



HE 269/2022 vp, Kirjallinen asiantuntijalausunto 10.1.2023

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI SOSIAALI- JA TERVEYSALAN YHDISTYSTEN JA SÄÄTIÖIDEN RAHOITUKSESTA

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt 12.12.2022 työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta. Lakiehdotus kytkeytyy laajemmin rahoitusmalliuudistukseen tähtäävään arpajaislain muuttamiseen. Alkaen 1.1.2024 Veikkaus Oy:n tuotto on ehdotettu tuloutettavaksi yleiskatteellisenä valtion tulotilille, josta se siirtyy osaksi yleiskatteellista kehysrahoitusta. Uudessa rahoitusmallissa katkaistaan yhteys arpajaislaissa säädettyjen yksilöityjen käyttötarkoitusten väliltä. Uusi rahoitusmalli tarkoittaisi käytännössä puhdasta yleiskatteellista mallia, jossa ei olisi säädosperusteisia määrärahan jakosuhteita eikä yksilöityjä käyttötarkoitussääntöjä.

Hallituksen esityksessä esitetyt muutokset ovat merkityksellisiä Euroopan unionin valtiontukisääntelyn näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys- ja toimivat markkinat osasto toimii neuvoa-antavassa ja koordinoivassa roolissa valtion viranomaisiin nähden EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvissä asioissa. Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunut asiassa jo aiemmin lausuntokierroksella, jossa se nosti esiin erinäisiä valtiontukinäkökohtia ja suosittelee selvittämään avustusten suhdetta EU:n valtiontukisääntöihin osana jatkovalmistelua. Lausunnossa työ- ja elinkeinoministeriö painotti EU:n valtiontukisääntöjen huolellista arviointia hallituksen esitystä valmisteltaessa sekä tukien yhteensovittamista EU:n valtiontukisääntöjen reunaehtoihin jo lain tasolla. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto on luettavissa kokonaisuudessaan hankkeen hankkeikkunasta.¹

Hallituksen esityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon perusteella hallituksen esityksen yleisperusteluja laajennettiin erityisesti kilpailuvaikutusten arvioinnin ja STEA:n tekemän avustusten käytön valvonnan osalta. Hallituksen esityksessä on myös todettu, että kilpailuvaikutusten arviointi on keskeinen ja läpileikkaava osa valtionavustusprosessia.²

¹ <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM073:00/2022>.

² HE 269/2022 vp, s. 20-21.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää positiivisena sitä, että hallituksen esityksen perusteluja on laajennettu koskemaan myös esityksen kilpailuvaikutuksia. Hallituksen esityksessä on todettu, että kilpailuvaikutusten arviointia tehdään monitasoisesti ja STEA tekee ennakollista arviointia osana avustusvalmistelua. Lisäksi avustuslinjauksia tarkasteltaessa huomioidaan kilpailuvaikutukset laajemmin. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan avustusta ei myönnetä, mikäli avustettavalla toiminnalla havaitaan olevan kilpaillut markkinat, ja toiminnasta arvioidaan aiheutuvan vähäistä suurempia kilpailuvaikutuksia.³

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa edelleen, että valtiontukioikeudessa relevanttina kilpailuvaikutuksena pidetään tilannetta, jossa tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua tiettyä yritystä tai tuotannonalaa suosivana. Kiellettyjä valtiontukia arvioitaessa kilpailun tosiasiallista vääristymistä ei tarvitse osoittaa, vaan riittää, että yksittäisen viranomaistoimenpiteen voidaan katsoa uhkaavan vääristää kilpailua. Kilpailun katsotaan käytännössä vääristyvän tilanteissa, joissa valtio myöntää yritykselle taloudellista etua kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua. Kilpailun vääristyminen tai sen uhka ei poistu pelkästään siksi, että tuen määrä on vähäinen tai tuensaajayritys pieni. Hallituksen esityksessä ei myöskään ole tuotu esiin, kuinka muista valtiontukikriteerejä arvioidaan osana tukien myöntämistä.

Hallituksen esityksessä on todettu, että avustuksia myönnettäisiin yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille. Yhdistyksen tai säätiön yleishyödyllisyys ei vielä itsessään tarkoita, etteivät valtiontukisäännöt tulisi tapauksessa sovellettaviksi. Hallituksen esityksessä on lisäksi todettu, että osa avustuksia saavista järjestöistä toimii myös markkinaehtoisten palvelujen tuottajina ja järjestöjen palvelutuotannossa korostuvat etenkin ne sosiaalipalvelut, jotka eivät ole taloudellisesti kiinnostavia voittoa tavoitteleville toimijoille.

Osalle yhdistyksistä ja säätiöistä maksullisten koulutusten järjestäminen on keskeinen osa niiden varainhankintaa. Hallituksen esityksessä on myös todettu, että kokoluokaltaan suuremmilla järjestöillä on myös omaa varainhankintaa, kuten yritysysteistyötä. Palvelutuotanto sen sijaan on useimmille isoille avustuksensaajille juridisesti, strategisesti ja myös kirjanpidollisesti varsinaista toimintaa, eikä varainhankintaa.⁴ Valtiontukisääntöjen soveltaminen ei kuitenkaan riipu siitä, onko yksikön tavoitteena tuottaa voittoa. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat tarjota markkinoilla tavaroita ja palveluja.

Edellä mainitut tekijät viittaavat siihen, että yhdistysten toiminta voi tietyissä tapauksissa täyttää yrityksen määritelmän kriteerit, jolloin valtiontukisäännöt tulisivat sovellettaviksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö totesi esitysluonnoksesta 13.6.2022 antamassaan lausunnossaan, että valtiontukisääntelyn näkökulmasta tuen myöntämisen rajoittaminen muuhun kuin elinkeinotoimintaan tai markkinaehtoiseen toimintaan ei yksin riitä varmistamaan, ettei kiellettyä tukea myönnetä. Myös muu kuin elinkeinotoiminta ja muu kuin markkinaehtoinen toiminta voivat olla taloudellista luonteeltaan ja tulla siten valtiontukisäänte-

³ HE 269/2022 vp. s.10.

⁴ HE 269/2022 vp. s. 4 & 7.

lyn piiriin. Kansallinen elinkeinotoiminnan käsite ja EU:n valtiontukisääntöjen taloudellisen toiminnan käsite eivät siis välttämättä ole täysin samanlaisia sisällöltään.

Pääsääntönä on, että yrityksen, joka harjoittaa ei-taloudellista toimintaa sekä taloudellista toimintaa, tulee sisäisessä kirjanpidossaan eritellä ja erottaa toisistaan taloudellisiin ja ei-taloudellisiin tarkoituksiin, eikä ainoastaan markkinaehtoiseen toimintaan, liittyvien toimintojen ja muiden toimintojen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot sekä menojen ja tulojen kohdentamisessa käytettävät parametrit. Tehokas valtionavustustoiminta ja valtiontukien toimeenpano edellyttävät, että tuen kohdentumista ja hyväksyttäviä kustannuksia seurataan tarkasti.

Velvollisuus sovittaa tukitoimenpiteet EU:n valtiontukisääntöjen mukaisiksi koskee sekä uusia tukia että voimassaolevan tukiohjelman muutoksia. Malli, jossa toimintoja rahoitettaisiin vuoden 2024 alusta lukien menokehityksen sisältä yleiskatteellisista budjettivaroista ja jossa arpajaislain yksilöidyistä käyttötarkoituksista ja rahoituksen jakautumisesta eri käyttökohteisiin luovuttaisiin, ei ole puhtaasti tekninen muutos, jota ei tarvitse yhteensovittaa EU:n valtiontukisääntöihin. Tämän johdosta on epätodennäköistä, että muutoksen jälkeiset tuet tulkittaisiin ns. voimassa olevaksi tueksi. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että tukiohjelma tulisi ennakoilmoittaa komissiolle, jollei jokin valtiontukisäännöissä olevista poikkeuksista ilmoitusmenettelyyn soveltuisi tapaukseen. Tuen valtiontukimukaisuudesta vastaa tuen myöntävä viranomainen.

Hallituksen esitys sallisi lain tasolla uuden tuen myöntämisen taloudelliseen toimintaan. Kyseinen tuki voidaan myöntää myös tilanteessa, jossa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen kriteerit täyttyvät. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi esitetyn säädöksen suhde EU:n valtiontukisääntöihin eikä yhteensovivuutta ole varmistettu ennalta. Tukeen sovellettavien EU-valtiontukisääntöjen tulisi käydä ilmi hallituksen esityksestä.

Jotta tukiviranomaisen hallinnollinen taakka ei kasvaisi liian suureksi ja tukiprosessi säilyisi tarpeeksi kevyenä tuen hakijoille, tulisi jo puitelain tasolla luoda tarpeelliset valtiontukitilanteita koskevat säännöt. Tämä helpottaisi tukiviranomaisen työtä ja lisäisi tuensaajien oikeusvarmuutta ja vähentää riskiä tuen myöntämiseen EU-oikeuden vastaisesti. Ennakollisen arvion avulla voitaisiin siten myös välttää mahdolliset tukien takaisinperintätilanteet.

Koska hallituksen esityksessä ei ole huomioitu TEM:n aiemmin lausunto-menettelyvaiheessa ehdottamalla tavalla EU:n valtiontukisääntöjen reunaehtoja, tukien EU-oikeuden mukaisuus on varmistettava tukia myönnettäessä. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että hallituksen esitystä koskevan sääntelyn täytäntöönpanovaiheessa on asianmukaisin keinoin varmistettava, esimerkiksi tuen myöntävää viranomaista ohjeistamalla, EU:n valtiontukisääntöjen reunaehtoisten huomioimisesta.

Lisätiedot:

Johtava asiantuntija Samuli Miettinen, p. 029 50 47364