

Valtionavustusten hallinnon perusteita ja hyviä käytäntöjä

Opas valtionapuviranomaisten tueksi

Hallintopolitiikka

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2023:62



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä

Opas valtionapuviranomaisten tueksi

Lainsäädäntöjaosto, valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-669-5

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä Opas valtionapuviranomaisten tueksi

Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:62		Teema	Hallintopolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Lainsäädäntöjaosto, valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke		
Kieli	suomi	Sivumäärä	233

Tiivistelmä

Oppaassa käsitellään valtionavustusten hallinnointia lähinnä valtionavustuslain (688/2001) yleissääntelyn puitteissa. Hallinnoinnilla tarkoitetaan valtionavustusohjelmien, tukijärjestelmien tai muiden vastaavien valtionavustuskokonaisuuksien valmistelemista ja niiden toimeenpanoa.

Oppaassa käydään tarkemmin läpi seuraavia sisältöjä: valtionavustustoiminnan strategia- ja tuloslähtöisyys ja tietoperusteisuus, valtion talousarvio ja hyvä taloudenhoito, valtionavustusten hallinnoinnin säädösperusteisuus, valtionapuviranomaisen harkintavalta ja hyvä hallinto, avustettavan toiminnan tai hankkeen talous sekä valtionavustuksen hakemisen, myöntämisen, maksamisen, käytön valvonnan ja takaisinperinnän menettelyt.

Opas on tarkoitettu valtionapuviranomaisissa työskenteleville asiantuntijoille valtionavustusten hallinnoinnin tueksi. Oppaaseen on koottu säädösperustaa, yleisiä periaatteita, lähtökohtia, esimerkkejä ja oikeustapauksia. Opas on valmisteltu valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen (2019–2023) lainsäädäntöjaostossa. Hankkeen tavoitteena on ollut parantaa valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, lisätä avustustoiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta sekä tehdä valtionavustusten hakemisesta ja myöntämisestä aiempaa selkeämpää ja sujuvampaa ja valtionavustustoiminnan käytännöistä yhdenmukaisempia.

Asiasanat	hallintopolitiikka, hallinnon kehittäminen, hyvä hallinto, valtionavustukset		
ISBN PDF	978-952-367-669-5	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/10384/2019	Hankenumero	VM212:00/2018

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-669-5>

Grunderna för och god praxis vid administration av statsunderstöd: Handbok för statsbidragsmyndigheterna

Finansministeriets publikationer 2023:62	Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet	

Utarbetad av	Lagstiftningssektionen, projektet för utveckling och digitalisering av statsunderstödsverksamheten		
Språk	finska	Sidantal	233

Referat

I handboken behandlas administrationen av statsunderstöd i första hand inom ramen för de allmänna bestämmelserna i statsunderstödslagen (688/2001). Med administration avses beredning och genomförande av statsunderstödsprogram, stödsystem eller andra motsvarande helheter med anknytning till statsunderstöd.

Handboken innehåller en närmare genomgång av följande frågor: statsunderstödsverksamhetens strategi- och resultatriktning och kunskapsbas, statsbudgeten och god ekonomi, den rättsliga grunden för administration av statsunderstöd, statsbidragsmyndighetens prövningsrätt och god förvaltning, ekonomin för verksamhet eller projekt som får understöd samt förfarandena för ansökan om statsunderstöd, beviljande, utbetalning och återkrav av statsunderstöd samt övervakning av användningen av statsunderstöd.

Handboken är avsedd för sakkunniga vid statsbidragsmyndigheterna till stöd för administrationen av statsunderstöd. Handboken är en sammanställning av den rättsliga grunden, allmänna principer, utgångspunkter, exempel och rättsfall. Handboken har beretts i lagstiftningssektionen under finansministeriets projekt för utveckling och digitalisering av statsunderstödsverksamheten (2019–2023). Syftet med projektet har varit att förbättra statsunderstödsverksamhetens genomslag, öka transparensen och öppenheten i verksamheten, förtydliga och förenkla förfarandena för ansökan om och beviljande av statsunderstöd och att förenhetliga praxis inom statsunderstödsverksamheten.

Nyckelord förvaltningspolitiken, förvaltningsutveckling, god förvaltning, statsunderstöd

ISBN PDF	978-952-367-669-5	ISSN PDF	1797-9714
Ärendenummer	VN/10384/2019	Projektnummer	VM212:00/2018

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-669-5>

Sub-unit on legislation, Project for improving and digitalising the administration of discretionary government grants

Publications of the Ministry of Finance 2023:62		Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance		
Group author	Sub-unit on legislation, The project for improving and digitalising the administration of discretionary government grants		
Language	Finnish	Pages	233

Abstract

This guide presents information on the administration of discretionary government grants mainly within the general regulation framework provided in the Act on Discretionary Government Grants (688/2001). Administration refers to the drafting and implementation of government grant programmes, support schemes and other similar government grant packages.

The guide explains the following content in more detail: strategy and result orientation of government grant activities and the knowledge-based approach, the Budget and good financial management, the legislative basis for the administration of discretionary government grants, discretion and good governance of government grant authorities, finances of activities or projects financed by government grants, and procedures for applying for, awarding and paying government grants, for monitoring the use of government grants, and for recovering government grants.

The guide is intended for specialists working for government grant authorities to support the administration of government grants. In addition to the legislative basis, it contains general principles, premises, examples and legal cases. The guide was drawn up by the project sub-unit on legislation in the Ministry of Finance's project for improving and digitalising the administration of discretionary government grants (2019–2023). The project sought to improve the ability of government grant activities to have an impact, to increase the transparency and openness of government grant activities, to make applying for and awarding government grants clearer and simpler, and to make the practices of government grant activities more uniform.

Keywords governance policy, development of administration, good governance, discretionary government grants

ISBN PDF	978-952-367-669-5	ISSN PDF	1797-9714
Reference number	VN/10384/2019	Project number	VM212:00/2018

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-669-5>

Sisältö

Esipuhe	10
1 Johdanto	11
2 Valtionavustusten hallinnoinnin lähtökohdat ja perusteet	13
2.1 Strategia- ja tuloslähtöisyys ja tietoperusteisuus.....	13
2.1.1 Viranomaisen toiminnan strategia- ja tuloslähtöinen suunnittelu.....	13
2.1.2 Tietoperusteinen valtionavustustoiminta ja valtionavustustoiminnan tietovaranto	14
2.1.3 Valtionavustusten vaikutusten seuraamis- ja arviointivelvollisuus	17
2.2 Valtion talousarvio ja hyvä taloudenhoito	18
2.2.1 Eduskunnan budjettivalta ja hyvän taloudenhoidon periaatteet.....	18
2.2.2 Valtionavustusmäärärahojen budjetoinnista ja menojen kohdentamisperusteista.....	20
2.2.3 Vuotuisuusperiaate ja monivuotisten toimintojen avustaminen	22
2.3 Säädösperusteisuus	26
2.3.1 Laillisuusperiaate ja valtionapuviranomaisen harkintavalta.....	26
2.3.2 Valtionavustuslaki yleislakina ja erityislainsäädännön suhde valtionavustuslakiin	29
2.3.3 Milloin voi olla tarpeellista antaa asetuksella tarkempia säännöksiä valtionavustuksesta? ...	32
2.4 Valtionavustuksen käsite ja valtionavustuslajit	34
2.4.1 Miten erottaa valtionavustus muista rahoitusmuodoista?	34
2.4.2 Valtionavustuslajit.....	38
2.5 Hyvä hallinto valtionavustustoiminnassa	41
2.5.1 Hyvän hallinnon perusteet.....	41
2.5.2 Tasapuolisen kohtelun periaate	44
2.5.3 Tarkoitussidonnaisuuden periaate.....	45
2.5.4 Puolueettomuus.....	46
2.5.5 Suhteellisuusperiaate	47
2.5.6 Luottamuksensuojan periaate.....	47
2.5.7 Kielellisistä oikeuksista ja asiointikielistä	49
3 Avustettavan toiminnan tai hankkeen talous	52
3.1 Avustettavan toiminnan tai hankkeen kirjanpidon järjestäminen	52
3.1.1 Erilläänpidon vaatimus.....	52
3.1.2 Valtionavustuksen saajaa velvoittavien kirjanpitoperiaatteiden huomioon ottaminen.....	53
3.1.3 Avustukseen käyttöön liittyvän aineiston säilyttäminen	58
3.2 Avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset	59
3.2.1 Kustannusten hyväksymisen lähtökohdat ja yleiset periaatteet.....	59
3.2.2 Ei-hyväksyttävien kustannusten määrittämisestä	61

3.2.3	Käsitteet meno, kulu ja kustannus.....	62
3.2.4	Menojen ja kustannusten todentaminen	64
3.2.5	Yleisesti kustannusmalleista	67
3.2.6	Lisäkustannusmalli (lisämenomalli) ja kokonaiskustannusmalli.....	68
3.3	Tulot ja rahoitus avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa	70
3.3.1	Avustettavasta toiminnasta tai hankkeesta saadut tulot.....	70
3.3.2	Saajan muussa toiminnassa saadut tulot.....	74
3.3.3	Hankkeeseen tai toimintaan saatava ulkopuolinen rahoitus.....	74
3.3.3.1	Julkinen rahoitus.....	75
3.3.3.2	Muu kuin julkinen rahoitus.....	76
3.4	Ostavastuuosuus	77
3.4.1	Mitä tarkoittaa omavastuuosuus?.....	77
3.4.2	Ostavastuuosuuden rahoittaminen.....	79
3.5	Maksutta käyttöön saadut resurssit.....	79
3.6	Myönnettävän valtionavustuksen määrän sääntely valtionavustuslaissa.....	83
3.6.1	Avustustasosta	85
3.6.2	Valtionavustuksen määrän ilmaiseminen valtionavustuspäätöksessä.....	87
4	Valtionavustushaku ja hallintomenettelyn ensivaiheet	88
4.1	Valmistelu ennen valtionavustuksen haettavaksi ilmoittamista	88
4.1.1	Hakuilmoituksen valmistelusta ja sisällöstä	89
4.2	Valtionapuviranomaisen neuvontavelvollisuus ja muu yhteydenpito hakijoihin...	92
4.3	Valtionapuviranomaisen antamat kirjalliset ohjeet	95
4.4	Valtionavustushausta tiedottaminen hakuilmoituksella	97
4.5	Kirjallinen hakemus ja hakulomake	98
4.6	Hakijalta kysyttävät tiedot	99
4.7	Asianosainen, asiamies ja organisaation edustaminen	102
4.8	Asian vireillepano ja asiakirjan lähettäjän vastuu	103
4.9	Hallintomenettelyn edellytysten tarkistaminen	105
4.10	Väärälle viranomaiselle erehdyksessä toimitetun asiakirjan siirtäminen	108
4.11	Puutteellisen hakemuksen täydentäminen.....	109
4.12	Asian käsittelyn yleiset vaatimukset	113
4.12.1	Joutuisuus.....	113
4.12.2	Asioiden yhdessä käsitteleminen	114
4.12.3	Esteellisyys.....	116
5	Valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian selvittäminen (hakemuksen käsittely)	120
5.1	Valtionavustuksen hakijan aktiivinen selvittämisvelvollisuus.....	120
5.2	Valtionapuviranomaisen selvittämisvelvollisuus	121
5.3	Yleistä selvittämisen rajoista	121
5.4	Yleistä selvittämisen sisällöstä	123
5.4.1	Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset ja niiden toteutumisen arviointi	125
5.4.2	EU:n valtioneuvoston päätöksen huomioon ottaminen	132

5.5	Valtionapuviranomaisen selvittämiskeinot	132
5.5.1	Hakemuksessa pyydetty vakuutus yleisten myöntämisen edellytysten täyttymisestä	134
5.5.2	Valtionapuviranomaisen selvityspyyntö hakijalle	135
5.5.3	Valtionapuviranomaisen lausuntopyyntö viranomaiselle tai muulle taholle	136
5.5.4	Muiden viranomaisten tietojen hyödyntäminen	136
5.5.5	Avoimet lähteet	139
6	Kuuleminen valtionavustusasioissa	140
6.1	Valtionapuviranomaisen kuulemisvelvollisuus	140
6.2	Kuulemisen kohde valtionavustusasioissa	141
6.3	Kuulemisvelvollisuudesta poikkeaminen	142
6.4	Kuulemistilanteet valtionavustusasioissa	142
6.4.1	Valtionavustuksen myöntämistä koskeva asia	142
6.4.2	Valtionavustuksen maksamista koskeva asia	145
6.4.3	Valtionavustuksen takaisinperintää koskeva asia	146
6.5	Kuulemismenettely	146
7	Valtionavustuspäätös	148
7.1	Valtionavustuspäätöksen käsite	148
7.1.1	Muutospäätöksistä	148
7.2	Päätöksentekomenettelyt ja esittelymenettely	149
7.2.1	Päätöksenteko ministeriöissä ja ministerin rooli	151
7.3	Valtionavustuspäätöksen sisältö ja päätökseen otettavat ehdot ja rajoitukset	153
7.4	Millaiset ovat hyvät valtionavustuspäätöksen perustelut?	158
7.4.1	Perusteluvollisuus	158
7.4.2	Tosiasiaperusteet	159
7.4.3	Oikeudelliset perusteet	160
7.4.4	Laaja harkintavalta ja väljät säännökset	161
7.4.5	Harkintavallan käytön perustelevuus	162
7.4.6	Korostunut perustelevuuden tarve	164
7.4.7	Massapäätökset	166
7.4.8	Perusteluvollisuudesta poikkeaminen	167
7.5	Valtionavustuspäätöksen allekirjoittaminen	168
7.6	Valtionavustuspäätöksen tiedoksianto	169
7.7	Valtionavustuspäätöksessä olevan virheen korjaaminen	170
7.7.1	Asia- tai menettelyvirheen korjaaminen	170
7.7.2	Kirjoitus- tai laskuvirheen korjaaminen	174
7.8	Korjaamismenettely	175
8	Oikaisuvaatimusmenettely	176
9	Eriyiskysymyksiä	178
9.1	Avustuksen myöntäminen muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen	178

9.1.1	Valtionavustuslain 7.3 §:n taustasta ja tarkoituksesta	178
9.1.2	Valtionavustuslain 7.3 §:n soveltamisen erityisiä rajoituksia.....	179
9.1.3	Muun toiminnan tai hankkeen avustamista koskevat ehdot valtionavustuspäätöksessä	181
9.1.4	Muita valtionavustuslain 7.3 §:n soveltamisessa huomioon otettavia kysymyksiä.....	183
9.2	Useiden toimijoiden yhteistyössä toteuttamien hankkeiden avustaminen.....	186
9.2.1	Yhteishanke ja muut termit	186
9.2.2	Menettelyt erilaisissa yhteishankkeissa.....	189
10	Valtionavustuksen maksaminen	193
10.1	Maksamistavat.....	193
10.2	Valtionavustuksen saajan maksamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus.....	196
10.3	Maksatusoikeuden raukeaminen	196
10.4	Maksamisen keskeytys	197
11	Valtionavustuksen palauttaminen.....	199
12	Valtionavustuksen käytön valvonta ja tarkastukset	201
13	Valtionavustuksen käytön selvittäminen ja selvityksen käsittely.....	204
13.1	Lähtökohtana hyvän taloudenhoidon periaatteet.....	204
13.2	Valtionavustuksen saajan selvittämiselvöllisyys ja selvitystä koskevat vaatimukset.....	205
13.3	Selvityksen käsittely ja sen päättäminen valtionapuviranomaisessa	206
14	Takaisinperinnät	209
14.1	Takaisinperintävelvollisuus.....	209
14.2	Harkinnanvarainen takaisinperintä	214
14.3	Korko ja viivästyskorko	218
14.4	Takaisinperinnän määräaika	219
14.5	Palautettava ja takaisin perittävä määrä investointiavustuksissa.....	220
14.6	Kuittaus.....	222
14.7	Takaisinperintäsaatavan ulosottokelpoisuus ja vanheneminen.....	222
15	Kohtuullistaminen palautus- ja takaisinperintätilanteissa	223
	Lähteet.....	228

ESIPUHE

Valtionavustustoiminnan kehittäminen on sekä talous- että hallintopolitiikkaa. Kyse on julkisten varojen käytöstä ja julkisen hallinnon kehittämisestä. Valtiovarainministeriön johtaman valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen (2019–2023) tavoitteena on ollut parantaa valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta ja lisätä avustustoiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Tavoitteena on ollut myös tehdä valtionavustusten hakemisesta ja myöntämisestä aiempaa selkeämpää ja sujuvampaa ja valtionavustustoiminnan käytännöistä entistä yhdenmukaisempia.

Hankkeen aikana on luotu tieto- ja vaikuttavuusperusteinen valtionavustustoiminnan toimintamalli ja käynnistetty Valtiokonttorin ylläpitämien yhteisten digitaalisten palvelujen (Haeavustuksia.fi, Hallinnoiavustuksia.fi, Tutkiavustuksia.fi) palvelutuotanto. Hankkeessa on niin ikään laadittu hakijaryhmäkohtaisia selvityksiä muun muassa lainsäädännön kehittämistarpeista ja oppaita valtionapuviranomaisten toiminnan kehittämisen tueksi.

Tämä niin sanottu hallinnointiopas on valmisteltu hankkeen lainsäädäntöjaostossa yhteistyössä eri hallinnonalojen kesken. Vastaavanlaista, valtionavustusten hallinnoinnin yleisiä perusteita ja lähtökohtia kokoavaa käsikirjaa ei ole aikaisemmin tehty. Toivottavasti opas toimii yhtenä valtionavustustoiminnan käytäntöjen selkeyttämisen, sujuvoittamisen ja yhdenmukaistamisen tukena valtionavustusten moninaisuus ja erityispiirteet huomioon ottaen. Opasta voi jatkossa hyödyntää myös digitaalisten palvelujen kehittämisessä ja käyttöönotoissa.

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke päättyy suunnitellusti vuoden 2023 lopussa. Ensimmäisen yhteisen hallinnointioppaan kokoaminen on kuitenkin vasta lähtöpiste. Valtiovarainministeriön päämääränä on, että valtionavustuksilla yhtenä yhteiskuntapolitiikan keinona saataisiin tehokkaasti ja laadukkaasti aikaan valtionavustuksilla tavoiteltuja vaikutuksia ja vaikuttavuutta. Kannustan siihen, että valtionapuviranomaiset ottavat yhteisen toimintamallin ja yhteiset digitaaliset palvelut laajasti käyttöön. Valtiovarainministeriö toivoo, että valtionavustustoiminnan yhteiskehittäminen jatkuu hallinnonalojen kanssa.

Syyskuussa 2023

Juha Majanen
Kansliapäällikkö valtiosihteerinä
Valtiovarainministeriö

1 Johdanto

Tässä oppaassa valtionavustusten hallinnoinnilla tarkoitetaan valtionavustusohjelmien¹, tukijärjestelmien tai muiden vastaavien valtionavustuskokonaisuuksien valmistelemista ja niiden toimeenpanoa eli valtionavustusten myöntämistä, maksamista ja käytön valvontaa ja näihin liittyviä menettelyjä. Valtionavustusten hallinnointia käsitellään lähinnä valtionavustuslain (688/2001, VAL) yleissääntelyn puitteissa. Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen, maksamisen, käytön valvonnan, valtionavustuksen palauttamisen ja takaisinperinnän perusteista ja menettelyistä sekä valtionapuviranomaisen tiedonsaantioikeuksista ja tietojen luovuttamisesta. Yleislakina valtionavustuslakia voidaan soveltaa täydentävästi myös valtionavustuksiin, joita sääntelee ensisijaisesti erityislainsäädäntö.

Lähtökohtana oppaassa on valtionavustusten hallinnointi hyvän hallinnon ja hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti ja kokonaisuutena valtionapuviranomaisessa. Kokonaisuus tarkoittaa valtionapuviranomaisen toimivaltaan kuuluvien valtionavustusohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa sekä viranomaisen valtionavustustoiminnan suunnittelua ottaen huomioon niin ennakkollisesti kuin jälkikäteen vaikuttavuuden ja vaikutusten arvioinnin, riittävän valvonnan ja asianmukaisen taloudenhoidon näkökulmat.

Oppaassa käydään tarkemmin läpi seuraavia sisältöjä: valtionavustustoiminnan strategia ja tuloslähtöisyys ja tietoperusteisuus, valtion talousarvio ja hyvä taloudenhoito, valtionavustusten hallinnoinnin säädösperusteisuus, valtionapuviranomaisen harkintavalta ja hyvä hallinto, avustettavan toiminnan tai hankkeen talous sekä valtionavustuksen hakemisen, myöntämisen, maksamisen, käytön valvonnan ja takaisinperinnän menettelyt. Opas on tarkoitettu valtionapuviranomaisissa työskenteleville asiantuntijoille valtionavustusten hallinnoinnin tueksi. Oppaaseen on koottu valtionavustusten hallinnoinnin säädösperustaa, yleisiä periaatteita, lähtökohtia, esimerkkejä ja oikeustapauksia.

1 Valtionavustusohjelma on valtionavustustoiminnan sanaston mukaan "kokonaisuus, jonka kautta kanavoidaan valtionavustuksia, joiden avulla on tarkoitus saada aikaan päämääräksi asetettu yhteiskunnallisesti merkittävä muutos". Ks. Valtionavustustoiminnan sanasto: 2. laajennettu laitos, valtiovarainministeriö 2023.

Valtionapuviranomaisten tueksi on valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa laadittu myös seuraavia oppaita: 1) Valtionavustusten vakioehdot: Opas valtionapuviranomaisille valtionavustusten käyttöä koskevien ehtojen ja rajoitusten laatimisen tueksi (jäljempänä Vakioehto-opas) ja 2) Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli: Valtionavustustoiminnan kehittämisen suuntaviivoja (jäljempänä Toimintamalliopas).² Lisäksi tätä opasta kirjoitettaessa valmistelussa on Valvontaopas. Tässä oppaassa viitataan sopivissa kohdissa näihin muihin oppaisiin.

Oppaassa valtionavustusten hallinnointia käsitellään yleislakina sovellettavan valtionavustuslain ja tyyppitapausten näkökulmista. Erityislainsäädäntöä käsitellään yksittäisissä esimerkeissä. Valtionavustukseen ensisijaisesti sovellettavassa erityislainsäädännössä saatetaan säätää jostakin asiasta toisin kuin tässä oppaassa valtionavustuslain puitteissa esitetään. Käytännössä saattaa siten tulla vastaan tilanteita, joihin tässä oppaassa esitetyt valtionavustuslain tulkintaohjeet, soveltamissuositukset tai hyvät käytännöt eivät sovi ja joita on arvioitava erikseen tapauskohtaisesti.³ Valtionavustuslain soveltamista koskevissa tulkintakysymyksissä yhteyspisteenä on valtiovarainministeriön budjettiosasto.

Opas on valmisteltu valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen (2019–2023) lainsäädäntöjaostossa. Valmistelussa on ollut mukana maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön edustajia.

2 Ks. linkit oppaisiin lähdeluettelossa.

3 Lisäksi oppaassa käsitellään valtion budjettitalouden sisäistä yhteisrahoitteista toimintaa (määrärahojen osoituspäätökset valtion virastoille) lähinnä mainintoina silloin, kun yhteisrahoitteisella toiminnalla on yhteyksiä valtionavustusten hallinnointiin.

2 Valtionavustusten hallinnoinnin lähtökohdat ja perusteet

2.1 Strategia- ja tuloslähtöisyys ja tietoperusteisuus

2.1.1 Viranomaisen toiminnan strategia- ja tuloslähtöinen suunnittelu

Yleisesti viranomaisen toiminta perustuu strategialähtöiseen suunnitteluun ja tulosohjaukseen. Tulosohjauksella on erityinen yhteys hallitusohjelman toimeenpanoprosessiin sekä talousarvioprosessiin. Tulosohjauksessa tulostavoitteet ja indikaattorit välittyvät hallituksen yhteisesti päättämän hallitusohjelman perusteella virastotasolle saakka siten, että kaikilla tasoilla toteutetaan, täsmennetään ja konkretisoidaan ylemmän tason tavoitteita ja indikaattoreita. Samalla ministeriöt huolehtivat myös muun kuin hallitusohjelmasta johdettavan tulosohjauksen piirissä olevan toiminnan ja talouden ohjaamisesta.⁴

Tulosohjauksessa tarkoituksena on, että tavoitteiden määrittäminen ja tuloksista raportointi muodostavat johdonmukaisen strategisen kokonaisuuden niin, että hallitusohjelmasta ja sitä täsmentävästä toimeenpanosuunnitelmasta johdetaan alenevana ketjuna yhteiset tavoitteet, hallinnonalojen politiikkatavoitteet ja budjettitavoitteet sekä ministeriöiden virastoille asettamat tavoitteet. Vastaavasti johdetaan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmittarit.⁵

Edellä tulosohjauksesta sanottu koskee myös viranomaisen valtionavustustoimintaa, joka on yksi keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Käytännössä tulosohtaus vaikuttaa esimerkiksi valtionavustusohjelmien (mm. määrärahat, säädökset) sekä yksittäisten valtionavustushakujen ja niiden arviointiperusteiden ja -kriteereiden valmisteluun.

4 Tulosohjauksen käsikirja.

5 Tulosohjauksen käsikirja.

2.1.2 Tietoperusteinen valtionavustustoiminta ja valtionavustustoiminnan tietovaranto

Julkisen hallinnon uudistamisen strategiassa yksi päämäärä hallinnon toiminnalle vuonna 2030 on, että hallinnon valmistelua ja päätöksentekoa ohjaa tietoperusteisuus.⁶ Tietoperusteiseen valtionavustustoimintaan liittyy: 1) valtionavustuksia koskevan tiedon johtaminen ja 2) tällä tiedolla johtaminen.

Valtionavustuslain 36 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisten velvollisuudesta valtionavustusten vaikutusten seuraamiseen ja arviointiin (ks. luku 2.1.3). Vaikutusten arviointi tuottaa tietoa valtionavustusohjelmien ja valtionavustustoiminnan tiedolla johtamiseksi valtionapuviranomaiselle itselleen sekä laajemmin hallinnonalalle tai valtioneuvoston päätöksenteon tueksi. Se, mitä asioita valtionapuviranomainen seuraa ja mitä tietoa kerää, on valtionavustusohjelmia ja valtionavustustoimintaa koskevan tiedon johtamista. Valtionapuviranomaisen tekemät valinnat seurattavien ja kerättävien tietojen suhteen ovat merkityksellisiä tiedolla johtamisen mahdollisuuksien kannalta.

Tiedon johtaminen ja tiedolla johtaminen perustuvat organisaation strategiaan. Strategisella tasolla voidaan, tulosohjauksen puitteissa, valtionavustusten käyttötarkoituksiin liittyvien yhteiskunnallisten tarpeiden ja vaikutusten ohella kiinnittää huomiota myös esimerkiksi valtionavustusten hallinnoinnin tehokkuuteen (mm. käsittelyajat, oikaisuvaatimusten määrät). Kuviossa 1 kuvataan tietoperusteista valtionavustustoiminnan toimintamallia.

6 Julkisen hallinnon uudistamisen strategia.

Kuvio 1. Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli



Vuoden 2023 alussa valtionavustuslakiin lisättiin 6 a luku, joka sisältää säännökset valtionavustustoiminnan tietovarannosta ja siihen sisältyvistä palveluista. Säännökset luovat osaltaan säädöserustan valtionavustuksia koskevien tietojen kokoamiselle ja hyödyntämiselle.

Valtionavustustoiminnan tietovaranto

Valtionavustuslain 32 a §:n mukaan valtionavustuksia koskevien tietojen hallinnoimiseksi, keräämiseksi, välittämiseksi ja valtionavustusten käytön valvonnan tehostamiseksi on valtionavustustoiminnan tietovaranto. Valtiokonttori ylläpitää tietovarantoon sisältyviä palveluja, jotka ovat:

1. valtionavustushakujen julkaisemisen ja asioinnin palvelu (Haeavustuksia.fi);
2. valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu (Tutkiavustuksia.fi);
3. valtionavustusten käsittelyn ja hallinnoinnin palvelu (Hallinnoivustuksia.fi).

Valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennetaan valtionavustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, käyttöä ja valvontaa sekä palauttamista ja takaisinperintää koskevia tietoja. Tietoja tallennetaan tietovarantoon kahdella tavalla: 1) laajasti valtionavustusten hallinnoinnin yhteydessä silloin kun valtionapuviranomainen hallinnoi valtionavustusta yhteisissä palveluissa ja 2) suppeammin niin sanotun vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuuden (VAL 32 b §:n 1 momentti) kautta.

Valtionavustustoiminnan tietovarantoon kertyvää tietoa voidaan hyödyntää monipuolisesti esimerkiksi valtionavustusohjelmien vaikuttavuuden arvioinnissa ja valtionavustustoiminnan tiedolla johtamisessa. Valtiokonttori julkaisee Tutkiavustuksia.fi-palvelussa valtionavustustoiminnan perustietoja (valtionavustusten saajat, myönnetyt euromäärät, käyttötarkoitukset, alueellinen kohdentuminen) yleisön hyödynnettäväksi. Valtiokonttorin tehtävänä on myös tuottaa valtionavustustoiminnan analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi.

2.1.3 Valtionavustusten vaikutusten seuraamis- ja arviointivelvollisuus

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 määräajoin arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Tässä tarkoituksessa valtionapuviranomaiset antavat toisilleen tarvittavaa apua”.

Hyvän taloudenhoidon periaatteisiin sisältyy tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden huomioon ottaminen valtionavustusten hallinnoinnissa. Valtionavustusten vaikutuksia tulee arvioida järjestelmällisesti. Arviointivelvoitteen tavoitteena on viime kädessä turvata eduskunnan budjettivaltaa ja siihen sisältyvän yhteiskunnallisen ohjausvallan vaikuttavuutta.⁷

Valtionapuviranomaisen harkinnassa on esimerkiksi, mikä sen hallinnoimissa valtionavustuksissa on sopiva määräaika valtionavustusten vaikutusten, tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden arviointiin. Arvioinnin tavoitteena on muun ohella, että valtionavustuksen myöntämisen edellytykset ja käytön ehdot vastaisivat mahdollisimman hyvin tarpeita ja että valtionavustusten haitalliset vaikutukset kansantalouden tai julkisen talouden tehokkuuteen sekä markkinoiden toimintaan olisivat mahdollisimman pienet.⁸

Valtionavustusten vaikutusten seurantaan liittyy valtionavustusten epätarkoituksenmukaisen kasautumisen estäminen. Huomion kiinnittäminen mahdolliseen päällekkäiseen avustamiseen liittyy myös myöntöharkintaan ja valtionavustuksen myöntämisen tarpeellisuuden arviointiin yksittäistapauksessa. Vaikuttavuuden ja läpinäkyvyyden turvaamiseksi on perusteltua pyrkiä siihen, että tiettyä hanketta tai toimintaa avustetaan vain yhdestä valtionapuviranomaisesta ja yhdeltä valtion talousarvion momentilta.⁹

7 HE 63/2001 vp, s. 66.

8 HE 63/2001 vp, s. 66.

9 HE 63/2001 vp, s. 39.

Valtionavustuslain 36 §:ssä säädetään myös valtionapuviranomaisten yhteistyöstä valtionavustusten vaikutusten arvioinnissa ja seurannassa. Valtionapuviranomaisten tulee antaa toisilleen valtionavustusten seurantaan ja arviointia varten tarpeellista apua.¹⁰ Valtionavustusten seurantaan ja vaikutusten arviointia saattaa olla tarpeen tehdä esimerkiksi yli hallinnonalarajojen.

2.2 Valtion talousarvio ja hyvä taloudenhoito

2.2.1 Eduskunnan budjettivalta ja hyvän taloudenhoidon periaatteet

Ylintä valtiontaloutta koskevaa päätösvaltaa käyttää Suomen perustuslain (731/1999, PL) mukaan eduskunta.¹¹ Tähän eduskunnan niin sanottuun budjettivaltaan sisältyy myös valta osoittaa määrärahoja myönnettäväksi harkinnanvaraisina valtionavustuksina.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988, talousarviolaki) 7 c §:n 2 momentin mukaan ”valtionavustuslaissa säädetään valtionavustukseen myönnetyn määrärahan talousarvion mukaisesta käyttämisestä”. Valtionavustuslain 7.1 §:n mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa. Nämä puitteet tarkoittavat valtion talousarvion kannalta: 1) talousarvion määrärahaa, 2) määrärahan käyttötarkoitusta ja 3) muita talousarvion perusteluja.

Eduskunnan päätös talousarvion hyväksymisestä sisältää myös esityksen perustelujen hyväksymisen, jollei eduskunta päättä perusteluista toisin (talousarviolaki 8 §). Perusteluihin voidaan sisällyttää myös käyttösuunnitelma, jossa arvioidaan, miten määrärahalle budjetoidut menot jakautuvat eri käyttötarkoitusten kesken (talousarviolaki 9 §).

Rahastojen osalta valtionavustuslain 7.1 §:ssä mainitut puitteet tarkoittavat rahaston käyttösuunnitelmaa ja siinä osoitettuja varoja eri käyttötarkoituksiin.

¹⁰ HE 63/2001 vp, s. 66.

¹¹ Perustuslain 3.1 §:n mukaan ”lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtion taloudesta”. Perustuslain 83.1 §:n mukaan ”eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion”.

Esimerkiksi määrärahan riittävyyden selvittäminen

Valtionapuviranomaisen on selvitettävä, että myönnettävään valtionavustukseen on käytettävissä riittävästi määrärahaa tai valtuutta taikka rahaston käyttösuunnitelmassa osoitettuja varoja. Harkinnanvaraista valtionavustusta ei saa myöntää, mikäli määrärahaa, valtuutta tai käyttösuunnitelmassa osoitettuja varoja ei ole jäljellä. Valtionapuviranomainen ei saa myöskään tehdä sopimusta tai antaa muuta sitoumusta, jossa se sitoutuisi valtionavustuksen myöntämiseen silloin, kun siihen ei ole edellä tarkoitulla tavalla käytettävissä varoja tai valtuutta.¹²

Eduskunta voi valtion talousarviossa tehdä yksityiskohtaisiakin valtionavustuksia koskevia päätöksiä. Eduskunta voi esimerkiksi päättää valtionavustuksen tavoitteista, käyttötarkoituksesta, myöntämisen edellytyksistä, mahdollisista saajista, hyväksyttävistä kustannuksista tai muista valtionavustuksen käyttöön liittyvistä seikoista kuten siitä, että valtionavustuksen saajan tulee edelleen jakaa avustusta muille käyttäjille (VAL 7.3 §). Eduskunnan päätökset rajoittavat valtionapuviranomaisen harkintavaltaa talousarvion toimeenpanossa ja valtionavustusten hallinnoinnissa.

Perustuslain 90.1 §:n mukaan ”eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista”. Perustuslain 90.2 §:n mukaan ”valtion taloudenhoito ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto”. Valvonnan piiriin kuuluvat muun ohella valtionavut. Valvonta kattaa sekä valtion taloudenhoitoa laillisuuden, että tarkoituksenmukaisuuden. Valtionapuviranomaiset ovat vastuussa ja tilivelvollisia valtion talousarvion toimeenpanosta ja valtionavustuksia koskevasta taloudenhoitosta eduskunnalle.

Valtionavustuksia koskeva hyvä taloudenhoito tarkoittaa vaikuttavuuden, tuloksellisuuden, tehokkuuden, tuottavuuden ja taloudellisuuden periaatteiden noudattamista varojen käyttämisessä. Hyvä taloudenhoito tarkoittaa myös asianmukaisten ja tilivelvollisuuden toteutumisen varmistavien menettelyjen ja dokumentaation noudattamista taloushallinnossa. Näitä ovat hyvä kirjanpito ja hyvä tilintarkastustapa.¹³

12 HE 63/2001, s. 36.

13 HE 63/2001 vp, s. 19.

Valtionavustuksia koskevan hyvän taloudenhoidon periaatteita:

- turvataan eduskunnan budjettivaltaa ja sen välityksellä harjoitettavan yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuutta;
- turvataan yhteiskuntapolitiikkaan käytettävissä olevan rahoituksen riittävyttä;
- varmistetaan varojen tehokasta kohdentumista ja käyttöä mahdollisimman tuloksellisella tavalla eduskunnan päättämiin kohteisiin;
- varmistetaan varojen käytön seurattavuus;
- varmistetaan varojen käytön vastuunalaisuus, eli valtionavustuksen käyttäjän tilivelvollisuus ja mahdollinen tulostavuu;
- varmistetaan asianmukaiset taloudenhoidon menettelytavat.¹⁴

2.2.2 Valtionavustusmäärärahojen budjetoinnista ja menojen kohdentamisperusteista

Valtionavustukset ovat luonteeltaan siirtomenoja. Valtio ei saa siirtomenoista välitöntä tai suoranaista aineellista vastiketta, kuten rahaa, tavaraa tai palvelua. Siirtomenot edistävät valtion tehtävien toteuttamista välillisesti.

Valtionavustuksiin tarkoitetut määrärahat on yleensä budjetoitu siirtomenomomenteille saajaa koskevan luokituksen mukaisesti (momentit 30–69). Luokituksia ovat esimerkiksi kunnat ja kuntayhtymät, elinkeinoelämä, kotitaloudet ja yleishyödylliset yhteisöt. Määräraha on käytettävissä kyseisen momenttiluokituksen mukaisen saajaryhmän siirtomenoihin, ellei määrärahan päätösosassa ole sallittu käyttää määrärahaa myös toiseen saajaryhmään kuuluvan saajan avustuksiin.¹⁵

Määrärahat valtionavustuksiin ja muihin harkinnanvaraisiin valtion rahamääräisiin tukiin budjetoidaan siten, että eduskunta voi talousarviossa päättää valtionavustuksen tai muun harkinnanvaraisen tuen tai tuen harkinnanvaraisen osan enimmäismäärästä.

¹⁴ HE 63/2001 vp, s. 19.

¹⁵ Ks. yhdistelmä valtiovarainministeriön määräyksistä VN/4842/2020 ja VN/4206/2023.

Harkinnanvaraisen määrärahan käyttötarkoitus on päätösosassa esitettävä riittävän täsmällisesti ja selkeästi. Harkinnanvaraiset määrärahat budjetoidaan kiinteinä määrärahoina tai 2- tai 3-vuotisinä siirtomäärärahoina, ei arviomäärärahoina.¹⁶

Siirtomenoihin tarkoitettua määrärahaa sisältävän momentin päätösosassa esitetään:

- valtionavustuksen tai muun valtion tuen käyttötarkoitus
- tarvittaessa erittely saajista, joille valtionavustusta tai muuta valtion tukea voidaan tai on tarkoitus myöntää, sekä mahdollisista tuen välittäjistä (valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 3 momentti)
- tarpeelliset avustuksen tai muun tuen käyttöä ja käytön ehtoja koskevat, eduskunnan päätöksiksi tarkoitetut määräykset.

Siirtomenoihin tarkoitettua määrärahaa sisältävän momentin selvitysosassa esitetään:

- tukijärjestelmän tarkoitus, laajuus, kohderyhmät ja säädöspäätösperusta
- tukijärjestelmän liittyminen muihin tuki- ja etuisuusjärjestelmiin
- tukijärjestelmää koskevat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja lisäksi mahdolliset tavoitteet rahoitettavan toiminnan toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle, tai ainakin eduskunnan päätöksenteon ja siirtomenoilla osaksi rahoitettavan toiminnan kehityksen arvioinnin edellyttämät olennaiset tiedot toiminnallisesta tehokkuudesta sekä tuotoksista ja laadunhallinnasta. Tavoitteet ja tiedot esitetään siltä osin kuin näitä tietoja ei ole esitetty pääluokka- tai lukuperusteluissa
- valtionavustuksen yleisavustus- tai erityisavustusluonne.¹⁷

Talousarviossa menot ja tulot kohdennetaan noudattaen talousarvioasetuksen 5 a ja 5 b §:n säännöksiä. Jos niistä perustellusta syystä poiketaan, otetaan sovellettavasta kohdentamisperusteesta määräys momentin perustelujen päätösosaan tai, jos poikkeus koskee kokonaista talousarvion lukua, luvun päätösosaan.¹⁸

Valtionavustuksissa yleensä käytettyjä menojen kohdentamisperusteita ovat 1) myöntöpäätösperuste ja 2) maksatuspäätösperuste. Jos valtionavustuksen myöntämistä koskeva päätös tehdään käyttäen talousarviossa annettua valtuutta, valtuuden käytöstä aiheutuneet talousarviomenot on budjetoitu yleensä maksatuspäätösperusteella.

16 Yhdistelmä valtiovarainministeriön määräyksistä VN/4842/2020 ja VN/4206/2023.

17 Yhdistelmä valtiovarainministeriön määräyksistä VN/4842/2020 ja VN/4206/2023.

18 Yhdistelmä valtiovarainministeriön määräyksistä VN/4842/2020 ja VN/4206/2023.

Määrärahaa saa käyttää vain momentille sovellettavan kohdentamisperusteen mukaan varainhoitovuoteen kohdentuviin menoihin. Menon kohdentamisperuste vaikuttaa siihen, milloin talousarvioon otettu määräraha katsotaan käytetyksi. Myöntöpäätösperusteella talousarvion määräraha käytetään, kun valtionavustuksen myöntämistä koskeva päätös tehdään. Maksatuspäätösperusteella määräraha käytetään vasta, kun maksamista koskeva päätös tehdään. Maksatuspäätösperuste on tyypillisesti käytössä esimerkiksi tilanteissa, joissa valtionavustus on säänneltympi ja sääntelyssä on vaatimuksia valtionavustuksen käytön seurannasta ja valvonnasta (esim. hankeavustukset).

Budjettitalouden sisäinen ns. yhteisrahoitteinen toiminta

Toisinaan valtionavustuksiin budjetoitua määrärahaa saa käyttää myös määrärahan osoittamiseksi toisen budjettitalouteen kuuluvan viraston tai laitoksen käyttöön (kun määräraha on sallittu käytettäväksi myös kulutusmenoihin). Näin on usein muun muassa tutkimukseen tarkoitettujen määrärahojen kohdalla. Kun valtionapuviranomainen avaa tutkimukseen tarkoitettun siirtomenomäärärahan haettavaksi, yleensä samaan hakuun voivat osallistua myös valtion budjettitalouteen kuuluvat tutkimuslaitokset. Tältä osin kyse on budjettitalouden sisäisestä niin sanotusta yhteisrahoitteisesta toiminnasta. Budjettitalouden sisältä saapuneet hakemukset on tarkoituksenmukaista käsitellä samoin arviointikriteerin ja samassa prosessissa kuin samasta määrärahasta kilpailevat valtionavustushakemukset.

Yhteisrahoitteisen toiminnan talousarviokirjanpidon menettelyt ovat moninaiset. Määrärahan käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaisin menettelytapa perustuu määrärahan käyttäjän nettobudjetoituun toimintamenomäärärahaan ja rahan käytön jälkikäteiseen selvittämiseen samalla prosessilla kuin valtionvaltionavustuksen saajat raportoivat valtionavustuksen käyttöä ja valtionavustuksella aikaan saatuja tuloksia.

2.2.3 Vuotuisuusperiaate ja monivuotisten toimintojen avustaminen

Eduskunnan budjettivaltaa suojaavista budjettiperiaateista säädetään perustuslain 84 §:ssä. Valtionavustusten kannalta yksi keskeinen budjettiperiaate on vuotuisuusperiaate.¹⁹

¹⁹ Vuotuisuusperiaate ilmenee perustuslain 84.1 §:n säännöksestä ”valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut”.

Vuotuisuusperiaate on pääsääntö budjetin laadinnassa. Vuotuisuusperiaate edellyttää lähtökohtana, että budjetin oikeusvaikutukset rajoittuvat yhteen varainhoitovuoteen. Vuotuisuusperiaate rajaa siten valtionapuviranomaisen harkinnan koskemaan kulloisenkin talousarviovuoden määrärahoja ja valtuuksia. Valtionapuviranomainen ei voi myöskään päättää tulevan vuoden valtion talousarvion määrärahojen myöntämisestä valtionavustuksena ennen kuin eduskunta on päättänyt kyseisen vuoden talousarviosta. Myös määrärahojen ehdolliseen sitomiseen ennakolta on suositeltavaa suhtautua pidättyvästi.²⁰

Esimerkki valtionapuviranomaisen päätöksenteon ajoittumisesta vuotuisuusperiaate huomioon ottaen:

Kun kyse on myöntöpäätösperusteisesti kohdennettavasta määrärahasta, valtionavustuksen myöntämistä koskevan päätöksen tekeminen tarkoittaa, että talousarviossa oleva määräraha tulee päätöksen tekemisen myötä käytetyksi myönnettyyn valtionavustukseen. Jotta määräraha voidaan näin käyttää, sen täytyy olla voimassa (ja sitä pitää olla päätöstä varten riittävä määrä käyttämättä). Jos eduskunta ei ole päättänyt talousarviosta, valtionapuviranomainen ei voi tehdä tällaista määrärahan sitovaa valtionavustuspäätöstä. Jos valtionapuviranomainen esimerkiksi ottaa jo syksyllä seuraavan talousarviovuoden määrärahoihin liittyviä valtionavustushakemuksia käsiteltäväkseen, voivat näitä koskevat, ennen eduskunnan tekemää talousarviopäätöstä tehdyt ratkaisuihin liittyvät toimenpiteet olla luonteeltaan ainoastaan alustavia ja informatiivisia. Valtionavustuksen myöntämistä koskeva päätös voidaan tehdä vasta, kun määräraha on käytettävissä.

²⁰ ”Ns. eduskuntaehdon käyttämisestä on pidettävä erittäin huonona taloudenhoitona ja hallintona ja siten tosiasiallisesti kiellettyinä, vaikka ehdon käyttäminen juridisesti olisi-kin mahdollista. Eduskuntaehtoä käytettäessä sopimus tai sitoumus tehdään ehdolla, että eduskunta myöntää hankkeeseen tarvittavat määrärahat. Menettelyä on pidettävä eduskunnan budjettivaltaa tosiasiallisesti loukkaavana, koska se asettaa eduskunnan tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Sopimuksissa eduskuntaehto olisi myös valtiolle epätaloudellinen, koska se lisäisi vastapuolen riskiä ja siten myös hintaa.” Talousarviolainsäädännön kehittämishanke VM 27/2008, s. 19, alaviite 5.

Poikkeuksia vuotuisuusperiaatteeseen ovat valtionavustuksiin liittyen siirtomäärärahat sekä valtuudet. Siirtomäärärahaksi budjetoitua määrärahaa saa käyttää perustuslain 85.1 §:n ja talousarviolain 7.3 §:n mukaisesti myös varainhoitovuoden jälkeen.²¹

Esimerkki siirtomäärärahasta:

Eduskunta on talousarviossa päättänyt kaksi- tai kolmivuotisesta siirtomäärärahasta. Tällöin siirtomääräraha on käytössä eduskunnan päättämän voimassaoloajan. Tällainen määräraha on valtionapuviranomaisen käytettävissä siirrettynä määrarahana niin kauan kuin käyttöaika ja määräraha on jäljellä. Kun kyse on maksatuspäätösperusteisesti kohdennettavasta määrärahasta, valtionavustuksen myöntämistä koskevassa päätöksessä siirtomääräraha tai siirretty määräraha sidotaan tulevia maksuja varten, ja valtionavustuksen maksatukset on tehtävä siirtomäärärahan ja siirretyn määrärahan voimassaoloaikana.

Valtuusmenettelyssä, jota säännellään perustuslain 85.3 §:ssä ja talousarviolain 10 §:ssä, eduskunta päättää talousarviossa valtuudesta sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempisiin talousarvioihin. Tällaisen valtuuden pitää olla määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu, ja valtuus tulee käyttää sinä varainhoitovuonna, kun se on otettu talousarvioon.²² Käytetyistä valtuuksista johtuvat siirtomenot ovat seuraavien varainhoitovuosien talousarvioita valmisteltaessa määrän ja käyttötarkoituksen yksityiskohtaisten perusteiden osalta lakisääteisiä menoja, koska ne perustuvat oikeusvoimaisiin tukien myöntämistä koskeviin päätöksiin.²³

21 Talousarviolain 7.3 §:n mukaan siirtomäärärahaa saa siirtää käytettäväksi sen mukaan kuin talousarviossa päätetään varainhoitovuoden jälkeen yhden tai kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana ja jos kyseessä on valtion investointihanke, neljän seuraavan varainhoitovuoden aikana.

22 Talousarviolain 10 §:n mukaan tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä voidaan myöntää määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus tehdä sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempisiin tulo- ja menoarvioihin. Valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka tulo- ja menoarvioon se on otettu.

23 Ks. esim. HE 133/2002 vp, s. 8.

Esimerkki valtuudesta:

Eduskunnan päätös valtionavustuksiin tarkoitettua määrärahaa koskevasta valtuudesta tarkoittaa, että eduskunta antaa luvan yhtenä talousarviovuonna sitoutua useamman kuin yhden vuoden määrärahatarpeisiin. Näin ollen valtionapuviranomainen saa tehdä valtuuden voimassaolovuonna eduskunnan päättämään määrään asti valtionavustuksia koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu määrärahatarpeita myös avustuksen myöntämivuotta seuraavina vuosina. Tällöin valtionapuviranomainen voi valtionavustuksen myöntämistä koskevassa päätöksessä päättää valtuuden käytöstä useampi-
vuotisen valtionavustuksen maksamiseen (maksatuspäätösperusteisesti kohdennettu määräraha).

Jos monivuotisten toimintojen (esimerkiksi monivuotiset tutkimus-, kehittämis- tai kokeiluhankkeet, apurahat tai investoinnit) avustaminen arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi, on sen mahdollistavat budjetointimenettelyt ja niiden reunaehdot tarpeen mukaan otettava huomioon talousarviovalmistelussa (mm. määrärahalaji, valtuusmenettely, menon kohdentamisperuste).

On huomattava, että talousarvion määrärahojen ja valtuuksien käyttöaika on eri asia kuin valtionavustuksen käyttöaika. Jos päätös tehdään käyttämällä myöntöpäätösperusteisesti budjetoitua määrärahaa tai valtuutta, näistä ei johdu vaikutusta valtionavustuspäätöksessä päätettävälle valtionavustuksen käyttöajalle. Jos taas päätös tehdään käyttämällä maksatuspäätösperusteisesti budjetoitua määrärahaa, sitä koskevat valtionavustuksen maksatuspäätökset on tehtävä sinä aikana, kun määräraha on voimassa (yksivuotinen määräraha tai siirtomääräraha). Tämä rajoittaa valtionavustukselle sen myöntämistä koskevassa päätöksessä asetettavaa käyttöaikaa, koska maksatuspäätökset on tehtävä määrärahan käyttöaikana, ns. väli- ja loppuselvitysten perusteella. Näissä puitteissa maksatuspäätösperusteisesti budjetoidun siirtomäärärahan käyttö mahdollistaa kuitenkin monivuotisten toimintojen avustamisen.

Monivuotisten toimintojen avustamisessa on otettava huomioon myös määrärahan tai valtuuden riittävyyden seuranta (ks. talousarvioasetus 38.1 §).

Hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaista on esimerkiksi huolehtia, ettei valtionavustuksen tuella käynnistetä tutkimus-, kehittämis- tai kokeiluhankkeita, joiden rahoitus katkeaa siten, ettei valtionavustuksella tavoiteltuja tuloksia ja vaikutuksia ehditä saada aikaan. Suositeltavin menettely, esimerkiksi ehdollisten päätösten sijaan, on

valtionavustuksen myöntäminen suoraan koko hankeajalle. Käytännössä tämä yleensä tarkoittaa, että yhtenä vuonna voidaan käynnistää vähemmän hankkeita ja huomiota kiinnitetään enemmän käynnistettäviksi valittujen hankkeiden mahdollisuuksiin saada aikaan tavoiteltuja tuloksia ja vaikutuksia. Vaihtoehtoisesti valtionapuviranomainen voi harkintavaltansa puitteissa tehdä alustavan suunnitelman hankkeiden jatkorahoituksesta ja informoida tästä valtionavustuksen saajia. Alustaviin suunnitelmiin liittyy kuitenkin riski rahoituksen katkeamisesta ja epävarmuutta myös valtionavustuksen saajan näkökulmasta. Maksamiseen liittyen suositeltavaa on, että valtionavustusta maksetaan ennemmin toteutuneiden kustannusten perusteella kuin etupainotteisesti.

2.3 Säädosperusteisuus

2.3.1 Laillisuusperiaate ja valtionapuviranomaisen harkintavalta

Perustuslain 2.3 §:n mukaan ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Säännös sisältää hallinnon lainalaisuus- ja lakisidonnaisuusperiaatteet. Lainalaisuusperiaatteen mukaan kaiken julkisen vallan käytön on perustuttava eduskunnan hyväksymään lakiin. Lakisidonnaisuusperiaatteen mukaan hallintotehtävän hoitamisessa on noudatettava tarkoin sitä koskevaa lainsäädäntöä.

Julkisen vallan käyttöä valtionavustusten hallinnoinnissa sisältyy esimerkiksi valtionavustusten myöntämiseen, maksamiseen ja käytön valvontaan sekä palauttamiseen ja takaisinperintään liittyviin menettelyihin.²⁴ Valtionavustusten hallinnoinnissa on kyse julkisten varojen käyttöä koskevista tehtävistä, joiden hoitamisessa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkavastuusta. Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Valtionapuviranomaisella tarkoitetaan valtionavustuslain 4 §:n 1 kohdan mukaan ”sitä viranomaista, jonka tehtäviin kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat”. Valtion viranomaisten tehtävistä säädetään puolestaan kutakin viranomaista koskevassa lainsäädännössä. Se viranomainen, jonka toimialaan ja tehtäviin valtionavustus luonteensa ja tarkoituksensa vuoksi kuuluu, hoitaa kyseistä valtionavustusta koskevat tehtävät.²⁵ Viranomaisen toimivallasta hallinnoida tiettyä

²⁴ HE 63/20021 vp, s. 18–19.

²⁵ HE 63/2001 vp, s. 33.

valtionavustusta valtionapuviranomaisena saatetaan säätää myös valtionavustusta koskevassa erityislainsäädännössä. Valtionapuviranomaisen tehtäviä voi lain nojalla hoitaa muu kuin viranomainen.²⁶

Harkinnanvaraisen valtionavustuksen myöntäminen on luonteeltaan edunsoova, tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella tehtävä hallintotoimi.²⁷ Perusta valtionapuviranomaisen harkinnalle valtionavustukseen liittyvissä asioissa on eduskunnan tekemä talousarviopäätös.²⁸

Valtionavustusten tarkempi kohdentaminen tapahtuu valtionapuviranomaisten harkinnan pohjalta. Tätä harkintaa ohjaavat ja rajoittavat valtion talousarvion lisäksi esimerkiksi valtionavustusta koskeva erityislainsäädäntö (lait ja asetukset, EU:n lainsäädäntö mukaan lukien), yleislakina sovellettavaksi tuleva valtionavustuslaki, hallintolain (434/2001, HL) 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet, perus- ja ihmisoikeusnormit, oikeus- ja ratkaisukäytäntö sekä hallintolain asian selvittämistä koskevat menettelysäännökset. Valtionapuviranomaisen harkinta on eri asteista ja eri tavoin rajattua eri valtionavustuksissa, ja sovellettava lainsäädäntö ratkeaa tapauskohtaisesti.

Valtionavustuksiin liittyviä hallintoasioita (jäljempänä myös valtionavustusasioita) ovat valtionavustustoiminnassa hallinnollisessa järjestyksessä käsiteltävät asiat, kuten valtionavustuksen myöntämistä koskeva asia, maksamista koskeva asia, maksatuksen keskeytystä koskeva asia tai takaisinperintää koskeva asia. Valtionavustusasian hallintomenettelyssä sovellettavat keskeiset säädökset ovat valtionavustuslaki ja hallintolaki. Hallintolain lisäksi sovelletaan muita hallinnon yleislakeja: laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki), kielilaki (423/2003), saamen kielilaki (1086/2003), laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta (13/2003, SAsiointilaki), laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, tiedonhallintalaki) ja tietosuoja-asetus (1050/2018). Henkilötietojen käsittelyyn liittyen sovellettavaksi tulee myös EU:n yleinen tietosuoja-asetus. Määräajoista

26 Valtionavustuslain 6 a luvussa muista kuin viranomaisista käytetään termiä ”lain nojalla muu avustuksia myöntävä”. Lain nojalla muu avustuksia myöntävä tarkoittaa muuta kuin viranomaista, jolle on lailla säädetty toimivalta valtionavustusten myöntämiseen. Tällaisia ovat tätä opasta kirjoitettaessa Business Finland Oy, Suomen elokuvasäätiö, Suomen Metsäkeskus ja Suomen riistakeskus. Mitä tässä oppaassa sanotaan valtionapuviranomaisesta, koskee myös lain nojalla avustuksia myöntäviä näille säädetyn toimivallan puitteissa. Lain nojalla avustuksia myöntävillä ei ole toimivaltaa esimerkiksi valtionavustuksen takaisinperintään.

27 HE 63/2001 vp, s. 6.

28 HE 63/2001 vp, s. 21.

säädetään säädettyjen määräaikain laskemisesta annetussa laissa (150/1930, määräaikalaki). Hallintomenettelyyn valtionavustusasiassa voi liittyä myös valtionavustuskohtaista erityislainsäädäntöä.

Samoin kuin yleensä viranomaisen, myös valtionapuviranomaisen on otettava päätöksenteossa huomioon tavallista lakia ylemmänasteiset säädökset, kuten perustuslaki. Valtionavustusten hallinnoinnissa tämä tarkoittaa esimerkiksi järjestöille tarkoitettujen valtionavustusten hallinnoinnin yhteydessä yhdistymisvapauden (PL 13.1 §) sekä tieteen ja taiteen vapauksien (PL 16.3 §) huomioon ottamista.

Valtionapuviranomaiselle on valtionavustuslain 11.3 §:ssä säädetty toimivalta ottaa valtionavustuspäätökseen lain 7 §:n 1 momentissa säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Tällaiset ehdot ja rajoitukset voivat koskea esimerkiksi hyväksyttäviä kustannuksia, avustuksen käyttötarkoitusta tai sitä, miten valtionavustuksen saajan on meneteltävä käyttäessään avustusta avustuksen kohteena olevassa toiminnassa tai hankkeessa.²⁹ Esimerkiksi edellä mainittu yhdistymisvapauden huomioon ottaminen tarkoittaa sitä, että valtionavustuksen myöntämistä koskevaan päätökseen ei voi ottaa yhdistymisvapautta loukkaavia ehtoja, kuten yhdistyksen sääntöihin puuttuvia ehtoja. Ehtojen ottamisessa on otettava huomioon myös hallinnon oikeusperiaatteet.

29 HE 63/2001 vp, s. 47.

Valtionapuviranomaisen harkintavalta ja sen rajat

Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla saatetaan joskus viitata ns. vapaaseen harkintaan. Valtionapuviranomaisen harkinta ei kuitenkaan koskaan voi olla ns. vapaata, koska viranomaisen on otettava harkinnassaan huomioon mm. hallinnon oikeusperiaatteet.

Esimerkiksi tasapuolisen kohtelun periaatteesta johtuen saman valtionavustuksen hakijoita ja saajia on samassa haussa, samankaltaisissa tilanteissa kohdeltava tasapuolisesti. Menettelyyn ei tällöin voi liittyä kovin laajaa harkintavaltaa. Jotta hakijoiden ja saajien tasapuolinen kohtelu voidaan osoittaa, on valtionapuviranomaisen harkintavallan rajojen oltava etukäteen hakijoiden ja saajien tiedossa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi, että hakuilmoituksessa ilmoitetaan avustustaso ja mahdolliset poikkeukset siihen.³⁰

Valtionapuviranomaisen harkintavalta kohdistuukin menettelyjen sijaan erityisesti valtionavustuksen hakijan ja hakemusten sisällölliseen arviointiin, kuten siihen, millaiselle toimijalle ja toiminnalle tai hankkeelle on hakuilmoituksessa ilmoitetut valtionavustuksen tavoitteet sekä arviointiperusteet ja -kriteerit huomioon ottaen järkevintä tai kannattavinta myöntää valtionavustusta.

2.3.2 Valtionavustuslaki yleislakina ja erityislainsäädännön suhde valtionavustuslakiin

Valtionavustuslaissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia (VAL 1.1 §). Valtionavustuslaki on toissijainen yleislaki, jonka tarkoituksena on koota harkinnanvaraisia valtionavustuksia ja niihin liittyviä valtionavustuksen saajan velvoitteita sekä viranomaisten menettelyitä koskevat keskeiset säännökset.³¹

30 Avustustasosta (prosenttiosuus hyväksyttävistä kustannuksista) saatetaan säätää laissa tai asetuksessa, päättää valtion talousarviossa tai sitten avustustasosta ei ole säännöksiä lainkaan. Ks. myös oppaan luku 3.6.1.

31 HE 63/2001 vp, s. 20.

Valtionavustuslain soveltamisala kattaa valtion varoista eri lähteistä myönnettävät valtionavustukset. Eri lähteitä ovat 1) valtion talousarvioon otettu määräraha, 2) talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varat sekä 3) valtion talousarviossa myönnettävä valtuus tehdä sopimuksia tai antaa sitoumuksia valtionavustuksesta (VAL 1.2 §).³²

Valtionavustuslakia sovelletaan Suomen rajojen ulkopuolella käytettäväksi myönnettyyn valtionavustukseen, jollei muussa laissa toisin säädetä. Jos valtionavustuksen saajana on vieras valtio tai sen toimielin taikka valtioiden välinen kansainvälinen järjestö, valtionavustukseen sovelletaan vain osaa valtionavustuslain säännöksistä. (VAL 1.3 §). Jos esimerkiksi avustetaan suomalaisen yliopiston tutkimushanketta, jonka tutkija toteuttaa osan avustettavasta tutkimuksesta ulkomailla, kyse ei ole ulkomaille käytettäväksi myönnetystä valtionavustuksesta. Jos taas suorite, joka valtionavustuksen käytöstä syntyy, jää ulkomaille, voidaan arvioida, että valtionavustus on myönnetty käytettäväksi ulkomaille.

Valtionavustuslain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisesta Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettäviin tukiin. Jollei muusta laista tai Euroopan yhteisön lainsäädännöstä muuta johdu, mitä valtionavustuslain 8–37 §:ssä säädetään, koskee soveltuvin osin Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettävää tukea. Myös Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettävien tukien osalta valtionavustuslaki on toissijaisesti sovellettavaksi tuleva yleislaki.³³

Valtionavustuslain toissijaisuus tarkoittaa, että valtionavustuslakia sovelletaan valtionavustukseen siltä osin kuin valtionavustuksesta ei ole erityislainsäädännössä toisin säädetty (VAL 3.1 §). Valtionavustuslaki kuitenkin täydentää yleislakina erityislainsäädäntöä siltä osin, kuin kyseisissä laeissa ei ole säädetty jostain yleislaissa säädetystä kysymyksestä.³⁴ Jos jokin valtionavustus on säännelty tyhjentävästi erityislainsäädännössä, ei valtionavustuslakia sovelleta siihen miltään osin.³⁵ Erityislakien ja valtionavustuslain säännösten suhdetta on arvioitava tapauskohtaisesti, ja ottaen huomioon esimerkiksi yhteistä valtionavustustoiminnan tietovarantoa koskevat säännökset.

32 HE 63/2001 vp, s. 28.

33 HE 63/2001 vp, s. 29.

34 HE 63/2001 vp, s. 20.

35 HE 63/2001 vp, s. 28 (ulkomaille myönnettäviin avustuksiin liittyen).

Oikeustapausesimerkki:

Keski-Suomen TE-keskuksen päätös investointituen (valtionavustuksen) takaisinperinnästä oli valtionavustuslain 35 §:n nojalla suoraan ulosotto-kelpoinen verotäytäntöönpanolaissa säädettyssä järjestyksessä, kun yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa ei ollut säännöstä siitä, missä järjestyksessä TE-keskuksen takaisinperintää koskeva päätös voidaan panna täytäntöön.³⁶

Oikeustapausesimerkki:

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että oikean oikeussuojakeinon ratkaisemiseksi on syytä tulkita yhdessä paitsi edellä jo mainittuja rakennerahastolain ja alueiden kehittämislain oikeussuojakeinon määräytymistä koskevia säännöksiä myös valtionavustuslakia, joka on soveltamisalaltaan yleinen ja soveltuu siten myös rakennerahastoista myönnettävien varojen käyttöön siltä osin kuin asiasta ei ole toisin muualla lainsäädännössä säädetty. Rakennerahastolaissa ja alueiden kehittämislaisissa ei ole säännöksiä maksatuspäätöksen tekemisestä. Tällaiset säännökset sen sijaan sisältyvät valtionavustuslakiin.³⁷

Oikeustapausesimerkki:

Työvoima- ja elinkeinokeskus oli aikanaan myöntänyt kalan kuljetustukea. Tuki oli maa- ja metsätalousministeriön työvoima- ja elinkeinokeskuksille osoittamasta määrärahasta myönnettyä tukea, joka kuului maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain soveltamisalaan. Sittemmin työvoima- ja elinkeinokeskus oli päättänyt keskeyttää mainitun tuen maksatuksen soveltaen valtionavustuslain 19 §:ää. Maksatuksen keskeytyksestä oli säädetty valtionavustuslaissa, mutta ei puolestaan maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetussa laissa. Valtionavustuslain säännökset maksatuksen keskeyttämisestä täydensivät maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain säännöksiä, mutta

36 KHO 2013:54. Ks. myös KHO 2022:101.

37 KHO 2007: 27.

eivät kuitenkaan säätäneet asiasta toisin kuin viimeksi mainitussa laissa. Muutoksenhaku määräytyi maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain 1 § huomioon ottaen viimeksi mainitun lain mukaan eikä valtionavustuslain mukaan.³⁸

2.3.3 Milloin voi olla tarpeellista antaa asetuksella tarkempia säännöksiä valtionavustuksesta?

Valtionavustuslain 8 §:n mukaan ”tarkempia säännöksiä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella”. Asetuksenantovaltuus on työväline valtionavustuksen sääntelyyn tilanteissa, joissa tarvitaan tarkempaa ohjausta.³⁹ Valtionavustuksia koskevia asetuslainsäädännössä. Lisäksi talousarvioissa on määrärahan talousarvion mukaista käyttämistä koskeva asetuslainsäädännössä (7 c §:n 1 momentti).

Valtionavustuslain 8 §:ssä tarkoitettujen valtioneuvoston asetusten tulee liittyä valtionavustuksen myöntämiseen osoitettuun talousarvion määrärahaan tai valtuuteen. Asetuksella voidaan antaa kyseiseen käyttötarkoitukseen myönnettäviä valtionavustuksia koskevia tarkentavia säännöksiä. Asetuksenantovaltuuden nojalla ei voida antaa esimerkiksi luonteeltaan yleisiä säännöksiä.⁴⁰

Valtionavustusta koskevan asetuksen antaminen on tarpeellista silloin, kun valtionavustuksen myöntämisen ja käytön perusteet ja ehdot eivät selviä valtionapuviranomaisen yksittäistapauksellista päätöksentekoa varten riittävällä tarkkuudella valtion talousarviosta.⁴¹ Ministeriön ja sen valmistelusta valtioneuvoston on harkittava, onko valtionavustuksen talousarvion mukainen käyttäminen ja siihen liittyvät ehdot riittävän täsmällisesti määritelty mahdollisessa erityislainsäädännössä ja eduskunnan talousarvio-päätöksessä ja onko tarpeen ohjata valtionapuviranomaisen harkintavallan käyttöä valtionavustuksen myöntämisessä sekä valtionavustuksen saajaa valtionavustuksen käytössä tarkemmilla oikeusnormeilla. Jos tarkempaa sääntelyä tarvitaan, on ministeriön valmisteltava ja esiteltävä tarvittavat säännökset sisältävä valtioneuvoston asetus.⁴²

38 KHO 20.1.2006 t. 84.

39 HE 63/2001 vp, s. 43.

40 HE 63/2001 vp, s. 43–44.

41 HE 63/2001 vp, s. 21.

42 HE 63/2001 vp, s. 43.

Asetuksenantovaltuuden rajaa on arvioitava myös sillä perusteella, liittyvätkö säännökset talousarvion momentilla tarkoitettun valtionavustuksen lain ja talousarvion mukaiseen käyttämisen varmistamiseen ja ovatko ne siinä tarkoituksessa välttämättömiä.⁴³

Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut, että valtion talousarviossa valtionavustukselle asetetun käyttötarkoituksen täsmentäminen tulisi selkeästi näkyä joko valtionavustuspäätöksen ehtoina tai siitä tulisi säätää valtionavustuslain 8 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella. Tarkastusviraston mukaan laajaa yhteiskuntapoliittista harkintaa koskevilla asioilla olisi perusteltua ratkaista asia valtioneuvoston asetuksella valtioneuvoston yleisistunnossa.⁴⁴

Seikkoja, jotka puoltavat erillisen valtioneuvoston asetuksen valmistelua ja antamista:

- valtionavustuksen myöntämisen ja käyttämisen perusteet eivät selviä riittävällä tarkkuudella valtion talousarviosta tai erityislaista;
- kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä valtionavustuksesta;
- kyse on pitkäaikaiseksi tarkoitettusta valtionavustuksesta;
- valtionavustukseen tarkoitettu määräraha on suuruudeltaan merkittävä;
- voidaan arvioida, että valtioneuvoston tulisi päättää valtionavustuksen yksityiskohtaisemmista perusteista sen sijaan, että ne jäävät valtionapuviranomaisen harkintavaltaan.

Asetukseen voidaan ottaa esimerkiksi säännöksiä valtionavustuksen mahdollisista saajista, myöntämisen yksityiskohtaisemmista perusteista, hyväksyttävistä kustannuksista, saajan tulojen vaikutuksesta ja valtionavustuksen käyttöä sekä valtionavustuksella tuettavan toiminnan tai omaisuuden käyttöä koskevista ehdoista ja rajoituksista. Asetukseen voidaan

43 HE 63/2001 vp, s. 44.

44 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 14/2012, s. 51.

ottaa myös tarpeelliset tarkemmat säännökset niistä selvityksistä ja tiedoista, jotka valtionapuviranomaisen on edellytettävä annettavaksi valtionavustuksen hakemisen ja käytön yhteydessä.⁴⁵

Esimerkiksi avustustaso (prosenttiosuus hyväksyttävistä kustannuksista) on sellainen valtionavustuksen myöntämiseen liittyvä peruste, johon liittyen valtionavustushjelman valmistelusta vastaavan ministeriön voi olla tarpeen harkita, onko kyse asiasta, josta valtioneuvoston tulisi asetuksessa päättää (jos tasosta ei ole säädetty laissa tai päätetty valtion talousarviossa), vai voiko avustustaso olla valtionapuviranomaisen harkinnassa.

Perustuslain 80.1 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tämä lain ala määrittää ja rajoittaa asetuksen alaa eli sitä, mistä asioista voidaan säätää asetuksella. Asetuksella ei voida poiketa lain säännöksistä tai antaa ”täydentäviä” säännöksiä, jotka asiallisesti merkitsisivät lain sisällön muuttamista. Lailla tulee säätää esimerkiksi oikeudesta tiettyyn tukeen ja tuen myöntämisen perusteista, tarkastustoiminnasta ja muutoksenhausta. Asetuksella voidaan puolestaan antaa esimerkiksi tarkemmat säännökset tuen myöntämisen edellytyksistä, tuen määrästä sekä määräytymisperusteista.⁴⁶

2.4 Valtionavustuksen käsite ja valtionavustuslajit

2.4.1 Miten erottaa valtionavustus muista rahoitusmuodoista?

Valtionavustuksen tunnistaminen ja erottaminen muista toimenpiteistä on tärkeää sen varmistamiseksi, että kuhunkin toimenpiteeseen sovelletaan vaikeuksista siihen sovellettavaksi tulevaa normistoa.⁴⁷ Valtionavustukset tulee tunnistaa myös, jotta valtionapuviranomaiset voivat toimittaa valtionavustustoiminnan vähimmäistietoja Valtiokonttorille valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettaviksi (VAL 32 b §:n 1 momentti).⁴⁸

45 HE 63/2001 vp, s. 43. Ks. lisää esimerkkejä asetuksen mahdollisesta sisällöstä HE 63/2001 vp, s. 44.

46 Ks. esim. Lainkirjoittajan opas 13.2 Lain ja asetuksen ala. Asetuksen valmisteluun liittyviä ohjeita on myös valtioneuvoston Kampuksen sisältösivuilla Säädösvalmistelijan työpöytä – Asetuksen laatiminen ohjeet 15.7.2022.

47 HE 63/2001 vp, s. 27.

48 Vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus koskee valtionavustuksia, joita ei hallinnoida Valtiokonttorin ylläpitämässä Hallinnoivastuksia.fi-palvelussa.

Valtion talousarvion kannalta valtionavustukselle ominainen piirre on siirtomenon vastikkeettomuus. Vastikkeettomuus ei tarkoita, että valtionavustuksen käyttöön ei liity tili-velvollisuutta (esimerkiksi valtionavustuksen käytön selvittäminen).

Valtionavustuslaissa valtionavustuksella tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi (VAL 1.1 §). Valtionavustukseen liittyy 1) avustamisen tarkoitus, 2) suorituksen tuenluontoisuus ja 3) niiden toteuttaminen antamalla avustuksen saajalle valtion varoista rahoitusta.⁴⁹

Valtionavustus tarkoittaa rahan muodossa olevaa tukea, jonka 1) myöntäminen ja/tai 2) myönnettävästä määrästä päättäminen perustuu viranomaisen harkintaan. Valtionavustuksia eivät ole esimerkiksi laissa vahvistetun laskentaperusteen mukaan myönnettävät valtionosuudet, muut vastaavat lakisääteiset valtionavut ja muut lakisääteiset tuet, korvaukset ja etuudet.⁵⁰

Valtionavustuksia ovat kuitenkin esimerkiksi sellaiset lakiin perustuvat tuet, korvaukset ja etuudet, joissa oikeutta saada avustusta ja myönnettävän määrän yksityiskohtaista määräytymisperustetta ei ole laissa säädetty. Viranomaisella on myös näissä tilanteissa harkintavaltaa joko sen suhteen myönnetäänkö avustusta tai avustuksen määrän suhteen.⁵¹ Valtionavustuksen keskeinen tunnusmerkki verrattuna muihin rahan muodossa oleviin tukiin on siten harkinnanvaraisuus avustuksen saajassa tai määrässä taikka näissä molemmissa.

Valtionavustuslaissa ei ole valtionavustuksen määritelmää. Sen sijaan lain 3.2 §:ssä säädetään rahoitus- ja tukimuodoista, jotka lähtökohtaisesti eivät ole valtionavustuslaissa tarkoitettuja valtionavustuksia.

49 HE 63/2001 vp, s. 27.

50 HE 63/2001 vp, s. 27.

51 HE 63/2001 vp, s. 27.

Valtionavustuslain 3.2 §:n mukaan, ellei muussa laissa toisin säädetä, tässä laissa 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.

Esimerkki 1 kohdassa tarkoitettua tapauksesta on opintotuki. Opintotukea koskevassa laissa säädetään yksityiskohtaisesti siitä, kenellä on oikeus saada opintotukea ja mikä on opintotukena myönnettävän etuuden määrä, ja tällöin kyse ei ole valtionavustuksesta.⁵² Vastaavasti voidaan arvioida myös muita tukia, korvauksia ja etuuksia.

Kohdassa 6 tarkoitettuihin tukiin voi sisältyä myös harkinnanvaraisia tukia. Jos tällaisia tukia koskee kattavaksi tarkoitettu erityislainsäädäntö, ei valtionavustuslakia sovelleta niihin toissijaisesti.⁵³ Tällainen tilanne valtionavustuksiin liittyen voidaan arvioida olevan esimerkiksi ylimääräisten taitelijaeläkkeiden kohdalla.

Taloudelliseen toimintaan myönnetyt harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat samalla myös valtiontukia (avustusmuotoinen valtiontuki). Valtiontuen käsite määritellään EU:n valtiontukisäännöissä.⁵⁴

52 HE 63/2002 vp, s. 31

53 HE 63/2002 vp, s. 32

54 EU:n valtiontukisäännöistä ks. työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivut sekä maa- ja metsätaloutta koskevista säännöistä myös maa- ja metsätalousministeriön verkkosivut.

Yhteisrahoitteinen toiminta

Yhteisrahoitteisen toiminnan menoista on kyse, kun valtion budjettitalouteen kuuluva virasto tai laitos osoittaa valtion talousarvion määrärahaa toiselle budjettitalouden virastolle tai laitokselle. Budjettitalouden sisälle osoitettava rahoitus ei ole valtionavustusta, vaikka osoitettava määräraha olisi talousarviossa budjetoitu käytettäväksi myös valtionavustuksia varten. Myöskään se, että erityislainsäädännön perusteella yhteisrahoitteisessa toiminnassa sovelletaan (soveltuvin osin) valtionavustuslakia, ei muuta budjettitalouden sisäistä rahoitusta valtionavustukseksi. Luonteeltaan yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitus on kuitenkin harkinnanvaraista tukea samoin kuin valtionavustus.⁵⁵

Hankinnat

Valtionavustukset tulee erottaa viranomaisen tekemistä hankinnoista. Käytännössä on ollut tilanteita, joissa viranomaisen tekee ostopalveluja koskevan sopimuksen, vaikka asiallisesti kyse on valtionavustuksen myöntämisestä, ja toisaalta tilanteita, joissa viranomaisen tekee valtionavustuspäätöksen, vaikka tosiasiallisesti järjestelyssä on kysymys ostopalvelusopimuksesta, joka olisi tullut kilpailuttaa.⁵⁶

Hankinnan tunnusmerkkejä:

1. julkisyhteisön oma tarve ja välitön intressi esimerkiksi tavaraan tai palveluun;
2. välitön vastike, eli viranomaisen maksaa ja saa esimerkiksi tavaran tai palvelun;
3. yksityisoikeudellinen sopimus (hankintasopimus hankintapäätöksen lisäksi);
4. hankinnassa ostaja ei voi rajoittaa ehdoilla niitä kustannuksia, joita myyjä saa hankintahinnalla kattaa (vrt. valtionavustuksessa hyväksyttävät kustannukset).

55 Yhteisrahoitteista toimintaa ja sen tunnusmerkkejä käsitellään mm. valtiovarainministeriön työryhmäraporteissa Yhteisrahoitustyöryhmä VM 19/2003 ja Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus VM 9/2007 sekä Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 15/2021.

56 HE 63/2001 vp, s. 18.

Esimerkiksi eräiden potilastietojärjestelmähankkeiden rahoittamisen yhteydessä ei oltu tehty valtionavustuspäätöksiä, vaan sopimusasiakirjoja, mutta tästä huolimatta kyse oli valtiontalouden tarkastusviraston mukaan valtionavustuksista, ei hankinnoista. Tapauksessa rahoituksen arvioimista valtionavustukseksi puolsivat seuraavat tekijät: hankkeiden kustannuksista vain osa katettiin ko. rahoituksella; julkisyhteisö oli määritellyt hankkeiden toteutuksille valvojat ja varannut sisäiselle tarkastukselleen oikeuden tarkastaa hankkeen kirjanpitoa; hankkeiden tulokset oli tarkoitettu yleiseen käyttöön, ei ainoastaan viranomaisen tai tietyn hallinnonalan käyttöön.⁵⁷

2.4.2 Valtionavustuslajit

Samoin kuin valtionavustusten erottaminen muunlaisesta rahoituksesta, myös valtionavustuslajin tunnistaminen ja erottaminen muista valtionavustuslajeista on tärkeää sen varmistamiseksi, että valtionavustukseen sovelletaan vaikeuksista siihen sovellettavaksi tulevaa normistoa. Valtionavustuslaissa on esimerkiksi apurahoja ja investointiavustuksia koskevaa erityistä sääntelyä.⁵⁸

Valtionavustuslajien tunnistaminen on tärkeää myös, koska avustuslajiin saattaa liittyä erityisiä kirjanpidollisia toimenpiteitä (investointiavustukset kirjataan pääomatalouden liikekirjanpidon tileille) tai esimerkiksi tietojen toimittamista koskevia velvollisuuksia (mm. apurahatietojen toimittaminen verottajalle).

Valtionavustukset ovat keino yhteiskunnallisten päämäärien saavuttamiseksi. Valtionavustuslaji määrittelee osaltaan tätä keinoa ja sen reunaehdot. Valtion talousarviossa kerrotaan yleensä vähintään valtionavustuksen yleis- tai erityisavustusluonne. Valtionavustuslaji saattaa ilmetä talousarviosta myös siten, onko määräraha tarkoitettu toiminnan, investointien tai hankkeiden tukemiseen taikka esimerkiksi apurahoihin.

Valtionavustuslajeista säädetään valtionavustuslain 5 §:ssä. Sääntelyä ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi.⁵⁹ Myös erityislainsäädännössä voi olla valtionavustuslajia koskevia säännöksiä.

57 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 217/2011, s. 93–97.

58 Lain 6.1 §:ssä säädetty lähtökohtainen täysimääräisen avustamisen kieltä ei koske lain 5.3 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja valtionavustuksia (apurahat, stipendit tai avustukset hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen). Investointiavustuksista on erityissääntelyä lain 13 ja 23 §:ssä.

59 HE 63/2001, s. 34.

Valtionavustuslain 5.1 §:n mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Lain 5.2 §:n mukaan yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta. Valtionavustus myönnetään tällöin käytettäväksi saajan säännönmukaiseen toimintaan tai tiettyyn osaan siitä.⁶⁰

Valtionavustuslain 5.3 §:n mukaan erityisavustus voidaan myöntää: 1) investointi-avustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan; 2) hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen taikka muuhun tarkoitukseen rajattuun hankkeeseen; 3) apurahana, stipendinä tai avustuksena hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen; 4) muuna 1–3 kohdassa tarkoitettuun verrattavana erityisavustuksena. Seuraavaan taulukkoon on koottu eri valtionavustuslajien tunnusmerkkejä ja esimerkkejä.

Taulukko 1. Valtionavustuslajien tunnusmerkkejä ja esimerkkejä

Valtionavustuslaji	Tunnusmerkkejä	Esimerkkejä
1. Yleisavustus	Tarkoitettu käytettäväksi avustuksen saajan säännönmukaiseen toimintaan tai tiettyyn osaan avustuksen saajan säännönmukaisesta toiminnasta. Avustuksen saaja oikeushenkilö. Ei markkinoilla toimiville (yrityksille). Ei (yleensä) kunnille tai kuntayhtymille taikka hyvinvointialueille, eikä yliopistoille, jotka saavat lakisääteisesti valtion rahoitusta.	
1.1 Kohdentamaton yleisavustus	Yleisesti säännönmukaiseen/ varsinaiseen toimintaan	Yhdistyksen tai säätiön toiminta-avustus
1.2 Kohdennettu yleisavustus	Tiettyyn osaan toiminnasta; avustetaan järjestön tiettyä rajattua ja vakiintunutta toimintaa; kohdentaminen esim. järjestön yhteen toimialaan.	Järjestön osana toimintaansa toteuttama koulutus- tai muu vastaava toiminto
2 Erityisavustus	Muu kuin yleisavustus; suppeammin määritelty käyttötarkoitus kuin yleisavustuksessa.	

60 HE 63/2001, s. 33.

Valtionavustuslaji	Tunnusmerkkejä	Esimerkkejä
2.1 Investointiavustus	Aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan tai tuottamiseen. Investoinnin suuntaa-antavat tunnusmerkit: pitkävaikutteisuus, tasevaikutukset, hankintamenon tai sen lisäyksen merkittävyys (esim. 10 000 euroa). Nämä tunnusmerkit koskevat oikeushenkilöille myönnettäviä investointiavustuksia.	Kulkuneuvon, koneen, laitteen, lisenssin hankinta. Rakennuksen rakentaminen tai perusparannus. Esimerkiksi iäkkäiden henkilöiden käytössä olevien huoneistojen tai rakennusten korjausavustukset.
2.2 Hankeavustus	Tarkoitukseltaan rajattuun kokeiluun, käynnistämiseen, tutkimukseen tai kehittämiseen. Päätöksessä tarkemmat rajaukset hankkeen tavoitteissa, kestossa (alku ja loppu), laajuudessa ja hyväksyttävissä kustannuksissa. Kun hanke päättyy, hanketoiminta päättyy, tai siirtyy osaksi perustoimintaa.	Toimijan perustoiminnan ulkopuoliset kokeilu- ja kehittämishankkeet sekä tutkimushankkeet.
3.2 Apuraha, stipendi tai avustus henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen	Valtionavustuksen henkilökohtaisuus	
3.2.1 Apuraha	Haetaan/ myönnetään etukäteen.	Taiteilija- ja urheilija-apurahat
3.2.2 Stipendi	Haetaan/ myönnetään jälkikäteen.	
3.2.3 Avustus henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen	Muu henkilökohtainen valtionavustus kuin apuraha tai stipendi	Sähköauton hankintatuki Tuki öljylämmityksestä luopumiseen Luonnollisen henkilön omistaman rakennuksen korjaus- tai kunnossapitotoimenpide
2.4 Muu edellä mainittuihin verrattava erityisavustus	Esimerkiksi projektiavustus jonkin projektin ylläpitämiseen tai sen hallinnollisiin menoihin; Tällöin avustuksessa ei ole kysymys varsinaisesta hankeavustuksesta eikä suppeasti määritellyn käyttötarkoituksen johdosta yleisavustuksesta. ⁶¹	Turvetuotantokoneiden romutustuki Ns. moni- tai sekalajinen avustus (sisältää esim. hanke- ja investointiavustuksen luontoista valtionavustusta)

61 HE 63/2001 vp, s. 34.

Eräs ratkaiseva seikka valtionavustuslajin tunnistamisessa on valtionavustuksen luonne. Esimerkiksi se, että valtionavustusta myönnetään yhteisölle tai säätiölle, jolla ei ole muuta toimintaa kuin avustettava hanke, ei muuta valtionavustusta yleisavustukseksi, jos kyse on tarkoitukseltaan rajatun hankkeen avustamisesta.

Oikeustapausesimerkki:

Valtionavustukset on myönnetty Turku Euroopan kulttuuripääkaupunki 2011 -hankkeen suunnitteluun ja toteuttamiseen vuosina 2008–2012, joten ne voidaan katsoa myönnetyn valtionavustuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön vuosina 2008–2011 säätiölle myöntämiä avustuksia on siten pidettävä valtionavustuslain 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuina erityisavustuksina. Sillä seikalla, että säätiöllä ei kertomansa mukaan ole ollut muuta toimintaa kuin hankkeen toteuttaminen, ei ole merkitystä asian arvioinnin kannalta.⁶²

2.5 Hyvä hallinto valtionavustustoiminnassa

2.5.1 Hyvän hallinnon perusteet

Oikeus hyvään hallintoon

Perustuslain 21 §:n mukaan ”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”.

62 KHO muu päätös 23.1.2018 t 220.

Mainittu perustuslain pykälä on perusta hyvälle hallinnolle myös valtionavustustoiminnassa. Perustuslain 21 § koskee ”jokaista”, eli yksityisiä, luonnollisia henkilöitä. Valtionavustuksia hakevat ja saavat sekä luonnolliset henkilöt että oikeushenkilöt. Oikeushenkilöidenkin taustalla on luonnollisia henkilöitä esimerkiksi yhdistysten jäsenenä tai yhtiöiden omistajina (pl. säätiöt).

Perusoikeus hyvään hallintoon sisältää valtionavustustoimintaan liittyen ainakin oikeuden: 1) valtionavustusasian asianmukaisen käsittelyyn, 2) valtionavustusasian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä, 3) valtionavustusasian käsittelyyn toimivaltaisessa viranomaisessa, 4) tulla kuulluksi, 5) saada perusteltu päätös ja 6) hakea muutosta valtionapuviranomaisen ratkaisuun. Asianmukaiseen asian käsittelyyn sisältyy esimerkiksi asian riittävä selvittäminen.

Hyvään hallintoon kuuluu olennaisena osana myös avoimuus ja sen edellytyksenä julkisuus. Julkisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 12.2 §:ssä. Hallintoasian käsittelyn julkisuudesta säädetään perustuslain 21.2 §:ssä. Julkisuuteen sisältyy 1) asian käsittelyn julkisuus, 2) jokaisen oikeus päästä käsiksi viranomaisen julkisiin tietoihin ja viranomaisen velvollisuus luovuttaa julkiset tiedot sekä 3) viranomaisen tiedottamisvelvollisuus. Lisäksi julkisuusperiaatteeseen sisältyy jokaisen oikeus käyttää julkisia tietoja erilaisiin käyttötarkoituksiin.⁶³ Julkisuusperiaate sekä osallistumisoikeudet ja mahdollisuus vuorovaikutukseen hallinnon kanssa ovat avoimuuden edellytyksiä myös valtionavustustoiminnassa.⁶⁴ Salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista säädetään yleislain tasolla julkisuuslaissa.

Valtionavustusten hallinnoinnissa hyvän hallinnon takeina korostuvat avoimuus ja päätöksenteon selkeys ja ymmärrettävyys. Tämä edellyttää, että valtionavustuksen hakemisesta tiedotetaan sopivalla tavalla ja että valtionavustusten myöntäminen, myöntämisen edellytykset ja käytön ehdot sekä valtionapuviranomaisten toiminta on julkista ja selkeää. Avoimuuteen kuuluu myös se, että tieto myönnetyn valtionavustuksen määrästä on julkisuuslaissa tarkoitettulla tavalla julkinen tieto.⁶⁵

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Ne ovat hallintotoiminnan laadullisia vähimmäisvaatimuksia. Hyvän hallinnon perusteet asettavat laadulliset vähimmäisvaatimukset myös valtionapuviranomaisen toiminnalle.

63 Julkisuusperiaatteesta ks. esim. Mäenpää 2021, s. 86–.

64 Julkisuusperiaatteesta ks. esim. Mäenpää 2021, s. 86–.

65 HE 63/2001 vp, s. 19.

Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolain 6 §:n mukaan ”viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”.

Hallintolain 6 §:ssä säädetään viisi hallinnon oikeusperiaatetta: 1) tasapuolinen kohtelu, 2) tarkoitussidonnaisuus, 3) puolueettomuus, 4) suhteellisuusperiaate, ja 5) luottamuksen-suojan periaate. Kun kyse on periaatteista, lähtökohtana on, että jokainen periaate tulee ottaa täysimääräisesti huomioon joka tilanteessa. Eri periaatteiden vaikutus riippuu kuitenkin tilanteesta.

Hyvän hallinnon perusteita ovat lisäksi hallintolain mukainen palveluperiaate (HL 7 §), neuvontavelvollisuus (HL 8 §) sekä hyvän kielenkäytön vaatimus (HL 9 §). Nämä perusteet koskevat kaikkea hallintotoimintaa, ja myös esimerkiksi viranomaisen digitaalisten palvelujen toteuttamista.

Hallinnon oikeusperiaatteiden huomiotta jättäminen voi tarkoittaa esimerkiksi viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöä ja virheellistä lain soveltamista ja johtaa päätöksen kumoutumiseen virheellisenä. Myös laajan harkintavallan käytön pitää pysyä hallinnon oikeusperiaatteiden rajoissa. Valtionapuviranomaisten tulee kuvata ja perustella harkintavaltansa käyttö valtionavustuspäätöksissä.

Oikeustapausesimerkki:

Valtionapuviranomaisen kielteinen päätös valtionapukelpoisuudesta katsottiin riittämättömästi perustelluksi ja lainvastaiseksi, koska päätöksestä ei ollut todettavissa, millä tavoin valtionapuviranomainen oli käyttänyt harkintavaltansa asiassa.⁶⁶

66 KHO 27.8.2010 t 1972.

Laajaa harkintavaltaa käytettäessä viranomaisen päätöksenteolle on myös oltava objektiivisesti hyväksyttävät perusteet, ja päätös on perusteltava avoimesti siten, että siitä ilmenee, kuinka päätöksenteon kriteerit on otettu arvioinnissa huomioon.⁶⁷

2.5.2 Tasapuolisen kohtelun periaate

Valtionapuviranomaisen on kohdeltava valtionavustusten hakijoita ja saajia tasapuolisesti ja johdonmukaisesti eli samanlaisissa tilanteissa samoilla tavoilla. Tilanteiden samantasuutta tai erilaisuutta on arvioitava objektiivisilla kriteereillä. Tasapuolisen kohtelun vaatimus koskee koko valtionavustusprosessia, esimerkiksi hakemusten arviointikriteereiden ja -perusteiden asettamista, hakuilmoituksen sisällön laatimista, mahdollista sisällöllistä neuvontaa, hakemuksen käsittelyä ja myöntämisedellytysten soveltamista, valtionavustuspäätökseen otettavia ehtoja ja rajoituksia sekä raportointia. Viranomaisia velvoittaa tasapuoliseen kohteluun myös perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto.

Oikeustapausesimerkki:

Häiriörahoitustuen haussa Business Finland oli asettanut lisäkriteerejä yhdistyksille ja säätiöille myönnettävälle tuelle. Erityisen ongelmallinen oli voitontavoittelua koskeva kriteeri, joka ei perustunut lakiin tai muihin säädöksiin. EU:n valtioneuvoston vakiintuneen tulkinnan mukaan taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen tarjoamista markkinoilla toimijan oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta riippumatta. Tässä sääntelyssä ei ole asetettu voitontavoitteluun liittyvää kriteeriä määriteltäessä tuen luonnetta valtioneuvoston tuena.

Voittoa tavoittelemattomien säätiöiden tai yhdistysten jättäminen häiriörahoituksen ulkopuolelle ei ollut valtionavustuslain mukaista tilanteessa, jossa taloudellista toimintaa harjoittavien säätiöiden tai yhdistysten sulkeminen tuen ulkopuolelle ei perustunut lakiin.⁶⁸

67 Virkasuhteen purkamista koskevaan päätökseen liittyen KHO 2014:103.

68 EOAK/3843/2020.

2.5.3 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Valtionapuviranomainen saa käyttää toimivaltaansa ja harkintavaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Toisin sanoen valtionapuviranomainen ei saa valtionavustusasiassa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin toimivaltaansa kuuluvia ja asiaan sovellettavien lakien mukaisia hyväksyttäviä tarkoituksia. Tarkoitussidonnaisuus tarkoittaa esimerkiksi, että hakuilmoituksen sisällön on vastattava haun tarkoitusta ja tavoitteita ja että hakijalta saa hakemuksen yhteydessä kysyä vain tietoja, jotka ovat tarpeen hakemuksen käsittelemiseksi. Valtionapuviranomainen ei voi esimerkiksi ilman hyväksyttävää perustetta kerätä hakijoista taustatietoja, joilla ei ole merkitystä myöntöharkinnassa. Tarkoitussidonnaisuuden periaate on otettava huomioon myös valtionavustuspäätöksen ehtojen ja rajoitusten asettamisessa.

Oikeustapausesimerkki:

”Hallinnon yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluva tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää muun muassa, että viranomainen ei harkintavaltaansa käyttäessään perusta päätöstään asiaankuulumattomiin syihin tai aseta päätökselleen asiaan liittymättömiä ehtoja. Asiassa on arvioitava, onko teknisen lautakunnan avustuskelpoisuudelle asettama ehto, jonka mukaan tiekunta ei saa periä käyttömaksua tien käyttämisestä kunnan koulukuljetuksiin, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen.

Yksityisistä teistä annetun lain mukaisella avustuksella ja tien käyttämisestä suoritettavalla käyttömaksulla ei ole suoraa lainsäädännöllistä yhteyttä. Avustuksesta päättää kunta ja käyttömaksun määrää tiekunta, joskin osapuolet voivat myös sopia maksusta. Tiekuunnalla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta saada avustusta, mutta kunta voi myöntää yksityistieavustuksen täysin riippumatta kunnan mahdollisesta velvollisuudesta maksaa tien käytöstä käyttömaksua. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen valossa avustukselle ei toisaalta voida asettaa sellaisia ehtoja, jotka eivät perustellusti liity kyseiseen asiaan.

Nyt esillä olevassa asiassa avustukselle asetettu ehto on liittynyt kunnan tarpeisiin käyttää asianomaista tietä kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Asetetulla ehdolla on myös taloudellinen yhteys avustukseen sitä kautta, että koulukuljetuksista aiheutuva tienpidon kustannusten lisääntyminen on otettu lisäpisteytyksen muodossa huomioon tien avustusrusteita määrättäessä. Näin ollen kunnan kantaa, jonka mukaan sen ei tule maksaa koulukuljetusten vuoksi tiekuunnalle sekä korkeampaa avustusta

että käyttömaksua, ei voida pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisena. Kun otetaan muun ohessa huomioon, että tiekunnalla on ollut mahdollisuus valita avustuksen ja käyttömaksun välillä, kunnan asettama ehto ei ole myöskään ollut kohtuuton.⁶⁹

2.5.4 Puolueettomuus

Valtionavustustoiminnan on nojattava yleisiin ja objektiivisiin perusteisiin. Toiminnan on perustuttava asiaan, ei asiaa käsittelevään henkilöön liittyviin seikkoihin. Subjektiiviset asenteet on suljettava pois. Subjektiivinen asenne tarkoittaa esimerkiksi sitä, että henkilön mielentila vaikuttaa asian käsittelyyn. Jos toiminta nojaa täysin subjektiivisiin perusteisiin tai muihin vaihteleviin perusteisiin, kyse on mielivallasta. Valtionapuviranomaisen toiminta ei myöskään saa perustua epäasiallisiin perusteisiin. Valtionavustusasiassa ei saa esimerkiksi tavoitella hyötyä itselleen tai muille taikka suosia läheisiään. Esteellisyyksien huomioon ottaminen liittyy puolueettomuuteen. Käytännössä esimerkiksi hakemusten arviointiperusteiden ja -kriteereiden puolueettomuutta voidaan osoittaa mm. sillä, että perusteet ja kriteerit ilmoitetaan etukäteen hakuilmoituksessa. Hallinnon toiminnan on myös näytettävä puolueettomalta.

Oikeustapausesimerkki:

”Perustuslain 2 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisessa hallinnossa on toimittava niin, että yleisön luottamus toiminnan puolueettomuuteen ja ylipäätään lainmukaisuuteen ei vaarannu. Tämän johdosta ei riitä, että virkamies omasta mielestään toimii puolueettomasti. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyissä hyvän hallinnon takeissa on kysymys siitä, että hallintoasioiden valmisteluun ja ratkaisuun osallistuvat virkamiehet myös yleisön silmin nähtynä menettelevät siten, ettei julkisen hallinnon puolueettomuutta ja tasapuolisuutta ole aihetta epäillä.”⁷⁰

69 KHO 2011:112.

70 OKV/1280/1/2009 ja OKV/1362/1/2009.

2.5.5 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate tarkoittaa eräänlaista ajatusta, että ”kärpäästä ei tapeta tykillä”. Valtionapuviranomaisen valitsemien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Suhteellisuusperiaatteeseen sisältyy toiminnan asianmukaisuus, tehokkuus ja sopivuus sekä toimien tarpeellisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi tapauskohtaisesti. Suhteellisuusperiaate on otettava huomioon eri valtionavustusprosessin vaiheissa, esimerkiksi valtionavustuksen myöntämistä koskevan päätöksen ehtojen ja rajoitusten asettamisessa, valtionavustuksen käytön valvonnassa ja takaisinperintätilanteissa. Suhteellisuusperiaatteeseen sisältyy myös se, että myönnetyn avustuksen määrä ei saa suuntaan taikka toiseen olla suhteeton avustettavan toiminnan tai hankkeen sisältöön nähden. Toisaalta suhteellisuusperiaate ei estä ankariakaan toimenpiteitä, jos ne ovat välttämättömiä viranomaisen toimivallan käytön tavoitteiden toteuttamiseksi ja niiden käytölle on riittävät perusteet.⁷¹

Oikeustapausesimerkki:

Eräässä tapauksessa oikeuskansleri katsoi valtionavustusten asianmukaisen valvonnan edellyttävän, että valtionapuviranomainen ryhtyy välittömästi asianmukaisiin toimiin tapauksessa, jossa viranomaisen oman tarkastustoiminnan yhteydessä on syntynyt rikosepäily, tai epäily on muutoin tullut valtionapuviranomaisen tietoon.⁷²

2.5.6 Luottamuksensuojan periaate

Valtionapuviranomaisen toimien on suojattava odotuksia, joita valtionavustusten hakijoille ja saajille oikeutetusti syntyy oikeusjärjestyksen (mm. laki, asetukset) perusteella. Odotuksia voi syntyä liittyen myös hakuilmoituksessa, hakuohjeissa tai avustuksen käytön vakioehdoissa esitettyihin tietoihin. Esimerkiksi viranomaisen kehotus tai nimenomainen neuvo toimia tietyllä tavalla taikka viranomaisen sitoumus tai lupaus perustavat yleensä oikeutettuja odotuksia.⁷³ Luottamuksensuojan periaatteessa on kyse hallinnon asiakkaan oikeudesta luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

71 Mäenpää 2021, s. 105–106.

72 OKV/1772/1/2014.

73 Mäenpää 2021, s. 109.

Valtionavustusten hakijoiden ja saajien tulee voida luottaa myös siihen, että valtionapuviranomaisen toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa heidän etuihinsa rajoittavasti tai muuten negatiivisesti.

Oikeustapausesimerkki:

Valtionapuviranomainen oli takaisinperintäpäätöksessään katsonut, että valtionavustuksella katettavaksi hyväksyttävien kuluja eivät olleet yli 70 000 euroa/työntekijä/vuosi ylittävät palkkauskustannukset. Valtionavustuspäätöksessä tai sen ehtoissa ja rajoituksissa ei ollut mainintaa avustuksella katettavaksi hyväksyttävien palkkauskustannusten enimmäismäärästä. Ehtoissa ja rajoituksissa oli sen sijaan todettu, että hyväksyttäviksi menoiksi katsotaan avustettavan kohteen kannalta tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset menot, joita laskettaessa otetaan vähennyksenä huomioon samaan tarkoitukseen myönnettyt muut avustukset ja hankkeesta saatavat tuotot.

Tapauksessa hallinto-oikeus totesi, että määrän kohtuullisuutta koskeva ehto koski kaikkia avustuspäätöksen mukaan hyväksyttävien menojen, ja tällainen ehto oli siten mahdollistanut takaisinperinnästä päätettäessä sen arvioimisen, onko valittajan maksamia palkkauskustannuksia pidettävä määrältä kohtuullisina, valtionavustuksesta hyväksyttävien menoina. Lisäksi tapauksessa ilmeni, että valittajan oli täytynyt olla tietoinen valtionapuviranomaisen valtionavustuksiin liittyvästä palkkauskustannusten kohtuullisuutta yleisemminkin koskevasta linjauksesta. Hallinto-oikeus katsoi, ettei valittajalle ollut voinut syntyä oikeudellisesti perusteltua odotusta 70 000 euroa ylittävien palkkauskustannusten hyväksymisestä valtionavustuksella katettaviksi menoiksi. Tapauksessa KHO katsoi, että valtionapuviranomaisen arvioidessa hyväksyttävien tukikelpoisten palkkauskustannusten määrää viranomaisen tulee ottaa huomioon valtionavustuksen saaja, valtionavustuksen kohteena oleva toiminta tai hanke, siinä toimivat työntekijät, heidän toimenkuvansa ja muut työntekijöiden palkkauksen tasoon vaikuttavat seikat. KHO katsoi, että kaavamaisen enimmäismäärän asettaminen ilman edellä tarkoitettua tarkastelua ei täyttänyt valtionavustuspäätöksen ehtoissa asetetun kohtuullisuusarvioinnin asianmukaisen suorittamisen edellytyksiä ja palautti asian valtionapuviranomaiselle kohtuullisuusarvioinnin suorittamista varten.⁷⁴

74 KHO 11.3.2020 t. 1131.

Valtionavustusasiassa hakijalle ei voi kuitenkaan syntyä oikeutettua odotusta valtionavustuksen saamisesta, koska kyse on harkinnanvaraisesta etuudesta.

Oikeustapausesimerkki:

”Hallinto-oikeus toteaa, että kuntien digitalisaation edistämiseen myönnettävässä valtionavustuksessa on ollut kysymys harkinnanvaraisesta valtionavustuslain 5 §:ssä tarkoitetusta erityisavustuksesta, jota sääntelee myös kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmästä annettu valtioneuvoston asetus. Valittajalla, kuten muillakaan avustuksenhakijoilla, ei ole ollut subjektiivista oikeutta hakemaansa avustukseen. Se, että valittajan hakemus on valtiovarainministeriön mukaan täyttänyt valtionavustuslaissa ja kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmästä annetussa asetuksessa säädetyt ja hakukirjeessä tarkoitetut vaatimukset, ei tarkoita, että valittajan hankkeelle olisi tullut myöntää harkinnanvaraista valtionavustusta. Viranomaisen päättää harkintavaltansa rajoissa, mitkä sille toimitetuista hakemuksista täyttävät parhaiten avustuksen myöntämiseksi asetetut tavoitteet ja edellytykset ja mille hankkeille avustusta on tarkoituksenmukaisinta myöntää siihen käytettävissä olevan määrärahan rajoissa. Valittajalle ei näin ollen ole myöskään voinut syntyä oikeutettua odotusta hakemansa avustuksen saamiseen.”⁷⁵

2.5.7 Kielellisistä oikeuksista ja asiointikielistä

Perustuslain 17.1 §:n mukaan suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Kielilaisissa säädetään suomen- ja ruotsinkielisten oikeuksista käyttää omaa kieltään yleensä viranomaisissa ja siten myös valtionapuviranomaisissa. Kielilaki on hallinnon yleislaki, jota sovelletaan myös muihin kuin viranomaisiin, jotka lain nojalla myöntävät valtionavustuksia.⁷⁶

Yksityishenkilöllä on valtion viranomaisessa asioidessaan oikeus käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia (kielilaki 10 §). Muun maan kansalaisella on samat oikeudet kuin Suomen kansalaisella käyttää suomea tai ruotsia asioidessaan viranomaisissa. Jos henkilön väestötietojärjestelmään rekisteröity äidinkieli on muu kuin suomi tai ruotsi, hän voi

⁷⁵ Helsingin hallinto-oikeus H2821/2021.

⁷⁶ Ks. esim. Lainkirjoittajan opas, jaksot 12.3 ja 10.4. Yksityisten kielellisestä palveluvelvollisuudesta säädetään kielilain 25 §:ssä.

ilmoittaa väestötietojärjestelmään asiointikielekseen suomen tai ruotsin⁷⁷ Yhtiöllä, yhdistyksellä ja muulla oikeushenkilöllä on, noudattaen soveltuvin osin yksityishenkilön kielellisistä oikeuksista annettuja säännöksiä, oikeus viranomaisessa asioidessaan käyttää pöytäkirjakieltään, joko suomea tai ruotsia (kielilaki 11 §).

Kielilain mukaan viranomaiset jaetaan yksikielisiin ja kaksikielisiin viranomaisiin (6 §). Valtion viranomaiset ovat yleensä kaksikielisiä viranomaisia.⁷⁸ Kaksikielisessä viranomaisessa hallintoasian käsittelykielenä on asianosaisen kieli, suomi tai ruotsi (12 §). Päätös annetaan asian käsittelykielellä. Asian valmisteluun ja käsittelyyn liittyvät asiakirjat voidaan viranomaisen harkinnan mukaan laatia osittain suomen ja osittain ruotsin kielellä. Ilmoituksissa, kutsuissa ja kirjeissä käytetään vastaanottajan kieltä tai sekä suomea että ruotsia. (kielilaki 19 §). Suomen viranomaisen ulkomaille tai ulkomaalaiselle annettava taikka maan ulkopuolella käytettäväksi aiottu toimituskirja tai muu asiakirja voidaan antaa muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä, jollei erikseen toisin säädetä (kielilaki 22.2 §).

Viranomaisella ei ole velvollisuutta käyttää vieraita kieliä (muuta kuin suomea tai ruotsia), vaan se voi turvautua tulkkaukseen tai kääntämiseen kielelle, jota asiakas ymmärtää.⁷⁹ Valtionavustusasioissa ei ole yleensä tilanteita, joissa olisi laissa säädetty asianosaisen oikeudesta käyttää omaa kieltään, eikä asianosaisella siten ole oikeutta maksuttomaan tulkkaukseen (ks. kielilaki 18 §).

Kuten viranomainen yleensä, myös valtionapuviranomainen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin laissa edellytetään (kielilaki 2 §). Esimerkiksi Valtiokonttori tuottaa valtionavustuspalvelut (Haeavustuksia.fi, Hallinnoinavustuksia.fi ja Tutkiavustuksia.fi) suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Palveluissa valtionapuviranomaiset vastaavat oman valtionavustustoimintansa osalta asioinnin ja palvelun toteuttamisesta kielilain mukaisesti.

Saamen kielilaissa säädetään saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisissa. Lain soveltamisalapykälässä (2 §) säädetään niistä viranomaisista, joihin lakia sovelletaan. Soveltamisalaan kuuluvat esimerkiksi ne aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, joiden toimialueeseen laissa mainitut kunnat (Enontekiö, Inari, Sodankylä ja Utsjoki) kokonaan tai osittain kuuluvat.

77 Ks. Kielelliset oikeudet, oikeusministeriö.

78 Esimerkiksi valtion keskushallintoviranomaiset ovat kaksikielisiä viranomaisia. Samoin muut valtion viranomaiset ovat kaksikielisiä viranomaisia, jos niiden virka-alueeseen kuuluu esimerkiksi erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Valtion viranomainen, jonka virka-alueeseen kuuluu vain samankielisiä kuntia, on yksikielinen viranomainen. Ks. kielilaki 6 §.

79 Kielelliset oikeudet, oikeusministeriö.

Viittomakielilain (359/2015) mukaan viranomaisten on edistettävä toiminnassaan viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia saada tietoa omalla äidinkielellään. Tämä on hyvä ottaa huomioon esimerkiksi silloin, kun tiedotetaan viittomakielisiä koskevasta asiasta.⁸⁰

80 Käytännön ohjeita kielilainsäädännön soveltamiseksi verkkopalveluissa. Oikeusministeriö 2015.

3 Avustettavan toiminnan tai hankkeen talous

3.1 Avustettavan toiminnan tai hankkeen kirjanpidon järjestäminen

3.1.1 Erilläänpidon vaatimus

Valtionavustuslain 11.3 §:n perusteella valtionapuviranomainen voi valtionavustus päätöksessä asettaa avustuksen saajalle ehtoja, joilla varmistetaan valtionavustuksen käytön kohdistuminen päätöksessä rajattuun toimintaan tai hankkeeseen. Käytännössä tämä tarkoittaa avustuksen saajalle esitettyä vaatimusta pitää rahoitettavan toiminnan tai hankkeen talous erillään avustuksen saajan muusta toiminnasta ja taloudesta esimerkiksi perustamalla avustettavalle toiminnalle tai hankkeelle erillinen kustannuspaikka tai muu seurantakohte. Avustettavan toiminnan erilläänpidon vaatimuksesta on mahdollisesti säädetty avustusta koskevassa erityislainsäädännössä. Riippumatta siitä, onko asiasta erikseen säädetty vai ei, avustettavan toiminnan tai hankkeen talouden erilläänpidon vaatimus on tarkoituksenmukaista sisällyttää avustuksen käyttöä koskeviin vakioehtoihin. Valtionapuviranomainen voi antaa myös teknisuonteisia ohjeita koskien esimerkiksi valtionavustuksen käytön raportoinnissa käytettäviä lomakkeita ja erilaisia yhteenvetolaskelmia.⁸¹

Vaatimus avustettavan toiminnan erilläänpidosta koskee tilanteita, joissa avustusta myönnetään vain osaan avustuksen saajan toiminnasta, esimerkiksi hankeavustuksena tai kohdennettuna yleisavustuksena. Oma erityinen kysymyksensä on toimijan kirjanpidon eriyttämisen vaatimus tilanteessa, jossa avustuksen saaja harjoittaa sekä taloudellista toimintaa markkinoilla että muuta toimintaa, ja näiden toimintojen talous on pidettävä toisistaan erillään kilpailuystävällisenä (ristiinsubventoinnin estäminen)⁸².

81 Ks. myös VAL 37 §.

82 Esim. Komission tiedonanto Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatio-toimintaan myönnettävälle valtioneutuelle (2022/C 414/01), Bryssel 28.10.2022, kohta 2.1. Muun kuin taloudellisen toiminnan julkinen rahoittaminen: Jos sama yksikkö harjoittaa sekä taloudellista että muuta toimintaa, muun kuin taloudellisen toiminnan julkisen rahoittaminen ei kuulu perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, jos taloudellinen ja muu toiminta sekä niiden kustannukset, rahoitus ja tulot voidaan erottaa selkeästi toisistaan ja näin estää tehokkaasti ristikkäistuen siirtyminen taloudelliseen toimintaan. Kustannusten, rahoituksen ja tulojen asianmukainen jako voidaan osoittaa kyseisen yhteisön tilinpäätöksen avulla. Ks. myös kilpailulaki (948/2011) 30 d § Kirjanpidon eriyttäminen.

Toisinaan valtionavustuksiin tarkoitettua määrärahaa voidaan valtionavustusprosessissa osoittaa myös valtion budjettitalouteen kuuluvalla virastolle tai laitokselle (määrärahan päätösosassa sallittu). Tällöin kirjanpidon järjestämistä koskevissa säännöksissä, päätöksen liitteeksi otettavissa vakioehdoissa ja ohjeissa on huomattava erotella saajan kirjanpidon järjestämistä koskeva ohjaus viittaamalla oikeaan lainsäädäntöön.

Esimerkki:

Avustuksen saajan on pidettävä avustettavasta hankkeesta tai toiminnasta kirjaa. Kirjanpito on järjestettävä osaksi avustuksen saajan kirjanpitolain (1336/1997) tai, jos avustuksen saajaan sovelletaan valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 2 lukua, mainitun luvun ja hyvän kirjanpitotavan mukaista kirjanpitoa siten, että avustettavan hankkeen tai toiminnan kirjanpito voidaan vaikeudetta tunnistaa ja erottaa muusta kirjanpidosta.⁸³

3.1.2 Valtionavustuksen saajaa velvoittavien kirjanpitoperiaatteiden huomioon ottaminen

Kirjanpitovelvollisen valtionavustuksen saajan on noudatettava taloudessaan kirjanpitolakia (1336/1997, KPL) ja lain 1 luvun 3 §:ssä säädettyä hyvää kirjanpitotapaa. Hyvän kirjanpitotavan sisältöä ei laissa ole tarkemmin määritelty; se saa sisältönsä kirjanpito käytännöstä ja -teoriasta. Suomessa keskeinen asema kirjanpito käytännön ohjaamisessa on kirjanpitolautakunnan (KILA) yleisohjeilla, lausunnoilla ja muilla kannanotoilla.⁸⁴ Hyvän kirjanpitotavan periaatteet täydentävät kirjanpitolain sääntelyä.

Edellä sanottu koskee myös valtionavustuksella rahoitettua toimintaa. Antaessaan kustannusten hyväksymistä, talouden eriyttämistä ja talousraportointia koskevia ohjeita valtionapuviranomaisen tulee pidättäytyä **kirjanpitolain soveltamista** koskevien ehtojen ja ohjeiden antamisesta.⁸⁵ Soveltamista koskeva tulkinnat on säädetty työ- ja

83 Laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 (1125/2021), 17.2 §.

84 Ks. HE 1737/1997.

85 Eri asia on, että viranomaisen voi ohjeistuksissaan viitata mm. KILAn antamiin ohjeisiin ja ratkaisuihin. Tällöinkin avustuksen saajan on itsensä ratkaistava näiden ohjeiden ja ratkaisujen soveltuvuus omaan tilanteeseensa ja tarvittaessa pyydettävä itse ratkaisua KILAlta. Vastaavasti on erotettavissa yleinen hankintalainsäädännön noudattamisen ohjeistaminen ja tapauskohtainen hankintalainsäädännön soveltamisen ohjeistaminen.

elinkeinoministeriön yhteydessä toimivan kirjanpitolautakunnan tehtäväksi.⁸⁶ Vastaavasti valtion budjettitalouden sisällä kirjanpidon ohjaaminen kuuluu Valtiokonttorin tehtäviin siten kuin valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa on säädetty.

Kirjanpitolaissa säädetään neljässä kohdassa yleisten periaatteiden noudattamisvelvollisuudesta. Näitä ovat hyvä kirjanpitotapa (KPL 1:3), olennaisuusperiaate (KPL 3:2a), oikea ja riittävä kuva (KPL 3:2) sekä yleiset tilinpäätösperiaatteet (KPL 3:3). Avustuksen käytölle asetettavat ehdot ja tekniluonteinen ohjeistus eivät saa olla ristiriidassa avustuksen saajaan sovellettavan kirjanpitolainsäädännön kanssa. Siksi valtionapuviranomaisen onkin hyvä tunnistaa keskeiset kirjanpidossa noudatettavat periaatteet ja käyttää sekä vakioehtojen että ohjeiden laatimisessa talouden osajia. Jäljempänä on käsitelty joitakin näistä periaatteista.

Edellä todettujen lisäksi kirjanpitolaissa säädetty kirjanpitovelvollisuus (KPL1:1) on katsottu keskeiseksi kirjanpitoa ohjaavaksi periaatteeksi.

Ns. **entiteettiperiaate** viittaa kirjanpidon erilläänpitotehtävään.

Entiteettiperiaate ja kirjanpidon erilläänpitotehtävä

Kirjanpidossa sovellettavan entiteettiperiaatteen mukaan kirjanpitoa pitävä talousyksikkö muodostaa erillisen kokonaisuuden.⁸⁷ Tämän periaatteen mukaan kirjanpitoa pitävän talousyksikön liiketapahtumat pidetään erillään sidosryhmien ja muiden yksiköiden liiketapahtumista. [...] Kirjanpitolain 1:1 §:ssä tarkoitettu kirjanpitovelvollisuus merkitsee ensisijaisesti tätä erilläänpitotehtävää.⁸⁸

Entiteettiperiaatteen noudattaminen esimerkiksi usean toimijan yhteishankkeessa tarkoittaa, että kukin hankeosapuoli muodostaa kirjanpito-oikeudellisesti oman taloudellisen yksikkönsä, ja kunkin yksikön kirjanpitoon merkitään vain ja ainoastaan sen omat liiketapahtumat.

86 Kirjanpitolaki 8:2.

87 KTM:n työryhmä- ja toimikuntaraportteja 8/1996, s. 36.

88 Esim. KILA 1770/2005.

Yleisiin tilinpäätösperiaatteisiin kuuluva **asia ennen muotoa -periaate** (sisältöpainotteisuus) kiinnittää huomiota liiketapahtumien tosiasialliseen sisältöön, eikä yksinomaan niiden oikeudelliseen muotoon. Valtionavustustoiminnassa sisältöpainotteisuus ilmenee muun muassa siten, että arvioitaessa avustettavaksi hyväksyttäviä kustannuksia kiinnitetään huomiota menon tosiasialliseen luonteeseen, ei pelkästään siihen, miten se kirjanpidossa esitetään. Tätä yleistä periaatetta valottaa muun muassa kirjanpitolautakunnan lausunto 2017/2021, jossa tarkastellaan järjestöille varsinaiseen toimintaan myönnettävien avustusten kirjanpidon menettelyjä.

Pyydetyn ratkaisun tavoitteena oli selkeyttää, mitkä tuotot ja kulut tulisi kirjata järjestön varsinaiseksi toiminnaksi (avustettavan toiminnan piiriin) ja miltä osin kyse olisi varainhankinnasta, johon avustusta ei pääsääntöisesti saa kohdistaa.⁸⁹ Kirjanpitolautakunta ei katsonut voivansa ottaa kantaa tuloslaskelmalla esitettävien tuottojen ja kulujen tarkkaan jaotteluun, mutta kiinnitti huomiota avustettavan toiminnan tosiasialliseen sisältöön riippumatta siitä, miten avustuksen saaja toimintansa kirjanpidossa jaottelee.

Kirjanpitolautakunnan lausunto: Avustusten myöntämiseen järjestöille liittyvistä kysymyksistä⁹⁰

Vaikka kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyillä on merkitystä käytännössä sen suhteen, miten avustusten kanssa menetellään, lautakunta pitää selvänä, että avustuksen saajan tekemät kirjanpitoratkaisut eivät sinällään saa olla ratkaisevia tai muutoin vaikuttaa tuen määrään taikka sisältöön. Avustuksen tulee aina perustua tosiasiallisiin olosuhteisiin ja avustuksen sisällön määrittävät ne ehdot, jotka julkisyhteisö on asettanut hyväksyttävälle avustuskohteille ja -menoille.

89 Aatteellisen yhteisön ja säätiön tuloslaskelmakaavassa (pienyrittäjä) tuotot ja kulut on jaoteltuna eriin siten, että varsinainen toiminta ja varainhankinta esitetään omissa kohdissaan (Valtioneuvoston asetus pien- ja mikroyrityksen tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista 1753/2015).

90 KILA 2017/2021.

Lautakunta piti myös tärkeänä, että valtionapuviranomaiset yhdenmukaistaisivat menettelyjään siten, että osapuolten oikeudet ja velvollisuudet täsmennetään mahdollisimman selkeiksi, jolloin jo avustuksen myöntöhetkellä on yksiselitteistä, millaisista toimista aiheutuvia menoja avustuksella voidaan kattaa.

Menettelytapojen jatkuvuuden periaate kiinnittää huomiota tilinpäätöksen laatimisperiaatteiden ja -menetelmien soveltamisen johdonmukaisuuteen tilikaudesta toiseen. Periaatteen mukaisesti kerran valittua menettelytapaa noudatetaan jatkuvasti kirjanpidon hoidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa, jollei ole perusteltua syytä muuttaa valittua menettelytapaa. Jatkuvuuden periaatteen huomioon ottaminen tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että valtionapuviranomainen ei voi antaa avustuksella hankitun omaisuuden aktivointiin tai poistokäsittelyyn määräyksiä tai ohjeita, jotka ovat vastoin saajaa koskevia tavanomaisia poistomenettelyjä. Valtionapuviranomainen ei voi myöskään antaa ohjeita siitä, mille kirjanpitotilille mitään menoeriä pitää kirjata. Kirjanpitolain 2 luvun 2.1 §:ssä avustuksen saajalle on säädetty vaatimus pitää jokainen tili jatkuvasti sisällöltään samana.

Kirjanpitolautakunnan lausunto: Entiteetti ja asia ennen muotoa -periaatteiden noudattamisesta⁹¹

Sosiaali- ja terveysministeriö oli pyytänyt kirjanpitolautakunnan kunta- jaostolta lausuntoa siitä, oliko sen antama ohjeistus kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon (Kaste) kehittämishankkeiden kustannusten ja hankkeeseen saadun valtionavustuksen kirjaamisesta oikea ja kunnallisten käytäntöjen mukainen. Aluehallintovirasto oli ohjeistanut, että useamman kunnan yhteisessä hankkeessa kaikkien yhteishankkeeseen kuuluvien osahankkeiden kustannukset olisi tullut kirjata yhteishanketta hallinnoivan kunnan kirjanpitoon kokonaisuutena kululajeittain eriteltynä. Menettelyn tarkoituksena oli saada kaikki yhteishankkeesta aiheutuneet kustannukset hallinnoivan kunnan kirjanpidon kustannuspaikalta kululajeittain koottuna valtionavustushakemukseen ja valtionavustusselvitykseen. Näin kustannustietoja ei jouduttaisi keräämään erikseen hankkeeseen osallistuvien kuntien kirjanpitoraporteista.

91 KILA kuntajaosto 104/2012.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto lausui, että tilinpäätöksen laatimista koskevan kuntalain 68.3⁹² §:ssä ja KPL 3:2 §:ssä säädetyn oikean ja riittävän kuvan peruseriaatteen mukaista on, että kunta merkitsee tilinpäätökseensä vain oman toiminnan tulonmuodostukseen liittyviä tulo- ja menoeriä.

Yleisiin tilinpäätösperiaatteisiin kuuluva KPL:n 3:3.1 §:n sisältöpainotteisuus eli asia ennen muotoa -periaate varmentaa oikeaa ja riittävää kuvaa koskevaa kuntalain ja kirjanpitolain vaatimusta. Tässä tapauksessa ministeriön ohjeen mukainen vaatimus osahankkeiden menojen ja tulojen merkitsemisestä kulu- ja tuottoerusteisesti hallinnoivan kunnan kirjanpitoon ja tilinpäätökseen olisi ristiriidassa sen kanssa, että muihin osahankkeisiin liittyvät liiketapahtumat, jotka hallinnoivan kunnan tulee ja jotka se voi merkitä kirjanpitoonsa, ovat tosiasiallisesti sisällöltään tasevaikutteisia rahoitustapahtumia.

KILA kuntajaoston lausunto alleviivaa periaatetta, että kirjanpidosta voidaan todentaa vain sellaista tietoa, joka asiallisesti kirjanpitoon kuuluu. Kirjanpitoon kuulumaton, mutta avustuksen käytön valvonnan kannalta tarpeellinen tieto on pyydettävä muunlaisilla selvityskeinoilla. Esimerkiksi usean toimijan yhteishankkeessa kukin hankeosapuoli kirjaa kirjanpitoonsa entiteettiperiaatteen mukaisesti vain omia liiketapahtumiaan. Kun valtion-apuviranomainen tarvitsee yhteishankkeen kokonaisuudesta taloutta koskevaa tietoa, tällainen tieto pyydetään tarkoitukseen sopivilla yhteenvetolaskelmilla ja muilla selvityksillä, ei vaatimalla osahankkeen muiden osapuolten menojen ja tulojen kirjaamista yhteishanketta hallinnoivan hankeosapuolen kirjanpitoon.

Myöskään avustuksen saajan maksutta käyttöönsä saamia resursseja (in kind) ei voida todentaa avustuksen saajan kirjanpidosta; niiden vastaanottaminen ei tule merkityksi kirjanpitoon, koska niillä ei ole KPL 4:5 §:ssä tarkoitettua hankintamenoa.⁹³

92 Nyk. Kuntalain 113.3 §.

93 KILA 2017/2021.

Esimerkki valtionapuviranomaisen antamasta virheellisestä ehdosta:

Omarahoitusosuuteen sisällytettävät tavara- ja palvelulahjoitukset tulee kirjata hankkeen kirjanpitoon, jolloin ne kirjataan sekä tuotoksi että kuluksi. Palvelu- ja tavaralahjoitusten arvo lasketaan niiden käyvän arvon mukaan. Käypä arvo on se hinta, joka palvelusta maksettaisiin tai tavarasta saataisiin myytäessä se normaaliin markkinahintaan.

Valtionapuviranomainen ei voi ohjeistaa avustuksen saajaa ottamaan kirjanpitoonsa sellaisia eriä, jotka eivät sinne kuulu. Kun valtionapuviranomainen tarvitsee tietoa maksuttomien resurssien toteutuneesta käytöstä, tietoa ei voida todentaa valtionavustuksen saajan kirjanpidosta, vaan tällaista tietoa tulee pyytää muilla keinoin. (Ks. myös maksutta käyttöön saadut resurssit luvussa 3.5).

3.1.3 Avustukseen käyttöön liittyvän aineiston säilyttäminen

Valtionavustuksen käytön jälkikäteinen valvonta edellyttää, että valtionavustuksen saaja säilyttää avustuksen käyttöön liittyvän aineiston asianmukaisesti. Valtionavustuslain 17 §:ssä on säädetty valtionavustuksen saajan velvollisuudesta antaa korvauksetta tarkastusta suorittavalle virkamiehelle ja 16 §:n 2 momentissa tarkoitettulle tilintarkastajalle kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset, asiakirjat, tallenteet ja muu aineisto sekä muutoinkin avustettava tarkastuksessa. Valtionavustuslaissa ei kuitenkaan ole säännöksiä tarkastettavan aineiston säilytysajasta.⁹⁴

Kirjanpitolaissa (KPL 2:10) säädetty yleinen kirjanpitoaineiston säilytysaika ei ole kaikilta osin riittävän pitkä jälkikäteisiä tarkastuksia varten, eikä avustusten jälkikäteisen valvonnan kannalta riittävä. Kirjanpitolain mukaan, jollei muualla laissa ole säädetty pidempää määräaikaa säilyttämiselle, tilikauden tositteet, liiketapahtumia koskeva kirjeenvaihto

⁹⁴ Valtionavustuslaissa on yleiset säännökset valtionavustustoiminnan tietovarannossa säilytettävien tietojen säilytysajasta. Lain 32 e §:n 1 momentin mukaan "valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavat myönnettyjä valtionavustuksia koskevat tiedot ja asiakirjat on säilytettävä kymmenen vuotta valtionavustuksen viimeisen erän maksamisesta". Valtionavustuslain 28.2 §:n mukaan "valtionavustuksen, sille maksettavan koron tai viivästyskoron takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut valtionavustuksen tai sen viimeisen erän maksamisesta".

sekä muu aineisto, jolle kirjanpitoa ei ole säädetty 10 vuoden määräaika, on säilytettävä vähintään 6 vuotta sen vuoden lopusta, jonka aikana tilikausi on 10.2 §:n mukaisesti päättynyt.

Useilla valtionapuviranomaisilla on otettu avustuksen käyttöä koskeviin vakioehtoihin ehto kirjanpitoa säädettyä pidemmästä säilytysajasta. Ks. Vakioehto-opas.

3.2 Avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset

3.2.1 Kustannusten hyväksymisen lähtökohdat ja yleiset periaatteet

Valtionavustuslain 11.4 §:n 1 kohdan mukaan valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset.

Lain 6.1 §:ssä on rajoitettu myönnettävän valtionavustuksen määrää säätämällä, että valtionavustus ei saa kattaa toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Valtionavustuslaissa ei ole tarkemmin säädetty, miten avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset tulisi määritellä. Valtionavustuslain 8 §:ssä säädetty asetuksenantovaltuus kuitenkin mahdollistaa tarkempien säännösten antamisen valtionavustuksen hyväksyttävistä kustannuksista.⁹⁵

Valtionavustuksia voidaan myöntää kovin erilaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tästä syystä on selvää, että eri avustuksissa hyväksyttävien menojen tai kustannusten sisältö vaihtelee laajastikin. Se, mitä meno- tai kustannuseriä valtionapuviranomainen hyväksyy

⁹⁵ Kustannusten tukikelpoisuus on sellainen valtionavustuksen käyttöä koskeva ehto ja rajoitus, johon liittyen valtionavustusohjelman valmistelusta vastaavan ministeriön saattaa olla tarpeen harkita, onko kyse asiasta, josta valtioneuvoston tulisi asetuksessa päättää, vai voivatko kustannusten tukikelpoisuutta koskevat ehdot ja rajoitukset olla valtionapuviranomaisen harkinnassa. Joissakin tapauksissa onkin erityislainsäädännössä tai valtionavustuslain nojalla annetuissa asetuksissa avustuksella rahoitettavaksi hyväksyttävistä kustannuksista säädetty. Näin on erityisesti yrityksille myönnettävien avustusten osalta. Toisissa tapauksissa taas avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista ja kustannusten todentamisesta ei ole säädetty, vaan niistä määrätään pelkästään valtionavustuspäätöksen liitteeksi otetuissa avustuksen käyttöä koskevissa vakioehdoissa.

avustettavaksi, on tarkoituksenmukaisuuskysymys, joka arvioidaan esimerkiksi valtionavustusta koskevan lainsäädännön (laki, asetus) valmistelun yhteydessä tai kun valtionapuviranomainen valmistelee vakioehtojen sisältöä.

Riippumatta siitä, mitä meno- tai kustannuseriä on valittu valtionavustuksen myöntämisen perustaksi, niiden määrittelyssä voitaneen noudattaa joitakin yleisiä periaatteita, joiden pohjalta menon tai kustannuksen kelpoisuus on johdonmukaisesti perusteltavissa. Seuraavassa yleisiä periaatteita tarkastellaan kustannuksen näkökulmasta, mutta periaatteet ovat soveltuvin osin käytettävissä myös menojen kelpoisuuden tarkasteluun. Menon ja kustannuksen väistä eroja tarkastellaan tarkemmin kohdassa 3.2.2.

- **Aiheuttamisperiaate:** Kustannus on aiheutunut avustuksen saajalle toiminnasta tai hankkeesta, johon avustus on myönnetty käytettäväksi.
- **Ajoittumisperiaate:** Yleinen periaate on, että kustannuksen pitää olla aiheutunut avustuksen käyttöajalla (suoriteperuste⁹⁶). Siltä osin, kun hyväksytään kustannuksia, jotka syntyvät avustuksen käyttöajan ulkopuolella, näistä on oltava maininta vakioehdoissa (esimerkiksi hankkeen tilintarkastuksesta aiheutuvat kustannukset hankkeen päättymisen jälkeen).
- **Tarpeellisuusperiaate:** Kustannus on aiheutunut sellaisesta resurssien käytöstä tai toiminnasta, jotka ovat tarpeellisia hankkeen tai toiminnan toteuttamiseksi.
- **Kohtuullisuusperiaate:** Kustannusten on oltava kohtuullisia. Kustannusten hyväksyttävyyden lähtökohdaksi on tarkoituksenmukaista ottaa avustuksen saajan tavanomainen kustannustaso (esim. palkkataso) ja tavanomaiset menettelyt (esim. hankintayksikön omat hankintaohjeet). Valtionapuviranomainen voi kuitenkin tarvittaessa antaa myös kustannusten kohtuullisuuden arviointia koskevia ohjeita. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö on yleisavustusta koskevissa vakioehdoissaan rajoittanut avustuksella rahoitettavien palkansaajakohtaisten palkkakustannusten maksimimäärää: ”Kohtuullisina kustannuksina ministeriö hyväksyy palkkoja tai palkkioita kutakin palkansaajaa kohden enintään määrän, joka vastaa 80 000 euron vuosipalkkaa lakisääteisine sivukuluineen.”⁹⁷ On huomattava, että asettaessaan tämän kaltaisia ehtoja, valtionapuviranomainen ei samalla tule ottaneeksi kantaa avustuksensaajalle maksettavien etuuksien sisältöön tai suuruuteen, vaan ainoastaan näistä etuuksista aiheutuvien kustannusten

96 Suoriteperusteella tarkoitetaan kirjanpidon kirjausperustetta, jonka mukaan meno kirjataan, kun suorite (esim. tavara tai palvelu) on vastaanotettu. Vastaavasti tulo kirjataan, kun suorite on luovutettu.

97 Opetus- ja kulttuuriministeriö. Yleisavustusten ehdot ja rajoitukset/Hyväksyttävät kustannukset 27.6.2022.

hyväksyttävyyteen. Jos esimerkiksi avustusta saa käyttää ainoastaan rahapalkkoihin eikä luontoisetujen käytöstä aiheutuvia kustannuksia⁹⁸ hyväksytä, tämä ei ole samalla kannanotto avustuksen saajan noudattamaan palkkapolitiikkaan. Valtionavustuksen saaja voi edelleen, niin halutessaan, tarjota henkilöstölleen luontoisetuja. Ehtojen antamisessa on syytä käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jotta vältetään avustuksen saajalle aiheutuvaa turhaa työtä⁹⁹.

3.2.2 Ei-hyväksyttävien kustannusten määrittelemisestä

Myös ei-hyväksyttävien kustannusten toteaminen vakioehdoissa liittyy valtionavustuslain 11.4 §:n 1 kohdan mukaiseen velvoitteeseen kertoa valtionavustuspäätöksessä avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset. Ei-hyväksyttävien kustannusten luetteleminen tyhjentävästi ei kuitenkaan aina ole mahdollista. Vaarana on se, että kustannuserät, jotka jätetään mainitsematta, voidaan tulkita avustuksen kannalta hyväksyttäväksi. Tästä syystä tarkoituksenmukaisempi tapa avata ei-hyväksyttävien kustannusten joukkoa on lähteä liikkeelle niistä yleisistä periaatteista, joiden perusteella valtionapuviranomainen kustannuksen hyväksyttävyyttä arvioi.

- **Käyttötarkoituksen rajaaminen:** Avustusta saa käyttää vain päätöksessä rajattuun tarkoitukseen. Muut käyttötarkoitukset rajautuvat pois. Näin ollen muussa toiminnassa syntyneet kustannukset eivät ole hyväksyttäviä. Tarvittaessa voidaan vielä selkeyden vuoksi tarkentaa mihin käyttötarkoitukseen avustusta ei saa käyttää.
- **Erilläänpidon vaatimus:** Avustuksen saajan on pidettävä avustettavan toiminnan talous erillään muusta toiminnasta. Avustuksen käyttöä varten avatulle kustannuspaikalle ei voida kirjata kustannuseriä, jotka ovat syntyneet muussa kuin avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa.
- Raportoitavat kustannukset ovat **avustuspäätöksen ja vakioehtojen mukaiset.**

98 Luontoisetujen käytöstä aiheutuvat kustannukset eivät ole sama kuin luontoisetujen verotusarvo. Esimerkiksi puhelinedusta aiheutuva kustannus ei ole verohallinnon määrittelemä verotusarvo (20 euroa) vaan puhelimen hankinnasta ja puhelimen käytöstä aiheutuvat kulut.

99 Esimerkiksi matkakustannusten kohtuullisuuden varmistamiseksi kaikille avustuksen saajille ei tule asettaa ehtoja, joiden mukaan kaikki matkakustannukset korvataan valtion matkustussäännön mukaisesti. Tällainen vaatimus on ongelmallinen silloin, kun matkustajaan sovelletaan muita sitovia matkakustannusten korvaussopimuksia. Ks. esimerkit Vakioehto-oppaasta.

- Kustannukset ovat **aiheuttamis-, ajoittumis-, tarpeellisuus- ja kohtuullisuusperiaatteen mukaisia.**

Mikäli edellä mainitut vaatimukset eivät täyty, kustannus ei ole hyväksyttävä.

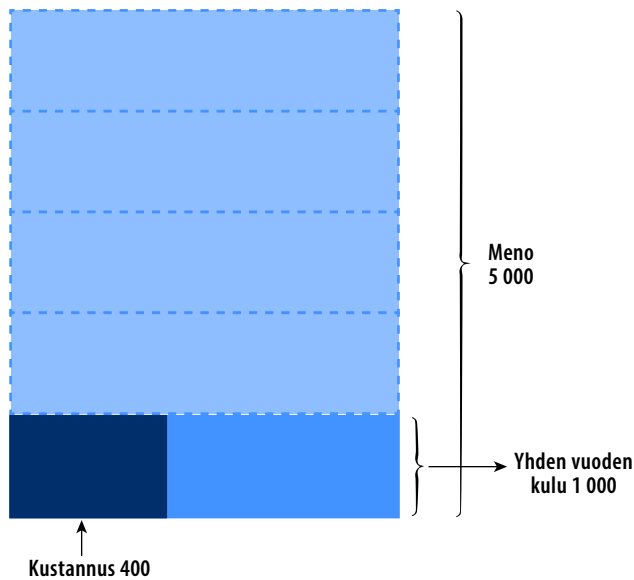
Jos avustuksen käyttöä koskevissa vakioehdoissa yksilöidään, mitä nimenomaisia avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa aiheutuvia kustannuseriä ei voida hyväksyä, hyväksymättömyydelle tulisi olla perusteltu syy. Perusteet saattavat tulla esimerkiksi avustusta koskevasta erityislainsäädännöstä. Silloin, kun ehtoihin otettu listaus ei ole tyhjentävä, on hyvä todeta, että lista on esimerkinomainen ja informatiivinen.

3.2.3 Käsitteet meno, kulu ja kustannus

Valtionavustusta on mahdollista myöntää hankintamenoon (esim. ilmalämpöpumpun hankinta), vuosittaisten kulujen kattamiseen (yleisavustukset) tai esimerkiksi hankkeen toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Näiden käsitteiden käyttöön voi liittyä erilaisia oikeudellisia vaikutuksia, joten valtionapuviranomaisen on hyvä tunnistaa käyttämiensä käsitteiden sisällöt. Seuraavassa esimerkissä ja kuvassa tarkastellaan näiden käsitteiden välistä eroa.

Esimerkki käsitteiden menot, kulut ja kustannukset välisestä erosta:

Hankitaan laite, jota käytetään avustettavassa yksivuotisessa hankkeessa vain osittain. Muutoin laite on käytössä avustuksen saajan muussa toiminnassa.

Kuvio 2. Meno, kulu ja kustannus**Meno** on se rahamäärä, joka kuluu **resurssin hankintaan**

- Esimerkissä hankitun laitteen aiheuttama meno on 5 000 euroa

Kulu on se osuus menosta, joka jaksotetaan tietyille tilikaudelle

- Esimerkissä laite poistetaan (yksinkertaistuksen vuoksi) tasapoistoina 5 vuodessa: yhden vuoden poistona esitettävä kulu on 1 000 euroa

Kustannus on **resurssin käytöstä**

aiheutunut taloudellinen uhraus

- Kun laitetta käytetään vain 40-prosenttisesti avustettavassa hankkeessa, laitteen käytöstä aiheutunut kustannus hankkeelle on 400 euroa
- Jos laitetta käytettäisiin kokonaisuudessaan avustettavassa hankkeessa, vuodelta aiheutunut kustannus olisi 1000 euroa.

Esimerkissä on tarkasteltu pitkävaikutteista menoa, joka vaikuttaa poistojen kautta tuloslaskelmaan useamman tilikauden ajan. Pitkävaikutteisissa menoissa hankintamenon, vuosikulun ja resurssin käytöstä aiheutuvan kustannuksen välinen käsitteellinen ja euro-määräinen ero korostuu (meno > kulu ≥ kustannus).

Silloin kun kyse on lyhytvaikutteisesta menosta (vain yhden tilikauden tuloslaskelmalla), hankinnan aiheuttama meno on samalla myös hankintavuoden kulu. Siten esimerkiksi matkameno on samalla matkakulu. Kun matkakulu aiheutuu yksittäisen hankkeen toteuttamisesta, se on samalla myös tämän hankkeen kustannus (matkameno = matkakulu = hankkeen matkakustannus).

Silloin, kun lyhytvaikutteinen meno aiheutuu esimerkiksi useamman kuin yhden hankkeen toteuttamisesta, se kohdennetaan kustannukseksi hankkeiden kesken siten kuin sen katsotaan aiheutuneen kustakin hankkeesta (meno = kulu > kustannus). Esimerkiksi palkanmaksun yhteydessä syntyvä kirjanpidon palkkameno kohdistetaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kustannukseksi niille laskentakohteille (esim. hanke1 ja hanke2), jotka ovat kyseistä henkilöresurssia käyttäneet. Palkkakustannusten kohdentamisperiaatteena käytetään yleensä toimintaan tai hankkeeseen käytettyä työaika. Esimerkiksi 4 000 euron palkkameno jaetaan kustannukseksi kahden hankkeen kesken käytettyjen tuntien suhteessa. Jos henkilön koko kuukauden työaika on kohdistunut kahden hankkeen tehtäviin suhteessa 40/60, tehdystä työstä aiheutunut kustannus jakautuu kahden hankkeen kesken 1 600/2 400 euroa.

Käytännössä valtionavustuslain 6.1 §:ssä valtionavustuksen määrästä säädetyn perusteella avustusta myönnetään usein joko avustuksen saajalle syntyviin menoihin tai toiminnan/hankkeen toteutuksesta aiheutuviin kustannuksiin.¹⁰⁰ Myös yleisavustuksena myönnetyn avustuksen voidaan tosiasiallisesti katsoa kohdistuvan avustusvuonna toteutuneisiin kustannuksiin, vaikka toimintaa koskevan talouden toteutuminen todennetaankin tuloslaskelmalta toteutuneiden kulujen (ja tuottojen) perusteella¹⁰¹.

Esimerkki yleisavustuksesta:

Kunkin vuoden hyväksyttävänä kustannuksina otetaan huomioon ne kustannukset, jotka kirjanpitolain (1336/1997) ja -asetuksen (1339/1997) sekä hyvän kirjanpitolain mukaan on kirjattava kyseiselle tilikaudelle kuluiksi.¹⁰²

3.2.4 Menojen ja kustannusten todentaminen

Menon ja kustannuksen välinen ero on hyvä ymmärtää, kun valtionapuviranomainen asettaa avustuksen saajalle vaatimuksia avustettavan toiminnan tai hankkeen erilläänpidosta ja toteutuneiden menojen tai kustannusten todentamisesta.

Meno syntyy tuotannon tekijän vastaanottamisesta ja on yksinkertaisimmillaan todennettavissa suoraan menositteesta ja kirjanpidosta. Kustannus sen sijaan syntyy tuotannon tekijän käyttämisestä, ei hankkimisesta (vastaanottamisesta). Tämä asettaa rajoitteita kustannusten menoperusteiselle seurannalle. Toteutuneiden kustannusten osalta vain ne kustannukset, jotka ovat samalla kirjanpidon menoja, voidaan todentaa kirjanpidosta suoraan menositteella ao. kustannuspaikalle kirjattuna (edellä esimerkki matkamenosta). Muilta osin toteutuneiden kustannusten todentaminen voi perustua vain kustannuslaskennan kautta saatavaan tietoon. Esimerkiksi palkanmaksun yhteydessä kirjanpitoon

100 VAL 6.2 §:ssä on säädetty laskennallisen perusteen mukaan myönnetystä valtionavustuksesta. Laskennallisella perusteella myönnettävässä valtionavustuksessa määrätään ennen hankkeen tai toiminnan toteuttamista se laskennallinen peruste, jolla valtionavustuksen tarkka määrä lasketaan. Laskennallisen perusteen taustalla on toteutettavan toiminnan tai hankkeen arvioidut kustannukset.

101 Avustettavan tilikauden tuloslaskelmalle kuuluvien kulujen voidaan katsoa aiheutuneen resursseista, jotka on käytetty avustettavaan toimintaan ko. tilikaudella. Jos kyseessä on kohdennettu yleisavustus, yhteisten resurssien käytöstä (kuten henkilöstön käytöstä) aiheutuneet kustannukset edellytetään pidettäväksi erillään muusta toiminnasta mm. työajankohdentamisen kautta.

102 Opetus- ja kulttuuriministeriön yleisavustuksia koskevat vakioehdot.

vietävän palkkamenon kohdentaminen avustettavan hankkeen kustannukseksi edellyttää toteutuneisiin tunteihin perustuvaa työaikakirjanpitoa. Tieto palkkamenon jakautumisesta eri kustannuspaikkojen kesken ei ole vielä käytettävissä siinä vaiheessa, kun palkkameno kirjataan kirjanpitoon.

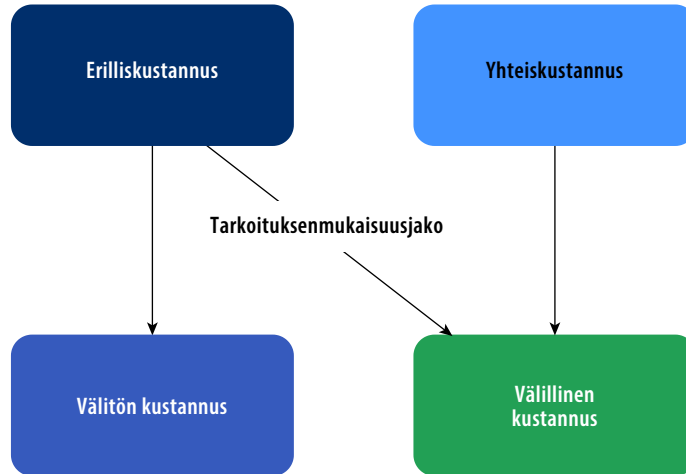
Laskentakohteen (esimerkiksi avustettava hanke) aiheuttamat kustannukset muodostuvat erilliskustannuksista ja yhteiskustannuksista. Jako perustuu aiheuttamisperiaatteeseen. Osa hankkeen kustannuksista on selkeästi hankkeen aiheuttamia erilliskustannuksia (hankkeelle tehtyjen tuntien osuus palkasta, hankkeen matkakustannukset, hankkeelle ostetut palvelut) kun taas osa kustannuksista aiheutuu organisaation yhteisten voimavarojen käytöstä (esim. hallinnon tukipalvelut, tilat).

Laskentateknisesti kustannukset voidaan jakaa **välittömiin ja välillisiin kustannuksiin**. Jako palvelee kustannuslaskelmien laatimista. Erilliskustannukset on yleensä tarkoituksenmukaista kohdistaa välittöminä kustannuksina suoraan hankkeelle. Yhteiskustannukset on pakko kohdistaa aina välillisinä kustannuksina niille laskentakohteille, joiden katsotaan ne aiheuttaneen. Kohdistaminen toteutetaan käyttämällä esimerkiksi välillisten kustannusten prosenttimääräisiä kertoimia, esimerkiksi suhteuttamalla välillisten kustannusten osuudet tehollisen työn palkkojen määrään (mm. YK-kerron eli yleiskustannuskerron). Silloin kun kyse on yhteiskustannusten todentamisesta, valtionapuviranomainen ei voi edellyttää kustannusten kohdentamista välittöminä kustannuksina suoraan avustettavaan toimintaa tai hankkeeseen.

Kuvio 3. Kustannuksen aiheuttamisperiaatteen mukainen luonne ja mahdollinen laskentatekniikka¹⁰³

Aiheuttamisperiaate

Laskentatekniikka



Esimerkki mahdottomasta välillisiä kustannuksia koskevasta menettelystä:

Hankkeeseen liittyvät välilliset kustannukset (vuokrat, kopiokulut, puhelin-kulut yms.) ovat hyväksyttäviä kustannuksia vain kun ne aiheutuvat suoraan hankkeesta.¹⁰⁴

103 Ks. tarkemmin esimerkiksi VM 9/2007, Liite 1. Keskeiset kustannus- ja muut käsitteet sekä niiden väliset suhteet.

104 Erään valtionapuviranomaisen hankehallinnointiohje.

Esimerkki menettelystä, joka on yleisten kustannuslaskennan periaatteiden mukainen:

Välilliset kustannukset sisältävät sellaisia kustannuksia, joita ei pystytä yksiselitteisesti kohdistamaan suoraan hankkeen kuluiksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi hankkeen hallinnoinnista aiheutuvat toimitilan vuokra- ja ylläpitokulut, kirjanpito-, puhelin-, pankki-, posti-, tietoliikenne- ja kopiointikulut, normaalit toimistotarvikehankinnat, ohjausryhmän tarjoilukulut¹⁰⁵ sekä yleishallinnon tai taloushallinnon henkilöstökulut. Välilliset kustannukset korvataan prosenttimääräisinä eikä niitä tarvitse erikseen todentaa kirjanpidosta.¹⁰⁶

Kustannuskäsitteitä ja kustannusten kohdentamista on kuvattu laajemmin valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 9/2007, jossa kustannusten laskentaa ja rahoittamista on tarkasteltu erityisesti tutkimusrahoituksen näkökulmasta.

3.2.5 Yleisesti kustannusmalleista

Kustannusmallilla tarkoitetaan tapaa määrittellä ja laskea avustettavat kustannukset. Kustannusmalleja on useanlaisia, esimerkiksi yksikkökustannusmalli, kertakorvausmalli tai avustettavassa toiminnassa/hankkeessa aiheutuneisiin kustannuksiin perustuva kustannusmalli.¹⁰⁷ Tässä oppaassa ei tarkemmin avata kaikkia mahdollisia kustannusmalleja. Osa oppaan huomioista on sovellettavissa laajasti erilaisiin kustannusmalleihin (kuten meno-/kulu-/kustannusteoria). Osa huomioista soveltuu taas erityisesti joihinkin kustannusmalleihin. Esimerkiksi menojen tai kustannusten jälkikäteistä todentamista koskevat kohdat liittyvät vain tilanteisiin, joissa avustuksen maksettava määrä perustuu jälkikäteen todennettaviin menoihin tai kustannuksiin.

105 Kustannuslaskennan periaatteita noudattaen ohjausryhmän tarjoilukulut kohdennettaisiin suoraan kustannuksen aiheuttajalle (toimintaan tai hankkeeseen). EUSA:n ohjeissa tällaiset kustannukset on haluttu käsitellä samalla periaatteella kuin välilliset kustannukset eli ne on sisällytetty prosenttimääräisesti kohdistettavaan avustuksen osaan. Menettely ei kuitenkaan tee niistä käsitteellisesti välillisiä kustannuksia (asia ennen muotoa).

106 Sisäministeriö EUSA, Hakijan opas lokakuu 2022.

107 Katso esim. valtioneuvoston asetus Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoista rahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta (866/2021).

Kustannusmalli voi muodostua välittömien kustannusten kustannusriveistä (esim. palkat, matkat tai palvelun ostot) ja mahdollisesta välillisten kustannusten kustannusrivistä/-riveistä. Välillisten kustannusten hyväksymisessä on käytössä erilaisia menettelyjä, joiden käytöstä on saatettu myös säätää. Lainsäädäntöä on käytössä erityisesti ns. yksinkertaistetuissa kustannusmalleissa, joissa välilliset kustannukset korvataan säädetyn suuruisilla vakioiduilla prosenttikertoimilla.¹⁰⁸ Erityisesti tutkimusrahoituksessa (valtionavustukset ja yhteisrahoitteinen toiminta) laajasti käytössä olevassa kokonaiskustannusmallissa välilliset kustannukset osoitetaan käyttämällä avustuksen saajan kirjanpidosta laskettuja todellisia kustannuskertoimia.

3.2.6 Lisäkustannusmalli (lisämenomalli) ja kokonaiskustannusmalli

Avustustoiminnassa, erityisesti tutkimusrahoituksessa, on käytetty EU:n puiteohjelma- rahoituksesta lähtöisin olevia käsitteitä lisäkustannusmalli (additional cost model) ja kokonaiskustannusmalli (full cost model). Näihin liittyvät menettelyt ovat toki muutoinkin olleet avustustoiminnassa käytössä. Lisäkustannusmallissa myönnettävä rahoitus kohdistuu avustuksen käyttäjälle syntyviin uusiin menoihin eli lisämenoihin.¹⁰⁹ Lisäkustannusmallia käytettäessä esimerkiksi vain hankkeeseen uutena palkattavan henkilöstön palkkamenot kuuluvat avustuksen piiriin. Sen sijaan jo aikaisemmin palkatun henkilöstön hankkeelle tekemän työn kustannuksia ei hyväksytä avustettavaksi. Niin ikään hankkeessa käytettävien tavanomaisten työkalujen (kuten tietokoneet, puhelimet) kustannukset olisivat hyväksyttäviä ainoastaan, kun ne erikseen hankitaan hanketta varten. Lisäkustannusmallin mukainen rahoitus voi kannustaa resurssien tehottomaan käyttöön, tarpeettomiin lisämenoihin ja samalla aiheuttaa avustuksen saajalle ylimääräistä hallinnollista taakkaa¹¹⁰.

Erona edellä kuvattuun lisäkustannusmalliin kustannuksiin perustuva avustus mahdollistaa jo olemassa olevien resurssien tehokkaan käyttämisen. Uusia resursseja (esim. henkilöstöä tai laitteita) hankitaan vain siltä osin, kun niitä ei vielä ole olemassa. Kustannuksiin perustuvassa rahoituksessa lähtökohtana on rahoitettavassa toiminnassa aiheutuneet välittömät ja välilliset kustannukset. Silloin kun välilliset kustannukset lasketaan ja todennetaan käyttämällä todellisia, saajakohtaisia laskentamenetelmiä, kyse on ns. kokonaiskustannusmallista.

108 Esim. valtioneuvoston asetus Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoista rahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta (866/2021).

109 Kuvaavampi termi tälle kustannusmallille olisikin lisämenomalli.

110 Ks. esim. VM 9/2007, luku 2.2 Taloudellisuusnäkökulma: yhteisten resurssien käytön tehottomuus.

Kokonaiskustannusmallissa välillisten kustannusten kustannuskertoimen laskentaan sisällytettävät kustannuserät perustuvat organisaation tosiasiallisiin, yleensä edellisen tilikauden (tai useamman tilikauden keskimääräisiin) kulukirjauksiin ja ovat johdettavissa kirjanpidosta aina yksittäisiin kirjanpidon tositteisiin saakka, mikä varmistaa kirjanpidossa käytetyn aukottoman ja eheän kirjausketjun (audit trail). Kokonaiskustannusten laskennan ja todentamisen perusteena on organisaation tavanomainen kustannuslaskentatapa edellyttäen, että käytetty tapa täyttää luotettavan kustannuslaskennan periaatteet.

Rahoituksen käytön valvonnan tulee perustua luotettavaan talous-/kustannuseurantaan. Kokonaiskustannusmallin käyttäminen edellyttää, että avustuksen saajalla on kyky laskea avustettavasta toiminnasta aiheutuneet kokonaiskustannukset. Sekä valtionavustustoiminnan että yhteisrahoitteisen toiminnan tehokkuus, oikeusvarmuus, tasapuolisuus ja valtionapuviranomaisen tarve varmistua kustannusten hyväksyttävyydestä puoltavat, että avustuksen hakijan välillisten kustannusten laskentaperiaatteet voidaan jo etukäteen todeta asianmukaisiksi. Kokonaiskustannusmallin mukaista avustamista onkin perusteltua käyttää silloin, kun avustus kohdistuu hakijajoukkoon ja toimintaan, jossa luotettavat kirjanpidosta laskettavat kustannuskertoimet on helposti saatavissa. Esimerkiksi korkeakouluissa on käytössä yhtenäinen, opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeistama laskentamalli, jonka mukaisesti lasketut kustannuskertoimet todennetaan vuosittain korkeakoulun vuosilintarkastuksen yhteydessä.¹¹¹

Vaihtoehtoinen tapa myöntää ja maksaa avustusta kustannusperusteisesti on noudattaa muutoin kokonaiskustannusmallin periaatteita, mutta hyväksyä välilliset kustannukset todellisten kustannuskertoimien sijaan käyttämällä kaikille saajille vakioituja prosenttimääriä kustannuskertoimia.¹¹² Vakioitujen kertoimien suuruus määritetään varovaisuuden periaatetta noudattaen tavanomaiseksi arvioitua tasoa pienemmiksi. Vakioitujen käyttö välillisten kustannusten laskennassa on perusteltua muun muassa silloin, kun kyse on yksittäiseen hakuun osallistuvasta hakijasta, jonka osalta ei ole tarkoituksenmukaista teettää laajamittaista selvitystä käytettävän kustannuskertoimen sisällöstä ja suuruudesta. Varovaisuuden periaatteen mukaisesti laskettujen vakioitujen kertoimien käyttö tehostaa tällöin myös valtionapuviranomaisen työtä.

111 Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto OKM/2/500/2018, 30.11.2020.

112 Esimerkiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin ja Suomen Akatemian myöntämässä julkisen tutkimuksen rahoituksessa käytetään vakioituja kustannuskertoimia 20 prosenttia tehollisen työajan palkkojen ja henkilösivukustannusten yhteismäärästä silloin, kun ei ole tarkoituksenmukaista vaatia kirjanpidon tietojen perusteella laskettuja, etukäteen vahvistettuja välillisten kustannusten kertoimia.

Lisäkustannusmallia on tarkoituksenmukaista käyttää sellaisissa avustuksissa, joiden tarkoitus on nimenomaisesti avustaa uusia rahanmenoja, kuten hankintaa tai uuden henkilön palkkaamista. Hankeavustuksissa on tarkoituksenmukaista käyttää kustannuksiin perustuvaa kustannusmallia. Oma kysymyksensä on se, hyväksytäänkö välilliset kustannukset todellisen suuruisina (kokonaiskustannusmalli) vai kaikille saman suuruisella vakio-kertoimella laskettuna.

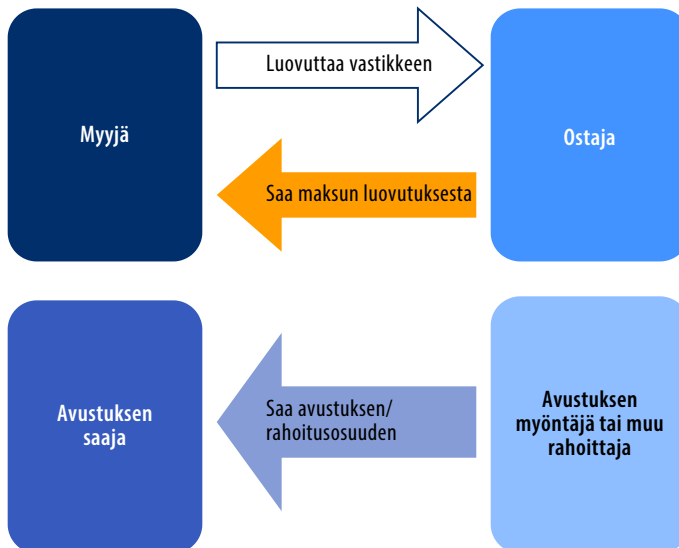
3.3 Tulot ja rahoitus avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa

3.3.1 Avustettavasta toiminnasta tai hankkeesta saadut tulot

Valtionavustuslain 11.4 §:n 3 kohdan mukaan valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla 1) valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä 2) saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön.

Valtionavustuslaissa ei ole tarkemmin määritelty tulon käsitettä. Valtionavustustoiminnan sanastossa sen sijaan on tehty eroa vastikkeellisen tulon ja vastikkeettoman rahoituksen välillä. Tulon käsitteen erottaminen vastikkeettoman rahoituksen käsitteestä on välttämätöntä erityisesti niissä tilanteissa, joissa valtionavustuksen saaja toimii edes osittain markkinoilla. Saadun rahan vastikkeellisuudella saattaa avustuksen saajalle olla myös arvonlisäverotuksellisia seuraamuksia, minkä vuoksi myös verohallinto on antanut asiaa koskevia ohjeita.¹¹³

113 Tässä saadun rahan vastikkeellisuutta koskeva tulkinta noudattelee verohallinnon näkemystä, jota on avattu mm. verohallinnon ohjeessa Tuet ja avustukset arvonlisäverotuksessa 1.1 2022.

Kuvio 4. Vastikkeellinen tulo ja vastikkeeton rahoitus

Valtionavustukseen liittyen tulolla tarkoitetaan sellaista rahaa, jonka avustuksen saaja saa avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa välitöntä luovuttamaansa vastiketta vastaan. Vastikkeelliset tulot voivat kertyä myynnistä, vuokrauksesta, käyttökorvauksista tai muusta luovutetusta vastikkeesta. Tulo katsotaan saaduksi avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa silloin, kun tulojen aikaansaamiseksi tarvittavien resurssien aiheuttamat kustannukset sisältyvät avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksytyyn kustannusarvioon. Toisin sanoen tulot kertyvät välittömästi avustettavassa toiminnassa.

Valtionavustuslaissa ei ole säännöksiä avustettavan toiminnan tai hankkeen tulojen huomioon ottamisesta valtionavustuksen määrää harkittaessa. Valtionavustuspäätöksestä tulee kuitenkin käydä ilmi, miten saajan avustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saadut tulot otetaan huomioon valtionavustuksen määrässä ja käytössä (valtionavustuslaki 11.4 § 3 kohta). Erityislainsäädännössä tulojen huomioon ottamisesta on voitu säätää. Annettaessa avustuksen käyttöä koskevia ehtoja tulojen huomioon ottamisesta, on otettava huomioon myös EU-tason sääntely. EU:n valtioneuvoston päätökset voivat sisältää tulojen käsittelyyn vaikuttavia vaatimuksia.

Seuraavassa on esitetty joitakin vaihtoehtoisia tapoja käsitellä avustettavassa toiminnassa kertyviä tuloja.

1. Tuloja tuottavan osuuden eriyttäminen avustettavasta toiminnasta

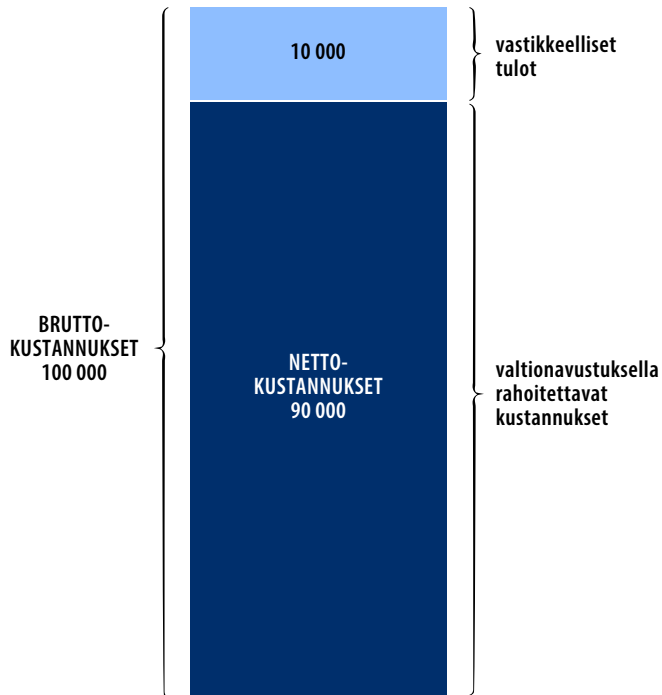
Myönnettäessä avustusta yleishyödylliseen toimintaan toimijalle, joka harjoittaa myös taloudellista toimintaa markkinoilla, avustettavassa toiminnassa kertyvien tulojen luonteeseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Esimerkiksi myönnettäessä avustusta tutkimusorganisaation ei-taloudelliseen toimintaan (esimerkiksi yliopiston tutkimushanke), avustettavaan hankkeeseen ei saa sisällyttää sellaisia kustannuseriä, jotka tarvitaan taloudellisen toiminnan tulojen aikaansaamiseksi. Jos avustettavassa toiminnassa suunnitellut tulot kertyvätkin taloudellisessa toiminnassa, tulojen aikaansaamiseksi tarvittavien resursien aiheuttamat kustannukset ja taloudellisesta toiminnasta kertyneet tulot tulee kokonaisuudessaan eriyttää avustettavan hankkeen taloudesta. Käytännössä tämä tarkoittaa hankkeen toteuttamissuunnitelman ja kustannusarvion muuttamista siten, että taloudellisen toiminnan sisällöllinen osuus ja talous poistetaan kokonaisuudessaan avustettavan toiminnan piiristä.

Esimerkki eriyttämisestä:

Yliopistolle myönnetään valtionavustusta tutkimushankkeeseen, jonka tulokset ovat julkisia ja joita edellytetään levitettävän laajasti. Tutkimus toteutetaan tapaustutkimuksena, jossa tutkittavina kohteina on joukko yrityksiä. Yksi yrityksistä on myös kiinnostunut rahoittamaan tutkimushanketta, kuitenkin sillä edellytyksellä, että yliopisto laatii sille tätä koskevan erillisen raportin. Yrityksen maksamaan rahan liittyy vastikkeen vaatimus (erillinen raportti) eli kyse on valtionavustustoiminnan sanaston mukaisesta vastikkeellisesta tulosta yliopistolle, ei hankkeen osarahoituksesta. Tältä osin kyse on myös yliopiston arvonlisäverollisesta liiketoiminnasta (taloudellista toiminnasta). Yrityskohtaisen selvityksen aikaansaamiseksi aiheutuvat kustannukset ja yritykseltä saatavat tulot on kokonaan eriytettävä avustettavan hankkeen taloudesta. Yritykselle tuotettavasta selvityksestä yliopistolle aiheutuvat kustannukset eivät ole avustettavan hankkeen kustannuksia, eikä yrityksen maksama raha hankkeen tuloa.

2. Avustuksen myöntäminen nettokustannuksiin

Valtionavustusta koskevassa lainsäädännössä on saatettu säätää, että avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa kertyvät tulot otetaan vähennyksenä huomioon määriteltäessä avustuksella rahoitettavia kustannuksia.

Kuvio 5. Valtionavustuksen myöntäminen nettokustannuksiin**Esimerkki avustuksen myöntämisestä nettokustannuksiin¹¹⁴:****10 § Hyväksyttävät kustannukset**

Hyväksyttäviksi kustannuksiksi katsotaan avustettavan toiminnan tai hankkeen kannalta tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset kustannukset. Toiminnan tai hankkeen toteuttamisessa avustuksen saajalle syntyneet tulot vähennetään toiminnan tai hankkeen kokonaiskustannuksista.¹¹⁵

114 Valtioneuvoston asetus vuosina 2020–2025 maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteisiin myönnettävästä avustuksesta ja tähän tarkoitukseen osoitetusta määrärahasta (5/2021).

115 Valtionavustustoiminnan sanaston ja tässä oppaassa esitetyn mukainen termi tässä olisi hyväksyttävät kustannukset, ei kokonaiskustannukset.

3. Avustuksella aikaan saatuja tuloja ei oteta avustuksen määrästä päätettäessä huomioon

Tulo katsotaan saaduksi avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa silloin, kun tulojen aikaansaamiseksi tarvittavien resurssien aiheuttamat kustannukset sisältyvät avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksytyyn kustannusarvioon. Silloin kun avustuksella aikaan saatuja tuloja ei oteta avustuksen määrästä päätettäessä huomioon, avustus myönnetään bruttokustannuksiin.

Tulojen huomioon ottamisesta ks. myös Vakioehto-opas.

3.3.2 Saajan muussa toiminnassa saadut tulot

Valtionavustuksen saajalla saattaa olla avustuksella toteutettavan toiminnan lisäksi mahdollisesti muuta toimintaa, jossa voi kertyä tuloja (saajan muut tulot). Valtionavustuslain 11.4 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja muussa toiminnassa kertyviä (vastikkeellisia) tuloja ei sellaisenaan ole syytä ottaa huomioon avustuksen määrästä päätettäessä. Kun kyse on luovutettavaa vastiketta vastaan saatavasta tulosta, kertyneillä tuloilla on tarkoitus kattaa ne kustannukset, jotka syntyvät luovutettavan palvelun tai tavarantoimituksen tuottamisesta. Pidemmällä aikavälillä muussa toiminnassa syntyneet **ylijäämät** saattavat kuitenkin välillisesti vaikuttaa myönnettävän avustuksen suuruuteen. Näin on sellaisissa tapauksissa, jossa hakijan varallisuusarvio otetaan huomioon myönnettävän avustuksen tasosta päätettäessä.¹¹⁶

3.3.3 Hankkeeseen tai toimintaan saatava ulkopuolinen rahoitus

Avustettavaan toimintaan tai hankkeeseen saadulla rahoituksella tarkoitetaan sellaista toiminnan tai hankkeen toteuttajan ulkopuolelta saamaa vastikkeetonta rahaa, jonka rahan antaja kohdentaa suoraan avustettavaksi tarkoitettuun toimintaan tai hankkeeseen. **Myös valtionavustus on tässä tarkoitettua vastikkeetonta ulkopuolista rahoitusta**; valtionavustuksen myöntäjä ei voi pidättää itselleen oikeuksia avustuksella aikaansaatuihin lopputulokseen (ks. 2.4.1 valtionavustuksen ominaispiirteistä).

¹¹⁶ Esimerkiksi STEA-avustuksissa on käytössä ns. varallisuuskriteerit, joiden perustella arvioidaan hakijalta vaadittavan omarahoitusosuuden suuruutta (STEA: Varallisuuskriteerit 2021).

Valtionavustuksen saaja voi saada käyttöönsä rahaa myös muilta tahoilta, kuten kunnalta, säätiöltä tai yritykseltä. Rahan saamiseen liitetyt ehdot määrittävät, mitä saatu raha on valtionavustustoiminnan näkökulmasta luonteeltaan.

1. Jos rahan antaja vaatii antamaansa rahaa vastaan vastiketta (esim. tavara tai palvelu), kyse ei ole rahoituksesta vaan vastikkeellisesta tulosta (ks. edellä 3.3.1).
2. Jos rahan antaja luovuttaa rahan avustuksen saajan käyttöön ilman vastikkeen vaatimusta ja kohdistaa sen nimenomaisesti avustettavaan toimintaan tai hankkeeseen, saatu raha on luonteeltaan avustettavaan toimintaan tai hankkeeseen saatua (ulkopuolista) rahoitusta.
3. Jos rahan antaja luovuttaa rahan avustuksen saajan käyttöön ilman vastikkeen vaatimusta ja kohdentamatta sitä nimenomaisesti valtionavustuksella rahoitettavaan tarkoitukseen tai hankkeeseen (puhdas lahjoitus) ja rahan käyttökohteesta saa päättää avustuksensaaja itse, kyse ei käsitteellisesti ole avustettavan toiminnan tai hankkeen ulkopuolisesta rahoituksesta. Kyse on saadusta lahjoituksesta, jolla avustuksen saaja toki voi, niin halutessaan, kattaa toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvia kustannuksia (ks. jäljempänä 3.4.2, omavastuuosuuden rahoittaminen).

Edellä mainituista vain 2 kohdan mukainen saatu raha voidaan katsoa toteutettavan toiminnan tai hankkeen ulkopuoliseksi rahoitukseksi.¹¹⁷

3.3.3.1 Julkinen rahoitus

Valtionavustuslain 6.3 §:n mukaan valtionavustus ei saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai julkisen tuen enimmäismäärää. Tämän sääntelyn johdosta valtionapuviranomaisen tulee selvittää 1) sovelletaanko valtionavustukseen Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä asetettuja, valtionavustuksen tai yleisemmin julkisen tuen enimmäismäärää koskevia säännöksiä sekä, jos tällaisia säännöksiä sovelletaan 2) riittäväällä tavalla valtionavustuksen hakijan saamat muut julkiset tuet.¹¹⁸ Enimmäismäärään liittyvää lainsäädäntöä on esimerkiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävää valtiontukea

117 Tässä tehty jaottelu kolmeen eri luonteiseen rahaan soveltuu parhaiten tarkasteltaessa valtionavustuksia, jotka on kohdennettu rajattuun tarkoitukseen. Yleisavustusten kohdalla jaottelua voidaan käyttää soveltuvin osin.

118 HE 63/2001 vp, s. 36.

koskeva sääntely maksimituesta. Valtiontukisäännöissä on voitu säännellä enimmäisavustustasoista (esim. ryhmäpoikkeusasetus RPA) tai kumuloituvasta enimmäiseuro-määrästä (de minimis -tuki)¹¹⁹.

Valtionavustuslain 4 §:n 2 kohdassa määritellään julkisen tuen käsite. Julkisella tuella tarkoitetaan "valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön taikka julkisoikeudellisen laitoksen tai säätiön antamaa tai sen varoista maksettavaa avustusta, lainaa ja muuta rahoitusta, korkotukea, takausta, maksuhelpotusta ja muuta näihin rinnastettavaa taloudellista etuutta sekä Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettävää tukea verojärjestelmän kautta annettavaa tukea lukuun ottamatta".

3.3.3.2 Muu kuin julkinen rahoitus

Valtionavustuslaissa ei ole säännöksiä koskien muun kuin julkisen tuen huomioon ottamista valtionavustuksen määrästä päätettäessä. Muun kuin julkisen rahoituksen huomioon ottaminen vaihtelee valtionapuviranomaisesta ja avustuksesta riippuen.

Joissakin valtionavustuksissa saatetaan edellyttää, että hakija onnistuu saamaan hankkeeseensa rahoitusta myös muilta tahoilta, kuten yrityksiltä tai kunnalta. Hankkeeseen vaadittavaa muuta rahoitusta ei voida korvata valtionavustuksen saajan omalla rahalla. Näissä tapauksissa valtionapuviranomainen pyytää selvitystä hankkeeseen saatavasta muusta rahoituksesta sekä hakemusvaiheessa että avustuksen käytön selvittämisen yhteydessä.

On huomattava, että valtionavustuksen saaja ei voi käyttää avustettavan toiminnan tai hankkeen osarahoituksena sellaista muualta saatavissa olevaa rahoitusta, jonka käytölle asetetut ehdot ovat ristiriidassa valtionavustuksen käyttöä koskevien ehtojen kanssa. Esimerkiksi valtionavustuksella toteutettavaan yliopiston tutkimushankkeeseen, jossa tutkimustulosten edellytetään kuuluvan yliopistolle, ei voida osarahoituksena käyttää säätiön yksittäiselle tutkijalle myöntämää apurahaa, jossa apurahan käytön ehtona on tutkimustulosten kuuluminen apurahan saajalle. Valtionavustuksen hakija veloitetaan kertomaan jo hakemuksessaan muualta käyttöön saatu (ja haettu) osarahoitus sekä kerto- maan avustuksen käyttöaikana osarahoituksessa tapahtuvat muutokset.

Valtionapuviranomainen ei voi ottaa avustuksen määrästä päättäessään huomioon sel- laisia toimintaan osoitettuja lahjoitusvaroja, joiden tarkoituksen lahjoittaja on rajannut muuhun käyttöön. Tällaisten varojen huomioon ottaminen niin ikään avustuksen saajan taloudellista kyvykkyyttä arvioitaessa voi olla ongelmallista, jos arvioinnin perusteella pää- dytään korottamaan toiminnan tai hankkeen omavastuuosuuden vaatimusta.

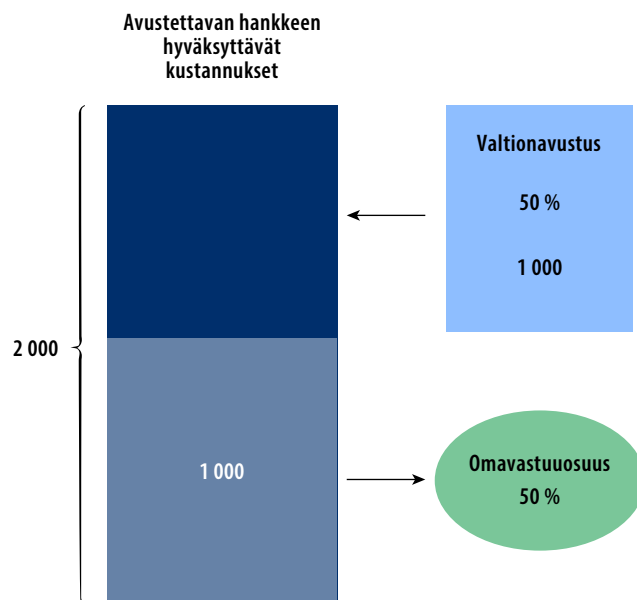
¹¹⁹ Ks. Opas de minimis -tuista. EU:n valtiontukisäännöt. Työ- ja elinkeinoministeriö.

3.4 Omavastuuosuus

3.4.1 Mitä tarkoittaa omavastuuosuus?

Valtionavustuksella ei yleensä kateta avustuksen saajalle avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa aiheutuvia menoja tai kustannuksia täysimääräisesti. Se osuus toiminnan tai hankkeen aiheuttamista hyväksyttävistä kustannuksista, johon avustuksen hakija tai saaja ei saa ulkopuolista rahoitusta, jää hakijan/saajan itsensä katettavaksi.

Kuvio 6. Hyväksyttävät kustannukset, valtionavustus ja omavastuuosuus



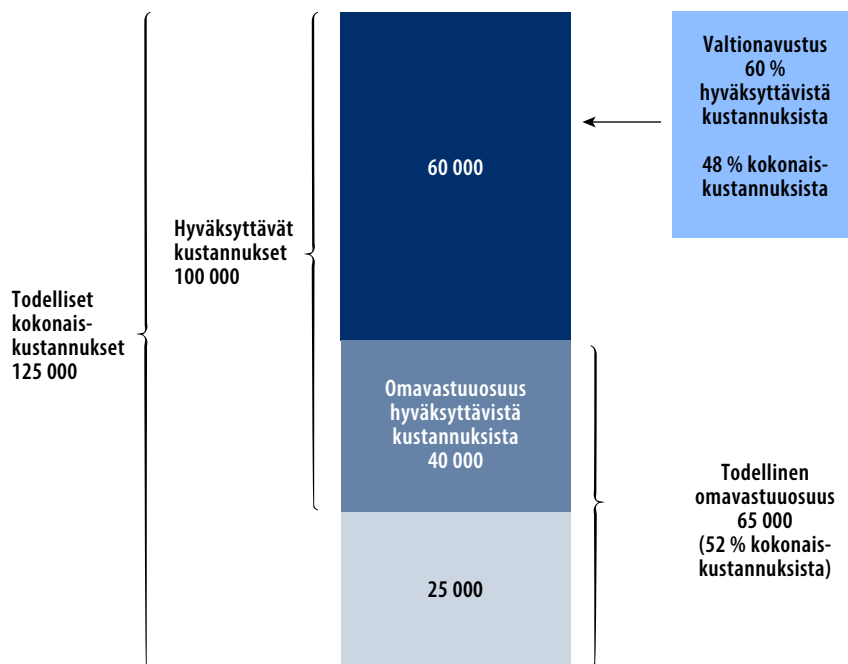
Esimerkissä valtionapuviranomainen myöntää avustusta kotitalouksille, jotka vaihtavat öljylämmityksen ilmalämpöpumppuun. Avustus on 50 % ilmalämpöpumpun hankintahinnasta.

Avustuksen saaja hankkii ilmalämpöpumpun, joka maksaa 2 000 euroa. Viranomainen korvaa hankintahinnasta 1 000 euroa, jolloin pumpun hankkijan omavastuuosuudeksi jää 1 000 euroa.

Koska omavastuuosuus muodostuu niistä menoista tai kustannuksista, joihin avustuksen saaja ei saa rahoitusta ulkopuolelta (valtionapuviranomaiselta tai muilta osarahoittajilta), hän tarvitsee rahaa näiden menojen tai kustannusten kattamiseen. Avustuspäätöksen mukaista omavastuuosuuden vaatimusta (jossa maksutta saadut resurssit on jo omavastuuosuutta alentavana tekijänä otettu huomioon) ei voida kattaa esimerkiksi maksutta käyttöön saaduilla resursseilla.

Silloin, kun avustus myönnetään toiminnan tai hankkeen aiheuttamiin todellisiin kustannuksiin perustuen (kokonaiskustannusmalli), hakijalta hakemuksella kysyttävät tiedot arvioituista kustannuksista, mahdollisista tuloista ja avustuksen lisäksi muualta saatavasta rahoituksesta, antavat samalla realistisen kuvan avustuksen hakijalle muodostuvasta todellisesta omavastuuosuudesta. Jos taas avustuksella rahoitettavan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävien kustannusten luonnetta ja määrää on selkeästi rajoitettu, avustuksen saajan kontolle jäävä todellinen omavastuuosuus voi olla merkittävästikin suurempi kuin hakemuksesta ilmenevä hyväksyttävien kustannusten rahoittamista vastaava osuus. Tämä on hyvä tiedostaa niissä tilanteissa, joissa valtionapuviranomaisen on tarkoituksenmukaista selvittää hakijan kyvykkyyttä suoriutua omalle vastuulle jäävien kustannusten rahoittamisesta.

Kuvio 7. Omavastuuosuus hyväksyttävistä kustannuksista vs. kokonaiskustannuksista



Kuviossa 7 valtionapuviranomaiselle esitettävät hankkeesta aiheutuvat ja avustusehtojen mukaiset hyväksyttävät kustannukset ovat 100 000 euroa, johon avustusta myönnetään 60 000 euroa (60 %). Avustusehtojen mukaisista kustannuksista saajalle jäävä omavastuuosuus on 40 000 euroa. Kun otetaan huomioon avustettavasta hankkeesta aiheutuvat kokonaiskustannukset, avustuksen saajalle jää tosiasiallisesti vastattavaksi 65 000 euron kustannukset.

3.4.2 Omavastuuosuuden rahoittaminen

Silloin, kun valtionapuviranomaisen ei ole mahdollista ilman tietopohjaa olla vakuuttunut avustuksen hakijan kyvykkyydestä vastata toiminnan tai hankkeen omavastuuosuudesta, hakemuksen yhteydessä on tarpeen pyytää selvitystä, miten hankkeen tai toiminnan omavastuuosuus on tarkoitus rahoittaa. Näin on esimerkiksi silloin, kun kyseessä on toimintaansa aloitteleva yritys, jonka taloudellinen kyvykkyys on epävarmaa. Yleensä ei ole tarpeen selvittää esimerkiksi kunnan, tutkimusorganisaation tai suuren vakavaraisen yrityksen omavastuuosuuden rahoituslähteitä.

Joissakin tilanteissa valtionapuviranomainen joutuu kiinnittämään huomiota omavastuuosuuden rahoituslähteisiin tarkemmin. Esimerkiksi jos tutkimusorganisaatiolle, joka harjoittaa sekä taloudellisesta että ei-taloudellista toimintaa, myönnetään avustusta taloudelliseen toimintaan, valtionapuviranomaisen on varmistettava, että organisaation omavastuuosuuden rahoittamiseen ei käytetä kielletysti ei-taloudelliseen toimintaan tarkoitettua julkista tukea (ristiinsubvention kielto), vaan omavastuuosuuden rahoitus on lähtöisin esimerkiksi taloudellisen toiminnan ylijäämistä. Tarkastelu on tehtävä ennen valtionavustuspäätöksen tekemistä, mutta myös avustuksen käyttöä selvitettäessä.

3.5 Maksutta käyttöön saadut resurssit

Maksutta käyttöön saaduilla resursseilla tarkoitetaan sellaisia valtionavustuksen saajan avustettavaan toimintaan tai hankkeeseen saamia resursseja, jotka edesauttavat toiminnan tai hankkeen toteuttamista, mutta joiden käytöstä saajan ei tarvitse maksaa resurssin luovuttajalle. Maksutta saadut resurssit voivat olla esimerkiksi tilojen tai laitteiden käyttöoikeuksia tai vapaaehtoistyötä.

Valtionavustustoiminnassa on käytössä vaihtoehtoisia menettelytapoja maksutta käyttöön saatavien resurssien huomioon ottamiseksi.

1. Valtionapuviranomainen ei ota maksutta saatuja resursseja millään tavalla huomioon valtionavustuksen myöntämistä tai maksamista harkitessaan.
2. Valtionapuviranomainen saattaa myöntöharkinnassaan tarkastella suunnitellun toiminnan tai hankkeen toteuttamiskelpoisuutta ja hakemuksella esitettyjen resurssien riittävyttä ottamalla huomioon myös hakijan esittämät arviot toimintaan käytettävissä olevista maksutta saatavista resursseista. Käyttöön saatavat resurssit voivat vahvistaa toiminnan tai hankkeen onnistumisen uskottavuutta. Jos resurssit näyttävät olevan kunnossa, avustus voidaan myöntää.
3. Valtionapuviranomainen voi ottaa myöntöharkinnassaan huomioon maksutta käyttöön saatavat resurssit siten, että etukäteen sovittujen

laskentaperiaatteiden mukaisesti resursseille määritetty rahallinen arvo vähentää toiminnalta tai hankkeelta muutoin vaadittavaa omavastuuosuutta. Käytännössä tämä tarkoittaa tavanomaista korkeampaa avustustasoa suhteessa toiminnan tai hankkeen hyväksyttäviin kustannuksiin.

Valtionavustuslaissa ei ole maksutta käyttöön saatuja resursseja koskevia säännöksiä. Erityislainsäädännössä tällaisia säännöksiä voi olla. Tilanteessa, jossa maksutta käyttöön saadut resurssit vaikuttavat valtionavustustasoa korottavasti (edellä 3 kohta), tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi valtionapuviranomaisen on hyvä etukäteen laatia laskentamallit, joiden perusteella maksuttomat resurssit muutetaan euromääräisiksi myönnettävän avustuksen määrittämiseksi.

Esimerkki laskentamallista¹²⁰:

Vastikkeetta tehtävän työn arvona pidetään 15 euroa tunnilta työn tekijää kohden. Jos vastikkeetta tehtävässä työssä käytetään traktoria tai moottorityökonetta, sen käyttämisen arvoksi luetaan lisäksi 30 euroa käyttötunnilta. Vastikkeetta tehtävän työn arvo saa olla enintään valtionavustuksen ylittävä osa hankkeen kokonaiskustannuksista. Työstä on pidettävä tuntikirjanpitoa.

Maksutta käyttöön saatujen resurssien vastaanottaminen ei aiheuta resurssin vastaanottajan kirjanpitoon tuloa eikä resurssin käyttäminen kirjanpitoon menoaa tai hankkeessa syntyvää kustannusta.¹²¹ Näin ollen käytettyjä resursseja ei myöskään voida käsitellä avustettavan toiminnan tai hankkeen aiheuttamien hyväksyttävänä kustannuksina eikä hyväksyttävien kustannusten omavastuuosuutena. Sen sijaan maksutta käyttöön saavat resurssit voidaan jo avustuspäätöstä tehtäessä ottaa huomioon siten, että avustuksen saajan edellytetään käyttävän tavanomaista osuutta vähemmän omaa rahaa avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa syntyviin kustannuksiin. Käytännössä tämä tarkoittaa korkeampaa avustustasoa.

¹²⁰ Valtioneuvoston asetus (714/2015) vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta 7.2 §.

¹²¹ KILA 2017/2021.

Esimerkki maksutta käyttöön saatujen resurssien huomioon ottamisesta¹²²:

Avustuksen määrästä päätettäessä hakijan omavastuuosuutena voidaan ottaa huomioon myös sellainen vastikkeetta tehtävä työ, joka on tarpeen hankkeen toteuttamiseksi.

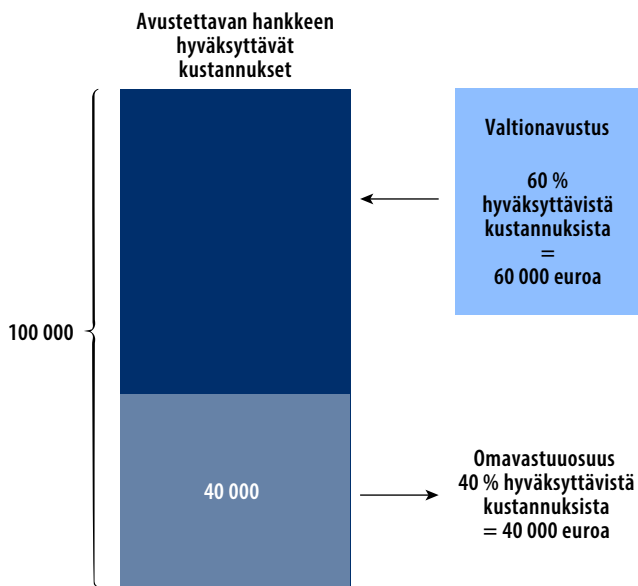
Kuviossa 8 esitetään esimerkki maksutta käyttöön saatujen resurssien huomioon ottamisesta avustustasossa. Esimerkissä valtionapuviranomainen on linjannut, että myönnettävän avustuksen taso on 60 % hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista, jolloin hakijan omavastuuosuudeksi muodostuu 40 % hyväksyttävistä kustannuksista (a). Lisäksi valtionapuviranomainen on todennut ottavansa hankkeen toteuttamisessa välttämättömät, maksutta käyttöön saadut resurssit huomioon omavastuuosuutta alentavana tekijänä. Esimerkissä (b) myönnettävän avustuksen määrä lasketaan suhteessa avustettavan hankkeen hyväksyttävien kustannusten (100 000) ja maksutta käyttöön saatujen resurssien euroistetusta arvosta (10 000). Avustuksen määräksi muodostuu 60 % edellisten yhteismäärästä eli 66 000 euroa, mikä vastaa 66 %:n avustustasoa suhteessa hyväksyttäviin kustannuksiin.¹²³

122 Valtioneuvoston asetus (625/2023) vesihuollon ja patojen turvallisuuden, toimintavarmuuden ja varautumisen hankkeisiin vuosina 2023–2035 myönnettävästä valtionavustuksesta 9.1 §.

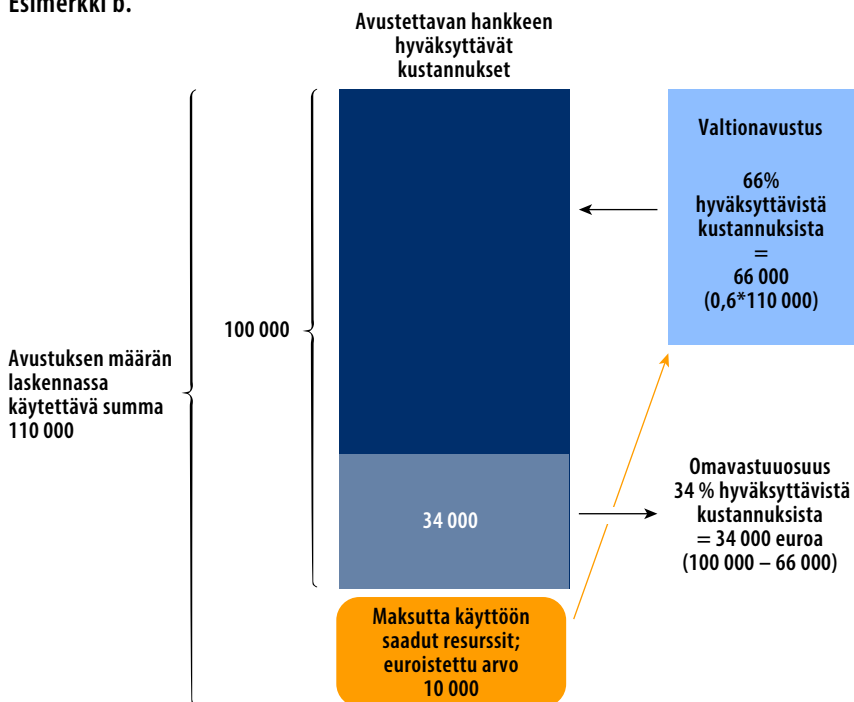
123 Tämä on esimerkki laskentatavasta. Vaihtoehtoinen tapa: resurssin arvo vähennetään suoraan tavanomaisesta 100 000 euron hanketta vastaavasta omavastuuosuudesta (40 000–10 000), jolloin avustustasoksi muodostuu $70\,000/100\,000 = 70\%$ hyväksyttävistä kustannuksista.

Kuvio 8. Avustuksen määrä ilman maksutta käyttöön saatuja resursseja (a) ja avustustaso, kun maksutta käyttöön saadut resurssit otetaan huomioon omavastuuosuuden osan sijaan (b).

Esimerkki a.



Esimerkki b.



Jotta myöntöharkinta on avointa ja läpinäkyvää, edellä kuvatut maksutta käyttöön saatujen resurssien huomioon ottamisen tavat (2) ja (3) on kuvattava valtionavustuksen hakijoille hakuilmoituksessa.

Avustuksen saajien tasapuolinen kohtelu edellyttää myös, että hakemusvaiheessa esitetyt, avustustason korottamisen edellytyksenä olleet seikat todellisuudessa toteutuvat. Näin ollen avustuspäätökseen tai sen osaksi otettaviin ehtoihin on sisällytettävä velvoite raportoida resurssien saatavuudessa tapahtuvista muutoksista ja niistä menettelyistä, joihin muutokset saattavat johtaa. Valtionapuviranomaisen on lisäksi huolehdittava siitä, että myönnetty ja maksettu valtionavustus ei ylitä toteutuneiden hyväksytyjen kustannusten määrää.

3.6 Myönnettävän valtionavustuksen määrän sääntely valtionavustuslaissa

Valtionavustuslain 11.1 §:n 3 kohdan mukaan valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi valtionavustuksen määrä tai laskentaperuste.

Valtionavustuslain 11.4 §:n 2 kohdan mukaan valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista. Tällöin on tarpeellista myöskin määrittellä, mitkä ovat kokonaiskustannusten laskennassa huomioon otettavia kustannuksia.¹²⁴

Valtionavustuslain 7.1 §:ssä säädettyt myöntämisen yleiset edellytykset voivat vaikuttaa myönnettävän määrän arviointiin.¹²⁵

Valtionavustuslain 6 §:ssä säädetään valtionavustuksen määrästä seuraavasti:

124 HE 63/2001 vp, s. 47.

125 HE 63/2001 vp, s. 36–37.

Valtionavustuksen määrä

Muu kuin 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu valtion talousarviosta tai talousarvion ulkopuolella olevasta valtion rahastosta myönnettävä valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, toiminnan tai hankkeen toteutuneet kustannukset voivat jäädä pienemmiksi kuin valtionapuviranomaisen vahvistaman laskennallisen perusteen mukaan myönnetty valtionavustus.

Valtionavustus ei saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai muun julkisen tuen enimmäismäärää.

Valtionavustuslaissa pääsääntönä on hankkeen tai toiminnan kaikki kustannukset täysimääräisesti kattavan valtionavustuksen kieltö. Tämä kieltö ei koske apurahoja, stipendejä tai muita avustuksia henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen (VAL 5.3 §:n 3 kohta). Tarkoituksena ei ole, että kieltö estäisi valtionavustuksen myöntämisen sellaiseen hankkeeseen, jossa osa hankkeen kokonaisrahoituksesta on muuta julkista tukea (VAL 4 §:n 2 kohta), esimerkiksi kunnan varoista tulevaa tukea.¹²⁶

Valtionavustuslain 6.1 §:n mukaan on mahdollista, poikkeuksellisesti, myöntää kokonais-kustannusten täyttä määrää vastaava valtionavustus avustuksen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä. Perusteena täysimääräiselle avustamiselle voivat olla esimerkiksi eduskunnan päätös rahoittaa valtionavustuksella kokonaisuudessaan jotakin toimintaa tai hanketta. Valtionapuviranomaisen on pystyttävä ”selkeästi ja järkevästi perustelemaan kussakin tilanteessa, mitkä ovat ne erityiset syyt, jotka ovat vaa-tineet poikkeamaan laissa asetetusta pääsäännöstä ja myöntämään bruttomääräiset kokonaiskustannukset täysimääräisesti kattavan valtionavustuksen”.¹²⁷

126 HE 63/2001 vp, s. 34–.

127 HE 63/2001 vp, s. 35.

Täysimääräisen avustamisen kiellosta voidaan poiketa lain 6.2 §:ssä säädettyssä tilanteessa, jossa valtionavustus myönnetään etukäteen vahvistetun laskennallisen perusteen mukaan ja toiminnan tai hankkeen toteutuneet kustannukset jäävät pienemmiksi kuin myönnetty valtionavustus. Näissä tilanteissa valtionavustuksen osuus kokonaiskustannuksista nousee, jos todelliset kustannukset alittavat laskennalliset kustannukset, ja valtionavustus saattaa tällöin kattaa toiminnan tai hankkeen kokonaiskustannukset tai jopa ylittää ne.¹²⁸

3.6.1 Avustustasosta

Avustustasolla tarkoitetaan yleistä myönnettävän valtionavustuksen määrää ilmaistuna prosentteina hyväksyttävistä kustannuksista (myös esim. tuki-intensiteetti). Tällaisesta ns. vakioidusta tai kiinteästä avustustasosta tai sen määräytymisen perusteista ei ole nimenomaisesti säädetty valtionavustuslaissa. Koska valtionavustuslain 6 §:n mukaan pääsääntönä on 100-prosenttisen avustamisen kieltö (avustus ei saa kattaa aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää), pääsääntönä voidaan pitää myös sitä, että yleinen myönnettävän valtionavustuksen määrä ilmaistaan juuri prosentteina hyväksyttävistä kustannuksista.¹²⁹

Valtionavustusohjelman, tukijärjestelmän tai muun vastaavan valtionavustuskokonaisuuden ns. vakioidusta avustustasosta voi olla erityislainsäädäntöä tai eduskunta voi päättää avustustasosta valtion talousarviossa. Valtionavustuksen määrästä saattaa olla päätetty tai säädetty myös esimerkiksi siten, että määrä on toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista hyväksyttävistä kustannuksista huolimatta kaikille sama kiinteä erä.

Jos ns. vakioidusta avustustasosta ei ole säädetty taikka päätetty valtion talousarviossa, avustustaso ja valtionavustuksen määrän ilmaiseminen ovat valtionapuviranomaisen harkinnassa, ja harkintaa rajoittavat muun ohella hallinnon oikeusperiaatteet.

128 HE 63/2001 vp, s. 36.

129 Valtionavustustoiminnan sanaston mukaan hyväksyttävä kustannus tarkoittaa kustannusta, joka aiheutuu valtionavustuksella rahoitettavaksi tarkoitetusta toiminnasta tai hankkeesta ja on muutenkin valtionavustuksen ehtojen mukainen. Edelleen sanaston mukaan kokonaiskustannukset tarkoittaa kustannusten yhteismäärää, joka vastaa kaikkia valtionavustuksella rahoitettavaksi tarkoitetun toiminnan tai hankkeen aiheuttamia välittömiä ja välillisiä kustannuksia. Samoin kuin hyväksyttävät kustannukset, myös kokonaiskustannukset viittaavat aiheuttamisperiaatteen mukaisiin kustannuksiin. Jos valtionapuviranomaisen käytössä on sanaston mukainen ja tässä oppaassa kuvattu kokonaiskustannusmalli, kokonaiskustannukset ovat yhtä kuin hyväksyttävät kustannukset.

Valtionavustusten hakijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta lähtökohtana voidaan pitää sitä, että haettavana olevalla valtionavustuksella on vakioitu avustustaso, eikä valtionavustuksen määrää suhteessa hyväksyttäviin kustannuksiin yleensä ratkaista yksittäistapauksellisesti.

Edelleen tasapuolisen kohtelun vaatimuksen mukaista on, että valtionavustuksen saajien avustustaso on samankaltaisessa tilanteessa sama (esim. samassa valtionavustushaussa). Luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti vakioitu avustustaso ja mahdolliset poikkeukset tähän tulee perustella hyväksyttävästi ja ilmaista etukäteen esimerkiksi hakuilmoituksella. Myös poikkeamisessa tulee ottaa huomioon tasapuolisen kohtelun vaatimus (sama poikkeus samankaltaisessa tilanteessa). On lisäksi hyvä ottaa huomioon, että ilmaisu ”enintään” (tai vastaavat ilmaisut) valtionavustuksen tason ilmaisemisen yhteydessä mahdollistaa vakioidusta avustustasosta poikkeamisen, mutta saattaa jättää poikkeamisperusteet epäselviksi.

Esimerkki ns. vakioidusta avustustasosta poikkeamisesta – hyvä käytäntö:

Valtionavustuksella voidaan kattaa 65 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Jos hankkeen pääasiallinen tavoite on edistää vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista, valtionavustuksella voidaan kattaa 72,5 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista.

Esimerkki ns. vakioidusta avustustasosta poikkeamisesta – ei suositeltava käytäntö:

Valtionavustuksella voidaan kattaa enintään 65 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista, jollei valtionapuviranomainen perustelluista syistä muuta päättä.

Valtionavustushaun ns. vakioitu avustustaso tai vakioidut -tasot ilmaistaan sekä hakuilmoituksella, että yksittäisessä valtionavustuksen myöntämistä koskevassa päätöksessä (ko. päätökseen sovellettava taso).

3.6.2 Valtionavustuksen määrän ilmaiseminen valtionavustuspäätöksessä

Myönnetyn valtionavustuksen määrään liittyvästi valtionavustuksen myöntämistä koskevasta päätöksestä tulee valtionavustuslain 11 §:n perusteella käydä ilmi: 1) valtionavustuksen määrä tai laskentaperuste, 2) valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista¹³⁰ ja 3) valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset. Hallintolain 44 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Yksittäisen valtionavustuksen myöntämistä koskevan päätöksen tulee siis olla valtionavustuksen määrän, enimmäismäärän ja hyväksyttävien kustannusten osalta selkeä.

Edellä kuvatut valtionavustuksen määrän ja ns. vakioidun avustustason ilmaisemisen tavat huomioon ottaen valtionavustuksen määrä voidaan yksittäisessä päätöksessä esittää esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- x-prosenttiosuus hyväksyttävistä kustannuksista, enintään X euroa
- enintään X euroa.
- X euroa.

Hyväksyttävien kustannusten esittämisen osalta on otettava huomioon esimerkiksi seuraavaa: Yksittäisen hakijan hakemuksessa ja mahdollisissa hakemuksen täydennyksissä esittämä avustettavan toiminnan tai hankkeen kustannusarvio on myönnetyn avustuksen määrän peruste. Kustannukset voivat lähtökohtaisesti olla hyväksyttäviä vain hakijan esittämän kustannusarvion puitteissa. Tämän vuoksi hakijan esittämään kustannusarvioon on vähintään viitattava päätöksessä tai esimerkiksi otettava kustannusarvio liitteenä osaksi päätöstä. Mahdolliset muutokset kustannusarviossa toiminnan tai hankkeen toteuttamisen aikana voidaan käsitellä ns. muutoshakemusten ja -päätösten kautta.

¹³⁰ Käytännössä valtionapuviranomainen on saattanut rajata hyväksyttävien kustannusten sisältöä, jolloin enimmäismäärä tosiasiallisesti kohdistuu kokonaiskustannusten sijasta hyväksyttäviin kustannuksiin.

4 Valtionavustushaku ja hallintomenettelyn ensivaiheet

4.1 Valmistelu ennen valtionavustuksen haettavaksi ilmoittamista

Valtionavustusohjelman tai tukijärjestelmän valmisteluun sisältyy tapauskohtaisesti esimerkiksi säädösten ja määrärahan valmistelua ja näihin liittyviä vaikutusarviointeja.

Ennen valtionavustuksen haettavaksi ilmoittamista (yksittäisen valtionavustushaun avaamista) ja siihen liittyvää hallintomenettelyä on valtionapuviranomaisella oltava läpikäytyinä ja valmisteltuina valtion talousarvion ja lainsäädännön perusteella tietyt hakuilmoituksen sisältöön ja sitä kautta koko valtionavustusasian käsittelyyn vaikuttavat asiat. Kyse on asioista, jotka vaikuttavat ja mainitaan osaltaan myös valtionavustus päätöksessä. Nämä etukäteen valmisteltavat asiat ovat ainakin 1) hakuilmoitukseen sisältyvät tiedot, 2) valtionavustuksen käyttöä koskevat vakioehdot sekä 3) hakulomakkeella hakijalta kysyttävät tiedot.

Hallintomenettelyn vaiheet ovat yleensä viranomaisen ja myös valtionapuviranomaisen näkökulmasta seuraavat:

1. neuvonta;
2. asian vireilletulo ja käsittelyn yleisten edellytysten tarkistaminen;
3. asian selvittäminen;
4. asian ratkaiseminen ja päätöksen tiedoksianto;
5. mahdollinen itseoikaisu (pätöksen korjaaminen) ja muutoksenhaku.

4.1.1 Hakuilmoituksen valmistelusta ja sisällöstä

Hakuilmoituksen valmistelu on keskeinen vaihe valtionavustuksen hallinnoinnissa. Hakuilmoituksella on yhteys hyvän hallinnon vaatimukseen, kuten neuvontavelvollisuuteen, luottamuksensuojan, tarkoitussidonnaisuuteen ja hyvän kielenkäytön vaatimukseen:

Hakuilmoituksella ja sen julkaisemisella on yhteys hyvään hallintoon kuuluvan menettelyllisen neuvontavelvoitteen täyttämiseen, koska hakuilmoitus ohjaa hakijaa laittamaan hakua koskevan asian vireille ja kiinnittämään huomiota hakemusten arviointimenettelyssä olennaisiin seikkoihin. Luottamuksensuojan vaatimuksesta seuraa, että hakuilmoitusta lukevan on voitava luottaa siihen, että hakuilmoitus on laadittu oikeudellisesti kestäväällä tavalla ja valtionapuviranomaisen harkinta pohjautuu hakuilmoituksessa ilmoitettuihin perusteisiin. Tarkoitussidonnaisuuden vaatimus edellyttää, että ilmoitus vastaa haun tarkoitusta. Hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää hakuilmoitukselta sellaista selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, että sen perusteella voidaan yksiselitteisesti muodostaa käsitys ilmoituksen sisällöstä.¹³¹

Valtiokonttorin ylläpitämässä Haeavustuksia.fi-palvelussa avattavassa valtionavustushaussa ilmoitetaan seuraavat tiedot:

1. Hakuilmoitus
 - Haun perustiedot: nimi, kuvaus, kieli, valtionapuviranomainen, yhteyshenkilö, valtionavustuslaji, haussa jaettavat varat, aikataulut sekä haun tavoitteet;
 - Myöntöperusteet: sovellettavat säädökset, yleiset strategiset tavoitteet, yleiset edellytykset avustuksen myöntämiselle, yleiset esteet avustuksen myöntämiselle, kenelle/ mille avustusta voidaan myöntää, mihin käyttötarkoitukseen avustusta voidaan myöntää;
 - Arviointiperusteet ja -kriteerit;
 - Lisätietoina mm. mahdollinen valtionavustuksen myöntäminen valtionavustuslain 7.3 §:n mukaisesti.

¹³¹ Ks. tehtävähakuilmoitukseen liittyen EOAK/1927/2021.

2. Vakioehdot (ks. Vakioehto-opas¹³²)
3. Hakulomake (ks. tämän oppaan kohdat 4.5 ja 4.6).

Seuraavassa käydään tarkemmin läpi joitakin edellä mainittuja asioita.

Haun perustiedot: Haun tavoitteet

Valtionavustusrahan yleiset tavoitteet esitetään yleensä valtion talousarviossa tai rahastoa koskevassa lainsäädännössä. Myös valtionavustukseen sovellettavassa erityislainsäädännössä voi olla valtionavustuksen tavoitteita koskevia säännöksiä.

Yhteiseen valtionavustustoiminnan toimintamalliin sisältyy olennaisena vaiheena se, että valtionapuviranomainen valmistelee haun tarkemmat tavoitteet sekä arviointiperusteet ja -kriteerit, jotka julkaistaan hakuilmoituksella. Valmistelussa otetaan huomioon esimerkiksi valtionapuviranomaisen toimintaa ohjaava strategia ja tulostavoitteet. Ks. myös Toimintamalliopas.

Myöntöperusteet: Sovellettavat säädökset

Hakuilmoituksessa ilmoitetaan lait ja asetukset, joita valtionavustukseen sovelletaan, esimerkiksi erityislainsäädäntö ja valtionavustuslaki. Hallinnon yleislakeja ei yleensä ole tarpeen mainita, koska niissä ei ole myöntöperusteisiin liittyviä säännöksiä.

Valtionavustuslain pykälistä voidaan tarvittaessa hakuilmoituksessa mainita erikseen esimerkiksi lain 10 §, jonka mukaan ”valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi”. Pykälän mainitseminen voi selventää sitä, että jos valtionavustuksen hakija ei anna oikeita tietoja tai riittäviä tietoja, valtionavustusta ei voida myöntää.

Koska valtionavustuksessa on aina kyse harkinnanvaraisesta rahoituksesta, ei subjektiivisesta oikeudesta, valtionavustuksen hakijalle ei voi hakuilmoituksen perusteella syntyä oikeutettua odotusta valtionavustuksen saamisesta. Hakuilmoituksessa voi olla kuitenkin tarpeen selventää, että valtionavustuksen myöntäminen perustuu valtion talousarvion puitteiden ja säädösten lisäksi valtionapuviranomaisen harkintaan sekä avata,

132 Vakioehtoihin sisältyvät esimerkiksi avustuksen käytön selvittämistä koskevat ehdot. Näin ollen avustuksen käytön raportointia koskevista vaatimuksista tulee kertoa jo hakuilmoituksella.

mitä harkinta tarkoittaa. Harkinta tarkoittaa esimerkiksi, että valtionapuviranomainen voi valita valtionavustuksen tavoitteet sekä arviointiperusteet ja -kriteerit huomioon ottaen parhaimmiksi arvioidut toiminnan tai hankkeet avustettaviksi. Olennaista on, että hakuilmoituksessa ilmoitetaan hakijoille etukäteen ne valtionavustuksen myöntöperusteet sekä arviointiperusteet ja -kriteerit, joita valtionapuviranomainen myöntöharkinnassaan soveltaa ja joiden perusteella harkintavallan käyttö avataan valtionavustuksen hakijalle myös valtionavustuspäätöksessä.

Myöntöperusteet: Kenelle/ mille avustusta voidaan myöntää

Se, kenelle/ mille taholle valtionavustusta voidaan myöntää, määräytyy valtion talousarvion ja lainsäädännön perusteella. Lähtökohtana on valtion talousarvio, jossa voi olla kirjauksia valtionavustuksen saajasta yleisemmällä tasolla (kunnille ja kuntayhtymille; järjestöille; yrityksille) tai yksityiskohtaisemmalla tasolla (saajan nimi). Erityislainsäädännössä voi olla säännöksiä siitä, että valtionavustusta voidaan myöntää esimerkiksi tietyn toimialan yhteisöille ja säätiöille tai tietyn toimialan valtakunnallisille järjestöille.

Valtion talousarviossa siirtomenot on yleensä luokiteltu valtionavun saajan tai saajan sektorin mukaan. Momenteille 30–39 on merkitty valtionavut kunnille ja kuntayhtymille. Momenteille 40–49 on merkitty elinkeinoelämän edistämiseksi tarkoitettut valtionavut yrityksille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille sekä näiden etujärjestöille. Momenteille 50–59 on merkitty valtionavut kotitalouksille (yksityisille kuluttajille) ja yleishyödyllisille yhteisöille.¹³³

Myöntöperusteet: Mihin käyttötarkoitukseen avustusta voidaan myöntää

Se, mihin käyttötarkoitukseen valtionavustusta voidaan myöntää, määräytyy samoin valtion talousarvion ja lainsäädännön perusteella. Näissä puitteissa valtionapuviranomainen voi määrittellä yksittäisen valtionavustuksen tarkemman käyttötarkoituksen.

Käyttötarkoitukseen liittyen yksi keskeinen tunnistettava seikka on, voidaanko valtionavustusta myöntää taloudelliseen toimintaan. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta ovat EU:n valtioneuvoston sääntöjen valossa yrityksiä. Euroopan unionin oikeuden mukaan valtioneuvoston sääntöjen valossa kiellettyjä. Yritystoimintaa voidaan kuitenkin tukea EU:n valtioneuvoston sääntöjen määrittelemissä rajoissa. Tukea myöntävän viranomaisen vastuulla on arvioida,

¹³³ Ks. yhdistelmä valtiovarainministeriön määräyksistä.

tuleeko valtionavustus EU:n valtiontukilainsäädännön piiriin. Nämä tilanteet ovat yleensä selviä, kun on kyse komissiolle etukäteen ilmoitetusta tuesta tai tukiohjelmasta taikka yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen piirissä olevista valtionavustuksista.

Talousarvion ja lainsäädännön perusteella voi myös olla selvää, että valtionavustusta ei voida myöntää taloudelliseen toimintaan. Tällainen on esimerkiksi tilanne, jossa erityislainsäädännössä säädetään, että valtionavustus on tarkoitettu yleishyödylliseen toimintaan.

Valtionapuviranomaisen on etukäteen tunnistettava ja mainittava hakuilmoituksessa myös tilanteet, joissa valtionavustusta voidaan myöntää vähämerkityksisenä, de minimis -tukena.

EU:n valtiontukisääntelyyn liittyen on otettava huomioon, että valtionavustuksen mahdollista saajajoukkoa ei saa rajata syrjivästi. Käytännössä se, harjoittaako tuen saaja taloudellista toimintaa vai ei, tulee aina arvioida tapauskohtaisesti. EU:n valtiontukisäännöt koskevat niin julkisia kuin yksityisiä yrityksiä ja esimerkiksi yleishyödyllisiä yhteisöjä silloin, kun ne harjoittavat taloudellista toimintaa. Merkitystä ei ole sillä, tavoitteleeko toimija voittoa vai ei. Esimerkiksi voittoa tavoittelemattomien taloudellista toimintaa harjoittavien säätiöiden tai yhdistysten sulkeminen tuen ulkopuolelle voi olla lainvastaista.¹³⁴ Lisätietoja EU:n valtiontukisäännöistä, ks. työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivut.

4.2 Valtionapuviranomaisen neuvontavelvollisuus ja muu yhteydenpito hakijoihin

Neuvonta

Hallintolain 8 §:n mukaan ”viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen”.

¹³⁴ EOAK/3843/2020.

Hallintolain 8 §:n perusteella valtionapuviranomaisen tulee antaa neuvontaa valtionavustusten hakijoiden ja saajien yksilöllisten tarpeiden mukaan ja valtionapuviranomaisen omaan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Valtionapuviranomaisen neuvontavelvollisuus liittyy valtioavustusasian hoitamiseen, esimerkiksi siihen, miten valtionavustusta haetaan. Valtionavustuslain 9.2 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen velvollisuudesta tiedottaa mm. hakemismenettelyä.

Valtionavustusasiassa neuvonta voi koskea esimerkiksi asian vireillepanoa (mm. määräajat, vaadittavat selvitykset) ja asian käsittelyä (mm. arvioitu käsittelyaika, hakemuksen täydentämismahdollisuus, hakemuksen arviointimenettely, muutoksenhakumahdollisuus). Tarvittaessa valtionapuviranomaisen tulee ohjata hakijaa esittämään asian käsittelyn kannalta tarpeellista selvitystä. Neuvonta voi koskea myös esimerkiksi mahdollisia valtionapuviranomaisen vakiintuneita tulkintalinjoja liittyen hakemusten arviointiin.

Valtionapuviranomaisen neuvontavelvollisuuteen ei kuulu esimerkiksi valtionavustuksen hakijan auttaminen hakulomakkeen täyttämässä, mutta velvollisuuteen kuuluu antaa ohjeita hakulomakkeen täyttämistä. Neuvonta koskee yleensä menettelyjä. Mahdollinen sisällöllinen neuvonta valtionavustusasiassa edellyttää valtionapuviranomaiselta puolueettomuutta sekä hakijoiden tasapuolista kohtelua samanlaisissa tilanteissa.

Käytännössä valtionavustuksen hakijoiden ja saajien neuvontaa ja ohjeistusta tapahtuu eri vaiheissa valtionavustusprosessia: ennen hakuajan päättymistä, hakemusten käsittelyn aikana ja myös valtionavustuksen käytön ja sen valvonnan aikana. Esimerkiksi hakemusten käsittelyn aikana valtionapuviranomaisen ja hakijoiden yhteydenpidon tulee olla yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista:

”Tarkastuksessa havaittiin, että rahoitusesityksiä valmistelevien asiantuntijoiden yhteydenpidossa joihinkin hakijoihin sisältyi vuoropuhelua, jossa oli opastuksen ja neuvonnan piirteitä, kun taas toisissa tapauksissa yhteydenpito rajoittui hakemusjärjestelmän kautta lähetettyihin täydennyspyyntöihin.

Epäyhtenäiset käytännöt hakijoiden kuulemisessa ja hakijoille täydennyspyyntöjen käsittelyssä tarjotun palvelun monipuolisuudessa ovat ongelmallisia hakijoiden tasapuolisen kohtelun ja siten hyvän hallinnon yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Tarkastuksessa ei voitu välttyä mielikuvulta, että joustavampaa, vuoropuhelumaisempaa ja opastavampaa yhteydenpitoa olisi joissain tapauksissa sovellettu hakijoihin, jotka vaikuttivat kiinnostavilta asiakkuuden kannalta.”¹³⁵

135 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 13/2021, s. 56–57; ks. myös OKV/939/70/2020.

Tasapuolisen kohtelun vaatimus tulee ottaa huomioon myös valtionavustuksen käytön valvontaan liittyvässä neuvonnassa:

”Tarkastuksessa havaittiin, että myös avustuksen käytön valvontaan saattoi sisältyä asiakkaan opastusta siitä, millaisia vaihtoehtoja kulujen raportoinnissa oli tapauksissa, joissa hyväksyttävät kustannukset olivat jäämässä alle alun perin hyväksytyyn kustannusarvion. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan hakijoiden opastus sisälsi taktisia ohjeita ja hakijan kannalta ihanteellisten vaihtoehtojen selvittämistä, joiden ei voi katsoa sisältyvän viranomaisen neuvontavelvollisuuteen ja jotka voivat myös vaarantaa hakijoiden tasapuolisen kohtelun.”¹³⁶

Hakijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta hyvä neuvontaan ja ohjeistamiseen liittyvä käytäntö on esimerkiksi avointen infotilaisuuksien järjestäminen valtionavustuksen hakemisesta kiinnostuneille valtionavustuksen hakuaikana (esim. ns. hakuklinikat). Tällaisissa tilaisuuksissa hakijat voivat esittää sekä teknisluontoisia (mm. kustannusten laskentatapa), että sisällöllisiä (mm. tavoitteet) kysymyksiä valtioavustuksen hakemisesta, ja tilaisuuteen osallistuvat saavat samat valtionapuviranomaisen vastaukset samalla kertaa. Avointen infotilaisuuksien järjestäminen saattaa myös vähentää yksittäisiä hakijoilta tulevia erillisiä kysymyksiä. Samoin hyvä käytäntö on esimerkiksi ns. usein kysytyjen kysymysten (UKK) ja vastausten julkaiseminen valtionavustushaun yhteydessä verkkosivuilla.¹³⁷

Hallintolain 6 §:n mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen sisältyy se, että hakijalla on oikeus luottaa valtionapuviranomaisen neuvonnassa antamiin tietoihin. Tämä kattaa sekä valtionavustuksen hakijalle henkilökohtaisesti (mm. puhelin, sähköposti) annetut neuvot, että digitaalisessa palvelussa annetut neuvot ja ohjeet.

136 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 13/2021, s. 57.

137 Valtionavustustoimintaan liittyen ns. sparraukseksi saatetaan kutsua esimerkiksi valtionavustustoiminnan asiakkaiden ”avustamista asettamaan ja täsmentämään tavoitteitaan sekä haastamaan ja arvioimaan tekemiään suunnitelmia”. Sparrauksessa on muun ohella otettava huomioon yhdenvertaisuusperiaate. Ks. PeVL 93/2022 vp, s. 4. Valtionavustuslaissa (tai hallintolaissa) ei ole ns. sparrausta koskevia säännöksiä.

4.3 Valtionapuviranomaisen antamat kirjalliset ohjeet

Valtionapuviranomaisen tarkemmat ohjeet

Valtionavustuslain 37 §:n mukaan ”valtionapuviranomainen voi antaa tarkempia ohjeita teknisluonteisista yksityiskohdista, jotka koskevat valtionavustuksen hakemista, valtionavustuksen hakijan selvittämisvelvollisuutta, valtionavustuksen saajan kirjanpitovelvollisuutta, valtionavustuksen maksamista sekä valtionavustuksen käyttöä ja valvonnan toteuttamista”.

Valtionavustuslain 36 §:n säännös on informatiivinen, koska ohjeiden antaminen kuuluu yleensäkin viranomaisen toimivaltaan. Valtionapuviranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman erityistä valtuutusta.

Valtionapuviranomaisen antamat ohjeet eivät ole luonteeltaan oikeudellisesti sitovia. Käytännössä valtionapuviranomaisilla voi olla ohjeita esimerkiksi: 1) valtionavustuksen hakemisesta sekä 2) valtionavustuksen käytöstä, johon selvittämisvelvollisuus, kirjanpitovelvollisuus, maksaminen ja valvonta liittyvät.

Eri asia kuin ohjeet ovat valtionavustuksen saajia oikeudellisesti sitovat, valtionavustuksen käyttöä koskevat vakioehdot (yleiset ehdot ja rajoitukset), jotka yleensä otetaan liitteenä valtionavustuspäätöksen osaksi.

Esimerkki kirjanpitoa koskevista ehdoista ja ohjeista ja valtionapuviranomaisen toimivallasta¹³⁸:

Valtionapuviranomaisen toimivaltaan ei kuulu antaa kirjanpitolain soveltamiseen liittyviä ehtoja tai ohjeita.

Valtionapuviranomainen voi ottaa valtionavustuslain 11 §:n 3 momentin nojalla valtionavustuspäätökseen avustettavan toiminnan tai hankkeen kirjanpidon eriyttämistä koskevan vaatimuksen (käytännössä yleensä vakioehdoissa).

Valtionapuviranomaisen valtionavustuslain 11 §:n 3 momentin nojalla valtionavustuspäätökseen ottamat ehdot kirjanpidon järjestämisestä voivat koskea myös esimerkiksi valtionavustuslain 7.3 §:n soveltamisen tilanteita tai yhteishankkeita, ja näissä tilanteissa valtionavustuksen saajalta vaadittavia yhteenvetolaskelmia avustetun toiminnan tai hankkeen taloudesta. Lisäksi valtionapuviranomainen voi tarvittaessa antaa teknisluontoisia ohjeita yhteenvetolaskelmien laatimisesta.

Valtionapuviranomainen ei voi kuitenkaan antaa ohjeita, eikä ehtoja, jotka ovat ristiriidassa kirjanpitolainsäädännön kanssa.

Vaikka valtionapuviranomaisen antamat ohjeet eivät ole luonteeltaan oikeudellisesti sitovia, niillä voi olla merkitystä valtionavustuksen hakijan tai saajan oikeutettujen odotusten (luottamuksensuojan) syntymisessä esimerkiksi säädösten, hakuilmoituksen, hakuohjeiden valtionavustuspäätöksen ja sen ehtojen muodostamassa kokonaisuudessa. Onkin tärkeää, että esimerkiksi valtionapuviranomaisen antamat ohjeet ja valtionavustuspäätös ja siihen otetut ehdot ja rajoitukset eivät ole ristiriidassa keskenään.

Selvyyden vuoksi valtionapuviranomaisen valtionavustuksen hakemista ja käyttöä koskevat kirjalliset ohjeet ja valtionavustuksen käyttöä koskevat vakioehdot (ehdot ja rajoitukset) on suositeltavaa pitää erillisinä asiakirjoina. Vakioehdoista ks. Vakioehto-opas.

¹³⁸ Ks. myös luku 3.1.2.

4.4 Valtionavustushausta tiedottaminen hakuilmoituksella

Valtionavustuksen hakeminen

Valtionavustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan ”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”.

Valtionavustushausta tiedottaminen on olennainen osa hallinnon avoimuutta ja yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamista valtionavustustoiminnassa. Koska kyse on harkinnanvaraisista julkisista tuista, yhdenvertaisuutta toteutetaan juuri tiedottamalla hakemisesta kiinnostuneille tasapuolisesti mahdollisuudesta hakea valtionavustusta.¹³⁹

Valtionavustuslain 9 § edellyttää tiedottamista hakemismenettelystä sekä tietojen antamista valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista. Yleisiin edellytyksiin voidaan liittää myös: 1) valtionavustuksen myöntöperusteista tiedottaminen (mm. säädösperusta, kuka/mikä taho voi saada valtionavustusta talousarvion ja lainsäädännön perusteella) sekä 2) hakemusten arviointiperusteista ja -kriteereistä tiedottaminen.¹⁴⁰

Lokakuusta 2023 lähtien valtionapuviranomaiset ilmoittavat yhdenmukaiset perustiedot valtionavustushausta Valtiokonttorin ylläpitämässä Haeavustuksia.fi-palvelussa valtionavustuslain 32 b §:n 2 momentissa säädetyn vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuuden perusteella.¹⁴¹ Hakuja koskevia perustietoja ovat valtioneuvoston asetuksen (1394/2022) 1 §:n mukaan: 1) valtionapuviranomaisen nimi tai lain nojalla muun valtionavustuksia myöntävän nimi ja yritys- ja yhteisötunnus; 2) haun nimi; 3) haun kuvaus;

139 HE 63/2001 vp, s. 45

140 Esimerkiksi EU:n varoista myönnettäviin valtionavustuksiin liittyen voi olla myös erityislainsäädäntöä hausta tiedottamisesta.

141 Maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden osalta tietojen toimittamisvelvollisuus tulee voimaan vasta 1.6.2024.

4) avustuslaji; 5) avustuksen mahdollinen saaja; 6) hakujan tyyppi; 7) määräaikaisen haun alkamis- ja päättymisajankohta; 8) haun tavoitteet; 9) haettavana olevan avustuksen kokonaisuusmäärä tai arvio avustuksen vuosittain myönnettävästä euromäärästä. Lisäksi ilmoitetaan sen verkkosivuston osoite, joka sisältää lisätietoja haettavana olevasta valtionavustuksesta. Tämä tietojen toimittamisvelvoite koskee valtionavustuksia, joita ei hallinnoida Valtiokonttorin ylläpitämässä Hallinnoivastuksia.fi-palvelussa.

Valtionavustuslain 9.2 §:n perusteella pääsääntönä on ns. julkinen valtionavustushaku. Tiedottamisesta on mahdollista pykälän mukaan poiketa, jos tiedottaminen on ilmeisen tarpeetonta. Ilmeistä tarpeettomuutta on arvioitava valtionavustuksen mahdollisen hakijan tiedontarpeista käsin. Tiedottaminen on ilmeisen tarpeetonta ainakin silloin, kun valtionavustuksen kaikkien hakijoiden voidaan perustellusti olettaa saaneen tiedon valtionavustuksen haettavana olemisesta.¹⁴²

Valtionavustuslain 32 b §:n 2 momentissa säädetty vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus koskee velvoitteen voimaantulopäivänä ja sen jälkeen haettaviksi tulevia valtionavustuksia ja niihin liittyviä valtionavustushakemuksia ja -päätöksiä. Valtionavustuksen haettaviksi tulemisella tarkoitetaan myös niitä tilanteita, joissa valtionavustuksen saajasta on päätetty esimerkiksi valtion talousarviossa ilman, että avustus tulee yleisesti haettavaksi.¹⁴³ Vaikka ns. julkinen valtionavustushaku on mahdollista arvioida tällaisessa tilanteessa ilmeisen tarpeettomaksi, on tarkoituksenmukaista, että valtionavustusta koskevat tiedot toimitetaan valtionavustustoiminnan tietovarantoon, koska tietovarannon kautta on tarkoitus saada mahdollisimman kattava kokonaiskuva valtionavustuksista.

4.5 Kirjallinen hakemus ja hakulomake

Valtionavustuslain 9.1 §:n mukaan valtionavustusta haetaan kirjallisesti. Valtionapuviranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja täyttää tämän kirjallisen muodon vaatimuksen (SAsiointilaki 9 §).

Kirjallinen muoto on vapaamuotoinen. Jos hakulomakkeen käytöstä ei ole erikseen säädetty, valtionavustuksen hakijan ei ole välttämätöntä suostua tietyn lomakkeen täyttöön. Yleensä yhteisen lomakkeen käyttö on kuitenkin myös hakijan edun mukaista, koska yhtenäinen lomake mahdollistaa sujuvan asioinnin.¹⁴⁴

142 HE 63/2001 vp s. 45.

143 VaVM 29/2022 vp, s. 9.

144 Ks. esim. Kulla-Salminen 2021, s. 175.

Hallintolain 7 §:n palveluperiaatteen mukaisesti asiointi valtionavustusasioissa on järjestettävä siten, että hallinnossa asioiva saa hallinnon palveluja asianmukaisesti. Valtionapuviranomaisen digitaalinen palvelu voi olla ensisijainen asiointitapa, mutta myös muut asiointitavat tulee mahdollistaa.

Neuvontavelvollisuudesta johtuen valtionapuviranomaisella on velvollisuus neuvoa valtionavustuksen hakijaa siinä, miten avustuksen myöntämistä koskeva asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja hakijan tulee asian vireille panemiseksi esittää. Koska hakijan ei ole välttämätöntä suostua lomakkeen täyttöön, jos lomakkeen käytöstä ei ole erikseen säädetty¹⁴⁵, on valtionavustuksen myöntämistä koskeva asia voitava panna vireille ja tarvittavat tiedot voitava toimittaa muutoinkin kuin tietyllä lomakkeella. Valtionapuviranomaisella on tarvittaessa velvollisuus antaa neuvoja muista kirjallisista vireillepanomuodoista.

Hyvä käytäntö valtionavustuksen hakijan informointiin eri asiointitavoista on esimerkiksi seuraava: 1) hakuilmoituksessa kerrotaan, että valtionapuviranomainen toivoo hakemuksia ensisijaisesti käytössä olevan sähköisen asiointipalvelun kautta; 2) samalla kerrotaan, että asiointipalvelun käyttöön on tarvittaessa saatavilla neuvontaa ja apua sekä 3) kerrotaan, että tarvittaessa hakija voi kuitenkin lähettää hakemuksen valtionapuviranomaisen osoitteeseen (kirjaamon osoite).

4.6 Hakijalta kysyttävät tiedot

Valtionavustuksen hakijan selvittämisvelvollisuus

Valtionavustuslain 10 §:n mukaan ”valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi”.

145 Esimerkiksi alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain (757/2021) 19 §:ssä on säädetty sähköisen järjestelmän tai lomakkeen käytöstä valtionavustuksen hakemisessa.

Hakijan antamat tiedot ovat valtionavustusasian käsittelyn perusta. Hakijan tulee antaa tiedot hakemuksen yhteydessä, eli tiedot voi antaa 1) itse hakemuksessa, 2) hakemuksen liitteissä tai 3) muutoin hakemusmenettelyn yhteydessä.¹⁴⁶

Oikeat tiedot tarkoittavat tosiasioita vastaavia tietoja. Oikeiden tietojen antamiseen liittyy muun ohella se, että valtionapuviranomaisella on velvollisuus periä valtionavustus takaisin, jos valtionavustuksen saaja on antanut valtionapuviranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan valtionavustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, taikka salannut sellaisen seikan (VAL 21 §).

Avustuspetoksesta säädetään rikoslain 29 luvun 5 §:ssä (814/1998):

”Joka 1) antaa avustuksesta päättävälle väärän tiedon seikasta, joka on omiaan olennaisesti vaikuttamaan avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, tai salaa sellaisen seikan tai

2) jättää ilmoittamatta sellaisesta avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin olennaisesti vaikuttavasta olosuhteiden muutoksesta, josta myöntämispäätöksen yhteydessä tai muuten on erityisesti velvoitettu ilmoittamaan,

ja siten hankkii tai yrittää hankkia itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä,

on tuomittava avustuspetoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.”

Riittävät tiedot tarkoittavat, että hakijan antamista tiedosta tulee saada riittävän laajasti kuva hankkeesta tai toiminnasta, johon avustusta haetaan sekä avustuksen tarpeellisuudesta.¹⁴⁷ Vaatimus oikeista ja riittävästä tiedosta vastaa kirjanpitolain 3 luvun 2 §:ssä säädettyä vaatimusta tilinpäätöksen sisällöstä: ”tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti ottaen huomioon kirjanpitovelvollisen harjoittaman toiminnan laatu ja laajuus”.

¹⁴⁶ HE 63/2001 vp, s. 46.

¹⁴⁷ HE 63/2001 vp, s. 46.

Riittävän laajojen tietojen antamisella mahdollisimman aikaisessa vaiheessa valtionavustuksen hakemista on merkitystä asian käsittelyn joutuisuuden kannalta. Valtionapuviranomaisella on velvollisuus käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä (HL 23 §). Käsittelyn joutuisuuden ja hakijoiden aktiivisen selvittämisvelvollisuuden kannalta on perusteltua, että valtionavustusten hakijoilta pyydetään hakulomakkeella mahdollisimman kattavasti asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliset tiedot.

Valtionapuviranomainen voi vaatia hakijalta vain hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisia tietoja. Tätä korostaa tarkoituksidonnaisuuden periaate. Samoin henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimus edellyttää, että hakijalta kysytään vain tarpeellisia henkilötietoja.

Hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen pyytämässä hakijalta on otettava huomioon myös tiedonhallintalain 20 §. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan ”viranomaisen on pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen tietoaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Tietojen hyödyntämisessä on huolehdittava asianosaisen tai muun hallinnon asiakkaan oikeusturvasta”. Pykälän toisen momentin mukaan ”jos viranomaisella on oikeus saada toisen viranomaisen tietovarannosta tehtäviensä hoitamista varten tietoja luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, se ei saa vaatia asiakastaan esittämään tai toimittamaan tällaista todistusta tai otetta, ellei se ole välttämätöntä asian selvittämiseksi”. Esimerkiksi hakijan taloudellista asemaa koskevia tietoja voi olla mahdollista saada toiselta viranomaiselta.

Hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen lisäksi valtionapuviranomaiselle saattaa olla tarpeellista kysyä valtionavustuksen hakijalta tietoja esimerkiksi valtionavustustoiminnan tilastointia tai vaikutusten arviointia (VAL 36 §) varten. Tällöinkin tietojen kysymisessä tulee ottaa huomioon tarkoituksidonnaisuuden periaate, eli valtionapuviranomainen saa kysyä hakijalta vain tilastointi- tai arviointitehtävän kannalta tarpeellisia tietoja.

Edellä mainittua tietojen kysymistä suunniteltaessa voidaan tapauskohtaisesti arvioida esimerkiksi seuraavia seikkoja: 1) tietojen oikea-aikainen kysyminen (tarvitaanko tietoa juuri kaikilta hakijoilta hakuvaiheessa, vai vasta esimerkiksi myönteisen päätöksen saaneilta hakijoilta) sekä 2) tarvittavien tietojen keräämisen tapa (onko tietoa tarpeen kysyä juuri hakijoilta itseltään, vai voiko valtionapuviranomainen muulla tavalla tuottaa tilastointi- ja tai arviointitehtävässä tarvittavan tietoaineiston). Lisäksi huomiota voidaan kiinnittää hakemismenettelyn selkeyteen ja sujuvuuteen, esimerkiksi aiheuttaako muiden kuin hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen kysyminen epäselvyyksiä hakijalta vaadittavista oikeista ja riittävästä tiedoista taikka sellaista ylimääräistä työtä, jota ei ole perusteltua

vaatia hakijalta valtionavustuksen hakemisen yhteydessä. Jos hakemuksella kysytään muita kuin hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisia tietoja, on hyvä käytäntö kysyä tällaiset tiedot selvästi erillään ja informoida hakijaa kysymysten tarkoituksesta.

4.7 Asianosainen, asiamies ja organisaation edustaminen

Hallintolain 11 §:n mukaan asianosaisella tarkoitetaan sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Valtionavustuksen myöntämistä koskevassa asiassa kyse on taloudellisen edun hakemiseen perustuvasta asianosaisuudesta. Valtionavustuksen myöntämistä koskevassa asiassa varsinainen asianosainen on valtionavustuksen hakija, joka voi olla luonnollinen henkilö (yksityishenkilö) tai oikeushenkilö (mm. yhdistys, yritys, säätiö, kunta).

Asianosaisuudella on merkitystä esimerkiksi muutoksenhakuoikeuden kannalta. Korkein hallinto-oikeus (KHO) on arvioinut asianosaisuusasemaa valtionavustuslain 7.3 §:n soveltamisen tilanteessa seuraavasti:

Oikeustapausesimerkki:

”Ministeriön takaisinperintäpäätöstä ei ollut kohdistettu Y:n kaupunkiin eikä siinä ollut asetettu velvollisuuksia Y:n kaupungille. Päätös oli annettu ja kohdistettu valtionavustuksen saajaan eli X:n kaupunkiin. Päätöksellä ei ollut välittömiä Y:n kaupunkia koskevia velvoittavia tai muitakaan välittömiä oikeusvaikutuksia. Y:n kaupunki ei ollut asianosainen hallintoasiassa, joka koski X:n kaupungille myönnetyn valtionavustuksen takaisinperintää. Vaikka päätöksellä oli X:n ja Y:n kaupunkien välisestä sopimuksesta johtuen Y:n kaupungille välillisiä oikeusvaikutuksia, nämä välilliset vaikutukset eivät luoneet Y:n kaupungille hallintolaissa tarkoitettua asianosaisuusasemaa.”¹⁴⁸

148 KHO 26.6.2014 t. 2067.

Hallintolain 12 §:n mukaan hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Päämiehen on kuitenkin tultava henkilökohtaisesti paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Valtakirja on viranomaisen määräyksestä yksilöitävä, jos toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä.

Esimerkiksi sellaisissa yhteishankkeissa, joissa hankkeen niin sanottu koordinaattori hakee valtionavustusta hanketta toteuttaville osapuolille heidän puolestaan, on kyse siitä, että asianosaisina olevat osapuolet ovat valtuuttaneet koordinaattorin asioimaan asiamiehenä puolestaan. Koordinaattorilla on oltava osapuolilta saadut valtakirjat, joilla oikeus edustaa yhteishankkeen osapuolia osoitetaan. Kaikki yhteishankkeen osapuolet ovat valtionavustuksen myöntämistä koskevassa asiassa asianosaisia, ja koordinaattori ainoastaan asioi heidän puolestaan.

Luonnollisen henkilön kelpoisuus tietyn organisaation edustamiseen määräytyy tätä oikeushenkilöä koskevan lainsäädännön ja käytännössä kyseisen yhteisön sääntöjen perusteella. Lähtökohtana on, että oikeushenkilöitä edustavat ne luonnolliset henkilöt, jotka muodostavat niiden puolesta toimivan elimen.¹⁴⁹ Esimerkiksi osakeyhtiön tai yhdistyksen täytyy pitää edustamisoikeuksia koskevat tietonsa ajan tasalla kaupparekisterissä tai yhdistysrekisterissä.

4.8 Asian vireillepano ja asiakirjan lähettäjän vastuu

Jotta valtionavustuksen myöntämistä koskeva asia voi tulla valtionapuviranomaisessa vireille, se tulee panna vireille lain mukaisesti. Valtionavustuslain 9.1 §:n mukaan valtionavustusta haetaan kirjallisesti.

Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille esittämällä vaatimukset perusteineen. Säännös tarkoittaa, että vireillepanijan on vireillepanoasiakirjassa yksilöitävä tahdonilmaisunsa.¹⁵⁰

Valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian vireillepanoasiakirjan (hakemuksen) pitää täyttää viranomaiselle toimitettavan asiakirjan yleiset sisältövaatimukset. Vireillepanoasiakirjasta on hallintolain 16 §:n mukaan käytävä vähintään ilmi: 1) mitä asia koskee, 2) lähettäjän nimi sekä 3) tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi.

¹⁴⁹ Kulla – Salminen 2021, s. 169.

¹⁵⁰ Kulla – Salminen 2012, s. 178.

Valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian vireille panemiseksi tarvitaan siten esimerkiksi: 1) tieto siitä, että on kyse tietyn valtionavustuksen hakemisesta, 2) hakijan nimi, 3) hakijan yhteystiedot sekä valtionavustusta koskevan tahdonilmaisun yksilöimiseksi esimerkiksi 4) tieto haettavasta euromäärästä ja sen perusteeksi kustannusarvio. Jos vireillepanoasiakirjan lähettää asiamies, tämän asiamiehen käytön sekä valtuutuksen ja asiamiehen henkilö- ja osoitetietojen tulee myös käydä ilmi asiakirjasta.

Valtionavustuksen myöntämistä koskeva asia voi tulla vireille, vaikka valtionavustuksen hakija ei olisi toimittanut kaikkia asian ratkaisemiseksi tarvittavia tietoja. Hakemuksen täydentämisestä säädetään hallintolain 22 §:ssä.

Valtionavustuksen hakemiselle on yleensä hakuilmoituksessa asetettu määräaika. Jos hakemiselle on asetettu määräaika, on asia pantava vireille määräajan puitteissa. Vaihtoehtoisesti kyse voi olla niin sanotusta jatkuvasta hausta, jolloin määräaika ei ole.

Valtionavustuksen myöntämistä koskeva asia tulee hallintolain 20 §:n mukaisesti vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Sähköisessä asiointissa viesti katsotaan saapuneeksi viranomaiselle silloin, kun se on viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä. (SAsiointilaki 10 §).

Valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian vireillepano:

- pantava vireille kirjallisesti (VAL 9.1 §)
- vireillepanoasiakirjan vähimmäisvaatimukset (HL 16 ja 19 §): haettavan valtionavustuksen nimi, hakijan nimi ja yhteystiedot sekä haettavaa valtionavustusta koskevan tahdonilmaisun yksilöinti esimerkiksi kertomalla haettava euromäärä ja sen perusteena kustannusarvio
- toimitettava määräaikana toimivaltaiseen valtionapuviranomaiseen (HL 20 §)

Hallintolain 17.1 §:n mukaan asiakirja toimitetaan toimivaltaisen viranomaisen asiointi-osoitteeseen lähettäjän omalla vastuulla. Samoin sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetun lain 8 §:n mukaan sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla. Hallintolain 17.1 §:n mukaan lähettäjän on huolehdittava siitä, että asiakirja saapuu viranomaiseen asetetussa määräajassa.

Oikeustapausesimerkki:

”Korkein hallinto-oikeus totesi, että sähköisessä järjestelmässä asiakirjan lähettäminen tapahtuu painamalla sitä tarkoittavaa painiketta, esimerkiksi Lähetä-painiketta. Tämä painikkeen painaminen osoittaa hakemuksen täyttäjän tahdonilmaisun hakemuksen jättämisestä. Ennen mainittua toimenpidettä tehdyt valmistelevat toimenpiteet, kuten tietojen täyttäminen hakemuslomakkeelle, eivät vielä merkitse hakemuksen lähettämistä. Asiaa arvioitaessa ei ollut merkitystä sillä, että hakemuksen tiedot olivat jo ennen lähettämistä tallentuneet ministeriön järjestelmiin, joista ne olisi teknisesti mahdollista saada. Koska A ry:n hakemusta ei ollut lähetetty ministeriölle eikä sitä siten ollut toimitettu viranomaiselle määräajassa, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 10 §:n 1 momentin sähköisen viestin saapumisaikaa koskeva säännös ei tullut asiassa sovellettavaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön oli tullut jättää A ry:n hakemus myöhästyneenä tutkimatta.”¹⁵¹

4.9 Hallintomenettelyn edellytysten tarkistaminen

Ennen varsinaista valtionavustushakemuksen käsittelyä valtionapuviranomaisen on tarkistettava, että asian käsittelyn yleiset edellytykset täyttyvät. Valtionavustuksen myöntämistä koskevassa asiassa käsittelyn yleisiin edellytyksiin liittyvät: 1) vireillepanoajan noudattaminen, 2) valtionapuviranomaisen toimivaltaisuus sekä 3) hakemuksen lähettäjän hallintomenettelykelpoisuus.

151 KHO 2021:110.

Vireillepanoasiakirjaa koskevia vaatimuksia on käsitelty edellä luvussa 4.8. Asian käsittelyn yleiset edellytykset eivät täyty, jos vireillepanoasiakirjaa koskevat vähimmäisvaatimukset eivät täyty. Vireillepanoasiakirjan puutteellisuutta on arvioita tapauskohtaisesti ja tarvittaessa otettava huomioon hakemuksen täydentäminen (HL 22 §).

Vireillepanoajan noudattaminen

Yleisesti määräajoista saatetaan säätää lailla tai asetuksella. Valtionavustusten hakuajat ovat kuitenkin tavallisemmin valtionapuviranomaisen asettamia. Valtionapuviranomaisen asettama hakuaika liittyy muun ohella siihen, että etukäteen varmistetaan hakijoiden yhdenvertainen kohtelu ja se, että hakemukset voidaan käsitellä samanaikaisesti.¹⁵²

Määräajan noudattamista koskeva voimassa oleva yleissääntö on, että hakemus on toimitettava viranomaiselle viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä (määräaikalaki 6.1 §). Sama sääntö koskee myös sähköistä asiointia.¹⁵³

Jos hakemus on saapunut myöhässä, ei vireillepanoaikaa ole noudatettu, eikä valtionapuviranomainen voi ottaa asiaa käsiteltäväksi. Koska myöhästynyttä hakemusta ei voi käsitellä, siitä tehdään tutkimattajättämispäätös, joka on valituskelpoinen päätös.¹⁵⁴

Hakemuksen lähettäjän vastuulla on huolehtia, että hakemus saapuu valtionapuviranomaiseen määräajassa (HL 17.1 § ja SAsiointilaki 8 §). Valtionapuviranomaiselle ei ole valtionavustuslaissa säädetty yleistä toimivaltaa poiketa säädetystä tai asetetusta määräajasta esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, että hakemus on saapunut myöhässä ylivoimaisen esteen vuoksi. Myöhässä saapuneen hakemuksen käsittelystä saattaa kuitenkin

152 KHO 2009:100 (kunnallisia ja yksityistieavustus).

153 Kulla – Salminen 2021, s. 182. Valtion virastojen aukiolojen päättämisestä säädetään laissa valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (728/2021) ja sen nojalla annetussa asetuksessa (VN 270/2022).

154 Ks. tutkimatta jättämisen ja hylkäämisen eroista valitukseen liittyvä EOA 30.11.2015, jossa todetaan mm., että ”hallinto-oikeus on hylännyt valituksen, vaikka se ei ole tutkinut valitusta asiasisällöllisesti. Valituksen hylkäävän ratkaisun kuitenkin katsotaan merkitsevän valituksen asiallista tutkimista”.

olla säännöksiä erityislainsäädännössä.¹⁵⁵ Sähköisen viestin saapumisajankohdasta esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomaisen käyttämä tiedonsiirtomenetelmä on epäkunnossa, säädetään Sasiointilain 10.2 §:ssä.

Valtionapuviranomaisen toimivaltaisuus

Valtionapuviranomaisen toimivalta ja tehtävät määräytyvät lainsäädännön (esim. ns. virastolaki tai erityislainsäädäntö) tai esimerkiksi valtion talousarvion perusteella. Valtionapuviranomainen voi ottaa valtionavustusasian käsiteltäväkseen vain toimivaltaisena. Tarvittaessa valtionavustushakemus on hallintolain 21 §:n mukaisesti siirrettävä toimivaltaiseksi katsotulle viranomaiselle.

Hakemuksen lähettäjän hallintomenettelykelpoisuus

Koska valtionavustushakemuksen voi lähettää hakija itse taikka hakijan asiamies tai edustaja, on valtionapuviranomaisen ennen asian käsittelyä varmistuttava, että hakijan asiaa hoitaa tai hakijaa edustaa siihen oikeutettu henkilö. Tarvittaessa puutteellista hakemusta on täydennettävä hallintolain 22 §:n mukaisesti.

Jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivallasta, asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa. Viranomainen voi kuitenkin määrätä valtakirjan toimitettavaksi, jos viranomaisella on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta. (SAsiointilaki 9.2 §). Sähköisessä asiointipalvelussa asiamiehen tai edustajan edustamisoikeus selviää käytännössä Suomi.fi-valtuuksien kautta.

Asian käsittelyn yleisiin edellytyksiin liittyy lisäksi lainvoimaisuus (päätöksen pysyvyys muutoksenhakukeinojen kannalta) ja oikeusvoimaisuus (päätöksen sitovuus sen oikeusvaikutusten kannalta). Yleisesti lainvoimaisuus ja oikeusvoimaisuus voivat vaikuttaa viranomaisen mahdollisuuksiin käsitellä asiaa uudelleen. Valtionavustusasioissa voi olla esimerkiksi jatkuvia hakuja tai tilanteita, joissa valtionavustusta samaan käyttötarkoitukseen on uudelleen haettavana. Tällaisissa tilanteissa aikaisempaan valtionavustushakemukseen annetun hylkäävän päätöksen oikeusvoimavaikutus ei ole sen esteenä, että valtionapuviranomainen voi ottaa käsiteltäväkseen samassa asiassa tehdyn uuden hakemuksen. Tarvittaessa uusi hakemus voidaan ottaa käsiteltäväksi jo ennen hylkäävän

¹⁵⁵ Esimerkiksi valtioneuvoston asetus valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (1552/2016) 6 §:n 3 mom.: ”Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen määräaikojen jälkeen saapunut hakemus voidaan ottaa käsiteltäväksi vain erityisen painavasta syystä”, sekä valtioneuvoston asetus alueellisesta kuljetustuesta vuosina 2020–2022 (1193/2020) 10 §:n 2 mom.: ”Kuljetustuki voidaan erityisestä syystä myöntää, vaikka sitä ei olisi haettu säädetyssä ajassa”.

päätöksen lainvoimaiseksi tulemista.¹⁵⁶ Toisin sanoen lainvoimaisuus ja oikeusvoimaisuus eivät ole valtionavustusasioissa esteitä sille, ettei hakija voisi hakea valtionavustusta uudelleen esimerkiksi samassa jatkuvassa haussa tai samaan käyttötarkoitukseen.

4.10 Väärälle viranomaiselle erehdyksessä toimitetun asiakirjan siirtäminen

Asiakirjan siirto

Hallintolain 21 §:n mukaan ”viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrostä on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Asiakirjaa siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä. Siirrettäessä asiakirja, joka on toimitettava viranomaiselle määräajassa, määräaika katsotaan noudatettuna, jos toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan määräajan kuluessa”.

Vastaava, sähköisen asiakirjan siirtämistä koskeva säännös on sähköisestä asioinnista annetun lain 15 §:ssä.

Asiakirjan siirtovelvollisuus syntyy, jos asiakirja on erehdyksen vuoksi toimitettu väärälle viranomaiselle. Yleensä oletettavaa on, että virhe on johtunut juuri erehdyksestä. Asiakirja on siirrettävä toimivaltaiseksi katsotulle viranomaiselle. Lähtökohtana on viranomaisen velvollisuus selvittää, minkä viranomaisen tehtäviin asiakirjan käsittely kuuluu. Siirtäminen edellyttää, että toimivaltaisesta viranomaisesta on riittävä selvitys. Jos asiakirja siirretään väärälle viranomaiselle, periaatteessa myös tämän on siirrettävä asia eteenpäin toimivaltaiseen viranomaiseen.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Ks. Kulla – Salminen 2021, s. 157–160.

¹⁵⁷ Ks. Kulla – Salminen 2021, s. 157–160.

Siirtomenettelyyn on ryhdyttävä viipymättä. Tällä vaatimuksella on erityinen merkitys määräajan ollessa juuri päättymässä. Tarvittaessa viranomaisen on käytettävä nopeaa lähettämistapaa, kuten sähköpostia. Määräaikaa katsotaan noudatetun, mikäli toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan määräajan kuluessa. Käytännössä asiakirjan voi siirtää esimerkiksi kirjaaja tai esittelijä. Viranomaisen ei tarvitse erikseen päättää siirtämisestä. Asiakirjan siirrosta on ilmoitettava asianosaiselle.¹⁵⁸ Se, että viranomaisella on velvollisuus siirtää asiakirja toimivaltaiselle viranomaiselle, ei vaikuta siihen, että vastuu valtionavustushakemuksen saapumisesta valtionapuviranomaiseen määräajassa on lähettäjällä.

Jos asiakirjaa ei siirretä, eikä asian tutkiminen kuulu viranomaisen toimivaltaan, asian tutkimattajättämisestä tulee tehdä nimenomainen päätös. Esimerkiksi epäselvissä tilanteissa hakemukseen tai muuhun vireillepanoasiakirjaan perustuva asia on jätettävä tutkimatta erillisellä päätöksellä.¹⁵⁹

4.11 Puutteellisen hakemuksen täydentäminen

Asiakirjan täydentäminen

Hallintolain 22.1 §:n mukaan ”jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä”.

Valtionapuviranomaislähtöinen täydentäminen

Valtionapuviranomaisen tulee varata hakijalle mahdollisuus täydentää hakemusta, jos siinä on sellaisia puutteita, jotka estävät asian ratkaisemisen. Hakijalle tulee täydentämiskehotuksessa yksilöidä, 1) miten hakemusta pitää täydentää sekä 2) ilmoittaa määräaika täydentämiselle. Asetetun määräajan tulee olla asian laatuun nähden riittävä. (HL 33 §)

¹⁵⁸ Kulla – Salminen 2021, s. 183–.

¹⁵⁹ Kulla – Salminen 2021, s. 183–.

Puutteellisuus voi koskea asian käsittelyn edellytyksiin vaikuttavaa tietoa tai asiakirjan muodossa olevaa puutetta. Muotoa koskevasta puutteesta on kysymys esimerkiksi silloin, kun asiakirja on toimitettu viranomaiselle muulla kuin sen käyttämällä kielellä.¹⁶⁰

Viranomaiselle lähetettävää asiakirjaa ei hallintolain 22.2 §:n mukaan tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä. Vastaavasti sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella (Sasiointilaki 9.2 §).

Allekirjoittamisesta ja allekirjoitusvaatimuksesta

Allekirjoituksella on erilaisia tarkoituksia eri yhteyksissä, esimerkiksi osoittaa asiakirjan alkuperäisyys, osoittaa tahdonilmaus, vakuuttaa tietojen oikeellisuudesta tai sitoutumisesta taikka osoittaa pätevyys tehdä oikeustoimi. On tavallista, että allekirjoitusta vaaditaan esimerkiksi hakemuksessa. Lain-säädäntöön perustuva allekirjoittamisvaatimus tarkoittaa esimerkiksi, että asiaa ei voi panna vireille tai että asiakirja ei ole pätevä ilman allekirjoitusta. Valtionavustuslaissa ei ole hakemuksen allekirjoitusvaatimusta. Myöskään hallintolaissa ja sähköisestä asioinnista annetussa laissa ei ole säädetty vireillepanoasiakirjan allekirjoitusvaatimusta.¹⁶¹ Merkityksellistä ei siten ole hakemuksen allekirjoittaminen (jos allekirjoitusvaatimusta ei ole), vaan se, että valtionapuviranomaisella on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä. Sähköisessä asioinnissa nämä tarkoitukset täyttyvät yleensä asiointiin liittyvän sähköisen tunnistautumisen kautta.

Valtionavustusasiassa hakemuksen puutteellisuutta arvioidaan erityisesti siltä kannalta, onko hakemuksessa annettu tarvittavat tiedot valtionavustuspäätöksen tekemiseksi. Selviä puutteita ovat esimerkiksi hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen tai liitteiden puutteet (mm. hakijalta vaadittavat vakuutukset, hakijan taloustiedot, tiedot muista julkisista tuista, yhteistyösopimukset).

¹⁶⁰ HE 72/2002 vp, s. 78.

¹⁶¹ Ks. Voutilainen 2020.

Täydentämiseen ei ole yleensä ole aihetta, jos viranomainen voi omilla toimillaan sujuvasti poistaa muodollisen puutteen. Täydentämiseen ei myöskään yleensä ole aihetta, jos puutteellisuus on vähäistä taikka jos asia on jätettävä tutkimatta käsittelyn yleisten edellytysten puuttumisen vuoksi tai epäilyksettä hylättävä.¹⁶² Jälkimmäinen tilanne voisi valtionavustusasiassa olla esimerkiksi hakijan hakukelpoisuuden puute.

Jos hakija laiminlyö hakemuksen täydentämisen, valtionapuviranomainen voi ratkaista asian puutteellisen hakemuksen perusteella, vaikka asia jää riittävästi selvittämättä. Hakijan laiminlyönti ei siten siirrä asian selvittämismääräaikaa viranomaiselle.

Jos hakemus on ollut sillä tavoin puutteellinen, ettei siitä ole selvinnyt asian käsittelyn yleisten edellytysten täyttyminen (esimerkiksi hakemuksen lähettäjän hallintomenettelykelpoisuus), eikä hakemusta täydennetä, tulee asiassa tehdä tutkimattajättämispäätös. Jos taas hakemus on voitu ottaa käsiteltäväksi, hakemuksen puutteellisuus johtaa yleensä kielteiseen valtionavustuspäätökseen, eli valtionavustusta ei voida myöntää.¹⁶³

Hakijan oma-aloitteinen täydentäminen

Hallintolain 22.3 §:n mukaan asianosainen voi myös omasta aloitteestaan täydentää hakemustaan tai muuta asian käsittelyä varten toimittamaansa asiakirjaa sekä toimittaa käsittelyn kuluessa viranomaiselle asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja.

Harkittaessa oma-aloitteiseen täydentämiseen liittyviä ratkaisuja valtionavustuksen myöntämistä koskevassa asiassa voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi seuraaviin asioihin:

- **Pyrkimys mahdollisimman täydellisiin hakemuksiin haun määräaikana.** Valtionavustuksen hakemista koskevassa asiassa on kyse edunsaajan asian käsittelystä ja hakijalla on asiassa aktiivinen selvittämismääräaika. Näin ollen valtionapuviranomainen voi antaa neuvontaa ja ohjausta siihen, että hakemukset jätetään jo määräajan kuluessa mahdollisimman täydellisinä.
- **Hakijoiden informointi päätösten valmistumisen tavoiteajasta ja täydentämisprosessista.** Hakuilmoituksessa voidaan ilmoittaa tavoiteaika päätösten valmistumiselle ja näin ohjata hakijoita toimittamaan mahdolliset täydennykset sellaisessa vaiheessa käsittelyn kulkua, että täydennysten käsittely viivästyttäisi mahdollisimman vähän asian käsittelyä. Hakijoita voidaan informoida siitä, että täydentämismahdollisuus liittyy hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisiin tietoihin ja selvityksiin, jotka mainitaan jo

¹⁶² Kulla – Salminen, 2021, s. 185–186.

¹⁶³ HE 63/2001 vp, s. 46.

hakuilmoituksessa. Prosessiin sujuvoittamiseksi hakijaa voidaan ohjata täydentämään hakemusta ensisijaisesti esimerkiksi sähköisen asiointipalvelun kautta.

- **Mahdollisuus täydentää hakemusta käsittelyn kuluessa.** Lähtökohtaisesti valtionapuviranomainen ei voi rajoittaa täydentämisen sisältöä, valtionavustuksen hakijoiden oma-aloitteisten täydentämiskertojen määrää tai asettaa aikarajaa, jonka jälkeen hakemusta ei voi enää täydentää
- **Esimerkki arviointikokouksesta aikarajana:** Valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian käsittelyn kulkuun sisältyy arviointikokous, jossa kaikki samaan hakuun saapuneet hakemukset käsitellään yhdessä ja ratkaistaan samalla kertaa. Koska yksittäisten hakemusten tulee olla valmiita ennen kuin yhdessä käsittely ja vertailu on mahdollista, hakemusten oma-aloitteisten täydennysten huomioon ottamisen aikarajana on valtionapuviranomaisen harkintavallan puitteissa mahdollista pitää arviointikokouksen ajankohtaa.
- **Esimerkki avustuskohtaisesta ns. yleisestä täydentämisajasta:** Valtionavustushaku toteutetaan sellaisena ajankohtana, jolloin hakijoiden ei ole vielä mahdollista toimittaa hakemusten käsittelemiseksi tarvittavaa, ajantasaista tilinpäätöstietoa. Hakuajan päättymisen jälkeen kaikille hakemuksensa vireille panneille annetaan mahdollisuus täydentää hakemusta tämän tietyn liitteen osalta määräaikana. Tällaisen ns. yleisen täydentämisajan asettaminen ei saa kuitenkaan rajoittaa muuta hakemuksen oma-aloitteista täydentämistä yksittäistapauksessa.
- **Täydennysten huomioon ottamisen periaatteiden tapauskohtainen arviointi.** Yleisenä periaatteena voidaan pitää sitä, että oma-aloitteiset täydennykset on otettava huomioon 1) jos asian valmistelu on vielä kesken ja 2) täydennysten huomioon ottaminen ei kohtuuttomasti lykkää asian käsittelyä.¹⁶⁴ Yksi keskeinen vaihe valtionavustusasian käsittelyn kuluessa on esittelijän valmisteleman päätösesityksen valmistuminen. Harkittaessa, otetaanko hakijoiden täydennyksiä huomioon vielä päätösesityksen valmistumisen jälkeen, voidaan edellä mainittua yleistä periaatetta arvioida hallinnon oikeusperiaatteet huomioon ottaen esimerkiksi suhteessa valtionavustuksen erityispiirteisiin.

Hallintolain asiakirjan täydentämistä koskeva sääntely ei poissulje asianosaisen mahdollisuutta suulliseen täydentämiseen. Koska valtionavustusta on kuitenkin haettava kirjallisesti (VAL 9.1 §), hakemusta on yleensä myös täydennettävä kirjallisesti. Jos

164 Kulla – Salminen 2021, s. 186.

valtionapuviranomainen esimerkiksi keskustelee suullisesti hakijan kanssa hakemuksen täydentämiseen liittyvistä asioista, on suositeltavaa, että varsinainen hakemuksen täydennys pyydetään hakijalta erikseen kirjallisesti esimerkiksi sähköisen asiointipalvelun kautta.

4.12 Asian käsittelyn yleiset vaatimukset

4.12.1 Joutuisuus

Hallintolain 23. 1 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Tämä joutuisuusvaatimus tarkoittaa kohtuullista käsittelyaikaa asian laatu ja olosuhteet huomioon ottaen.¹⁶⁵

Toisiaan vastaavat asiat, esimerkiksi toisiaan vastaavien valtionavustusten valtionavustus-hakemukset, on käsiteltävä suurin piirtein samassa ajassa. Esimerkiksi se, että yksi hakija vaatii oman asiansa nopeaa käsittelyä, ei riitä perusteeksi merkittävästi eri pituisiin käsittelyaikoihin. Viranomaisessa on organisaatio- ja työnjohtojärjestelyillä pyrittävä varmistamaan asioiden joutuisa käsittely.¹⁶⁶

Valtionapuviranomainen voi käyttää menettelyharkintaa käsittelyn joutuisuuden takaamiseksi. Valtionavustuksen myöntämistä koskevassa asiassa menettelyharkintaa on esimerkiksi se, että hakijoita ohjataan antamaan jo hakuaikana riittävät tiedot hakemuksen ratkaisemiseksi ja kerrotaan, että asian käsittely voi hidastua, jos vaadittavia tietoja ei anneta. Menettelyharkinnan puitteissa valtionapuviranomainen voi myös reagoida hakijan tahalliseen hidasteluun esimerkiksi jättämällä ottamatta huomioon selvitykset, jotka toistuvasti jätetään määräajan jälkeen.¹⁶⁷ Menettelyharkinnassa tulee ottaa huomioon hallinnon oikeusperiaatteet, kuten suhteellisuusperiaate ja hakijoiden tasapuolinen kohtelu.

Koska valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian käsittelyssä on kyse edunsuovan asian käsittelystä, kyseisiä asioita ei voi arvioida sellaisiksi asianosaiselle erityisen merkittäviksi katsottaviksi asioiksi tai oikeusasemaan voimakkaasti vaikuttaviksi asioiksi, joiden käsittelyn pitäisi olla erityisen nopeaa (vrt. esim. lapsiasiat).

¹⁶⁵ HE 72/2002 vp, s. 73.

¹⁶⁶ Kulla – Salminen 2021, s. 188.

¹⁶⁷ Kulla – Salminen 2021, s. 189.

Valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian käsittelyn lykkääminen voi olla perusteltua esimerkiksi, jos asian ratkaiseminen on sidoksissa muun viranomaisen käsittelemään toiseen asiaan. Tällainen toinen asia voi koskea esimerkiksi toisen valtionavustushakemuksen käsittelyä taikka valtionavustuksen myöntämisen edellytyksiin liittyviä verovelkoja tai takaisinperinnän laiminlyöntiä.

Hallintolain 23.2 §:n mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Vaikka valtionapuviranomainen informoisi yleisesti keskimääräisistä valtionavustushakemusten käsittelyajoista, on lisäksi vastattava erikseen yksittäisen hakijan tiedusteluun.¹⁶⁸ Kyse on päätöksentekoaikajankohtaa koskevasta arviosta, joten käsittelyajan suhteen jää valtionapuviranomaiselle liikkumavaraa. Jos käsittelyaika pitenee arvioon nähden merkittävästi, on asiasta ilmoitettava hakijalle.¹⁶⁹

Hallintolain 23 a §:n mukaan viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Käsittelyaika-arvio voidaan ilmoittaa esimerkiksi valtionavustuksen hakuilmoituksen yhteydessä.

4.12.2 Asioiden yhdessä käsitteleminen

Asioiden yhdessä käsitteleminen

Hallintolain 25 §:n mukaan, ”jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta”.

¹⁶⁸ Kulla – Salminen 2021, s. 189.

¹⁶⁹ Kulla – Salminen 2021, s. 189.

Hallintolain 25 §:n säännöksen perusteella kaikki toisiinsa merkittävästi vaikuttavat asiat tulee käsitellä samanaikaisesti. Samanaikainen käsittely turvaa menettelyn yhdenvertaisuutta.¹⁷⁰

Samassa haussa samassa määräajassa haettaviin valtionavustuksiin liittyy yleensä asioiden yhdessä käsittelemisen vaatimus, koska tyypillisessä käsittelytilanteessa on samanaikaisesti vireillä kilpailevia hakemuksia valtionavustuksen saamiseksi samaan käyttötarkoitukseen sekä useita myöntämisen edellytykset täyttäviä hakemuksia, joista osa voi tulla hylätyksi. Jos samassa haussa samassa määräajassa on esimerkiksi haettavana avustuksia eri käyttötarkoituksiin, hakemusten käsittely yhdessä voi tapahtua esimerkiksi käyttötarkoitusten mukaan jaetuissa ryhmissä.

Valtionavustusasioiden yhdessä käsittelemistä on erityisesti eri hakemusten vertaileminen toisiinsa hakuilmoituksessa ilmoitettujen arviointikriteerien näkökulmasta. Valtionavustusasioissa on tyypillisesti kyse tietyn määrärahan jakamisesta hakijoiden kesken, ja siten myös kokonaisarvio määrärahan riittävydestä voi vaikuttaa yhden valtionavustuksen myöntämiseen.

Jotta asioita voi käsitellä yhdessä, niillä tulee olla asiallinen yhteys (esimerkiksi sama valtionavustus ja sama käyttötarkoitus) ja niiden tulee olla vireillä samanaikaisesti. Esimerkiksi jatkuvassa haussa valtionavustusasiat eivät välttämättä ole vireillä samanaikaisesti, ja tällaisia tilanteita yhdessä käsittelemisen vaatimus ei koske. Toisaalta myös jatkuvissa hauissa voidaan asettaa käsittelyaikatauluja siten, että tiettyyn päivämäärään mennessä saapuneet hakemukset käsitellään yhdessä.

Valtionavustusasioiden yhteydessä saatetaan toisinaan puhua esimerkiksi niin sanotuista listapäätöksistä tai yhteispäätöksistä. Valtionavustusasioiden yhdessä käsitteleminen ei tarkoita kuitenkaan sitä, että eri hakemuksista voidaan tehdä vain yksi yhteinen päätös. Hallintomenettelyn kannalta jokaisesta käsiteltävänä olevasta asiasta, hakemuksesta tulee tehdä valtionavustuspäätös, jonka sisältövaatimuksista säädetään valtionavustuslain 11 §:ssä (myöntämistä koskeva päätös) ja hallintolaissa. Hallintolain huomioon ottaminen tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jokainen hakemus on perusteltava hallintolaissa tarkoitulla tavalla.

170 Kulla – Salminen 2021, s. 195–.

4.12.3 Esteellisyys

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen esittelijän ja jäsenen esteellisyyden ratkaisee toimielin. Kysymys esteellisyydestä on ratkaistava viipymättä. (HL 29 §) Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 17 a §:ssä säädetään ministerin esteellisyydestä (ks. luku 7.2.1).

Hallintolain 28 §:n mukaan virkamies on esteellinen:

1. jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
2. jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
3. jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;
4. jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
5. jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
6. jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
7. jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu

Hallintolain 28.2 §:ssä säädetään, keitä henkilöitä läheisellä tarkoitetaan.

Hallintolain mukaiset esteellisyysperusteet on otettava huomioon myös valtionavustusasioiden käsittelyssä. Koska valtionavustus on taloudellinen etuus, esimerkiksi taloudellisen hyödyn näkökulmat saattavat tulla valtionavustuksiin liittyvissä esteellisyytilanteissa esiin.

Yhteisöjääviys (HL 28.1 §:n 5 kohta): Kunnanhallituksen jäsenen esteellisyys valtion liikuntaneuvostossa

Oikeuskanslerin lausunto: ”Kunnanhallituksen jäsen on valtion liikuntaneuvostossa esteellinen käsittelemään kaikkia oman kuntansa liikuntapaikkoja koskevia asioita. Kunnanhallituksen jäsen on tällöin esteellinen riippumatta siitä, onko hän osallistunut saman asian käsittelyyn kunnanhallituksessa vai ei.”¹⁷¹

Yleislausekejääviys (HL 28.1 §:n 7 kohta): Kunnanhallituksen jäsenen esteellisyys valtion liikuntaneuvostossa

Oikeuskanslerin lausunto: ”Liikuntapaikkoja koskevan rahoitussuunnitelman osalta on lisäksi otettava huomioon, että rahoitussuunnitelma on kokonaisuus, jossa arvioidaan hankkeiden toteuttamisjärjestystä ja jossa yksittäisille hankkeille suunniteltavat valtionavustukset vaikuttavat myös muiden hankkeiden valtionavustuksiin. Jos kunnanhallituksen jäsen osallistuisi hänen oman kuntansa hankkeiden kanssa kilpailevien hankkeiden käsittelyyn, hän voisi ainakin välillisesti vaikuttaa myös oman kuntana hankkeen arviointiin ja avustukseen. Hänen asemansa olisikin tällöin rinnastettavissa yhteisöjääviä koskevassa säännöksessä tarkoitettuun asetelmaan. Tässä tilanteessa hänen puolueettomuutensa muiden kuntien hankkeiden käsittelyssä vaarantuisi esteellisyyttä koskevassa yleislausekkeessa tarkoitettulla tavalla. Kunnanhallituksen jäsen on siten esteellinen osallistumaan koko rahoitussuunnitelman käsittelyyn, jos rahoitussuunnitelmassa otetaan jollakin tavalla kantaa hänen oman kuntansa liikuntapaikkojen valtionavustuksiin.”¹⁷²

171 OKV/48/20/2019.

172 OKV/48/20/2019.

Intressijääviys (HL 28.1 §:n 3 kohta): Ministerin esteellisyys liikuntalain mukaisen valtionavustuksen myöntämisessä

Oikeuskanslerin ratkaisussa arvioitiin, oliko ministerin päätös myöntää noin 10 prosentin valtionavustus golfkentän laajentamiseksi ollut golfyhtiön osakkeiden odotettavissa olevien arvonnousuodotusten kannalta taloudellisesti niin merkittävä, että päätöksestä oli ollut ministerille ja hänen osakkeenomistajina oleville lähisukulaisilleen erityistä hyötyä. Ratkaisun mukaan osakkeen hankintahinnan ja nykyisen arvon pohjalta tarkasteltuina Oulun Golf Oy:n osakkeen arvo oli noin 13 vuoden aikana noussut tuntuvasti. Tarkastelussa oli kuitenkin otettava huomioon golfosakkeen omistukseen väistämättömästi liittyvät kustannukset. Ratkaisussa todettiin myös, että kysymys ei ollut Oulun Golf Oy:n osakkeiden yleisestä arvonnousutarkastelusta, koska selvityksessä mainitut osakkeen arvonneuutokset olivat tapahtuneet ennen valtionavustuksen myöntämistä. Ratkaisun mukaan kyse ei ollut intressijääviydestä.¹⁷³

Yleislausekejääviys (HL 28.1 §:n 3 kohta): Ministerin esteellisyys liikuntalain mukaisen valtionavustuksen myöntämisessä

Oikeuskanslerin ratkaisussa todettiin, että yleislausekkeessa tarkoitettu perusteesta aiheutuvan puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen on oltava suunnilleen saman asteinen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyysperusteissa. Lisäksi todettiin, että toimivaltainen ratkaisija ei saa ilman riittäviä perusteita vetäytyä asian ratkaisemisesta. Ratkaisun mukaan erityisesti ministerin ratkaistessa hänen päätettävikseen ministeriössä kuuluvia asioita voidaan lähtökohtana pitää sitä, että suhteellisen vähäinen intressi ei tee ministeriä esteelliseksi. Tapauksessa ei ilmennyt seikkoja, jotka olisivat osoittaneet ministerin tosiasiaa menetelleen puolueellisesti ratkaistessaan säännönmukaisesti valmistellun, ministerin kannalta katsottuna rutiininomaisen asian. Ratkaisussa kuitenkin todettiin, että esteellisyysäännöksillä pyritään estämään jo sellaisen tilanteen syntyminen, jossa ulkopuolisen objektiivisen arvion mukaan päätöksentekijän puolueettomuus saattaa vaarantua. Tapauksessa oikeutettuna pidettävä epäluulo oli voinut syntyä jo sillä perusteella, että ministeri oli myöntänyt valtionavustusta yhtiölle,

173 OKA 12/50/02 12.06.2002.

jonka osakkaana hän ja neljä hänen lähiomaistaan olivat ja valtionavustus oli myönnetty ministeriä ja mainittuja lähiomaisia lähellä olevaan tarkoitukseen. Epäluottamus päätöksentekoa kohtaan oli voimistunut, kun oli tullut ilmi, että golfkentän laajentamishankkeeseen myönnetty valtionavustus oli osaltaan tukenut vapaa-ajan harrastustoimintaa, johon muilla kuin golf-yhtiön osakkailla oli ollut vain hyvin rajoitetut mahdollisuudet. Ratkaisun mukaan ministeri oli ollut yleislausekkeen nojalla esteellinen ratkaisemaan valtionavustusasian.¹⁷⁴

Puolueettomuuden varmistamiseen liittyen voi valtionapuviranomaisessa olla tarpeen mukaan käytössä erilaisia menettelyjä, esimerkiksi:

- **tehtäväkierto:** Valtionavustushakemuksia käsitteleviä virkamiehiä kierrätetään aika ajoin tehtävissään, jotta hakijat eivät tule asian käsittelijälle liian läheisiksi;
- **ns. karenssimenettely:** Jos henkilö siirtyy työskentelemään valtionavustuksen hakijoiden ja saajien puolelta (esimerkiksi järjestöt, kunnat) valtion virkamieheksi, henkilö ei esimerkiksi seuraavan kahden tai kolmen vuoden aikana osallistu sellaisten valtionavustushakemusten arviointikokouksiin, joiden hakijan tehtävissä hän on aikaisemmin toiminut;
- **periaatteet avustettavan hankkeen ohjausryhmässä toimimisesta ja valtionapuviranomaisen roolista ohjausryhmässä**¹⁷⁵: Esimerkiksi valtionapuviranomaisessa työskentelevä virkamies ei ole varsinainen ohjausryhmän jäsen, mutta hänellä on oikeus osallistua kokouksiin.

Ks. myös korruptiontorjuntaohjeet valtion virastoille ja laitoksille, joissa yhdeksi korruption riskialueeksi on tunnistettu tutkimus- ja kehittämisrahoitus.¹⁷⁶

174 OKA 12/50/02 12.06.2002; ks. myös esim. KHO 2014:109 yleislausekejääviydestä.

175 Ks. esim. Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin julkisen tutkimuksen ohjausryhmää koskevat periaatteet: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/yritysten-ja-tutkimusorganisaatioiden-yhteisty/ohjausryhma>.

176 <https://korruptiontorjunta.fi/korruptiontorjuntaohjeet-valtionhallinnolle>

5 Valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian selvittäminen (hakemuksen käsittely)

5.1 Valtionavustuksen hakijan aktiivinen selvittämisvelvollisuus

Valtionavustuslain 10 §:n mukaan valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Pykälässä asetetaan valtionavustuksen hakijalle aktiivinen velvoite huolehtia siitä, että tämän antamat tiedot ovat oikeita ja tietoja on annettu riittävän laajasti.¹⁷⁷

Valtionavustuksen hakijan selvittämisvelvollisuus koskee sekä oikeita tietoja, että riittäviä tietoja. Jos valtionavustuksen hakija ei anna valtionapuviranomaiselle oikeita tietoja taikka riittäviä tietoja ja hakemus on siten puutteellinen, valtionapuviranomaisen tulee hallintolain mukaisesti pyytää hakijaa täydentämään hakemustaan. Jos valtionavustuksen hakija ei täydennä hakemustaan, hakemus voi jäädä puutteelliseksi joko siten, että hakijan antamat tiedot ovat vääriä tai niiden oikeellisuutta ei saada riittävästi selvitettyä taikka siten, että hakijan antamat tiedot eivät ole riittäviä. Puutteellisen hakemuksen perusteella ei voida myöntää valtionavustusta.¹⁷⁸

Hallintolain 31 §:ssä säädetyn yleisen viranomaisen selvittämisvelvollisuuden lähtökohtana on viranomaisen menettelyjohtovalta ja selvittämisvastuu. Valtionavustusasiassa hakijan vastuu asian selvittämisestä voi kuitenkin korostua, koska kyse on mahdollisesti edun suovaan päätökseen johtavasta asian käsittelystä, jossa asian selvittäminen palvelee hakijan intressiä.¹⁷⁹ Myös hallintolain 31.2 §:n perusteella valtionavustuksen hakijalla on velvollisuus esittää selvitystä vaatimuksensa perusteista ja myötävaikuttaa asiansa selvittämiseen.

177 HE 63/2001 vp, s. 46.

178 HE 63/2001 vp, s. 46.

179 HE 72/2002 vp, s. 92–93.

Valtionavustuslain 12.4 § sekä 13 ja 14 §:t korostavat valtionavustuksen saajan aktiivista selvittämisvelvollisuutta valtionavustuksen käytön aikana.

5.2 Valtionapuviranomaisen selvittämisvelvollisuus

Hallintolain 31.1 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Vaikka valtionavustuksen hakijalla on aktiivinen selvittämisvelvollisuus ja valtionavustusasian käsittely perustuu lähtökohtaisesti hakijan antamiin tietoihin, vastuu valtionavustusasian selvittämisestä on hallintolain virallisperiaatteen mukaisesti viime kädessä valtionapuviranomaisella. Valtionapuviranomaisen velvollisuus on siten huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä ja tarvittaessa esimerkiksi ohjata hakijaa esittämään riittävät tiedot asian ratkaisemiseksi (täydentämiskehotukset ja selvityspyynnöt). Valtionapuviranomainen myös päättää, milloin valtionavustusasia on riittävästi selvitetty, jotta se voidaan ratkaista.

Koska valtionavustuksen takaisinperintää koskeva asia on valtionapuviranomaisaloitteisesti käynnistyvä, ei valtionavustuksen saajan vireille panema asia, takaisinperintää koskevassa asiassa valtionapuviranomaisen selvittämisvelvollisuus korostuu. Seuraavassa käsiteltävät selvittämisen rajat ja selvittämiskeinot koskevat myös valtionavustuksen takaisinperintää koskevan asian selvittämistä. Selvittämisen sisältö on luonnollisesti valtionavustuksen takaisinperintää koskevassa asiassa eri kuin valtionavustuksen myöntämistä koskevassa asiassa.

5.3 Yleistä selvittämisen rajoista

Valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian ratkaisemiseksi tarvittavien selvitysten tarve ja laajuus määräytyvät tapauskohtaisesti. Se, mitä on tarpeellista selvittää, riippuu valtionavustuksesta ja siihen sovellettavasta lainsäädännöstä (erityislainsäädäntö ja yleensä sovellettavaksi tuleva valtionavustuslaki yleislakina).

Yleisesti ennen selvittämiseen ryhtymistä on asian käsittelijän arvioitava asian oikeudellinen laatu, jotta sovellettavat lainkohdat, joista vaadittavat selvitykset ja selvittämisen laajuus riippuvat, ovat selvillä.¹⁸⁰ Valtionavustuksen myöntämistä koskevassa asiassa tähän liittyy myös esimerkiksi EU:n valtioneuvoston sääntelyn huomioon ottaminen.

Selvittämistä rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteista esimerkiksi tarkoituksidonnaisuuden periaate ja suhteellisuusperiaate. Valtionapuviranomainen voi selvittää vain hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja asian ratkaisemisen kannalta oikealla laajuuden tasolla, ei esimerkiksi liian yksityiskohtaisesti tai liian yleisluontoisesti.

Henkilötietoihin liittyen selvittämistä rajoittaa EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukainen tarpeellisuusvaatimus sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen (mm. terveyttä koskevat tiedot) lähtökohtainen käsittelykielto. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan pyytää hakijalta vain, jos oikeudesta käsitellä tällaisia tietoja on laissa säädetty.

Esimerkiksi erityislainsäädännössä säädettyt valtionavustuksen myöntämisen perusteet voivat rajoittaa valtionapuviranomaisen harkintavaltaa asian selvittämisessä ja ratkaisemisessa.

Oikeustapausesimerkki:

Eräässä tapauksessa käsiteltiin poliittiselle nuorisoyhdistykselle nuorisolain perusteella tulosperusteisesti myönnettyä valtionavustusta. Ratkaisun mukaan valtionapuviranomainen oli ylittänyt asiassa harkintavaltansa, kun päätös oli perustunut sellaisiin valtionavustuksen hakijan yksittäisiin kannanottoihin, joita ei voitu pitää nuorisolaissa ja -asetuksessa säädettyjä tulosperusteita kuvaavina selvityksinä. Ratkaisussa huomioon otettiin myös sananvapaus poliittisena perusoikeutena.¹⁸¹

180 Kulla – Salminen 2021, s. 229.

181 KHO muu päätös 3613/2014.

5.4 Yleistä selvittämisen sisällöstä

Koska valtionavustusta voidaan myöntää vain valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa (VAL 7.1 §), on valtionapuviranomaisen aina ennen asian ratkaisemista varmistettava, että haettuun valtionavustukseen on käytettävissä riittävästi määrärahaa tai valtuutta taikka rahaston käyttösuunnitelmassa osoitettuja varoja.¹⁸² Tämä tarkoittaa myös, että valtionapuviranomainen ei voi tehdä etukäteen päätöstä seuraavan vuoden talousarvioon mahdollisesti otettavista määrärahoista (ks. myös luku 2.2.3).

Valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston puitteisiin liittyy myös sen selvittäminen, onko haetun avustuksen käyttötarkoitus valtion talousarvion tai rahaston varojen käyttöä koskevien säännösten ja mahdollisen käyttösuunnitelman mukainen.¹⁸³ Eräässä oikeuskanslerin ratkaisussa on arvioitu käytettyihin käsitteisiin liittyvästi kysymystä, oliko valtionavustukset myönnetty eduskunnan päättämän talousarvion momentin käyttötarkoituksen mukaisesti:

”Valtion talousarvioesitysten kirjaukset valmistellaan kunkin momentin osalta toimivaltaisessa ministeriössä yhteistyössä hallinnonalan virastojen ja laitosten sekä valtiovarainministeriön kanssa. [...] Ministeriöstä puhelimitse saadun tiedon mukaan momentin kirjauksia vuosina 2018 ja 2019 valmisteltaessa ei ole kiinnitetty erityisesti huomiota käytettyihin käsitteisiin. [...] Ottaen huomioon momentin 31.10.41 nimikkeen ”Valtionavustus eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon (siirtomääräraha 3 v)”, ministeriön myöntämien avustusten taustalla olleen eduskunnan edellä mainitun lausuman, jossa käytetään ”lentopaikan” ja ”lentoaseman” käsitteiden sijaan ilmaisua ”lentokenttä” sekä vielä talousarvioesityksen valmistelusta vastanneen liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen talousarvion kirjausten tarkoituksesta, tulkitsen, ettei eduskunnan ole katsottava tehneen määrärahoja momentille 31.10.41 myöntäessään momentin käyttötarkoituksen osalta eroa ”lentopaikan” ja ”lentoaseman” käsitteiden välille eikä liikenne- ja viestintäministeriö siten ole kantelussa tarkoitettuja avustuksia myöntäessään tältä osin menetellyt eduskunnan tahdon vastaisesti.¹⁸⁴

182 HE 63/2001 vp, s. 36.

183 HE 63/2001 vp, s. 37.

184 OKV/821/10/2020-OKV-18.

Valtionapuviranomaiselle saattaa niin ikään tulla arvioitavaksi hakijan hakemuksessaan kuvaaman, haetun avustuksen käyttötarkoituksen luonne suhteessa nimenomaan valtionavustuksena myönnettävään rahoitukseen. Valtionapuviranomaisen vastuulla on tunnistaa hakijan hakemuksessaan kuvaaman toiminnan tai hankkeen luonne esimerkiksi palvelutuotantona tai viranomaistehtävänä taikka sellaisena toimintana tai hankkeena, jota on mahdollista tukea juuri valtionavustuksella.¹⁸⁵

Yleisesti valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian selvittämisessä on kyse sen selvittämisestä:

1. Voidaanko valtionavustusta myöntää hakijalle hakemuksen mukaiseen toimintaan tai hankkeeseen (mm. valtionavustuslain 7 §:ssä säädetty avustuksen myöntämisen edellytykset huomioon ottaen) sekä
2. onko valtionavustuksen myöntäminen kyseiseen toimintaan tai hankkeeseen tarkoituksenmukaista ottaen huomioon mm. talousarvion määrärahan tavoitteet ja käyttötarkoitus, mahdolliset erityislainsäädännössä säädetty valtionavustuksen tavoitteet ja käyttötarkoitukset, strategian ja tulosohjauksen kautta tulevat tavoitteet sekä hakuilmoituksessa ilmoitetut tavoitteet ja hakemusten arviointiperusteet ja -kriteerit. Näissä perusteissa ja kriteereissä voidaan korostaa esimerkiksi valtionavustuksella aikaan saatavia tuloksia ja vaikutuksia.

185 Ks. myös HE 63/2001 vp, s. 37, jossa käsitellään avustuksen käyttötarkoituksen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä ja jossa muun ohella todetaan, että valtionavustusta ei saa myöntää hankkeeseen tai toimintaan, joka sinänsä edistää talousarviossa päätettyä tarkoitusta, mutta joka toteuttamistavaltaan on ristiriidassa lainsäädännön kanssa.

5.4.1 Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset ja niiden toteutumisen arviointi

Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset

Valtionavustuslain 7.1 §:n mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos:

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

Valtionavustuslain 7.1 §:ssä säädetyt yleiset edellytykset on tarkoitettu valtionavustuksen myöntämisen ehdottomiksi oikeudellisiksi edellytyksiksi. Tämä tarkoittaa, että valtionapuviranomainen ei saa myöntää avustusta, jos asian selvittämisen perusteella käy ilmi, että nämä edellytykset eivät toteudu. Myöntämisen yleiset edellytykset voivat vaikuttaa myös myönnettävän määrän arviointiin, ellei valtionavustuksen määrästä ole tarkempia määräyksiä valtion talousarviossa tai tarkempia säännöksiä laissa tai asetuksessa.¹⁸⁶

Valtionavustuslain 7.1 §:n perusteella valtionapuviranomaisen on arvioitava, 1) onko tarkoitus, johon avustusta haetaan, yhteiskunnallisesti hyväksyttävä; 2) onko avustuksen myöntäminen perusteltua valtionavustuksen tavoitteiden kannalta; 3) onko avustuksen myöntäminen tarpeellista hakijan rahoitusasema sekä toiminnan tai hankkeen laatu

¹⁸⁶ HE 63/2001 vp, s. 36–37.

ja laajuus huomioon ottaen ja 4) aiheuttaako myönnetty avustus muita kuin vähäisiä kilpailuhaittoja. Seuraavassa käydään läpi näiden kysymysten arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja.

1) onko tarkoitus, johon avustusta haetaan, yhteiskunnallisesti hyväksyttävä?

Avustuksen käyttötarkoituksen yhteiskunnallinen hyväksyttävyys:

- valtion talousarvion tai valtion rahaston varojen käyttösuunnitelman mukainen
- toiminta tai hanke järjestetty säädösten ja määräysten mukaisesti
- ei lainvastainen
- yleisen moraalien kannalta hyväksyttävät toiminnot ja menettelyt
- yhteensopivuus laissa ja eduskunnan päätöksissä ilmaistujen arvojen kanssa
- yhteensopivuus alan yleisesti hyväksytyissä säännöissä ja hyvässä tavassa tai käytännösäännöissä ilmaistujen arvojen kanssa.¹⁸⁷

Käyttötarkoituksen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden arvioinnissa ei ole tarkoitus arvioida eduskunnan talousarviopäätöksen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä tai yleisesti "vartioida moraalialia". Arvioinnin ei myöskään ole tarkoitus rajoittaa valtionavustuksen myöntämistä esimerkiksi yhteiskuntakritiikkiin tai kriittiseen taiteelliseen toimintaan.¹⁸⁸

Käyttötarkoituksen yhteiskunnallinen hyväksyttävyys voi tulla erityisen tarkasti arvioitavaksi esimerkiksi tilanteessa, joissa arvioidaan yleisavustuksen hakijan toimintasuunnitelmassa kuvattuja toimintaperiaatteita suhteessa valtionavustukseen sovellettavassa erityislainsäädännössä säädettyihin tavoitteisiin (mm. tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämisen tavoitteet).

187 HE 63/2001 vp, s. 37–38.

188 HE 63/2001 vp, s. 37–38.

2) onko avustuksen myöntäminen perusteltua valtionavustuksen tavoitteiden kannalta?

Avustuksen myöntämisen perusteltavuus avustuksen tavoitteiden kannalta:

- perustana eduskunnan valtion talousarviossa asettamat tavoitteet tai lailla säädetyt valtionavustuksen tavoitteet
- arvioidaan, edistääkö hakemuksessa esitetty valtionavustuksen käyttö näitä valtionavustuksen tavoitteita
- valtionapuviranomaisen pystyttävä esittämään selkeät, objektiiviset ja hyväksyttävät perusteet, joilla avustettava hanke tai toiminta edistää ko. tavoitteiden toteuttamista.¹⁸⁹

Valtionavustuslain 7.1 §:n 2 kohdan mukainen avustettavan toiminnan tai hankkeen vastaavuus talousarvion tai lainsäädännön mukaisiin valtionavustuksen tavoitteisiin on valtionavustuksen myöntämisen ehdoton edellytys. Lisäksi valtionapuviranomainen on saattanut talousarvion ja lainsäädännön puitteissa asettaa hakuilmoituksessa tarkempia tavoitteita haettavana olevalle valtionavustukselle, ja tällöin hakemuksia arvioidaan luonnollisesti myös näiden tavoitteiden valossa.

3) onko avustuksen myöntäminen tarpeellista hakijan rahoitusasema sekä toiminnan tai hankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen?

Avustuksen tarpeellisuus muu julkinen tuki sekä toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen:

- Tarpeellisuus: 1) jos kyseistä toimintaa tai hanketta ei voitaisi toteuttaa lainkaan ilman valtionavustuksen myöntämistä tai 2) kun yhteiskunnallisesti hyödylliseksi arvioitu hanke tai toiminta toteutuisi ilman valtionavustuksen myöntämistä selvästi hitaammin tai suppeampana

¹⁸⁹ HE 63/2001 vp, s. 38.

- Perustana hakijan rahoitusasema: 1) pystyykö rahoittamaan hankkeen tai toiminnan esitetyssä laajuudessa omalla rahoituksella tai oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen ehdoiltaan rinnastuvalla muulla rahoituksella sekä 2) hakijan mahdollisuudet saada muista yksityisistä varoista rahoitusta (mm. hakijaa lähellä olevien yhteisöjen ja säätiöiden varat)
- Muun julkisen tuen huomioon ottaminen: onko jo saatu kattavasti rahoitus muista valtionavustuksista ja julkisista tuista
- Laadun huomioon ottaminen: toiminnan tai hankkeen luonne, tyyppi ja ominaisuudet riittävällä tasolla suhteessa kyseiselle toiminnalle tai hankkeelle yleensä asetaviin vaatimuksiin ottaen huomioon valtionavustuksen tavoitteet ja käyttötarkoitus
- Laajuuden huomioon ottaminen: riittävä toteuttamisen mittakaava ottaen huomioon valtionavustuksen tavoitteet ja käyttötarkoitus.¹⁹⁰

Valtionavustuksen tarpeellisuus muu julkinen tuki sekä toiminnan tai hankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen on keskeisin valtionapuviranomaisen harkintaa ohjaava periaate. Valtionavustuksen myöntämiseen käytettävissä olevien varojen riittävyyden varmistamiseksi ja sitä kautta valtionavustusten avulla harjoitettavan yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että valtionavustusta ei myönnetä sellaiseen hankkeeseen, joka toteutettaisiin esitetyllä tavalla ja esitetyssä laajuudessa, vaikka toimintaan tai hankkeeseen ei myönnettäisi valtionavustusta.¹⁹¹

Valtionapuviranomaisen arvioitavaksi voi tulla kysymys, miten painotetaan valtionavustuksen tavoitteita (VAL 7.1 §:n 2 kohta) suhteessa valtionavustuksen tarpeellisuuteen (VAL 7.1 §:n 3 kohta).¹⁹² Kyse on erityisesti sen arvioimisesta, toteutuisivatko avustettava toiminta tai hanke ja sillä tavoitellut vaikutukset ilman valtionavustusta. Esimerkiksi avustusmuotoista valtiontukea voi olla myönteisten ulkoisvaikutusten vuoksi tarkoituksenmukaista myöntää yritykselle, joilla olisi itsellään taloudelliset resurssit hankkeen toteuttamiseen, mutta jolta puuttuu liiketaloudellinen intressi. Toisaalta taas sellaisissa järjestöjen yleisavustuksissa, joissa tavoitteena on tietyn toiminnan ylläpitäminen,

190 HE 63/2001 vp, s. 38–39.

191 HE 63/2001 vp, s. 38–39.

192 Ks. esim. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 88/2004, s. 63.

eikä avustuksella ole edellä mainittua vastaavia ulkoisvaikutuksia, on perusteltua antaa painoarvoa myös hakijan rahoitusasemalle, eli kyvyille rahoittaa toimintaansa myös ilman avustusta.¹⁹³

Valtionapuviranomaisen arvioitavaksi saattaa tulla myös kysymys valtionavustuksen hakijan rahoitusaseman riittävästä kestävydestä. Valtionavustukseen sovellettavassa lainsäädännössä voi olla säännöksiä esimerkiksi siitä, että taloudellisissa vaikeuksissa olevalle yhteisölle ei saa myöntää avustusta.

193 Ks. myös VaVM 9/2001 vp, jossa muun ohella todetaan seuraavaa: "Valtionavustuksen hakijan oma rahoitusasema on varsinkin järjestöjen avustuksia harkittaessa eräs keskeisistä lähtökohdista. On kuitenkin huomattava, että valtionavustuslaki tulee järjestöille myönnettävien avustusten ohella sovellettavaksi eräisiin yrityksille, kunnille tai kunnallisille liikelaitoksille myönnettäviin avustuksiin. Hankkeiden toteuttajina ovat joissakin tapauksissa myös erittäin hyvässä rahoitusasemassa olevat avustusten saajat. Avustuksen tarpeellisuuden keskeisenä arviointiperusteena on tällöin hakijan oman rahoitusaseman ohella tai sijasta se, miten avustuksella voidaan parhaiten edistää sen myöntämiseksi asetettuja yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Esimerkiksi energia-avustuksia voidaan perustella uusien energialähteiden hyödyntämisen edistämiseksi. Avustuksen hakijan rahoitusaseman ottaminen avustuksen myöntämisen ehdottomaksi oikeudelliseksi perusteeksi voisi siten rajoittaa valtionavustuksen käyttämistä yhteiskuntapolitiikan välineenä. Valiokunta korostaa, että useimmissa valtionavustuksissa on kuitenkin syytä noudattaa yleistä periaatetta, jonka mukaan hakijan oma rahoitusasema on otettava huomioon arvioitaessa avustuksen myöntämisen tarpeellisuutta." Ks. myös esim. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 14/2017, kannanotot, jossa todetaan seuraavaa: "Tuen tarpeellisuuden määrittely ja arviointi havaittiin hankalaksi, sillä tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ulkopuolinen rahoitus voi lähtökohtaisesti aina tuoda jotakin lisäarvoa toteutettavaan hankkeeseen. Lainsäädäntöä ja siitä johdettavia kriteereitä tulisikin selkeyttää, jotta yritystuet eivät muodostuisi tukiautomaateiksi sellaisille yrityksille, joille hankkeiden rahoitus olisi mahdollista muillakin tavoin. Tuen tarpeellisuusharkinnassa tulisi kaikissa tapauksissa ottaa samanaikaisesti huomioon rahoitettavan ohjelman ja tukea myöntävän organisaation toiminnan yleiset tavoitteet, mutta myös valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen yleiset periaatteet tuen tarpeellisuudesta".

4) aiheuttaako myönnetty avustus muita kuin vähäisiä kilpailuhaittoja?

Kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristävät vaikutukset:

- selvitetään kuhunkin valtionavustukseen sopivalla ja riittävällä tavalla
- muut kuin vähäiset vaikutukset esteenä valtionavustuksen myöntämiselle
- rajattu Suomessa tai Euroopan talousalueen valtioissa ilmeneviin vaikutuksiin
- valtionavustuslain sääntelyn on tarkoitus täydentää taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) sääntelyä
- kilpailuvaikutuksissa lisäksi otettava huomioon mm. kansainväliset velvoitteet.¹⁹⁴

Kilpailuvaikutukset liitetään tyypillisesti yrityksille elinkeinotoiminnan tukemiseksi myönnettäviin valtionavustuksiin.¹⁹⁵ Myös järjestöille suunnatuilla valtionavustuksilla voi olla kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia.¹⁹⁶ Huomion kiinnittäminen kilpailuvaikutuksiin on tärkeää, jotta markkinoilla säilyy luottamus siihen, että hallinnossa kyetään tunnistamaan valtionavustusten kilpailua vääristävät vaikutukset.¹⁹⁷

Järjestöille suunnattujen valtionavustusten kilpailuvaikutusten arviointiin sisältyy esimerkiksi sen huomioon ottaminen, että valtionavustuksen saajan toiminnot tulee eriyttää avustettavaan ja muuhun toimintaan. Eriytetyllä kirjanpidolla voidaan ennaltaehkäistä, ettei valtionavustus valu muuhun toimintaan kuin se on myönnetty (ns. ristiinsubventio).¹⁹⁸ Valtionapuviranomaisen on huolehdittava esimerkiksi, että järjestön

194 HE 63/2001 vp, s. 39.

195 HE 63/2001 vp, s. 39.

196 Valtionavustusten kilpailuvaikutusten tunnistamisesta ja arvioimisesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Policy Brief 4/2022.

197 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 88/2004

198 Valtionavustusten kilpailuvaikutusten tunnistamisesta ja arvioimisesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Policy Brief 4/2022, s. 6.

yleisavustus kohdistuu vain yleishyödylliseen toimintaan tai osaan siitä, eikä yleishyödyllisen toiminnan rahoittaminen myöskään välillisesti tue järjestön markkinaehtoista toimintaa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan valtionavustuksen kilpailuhaitan suuruutta voidaan arvioida esimerkiksi seuraavista näkökulmista: 1) mikä on avustuksen suuruus suhteessa relevanttiin markkinaan; 2) mikä on avustuksen suuruus suhteessa avustuksen saajan liikevaihtoon; 3) mikä on myönnettyjen avustusten kattavuus suhteessa vastaavia hyödykkeitä tarjoavien tuottajien lukumäärään; 4) mikä on avustusten myöntämistiheys. Esimerkiksi relevantin markkinan kokoon nähden pienen valtionavustuksen mahdollinen kilpailuvaikutus jää todennäköisemmin myös pienemmäksi. Samoin valtionavustuksen saajan liikevaihtoon verrattuna pienen avustuksen vaikutus saajan kulurakenteeseen ja sitä kautta hintoihin jää oletettavasti pieneksi. Vain harvoille markkinatoimijoista myönnettävällä avustuksella on suurempi todennäköisyys synnyttää kilpailuhaittoja kuin kaikille myönnettävällä avustuksella. Kertaluontoinen avustus käsitellään helpommin tuensaajan tuotantopäätöksissä kiinteitä kustannuksia vastaavana eränä, minkä ainakaan teoriassa ei pitäisi vaikuttaa hyödykkeen markkinahintaan.¹⁹⁹

Käytännössä valtionavustusten kilpailuvaikutusten arviointia tapahtuu ainakin kahdella tasolla: 1) valtionavustusohjelman tai tukijärjestelmän valmistelun aikana ja sen jälkeen (VAL 36 §) sekä 2) yksittäisen avustuksen myöntämistä koskevan harkinnan yhteydessä (VAL 7 §).²⁰⁰

Valtionavustuksen myöntämisen ehdottomien oikeudellisten edellytysten toteutumisen selvittämisen jälkeen valtionapuviranomaisella on yleensä valtion talousarvion ja lain-säädännön puitteissa eri asteista harkintavaltaa valtionavustuksen myöntämisessä tai myöntämättä jättämisessä. Yksi tapa läpivalaista tätä harkintavallan käyttöä on hakemusten arviointi valtionapuviranomaisen etukäteen asettamien arviointiperusteiden ja -kriteerien valossa.

199 Valtionavustusten kilpailuvaikutusten tunnistamisesta ja arvioimisesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Policy Brief 4/2022, 9–10.

200 Ks. myös esim. taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen edellytyksistä annettu laki (429/2016), jossa säädetään tuen yleisistä tavoitteista ja kohdentumisesta (3 §) sekä yksittäisen tuen myöntämisen edellytyksistä (4 §).

5.4.2 EU:n valtiontukisääntelyn huomioon ottaminen

Asian selvittämiseen liittyy paitsi tosiasiakysymysten, myös asiassa sovellettavaksi tulevien säännösten selvittäminen. Valtionavustusasian selvittämisessä on otettava huomioon esimerkiksi EU:n valtiontukisääntely. Mahdollisen satunnaisesti valtiontukisääntelyn piiriin tulevan yksittäisen tilanteen tunnusmerkki on, että kyse olisi esimerkiksi markkinoilla tarjottavan koulutusmateriaalin tai -palvelun taikka digitaalisen palvelun kehittämisestä. Sillä, hakeeko tällaista avustusta esimerkiksi järjestö, säätiö, osakeyhtiö, muu yhtiömuoto tai toiminimi, ei ole merkitystä asian arvioinnissa. Merkitystä ei ole myöskään sillä, tavoitellaanko tavaran tai palvelun tuottamisella voittoa.

Jos hakemuksen käsittelyvaiheessa selviää, että kyse olisi EU:n valtiontukisääntelyn piiriin tulevasta vähämerkityksestä, de minimis -tuesta ja tällaista tukea on talousarvion ja lainsäädännön puitteissa mahdollista myöntää, on valtionapuviranomaisen selvittettävä hakijan de minimis -tukien kumulaatio, koska de minimis -tukea voi myöntää enintään 200 000 euroa kolmen peräkkäisen verovuoden aikana.²⁰¹

De minimis -tukien selvittämisestä, ks. [Yritystukien ilmoituspalvelu](#).

Lisätietoja valtiontukisäännöistä, ks. työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivut.

5.5 Valtionapuviranomaisen selvittämiskeinot

Valtionavustuksen myöntämistä koskevassa asiassa selvittäminen kohdistuu: 1) valtionavustuksen hakijaan ja hakijan talouteen sekä 2) toiminnan tai hankkeen sisältöön ja toiminnan tai hankkeen talouteen.

Hakijaan liittyvää selvittämistä ovat esimerkiksi hakijan hakukelpoisuus²⁰², rahoitusasema sekä hakijaa koskevat myöntämisen esteet (esim. VAL 7.2 §). Toimintaan tai hankkeeseen liittyvää selvittämistä on muun ohella haetun rahoituksen käyttötarkoituksen ja muiden saatujen ja haettujen julkisten tukien selvittäminen sekä se, miten suunniteltu toiminta tai hanke täyttää valtionavustukselle asetetut tavoitteet.

201 Huom., että kyse on tätä opasta kirjoitettaessa voimassa olevasta rajasta. Selvittämismahdollisuudesta kunnallisasiassa ks. KHO 2021:96.

202 Hakukelpoisuudesta voi olla erityislainsäädäntöä tai hakukelpoisuus voi perustua yleisiin periaatteisiin, kuten vaatimus yhteisön rekisteröitymisestä ja oikeustoimikelpoisuudesta. Valtionavustuksen mahdolliset saajaryhmät ilmenevät puolestaan yleensä valtion talousarviosta (ks. luku 2.2.2).

Valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian selvittäminen perustuu hakijalta hakemuksessa, hakemuksen liitteissä tai muutoin hakemusmenettelyn yhteydessä pyydettyihin tietoihin. Tyypillisiä valtionapuviranomaisen selvittämiskeinoja ovat lisäksi hakijalta pyydetty lisäselvitys (selvityspyyntö) sekä muulta viranomaiselta pyydetty selvitys tai lausunto.

Tietoa kysytään vain kerran -periaatteen mukaisesti ja ottaen huomioon tiedonhallintalain 20 §:n valtionapuviranomaisen on pyrittävä hakemuksen käsittelyssä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään muilla viranomaisilla hakijasta olevaa tietoa. Tällaista tietoa ovat esimerkiksi yhteisön toimintaa ja taloutta koskevat tiedot (toimintakertomus ja tilinpäätös) sekä Yritystukien ilmoituspalveluun valtiontuista toimitetut tiedot.

Kuuleminen

Jos valtionapuviranomainen hyödyntää harkinnassaan muuta kuin valtionavustuksen hakijalta itseltään saatua tietoa (esim. toiselta viranomaiselta saatu tieto verovelasta tai avoimesta lähteestä verkkosivuilta haettu tieto), on valtionapuviranomaisen otettava huomioon valtionavustuksen hakijan kuuleminen hallintolain 34 §:n mukaisesti.

Selvittämiskeinojen valintaa ja käyttöä rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet, kuten hakijoiden tasapuolinen kohtelu, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.

5.5.1 Hakemuksessa pyydetty vakuutus yleisten myöntämisen edellytysten täyttymisestä

Hakijalta hakemuksessa pyydettyä vakuutusta yleisten myöntämisen edellytysten täyttymisestä voidaan käyttää keinona esimerkiksi valtionavustuslain 7.2 §:ssä säädettyjen valtionavustuksen myöntämisen esteiden selvittämiseksi.²⁰³ Vakuutuksen käyttö selvittämiskeinona perustuu siihen, että valtionavustuksen hakijan on valtionavustuslain 10 §:n mukaan annettava oikeat ja riittävät tiedot hakemuksen ratkaisemiseksi.

Hakijalta pyydetty vakuutuksen käytössä selvittämiskeinona tulee ottaa huomioon suhteellisuusperiaate: jos päämääränä on etukäteen riskiperusteisesti sulkea pois valtionavustusta mahdollisesti väärinkäyttävät hakijat, on valtionapuviranomaisen harkittava, onko hakijalta hakemuksella pyydetty vakuutus oikeasuhtainen ja riittävä keino asian selvittämiseksi. Valtionavustuslain 7.2 §:ssä säädettyjen valtionavustuksen myöntämisen esteiden selvittämiseksi on valtionapuviranomaiselle säädetty tiedonsaantioikeudet sakkorekisteriin (VAL 31.3 §) ja rikosrekisteriin (rikosrekisterilaki 4 a §), mikä mahdollistaa sen, että valtionapuviranomainen voi tarvittaessa hankkia ko. tiedot myös toiselta viranomaiselta.

203 Valtionavustuslain 7.2 §:n mukaan, jos valtionavustusta voidaan käyttää palkkakustannuksiin, avustus voidaan myöntää vain erityisen painavasta syystä, jos: 1) valtionavustuksen hakija tai tämän rikoslain (39/1889) 47 luvun 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu edustaja on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rangaistukseen mainitun lain 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua rikoksesta valtionavustuksen myöntövuonna tai sitä edeltäneiden kahden vuoden aikana; 2) valtionavustuksen hakija tai tämän rikoslain 47 luvun 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu edustaja on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rangaistukseen ulkomaalaislain (301/2004) 186 §:ssä tarkoitettua rikoksesta valtionavustuksen myöntövuonna tai sitä edeltäneiden kahden vuoden aikana; tai 3) valtionavustuksen hakijalle on lainvoimaisella päätöksellä määrätty työsopimuslain (55/2001) 11 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu valtionavustuksen myöntövuonna tai sitä edeltäneiden kahden vuoden aikana.

Valtionavustuslain 7.2 §:ssä säädettyjen seikkojen selvittäminen

Valtionavustuslain 10 §:n mukaan valtionavustuksen hakija on velvollinen antamaan hakemuksen yhteydessä valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot hakemuksen ratkaisemiseksi. Tarkoituksena on, että valtionavustuksen hakija ilmoittaisi valtionavustushakemuksessaan, onko tätä tai tämän edustajaa tuomittu lainvoimaisella tuomiolla luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä tai työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta taikka onko hakijalle lainvoimaisella päätöksellä määrätty seuraamusmaksu laittomasti maassa oleskelevien työntekijöiden palkkaamisesta. Tietojen oikeellisuuden tarkistamiseksi valtionapuviranomainen voisi kuitenkin tarvittaessa yksittäistapauksessa pyytää Oikeusrekisterikeskukselta rikos- ja sakkorekisteriotteet valtionavustuksen hakijasta tai tämän edustajasta taikka tarkistaa seuraamusmaksun määräämistä koskevan tiedon Maahanmuuttovirastosta.²⁰⁴

Hakijalta hakemuksessa pyydettävää vakuutusta yleisten myöntämisen edellytysten täyttymisestä voidaan mm. suhteellisuusperiaate huomioon ottaen harkita selvittämiskeinona myös esimerkiksi pakotteisiin liittyen.

5.5.2 Valtionapuviranomaisen selvityspyyntö hakijalle

Selvityspyyntöä säännellään hallintolaissa seuraavasti: 1) pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä (HL 32 §); 2) selvityksen esittämistä varten on annettava asia laatuun nähden riittävä määräaika (HL 33.1 §); 3) asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista (HL 33.2 §); 4) määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi (HL 33.2 §).

Selvityspyynnön avulla hakijalta voidaan pyytää esimerkiksi hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavaa lisätietoa hakijan taloudesta taikka muista julkisista tuista (esim. de minimis-tuet).

²⁰⁴ HE 180/2018 vp, s. 9.

Hallintolain 37 §:ssä säädetään suullisesta vaatimuksesta ja selvityksestä. Koska valtionavustusta on kuitenkin haettava kirjallisesti, myös lisäselvitystä on esitettävä kirjallisesti. Jos valtionapuviranomainen esimerkiksi keskustelee suullisesti hakijan kanssa hakemusta koskevista lisäselvitystarpeista, on suositeltavaa, että tarvittava lisäselvitys pyydetään hakijalta erikseen kirjallisesti esimerkiksi sähköisen asiointipalvelun kautta.

5.5.3 Valtionapuviranomaisen lausuntopyyntö viranomaiselle tai muulle taholle

Valtionavustushakemuksen käsittelyssä saatetaan tarvita toisen viranomaisen tai muun tahon asiantuntemusta. Esimerkiksi valtionavustukseen sovellettavaan lainsäädäntöön perustuen valtionapuviranomaisella voi olla velvollisuus ennen valtionavustusasian ratkaisemista pyytää lausunto toiselta viranomaiselta tai muulta taholta. Esimerkiksi valtion liikuntaneuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja toimialansa liikuntamäärärahojen käytöstä.²⁰⁵

5.5.4 Muiden viranomaisten tietojen hyödyntäminen

Tietoa kysytään vain kerran -periaatteen mukaisesti ja ottaen huomioon tiedonhallintalain 20 §:n valtionapuviranomaisen on pyrittävä hakemuksen käsittelyssä hyödyntämään muilla viranomaisilla hakijasta olevaa tietoa. Muut viranomaiset voivat olla myös muita valtionapuviranomaisia.

Toisen viranomaisen tietojen hyödyntämisessä tulee ottaa huomioon, että tiedot voivat olla 1) julkisia tietoja, 2) henkilötietoja tai 3) salassa pidettäviä tietoja. Siitä, mitkä tiedot ovat salassa pidettäviä tietoja, säädetään yleislain tasolla julkisuuslaissa. Sääntely koskee myös henkilötietoja.

Valtionapuviranomainen voi hyödyntää toisen viranomaisen julkisia tietoja. Tällaisia ovat valtionavustusasioissa esimerkiksi Patentti- ja rekisterihallituksen rekisteröimät yhteisön tilinpäätösasiakirjat (tilinpäätös ja toimintakertomus). Myös toisen valtionapuviranomaisen käsittelemään valtionavustusasiaan liittyvät asiakirjat ovat julkisia siltä osin, kun ne eivät sisällä salassa pidettäviä tietoja, esimerkiksi liikesalaisuuksia.

205 Liikuntalaki (390/2015) 6 §.

Toisella viranomaisella olevien henkilötietojen hyödyntämisessä tulee ottaa huomioon henkilötietojen käsittelyä koskevat rajoitukset. Julkisuuslain 16.3 §:n mukaan ”viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksen-saajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja”. Se, onko valtionapuviranomaisella oikeus tallettaa ja käyttää henkilötietoja, tulee tietojen luovuttajan arvioida tapauskohtaisesti ja ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen sääntely. Yleisesti viranomaiset saavat käyttää henkilötietoja esimerkiksi lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi.

Salassa pidettävien tietojen hyödyntämistä rajoittaa viranomaisten erillisyyden periaate: salassa pidettävien tietojen saamiseksi toiselta viranomaiselta valtionapuviranomaisella pitää olla laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Valtionavustuslain 31 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen tiedonsaantioikeuksista.

Tietojen saanti viranomaiselta

Valtionavustuslain 31.2 §:n mukaan valtionapuviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta viranomaisilta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja:

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

Valtionavustuslain 31.3 §:ssä säädetään lisäksi tiedonsaantioikeuksista tietyissä, valtionavustuslain 7.2 §:n mukaisissa tilanteissa. Valtionapuviranomaisten tiedonsaantioikeuksista voi olla myös erityislainsäädäntöä. Valtionapuviranomaisten välisessä tietojenvaihdossa sovellettavaksi voivat niin ikään tulla julkisuuslain yleiset säännökset viranomaisten välisestä tietojen luovuttamisesta.²⁰⁶

Salassa pidettävien tietojen hyödyntämiseen liittyen valtionapuviranomaisella voi olla esimerkiksi velvollisuus selvittää valtionavustuksen hakijan taloudellista tilannetta, jos taloudellisissa vaikeuksissa olevaa yhteisöä ei saa lainsäädännön perusteella avustaa. Tässä tarkoituksessa valtionapuviranomainen voi hyödyntää tiedonsaantioikeudet huomioon ottaen esimerkiksi harmaan talouden selvitysyksikön laatimaa velvoitteidenhoitoselvitystä (VHS-selvitys).²⁰⁷

Valtionapuviranomaisella voi olla esimerkiksi velvollisuus selvittää valtionavustusta hakevan luonnollisen henkilön tuloja, jos lainsäädännön perusteella tuloilla on vaikutusta valtionavustuksen myöntämiseen. Tässä tarkoituksessa valtionapuviranomaiselle voi olla säädetty oikeus hyödyntää tulorekisterin tietoja.²⁰⁸

Viranomaisten erillisyyden periaate koskee myös Valtiokonttorin ylläpitämää yhteistä valtionavustustoiminnan tietovarantoa ja käsittelyjärjestelmää. Julkisten tietojen hyödyntäminen valtionapuviranomaisten välillä ei edellytä tiedonsaantioikeuksia. Henkilötietojen käsittelyssä tulee ottaa huomioon henkilötietojen luovuttamiseen ja käsittelyyn liittyvät rajoitukset. Salassa pidettävien tietojen hyödyntäminen edellyttää tiedonsaantioikeuksia.

Valmistelujulkisuus valtionapuviranomaisten välillä

Valtionapuviranomaisille saattaa olla tarpeellista vaihtaa keskenään tietoja valtionavustusasioiden valmisteluvaiheessa esimerkiksi samaa hakijaa koskevasta valmisteilla olevasta myönteisestä tai kielteisestä päätöksestä taikka takaisinperintätilanteista. Yleinen viranomaisten velvollisuus yhteistyöhön (HL 10 §) puoltaa joustavaa tietojenvaihtoa myös

206 Esimerkiksi julkisuuslain 29 §:n 2 kohta, jonka mukaan viranomaisella voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

207 VHS-selvitys sisältää esimerkiksi veroihin ja lakisääteisiin eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksuihin ja Tullin kantamiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista koskevia tietoja. Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 6 kohdan mukaan velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan valtionavustuslain perusteella organisaation toimintaa varten annettavan rahoituksen myöntämistä ja valvontaa. Organisaatio tarkoittaa esimerkiksi elinkeinotoimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä sekä eri muotoisia yhtiöitä, osuuskuntia, yhdistyksiä ja säätiöitä.

208 Ks. esimerkiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tiedonsaantioikeus, laki tulotietojärjestelmästä (53/2018) ja HE 123/2022 vp.

valtionapuviranomaisten välillä ja myös valtionavustusasioiden valmisteluvaiheessa. Viranomaisen asiakirjat eivät kuitenkaan yleensä ole julkisia ennen kuin ne ovat valmistuneet tai asian käsittely on päättynyt. Yleisesti tiedon antaminen valmisteluasiakirjasta toiselle viranomaiselle on viranomaisen harkinnassa (julkisuuslain 9.2 §). Valtionapuviranomaisella ei näin ole ehdotonta oikeutta saada tietoa toisen valtionapuviranomaisen valmisteluasiakirjasta. Toisaalta toinen valtionapuviranomainen ei voi rajoittaa toisen valtionapuviranomaisen tiedonsaantia esimerkiksi ilman asiallista perustetta (ks. julkisuuslain 17.1 §).²⁰⁹

Toiselta viranomaiselta saadun tiedon hyödyntämisessä tulee ottaa huomioon mahdollinen hakijan kuuleminen hallintolain 34 §:n mukaisesti.

5.5.5 Avoimet lähteet

Avoimia lähteitä ovat esimerkiksi erilaiset tietoverkossa saatavilla olevat lähteet, kuten hakukoneet ja sosiaalinen media. Avoimia lähteitä ovat myös esimerkiksi uutislähteet, sanomalehdet sekä avoimet rekisterit.

Samoin kuin muita valtionapuviranomaisen selvittämiskeinoja, avoimen lähteiden käyttöä rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet, kuten suhteellisuusperiaate ja tasapuolisen kohtelun periaate, joita tulee punnita esimerkiksi harkittaessa hakijoita koskevien tietojen etsimistä hakukoneista tai sosiaalisesta mediasta.

Henkilötietojen osalta lainsäädännössä ei ole kielletty viranomaistoiminnassa hankkimasta avoimista lähteistä henkilötietoja asian selvittämistä varten, jos käsittelylle on käyttötarkoituksen mukainen peruste ja käsittely rajoittuu tarpeelliseen käsittelyyn. Viranomaisella on tällaisissa tilanteissa kuitenkin tietosuoja-asetuksen 5 (2) artiklan perusteella erityinen velvollisuus varmistaa tietosuoja-asetuksessa tarkoitettulla tavalla, että käsiteltävät henkilötiedot ovat täsmällisiä siten, että ne eivät ole virheellisiä, puutteellisia tai vanhentuneita.²¹⁰ Myös yleisemmin avoimista lähteistä hankittavan tiedon käyttöön valtionavustusasian selvittämisessä liittyy tietojen oikeellisuuden, kattavuuden ja ajantasaisuuden varmistaminen.

Avoimesta lähteestä saadun tiedon hyödyntämisessä tulee ottaa huomioon mahdollinen hakijan kuuleminen hallintolain 34 §:n mukaisesti.

²⁰⁹ Ks. esim. Mäenpää 2023. Valmistelujulkisuus viranomaisten välillä.

²¹⁰ Ks. Kurvinen – Muukkonen – Voutilainen 2022, s. 396–399.

6 Kuuleminen valtionavustusasioissa

6.1 Valtionapuviranomaisen kuulemisvelvollisuus

Perustuslain 21 §:n perusteella asianosaisen kuuleminen on yksi hyvän hallinnon takeista. Hallintomenettelyssä kuuleminen korostaa ennakkollista oikeussuojaa. Ensisijaisesti kuuleminen on asianosaisen oikeussuojan tae, ja toissijaisesti viranomaisen keino hankkia selvitystä.²¹¹

Valtionavustuslaissa ei ole säännöksiä kuulemisesta valtionavustusasioissa. Yleisesti viranomaisen harkintavallan laajuus tai väljien säännösten soveltaminen päätöksen perusteena ei vaikuta kuulemisvelvollisuuteen. Välitöntä merkitystä ei ole myöskään sillä, onko päätös edunsoova vai rajoittava taikka myönteinen vai kielteinen.²¹² Valtionavustusasioissa kuulemiseen sovelletaan hallintolain yleissäännöksiä.

Asianosaisen kuuleminen

Hallintolain 34.1 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Hallintolain 11 §:n mukaan asianosaisella tarkoitetaan sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Valtionavustusasiassa kuultavia asianosaisia ovat yleensä valtionavustuksen hakijat tai saajat omissa asioissaan.²¹³

211 Kulla – Salminen 2021, s. 279–.

212 Mäenpää 2023, Asianosaisen kuuleminen.

213 Kulla – Salminen 2021, s. 284, jonka mukaan kuulemisen hakemuskohtaisuudesta voidaan lähteä erityisesti silloin, kun hakemus ei suoraan koske muita hakijoita tai kyseessä on harkinnanvarainen määräraha.

Yleisesti asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi tulee arvioida tapauskohtaisesti, ja painoarvoa tulee antaa erityisesti oikeussuojan tarpeelle. Valtionavustusasiassa oikeussuojaa voidaan taata myös jälkikäteisesti muutoksenhakuoikeuden kautta (VAL 34 §). Valtionapuviranomaisen harkinnassa on asia- ja tapauskohtaisesti arvioida, milloin jälkikäteinen oikeussuoja on riittävää, ja milloin etukäteinen oikeussuoja kuulemisen kautta on tarpeen.

6.2 Kuulemisen kohde valtionavustusasioissa

Kuuleminen on hyvä tunnistaa erilliseksi menettelyksi muista valtionavustusasian käsittelyvaiheista ja selvittämisen keinoista, kuten täydentäminen ja selvityspyynnöt. Kuuleminen tarkoittaa ”hallintoasian käsittelyn menettelyvaihetta, jossa viranomainen antaa oma-aloitteisesti asianosaiselle tiedoksi kaikki käsiteltävään asiaan liittyvät vaatimukset ja selvitykset, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, ja varaa samalla asianosaiselle tilaisuuden esittää mielipiteensä, selityksensä ja vaatimuksensa niiden johdosta”.²¹⁴

Yleisesti kuulemisen kohteena ovat lähinnä valmisteltavan ratkaisun asialliset perusteet ja tosiseikat.²¹⁵ Valtionavustuksen myöntämistä koskevassa asiassa kuulemisen kohteena voivat olla esimerkiksi muulta viranomaiselta tai muualta saadut tiedot tai tosiasioita koskevat selvitykset, jotka saattava vaikuttaa asian ratkaisuun. Takaisinperintäasiassa kuulemisen kohteena on esimerkiksi se takaisinperintätoimenpide (valtionapuviranomaisen vaatimus), johon ryhtymistä valtionapuviranomainen käsittelee. Kuulemisen yhteydessä asianosainen voi esittää myös omaa selvitystään asiasta.²¹⁶

Yleisesti on mahdollista, että kuulemisen kohteena on alustava päätösluonnos, jonka perusteella asianosainen voi esittää mielipiteensä asiasta.²¹⁷ Toisaalta päätösluonnoksesta kuuleminen saattaa luoda odotuksia päätöksen yksityiskohtaisesta sisällöstä, jolloin siitä poikkeaminen voi tulla asianosaiselle yllätyksenä, ja tällainen menettely voi lisätä muutoksenhakua.²¹⁸ Kuulemisvelvoite ei ole niin laaja, että viranomainen voisi tehdä ainoastaan sellaisen ratkaisun, jonka alustavasta luonnoksesta tai sisällöllisistä yksityiskohdista asianosaista on kuultu.²¹⁹

214 Mäenpää 2023, Asianosaisen kuuleminen.

215 Mäenpää 2023, Asianosaisen kuuleminen.

216 Mäenpää 2023, Asianosaisen kuuleminen; Kulla – Salminen 2021, s. 287.

217 Mäenpää 2023, Asianosaisen kuuleminen.

218 KHO lausunto 17.9.2021 diaarinumero H 412/21.

219 Mäenpää 2023, Asianosaisen kuuleminen.

6.3 Kuulemisvelvollisuudesta poikkeaminen

Hallintolain 34.2 §:ssä säädetään siitä, millaisissa tilanteissa viranomainen voi poiketa kuulemisvelvollisuudesta. Viranomainen voi kuitenkin aina harkintansa mukaan näissäkin tilanteissa kuulla asianosaista. Esimerkiksi pelkkä hallinnollinen tehokkuus ei ole hyväksyttävä peruste kuulematta jättämiselle.²²⁰

Jos valtionavustushakemus jätetään tutkimatta, koska se ei ole saapunut määräajassa, taikka hylätään heti perusteettomana esimerkiksi hakukelpoisuuden puuttumisen vuoksi, on yleensä selvää, että hakijaa ei ole tarpeen kuulla (HL 34.2 §, 1 kohta).²²¹ Epäselvissä tilanteissa asiaa voidaan tarvittaessa ennen sen ratkaisemisesta selvittää tarkemmin esimerkiksi täydennyspyynnön avulla.

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta myös, jos asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä (HL 34.2 §:n 3 kohta 3). Valtionavustusasioissa tällainen poikkeus saattaa liittyä esimerkiksi apurahan hakemiseen. Mikäli asianosaisen oikeus tulla kuulluksi pitää muutoinkin ottaa huomioon, ei kuulemisesta kuitenkaan voida poiketa mainitun lainkohdan perusteella, jos ratkaisun perusteena on hakijan ominaisuuksien lisäksi pääosin muita seikkoja, esimerkiksi hakijan taloudelliset olot.²²²

6.4 Kuulemistilanteet valtionavustusasioissa

6.4.1 Valtionavustuksen myöntämistä koskeva asia

Valtionavustuksen hakijan antamat tiedot ovat valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian käsittelyn perusta. Kuulemisen kohteena ovat sen sijaan muut kuin asianosaisen itsensä antamat tiedot. Valtionavustuksen hakijaa ei näin ollen ole yleensä tarpeen kuulla käsiteltäessä sellaista valtionavustuksen myöntämistä koskevaa asiaa, jonka ratkaisuun ainoastaan hakijan itsensä antamat tiedot vaikuttavat.

Valtionavustuksen hakijaa on kuitenkin kuultava ennen valtionavustuksen myöntämistä tai myöntämättä jättämistä koskevan päätöksen tekemistä, kun myöntöharkintaan saattaa vaikuttaa jokin muu kuin hakijalta itseltään saatu selvitys tai tieto. Tällainen tieto voi tulla esimerkiksi toiselta viranomaiselta tai avoimesta lähteestä. Tieto voi koskea esimerkiksi hakijan taloudellista tilannetta (mm. verovelka).

²²⁰ Kulla – Salminen 2021, s. 289.

²²¹ Kulla – Salminen 2021, s. 290.

²²² Kulla – Salminen 2021, s. 290.

KHO on arvioinut menettelyvirheeksi tilanteen, jossa valtionavustuksen hakijaa ei ole kuultu, kun asian ratkaisuun on vaikuttanut muu kuin hakijan itsensä toimittama selvitys

Oikeustapausesimerkki:

[...] "Valituksenalaisesta oikaisupäätöksestä kuitenkin ilmenee, että ministeriö on yhdistyksen yleisavustuksesta päättäessään muun ohella ottanut huomioon avustuksenhakijan yksittäiset lausunnot ja kannanotot eräissä muissa asioissa. Näin ollen ja kun ministeriö ei ole avustus- ja arviointilautakunnan esitykseen päätöksenteossaan oikeudellisesti sidottu, asiassa on lähdettävä siitä, että kyseisellä yksittäisiä kannanottoja koskevalla selvityksellä on ollut vaikutusta yhdistyksen avustuksen määrää harkittaessa ja avustuksesta päätettäessä.

Oikeudenkäyntiasiakirjojen perusteella yhdistystä ei avustuksen hakijana ole hallintolain 34 §:ssä tarkoitettulla tavalla kuultu mainituista selvityksistä ennen asian ratkaisemista. Tältä osin asian käsittelyssä on ministeriössä tapahtunut menettelyvirhe."²²³

Hyvän taloudenhoidon periaatteisiin sisältyy muun ohella se, että valtionapuviranomainen turvaa yhteiskuntapolitiikkaan käytettävissä olevan rahoituksen riittävyttä sekä varmistaa varojen tehokasta kohdentumista ja käyttöä mahdollisimman tuloksellisella tavalla eduskunnan päättämiin kohteisiin. Näiden periaatteiden mukaista on esimerkiksi, että valtionavustusten hakijat eivät "varmuuden vuoksi" hakisi avustusta enemmän kuin on tarpeellista sen vuoksi, että valtionapuviranomaisen yleisenä käytäntönä on ikään kuin säännönmukaisesti myöntää vähemmän avustusta kuin sitä on haettu (esim. myönnetään vähemmän kaikille hakijoille, ei esimerkiksi harvemmille hakijoille tulosperusteisesti).

Edellä kuvattuun liittyen valtionavustuksen hakijan kuulemista saattaa olla tarpeen harkita tapauskohtaisesti myös, jos valtionavustusta on selvästi haettu vain tarpeen mukaisesti ja valtionapuviranomainen harkitsee ratkaisua, joka poikkeaisi olennaisesti hakijan hakemuksella antamista tiedoista, erityisesti toiminnan tai hankkeen toteutukseen haetusta (tarvittavasta) euromäärästä ja siitä johtuen myös suunnitellusta toiminnan tai hankkeen

²²³ KHO muu päätös 3613/2014.

sisällöstä. Tällaisissa tilanteissa saattaa olla tarpeen etukäteen kuulemisen kautta varmistaa esimerkiksi, että hakija pystyy ja on sitoutunut toteuttamaan olennaisesti muuttuneen toiminnan tai hankkeen.²²⁴ Harkitessa valtionavustuksen hakijan kuulemisen tarvetta edellä kuvatussa tilanteessa voidaan tarkastella esimerkiksi seuraavia kysymyksiä:

Hakijoiden informointi etukäteen

– Onko hakijoita informoitu hakuilmoituksella etukäteen siitä, että valtionapuviranomainen voi, esimerkiksi valtionavustukseen käytössä olevat varat kokonaisuutena huomioon ottaen, myönteisessä päätöksessä poiketa olennaisesti haetusta euromäärästä?

Valmisteltavana olevan päätöksen hakemuksenmukaisuus

– Tarkoittaisiko valtionapuviranomaisen päätös olennaista poikkeamista suhteessa hakijan hakemuksessaan kuvaaman toiminnan tai hankkeen suunnitelmaan ja sen kustannusarvioon?²²⁵

Valtionavustuksen luonne ja valtionavustuslaji

– Onko kyse euromääräisesti huomattavan suuresta yksittäisestä valtionavustuksesta? Onko kyse yleisavustuksista (toimintaan yleisemmin) vai hankeavustuksista (tarkemmin määritelty käyttötarkoitus ja kustannukset)?²²⁶ Onko kyse yleisavustuksesta, johon liittyy tarkempi tulostavoiteasiakirja?

224 Yleisesti kuulemisella varmistetaan esimerkiksi ratkaisun oikeellisuutta: ”myös mieltävaltaisen ratkaisun tai muuten virheellisen toimen mahdollisuus olisi yksipuolisessa ratkaisussa suurempi kuin asianosaisen kuulemiseen perustuvassa päätöksenteossa”. Mäenpää 2023, Asianosaisen kuuleminen.

225 Lupa-asiaan liittyen ks. KHO 5.11.1999 t. 2977, jonka mukaan ”henkilölle, joka on hakenut tavallisen henkilöauton taksilupaa, ei voida häntä kuulematta ja vastoin hänen suostumustaan myöntää lupaa siten, että siihen sisällytetään vammaisten ja muiden liikuntarajoitteisten kuljettamista tarkoittavia auton rakennetta ja varustusta koskevia ehtoja”. KHO:n ratkaisun perusteena oli se, että invataksiliikenteen ja tavallisen taksi-liikenteen toiminta poikkeaa oleellisesti toisistaan paitsi kalustovaatimusten myös kuljettajalta vaadittavien tehtävien ja ominaisuuksien osalta.

226 Ks. KHO 16.1.2017 t 84, jossa yleisavustusta oli haettu 200 000 euroa ja myönnetty 81 200 euroa ja jossa KHO arvioi valtionapuviranomaisen harkintavallan käyttöä todeten muun ohella, että ”päätös ei siten ole valittajan esittämällä perusteilla myöskään viranomaisen selvittämisvelvollisuutta koskevan hallintolain 31 §:n 1 momentin tai asianosaisen kuulemistä koskevan hallintolain 34 §:n 1 momentin vastainen”.

Hakijan oikeussuojan tarve

– Mikä on hakijan etukäteisen oikeussuojan tarve ottaen huomioon, että valtionavustuksen myöntämistä koskevassa asiassa muutoksenhaku johtaa harvoin siihen, että myönnetyn valtionavustuksen määrä nousee?

Jos valtionapuviranomainen arvioi, että asianosaisen kuuleminen hallintolain 34 §:n mukaisesti ei ole tilanteessa tarpeen (kyse ei ole esimerkiksi olennaisesta poikkeamisesta haetusta euromäärästä), valtionapuviranomaisella voi kuulemisen sijaan olla käytössä muita menettelyjä valtionavustuspäätöksen hakemuksenmukaisuuden varmistamiseksi. Valtionapuviranomainen voi esimerkiksi ennen ratkaisun tekemistä pyytää hakijaa täydentämään hankesuunnitelmaa ja kustannusarviota tarvittavilta osin. Valtionapuviranomaisen ja hakijan yhteydenpitoa voidaan kuvata esimerkiksi seuraavasti: ”Varmistukseen siitä, että avustuksen kohteena olevalla hankkeella on edellytykset toteutua ja että avustuksella edistetään hankkeen toteutumista, viranomaisen tulee arvioida esitetyn rahoitussuunnitelman ja hankkeen toteutettavuutta. Avustus voidaan myöntää vain harvoin haetun suuruisena. Avustuksen myöntäjän onkin selvitettävä myös se, miten hakija kattaa ennakoitua pienemmäksi jääneen valtionavustusosuuden. Valtionavustusviranomaisen suostumuksella hakija voi myös supistaa tai rajata hanketta tai muuttaa hankesuunnitelmaa muutoin vastaamaan hankerahoitusta. Keskustelut edellyttävät myöntävän viranomaisen yhteydenottoa hakijoihin ja hakemuksen täydentämistä.”²²⁷

6.4.2 Valtionavustuksen maksamista koskeva asia

Valtionavustuksen maksatuksen hakijaa on kuultava ennen valtionavustuksen maksamista koskevan päätöksen tekemistä esimerkiksi, jos valtionavustuksen maksamisen edellytyksenä on muu kuin hakijalta itseltään saadun selvityksen tai tiedon selvittäminen ja tämä tieto saattaa vaikuttaa asian ratkaisuun. Tällaiset selvitykset tai tiedot voivat liittyä esimerkiksi velvoitteiden hoitamiseen (mm. verovelka).

Maksatuksen keskeyttäminen

Valtionavustuslain 19 §:n mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen keskeytettäväksi, jos: 1) on perusteltua aihetta epäillä, että valtionavustuksen saaja ei menettele 12 §:n 4 momentissa taikka 13 tai 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla; 2) ne perusteet, joilla valtionavustus on myönnetty, ovat olennaisesti muuttuneet; taikka 3) Euroopan yhteisön lainsäädännössä edellytetään maksamisen keskeyttämistä.

²²⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 88/2004, s. 38–39.

Maksamisen keskeyttäminen on tarkoitettu väliaikaiseksi turvaamistoimeksi, jonka avulla valtionapuviranomainen saa keskeyttää myönnetyn valtionavustuksen maksamisen asian tarkemman selvittämisen ajaksi. Koska asiaa joka tapauksessa selvitetään tarkemmin ja asianosaista kuullaan tässä yhteydessä, voidaan kuuleminen ennen maksatuksen keskeyttämistä koskevan päätöksen tekemistä arvioida ilmeisen tarpeettomaksi (HL 34.2 §:n 5 kohta). Asian tarkemman selvittämisen jälkeen valtionapuviranomaisen on tehtävä päätös maksatuksen jatkamisesta tai valtionavustuksen maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä.²²⁸ Ennen tätä päätöksentekoa valtionavustuksen saajaa on kuultava.

6.4.3 Valtionavustuksen takaisinperintää koskeva asia

Valtionavustuslain 21 ja 22 §:ssä säädetään valtionavustuksen takaisinperinnästä eri tilanteissa. Valtionavustuksen saajaa on kuultava ennen valtionavustuksen takaisinperintää koskevan päätöksen tekemistä, koska kyse on viranomaisaloitteisesta asiasta ja valtionapuviranomaisen vaatimuksesta. Kuulemisen kohteena voi muun ohella olla esimerkiksi mahdollinen valtionavustuksen saajan talouden ja toiminnan tarkastuksen yhteydessä laadittu tarkastuskertomus.

6.5 Kuulemismenettely

Valtionavustuksen hakijaa tai saajaa kuullaan hallintolain 34 §:n perusteella 1) ratkaistavana olevasta valtionavustusasiasta yleisesti sekä 2) asian ratkaisuun vaikuttavista vaatimuksista ja selvityksistä.

Hallintolain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Kuulemisen määräaikaan liittyen asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräajan on oltava asian laatuun nähden riittävä (HL 33 §).

228 HE 63/2001 vp, s. 54.

Kuulemismenettelyyn sisältyy siten: 1) valtionapuviranomaisen tekemä ilmoitus valtionavustuksen hakijalle/saajalle selityksen (kannanoton) antamisen mahdollisuudesta, 2) valtionapuviranomaisen hakijalle/saajalle toimittamat asiakirjat ja tiedot, jotka ovat kuulemisen kohteena sekä 3) hakijan/saajan selityksen antaminen valtionapuviranomaiselle.

Toteutetusta kuulemisesta ja sen huomioon ottamisesta asian ratkaisemisessa kerrotaan valtionavustuspäätöksessä esimerkiksi osana päätöksen perustelemista.

7 Valtionavustuspäätös

7.1 Valtionavustuspäätöksen käsite

Valtionavustuslain 11.1 §:n mukaan valtionapuviranomainen tekee valtionavustusta koskevassa asiassa kirjallisen päätöksen (valtionavustuspäätös).

Valtionavustuspäätös on tarkoitettu yleisnimitykseksi kaikille valtionapuviranomaisen valtionavustuslaissa tarkoitetuissa asioissa tekemille päätöksille. Valtionavustuspäätös voi koskea valtionavustuksen myöntämistä tai myöntämättä jättämistä, käyttötarkoituksen tai käytön ehtojen muuttamista, siirtämistä toiselle saajalle, maksamista, maksatuksen keskeyttämistä ja takaisinperintää.²²⁹

Valtionavustuslain 11 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämistä koskevan valtionavustuspäätöksen sisällöstä. Erilaisten valtionavustuspäätösten sisältöön sovelletaan lisäksi, mitä hallintolaissa säädetään hallintopäätöksen sisällöstä. Tämä koskee täydentävästi myös valtionavustuksen myöntämistä koskevaa päätöstä. Päätöksen sisältövaatimuksia käsitellään tarkemmin luvussa 7.3.

7.1.1 Muutospäätöksistä

Valtionavustusasioissa ovat tyypillisiä ns. muutospäätökset alkuperäiseen valtionavustuksen myöntämistä koskevaan päätökseen, koska valtionavustuksen käytön aikana voi tulla perusteltuja tarpeita muuttaa esimerkiksi avustuksen käyttöaikaa tai kustannusarviota. Tällaiset päätökset ovat myös valtionavustuspäätöksiä.²³⁰

Valtionavustuslaissa ei ole varsinaisia muutospäätöksiä koskevia säännöksiä. Valtionavustuksen saajalle on kuitenkin säädetty velvollisuus antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot sekä ilmoittaa viipymättä valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen käyttötarkoituksen

229 HE 63/2001 vp, s. 47. Hallintolain yleisten periaatteiden mukaisesti hallintopäätöksestä on kyse, kun viranomainen tekee asiassa ratkaisun, joka vaikuttaa asianosaisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin.

230 HE 63/2001 vp, s. 47.

toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta. (VAL 14 §) Samoin valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot. (VAL 12.4 §)

Käytännössä valtionapuviranomaisilla on erilaisia menettelyjä muutostilanteissa. Käytössä olevasta menettelytavasta on tarpeen kertoa valtionavustuksen saajille esimerkiksi valtionavustuksen käyttöä koskevissa vakioehdoissa, jos menettelyyn sisältyy saajaa koskevia vaatimuksia. Menettelytapana voi olla esimerkiksi vaatimus, että saajan on ennen avustuksen käytön muuttamista tehtävä valtionapuviranomaiselle ns. muutoshakemus, josta valtionapuviranomainen puolestaan tekee ns. muutospäätöksen. Muutoshakemuksia ja -päätöksiä ja niitä koskevia ehtoja käsitellään tarkemmin Vakioehto-oppaassa.

7.2 Päätöksentekomenettelyt ja esittelymenettely

Päätöksentekomenettely tarkoittaa sitä tapaa, jolla asia ratkaistaan viranomaisessa. Valtionavustuslaki ja hallintolaki eivät sääntele päätöksentekomenettelyä. Yleinen päätöksenteon edellytys on, että asia on hallintolain 31 §:n mukaisesti selvitetty riittävästi ja asianmukaisesti.

Valtionapuviranomaisen päätöksentekomenettely eri valtionavustusasioissa määräytyy viranomaista koskevan lainsäädännön ja viranomaisen työjärjestyksen mukaisesti. Valtionavustusasian valmistelusta ja ratkaisemisesta saattaa olla säädetty siten, että toinen viranomainen valmistele ja toinen ratkaisee asian. Valtionavustusasioita koskevassa päätöksenteossa saattaa olla mukana myös monijäsenisiä toimielimiä. Toimielimellä voi olla päätöksenteossa esimerkiksi lausunnon antamista tai päätösesityksen laatimista koskeva tehtävä taikka toimielin voi ratkaista asian.

Valtionavustusasiat ratkaistaan yleensä esittelymenettelyllä. Esittely tarkoittaa päätösehdotuksen tekemistä päätösvaltaa käyttävälle henkilölle tai toimielimelle. Esittelymenettelyllä pyritään varmistamaan asioiden huolellinen ja perusteellinen valmistelu sekä turvaamaan asian lainmukainen ratkaiseminen. Esittelijän tehtävänä on huolehtia tarvittavan selvityksen hankkimisesta, valmistella asia ja tehdä siinä ratkaisuehdotus ratkaisijalle.²³¹ Esittelijä voi perustella kantaansa erillisessä muistiossa.²³²

231 HE 270/2002 vp, s. 49.

232 Kulla – Salminen 2021, s. 298–.

Esittelijän vastuusta säädetään perustuslain 118.2 §:ssä. Esittelijä on vastuussa siitä, että hänen esittelynsä on lainmukainen ja että se perustuu riittävään ja oikeaan tietoon. Esittelijä on myös vastuussa hänen esittelynsä perusteella tehdyn päätöksen lainmukaisuudesta. Esittelijällä on vastuu päätöksen lainmukaisuudesta, vaikka ratkaisijan tekemä ratkaisu poikkeaisi esittelijän kannasta. Jos kuitenkin esittelijä esittää päätökseen eriävän mielipiteensä, hän vapautuu vastuusta ja vastaa ainoastaan siitä, että toimituskirja on tehdyn päätöksen mukainen (sisältää myös eriävän mielipiteen).²³³

Käytännössä esittelymenettelyn toteuttaminen vaihtelee. Ns. päällikkövirastoissa esittely on melko vapaamuotoista. Esimerkiksi ministeriöissä käytäntönä voi olla, että esittelijä toimittaa päätösehdotuksen asiakirjoineen (mm. esittelymuistio) asian ratkaisevalle virkamiehelle tai ministerille. Tällaisissa tilanteissa voidaan myös ennakolta neuvotella päätösehdotuksesta, ja esittelijällä on päätöksenteon jälkeen mahdollisuus esittää kirjallisesti eriävä mielipiteensä. Monijäsenisissä toimielimissä esittelymenettely saattaa korostua esimerkiksi siten, että esittelijän on esiteltävä asia suullisesti kirjallisen päätösehdotuksen ja sitä mahdollisesti täydentävän muistion pohjalta.²³⁴

Vaikka valtionapuviranomaisessa asian ratkaisija ainakin joissakin tapauksissa saattaa tehdä päätöksensä sellaisen niin sanotun esitys- tai jakolistan pohjalta, jossa on koottuna esimerkiksi kaikki yhden valtionavustushaun asiat, päätöksenteon kannalta ratkaisija tekee aina jokaista yksittäistä valtionavustushakemusta tai muuta valtionavustusasiaa koskevan päätöksen.

Valtionapuviranomaisessa esittelijänä toimivan virkamiehen harkintavallan käyttöön voidaan vaikuttaa hallinnon sisäisellä ohjauksella, esimerkiksi määrärahojen käyttöä koskevalla yleisellä ohjauksella. Koska hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että päätöksenteko perustuu lakiin ja että päätöksenteossa noudatetaan tarkoin lakia (PL 2.3 §), tällaisella hallinnollisella ohjauksella ei voida velvoittaa virkamiestä esittelemään tai ratkaisemaan yksittäistä valtionavustushakemusta tietyllä tavalla. Yleisluontoinen valtionavustuksia koskeva ohjaus on kuitenkin mahdollista.

233 Kulla -Salminen 2021, s. 298–.

234 Kulla -Salminen 2021, s. 298–.

7.2.1 Päätöksenteko ministeriöissä ja ministerin rooli

Ministeriöissä päätöksentekomenettelyyn liittyy erityispiirteenä ministerin rooli päätöksenteossa. Päätösvallan käytöstä ministeriöissä säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa, valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) sekä ministeriöiden omissa työjärjestyksissä.

Lähtökohtana on, että ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat ja johtaa ministeriön toimintaa (valtioneuvostosta annettu laki 15.1 §). Ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi voidaan kuitenkin asetuksella antaa asiat, jotka eivät ole yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä ja jotka koskevat esimerkiksi määrärahojen jakoa (valtioneuvoston ohjesääntö 36.2 §).

Ministerillä on oikeus pidättää itselleen ratkaisulta asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi (valtioneuvostosta annettu laki 16.1 §). Samoin muulla ministeriöiden johdolla (esim. valtiosihteeri, kansliapäällikkö, osastopäällikkö) on oikeus pidättää itselleen päätösvalta heidän alaiselleen kuuluvassa asiassa (valtioneuvoston ohjesääntö 37 §). Jos virkamies katsoo, että hänen päätettäväkseen kuuluva asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä, on hänellä ennen asian ratkaisemista velvollisuus saattaa asia ministerin tietoon (valtioneuvostosta annettu laki 16.2 §).

Ministeriöiden työjärjestykset vaihtelevat siltä osin, kenellä on päätösvalta valtionavustusasioissa. Valtionavustusasioista voi työjärjestyksen perusteella päättää esimerkiksi ministeri tai virkamiehistä yleensä osastopäällikkö. Joissakin työjärjestyksistä säädetään yksityiskohtaisesti eri osastojen päälliköiden päätösvallassa eri valtionavustuksia koskevilla asioilla. Joissakin työjärjestyksissä päätösvallassa valtionavustusasioissa säädetään yleisemmällä tasolla.

Valtionavustusasioita koskevat päätökset tehdään valtioneuvostosta annetun lain 25 §:n perusteella ministeriöissä esittelystä.²³⁵ Jos valtionavustusasia on työjärjestyksessä määrätty ministerin päätettäväksi, ministeri päättää asian esittelystä. Ministerillä on myös oikeus pidättää itselleen ratkaisulta valtionavustusasiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi. Lisäksi ministerille tulee tiedottaa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävistä valtionavustusasioista ennen niiden ratkaisua. Joissakin ministeriöissä voi olla työjärjestyksessä erikseen määrätty, että ministeri päättää sen, mitkä asiat ovat yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittäviä.

235 Valtioneuvostosta annetun lain 25.1 §:n mukaan ministeriössä asiat ratkaistaan esittelystä, jollei valtioneuvoston asetuksella erityisestä syystä toisin säädetä.

Kuten virkamiesten, myös ministerin on otettava päätöksenteossa huomioon hallintolain esteellisyysperusteet, eikä ministeri saa osallistua asian käsittelyyn tai olla läsnä asiaa käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Valtioneuvostosta annetun lain 17 a §:ssä säädetään ministerin esteellisyydestä²³⁶:

Ministerin esteellisyys

Ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Ministeriin sovelletaan hallintolain (434/2003) 28 §:ssä säädettyjä esteellisyysperusteita.

Ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja sen perusteista asian käsittelyn yhteydessä. Esteellisen ministerin tilalle tulee tarvittaessa hänen sijaisensa. Ministeri saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Käytännössä on tullut esiin tilanteita, joissa ministeri haluaa muuttaa valtionavustuksia koskevalta ns. esitys- tai jakolistalta esimerkiksi yhtä valtionavustuksen myöntämistä koskevaa esitystä. Tällaisessa tilanteessa tulee päätöksentekomenettelyn kannalta ottaa huomioon ainakin seuraavat seikat: 1) jos kyse on siitä, että ministeri pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, hänestä tulee asian ratkaisija, joka on vastuussa päätöksen laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta esittelijän ohella, mikäli esittelijä ei jätä päätökseen eriävää mielipidettä sekä 2) ministeri ei voi tehdä päätöstä, mikäli hän on esteellinen.

Toisaalta yksittäisen valtionavustusasian esille nostaminen esittelijän valmistelemalta esityslistalta ja päättäminen erikseen ei välttämättä ole esimerkiksi luottamuksensuojan periaatteen, valtionavustusten hakijoiden tasapuolisen kohtelun ja valtionavustuksen arviointiperusteiden ja -kriteerien oikean ja läpinäkyvän soveltamisen kannalta perusteltua. Valtionavustustoiminnan yhteisessä toimintamallissa tarkoituksena on, että ministeri (tai valtiosihteri tai erityisavustaja) olisi valtionavustusprosessissa mukana erityisesti

²³⁶ Ks. ministerin ja ministerin puolisoon liittyvistä esteellisyyuskysymyksistä myös esim. OKV/939/70/2020.

siinä vaiheessa, kun valtionavustushaun arviointiperusteita ja -kriteereitä laaditaan, koska näiden avulla valtionavustuksia kohdennetaan erilaisiin yhteiskunnallisesti tärkeisiin päämääriin. Ks. valtionavustustoiminnan toimintamallista Toimintamalliopas.

7.3 Valtionavustuspäätöksen sisältö ja päätökseen otettavat ehdot ja rajoitukset

Valtionavustuslain 11.2 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämistä koskevan päätöksen vähimmäissisällöstä. Vähimmäissisältönä on, että päätöksestä käy ilmi valtionavustuksen: 1) saaja; 2) käyttötarkoitus sekä 3) määrä tai laskentaperuste. Nämä on esitettävä valtionavustuspäätöksessä mahdollisimman yksiselitteisesti.²³⁷ Käyttötarkoituksen yksiselitteinen esittäminen päätöksessä on merkityksellistä esimerkiksi arvioitaessa, onko valtionavustuksen saaja käyttänyt valtionavustusta valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen.

Valtionavustuslain 11.3 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen toimivallasta ottaa valtionavustuspäätökseen lain 7 §:n 1 momentissa säädettyjen valtionavustuksen myöntämisen yleisten edellytysten toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Ehtojen ja rajoitusten ottamista rajoittavat ko. säännöksen lisäksi esimerkiksi valtionapuviranomaisen toimivalta, hallinnon oikeusperiaatteet (mm. suhteellisuusperiaate, tasapuolinen kohtelu, tarkoitussidonnaisuus) sekä perusoikeudet (mm. yhdistymisvapaus).

Valtionavustuslain 11.4 §:ssä säädetään lisäksi ei-tyhjentävästi asioista, joita tulee valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen ja valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvoitteiden selkeyden varmistamisen edellyttämällä tavalla ottaa valtionavustuksen myöntämistä koskevaan valtionavustuspäätökseen. Tällaisia ovat: 1) hyväksyttävät kustannukset; 2) avustuksen enimmäismäärä; 3) avustetusta toiminnasta tai hankkeesta saatujen tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön; 4) valtionavustuksen käyttöaika sekä omaisuuden hankintaan tai perusparannukseen myönnettyyn avustukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset; 5) saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta sekä 6) muut valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.

237 HE 63/2001 vp, s. 47.

Ehtojen ja rajoitusten asettamisella ja niiden oikeudellisella velvoittavuudella turvataan eduskunnan budjettivallan alaisuudessa tekemien ratkaisujen vaikuttavuutta ja siten myös hyvää taloudenhoitoa ja valtion varojen käytön tuloksellisuutta. Tarkoituksena on, että kaikki valtionavustuksen lain ja talousarvion mukaisen myöntämisen, maksamisen ja käyttämisen kannalta tarpeelliset ehdot otetaan valtionavustuspäätökseen.²³⁸

Valtionavustuspäätökseen otettavista ehdoista voidaan erotella 1) yksittäisessä valtionavustuspäätöksessä asetut erityiset ehdot ja rajoitukset sekä 2) valtionavustuspäätökseen yleensä liitteenä otettavat yleiset ehdot ja rajoitukset. Erityiset ehdot ovat yksittäiseen valtionavustuspäätökseen otettavia ehtoja, jotka liittyvät esimerkiksi valtionavustuksen käyttöaikaan ja erityisiin hyväksyttäviin kustannuksiin. Yleisistä ehdoista ja rajoituksista käytetään Valtiokonttorin ylläpitämässä Hallinnoivastuksia.fi-palvelussa nimitystä vakioehdot. Vakioehdot sisältävät tyypillisesti valtionavustuslain 11.4 §:n mukaisia asioita, kuten ehtoja ja rajoituksia liittyen hyväksyttäviin kustannuksiin, tulojen huomioon ottamiseen ja valtionavustuksen käytön selvittämiseen.

Vakioehdot

Vakioehdot on asiakirja, johon on koottu yhteen tietyn valtionavustuksen käyttöä koskevat yleiset ehdot ja rajoitukset. Vakioehdoissa vakioidaan ne valtionavustuksen käyttöä koskevat ehdot ja rajoitukset, jotka ovat samat kaikille kyseisen valtionavustuksen saajille. Yhdet vakioehdot otetaan liitteenä osaksi valtionavustuksen myöntämistä koskevaa päätöstä. Ks. tarkemmin Vakioehto-opas.

Päätökseen sisältyvät ehdot ja rajoitukset on yksilöitävä päätöksessä tai päätöksen osaksi liitteenä otettavassa vakioehtoasiakirjassa. Esimerkiksi pelkkä ehtoja koskevien lainkohtien mainitseminen sovellettavissa säännöksissä ei ole riittävää.

²³⁸ HE 63/2001 vp, s. 16, 47.

Oikeustapausesimerkki:

”Yritystoiminnan kehittämisavustuksen myöntämistä koskevan päätöksen ehdoissa ei ollut asetettu määräaikaan tuen ensimmäisen erän maksamiselle tai erän maksamisen hakemiselle. Tukiehdoissa ei myöskään ollut mainintaa tukipäätöksen voimassaoloon liittyvästä määräajasta tai muitakaan päätöksen raukeamiseen liittyviä ehtoja. Kun maaseutuelinkeinojen rahoituslaissa nimenomaisesti edellytettiin tuen maksamisen ja takaisinperimisen perusteiden ottamista tukipäätöksen ehdoiksi, ei asiassa ollut laillisia edellytyksiä periä tukea takaisin maksamisen määräaikaan tai tukipäätöksen voimassaolon lakkaamiseen liittyvillä perusteilla. Tuensaajan oikeusturvan kannalta ei ollut riittävää se, että sovelletut säännökset oli mainittu tukipäätöksessä vain säädökset nimeltä yksilöiden. Takaisinperintää ei voitu perustaa yksin sellaiseen säännökseen, jota ei ollut tukea myönnettäessä yksilöity sovellettuna oikeusohjeena ja jonka sisältämää oikeusohjetta ei ollut otettu tukipäätöksen ehdoksi.”²³⁹

Oikeustapausesimerkki:

”Kun hankintalaissa säädettyjen menettelyjen noudattamista ei valtionavustuksen myöntämistä koskevissa päätöksissä ollut avustuksen myöntämisen, maksamisen tai käytön valvonnan erityisenä perusteena erikseen mainittu, eikä ministeriön päätöksestä ilmenevillä perusteilla ollut ollut kysymys myöskään valtionavustuksen käyttämistä koskevien nimenomaisten säännösten rikkomisesta valtionavustuslain 21 §:n 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla, ei ministeriö ollut voinut ryhtyä avustuksen takaisinperintään hankintalainsäädännön soveltamiseen liittyvillä perusteilla.”²⁴⁰

Valtionavustuspäätöksen sisällössä tulee ottaa huomioon myös hallintolain yleinen sääntely hallintopäätöksen sisällöstä. Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi: 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta; 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; 3) päätöksen perustelut ja yksilöity

239 KHO 17.6.2011 t 1717.

240 KHO 2015: 82, äänestys 4–1 perusteluista.

tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Hyvään hallintoon kuuluu asian esittelijän ja ratkaisijan yksilöinti (nimeäminen) päätöksessä. Päätöksestä tulisi käydä ilmi myös mahdollinen esittelijän eriävä mielipide. Asianosaisen (valtionavustuksen hakijan tai saajan) yhteystietoja tai muita yksilöintitietoja päätöksessä ei ole välttämätöntä ilmoittaa.²⁴¹ Yksityishenkilöiden valtionavustuksissa henkilötunnuksen tarpeetonta merkitsemistä päätökseen on vältettävä.²⁴²

Muutoksenhausta valtionapuviranomaisen päätökseen säädetään valtionavustuslain 34 §:ssä. Muutoksenhakukeinona on ensivaiheessa oikaisuvaatimus. Hallintolain 46 §:n perusteella valtionavustuspäätökseen tulee näin ollen liittää oikaisuvaatimusohjeet.

Valtionavustuksen myöntämistä koskevan päätöksen sisältö:

- Päätöksen tehnyt valtionapuviranomainen
- Päätöksen tekemisen ajankohta
- Valtionavustuksen hakija/ hakijat
- Ratkaisu:
 - a. Valtionavustuksen käyttötarkoitus
 - b. Valtionavustuksen määrä tai laskentaperuste
 - c. Valtionavustuksen enimmäismäärä
 - d. Erityiset ehdot: käyttöaika ja selvityksen ajankohta sekä muut erityiset ehdot
 - e. Vakioehdot: tähän valtionavustuspäätökseen sisältyvät sen liitteenä olevat valtionavustuksen käyttöä koskevat vakioehdot
- Ratkaisun perustelut:
 - a. Sovelletut säännökset ja muut ratkaisuperusteet (esim. arviointiperusteet ja -kriteerit)
 - b. Hakemuksessa ratkaisuun vaikuttaneet seikat (esim. puolesta ja vastaan puhuvat seikat)

241 Mäenpää 2021, s. 232–234.

242 Tietosuojalain 29.4 §:n mukaan ”henkilötunnusta ei tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin”.

- c. Mahdollinen muu selvitys (ja tarvittaessa maininta kuulemisesta ja sen huomioon ottamisesta)
- d. Valtionapuviranomaisen harkinnan kuvaus ja johtopäätös
- Lisätietojen antaja
- Esittelijän ja ratkaisijan nimet
- Liitteenä oikaisuvaatimusohjeet

Valtionavustuksen myöntämättä jättämistä koskevan päätöksen sisältö:

- Päätöksen tehnyt valtionapuviranomainen
- Päätöksen tekemisen ajankohta
- Valtionavustuksen hakija/ hakijat
- Ratkaisu (valtionavustusta ei myönnetä)
- Ratkaisun perustelut:
 - a. Sovelletut säännökset ja muut ratkaisuperusteet (esim. arviointiperusteet ja -kriteerit)
 - b. Hakemuksessa ratkaisuun vaikuttaneet seikat (esim. puolesta ja vastaan puhuvat seikat)
 - c. Mahdollinen muu selvitys (ja tarvittaessa maininta kuulemisesta ja sen huomioon ottamisesta)
 - d. Valtionapuviranomaisen harkinnan kuvaus ja johtopäätös
- Lisätietojen antaja
- Esittelijän ja ratkaisijan nimet
- Liitteenä oikaisuvaatimusohjeet

Yksittäistapauksessa päätökseen saattaa sisältyä muitakin kuin edellä mainittuja asioita, esimerkiksi mahdollinen esittelijän eriävä mielipide.

Päätöksen keskeisin sisältö muodostuu ratkaisusta ja sen perusteluista. Ratkaisuun kuuluvat myös päätökseen sisältyvät ehdot ja rajoitukset. Yleisesti päätöksen sisällöltä vaaditaan täydellisyyttä (esim. ratkaisu koko hakemukseen sekä hyväksytyltä että hylätyltä osalta), riittävää yksilöintiä (asianosaisen oikeudet ja velvollisuudet) sekä selkeyttä (yksiselitteinen ja ymmärrettävä mm. asetettujen ehtojen ja rajoitusten kannalta).²⁴³

Päätöksessä tulee käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä (HL 9.1 §). Ymmärrettävyyteen ja selkeyteen vaikuttavat esimerkiksi lyhyet virkkeet, yksinkertaiset lauserakenteet, kappalejaot ja yleiskielen käyttö.

7.4 Millaiset ovat hyvät valtionavustuspäätöksen perustelut?

7.4.1 Perusteluvollisuus

Päätöksen perustelevuus

Hallintolain 45.1 §:ssä säädetään päätöksen perustelevuudesta: ”Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset”.

Vaatus päätöksen perustelevuudesta turvaa hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista myös valtionavustustoiminnassa. Perusteluilta vaadittava sisältö mahdollistaa valtionavustuksen hakijalle muutoksenhaun tarpeen ja mahdollisille valitusviranomaisille päätöksen lainmukaisuuden arvioinnin. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös valtionavustusten hallinnointia kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.²⁴⁴

Valtionapuviranomaisen kannalta perustelevuus korostaa asioiden huolellista valmistelua ja auttaa viranomaista kontrolloimaan omaa toimintaansa.²⁴⁵

²⁴³ Mäenpää 2021, s. 322.

²⁴⁴ Vrt. HE 72/2002 vp, s. 108.

²⁴⁵ Kulla – Salminen 2021, s. 318.

Oikeus saada perusteltu päätös on hyvän hallinnon tae. Velvollisuus valtionavustus-päätöksen perustelemiseen on valtionavustusasiassa keskeinen valtionavustuksen hakijan oikeusturvan tae, koska kyse on harkinnanvaraisesta edusta ja päätöksen perusteluissa tulee avata valtionapuviranomaisen harkintavallan käyttö.

7.4.2 Tosiasiaperusteet

Valtionavustus päätöksen perusteluissa on tosiasiaperusteina ilmoitettava ne seikat ja selvitykset, joille valtionavustusasian ratkaisu perustuu. Hallintolain 45.1 §:ssä tarkoitetut seikat ja selvitykset tarkoittavat asian selvittämisen johdosta selvitettyiksi arvioituja päätöksen tosiasiaperusteita.

Päätöksessä voidaan tarvittaessa mainita, jos jokin seikka on arvioitu selvittämättä jääneeksi esimerkiksi sen vuoksi, että valtionapuviranomainen ei ole voinut riittävästi varmistua hakijan antaman tiedon oikeellisuudesta. Päätöksessä voidaan myös mainita, millä asiassa esitetyillä seikoilla ja selvityksillä ei ole ollut vaikutusta ratkaisuun.²⁴⁶

Valtionavustusasiassa seikkoja voivat olla esimerkiksi hakijan hakemuksella antamat tiedot hakijasta itsestään taikka toiminnasta tai hankkeesta, johon avustusta haetaan. Seikkoja voivat olla myös muista lähteistä saadut tiedot, joihin valtionavustusasian ratkaisu perustuu. Selvityksiä ovat esimerkiksi hakijalta pyydetyt lisäselvitykset tai muulta viranomaiselta tai toimielimeltä saadut lausunnot.

Perustelujen sisältöä koskeva vaatimus ei toteudu, jos ratkaisun perusteluna mainitaan vain laissa mainitut edellytykset tai niiden puuttuminen, koska tällöin perusteluissa ei yksilöidä pääasiallisia asian ratkaisuun vaikuttaneita seikkoja.²⁴⁷ Esimerkiksi valtionavustuksen myöntämättä jättämisen perusteleminen sillä, että myöntämiselle ei ole ollut ”riittäviä perusteita” ei ole riittävää. Myöntämättä jättämisen pääasialliset tosiasiaperusteet tulee yksilöidä päätöksessä.

²⁴⁶ Mäenpää 2021, s. 328.

²⁴⁷ Kulla – Salminen 2021, s. 303.

Tosiasiaperusteita voidaan yksilöidä esimerkiksi seuraavasti (yleisavustuksen myöntämistä koskeva päätös):

Asian ratkaisuun vaikuttavina tosiseikkoina valituksenalaisessa päätöksessä on muun ohella viitattu yhdistyksen jäsenmäärään, sen järjestämiin tilaisuuksiin, yhdistyksen toiminnan laajentumiseen vuonna 2013 sekä yhdistyksen taloudelliseen tilanteeseen.²⁴⁸

Seikat ja selvitykset voivat olla sekä ratkaisua puoltavia että ratkaisua vastaan puhuvia. Laadukkaassa päätöksen perustelussa mainitaan sekä ratkaisua välittömästi tukevat että ratkaisua vastaan puhuvat näkökohdat. Tällainen niin sanottu pro & contra (puolesta ja vastaan) -perusteleminen on hyvä käytäntö, kun päätöksen ilmoitetaan perustuvan kokonaisharkintaan.²⁴⁹

7.4.3 Oikeudelliset perusteet

Oikeudellisilla perusteilla tarkoitetaan päätöksenteossa sovellettuja oikeussääntöjä ja muita mahdollisia sovellettuja oikeuslähteitä, kuten oikeusperiaatteet ja oikeuskäytäntö. Koska julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin, valtionavustuspäätös ei voi perustua vain esimerkiksi valtionapuviranomaisen asettamiin arviointiperusteisiin ja -kriteereihin.

Valtionavustuspäätöksen perusteluissa on oikeudellisina perusteina mainittava ratkaisun perusteena olevat lain ja mahdollisen asetuksen säännökset. Riittävää perustelemista ei ole pelkkä lainkohtien mainitseminen. Lisäksi tulee kuvata, miten kyseisiä lainkohtia on sovellettu ratkaisun tosiasiaperusteisiin.

Valtionavustuslain 7.1 §:n mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa. Myös näitä laissa säädettyjä valtion talousarvion tai rahaston varojen puitteita (mm. käyttötarkoitus, määrärahan riittävyys) voidaan pitää valtionavustusasian ratkaisun oikeudellisina perusteina.

²⁴⁸ KHO 19.11. 2014/3613.

²⁴⁹ Kulla – Salminen 2021, s. 319.

Valtionavustusasiassa oikeudellisiin perusteisiin rinnastuvia perusteita voivat olla myös hakuilmoituksessa ilmoitetut, yleensä valtion talousarvioon tai lainsäädäntöön perustuvat hakemusten arviointiperusteet ja -kriteerit. Tällaiset sovelletut ratkaisun perusteet tulee vastaavasti kuin varsinaiset oikeudelliset perusteet mainita päätöksessä.

7.4.4 Laaja harkintavalta ja väljät säännökset

Se, että valtionapuviranomaisella on laajaa harkintavaltaa, ei vaikuta hallintolain 45.1 §:ssä säädettyyn perusteluvelvollisuuteen tai perustelujen sisältövaatimuksen. Päinvastoin laaja harkintavalta edellyttää, että viranomaisen harkintavallan käyttö (tarkoituksenmukaisuus-harkinta, kokonaisharkinta) avataan päätöksen perusteluissa.

Oikeustapausesimerkki:

”Opetusministeriön päätöksestä, jossa oli asian lopputuloksen lisäksi mainittu ainoastaan valtion liikuntaneuvoston antaneen asiasta lausunnon ja liikuntalain 7 §:n 4 momentti, ei ollut todettavissa, millä tavoin ministeriö oli käyttänyt harkintavaltaansa asiassa. Tämän vuoksi päätös oli riittämättömästi perusteltuna lainvastaisena kumottava ja asia palautettava opetus- ja kulttuuriministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.”²⁵⁰

Myöskään niin sanottujen joustavien oikeusnormien tai sanamuodoltaan väljien säännösten soveltaminen ei vaikuta perusteluvelvollisuuteen tai perusteluvaatimuksen sisältöön. Valtionavustusasioissa sovelletaan tyypillisesti tällaisia normeja tai säännöksiä. Näitä ovat esimerkiksi valtionavustuslain 7 §:ssä ilmaistut ”on pidettävä tarpeellisena”, ”muita kuin vähäisiä” ja ”erityisen painavasta syystä”.

Joustavien oikeusnormien tai sanamuodoltaan väljien säännösten soveltamiseen nojautuvan päätöksen perusteluista tulee voida arvioida, onko viranomaisen käyttänyt harkintavaltaansa oikein.²⁵¹ Näin ollen riittävää perustelemista ei ole esimerkiksi todeta, että hakemuksen ei voida katsoa täyttävän vaadittuja edellytyksiä tai lain mukaisia edellytyksiä.

250 KHO 27.8.2010 t 1972.

251 Mäenpää 2021, s. 327.

Sen sijaan on esimerkiksi: 1) mainittava lain mukaiset edellytykset ("myöntämistä on pidettävä tarpeellisena"); 2) kuvattava mitä edellytys tarkoittaa ("hanke ei toteutuisi tietyn laatu- ja laajuusena ilman valtionavustusta") sekä 3) kuvattava, mitkä ovat ne seikat ja selvitykset, joiden perusteella on arvioitu, että hakemus täyttää tai ei täytä ko. edellytykset.

7.4.5 Harkintavallan käytön perusteleminen

Valtionavustuksen myöntämistä koskevassa asiassa on tyypillisessä tilanteessa päätöksenteon kohteena useita myöntämisen edellytykset täyttäviä hakemuksia. Tällöin valtionapuviranomaisen on arvioitava, millä perusteella valtionavustuksen myöntäminen tai myöntämättä jättäminen yhdelle edellytykset täyttävälle hakemukselle on tarkoituksenmukaisempaa kuin jollekin toiselle. Tarkoituksenmukaisuudessa on kyse tiettyyn tarkoitukseenärkevimmistä/ optimaalisimmasta/ parhaimmasta/ sopivimmasta ratkaisusta.

Oikeustapausesimerkki:

[...] Valtionavustuksessa on ollut kysymys harkinnanvaraisesta valtionavustuslain 5 §:ssä tarkoitetusta erityisavustuksesta, jota sääntelee myös [...] valtioneuvoston asetus. Valittajalla, kuten muillakaan avustushakijoilla, ei ole ollut subjektiivista oikeutta hakemaansa avustukseen. Se, että valittajan hakemus on [...] täyttänyt valtionavustuslaissa ja asetuksessa säädetyt ja hakukirjeessä tarkoitetut vaatimukset, ei tarkoita, että valittajan hankkeelle olisi tullut myöntää harkinnanvaraista valtionavustusta. Viranomaisen päättää harkintavaltansa rajoissa, mitkä sille toimitetuista hakemuksista täyttävät parhaiten avustuksen myöntämiselle asetetut tavoitteet ja edellytykset ja mille hankkeille avustusta on tarkoituksenmukaisinta myöntää siihen käytettävissä olevan määrärahan rajoissa. Valittajalle ei näin ollen ole myöskään voinut syntyä oikeutettua odotusta hakemansa avustuksen saamiseen.²⁵²

252 Helsingin hallinto-oikeus 8.6.2021 H2821/2021.

Vaikka valtionavustuksen myöntämistä koskevan asian ratkaisussa on kyse valtionapuviranomaisen harkintavallan rajoissa tehtävästä tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista, tulee päätöksen perustelujen silti sisältää hallintolain 45 §:n mukaisesti tosiasiaperusteet ja oikeudelliset perusteet. Esimerkiksi pelkkä maininta jonkin toiminnan tai hankkeen avustamisen epätarkoituksenmukaisuudesta tai valtionapuviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnasta asiassa ei ole riittävää perustelemista.

Laadukkaassa tarkoituksenmukaisuusharkinnan perustelussa mainitaan tosiasia-perustelujen osalta harkintaan vaikuttaneet seikat ja selvitykset sekä kannanotto siihen, miksi juuri näille seikoille ja selvityksille on annettu painoarvoa.²⁵³ Harkinnan oikeudellisina perusteina mainitaan puolestaan harkintaan valtuuttavat lainkohdat (valtionapuviranomaisen toimivalta) sekä harkintaa ohjaavat lainkohdat (esimerkiksi valtionavustuslain 7 §). Lisäksi mainitaan muut mahdolliset harkintaan vaikuttaneet oikeudelliset perusteet, joita voivat olla esimerkiksi lain tavoitesäännökset.²⁵⁴ Jos harkinnan perustana on käytetty esimerkiksi erillisiä arviointiperusteita ja -kriteerejä, myös ne mainitaan.

Jos valtionapuviranomainen ilmoittaa hakuilmoituksessa harkinnan perustuvan kokonais-harkintaan, tulee samoin ratkaisun perustelujen sisältää tosiasia-perusteet ja oikeudelliset perusteet sekä näiden soveltamisen ja harkinnan kuvauksen.

Jotta etusijan antaminen yhdelle hakemukselle suhteessa toiseen hakemukseen on perusteltavissa ja on myös osoitettavissa, että valtionapuviranomainen on asian käsittelyssä toiminut hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteita tarkasti noudattaen (mm. tasapuolinen kohtelu, objektiivisuus), on hakemusten arvioinnissa hyvä käyttää hakuilmoituksella etukäteen ilmoitettuja arviointiperusteita ja -kriteereitä. Näillä perusteilla hakemuksia voidaan arvioida esimerkiksi sanallisesti ja/tai numeerisesti. Tällaisesta tosiasia-perusteiden arvioinnista oikeudellisten perusteiden ja oikeudellisista perusteista johdettujen arviointiperusteiden ja -kriteerien valossa ja siitä tehtävästä johtopäätöksestä rakentuu valtionavustusasian ratkaisu ja sen perustelut. Arviointiperusteissa ja -kriteereissä voidaan korostaa esimerkiksi valtionavustuksella aikaan saatavia tuloksia ja vaikutuksia.

Valtionapuviranomainen käyttää harkintavaltaa myöntöharkinnan lisäksi esimerkiksi harkinnanvaraisessa takaisinperinnässä, ja myös näissä tilanteissa valtionapuviranomaisen harkintavallan käyttö tulee perustella.

²⁵³ Kulla – Salminen 2021, s. 322–323.

²⁵⁴ Ks. päätöksen perustelemisesta lain tavoitesäännöksellä ja perusoikeussäännöksellä (sananvapaus) KHO 19.11. 2014/3613.

7.4.6 Korostunut perustelemisen tarve

Hallintolaissa säädetty päätöksen perusteluvollisuus koskee kaikkia erilaisia valtionavustuspäätöksiä, ja lähtökohtaisesti samoin sekä myönteisiä että kielteisiä päätöksiä. Hakijan oikeusturvaan liittyvä asianosaisen tiedontarve päätöksen perusteista ei kuitenkaan edellytä kokonaisuutena myönteiseltä päätökseltä sellaista yksityiskohtaista perustelutapaa, joka on tyypillistä kielteisille päätöksille.²⁵⁵ Näin ollen valtionavustuksen kokonaan tai osittain myöntämättä jättämättä koskevien päätösten perustelemiseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Valtionavustuspäätös on perusteltava myös siltä osin kuin hakemus on osittain hyväksytty ja osittain hylätty. Valtionavustusasiassa kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, että hakijalle myönnetään vain osa haetusta euromäärästä. Jos valtionapuviranomainen on osittain myöntänyt valtionavustusta ja osittain hylännyt hakemuksen, ratkaisu pitää perustella sekä hyväksytyiltä että hylätyiltä osin:

Oikeustapausesimerkki:

”Opetus- ja kulttuuriministeriö on valituksenalaista päätöstä edeltäneellä avustuspäätöksellään 4.4.2013, edellä perustelujen kohdasta 2 tarkemmin ilmenevällä tavalla, tosiasiallisesti hylännyt valittajan avustushakemuksen 20 000 euroa ylittävältä osalta. Näin ollen valtionavustuslain 11 §:ssä säädettyjen myönteistä valtionavustuspäätöstä koskevien vähimmäisvaatimusten täyttymistä ei tässä ole pidettävä päätöksen perusteluvollisuuden kannalta riittävänä.

Hylätyiltä osin ministeriön avustuspäätöstä ei ole erikseen perusteltu. Kysymys ei ole hallintolain 45 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettua tilanteesta tai muustakaan mainitussa momentissa säädetystä poikkeuksesta, jolloin päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä. Ministeriö ei voi sähköisen asiakirjajärjestelmän teknisten ominaisuuksien vuoksi poiketa sitä koskevasta hallintolain 45 §:ssä säädetystä velvollisuudesta perustella päätöksensä.”²⁵⁶

²⁵⁵ Kulla – Salminen 2021, s. 321

²⁵⁶ KHO 19.11. 2014/3613. Tapauksessa avustusta oli haettu 55 000 euroa. Ratkaisussa KHO toteaa oikaisuvaatimusvaiheeseen liittyen seuraavaa: ”arvioitaessa ministeriön perusteluvollisuuden toteutumista ja valituksenalaisen päätöksen laillisuutta tässä muutoksenhaussa on otettava huomioon myös valituksenalaisessa oikaisupäätöksessä esitetyt perustelut eikä oikaisupäätöstä ole kumottava yksin ministeriön 4.4.2013 tekemää avustuspäätöstä rasittavan virheen perusteella”.

Käytännössä hakemuksen osittaista kielteisyyttä ja riittävää perustelemista on arvioitava tapauskohtaisesti. Esimerkiksi jos hankeavustuksessa jokin selvä osa kokonaisuudesta (esim. yksi työpaketti) jätetään myönnetyn valtionavustuksen ulkopuolelle, voidaan arvioida, että päätös on tältä osin kielteinen ja kielteisen osan perustelemiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut seuraavasti: ”Useissa tukipäätöksissä oli poikettu hakijan hakemasta tuen määrästä ja eräissä tapauksessa haetusta projektin aikataulusta, mutta poikkeamia ei ollut tukipäätöksissä perusteltu. Jos päätös on joltakin osin kielteinen, esimerkiksi tukea on myönnetty vähemmän kuin on haettu, tulee se aina perustella. Tukipäätöksen perusteluja tulee jatkossa tarkentaa, mikäli päätöksissä on poikettu hakemuksista”²⁵⁷.

Jos taas esimerkiksi toistuvissa yleisavustuksissa valtionavustusta ikään kuin säännönmukaisesti haetaan ”varmuuden vuoksi” enemmän ja samoin säännönmukaisesti myönnetään rahoituksen riittävyyden vuoksi vähemmän, ei perustelemisen tarve välttämättä korostu. Tällaisessa tilanteessa perusteluina myönnetyn yksittäisen valtionavustuksen määrälle saatetaan mainita esimerkiksi käytettävissä olevan määrärahan riittävyys suhteessa haettujen avustusten kokonaisuromäärään. Hyvän hallinnon periaatteiden (mm. avoimuus, läpinäkyvyys, tasapuolinen kohtelu, luottamuksensuoja) mukaista joka tapauksessa on, että valtionapuviranomaisen harkinnassa oleviin hakemusten priorisointiin, myönnettävän valtionavustuksen määrään ja avustuksen mahdolliseen ”leikkaamiseen” vaikuttavat seikat mainitaan valtionavustusten hakijoille etukäteen hakuilmoituksella.

Jos valtionavustukseen sovellettavassa säännöksessä mainitaan perusteina esimerkiksi ”erityisen painavat syyt” (esim. VAL 7.2 §), on erityisesti kielteisen päätöksen kohdalla tällaiset syyt tarkasti yksilöitävä ratkaisun tosiasiaperusteissa.²⁵⁸

Yleensä perusteluvollisuus korostuu, jos tarkoituksena on muuttaa pitkäaikaista oikeustilaa.²⁵⁹ Päätöksen perustelemista korostava muutos voisi valtionavustusasiassa olla esimerkiksi tilanne, jossa otetaan käyttöön uusia, valtionavustuksella aikaan saatavia tuloksia ja vaikutuksia korostavia arviointiperusteita ja -kriteerejä. Valtionavustuksen hakijan kannalta tällainen muutos voisi puolestaan vaikuttaa esimerkiksi yleisavustuksen myöntämiseen tai sen määrään.

257 Valtiontalouden tarkastusvirasto 14/2017, s. 31.

258 Ks. Kulla – Salminen 2021, s. 321.

259 Kunnan järjestämän jätteenkuljetusta koskevan päätöksen perustelemisesta KHO 2012:11.

7.4.7 Massapäätökset

Valtionavustuksen myöntämistä tai myöntämättä jättämistä koskevat asiat ovat tyypillisiä valtionhallinnossa usein toistuvia asiaryhmiä, joissa saatetaan tehdä ns. massapäätöksiä. Myös näissä tilanteissa on päätöksiin kirjoitettava erikseen yksittäisen valtionavustusasian ratkaisemista koskevat perustelut.

Valtionavustusasioissa on ollut tilanteita, joissa hallintotuomioistuimien on arvioinut, että valtionavustuspäätöksen perustelut ovat täyttäneet hallintolain 45 §:n mukaiset vaatimukset vasta muutoksenhakuvaiheessa, oikaisuvaatimukseen annetussa päätöksessä. Taustalla on saattanut olla valtionavustusta koskeva ns. listapäätös (tai ns. yhteispäätös), jonka yhteydessä ratkaisuja yksittäisiin valtionavustushakemuksiin ei ole asianmukaisesti perusteltu.

Oikeustapausesimerkki:

”Valtiovarainministeriö oli 21.11.2019 tehnyt yhteispäätöksen kaikille hankkeille. Päätöksen perustelujen mukaan avustuksen myöntämisessä on arvioitu erityisesti hankkeiden yhteiskunnallisen ja taloudellisen vaikuttavuuden toteutumista sekä hankkeiden yleistä merkitystä kuntien kannalta. Hakemusia on arvioitu sen suhteen, miten ne uudistaisivat kunnan toimintatapoja ja palveluprosesseja ja onko niillä kustannusten vähenemistä tai kustannusten kasvun hillitsemistä koskevat tavoitteet. Lisäksi on arvioitu, millaista yleistä merkitystä kyseisellä toiminnalla on kunnissa ja miten parhaita käytäntöjä ja innovaatioita pyritään levittämään. [...]”

Hallinto-oikeus toteaa, että valtiovarainministeriö on valituksenalaista oikaisupäätöstä edeltäneellä avustuspäätöksellään 21.11.2019 tosiasiallisesti hylännyt valittajan hakemuksen. Avustuspäätöksestä ei ole käynyt ilmi perusteluja valittajan hakemuksen hylkäämiselle. Valittajan avustushakemuksen hylkäämisen osalta valtiovarainministeriön avustuspäätöksen perustelut ovat siten puutteelliset eivätkä täytä hallintolain 45 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vaatimuksia. Kysymys ei ole myöskään hallintolain 45 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tilanteista, jolloin päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä.²⁶⁰

260 Helsingin hallinto-oikeus 8.6.2021 H2821/2021.

Ratkaisujen asianmukaisella perustelemisella jo ensimmäisessä päätöksentekovaiheessa voi olla vaikutusta myös valtionapuviranomaiselle käsiteltäviksi tulevien oikaisuvaatimusten määrään. Kun hakija saa valtionavustuspäätöksessä riittävät tiedot esimerkiksi osittain kielteisen päätöksen taikka valtionavustuksen myöntämättä jättämisen perusteista, voi asianosainen päätyä myös arvioon, ettei oikaisuvaatimuksen tekemiselle ole aihetta. Perusteleminen ei toisaalta tietenkään vaikuta muutoksenhakuoikeuteen.

7.4.8 Perusteluvollisuudesta poikkeaminen

Hallintolain 45.2 §:ssä säädetään poikkeuksista perusteluvollisuuteen. Poikkeukset liittyvät esimerkiksi päätöksen kiireellisyyteen tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi, oikeusturvan vähäiseen merkitykseen ja perustelemisen ilmeiseen tarpeettomuuteen. Tällaiset poikkeusperusteet eivät yleensä voi olla valtionavustusiassa sovellettavia, koska valtionavustuspäätöksen perusteleminen on keskeinen hakijan oikeusturvan tae. Perustelemisen ilmeinen tarpeettomuus saattaa tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa valtionavustuksella on yksi, talousarviossa nimetty saaja.

Perustelemista koskevia poikkeuksia on yleisesti tulkittava suppeasti, koska niillä rajoitetaan asianosaisen oikeutta saada perusteltu päätös. Poikkeaminen perusteluvollisuudesta voisi valtionavustusiassa koskea lähinnä yksityishenkilöiden apurahoja ja niihin liittyviä hallintolain 45.2 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja tilanteita: perustelut voidaan jättää esittämättä, jos päätös koskee sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin. Jos päätös perustuu tosiasiaperusteiden osalta vain hakijan ominaisuuksien arviointiin, perustelut on mahdollista jättää hallintolain 45.2 §:n 3 kohdan perusteella esittämättä. Jos päätös perustuu kuitenkin myös muihin tosiasiaperusteluihin (esimerkiksi hakijan henkilökohtaisen hankkeen tai hakijan taloudellisen tilanteen arviointiin) ei perustelemisselvollisuudesta voi poiketa.

Vaikka päätöksen perustelemisselvollisuudesta olisi mahdollisuus poiketa, tulee ratkaisulla aina olla tosiasiaperusteet ja oikeudelliset perusteet. Mahdollisuus perusteluvollisuudesta poikkeamiseen ei tarkoita myöskään sitä, ettei perusteluja voisi esittää.²⁶¹

Perustelemisen työläys tai tekniset ongelmat esimerkiksi ns. massapäätösten perusteluissa eivät oikeuta poikkeamaan päätöksen perusteluvollisuudesta. Myöskään asianhallintajärjestelmän tekniset ominaisuudet eivät oikeuta poikkeamaan päätöksen perusteluvollisuudesta.

261 Ks. esim. Mäenpää 2021, s. 329–.

Oikeustapausesimerkki:

Ministeriö ei voi sähköisen asiakirjajärjestelmän teknisten ominaisuuksien vuoksi poiketa sitä koskevasta hallintolain 45 §:ssä säädetystä velvollisuudesta perustella päätöksensä.²⁶²

Perustelemista koskevia poikkeuksia ei voida soveltaa, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön (HL 45.3 §). Oikaisuvaatimukseen annettava päätös on perusteltava aina (HL 49 g §).

7.5 Valtionavustuspäätöksen allekirjoittaminen

Hallintolaki ei sääntele päätöksen allekirjoittamista. Valtionavustuslaissa ei ole erityissäännöksiä valtionavustuspäätöksen allekirjoittamisesta. Julkisuuden, hyvän hallinnon ja virkavastuun periaatteiden voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän, että ratkaisijan ja esittelijän nimet ainakin mainitaan valtionavustuspäätöksessä.²⁶³ Esimerkiksi julkisuuslain mukainen viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tuleminen määräytyy siten, että päätös ja toimituskirja sekä niiden käsittelyä varten laaditut asiakirjat tulevat julkisiksi, kun ne on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu (julkisuuslain 6 §:n 8 kohta).

Käytännössä valtionavustuspäätös yleensä allekirjoitetaan. Päätösasiakirja voidaan allekirjoittaa sähköisesti (SAsiointilaki 16 §). Päätöksen säilytettävän kappaleen allekirjoittavat asian ratkaisija ja esittelijä. Päätöksestä tehtävän, asianosaiselle tiedoksi annettavan toimituskirjan voi varmentaa allekirjoituksellaan esittelijä. Myös toimituskirjassa on hyvä mainita sekä ratkaisijan että esittelijän nimet.²⁶⁴

262 KHO 19.11.2014/3613.

263 Kulla – Salminen 2021, s. 317.

264 Kulla – Salminen 2021, s. 317.

7.6 Valtionavustuspäätöksen tiedoksianto

Päätöksen tiedoksiannosta säädetään hallintolain 9 ja 10 luvuissa sekä sähköisestä tiedoksiannosta SAsiointilain 4 luvussa. Hallintolain 54 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Valtionavustusasian tiedoksiannosta vastaa päätöksen tehnyt valtionapuviranomainen.

Valtionavustusasiassa tiedoksiantotapana on yleensä tavallinen sähköinen tiedoksianto sähköisellä viestillä (sähköinen asiointi) taikka tavallinen tiedoksianto kirjeellä postitse vastaanottajalle (muu kuin sähköinen asiointi). Valtionavustuspäätös voidaan antaa tiedoksi sähköisenä viestinä, kun asianosainen on antanut siihen suostumuksensa. Suostumus voi olla yksittäistapauksellinen tai yleisempi.²⁶⁵ Sähköinen asiointi voi olla ensisijainen asiointitapa valtionavustusasioissa. (ks. luku 4)

Todisteellista tiedoksiantotapaa on käytettävä, jos tiedoksianto koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kuluu muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika (HL 60.1 §). Velvoittavia päätöksiä ovat kaikki päätökset, joilla asetetaan toiminnallinen velvoite, mukaan lukien maksuvelvollisuus.²⁶⁶ Valtionavustusasioissa esimerkiksi takaisinperintäpäätökset ovat tällaisia päätöksiä. Todisteellisessa sähköisessä tiedoksiannossa viranomaisen on ilmoitettava, että asiakirja on asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Asianosaisen on tunnistauduttava asiakirjaa noustaessaan. (SAsiointilaki 18 §). Postitse toimitettavasta todisteellisesta tiedoksiannosta säädetään hallintolain 60 §:ssä.

Tiedoksiantoon on merkittävä asiakirjan lähetyspäivämäärä. Jos kyseessä on tavallinen sähköinen tiedoksianto, asiakirjan katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä (SAsiointilaki 19.2 §). Jos tiedoksianto lähetetään tavallisena tiedoksiantona postitse kirjeellä, vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. (HL 59 §) ”Jollei muuta näytetä” tarkoittaa, että jos vastaanottajaksi tarkoitettu väittää, että asiakirjaa ei ole saatu lainkaan, tai asiakirja on tullut myöhemmin, on tällaisen väitteen tueksi esitettävä näyttöä.

²⁶⁵ Kulla – Salminen 2021, s. 360.

²⁶⁶ Ks. HE 72/2002, s. 123.

Todisteellisessa sähköisessä tiedoksiannossa asiakirja katsotaan annetun tiedoksi, kun asiakirja on noudettu viranomaisen SAsiointilain 18 §:n 1 momentin mukaisesti osoittamalta yhteydeltä. Käytännössä käytettävissä järjestelmissä on suositeltavaa olla toiminto, joka kirjaa tai tallentaa tiedon hakemisajankohdan sekä antaa hakijalle tiedon oikaisuvaatimusajan alkamisesta tai laskemistavasta.²⁶⁷ Jos asiakirjaa ei ole noudettu seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, tiedoksiannossa noudatetaan, mitä siitä muualla laissa (lähinnä hallintolaissa) säädetään. Jos päätöisasiakirjan sähköistä tiedoksi-antoa ei tapahdu tai se epäonnistuu teknisesti, muutoksenhakuaika lasketaan vasta päätöksen muusta tiedoksiannosta, ja siten epäonnistuneet yritykset sähköisen tiedoksiannon toteuttamiseksi eivät vaaranna oikeusturvaa.²⁶⁸ Postitse toimitettavan todisteellisen tiedoksiannon yhteydessä laaditaan saantitodistus, josta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksisääntöajankohda. (HL 60.1 §)

Tiedoksisääntöajankohdalla on merkitystä muutoksenhakuajan kannalta: oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisääntöajankohdasta. Tiedoksisääntöajankohdalla ei lueta 30 päivän määräaikaan (määräaikalaki 2 §).

Hallintolain 9 ja 10 luvuissa on lisäksi mm. säännökset tiedoksiannosta erityyppisille asianosaisille: yksityishenkilöille, yhteisöille ja säätöille, viranomaisille (esim. kunnille, hyvinvointialueille) sekä tiedoksiannosta ulkomaille. Samoin laissa on säännökset tiedoksiannosta valtuutustilanteissa.

7.7 Valtionavustuspäätöksessä olevan virheen korjaaminen

7.7.1 Asia- tai menettelyvirheen korjaaminen

Asia- tai menettelyvirheen korjaaminen tarkoittaa virheellisen päätöksen poistamista ja asian ratkaisemista uudelleen. Korjattavat virheet voivat liittyä päätöksen tosiasiapohjaan, lain soveltamiseen tai menettelyyn. Korjaamismahdollisuus koskee vain selviä ja ilmeisiä virheitä sekä vain sellaisia virheitä, jotka ovat vaikuttaneet päätökseen. Esimerkiksi tulkinallinen virhe tai ratkaisun kannalta epäolennainen virhe ei ole sellainen asiavirhe, jonka viranomaisen voisi korjata.

²⁶⁷ HE 17/2002 vp.

²⁶⁸ HE 17/2002 vp.

Yleistä päätöksen peruuttamismahdollisuutta viranomaisella ei ole.²⁶⁹ Valtionavustusasioissa tämä korostaa muun ohella sitä, että ennen valtionavustuksen myöntämistä asian tulee olla riittävästi selvitetty sekä tosiasiaperusteiden että oikeudellisten perusteiden osalta.

Asiavirheen korjaaminen

Hallintolain 50 §: mukaan viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos:

1. päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen;
2. päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen;
3. päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai
4. asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätös voidaan korjata 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi.

Selvästi virheellinen selvitys tarkoittaa päätöksen tosiasiapohjan virheellisyyttä, esimerkiksi sitä, että päätös perustuu selvästi paikkaansa pitämättömiin tietoihin tai selvityksiin.

²⁶⁹ Kulla – Salminen 2021, s. 342-; Mäenpää 2010, s. 339-. Valtionapuviranomaisella käytössä olevia keinoja vaikuttaa tehtyihin valtionavustuksen myöntämistä koskeviin päätöksiin jälkikäteen ovat mahdollisen hallintolain mukaisen asiavirheen korjaamismenettelyn lisäksi esimerkiksi takaisinperinnät, joiden perusteista säädetään valtionavustuslain 21 ja 22 §:ssä.

Selvästi puutteellinen selvitys tarkoittaa sitä, että jokin asiaan vaikuttava seikka on jäänyt ottamatta päätöksessä huomioon. Lähtökohtaisesti sillä ei ole merkitystä, onko selvityksen virheellisyys tai puutteellisuus johtunut viranomaisesta vai asianosaisesta.

Ilmeisen vääriä lain soveltaminen tarkoittaa esimerkiksi 1) väärän lainkohdan soveltamista, 2) erehtymistä sovellettavan normin sisällöstä, 3) ilmeisen vääriä lain tulkintaa, 4) toimivallan ylitystä, 5) virheellistä käsitystä tosiseikoista ja siitä johtuvaa väärää lain soveltamista tai 6) hallinnon oikeusperiaatteiden rikkomisesta johtuvaa harkintavallan väärinkäyttöä. Vääristä lain soveltamisesta on kyse esimerkiksi silloin, kun virkaan nimetään hakija, joka ei täytä kelpoisuusvaatimuksia.²⁷⁰

Menettelyvirhe tarkoittaa menettelysäännösten noudattamatta jättämistä tai virheellistä soveltamista. Esimerkiksi esteellisyyden tai kuulemisen sivuuttaminen taikka viranomaisen vääriä kokoonpano voi olla menettelyvirhe.

Hallintolain 50 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu olennaisesti päätökseen vaikuttavaan uuteen selvitykseen perustuva korjaaminen ei ole varsinaisesti päätöksessä olevan virheen korjaamista, koska yleensä uutta selvitystä ei ole edes voitu ottaa huomioon päätöksessä. Uusi selvitys tarkoittaa ennestään tuntematonta selvitystä tai selvitystä, jota ei ole tiedetty tai osattu ottaa huomioon asian käsittelyssä ja joka ei sovellu hallintolain 50 §:n 1 kohdassa tarkoitettua virheen perusteeksi. Uudessa selvityksessä voi olla kyse myös asianosaisen olosuhteissa tapahtuneista muutoksista. Korjaamisen edellytyksenä näissä tilanteissa on aina, että uusi selvitys voi vaikuttaa olennaisesti päätökseen.²⁷¹ Uuden selvityksen perusteella päätös voidaan korjata ainoastaan asianosaisen eduksi. (HL 50.2 §)

Muissa kuin uutta selvitystä koskevissa tilanteissa päätös voidaan korjata joko asianosaisen eduksi tai asianosaisen vahingoksi. Virheen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu etukäteen ja nimenomaisesti päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos 1) virhe on ilmeinen ja 2) se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. (HL 50.2 §) Oikeussuojajasyistä ilmeinen virhe tarkoittaa tässä yhteydessä, että virhe ei ole millään tavoin tulkinnanvarainen. Tällaisen virheen tulee olla lisäksi aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Tämä tarkoittaa tilannetta, jossa on kyse asianosaisen vilpillisestä menettelystä tai laiminlyönnistä taikka joissakin tapauksissa asianosaisen huolimattomuudesta. Viranomaisen vastuulla

²⁷⁰ Kulla – Salminen 2021, s. 345.

²⁷¹ Kulla – Salminen 2021, s. 346.

on näyttää, että virhe on aiheutunut asianosaisen menettelystä. Käytännössä virhe aiheutuu tyypillisesti sekä viranomaisen että asianosaisen toiminnasta esimerkiksi, kun viranomainen on ratkaissut asian puutteellisen hakemuksen perusteella.²⁷²

Oikeustapausesimerkki:

”A oli vuonna 2011 hakenut X:n kunnalta asuntojen korjaus-, energia- ja terveystaita-avustuksista annetussa laissa tarkoitettua avustusta lomakkeella ARA 36d/11, jolla haettiin avustusta pientalojen energiatehokkuuden parantamiseen ja uusiutuvien energiamuotojen käyttöönottoon. Avustuksen saaminen edellytti ruokakunnan pienituloisuutta. Mainittua lakia oli 1.1.2011 lukien muutettu siten, ettei uusiutuvan energian käyttöönottoa tukeviin toimiin tietyin edellytyksin myönnettävältä avustukselta enää edellytetty hakijan ruokakunnan pienituloisuutta. Viimeksi mainittua avustusta haettiin lomakkeella ARA 37a/11. A:n hakemus oli kunnassa muutettu koskemaan viimeksi mainittua avustusta ja avustus oli hänelle myönnetty. Kunnan viranhaltija oli sittemmin antamallaan päätöksellä peruuttanut A:lle myönnetyn avustuksen, koska A oli aloittanut työt jo vuonna 2010 eikä viimeksi mainittua avustusta voitu myöntää, jos työt oli aloitettu ennen 1.1.2011.

Asiassa oli kysymys siitä, oliko kunnan viranhaltijalla oikeus hallintolain 50 §:n nojalla korjata tekemäänsä päätöstä asianosaisen vahingoksi ilman asianosaisen antamaa suostumusta. Kysymyksen ei katsottu olevan valtionavustuslain 5 luvussa tarkoitettua avustuksen takaisinperinnästä. Kun otettiin huomioon se, että A:lle oli myönnetty eri avustus kuin mitä hän oli hakenut, se, että töiden alkamisajankohtaa ei hänen täyttämällään ja allekirjoittamallaan lomakkeella ollut kysytty, se, että A oli liittänyt hakemukseensa laskuja, joista oli voitu päätellä töiden alkaneen ennen 1.1.2011 ja ennen avustuspäätöksen tekemistä, sekä se, että viranomainen ei ollut avustushakemusta toiseksi muuttaessaan selvittänyt töiden alkamisajankohtaa, avustuspäätöksessä mahdollisesti olleen virheen ei ollut katsottava johtuneen hallintolain 50 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla asianosaisen omasta menettelystä. Näin ollen viranomainen ei ollut voinut korjata päätöstään A:n vahingoksi ilman hänen suostumustaan.”²⁷³

272 HE 72/2002, s 105; Kulla – Salminen 2021, s. 348.

273 KHO 2014:46; virheen korjaamisesta ks. myös KHO 30.12.2016/5659.

7.7.2 Kirjoitus- tai laskuvirheen korjaaminen

Viranomaisella on yleisesti velvollisuus korjata päätöksessä oleva kirjoitus- tai laskuvirhe. Hallintolain 51 §:n mukaan ”viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe”. Pykälässä on kyse teknisistä syistä johtuvista virheistä päätösasiakirjassa. Toisin sanoen päätöksen oikea sisältö ja sen saama kirjallinen muoto ovat joiltain osin ristiriidassa keskenään. Kirjoitus- ja laskuvirheitä ja muita niihin verrattavia virheitä esiintyy esimerkiksi tietojärjestelmien käyttöön nojautuvassa päätöksenteossa.²⁷⁴

Esimerkiksi puutteellisesta selvityksestä johtuvaa virhettä ei saa hallintolain 51 §:n perusteella korjata. Samoin ei saa korjata sovellettavaa säännöstä koskevaa virhettä, jos kyse ei ole juuri kirjoitusvirheestä.²⁷⁵

Hallintolain 51 §:n mukaan virhettä ei saa kuitenkaan korjata, ”jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä”. Kohtuuttomasta tuloksesta on kyse esimerkiksi, jos korjaamiseen ryhdytään pitkän ajan kuluttua päätöksen tekemisestä tai jos asianosainen ei ole voinut havaita virhettä ja varautua saamansa edun palauttamiseen. Virheen aiheutumisen asianosaisen menettelystä pitää olla ilmeinen, eli asianosainen on aiheuttanut virheen selvästi osoitettavalla vilpillään tai laiminlyönnillään.²⁷⁶

Oikeustapausesimerkki:

Esimerkiksi lahjaverotusta koskevaan lainvoimaiseen ennakkotietopäätökseen jäänyt ilmeinen kirjoitusvirhe voitiin kohtuuttomuussäännön estämättä oikaista tilanteessa, jossa veron oikea määrä oli 95 600 markkaa, mutta se oli ennakkotietopäätöksessä ilmoitettu 59 600 markaksi.²⁷⁷

274 Mäenpää 2010, s. 343.

275 Kulla – Salminen 2021, s. 330.

276 HE 72/2002, s. 106; Kulla – Salminen 2021, s. 331.

277 KHO 1997:12, äänestys 3–2.

7.8 Korjaamismenettely

Päätöksen korjaamista koskevan asian voi panna vireille viranomaisen oma-aloitteisesti tai asianosainen. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. (HL 52.1 §)

Päätöksessä oleva asia- tai menettelyvirhe käsitellään siten, että viranomaisen poistaa virheellisen päätöksen ja käsittelee ja ratkaisee asian kokonaan uudelleen. (HL 52.2 §) Päätöksen poistaminen tarkoittaa, että päätöksen oikeusvaikutukset loppuvat. Poistamisella ei ole taannehtivia vaikutuksia esimerkiksi siten, että päätöksen voimassa ollessa saadut edut olisi palautettava. Asian uudelleenkäsitelyssä sovelletaan hallintolain menettelysäännöksiä ja voidaan hyödyntää esimerkiksi jo saatua selvitystä ja mahdollisesti toteutettuja kuulemisia, jos ne eivät ole puutteellisia tai virheellisiä.²⁷⁸

Päätöksessä olevat kirjoitus- tai lasku- tai virhe ei edellytä asian uutta käsittelyä. Tällaisen virheen korjaaminen toteutetaan korvaamalla virheen sisältämä toimituskirja uudella toimituskirjalla, jossa virhe on korjattu. (HL 52.2 §) Vaikka asiaa ei käsitellä uudelleen, asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjoitusvirheen korjaamista, jollei se ole tarpeetonta.

Asia- tai kirjoitusvirheen korjaamisesta on tehtävä merkintä alkuperäisen päätöksen taltiokappaleeseen tai viranomaisen käytössä olevaan tietojärjestelmään (HL 52.3 §).

278 Mäenpää 2010, s. 345–346.

8 Oikaisuvaatimusmenettely

Valtionavustusasioissa ensimmäisenä muutoksenhakuvaiheena on yleensä oikaisuvaatimusmenettely. Valtionavustuslain 34.1 §:n mukaan valtionapuviranomaisen päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolain 7 a luvussa.

Oikaisuvaatimus tehdään tavallisesti päätöksen tehneelle valtionapuviranomaiselle. Erityislainsäädännössä saattaa olla säännöksiä esimerkiksi siitä, mikä viranomaisen käsittelee oikaisuvaatimuksen. Erityislainsäädännössä saattaa olla myös muutoksenhakukieltoja.²⁷⁹

Valtionapuviranomaisen päätöksellä tarkoitetaan valtionavustuslain 34.1 §:ssä valtionapuviranomaisen valtionavustuslaissa tarkoitetuissa asioissa antamia ratkaisuja. Näitä ovat esimerkiksi valtionavustuksen myöntäminen, myöntämättä jättäminen ja maksaminen. Oikeussuojan tarpeita voidaan arvioida liittyvän erityisesti valtionapuviranomaisen päätökseen valtionavustuksen maksamisen keskeyttämisestä tai maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä.²⁸⁰

Kun muutoksenhakeinona on oikaisuvaatimus, valtionavustuspäätökseen liitetään oikaisuvaatimusohje, jonka sisällöstä säädetään hallintolaissa (HL 46, 47 ja 49 §:t).

Oikaisua saa vaatia se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (HL 49 b §:n 2 momentti). Valtionavustusasioissa tällainen asianosainen on valtionavustuksen hakija tai saaja omassa asiassaan.

Hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimuskirjelmässä on ilmoitettava 1) päätös, johon vaaditaan oikaisua, sekä se, 2) millaista oikaisua vaaditaan ja 3) millä perusteilla sitä vaaditaan. Oikaisuvaatimuksessa asianosainen voi vaatia esimerkiksi kokonaan tai osittain hylätyn hakemuksen hyväksymistä taikka päätöksen kumoamista esteellisyyden tai muun menettelyvirheen vuoksi. Oikaisun perusteina voivat olla sekä päätökseen laillisuutta, että tarkoituksenmukaisuutta koskevat seikat.

279 Ks. esim. laki työvoimapalvelujen järjestämisestä (380/2023) 147 §.

280 HE 63/2001 vp, s. 65.

Kuten viranomaisen yleensä, myös valtionapuviranomaisen on käsiteltävä oikaisuvaatimus kiireellisenä (HL 49 e §). Kiireellisyysvaatimukseen liittyy hyvää hallintoa konkretisoiva hallinnon palveluperiaate, joka edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti. Kiireellisyyttä tulee arvioida kunkin tapauksen erityispiirteiden valossa, eikä vaatimus saa kuitenkaan heikentää esimerkiksi asian selvittämistä ja sitä kautta asianosaisen etua.²⁸¹

Oikaisuvaatimus käsitellään hallintomenettelyssä, eli asia esimerkiksi selvitetään hallintolain mukaisesti ennen sen ratkaisua. Oikaisuvaatimukseen annettavassa päätöksessä valtionapuviranomainen voi 1) muuttaa valtionavustuspäätöstä, 2) kumota valtionavustuspäätöksen tai 3) hylätä oikaisuvaatimuksen. (HL 49.1 g §) Jos päätös kumotaan, asia käsitellään ja ratkaistaan uudelleen. Jos oikaisuvaatimusta ei ole jätetty määräajassa, se tulee jättää tutkimatta. (HL 49.2 c §)

Oikaisuvaatimukseen annettava päätös on perusteltava, eikä päätökseen sovelleta perusteluvelvollisuudesta poikkeamisen mahdollistavaa hallintolain 45.2 §:ää. (HL 49.1 g §) Asianosaisen oikeusturvan lisäksi perusteluvelvollisuudella on tärkeä merkitys asian ratkaisijalle, koska oikaisuvaatimuksen perustelemisen yhteydessä voidaan vielä kertaalleen arvioida asian selvityksen riittävyttä ja ratkaisun oikeellisuutta. Asianmukaiset perustelut lisäävät luottamusta hallintoon, ja perustelujen avulla voidaan kehittää hallintotoiminnan laatua ja varmistaa hyvän hallinnon edellytysten toteutumista. Perustelut selkeyttävät asiaa myös mahdollisen valitusviranomaisen käsittelyn kannalta.²⁸² Nämä seikat puoltavat toisaalta valtionavustuspäätöksen asianmukaisten perustelujen merkitystä jo ensimmäisessä päätöksentekovaiheessa. Asianmukainen perusteleminen jo ensimmäisessä päätöksentekovaiheessa saattaa vähentää valtionapuviranomaiselle käsiteltäväksi tulevien oikaisuvaatimusten määrää. (ks. myös luku 7.4.7.)

Oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteluvelvollisuus ei estä viittaamista tarvittaessa ensimmäisen päätöksentekovaiheen perusteluihin, jos asiassa päädytään samaan käsitykseen kuin siinä tehdyssä ratkaisussa. Jos oikaisuvaatimuksen tekijä on nimenomaisesti kiistänyt päätöksen perustelujen oikeellisuuden, lähtökohtaisesti asianmukaisena perusteluna ei voida pitää sitä, että oikaisuvaatimuspäätöksessä tyydytään viittaamaan kiistanalaisiin perusteluihin, eikä vastata oikaisuvaatimuksen tekijän perusteluja koskeviin huomautuksiin.²⁸³

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen. Päätökseen tulee liittää valitusosoitus. (HL 47 §)

281 HE 226/2009 vp, s. 58.

282 HE 226/2009, vp. s. 59.

283 HE 226/2009, vp. s. 59.

9 Erityiskysymyksiä

9.1 Avustuksen myöntäminen muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen

9.1.1 Valtionavustuslain 7.3 §:n taustasta ja tarkoituksesta

Valtionavustuslain 7.3 §:n mukaan ”valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos valtionavustus myönnetään käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa”.

Valtionavustuslain 7.3 §:n säännös muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamisesta liittyy lain valmistelun aikaan vakiintuneisiin avustamisjärjestelyihin. Lain esitöissä mainitaan seuraavia tilanteita: 1) keskusjärjestö antaa osan saamastaan valtionavustuksesta käytettäväksi jäsen- tai alajärjestöjensä toiminnassa valtionavustuksen tarkoitusta edistäviin toimintoihin tai hankkeisiin; 2) valtionavustuksen saajan edellytetään osana valtionavustuksen kohteena olevaa toimintaansa myöntävän apurahoja ja avustuksia tietyn toiminnan edistämiseen; 3) myönnetään valtionavustusta suomalaisille kansalaisjärjestöille ja säätiöille käytettäväksi kehitysmaissa toteutettavaan hankkeeseen, jonka toteuttamisessa keskeisessä asemassa on kehitysmaassa toimiva taho. Perusteluina tällaisten avustamisjärjestelyjen mahdollistamiselle lain esitöissä mainitaan valtionavustuksen saajan asiantuntemus avustuksen kohdentamisesta, valvonnan tehokkuus ja kustannusten kohdentaminen projektin sisällä.²⁸⁴ Säännöstä ei ole tarkoitettu esimerkiksi yleisesti yhteishankkeissa sovellettavaksi.²⁸⁵

²⁸⁴ HE 63/2001 vp, s. 40–41.

²⁸⁵ VAL 7.3 §:n säännöksessä tai sen perusteluissa ei oteta kantaa valtionavustuslajiin.

Edellä mainituista tilanteista valtionavustuksen myöntäminen valtionavustuksen saajalle siten, että saaja voisi uudelleen myöntää avustusta muulle taholle ei ole mahdollista silloin, kun myöntämisellä tarkoitetaan valtionavustuksen saajasta, määrästä ja tarkemmasta käyttötarkoituksesta päättämistä. Nämä ovat valtionapuviranomaiselle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä, joita ei voi valtionavustuspäätöksellä siirtää valtionavustuksen saajalle.²⁸⁶

Ensisijaisesti valtionapuviranomaisen tulee myöntää valtionavustus ilman välikäsiä, suoraan avustettavaan toimintaan tai hankkeeseen, koska se varmistaa parhaiten valtionavustuksena myönnettävien varojen tehokkaan kohdentumisen oikeaan käyttötarkoitukseen, vastuunalaisen käytön ja siihen liittyvän tilivelvollisuuden.²⁸⁷

Valtionavustuksen myöntäminen käytettäväksi muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen on vasta toissijainen ja poikkeuksellinen toiminnan tai hankkeen avustamisen keino. Eduskunta voi kuitenkin päättää valtion talousarviossa esimerkiksi määrärahasta, jota valtionavustuksen saajan tulee edelleen jakaa, ja tällöin valtionapuviranomaisella ei ole harkintavaltaa talousarvion toimeenpanossa.²⁸⁸ Myös erityislainsäädännössä saattaa olla esimerkiksi valtionavustuksen siirtämistä koskevia säännöksiä.

Käytännössä valtionavustuslain 7.3 §:ssä tarkoitetusta avustamisjärjestelystä käytetyt termit vaihtelevat. Valtionavustustoiminnan sanastossa järjestelyyn viitataan ilmaisulla valtionavustuksen välittäminen edelleen siirron saajalle. Vakioehto-oppaassa käsitellään 7.3 §:ään liittyvästi **valtionavustuksen edelleen välittämistä** koskevia ehtoja. Valtionavustuksen delegointi ei ole tässä yhteydessä suositeltava termi, koska delegointi viittaa valtionapuviranomaisen toimivallan siirtämiseen valtionavustuksen saajalle, ja sitä 7.3 §:n säännös ei mahdollista.²⁸⁹

9.1.2 Valtionavustuslain 7.3 §:n soveltamisen erityisiä rajoituksia

Valtionavustuslain 7.3 §:n mukaan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamisen tulee tapahtua valtionavustuspäätöksen mukaisen käyttötarkoituksen piirissä. Valtionavustuslain 7.3 §:n mukaisella avustamisjärjestelyllä ei siten voi ohittaa eduskunnan

286 Ks. esim. oikeusministeriön lausunto (2021) ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräistä kirjailijoille ja kääntäjille myönnettävistä apurahoista – työryhmän raportti.

287 HE 63/2001 vp, s. 41.

288 HE 63/2001 vp, s. 40.

289 Ks. HE 63/2001 vp, s. 42.

päättämään valtion talousarvion mukaista valtionavustuksen käyttötarkoitusta tai lainsäädännössä tarkemmin määriteltyä valtionavustuksen käyttötarkoitusta, joiden puitteissa valtionavustuspäätös on tehty.

Avustamisjärjestely täytyy muutoinkin toteuttaa valtion talousarvion ja valtionavustukseen sovellettavan lainsäädännön puitteissa, koska valtionavustus tulee myöntää näissä puitteissa. Esimerkiksi jos valtionavustusta ei voi talousarvion tai lainsäädännön perusteella myöntää luonnolliselle henkilölle, ei valtionavustusta voi myöskään myöntää käytettäväksi luonnollisen henkilön toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Valtionavustukset on yleisesti erotettava hankinnoista, ja valtionavustuslain 7.3 §:n mukaista järjestelyä ei voi käyttää myöskään viranomaisen hankintatarpeisiin.

Kun on kyse EU:n valtioneuvoston mukaisista valtionavustuksista (valtionavustuksiin liittyvästi avustuksista taloudelliseen toimintaan), tukiviranomaisella tulee olla myönnettyistä valtionavustuksista yksilöidyt tiedot (tuensaajat ja määrät) ja tukiviranomaisella on velvollisuus tallentaa tuen myöntämistä ja maksamista koskevat tiedot yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään.²⁹⁰ Esimerkiksi de minimis -ehtoisissa tuissa tukiviranomaisen on tukipäätöksessä ilmoitettava, että kyse on de minimis -tuesta tuensaajalle.²⁹¹ Käytännössä kyse täytyy tällöin olla valtionavustuksen myöntämisestä suoraan avustettavan toiminnan tai hankkeen toteuttajalle. Näin ollen valtionavustuslain 7.3 §:n säännös muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamisesta ei voi tulla sovellettavaksi, kun myönnetään valtionavustuksia taloudellisen toimintaan.

Valtion budjettitalouden sisälle valtion virastoille osoitettava rahoitus (ns. yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitus) ei ole valtionavustusta. Rahoitukseen saatetaan soveltaa valtionavustuslakia esimerkiksi soveltuvin osin. Valtionavustuslain 7.3 §:n perusteella ei voi kuitenkaan tehdä sellaista valtion virastoa koskevaa päätöstä, jonka perusteella virasto voisi siirtää yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitusta muille käyttäjille. Mahdollisuutta myöntää 7.3 §:n perusteella valtionavustus sen saajalle käytettäväksi jonkin valtion viraston toiminnan tai hankkeen avustamiseen tulee arvioida muun ohella siitä näkökulmasta, että 7.3 §:n mukainen avustamisjärjestely tulee toteuttaa valtion talousarvion puitteissa.

290 Laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä (293/2017) 7 a §.

291 Ks. Opas de minimis -tuista. EU:n valtioneuvoston säännöt. Työ- ja elinkeinoministeriö.

9.1.3 Muun toiminnan tai hankkeen avustamista koskevat ehdot valtionavustuspäätöksessä

Valtionavustuslain 7.3 §:n perusteella valtionapuviranomainen saa harkintavaltansa puitteissa myöntää valtionavustuksen ehdolla, että saajan edellytetään käyttävän tietyn määrä valtionavustuksesta jonkin muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Valtionavustuspäätöksessä voidaan lisäksi oikeuttaa saaja käyttämään avustuksen kokonaan tai osittain jonkin muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen.²⁹²

Valtionavustuksen myöntämistä koskevasta päätöksestä on käytävä ilmi valtionavustuksen saaja, käyttötarkoitus ja määrä tai laskentaperuste (VAL 11.2 §) sekä selvästi ilmi, mihin valtionavustuksen saaja on asianosaisena oikeutettu tai veloitettu (HL 44 §). Päätöksestä on siten valtionavustuslain 7.3 §:n soveltamisen tilanteissa käytävä ilmi, mihin osaan valtionavustuksesta saaja on oikeutettu (saajalle myönnetty määrä) ja mikä osa valtionavustuksesta on käytettävä muiden toiminnan tai hankkeiden avustamiseen. Päätöksessä voidaan esimerkiksi kertoa, että 1) saajalle on myönnetty X-prosenttiosuus hyväksyttävistä kustannuksista, enintään X euroa ja 2) lisäksi avustuksesta enintään X euroa on tarkoitettu päätöksessä yksilöidyn muun toiminnan tai hankkeen avustamiseen.²⁹³

Valtionavustuksen saajan käyttöön myönnetyssä ja muun toiminnan tai hankkeen avustamiseen myönnetyssä avustuksessa on kyse kahdesta eri valtionavustuspäätöksessä päätetystä valtionavustuksen käyttötarkoituksesta. Näin ollen valtionavustuksen saaja ei voi käyttää (ilman mahdollista käyttötarkoituksen muutosta koskevaa päätöstä) muille käyttäjille siirtämättä jäänyttä osuutta avustuksesta omaan toimintaansa tai hankkeeseensa. Tällaisissa tilanteissa kyseeseen voi tulla myös valtionavustuksen osan palauttaminen valtionavustuslain 20 §:n perusteella.

Jos valtionavustuksen saajan omaan käyttöön myönnetty avustusmäärä jää valtionavustuspäätöksessä avoimeksi, valtionavustuksen saajalle siirtyy sellaista harkintavaltaa valtionavustuksen määrästä, jonka voi arvioida kuuluvan valtionapuviranomaiselle. Saajan käyttöön tarkoitettun ja muille käyttäjille tarkoitettun avustuksen määrän erittely on

292 HE 63/2001 vp, s. 40.

293 Eri asia kuin valtionavustuksen saajalle myönnetyn valtionavustuksen ja muun toiminnan tai hankkeen avustamiseen käytettäväksi myönnetyn valtionavustuksen määrän erittely valtionavustuspäätöksessä on se, että myönnetyn valtionavustuksen määrän esitetään päätöksessä esimerkiksi siten, että "valtionavustusta myönnetään X-prosenttiosuus hyväksyttävistä kustannuksista, enintään X euroa". Enintään viittaa tässä toteutuneisiin kustannuksiin.

merkityksellistä myös avustettavan toiminnan tai hankkeen kustannusarvion esittämisen kannalta erityisesti silloin, kun valtionavustusta myönnetään prosenttiperusteisesti tietynä osuutena hyväksyttävistä kustannuksista.²⁹⁴

Valtionavustuslain 7.3 § velvoittaa valtionavustuksen saajan tekemään sopimuksen avustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa. Kyse on yksityisoikeudellisesta sopimuksesta, jonka sisältö ei lähtökohtaisesti kuulu valtionapuviranomaiselle. Valtionavustuksen käytön valvonnan kannalta voi kuitenkin olla tarpeen, että valtionapuviranomainen asettaa valtionavustuspäätökseen otettavien ehtojen (esim. vakioehdot) muodossa vähimmäisvaatimuksia yksityisoikeudellisen sopimuksen sisällölle.²⁹⁵ Eräs keskeinen vaatimus on, että valtionavustuksen saaja ja valtionavustuksen muu käyttäjä sopivat siitä, että myös muu käyttäjä noudattaa valtionavustuspäätöksen mukaisia valtionavustuksen käyttöä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Sopimuksen yhteydessä voidaan niin ikään informoida avustuksen muuta käyttäjää rahoituksen luonteesta valtionavustuksena ja valtionapuviranomaisen oikeudesta valtionavustuslain 16.1 §:n perusteella tarvittaessa tarkastaa myös muun kuin valtionavustuksen saajan taloutta ja toimintaa.²⁹⁶

Valtionavustuslain 7.3 §:n soveltamiseen liittyviä yleisiä ehtoja ja rajoituksia käsitellään tarkemmin Vakioehto-oppaassa (edelleen välittämistä koskevat ehdot). Avustamisjärjestelyssä on otettava huomioon esimerkiksi hankintoihin ja pakotteisiin liittyvät seikat.

294 Koska muille käyttäjille tarkoitetut osuudet valtionavustuksesta eivät ole valtionavustuksen saajan kustannuksia, ne täytyy erottaa kustannuksista, joista hyväksyttävien kustannusten osuus lasketaan.

295 Eräissä hallinto-oikeuden ratkaisussa valtionavustuksen saajan sopimuksentekovelvoitetta on arvioitu muun ohella seuraavasti: ”Osapuolten vastuiden selkeys ja avustuksen myöntävän viranomaisen velvollisuus valvoa varojen käyttöä siihen tarkoitukseen mihin ne on myönnetty edellyttävät vastuiden tarkkaa määrittämistä avustuksen siirtoa koskevan sopimuksen avulla, erityisesti kun otetaan huomioon, että vain valtionavustuksen myöntäjän ja saajan välillä on julkisoikeudellinen suhde. Täten kyse on valtionavustuslain 11 §:n 3 momentissa tarkoitetuista valtionavustuksen käyttämisestä koskevista välttämättömistä ehdoista ja rajoituksista, jotka ministeriö on voinut asettaa. Yhdistyksen tulospoliteisen rahoitusmallin ei voida katsoa turvaavan edellä mainittuja edellytyksiä ja siinä on kyse olennaisesti eri asiasta kuin valtionavustuslaissa sekä valtionavustusta koskevassa päätöksessä edellytetyssä sopimuksessa piirijärjestöjen kanssa. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen opetus- ja kulttuuriministeriö on voinut edellyttää, että valtionavustuksen siirrosta tehdään erillinen sopimus”. Helsingin hallinto-oikeus H6106/2022.

296 Ks. HE 63/2001 vp, s. 40–.

9.1.4 Muita valtionavustuslain 7.3 §:n soveltamisessa huomioon otettavia kysymyksiä

Valtionavustuslain 7.3 §:n mukaisessa avustamisjärjestelyssä valtionavustuksen saaja on täysimääräisesti vastuussa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen oikeasta käytöstä. Valtionapuviranomainen voi vaatia selvityksiä ja tehdä tarkastuksia sekä periä virheellisesti käytetyn valtionavustuksen takaisin valtionavustuspäätöksen mukaiselta saajalta. Valtionavustuksen saajan tulee myös selvittää valtionavustuksen käyttö siltäkin osin, kun se on ollut muun tahon asiana.²⁹⁷ Eräs KHO:n ratkaisema tapaus kuvaa osaltaan valtionavustuslain 7.3 §:n mukaisen avustamisjärjestelyn vaikutuksia takaisinperintätilanteessa:

Oikeustapausesimerkki:

”Sosiaali- ja terveysministeriö oli X:n kaupungin avustushakemuksiin antamallaan päätöksillä myöntänyt X:n kaupungille valtionavustusta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain tarkoittamaan kehittämishankkeeseen. Myöhemmin ministeriö oli tehnyt X:n kaupungille osoitetun edellä tarkoitetun valtionavustuksen maksamisen osittaista lopettamista ja takaisinperintää koskevan päätöksen. Päätöksessä valtionavustus määrättiin takaisinperittäväksi siltä osin kuin avustusta oli avustusehtojen vastaisesti käytetty yksityisen säätiön toiminnan kehittämiseen. Väitetty avustusehtojen rikkominen liittyi X:n kaupungin hallinnoiman kehittämishankkeen osahankkeeseen, jonka hallinnoija oli Y:n kaupunki. X:n ja Y:n kaupunkien välisen sopimuksen mukaan Y:n kaupunki oli velvollinen korvaamaan takaisinperinnästä aiheutuneet kustannukset X:n kaupungille. Y:n kaupunki valitti sosiaali- ja terveysministeriön Y:n kaupungin tekemän oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta kielteisestä oikaisupäätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ministeriön takaisinperintäpäätöstä ei ollut kohdistettu Y:n kaupunkiin eikä siinä ollut asetettu velvollisuuksia Y:n kaupungille. Päätös oli annettu ja kohdistettu valtionavustuksen saajaan eli X:n kaupunkiin. Päätöksellä ei ollut välittömiä Y:n kaupunkia koskevia velvoittavia tai muitakaan välittömiä oikeusvaikutuksia. Y:n kaupunki ei ollut asianosainen hallintoasiassa, joka koski X:n kaupungille myönnetyn valtionavustuksen takaisinperintää. Vaikka

²⁹⁷ HE 63/2001 vp, s. 41; ks. myös KHO 26.6.2014/2067.

päätöksellä oli X:n ja Y:n kaupunkien välisestä sopimuksesta johtuen Y:n kaupungille välillisiä oikeusvaikutuksia, nämä välilliset vaikutukset eivät luoneet Y:n kaupungille hallintolaissa tarkoitettua asianosaisasemaa.”²⁹⁸

Viranomaisilla on yleisesti velvollisuus turvata oikeusturva perusoikeutena (PL 22 §). Valtionavustuslain 7.3 §:n mukaista avustamisjärjestelyä harkittaessa valtionapuviranomaisen on syytä arvioida valtionavustuksen saajalle kannettavaksi jääviä riskejä mahdollisesta valtionavustuksen takaisinperinnästä ja avustuksen muiden käyttäjien oikeussuojavajetta suhteessa valtionapuviranomaiseen. Yksityisoikeudellisessa sopimusjärjestelyssä on omat oikeussuojakeinonsa, jotka kuitenkin voidaan arvioida esimerkiksi taloudellisen riskin kannalta heikoimmiksi kuin hallinto-oikeudelliset oikeussuojakeinot.

Edellä tässä luvussa kuvattujen seikkojen lisäksi valtionavustuslain 7.3 §:n soveltamiseen liittyy seuraavia, valtionapuviranomaisen harkinnassa huomioon otettavia kysymyksiä:

Asian selvittämisen laajuus muiden käyttäjien osalta

Valtionavustuksen muut käyttäjät eivät ole valtionavustuksen hakijoita, eikä valtionapuviranomaisella lähtökohtaisesti ole oikeussuhdetta näihin muihin käyttäjiin. Valtionapuviranomaisen on kuitenkin huolehdittava, että myös avustuksen muista käyttäjistä on riittävästi ja oikeaa tietoa valtionavustuspäätöksen tekemistä varten. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi muiden käyttäjien rikostaustaan, pakotteisiin tai taloudelliseen kestävyteen liittyvien kysymysten arviointi myöntämisen edellytysten selvittämisen (VAL 7 §) yhteydessä. Valtionapuviranomainen ei voi siirtää asian selvittämisvelvollisuuttaan valtionavustuksen hakijalle, vaikka valtionavustuksen hakijalla on aktiivinen selvittämisvelvollisuus. Valtionapuviranomaisen on esimerkiksi tapauskohtaisesti arvioitava, mitä ja miten yksityiskohtaisia tietoja avustuksen muista mahdollisista käyttäjistä on tarpeellista kysyä hakulomakkeella tai selvittää muilla keinoilla. Jos valtionapuviranomainen selvittää muista käyttäjistä samat tiedot kuin valtionavustuksen hakijasta, voi olla syytä arvioida, onko kyse valtionavustuksen hakemisesta myös muiden käyttäjien osalta.

²⁹⁸ KHO 26.6.2014 t. 2067.

Valtionavustuspäätöksen muotoilu

Koska valtionavustuksen saajasta, määrästä ja tarkemmasta käyttötarkoituksesta päättäminen on valtionapuviranomaiselle kuuluva julkinen hallintotehtävä, näistä päättämistä ei voi valtionavustuspäätöksellä siirtää valtionavustuksen saajalle. Valtionapuviranomaisen on siten sellaisessa valtionavustuspäätöksessä, jossa edellytetään saajan käyttävän tietyn määrän valtionavustuksesta jonkin muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, määriteltävä muiden käyttäjien avustamiselle riittävät rajat, jotka eivät mahdollista valtionavustuksen saajalle valtionapuviranomaiselle kuuluvan harkintavallan käyttöä. Tällaisia rajoja voivat olla esimerkiksi yksittäiselle muulle käyttäjälle siirrettävän avustuksen määrän ala- ja/tai ylärajat sekä muiden käyttäjien piirin nimeäminen (esim. keskusjärjestön paikallisjärjestöt tai tietyssä ulkomaassa toimivat paikalliset kumppanit). Jos taas valtionapuviranomainen esimerkiksi määrittelee päätöksessä yksityiskohtaisesti yhdelle muulle käyttäjälle käytettäväksi tarkoitetun euomäärän, kyse on avustuksesta päättämisestä myös tämän osalta.²⁹⁹

Valtionavustuksen käytön valvonta, varojen käytön seurattavuus ja asianmukaiset menettelytavat

Valtionavustuksen käytön valvonta on valtionapuviranomaiselle kuuluva tehtävä (VAL 15 §), joka ei valtionavustuksen saajan ja muun käyttäjän välisen yksityisoikeudellisen sopimuksen kautta siirry valtionavustuksen saajalle, vaikka sopimuksessa sovitaankin käytön valvonnasta saajan ja muun käyttäjän välillä. Sopimuksesta huolimatta valtionapuviranomaisen tulee siis huolehtia valtionavustuksen käytön asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta, esimerkiksi seurantatietojen hankkimisesta. Hyvän taloudenhoidon periaatteisiin kuuluvat muun ohella varojen käytön seurattavuus ja asianmukaiset taloudenhoidon menettelytavat. Valtionapuviranomaisen on myös 7.3 §:n mukaisissa järjestelyissä huolehdittava kustannusten tukikelpoisuuden seurattavuudesta ja kuitenkin vältettävä kirjanpitolainsäädännön vastaisia ehtoja ja ohjeita. Avustuksen muun käyttäjän kustannuksia ei voi esimerkiksi merkitä valtionavustuksen saajan kirjanpitoon, mutta käyttöä voidaan selvittää yhteenvetolaskelmilla.

Avoimuuden ja julkisuusperiaatteen toteutumisen näkökulma

Valtionavustuslain 7.3 §:n mukaisissa avustamisjärjestelyissä valtionavustuksen tosiasialliset käyttäjät eivät välttämättä ilmene valtionavustuspäätöksestä. Valtionavustuksen saajan ja muiden käyttäjien väliset sopimukset ovat puolestaan yksityisoikeudellisia sopimuksia, joiden sisältö ei lähtökohtaisesti kuulu valtionapuviranomaiselle ja julkisuuslain piiriin. Nämä seikat vaikuttavat osaltaan yleisön mahdollisuuteen valvoa julkisten varojen

²⁹⁹ Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 14/2012, s. 49.

käyttöä 7.3 §:n mukaisissa avustamisjärjestelyissä.³⁰⁰ Käytännössä tietoa avustuksen tosiasiallisista käyttäjistä saatetaan saada vasta avustuksen käytön raportointivaiheessa. Avoimuuden ja julkisuusperiaatteen edistämiseksi valtionapuviranomainen voi harkita esimerkiksi sellaista tiedottamista, jolla yleisön tiedonsaantia ko. avustamisjärjestelyistä voidaan parantaa. Eräs keino on varmistaa valtionavustuspäätökseen otettavalla ehdolla, että valtionapuviranomaisella on tarvittaessa mahdollisuus saada valtionavustuksen saajalta tietoja avustuksen muista käyttäjistä (esim. ehto siitä, että sopimukset avustuksen käytöstä tulee toimittaa valtionapuviranomaiselle pyydettyinä).

9.2 Useiden toimijoiden yhteistyössä toteuttamien hankkeiden avustaminen

9.2.1 Yhteishanke ja muut termit

Valtionavustustoiminnassa useiden toimijoiden yhteistyössä toteuttamista hankkeista käytetään eri termejä, kuten yhteishanke, yhteistyöhanke tai konsortiohanke. Samoin hankkeiden eri toimijoista ja hankkeisiin liittyvistä muista tahoista käytetään eri termejä, kuten osapuoli, osatoteuttaja tai kumppani. Taulukossa 2 esitetään yksi mahdollinen jäsenyys yhteishankkeisiin liittyvistä termeistä. Jäsenyyksen tarkoituksena on tukea yhteishankkeiden sujuvaa hallinnointia.

300 Esimerkiksi Valtiokonttorin ylläpitämässä Tutkiavustuksia.fi-palvelussa julkaistaan valtionavustuksen saajien nimet.

Taulukko 2. Yhteishankkeisiin liittyvät termit

Termi	Mitä tarkoittaa?	Tunnusmerkit
Yhteishanke	Usean toimijan yhteistyössä toteuttama hanke	<p>Hanketta toteuttaa useampi kuin yksi toimija (esim. 2–10 toimijaa)</p> <p>Toimijat voivat olla samalta sektorilta tai eri sektoreilta</p> <p>Jos hankkeen toimija on valtiontalouden sisällä oleva toimija, on tämän toimijan osalta kyse yhteisrahoitteisen toiminnan rahoituksesta</p> <p>Toimijoiden yhteistyö hankkeessa tuo lisäarvoa, ja kyse on ns. aidosta yhteistyöstä</p> <p>Valtionapuviranomaisen tarkoituksena on rahoittaa juuri yhteistyössä tekemistä, eli toimija ei saisi ko. avustusta yksin omaan hankkeeseen</p> <p>Toimijoilla on hankkeessa omat osahankkeensa tai hankeosuutensa sekä taloudellisesti (osa tai osuus hankkeen kustannuksista euroina) että sisällöllisesti (osa tai osuus hankesuunnitelman toteuttamisesta).</p>
Yhteishankkeen osahanke	Valtionavustusta saavan toimijan itsellinen hanke yhteishankkeessa	
Yhteishankkeen hankeosuus	Valtionavustuksen käyttäjän osuus tiiviissä yhteishankkeessa (VAL 7.3 §)	
Hankehallinnoija	Hanketta hallinnoiva toimija	<p>Yksi hankkeessa valtionavustusta (tai yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitusta) saavista toimijoista, jonka tehtävänä on lisäksi hankkeen hallinnointi</p> <p>Hanketoimijoiden kesken sovitulla tavalla hoitaa hankkeen yhteiset asiat ja esim. koordinoinnin. On yleensä myös hanketoimija</p> <p>Jos hankkeen hallinnointia hoitaa taho, jolle hallinnointi on liiketoimintaa, hallinnointi tulisi hankkia ostopalveluna: hankehallinnoija on ostopalvelun tuottaja, ja kyse on hallinnoijan arvonlisäverollisesta toiminnasta</p>

Termi	Mitä tarkoittaa?	Tunnusmerkit
Hanketoimija	Hanketta toteuttava toimija	Hankkeen toimijat, jotka saavat tai käyttävät valtionavustusta (tai yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitusta) oman osahankkeensa tai hankeosuutensa toteuttamiseen yhteistyössä
Ostopalvelun tuottaja	Se, jolta hankkeessa valtionavustusta saava toimija hankkii hankkeen toteutusta (osaksi tai kokonaan) ostopalveluna	Ei ole valtionavustuksen piirissä Voi olla merkittävä rooli hankkeen toteutuksessa Valtionavustuksen käyttäminen ko. hankintamenoon edellyttää, että hankintameno on hyväksyttävä kustannus Myös hankkeen hallinnointi voidaan hankkia ostopalveluna
Muut hankkeessa mukana olevat	Ne hankkeessa mukana olevat, jotka eivät saa tai käytä valtionavustusta	Osallistuvat hankkeeseen esimerkiksi tekemällä yhteistyötä hankkeen toimijoiden kanssa, mutta eivät saa tai käytä valtionavustusta, eivätkä tuota hankkeelle ostopalvelua.
Hankkeen kohde- tai sidosryhmät	Esimerkiksi ne, joihin hankkeella pyritään vaikuttamaan tai joihin hanke vaikuttaa	

Taulukon 2 termien mukaan yhteishankkeissa valtionavustusta saavia tai käytäviä osapuolia ovat hankehallinnoija ja hanketoimijat. Näistä on olennaista erottaa mahdollinen ostopalvelun tuottaja, joka ei ole hankkeen valtionavustuksen piirissä, mutta jolla voi olla merkittävä rooli hankkeen toteutuksessa. Ostopalvelun tuottaja voi esimerkiksi tuottaa yhteishankkeelle erillisen selvityksen. Jotta valtionavustusta voidaan käyttää tällaisen palvelun ostamiseen, on kyseisen hankintameno sisällyttävä hankkeen talousarvioon ja oltava hyväksyttävä kustannus. Yhden valtionavustuksen saajan ja yhden ostopalvelujen tuottajan välisestä yhteistyöstä ei synny tässä tarkoitettua yhteishanketta.

Yhteishankkeissa valtionavustuslaji on yleensä hankeavustus, mikä tarkoittaa, että kyse on kokeilu- käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeesta taikka muusta tarkoitukseltaan rajatusta hankkeesta (VAL 5.3 § 2 kohta). Tällöin valtionavustuspäätöksessä tulee määritellä tarkemmat rajaukset hankkeen tavoitteissa, aikataulussa, laajuudessa sekä hyväksyttävissä kustannuksissa.³⁰¹ Tämä tarkoittaa esimerkiksi, että valtionavustus-

301 HE 63/2001 vp, s. 34.

sen käytön aikana ja käytön selvittämisvaiheessa tulee olla mahdollista seurata ja saada tieto hankkeen kustannuksista riittävästi eriteltynä. Hyvän taloudenhoidon periaatteisiin sisältyvä valtionavustuksen käytön seurattavuus on hyvä ottaa huomioon harkittaessa yhteishankkeen avustamisen mallia.

9.2.2 Menettelyt erilaisissa yhteishankkeissa

Valtionavustuslaissa ei ole nimenomaisia yhteishankkeita tai niiden menettelyjä koskevia säännöksiä. Tässä oppaassa yhteishankkeiden tyypit ja menettelyt on tiivistetty kahden tapaan: 1) itselliset osahankkeet ja 2) tiivis yhteinen hanke (VAL 7.3 §:n mukainen avustamisjärjestely).

Itselliset osahankkeet

Tyypitapaukset

Yhteishankkeet, joissa toimijoilla on omat itselliset osahankkeensa. Itsellisyys tarkoittaa hankkeen luonteen kannalta esimerkiksi sitä, että toimijat tähtäävät hankkeessa omaan lopputulokseen ja jokainen toimija kehittää yhteistyössä tekemisessä myös omaa toimintaansa. Yhteishankkeen tuoma lisäarvo tulee siitä, että kehittämistyötä ei tehdä yksin, vaan yhteistyössä, ja tällainen yhteistyössä tekeminen on avustamisen edellytys. Tyypillisiä tällaisia hankkeita ovat esimerkiksi kuntien, tutkimusorganisaatioiden, yhdistysten tai yritysten yhteistyö kehittämisessä, kokeilussa ja tutkimuksessa.

Perusteet ja periaatteet asioinnissa valtionapuviranomaisen kanssa

Kaikki hankkeen toimijat asioivat valtionapuviranomaisen kanssa itse tai yhden toisten puolesta asioimaan valtuutetun toimijan, yleensä hankehallinnoijan välityksellä. Valtuutus perustuu hallintolain 12 §:n mukaiseen mahdollisuuteen käyttää hallintoasiassa asiamiestä. Tällaisessa tilanteessa kaikki hankkeet toimijat ovat valtionavustuksen hakijoita ja asianosaisia, joilla on tarvittaessa oikeus tulla kuulluksi ja muutoksenhakuoikeus valtionapuviranomaisen päätöksiin. Asiointitilanteet voivat koskea esimerkiksi valtionavustuksen hakemista, maksatusta tai käytön selvittämistä. Eri tilanteissa on mahdollista asioida eri tavoin, itse tai valtuutetun välityksellä (esim. hakeminen valtuutetun välityksellä, maksamisasia itse, käytön selvittäminen valtuutetun välityksellä).

Menettelyn vaiheet

Avustuksen hakemisvaiheessa selvitetään hanketoimijoiden osahankkeiden taloudet ja sisällöt sekä yhteistyön sisältö ja sen tuoma lisäarvo. Selvitetään myös kaikista hanketoimijoista tarpeelliset tiedot. Yleensä valtionapuviranomainen vaatii yhteistyösopimuksen tai vastaavan hankkeen osapuolten välillä. Hakemusten käsittelyvaiheessa valtionapuviranomainen arvioi hakijat ja hakemukset sekä erikseen että yhteishankkeen kokonaisuutena. Valtionavustuspäätös tai -päätökset tehdään siten, että kaikki hanketoimijat ovat valtionavustuksen saajia ja asianosaisia omalta osaltaan. Yhteishankkeen etenemistä seurataan ja valvotaan osahankkeiden tai/ja kokonaisuuden seurannan kautta. Valtionavustuksen käyttö selvitetään osahankkeiden osalta erikseen ja lisäarvon kannalta kokonaisuutena.

Menettelyn arviointia hyvänä käytäntönä

Menettely mahdollistaa asioinnin yhteydessä kaikkiin hankkeen toimijoihin kohdistuvan neuvonnan (pl. valtuutustilanteet) ja siten tiedonkulun valtionavustuksesta. Menettely mahdollistaa hyvin valtionavustuksen ennakkollisen ja riskiperusteisen valvonnan, koska valtionapuviranomainen selvittää etukäteen tarvittavat tiedot osahankkeista ja kaikista hanketoimijoista, esimerkiksi näiden taloudellisesta tilanteesta. Ennakollinen valvonta saattaa myös vähentää hallinnollista työtä valtionavustuksen käytön selvittämissä vaiheissa. Koska valtionavustuspäätökset tehdään suoraan kaikille toimijoille, avustuksen käytön ehdot ja rajoitukset sitovat suoraan jokaista toimijaa. Edelleen malli mahdollistaa hyvin hankkeen kustannusten seurannan toimijoiden kirjanpidoissa.

Tiivis yhteinen hanke

Tyypitapaukset

Hankkeet, jotka ovat taloudellisesti ja sisällöllisesti yksi yhteinen ponnistus ja joissa lopputulos on yhteinen ja se vaatii kaikkien toimijoiden panoksen. Tällainen voi olla esimerkiksi ruoka-avun järjestämistä koskeva hanke.

Perusteet ja periaatteet

Yksi toimija (hankehallinnoija) hakee valtionavustusta ja on asianosainen, jota tulee tarvittaessa kuulla ja jolla on muutoksenhakuoikeus valtionapuviranomaisen päätöksiin. Valtionavustusta haetaan hakijan omaan käyttöön sekä käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen (VAL 7.3 §). Valtionavustus myönnetään yhdelle saajalle, joka on vastuussa avustuksen käytöstä ja sen selvittämisestä.

Menettelyn vaiheet

Avustuksen hakemisvaiheessa selvitetään yhteishankkeen talous ja sisältö. Selvitetään hakijasta tarpeelliset tiedot sekä muita hanketoimijoita koskevat tiedot riittäväällä tarkkuudella. Selvitetään myös, miten muiden hanketoimijoiden on tarkoitus käyttää avustusta (mm. muiden hankeosuudet). Valtionavustuspäätös tehdään yhdelle hanketoimijalle (hankehallinnoijalle/ avustuksen saajalle). Päätös sisältää ehdot, jotka mahdollistavat valtionavustuksen käyttämisen muiden avustamiseen (ks. edellä 9.1.3 ja 9.1.4). Valtionavustuksen saaja tekee muiden hanketoimijoiden kanssa sopimukset, joiden kautta voidaan mm. varmistaa, että valtionavustuksen käytön ehdot ja rajoitukset sitovat myös muita hankkeen osapuolia kuin valtionavustuksen saajaa. Saaja selvittää valtionavustuksen käytön muiden hanketoimijoiden osalta niiden tietojen avulla, joita saa tämän sopimuksen perusteella avustuksen käytöstä.

Menettelyn arviointia hyvänä käytäntönä

Valtionavustuslain 7.3 §:n mukainen avustamisjärjestely on toissijainen ja poikkeuksellinen järjestely, eikä sitä ole tarkoitettu yleisesti yhteishankkeisiin sovellettavaksi. Menettely saattaa sopia tilanteisiin, joissa yhteishankkeen luonteen vuoksi on järkevää tarkastella hankkeen taloutta ja sisältöä yhtenä kokonaisuutena ja mahdollistaa liikkumavaraa rahoituksen kohdentamisessa eri hanketoimijoiden välillä. Verrattuna itsellisiin osahankkeisiin menettely ei mahdollista yhtä hyvin ennakkollista valvontaa, koska valtionapuviranomainen ei lähtökohtaisesti etukäteen selvitä tietoja esimerkiksi muiden hanketoimijoiden kuin hakijan taloudellisesta tilanteesta. Koska avustuksen muiden käyttäjien käyttämiä varoja ei saa kirjata valtionavustuksen saajan kirjanpitoon, on asia otettava erikseen huomioon avustuksen käyttöä koskevissa ehdoissa ja rajoituksissa (mm. käytön selvittäminen).

Menettely perustuu valtionavustuslain 7.3 §:n soveltamiseen yhteishankkeissa. Tähän liittyen huomionarvoista on, että 7.3 §:n säännös ei lähtökohtaisesti sisällä saajan ja muiden käyttäjien yhteistyön ajatusta, mutta yhteishankkeissa juuri yhteistyössä tekeminen on avustamisen edellytys. Koska valtionavustuksen saajalle ja muiden avustamiseen tarkoitetut avustusmäärät tulee eritellä valtionavustuspäätöksessä, täytyy 7.3 §:n soveltamiseen perustuvassa yhteishankkeessa olla enemmän kuin kaksi hanketoimijaa, sillä kahden toimijan yhteishankkeessa valtionapuviranomainen tekee käytännössä päätökset avustuksesta molempien toimijoiden osalta (ja kyse on siten oppaassa tarkoitetuista itsellisistä osahankkeista).

Valtionavustuksen myöntäminen yhteisesti useille saajille

Valtionavustuslain 27 §:ssä säädetään yhteisvastuullisuudesta.³⁰² Pykälä on tarkoitettu sovellettavaksi silloin, kun valtionavustus on myönnetty yhteisesti useille saajille.

Valtionapuviranomaisen tulisi yleensä välttää valtionavustuksen myöntämistä useille saajille yhteisesti, sillä se useimmiten johtaa sekaviin tai vaikeasti sovellettaviin vastuusuhteisiin avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa.³⁰³ Käytännössä yhteisvastuullisuus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jos joku yhteishankkeen osapuoli on valtionavustuksen takaisinperintätilanteessa maksukyvytön, joutuvat muut osapuolet maksamaan tämän osuuden valtionapuviranomaiselle.

Valtionavustuksen myöntäminen yhteisesti useille saajille ei ole suositeltava menettely yleisesti, eikä myöskään yhteishankkeissa. Yhteishankkeissa saattaa olla osapuolina myös valtion virastoja, joiden toimintamenoja ei ole tarkoitettu mahdollisten yhteisvastuiden kattamiseen, eivätkä valtion virastot siten voi sitoutua yhteisvastuullisesti toteutettaviin yhteishankkeisiin.³⁰⁴

Kokonaisuutena edellä käsitellyistä yhteishankkeiden avustamisen menettelyistä suositeltavin on itsellisten osahankkeiden menettely, jossa yhteishankkeen valtionavustukset myönnetään suoraan eri hanketoimijoille. Valtionapuviranomaisella on kuitenkin esimerkiksi yhteishankkeen luonne ja 7.3 §:n soveltamiseen liittyvät kysymykset huomioon ottaen harkintavaltaa menettelyn valinnassa.

302 Valtionavustuslain 27 §:n mukaan ”jos valtionavustus on myönnetty yhteisesti useammalle valtionavustuksen saajalle, kaikki saajat vastaavat yhteisvastuullisesti valtionavustuksen takaisin maksamisesta valtionapuviranomaiselle”.

303 HE 63/2001 vp, s. 61–62

304 Vrt. perustuslain 82 §:n mukaan valtioneuvoston ja valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla.

10 Valtionavustuksen maksaminen

10.1 Maksamistavat

Talousarvioasetuksen 5 a §:n 3 momentissa säädetään siirtomenojen kohdentamisperusteista.³⁰⁵ Asetuksen säännöksiä sovelletaan, jos kohdentamisperustetta ei todeta talousarvion määrärahamomentilla. Kohdentamisperuste vaikuttaa siihen, miten määräraha käytetään talousarviosta. Myöntöpäätösperusteella talousarvion määräraha käytetään, kun valtionavustuksen myöntämistä koskeva päätös tehdään. Maksatuspäätösperusteella määräraha käytetään vasta, kun maksamista koskeva päätös tehdään. (ks. luku 2.3.2.)

Talousarvion siirtomenojen kohdentamisperusteella on vaikutuksia myös valtionavustusten maksamistapoja koskeviin periaatteisiin.

305 Talousarvioasetuksen 5 a §:n 3 momentin mukaan ”siirtomenon kohdentamisperusteena on valtionavun myöntöpäätöksen tekeminen (myöntöpäätösperuste) tai muu vastaava sitoutuminen menoon (muu sitoumusperuste). Silloin, kun oikeus saada valtionapu tai muu suoritus perustuu lakiin ja siirtomenon myönnettävistä ja maksettavasta määrästä säädetään yksityiskohtaisesti laissa tai maksettavaksi tuleva määrä määräytyy yksityiskohtaisesti lain nojalla (lakisääteinen siirtomeno), kohdentamisperusteena on kuitenkin menon maksettavaksi tulevan määrän yksityiskohtaista vahvistamista koskevan päätöksen tekeminen (maksatuspäätösperuste). Euroopan unionin rakennerahaston rahoitusosuus ja siihen liittyvä valtion rahoitusosuus kohdennetaan maksatuspäätöksen tai sitä vastaavalla perusteella”.

Menojen kohdentamisperuste ja valtionavustuksen maksamisen periaatteet:

- Myöntöpäätösperuste: valtionavustus maksetaan arvioitujen kustannusten perusteella ja valtionavustuksen myöntämistä koskevassa päätöksessä päätetään valtionavustuksen maksuaikataulu. Valtionapuviranomainen päättää valtionavustuksen ns. lopullisen määrän ja siihen liittyvät toimenpiteet valtionavustuksen käyttöä koskevan ns. loppuselvityksen käsittelyn yhteydessä (ks. luku 13.3).
- Maksatuspäätösperuste: valtionavustus maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella ja valtionavustuksen saaja tekee valtionapuviranomaiselle avustuspäätöksessä määritellyn aikataulun mukaisesti maksatushakemuksen, josta valtionapuviranomainen tekee maksatuspäätöksen.

Valtionavustuslain 12.3 §:n mukaan ”määrältään vähäinen ja 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu valtionavustus voidaan 1 momentin estämättä maksaa myös kertasuorituksena, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua”. Esimerkiksi apurahat, stipendit tai avustukset henkilökohtaiseen käyttöön taikka hankkeeseen voidaan pykälän perusteella maksaa kertasuorituksena. Kertasuorituksena maksamisen on kuitenkin oltava perusteltua valtionavustuksen käytön kannalta. Valtionavustusta ei saa maksaa kertasuorituksena silloin, kun kertasuorituksena maksaminen voi vaarantaa valtionavustuksen oikean käyttämisen varmistamisen.³⁰⁶ Perusteltavuutta arvioitaessa on punnittava maksatuksen aiheuttamaa työtä ja kustannuksia sekä kertasuorituksena maksamisen riskejä. Määrältään vähäisellä valtionavustuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä valtionavustusta, joka on rahamäärältään suhteellisen pieni verrattuna muihin samalta talousarvion momentilta myönnettäviin valtionavustuksiin.³⁰⁷

Valtionavustus voidaan valtionavustuslain 12 §:n perusteella maksaa monella tapaa:

1. kertasuoritus (yksi erä) ennen valtionavustuksen käyttöä (esimerkiksi apuraha);

³⁰⁶ HE 63/2001 vp, s. 49.

³⁰⁷ HE 63/2001 vp, s. 49.

2. kertasuoritus (yksi erä) käytön jälkikäteisen selvityksen perusteella (esimerkiksi määrältään vähäinen avustus lyhytkestoiseen henkilökohtaiseen hankkeeseen);
3. useampi erä kustannusten ajoittumisen arvioinnin perusteella (esimerkiksi yleisavustus);
4. useampi erä käytön jälkikäteisen selvityksen (ns. väli- ja loppuselvitykset) perusteella (esimerkiksi hankeavustus).

Vaihtoehtoissa 1 ja 3 maksamisesta päätetään etukäteen valtionavustuspäätöksessä ja maksaminen ajoitetaan arvioitujen kustannusten mukaisesti (erityisesti kohta 3). Vaihtoehdot 2 ja 4 tarkoittavat, että valtionavustusta maksetaan erillisen maksatushakemuksen ja -päätöksen ja toteutuneiden kustannusten perusteella.

Vaihtoehtojen 2 ja 4 mukaisissa menettelyissä valtionapuviranomainen tarkastaa ja hyväksyy valtionavustuksen käyttöä koskevan selvityksen (ns. väli- ja loppuselvitykset) ennen valtionavustuksen maksamista. Näissä tilanteissa valtionavustuksen käytön selvittämistä ja jälkikäteistä maksatusta koskevat ehdot tulee ottaa valtionavustuksen myöntämistä koskevaan valtionavustuspäätökseen.³⁰⁸ Tällaisissa ehdoissa voidaan määritellä esimerkiksi selvityksen sisältö ja maksatushakemusten aikataulu.

Valtionavustuslain 12.1 §:n säännökset on tarkoitettu koskemaan sekä yleis- että erityisavustuksia.³⁰⁹ Käytännössä tietty maksamistapa voi hyvän taloudenhoidon ja valvonnan kannalta olla perustellumpi tietyn lajisissa valtionavustuksissa, esimerkiksi avustuksen maksaminen toteutuneiden kustannusten ja selvityksen perusteella hankeavustuksissa.

Ennakon maksaminen

Valtionavustuslain 12.2 §:n mukaan ”valtionavustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista”. Ennakko tarkoittaa, että valtionavustus tai sen osa maksetaan ennen kuin valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävää kustannuksia on syntynyt. Ennakon maksaminen on perusteltua silloin, kun avustettavan hankkeen tai toiminnan käynnistäminen tai toteuttaminen valtionavustuspäätöksessä tarkoitetussa aikataulussa ja laajuudessa vaatii, että valtionavustuksen saaja saa valtionapuviranomaiselta toimintaan tai hankkeeseen rahoitusta. Ennakon maksaminen ei saa estää valtionavustuksen käytön valvontaa.³¹⁰

308 HE 63/2001 vp, s. 49.

309 HE 63/2001 vp, s. 48.

310 HE 63/2001 vp, s. 49.

Talousarvion yleisten soveltamismääräysten mukaan ”jos menon suorittaminen ennakona on lainsäädännön perusteella mahdollista, mutta ennakon määrä ja sen suoritusaika on jätetty viranomaisen harkintaan, on pidättäydyttävä liian suuresta ja tarpeettoman aikaisessa vaiheessa tapahtuvasta suorituksesta”.³¹¹

10.2 Valtionavustuksen saajan maksamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus

Valtionavustuslain 12.4 §:n mukaan ”valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot”. Pykälässä säädetään valtionavustuksen saajan veloitteeksi huolehtia valtionavustuksen maksamista varten tarvittavien tietojen riittävydestä ja oikeellisuudesta. Valtionavustuksen saajan veloitteena on antaa myös oikeat ja riittävät pankkiyhteystiedot siten, että valtionavustus voidaan maksaa tilisiirtona. Samoin saaja on velvollinen huolehtimaan siitä, että mahdollisesti asetettuja maksamisen edellytyksiä koskevat tiedot annetaan riittävän laajoina ja oikean sisältöisinä niin, että valtionapuviranomainen voi yksinomaan valtionavustuksen saajan antamien tietojen perusteella saada oikean kuvan maksamisen edellytysten täyttymisestä.³¹²

10.3 Maksatusoikeuden raukeaminen

Valtionavustuksen saajan oikeus saada maksatus myönnetystä valtionavustuksesta raukeaa valtionavustuslain 29 §:n perusteella, jos valtionavustuksen saaja ei ole esittänyt valtionavustuksen maksamista varten tarvittavaa hyväksyttävää selvitystä valtioneuvoston asetuksessa tai valtionavustuspäätöksessä asetetussa määräajassa. Jos määräaika ei ole asetuksessa tai päätöksessä asetettu, oikeus maksatukseen raukeaa kahden vuoden kuluttua sen varainhoitovuoden päättymisestä, jona valtionavustus on myönnetty. (VAL 29 §)

311 Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä.

312 HE 63/2001 vp, s. 49–50.

10.4 Maksamisen keskeytys

Maksatuksen keskeytys

Valtionavustuslain 19 §:n mukaan "valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen keskeytettäväksi, jos:

1. on perusteltua aihetta epäillä, että valtionavustuksen saaja ei menettele 12 §:n 4 momentissa taikka 13 tai 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla;
2. ne perusteet, joilla valtionavustus on myönnetty, ovat olennaisesti muuttuneet; taikka
3. Euroopan yhteisön lainsäädännössä edellytetään maksamisen keskeyttämistä".

Kohdan 1 mukaan maksamisen keskeyttämisen perusteet voivat liittyä tilanteisiin, joissa valtionapuviranomaisella on perusteltu aihe epäillä, että valtionavustuksen saaja ei anna avustuksen maksamiseksi oikeita tai riittäviä tietoja, käyttää avustusta väärin tai laiminlyö tiedonantovelvoitteitaan. Näissä tilanteissa "järkevästi ja yleisesti hyväksyttävällä tavalla perusteltavissa oleva epäily oikeuttaa valtionapuviranomaisen ryhtymään maksatuksen keskeyttämiseen".³¹³ Käytännössä kyse voi olla esimerkiksi valtionavustuksen käyttöä koskevan väliselvityksen toimittamisen tai käsittelyn yhteydessä esiin tulevasta tilanteesta.

Kohdan 2 mukaan maksamisen keskeyttämisen peruste voi liittyä esimerkiksi avustetun toiminnan tai hankkeen laatuun ja laajuuteen, muun rahoituksen järjestämiseen tai omaisuuden hankintaa koskeviin ehtoihin. Edellytyksenä on olennainen muutos tällaisissa tai vastaavissa valtionavustuksen myöntämisen perusteisiin liittyvissä seikoissa.

Kohdan 3 perusteella valtionapuviranomaisella on toimivalta keskeyttää valtionavustuksen maksaminen asian selvittämisen ajaksi, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä edellytetään maksamisen keskeyttämistä.³¹⁴ Tilanteessa, jossa tietyn valtionavustuksen

313 HE 63/2001 vp, s. 55.

314 HE 63/2001 vp, s. 55.

hallinnointia sääntelee osaltaan Euroopan yhteisön lainsäädäntö ja tässä lainsäädännössä edellytetään maksamisen keskeyttämistä, valtionapuviranomainen voi ja valtionapuviranomaisen tulee tämän lainkohdan perusteella keskeyttää valtionavustuksen maksaminen.

Valtionavustuksen maksamisen keskeytyksestä on tehtävä päätös. Maksamista ei voi vain tosiasiallisesti keskeyttää. Valtionavustuksen saajalla on valtionavustuslain 34 §:n mukaisesti oikeus hakea oikaisuvaatimuksella muutosta maksamisen keskeytystä koskevaan päätökseen. Valtionapuviranomainen saa keskeyttää maksamisen oikaisuvaatimuksen käsitteilyn ajaksi.³¹⁵

Valtionavustuksen maksaminen voidaan valtionavustuslain 19 §:ssä säädetyillä perusteilla keskeyttää tilapäisesti, asian tarkemman selvittämisen ajaksi. Kyse on väliaikaisesta turvaamistoimesta. Käytännössä tarkemman selvittämisen aikana saatetaan esimerkiksi toteuttaa valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuva tarkastus (tarkastusoikeudesta säädetään VAL 16 §:ssä ja tarkastuksen suorittamisesta VAL 17 §:ssä). Selvittämisen jälkeen valtionapuviranomaisen on tehtävä päätös valtionavustuksen 1) maksamisen jatkamisesta tai 2) maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä.

Maksamisen keskeytys on erotettava valtionavustuslain 21 ja 22 §:ssä säädetyistä maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä. Samoin on otettava huomioon mahdollinen maksamisen keskeytykseen liittyvä erityislainsäädäntö.

Oikeustapausesimerkki:

"Kun otetaan huomioon, että ministeriö on kyseessä olevan päätöksen ajankohtana määrännyt avustuksen takaisinperittäväksi valtionavustuslain 21 §:n nojalla, sen olisi sanotun säännöksen mukaan samalla tullut tehdä päätös valtionavustuksen maksamisen lopettamisesta sen sijaan, että se on määrännyt avustuksen maksamisen keskeytettäväksi valtionavustuslain 19 §:n perusteella. Lisäksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain 18 a §:stä ja 21 b §:stä seuraa, että kyseessä olevan avustuksen maksatuksen keskeytykseen ei olisi tullut soveltaa valtionavustuslain 19 §:ää vaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain 18 a §:ää. Ministeriön päätös on siten lainvastainen maksatuksen keskeytystä koskevilta osin."³¹⁶

315 HE 63/2001 vp, s. 55.

316 KHO muu päätös 65/2021

11 Valtionavustuksen palauttaminen

Valtionavustuksen palauttaminen

Valtionavustuslain 20 §:n mukaan ”valtionavustuksen saajan tulee viipymättä palauttaa virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa valtionavustus tai sen osa. Valtionavustuksen saajan tulee palauttaa valtionavustus tai sen osa myös, jos sitä ei voida käyttää valtionavustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla. Jos palautettava määrä on enintään 100 euroa, se saadaan jättää palauttamatta. (14.12.2018/1113)”.

”Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske laskennallisen perusteen mukaan myönnetyn valtionavustuksen ja toteutuneiden kustannusten välistä erotusta”.

Valtionavustuksen palauttamisessa on kyse yleisestä perusteettoman edun palauttamista koskevasta velvoitteesta. Valtionavustuslain 20 §:n perusteella perusteetonta etua saaneen valtionavustuksen saajan on ryhdyttävä oma-aloitteisesti ja viipymättä toimenpiteisiin liikaa tai ilmeisen perusteetta saadun valtionavustuksen tai sen osan palauttamiseksi.³¹⁷ Valtionavustuksen saajaa voidaan informoida palauttamisvelvollisuudesta esimerkiksi vakioehdoissa.

Virheellisesti tai liikaa saatu valtionavustus tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa avustusta teknisen virheen vuoksi maksetaan perusteetta tai liian suurena.³¹⁸

317 HE 63/2011 vp, s. 56.

318 HE 63/2011 vp, s. 56.

Ilmeisen perusteetta saatu valtionavustus tarkoittaa esimerkiksi avustusta, joka on saatu, vaikka valtionavustuksen saaja ei täytä valtionavustuksen myöntämisen yleisiä tai asetuksessa säädettyjä valtionavustuksen myöntämisen edellytyksiä. Perusteettomuuden ilmeisyyden vaatimus täyttyy aina silloin, kun valtionavustusta ei olisi voitu lain tai asetuksen säännöksen mukaan myöntää.³¹⁹

Valtionavustuslain 20 §:ssä säädettyssä tilanteessa on kyse valtionavustuksen saajan oma-aloitteisesta toimenpiteestä valtionavustuksen palauttamiseksi. Lisäksi valtionapuviranomaisella saattaa olla käytössä valtionavustuksen saajan neuvontaan perustuva ns. palautuspyyntömenettely. Tällöin esimerkiksi valtionavustuksen käyttöä koskevan ns. loppuselvityksen käsittelyssä tai tarkastuksessa ilmenee, että valtionavustusta ei ole voitu käyttää valtionavustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla (osa on jäänyt käyttämättä), ja valtionapuviranomainen pyytää valtionavustuksen saajaa, ennen takaisinperintää koskevan valtionavustuspäätöksen valmisteluun ryhtymistä, palauttamaan omaehtoisesti valtionavustusta takaisin tarvittavilta osin. Ns. palautuspyyntömenettely saattaa sopia erityisesti tilanteisiin, joissa valtionavustuksen saajalla ja valtionapuviranomaisella on yhteisymmärrys palautusvelvollisuuden olemassaolosta ja palautettavasta määrästä.

Kuittaus on palautettavan valtionavustuksen määrän osalta mahdollinen, jos kyse on samasta valtionapuviranomaisesta ja samasta valtionavustuksen saajasta (VAL 30 §). Kuittaus tapahtuu valtionapuviranomaisen päätöksellä.³²⁰

Valtionavustuksen saajan palauttamisvelvollisuus vanhenee, kun on kulunut kymmenen vuotta valtionavustuksen tai sen viimeisen erän maksamisesta. Jos on kyse tilanteesta, jossa on asetettu määräaika valtionavustuksella rahoitetun omaisuuden käyttämiselle, palauttamisvelvollisuus vanhenee 10 vuotta tämän määräajan päättymisestä. (VAL 29.2 §)

Valtionavustuksen palauttamista koskevat lisäksi valtionavustuslain säännökset korosta (VAL 24 §), viivästyskorosta (VAL 25 §) ja kohtuullistamisesta (VAL 26 §).

319 HE 63/2011 vp, s. 56.

320 HE 63/2001 vp, s. 63.

12 Valtionavustuksen käytön valvonta ja tarkastukset

Valtionapuviranomaisen valvontatehtävä

Valtionavustuslain 15 §:n mukaan ”valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia”.

Valtionavustuksen käytön valvonnan tavoitteena on todeta riskeihin ja kulloinkin kyseessä olevan valtionavustuksen taloudelliseen merkitykseen nähden riittävällä varmuudella:

1) ovatko valtionavustuksen myöntämisen, käyttämisen ja maksamisen edellytykset olleet olemassa ja 2) onko valtionavustuksen käytössä muutoin toimittu hyvän taloudenhoidon edellyttämällä tavalla.³²¹

Valvonnan asianmukaisuudella tarkoitetaan, että valvonnan avulla saadaan kohtuullinen varmuus valtionavustuksen käytöstä oikealla tavalla ja varmistetaan oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käytöstä ja sen tuloksellisuudesta. Asianmukaisessa valvonnassa siitä aiheutuvat kustannukset ovat järkevässä suhteessa valtionavustukseen liittyviin taloudellisiin riskeihin (suhteellisuusperiaate).³²²

Valtionavustusten valvonnan perustana ovat valtionavustuksen saajalta saatavat tiedot. Tällaisia ovat valtionavustuksen käytön selvittämiseen liittyen esimerkiksi kirjanpidon ja tilintarkastuksen tiedot.³²³ Ennakolliseen ja riskiperusteiseen valvontaan liittyvät myös valtionavustuksen hakijalta jo ennakkoon, hakuvaiheessa selvitettävät tiedot.

321 HE 63/2001 vp, s. 51–.

322 HE 63/2001 vp, s. 51–.

323 HE 63/2001 vp, s. 51–.

Valvontaan liittyviä valtionavustuksen hakijan ja saajan velvollisuuksia:

- Valtionavustuksen hakijalla on velvollisuus antaa hakemuksen ratkaisemiseksi oikeat ja riittävät tiedot (VAL 10 §).
- Valtionavustuksen saajalla on velvollisuus antaa valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot (VAL 12 §).
- Valtionavustuksen saajalla on velvollisuus käyttää valtionavustus ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen käyttötarkoitukseen (VAL 13.1 §).
- Valtionavustuksen saajan on noudatettava valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja ja rajoituksia (VAL 13.2 §).
- Valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot (VAL 14.1 §).
- Valtionavustuksen saajan tulee ilmoittaa viipymättä valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta (VAL 14.2 §).

Valtionavustuslain 15 §:ssä säädetty valtionapuviranomaisen valvontatehtävä liittyy erityisesti valtionavustuksen käytön valvontaan, eli jälkikäteiseen, valtionavustuksen myöntämisen jälkeen toteutettavaan valvontaan. Hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti valtionapuviranomaisen tulee varmistaa varojen tehokasta kohdentumista mahdollisimman tuloksellisella tavalla eduskunnan päättämiin kohteisiin. Ennakollisesta ja riskiperusteisesta näkökulmasta valvontaan liittyy näin ollen myös se, että jo ennen valtionavustuksen myöntämistä valtionapuviranomainen selvittää esimerkiksi hakijan riittävää taloudellista kestävyyttä ja kyvykkyyttä sekä hakijan suunnitteleman toiminnan tai hankkeen toteuttamiskelpoisuutta ja vastaavuutta valtionavustuksen tavoitteisiin. Nämä seikat liittyvät osaltaan myös valtionapuviranomaisen velvollisuuteen selvittää ennen valtionavustuksen myöntämistä avustuksen myöntämisen ehdottomien yleisten edellytysten täytyminen (ks. luku 5.4.1).

Ennakollisesta ja riskiperusteisesta näkökulmasta valtionavustusten valvontaan liittyy niin ikään valtionapuviranomaiselle säädetty toimivalta ottaa valtionavustuspäätökseen lain 7 §:n 1 momentissa säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia. (VAL 11.3 §). Valtionavustuksen käytön ehdoista on tiedotettava avustuksen mahdollisille käyttäjille jo etukäteen, valtionavustuksen hakemisen yhteydessä (VAL 9.2 §).

Valtionapuviranomaisen tarkastusoikeudesta ja tarkastuksen suorittamisesta säädetään valtionavustuslain 16 ja 17 §:ssä. Tarkastusmenettelyyn sovelletaan täydentävästi hallintolain 39 §:ää, jossa säädetään esimerkiksi tarkastuksen ajankohdasta ilmoittamisesta, asianosaisten läsnäolo-oikeudesta ja tarkastuskertomuksesta. Tarkastus on valtionapuviranomaisen selvityskeino. Jos tarkastuksessa tulee esille seikkoja, jotka vaikuttavat esimerkiksi mahdollisesti tehtävään takaisinperintäpäätökseen, tulee asianosaista kuulla näistä seikoista hallintolain 34 §:n mukaisesti.³²⁴

Valtionapuviranomaisen suorittama tarkastus kohdistuu valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan. Jos valtionavustus on myönnetty valtionavustuslain 7.3 §:ssä säädettyllä tavalla käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan hankkeeseen tai toimintaan, valtionapuviranomaisella on oikeus tarvittaessa tarkastaa myös tämän muun tahon taloutta ja toimintaa (VAL 16.1 §). Näissä tilanteissa talouden ja toiminnan tarkastus on kuitenkin tarkoitettu toissijaiseksi valvontakeinoksi, ja ensisijaisesti valtionavustuksen käyttöä on tarkoitus valvoa valtionavustuksen saajaan kohdistuvien selvityskeinojen kautta.³²⁵

Budjettitalouden sisäisen yhteisrahoitteisen toiminnan osalta on hyvä ottaa huomioon, että esimerkiksi valtionapuviranomaisen tarkastusoikeutta koskevat säännökset eivät lähtökohtaisesti sovellu yhteisrahoitteisen toiminnan valvontaan, koska siihen ei yleensä sovelleta valtionavustuslakia.³²⁶

Lisätietoa valtionavustusten käytön valvonnasta ja tarkastuksista ks. Valvontaopas.

324 HE 72/2002 vp, s. 101–102.

325 HE 63/2001 vp, s. 42.

326 Ks. Yhteisrahoitustyöryhmä 19/2003, luku 5 Yhteisrahoitteisen toiminnan ohjaus, seuranta ja valvonta.

13 Valtionavustuksen käytön selvittäminen ja selvityksen käsittely

13.1 Lähtökohtana hyvän taloudenhoidon periaatteet

Valtionavustuksen käytön selvittäminen ja selvityksen käsittely liittyvät keskeisesti hyvän taloudenhoidon periaatteisiin (ks. luku 2.3.1), kuten varojen käytön seurattavuuden, käytön vastuullisuuden ja valtionavustuksen käyttäjän tilivelvollisuuden varmistamiseen sekä valtionavustuksina myönnettävien varojen käyttöön tuloksellisella ja vaikuttavalla tavalla.

Valtionavustuksen käytön selvittämisestä käytetään myös sanaa raportointi. Valtionavustuksella rahoitettavan toiminnan raportointi on valtionavustustoiminnan sanaston mukaan toimintaa, jossa ”valtionavustuksen saaja toimittaa valtionapuviranomaiselle ne talous- ja toimintatiedot, jotka sen edellytetään toimittavan”. Sanaston mukaan valtionavustuksen saajalta voidaan raportoinnissa vaatia erilaisia selvityksiä sen mukaan, mihin tietoa tarvitaan ja käytetään. Raportointia saatetaan vaatia esimerkiksi:

- valtionavustuksen maksamista varten (mm. tietoa toteutuneista kustannuksista)
- käytön valvontaa varten (mm. talouden ja käyttötarkoituksen toteutumisesta)
- rahoitetun toiminnan arviointia varten (mm. toteutuneesta toiminnasta, sen tuloksista ja vaikutuksista)³²⁷

Valtionavustuksen käytön selvittämisen ja selvityksen käsittelyn kautta saadaan tietoa paitsi toteutuneen toiminnan tai hankkeen taloudesta (mm. kustannusten tukikelpoisuus), myös avustetun toiminnan tai hankkeen tuloksista ja vaikutuksista. Hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti lähtökohtana voidaan pitää sitä, että valtionavustuksen saajalla on velvollisuus selvittää valtionavustuksen käyttö riittävällä tavalla sekä sitä, että valtionapuviranomainen käsittelee selvityksen asianmukaisesti. Valtionapuviranomainen voi harkintavaltansa puitteissa poiketa selvittämisvaatimuksesta esimerkiksi valtionavustuksen erityinen luonne huomioon ottaen (esim. apurahat).

327 Valtionavustustoiminnan sanasto 2023.

13.2 Valtionavustuksen saajan selvittämisvelvollisuus ja selvitystä koskevat vaatimukset

Valtionavustuslain 11.4 §:n 5 kohdan mukaan valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla 1) saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja 2) selvityksen ajankohta.

Valtionavustuksen käytön selvittämisestä saattaa myös olla säännöksiä valtionavustukseen sovellettavassa asetuksessa, esimerkiksi:

Selvitys valtionavustuksen käytöstä³²⁸

Valtionavustuksen saajan on toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys avustuksen käytöstä ja toteutuneista kustannuksista viimeistään avustuspäätöksessä määrättyä päivänä.

Valtionavustusselvitys³²⁹

Valtionavustuksen saajan on laadittava valtiovarainministeriölle ministeriön ilmoittamalla tavalla selvitys hankkeella saavutetuista tuloksista ja hankkeen vaikuttavuudesta, muuttuneista toimintatavoista, tulosten hyödynnettävyydestä muissa kunnissa sekä hankkeen toteuttamisesta ja sen kustannuksista. Selvitykseen on liitettävä tilintarkastajan lausunto avustuksen käytöstä. Selvitys on annettava valtionavustuspäätöksessä ilmoitettavan määräajan kuluessa hankkeen päättymisestä. Jos avustus on myönnetty hankehallinnoijalle, tulee tämän huolehtia selvityksen toimittamisesta valtiovarainministeriölle.

328 Vna 476/2023.

329 Vna 893/2019.

Investointituen saajan selvitys- ja ilmoitusvelvollisuus³³⁰

Investointituen saajan on vuoden 2026 loppuun mennessä toimitettava tuen myöntäjälle selvitys siitä, että hiilen energiakäytöstä on luovuttu vuoden 2025 loppuun mennessä tukipäätöksessä yksilöidyllä energiankäyttöalueella. Lisäksi investointituen saajan on toimitettava tuen myöntäjälle selvitys hankkeen 9 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetuista vaikutuksista kahden vuoden kuluessa viimeisen tukierän maksamisesta.

Valtionavustuksen käytön selvittämistä koskevat tarkemmat ehdot sisällytetään tyypillisesti valtionavustuksen vakioehtoihin (Ks. Vakioehto-opas). Selvityksen ajankohta on tavallisesti yksittäisessä valtionavustuspäätöksessä oleva erityinen ehto.

Käytännössä valtionapuviranomaisen selvittämistä koskevat vaatimukset vaihtelevat valtionavustuskohtaisesti esimerkiksi valtionavustuslajin (mm. yleisavustus, hankeavustus, apuraha) tai maksamistavan mukaan (esim. kertasuoritukseen liittyvä jälkikäteinen selvitys, ns. väliselvitykset ja loppuselvitys tai vain loppuselvitys). Samoin selvityksen sisältöä koskevat vaatimukset vaihtelevat. Yleensä valtionavustuksen saajalta vaaditaan sekä toiminnan tai hankkeen talouden että sisällön raportointia.

Selvittämistä koskevissa vaatimuksissa tulee ottaa huomioon muun ohella suhteellisuusperiaate, esimerkiksi talouden raportoinnin yksityiskohtaisuus suhteessa siihen päämäärään, että varmistetaan varojen käytön tilivelvollisuutta.

13.3 Selvityksen käsittely ja sen päättäminen valtionapuviranomaisessa³³¹

Valtionavustuslaissa ei ole valtionavustuksen käyttöä koskevan selvityksen käsittelyyn ja sen päättämiseen liittyviä säännöksiä. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että valtionavustuksen käyttöä koskevan selvityksen käsittelyssä on kyse hallintomenettelyn mukaisesti käsiteltävästä asiasta. Kun selvitys saapuu, valtionapuviranomaisella on velvollisuus

³³⁰ Vna 129/2020.

³³¹ Tämä luku käsittelee avustuksen käytön ns. loppuselvitystä.

ottaa asia käsiteltäväksi, käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä, selvittää asia asianmukaisesti (mm. arvioida, onko raportissa oikeat ja riittävät tiedot avustuksen käytöstä talouden ja sisällön osalta) ja päätyä lopputulokseen/ ratkaisuun.

Hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti sekä valtionavustuksen saajien oikeuksien ja velvollisuuksien selvyiden kannalta on tärkeää, että valtionapuviranomaisella on suunniteltuina asianmukaiset menettelyt valtionavustusten käyttöä koskevien selvitysten käsittelemiseksi ja päättämiseksi.

Yleensä selvityksen käsittelyn lopputulokseen/ ratkaisuun sisältyy valtionavustuksen saajan toimittaman selvityksen hyväksyminen sekä jatkotoimenpide, joka voi olla esimerkiksi: 1) päätös valtionavustuksen lopullisesta määrästä ja mahdollisesta palautettavaksi tulevasta määrästä tai 2) päätös viimeisen avustuserän maksamisesta ja valtionavustuksen lopullisesta määrästä.

Selvityksen käsittelyn jatkotoimeenpiteenä saattaa olla myös esimerkiksi valtionavustuksen saajan talouteen tai toimintaan kohdistuva tarkastus ja siitä seuraavat toimenpiteet, esimerkiksi avustuksen takaisinperintä, jos tarkastuksessa on ilmennyt takaisinperintäperuste.

Jos selvityksen käsittelyä ei päätetä varsinaiseen saajalle tiedoksi annettavaan hallintopäätökseen, asianmukaista on esimerkiksi informoida valtionavustuksen saajaa siitä, että selvityksen käsittely on päättynyt, eikä jatkotoimenpiteitä aiheudu.

Jos selvitystä ei toimiteta valtionapuviranomaisen vaatimusten mukaisesti (esim. vakioehdoissa vaadittu ajankohta ja sisältö), seurauksena voidaan harkita valtionavustuksen takaisinperintää esimerkiksi valtionavustuslain 22 §:n 1 kohdan perusteella (valtionavustuspäätökseen otettujen ehtojen ja rajoitusten vastainen käyttö). Valtionapuviranomaisen harkinnassa on myös esimerkiksi arvioida, miten mahdolliset ongelmat vaaditun selvityksen toimittamisessa tai avustetun toiminnan tai hankkeen tavoitteiden toteutumisessa vaikuttavat arvioon saman toimijan kyvykkyydestä toteuttaa uutta valtionavustuksella tuettua toimintaa tai hanketta.

Edellä kuvatut valtionavustuksen käyttöä koskevan selvityksen käsittely- ja päättämistavat liittyvät erityisesti valtionavustuksen maksamiseen ja käytön valvontaan eli kustannusten, talouden ja käyttötarkoituksen toteutumisen arviointiin (ks. luku 13.1). Lisäksi valtionapuviranomaisella on valtionavustuslain 36 §:n perusteella velvollisuus valtionavustusten vaikutusten arviointiin. Hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti on tärkeää, että valtionapuviranomaisella on suunniteltuina tätäkin tehtävää koskevat menettelyt. Valtionapuviranomainen voi valtionavustusten saajilta vaadittavien selvitysten kautta kerätä

tietoa myös toteutuneen toiminnan tai hankkeen tuloksista ja vaikutuksista. Tästä näkökulmasta valtionavustuksen käyttöä koskevia selvityksiä voi olla tarkoituksenmukaista käsitellä ja arvioida myös kokonaisuuksina.

14 Takaisinperinnät

14.1 Takaisinperintävelvollisuus

Velvollisuus valtionavustuksen takaisinperintään

Valtionavustuslain 21 §:n mukaan "valtionapuviranomaisen on päätöksellään määrättävä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu valtionavustus takaisin perittäväksi, jos valtionavustuksen saaja on:

1. jättänyt palauttamatta sellaisen valtionavustuksen tai sen osan, joka 20 §:n mukaan on palautettava;
2. käyttänyt valtionavustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty;
3. antanut valtionapuviranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan valtionavustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, taikka salannut sellaisen seikan; taikka
4. muutoin 1–3 kohtaan verrattavalla tavalla olennaisesti rikkonut valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja".

Valtionavustuslain 21 §:ssä säädetyissä tilanteissa valtionapuviranomaisella ei ole harkintavaltaa valtionavustuksen tai sen osan takaisinperintään ryhtymisessä, vaan valtionavustuksen maksaminen on lopetettava ja takaisinperintä tehtävä. Menettely sisältää maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti 21 §:ssä säädetyissä takaisinperintäperusteissa edellytetään virheen tai väärinkäytöksen olennaisuutta. Olennaisia ovat esimerkiksi virheet, joiden johdosta valtionavustusta ei olisi myönnetty valtionavustuspäätöksen suuruusena. Olennaista väärinkäyttöä on esimerkiksi valtionavustuksen käyttäminen tarkoitukseen, johon avustusta ei olisi lainkaan myönnetty tai johon avustusta olisi myönnetty

merkittävästi vähemmän. Laissa säädetyn nimenomaisen velvoitteen vastainen menettely, kuten valtionavustuksen palauttamisvelvollisuuden (VAL 20 §) noudattamatta jättäminen, on myös olennainen virhe.³³²

Edelleen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti takaisinperittävän valtionavustuksen määrä on virhettä tai väärinkäytöstä vastaava määrä. Jos valtionavustusta ei olisi lainkaan myönnetty tai jos virheen seurauksena valtionavustusta ei oleellisilta osin ole voitu voida käyttää valtionavustuspäätöksen mukaisella tavalla, takaisinperittävä määrä voi olla koko myönnetty valtionavustus.³³³

Palautusvelvollisuuden laiminlyönti takaisinperintäperusteena

Valtionavustuslain 21 §:n 1 kohdan mukainen pakollinen takaisinperintä koskee tilanteita, joissa valtionavustuksen saaja on laiminlyönyt lain 20 §:n mukaisen valtionavustuksen palautusvelvollisuutensa.³³⁴ Lain 21 §:n 1 kohdan nojalla valtionapuviranomainen voi tarvittaessa hallintopäätöksellä vahvistaa palautusvelvollisuuden olemassaolon ja määrän.³³⁵ Näissä tilanteissa vaihtoehtoisena menettelytapana valtionavustuksen palauttamiseksi saattaa takaisinperintäpäätöksen sijaan olla mahdollinen ns. palautuspyyntömenettely, joka saattaa sopia erityisesti tilanteisiin, joissa valtionavustuksen saajalla ja valtionapuviranomaisella on yhteisymmärrys palautusvelvollisuuden olemassaolosta ja palautettava määrästä (ks. luku 11).

Käyttötarkoituksen vastainen käyttö takaisinperintäperusteena

Valtionavustuslain 21 §:n 2 kohdan mukainen pakollinen takaisinperintä koskee tilanteita, joissa valtionavustusta on käytetty olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty. Kyse on tilanteesta, jossa valtionavustuksen käyttötarkoitus ei toteudu lainkaan tai merkittävilta osin.³³⁶

332 HE 63/2001 vp, s. 56–57.

333 HE 63/2001 vp, s. 56–57.

334 Lain 20 §:n mukaan valtionavustuksen saajan tulee palauttaa 1) virheellisesti, 2) liikaa tai 3) ilmeisen perusteettomasti saamansa valtionavustus tai sen osa sekä 4) valtionavustus tai sen osa, jos sitä ei voida käyttää valtionavustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla.

335 HE 63/2001 vp, s. 57.

336 HE 63/2001 vp, s. 57.

Väärän tai harhaanjohtavan tiedon antaminen takaisinperintäperusteena

Valtionavustuslain 21 §:n 3 kohdassa väärällä tiedolla tarkoitetaan tietoja, jotka eivät vastaa tosiasioita tiedon antamishetkellä. Harhaanjohtavalla tiedolla tarkoitetaan tietoja ja esittämistapaa, jonka johdosta valtionapuviranomainen ei saa olennaisilta osin oikeaa ja riittävää kuvaa valtionavustuksen myöntämisen perusteiden täyttymisestä ja valtionavustuksen käyttötarkoituksesta. Taloudellisessa raportoinnissa olennaisesti virheellisinä on "lähtökohtaisesti pidettävä kaikkia sellaisia tietoja, joiden esittämisen johdosta tilintarkastuslain mukaisessa tilintarkastuksessa tilintarkastaja ei voisi tilintarkastuskertomuksessa varauksetta puoltaa tilinpäätöksen vahvistamista". Myös olennaisen tiedon salaaminen on takaisinperintäperuste.³³⁷

Muu verrattava tapa takaisinperintäperusteena

Valtionavustuslain 21 §:n 4 kohdan mukaan takaisinperintäperusteena voi olla se, että valtionavustuksen saaja kohtiin 1–3 verrattavalla tavalla olennaisesti rikkoo valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja.

Eräässä KHO:n ratkaisussa on käsitelty valtionavustuslain 21 §:n 2 ja 3 kohdan mukaisten takaisinperintäperusteiden eroja:

Oikeustapausesimerkki:

"Takaisinperintää koskevassa päätöksessään ministeriö ei kuitenkaan ole soveltanut valtionavustuslain 21 §:n 1 momentin 2 kohtaa eikä perustellut päätöstään sillä, että [valtionavustuksen saaja] olisi käyttänyt avustusta olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty. Ministeriö on sen sijaan perustellut päätöstään sillä, että [saaja] ei ole ottanut yhteyttä ministeriöön huomattessaan, että sen avustushakemuksessa esittämä kustannusarvio on ollut ylimitoitettu kentän rakentamisen osalta, sekä sillä, että [saaja] on selvitysvaiheessa esittänyt ministeriölle hankkeen toteutuneina kustannuksina summan, joka on sisältänyt myös ylipainehalliin liittyviä kuluja. Ministeriön päätös on tältä osin perustunut ensisijaisesti valtionavustuslain 21 §:n 1 momentin 3 kohtaan ja toissijaisesti saman lain 22 §:n 1 momentin 1 kohtaan."³³⁸

337 HE 63/2001 vp, s. 57–.

338 KHO muu päätös 65/2021.

Valtionavustuslain 21 §:n 3 kohdassa tarkoitettua harhaanjohtavien tietojen antamista on arvioitu esimerkiksi seuraavassa tapauksessa:

Oikeustapausesimerkki:

”Hallinto-oikeus katsoo edellä mainitusta valittajayritykseen tehdystä tarkastuksesta laaditusta tilintarkastajan lausunnosta 25.3.2013 ilmenevän perusteella, ettei valittaja ole palkkakustannusten tilityksen yhteydessä esittänyt tilittämiensä palkkakustannusten rahoituspäätöksen ehtojen mukaisuudesta selvitystä, joka osoittaisi tilityksen oikeellisuuden tältä osin. Tällaisena selvityksenä ei ole pidettävä tilintarkastajan raporttia 27.9.2012, joka on tältä osin perustunut vain työajanseurannasta saatuun kuvaukseen ja valittajan edustajan haastatteluun. Tekesin esittämästä ilmenee, ettei valittaja ollut toimittanut riittävää selvitystä myöhemminkään. Valittaja ei siten ole sille varatuista tilaisuuksista huolimatta esittänyt palkkakustannusten tilityksen oikeellisuuden osoittavaa selvitystä. Se, että tilintarkastajan lausunnossa 25.3.2013 kustannustilityksissä esitettyjen palkkakustannusten on todettu vastaavan kirjanpitoa ja tilityksissä esitettyjen tuntien täsmäävän työajanseurannan yhteenvetotietoihin, ei samassa lausunnossa todettujen työajan seurannasta edellytettyjen yksityiskohtaisten tietojen puuttuessa anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Valittaja on edellä todetun perusteella tilittänyt projektille palkkakustannuksia, joiden rahoituspäätöksen ehtojen mukaisuutta työajan seurannan tai työajan projektille kohdentumisen osalta se ei ole osoittanut, ja on siten palkkakustannusten osalta antanut Tekesille tietoja, joiden perusteella Tekes ei ole olennaisilta osin saanut oikeaa ja riittävää kuvaa valtionavustuksen myöntämisen perusteiden täyttymisestä ja jotka ovat siten olleet valtionavustuslain 21 §:n 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla harhaanjohtavia.”³³⁹

339 KHO muu päätös 3644/2017. Hallinto-oikeus on arvioinut tapauksessa myös väärin tietojen antamista.

Valtionavustuslain 21 §:n 3 ja 4 kohtien mukaisiin takaisinperintäperusteisiin on viitattu esimerkiksi tapauksessa, jossa oli kyse kirjanpidon eriyttämistä koskevan ehdon noudattamatta jättämisestä.

Oikeustapausesimerkki:

”Päätöksessä, jolla nyt esillä olevaan hankkeeseen on myönnetty valtionavustusta, on ollut nimenomainen ehto, jonka mukaan hankkeen kirjanpidon tulee olla riittävän selkeästi eriytetty avustuksensaajan muusta kirjanpidosta. Kirjanpidon eriyttämisvaatimuksen tarkoituksena on varmistaa, että hankkeeseen kohdistuvat tulot ja menot ovat vaivatta erotettavissa avustuksen saajan muista hankkeista ja toiminnasta.

[Valtionavustuksen saajan] kirjanpidon nyt esillä olevassa hankkeessa on selvitetty olleen puutteellinen erityisesti siten, että hankkeen kirjanpitoa ei ole kaikin osin eriytetty riittävästi muusta kirjanpidosta. Lisäksi kaikista niistä kustannuksista, joihin valtionavustusta on selvitetty käytetyn, ei ole toimitettu hankkeen kirjanpidollista selvitystä. Hankkeen kirjanpito ei siten ole ollut kaikilta osin valtionavustuspäätöksen kirjanpitoa koskevan ehdon mukainen. Hankkeen kirjanpidon toteutustapa on vaikeuttanut hankkeeseen myönnetyn valtionavustuksen käytön valvontaa. Hankkeen kirjanpidon puutteiden voidaan katsoa olleen olennaisia.

Kun otetaan huomioon hankkeen kirjanpitoa koskevat avustuksen saajan velvollisuudet sekä avustuspäätöksen nimenomainen ehto kirjanpidon riittävästä eriyttämisestä avustuksen saajan muusta kirjanpidosta, sosiaali- ja terveysministeriön on valtionavustuslain 21 §:n 3 ja 4 kohdan perusteella ollut määrättävä [saajalle] myönnettyä valtionavustusta perittäväksi takaisin kirjanpidon puutteellisuuden vuoksi.”³⁴⁰

340 KHO muu päätös 3375/2016.

14.2 Harkinnanvarainen takaisinperintä

Valtionavustuslain 22 §:ssä säädetään valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä. Samoin kuin pakollinen takaisinperintä, myös harkinnanvarainen takaisinperintä sisältää valtionavustuksen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän.

Valtionavustuslain 21 §:n mukaisessa pakollisessa takaisinperinnässä edellytetään virheen tai väärinkäytöksen olennaisuutta. Harkinnanvaraisen takaisinperinnän perusteet liittyvät puolestaan eräisiin olosuhteiden muutoksiin sekä valtionavustuksen saajan menettelyihin, jotka "eivät välttämättä aina ole sillä tavalla olennaisia, että niiden seurauksena pitäisi järjestelmällisesti olla valtionavustuksen maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä".³⁴¹

Valtionavustuslain 22 §:ssä säädettyissä tilanteissa valtionapuviranomainen voi harkita, lopetetaanko valtionavustuksen maksaminen ja perintäänkö maksettu valtionavustus takaisin.

Harkintavallan käyttöä ohjaavia periaatteita ovat erityisesti julkisen edun turvaaminen ja suhteellisuusperiaate.³⁴² Tarkoituksena on, että yleensä pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa takaisinperintään ryhdytään ja siitä luovutaan ainoastaan silloin, kun takaisinperintä olisi suhteellisuusperiaatteen vastaista.³⁴³

Lakisäätöisen (VAL 21 §) ja harkinnanvaraisen (VAL 22 §) takaisinperinnän keskeinen ero on, että harkinnanvarainen takaisinperintä mahdollistaa valtionapuviranomaiselle tapauskohtaisen harkinnan julkisen edun turvaamisen ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmista.

341 HE 63/2001 vp, s. 57.

342 HE 63/2001 vp, s. 57.

343 Ks. myös VaVM 9/2001 vp.

Harkintaa ohjaavia seikkoja harkinnanvaraisessa takaisinperinnässä:

- Julkisen edun turvaaminen: 1) virheellisten tietojen perusteella myönnetty tai virheellisesti käytetty valtionavustus on perusteetta saatua etua ja 2) olosuhteiden muutoksen johdosta valtionavustuksen käyttö myönnettyyn tarkoitukseen voi estyä;
- Suhteellisuusperiaate: 1) maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän raskaus suhteessa pieniin virheisiin tai olosuhteiden muutoksiin ja 2) virheen tai avustuksen käyttötarkoituksen toteutumista osittain estävän olosuhteiden muutoksen hyväksyttävä ja järkevä suhde sen seuraamukseen (takaisinperintään).³⁴⁴

Julkisen edun turvaaminen on arvioinnin pääperiaate. Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta harkintaan voi sisältyä esimerkiksi arviointia siitä, millaisia kustannuksia takaisinperintä valtionapuviranomaiselle aiheuttaa (esim. erityistilintarkastuksen kustannukset) suhteessa takaisinperittävään määrään.

Valtionavustuslain 22.1 §:ssä säädetyt harkinnanvaraisen maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän perusteet liittyvät seuraaviin tilanteisiin³⁴⁵:

1. Valtionavustuksen saaja laiminlyö valtionavustuslaissa säädettyjä tiedonantovelvollisuuksiaan (VAL 12.4 ja 14 §) tai ei noudata valtionavustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia (VAL 13 §);
2. Valtionavustuksen saaja vaikeuttaa valtionavustuksen käyttöä koskevaa tarkastusta, esimerkiksi salaa aineistoa, kieltäytyy tarkastuksesta, kieltäytyy antamasta tarvittavia tietoja;
3. Valtionavustuksen kohteena oleva toiminta lopetetaan, luovutetaan toiselle tai toimintaa supistetaan olennaisesti;
 - Takaisinperintään ei pidä ryhtyä, jos valtionavustuksen käyttötarkoitus on saavutettavissa toiminnan luovutuksesta huolimatta. Jos taas edellytyksiä valtionavustuspäätöksen mukaisen käyttötarkoituksen toteuttamiseen ei ole, tulee valtionavustus periä takaisin.

³⁴⁴ HE 63/2001 vp, s. 57–58.

³⁴⁵ Tilanteet ja perustelut HE 63/2001 vp, s. 57–.

- Valtionapuviranomainen voi esimerkiksi päättää jatkaa avustuksen maksamista tai jättää avustuksen perimättä takaisin, jos valtionavustus voitaisiin myöntää myös sille, jolle avustuksen kohteena ollut toiminta on siirretty. Sen sijaan esimerkiksi toiminnan olennaisesta supistamisesta, joka estää olennaisilta osin valtionavustuspäätöksen tarkoituksen toteuttamisen, tulee yleensä seurata valtionavustuksen takaisinperintä.
 - Valtionavustuslajin vaikutus: erityisavustuksen kohteena olevan toiminnan lopettaminen johtaa yleensä avustuksen takaisinperintään kokonaisuudessaan. Jos taas osa yleisavustuksella tuetusta toiminnasta lopetetaan, on valtionapuviranomaisen harkittava, jääkö jäljelle muuta avustuksen kohteena olevaa toimintaa siinä laajuudessa, valtionavustus voitaisiin käyttää olennaisilta osin valtionavustuspäätöksessä tarkoitettulla tavalla.
4. Valtionavustuksen saaja on 13 §:n vastaisesti luovuttanut toiselle omistus- tai hallintaoikeuden omaisuuteen, joka on hankittu valtionavustuksella;
- Valtionavustus voidaan jättää perimättä takaisin, kun omaisuutta käytetään luovutuksesta huolimatta tavalla, jossa valtionavustuksen myöntämisen tarkoitus toteutuu
5. Valtionavustuksen saaja on 13 §:n vastaisesti pysyvästi muuttanut valtionavustuksen kohteena olleen omaisuuden käyttötarkoitusta;
- Takaisinperinnän perusteena voi olla vain pysyväisluontoinen tai pitkäaikainen (ei tilapäinen) omaisuuden käyttötarkoituksen muutos, jonka johdosta valtionavustuksen myöntämisen tarkoitus ei toteudu
6. Käynnistyy valtionavustuksen saajan maksukyvyttömyyttä ilmentävä virallismenettely (ulosotto, selvitystila, konkurssi, saneerausmenettely, velkajärjestely);
- Jos valtionavustuksen saajan maksukyvyttömyysmenettelyn johdosta ei ole olemassa edellytyksiä valtionavustuksen käyttötarkoituksen mukaiselle käyttämiselle, on maksaminen lopetettava ja perittävä valtionavustus takaisin
 - Ei koske valtionavustusta, joka myönnetään valtion talousarvion mukaan lieventämään maksukyvyttömyyden seurauksia
7. Valtionavustuksen saaja menettelee edellä mainittuihin tilanteisiin rinnastettavalla tavalla.

Eräissä tapauksessa valtionavustuksen saaja oli laiminlyönyt valtionavustuspäätökseen otettuja työajanseurantaa koskevia ehtoja, ja valtionapuviranomainen oli voinut harkintansa perusteella määrätä valtionavustuksen takaisinperittäväksi valtionavustuslain 22.1 §:n 1 kohdan nojalla:

Oikeustapausesimerkki:

"Kaupungin on järkevänä taloudellisena toimijana tullut ymmärtää, että projektin työajan seuranta on järjestettävä rahoituspäätöksessä ja rahoituksen yleisissä ehtoissa määrättyllä tavalla ja että asianmukaisen työaikakirjanpidon laiminlyöminen saattaa johtaa tuen menettämiseen.

Koska kaupunki on laiminlyönyt noudattaa avustettavassa hankkeessa valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja, Tekes on voinut määrätä avustuksen kokonaan takaisin perittäväksi siltä osin kuin tilitykset eivät ole perustuneet asianmukaiseen työajan seurantaan."³⁴⁶

Työnantajavelvoitteiden laiminlyöntiin liittyvä harkinnanvarainen takaisinperintä

Valtionavustuslain 22.2 §: mukaan "jos valtionavustuksen saaja tai tämän rikoslain 47 luvun 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu edustaja on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rangaistukseen mainitun luvun 6 a §:ssä tarkoitettu rikoksesta tai ulkomaalaislain 186 §:ssä tarkoitettu rikoksesta taikka valtionavustuksen saajalle on lainvoimaisella päätöksellä määrätty työsopimuslain 11 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, valtionapuviranomainen voi jatkaa valtionavustuksen maksamista sekä jättää jo maksetun valtionavustuksen tai sen osan perimättä takaisin vain erityisen painavasta syystä".

Käytännössä tieto pykälässä mainituista seuraamuksista voisi käydä ilmi esimerkiksi toisesta valtionapuviranomaiselle tulleesta hakemuksesta. Kun valtionapuviranomainen on saanut tiedon lainkohdassa tarkoitettu tuomiosta tai seuraamusmaksusta, valtionapuviranomaisen tulee pääsääntöisesti lopettaa valtionavustuksen maksaminen ja periä jo maksettu valtionavustus takaisin. Valtionavustuksen maksamista voi jatkaa ja jättää valtionavustus tai sen osa perimättä takaisin ainoastaan erityisen painavasta syystä. Erityisen painava syy saattaa olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun tuomio tai seuraamusmaksu

346 KHO muu päätös 1260/2018.

koskee vain pientä osaa valtionavustuksen saajan toiminnasta ja on vähäinen eikä valtionavustuksen maksamisen keskeytystä ja takaisinperintää voida tästä syystä pitää kokonaisarvioinnin perusteella kohtuullisena.³⁴⁷

Valtionavustuksella hankitun omaisuuden tuhoutuminen tai vahingoittuminen

Valtionavustuslain 22.3 §:ssä säädetään valtionavustuksen maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä tilanteessa, jossa valtionavustuksen kohteena oleva omaisuus tuhoutuu tai vahingoittuu lain 13 §:ssä säädettyinä käyttöaikana ja tuhoutuneen tai vahingoittuneen omaisuuden tilalle ei hankita uutta vastaavaa omaisuutta. Takaisinperintä kohdistuu tuhoutuneesta omaisuudesta saatuun vakuutuskorvaukseen tai muuhun korvaukseen (yleensä vahingonkorvaus). Takaisinperittävä määrä on valtionavustuksen osuus omaisuuden alkuperäisestä hankintamenosta. Lainkohdan tarkoituksena on estää perusteettoman edun saaminen omaisuuden tuhoutumisen tai vahingoittumisen johdosta.³⁴⁸

Euroopan yhteisön lainsäädännössä määritelty peruste valtionavustuksen maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään

Valtionavustuslain 22.4 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen toimivallasta määrätä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi ja jo maksettu valtionavustus takaisinperittäväksi, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään. Tällainen lainsäädäntö voi liittyä sekä kansallisista varoista myönnettäviin valtionavustuksiin että yhteisön talousarviosta rahoitettaviin tukiin ja niiden toimeenpanoon. Lainkohdan soveltaminen ei edellytä, että Euroopan unionin toimielin olisi tehnyt päätöksen kyseisen valtionavustuksen maksamisen lopettamisesta tai takaisinperinnästä.³⁴⁹

14.3 Korke ja viivästyskorke

Valtionavustuslain 24 §:n mukaan valtionavustuksen saajan on maksettava palautettavalle tai takaisin perittäväälle määrälle valtionavustuksen maksupäivästä korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista vuotuista korkoa lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä.

347 HE 180/2018 vp, s. 13–14.

348 HE 63/2001 vp, s. 59.

349 HE 63/2001 vp, s. 159–160.

Koronmaksuvelvollisuus alkaa palauttamis- tai takaisinperintätilanteissa siitä päivästä, jona valtionavustus tai sen osa on maksettu valtionavustuksen saajalle. Korkoa on maksettava siihen päivään saakka, jona valtionavustus maksetaan takaisin ja enintään valtionavustuksen takaisinmaksamiselle valtionapuviranomaisen määräämään eräpäivään.³⁵⁰

Valtionavustuslain 25 §:ssä säädetään viivästyskorosta. Jos takaisin perittävää määrää ei makseta viimeistään valtionapuviranomaisen asettamana eräpäivänä, sille on maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.

14.4 Takaisinperinnän määräaika

Valtionavustuslain 28.1 §:n mukaan ”valtionapuviranomaisen on tehtävä 19, 21 ja 22 §:ssä tarkoitettu päätös viipymättä ja erityisestä syystä kahden kalenterivuoden kuluessa sen jälkeen, kun valtionapuviranomaisen tietoon on tullut sellainen seikka, jonka nojalla valtionavustuksen maksamisen keskeyttämiseen tai lopettamiseen taikka valtionavustuksen takaisinperintään voidaan ryhtyä”. Viipymättä tapahtuva päätöksenteko tarkoittaa selkeästi nopeampaa asian käsittelyä kuin mitä asianomaisessa valtionapuviranomaisessa yleensä noudatetaan hallintoasian käsittelyssä. Valtionapuviranomainen voi kuitenkin varata itselleen kohtuullisen ajan asian käsittelyä varten.³⁵¹

Eräässä tapauksessa valtionapuviranomainen oli 3.9.2014 tekemällään päätöksellä katsonut, että valtionavustuksen saaja on valtionavustuslain 20 §:n 1 momentin vastaisesti jättänyt palauttamatta virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti vuosina 2008–2011 saamiaan valtionavustuksia tai niiden osia. Valtionavustuksen saajan kannan mukaan takaisinperintäpäätös oli tehty liian myöhään, koska valtionapuviranomaisella oli saajan mukaan ollut tieto takaisinperintäpäätöksen perusteena olevista seikoista jo ennen vuoden 2011 loppua. KHO arvioi asiaa seuraavasti:

Oikeustapausesimerkki:

[...] ”Edellä olevan perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriö on voinut hankkeen laajuus ja monivuotisuus huomioon ottaen arvioida valtionavustusten käytön lain ja ministeriön päätösten mukaisuutta vasta hankkeen päättymisen jälkeen toimitetussa

350 HE 63/2001 vp, s. 60.

351 HE 63/2001 vp, s. 62.

loppuraportissa annetun lopullisen selvityksen perusteella. Säätiön syksyllä 2011 ministeriölle toimittamilla selvityksillä ei ole asiassa merkitystä, koska hanke-aika on tuolloin ollut vielä kesken. Tämän vuoksi ministeriölle 29.1.2013 toimitettua loppuseelvitystä sekä 25.4.2013 toimitettua vuoden 2012 tasekirjaa on pidettävä sellaisina valtionavustuslain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettuna seikkoina, joiden perusteella takaisinperintään on voitu ryhtyä. Niin ollen ministeriö on tehnyt takaisinperintäpäätöksen kohtuullisena pidettävän ajan kuluessa edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettulla tavalla.”³⁵²

Valtionavustuslain 28.2 §:n mukaan ”valtionavustuksen, sille maksettavan koron tai viivästyskoron takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut valtionavustuksen tai sen viimeisen erän maksamisesta. Jos 8 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa tai valtionavustuspäätöksessä asetetaan määräaika valtionavustuksen tai sillä tuetun omaisuuden käyttämiselle 13 §:ssä säädetyllä tavalla, kymmenen vuoden määräaika lasketaan tämän ajan päättymisestä”.

14.5 Palautettava ja takaisin perittävä määrä investointiavustuksissa

Valtionavustuslain 23 §:ssä säädetään palautettavasta ja takaisinperittävästä valtionavustuksen määrästä investointiavustuksissa. Pykälän 1 momentin mukaan ”palautettava tai takaisin perittävä investointiavustuksen määrä on sen suurin osa investointiavustuksen kohteena olevan omaisuuden käyvästä arvosta, joka vastaa avustuksen osuutta avustuksen kohteena olevan omaisuuden alkuperäisistä hankintamenoista investointihankkeen toteuttamisen jälkeen”.

Kun on kysymys yleishyödylliseen toimintaan myönnetystä investointiavustuksesta, palautettava tai takaisinperittävä määrä on se osa avustuksen kohteena olevan omaisuuden käyvästä arvosta, joka vastaa avustuksen osuutta omaisuuden alkuperäisestä hankintamenoista investointihankkeen toteuttamisen jälkeen. Käypä arvo on kirjanpitolain ja sen nojalla noudatettavien säännösten ja määräysten sekä hyvän kirjanpitotavan mukaisesti määritelty omaisuuden käypä arvo takaisinperinnästä päättämisen ajankohtana. Tämä käyvän arvon määrittely tarkoittaa, että investointiavustuksissa takaisinperittäväksi

352 KHO 23.01.2018 t. 220.

voi valtionavustuksen maksetun määrän lisäksi tulla omaisuuden arvonnousu, ja vastaavasti omaisuuden arvon aleneminen vähentää takaisinperittäväksi tulevaa määrää. Näissä tilanteissa valtionapuviranomainen kantaa riskin avustuksen kohteena olevan omaisuuden arvon alenemisesta.³⁵³ Käytännössä käyvän arvon määrittelyssä saatetaan käyttää esimerkiksi omaisuuden myynti- tai markkinahintaa taikka ajantasaista arviolauselmaa.

Jos investointiavustusta on esimerkiksi myönnetty miljoona markkaa, joka on 50 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista, ja avustus peritään takaisin avustuksen ehtojen vastaisen omistusoikeuden luovutuksen johdosta, jossa luovutushinta on ollut neljä miljoonaa markkaa, on takaisinperittävä määrä 50 prosenttia luovutushinnasta eli kaksi miljoonaa markkaa.³⁵⁴

Valtionavustuslain 23.2 §:n mukaan ”jos investointiavustus on myönnetty elinkeinotoiminnan tukemiseen, valtionavustuksen palautettava tai takaisin perittävä määrä on 1 momentista poiketen investointiavustuksen maksettu määrä”.

Kun on kysymys elinkeinotoiminnan tukemiseen myönnetystä investointiavustuksesta, takaisinperittävä määrä on valtionavustuksen maksettu määrä. Elinkeinotoiminnan tukemiseen myönnettävinä valtionavustuksina pidetään sellaisia valtionavustuksia, jotka ovat taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetussa laissa tarkoitettuja tukia (avustusmuotoisia valtiontukia). Valtionavustus on myönnetty elinkeinotoiminnan tukemiseen, jos sen tarkoituksena on edistää tai avustaa valtionavustuksen saajan harjoittamaa elinkeinotoimintaa.³⁵⁵ Näissä tilanteissa riskin avustuksen kohteena olevan omaisuuden arvon alenemisesta kantaa elinkeinotoiminnan harjoittaja.³⁵⁶

353 HE 63/2001 vp, s. 60.

354 HE 63/2001 vp, s. 60.

355 HE 63/2001 vp, s. 60.

356 HE 63/2001 vp, s. 60.

14.6 Kuittaus

Kuittaus on takaisinperittävän valtionavustuksen määrän osalta mahdollinen, jos kyse on samasta valtionapuviranomaisesta ja samasta valtionavustuksen saajasta. (VAL 30 §) Kuittaus tapahtuu valtionapuviranomaisen päätöksellä.³⁵⁷

14.7 Takaisinperintäsaatavan ulosottokelpoisuus ja vanheneminen

Valtionapuviranomaisen asianmukaisesta toiminnasta huolimatta saattaa takaisinperintöihin liittyen poikkeuksellisesti tulla vastaan tilanteita, esimerkiksi ulkomaille myönnettyjen valtionavustusten kohdalla, joissa valtionavustuksen saaja ei täytä suoritusvelvollisuuttaan. Näissä tilanteissa sovellettavaksi voi tulla valtionavustuslain 35 §, jonka mukaan lain 21 ja 22 §:ssä tarkoitettussa asiassa oikaisuvaatimuksesta annettu päätös voidaan panna täytäntöön verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetyssä järjestyksessä. Pykälän nojalla valtionapuviranomaisen päätös kelpaa sellaisenaan ulosottoperusteeksi.³⁵⁸

Valtion talousarvion yleisten soveltamismääräysten mukaan ”valtion saamisen perimisestä luopuminen saa tapahtua vasta sen jälkeen, kun on luotettavasti selvitetty, ettei saamista velallisen todetun varattomuuden tai muun siihen verrattavan syyn takia voida saada perittyä. Tämänkin jälkeen on ao. viraston tai laitoksen seurattava jatkuvasti velallisen taloudellista asemaa ja, mikäli tälle ilmaantuu varoja, ryhdyttävä perimistoimenpiteisiin”.³⁵⁹

Takaisinperintäsaatavan vanhenemista sääntelee verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 20 §, jonka mukaan ”julkinen saatava vanhentuu viiden vuoden kuluttua sitä seuranneen vuoden alusta, jona se on määrätty tai maksuunpantu, ja muussa tapauksessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona se on erääntynyt”.

357 HE 63/2001 vp, s. 63.

358 HE 63/2001 vp, s. 66.

359 Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä/ 6.9 Saatavan perimisestä luopuminen.

15 Kohtuullistaminen palautus- ja takaisinperintätilanteissa

Kohtuullistaminen

Valtionavustuslain 26.1 §:n mukaan ”valtionapuviranomainen voi 20–22 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa päättää, että osa palautettavasta tai takaisin perittävistä määrätystä, 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”.

Valtionavustuslain 24 §:n perusteella palautettavalle tai takaisin perittävälle määrälle pitää maksaa korkoa ja 25 §:n perusteella viivästyskorkoa.

Valtionavustuslain 26 §:ssä säädetty kohtuullistamismahdollisuus koskee sekä valtionavustuksen palauttamisen (VAL 20 §), että lakisääteisen (VAL 21 §) ja harkinnanvaraisen (VAL 22 §) takaisinperinnän tilanteita. Kohtuullistamismahdollisuus koskee myös investointiavustuksia, joiden osalta palautettavasta tai takaisinperittävistä määrätystä säädetään valtionavustuslain 23 §:ssä.

Kohtuullistaminen voi kohdistua 1) palautettavaan tai takaisinperittävään määrään ja/ tai 2) näiden korkoon ja/ tai 3) viivästyskorkoon. Valtionapuviranomainen voi tapauskohtaisesti harkintavaltansa puitteissa kohtuullistaa esimerkiksi vain takaisinperittävän määrän korkoa.

Valtionavustuslain 26.1 §:n perusteella kohtuullistamisperusteita voivat olla: 1) kohtuuttomuus saajan taloudelliseen asemaan ja olosuhteisiin nähden; 2) kohtuuttomuus valtionavustuksella hankitun omaisuuden laatuun nähden; 3) kohtuuttomuus liittyen palauttamisen tai takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn tai 4) kohtuuttomuus liittyen olosuhteiden muutokseen.

Ennen kohtuullistamisperusteiden olemassaolon arviointia valtionapuviranomaisen tulee luonnollisesti arvioida valtionavustuslain mukaisen palauttamisvelvollisuuden tai takaisinperinnän perusteiden olemassaolo.

Valtionapuviranomaisen tulee kohtuullistamista harkittaessa ottaa muun ohella huomioon suhteellisuusperiaate. Lähtökohtana on ”koronmaksuvelvoitteiden kohtuuton ankaruus ja epäoikeudenmukaisuus tilanteessa vallitsevissa yksittäisissä olosuhteissa”.³⁶⁰ Kohtuullistamista harkittaessa on arvioitava palauttamisen tai takaisinperinnän perusteena olevan julkisen edun suojaamisen tarvetta ja vahvuutta suhteessa toimenpiteen seurauksiin. Julkista etua turvaavien toimenpiteiden yksityisille aiheuttamien seurausten tulee olla yleisesti hyväksyttäviä. Kohtuullistamisen perusteita ja edellytyksiä harkittaessa voidaan apuna käyttää myös yksityisoikeudellisen oikeustoimen kohtuullistamista koskevien säännösten soveltamiskäytännössä omaksuttuja periaatteita.³⁶¹

Kohtuullistamisessa huomioon otettavia seikkoja ovat esimerkiksi valtionavustuksen saajan menettely (virheettömyys, virheen vähäisyys, olosuhdemuutoksen ennakointimahdollisuus) sekä valtionapuviranomaisen menettely (virheellinen menettely, virheellisten neuvojen antaminen, asian käsittelyn viivytyksettömyys). Kohtuullistaminen ei tule kysymykseen, jos takaisinperintä johtuu valtionavustuksen saajan tahallisesta väärinkäytöksestä. Kohtuullistamiseen ei myöskään tule ryhtyä silloin, kun se olisi Euroopan yhteisön lainsäädännön vastaista.³⁶²

Oikeustapausesimerkki:

”Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus oli alkuperäisillä tukipäätöksillään myöntänyt tuet A:lle väärän tukitason mukaisina. Väärää tukitasoa oli sovellettu myös tukien maksamista koskevilla päätöksillä. Tuet oli näin ollen myönnetty ja maksettu väärin perustein. Koska kysymys oli viranomaisen virheestä, takaisinperittävää määrää oli kohtuullistettu siten, ettei takaisinperittävälle maksulle peritty korkoa ennen takaisinperintäpäätöksessä mainittua eräpäivää.

360 HE 63/2001 vp, s. 61.

361 HE 63/2001 vp, s. 61.

362 HE 63/2001 vp, s. 61.

Väärällä perusteella myönnetty ja maksettu tuki voitiin määrätä takaisin maksettavaksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain perusteella. Alkuperäiset tukien maksamista koskevat päätökset eivät tässä tilanteessa muodostaneet A:lle luottamuksensuojaa. Takaisinmaksusta ei voinut tässä tilanteessa vapautua siltäkään perusteella, että vaatimus viranomaisen virheen havaitsemisesta olisi ollut kohtuutonta. Takaisinperittävän maksun eräpäivää siirrettiin kuitenkin kohtuulliseksi katsotulla tavalla eteenpäin.³⁶³

Täysimääräinen kohtuullistaminen

Kohtuusperiaatteeseen kuuluu, että suoritusvelvollisuutta helpotetaan vain osittain ja siltä osin kuin se on kohtuuton.³⁶⁴ Valtionavustuslain 26.2 §:n mukaan kuitenkin ”erityisen painavasta syystä valtionapuviranomainen voi päättää, että palautettava tai takaisin perittävä määrä, sille laskettava korko tai viivästyskorko jätetään kokonaan perimättä”. Kynnyksen suoritusvelvoitteiden täysimääräiseen poistamiseen tulee olla erittäin korkea, koska kohtuullistaminen merkitsee poikkeusta valtionavustuslain mukaisista velvoitteista. Erityisen painavia syitä voivat olla 26.1 §:ssä tarkoitetut kohtuullistamisen perusteena olevat seikat, kun niiden johdosta palauttamista tai takaisinperintää on kokonaisuudessaan pidettävä kohtuuttomana.³⁶⁵

Erityisen painavan syyn arvioinnissa on edelleen pidettävä erillään 1) palauttamisvelvollisuuden tai takaisinperinnän perusteiden olemassaolon arviointi ja 2) kohtuullistamisperusteiden arviointi. Esimerkiksi sellainenkin ratkaisu saattaa olla mahdollinen, että takaisinperinnän perusteet ovat olemassa, mutta erityisen painavan syyn kriteeri täyttyy siten, että palautettava tai takaisinperittävä määrä on nolla euroa.

Kohtuullistamisesta tehdään päätös valtionavustuslain 26 §:n nojalla, ja päätös on muutoksenhakukelpoinen. Käytännössä kohtuullistamispäätös saatetaan tehdä esimerkiksi osana takaisinperintäpäätöstä.

Eräissä tapauksissa KHO arvioi, että viivästyskoron periminen takaisinperittävältä määrältä olisi ollut kohtuutonta ottaen huomioon valtionavustuksen saajan menettelyn olennaista vähäisempi virheellisuus ja asian käsittelyyn valtionapuviranomaisessa kulunut aika:

³⁶³ KHO 2009:45.

³⁶⁴ HE 63/2001 vp, s. 61.

³⁶⁵ HE 63/2001 vp, s. 61.

Oikeustapausesimerkki:

"Kun otetaan huomioon, että nyt esillä olevassa asiassa on ollut tiettyä tulkinnanvaraisuutta valtionavustusten hyväksyttävästä käyttötarkoituksesta ja käytön ajankohdasta erityisesti vuoden 2012 hankkeiden osalta, ja että asiassa ei toisaalta ole kysymys siitä, että säätiö olisi käyttänyt saamiaan avustuksia muuhun tarkoitukseen kuin kulttuuripääkaupunkihankkeeseen liittyviin toimenpiteisiin, säätiön virheellisen menettelyn valtionavustusten käytön osalta voidaan katsoa olevan olennaista vähäisempää. Kun lisäksi otetaan huomioon asian käsittelyyn ministeriössä kulunut aika, viivästyskoron perimistä takaisinperittävältä määrältä on pidettävä kokonaisuudessaan valtionavustuslain 26 §:ssä tarkoitetulla tavalla kohtuuttomana. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kohtuullistaa takaisinperittävää määrää siten, että takaisinperittävältä määrältä ei ole maksettava viivästyskorkoa. Muilta osin vaatimus takaisinperinnän kohtuullistamisesta hylätään."³⁶⁶

Eräissä tapauksessa KHO arvioi takaisinperittävälle määrälle laskettavan osittaisenkin koron perimisen valtionavustuksen saajan kannalta kohtuuttomaksi ottaen huomioon valtionapuviranomaisen menettely ja sen vaikutukset avustetun hankkeen toteuttamiselle. Valtionapuviranomaisen menettelyyn liittyi tapauksessa valtionavustuspäätöksen tulkinnanvaraisuus sekä valtionavustuksen käytön puutteellinen valvonta, esimerkiksi maksaminen toteutettiin mekaanisesti selvittämättä hankkeen todellista tilaa ja kustannusten tukikelpoisuutta.

366 KHO 23.1.2018 t. 220.

Oikeustapausesimerkki:

"Korkein hallinto-oikeus lausui huomioon ottaen muun ohella avustuksen saajan hankkeen kirjanpitoa ja muutosten ilmoittamista koskevat velvollisuudet sekä erityisesti hankkeen kustannuksia koskevan selvitysvelvollisuuden ja tarkastuksessa ilmenneet kustannuksia koskevat epäselvyydet, että ministeriön oli ollut määrättävä kuntayhtymälle suoritettu avustus takaisin perittäväksi siltä osin kuin avustusta oli maksettu virheellisesti. Kun kuitenkin otettiin huomioon valtionapuviranomaisten menettely ja sen vaikutukset kysymyksessä olevan hankkeen toteuttamiseen, takaisinperittäväälle määrälle laskettavan koron osittaistakin perimistä oli pidettävä avustuksen saajan menettelyyn nähden kohtuuttomana. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kumosi ministeriön valituksenalaisen päätöksen siltä osin kuin kuntayhtymällä oli päätöksen mukaan velvollisuus maksaa korkoa takaisin perittäväälle määrälle. Muilta osin kuntayhtymän valitus hylättiin."³⁶⁷

367 KHO 2013:128.

Lähteet

Kirjallisuus

Kulla, Heikki – Salminen, Janne. Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent 2021.

Kurvinen, Evgeniya – Muukkonen, Matti – Voutilainen, Tomi, Hallintoasian selvittämisen velvollisuus ja siihen liittyvä tiedonhankinta. Oikeus 2022: (51): 3, s. 381–403.

Mäenpää Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2021.

Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet Edita 2010.

Mäenpää 2023, Hallinto-oikeus. Alma Talent Oy. Päivittyvä teos.

Voutilainen, Tomi. Digitaalisten palvelujen sääntely. Alma Talent 2020.

Hallituksen esitykset ja valiokuntien mietinnöt tai lausunnot

HE 72/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 173/1997 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kirjanpitolain ja laiksi osakeyhtiölain 11 ja 12 luvun ja osuuskuntalain 79 c §:n muuttamisesta.

HE 180/2018 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain sekä rikosrekisterilain 4 a ja 7 §:n muuttamisesta.

HE 17/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

HE 123/2022 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien kumoamisesta.

HE 270/2002, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 63/2001 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

HE 133/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 93/2022 vp – HE 267/2022 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Innovaatio-rahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta.

VaVM 29/2022 – HE 88/2022 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja Valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta.

VaVM 9/2001 vp – HE 63/2001 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

Kirjanpitolautakunnan lausunnot

KILA 2017/2021 Avustusten myöntämiseen järjestöille liittyvistä kysymyksistä.

KILA kuntajaosto 104/2012.

KILA 1770/2005.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomukset

Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 9/2022. Rahapelitoiminnan tuotoista myönnetyt avustukset.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 15/2021. Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 13/2021. Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 14/2017. Laillisuustarkastuskertomus, yritystuet.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 14/2012. Avustukset Veikkauksen voittovaroista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 217/2011. Tuloksellisuustarkastuskertomus, sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 88/2004. Valtionavustuslain ohjausvaikutus.

Muut virallislähteet

Julkisen hallinnon uudistamisen strategia, valtiovarainministeriö. Saatavissa [<https://julkisenhallinnonstrategia.fi/>] 14.6.2023.

Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 8/1996.

KHO lausunto 17.9.2021 diaarinumero H 412/21.

Kielelliset oikeudet, esite, oikeusministeriö. Saatavissa [https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4734397/kieliesite_suomi_web.pdf/beb9d3bf-1a36-4f83-8863-ef9cd4e34460/kieliesite_suomi_web.pdf?t=1541426157000] 14.6.2023.

Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus, valtiovarainministeriö 9/2007.

Käytännön ohjeita kielilainsäädännön soveltamiseksi verkkopalveluissa. Oikeusministeriö 2015. Saatavissa [https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4734397/Kaytannon_ohjeita_kielilainsaadannon_soveltamiseksi_verkkopalveluissa+5.10.2015.pdf/39e4d747-84e0-49c3-9878-00922f4ce0e5/Kaytannon_ohjeita_kielilainsaadannon_soveltamiseksi_verkkopalveluissa+5.10.2015.pdf.pdf] 14.6.2023.

Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Finlex, oikeusministeriö.

Opas de minimis -tuista. EU:n valtiontukisäännöt. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164694/2023_1_Opas_de_minimis_tuista_03032023.pdf?sequence=1&isAllowed=y] 14.6.2023.

Talousarviolainsäädännön kehittämishanke, Nykytilan kartoitus ja kehittämislinjausten alustava arviointi. Valtiovarainministeriö 27/2008.

Tulosohjauksen käsikirja, valtiovarainministeriö. Saatavissa [<https://vm.fi/-/tulosohjauksen-kasikirja>] 14.6.2023.

Valtionavustusten kilpailuvaikutusten tunnistamisesta ja arvioimisesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Policy Brief 4/2022.

Valtionavustusten vakioehdot: Opas valtionapuviranomaisille valtionavustusten käyttöä koskevien ehtojen ja rajoitusten laatimisen tueksi. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke. Saatavissa [<https://vm.fi/documents/10623/70812923/Valtionavustuksen+vakioehdot+-julkaisuversio.pdf/3ea1cc14-4547-75b2-c2ab-52f9fbb22a5f/Valtionavustuksen+vakioehdot+-julkaisuversio.pdf?t=1670571255694>] 23.8.2023.

Valtionavustustoiminnan sanasto: 2. laajennettu laitos, valtiovarainministeriön julkaisu 2023: 33. Saatavissa [<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164836>] 24.8.2023.

Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli: Valtionavustustoiminnan kehittämisen suuntaviivoja. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke. Saatavissa [<https://vm.fi/documents/10623/70812923/Valtionavustustoiminnan+yhteinen+toimintamalli.pdf/0dfb87f6-917c-6aaa-4cad-22771802a677/Valtionavustustoiminnan+yhteinen+toimintamalli.pdf?t=1686052559546>] 23.8.2023.

Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä. 12.4.1995. Valtiovarainministeriön yleiskirje TM 9509.

Yhdistelmä valtiovarainministeriön määräyksistä. Yhdistelmä: valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta (VN/4842/2020, 30.4.2020) ja valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta annetun valtiovarainministeriön määräyksen muuttamisesta (VN/4206/2023, 30.3.2023).

Yhteisrahoitustyöryhmä, valtiovarainministeriö 19/2003.

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2022:101.

KHO 2021: 110.

KHO 2021:96.

KHO muu päätös 65/2021.

KHO 11.3.2020 t. 1131.

KHO 23.1.2018 t. 220.

KHO muu päätös 1260/2018.

KHO muu päätös 3644/2017.

KHO muu päätös 3375/2016.

KHO 30.12.2016 t. 5659.

KHO 2015: 82.

KHO 2014:109.

KHO 2014:103.

KHO muu päätös 19.11. 3613/2014.

KHO 2013:128.

KHO 2013:54.

KHO 2011:112.

KHO 17.6.2011 t. 1717.

KHO 27.8.2010 t. 1972.

KHO 2009:100.

KHO 2009:45.

KHO 2007: 27.

KHO 20.1.2006 t. 84.

KHO 5.11.1999 t. 2977.

Hallinto-oikeudet

Helsingin hallinto-oikeus H6106/2022.

Helsingin hallinto-oikeus H2821/2021.

Ylimmät laillisuusvalvojat

EOAK/1927/2021.

EOAK/3843/2020.

EOA 5311/4/14 30.11.2015.

OKV/821/10/2020-OKV-18.

OKV/939/70/2020.

OKV/48/20/2019.

OKV/1772/1/2014.

OKV/1280/1/2009.

OKV/1362/1/2009.

OKA 12/50/02 12.06.2002.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-669-5 (pdf)

Syyskuu 2023