

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2000 vp

Hallituksen esitys laiksi yritystoiminnan tukemisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä marraskuuta 1999 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi yritystoiminnan tukemisesta (HE 150/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Sakari Arkio, teollisuusneuvos Heikki Vesa ja ylitarkastaja Pirjo Uusitupa, kauppa- ja teollisuusministeriö
- aluekehitysjohtaja Veijo Kavonius ja lainsäädäntöneuvos Minna-Liisa Rinne, sisäasiainministeriö
- erityisasiantuntija Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Katriina Pessa ja maatalousylitarkastaja Kari Ojala, maa- ja metsätalousministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Eeva-Liisa Koivuneva, työministeriö
- johtaja Matti Kellokumpu, Etelä-Savon työvoima- ja elinkeinokeskus
- johtaja Pasi Mäkinen, Keski-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus
- johtaja Antti Koho, Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus
- osastopäällikkö Simo Luoma, Etelä-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus

- osastopäällikkö Outi Tammivuori, Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
- maakunta-asiamies Antti Iso-Koivisto, erityisasiantuntija Kari Taskula ja erityisasiantuntija Yrjö Westling, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
- hallituksen puheenjohtaja Pentti Komi, Etelä-Karjalan liitto
- maakuntajohtaja Tapio Välinoro, Kymenlaakson liitto
- maakuntajohtaja Esko Lotvonen, Lapin liitto
- maakuntajohtaja Pekka Turunen, Satakuntaliitto
- kehittämisjohtaja Timo Kirkko-Jaakkola, Pirkanmaan liitto
- kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirta, Mikkelin kaupunki
- liiketoimintajohtaja Seppo Arponen, laki-asioiden apulaisjohtaja Juhani Sutinen ja kehityspäällikkö Pauli Tiainen, Finnvera Oyj
- asiamies Mikko Martikainen, Palvelutyönantajat ry
- teollisuuspoliittinen asiamies Veijo Turunen, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto ry
- johtaja Olli-Pekka Väänänen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto
- johtaja Martti Pallari, Suomen Yrittäjät ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi Päivittäistavarakauppa ry ja ekonomisti Ismo Luimula Suomen Ammattiliittojen Kes-

kusjärjestö SAK ry:stä ovat antaneet valiokunnalle kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan yritystuesta annetun lain uudistamista säätämällä sen korvaava laki yritystoiminnan tukemisesta. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on suorien yritystukien järjestelmän selkeyttäminen, tukien vaikuttavuuden parantaminen ja tukien käytön valvonnan tehostaminen. Uudistamisen tarpeet liittyvät keskeisiltä osiltaan EY:n rakennerahasto-ohjelmien uuden kauden alkamiseen vuoden 2000 alusta.

Lakiehdotuksen mukaisia suoria yritystukia käytettäisiin yleiseen pienen ja keskisuuren yritystoiminnan edistämiseen eli pk-politiikkaan, alueelliseen elinkeinopolitiikkaan sekä Euroopan yhteisön rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoon yritystoiminnan osalta.

Suorien yritystukien järjestelmää selkeytettäisiin siten, että yhdistettäisiin olemassa olevia tukiohjelmiä. Kehitysalueen investointituki ja pienyritystuki yhdistettäisiin investointitueksi. Pienten ja keskisuuren yritysten kehittämistukeen yhdistettäisiin nykyisin erillisen kauppaja teollisuusministeriön päätöksen perusteella myönnettävä tuki yritysten kansainvälistymiseen. Toimintaympäristötukeen sisältyisi uutena yritystuki-instrumenttina mahdollisuus myöntää rahoitus pääomasijoituksena alueellisiin pääomasijoitusrahastoihin. Muutoksella tähdättäisiin EY:n alue- ja rakennepolitiikan tavoitteiden mukaisesti yritystukien monipuolistamiseen. Näin ollen yritystukien järjestelmä koostuisi kolmesta tukimuodosta eli investointituesta, kehittämistuesta pienille ja keskisuurille yrityksille sekä toimintaympäristötuesta.

Esityksen mukaisia yritystukiohjelmiä käytettäisiin ensisijaisesti EY:n rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoon vuoden 2000 alusta alkavalla ohjelmakaudella. Siinä tarkoituksessa ne muodostaisivat kansallisen säädöstön, joka ohjaa sekä EY:n rakennerahastoista Suomeen myönnettävien varojen että vastaavien kansallisten rahoitusosuuksien käyttöä yritystoiminnan edistämisessä. Lisäksi esityksen mukaisia tukiohjelmiä voisi käyttää kansallisesti rahoitettuihin yritystukiin.

Esityksessä on otettu huomioon EY:n säädösten muutokset sekä alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet, jotka sisältyvät rakennerahastojen yleisasetukseen ja Euroopan aluekehitysrahastoa koskevaan asetukseen. Uuden ohjelmakauden alkamiseen liittyy myös EY:n valtiontukisääntöjen muuttuminen erityisesti alueellisten tukien osalta. Muutokset on esityksessä otettu huomioon.

Lainsäädännöllä tähdättäisiin myös suorien yritystukien vaikuttavuuden parantamiseen sekä tukien käytön valvonnan tehostamiseen.

Yritystuesta annettu laki on ollut voimassa vuodesta 1994 alkaen. Sen korvaava ehdotettu yritystoiminnan tukemista koskeva laki olisi määräaikaan ja se olisi voimassa EY:n rakennerahastojen ohjelmakauden 2000—2006 loppuun saakka. Laki tulisi voimaan asetuksella sen jälkeen, kun Euroopan komissio on käsitellyt siihen sisältyvät tukiohjelmat.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**1. Yleistä*

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen tavoitteena on suorien yritystukien järjestelmän selkeyttäminen, tukien vaikuttavuuden parantaminen ja tukien käytön valvonnan tehostaminen. Esitys sisältää kolme suoran tuen muotoa eli yritystukiohjelmaa, jotka ovat investointituki ja siihen liittyvä käynnistystuki, pienten ja keskisuurten yritysten kehittämistuki sekä tuki yritysten toimintaympäristön parantamiseen.

Tavoite parantaa yritystukien vaikuttavuutta liittyä uuteen EY:n rakennerahastojen ohjelma-kauteen ja kansallisen yritystukipolitiikan kehittämiseen. Kysymys on yritystukien kohdentamisesta siten, että tuet toteuttavat asetettuja elinkeino- ja aluepoliittisia tavoitteita.

Uudistuksen tavoitteena on luoda osaltaan edellytyksiä sille, että julkisen vallan toimenpiteitä pienen ja keskisuuren yritystoiminnan edistämiseksi voidaan tehostaa. Samalla tavoitteena on alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) mukaisesti pyrkiä tasoittamaan alueellisen kehityksen eroja edistämällä kilpailukykyisen yrityskannan ja tuotantotoiminnan lisäämistä heikoimmin kehittyneillä alueilla.

Valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä jäljempänä esitetyin muutoksin ja huomautuksin.

2. Lakiehdotuksen puitelakiominaisuudesta

Vaikka lakiehdotus yritystoiminnan tukemisesta on tarkoitettu yritysrahoituksen erityislaiksi, se on luonteeltaan väljätkö puitelaki. Laki sisältää esimerkiksi yritystuen yleisten tavoitteiden ohella yksittäisten tukimuotojen osalta vain säännökset niiden perusrakenteesta. Valiokunta pitää merkittävänä puutteena myös sitä, että tukimuotojen suuntaamista ja niiden välistä painopistettä koskevat kysymykset esitetään otettavaksi lakia alemman asteisiin säännöksiin. Nämä kysymykset ovat ongelmallisia eduskunnan lainsäädäntövallan kannalta. Esityksen hyväksyminen sellaisenaan merkitsisi avoimen

valtakirjan antamista toimeenpanovallalle. Samalla yritystukipolitiikan sisältö jäisi ratkaisevasti riippumaan muusta kuin eduskunnan hyväksymästä sääntelystä. Valiokunta katsookin, että lakiehdotusta on tarpeen muuttaa.

Valiokunta toteaa, että voimassa olevassa yritystuesta annetussa laissa (1136/1993) on säädetty tukitasoista. Valiokunta ei pidä hyväksyttävänä perusteena nyt ehdotetulle sääntelytavalle sitä hallituksen esityksessä esitettyä seikkaa, että säädösteknisesti on joustavampaa määrätä tukitasoista valtioneuvoston päätöksellä. Tukitasojen määrittelyjen tulee pohjautua riittävän perusteelliseen arviointiin. Mikäli muutostarvetta katsotaan tästäkin huolimatta olevan, on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin lain muuttamiseksi.

Valiokunta ei myöskään voi pitää asianmukaisena perusteluna sitä seikkaa, että vastaava väljä sääntelytapa on voitu omaksua muualla lainsäädännössä.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota vielä siihen, että uuden perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvoston lain nojalla antamia oikeussääntöjä annetaan asetuksella, ei valtioneuvoston päätöksellä. Valtiosääntöoikeudellinen muutostarve koskee tämän vuoksi 4 §:ää, 5 §:n 4 momenttia, 9 §:ää, 11 §:ää, 12 §:ää, 16 §:ää, 19 §:ää, 20 §:ää, 21 §:ää ja 39 §:ää. Tässä kappaleessa todettu ei vaikuta siihen, mitä edellä on sanottu lailla säättämisen tarpeellisuudesta.

Noudatettavaa tukipolitiikkaa ovat omiaan hämärtämään myös eräät tukien suuntaamista ja myöntämistä koskevat vaikeasti tulkittavat säännösehdotukset. Tukea suunnataan ehdotetun 2 §:n 3 momentin mukaan laadullisesti korkeatasoisiin hankkeisiin. Investointitukea ja käynnistytukea voidaan 5 §:n 2 momentin mukaan myöntää alueen elinkeinorakenteen kehittämisen kannalta tärkeille yrityksille. Toimintaympäristötuen myöntämisen edellytyksenä on 13 §:ssä, että hankkeella on olennainen merkitys alueen pienten ja keskisuurten yritysten perustamisen, laajentamisen tai kehittämisen kannalta. Tämän tyyppisen sääntelyn harkinnanvaraisuus

saattaa johtaa tuen hakijan ja myös koko yritystukijärjestelmän kannalta epätyytyttäviin ratkaisuihin.

3. Lakiehdotuksen valmistelusta

Lakiehdotuksen valmistelu on tapahtunut kauppa- ja teollisuusministeriössä virkatyönä ilman lausuntokierrosta.

Lakiehdotuksen 1 § koskee lain tarkoitusta. Lain tarkoitukseen sisältyviä elinkeinopoliittisia tavoitteita on pidetty valmistelussa ilmeisesti niin itsestään selvinä, ettei käsitettä ole määritelty pykälän perusteluissa.

Valiokunnan käsityksen mukaan hyvään lainvalmisteluun olisi tullut kuulua ainakin kuvaus kansallisen yritystukipolitiikan vaikuttavuudesta sekä ehdotetun yritystukilain ja muiden yritystukikeinojen välisestä suhteesta, kansainvälinen vertailu eri yritystukikeinoista ja rahoitusvolyymeista sekä arvio esillä olevan lakiehdotuksen suhteesta keskeiseen alue- ja rakennepoliittiseen lainsäädäntöön.

Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että tuettavia toimialoja koskeva määrittely on uudessakin laissa jäämässä yrittäjän ja yrityksen kannalta vaikeaselkoiseksi.

Valiokunta pitää ongelmallisena myös sitä, että lakiehdotus sisältää epä johdonmukaisuutta käsitteiden määrittelyssä. Lakiehdotuksessa käytettyjen käsitteiden "pieni- ja keskisuuri yritys" ja "pieni yritys" määrittely on jätetty kokonaan lakia alemman asteisen sääntelyn varaan (4 §). Toisaalta esimerkiksi yrityshautomo on määritelty asianmukaisesti (10 §:n 2 mom.).

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota kysymykseen pääomasijoituksista. Lakiehdotuksen 14 § mahdollistaisi sen, että kauppa- ja teollisuusministeriö voisi tehdä oman pääoman ehtoisia sijoituksia alueellisiin pääomasijoitusrahastoihin. Valiokunnan käsityksen mukaan on tarpeen, että Finnvera, joka on osakeyhtiö, voi myös tehdä osakesijoituksia.

4. Lakiehdotuksen suhteesta muuhun lainsäädäntöön

Yritystukilainsäädännön uudistamisen tarpeet liittyvät keskeisiltä osiltaan EY:n rakennerahasto-ohjelmien uuden kauden alkamiseen vuoden 2000 alusta. Esityksen mukaisia tukiohjelmia on tarkoitus käyttää ensisijaisesti rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoon. Kuten edellä on todettu, lakiehdotus kytkeytyykin kiinteästi alue- ja rakennepolitiikkaan. Tämä seikka ilmenee itse lakiehdotuksesta kuitenkin varsin ohuesti. Asiaa kyllä käsitellään jonkin verran perusteluissa.

Erityisesti valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotetuista säännöksistä ilmene lain yhteyttä uutta ohjelmakautta koskevaan lakiin rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (HE 140/1999 vp, HaVM 9/1999 vp, 1353/1999), salassapitoa koskevaa 30 §:ää lukuunottamatta. Esityksen perusteluissa yhteys rakennerahastolakiin on kuvattu lähinnä esityksen taloudellisissa vaikutuksissa. Esimerkiksi maakunnan yhteistyöryhmästä ja sen laatimasta maakunnan yhteistyöasiakirjasta, jolla yhteensovitetaan rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden kohdentuminen maakunnassa rakennerahasto-ohjelmaa rahoittaville valtion viranomaisille, maakunnan liitoille ja muille rakennerahasto-ohjelman rahoitukseen osallistuville tahoille ja jonka puitteissa työvoima- ja elinkeinokeskukset tekevät päätökset yrityshankkeista, ei hallituksen esityksessä ole mainintaa.

Valiokunta katsoo, että yritystoiminnan uudistamista koskevaan lakiehdotukseen on tarpeen lisätä viittaus rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista säädettyyn lakiin. Valiokunta esittää viittauksen lisäämistä lakiehdotuksen 3 §:ään. Hallituksen esitykseen laiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamiseksi (HE 105/1999 vp) on sisällytetty (8 a §:n 1 ja 2 momentti) sanotuilta osin asianmukaiset viittaukset rakennerahastolakiin. Koska rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain yhteys on kumpaankin mainittuun erityislakiin nähden samanlainen, viittauksen lisääminen on tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi tarpeen.

Valiokunta kiinnittää lisäperusteena huomiota myös siihen, että eduskunta on muuttanut rakennerahastolakea koskevaa hallituksen esitystä siten, että käytännössä rakennerahastolain toissijaisuus suhteessa esillä olevaan lakiehdotukseen on poistunut. Rakennerahastolaki sisältää kattavat säännökset rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista. Nämä säännökset koskevat myös yksiselitteisesti yritystoiminnan tukemista koskevan lakiehdotuksen mukaisia hankkeita sen johdosta, ettei käsiteltävänä olevassa esityksessä ole tämän tyyppisiä säännöksiä.

Yleisesti voidaan todeta, että alue- ja rakennepoliittinen työ pohjautuu lakiin alueiden kehittämistä, lakiin rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista, säädettävään lakiin yritystoiminnan tukemisesta, muuhun kansalliseen erityislainsäädäntöön sekä EY:n asianomaisiin säädöksiin.

Valiokunta toteaa, että aluekehityslain tavoitteena on edistää maan alueiden omaehtoista kehittämistä ja tasapainoista alueellista kehitystä. Aluekehitysviranomainen, jona toimii maakunnan liitto, huolehtii toimialueellaan yleisestä aluepoliittisesta suunnittelusta, aluekehitysohjelmien valmistelusta ja niiden toteuttamisen seurannasta sekä aluehallintoviranomaisille kuuluvien aluekehitystoimenpiteiden yhteensovittamisesta. Maakunnan liitto vastaa myös maakunnan yleisestä kehittämisestä ja edistää kuntien seudullista ja muuta yhteistyötä.

Maakunnan liitolla on aluekehitysviranomaisena keskeinen rooli alue- ja rakennepoliittisessa kehittämistyössä. Tähän työhön osallistuvat lisäksi myös valtion viranomaisten, kuntien ja yksityisen sektorin edustajat. Maakunnan yhteistyöryhmä on näiden tahojen yhteistyöelin. Valiokunta korostaa sitä, että aluekehityslaki on kaikilta osin otettava huomioon yritystoiminnan tukemisesta annettavan lain soveltamisessa.

5. Salassapitoa koskevista säännöksistä

Hallituksen esityksessä ei ole erityisiä säännöksiä salassapidettävistä tiedoista. Salassapitovelvoitteiden osalta viitataan lakiehdotuksen 30 §:n

1 momentissa yleisesti lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Lakiehdotuksen 29 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kauppa- ja teollisuusministeriön oikeudesta saada työvoima- ja elinkeinokeskukselta tukijärjestelmän hallinnoinnin edellyttämiä tietoja ja selvityksiä tukien hakemisesta, myöntämisestä ja maksamisesta. Samoin lainkohdassa säädettäisiin ministeriön ja työvoima- ja elinkeinokeskuksen oikeudesta saada vastaavia tietoja tukien saajilta. Lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin mukaan ministeriöllä ja TE-keskuksella olisi myös oikeus pyynnöstä saada muulta viranomaiselta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä koskeva vaitiolovelvollisuuden hoitamiseksi tai tukihakemusten käsittelyä varten välttämätön tieto, joka muuten olisi salassapidettava.

Lakiehdotuksen 30 §:ssä säädettäisiin eräiden salassapidettävien tietojen luovuttamisesta kauppa- ja teollisuusministeriölle ja TE-keskukselle lain mukaisten tehtävien suorittamista varten.

Valiokunta ei ole suorittamassaan tarkastelussa havainnut huomauttamista ehdotetun lain 29 ja 30 §:n säännösten osalta. Ne täydentävät ja täsmentävät, ottaen erityisesti huomioon julkisuuslain 26 §:n 1 momentin ja 29 §:n 1 momentin säännökset, julkisuuslaissa omaksuttua sääntelyä.

6. Hyvän hallinnon takeista

Lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin nojalla viranomaiset voivat uskoa tarkastustehtäviä, erityisesti tilintarkastuksen, ulkopuolisen tilintarkastajan suoritettavaksi.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä kehittyneen sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen ei ole katsottu merkitsevän ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä muille kuin viranomaisille, jos tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti, jos oikeusturvan näkökohdat otetaan huomioon ja jos julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen vastuun piiriin (PeVL 14/1999 vp). Nyttemmin hallintotehtä-

vän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään uuden perustuslain 124 §:ssä.

Valiokunta on päätenyt siihen, että on perusteltua ottaa esillä olevan lakiehdotuksen 27 §:ään uusi 4 momentti, joka sisältää rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain 27 §:n 4 momenttia vastaavan sääntelyn. Kysymys on kielellisten vaatimusten ja hallintomenettelylain (598/1992) 22 §:n huomioon ottamisesta silloin, kun tarkastustehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle. Valiokunnan käsityksen mukaan tämän muutoksen jälkeen 27 § on ongelmaton suhteessa perustuslain 124 §:ään.

Valiokunta ottaa tässä yhteydessä vielä esiin 27 §:n 3 momentin, jonka mukaan tilintarkastajan esteellisyyteen sovelletaan hallintomenettelylain 10 §:ää. Valiokunta katsoo, että viittaus hallintomenettelylakiin tulisi selvyuden vuoksi ulottaa myös sen 11 §:ään, jossa säädetään esteellisyyden vaikutuksista. Kyseinen säännös sisältää kaksi tärkeää periaatetta. Ensinnäkin henkilö ei saa käsitellä eikä olla mukana käsittelemässä asiaa, jonka suhteen hän on esteellinen. Toiseksi viranomaisen tehtävänä on ryhtyä toimenpiteisiin esteettömän henkilön hankkimiseksi esteellisen tilalle.

7. Muutoksenhausta

Lakiehdotuksen 38 §:n 1 momentin mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön tai työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksiin ei pääsäännön mukaan saisi hakea muutosta. Poikkeuksena olisivat vain tuen takaisinperintää koskevat 32—36 §:ssä tarkoitetut päätökset.

Hallituksen ehdottaman muutoksenhakukielon laajuuteen voidaan asiantuntijakuulemisessa esitetyn perusteella kohdistaa valtiosääntöoikeudellisia epäilyksiä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevien säännösten näkökulmasta. Erityisen ongelmallinen muutoksenhakukielto on silloin, jos päätös koskee etuutta, johon hakijalla voidaan katsoa olevan lain mukaan subjektiivinen oikeus (tuen maksamispäätös). Oikeusturvaa tarvetta saattaa kuitenkin esiintyä myös silloin, kun subjektiivista oikeutta ei ole (tuen myöntämispäätös).

Edellä lausutun täydennyksenä on syytä todeta, että esityksessä esitetyt perustelut tukipäätösten valituskielloille eivät ole täysin sopusoinnussa ehdotetun lain sisällön kanssa. Lakiehdotuksen perusteella tukiviranomaisen päätökseen voi sisältyä sekä oikeusharkintaa että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Oikeusharkinnan piiriin kuuluvia kysymyksiä näyttää olevan mahdollista ilmetä myös päätöksissä, joissa ei katsota olevan kysymys subjektiivisesta oikeudesta. Oikeusharkintaa liittyy esimerkiksi tuen saamisen edellytysten täytymiseen, vaikka myönteinen päätös sinänsä voi perustua tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Näissäkin tapauksissa valiokunta pitää muutoksenhakuoikeutta tarpeellisena.

8. Takaisinperinnästä

Lakiehdotuksen 32 §:n 1 momentin mukaan tuen myöntämisen kohteena olleen toiminnan lopettaminen tai olennainen supistaminen johtaa investointituen määräämiseen maksettavaksi takaisin, jos lopettaminen tai supistaminen tapahtuu tukipäätöksen tekemistä seuraavan viiden vuoden aikana tai kolmen vuoden aikana viimeisestä maksatuksesta. Tuki on määrättävä maksettavaksi takaisin osaksi tai kokonaan, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Määräajoista sovelletaan sitä, joka mahdollistaa pidemmältä ajalta takaisinmaksuvelvollisuuden. Lakiehdotuksen mukaan tuesta päätettäessä voidaan määrääkoja erityisestä syystä pidentää.

Valiokunnan käsityksen mukaan on asianmukaista, että takaisinperintätoimiin ryhtymisen enimmäisaika todetaan kaikissa tilanteissa lakitekstissä. Myöskään viittaus perusteluissa rakennerahastovaroihin ei koske kaikkia lakiehdotuksen mukaisia tukia, koska tuet voivat olla kokonaan kansallisiakin. Koska päätös laissa nimenomaisesti määritellystä pidemmästä takaisinperintäajasta tehtäisiin tukipäätöksen yhteydessä, tällaisesta päätöksestä ei voisi myöskään valittaa ehdotetun sääntelyn perusteella ennen takaisinperintäpäätöksen tekemistä. Valiokunta viittaa tässä kohdin myös jäljempänä kohdassa 10. takaisinperinnän osalta lausuttuun.

9. Täydentävät säännökset ja määräykset

Perustuslain 80 § edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan 80 §:n 1 momentin säännös lainsäädännölle pidätetystä alasta edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan vain tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan valtuuttavan lain on myös täytettävä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä jo aiemmin asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Lakiehdotuksen 39 §:n mukaan tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston päätöksellä. Valiokunnalla on ollut käytettävissään 29.5.2000 päivätyt luonnokset valtioneuvoston asetukseksi yritystoiminnan tukemisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi investointituesta ja kehittämistuesta maataloustuotteiden jalostukseen ja markkinointiin.

Valiokunta ei ole varsinaisesti käsitellyt asetusluonnoksia. Kuitenkin asetusluonnokset näyttävät sisältävän myös aineellis-oikeudelliseksi luonnehdittavia säännöksiä. Niiden osalta voidaan asettaa kyseenalaiseksi, riittääkö ehdotettu 39 § täyttämään lainsäädäntövaltaa deegoivia säännöksiä koskevat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Yksityiskohtien osalta voidaan viitata tässä yhteydessä ainakin asetusluonnoksiin sisältyvään itsenäiseen velvoitteen säilyttää asiakirjat ja kirjanpito. Nämä säilyttämistä koskevat säännökset sisältävät itsenäisen velvoitteen, johon ei suoranaisesti laissa viitata.

Valiokunta kiinnittää huomiota vielä siihen, että lakiehdotuksen 39 §:n toiseen virkkeeseen sisältyy tekninen virhe siltä osin kuin siinä on viittaus "tässä momentissa". Viittauksen tulee kuulua "tässä laissa".

10. Euroopan komissiosta johtuvat muutostarpeet

10.1. Yleistä. Lakiehdotus on notifioitu Euroopan komissiossa sen jälkeen kun hallituksen esitys on annettu eduskunnalle. Valiokuntakäsittelyä on viivästyttänyt notifiointeja koskevan komission hyväksymismenettelyn siirtyminen kesään 2000.

10.2. Maataloustuotteiden jalostusta ja markkinointia koskevasta tukiohjelmasta aiheutuvat muutokset. Lakiehdotuksen 24 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, millä edellytyksillä tukihakemus, joka on toimitettu työvoima- ja elinkeinokeskukselle myöhästyneenä, voidaan ottaa käsiteltäväksi. Koska maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin hankkeissa tämä ei EY:n suuntaviivojen mukaan ole mahdollista, on 2 momenttiin tarpeen lisätä maininta siitä, ettei poikkeusmahdollisuus koske näitä hankkeita.

Sen johdosta, että komission puolelta on ilmoitettu, että edellä mainittu poikkeaminen on yritystukea koskevan tukiohjelman osalta mahdollista vain edellyttäen, että komissio hyväksyy sen kussakin yksittäistapauksessa tehdyn notifikaation perusteella on säännökseen tarpeen lisätä myös tätä koskeva ehto.

Komission kantaan viitaten kauppa- ja teollisuusministeriö on esittänyt lakiehdotuksen 24 §:n 2 momentin muuttamista kuulumaan seuraavasti:

Tukihakemus, joka on toimitettu työvoima- ja elinkeinokeskukselle myöhemmin kuin 1 momentissa säädetään, voidaan ottaa käsiteltäväksi lukuun ottamatta maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin hankkeita, jos kauppa- ja teollisuusministeriö tai työvoima- ja elinkeinokeskus sen päätettäväksi kuuluvan tuen osalta erityisestä syystä niin päättää ja edellyttäen, että Euroopan komissio hyväksyy tämän sille kussakin yksittäistapauksessa tehdyn notifikaation perusteella.

Lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin tarkentaminen on katsottu tarpeelliseksi siten, että mo-

menttiin lisätään maininta niistä tukimuodoista, joihin ei maataloustuotteiden jalostamisen ja markkinoinnin tukea kohdisteta. Näitä ovat investointituki yrityshautomoille (10 §), pienten yritysten käynnistystuki (11 §), yritysten toimintaympäristön parantamiseen myönnettävä tuki (3 luku ja 34 §).

Komission kantaan viitaten kauppa- ja teollisuusministeriö on esittänyt 5 §:n 4 momentin muuttamista kuulumaan seuraavasti:

Myönnettäessä tukea maataloustuotteiden jalostukseen ja markkinointiin kohdistuviin hankkeisiin, tuki myönnetään investointitukena tai kehittämistukena. Tukeen ei sovelleta 10 §:ää, 11 §:ää, 3 lukua eikä 34 §:ää. Tukeen ei myöskään sovelleta 8 §:n 1 momentissa säädettyä alueellista rajoitusta suurten yritysten osalta. Tarkemmat säännökset tässä momentissa tarkoitettusta tuesta annetaan valtioneuvoston asetuksessa.

Sen johdosta, että maataloustuotteiden jalostusta ja markkinointia koskevaa tukiohjelmää komissiolle notifioitaessa on sitouduttu siihen, ettei tukiohjelmää voida käyttää yhtäaikaaisesti muiden ohjelmassa olevien tukiohjelmien kanssa, on esitetty lakiehdotuksen 21 §:n muuttamista. Pykälään lisättäisiin maininta siitä, ettei maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin kehittämishankkeisiin ole mahdollista myöntää muuta tukea kuin nyt kysymyksessä olevaa tukea.

Komission kantaan viitaten kauppa- ja teollisuusministeriö on esittänyt 21 §:n muuttamista kuulumaan seuraavasti:

Kehittämistukea ei myönnetä, jos hanketta rahoitetaan muulla valtion avustuksella. Tästä voidaan kuitenkin poiketa lukuun ottamatta maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin hankkeita, milloin rahoituksen jakaminen useamman rahoittajan kesken on perusteltua hankkeen laajuuden tai alueellisen merkittävyyden vuoksi. Valtion avustuksen tai muun siihen verrattavissa olevan tuen enimmäisosuudesta yhdessä kehittämis-

tuen kanssa säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Koska maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin tukiohjelma käynnistyy kokonaan uutena tukiohjelmana lain tultua voimaan ilman, että uusi laki korvaisi vanhan lain mukaisen tukiohjelman, ei lakiehdotuksen 41 §:n 1 momentti sovellu tähän tukiohjelmaan. Toisin sanoen hakemukset tämän tukiohjelman mukaisesti tukiin on mahdollista tehdä vasta lain voimaantultua. Tätä edellyttävät myös EY:n suuntaviivat maatalousalan valtiontuesta.

Komission kantaan viitaten kauppa- ja teollisuusministeriö on esittänyt lakiehdotuksen 41 §:n 1 momentin muuttamista kuulumaan seuraavasti:

Tätä lakia sovelletaan työvoima- ja elinkeinokeskuksille ennen lain voimaantuloa tai sen jälkeen tulneiden hakemusten nojalla tämän lain voimaantultua myönnettäviin tukiin, joiden perusteena on ennen lain voimaantuloa tai sen jälkeen alkava investointi-, tuotanto- tai kehittämistoiminta. Maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin tukeen lakia sovelletaan kuitenkin lain voimaantulon jälkeen saapuneiden hakemusten nojalla myönnettäviin tukiin.

Valiokunnalla ei ole muuta huomauttamista lakiehdotuksen 24, 5, 21 ja 41 §:n muuttamisesta edellä kuvatuin tavoin kuin, että 5 ja 21 §:n muutosehdotuksiin liittyen valiokunta viittaa edellä 2. kohdassa lausuttuun.

10.3. Lakiehdotuksen 8 §:n muuttaminen. Lakiehdotuksen 8 §:ssä ovat säännökset investointituen myöntämisestä alueiden kehittämisestä annetun lain 7 §:ssä tarkoitettulla kehitysalueella sellaiselle kiinteistöyhteisölle tai kunnalle, joka tarjoaa toimitiloja lain soveltamisalan piiriin kuuluvaa yritystoimintaa varten. Pykälän 2 momentin mukaan kiinteistöyhteisön tai kunnan on siirrettävä tuki vuokran tai muun vastikkeen perimisen yhteydessä kiinteistössä toimivalle taikka kiinteistön tai sen osan lunastaneille yrityksille.

Komission alustavan kannan mukaan 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa tuki ei täytä vaadittavia niin sanotun alkuinvestoinnin tunnusmerkkejä, jotka on määritelty komission päätöksen valtion tukia koskevista suuntaviivoista (98/C 74/06) 4 kohdassa. Lisäksi komissio on katsonut saadun tiedon mukaan, että tuki on edellämainittujen suuntaviivojen kohdan 4.15 mukaista kiellettyä toimintatukea, joka on mahdollista ainoastaan niin sanotuilla a-kategorian mukaisilla kansallisilla tukialueilla, joihin kuuluu Suomessa Itä-Suomen suuralue.

Edellä sanotun johdosta kauppa- ja teollisuusministeriö on katsonut tarkoituksenmukaiseksi notifioida lakiehdotuksen 8 §:ssä tarkoitettua kiinteistöyhteisölle ja kunnille myönnettävän tuen kokonaisuudessaan erikseen sen varmistamiseksi, että asiassa saadaan mahdollisimman tarkoituksenmukainen lopputulos Suomen kannalta ja ettei nyt kysymyksessä olevan lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa viivästy tarpeettomasti. Koska on tarpeen varmistaa, ettei 8 § nyt säädettävässä muodossa aiheuta tarpeettomia ongelmia asian myöhemmässä käsittelyvaiheessa, kauppa- ja teollisuusministeriö on esittänyt, että 8 §:n 2 momentti poistetaan kokonaisuudessaan lakiehdotuksesta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kiinteistöyhteisölle ja kunnalle voidaan edelleen myöntää investointiavustusta toimitilarakentamiseen. Valiokunnan mielestä ehdotettua tukimuotoa tulisi voida käyttää 1 tukialueen lisäksi myös 2 ja 3 tukialueilla. Myös 2 ja 3 tukialueilla on tarvetta yritysten toimintaedellytyksiä parantavaan toimitilarakentamiseen. Tällaisen tuen ei valiokunnan käsityksen mukaan ole katsottava olevan kilpailun este.

10.4. Lakiehdotuksen 32—34 §:n muuttaminen. Lakiehdotuksen 32, 33 ja 34 §:ssä on määritelty se määräaika, jonka kuluessa tapahtunut tuen kohteena ollut toiminnan lopettaminen tai tuen kohteena ollut käyttöomaisuuden myyminen aiheuttaa tuen mahdollisen takaisinperimisen. Lakiehdotuksessa tämä määräaika on kaksitahoinen siten, että se on joko tukipäätöksen tekemistä seuraavat viisi vuotta tai tuen viimeistä

maksatusta seuraavat kolme vuotta kuitenkin siten, että määräajoista sovelletaan sitä, joka ajallisesti ulottuu pidemmälle.

Komissio ei ole tätä kuitenkaan hyväksynyt, vaan edellyttää, että sovelletaan yksinomaan viiden vuoden määräaikaa.

Komission kantaan viitaten kauppa- ja teollisuusministeriö on esittänyt lakiehdotuksen 32 §:n 1 momentin hyväksymistä kuulumaan seuraavasti:

Jos muu kuin 33 §:ssä tarkoitettu tuen saaja 6 §:ssä tarkoitettua tuen maksamista seuraavien viiden vuoden aikana (*poist.*) ilman pakottavaa syytä lopettaa tuen myöntämisen perusteena olevan toimintansa tai supistaa sitä olennaisesti, investointituki on määrättävä maksettavaksi takaisin osaksi tai kokonaan, jollei erityisestä syystä muuta johdu. (*Poist.*) Tuesta päätettäessä voidaan määräaikaa erityisestä syystä pidentää.

Komission kantaan viitaten kauppa- ja teollisuusministeriö esittää 33 §:n 1 momentin muutettavaksi kuulumaan seuraavasti:

Jos sellaisen yrityksen, jonka 6 §:ssä tarkoitettua investointitukea sille myönnettäessä arvioidaan työllistävän yrittäjän lisäksi muita henkilöitä enintään kahta henkilötyövuotta vastaavasti ja jolle myönnettävä investointituki on enintään 50 000 euroa, investointituen kohteena ollutta käyttöomaisuutta myydään tai muutoin luovutetaan taikka käyttöomaisuus muutoin siirtyy toiselle tuen maksamista seuraavien viiden vuoden aikana (*poist.*), eikä tilalle hankita uutta vastaavaa käyttöomaisuutta, investointituki on määrättävä kokonaan tai osaksi maksettavaksi takaisin. (*Poist.*) Tuki voidaan jättää perimättä takaisin, jos käyttöomaisuuden myynti on aiheutunut yrittäjän työkyvyn menetyksestä tai muusta siihen verrattavasta pakottavasta syystä. Takaisin perimisestä voidaan myös luopua, jos tuen on katsottava siirtyneen toiselle yritykselle

ja jos tuen siirtoa on pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Komission kantaan viitaten kauppa- ja teollisuusministeriö esittää 34 §:n 1 momentin muuttamista kuulumaan seuraavasti:

Jos tuen saaja 13 §:ssä tarkoitetun *tuen maksamista* seuraavien viiden vuoden aikana (*poist.*) myy tai muutoin luovuttaa tuen kohteena olevan käyttöomaisuuden tai sen osan toiselle, eikä tilalle hankita uutta vastaavaa käyttöomaisuutta, toimintaympäristötuki on vastaavalta osaltaan määrättävä maksettavaksi takaisin osaksi tai kokonaan. (*Poist.*) Takaisinperimises-

tä voidaan kuitenkin luopua, jos tuen on katsottava siirtyneen toiselle ja jos tuen siirtoa on pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Valiokunnalla ei ole lakiehdotuksen 32—34 §:ien muuttamisesta huomautettavaa lukuun ottamatta, mitä edellä kohdassa 8. on lausuttu.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että talousvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Pertti Turtiainen /vas
jäs. Nils-Anders Granvik /r
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /skl

Paula Lehtomäki /kesk
Kirsi Ojansuu /vihr
Heli Paasio /sd
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
Kari Urpilainen /sd
Jari Vilén /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.