

Asia: VN/1236/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionavustuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

SOSTE kiittää saamastaan lausuntopyynnöstä ja lausuu seuraavaa.

SOSTE kannattaa harmaan talouden vastaista toimenpideohjelmaa, mutta kyseenalaistaa yleishyödyllisten yhteisöjen selvittämisvelvollisuuden laajuuden

SOSTE pitää harmaan talouden vastaisia toimia erittäin tärkeinä ja kannattaa lakiesityksen taustana olevaa hallituksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaa ja toimenpideohjelmaa.

Lakiesitys perustuu toimenpideohjelman mukaiseen viranomaisten tietojenvaihtosäännöksiä koskevaan kehitystavoitteeseen harmaan talouden toimijoiden tunnistamiseksi ja torjunnan tehostamiseksi. SOSTE kannattaa viranomaisten tietojenvaihtosäännösten kehittämistä. Tässä suhteessa suoranaisesti avustuksiin liittyvänä kehittämistarpeena toimenpideohjelmassa on mainittu valtion varoista myönnettävien yritystukien myöntäjien sekä eläke-, työttömyys- ja tapaturmavakuuttamista valvovien oikeudet saada tietoja organisaatiohenkilöistä ja näiden yrityskytkennoista sekä yritystukien myöntäjien oikeus saada tietoja muuta julkista tehtävää hoitavilta. Tähän liittyy myös lakiesityksen taustatiedoissa mainittu harmaa talouden selvitysyksikön laatima yritystukilakien lainsäädäntömuutostarpeita koskeva selvitys.

Harmaa talous ja sen vastaiset toimet, hallituksen toimenpideohjelmasta alkaen, keskittyvät luonnollisesti taloudelliseen toimintaan, käytännössä yritystoimintaan. Kysymys kuuluu: miten laajalti niitä on tarpeen, tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta ulottaa yhdistystoimintaan, joka ei ole luonteeltaan taloudellista?

Kysymme myös, voidaanko pitää perustuslain mukaisena vaatimusta, että avustusta hakevat yleishyödylliset yhdistykset toimittavat tukiviranomaiselle vastuuhenkilöistään tietoa, joka on viranomaisrekistereissä ainakin osin salassa pidettäväksi määriteltyä ja johon niillä ei edes ole pääsyä? Tai olisiko toisaalta myöskään tietosuojasetuksen mukaista edellyttää, että nämä yhdistykset vaatisivat johtohenkilöitään toimittamaan yhdistykselle tällaiset tiedot avustuksen hakemista varten? Onko kyseessä oikeasuhtainen vaatimus, jos kyseessä on vaikkapa pieni paikallinen kyläyhdistys, jolla ei ole palkattua henkilökuntaa?

Esitetyt muutokset aiheuttaisivat yleishyödyllisille yhteisöille liiallisen ja perustelemattoman hallinnollisen taakan

Lakiesityksen mukaan valtionapuviranomaisia on noin 90 ja valtionavustuksen hakijoita kymmeniä tuhansia. Vuosittain valtionapuviranomaiset käsittelevät noin 40 000 valtionavustushakemusta. Hakemuksista vajaan puoleen (noin 49 %) tehdään myönteinen valtionavustuspäätös. Keskimääräinen valtionavustussumma on noin 140 000 euroa. Pienimmät avustussummat ovat satoja euroa ja suurimmat kymmeniä miljoonia.

Lakiesitysluonnoksessa esitetään samoja taustaselvityssäännöksiä kymmeniä miljoonia euroja saaville yrityksille ja muutamia satoja euroja saaville yleishyödyllisille yhdistyksille. Lakiesitysluonnoksen mukaan jokaisen tuen hakijan tulisi hakemuksessaan ilmoittaa koskeeko sitä tai jotakuta sen johtoon kuuluvaa henkilöä jokin lakiesitysluonnoksessa mainittu tuen myöntämisen rajoitus. Tämä tulisi lisäksi tehdä jokaisen maksatushakemuksen yhteydessä, jos tuki maksettaisiin useammassa erässä.

Lakiesitysluonnoksen 7 a §:n perustelujen mukaan tarkoituksena on, että valtionavustuksen hakija ilmoittaisi valtionavustusta koskevassa hakemuksessaan, koskeeko sitä jokin 1 tai 2 momentissa säädettyä ehdotettu rajoitus. Jos valtionapuviranomaisella on käytössään niin sanottu vakiohakemuslomake, 1 ja 2 momentissa mainittuja rajoituksia koskevat tiedot tulisi lisätä lomakepohjaan. Jos valtionavustuksen hakija ei olisi hakemuksessaan ilmoittanut näitä tietoja, valtionapuviranomaisen tulisi hallintolain mukaisesti pyytää hakijaa täydentämään hakemustaan tältä osin.

Täten lakiesitysluonnoksen 7 a §:n mukaan pienimmänkin yhdistyksen, joka hakee minkä tahansa määräistä avustusta, tulisi selvittää toiminnanjohtajansa tai hänen sijaisensa, jokaisen hallituksensa jäsenen ja varajäsenen sekä mahdollisen muun ylimpään johtoon kuuluvan henkilön osalta, onko kyseinen henkilö:

1) hakemista edeltävän kolmen kalenterivuoden aikana laiminlyönyt toistuvasti tai huomattavissa määrin veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröimis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksiensa hoitamisen;

- 2) onko hänellä maksukykyynsä nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin;
- 3) onko hänet asetettu konkurssiin tai onko konkurssiin asettamista koskeva asia vireillä tuomioistuimessa;
- 4) onko hänet määrätty liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon.

Lakiesitysluonnoksen 11 § vie vaatimukset vielä pidemmälle. Sen mukaan valtionapuviranomaisen tulisi sisällyttää avustuspäätökseen ehto, jonka mukaan päätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavaa muuta kuin saajaa eivät saisi koskea edellä esitetyt 7 a §:n rajoitukset. Tuen saaja olisi viime kädessä vastuussa siitä, että päätökseen sisällytetyt ehtoja ja rajoituksia noudatetaan.

Monet valtakunnalliset yhdistykset saavat avustuksia, joita ne delegeoivat eli siirtävät eteenpäin jäsenyhdistystensä käyttöön. Käytännössä delegeoitavat avustussummat ovat usein hyvin pieniä, muutaman sadan tai enintään parin tuhannen euron suuruisia. Jos nämä järjestöt vaadittaisiin tekemään edellä sanottu ilmoitus kaikkien niiden yhdistysten luottamus- ja operatiivisesta johdosta, joille avustus on tarkoitettu delegeoitavaksi, se saattaisi tarkoittaa jopa satojen henkilöiden tietojen selvittämistä. Jos tiedot pitäisi ilmoittaa lakiesitysluonnoksen mukaisesti aina jokaisen maksatuksen yhteydessä, toisin sanoen useamman kerran vuodessa, tilanne olisi mahdoton.

SOSTE korostaa, että tukea hakevat yhdistykset pystyvät toki lakiesityksen mukaiset tiedot ilmoittamaan omalta osaltaan. Sen sijaan velvollisuus vaadittujen tietojen selvittämiseen ja ilmoittamiseen niiden luottamusjohdon ja muiden johtohenkilöiden osalta asettaisi yhdistyksille kohtuuttoman ja joissakin tapauksissa jopa mahdottoman taakan. Se ei olisi myöskään taloudellisesti perusteltavissa.

Taustaselvitykset ja vaikutusarviointi yleishyödyllisten yhdistysten ja säätiöiden osalta ovat puutteelliset

Kuten valtionavustusten digitalisoinnin esiselityksessä todetaan: ”On syytä muistaa, että myös avustusten hakijat ja saajat käyttävät avustusprosessin eri vai-heisiin runsaasti työtä, ja avustusten myöntäjien voidaan katsoa ainakin osin tätä hallin-nollista työtä myös rahoittavan. Toiminnan tehostamisen potentiaalia tulisikin tarkastella kokonaisuudessaan sekä viranomaisten että hakijoiden näkökulmista.” (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46 s. 22)

Lakiesitysluonnoksessa vaikutuksia on arvioitu lähes yksinomaan viranomaisten näkökulmasta. Tuen hakijoiden edellytyksiä täyttää vaatimukset ei ole käsitelty lainkaan ja siitä koituvan työn määrästä todetaan vain lyhyesti, että ”tietojen ilmoittaminen lisäisi jonkin verran hakijan hallinnollisen työn

määrää.” Käytännössä monissa tapauksissa tuen hakijalta selvittämiseen kuluvat resurssit ylittäisivät mahdollisesta avustuksesta saatavan hyödyn.

Valtionavustustoiminnan näkökulmasta laajemminkin katsottuna hyödyt siitä, että yleishyödylliset yhdistykset ja säätiöt veloitettaisiin selvittämään ja ilmoittamaan johtohenkilöidensä lakiesitysluonnoksen 7 a §:n 1 ja 2 momentin mukaiset tiedot, ovat kyseenalaiset.

Tiedossamme ei ole selvityksiä, joissa olisi tutkittu harmaata taloutta yleishyödyllisissä yhteisöissä, jotka harjoittavat ainoastaan muuta kuin taloudellista toimintaa. Lakiesitysluonnoksessa taustamateriaalina mainitut selvitykset koskevat harmaan talouden osalta yksinomaan yritystoimintaa ja lakiesitysluonnoksen perustelutkin keskittyvät kauttaaltaan siihen. Epäselvää onkin, missä suuruusluokassa liikkuisi se mahdollinen taloudellinen hyöty, joka lakiesitysluonnoksen vaatimusten toteuttamisella tällaisinaan yleishyödyllisten yhteisöjen osalta saavutettaisiin. Avustusvaroin toimivien järjestöjen toiminnan tehokkuuteen sillä tuskin olisi positiivista vaikutusta.

Koska esitettyjen muutosten taustalla ja tavoitteena on kitkeä nimenomaan yritystoiminnassa esiintyvää harmaata taloutta, SOSTE katsoo, että muutokset olisi parempi sisällyttää taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annettuun lakiin kuin valtionavustuslakiin.

Vaikutukset tukea saavien järjestöjen yhteiskunnalliseen toimintaan ovat arvioimatta

Lakiesitysluonnoksessa ei ole käsitelty lainkaan järjestöjen toimintaan liittyviä laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Valtionavustukset ovat kansalaisyhteiskunnan toimintaa merkittävästi tukeva ja sitä kautta ihmisten osallisuutta kasvattava voima. Niiden turvin monet järjestöt tekevät merkittävää työtä, joka osaltaan vähentää yhteiskunnalle erilaisista lieveilmiöistä koituvia kustannuksia.

Suomessa on esimerkiksi merkittävä joukko yhdistyksiä ja säätiöitä, joiden perustehtävänä on auttaa päihderiippuvaisia ja rikostaustaisia ihmisiä kiinnittymään takaisin yhteiskuntaan. Nämä järjestöt ovat usein päihdeongelmistaan toipuneiden ja rangaistuksensa suorittaneiden ihmisten perustamia ja niiden hallitukseen ja työtehtäviin yleensä pyritäänkin löytämään ihmisiä, joilla on omakohtaista kokemusta suomalaisen päihdehoito- tai kriminaalihuoltojärjestelmän asiakkuudesta. Näille ihmisille tyypillistä on, että he ovat menneisyydessään velkaantuneet ja syyllistyneet erilaisiin väärinkäytöksiin ja velvollisuuksiensa laiminlyönteihin riippuvuussairautensa vuoksi, jolloin heidän taustallaan on usein myös tuloksettomia ulosottoyrityksiä, mahdollisia konkurseja ja liiketoimintakieltoja.

Ehdotettu 7 a § voisi merkittävästi vaarantaa etenkin edellä mainittujen järjestöjen toimintaedellytyksiä. Se olisi omiaan myös ehkäisemään maksuvaikkeuksiin tai rikolliseen elämäntapaan menneisyydessään ajautuneiden ihmisten mahdollisuuksia kiinnittyä takaisin

yhteiskuntaan. Siksi kyseistä säännöstä ei mielestämme voi pitää yhteiskunnan kokonaisedun huomioiden kannatettavana.

Erytisen ongelman ehdotetut säännökset aiheuttaisivat sellaisissa järjestöissä, joille on jo vuosia myönnetty valtionavustuksia, vaikka niiden johdossa on henkilöitä, jotka esitettyjen uusien säännösten mukaan aiheuttaisivat rajoituksen valtionavustuksen myöntämiselle. Esimerkiksi säätiöiden hallituksissa voi olla jäseniä, joiden toimikausi kestää perustamiskirjan nojalla eliniän tai muuten huomattavan pitkän ajan, tällaisten jäsenten erottaminen voi olla huomattavan hankalaa tai käytännössä mahdotonta. Valtionavustuksia hakevissa yhdistyksissä puolestaan käytännössä koko jäsenistön pitäisi sitoutua siihen, ettei toimielimiin valita ihmisiä, jotka voisivat aiheuttaa rajoituksen valtionavustuksen myöntämiselle.

Tiedossamme ei ole, että järjestöissä, joiden luottamushenkilöinä tai työntekijöinä olisi rikos- tai maksuvaikeustautaisia ihmisiä, olisi esiintynyt poikkeuksellisen paljon valtionavustuksiin kohdistuvia väärinkäytöksiä. Huomioiden tämän sekä sen, että valtionapuviranomaisilla ovat kuitenkin käytössään valtionavustuslain lisäksi muun muassa rikoslain mukaiset jälkikäteiset oikeussuojakeinot avustusväärinkäytöksiin puuttumiseksi, emme pidä perusteltuna ehdotettujen 7 a §:n 1 ja 2 momentin ulottamista yleishyödyllisten yhteisöjen johtohenkilöihin.

Täydentäviä kommentteja

SOSTE katsoo, että lakiesitysluonnos perustuu puutteelliseen selvitykseen ja vaikutusarviointiin valtionavustuksia saavien yleishyödyllisten ja säätiöiden osalta. Lakiesitysluonnoksen 7 a §:n 1 ja 2 momenttien rajoituksia ei tule säätää sovellettaviksi niiden johtohenkilöihin.

Valmistelun yhteydessä tulisi arvioida, onko 7 a §:n 1 ja 2 momentin rajoitusten soveltaminen ylipäättään tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta silloin, kun kyseessä ovat rahamääräisesti pienet valtionavustukset.

Ainakin jos edelleen pidetään välttämättömänä, että 7 a §:n 1 ja 2 momentin rajoitukset tulisivat sovellettaviksi myös yleishyödyllisten yhteisöjen johtohenkilöihin, tulisi niiden soveltaminen rajata suuriin, useamman sadan tuhannen euron avustuksiin.

Kuten lakiesitysluonnoksen 7 a §:n 3 momentin perusteluissa todetaan, käytännössä voi hyvinkin esiintyä tilanteita, jolloin on välttämätöntä poiketa 1 ja 2 momentin valtionavustuksen myöntämisen rajoituksista. Tämän poikkeamismahdollisuuden säilyttäminen on ehdottoman tärkeää.

Lyhyesti:

- SOSTE kannattaa lakiesitysluonnoksen mukaisia toimia viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi;
- SOSTE pitää hyväksyttävänä lakiluonnosesityksen 7 a §:n 1 ja 2 momentin rajoituksia siltä osin, kun ne kohdistuvat tuen hakijaan itseensä;
- SOSTE vastustaa lakiluonnosesityksen 7 a §:n 1 ja 2 momentin rajoituksia siltä osin, kun ne kohdistuvat tuen hakijana olevan yleishyödyllisen yhdistyksen tai säätiön johtohenkilöihin. Jos kaikesta huolimatta päädytään tähän, tulisi se perustella erikseen ja soveltaminen rajata koskemaan vain suurimpia avustuksia.

Väätämäinen Kirsi
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry