeiden toimikausia pidettiin liian lyhyinä siihen, että hankkeissa tehtävä kehittämis-

ehtisi juurtua osaksi käytännön toimintaa. Toisella ohjelmakaudella 2012 - 2015 myönnettiin joillekin ensimmäisellä ohjelmakaudella hyviä tuloksia tuottaneille hankkeille jatkorahoitusta nimenomaan tulosten juurruttamiseksi ja levittämiseksi.

Kaste-ohjelmassa on pyritty siihen, että hankkeet liittyisivät tiiviisti kuntien perustyöhön ja että hankkeissa luotuja toimintamalleja pystyttäisiin juurruttamaan osaksi jokapäiväistä työtä. On todennäköistä, että ensimmäisessä ohjelma-arvioinnissa kuului vielä kaikuja ”vanhasta hankemaailmasta”, jossa vaikuttavuus usein jäikin heikoksi. Eri alueilla Suomessa on Kaste-ohjelman myötä saavutettu merkittäviä, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden kannalta positiivisia tuloksia ja myös säästöjä. Esimerkiksi Turussa ja Salossa on lastensuojelun sijoitusten määrä saatu vähenemään ennaltaehkäisevän työtteen myötä ja lastensuojelumenoissa on saavutettu säästöjä. Perusterveydenhuollon kehittämishankkeiden myötä uusilla toimintamalleilla on eri puolilla Suomea saatu purettua terveyskeskusten ja suun terveydenhuollon jonoja. Tuloksiin on päästy esimerkiksi kehittämällä paljon palveluita tarvitsevien hoitoketjuja, jolloin ns. turhia käyntejä on saatu vähennettyä.

3.11.4 Tietojärjestelmät ja rekisterit

Hankkeita koskevat asiakirjat kirjataan STM:n yleiseen asian- ja asiakirjahallintajärjestelmään Doktoriin. Joidenkin valtionavustusten maksuliikennettä koskevat tiedot talletetaan lisäksi erilliseen hankejärjestelmään, Hanttiin. Hantti on säilytetty rinnakkaisena tietojärjestelmänä muun muassa sen vuoksi, että sen avulla voidaan seurata valtionavustuksen määrällistä käyttöä ja järjestelmästä voidaan tulostaa määrärahan seurantaraportteja.

Maksatuksessa STM käyttää Rondoä, THL ja aluehallintovirastot omia maksuliikennejärjestelmiään. THL ylläpitää sähköistä hankehallinnointijärjestelmää.

3.11.5 Sosiaali- ja terveysministeriön myöntämiä valtionavustuksia

3.11.5.1 Raha-automaattivastukset

Sosiaali- ja terveysministeriön talousarvioon (mom. 33.90.55) budjetoidaan vuosittain määrärahaa käytettäväksi Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) hallinnoimiin raha-automaattivastuksiin. Vuosittainen määräraha on ollut reilut 300 milj. euroa. Vuonna 2015 määräraha on 309 milj. euroa.

Raha-automaattivastuksiin sovelletaan lakia raha-automaattivastuksista (1056/2001). Avustukset suunnataan laadittujen avustuslinjausten mukaisesti. Esimerkiksi vuosina 2012-2015 on kolme avustusta koskevaa päälinjaa: terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin vahvistaminen, terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia uhkaavien ongelmien ehkäiseminen ja ongelmia kohdanneiden auttaminen. Avustus on tarkoitettu sosiaali- ja terveysalan järjestöille.

Avustusten myöntämisestä päättää ministeriö RAY:n esityksestä. Samoin takaisinperinnästä päättää ministeriö RAY:n esityksestä. Muutoin hallinnointi ja tarvittava käsittely, mukaan lukien avustusten valvonta hoidetaan RAY:n toimesta.

3.11.5.2 Valtion korvaus terveydenhuollon valtakunnallisen valmiuden kustannuksiin

Valtionavustusta maksetaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 38 §:n perusteella. Mainituissa pykälässä todetaan, että valtio voi osallistua terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja erityistilanteiden hoitamiseen rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka korvaaminen valtion varoista on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista. Toimintaa varten sosiaali- ja terveysministeriö voi nimetä ja valtuuttaa valtakunnallisia toimijoita. Tällä hetkellä STM on nimennyt valtakunnallisiksi toimijoiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) ja Vantaan kaupungin (sosiaali- ja kriisipäivystys). Tarkoitukseen on varattu vuoden 2015 valtion talousarviossa 500 000 euroa (mom. 33.60.30, kolmivuotinen siirtomääräraha).

HUS ja Vantaan sosiaali- ja kriisipäivystys tekevät kerran vuodessa helmikuun loppuun mennessä STM:lle valtionavustushakemuksen valtakunnallisen valmiuden ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista. Hakemuksen perusteella STM tekee valtionavustuspäätöksen kustannusten kattamiseksi. HUS ja Vantaan sosiaali- ja kriisipäivystys tekevät puolivuositain helmikuussa ja elokuussa maksatushakemuksen valtakunnallisen valmiuden ylläpidosta sekä toimeksiannoista aiheutuneista kustannuksista. STM huolehtii hyväksytyjen kustannusten maksamisesta maksumääräyksellä. Jos STM on aiemmin hyväksynyt selvitysten perusteella mahdollisen määrärahan ylitystarpeen, tekee STM tässä yhteydessä erillisen päätöksen asiasta.

3.11.5.3 Valtionavustus kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin ja eräisiin muihin menoihin - Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste) hankeavustukset

Kunnat ja kuntayhtymät voivat saada sosiaali- ja terveysministeriöltä valtionavustusta hankkeisiin, joilla tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste) toteuttamista. Kaste-ohjelma on lakisääteinen, strateginen sosiaali- ja terveystalouden ohjausväline, jonka valtioneuvosto vahvistaa nelivuotiskaudeksi. Ensimmäisen ohjelman toimeenpanokausi oli 2008 – 2011 ja toisen 2012 – 2015.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmasta ja sitä toteuttavien hankkeiden valtionavustuksesta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 5 ja 5 b §:ssä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeista annetussa asetuksessa (183/2012). Valtionavustukseen sovelletaan muutoin, mitä valtionavustuslaissa säädetään.

Valtionavustus on haettavana vuosittain syyskuun 30 päivään mennessä, ja STM tekee päätökset valtionavustuksista seuraavan vuoden tammikuussa. Vuonna 2014 Kaste-ohjelmaa toteuttaville hankkeille myönnettiin valtionavustusta 10 milj. euroa ja vuonna 2015 summa oli 4 milj. euroa. Kyseessä on kolmivuotinen siirtomääräraha. Valtionavustus on enintään 75 prosenttia hankkeen valtionavustukseen oikeuttavista kustannuksista. Valtionavustus maksetaan hankkeen hallinnoijalle kerran vuodessa arvonlisäverottomiin kustannuksiin.

Kaste-ohjelman puitteissa avustettavilla hankkeilla on oltava kiinteä yhteys kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja niiden tulee olla laaja-alaisesti hyödynnettäviä. Hankkeissa luodaan, juurrutetaan ja levitetään uusia toimintamalleja.

Hankkeet ovat useamman kunnan tai kuntayhtymän yhteisiä. Yksi kunta tai kuntayhtymä vastaa hankkeen kokonaishallinnoinnista, ja laatii muiden hankkeeseen osallis-

tuvien kanssa sopimuksen hankkeen toteuttamisesta, valtionavustuksen käytöstä ja käytön valvonnasta.

Valtionavustusta saaneen kehittämishankkeen päätyttyä hankkeen hallinnoijana toimineen kunnan tai kuntayhtymän tehtävänä on antaa selvitys hankkeesta, sen etenemisestä ja toteuttamisesta sekä kustannuksista (valtionavustusselvitys) STM:lle. Selvitys on tehtävä mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluessa hankkeen päättymisestä. Selvitys toimitetaan Lounais-Suomen aluehallintovirastolle, joka antaa siitä lausuntonsa ja toimittaa sen edelleen ministeriöön. Valtionavustusselvityksen perusteella STM tekee päätöksen hankkeen lopullisesta valtionavustuksesta.

Valtionapuviranomaisena STM vastaa valtionavustusten hallinnoinnista sekä kehittämishankkeiden ohjauksesta ja valvonnasta. Lounais-Suomen aluehallintovirasto hoitaa valtionavustuksen maksatukseen liittyvät tehtävät. Se myös ohjaa STM:n ohella hankkeita avustuksen hallinnointiin, maksatukseen ja käytön valvontaan liittyvissä kysymyksissä.

STM on julkaissut hankeoppaan, Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden valtionavustukset 2012–2015 (STM julkaisuja 2012:18), minkä lisäksi Lounais-Suomen aluehallintovirasto antaa hankkeille vuosittain tarkemmat, avustuspäätöksiin liitettävät ohjeet erityisesti hankkeen taloushallintoa silmällä pitäen. Myös valtionavustuspäätösten tekstiin on otettu keskeisimpiä avustuksen käytön ehtoja.

3.11.5.4 Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi

Valtionavustuksen tarkoituksena on turvata saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. Vuonna 2015 tarkoitukseen varattu määräraha on 480 000 euroa (mom. 33.60.35). Valtionavustuksen myöntämisessä, käytössä ja seurannassa noudatetaan valtionavustuslakia.

Määrärahaa saa käyttää valtionavustuksen maksamiseksi saamelaiskäräjien kautta saamelaiskäräjälaista annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitetuille saamelaisten kotiseutualueen kunnille saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Saamelaisten kotiseutualue muodostuu Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnista sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevasta Lapin paliskunnan (Vuotson) alueesta. Valtionavustuksen kautta saamelaiset voivat keskeisesti vaikuttaa heille suunnattujen palvelujen toteuttamiseen, järjestämistapoihin ja palvelujen sisältöihin ja näin ohjata kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämistä ja kehittämistä kotiseutualueellaan.

Valtionavustus kohdentuu kaikilla saamelaiskielillä tuotettavien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kustannuksiin. Valtionavustuksen hallinnoinnista vastaavana valtionapuviranomaisena toimii Lapin aluehallintovirasto.

Saamelaiskäräjät neuvottelee ja laatii palvelusopimukset kuntien kanssa ja lähettää ne aluehallintovirastolle, joka jakaa määrärahan Saamelaiskäräjille sopimusten mukaisesti. Saamelaiskäräjät rahoittaa määrärahan puitteissa kuntien järjestämät ja tuottamat saamenkieliset sosiaali- ja terveyspalvelut. Saamelaiskäräjät on sopinut kuntien kanssa siitä, miten suuri kunnan omavastuu kussakin toimintamuodossa on. Valtionavustus vaihtelee 50 ja 75 prosentin välillä.

Sosiaali- ja terveysministeriö tekee valtionavustuspäätöksen tammikuussa. Lapin aluehallintovirasto päättää määrärahan käytöstä Saamelaiskäräjille. Päätökseen

kirjataan kuntakohtaiset euromääräiset osuudet viitaten kuntien ja saamelaiskäräjien sopimuksiin, joista ilmenee suunnitellut hankkeet ja toiminnot. Mikäli jotain yksittäistä hanketta ei voida toteuttaa suunnitelman ja päätöksen mukaisesti voi aluehallintovirasto myöntää kunnan ja saamelaiskäräjien sopimusmuutokseen perustuen oikeuden tehdä muutoksia avustuksen käyttöön. Muutoksista ei ole laadittu erillistä hallintopäätöstä.

Saamelaiskäräjien tulee tehdä Lapin aluehallintovirastolle selvitys avustuksen käytöstä vuosittain 30.6. mennessä. Selvityksestä tulee käydä ilmi valtionavustuksen jakautumisperusteet ja käyttö sekä kuntakohtainen valtionavustus eri toimintamuodoittain.

Vuoden 2014 selvityksestä ilmenee, että valtionavustusmäärärahan painopisteinä olivat vanhuspalvelut, johon kohdentui 68 prosenttia määrärahasta. Vuonna 2014 määrärahalla tuettiin 44 saamenkielisen työntekijän palkkaamista saamelaisten kotiseutualueella, joista 20 työskenteli vanhusten palveluissa.

3.11.5.5 Valtionavustus sosiaali- ja terveydenhuollon kunnallisten toimintayksiköiden rakennusten sisäilma- ja kosteusvauriohankkeisiin

Eduskunta osoitti vuoden 2013 III lisätalousarviossa kolmivuotisen 15 milj. euron suuruisen siirtomäärärahan (mom. 33.60.39) käytettäväksi vuosina 2013 ja 2014 alkaviin sosiaali- ja terveydenhuollon kunnallisten toimintayksiköiden rakennusten sisäilma- ja kosteusvauriohankkeisiin ja niitä korvaaviin uudisrakennushankkeisiin. Rahoitus perustui osin talouden elvyttämiseen. Avustuksen myöntämisessä noudatetaan valtionavustuslakia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kunnallisten toimintayksiköiden sisäilma- ja kosteusvauriohankkeisiin myönnettävästä valtionavustuksesta annettua asetusta (1099/2013).

Sosiaali- ja terveysministeriö päättää hankkeita koskevan määrärahan kohdentamisesta aluehallintovirastojen käyttöön. Aluehallintovirastot tekevät päätökset valtionavustuksen myöntämisestä. STM on antanut avustuksen hakemista koskevat ohjeet hakumenettelyn helpottamiseksi sekä hakemusten käsittelyn yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Valtionavustus on tarkoitettu kuntien tai kuntayhtymien omistamien sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden rakennushankkeisiin. Valtionavustuksen osuus on enintään 25 prosenttia valtionavustukseen oikeuttavista kustannuksista ja hankekustannusten tulee olla yli 300 000 euroa ilman arvolisäveroä. Lopulliseksi valtionavustukseksi korjaushankkeissa muodostui keskimäärin noin 15 prosenttia.

Valtionavustusta haettiin hankkeen sijainnin mukaan määräytyvältä aluehallintovirastolta tammikuun 2014 loppuun mennessä. Hakemukseen tuli liittää hankkeen kuntoa, tutkimuksia ja suunnitelmia sekä hankkeessa toimivien pätevyyttä osoittavat asiakirjat. Aluehallintovirastot arvioivat hakemukset 30.5.2014 mennessä, minkä jälkeen STM teki päätöksen avustusmäärärahan kohdentamisesta aluehallintovirastojen käyttöön. Aluehallintovirastot tekivät hankkeiden avustuspäätökset 30.6.2014 mennessä. Aluehallintovirastot hoitavat avustuksen maksatuksen.

Valtionavustuksen saaja toimittaa aluehallintovirastolle selvityksen toteutetusta hankkeesta 12 kuukauden kuluessa hankkeen valmistuttua, kuitenkin viimeistään 31.12.2016. Aluehallintovirasto tekee kahden kuukauden kuluessa päätöksen hank-

keen lopullisesta valtionavustuksesta. Aluehallintovirasto vastaa myös hankkeiden käyttö- ja luovutusrajoitusten valvonnasta.

3.11.5.6 Valtion rahoitus lääkäri- ja lääkäintähelikopteritoiminnan menoihin

Lääkäri- ja lääkäintähelikopteritoiminnan hallinnoinnista vastaa yliopistollisten sairaaloiden yhdessä perustama FinnHEMS Oy. Valtionavustusta myönnetään FinnHEMS Oy:n hallinnointi- ja lentotoiminnan menojen maksamiseen. Yliopistolliset sairaanhoitopiirit vastaavat alueellaan tarvittavan lääkäri- tai lääkäintähelikopterin lääkinnällisestä toiminnasta. Helikopteritoiminnan edellyttämiä kustannuksia korvataan sikäli kuin ne eivät kuulu yliopistollisten sairaanhoitopiirien vastuulle. Vuonna 2015 määrärahaa (mom. 33.60.40) on varattu tähän tarkoitukseen 29 milj. euroa. Kyseessä on kolmi-vuotinen siirtomääräraha.

Yliopistollisten sairaanhoitopiirien helikopteriyhtiö tekee vuoden lopussa avustushakemuksen seuraavaa vuotta varten. STM tekee avustuksen käytön ehdot sisältävät päätökset alkuvuodesta. Yhtiö raportoi toiminnastaan kuukausittain STM:lle, minkä lisäksi yhtiöön voidaan tehdä tarkastuksia. Päätöksen yhteydessä määritellään maksatusten toteuttamisaikataulu.

3.11.5.7 Valtionavustus valtakunnallista julkista terveydenhuoltoa antavan lastensairaalan perustamiskustannuksiin

Valtionavustus on tarkoitettu uuden lastensairaalan rakennuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Lastensairaalan rakentamisesta vastaa Stiftelsen Nya Barnsjukhusets Stöd -niminen säätiö Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (HUS) laatiman hankesuunnitelman pohjalta. Lastensairaalaan tulee toimimaan yksi vuokralainen, joka on julkista terveydenhuoltoa harjoittava toimija (nyt tehdyn päätöksen mukaan HUS).

Lastensairaalan rakentamisen kokonaiskustannusarvio on yhteensä 160 milj. euroa, josta 40 milj. euroa rahoitetaan valtionavustuksella, 40 milj. euroa HUS:n avustuksella, 30 milj. euroa kansalaiskeräyksellä ja 50 milj. euroa vieraalla pääomalla. Valtionavustukseen on vuosina 2015–2016 varattu 40 milj. euron määräraha (mom. 33.60.50).

3.11.5.8 Valtionavustus sosiaalialan osaamiskeskusten toimintaan

Valtionavustus on laskennallinen, valtionavustuslain 5 §:n 2 momentin mukainen, avustuksen saajan toimintaan kohdistuva yleisavustus, jonka määräytymisperusteista säädetään osaamiskeskustoiminnasta annetun lain (1230/2001) 6 §:ssä. Osaamiskeskuksille myönnettävä valtionavustus (mom. 33.60.63) on 2,4 milj. euroa vuonna 2015.

Koko maan kattavat alueelliset osaamiskeskukset ovat Etelä-Suomen, Häme-Satakunnan, Itä-Suomen, Kaakkois-Suomen, Keski-Suomen, Pohjanmaan maakuntien, Pohjois-Suomen ja Varsinais-Suomen sosiaalialan osaamiskeskukset. Lisäksi erityisesti ruotsinkielisten kuntien tarpeista lähtien on muodostettu Det finlandssvenska kompetenscentret inom det sociala området, jonka toimialue käsittää koko maan.

Kullekin osaamiskeskukselle kohdentuvan valtionavustuksen perusteet on määritelty valtioneuvoston asetuksessa sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta (1411/2001). Valtionavustuksen suuruus määräytyy osaamiskeskusalueen asukasmäärän ja pinta-alan mukaan.

Valtionavustus myönnetään hakemuksetta. STM tekee päätökset joulukuun lopun ja tammikuun alun välisenä aikana. STM maksaa avustuksen kuukausittain kunkin kuukauden 11. päivänä. Valtionavustusselvitys annetaan STM:lle edellisen vuoden toiminnasta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Selvityksen liitteenä tulee toimittaa edellisen vuoden vahvistettu tilinpäätös sekä toimintakertomus. Osaamiskeskusten tulee seurata valtionavustuksen käyttöä ja raportoida siitä sosi-aali- ja terveysministeriön hyväksymän kustannuslajikohtaisen jaottelun avulla.

3.11.5.9 Terveysvalvonta

Valtionavustuksen maksamisen perusteena on valtion talousarviossa terveysvalvontaan osoitetun määrärahan (mom. 33.70.21) päätösosan kirjaus. Tarkoitukseen varattua kaksivuotista siirtomäärärahaa saa käyttää:

1. terveydensuojelulain (763/1994), geenitekniikkalain (377/1995), kemikaalilain (744/1989), säteilylain (592/1991) ja kosmetiikkalain (22/2005) edellyttämästä terveysvalvonnasta, terveysvalvontatutkimuksesta ja henkilöstön jatko- ja täydennyskoulutuksesta aiheutuvien menojen maksamiseen
2. bio- ja nanoteknologian riskinhallintaan liittyvästä koulutuksesta ja tutkimuksesta aiheutuvien menojen maksamiseen, sekä
3. edellä mainittuihin tarkoituksiin myönnettävien harkinnanvaraisten valtionavustusten maksamiseen.

Valtionavustushakemukset osoitetaan STM:lle. Hakemuksille ei ole määrätty nimenomaista hakuaikaa, mutta käytännössä tulevan vuoden avustushakemukset saapuvat edellisen vuoden lopulla. Valtionavustuspäätös tehdään tammikuussa terveysvalvontamomentin käyttösuunnitelman vahvistamisen yhteydessä. Käyttösuunnitelman vahvistaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaston osastopäällikkö. Avustuksen maksatuksen hoitaa STM. Maksatus tapahtuu todennettujen kustannusten perusteella. Avustushakemus- ja päätösasiakirjat tallennetaan STM:n asian- ja asiakirjahallintajärjestelmä Doktoriin.

Valtion talousarviossa 2015 momentille on varattu kaikkiaan 850 000 euroa. Valtionavustusten osuus on tästä kuitenkin pieni. Vuoden 2015 määrärahan osalta terveysvalvontamomentin käyttösuunnitelmassa on varattu avustusta vain yhden järjestön toimintaan 5 000 euroa.

3.11.5.10 Tartuntatautien valvonnan määräraha

Tartuntatautien valvonnan määräraha on tarkoitettu tartuntatautilain (583/1986) edellyttämän toiminnan aiheuttamien menojen maksamiseen. Määrärahasta ei ole erillistä lainsäädäntöä, vaan tuen myöntämisessä noudatetaan valtionavustuslakia. Määräraha on kaksivuotinen siirtomääräraha (mom. 33.70.22). Vuonna 2014 tartuntatautien valvonnan määrärahasta rahoitettiin hankkeita noin 609 000 eurolla.

Määrärahalla tuettavan hankkeen tulee tehostaa tartuntatautien torjunnan kehittämistä sekä eri toimijoiden yhteistyötä. STM voi tarvittaessa määritellä vuosittain

muuttuvia tartuntatautien torjuntaan liittyviä painopistealueita, joiden kehittämistä hankkeiden tulisi tukea.

Määrärahalla voidaan avustaa tartuntatautien ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyviä hankkeita sekä tehdä sopimuksia valtionhallinnon laitosten kanssa tartuntatautien ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyvistä hankkeista. Määrärahasta voidaan myöntää valtionavustuksia järjestöille, säätiöille, kunnille ja muille toimijoille.

Hankeavustusta haetaan STM:ltä kerran vuodessa. Hanke-ehdotukset vuoden 2015 määrärahaa koskien on tullut toimittaa ministeriöön 31.10.2014 mennessä. Hankeavustusta ei myönnetä ilman erityistä perustetta täysimääräisenä, vaan hakijan tulee pääsääntöisesti varata hanketta varten omarahoitusosuus. Määrärahan käytöstä päätetään STM:n tammikuussa vahvistamalla hankekohtaisella käyttösuunnitelmalla.

Valtionavustuspäätöksessä tai hankkeesta tehdyssä sopimuksesta määritellään, mitkä kulut ovat hankkeen hyväksyttäviä kustannuksia. Rahoitetusta hankkeesta tehdään loppuselvitys sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamalla lomakkeella avustuspäätöksessä tai hankkeesta tehdyssä sopimuksessa määrätyn aikataulun mukaisesti.

3.11.5.11 Terveiden edistämisen määräraha

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) jakaa vuosittain avustuksia terveyden edistämisen määrärahasta. Vuoden 2015 valtion talousarviossa tarkoitukseen on myönnetty 2,93 milj. euroa (mom. 33.70.50). Kyseessä on kolmivuotinen siirtomääräraha.

Määrärahan tavoitteena on tukea terveyden edistämistä sekä päihteiden käytön ja tupakoinnin ehkäisyä ja vähentämistä. Sen mitoituksessa otetaan huomioon väestön terveyskäyttäytyminen, päihteiden käytön ja tupakoinnin yleisyys sekä niistä aiheutuneet haitat. Määrärahalla tuettavien hankkeiden tulee tukea Terveys 2015 - kansanterveys-ohjelman ja muiden valtakunnallisten terveyden edistämisen ohjelmien toimeenpanoa. Hankkeiden tulee tehostaa terveyden edistämisen toiminnan kehittämistä ja olemassa olevien käytäntöjen soveltamista sekä eri toimijoiden yhteistyötä. Hankkeen tulee tuoda kansallista lisäarvoa terveyden edistämislle hyödyntämällä jo olemassa olevia hyviä käytäntöjä innovatiivisesti tai kehittämällä uudenlaisia menetelmiä terveyden edistämiseen.

Terveiden edistämisen määräraha perustuu lakiin terveyden edistämisen määrärahasta (333/2009) ja valtioneuvoston asetukseen terveyden edistämisen määrärahasta (535/2009). Valtionavustuksia voidaan myöntää järjestöille, säätiöille, kunnille ja muille toimijoille, kuten oppilaitoksille. Lisäksi määrärahasta voidaan tehdä sopimuksia valtionhallinnon laitosten kanssa terveyden edistämisen hankkeista. Hankkeella on oltava valtionavustuslain 6 §:n mukainen omarahoitus. Hankeavustus voidaan myöntää täysimääräisenä erityisen painavasta syystä.

Hanke-ehdotukset toimitetaan THL:lle kesäkuun puoliväliin mennessä. Vuonna 2014 haku-aika päättyi kesäkuun 13. päivänä. THL tekee STM:lle ehdotuksen määrärahan käytöstä lokakuun loppuun mennessä. STM vahvistaa määrärahan hankekohtaisen käyttösuunnitelman viimeistään tammikuussa, ja THL tekee hankekohtaiset avustuspäätökset käyttösuunnitelman pohjalta. Käyttösuunnitelman painotukset vaihtelevat vuosittain. Vuoden 2014 määrärahan käyttösuunnitelmaan sisältyi 16 hanketta, joiden yhteenlaskettu avustussumma oli noin 3 milj. euroa.

THL on julkaissut kotisivuillaan (thl.fi) oppaan koskien terveyden edistämisen määrärahan hakemista, käyttämistä, käytön raportointia, arviointia ja seuranta.

Valtionavustuksen maksatuksesta huolehtii THL. Hankkeen aikana voi tehdä useampia maksatushakemuksia, mutta THL on suositellut hankkeille, että ne tekisivät hakemuksen kerran vuodessa. Avustuksensaajan on hankkeen toteutusaikana annettava selvitys hankkeen etenemisestä vuosittain Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle.

THL:llä ja sen valtuuttamalla ulkopuolisella tarkastajalla on oikeus tarkastaa hankkeen kirjanpitoa ja hallintoa avustuksensaajan tiloissa. Hankkeen ostopalveluista tehtäviin sopimuksiin on sisällytettävä samanlainen tarkastusoikeus. Vuosittain tarkastetaan yksityiskohtaisesti muutamia hankkeita.

3.11.5.12 UKK-instituutin valtionavustus

Valtionavustusta maksetaan valtionavusta Urho Kekkosen kuntoinstituutissaatiölle annetun lain (1284/2010) perusteella. Sosiaali- ja terveysministeriö myönsi tammi-kuussa 2015 tekemällään päätöksellä avustusta UKK-instituutin toimintaan noin 1,1 milj. euroa vuodelle 2015 (mom. 33.70.52). Siirtomääräraha on kaksivuotinen.

UKK-instituutti tekee THL:lle hakemuksen joulukuussa. THL toimittaa hakemuksen edelleen STM:lle ja liittää siihen lausuntonsa. Valtionavustuspäätös tehdään tammi-kuussa. Päätöksen perusteella STM antaa THL:lle toimeenpanopäätöksen. Avustuksen maksatuksen hoitaa THL.

Valtionavustusselvitys tehdään THL:lle, joka tarkistaa sen ja lähettää sen lausuntonsa kera STM:lle. STM tekee päätöksen lopullisesta valtionavustuksesta.

3.12 Ympäristöministeriö

3.12.1 Talousarvion mukaiset avustukset

3.12.1.1 Avustukset järjestöille ja ympäristönhoitoon

Luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöille, asunto- ja rakennusalan järjestöille, saariston ympäristönhoitoon sekä saaristo- ja tunturialueiden jätehuollosta vastaaville järjestöille voidaan myöntää avustuksia virkistysalueiden hankintaan sekä ympäristökasvatus ja -valistustoimintaan. Tarkoitukseen on valtion talousarviossa 2015 myönnetty 2 milj. euroa (mom. 35.01.65).

Avustuksia myönnetään pääasiassa järjestöille ja alan yhdistyksille. Saariston ympäristönhoitoavustusta on lisäksi myönnetty vesistön äärellä sijaitseville kiinteistön omistajille ja saariston sekä tunturialueiden jätehuoltoavustuksia kunnille.

Avustushakemuksista tehdään ministeriössä vuosittain ministereiden vahvistama käyttösuunnitelma. Osasta käyttösuunnitelman mukaisia avustuksia ministeriö tekee päätökset valtionavustuksen myöntämiseksi (järjestöavustukset sekä osin saaristoalueiden ja tunturialueiden jätehuoltoavustukset) ja osasta ministeriö osoittaa määrä-

rahan ELY-keskuksille, jotka edelleen tekevät avustuspäätökset osoitetun määrärahan puitteissa.

Järjestöavustukset sekä saaristoalueiden ja tunturialueiden jätehuollon avustukset myönnetään valtionavustuslain mukaisina yleisavustuksina. Muut avustusmuodot on myönnetty erityisavustuksina. Talousarvion mukaisia avustuksia sääntelee valtionavustuslain ja talousarvion määrärahan perustelujen lisäksi laki saariston kehityksen edistämisestä ja asetus saaristoasiain neuvottelukunnasta.

3.12.1.2 EU:n ympäristörahaston osallistuminen ympäristö- ja luonnonsuojeluhankkeisiin

Life-ympäristörahaston EU-rahoitusosuuksien maksaminen Lifehankkeisiin rahoitetaan avustuksin. Tarkoitukseen on myönnetty valtion 2015 talousarviossa 3 milj. euroa (mom. 35.10.64).

EU:n Life-rahoitusvälineen hankkeet edustavat kansallisesti suurimpia ympäristön- ja luonnonsuojeluhankkeita. Life-rahoitusväline on perustettu vuonna 1992, Suomessa ensimmäinen hanke hyväksyttiin vuonna 1995. Sen jälkeen Suomessa on toteutettu yhteensä 127 hanketta, joiden kokonaiskustannukset ovat olleet noin 208 milj. euroa. EU-rahoituksen lisäksi Life-hankkeisiin on tullut rahoitusta moninaisilta suomalaistoitoilta, kuten tutkimuslaitoksilta, yrityksiltä, kunnilta ja ELY-keskuksilta.

Vuosittaisessa EU:n Life-haussa komissio arvioi saapuneiden hakemusten laadukkuuden ja sen perusteella päättää rahoitettavat Life-hankkeet. EU-rahoitusosuus ohjataan ympäristöministeriön kautta niihin Life-hankkeisiin, joissa toteuttajana on valtion organisaatio.

3.12.1.3 Vesien- ja ympäristönhoidon edistäminen

Kunnille myönnetään avustusta vesienhoitosuunnitelmien toimenpiteiden toteuttamisen tukemiseen, pohjavesien suojelusuunnitelmien tekemiseen, vesiensuojeluun sekä haja-asutusalueiden jätevesineuvontaan. Avustukset myönnetään valtionavustuslain mukaisina erityisavustuksina. Tarkoitukseen on valtion talousarviossa 2015 myönnetty 7,5 milj. euroa (mom. 35.10.61).

Hakemukset käsitellään ELY-keskuksissa, joille ministeriö osoittaa määrärahan avustusten myöntämiseksi. Vesienhoitosuunnitelmien toimenpiteiden toteuttamista edistävien laaja-alaisten yhteistyöhankkeiden osalta hakemukset käsitellään ja päätökset tehdään ministeriössä.

Avustuksia sääntelevät valtionavustuslain ja budjettiperustelujen lisäksi laki vesihuollon tukemisesta (686/2004) sekä valtioneuvoston asetus talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla (209/2011).

3.12.1.4 Avustukset rakennusperinnön hoitoon

Kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden ja niiden välittömän ympäristön kunnossapitoon, suojeluun ja parantamiseen tarkoitettuja avustuksia sekä rakennusperinnön suojelusta aiheutuneeseen vahinkoon tai haittaan tarkoitettuja korvauksia myönnetään maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 3 momentin mukaisina avustuksina. Tarkoitukseen on valtion talousarviossa 2015 myönnetty 850 000 euroa (mom. 35.20.64).

Hakemukset käsitellään ELY-keskuksissa, joille ministeriö osoittaa määrärahan avustusten myöntämiseksi. Avustusten saajina ovat pääosin rakennusten yksityiset omistajat ja yhteisöt.

Budjetin mukaisia avustuksia sääntelee valtionavustuslain ja budjettiperustelujen lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaki sekä laki rakennusperinnön suojelemisesta.

3.12.1.5 Avustukset kuntien virkistysaluehankintoihin

Kunnille ja kuntien virkistysalueiden hankintaa varten perustamille yhteisöille voidaan myöntää avustusta seudullisesti ja valtakunnallisesti merkittävien virkistysaluehankintojen tukemiseen valtionavustuslain nojalla. Hankintojen tulee edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua. Hankinnan tukemiseen on varattu 100 000 euroa (mom. 35.10.63).

3.12.1.6 Avustukset tutkimus- ja kehittämishankkeissa

Valtion vuoden 2015 talousarvion mukaan ympäristöministeriön määrärahaa (mom. 35.01.01) saa käyttää muun muassa ympäristöministeriön selvitys- ja tutkimustoimintaan, selvitys- ja tutkimustoiminnasta aiheutuvien kulutusmenojen maksamiseen sekä valtionavustusten maksamiseen tutkimuslaitoksille, yliopistoille ja muille vastaaville tutkimustoimintaa harjoittaville yhteisöille tutkimustoimintaan.

Määrärahaa ei ole toistaiseksi käytetty valtionavustusten maksamiseen. Avustus on otettu mukaan momentille siitä syystä, että tutkimustoimintaa harjoittavissa hankkeissa on havaittu joissain tapauksissa olevan avustusluonteisia piirteitä. Tutkimushankkeiden toteuttamisessa on kuitenkin katsottu olevan kyse enemmän vastikkeellisen asiantuntijapalvelun hankinnasta.

3.12.2 Avustusten valvonta

Ympäristöministeriön hallinnonalan avustuksia valvoo valtionapuviranomaisena se taho, joka on tehnyt päätöksen valtionavun myöntämisestä. Valtionavustuspäätöksissä ilmoitetaan erikseen hankevalvoja, jonka tehtävänä on varmistaa avustuksen käyttäminen myöntötarkoitukseen lain ja päätökseen kirjattujen ehtojen nojalla. Lisäksi valtionavustuksissa toimii ministeriössä esittelijä, joka laatii asiaa koskevan rahoituspäätöksen ja toimittaa päätöksen maksatukseen tai vaihtoehtoisesti hoitaa määrärahan osoittamiseen liittyvät toimenpiteet. Avustusten valvontaan kuuluu lisäksi jälkiarviointi, joka tehdään vuosittain. Jälkiarviointiin voi osallistua myös ulkopuolisia arvioijia.

3.12.3 Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestäminen

3.12.3.1 Öljyjätehuollon sopimustoimittajan valtionavustus

Valtakunnallinen öljyjätehuollon järjestäminen ja toimintaa varten myönnetty valtionavustus perustuvat lakiin öljyjätmaksusta (894/1986), valtioneuvoston päätökseen öljyjätmaksuina kertyvien varojen käytöstä öljyjätehuoltoon (18.12.1997) sekä valtionavustuslakiin. Öljyjätmaksulain perusteella ympäristöministeriölle on annettu val-

tuudet tehdä sopimuksia öljyjätteen käsittelijöiden kanssa avustusten edellyttämien tehtävien suorittamisesta.

Ympäristöministeriö on kilpailuttanut valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämisen vuonna 2012 ja valtakunnallista öljyjätehuollon järjestämistä hoitaa kilpailutuksen voittanut toimija. Osapuolten välisen sopimuksen mukaisesti sopimustoimittajalla on mahdollisuus saada korvausta palvelujen suorittamisesta, mikäli toiminnassa perittyjen maksujen ja myynnistä saatujen myyntitulojen jälkeen toiminta muodostuu tappiolliseksi. Avustuksen enimmäismäärä on sidottu kerätyn öljyjätteen enimmäismäärään. Ympäristöministeriö varaa vuosittain 1 milj. euroa tätä tarkoitusta varten öljyjättemaksusta kertyneistä varoista.

Toimintaa valvotaan osaltaan toiminnan harjoittajalle asetetun vuosittaisen raportointivelvollisuuden sekä osapuolten välisten yhteistyöpalavereiden kautta. Tällä hetkellä valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämiseksi ei ole maksettu valtionavustusta, vaan toiminta on voitu kattaa toiminnasta saaduilla tuloilla.

3.12.3.2 Öljysuojarahasto

Valtion talousarvion ulkopuolella olevasta öljysuojarahastosta myönnetään alueiden pelastustoimille korvauksia öljyvahinkojen torjuntasuunnitelmien mukaisista hankinta- ja ylläpitokustannuksista. ELY-keskukset vahvistavat alueensa pelastuslaitosten torjuntasuunnitelmat.

Valtion viranomaisille voidaan rahastosta myöntää harkinnanvarainen korvaus alusöljyvahinkojen torjuntakaluston hankinnasta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuneista kustannuksista. Ahvenanmaan maakunnalle voidaan harkinnanvaraisesti korvata alusöljyvahinkojen torjuntakaluston hankintakustannuksia. Öljyvahinkojen torjuntaan liittyviä harkinnanvaraisia korvauksia voidaan myöntää myös pelastuslaitoksille tai kunnille torjuntakaluston säilyttämiseen tarkoitettujen varastojen rakentamis- ja vuokratkustannuksiin, satamien ja laitosten omistajille näiden oman käyttötarpeen ylittävän kalustohankinnan kustannuksiin ja muuhun öljyvahinkojen torjunnan tai torjuntavalmiuden ylläpidon kannalta tarpeelliseen toimintaan. Viimeksi mainitulla perusteella öljysuojarahastosta on muun muassa korvattu WWF Suomen vapaaehtoisten öljyntorjuntajoukkojen kouluttamiskustannuksia, SYKELLE öljyvahinkojen ekologinen valmiussuunnitelma –projektin kustannuksia, SYKELLE öljyntorjunnan kannalta keskeisen BORIS 2.0 –tilannekuvajärjestelmän kehittämiskustannuksia ja alueellisten pelastuslaitosten alusöljyvahinkojen torjunnan kehittämishankkeiden kustannuksia.

Öljysuojarahastosta korvataan öljyvahingon torjunta- ja ennallistamiskustannukset sekä vahingosta kärsimään joutuneiden menetykset, jos korvausta ei ole saatu täysimääräisesti perityksi korvausvelvolliselta tai tämän vastuuvakuutuksesta tai jos korvausvelvollista ei ole saatu selvitettyksi. Öljyvahinkojen korvaajana öljysuojarahasto on toissijainen, sillä ympäristövahingoissa vallitsee ns. aiheuttaja maksaa -periaate.

Öljysuojarahastosta voidaan harkinnanvaraisesti korvata myös öljyn pilaaman maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta aiheutuvia kustannuksia (ns. vanhat vahingot). Korvauksen edellytys on, että pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai tavoiteta, taikka tämä ei kykene vastaamaan puhdistamisen kustannuksista eikä pilaantuneen alueen haltijaa voida kohtuudella velvoittaa puhdistamaan aluetta. Öljyalan vuonna 1997 alkaneen kunnostusohjelma SOILI:n ja vuonna 2012 alkaneen ölj-

jysuojarahaston oman kunnostushankkeen JASKA:n ansiosta rahaston korvaukset puhdistamiskustannuksiin ovat olleet viime vuosina merkittävät.

Öljysuojarahastosta ja sen varoista maksettavista korvauksista säädetään öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004). Rahastolain 2 §:n mukaan korvauksiin sovelletaan myös valtionavustuslakia.

3.12.4 Asumista koskevat avustukset

Vuonna 2015 kaikki Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) myöntämät avustukset maksetaan talousarvion ulkopuolisesta valtion asuntorahastosta (VAR).

3.12.4.1 Erityisryhmien investointiavustus

ARA myöntää investointiavustuksia erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen rakentamista, perusparantamista ja hankintaa varten (1281/2004, *laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi*). Avustuksia voivat saada kunnat, muut julkisyhteisöt, ARAn yleishyödylliseksi nimeämät yhteisöt sekä näiden määräysvallassa olevat osakeyhtiöt tai asunto-osakeyhtiöt. Avustuksia myönnetään vain yhdessä ARAn hyväksymän korkotukilainoituksen kanssa, joten kaikki korkotukilainoihin liittyvät vaatimukset (604/2001, *laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta*), kuten asukasvalinta ja vuokrien määrittäminen omakustannusperiaatteella, koskevat myös erityisryhmäkohteita. Erityisryhmillä tarkoitetaan tässä yhteydessä muistisairaita ja huonokuntoisia vanhuksia, vammaisia, asunnottomia, mielen-terveys- ja päihdekuntoutujia, opiskelijoita sekä nuoria. Investointiavustuksilla kompensoidaan niitä erityisiä investointikustannuksia, joita aiheutuu erityisryhmäasunnoissa tarvittavista tavanomaista suuremmista yhteis- ja palvelutiloista sekä muista asunnoissa tarvittavista erityisistä tila- ja varusteratkaisuista. Avustuksen suuruus harkitaan aina tapauskohtaisesti, ja harkinnassa otetaan huomioon avustettavan kohteen laajuus ja kustannukset, vuokran kohtuullisuus ja erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukyky.

3.12.4.2 Määräaikaiset käynnistysavustukset

ARA voi myöntää käynnistysavustusta valtion ja Helsingin seudun kuntien väliseen aiesopimukseen sitoutuneissa kunnissa niille kunnille, muille julkisyhteisöille, ARAn yleishyödylliseksi nimeämille yhteisöille sekä näiden määräysvallassa oleville osakeyhtiöille tai asunto-osakeyhtiöille, jotka rakennuttavat vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain mukaisia vuokra-asuntoja muille kuin erityisryhmille. Käynnistysavustuksen suuruus on 10 000 euroa asuntoa kohden.

ARA voi myöntää käynnistysavustusta kunnissa niille, jotka rakennuttavat vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvoston asetuksen mukaisia vuokra-asuntoja. Käynnistysavustuksen suuruus on 5 000 euroa edellä tarkoitettua asuntoa kohden.

3.12.4.3 Muut avustukset

Käyttötarkoituksen muutosavustus

Käyttötarkoituksen muutosavustusta voidaan myöntää pääkaupunkiseudulla toimitus- ja teollisuusrakennusten muuttamiseksi vuokra-asuntokäyttöön. Avustuksen määrä on enintään 10 prosenttia hyväksytyistä muutoskustannuksista. Asuntoja on käytettävä vuokra-asuntoina vähintään 5 vuotta. Kyse on EU-oikeuden valtiontukisääntöjen kannalta vähämerkityksellisestä tuesta (de minimis), joten yritykselle myönnettävän tuen kokonaismäärä hankkeelle ei saa ylittää 200 000 euron enimmäismäärää kolmen vuoden ajanjaksolla. Jos avustus myönnetään vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain mukaisella vuokra-asumisen perusparannuslainalla lainoitettaviin kohteisiin, avustuksen määrä on enintään 20 prosenttia hyväksytyistä muutoskustannuksista.

Asuinalueiden kehittämisohjelman avustukset

Avustuksia voidaan myöntää asuinalueiden elinvoiman edistämiseksi sekä segregaaation ehkäisemiseksi kasvukeskuskaupeungeille. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että asuinalueiden kehittäminen on osa kunnan strategista suunnittelua. Avustusta voidaan myöntää alueen yhteisöllisyyttä ja elinvoimaa vahvistavien tilojen ja toimintojen suunnitteluun, kehittämiseen ja toteuttamiseen, täydennysrakentamisen edellytysten parantamiseen sekä asuinympäristön laadun ja esteettömyyden parantamiseen. Avustusta voidaan myöntää myös tutkimuslaitoksille edellä mainittujen hankkeiden toteutumista edistävään tutkimukseen sekä hyvien toimintamallien vakiinnuttamiseen liittyvään oppimateriaalituotantoon. Lisäksi ympäristöministeriö ja ARA voivat käyttää 200 000 euroa vuodessa asuinalueiden ja niiden rakennuskannan kehittämiseen liittyvään viestintään. Avustettavan hankkeen kustannukset hyväksyy ja avustuksen myöntää ARA. Avustuksen määrä voi olla enintään 20 prosenttia kustannuksista, mutta tutkimus- ja selvityshankkeissa avustus voi olla enintään 80 prosenttia kustannuksista.

Purkuavustus

Asuntojen purkuavustusta voidaan myöntää aravalainoitettun vuokratalon omistajalle siten kuin aravavuokratalojen purkamiskustannuksiin myönnettävästä avustuksesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (79/2006) on tarkemmin säädetty. Avustuksen myöntää Valtiokonttori.

Tervehdyttämisavustus

Tervehdyttämisavustusta voidaan myöntää vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille niiden talouden tervehdyttämiseen siten kuin laissa vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen talouden tervehdyttämisavustuksista (1030/2008) tarkemmin säädetään. Avustuksen myöntää Valtiokonttori.

Infra-avustus

Hankekohtaisia avustuksia voidaan myöntää kunnille siten kuin uusien asuntoalueiden kunnallistekniikan rakentamiseen vuosina 2013—2015 myönnettävistä valtionavustuksista annetulla valtioneuvoston asetuksella (810/2012) on tarkemmin säädetty.

Asumisneuvoja-avustus

Asumisneuvoja-avustusta voidaan myöntää asumisneuvojatoimintaan kunnille, järjestöille ja yhteisöille, jotka harjoittavat kyseistä toimintaa. Avustuksen määrä on enintään 35 prosenttia kustannuksista. Avustusta ei voida myöntää, jos avustuksen saajalle on myönnetty muuta avustusta samoihin kustannuksiin.

3.12.4.4 Korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustukset

Avustuksia myönnetään korjaus-, energia ja terveyshaitta-avustuksista annetun lain (1184/2005) nojalla. Avustusta myönnetään vain sellaisiin toimenpiteisiin, joiden rahoittamiseksi hakijalla ei ole oikeutta saada muuta julkista tukea. Siltä osin kuin avustushakijalla on oikeus saada edellä mainitussa laissa tarkoitetuista hyväksyttävistä kustannuksista hyvitystä vakuutus sopimuksen tai muun sopimuksen perusteella, lain nojalla tai muulla vastaavalla perusteella taikka kustannukset tai osa niistä kuuluu asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) tai yhtiöjärjestyksen nojalla asunto-osakeyhtiön maksettaviksi, ei korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuslain mukais- ta avustusta myönnetä.

ARAN myöntämät korjausavustukset:

Avustus hissiin ja liikkumisesteen poistamiseen

Liikuntaesteen poistamisena pidetään hissien asentamista ja muita korjaustoimenpiteitä, joilla tehdään mahdolliseksi liikkumisesteisen pääsy asuinrakennukseen, siinä oleviin asuntoihin tai asuntojen yhteistiloihin. Avustus on enintään 50 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista. Avustusta voi saada yleensä ympärivuotisessa asuinkäytössä olevan asuinrakennuksen omistaja.

Edellä mainitun lisäksi ARAn myöntämiä avustuksia ovat avustus hissien perustamiseen ja avustus terveyshaitan poistamiseen, mutta näihin avustuksiin ei ole varattu määrärahaa valtion talousarviossa 2015.

Kuntien myöntämät korjausavustukset:

Vanhusten ja vammaisten asuntojen korjausavustus

Avustus myönnetään ympärivuotisessa asuinkäytössä olevan asunnon korjaamiseen. Hakija asuu asunnossa pysyvästi ja ruokakunnasta ainakin yksi henkilö on vähintään 65-vuotias tai vammainen. Ruokakunnan tulot eivät myöskään saa ylittää asetettuja rajoja eikä ruokakunnalla saa ole varallisuutta siinä määrin, että se kykenee korjaamaan asuntonsa ilman avustusta. Avustus on enintään 40 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista, erityisistä syistä avustus voi kuitenkin olla enintään 70 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista. Avustusta voi saada yleensä ympärivuotisessa asuinkäytössä olevan asuinrakennuksen tai asunnon omistaja.

Kuntotutkimusavustus

Kuntotutkimusavustusta voi saada kosteusvaurioituneisiin, terveyshaittaa aiheuttaviin asuinrakennuksiin. Sen myöntämisen edellytyksenä on, että kunnan terveydensuojeluviranomainen (terveystarkastaja) on todennut terveyshaitan rakennuksessa. Avustus on enintään 50 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista.

Pientalojen harkinnanvarainen energia-avustus

Pientalojen harkinnanvaraista energia-avustusta myönnetään laite- ja materiaali-investointeihin, joilla parannetaan energiataloutta ja vähennetään energiankäytöstä aiheutuvia päästöjä sekä lisätään uusiutuvien energiamuotojen käyttöä. Avustusta voidaan myöntää ympärivuotisessa, omassa asuinkäytössä olevien pientalojen omistajille (yksityishenkilöille). Asuinrakennuksessa voi olla enintään kaksi asuinhuoneistoa. Avustusta ei myönnetä, jos ruokakunnan tulot ylittävät asetetut tulorajat. Varallisuus ei vaikuta avustuksen myöntämiseen. Avustus on enintään 25 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista.

Edellä mainittujen avustusten lisäksi on eräitä kuntien myöntämiä asuntotoimen avustuksia, joihin ei ole varattu määrärahaa valtion talousarviossa 2015. Tällaisia avustusmuotoja ovat avustus kiinteistökohtaisen talousjätevesijärjestelmän parantamiseen, avustus suunnitelmallisen korjaustoiminnan edistämiseksi sekä energia-avustukset.

3.12.4.5 Valvonta

Valtionavustuslain 15 §:n perusteella ARA valvoo valtionapuviranomaisena myöntämiään valtionavustuksia. Lisäksi ARA ohjaa ja valvoo korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun lain 14 §:n nojalla kuntien menettelyä korjaus- ja energia-avustusten myöntämisessä ja avustuksiin liittyvissä asioissa.

4 *Nykytilan havaintoja ja niihin liittyviä kehittämisehdotuksia*

4.1 *Valtionavustuslain suhde muuhun lainsäädäntöön*

4.1.1 *Yleiset näkökohdat*

Valtionavustuslain 1 luvussa säädetään mm. lain yleisestä soveltamisalasta, soveltamisesta Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettäviin tukiin sekä suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Kokonaisuutena soveltamisalaa koskevat säännökset ovat suhteellisen selvät eivätkä ole aiheuttaneet merkittäviä soveltamisongelmia.

Työryhmän toimeksiannon mukaan tarkoituksena ei ole ollut tehdä yksityiskohtaisia ehdotuksia siitä, onko erilaisten valtionavustusten nykyistä kohdentumisalaa syytä tarkistaa. Työryhmässä on kuitenkin yleisellä tasolla käsitelty valtionavustusten käyttöalaa ja eräitä siihen liittyviä periaatteita. Valtionavustuslaki ei välittömästi ohjaa tai sääntelee sitä, minkä tyyppisiin tarkoituksiin ja toimintaan valtionavustusta on yleensä tarkoituksenmukaista kohdentaa. Tässä suhteessa harkinta perustuu lähtökohtaisesti erityislainsäädännön tai valtion talousarvion valmistelun yhteydessä tehtäviin linjauksiin.

Valtionavustusten soveltamiskäytännössä on myös eräillä alueilla muodostunut periaatteita, jotka vaikuttavat valtionavustusten tosiasialliseen käyttöalaa ja kohdentamiseen. Esimerkiksi kuntien peruspalvelujen turvaamiseen ja kehittämiseen myönnetään eräitä erillisiä valtionavustuksia sen lisäksi, että peruspalvelujen pääasiallinen rahoitus perustuu laskennallisiin valtionosuuksiin. Valtionavustusten erityispiirteenä valtionosuuksiin verrattuna on, että avustukset voidaan yleensä kohdentaa tarkemmin määrättyyn käyttötarkoitukseen, jolloin valtionavulla voidaan vaikuttaa tehokkaammin kuntien palvelujen järjestämiseen. Toisaalta erilliset valtionavustusjärjestelmät aiheuttavat hallinnollista lisärasitusta ja kustannuksia, joten niiden käyttöönoton edellytyksiä tulee harkita tarkasti. Esimerkiksi kuntien laite- ja rakennusinvestointeihin myönnettävien valtionavustusten käyttöalaa ja suuruutta on viime vuosina rajattu.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan määrärahoihin perustuvissa valtionavustussäännöksissä ja -menettelyissä ei ole selviä välittömiä tarkistustarpeita, jotka liittyisivät esimerkiksi valtionavustuslain säännösten soveltamiskäytäntöön. Esimerkiksi laskennallisten valtionosuuksien kautta kohdennettavan valtionrahoituksen sekä toisaalta erityisten käyttötarkoitussidonnaisten valtionavustusten välinen raja on suhteellisen selvä. Lähtökohtana on erityisesti se, että pysyväisluonteiset julkiseen palvelujärjestelmään liittyvät tehtävät hoidetaan ja rahoitetaan ensisijaisesti valtionosuusjärjestelmän kautta, kun taas väliaikaisiin kehittämistarpeisiin liittyviä hankkeita ja tehtäviä voidaan harkinnan mukaan tukea myös valtionavustuksilla. Tämän periaatteen mukaisesti esimerkiksi lääkäri- ja lääkäntähelikopteritoiminnan erillisistä valtionavustuksista on tarkoitus luopua vuonna 2017, jolloin toiminnan rahoitus siirtyy osaksi valtionosuusrahoitusta.

Yksityisten palvelujen tuotantoon kohdentuvien valtionavustusten käyttöalaa on viime vuosina rajoitettu voimakkaasti sekä kilpailuoikeudellisista syistä että erityyppisten tukien tarkoituksenmukaisen käytön varmistamiseksi. Esimerkiksi raha-automaattiyhdistyksen tuotosta myönnettäviä avustuksia ei ole myönnetty markkinaehtoisesti kilpailtuun toimintaan mutta pääsääntöisesti ei myöskään sellaisiin toimintoihin tai palveluihin, jotka kuuluvat tai joiden tulisi kuulua lakisääteisten peruspalvelujen piiriin. Eräänlaisena erityistapauksena voidaan pitää Helsinkiin rakennettavan uuden lastensairaalan rakennuskustannuksiin myönnettävää yhteensä 40 milj. euron suuruista valtionavustusta 2015 – 2016. Valtionavustus myönnetään muodollisesti yksityisoikeudelliselle sairaalan toimintaa ylläpitävälle säätiölle, vaikka itse toiminta kuuluu luonteeltaan lakisääteisen kunnallisen terveydenhuollon piiriin. Valtionavustuksen kilpailuoikeudellisesta neutraliteetista huolehditaan erikseen yksityiskohtaisten valtionavustuksen käytön ehtojen mukaisesti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastustensa perusteella todennut, että yksityisiin valtionavustuksiin – niiden hakemiseen, myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan – liittyy toisinaan runsaasti lainsäädäntöä. Ainakin osittain tämä on perusteltua, mutta päällekkäisyyttä olisi erityisesti prosessia koskevien menettelyjen osalta hyvä pyrkiä rajoittamaan ja purkamaan. Vaikka lainsäädäntö ei sinänsä olisi sisällöltään ristiriitaista, monimuotoisena se työllistää hallintoa ja voi olla haaste myös valtionavustusprosessien asianmukaiselle järjestämiselle ja avustusten saajien yhdenvertaiselle kohtelulle. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusten tavoitteena ei sinänsä ole ollut arvioida lainsäädännön kehittämistarpeita, mutta yleisenä johtopäätöksenä niin tilintarkastusten kuin laillisuustarkastustenkin perusteella on, että valtionavustuslaki vastaa käytännön tarpeita ja mahdollistaa valtionavustusten hallinnon kehittämisen esimerkiksi hyödyntäen yhtenäisiä menettelytapoja ja sähköisiä välineitä.

4.1.2 Valtiontalouden tarkastusviraston havaintoja valtionapujen säädösvalmistelusta

Tuloksellisessa valtionaputoiminnassa saadaan pienin kustannuksin aikaan haluttuja hyötyjä. Tuloksellisen valtionaputoiminnan perusta on puolestaan hyvässä lainsäädännössä. Hyvä lainsäädäntö taas vaatii hyvää lainvalmistelua. Säädösvalmistelua on usein jouduttu tekemään kiireessä vähäisin valmistelijavoimin. Tämä näyttäisi olevan taustalla moniin säädösvalmistelun puutteisiin.

Valmistelussa ei usein ole perehdytty riittävän konkreettisesti rahoitettavaan toimintaan ja sen vaikutusmekanismeihin. Tiedon riittämättömyyden vuoksi on saatettu tukeutua yleisiin olettamuksiin, jotka myöhemmin ovat osoittautuneet osin tai kokonaan vääriksi. Myöskään vaikutusarviointeihin ei aina ole paneuduttu riittävästi. Erityisesti vaihtoehtoiset keinot ovat jääneet liian vähälle huomiolle.

Puutteelliseen tietopohjaan perustuneet ratkaisut ovat johtaneet toimeenpanossa kohdattuihin ongelmiin ja sitä kautta palautuneet uudelleen valmisteltaviksi aiheuttaen lisäkuormitusta valmistelijoille. Kun järjestelmiä on jouduttu jälkeinpäin paikkailemaan tai muuttamaan laajemmin, on siitä taas voinut tulla uusia haasteita toimeenpanolle: epätietoisuutta, muutoksia avustuksen saajien suunnitelmiin sekä kyselyjä ja uuden ohjeistuksen laatimistarvetta.

Järjestelmiä joudutaan aina valmistelemaan epätäydellisen tiedon varassa, kaikkea ei voi selvittää ennalta. Näyttää kuitenkin siltä, että hyvinkin laajavaikutteisiksi tarkoi-

tettuja avustusjärjestelmiä on rakennettu varsin kevein tietoperustein. Koko maata ja suurta avustettavien määrää koskevissa avustusjärjestelmissä yrityksen ja erehdyksen kautta eteneminen on kallis ja huonoa tulosta tuottava menettely.

Aina ongelmat eivät ole johtuneet vain riittämättömästä tietopohjasta. Syynä on voinut olla myös valmiiksi rajattu toimeksianto, minkä vuoksi muita toteutusvaihtoehtoja ei ole tarkasteltu.

Avustettavat organisaatiot ovat myös voineet vakiintua siinä määrin, että valmistelua on tehty pikemmin organisaatioiden kuin yhteiskunnallisten tarpeiden ehdoin. Suuria muutoksia rahoituksen kohdentumiseen ei ehkä ole toivottavaa tehdä liian lyhyessä ajassa, toimintojen sopeuttamiselle voi olla tarvetta varata aikaa. Kuitenkin olisi oltava nykyistä enemmän valmiutta luopua vakiintuneista toimintamalleista ja tehdä tarvittava muutos hallitusti vaikka vähän pitemmän ajan kuluessa.

Maataloustukiin liittyen on havaittu laillisuustavoitetta painotetun siinä määrin, että tukemisen tuloksellisuus on jäänyt toissijaiseksi. Kun lisäksi vielä tukimäärän täysmääräisyys on ollut tärkeänä kansallisena tavoitteena, tukien kirjo on kasvanut ja järjestelmistä on tullut monimutkaisia ja hallinnollisesti raskaita. Laillisuuspainotteisuus nähtiin suureksi osaksi EU-lähtöiseksi ilmiöksi, mutta tukijärjestelmien monimutkaisuus taas pääosin kansallisesta tavoiteasetannasta johtuvaksi.

Valtionavustusten tavoitteissa on havaittu erilaisia puutteita: kirjattuja tavoitteita ei ole esitetty lainkaan tai ne ovat olleet väljiä, epäselviä tai epärealistisia. Myös on havaittu, että virallistavoitteen takana on ollut piilotavoite, joka tosiasiallisesti on ohjannut valtionaputoimintaa. Etenkin toimeenpanoltaan hajautuneissa ja laajoissa tukijärjestelmissä olisi tavoitteiden oltava avoimesti ja selkeästi kirjattuina. Muutoin seurauksena on yhtenäisyyden ja määrätietoisuuden puutetta ja tehotonta toteutusta. Kunnollinen jälkiseuranta ei myöskään ole mahdollista, ellei ole selvää, mitä tuella on haluttu saada aikaan.

4.1.3 Yleislain ja erityislakien suhde

4.1.3.1 Valtionavustuksia koskevien erityissäännösten mahdollinen siirto valtionavustuslakiin

Valtionavustuksen käsitettä rajataan erityisesti lain 3 §:ssä. Työryhmä pitää toivottavana, että valtionavustuksista voitaisiin jatkossakin säännellä mahdollisimman pitkälle yhteisten normien – käytännössä valtionavustuslain – nojalla ja ettei avustustoimintaa varten säädettäisi erityislainsäädäntöä, ellei siihen ole välttämätöntä tarvetta. Toisaalta työryhmä ei ole voinut identifoida ainakaan merkittävästi sellaisia nykyisiä valtionavustuksia koskevia erityissäädöksiä, jotka voitaisiin yksinkertaisesti siirtää valtionavustuslain yhteyteen. Useimmissa valtionavustuksia koskevissa erityissäädöksissä, esimerkiksi yritystuissa laajasti, on niin paljon avustusten käyttöalaa ja myöntämisedellytyksiä sekä hallinnollisia menettelyjä koskevia erityissäännöksiä, ettei kaikkien säännösten kokoaminen yhden lain yhteyteen ole tarkoituksenmukaista.

Valtionavustuslain 3 §:n nojalla valtionavustuslaki yleislakina voi tulla lähtökohtaisesti sovellettavaksi toissijaisesti myös tilanteessa, jossa erityislainsäädäntö on muuten kattava, mutta jokin yksittäinen asia jää sen ulkopuolelle ja asiasta on säännös valtionavustuslaissa. Tällainen tulkinta on omaksuttu esimerkiksi oikeustapauksessa KHO:2013:54. Tässä tapauksessa KHO:n päätöksen mukaan investointituen ta-

kaisinperintää koskevaa päätöstä tuli suoraan valtionavustuslain 35 §:n nojalla pitää ulosottokelpoisena verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettyssä järjestyksessä, kun tapaukseen muuten erityislakina sovellettava ns. vanha yritystukilaki ei sisältänyt säännöstä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

Työryhmässä on jossain määrin pyritty arvioimaan sitä, voitaisiinko nykyisen valtionavustuslain asemaa vahvistaa ja laajentaa siten, että sillä säänneltäisiin (joitakin) sellaisia valtionavustuksia, joista nykyään säädetään erityislaeilla. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla voitaisiin mahdollisesti luopua valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetusta laista (9/2014), mikäli valtionavustuslaki täyttäisi nykyistä paremmin EU:n vaatimukset myönnettäessä avustuksia Euroopan unionin rakennerahastojen (EAKR) varoista. Tämä koskee erityisesti takaisinperintää koskevia säännöksiä, joiden tulisi edelleen olla tiukemmat kuin valtionavustuslaissa. Myös alueiden kehittämisestä ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetut säädökset olisi syytä pitää erityislaissa. Rakennerahastohankkeita koskevat erityissäännökset on syytä olla lain tasolla, koska keskeisiä toimijoita ovat maakuntien liitot, joille tehtäviä voidaan antaa vain lailla. Valtionavustuslain nojalla annettavilla asetuksilla ei voitane korvata kaikkia erityislain säännöksiä. Niiden ottaminen valtionavustuslakiin taas vähentäisi lain yleistä sovellettavuutta. Jatkossa tämäntyyppisessä sääntelytavassa tukiohjelman tarkemmista ehdoista säädettäisiin valtionavustuslain nojalla annettavalla asetuksella, kuten useissa muissakin yritystukiohjelmissa. Myös muilla hallinnonaloilla saattaa olla vastaavan tyyppisiä mahdollisuuksia yksittäisten valtionavustuksia koskevien erityislakien yhdistämiseksi valtionavustuslakiin.

Edellä kuvatun vaihtoehtoisen sääntelytavan mahdollisuus ja tarkoituksenmukaisuus riippuu kuitenkin paljolti siitä, miten valtionavustuslain soveltamisalaa ja rakennetta voidaan jatkossa kehittää sekä siitä, mistä kaikista asioista voidaan jatkossa säätää asetuksella ottaen huomioon mm. perustuslain vaatimukset. Valtionavustuslaki olisi jatkossakin syytä säilyttää ensisijaisesti kaikenlaisia valtionavustuksia koskevana yleislakina, jossa olisi vain rajalliset mahdollisuudet säännellä ainoastaan tietyn tyyppisiä valtionavustuksia koskevia erityiskysymyksiä. Tämäntyyppisiä erityiskysymyksiä voitaisiin säännellä esimerkiksi määrittelemällä valtionavustuslaissa tarkemmin valtionavustuksen yleiskäsitteen ohella johonkin käyttötarkoitukseen kohdennettavan valtionavustuksen käsitteestä ja rajauksesta. Tällöin valtionavustuslain sisällä voitaisiin eri valtionavustusten käsitteitä ja niiden rajausta hyväksi käyttäen säätää sekä kaikkia valtionavustuksia koskevista kysymyksistä että tarvittaessa vain määrättyjä valtionavustuksia koskevista erityiskysymyksistä. Edellytyksenä valtionavustuslain selkeydelle on kuitenkin se, että vain tietyt valtionavustuksia koskevien erityissäännösten osuus jäisi suhteellisen pieneksi. Tarkastelussa olisi otettava huomioon mm. se, voidaanko yleiseen valtionavustuslakiin ottaa laajasti viranomaistoimivaltaa koskevia tai hankkeiden pysyvyyteen ja avustusten mahdolliseen takaisinperintään liittyviä säännöksiä (velvoitteet), joista olisi säädettävä lain tasolla.

Työryhmässä on toisaalta arvioitu, että osa nykyisistä valtionavustuksia koskevista erityislaeista on joka tapauksessa sisällöltään sellaisia, ettei niiden yhdistäminen yleiseen valtionavustuslakiin ole tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) säädetyistä asioista on jatkossakin tarkoituksenmukaista säätää erityislaissa. On myös olemassa säädöksiä, jotka sisältävät niin runsaasti valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuen, ettei niitä tästä syystä ole perusteltua yhdistää valtionavustuslakiin. Tällaisia säädöksiä ovat erityisesti alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annettu laki (8/2014, *rahoituslaki*), sen perusteel-

la annettu valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (357/2014) sekä valtioneuvoston asetus rakennerahastoista osarahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta (358/2014, *tukikelpoisuusasetus*). Näissä säädetään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohella myös ympäristöministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön rakennerahastotoimintaa.

Valtionavustussäännökset voitaisiin jäsenellä myös siten, että taloudelliseen toimintaan myönnettäviä avustuksia säänneltäisiin yhdellä yleisellä lailla ja nykyinen valtionavustuslaki jäisi puolestaan yleislakina koskemaan kaikkia muun tyyppisiä valtionavustuksia. Näiden yleislakien lisäksi voitaisiin tarvittaessa edelleen pitää voimassa tai säätää valtionavustuksia koskevia erityislakeja, mutta niiden tarve olisi todennäköisesti nykyistä pienempi. Tämän tyyppinen säädösten jäsentely voisi edistää sitä, että Suomen kansallinen lainsäädäntö on linjassa EU:n valtiontukisääntöjen kanssa. Tällainen muutos olisi kuitenkin periaatteellisesti ja hallinnollisesti hyvin merkittävä eikä työryhmä ole toimeksiantonsa rajoissa pitänyt mahdollisena tehdä asiasta tarkempaa ehdotusta.

Työryhmän näkemyksen mukaan valtionavustuslaki tulisi jatkossakin säilyttää ensisijaisesti kaiken tyyppisiä valtionavustuksia koskevana yleislakina. Valtionavustuslakiin voidaan sisällyttää rajoitetusti myös vain tietyn tyyppisiä valtionavustuksia koskevia erityissäännöksiä, jos samalla voidaan luopua nykyisistä erityislaeista tai -säännöksistä ja jos valtionavustuslain rakenne voidaan säilyttää riittävän selkeänä ottaen huomioon erityisesti edellä tässä raportissa todetut näkökohdat. Eri hallinnonalojen tulee jatkossa omien valtionavustuksia koskevien säädöshankkeidensa yhteydessä arvioida mahdollisuus tämän tyyppiseen valtionavustuksia koskevien erityissäästöjen lukumäärän vähentämiseen.

Työryhmä katsoo, että valtionavustuslain 3 §:n nojalla valtionavustuslaki yleislakina voi tulla lähtökohtaisesti sovellettavaksi toissijaisesti myös tilanteessa, jossa erityislainsäädäntö on muuten kattava, mutta jokin yksittäinen asia jäisi sen ulkopuolelle ja asiasta on säännös valtionavustuslaissa. Käsitteellisesti rajaavana tulee kuitenkin sovellettavaksi esim. valtionavustuslain 3 § 3 momentin 1 kohdan säännös, jonka mukaan ”Ellei muussa laissa toisin säädetä, tässä laissa tarkoitettuna valtionavustuksena ei pidetä tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa”. Tämän rajanvedon perusteella erityisesti monet etuustyyppiset rahoitusmuodot jäävät valtionavustuksen käsitteen ulkopuolelle.

4.1.3.2 Viittaussäännösten lisääminen

Valtionavustuslain 1 luvun yleisissä säännöksissä, jotka koskevat mm. lain soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön, on eräitä viittaussäännöksiä muuhun lainsäädäntöön. Eräät valtionavustuslain 3 §:n viittaukset kohdistuvat jo kumottuihin lakeihin, joten säännös tulee tässä suhteessa teknisesti tarkistaa muiden muutosten yhteydessä. Myös eräissä muissa valtionavustuslain myöhemmissä säännöksissä, jotka koskevat valtionavustusprosessissa noudatettavaa hallintomenettelyä, on viittauksia hallinto-oikeudellisiin tai muihin viranomaistoimintaa yleisesti ohjaaviin säädöksiin.

Viittaussäännösten avulla voidaan tarvittaessa selkiyttää valtionavustuslain suhdetta myös eräisiin muihin säädöksiin. Työryhmän selvitystyössä on tullut esiin erityisesti valtionavustuslain ja yritystukia koskevien erityislakien suhteen selkiyttäminen. Hyvän yritystuen periaatteiden tarkistamista ja EU:n valtiontukisääntelyn kansallisen ennakoarvioinnin tehostamista koskeva TEM:n työryhmä on toiminut työryhmän kanssa samanaikaisesti ja lakien suhteen selkiyttäminen on yksi TEM:n työryhmän tavoitteista. Mahdolliset muutokset valtionavustuslakiin voidaan valmistella samassa yhteydessä kun valmistellaan ehdotusta yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain muuttamiseksi. Tällä hetkellä voidaan arvioida, että tarkempien muutosten valmistelu voisi alkaa syksyllä 2015.

Työryhmä katsoo, että erilaisten valtionavustusten asemaa ja kokonaisuutta voidaan tarvittaessa selkiyttää lisäämällä tarvittaessa yleisiä viittaussäännöksiä valtionavustuslain 1 lukuun. Esimerkiksi valtionavustuslain suhdetta yritystukiin ja niitä koskeviin erityissäännöksiin voidaan selkeyttää. Koska laki yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997, *yritystukilaki*) tullaan todennäköisesti korvaamaan uudella lailla, työryhmä ehdottaa, että valtionavustuslakiin lisättävän viittauksen yksityiskohtainen muotoilu valmistellaan samassa yhteydessä.

4.1.4 Valtionavustuslain ja EU-sääntelyn välinen yhteys

4.1.4.1 Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erot

Valtionavustuslaki koskee sekä ei-taloudelliseen että taloudelliseen toimintaan myönnettäviä valtionavustuksia. Laissa ja sen perusteluissa on useita viittauksia EU:n lainsäädäntöön, mikä osoittaa, että valtionavustuslain tavoitteena on ollut huomioida osittain myös taloudellisen toiminnan tukemiseen liittyviä EU:n valtiontukisääntöjä, joita ovat mm. vähämerkityksellinen tuki eli de minimis-tuki, yleinen ryhmäpoikkeusasetus ja valtiontukien kasaantumissääntö (tarkemmin valtiontukisääntöjä on kuvattu työ- ja elinkeinoministeriön sekä Euroopan komission [www-sivuilla](http://www.sivuilla), https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/eu_n_valtiontukisaantely/valtiontukisaannot_seka_http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html / 18.6.2015). Tällaiset viittaukset koskevat mm. lain soveltamista Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettäviin tukiin (2 §), julkisen tuen määrittelyä (4 §), valtionavustuksen kumuloitumista (6 § 3 mom.), kilpailuvaikutusten arviointia (7§), valtionavustuksen maksamisen keskeyttämistä, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä edellytetään maksatuksen keskeyttämistä (19 §), harkinnanvaraista maksamisen lopettamista ja takaisinperintää, jos Euroopan yhteisön lainsäädäntö sitä edellyttää (22 §) sekä myönnettyjen avustusten kilpailuvaikutusten arviointia (36 §).

EU:n valtiontukisäännöt koskevat vain taloudellista toimintaa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailuoikeudellisen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteen tulkinta on laaja. Yksikön luokittelu yritykseksi liittyy aina tiettyyn toimintaan: yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että ei- taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi taloudellisen toiminnan osalta.

Valtiontukia koskevat periaatteet ja yleiset menettelytavat on määritelty EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT 107–109 artikloissa. SEUT 107 artiklan mukaan EU:n valtiontukisääntöjen soveltaminen edellyttää, että valtiontuen myöntämiselle asetetut seuraavat neljä kumulatiivista kriteeriä täyttyvät samanaikaisesti; tuki myönnetään julkisista varoista, toimenpide on valikoiva/toimija saa taloudellisen edun, toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa ja tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kauppavaikutuskriteerin täyttymisen kynys on ollut alhaalla. Oikeuskäytännössä ei ole edellytetty, että kyseinen yritys käy jäsenvaltioiden välillä kauppaa, vaan em. kriteerin täyttymisen tarkastelussa on kiinnitetty huomiota siihen, käydäänkö ao. alalla jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Komission on ainoastaan tutkittava, saattaako tuella olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Jos kyse on taloudelliseen toimintaan myönnettävästä valtion tuen kriteerit täyttävästä tuesta, viranomaisen on noudatettava EU:n valtiontukisääntelyssä määriteltyjä menettelytapoja ennen tuen myöntämistä. Tuen myöntävä viranomainen on aina itse vastuussa sen arvioinnista, myönnetäänkö tuki taloudelliseen toimintaan ja täyttääkö järjestely valtiontuen kriteerit. Laittomasti myönnetty valtiontuki voidaan joutua perimään takaisin korkoineen tuen saaneelta yritykseltä.

EU:n valtiontukisäännöksiä ei tunneta riittävästi. Virheellisesti voidaan ajatella, että noudattamalla valtionavustuslakia on samalla myös EU:n valtiontukisäännösten mukaisuus hoidettu tai ratkaistu. Työryhmän työskentelyn aikana on keskusteltu etenkin EU:n valtiontuki uudistuksen yhteydessä esille nousseiden seuraavien keskeisten ehtojen noudattamisesta.

4.1.4.2 Ns. Deggendorff-ehdon noudattaminen

Komission yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) 1 artiklan 4 kohdan mukaan asetusta ei sovelleta tukiohjelmiin, joissa ei nimenomaisesti suljeta pois yksittäisen tuen maksamista yrityksille, joille on annettu sellaiseen komission aikaisempaan päätökseen perustuva maksamaton perintämääräys, jossa tuki on todettu sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi (ns. Deggendorff-ehto). Käytännössä ehdolla tarkoitetaan sitä, että tuen saajalle ei voida maksaa uutta valtion tukea ennen kuin komission takaisinperintäpäätökseen perustuva saatava on maksettu takaisin. Vastaava rajoitus koskee tapauskohtaisia tukia. Deggendorff-ehdon soveltamisesta voidaan poiketa vain tiettyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi laadittavissa tukiohjelmissä. Myös etukäteen komissiolle ilmoitettavissa eli niin sanotuissa notifioitavissa tukijärjestelyissä edellytetään pääsääntöisesti Deggendorff-ehdon noudattamista. Suomessa on voimassa useita yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia tukiohjelmiä. Ehto ei sen sijaan koske esimerkiksi yleisen de minimis -asetuksen (1407/2013) perusteella myönnettäviä de minimis -tukia, joita eri hallinnonaloilla myönnetään tuensaajille.

4.1.4.3 Taloudellisissa vaikeuksissa olevan yrityksen tukemisen rajallisuus

Taloudellisesti vaikeuksissa olevan yrityksen tukeminen on EU:n valtiontukisääntelyssä mahdollista vain erittäin rajatusti. Vaikeuksissa olevalle yritykselle voidaan lähikohtaisesti myöntää valtion tukea ainoastaan pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivojen (2014/C249/01) nojalla sekä yleisen de minimis -asetuksen (1407/2013) perusteella (pl. lainoina tai takauksina myönnetty tuki). Myönnettäessä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) mukaista tukea asetuksen 1 artiklan 4 c

kohdassa on kielletty tuen myöntäminen vaikeuksissa olevalle yritykselle, lukuun ottamatta tukiohjelmissä tietyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi. Vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmä on esitetty pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivoissa sekä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdassa. De minimis-tukisääntely muodostaa jälleen poikkeuksen pääsäännöstä ja yleistä de minimis-tukea voidaan myöntää avustuksina ja korkotukena (ei lainoina tai takauksina) vaikeuksissa olevalle yritykselle.

EU:n valtiontuki uudistuksen keskeinen tavoite oli lisätä huomattavasti ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että yhä useampi tuki jää komission etukäteen tehtävän hyväksyttävyydestä tarkastelun ulkopuolelle. Tällöin tuki voidaan myöntää entistä nopeammin ja komissiolle jälkikäteen tehtävä ilmoitus on riittävä. Tämä edellyttää, että tuki konkreettisesti täyttää ao. tukea koskevat ryhmäpoikkeusasetuksen yleiset ja erityiset edellytykset. Komissio on monitoroinnissaan kiinnittänyt huomiota tapauksiin, joissa em. tukien soveltamisperusteita ei ole sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön.

Osa EU:n valtiontukisäädöksistä kuten yleinen ryhmäpoikkeusasetus ja de minimis-tukiasetus ovat kansallisesti suoraan sovellettavissa olevaa oikeutta. EU:n valtiontukisääntely on kuitenkin hyvin pirstaleinen ja tuen myöntäjien on vaikea hahmottaa kaikkia valtiontukisääntelyyn liittyviä tuen myöntämiseen, maksamiseen ja takaisinperintään liittyviä ehtoja.

Kansallisessa lainsäädännössä voitaisiin nykyistä selvemmin riittävän informatiivisesti tuoda esille edellä mainitut EU:n valtiontukisääntelyn keskeiset ehdot. Työryhmän selvityksen aikana on tuotu esille erityisesti seuraavat vaihtoehdot sekä niihin liittyvät pääasialliset edut ja haitat:

a) EU:n valtiontukisääntelyn keskeisten ehtojen sisällyttäminen ao. hallinnonalojen erityislainsäädäntöön

Vaihtoehdolla voidaan varmistaa EU:n valtiontukisääntelyn tehokas noudattaminen ja valvonta. Säädösteknisesti tarkoituksenmukaisempaa olisi kuitenkin säätää keskeisistä ehdoista joko yritystukia ohjaavissa yleissäädöksissä tai valtionavustuslaissa.

b) Sääntely laissa yritystuen yleisistä ehdoista

Yritystukilaki on erityislaki suhteessa valtionavustuslakiin, mutta sen perusteella myönnettäviin tukiin sovelletaan käytännössä myös valtionavustuslakia. Lain soveltamisalan piiriin eivät tällä hetkellä lainkaan kuulu kulttuuriin, liikuntaan eikä muuhun yleishyödylliseen tai siihen rinnastettavaan toimintaan myönnettävät tuet eivätkä tuet varsinaiseen maa- ja metsätalouteen tai kalatalouteen.

Yritystukilain uudistamista käsitellään parhaillaan poikkihallinnollisessa työryhmässä. Valmistelun lähtökohtana on, että vanha laki kumottaisiin ja sen tilalle tulisi uusi laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä. Valmistelun lähtökohtana on tässä vaiheessa ollut, että uusi laki koskisi valtion viranomaisia silloin, kun ne myöntävät tukea taloudelliseen toimintaan ja tuki täyttää Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan valtiontuen kriteerit. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät edelleen esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maa- ja metsätalouden sekä kalatalouden tuet. Maa- ja metsätalous-

ministeriön hallinnonalan tukiin sovelletaan osittain kuitenkin valtionavustuslain säännöksiä.

Laista kumottaisiin myös valtionavustuslain kanssa tällä hetkellä päällekkäiset valvontaa, tarkastusoikeutta sekä tietojenantovelvollisuutta koskevat säännökset.

c) Sääntely yleisessä valtionavustuslaissa

Valtiontukea koskevista yleisistä ehdoista voitaisiin eräiltä osin säätää yleislakina sovellettavassa valtionavustuslaissa, mutta säännökset tulisi tällöin kirjoittaa siten, että niistä olisi mahdollista poiketa, jos EU:n valtiontukisäännöt sen sallivat. Yksinkertaisessa muodossa valtionavustuslain 3 §:ään voitaisiin sisällyttää yleinen informatiivinen viittaus EU:n valtiontukisääntelyyn sekä kansalliseen yritystukilakiin. Lisäksi valtionavustuslaissa voitaisiin määritellä myös taloudellisen toiminnan sekä yrityksen käsitteet, joiden tulisi olla yhdenmukaiset EU:n kilpailuoikeuden käsitteen kanssa. Valtionavustuslain luonteesta kaikkia erilaisia valtionavustuksia koskevana yleislakina tulisi kuitenkin pitää kiinni siten, ettei siihen sisällytettäisi EU:n valtiontukia koskevia erityissäännöksiä.

d) Sääntely laissa eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten soveltamisesta (300/2001)

Laissa on säännökset, jotka koskevat tuen takaisinperintää tapauksissa, joissa komissio tekee takaisinperintäpäätöksen Euroopan unionin säännösten perusteella, sekä komissiolle annettavia tietoja, tuen ilmoitusmenettelyä sekä komission mahdollisuutta tehdä tarkastuskäyntejä yrityksissä. Lisäksi valtioneuvosto on velvoitettu antamaan tarkempia määräyksiä tuen ilmoittamisessa noudatettavista menettelytavoista. Valtioneuvosto on antanut asetuksen valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavista menettelytavoista (89/2011). Laki ja sen perusteella annettu asetus eivät siis lähtökohtaisesti ole tarkoitettu sääntelemään tuen myöntämisen edellytyksiä. Sen sijaan EU:n valtiontukiudistuksen avoimuusvelvoite (tukitietojen julkistamisvelvoite tietyissä tilanteissa) soveltuisi luontevasti po. lakiin, jonka soveltamisalaan kuuluvat myös kunnat.

e) Sääntely erillisissä laeissa

Valtionapuviranomainen joutuu tällä hetkellä usein noudattamaan mahdollisen ao. hallinnonalan erityislainsäädännön lisäksi myös yleisen valtionavustuslain säännöksiä ja taloudelliseen toimintaan myönnettävän EU:n valtiontuen kriteerit täyttävän tuen osalta myös yritystukilakia, jollei muussa laissa toisin säädetä. Edellä luvussa 4.1.3.1 on tuotu periaatetasolla esiin myös uudentyyppinen valtionavustussäännösten jäsentely, jossa taloudelliseen toimintaan myönnettäviä avustuksia säänneltäisiin yhdellä yleisellä lailla ja nykyinen valtionavustuslaki jäisi puolestaan yleislakina koskemaan kaikkia muun tyyppisiä valtionavustuksia.

Työryhmä ehdottaa, että valtionavustuslakiin mahdollisesti lisättävän EU:n valtiontukia koskevan viittaussäännöksen tarve arvioidaan samassa yhteydessä kun valmistellaan edellä mainituin tavoin valtionavustuslain ja yritystukisäädösten keskinäisen suhteen selkiyttämistä.

4.1.4.4 Työnantajasanktiodirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2009/52/EY) sääntelee maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevia vähimmäisvaatimuksia.

Direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltion on säädettävä mahdollisuudesta "tarvittaessa" määrätä laittomasta työnteosta vastuussa oleville työnantajille lisäseuraamuksia, johon kuuluisivat:

- a) sulkeminen joidenkin tai kaikkien julkisten etuuksien, tukien ja avustusten, myös jäsenvaltioiden hallinnoiman EU-tuen ulkopuolelle enintään viideksi vuodeksi;
- b) sulkeminen hankintamenettelyn ulkopuolelle enintään viideksi vuodeksi;
- c) yritykselle aiemmin myönnettyjen joidenkin tai kaikkien työnantajalle laittoman työnteon paljastumista edeltävien enintään 12 kuukauden aikana maksettujen julkisten etuuksien, tukien tai avustusten, myös jäsenvaltioiden hallinnoiman EU-rahoituksen, takaisinperiminen; sekä
- d) rikkomisessa käytettyjen toimipaikkojen pysyvä tai väliaikainen sulkeminen tai liiketoiminnan harjoittamista koskevan luvan väliaikainen tai pysyvä peruuttaminen, jos se on rikkomisen vakavuuden vuoksi perusteltua.

Jäsenvaltiot voivat päättää olla soveltamatta em. kohtia, jos työnantaja on luonnollinen henkilö ja työtä tehdään työnantajan yksityisiä tarpeita varten.

Komissio on todennut, ettei Suomi ole implementoinut direktiivin 7 artiklaa julkisten tukien osalta ja että Suomen täytyy pikaisesti säätää 7 artiklan mukainen mekanismi kansalliseen lainsäädäntöön. Komissio on epävirallisessa kirjeenvaihdossa vahvistanut, että jäsenmailla on jonkin verran liikkumavaraa soveltamisalan osalta. Komissio edellyttää kuitenkin, että mahdollisuudesta lisäseuraamukseen on säädettävä kaikkien relevanttien tukien osalta. Suurin osa jäsenmaista on säätänyt mekanismin koskemaan kaikkia tukia ja avustuksia. Direktiivin lähtökohtana on horisontaalinen sääntely yleislaissa, mutta viranomaisella on aina harkintavalta, soveltaako se sääntelyä vai ei.

Valtionavustuslain mukaisen valtionavustuksen myöntämisen yleiseksi edellytykseksi ehdotetaan lisättäväksi se, ettei tuen kohteena olevissa toimissa käytetä direktiivissä (2009/52/EY) määriteltä laitonta työvoimaa. Koska kyse on rangaistuksenluonteisesta toimenpiteestä, tukien sulkemisen ulkopuolelle jättämisen edellytykset ja laajuus tulee tarkasti harkita. Viranomaisten välistä työnjakoa laittoman työvoiman käytön valvonnassa ei kuitenkaan olisi syytä muuttaa.

Työryhmän näkemyksen mukaan työnantajasanktiodirektiivin mukainen takaisinperintä voitaisiin rajata vain tukiin, joihin liittyvissä tuen kohteena olevissa toimissa on käytetty laittomia työntekijöitä sekä tukimuotoihin, jotka liittyvät pääosin palkkauskustannuksiin. Takaisinperinnän ulkopuolelle voitaisiin rajata myös työnantajat, jotka ovat luonnollisia henkilöitä ja työtä tehdään työnantajan yksityisiä tarpeita varten. Takaisinperinnän ulkopuolelle voisivat lisäksi jäädä esimerkiksi ostopalvelut ulkopuolisilta yhtiöiltä ja niihin liittyvät tuet sekä muut mahdolliset tilanteet, joissa työnantajasuhdetta ei olisi. Takaisinperinnän rajaaminen olisi edelleen perusteltua tilanteissa, joissa tuensaaaja saa useita erilaisia tukia, mutta väärinkäytös liittyy ainoastaan tiettyyn yksittäiseen tukeen.

Työnantajasanktiodirektiivin implementointiin liittyvät muutokset pitäisi tehdä valtionavustuslakiin kiireellisesti riippumatta lain kokonaisuudistuksen aikataulusta. Asian jatkovalmistelussa pitäisi olla mukana riittävä eri hallinnonalojen (OM, MMM, SM, TEM) edustus.

4.2 Keskeiset käsitteet ja määritelmät

4.2.1 Valtionavustuksen käsite

Valtionavustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan valtionavustuksella tarkoitetaan tässä laissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan valtionavustus on aina rahoituksen muodossa myönnettävää tukea. Esimerkiksi sen tyyppinen tuki, jossa hankitaan omaisuutta tai teetetään töitä valtion laskuun ja jossa omaisuus tai työn tulokset luovutetaan myöhemmin edunsaajalle vastikkeetta tai käypää arvoa alemmasta hinnasta, on käsitteellisesti erotettava valtionavustuksesta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa on toistuvasti tullut esiin epäyhtenäisiä käytäntöjä käsiteltäessä joitain hankkeita ja niiden menoja hankintoina, valtionavustuksina, korvauksina tai yhteisrahoitteisena toimintana. Vaikka menettely on usein tullut esiin kirjanpidon tietojen perusteella, kyse on aina koko prosessia – hankkeen käynnistämistä, päätöksentekomenettelyä, menojen maksamista ja hankkeen valvontaa – koskevista ratkaisuista. Käytäntöjen talousarvionmukaisuuteen ja yhtenäisyyteen sekä menettelyjen läpinäkyvyyteen on syytä kiinnittää huomiota.

Työryhmässä on keskusteltu yleisellä tasolla siitä, olisiko jonkin tavoitteen saavuttamiseksi löydettävissä valtionavustuspäätöksellä avustamisen sijasta muita, yksinkertaisempia, ketterämpiä ja mahdollisesti vaikuttavampiakin rahoituksen tai tukemisen muotoja. Valtionavustuslaki soveltuu tilanteisiin, joissa on kyse puhtaasti rahan myöntämisestä, mutta tarpeet viranomaisten osallistumiselle erilaisten toimintojen tukemiseen ja mukanaoloon ovat lisääntyneet ja modifioituneet. Viranomaiselta saatavaa ohjausta tai tukea voidaan toivoa myös muulla tavoin, esimerkiksi erilaisina kumppanuuksina. Hankekokonaisuudet ovat usein käytännössä moniulotteisempia kuin mitä valtionavustuslaissa on ennakoitu.

Työryhmä ei esitä valtionavustuksen käsitteen tarkistamista tai esimerkiksi laajentamista muihin mahdollisiin uudentyyppisiin tuki-, yhteistyö- tai rahoitusmenettelyihin. Eri hallinnonaloilla tulee tässä suhteessa jatkossakin itsenäisesti arvioida sitä, onko valtionavustukselle vaihtoehtoisesti mahdollista käyttää jotain muuta tukimuotoa.

Työryhmä ehdottaa valtionavustuslakiin rajausta, ettei valtionavustusta ole tarkoitettu valtionhallinnon toimijoille, ellei tästä ole erikseen säädetty tai talousarviossa erikseen päätetty. Esimerkiksi eräistä talousarvion ulkopuolisista valtion rahastoista (palosuojelurahasto, öljysuojarahasto) voitaisiin edelleen maksaa erityissäännösten nojalla korvauksia myös valtiolle ja näihin tilanteisiin sovelletaan valtionavustuslakia.

4.2.2 Valtionavustuksen ja sopimussuhteiden välinen rajanveto

Edellä käsiteltyyn valtionavustuksen käsitteen rajaukseen liittyy osittain kysymys valtionavustuksen ja erilaisten sopimussuhteiden välisestä rajanvedosta. Valtionavustuslain soveltamisalaa koskevan 1 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan myös, kun valtion talousarviossa myönnetään valtuus tehdä sopimuksia tai antaa sitoumuksia valtionavustuksesta. Lisäksi valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin, joka koskee osaltaan valtionavustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä, mukaan valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Viimeksi mainitussa erityistilanteessa valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.

Edellä kuvatuin tavoin valtionavustuspäätökseen voi tietyissä tilanteissa säännönmukaisesti liittyä yksityisoikeudellinen sopimus. On myös mahdollista, että viranomaisen tulee raportin edellisessä kohdassa todetuin tavoin lähtökohtaisesti arvioida sitä, onko tietyn hankkeen toteuttamiseksi tarkoituksenmukaisempaa käyttää hyväksi jotain muun tyyppistä tukea kuin valtionavustusta. Tämän tyyppisissä tilanteissa voidaan myös käyttää hyväksi erilaisia sopimusjärjestelyjä.

Valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on aikanaan käsitelty jonkin verran kysymystä sopimusten solmimisesta. Perusteluista ei kuitenkaan ilmene, pois lukien kansainväliset sopimukset ja sitoumukset, millaisissa tilanteissa sopimusten käyttö on mahdollista tai tarkoituksenmukaista, jos kyseessä on avustaminen. Perusteluissa todetaan edelleen, että sopimusten solmiminen avustuksista on osoittautunut ongelmalliseksi ja että tietyissä tilanteissa on ollut kyse avustamisesta, vaikka asiassa laadittu asiakirja onkin ilmiänsuhtaan ollut sopimus.

Eräissä yksittäistilanteissa viranomaistoiminnassa on edelleen saattanut olla käytännön epäselvyyttä valtionavustuksen ja tähän liittyvän valtionavustuspäätöksen sekä näihin mahdollisesti liittyvän erillisen sopimuksen suhteesta. Sopimuksiin on saatettu sisällyttää avustustoimintaan kuuluvia, mutta sopimusoikeuden kannalta epätyypillisiä tai siihen kuulumattomia sopimusehtoja muun muassa korvauksen takaisinperinnästä. Kun esimerkiksi takaisinperintä ei kuulu sopimusoikeuden keinovalikoimaan, vaan sopimusoikeudessa operoidaan irtisanomisperusteilla, purkuoikeudella ja suoritusten keskinäisellä palauttamisella, voi esimerkiksi sopimusehto takaisinperinnästä osoittautua käytännössä pätemättömäksi.

On syytä ottaa huomioon myös asianosaisaseman merkitys hallintoasian käsittelyn eri vaiheissa ja mahdollisessa muutoksenhaussa. Sopimuskumppani ei ole asianosainen hallintoasiassa, mikäli päätös hallintoasiassa ei kohdistu sopimuskumppaniin eikä siinä ole asetettu velvollisuuksia tälle. Sopimuskumppanin asema on sama siitä riippumatta, että hallintopäätös saattaa aiheuttaa välillisiä oikeusvaikutuksia sopimusosapuolille. Esimerkiksi KHO:n päätöksessä 26.6.2014 (taltionro 2067) on käsitelty valtionavustuksen saajana olleen X:n kaupungin ja tämän sopimuskumppanina olleen Y:n kaupungin asemaa valtionavustuksen takaisinperintätilanteessa. Avustusehtojen rikkominen liittyi X:n kaupungin hallinnoiman kehittämishankkeen osahankkeeseen, jonka hallinnoija oli Y:n kaupunki. Kaupunkien välisen sopimuksen perusteella Y:n kaupunki oli velvollinen korvaamaan takaisinperinnästä aiheutuneet kustannukset X:n kaupungille. Valtionapuviranomaisena toimineen sosiaali- ja terveysministeriön päätös takaisinperinnästä oli kohdistettu valtionavustuksen saajaan eli

X:n kaupunkiin eikä Y:n kaupungin katsottu olevan hallintoasiassa asianosaisena. Ministeriön ei siten olisi tullut ottaa Y:n kaupungin oikaisuvaatimusta tutkittavaksi.

Sopimustoimintaa koskee lähtökohtainen vapaus solmia erilaisia sopimuksia. Sopimuksille voi mahdollisesti olla tiettyä käyttöalaa myös perinteisen valtionavustuslain kattaman avustustoiminnan piirissä. Esimerkiksi tilanteissa, joissa julkinen rahoitus on epävarma, eikä perustaa hallintopäätökselle vielä ole, voi joissain tilanteissa olla perusteltua solmia viranomaisen ja ajatellun avustuksen saajan kesken esimerkiksi aiesopimus. Samoin voisi tulla kyseeseen viranomaisen itsensä, yksipuolisesti antama ns. comfort letter -tyyppinen asiakirja ilman jatkositoumusta asiaan. Näitä käytäessä tulee kuitenkin hallita sopimusoikeuden ja hallintotoiminnan rajapinnat, sillä hallitsemattomasti ilman riittävää asiantuntemusta solmitut sopimukset ovat riski kaikille.

Sopimusten käyttöala voi tulevaisuudessa laajeta, koska avustaminen muuttunee yhä monimuotoisemmaksi ja erilaiset poikkihallinnolliset tai julkisen ja yksityissektorin yhteistyötä koskevat hankkeet lisääntyvät. Todennäköisesti myös erilaiset käyttöoikeussopimukset ja kumppanuusjärjestelyt lisääntyvät. Näissä kaikissa voi olla kyse avustamisen ja tuen lisäksi myös rahoittajan oman työpanoksen antamisesta tai os-topalveluista. Sopimusoikeuden mahdollista käyttöalaa avustamistoiminnassa arvioitaessa on myös otettava huomioon julkisen vallan käyttöä koskevat edellytykset. Huomiota tulee kiinnittää myös hallintolain oikeusperiaatteiden toteutumiseen, esimerkiksi siihen, voidaanko sopimuksin operoitaessa ottaa riittävällä tavalla huomioon yhdenvertaisuuden ja objektivisuuden periaatteen toteutuminen.

Työryhmän näkemyksen mukaan valtionavustuksessa on kyse viranomaislähtöisestä ja julkista valtaa koskevasta toimesta, jossa operoidaan aina hallintopäätöksillä. Valtionavustuslain 11 §:ssä kuvataan tarkemmin valtionavustuspäätöksen sisältöä. Näistä päätöksen sisältöä koskevista kysymyksistä ei tulisi sopia erillisillä sopimuksilla. On kuitenkin mahdollista, että avustuspäätöksen lisäksi sovitaan täydentävästi esimerkiksi sellaisista käytännön menettelytavoista, jotka liittyvät valtionavustuksen käytön valvonnan toteuttamiseen.

Työryhmässä on myös keskusteltu siitä, voitaisiinko valtionavustuslaissa säätää tarkemmin niistä erilaisista tilanteista, joissa sopimuksia voidaan ajatella käytettävän. Tämänäyttypisissä tilanteissa on kuitenkin yleensä kyse sellaisista kysymyksistä, joita joudutaan arvioimaan enemmän tarkoituksenmukaisuusperusteella kuin oikeusperusteella. Rajanveto liittyy myös sekä hallinto-oikeuden että sopimusoikeuden ja vapauden keskeisiin periaatteisiin ja tulkintoihin ja on siksi vaikeasti säänneltävissä. **Työryhmä ei esitä valtionavustuksen ja sopimussuhteiden rajanvedon sääntelyä laissa. Sen sijaan muun tyyppistä ohjausta valtionavustuksia koskevan päätöksenteon ja sopimussuhteiden rajanvedon selkiyttämiseksi tulisi edistää.**

4.2.3 Valtionavustusten ja julkisten hankintojen välinen suhde

Työryhmän selvitystyön yhteydessä on useilla hallinnonaloilla tullut esiin kysymys valtionavustusten suhteesta julkisiin hankintoihin. Esimerkiksi valtiontalouden tarkastusvirasto on eräiden selvitystensä yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomastoiminnassa nämä kaksi käsitettä ovat joskus sekoittuneet toisiinsa. Ääripäuksessä tiettyyn menettelyyn on saatettu soveltaa valtionavustuspäätöksen muotoa, vaikka menettelyn tunnuspiirteiden mukaan kyse on julkisesta hankinnasta. Myös toisentyyppisiä tilanteita, joissa valtionavustusta on käsitelty julkisena hankin-

tana, on esiintynyt. Koska rajanvetoon liittyvät epäselvyydet ovat edelleen jossain määrin olemassa, on työryhmässä käsitelty ja arvioitu tarkemmin näiden kahden käsitteen suhdetta sekä sitä, tulisiko hankintayksikön tai valtionavustuksen käsitettä suhteessa julkiseen hankintaan säännellä tarkemmin valtionavustuslaissa. Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, *hankintalaki*) 5 §:n 1 mom. 1 kohdan mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. Hankintalain 6 §:n 1 mom. 5 kohdan mukaan laissa tarkoitettu hankintayksikkö on mikä tahansa oikeushenkilö silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta. Valtionavustuksen saaja voi siten avustuksen suuruudesta ja avustuksella tehdyn hankinnan luonteesta johtuen olla velvollinen kilpailuttamaan hankinnan julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti. Esimerkiksi VTV on eräissä kannanotoissaan tuonut esille, että valtionapuviranomaisen tulisi päätöstä tehdessään määritellä, onko kyseessä tilanne, jossa avustuksen saajasta tulee hankintalain mukainen hankintayksikkö.

Työryhmässä on käsitelty kysymystä siitä, tulisiko esimerkiksi valtionavustuslain 11 §:n valtionavustuspäätöksen sisältöä koskevassa säännöksessä olla kohta siitä, onko avustuksen saaja valtionavustusviranomaisen käsityksen mukaan hankintalain mukainen hankintayksikkö, jonka tulee kilpailuttaa hankintansa hankintalain mukaisesti. Tämän tyyppisen tulkintavelvoitteen ja vastuun antaminen valtionapuviranomaiselle olisi kuitenkin vaikeaa siitä syystä, että kysymys hankintayksikön muodostumisesta ja olemassaolosta ratkaistaan viime kädessä hankintalain em. säännöksen tulkinnalla, johon valtionavustusviranomaisella ei ole toimivaltaa eikä kaikissa tapauksissa myöskään riittävää asiantuntemusta. Näin ollen työryhmä ei esitä valtionavustuslain tarkistamista tässä suhteessa. **Työryhmä suosittaa, että valtionavustusviranomaisen hankintansa mukaan lisää valtionavustuspäätöksen yhteyteen muistutuksen hankintalain 6 §:n säännöksestä erityisesti niissä tilanteissa, joissa valtionavustuksen osuus toiminnan tai hankkeen kokonaiskustannuksista on merkittävä ja valtionavustuksen saaja tulisi mahdollisesti hankintayksikön asemaan.**

Hankintalain 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan lakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka koskevat tutkimus- ja kehittämispalveluja, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritettujen palvelujen kokonaan. Valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan hankintalaki tulee sovellettavaksi lähinnä vain alihankintatyyppiseen, hankintayksikön täysin maksamaan ja yksinomaan hankintayksikön käyttöön tulevaan tutkimus- ja kehitystyöhön. Alihankintatyyppistä tutkimusta ovat mm. selvästi olemassa olevat palvelut, kuten laboratorio-, mittaus- ja testauspalvelut sekä tavanomaiset konsultointipalvelut, jotka voidaan hankkia useammalta eri toimittajalta. Näissä tilaaja määrittelee hankittavan palvelun sisällön ja vastaa kustannuksista kokonaisuudessaan. Lain soveltamisen ulkopuolelle jäisi muun muassa yhteistyöluontoinen tutkimus, jossa molemmat osapuolet osallistuvat tutkimuksen sisällön määrittelyyn ja tutkimuksen rahoittamiseen, jakavat riskin tutkimuksen onnistumisesta ja saavat tutkimuksen tulokset käyttöönsä.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tukitoimenpiteen voidaan katsoa kohdistuvan jotakin tiettyä tarkoitusta varten (avustus, laina tai takaus), mutta tuen saajalle ei muodostu suoraa velvoitetta tuottaa tukea vastaan tuen antajalle vastavuoroista suoritusta. Tukitoimenpiteen voidaan näin ollen katsoa olevan yksisuuntainen. Sen si-

jaan julkisten hankintojen sopimuksissa kyseessä voidaan katsoa olevan kaksi vastavuoroista suoritusta.

Rajanvetoon liittyviä tulkintakysymyksiä on tullut esille esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla subventoitujen palveluiden kuten työvoimakoulutuksen yhteishankinnan yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on myös esiintynyt tulkintavaikeuksia siitä, onko kysymyksessä vastikkeellinen suoritus eli hankinta vai avustaminen eli vastikkeeton suoritus. Rajanvetoa saattaa vaikeuttaa myös se, että asiantuntijapalveluiden hankinnoissa ostettavana lopputuotteena on usein loppuraportti tai loppuselvitystyypinen asiakirja. Kun avustamisessakin usein käytännössä edellytetään avustettavasta toiminnasta laadittua loppuraporttia tai selvitystä, voi olla, että näiden ”lopputuotteiden” samankaltaisuus on omiaan hämärtämään avustamisen ja toisaalta julkisten hankintojen välistä rajaa.

Eräissä tilanteissa menettelyyn voi sisältyä samalla sekä julkiseen hankintaan että avustamiseen liittyviä tunnuspiirteitä. Käytännön tulkintaongelmia ovat aiheuttaneet esimerkiksi tilanteet, joissa valtionavustusta on myönnetty kunnalle, jolloin se voi ostaa saamallaan avustuksella asiantuntijapalveluita yksityisiltä yrityksiltä. Tällöin on jouduttu pohtimaan kysymystä siitä, tulevatko EU:n valtiontukisäännökset sovellettaviksi, kun yksityinen yritys hyötyy välillisesti hankerahoituksesta - varsinkin, jos ostoa ei ole kilpailutettu. Tältä osin on voinut olla epäselvyyttä myös sen suhteen, mitä tarkoitetaan hankintalain 8 §:n 6 kohdan mukaisilla tutkimus- ja kehittämispalveluilla.

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama valmisteluryhmä on toukokuussa 2015 julkaissut mietinnön hankintalain kokonaisuudistuksesta (TEM julkaisuja 37/2015). Mietinnössä on käsitelty tarkemmin hankintasopimuksen ja käyttöoikeussopimusten määrittelyssä huomioon otettavia näkökohtia. Mietinnössä todetaan hankintasopimuksista ja siihen liittyvästä hankintayksikön taloudellisesta intressistä mm. seuraavaa:

”Hankintasopimuksen määritelmä edellyttäisi hankintayksikön taloudellisen suorituksen ohella myös vastasuoritusta sopimuskumppanilta. Hankintadirektiivin johdanto-osan 4 perustelukappaleen mukaan hankintasäännöillä ei pyritä sääntelemään kaikkia julkisten varojen käytön muotoja vaan ainoastaan sellaista käyttöä, joka on tarkoitettu vastikkeelliseen rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen hankintasopimuksella. Hankkimisen käsite olisi ymmärrettävä laajasti hyötyjen saamisena kyseisistä rakennusurakoista, tavaroista tai palveluista, jolloin hankkiminen ei välttämättä edellytä omistusoikeuden siirtoa hankintaviranomaisille. Tällainen vastasuoritus olisi käsillä ensinnäkin silloin, kun hankintayksikön sopimuskumppani luovuttaa tavaran, suorittaa palvelun tai toteuttaa rakennustyön sopimuksen mukaisesti hankintayksikölle. Unionin tuomioistuimen ratkaisussa asiassa C-451/08, Helmut Müller (ECLI:EU:C:2010:168), katsottiin, että hankintasopimukseen liittyy myös välitön taloudellinen intressi hankintayksikölle. Tällainen intressi on kyseessä muun muassa silloin, kun hankintayksikön on tarkoitus tulla rakennettavan kohteen omistajaksi tai jos hankintayksikkö saa taloudellisia etuja rakennettavan kohteen tulevasta käytöstä tai luovutuksesta. Välitöntä taloudellista intressiä voivat osoittaa myös hankintayksikön hankinnan kohteelle asettamat lukuisat tai yksityiskohtaiset vaatimukset ja muut ehdot, jolla hankintayksikkö käyttää vaikutusvaltaa hankinnan toteuttamisessa. Hankintadirektiivin johdanto-osan 4 perustelukappaleen mukaan pelkkä toiminnan rahoittaminen, esimerkiksi avustuksilla, ei yleensä kuitenkaan kuulu julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisalaan, vaikka siihen liittyisi velvollisuus palauttaa saadut määrät, jollei niitä käytetä aiottuihin tarkoituksiin.”

Valmisteluryhmän mietinnössä todetaan vastaavasti julkisista avustuksista ja käyttö-oikeussopimuksen tunnusmerkeistä seuraavaa:

”Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut (Services of General Economic Interest, SGEI), ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklassa tarkoitettuja palveluja, joiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeiksi, että viranomainen voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen tuottaa ennalta määriteltyä palvelua. Tällaisen velvoitteen antaminen voidaan järjestää yhtäältä siten, että toimintaa rahoitetaan avustuksin. Tällöin avustuksen saaja ei suorita avustukseen kytkettyä palvelua hankintayksikölle eikä hankintayksiköllä ole välitöntä taloudellista intressiä palveluun. Julkisen palveluvelvoitteen myöntäminen voi joissain tapauksissa täyttää myös julkisen käyttöoikeussopimuksen tunnusmerkit, mikäli hankintayksikkö siirtää palvelun suorittajalle oikeuden hyödyntää palvelua ja sopimuskumppani suorittaa palvelun hankintayksikölle siten, että hankintayksiköllä on välitön taloudellinen intressi palvelusuoritukseen. Jälkimmäisessä tilanteessa palveluvelvoitteen myöntämiseen tulisi soveltaa lähtökohtaisesti hankintalain käyttöoikeussopimusten kilpailuttamista koskevia menettelysäännöksiä. Mikäli toimenpide kuuluu hankintalain soveltamisalaan, hankintayksikkö ei voisi yleensä tehokkaasti vedota Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklaan kilpailuttamatta jättämisen perusteena, sillä hankintalain mukaisen hankintamenettelyn järjestäminen ei lähtökohtaisesti estä julkisen palveluvelvoitteen saajaa hoitamasta sille uskottua erityistehtävää.”

Työryhmässä on keskusteltu myös siitä vaihtoehdosta, että valtionavustuslaissa säänneltäisiin erikseen siitä, milloin kyse on valtionavustuksen myöntämisestä erotuksena julkiseen hankintaan. Tämän tyyppistä sääntelyä ja rajanvetoa on kuitenkin vaikea tehdä tyhjentävästi. Lisäksi hankintasopimuksen olemassaolon kriteerejä arvioidaan joka tapauksessa vakiintuneesti hankintalain lähtökohdista. Näistä syistä **työryhmä ei esitä muutoksia valtionavustuslakiin siten, että valtionavustuksen ja julkisen hankinnan suhdetta säänneltäisiin erikseen. Työryhmän näkemyksen mukaan seuraavat kriteerit tai tunnuspiirteet ovat keskeisiä valtionavustuksen ja hankintasopimuksen määrittelyssä ja rajanvedossa:**

a) Valtionavustus

- yksipuolinen järjestely (ei vastikkeellisuutta);
- julkisyhteisöllä ei ole välitöntä taloudellista intressiä tuettavaan palveluun;
- täytäntöönpanokelpoisuus on julkisoikeudellista eikä yksityisoikeudellista (jos tuen saaja ei toteuta palvelua päätöksessä/-asiakirjoissa todetulla tavalla, riskinä on avustuksen takaisinperintä hallinto-oikeudellista – ei yksityisoikeudellista menettelyä noudattaen).

b) Hankintasopimus

- on vastikkeellinen eli julkisyhteisö maksaa ja saa itselleen palvelun suorituksen;
- vastikkeellisuuden lisämääritelmä: hankintayksiköllä on *välitön taloudellinen intressi palvelun suorittamiseen* (tämä osoitetaan usein sillä, miten paljon ja miten yksityiskohtaisia vaatimuksia, edellytyksiä, kriteereitä ja ehtoja julkisyhteisö asettaa asiaa koskevissa asiakirjoissa olivatpa nämä sitten päätöksiä tai sopimuksia otsikoiltaan);

- **sopimuksen velvoitteet ovat yksityisoikeudellisesti täytäntöön-pantavissa (ts. suoritusta voidaan vaatia käräjäoikeudessa sopimukseen vedoten).**

4.3 Valtionavustuksen myöntäminen ja maksaminen

4.3.1 Valtionavustuksen myöntämisen perusteet

Valtionavustuslain 2 luvussa säädetään valtionavustuslajeista, valtionavustuksen määrästä, valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä sekä asetuk-senantovaltuudesta. Työryhmän selvityksessä ei ole tältä osin päädytty esittämään muutoksia valtionavustuslain säännöksiin.

Valtionavustusten toimeenpanossa ohjauksen puute on kuitenkin usein havaittu on-gelmakohdaksi Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen perusteella. Vähäinen tai epäselkeä ohjaus on johtanut edestakaisiin kyselyihin, ratkaisujen etsimiseen tapauskohtaisesti, puutteellisiin hakemuksiin sekä maksuperusteiden erilaisuuteen. Ohjaavissa organisaatioissa ei ole myöskään aina tunnettu riittävän konkreettisesti ohjattavaa valtionaputoimintaa, jolloin uskottavaan ja selkeyttävään ohjaukseen on ollut vaikea päästä. Voimavarojen lisääminen ohjaukseen ei voi olla yleinen ratkaisu parantaa ohjausta. Tehokkaampaa on selkeyttää valtionaputoiminnan perusratkaisu- ja paremmalla valmistelulla niin, että ohjauksen tarve toimeenpanossa vähenee. Kun valtionavun tavoitteet ja vaikutukset on valmistelussa mietitty kunnolla, lisää se edellytyksiä myös tavoitteelliseen, selkeään ja tehokkaaseen toimeenpanoon. Var-sinkin laajoissa valtionapujärjestelmissä toimeenpano vie huomattavasti enemmän voimavaroja kuin valmistelu. Tämän vuoksi tehokkuustappiotkin voivat toimeenpa-nossa olla suuria, jos järjestelmää ei ole valmisteltu huolella.

Valtionavustustoiminnan tavoitteellisuutta olisi lisättävä. Ilman tavoitteellisuutta jou-dutaan tilanteisiin, joissa rahoituspäätöksiä tehdään pikemmin avustuksen saajien aktiivisuuden kuin tarve- ja vaikuttavuusarvioiden ohjaamina. Tavoitteellisuuteen kuuluu huomion pitäminen halutuissa vaikutuksissa. Tavoitteellisuudessa huomio pysyy paremmin tarpeesta lähtevässä kokonaisuudessa. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa on ehdotettu suurempien ja vaikuttavampien koko-naisuuksien rahoittamista ja pitempiketoisia hankkeita, jolloin niiden tulokset ehtisi-vät kypsyä. Pienten, monenkirjavien, paikallisten ja koordinoimattomien rahoituskoh-teiden ei ole nähty saavan tehokkaasti aikaan pysyviä tuloksia. Suurempiin rahoitus-kokonaisuuksiin pyrkimisessä on kuitenkin tarpeen ottaa huomioon se, että laaja-alaisessa rutiinimaisessa toiminnassa julkinen hallintokoneisto voi olla tehokkaimmil-laan eikä valtionaputoiminnalla ole välttämättä tehokkuusetua puolellaan. Toisaalta on nähty tarvetta nykyistä innovatiivisempaan valtionaputoimintaan, millaista juuri pienet hankkeet voivat edustaa. Tehokkuutta on nähty voitavan saavuttaa myös pie-nemmillä hankkeilla, jos ne toimivat kokonaisuuteen tähdäten suunniteltuina pilotti-hankkeina, joiden tuloksia levitetään tavoitteellisesti valtakunnallisesti.

Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen mukaan rahoituspäätöksissä ja niiden valmistelussa on ilmennyt epätavoitteellisuutta monin tavoin. Hakijoita ei ole aina vertailtu kattavasti parhaiden rahoituskohteiden valikoimiseksi, vaan tukea on myön-netty epäkoordinoidusti pala kerrallaan. Eräissä tapauksissa on avustettu hankkeita, joista on tiedetty vain nimi; selkeä sisältö ja kustannusarvio ovat puuttuneet. Hank-

keisiin ei aina ole sitouduttu kunnolla ja rahoitetut hankkeet ovat toisinaan jääneet kesken. Myös liian suuren rahoitusosuuden on nähty lisäävän riskiä. Esimerkiksi lähes 100 prosentin jatkuvaluonteinen valtion rahoitus voi passivoida ja johtaa ylläpitämään rakenteita toiminnan edistämisen sijaan. Avustusten aiempien saajien on havaittu saaneen muita varmemmin uutta rahoitusta. Tällaiset menettelyt lisäävät hallitsemattoman rahoituskehityksen riskiä. Tavoitteellisuuden lisääminen kuuluu hyviin käytäntöihin ja tätä tulee korostaa valtionavustusmenettelyiden ohjeissa.

4.3.2 Mahdollisuus ulkoistaa valtionavustusten myöntämiseen ja hallinnointiin liittyviä tehtäviä ottaen huomioon perustuslain 124 §:n edellytykset

Julkisen vallan käytön edellytykset muiden kuin viranomaisten osallistuessa valtionavustusten myöntämistä koskevaan prosessiin sekä valtionavustuslain 7 §:n 2 momentissa säännelty erityistilanne ovat kuitenkin aiheuttaneet eräitä tulkintakysymyksiä käytännössä. Perustuslain 124 §:ssä säädetään viranomaisille kuuluvien julkisten hallintotehtävien ja niihin sisältyvän julkisen vallan siirtämisestä muille kuin viranomaisille. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan erilaisia hallinnollisia tehtäviä, jotka liittyvät esimerkiksi lakien toimeenpanoon tai tehtäviä, joissa päätetään yksityisen oikeuksista, velvollisuuksista tai eduista. Tällaisiin tehtäviin liittyy myös julkisen vallan käyttöä.

Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Sopimuksella tai viranomaispäätöksellä ei voida päättää esimerkiksi toiminnan yleisiä ehtoja koskevista vaatimuksista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta.

Edellä mainittu tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jota arvioidaan kunkin julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. On katsottu, että tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee kiinnittää huomiota mm. hallinnon tehokkuuteen, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin sekä hallintotehtävän luonteeseen. Esimerkiksi palvelujen tuottamiseen liittyvissä tehtävissä tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi täytyä helpommin kuin siirrettäessä yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekoa.

Muut edellä mainitut hallintotehtävien muille kuin viranomaiselle antamisen rajoitukset eli perusoikeuksia, oikeusturvaa ja muita hyvän hallinnon vaatimuksia koskevat edellytykset liittyvät asianmukaisen päätöksenteon turvaamiseen. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan annettaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännöspäätöksellisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen. Tämä edellyttää pääsääntöisesti sitä, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Valtionavustuslain toimivaltaa koskevien säännösten ja perustuslain 124 §:n välistä suhdetta ei ole käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotoissa.

Eräillä hallinnonaloilla valtionavustuksia myönnettäessä on viime vuosina noussut esiin kysymys siitä, minkä tyyppisiä valtionavustusten myöntämiseen ja hallinnointiin liittyviä tehtäviä voidaan antaa muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi. Valtionavustusten tilintarkastuksen ulkoistaminen on mahdollista valtionavustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisesti. Tilintarkastus on kuitenkin erityyppinen tehtävä kuin avustuksen myöntäminen tai muut hallinnolliset tehtävät. Se ei esim. edellytä avustuslajikohtaista asiantuntemusta. Tilintarkastuksessa kyse on jälkikäteisestä toiminnasta. Lisäksi tilintarkastusta säännellään erikseen ja sen riippumattomuus on korostunut.

Valtionavustuslakiin ei ole perusteltua lisätä säännöstä, jossa pyritäisiin määrittelemään se, minkä tyyppiset valtionavustusprosessiin liittyvät tehtävät ovat hallintoasian käsittelyä tai sisältävät julkisen vallan käyttöä. Kyse on tältä osin yleisistä hallinnollisista periaatteista ja säännöksistä, joiden tulkintaa tulee arvioida erikseen. Työryhmässä on kuitenkin pyritty hallintomenettelyjen yhtenäistämiseksi pääpiirtein arvioimaan sitä, missä määrin valtionavustusten myöntämiseen ja hallinnointiin liittyviä tehtäviä voidaan siirtää valtionapuviranomaisen ulkopuolelle perustuslain 124 §:n sallimissa rajoissa. Tältä osin työryhmässä on myös kuultu oikeusministeriön asiantuntijaa. Soveltamiskäytäntöjä voidaan myös jatkoa yhtenäistää erillisellä ohjeistuksella.

Selvänä voidaan ensinnäkin pitää sitä, ettei valtionavustuspäätösten ja niihin liittyvien sopimusten tekoa voida ulkoistaa esimerkiksi konsulttiyritykselle. Myöskään erilaisten valtionavustusprosessiin liittyvien, hallinnollisia seuraamuksia (esimerkiksi valtionavustuksen palautusvelvollisuutta) koskevien päätösten tekemistä ei voida antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Tältä osin kyse on myös pääsääntöisesti niin merkittävästä julkisen vallan käytöstä, ettei toimivallan siirtämistä muulle kuin viranomaiselle voida pitää mahdollisena edes lain nojalla.

Toisaalta mahdollisuutta erilaisten valtionavustusprosessiin sisältyvien teknisluonteisten tai viranomaistoimintaa avustavien tehtävien siirtämiseksi muille kuin viranomaisille voidaan pitää perusteltuna. Esimerkiksi täysin teknisiä työvaiheita kuten tietojen kirjaamista tai asiakirjojen kopiointia ja postitusta voidaan antaa muiden kuin viranomaisten tehtäväksi ilman että asiasta säädetään erikseen valtionavustuslaissa. Sen sijaan vaikeammin arvioitavissa ovat sellaiset tilanteet ja tehtävät valtionavustusprosessissa, jotka sisältävät ainakin jossain määrin itsenäistä harkintavaltaa, vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Tämän luonteisissa tehtävissä voi olla kyse esimerkiksi useiden valtionavustusta koskevien hakemusten käsittelystä ja arvioinnista sekä priorisoinnista lopullista päätöksentekoa varten. Myös valtionavustuksiin liittyvä erilainen neuvonta ja opastus saattaa sisältää hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä. Tällaisissa tilanteissa tulisi tapauskohtaisesti arvioida tarkemmin tehtävän luonnetta, muun kuin viranomaisasemassa olevan toimijan harkintavallan laajuutta, valtionavustuksen suuruutta ja muita vastaavia perusteita sekä päättää tarvittaessa julkisen vallan käytön antamista edellyttävän tarvittavan lainsäädännön valmistelusta, mikäli kyse ei olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tulevissa lainsäädäntöhankeissa tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että menettelyt ovat yhtenäisiä siltä osin kuin toimivaltaa siirretään.

4.3.3 Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukainen menettely ja yksityisoikeudellinen sopimus

Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan avustusta voidaan myöntää myös "käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen". Hallituksen esityksen (HE 63/2001 vp., s. 41) perusteluissa todetaan, ettei valtionavustuksissa yleensä tulisi käyttää välikäsiä hankkeiden toteuttamisessa, vaan valtionapuviranomaisen on pyrittävä suoraan tukemaan avustettavien hankkeiden ja toimintojen toteuttajia. Perusteluissa on kuitenkin lueteltu eräitä esimerkkitapauksia, jolloin avustuksen myöntäminen edelleen jaettavaksi on perusteltua. Valtionavustus myönnetään esimerkiksi keskusjärjestölle, joka antaa osan jäsen- tai alajärjestölleen valtionavustuksen tarkoitusta edistäviin toimintoihin tai hankkeisiin.

Valtionavustuksen saajan ja sen tahon, jonka käyttöön tämä osoittaa valtionavustuksella saatuja varoja, välinen suhde on yksityisoikeudellinen oikeussuhde. HE:n perusteluissa lähdetään siitä, että kyse ei ole tällöin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pitänyt riskinä, että säännöstä valtionavun myöntämisestä muun kuin saajan toimintaan sovelletaan niin, että käytännössä julkista valtaa siirretään jollekin muulle taholle kuin viranomaiselle. Valtiontalouden tarkastusvirasto on ulkoasiainministeriön vuoden 2012 tilintarkastuksen yhteydessä todennut, ettei järjestelyä, jossa avustuksensaaja siirtää avustusvarat tai osan niistä toisen tahon käyttöön, voida kaikissa tapauksissa pitää perustuslain 124 §:n mukaisena. Tarkastusviraston kanta on ollut samansuuntainen myös aiemmassa, opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala koskeneessa tarkastuksessa (Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen tarkastuskertomus 14/2012). Valtiontalouden tarkastusvirasto on edellä mainituissa tarkastuksissaan todennut, että tilanteissa joissa erilliseen avustusjärjestelmään liittyvä toimivalta, mukaan lukien avustusvarojen laaja edelleen myöntäminen ja siihen liittyvä harkinta annetaan kokonaisuudessaan yksityiselle yhteisölle, kyse on julkisen vallan käyttöä sisältävän julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle. Valtionavustuslaki ei ole sellainen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu laki, jonka nojalla julkisia hallintotehtäviä ja niihin sisältyvää julkista valtaa voitaisiin siirtää muulle kuin viranomaiselle. Tästä syystä toimivallan ulkoistamisesta yksityiselle yhteisölle ei voida päättää valtionavustuslain nykyisen 7 §:n 2 momentin nojalla vaan asiasta tulee säätää erikseen lailla.

Tarkastusviraston kannanotot synnyttivät epätietoisuutta siitä, missä rajoissa avustuksen myöntäminen valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukaisesti edelleen jaettavaksi on mahdollista ja mikä on säännöksen suhde perustuslain 124 §:ään. Ulkoasiainministeriö pyysi tammikuussa 2014 valtiovarainministeriöltä lausuntoa siitä, missä määrin avustusta voidaan valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla myöntää käytettäväksi muun kuin avustuksensaajan toiminnan tai hankkeen tukemiseen ilman, että menettelyä olisi pidettävä perustuslain 124 §:n vastaisena. Lausuntopyyntö perustui edellä kuvattuun Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastajan väliraporttiin, jossa kiinnitettiin huomiota ministeriön tarkoitukseen ulkoistaa noin 2,2 milj. euron viestintä- ja kehityskasvatuksen tukien myöntäminen Kepa ry:lle. Tässä yhteydessä tuotiin esiin oikeudellisena ongelmakysymyksenä se, missä määrin valtionapuvarojen jakamista edelleen lopullisille käyttäjilleen voidaan siirtää valtionhallinnon ulkopuolisille tahoille pelkästään valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla ilman, että menettely olisi katsottava perustuslain 124 §:n vastaiseksi.

Valtiovarainministeriön lausunnossa todettiin, että lausuntopyynnön yhteydessä toimitettu liite hanke-esityksestä Kepa ry:n hakemukseen liittyen viittasi siihen, että suunnitellussa valtionavustusten myöntämisestä ja hallinnointia koskevassa menettelyssä olisi ollut kyse juuri sen kaltaisesta ”erilliseen avustusjärjestelmään liittyvän toimivallan ulkoistamisesta kokonaisuudessaan yksityiselle yhteisölle”, jota VTV:n väliraportissa tarkoitettiin. Kuvatussa mallissa esimerkiksi valtionavustusten myöntämisestä päättäminen olisi siirtynyt Kepa ry:n hallituksen nimeämälle asiantuntijajäostolle ilman, että ulkoasiainministeriö olisi esimerkiksi vahvistanut päätöksen tai voinut muuttaa sitä. Myöskään Kepa ry:n järjestöille myöntämän valtionavustuksen määrää tai muita myöntämisperusteita ei mallissa kuvattu tarkemmin.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan valtionavustuslain 7 §:n 2 momentissa säädettyä menettelyä ei voida tulkita minkäänlaiseksi poikkeukseksi suhteessa perustuslain 124 §:ään. Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentissa säädettyä menettelyä sovellettaessa on siten otettava huomioon esimerkiksi julkisen vallan käytölle asetettavat edellytykset. Myös lausuntopyynnön yhteydessä todettu Valtiontalouden tarkastusviraston kritiikki kohdistuu tarkasti ottaen siihen, käyttääkö Kepa ry tässä tapauksessa sellaista harkinta- ja päätösvaltaa, joka sisältää julkisen vallan käyttöä ja joka siten kuuluisi vain viranomaiselle, ellei erikseen toisin lailla säädetä. Vakiintuneena tulkintakäytäntönä voidaan pitää sitä, että esimerkiksi valtionavustuksen myöntämiseen liittyvä laaja harkintavalta merkitsee sellaista julkisen vallan käyttöä, jota tarkoitetaan perustuslain 124 §:ssä. Lausuntopyynnön aineiston perusteella näytti siltä, että tällainen tilanne oli olemassa suunnitellussa ulkoasiainministeriön viestintä- ja globaalikasvatustoimintaa koskevassa valtionavustusmenettelyssä. Menettely olisi merkinnyt käytännössä sitä, että ulkoasiainministeriö delegoisi käytännössä valtionapuviranomaisen aseman yksityiselle yhdistykselle, vaikka muodollisesti Kepa ry:tä käsiteltäisiin valtionavustuksen saajana suhteessa ministeriöön. Ongelmana on tällöin erityisesti riittävän lakisääteisen toimivaltaa koskevan valtuutuksen puuttuminen.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan lainsäädännöllisesti selvin ratkaisu on se, että Kepa ry:n ja mahdollisten muiden yksityisten tahojen toimivallasta ja julkisen vallan käytöstä säädettäisiin erikseen lailla tarkemmin. Toinen käytännössä mahdollinen ratkaisu saattaisi olla, että ulkoasiainministeriön ohjaussuhdetta Kepa ry:hyn tai muihin mahdollisiin yksityisiin toimijoihin vahvistettaisiin niin, että valtionavustusten myöntämiseen liittyvää harkinta- ja päätösvaltaa siirrettäisiin erilaisin menettelyin riittävästi ulkoasiainministeriölle, vaikka Kepa ry tai muu yksityinen toimija esimerkiksi vastaisi valtionavustuksen jakoehdotuksen valmistelusta ja käytännön hallinnoinnista.

Edellä kuvatun esimerkin mukaisessa tilanteessa on kyse viime kädessä julkisen vallan käyttöä koskevista edellytyksistä tilanteessa, jossa valtaa käyttäisi muu kuin viranomainen. Työryhmä ei esitä, että valtionavustuslain 7 §:n 2 momenttiin liittyvää erityismenettelyä koskevaa sääntelyä olisi tarpeen muuttaa.

4.3.4 Valtionavustuslain 9 §:ssä säädetty tiedottamisvelvollisuus

Tiedottamisvelvollisuus on määritelty valtionavustuslain 9 §:ssä. Valtionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta.

Hallituksen esityksessä todetaan, että valtionapuviranomaisella ei ole tiedottamisvelvollisuutta silloin, kun tiedottaminen on ilmeisen tarpeetonta. Tarpeettomuutta on hallituksen esityksen mukaan arvioitava valtionavustuksen mahdollisen hakijan tiedontarpeista käsin. Ainoaksi esimerkiksi tiedottamisen tarpeettomuudesta mainitaan tilanne, jossa valtionavustuksen kaikkien hakijoiden voidaan perustellusti olettaa saaneen tiedon valtionavustuksen haettavana olemisesta.

Työryhmän selvityksen perusteella tiedottamisvelvollisuutta koskeva säännös ei ole laajemmin eri hallinnonaloilla aiheuttanut tulkintakysymyksiä tai käytännön ongelmia. Erityisesti ulkoasiainministeriön hallinnonalalla on kuitenkin pidetty perusteltuna, että tietyissä muissakin tilanteissa kuin edellä hallituksen esityksen perusteluissa kuvatussa tapauksessa valtionavustuksesta ei tarvitsisi julkisesti tiedottaa. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi avustukset, joiden myöntämismenettely ei voi olla julkinen siihen sisältyvien julkisuuslain 24 §:ssä määriteltyjen salassapitoperusteiden takia sekä tilanteet, joissa julkisen tiedottamisen katsotaan vaarantavan ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden toteutumisen.

Tällöin on kyse esimerkiksi sellaisista tilanteista, joissa UM tekee yhteistyötä kehitysmaiden toimijoiden kanssa kysymyksissä, jotka saattavat pitää sisällään arkaluonteisia, ei-julkisia tietoja ja poikkeavat näin ollen perinteisestä kehitysyhteistyöstä. Tällaisia tilanteita nousee esiin esim. rauhanvälityskysymyksissä. Rauhanvälityksen toimijat valikoituvat usein erityislaatuiseen kokemuksen ja monimutkaisen neuvottelu- ja konsultointiprosessin pohjalta valtioiden ja muiden toimijoiden välillä.

Myös oikeusvaltioyhteistyön osalta voi esiin tulla tilanteita, joissa ministeriö osallistuu rahoittajana kehitysmaan oikeusvaltiokehitykseen tavoilla, jotka edellyttävät hyvin luottamuksellisia suhteita eri osapuoliin. Suomi pyrkii joissakin tilanteissa myös tukemaan oikeusvaltiokehitystä tilanteissa, joissa avustuksen myöntämiseen liittyy sensitiivisiä asioita, joita ei koko laajuudessaan voida tuo esille.

Työryhmässä ei ole edellä mainitun perusteella pidetty tarpeellisena valtionavustuslain säännösten tarkistamista. Lähtökohtana tulisi olla valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan, että valtionavustuksista ja niiden hakemisesta tiedotetaan julkisesti valtionapuviranomaisen parhaaksi katsomalla tavalla. Mahdollisena on kuitenkin pidetty, että tietty ministeriö valmistelisi valtionavustuslain 8 §:n mahdollistamalla tavalla oman hallinnonalansa valtionavustusten hakemis- ja myöntämisperusteita koskevan asetuksen, jossa säädettäisiin menettelyistä ao. ministeriöstä myönnettävien avustusten (esim. UM:n hallinnonalalla rauhanvälitys- ja oikeusvaltiohankkeiden valtionavustukset) tiedottamisessa. Asetus ei voisi olla ristiriidassa tiedottamista koskevan valtionavustuslain 9 §:n kanssa.

4.3.5 Usean eri rahoittajan rahoittamat hankkeet

Monelta eri rahoittajataholta rahoitusta saavissa hankkeissa hallinnointia vaikeuttavat eri valtionapuviranomaisten erilaiset toimintatavat ja hallintokäytännöt. Rahoittajilla on myös erilaisia ehtoja sen suhteen, mitkä kustannukset katsotaan korvattaviksi kustannuksiksi. Rahoituksen saamisen ehdot ja esimerkiksi omarahoitusosuuden laskentatapa voidaan määritellä eri avustuksissa eri tavoin, mikä on voinut johtaa jopa erilaisten kustannusarvioiden esittämiseen eri rahoittajille hakemusvaiheessa. Myös esimerkiksi hankintojen pilkkominen hankintalain vastaisesti jää helposti piiloon, kun jokainen rahoittaja valvoo vain omaa osaansa hankekokonaisuudesta.

Edellä kuvattuja ongelmia voidaan vähentää hallinnonalan sisäisillä menettelyillä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö asetti 19.4.2013 sosiaali- ja terveydenhuollon hankerahoittajien yhteistyöryhmän, jonka tavoitteena on vahvistaa hankerahoittajien keskinäistä yhteistyötä, välittää tietoa eri lähteistä tulevan rahoituksen ehdoista ja kohdentamisesta, varmistaa käytettävissä olevien hankeavustusmäärärahojen tehokas käyttö, ehkäistä hankerahoituksen mahdollista päällekkäisyyttä, sekä edistää keskinäistä asiantuntija-avun antamista hankehakemuksia valmisteleville tahoille ja hankkeiden toteuttajille. Työryhmän tarkoituksena on laatia saatujen kokemusten pohjalta ehdotuksia yhteistyön ja tulevien vuosien hankerahoituksen kehittämiseksi. Yhteistyöryhmän avulla on lisätty rahoittajien keskinäistä tietoa toisten myöntämistä avustuksista, sovittu pienimuotoisesta yhteistyöstä avustusten arvioinnissa päällekkäisyyksien välttämiseksi ja suunniteltu sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistyötä sekä hankerahoituksen kohdentamista hallituskaudella 2015-2019. Yhteistyön syventäminen on todettu hyödylliseksi ja tarpeelliseksi, jotta suhteellisen niukat voimavarat saadaan suunnattua mahdollisimman tehokkaasti. Kuitenkin jokaisella toimijalla on erityiset säännökset, joiden perusteella avustusten arviointi ja myöntäminen tapahtuu, eikä kriteerien täydellistä yhteensovittamista ole pidetty mahdollisena eikä tarpeellisena.

Valtionavustustyöryhmässä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena muotoilla tarkempaa säännösehdotusta, joka koskisi useiden valtionavustusviranomaisten tai rahoittajien yhteistyötä ja koordinaatiota samassa avustettavassa hankkeessa. Tämän kaltaisia tilanteita voidaan osittain ohjata paremmin hyvien toimintakäytäntöjen kehittämisen avulla. Pidemmällä aikavälillä myös valtionavustuslakiin voitaisiin harkita sisällytettäväksi säännös, jolla ohjattaisiin tilanteita, joissa useampi eri rahoittaja rahoittaa samaa hanketta tai toimintaa. Menettelyt tulisi sovittaa vastaamaan toisiaan ja palvelemaan samaa rahoitettavaa kokonaisuutta niin, ettei kustannuksia kateta päällekkäin ja toisaalta niin, ettei katvealueita jää.

Työryhmän myöhemmin esittämä valtionavustuksia koskevan yhteisen sähköisen asianhallintajärjestelmän luominen parantaisi osaltaan merkittävästi eri viranomaisien tiedonsaantia ja mahdollisuutta koordinoida sellaisia hankkeita, joita rahoitetaan useilla erillisillä valtionavustuksilla. Valtion eri hallinnonalojen taloushallintajärjestelmät yhtenäistyvät vuoteen 2017 mennessä (Kieku-järjestelmän käyttöönotto muilla paitsi puolustusministeriön hallinnonalalla). Tämäkin mahdollisesti rationalisoi jatkossa valtionavustuksia koskevaa tiedonhankintaa. Tavoitteena tulisi olla, että valtionapuviranomainen voisi valtion yhtenäisen taloushallintajärjestelmän maksutietojen avulla vaivattomasti ja kattavasti selvittää, millaisia julkisia tukia tietty tuen hakija on saanut valtion eri hallinnonaloilta.

4.4 Valtionavustuksen käyttö ja sen valvonta

Valtionavustuslain 4 luvussa on säännökset valtionavustuksen käytöstä, valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta, valtionapuviranomaisen valvontatehtäväsistä, tarkastusoikeudesta, tarkastuksen suorittamisesta, virka-avusta sekä maksatuksen keskeytyksestä. Tarkastusoikeutta koskevassa valtionavustuslain 16 §:ssä on eräitä viittauksia jo kumottuihin lakeihin, jotka tulee teknisesti tarkistaa.

Työryhmässä ei ole tullut esiin merkittäviä käytännön ongelmia edellä mainittujen säännösten soveltamisessa. Keskustelua on käyty siitä, tulisiko valtionavustuslain 20 §:ssä säädetyn maksatuksen keskeytyksen olla ehdottomammin säädetty siten, että

viranomaisella olisi erityisesti Euroopan unionin valtiontukisäännösten laiminlyönnin tilanteissa vähemmän harkintavaltaa keskeytyksen suhteen. Työryhmä ei kuitenkaan ehdota säännöstä tarkistettavaksi, koska valtionavustuslain yleislakina tulee olla riittävän joustava erilaisissa käytännön tilanteissa ja koska ehdottomasta maksatuksen keskeytysvelvollisuudesta voidaan tarvittaessa säätää erityislaeilla.

Käytön, käytön valvonnan ja viime kädessä takaisinperinnän ratkaisut tehdään pitkälti jo avustuksia myönnettäessä. Tästä syystä ja avustusten läpinäkyvyyden turvaamiseksi työryhmä suosittaa huolehtimaan avustuspäätösten selkeydestä ja yhtenäisyydestä. Viime kädessä vain asianmukaisella päätöksellä voidaan valtionavustusprosessissa turvata eri toimijoiden oikeudet ja velvollisuudet sekä avustuksen valtion talousarvion mukainen käyttö.

Valtionavustusten hallinnoinnissa korostuvat sisäisen valvonnan näkökulmasta usein yksittäiset toimenpiteet. Menettelyjen asianmukaisuutta ja hyvää sisäistä valvontaa on tarkasteltava koko prosessin kattavana kokonaisuutena, jossa kiinnitetään huomiota kokonaisuuden kannalta olennaisiin ja riskialttiisiin tekijöihin. Esimerkiksi jälkikäteisvalvontaa tarvitaan, mutta se ei koskaan voi korvata tehokkaita etukäteiskontrolleja ja on hallinnollisesti raskas vaihtoehto niille toimenpiteille, joilla voidaan avustuksia haettaessa, myöntäessä ja maksaessa varmistaa valtionavustusten asianmukainen maksaminen ja käyttäminen.

Valtionavustusten tarkastuksen kehittämiseksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan sisäisen tarkastuksen jaoston alatyöryhmässä on aloitettu valtionapujen tarkastusmallin valmistelu.

4.5 Valtionavustuksen palauttaminen ja takaisinperintä

4.5.1 Takaisinperinnän perusteet

Valtionavustusten takaisinperintää koskevat tilanteet ja päätökset ovat käytännössä olleet suhteellisen harvinaisia. Työryhmän selvityksessä ei ole tullut esiin tarvetta valtionavustuslain säännösten tarkistamiseen.

Oikeuskäytännössä valtionavustuksen takaisinperinnän edellytyksiä on tarkasteltu vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:82. Tapaus koskee sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) perusteella myöntämän valtionavustuksen takaisinperintäedellytyksiä. Avustuksen takaisinperintäperusteena oli ollut julkisista hankinnoista annetun lain noudattamatta jättäminen. KHO on ratkaisussaan huomionnut sekä hallintolain 31 §:n asian selvittämisvelvollisuuden että hallintolain 45 §:ssä edellytetyn hallintopäätöksen perusteluvelvollisuuden, joka sisältää myös sen, että viranomaisen päätöksessä käytetyt säännökset tulee yksilöidä. KHO päätyy toteamaan ratkaisussaan, että ministeriö ei ole selvittänyt päätöksissään mm. hankinnan sisältöä tai sen kuulumista avustettavaan hankkeeseen, vaan takaisinperintä on perustunut kilpailuttamatta jättämiseen. Takaisinperintä oli perustettu valtionavustuslain 21 §:n 4 kohtaan. Ministeriö ei ollut takaisinperintäpäätöksissä yksilöinyt, mitä valtionavustusta koskevaa säännöstä se on katsonut avustuksen saajan rikkoneen eikä myöskään osoittanut, että valtionavustuslain 21 §:n 4 kohdan ehtoa olisi rikottu lain tarkoittamalla tavalla. Kun avustuksen myöntöpäätöksissä ei ollut mainittu julkisista hankinnoista annetun

lain noudattamista, eikä kyse ollut myöskään valtionavustuslain 21 §:n 4 kohdan rikkomisesta, ei takaisinperintään ollut voitu ryhtyä hankintalainsäädännön soveltamiseen liittyvillä perusteilla. Näillä perustein KHO on katsonut kyseiset takaisinperintäpäätökset lainvastaisina kumottaviksi.

4.5.2 Palautettavan tai takaisinperittävän määrän laskeminen investointiavustuksissa

Valtionavustuslain 23 §:n mukaan palautettava tai takaisin perittävä investointiavustuksen määrä on sen suuruinen osa investointiavustuksen kohteena olevan omaisuuden käyvästä arvosta, joka vastaa avustuksen osuutta kohteena olevan omaisuuden alkuperäisistä hankintamenoista investointihankkeen toteuttamisen jälkeen. Laskentatapa edellyttää sekä rakennuksen käyvän arvon että valtionavustuksen suhteellisen osuuden määrittelyä. Rakennuksen käypä arvo on todennäköinen luovutus hinta, joka kaupan kohteena olevasta rakennuksesta saataisiin tarjouskilpailussa. Mikäli kohdetta ei ole tarkoitus myydä tai siitä ei ole järjestetty tarjouskilpailua, voidaan käypä arvo määrittää ulkopuolisen kiinteistönarvioijan laatimana arviona esim. kauppaa-avomenetelmällä.

Valtionavustuksen suhteellisen osan määrittely käyvästä arvosta edellyttää sekä alkuperäisten rakennuskustannusten että valmistumisen jälkeen tehtyjen muutos- ja lisätöiden rakennuskustannusten ja niihin saatujen valtionosuuksien ja -avustusten selvittämistä. Varsinkaan vanhojen rakennusten kustannustietoja ei aina ole käytettävissä edes kiinteistön omistajilla. Menetelmä edellyttää arvioita, rakennuksen eri vaiheiden toteutustietojen hankintaa sekä yksityiskohtaisia laskelmia. Menetelmä on varsin työläs eikä tarkkoja tietoja aina ole saatavissa.

Näiden laskentatapaan liittyvien ongelmien vuoksi esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain erityissäännöstä muutettiin vuoden 2015 alusta lukien. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää kuitenkin myös muita kuin mainitun lain soveltamisalaan kuuluvia perustamishankeavustuksia, joihin sovelletaan valtionavustuslain 23 §:ää. Muilla hallinnonaloilla 23 §:n säännös ei työryhmän käsityksen mukaan käytännössä aiheuta soveltamisongelmia.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 53 §:n mukaan palautettavan avustuksen määrä määritetään nykyisin laskennallisesti ottamalla huomioon rakennuskustannusindeksin muutos sekä rakennuksen iästä ja kulumisesta johtuva arvon alenema. Valtionavustuslain 23 § on kuitenkin soveltamisalaltaan sikäli yleisempi, että siinä tarkoitettut investointiavustukset voivat olla myös muita kuin rakentamiseen liittyviä, joten opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukainen ratkaisu ei sovellu yleislakina sovellettavaan valtionavustuslakiin. Tästä syystä työryhmä ei esitä muutosta valtionavustuslain 23 §:ään.

4.5.3 Palautettavan määrän alaraja

Palautettavan valtionavustuksen alaraja on valtionavustuslain 20 §:n mukaan 10 euroa. Esimerkiksi laissa valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014) on säädetty 100 euron vähimmäismäärästä. **Koska euromääräinen alaraja on jäänyt valtionavustuslain voimassaoloaikana matalaksi ottaen huomioon kustannuskehitys sekä palautuksesta ja siihen liittyvistä hallintotoimista aiheutuvat kustannukset, työryhmä ehdottaa palautettavan valtionavustusmäärän alarajan korottamista esimerkiksi 100 euroon.**

4.5.4 Kohtuullistamisen periaatteet

Valtionavustuslain 26 §:n nojalla valtionapuviranomainen voi lain 20 – 22 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa päättää, että osa palautettavasta tai takaisin perittävästä määrästä, sille laskettavasta korosta tai viivästyskorosta jätetään perimättä, jos täysimääräinen palauttaminen tai takaisinperintä on kohtuuton valtionavustuksen saajan taloudelliseen asemaan ja olosuhteisiin tai valtionavustuksella hankitun omaisuuden laatuun nähden taikka palauttamisen tai takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn tai olosuhteiden muutokseen nähden. Erityisen painavasta syystä valtionapuviranomainen voi päättää, että palautettava tai takaisinperittävä määrä, sille laskettava korko tai viivästyskorko jätetään kokonaan perimättä.

Valtionavustusten takaisinperintää ja myös kohtuullistamista koskeva oikeuskäytäntö on jäänyt takaisinperintätapausten pienehkön lukumäärän vuoksi vaikeasti arvioitavaksi. Vuosikirjapäätöksessä KHO:2013:128 on kuitenkin käsitelty valtionavustuksen takaisinperintään ja erityisesti koron perintään liittyvää kohtuullistamista. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kun otettiin huomioon valtionapuviranomaisten menettely ja sen vaikutukset kysymyksessä olevan hankkeen toteuttamiseen, takaisinperittävälle määrälle laskettavan koron osittaistakin perimistä oli pidettävä avustuksen saajan menettelyyn nähden kohtuuttomana. Tämän vuoksi KHO kumosi valtionavustusviranomaisena toimineen sosiaali- ja terveysministeriön valituksenalaisen päätöksen siltä osin kuin kuntayhtymällä oli päätöksen mukaan velvollisuus maksaa korkoa takaisin perittävälle määrälle.

Edellä kuvatussa tapauksessa koron perimistä lopullisen valtionapupäätöksen antamisen jälkeiseltä ajalta pidettiin kohtuuttomana, koska viranomaiskäsittely oli viivästynyt eri vaiheissaan ja siinä oli tapahtunut myös virheitä. Päätös vastaa sisällöltään valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 63/2001 vp.) perusteluissa todettua näkökohtaa, että viranomaisen virheellinen menettely tai virheellisten neuvojen antaminen voi muiden seikkojen ohella puoltaa kohtuullistamista. Jos viranomaisen virhe on vaikuttanut takaisinperintätilanteen syntyyn, olisi perustelujen mukaan kohtuullista jättää ainakin korko perimättä.

Kohtuullistaminen on ollut esillä myös eräissä hallinto-oikeuksien päätöksissä. Itä-Suomen HAO:n ratkaisussa 11.12.2014 (taltionro 14/5301/4) takaisinperintää kohtuullistettiin valtionavustuksen saajan olosuhteet ja toiminta huomioon ottaen sillä perusteella, että liiketoimintaympäristö oli muuttunut, valtionavun saaja oli aktiivisesti pyrkinyt erityisehdon täyttymiseen, yhtiö oli joutunut myöhemmin taloudellisiin vaikeuksiin ja yhtiölle oli tullut erityisehtoa vastaavia kustannuksia hankkeen päättymisen jälkeen, mutta ennen hankkeen lopullista päättymistä koskenutta valtionapuviranomaisen (Tekes) päätöstä. Vaasan HAO:n ratkaisussa 3.3.2011 (taltionro 11/0093/3) takaisinperintää kohtuullistettiin, koska valtionapuviranomainen oli menetellyt osittain

virheellisesti jättäessään selvittämättä muuttoavustuksen maksamisen edellytysten olemassaolon.

Työryhmä ei pidä tarpeellisenä arvioida tarkemmin takaisinperintään liittyvää kohtuullistamista ja sitä koskevaa säännöstä. Säännös antaa nykymuodossaan joustavuutta erilaisissa takaisinperintätilanteissa esiintyvien erityispiirteiden sekä takaisinperinnän syiden huomioon ottamiselle.

4.5.5 Viivästyskoron periminen

Valtionavustuslain 25 §:ssä säädetään viivästyskorosta. Jos takaisin perittävää määrää ei makseta takaisin viimeistään valtionapuviranomaisen asettamana eräpäivänä, sille on maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan. Työryhmässä on keskusteltu siitä, tulisiko säännöksessä kuvata tarkemmin sitä, milloin viivästysseuraamukset tulevat kysymykseen ja mistä ajankohdasta viivästyskorko lasketaan. Viivästyskoron perintä liittyy kaikkiin valtionavustuksen takaisinperintätilanteisiin, mutta myös viivästyskoron kohtuullistaminen on valtionavustuslain 26 §:n mukaan mahdollista.

Korkolain 5 ja 6 §:ssä säädetään viivästyskoron maksamisvelvollisuuden alkamisajankohdasta sekä tilanteissa, joissa eräpäivä on määrätty että tilanteissa, joissa eräpäivää ei ole määrätty. Käytännössä valtionavustusten takaisinperintään liittyvissä viivästyskoron määrittämisen tilanteissa on ilmeisesti ollut tulkinnallisia epäselvyyksiä lähinnä vain niissä tapauksissa, joissa valtionapuviranomainen ei ole erikseen riittävän selvästi määrännyt eräpäivää. Tämän tyyppiset mahdolliset epäselvyydet voidaan poistaa sillä, että hallintomenettelyssä määrättäessä takaisin perittävää valtionavustuksesta määrätään samalla riittävän selvästi eräpäivästä. Näin ollen valtionavustuslain 25 §:n tarkistamiseen tällä perusteella ei ole aihetta. Sen sijaan säännöksessä olevaa viittaussäännöstä tulisi tarkistaa siten, että se koskee korkolain 4 §:n 1 momenttia, sillä korkolain 4 § on muuttunut eikä 3 momentti ole enää voimassa.

4.5.6 Kuittaus

Ympäristöministeriö on myöntänyt harkinnanvaraista valtionavustusta kunnille ja näiden yhteenliittymille seudullisten virkistysalueiden hankkimiseen vuodesta 1988 lähtien. Avustuksiin on sovellettu valtionavustuslakia ja sen mukaisesti avustettavan virkistysalueen käyttöaika on 30 vuotta. Avustus on ollut 30 - 50 % alueen hankintahinnasta.

Maankäytön tai hallinnan muuttuessa on voitu edellyttää valtionavustuksen palauttamisen sijasta vastaavan alueen hankkimista tilalle. Tällaista menettelyä valtionavustuslaki ei suoraan tunne. Menettely vastaa kuitenkin sisällöllisesti jossain määrin valtionavustuslain 30 §:n kuittaussäännöstä, jonka mukaan palautettava tai takaisin perittävä määrä korkoineen voidaan periä siten, että se vähennetään samalle valtionavustuksen saajalle maksettavasta muusta saman valtionapuviranomaisen myöntämästä valtionavustuksesta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on erästä valitusta koskevassa ratkaisussaan hyväksynyt menettelyn. Jatkovalmistelussa voidaan arvioida tarkemmin, onko valtionavustuslakia syytä selvittää tältä osin.

4.6 *Tietojensaanti ja tietojen luovuttaminen sekä tietojensaantioikeuden mahdollinen laajentaminen*

Valtionavustuslain 31 § mukaan viranomaisella on oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi muilta viranomaisilta välttämättömät tiedot hakijan taloudellisesta asemasta, julkisista tuista tai muista seikoista, joilla on olennaista merkitystä valtionavustuslain noudattamisen varmistamiseksi valtionavustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen toimikauden aikana tehtiin linjaus, jonka mukaan "Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa laajennetaan siten, että se kattaa kaikki keskeiset yritystuet ja elinkeinoluvat silloin, kun niiden edellytyksenä on se, että toimija on hoitanut lakisääteiset velvoitteensa". Sannalla "edellytyksenä" tässä yhteydessä tarkoitetaan, että lakisääteisten velvoitteiden hoitamattomuus otetaan myöntämis- ja maksamisharkinnassa huomioon. Harmaan talouden torjuntaohjelman kohdan 13 mukaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden ehkäisemiseksi laajennetaan tarkemman selvityksen perusteella esimerkiksi ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten sekä julkisia tukia ja elinkeinolupia myöntävien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman veropoliittisten linjausten yhteydessä todetaan, että "tiivistetään yritysveropohjaa ja torjutaan harmaata taloutta aktiivisesti kansainvälinen toimintaympäristö ja Suomen kilpailukyky huomioiden". Tavoitteena on 150 milj. euron verotuottojen lisäys.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön työryhmän syksyllä 2014 tekemän esityksen mukaan tiedonsaantioikeus tulisi laajentaa hakijayrityksen lähipiiriin. Lähipiirillä tarkoitetaan yrityksen vastuuhenkilöitä, omistajia taikka näiden muita yrityksiä. Esityksen mukaan tiedot tulisi tarkistaa myöntöpäätöksen ja maksatuspäätöksen yhteydessä. Tiedonsaanti koskisi jatkossa ns. velvoitteidenhoitoselvitystietoja (VHS-tiedot) eli tietoja julkisiin maksuihin liittyvien velvoitteiden kuten verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksien hoitamisesta. Työryhmän esityksen mukaan edellytysten tulisi olla harkinnanvaraisia siten, että tukea myöntävä viranomainen voisi harkita laiminlyönnin merkityksen myönnettävänä olevan avustuksen kannalta. Työryhmä esitti erilaisia vaihtoehtoisia malleja siitä, että tiedonsaantioikeuden laajentamisesta voitaisiin säätää joko valtionavustuslais- sa/tai laissa yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997) tai näissä kummassakin.

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 veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, vakuuttamis-, ilmoitus- ja maksuvelvoitteensa. Lisäksi velvoitteidenhoitoselvityksestä selvää, mikä on kohteen kyky hoitaa velvoitteensa ja mihin muihin organisaatioihin ja organisaatiohenkilöihin kohde on vastuuaseman tai omistuksen kautta kytkeytynyt.

Edellä mainitussa laissa *organisaatiohenkilöllä* tarkoitetaan liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 2 §:ssä tarkoitettua henkilöä tai sellaista omistajaa, joka yksin tai yhdessä ylenevässä tai alenevassa sukulaissuhteessa olevan henkilön, aviopuolison, rekisteröidyssä parisuhteessa toisen osapuolen tai samassa taloudessa asuvan henkilön kanssa omistaa vähintään 10 prosenttia yhteisön pääomasta tai heillä on vastaava osuus yhteisön äänimäärästä.

Liiketoimintakiellosta annetun lain 2 §:n mukainen määritelmä tarkoittaa yksityistä elinkeinonharjoittajaa, jonka harjoittamasta liiketoiminnasta on kirjanpitolaissa (nykyisin 1336/1997) säädetty kirjanpitovelvollisuus, avoimen yhtiön yhtiömiestä, kommandiittiyhtiön vastuunalaista yhtiömiestä ja eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän henkilöjäsentä sekä henkilöä, joka on yhteisön hallituksen jäsenenä tai toimitusjohtajana taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa, samoin kuin henkilöä, joka tosiasiallisesti johtaa yhteisön tai säätiön taikka ulkomaisen sivuliikkeen toimintaa taikka hoitaa sen hallintoa.

Valtionavustuslain 31 §:n mukaan viranomaisella on oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi muilta viranomaisilta välttämättömät tiedot hakijan taloudellisesta asemasta, julkisista tuista tai muista seikoista, joilla on olennaista merkitystä. Edellä mainitun esityksen mukaisesti harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa laajennettaisiin siten, että se kattaisi kaikki keskeiset yritystuet ja elinkeinoluvat. Mikäli asiasta säädettäisiin valtionavustuslaissa, selvitysten käyttöalaa oltaisiin laajentamassa myös muihin avustuksiin kuin yritystukiin ja elinkeinolupiin.

Problematiikka voi periaatteessa koskea muutakin kuin taloudelliseen yritystoimintaan myönnettävää tukea eli esim. myös järjestöjen vastuuhenkilöitä. VHS-tietojen tarkistamisessa tulisi olla valtiolla yhtenäinen käytäntö ja tuensaajia tulisi tältä osin kohdella yhdenmukaisesti. Yritystukia myönnetään myös muiden lakien kuin yleisen valtionavustuslain nojalla.

Velvoitteiden hoitamisen selvittäminen on erittäin tärkeää sekä kansantaloudellisesta näkökulmasta että yritysten tasapuolisen kohtelun kannalta, mutta selvittämisestä ei saa tulla liian raskasta tukia myöntävien viranomaisten kannalta. VHS-tietojen ja lähipiirin tietojen selvittäminen myöntö- ja maksatusvaiheessa ei sellaisenaan lisää työmäärää, jos tiedot saadaan yhdestä paikasta sähköisesti. Sen sijaan VHS-tietojen arviointi osana päätöksentekoa työllistää merkittävästi. Harkinnanvaraisuutta tulee korostaa VHS-tietojen laiminlyönnin merkityksen arvioinnissa. VHS-tietojen tarkistaminen lähipiiriin osalta edellyttää vielä asian merkityksen selkiyttämistä. Nykyisessä harmaan talouden selvitysyksikköä koskevassa laissa lähipiirin määritelmä on varsin laaja (omistajat, hallitus, toimitusjohtaja). Tarkastelun laajentaminen koskemaan myös näiden yritysten lähipiiriä lisäisi hallinnollista taakkaa moninkertaisesti.

Tiedonsaannin laajentaminen koskemaan lähipiiriä ei ole ehkä tarkoituksenmukaista toteuttaa pakollisena. Toisaalta ulottamalla tiedonsaantioikeus lähipiiriin voitaisiin välttää rahoituksen myöntäminen esim. hakijayritykselle, jonka omistajilla on merkittäviä laiminlyöntejä, joiden perusteella hakijankin luotettavuutta voidaan pitää kyseenalaisena. Aina ei ole tarpeen tarkastella lähipiirin tietoja, mutta mahdollisuus niiden saamiseen voi olla olemassa.

Työryhmän käsityksen mukaan valtionapuviranomaisen tiedonsaantioikeutta voidaan tietyin edellytyksin suositella laajennettavaksi velvoitteidenhoitoselvitystietoihin (ns. VHS-tiedot) ja lähipiiriin vastaaviin tietoihin. Molemmissa edellytyksenä tulisi kuitenkin olla harkinnanvaraisuus. Lähipiiriin laajentaminen

edellyttää lisäksi selkeästi rajattuja käsitelmäärityksiä. Jatkovalmistelussa pitää myös selvittää, kuinka paljon hyötyä tiedonsaantioikeuden laajentamisesta olisi euromääräisesti (kustannushyötyanalyysi) ja mitkä olisivat vaikutukset tukien myöntämiseen käytännössä. On myös selvitettävä, onko tietojen tarkistaminen tarpeellista maksatusvaiheessa, joka voi ajoittua useaan erään pidemmälle ajanjaksolle. **Tiedonsaantioikeuden laajentamisesta voitaisiin säätää valtionavustuslain 31 §:ssä ja tarvittaessa myös valtionavustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevassa 7 §:ssä.** Yritystukilaissa voitaisiin viitata valtionavustuslakiin, jolloin ko. säännös tulisi sovellettavaksi myös muihin kuin avustusmuotoisiin tukiin. Yritystukilakia on tarkoitus uudistaa siten, että se sisältäisi ainoastaan säädökset taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä ehdoista eikä se sisältäisi menettelyä koskevia säädöksiä esimerkiksi tiedonsaantioikeudesta.

4.7 Erinäiset säännökset

4.7.1 Tiedoksianto

Valtionavustuslain 33 §:n nojalla valtionapuviranomaisen muu kuin 19, 21, 22 ja 30 §:ssä tarkoitettu asiassa tekemä päätös voidaan lähettää asianosaiselle tiedoksi postitse. Tiedoksiannossa noudatetaan muuten, mitä tiedoksiannosta hallintoasioissa säädetään. Tiedoksiantokysymykset tulevat toisinaan esille valitusasteissa ja tiedoksiannosta ja sen säädösperustasta lausutaan oikeudelle.

Työryhmässä on arvioitu sitä, voisiko pykälässä kuvata tarkemmin sitä, mikä menettely tiedoksiannossa on. Toisaalta erityisesti digitalisointi ja sähköistäminen edellyttävät myös uudenlaista lähestymistä tiedoksiantoa koskeviin säädöksiin. Avustusten hakeminen, hakijan tunnistautuminen, tunnistaminen, päätösten allekirjoitukset, päätösten tiedoksiantaminen jne. on mahdollista tehdä sähköisesti. Työryhmän käsityksen mukaan tiedoksiannosta hallintoasioissa säädetään nykyisin tyhjentävästi hallintolaissa sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa. **Työryhmän näkemyksen mukaan valtionavustuslain 33 §:n säännös ei ole enää välttämätön.**

4.7.2 Täytäntöönpano

Valtionavustuslain 35 §:ssä oleva säädösviittaus ehdotetaan tarkistettavaksi koskemaan nykyisin voimassa olevaa lakia verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007).

4.7.3 Vaikutusten arviointi

Valtionavustuslain 36 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on myös määräjain arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita.

Työryhmän selvitysten perusteella valtionavustusten erilaisia vaikutuksia on arvioitu eri hallinnonaloilla hyvin vaihtelevasti. Eräillä hallinnonaloilla on toteutettu erittäin kattavia selvityksiä tietyntyyppisten valtionavustusten vaikutuksista tai yleisemmin hallinnonalan kaikkien erityyppisten valtionavustusten vaikutuksista. Esimerkiksi sisäasiainministeriön hallinnonalalla Palosuojelurahaston toiminnan tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta, tarpeellisuutta sekä kehittämistarpeita on selvitetty ja arvioitu vuosina 2012 – 2015 useissa erityishankkeissa. Lisäksi Palosuojelurahasto on käynnistänyt kalustohankkeiden vaikuttavuusarvioinnin, jonka tarkoituksena on arvioida Palosuojelurahaston kalustohankeavustusten tarvetta, merkitystä, tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on julkaissut 12.11.2014 raportin hallinnonalansa valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittämisestä (OKM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24). Loppuraportissa korostetaan valtionavustusten strategisuuden ja vaikuttavuuden kehittämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on julkaistu käsikirja Julkisten yritystukien vaikuttavuusarvioinnista (kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisu 2002). Lisäksi VTT on tehnyt julkaisun tutkimuslaitosten arvioinnista. Lisäksi on otettu käyttöön yhteiset arviointien periaatteet ja vaikuttavuusarvioinnin menettelyt vuonna 2009. Arviointitoiminta on TEM:ssä vakiintunutta, sillä se teettää väliajoin arviointeja virastoista ja laitoksista (Finnvera Oyj, Tekes, VTT, GTK, Suomen Teollisuussijoitus, Kuluttaja- ja kilpailuvirasto) sekä valtionavustusten vaikuttavuudesta (mm. Tekesin t&k-tuet). Arviointeihin on aina sisällytetty laaja konsernitasoinen ja toimialatasoinen näkökulma. Myös työllisyyspuolella on tehty valtionavustuslain säädökset täyttäviä selvityksiä avustusten käytön tarpeellisuudesta ja kehittämisestä.

Ulkoinen arviointi takaa riippumattomuuden ja merkittävyys korostuu, kun arvioidaan johtamisen ja ohjauksen toimivuutta. Arvioinnit tehdään määräajoin suunnitellusti. Arviointien tarkoituksena on vaikuttavuuden ja tehokkuuden aikaansaaminen sekä synergiahyötyjen ja rakenteellisten uudistusten edistäminen konserninäkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö määritteli arviointitoiminnan periaatteet ja menettelyohjeet vuonna 2009. Arvioinnin on niiden mukaan oltava avointa ja puolueetonta (kuitenkin myös itsearviointi on usein paikallaan), huolellisesti ja asiantuntevilla menetelmillä tehtyä, järjestelmällistä ja säännöllistä ja aina kohdetta myös osana järjestelmää (esim. osana TEM-konsernia) arvioiva. TEM-konsernin arviointitoiminnan tulee noudattaa periaatteina ja kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaisimmin sovellettuina läpinäkyvyyttä, ammattimaisuutta, tehokkuutta ja hyödynnettävyyttä sekä systeeminäkökulmaa. TEM:issä tukeudutaan myös arvioinnin eettisiin periaatteisiin.

Ministeriöiden on hallinnonalallaan seurattava yritystukilaissa säädettyjen ja erikseen asetettujen tavoitteiden toteutumista. Vaikuttavuutta ja toimivuutta on määräajoin arvioitava tukien tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Kun tukiohjelmia esitetään jatkettavaksi, on esitettävä vaikuttavuustutkimuksen tulokset. Vaikuttavuustulosten on aina perustuttava tutkimukseen.

Niillä hallinnonaloilla, joilla valtionavustusten kokonaismäärä ja taloudellinen merkitys on vähäisempi, ei ole erillisselvityksin arvioitu valtionavustusten vaikuttavuutta, vaan valtionavustuslain 36 §:n edellyttämä vaikutusten arviointi on voinut liittyä yleisemmin vuotuisen toimintasuunnitelman ja talousarvion valmisteluun. On myös todennäköistä, että esimerkiksi suhteellisen vakiintuneissa valtionavustuksissa kuten eräissä järjestöavustuksissa erillistä vaikutusten arviointia ei ole aina käytännössä tehty.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut valtionaputoiminnan tuloksellisuutta melko säännöllisesti. Tuloksellisuuden ongelmakirjo on havaittu laajaksi. Havainnot ovat ryhmiteltävissä valtionapujärjestelmien valmistelua, toimeenpanoa ja vaikuttavuutta koskeviin ongelmiin. Toimeenpanonkin vaikeudet ovat usein seurausta lainvalmistelun puutteellisuuksista.

Työryhmä on erikseen selvittänyt valtionavustusten vaikuttavuusarviointia eri hallinnonaloilla ja tehnyt eräitä siihen liittyviä havaintoja sekä kehittämisehdotuksia. Edellä mainitun valtionavustuslain pykälän käsittelyn yhteydessä työryhmässä on keskusteltu siitä, tulisiko vaikuttavuuden käsite nimenomaisesti todeta säädöstasolla. Vakiintuneen tuloksellisuutta koskevan käsitteistön mukaan tuloksellisuus koostuu kuitenkin sekä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta että toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Näin ollen säännöksen tarkistamista ei ole pidetty tarpeellisenä.

Valtionavustuslain 36 §:n mukaan valtionapuviranomaiset antavat toisilleen tarvittavaa apua valtioavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita arvioitaessa. Työryhmän selvityksen perusteella voidaan arvioida, ettei tämäntyyppinen yhteistyö tai avunanto ole tavallista eikä sillä ole vakiintuneita muotoja edes niissä tilanteissa, joissa eri hallinnonaloilla myönnetään valtionavustuksia jossain määrin samantyyppisiin tarkoituksiin.

Työryhmä pitää tarpeellisenä kehittää sellaisia yleisiä valtionavustusten vaikutusten arviointiin liittyviä menettelyjä ja tiedotusta, jotka koskevat useilla hallinnonaloilla samantyyppisiin tarkoituksiin myönnettäviä avustuksia. Esimerkiksi järjestötoimintaan eri hallinnonaloilla myönnettävien valtionavustusten vaikuttavuuden arviointia voitaisiin kehittää siten, että valtionapuviranomaiset noudattaisivat nykyistä yhtenäisempiä menettelytapoja.

Työryhmässä ei ole pidetty tarpeellisenä muuttaa valtionavustuslain 36 §:ää vaikutusten arvioinnista. Vaikutusten arviointia voidaan toteuttaa eri hallinnonaloilla edelleen erityyppisin menettelyin lähtien ensisijaisesti niistä lähtökohdista ja ajankohtaisista kysymyksistä, joita kyseisellä hallinnonalalla esiintyy.

Työryhmän käsityksen mukaan nykytilan ongelmana kuitenkin on, että valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi ja siihen liittyvät menettelyt eri hallinnonaloilla poikkeavat toisistaan merkittävästi myös sellaisissa tilanteissa, joissa yhtenäisempiä menettelytapoja voitaisiin käyttää hyödyksi. Menettelytapojen yhtenäistäminen olisi yleisellä tasolla mahdollista esimerkiksi viranomaisten yhteiseen käyttöön tarkoitetun valtionavustusportaalin avulla (4.8.3). Määrätyn tyyppisten valtionavustusten vaikuttavuusarviointiin liittyviä erillisiä selvityshankkeita ja niiden kilpailuttamista varten voitaisiin käyttää hyväksi valtionhallinnon yhteistä puitejärjestelyä.

4.8 Valtionavustusten hallinnoinnin ja menettelytapojen kehittäminen

4.8.1 Nykyiset asianhallinnan soveltamiskäytännöt pääpiirtein

Työryhmän selvityksessä on todettu, että valtionavustushakemusten ja muiden valtionavustusprosessiin liittyvien asiakirjojen käsittely perustuu kunkin hallinnonalan valtionapuviranomaisten omiin toimintakäytäntöihin. Yleisenä lähtökohtana on, ettei valtionavustusasioita käsitellä erillisissä järjestelmissä, vaan kunkin viranomaisen yleisen asianhallintajärjestelmän yhteydessä. Erilaisia hakemuslomakkeita on runsaasti ja lomakkeiden sisältö eroaa eri hallinnonaloilla ja eri valtionavustustslajeissa.

Valtionavustusasioiden käsittelyyn ja hallintaan liittyviä erillisiä sähköisiä järjestelmiä on kehitetty vain eräillä yksittäisillä hallinnonaloilla. Tällaisena esimerkkinä voidaan mainita opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan SALAMA-järjestelmä, jossa pääkäyttäjä huolehtii keskitetysti asiakas- ja hakijarekistereistä. Järjestelmän koontikäsitelyssä voidaan yhdellä kertaa allekirjoittaa sähköisesti, päättää ja siirtää maksatukseen suuri määrä valtionavustuksia. Järjestelmästä on tarvittavat yhteydet myös taloushallintoon ja maksatukseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toteutuksessa oleva yhteinen asiakastietovaranto voisi mahdollisesti toimia myös kansallisena valtiontukirekisterinä. Tämä vaatisi kuitenkin oman rahoituksensa. Lisäksi EU:n valtiontukisääntöihin sisältyvät avoimuusvelvoitteet edellyttävät joka tapauksessa suurten yksittäisten tukien (yli 500 000 euroa) tietojen keskitettyä julkaisua viimeistään 1.7.2016 alkaen, ja tämä velvoite koskee kaikkien hallinnonalojen tukia. Avoimuusvelvoitteiden toteutukseen jäsenvaltioilla tulee halutessaan olemaan käytettävissään myös komission tietojärjestelmä- ja julkaisuratkaisu. Työllisyysperusteiset valtionavustukset ovat yhteisessä URA-tietojärjestelmässä. Tekesillä on oma projektinhallintajärjestelmä Eval, jossa on tiedot rahoitetuista projekteista. Ainoastaan valtion talousarvioon perustuvilla valtionavustuksilla saaville järjestöille ei ole olemassa tietojärjestelmiä, mutta niiden aineistot löytyvät ministeriön asianhallintajärjestelmästä. Kaikista valtionavustuksista on saatavilla tiedot pyydettyäessä.

Erityisesti yhteisöille tarkoitettujen samantyyppisten toiminta-avustusten ja hankeavustusten hakemiseen voitaisiin edellyttää yhtenäisiä sähköisiä lomakkeita kaikilla hallinnonaloilla. Lisäksi voitaisiin harkita valtionavustuksia koskevien yleisten ohjeiden yhtenäistämistä. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriöllä on kattava sähköinen ohjeistus ja lomakkeita, jotka voisivat tarkistetussa muodossa toimia yleisinä ohjeina ja lomakkeina lähtökohtaisesti kaikille toimintatukea tai hankeavustuksia saaville yhteisöille. Sen sijaan tukikohtaiset ohjeet ja lomakkeet, jos ne sisältävät erityisohjeita (esimerkiksi palkkatuki, Tekesin tuet, yritystoiminnan kehittämiseen myönnettävät avustukset), ovat edelleenkin tarpeellisia. TEM:ssä rakenteilla oleva yritysasiakkaiden yhteinen asiakastietovarannon laajentaminen koskemaan myös muiden hallinnonalojen yritystukia, kuten ELY-keskusten myöntämiä maa- ja metsätalousministeriön alaisia tukia, tulisi selvittää, jotta valtionhallinnon tietojärjestelmiä voitaisiin yhtenäistää. Yhteisen tietojärjestelmän käyttö eri tukiohjelmissa edistäisi voimavarojen oikeaa kohdentumista ja asiantuntijuuden hyödyntämistä nykyistä laajemmin.

Valtionavustusten hallinnointiin liittyviä menettelyjä on kehitetty eri hallinnonalojen taloussääntöihin liittyvien määräysten sekä sisäisen tarkastuksen menettelyjen avulla. Näitä menettelyjä on kuvattu edellä esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön osalta luvussa 3.10.

4.8.2 Käytäntöjen yhtenäistäminen ja sähköisten asianhallintajärjestelmien käyttö

Valtionavustusasioden määrä ja laatu poikkeavat merkittävästi eri hallinnonaloilla. Jos valtionavustuksia myönnetään lukumääräisesti vähän eikä valtionavustuksen käyttötarkoituksessa tai kohdentamisessa tapahdu yleensä suuria muutoksia, ei erilliseen valtionavustusten asianhallintajärjestelmään ole tarvetta. Toisaalta erällä hallinnonaloilla valtionavustusasioden lukumäärä on suuri ja avustukset voivat olla myös suuruudeltaan erittäin merkittäviä, jolloin erillisen asianhallintajärjestelmän avulla voitaisiin saavuttaa myös tehokkuushyötyä. Ongelmana myös on, että käytettävät lomakkeet ja muut hallintokäytännöt saattavat eri hallinnonaloilla poiketa toisistaan, vaikka tietyissä valtionavustuslajeissa voitaisiin todennäköisesti ainakin joiltain osin käyttää hyödyksi nykyistä yhtenäisempiä menettelytapoja. Esimerkiksi eri hallinnonaloilla myönnettävien järjestöavustusten hakemisessa voitaisiin todennäköisesti käyttää nykyistä yhtenäisempiä lomakkeita ja menettelytapoja mahdollisesti muutenkin yhtenäistää.

Valtionavustusten hallinnointiprosessin selkeys ja yhdenmukaisuus voisivat tuoda hyötyä prosessin kaikissa vaiheissa. Hajanaiset käytännöt ovat olleet seurausta lähinnä epäyhtenäisestä hallinnon sisäisestä ohjeistuksesta ja toimijoiden erilaisista käytännöistä. Tarkastusten perusteella voidaankin suositella yhtenäisiä lomakkeita ja päätösrakenteita avustusten hakemiseen ja käsittelyn eri vaiheisiin. Tämä voisi osaltaan luoda pohjaa prosessin sähköistämiselle.

Selkeällä budjetoinnilla voidaan vaikuttaa valtionavustusten hallinnon selkeyteen ja tämän vaatimaan työmäärään. Selkeät käyttötarkoitukset, kohdentamisen menettelyt ja valtuuksien budjetointitavat ovat omiaan luomaan hyviä käytäntöjä myös valtionavustusten hallinnointiin.

Lukumäärältään suurissa ja taloudellisesti merkittävässä valtionavustuskokonaisuuksissa tulisi olla nykyistä paremmat valmiudet siirtyä sähköisten asianhallintajärjestelmien käyttöön. Työryhmän ehdotuksen mukaan pidemmällä aikavälillä tulisi tavoitteena olla laajasti valtionhallinnossa käytettävissä oleva sähköinen valtionavustusten hallintajärjestelmä. Tällaisen järjestelmän kehittäjänä voisi luontevasti toimia Valtori. Tuleva järjestelmä voitaisiin integroida muihin erillisiin valtionhallinnon asianhallintajärjestelmiin, esimerkiksi edellä mainittuun SALAMA-järjestelmään ja muihin eri hallinnonalojen voimassa oleviin järjestelmiin. Valtioneuvoston tasolla yhtenäistä asianhallintajärjestelmää kehitetään VAHVA-hankkeen myötä. Työryhmä on kuullut tältä osin asiantuntijoina Valtioneuvoston kanslian Tietotoimialan tiedonhallintayksikön edustajia. Alustavana arviona on, että yhteisen sähköisen valtionavustusjärjestelmän kehittäminen kestää selvitys-, määrittely- ja hankintavaiheet huomioon ottaen useita vuosia ja järjestelmän kustannukset ovat suuruusluokaltaan todennäköisesti vähintään miljoona euroa.

4.8.3 Valtionavustuksia koskevan portaalin luominen

Työryhmän työn yhteydessä on tullut esiin, että nykyisin eri hallinnonaloilla omaksutuista valtionavustuksiin liittyvistä menettelyistä, tulkinnoista ja hyvistä käytännöistä ei ole olemassa riittävästi sellaista tietoa, joka olisi helposti käytettävissä. Tämän tyyppisen tiedon hyväksi käyttämisellä voitaisiin myös vähentää valtionavustuslain tulkintakysymyksiin liittyvää epätietoisuutta. **Työryhmä esittää hyvänä toimintamallina, että kaikkien eri hallinnonalojen valtionavustusten ajankohtaisasioiden tiedottamista ja hyvien toimintakäytäntöjen edistämistä varten luotaisiin viranomaisten yhteiseen käyttöön erillinen portaali.** Tämän tyyppinen portaali voitaisiin rakentaa ja portaalia ylläpitää esimerkiksi valtiovarainministeriön toimesta. Portaalin rakentamisen ja ylläpidon kustannukset tulee selvittää tarkemmin.

4.9 Valtionavustusten vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen

Arviointitutkimus voidaan ajallisesti erottaa kolmeen vaiheeseen, tuen ennakoarviointiin (ex ante), tuella aikaansaatuisten välittömien vaikutusten arviointiin (ex nunc) ja vaikuttavuuden jälkikäteisarviointiin (ex post). Usein arvioinnit ovat keskittyneet avustuksen välittömien vaikutusten arviointiin (esim. Tekesin ohjelma-arvioinnit). Jälkikäteisarviointi tarkoittaa tukiohjelman tai avustuksen päättyessä tapahtuvaa arviointia, jossa huomiota on yleensä kiinnitetty toimenpiteen kautta aikaansaatuihin pitkäkestoisiin tai pysyviin vaikutuksiin (todellinen vaikuttavuus). Yleinen valtionavustuslaki ei selkeästi nykyisessä muodossaan totea, että avustuksista tulee tehdä jälkikäteen vaikuttavuuden arviointi. Lain nykymuotoilu on joustava ja mahdollistaa valtionavustusviranomaisen oman selvityksen tai kyselyn laatimisen tukea saaville tahoille, mikä täyttää lain toteutumisen vaatimukset avustuksen käytön tarpeellisuuden ja kehittämisen selvittämisestä. Näissä selvityksissä tuloksena on useimmiten se, että avustus on koettu tarpeellisenä eikä todelliseen vaikuttavuuden arviointiin päästä. Sen sijaan erityislaeissa vaikuttavuusarvioinnista voidaan säätää tarkemmin. Esimerkiksi laissa yritystoiminnan yleisistä ehdoista (786/1997) säädetään velvoitteesta yritystukien ulkopuolisen ja neutraalin vaikuttavuusarvioinnin tekemiseen.

Edellä mainituin tavoin valtioavustuslain 36 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen arviointivelvollisuuden ohella Valtiontalouden tarkastusvirasto on useissa tuloksellisuusselvityksissään eri hallinnonaloilla arvioinut valtionavustusten tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä muita vaikutuksia. Valtionapujen vaikuttavuus on Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa todettu usein melko vähäiseksi. Syynä ovat olleet mm. tukien pääomittuminen ja hintoja nostava vaikutus, joka mitättöi tavoiteltua vaikutusta ja hyödyttää muita kuin tavoiteryhmiä. Joskus negatiivisia sivuvaikutuksia voi kuitenkin olla pakko hyväksyä, ellei tavoitteita muutoin voida edistää. Toiminnan rahoitusta on myös eräissä tilanteissa havaittu jatkettavan, vaikka runsas tutkimustieto olisi jo osoittanut tuen vaikuttavuuden heikoksi. Rahoitusta on saatettu perustella muilla kuin päätavoitteen suunnalla saatavilla hyödyillä, kuten vaikeasti todennettavalla syrjäytymisen ehkäisyllä.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan myös rinnakkaistavoitteissa saatuja hyötyjä voidaan pitää niin tärkeinä, että huono vaikuttavuus päätavoitteessa on osin hyväksyttävissä. Yleensäkin yhteiskunnallisesti tärkeänä pidetty voi olla vaikeasti vaikutettavissa olevaa ja silti rahallisen uhrauksen arvoisena pidettyä. Tärkeintä on, että

sivuvaikutukset, alkuperäisen päätavoitteen ohi nousevat rinnakkaistavoitteet tai alhainen määrällinen vaikuttavuus tuodaan avoimesti esiin. Kun perusteet ovat avoimesti esillä, myös rahoituksen jatkamiseen tai uudelleen suuntaamiseen liittyvät arvovalinnat ovat avoimempia ja selkeämpiä.

Työryhmässä on edellä mainitun perusselvityksen ohella kuultu erikseen Tekesin asiantuntijaa niistä menettelyistä, joita Tekes on noudattanut arvioidessaan ja kehittäessään hallinnoimiaan valtionavustuksia.

Työryhmän keräämien tietojen perusteella eräissä valtionapuviranomaisten jo tekemissä vaikuttavuusarvioinneissa ja myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa on päädytty sellaiseen lopputulokseen, ettei valtionavustuksen tavoiteltu vaikuttavuus ole toteutunut erityisen hyvin. Epäselvää kuitenkin on, käytetäänkö tämäntyyppistä tietoa eri hallinnonaloilla järjestelmällisesti ja riittävästi hyväksi esimerkiksi niin, että vaikuttavuudeltaan heikkojen valtionavustusten suuruutta ja kohdentamista tarkistettaisiin tai näitä valtionavustuksia korvattaisiin esimerkiksi kokonaan muun tyyppisellä tuella.

Valtionavustusten vaikuttavuutta tulisi arvioida nykyistä järjestelmällisemmin säädosvalmistelussa, yksittäisen tuen myöntöprosessissa ja aika ajoin myös kokonaisuutena koko järjestelmän kannalta. Arvioinnin johtopäätösten perusteella valtionavustusten käyttötarkoitusta ja kohdentamista tulisi tarkistaa.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVESTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (PDF)

ISBN 978-952-251-704-3 (PDF)

Heinäkuu 2015