

17.6.2021

EOAK/3843/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **YHDISTYKSIEN JA SÄÄTIÖIDEN SULKEMINEN BUSINESS FINLANDIN HÄIRIÖRAHOITUSTUEN ULKOPUOLELLE**

### **1 KANTELU**

SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry (jäljempänä SOSTE) pyysi valtioneuvoston oikeuskansleria selvittämään, onko Business Finland menetellyt oikein sulkiessaan kategorisesti kaikki yhdistykset ja säätiöt, mukaan lukien taloudellista toimintaa harjoittavat, ”koronatukien” ulkopuolelle. Oikeuskansleri Tuomas Pöysti siirsi asian oikeusasiamiehen käsiteltäväksi 29.5.2020.

SOSTE korostaa, että Business Finland kertoi verkkosivuillaan, että sen myöntämä liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteessa oli tarkoitettu Suomessa toimivalle pk-yritykselle. Sivulla erikseen mainittiin myös, että rahoitus ei sovellu julkiselle organisaatiolle, säätiölle tai yhdistykselle.

Kantelijan mielestä Business Finlandin ohjeistus oli ristiriidassa sitä koskevan lainsäädännön kanssa. EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaan tukia ei saa myöntää syrjivästi organisaatiomuotoon perustuen. Myös Business Finlandin rahoituksen myöntämisperusteita koskevassa kansallisessa sääntelyssä määritellään, että yrityksellä tarkoitetaan oikeudellisesta muodosta riippumatta kaikkia yksiköitä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa.

Kantelun mukaan SOSTE:n jäsenjärjestöt olivat tiedustelleet Business Finlandilta mahdollisuutta hakea liiketoiminnan kehitysrahoitusta koronaepidemian aiheuttamassa häiriötilanteessa. Järjestöjen saama yksiselitteinen vastaus oli, että rahoitusta ei myönnetty yhdistyksille ja säätiöille. Mitään muuta perustetta kuin organisaatiomuoto ei kysyjille ollut annettu.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin selvitys ja työ- ja elinkeinoministeriön lausunto. Selvityksen ja lausunnon johdosta SOSTE antoi vastineensa.

**Työ- ja elinkeinoministeriö** totesi selvityksessään, että Business Finland avasi 19.3.2020 yritysten haettavaksi koronapandemiaan liittyvän avustusmuotoisen liiketoiminnan kehitysrahoituksen häiriötilanteessa. Esiselvitysrahoituksesta ja kehittämisrahoituksesta koostuvan häiriörahoituksen haku oli avoinna ajanjaksolla 19.3.2020–8.6.2020.

Business Finlandin avustusten piiriin ovat 31.3.2020 lähtien kuuluneet yli viisi henkilöä työllistävät pk- ja midcap-yritykset. Tätä ennen, ennen ELY-keskusten koronarahoituksen haun avautumista, Business Finland myönsi häiriörahoitusta myös tätä pienemmille yrityksille. Esiselvitysrahoituksen myönnettävä määrä on ollut enintään 10 000 euroa ja kehittämisrahoituksen enintään 100 000 euroa.

Business Finlandin yrityksille myönnettävän häiriörahoituksen kansallisenä säädösperustana on valtioneuvoston asetus (rahoitusasetus; 1444/2014). Rahoitusasetuksen 2 §:n 6)-kohdan mukaan ”yrityksellä” tarkoitetaan oikeudellisesta muodosta riippumatta kaikkia yksiköitä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa, ei kuitenkaan luonnollista henkilöä. Siten asetus soveltuu myös yhdistyksille ja säätiöille myönnettävään rahoitukseen silloin ja siltä osin, kuin yhdistys tai säätiö harjoittaa taloudellista toimintaa. EU:n valtioneuvoston vakiintuneen tulkinnan mukaan taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan tavaroiden tai palveluiden tarjoamista markkinoilla toimijan oikeudellisesta muodosta riippumatta ja siitä riippumatta, tavoitellaanko toiminnalla voittoa vai ei.

Koronapandemian aiheuttamien taloudellisten vaikutusten vuoksi keväen 2020 aikana käynnistyi nopeasti useita valtion tukiohjelmia yritysten tukemiseksi. Myös tukiin käytettävissä olleita valtuuksia ja määrärahoja lisättiin tällöin valmistelun aikana merkittävästi koronatilanteen nopeasti muuttuessa. Ensimmäisessä valmisteluvaiheessa koronarahoitukseen tarvittavan avustusvaltuuden arvioitiin Business Finlandin osalta olevan 30 miljoonaa euroa, kun vuoden 2020 lisätalousarvioissa myönnetty valtuus on nyt kaikkiaan 980 miljoonaa euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriö teki koronatukien valmistelussa yhteistyötä myös muiden ministeriöiden, kuten sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Tällä pyrittiin varmistamaan tukien yhteensovittaminen ja se, että eri tahojen myöntämät tuet eivät olisi päällekkäisiä. Sosiaali- ja terveysalan toimijoiden tukemisen osalta työ- ja elinkeinoministeriö kävi keskusteluja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Tällöin yhtenä toteuttamisvaihtoehtona esillä oli erillisen tukihaun avaaminen sosiaali- ja terveysalan toimijoille, jolloin Business Finlandin myöntämässä yleisessä häiriörahoituksessa olisi tarkoituksenmukaista keskittyä yrityksille myönnettäviin tukiin.

Vaihtoehtoon ei kuitenkaan päädytty, joten sosiaali- ja terveysalan alan liiketoimintaa harjoittavat toimijat, yhdistykset ja säätiöt mukaan luetuna, oli tarkoituksenmukaisinta sisällyttää yleisten koronatukien piiriin.

Tätä linjausta ei kuitenkaan ehditty viedä Business Finlandin koronatukien osalta käytäntöön, sillä yritysten yleinen kustannustuki tuli korvata kehittämistuet. Hallitus linjasi 13.5.2020, että yrityksille valmistellaan toimialasta riippumaton kustannustuki, ja hallitus antoi tätä koskevan lakiesityksen eduskunnalle 5.6.2020. Hallituksen linjauksen mukaisesti kustannustuki korvasi Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämät kehittämistuet, ja kehittämistukien haku suljettiin 8.6.2020.

**Business Finlandin** selvityksen mukaan Business Finland lanseerasi maaliskuussa kaksi uutta rahoituspalvelua, joilla pyrittiin lieventämään koronavirusepidemian aiheuttamia talousvaikutuksia. Rahoituspalvelut oli tarkoitettu Suomessa toimiville pk- ja midcap -yrityksille, joiden liiketoiminta kärsii koronavirustilanteesta. Midcap-yritys on suuri yritys, jonka oma tai konsernin liikevaihto on enintään 300 M€. Rahoituksen saaja voi olla myös pelkästään kotimarkkinoilla toimiva yritys. Rahoitus kohdennetaan yrityksille, joilla ennen koronan aiheuttamaa häiriötilannetta oli edellytykset kannattavaan liiketoimintaan joko Suomessa tai kansainvälisesti.

Rahoitus myönnetään yrityksille tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoittamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1444/2014) nojalla, minkä vuoksi rahoituksen pitää aina kohdistua yritykselle uuden asian selvittämiseen tai kehittämiseen. Rahoitusta ei ole mahdollista käyttää yrityksen normaaleihin markkinointi- ja viestintätöihin eikä jakeluverkoston perustamiseen. Myös investoinnit on rajattu tämän rahoituksen ulkopuolelle. Rahoitusta ei voi myöskään käyttää tappioiden korvaamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sovittiin 30.3.2020 häiriörahoituksen työnjaosta Business Finlandin ja ELY-keskusten kesken, kun ELY-jen hakupalvelu avautui 31.3.2020. ELYt hoitavat enintään viisi henkilöä työllistävien yrityksen rahoituksen ja Business Finlandin vastuulla ovat tätä suuremmat rahoituksen hakijat.

Rahoituksen myöntämistä koskevien julkaistujen kriteerien vuoksi rahoitusta ei ole myönnetty muun muassa yhdistyksille ja säätiöille, koska ne ”yritysmuotona” harvoin harjoittavat liiketoimintaa, jonka tavoitteena on tuottaa voittoa. Lisäksi yhdistykset ja säätiöt usein saavat muuta julkista tukea (yleisavustusta) toimintaansa, jolloin niiden toiminnan häiriöt koronatilanteessa on tarkoituksenmukaista ratkaista sen julkisen rahoittajan toimesta, joka jo muutenkin rahoittaa toimintaa.

Säätiöiden ja yhdistysten toiminta voidaan katsoa kehittämisrahoituksen myöntämistä harkittaessa hyväksyttäväksi yritystoiminnaksi vain poikkeustapauksessa tiettyjen ehtojen täytyessä. Business Finland voi lainsäädännön mukaan myöntää avustuksia myös yhdistyksille ja säätiöille siltä osin kuin ne harjoittavat taloudellista toimintaa (Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoittamisesta (1444/2014) 2 §). Jotta yhdistykset ja säätiöt olisi voitu katsoa rahoituskelpoisiksi, olisi seuraavien ehtojen tullut täytyä:

- Edellytyksenä avustusten myöntämiselle myös yhdistyksille ja säätiöille on, että kyse on selkeästi voittoa tavoittelevasta liiketoiminnasta. Peruste: sama vaatimus kuin osake-, kommandiitti ja avoimille yhtiöille.
- Säätiöiden ja yhdistysten voittoa tavoittelevan liiketoiminnan osalta tulee pitää eriytettyä kirjanpitoa. Tämä on tarpeen, jotta liiketoiminnan volyyymi sekä kustannukset ja tuotot voidaan eritellä toimijan muusta toiminnasta, johon kehittämisavustuksia ei voida kohdentaa. Peruste: kehittämisrahoitus oli rajattu pääsääntöisesti enintään 30 %:iin liiketoiminnan volyyymistä.

- Rahoituksen myöntämisessä otetaan huomioon samaan tarkoitukseen saatu muu julkinen rahoitus. ELY-keskukset ja Business Finland eivät saa myöntää koronatilanteeseen liittyviä kehittämisasiavustuksia päällekkäisesti samalle yritykselle. Lisäksi on otettava huomioon mahdolliset muut, sektorikohtaiset koronatilanteeseen liittyvät kehittämisasiavustukset. Usein yhdistyksille ja säätiöille myönnetty yleisasiavustus olisi pitänyt eriyttää koronarahoituksesta, jotta julkinen tuki ei olisi kumuloitunut samoihin kustannuksiin.

Yhdistysten ja säätiöiden rahoittamista tarkasteltiin vielä toukokuun 2020 lopussa työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön välillä. Joidenkin yhdistysten ja säätiöiden osalta häiriörahoitusta oli tarjolla opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta.

Business Finlandin osalta muutoksiin rahoituksen myöntämisen kriteereissä ei päädytty ja siten yhdistyksiä ja säätiöitä ei ole rahoitettu häiriörahoituksella. Kesäkuun alussa Business Finlandin ja ELY-keskusten häiriöisasiavustuksen haku päätettiin sulkea 8.6.2020, kun lanseerattiin Valtiokonttorin kautta maksettava ns. kustannustuki, johon myös yhdistykset ja säätiöt olivat oikeutettuja. Yhdistykset ja säätiöt voivat saada myös kustannustuen ohella Business Finlandin kehittämistoimintaan kohdennettua tilapäistä tki-lainaa häiriötilanteessa.

SOSTE:n **vastineen** mukaan Business Finlandin myöntämä häiriörahoitus on ollut harkinnanvaraista, kuten valtiontuet ja -isasiavustukset yleensäkin. Harkinta ei ole täysin vapaata, vaan sen tulee tapahtua voimassa olevan lainsäädännön puitteissa ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Tuen hakijoita tulee kohdella tasapuolisesti. Tukiviranomainen ei voi mielensä mukaan, omiin oletuksiinsa perustuen, rajoittaa potentiaalisten tuensaajien joukkoa siitä, miten se on laissa tai asetuksissa määritelty. Muussa tapauksessa lainsäädäntö menettäisi tältä osin merkityksensä.

Normaalisti tukiviranomaiset käyttävätkin harkintavaltaansa arvioimalla, täyttävätkö niille toimitetut tukihakemukset kyseisille tuille laeissa tai asetuksissa säädetyt edellytykset ja perustamalla ratkaisunsa siihen. Tässä tapauksessa sen sijaan osalle potentiaalisista tuensaajista, yhdistyksille ja säätiöille, ilmoitettiin etukäteen sekä Business Finlandin verkkosivujen että suorien kontaktien kautta, että niiden hakemuksia ei tulla hyväksymään – perusteena ainoastaan se, että ne ovat yhdistyksiä ja säätiöitä. Näin ollen järjestöjen ei ollut mitään mieltä lähteä hakemaan tukia. Tällä tavoin niiltä vietiin mahdollisuus hakemuksillaan osoittaa, että ne täyttäisivät tuen edellytykset.

Huomionarvoista on erityisesti se, että Business Finlandin toimintaa koskeva kansallinen sääntely toteuttaa ja täydentää Euroopan unionin valtiontukisääntelyä. Valtiontukisääntelyn nimenomainen tarkoitus on varmistaa, että viranomaiset eivät myönnä tukia tavalla, joka vääristäisi kilpailua. Tämän tarkoituksen vastaisesti Business Finland on rahoittanut yhtiöitä ja osuuskuntia samalla kun se on evännyt rahoituksen samaa liiketoimintaa harjoittavilta yhdistyksiltä ja säätiöiltä. Näin se on osaltaan ollut saattamassa yritysmuotoisia toimijoita parempaan

markkina-asemaan suhteessa niiden kanssa kilpaileviin yhdistyksiin ja säätiöihin.

SOSTE katsoi, että Business Finlandin menettely on ollut syrjivää ja sen toimintaa koskevan lainsäädännön vastaista.

Yhteiskunnalliselta kannalta Business Finlandin syrjivä toiminta on ollut SOSTE:n mukaan erityisen huolestuttavaa siksi, että se on kohdentunut yleishyödyllisiin toimijoihin, joiden koko taloudellisen toiminnan tuotto käytetään niiden toimintaan ja sen kehittämiseen. Taloudellisen toimintansa osalta ne ovat määritelmällisesti yrityksiä eivätkä ne voi saada siihen tukea niiltä tahoilta, jotka rahoittavat niiden muuta toimintaa.

Sosiaali- ja terveystalouden yhdistysten ja säätiöiden tuottamien palvelujen asiakkaina ovat tyypillisesti yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevat ihmiset, kuten lapset, nuoret, työttömät, päihde- ja mielenterveysongelmaiset, pitkäaikaissairaat, vammaiset ja ikäihmiset. Välillisesti Business Finlandin tuen epäämisen vaikutukset kohdentuivat juuri heihin.

Kuten työ- ja elinkeinoministeriö totesi, yhdistykset ja säätiöt ovat Business Finlandin häiriörahoitusta seuranneen kustannustuen piirissä. Vaikka kustannustuki on tullut Business Finlandin häiriörahoituksen tilalle, sitä kautta ei ole voinut saada korvausta Business Finlandin myöntämättä jääneestä tuesta, koska nämä tuet kohdentuvat eri asioihin.

Ministeriön toteamus, että kustannustukea myönnettäessä tuen määrästä oli vähennetty 70 prosenttia Business Finlandin samalle yritykselle mahdollisesti jo myöntämästä häiriörahoituksesta, pitää paikkansa vain kustannustuen ensimmäisen hakukierroksen osalta. Sen jälkeen vähennystä ei enää ole tehty (vastinetta annettaessa käynnissä oli kolmas hakukierros). Vähennyksen myötäkin yritykset ovat siis saaneet pitää 30 prosenttia Business Finlandilta saamastaan tuesta niille myönnetyn kustannustuen lisäksi.

Business Finlandin ilmoitus siitä, että rahoitusta ei ole myönnetty yhdistyksille ja säätiöille, koska ne yritysmuotona harvoin harjoittavat liiketoimintaa, jonka tarkoituksena on tuottaa voittoa, on perusteeton, mikä ilmeni jo ministeriön lausunnosta.

SOSTE totesi, että yhdistysten ja säätiöiden saama muu julkinen tuki (yleisavustukset) on tarkoitettu muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysjärjestöjä rahoittava STM/STEA avustaa vain ja ainoastaan muuta kuin taloudellista toimintaa. STM/STEA on perustellusti pyrkinyt ratkaisemaan koronan tälle toiminnalle aiheuttamia häiriöitä. Sen sijaan STM ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena alkaa uutena toimintamuotona kehittää omaa yritysrahoitusohjelmaa jo olemassa olevien, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoimien yritystukiohjelmien rinnalle.

Business Finlandilla ei ole oman tarkoituksenmukaisuusharkintansa nojalla kompetenssia ratkaista sitä, kenelle julkisen tuen myöntäminen kuuluu eikä tehdä siihen liittyviä omaa rooliaan koskevia ratkaisuja.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeusohjeet

Koska kysymys on julkisista varoista myönnettävästä tuesta, siihen tulee soveltaa EU:n valtioneuvoston päätöksiä. Euroopan unionin oikeudessa valtioneuvoston tuki on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklassa. Sen 1 kohdan mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä tuki tai valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Häiriörahoituksessa on kysymys ns. de minimis -ehtoisesta sallitusta vähämerkityksisestä tuesta, josta säädetään komission asetuksessa (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 soveltamisesta vähämerkitykselliseen tukeen (jäljempänä de minimis -asetus). Asetuksen johtolauseessa 4 todetaan muun muassa, että sovellettaessa perussopimuksen kilpailusääntöjä yrityksellä tarkoitetaan kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Säädöksessä viitataan EU-tuomioistuimen ratkaisuun [C-222/04](#), Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SPA ym., tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-289.

Kansallisessa sääntelyssä häiriörahoituksen myöntäminen ja maksaminen perustuvat valtioneuvoston lakiin (688/2001) ja tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (1444/2014, jäljempänä rahoitusasetus). Rahoitusasetukseen ei häiriörahoitusta koskien tehty muutoksia.

Valtioneuvoston lain 7 §:ssä säädetään valtioneuvoston tuen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Säännöksen 1 momentin mukaan valtioneuvoston tuesta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos:

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

Lakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 63/2001 vp](#)) ao. pykälän perusteluissa käsitellään myöntämismenettelyn suhdetta valtion

talousarviossa määriteltyyn käyttötarkoitukseen muun muassa seuraavasti:

”Lisäksi vaaditaan, että tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on valtion talousarvion taikka talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävissä valtionavustuksissa kyseisen rahaston varojen käyttösuunnitelman mukainen. Yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden arvioinnin perustana ovat eduskunnan lainsäätäjänä tai talousarvion yhteydessä esittämät kannanotot ja niihin sisältyvät arvoarvostelmat. Valtionapuviranomaisella ei ole ehdotetun momentin perusteella toimivaltaa arvioida eduskunnan talousarviopäätöksen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Valtionapuviranomaisen asiana on huolehtia siitä, että valtionavustusta myönnetään vain talousarviossa hyväksytyyn käyttötarkoitukseen. Talousarviokäytännössä kuitenkin usein eduskunnan päätös valtionavustukseen käytettävissä olevan määrärahan käyttötarkoituksesta on hyvin lyhyt ja sisältää ainoastaan määrärahana ja sen puitteissa myönnettävien valtionavustusten yleisen tarkoituksen. Talousarviossa voidaan tällöin myöntää määrärahaa esimerkiksi jonkin nimeltä mainitun järjestön taikka jonkin alan nimeltä mainitse mattomien järjestöjen toiminnan kuluihin taikka yleensä jonkin tavoitteen (energiansäästö, ympäristön suojelu, jätehuollon kehittäminen yms.) edistämiseen. Valtionavustus voidaan tällöin myöntää hyvin erilaisiin hankkeisiin ja toimintoihin, jotka kaikki ovat talousarviossa esitetyn yleisen tarkoituksomäärityksen mukaisia. Valtionavustuksen myöntämisestä harkittaessa valtionapuviranomaisen on aina otettava huomioon kyseistä hanketta tai toimintaa koskevat lain ja alemmanasteisten säädösten vaatimukset. Valtionavustusta ei saa myöntää hankkeeseen tai toimintaan, joka sinänsä edistää talousarviossa päätettyä tarkoitusta, mutta joka toteuttamistavaltaan on ristiriidassa lainsäädännön kanssa.”

Yksittäisen valtionavustuksen tarpeellisuuden arvioinnissa voidaan samojen perustelujen mukaan ottaa huomioon myös muu saatavilla oleva rahoitus:

”Valtionavustuksen tarpeellisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös hakijan mahdollisuudet saada muista yksityisistä varoista rahoitusta toimintaan tai hankkeeseen. Tällöin voidaan tarvittaessa arvioida muun muassa hakijaa lähellä olevien muiden yhteisöjen ja säätiöiden varat ja niistä haettuun tarkoitukseen mahdollisesti saatavilla oleva rahoitus.

Valtionavustuksen tarpeellisuutta arvioitaessa olisi ehdotuksen mukaan aina otettava huomioon hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus. Valtionavustus ei ole tarpeellinen mikäli hankkeeseen tai toimintaan on saatavissa tai saatu kattavasti rahoitus muista valtionavustuksista ja julkisista tuista. Valtionapuviranomaisen on valtionavustuksen hakemisen ja hakemusten käsittelyn yhteydessä siten vaadittava valtionavustuksen hakijalta tarvittavat tiedot tämän muualta jo saamista ja hakemista avustuksista ja muista tuista. Valtionavustusten vaikuttavuuden ja läpinäkyvyyden turvaamiseksi olisi perusteltua pyrkiä siihen, että

tiettyä hanketta tai toimintaa avustettaisiin vain yhdestä valti-onapuviranomaisesta ja yhdeltä valtion talousarvion momentilta.”

De minimis -tukeen sovelletaan rahoitusasetuksen seuraavia tämän asian kannalta merkityksellisiä säännöksiä:

Rahoitusasetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan rahoitusta voidaan myöntää, maksaa ja käyttää Suomessa toimivien yritysten toteuttamiin hankkeisiin, joiden toteuttamiseksi on laadittu hankkeen luotettavan seurannan kannalta riittävän yksityiskohtainen projektisuunnitelma. Projektisuunnitelmaa ei kuitenkaan vaadita 1 §:n 4 momentissa tai 3 luvussa tarkoitetun rahoituksen myöntämiseksi.

Asetuksen 4 §:n mukaan Rahoituskeskus voi myöntää tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukea yritysten hankkeisiin, jos hankkeiden voidaan katsoa hyödyttävän yhteiskuntaa, kansantaloutta tai ympäristöä työ- ja elinkeinoministeriön Rahoituskeskukselle asettamien elinkeino- ja innovaatiopoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Rahoitettavien hankkeiden tulee edistää rahoituksen saajan osaamista tai uudistumista, yritysten verkottumista kansallisesti tai kansainvälisesti taikka yrityksen työpaikkojen, liikevaihdon tai viennin kasvua. Rahoituskeskuksen tulee myöntämispäätöksessään määritellä rahoitettavan hankkeen tavoiteltavat vaikutukset.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (1146/2017) 1 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa ja valvoo Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin toimintaa. Lain 14 §:n 3 momentin mukaan rahoituskeskus ohjaa ja valvoo yhtiön rahoitustoimintaa.

### 3.2 Arviointi

Kantelijan mukaan sen jäsenyhdistykset eivät jättäneet häiriörahoitushakemuksia Business Finlandille, koska se ilmoitti muun muassa kotisivuillaan ehdottomasti, että muun muassa yhdistykset ja säätiöt eivät olleet tukeen oikeutettuja. Näin ollen kysymys ei tullut mahdollisesta hylkäävästä päätöksestä muutoksenhaun perusteella tuomioistuimen arvioitavaksi.

Asiassa on kysymys Business Finland Oy:n myöntämien häiriörahoitustukien myöntämiselle asetettujen tuen saajatahoja koskeneen edellytyksen lainmukaisuudesta. Asiassa on arvioitava Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksen mukaisesti antamia rahoitusohjeita hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden ja valtioneuvoston sääntelyn valossa.

Saadun selvityksen valossa rahoituksen saajatahoja koskevan rajoituksen sisältö on määräytynyt työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa ja ministeriö on muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön kanssa neuvotellut hallinnonalalla toimivien ja liiketoimintaa harjoittavien yhdistysten ja säätiöiden rahoittamisesta.

EU-oikeuden valtioneuvoston sääntelyn tavoite on mielestäni lähtökohta menettelyn oikeellisuuden arvioinnille. Säännöksillä pyritään



varmistamaan, että valtiot eivät toimillaan vääristä kilpailua markkinoilla. EU:n kilpailuoikeuden näkökulmasta on oleellista, että sisämarkkinoilla kaikilla yrityksillä on tasapuoliset kilpailuolosuhteet siten, että innovatiivisemmat ja tehokkaimmat yritykset menestyvät (ks. Alkio – Hyvärinen: Valtiontuet, 2016, s. 19–). Tuella ja sen rajauksella tulee perussopimuksen määritelmän mukaisesti olla rajat ylittäviä vaikutuksia. Katson, että kysymyksessä olevan rajauksen vaikutuksen arviointi valtiontuen sallittavuuden kannalta kuuluu ensi sijassa komissiolle ja viime kädessä EU-tuomioistuimelle.

Tästä lähtökohdasta huolimatta on menettelyn hyväksyttävyyden kannalta olennaista arvioida sitä, onko asiassa menetelty hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Hallintolain 6 §:ssä mainittuihin oikeusperiaatteisiin kuuluu velvollisuus kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Vaatimus saa merkityssisältönsä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen ja tässä tapauksessa julkista hallintotehtävää hoitava soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin mitä laista ilmenee (HE 72/2002 vp).

Ministeriö ja Innovaatorahoituskeskus Business Finland ovat selvityksissään vedonneet tarkoituksenmukaisuusperusteeseen muun muassa siten, että menettelyllä pyrittiin estämään tukien päällekkäisyyttä, kun esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ministeriö tuki alan yhdistysten ja säätiöiden toimintaa. Kantelijan mukaan ministeriö ei kuitenkaan tukenut niiden harjoittamaa liiketoimintaa. Sosiaali- ja terveysministeriön kanssa ei selvityksen mukaan päästyäkään yhteisymmärrykseen näiden tahojen liiketoiminnan tukemisesta.

Rahoituskeskus on selvityksessään lausunut, että säätiöiden ja yhdistysten toiminta voidaan katsoa kehittämisrahoitusta harkittaessa hyväksyttäväksi yritystoiminnaksi vain poikkeustapauksessa tiettyjen ehtojen täytyessä. Tällainen ehto oli muun muassa, että ”kyse on selkeästi voittoa tavoittelevasta liiketoiminnasta”.

Kuten jo työ- ja elinkeinoministeriön selvityksestäkin ilmenee, EU:n valtiontukisääntelyn 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 valtiontukena.

Business Finland on silti selvityksessään asettanut lisäkriteerejä yhdistyksille ja säätiöille myönnettävälle tuelle. Se ei ole kuitenkaan esittänyt, mihin tuensaajien joukon rajaavat kriteerit perustuvat. Erityisen ongelmallinen on mielestäni voitontavoittelua koskeva kriteeri, joka ei perustu lakiin tai muihin säädöksiin, ja vaatisi täsmällisen käsitteen määrittelyn. SOSTE onkin korostanut, että sen jäsenyhdistykset pyrkivät taloudellisessa toiminnassaan toki voittoon, joka voidaan käyttää muun toiminnan rahoittamiseen.

Näin ollen Business Finlandin selvityksessä esitetty kanta valtiontuen myöntämisen edellytyksistä on nähdäkseni ollut lainvastainen.

Yhdenvertaisen kohtelun arvioinnissa on merkitystä sillä, voidaanko jostain tukiohjelmasta kohdistaa tietyille tuensaajille. Valtionapulain perusteluista edellä esitetyn valossa hyväksyttäviä kriteereitä voisi liittyä vastaavan tuen myöntämiseen toisen toimijan, kuten toisen ministeriön, taholta. Tällöin tulee varmistua, että hyvän hallinnon oikeusperiaatteet toteutuvat.

Pohdinta edellä tarkoitettua kohdentamisesta ei kuitenkaan ole relevantti, koska lopputulos SOSTEn jäsenyhdistysten osalta oli kuitenkin se, että nämä jäivät vaille häiriörahoitustukea, johon vastaavaa toimintaa harjoittaneet muut yritykset olivat saaneet. Voidaan myös kysyä, missä määrin Euroopan komissio pitäisi hyväksyttävänä tukea, joka mahdollisesti asettaisi yhdistysten tai säätiöiden harjoittaman taloudellisen toiminnan kilpailuoikeudellisesti eri asemaan, niin kuin SOSTE on vastineessaan esittänyt.

Eduskunta voi talousarvion puitteissa kohdentaa määrärahan eri tuensaajille talousarvion perusteluissa esitettävällä tavalla. Tällaista tulonsaajatahoja koskevaa rajausta ei vuoden 2020 ensimmäisessä tai toisessa lisätalousarviossa ollut kuitenkaan tehty.

Näin ollen taloudellista toimintaa harjoittavien säätiöiden tai yhdistysten sulkeminen tuen ulkopuolelle ei ole perustunut lakiin.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä esittämäni käsityksen siitä, että säätiöiden tai yhdistysten jättäminen häiriörahoituksen ulkopuolelle ei ole ollut valtionavustuslain mukaista, Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin sekä työ- ja elinkeinoministeriön tietoon. Viime kädessä kuitenkin hallintotuomioistuin ratkaisee yksittäisestä hallintopäätöksestä tehdyn valituksen perusteella tuen myöntämättä jättämisen lainmukaisuuden.

Saatan Innovaatorahoituskeskuksen tietoon käsitykseni siitä, että valtionavustuslain mukaisen tuen saamiseen oikeutettujen taloudellisen toiminnan harjoittajien ei voida lain mukaan edellyttää tavoittelevan voittoa.