

VAASAN YLIOPISTO

FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Emmi Mäkinen

Maaseudun kehittämisrahastosta maksettujen yritystukien takaisinperiminen valtiontalouden ja tuensaajan näkökulmasta

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2016

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|----|
| SISÄLLYSLUETTELO | 1 |
| LYHENTEET | 3 |
| TIIVISTELMÄ | 5 |
| 1. JOHDANTO | 7 |
| 1.1. Tutkimuksen taustaa | 7 |
| 1.2. Tutkimuskysymys ja tutkimuskysymyksen rajaus | 9 |
| 1.3 Tutkimusmenetelmät ja teoreettinen viitekehys | 12 |
| 1.4 Tutkimuksen rakenne | 20 |
| 2. MAASEUDUN KEHITTÄMISOHJELMAN YRITYSTUET JA NIIDEN HALLINNOINTI | 22 |
| 2.1 Yritystukien lainsäädäntö ja tukimuodot | 22 |
| 2.1.1 Yritystukien taustaa | 22 |
| 2.1.2 EU-lainsäädäntö ja Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma | 25 |
| 2.1.3 Kansallinen lainsäädäntö | 28 |
| 2.1.4 Yritystukien tukimuodot | 30 |
| 2.2 Toimivaltaiset viranomaiset | 33 |
| 2.2.1 Viranomaistoiminnan lähtökohdat | 33 |
| 2.2.2 Maaseudun kehittämisohjelman hallintoviranomainen | 34 |
| 2.2.3 Maksajaviranomainen | 35 |
| 2.2.4 Todentamisviranomainen ja muut valvontaviranomaiset | 37 |
| 2.2.5 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja paikalliset toimintaryhmät | 39 |
| 2.3 Yritystukien hallinnointijärjestelmä | 40 |
| 2.3.1 Tuen myöntäminen | 40 |
| 2.3.2 Tuen maksaminen | 42 |
| 2.3.3 Tuen käytön seuranta, tarkastaminen ja valvonta | 44 |
| 2.3.4 Jatkotoimenpiteet | 46 |
| 3. VIRANOMAISEN TOIMINTAA OHJAAVAT OIKEUSPERIAATTEET | 48 |
| 3.1 Hallinnon oikeusperiaatteista yleisesti | 48 |
| 3.2 Viranomaisen harkintavaltaa koskevat rajoitusperiaatteet | 50 |
| 3.3 Moitteettoman varainhoidon periaate | 54 |
| 3.4 Luottamuksensuojan periaate | 55 |

| | |
|--|----|
| 3.5 Ne bis idem-periaate | 59 |
| 4. MAASEUTURAHASTOSTA MAKSETTUJEN YRITYSTUKIEN TAKAISINPERINTÄ | 60 |
| 4.1 Toimivaltaiset viranomaiset ja takaisinperintämenettely | 60 |
| 4.1.1 ELY-keskukset | 64 |
| 4.1.2 Maksajaviranomaisen velvollisuudet takaisinperinnässä | 68 |
| 4.1.3 Takaisinperinnän toteuttaminen | 69 |
| 4.2 Takaisinperinnän perusteet | 70 |
| 4.2.1 Takaisinperintää määrittelevät EU-säännökset | 70 |
| 4.2.2 Maksamisen keskeyttäminen ja takaisinperinnän edellytykset | 72 |
| 4.2.3 Takaisinperinnän kohtuullistaminen | 76 |
| 4.2.4 Takaisinperinnästä luopuminen | 77 |
| 4.2.5 Valtionavustuslain vaikutus takaisinperinnässä | 79 |
| 4.3 Takaisinperintään johtavista virheistä ja syistä | 81 |
| 4.3.1 Tuensaaajan toiminnasta johtuvat virheet | 81 |
| 4.3.2 Viranomaisen toiminnassa esiintyvistä virheistä | 82 |
| 5. JULKISTEN VAROJEN MOITTEETON HALLINTA | 85 |
| 5.1 Budjettitalouden perusteet | 85 |
| 5.1.1 Yleiset periaatteet | 85 |
| 5.1.2 Moitteettoman varainhoidon periaate | 87 |
| 5.1.3 Perusteettoman edun palautus | 89 |
| 5.2.1 Finanssivalvonnan rooli julkisia varoja käytettäessä | 90 |
| 5.2.2 Laillisuusvalvonta | 91 |
| 5.3 Yritystukivarojen käytön valvonta | 92 |
| 5.3.1 Julkisten varojen käytön valvonta yritystuissa | 92 |
| 5.3.2 Hankintojen kilpailuttaminen julkisten varojen käytön yhteydessä | 92 |
| 6. JOHTOPÄÄTÖKSET | 94 |

LYHENTEET

| | |
|------|--------------------------------------|
| ECA | Euroopan tilintarkastustuomioistuin |
| EU | Euroopan unioni |
| EY | Euroopan yhteisö |
| EYVL | Euroopan yhteisöjen virallinen lehti |
| HE | Hallituksen esitys eduskunnalle |
| HL | Hallintolaki 6.6.2003/434 |
| KHO | Korkein hallinto-oikeus |
| KKO | Korkein oikeus |
| LM | Lakimies |
| DF | Defensor Legis |
| OLAF | Euroopan petostentorjuntavirasto |
| PeL | Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 |
| YMP | Yhteinen maatalouspolitiikka |

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta**

| | | |
|------------------------------|--|-----------------------|
| Tekijä: | Emmi Mäkinen | |
| Pro gradu -tutkielma: | Maaseudun kehittämisrahastosta maksettujen yritystukien takaisinperiminen valtiontalouden ja tuensaajan näkökulmasta | |
| Tutkinto: | Hallintotieteiden maisteri | |
| Oppiaine: | Julkisoikeus | |
| Työn ohjaaja: | Kristian Siikavirta | |
| Valmistumisvuosi: | 2016 | Sivumäärä: 104 |

TIIVISTELMÄ:

Tässä pro gradu-tutkimuksessa tarkastellaan Maaseudun kehittämisrahastosta maksettujen yritystukien takaisinperintää julkisten varojen huolellisen käytön ja tuensaajan näkökulmista. Julkisia varoja käytettäessä toiminnalla on tietyt vaatimukset sekä Euroopan unionin että kansallisen lainsäädännön nojalla. Tutkimuskysymyksenä on, miksi Manner-Suomen maaseudun kehittämisrahastosta maksettuja yritystukia peritään takaisin? Tutkimuskysymystä tarkastellaan lainsäädännön, oikeuskirjallisuuden, oikeuskäytännön ja muiden oikeuslähteiden sekä ammattikirjallisuuden avulla, oikeusdogmaattisella menetelmällä. Tutkimus sivuaa useampaa oikeudenalaa mutta on hallinto-oikeudellinen ja erityisesti finanssihallinto-oikeudellinen tutkimus.

Tuen myöntämisellä ja maksamisella on tarkat edellytykset ja maksamista edeltää monta vaihetta, joissa viranomaiset tekevät hallintopäätöksiä. Tuensaajan tai viranomaisen toiminnassa tapahtuva virhe voi johtaa säädösten vastaiseen menettelyyn, jolloin on harkittava, pitääkö maksettu tuki periä takaisin. Aiheettomasti maksetun tuen periminen takaisin tuensaajalta on tärkeää huolellisen julkisten varojen käytön näkökulmasta, mutta tilannetta voidaan joutua tarkastelemaan myös tuensaajan luottamuksensuojan kannalta. Tästä voi aiheutua ristiriitoja hallinnon oikeusperiaatteiden ja lainsäädännön välillä.

AVAINSANAT: yritystuki, valtionavustus, julkinen talous, moitteeton varainhoito, luottamuksensuoja

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen taustaa

Jo muinaiset roomalaiset viljelivät maata ja kehittivät keinoja vaikuttaa maanviljelyn hinnoitteluun ja kannattavuuteen lainsäädännön avulla. Vuonna 123 eKr säädettiin Rooman tasavallassa laki, joka takasi kansalaisille oikeuden saada leipäviljaa valtion tukemaan alennettuun hintaan¹. Näistä ajoista ovat kehittyneet sekä maanviljely ja myöhemmin maaseutuelinkeinot, kuin myös niistä sääntely. Nykyisin maaseutuelinkeinujen sääntelyn takana on laaja koneisto, joka pyörittää maaseutu- ja maatalouspolitiikkaa Euroopan unionin laajuisesti.

Suuri osa Suomen pinta-alasta on maaseutumaista². Edelleen noin 42 % väestöstä eli lähes puolet asuu maaseudulla. Kuitenkin työpaikoista vain noin 32 % on maaseutualueilla. Maanviljely ja karjankasvatus elinkeinoina Suomessa ovat vähentyneet vuosittain. Maanviljelyn ja eläintenpidon rinnalle on maaseudulle noussut myös muuta elinkeinotoimintaa. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa olevilla keinoilla pyritään parantamaan maaseudulla asumisen edellytyksiä.

Rakennemuutoksen myötä on korostunut tarve vahvistaa ja parantaa suomalaisen maatalouden ja elinkeinotarviketeollisuuden kilpailukykyä. Maaseutu ympäristönä tarjoaa otollisia mahdollisuuksia elämiseen ja uudenlaiseen yrittäjyyteen. Maaseutuyrittäjyydelle pitää luoda riittävät edellytykset, jotta koko Suomi pysyisi asutettuna ja maalla asuvalla väestöllä olisi käytössään erilaisia palveluja. Kehittämällä maatalon ja muuta yrittäjyyttä voidaan maaseudulla tarjota yhä parempia vaihtoehtoisia toimeentulomahdollisuuksia yhä useammalle.

Tätä kehitystä pyritään edistämään erilaisten tukivälineiden avulla. Sellaisia voivat olla esimerkiksi niin sanottu rahallinen suora tuki, edulliset rahoitusinstrumentit kuten lainat ja takaukset, erilaiset verotuet, edulliset sopimusjärjestelyt ja niin edelleen.³ Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuitenkin ainoastaan maaseudun elinkeinotoiminnan tukemista julkisten rahallisten tukien avulla kansallisista ja Euroopan Unionin (myöhemmin EU)

¹ Castrén 2011: 334.

² Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2007–2013 ohjelma-asiakirja: 9. Suomen pinta-alasta yli 90 % on maaseudun kolmijaon mukaan luokiteltu maaseuduksi.

³ Siikavirta 2007: 88.

varoista⁴. Maatalouspolitiikkaan liittyvien toimenpiteiden rahoitus on järjestetty perustamalla kaksi rahastoa: *Euroopan maatalouden tukirahasto*⁵ sekä *Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto*, myöhemmin ”maaseuturahasto”, johon tutkimuksen päätarkastelukohde, yritystuet, kuuluu. Tämä rahasto kuuluu Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon.

Suomen liittyminen EU:hun vuonna 1995 oli valtiollinen perusratkaisu, ja aiheutti muutostarpeita Suomen valtiosääntöön kun EU:n perussopimuksen myötä EU:lle siirtyi tarkoin määriteltyä toimivaltaa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan osalta.⁶ Kaikki toimivalta on kuitenkin määritelty tarkasti sopimuksin. EU:n alueella noudatetaan yhteistä maatalouspolitiikkaa, ja EU:n kytkeytyminen tukihallintoon tuo toimintaympäristöön omat vaikutuksensa⁷. Vaikka Suomen perustuslaki ja EU:n perussopimukset ovat itsenäiset, muodollisesti erilliset, kahden eri oikeusjärjestyksen perusasiakirjat, muodostavat ne toiminnallisen kokonaisuuden, joiden sisältöä täytyy tulkita rinnakkain.⁸ Toimialakohtaisten säädösten lisäksi EU-oikeus määrittelee useita oikeusperiaatteita joita viranomaisten tulee toiminnassaan toteuttaa, kuten moitteettoman varainhoidon periaate, joka on ehdoton vaatimus julkisten varojen käytössä. Periaatteen voi tulkita myös taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta koskevaksi lähtökohdaksi, ja sillä on tässä tutkimuksessa keskeinen rooli.⁹ Toinen merkittävä periaate on vaatimus viranomaisen virheettömästä toiminnasta, ja se yhdessä muiden oikeusperiaatteiden kanssa nousee tutkimuksessa esiin muun muassa luottamuksensuojan periaatteen kautta, mitä lähestytään lähinnä tuensaajan oikeuksien toteutumista ajatellen.

Tukien maksamisen jälkeiset jatkotoimenpiteet, tarkemmin sanoen tukien takaisinperintä, on tutkimuksen varsinaisen tarkastelun kohteena. Aihetta lähestytään valtiosääntöoikeuden ja hallintomenettelyn kautta, unohtamatta oikeusperiaatteiden merkitystä sekä tuensaajan oikeutta turvaavina että viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta varmentavina tekijöinä. Yksi kiinnostavimmista näkökulmista on tarkastella takaisinperinnän välittömiä ja välillisiä vaikutuksia julkisten varojen käytössä.

⁴ Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus 2005:5.

⁵ Maatalousrahastoon kuuluvia, suoria ja kansallisia pelto- ja eläintukia kutsutaan yleisesti viljelijätuiksi tai maataloustuiksi, mutta niitä ei tässä tutkimuksessa käsitellä laajemmin, vaan tarkemman tarkastelun kohteena ovat maaseuturahaston tukimuodot, joista keskeisimpinä tutkitaan yritystukia. Maatalousrahaston mukaisista tuista säännellään tarkemmin rahasto-asetuksessa (EY) N:o 1290/2005.

⁶ Husa & Jyränki 2012: 119.

⁷ Yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden ollessa ristiriidassa tulee noudattaa yhteisön oikeutta.

⁸ Husa & Jyränki 2012: 71–72.

⁹ Myllymäki 2007: 157.

1.2. Tutkimuskysymys ja tutkimuskysymyksen raja

Tämä pro gradu-tutkimus käsittelee Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta rahoitettavien yritystukien hallinnoimisen erityispiirteitä tukien takaisinperintätilanteiden kautta. Tutkimuksessa käsitellään ohjelmakauden 2007–2013¹⁰ yritystukia. Niiden maksaminen perustuu maaseudun kehittämisohjelmiin. Suomessa ohjelmia on kaksi: *Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma* (myöh. maaseudun kehittämisohjelma) sekä *Ahvenanmaan maaseudun kehittämisohjelma*. Tässä tutkimuksessa käsitellään kuitenkin vain Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan kuuluvia tukia. Tarkasteluajankohdaksi on valikoitunut ohjelmakausi 2007–2013, koska seuraavan ohjelmakauden toimeenpano ei vielä ole niin pitkällä, että takaisinperinnästä olisi syntynyt oikeuskäytäntöä¹¹. Maaseudun kehittämisohjelman mukaisten yritystukien hallinnoimisessa on kyse julkisten varojen käytöstä, mikä asettaa toiminnalle tiettyjä vaatimuksia, rajoitteita ja myös mahdollisuuksia. Tuensaajan ei lähtökohtaisesti ole tarkoitus maksaa saamaansa tukea takaisin mikäli tuki käytetään tuen myöntämisen edellytysten mukaisesti¹².

Ensisijainen tutkimuskysymys on: Miksi Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman yritystukia peritään takaisin? Näkökulmana ovat julkisen talouden hoitamisen ja hyvän hallinnon periaatteet ja tuensaajan perusoikeudet. Takaisinperintään johtaneita syitä eli takaisinperinnän edellytyksiä vaikutuksineen tarkastellaan lainalaisuusnäkökulmasta, lainsäädännön ja muiden oikeuslähteiden avulla. Tarkastelun taso pysyy pääosin yleisellä, takaisinperinnän edellytysten tarkastelun tasolla, eikä yksittäisiin takaisinperintäpäätöksiin sinänsä oteta kantaa, paitsi tiettyjen KKO:n antamien ratkaisujen myötä, joiden avulla havainnollistetaan takaisinperinnän erityiskysymyksiä.¹³

Maaseudun kehittämisen tukimuodot voidaan jakaa yrityshankkeisiin sekä kehittämis-hankkeisiin¹⁴. Tarkastelun kohteena on ainoastaan yritystukien takaisinperintä, eli maa-

¹⁰ Kehittämisohjelma vahvistetaan aina *ohjelmakaudeksi* kerrallaan (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma-asiakirja).

¹¹ Rajausta aiheuttaa myös siitä, että takaisinperinnän tarve ilmenee usein jälkikäteen valvontatoimien kautta.

¹² Knuutinen 2001: 140.

¹³ Tutkimuksen laajuuden kannalta yleisten takaisinperinnän edellytysten tarkastelun ympäristö on pro gradu-työhön sopiva. Vielä yksityiskohtaisempi tarkastelu voisi olla sopiva jatkotutkimuksen aihe.

¹⁴ Elinkeinotoiminnan kannalta kiinnostavien kehittämishankkeiden rahoituksen tarkoitus on tukea maaseudun elinkeinoelämän, uusien elinkeinojen ja tuotantomahdollisuuksien kehittämistä. Tukivaroin pyritään parantamaan maaseudun mikroyritysten toimintaympäristöä tekemällä selvitystyötä ja valmentautumalla tulevaisuuden muutoksiin. Yleishyödylliset kehittämis- ja investointihankkeet tähtäävät maaseudun asumisviihtyvyyden, vetovoimaisuuden ja toiminnallisuuden parantamiseen. Rahoitettavia hankkeita ovat tarkasteluohjelmakaudella olleet yleishyödyllinen kehittämishanke, elinkeinojen kehittämishanke, koulu- ja tiedonvälityshanke ja yleishyödyllinen investointihanke. Väestöön ja työllisyysmahdollisuuksiin

seudun yleishyödylliset kehittämishankkeet jätetään tarkastelun ulkopuolelle, koska niissä takaisinperintä on melko vähäistä sisältönsä ja luonteensa vuoksi. Tukikohteet jaotellaan teemojen mukaisiksi tukityypeiksi. Myös maataloustuet jäävät tarkastelun ulkopuolelle siitä syystä, että niiden myöntämisen kriteerit ja siten takaisinperinnän syyt ovat toisenlaiset, kun suurena on konkreettisesti mitattavia asioita, kuten pinta-aloja tai eläinyksikkömääriä. Maataloustukia rahoitetaan sekä kahdesta EU-rahastosta että kansallisesti, ja niitä koskeva lainsäädäntö kokonaisuudessaan on poikkeava suhteessa yritystukiin¹⁵.

Yritystuen takaisinperintä on kiinnostava tarkastelukohde myös finanssioikeuden ja valtiotulosääntöoikeuden näkökulmasta. Toisen ulottuvuuden yritystukiin tuo valtioneuvostojen soveltaminen¹⁶, joista aiheutuu tuensaajalle myös toisenlaisia velvollisuuksia, kuten velvollisuus palauttaa perusteetta saatu tuki. Valtioneuvostojen säännöistä säänneltiin tarkasteluhetkellä ryhmäpoikkeusasetuksella (komission asetusta (EY) N:o 800/2008, myöhemmin ryhmäpoikkeusasetus. Kumottu komission asetuksella tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti ETA:n kannalta merkityksellinen teksti ja niiden soveltamisesta maaseudun kehittämisen yritystuissa komission asetuksella (EY) N:o 1998/2006 (EU) N:o 651/2014, annettu 17.6.2014). Yritystukien rooli elinkeinotoiminnassa on kiinnostava ja antaa ajatuksia tutkimuskohteista myös muiden tutkimusalojen, kuten politiikan tutkimuksen osalla alueella esimerkiksi tuloksellisuuden tai tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin kannalta. Näitä ei kuitenkaan omina itsenään tarkastella tässä tutkimuksessa enempää.

liittyvien vaikutusten lisäksi on merkitystä myös verkostoitumista ja tietotaitoa edistävillä toimenpiteillä, koska kuten aiemmin on tullut ilmi, maaseudulle kaivataan uutta elinkeinotoimintaa ja profiloitumista tietyillä vahvan osaamisen alueilla. Esimerkiksi erilaiset matkailuun, elintarviketuotantoon ja tuotekehittelyyn liittyviä hankkeita ja yrityksiä ovat saaneet rahoitusta eli tukea. Tehtävien arviointien mukaan tähänastisissa ohjelmista rahoitetuilla hankkeilla on ollut edistäviä vaikutuksia muun muassa yritysklustereiden ja verkostojen muodostumisessa. Niiden avulla on myös lisätty yhteistyötä muun muassa oppilaitosten, eri tutkimuslaitosten ja yritysten välillä. Yritykset ovat myös hyötynneet luodusta osaamisesta ja näin yritysten asema ja sitä kautta myös työllisyys ovat parantuneet. Arviointien mukaan toimenpiteitä kannattaisi kuitenkin myös kansainvälistää, mikä onkin ollut yksi teemoista kaudella 2007–2012 ja tulee jatkumaan myös seuraavalla ohjelmakaudella. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma-asiakirja: 237.

¹⁵ Ohjelmaperusteisten luonnonhaittakorvausten sekä ympäristötukien lisäksi on myös muita maatalouden tukimuotoja. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma-asiakirja: 61–66, 80–82.

¹⁶ Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ohjelma-asiakirja: 146. Vähämerkityksellisestä – eli De minimis –tuesta on säännelty yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (EY) N:o 800/2008. Vähämerkityksistä tukea voidaan myöntää yhdelle yritykselle enintään 200 000 euroa vuodessa. Kaikista muista tuista poiketen De minimis-tuesta ei ole tarpeen tehdä ilmoitusta komissiolle. Kaikki sitä koskevat tositteet kuitenkin on pidettävä saatavilla vähintään kymmenen vuoden ajan. Valtioneuvostojen sääntöihin on perehtynyt muun muassa Siikavirta esim. (2007).

Takaisinperinnän on aina perustuttava lainsäädäntöön. Tutkimuksen rajauksen kannalta on olennaista huomata, että asianosainen lainsäädäntö on pääosin ohjelmakausikohtaista, mistä johtuu, että tutkimuksen tekoheikellä osa tässä käsiteltävästä lainsäädännöstä on kumottu. Takaisinperinnän perusteiden kannalta tärkeimmät ja yleisimmät pääperiaatteet ovat kuitenkin pysyneet ohjelmakaudesta riippumatta samoina. Paikoin vanhentunutta lainsäädäntöä on tarkasteltava, sillä se toimii takautuvasti esiin tulevien takaisinperintätapausten sovellettavana lainsäädäntönä tuen ehtojen kannalta ja on ollut voimassa tehtäessä alkuperäisiä päätöksiä, mistä syystä myös vanhentuneita säädöksiä on tarkasteltava.

Takaisinperinnän perusteita tarkasteltaessa joudutaan usein palaamaan tukiprosessin eri vaiheissa taaksepäin, mahdollisesti tukiprosessin alkuvaiheisiin saakka. Takaisinperintään ryhtyminen edellyttää jonkinlaisen virheen tapahtumista jossain prosessin vaiheessa joko tuensaajan tai viranomaisen toimesta. Monesti syynä on vaatimusten tai ehtojen täyttymättä jääminen joltain osin, eikä tilanteita ole mahdollista yksilöidä lainsäädännössä kovinkaan tarkasti. Jokainen perintäpäätös on yksittäistapaus ja vaatii tapauskohtaista arviointia ja tulkintaa. Paitsi tuensaajan myös viranomaisen toiminnan tarkastelu on merkittävää tasapuolisuuden ja oikeanlaisen toiminnan takaamisen kannalta. Ääritilanteissa voisi olla kyse jopa systemaattisesta viranomaisen virheestä, josta voisi olla seurauksia tuensaajille tai myös jäsenvaltiolle, ja virheen merkittävyyydestä riippuen seuraukset voisivat olla mittavia.

Tutkimuskysymyksen tarkastelu osoittaa erilaisia jännitteitä julkisen toiminnan vaatimusten ja edellytysten sekä tuensaajan oikeuksien ja velvollisuuksien välillä. Kysymyksen vastaaminen osoittaa, että viranomaisten huolimaton tai virheellinen toiminta voi aiheuttaa seuraamuksia tuensaajalle, eikä tuensaaja voi automaattisesti vedota luottamuksensuojaan virheellisiä päätöksiä vastaan. Toiminnalla on myös merkitystä julkisten varojen käytön huolellisuuden kannalta¹⁷. Tuensaaja taas ei ole oikeutettu väärin perustein tai perusteetta myönnettyyn tai maksettuun tukeen, vaan tuki tulee periä takaisin ja joissain tilanteissa tuensaajalle voi aiheutua myös lisäseuraamuksia. Nämä asiat ovat merkittäviä paitsi hyvän taloudenpidon, myös oikeusvarmuuden yksityisten välisen tasapuolisuuden toteutumisen kannalta. Myös sääntelyn epätarkkuus aiheuttaa tarpeen soveltaa oikeusperiaatteita, ja niiden tulkinnan painoarvo voi vaihdella eri tilanteissa.

¹⁷ EU:n varojen käyttämisen periaatteista on säännelty lähtökohtaisesti Varainhoitoasetuksessa (EU, Eurotom) 966/2010. 30 artiklassa säännellään varojen käytön moitteettomuudesta, eli käyttämisestä taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti. Lisäksi mm. Myllymäki 2007: 156.

Punnittaviksi voivat tulla julkisen toiminnan vaatimukseen ja yksityisen toimijan oikeuden takaamiseen liittyvät periaatteet ja niiden ensisijaisuus.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja teoreettinen viitekehys

Tutkimuksen metodi on oikeusdogmaattinen. Lainopin tarkoituksena on selvittää voimassaolevan lainsäädännön sisältö ja merkitys ja siten antaa vastaus siihen, millä tavoin käsillä olevassa tilanteessa tulee kyseisen lain mukaan toimia. Kyse on siis voimassaolevan lainsäädännön tulkittamisesta. Husan (1995: 200) mukaan tulkinnalla tarkoitetaan nimenomaan oikeudellista tulkintaa erotettuna arkipäiväisestä, vapaasta tulkinnasta. Oikeudellista tulkintaa, hallinto- ja viranomaistoimintaa säätelevät muun muassa oikeuslähteoppi lähteiden käyttämistapaa ja –järjestystä koskevine ohjeineen siten, että toimintaa ohjaavat ensimmäisenä hallinnon oikeuslähteet ja toisena muut virallislähteet¹⁸. Husa määrittelee tulkinnan merkitsevän käytettävissä olevan argumentaatioaineiston sekä hermeneuttisen tulkinnan perusteella muodostetun kannanoton esittämistä¹⁹. Lainopin tuloksena siis syntyy enemmän *toimintaehdotus* kuin *oikeusnormi*. Tulkinta on riippuvainen tulkitsijasta eikä se edusta mitään velvoittavaa totuutta ja on näin ollen toisen tulkitsijan kiistettävissä.

Lainoppi myös systematisoi voimassaolevaa normistoa, mikä on sen toinen tehtävä tulkinnan lisäksi²⁰. Lainopin metodi on siis *tulkinnallinen*, mistä syntyy myös oikeusdogmatiikan ongelma ja samalla syy, miksi sitä on kritisoitu. Koska lainopissa kyse on subjektiivisesta tulkinnasta ja systematisoinnista, voi täysin oikean vastauksen löytäminen olla vaikeaa tai mahdotonta jokaisen lainkäyttäjän tehdessä oman perustellun tulkintansa vaikuttimien avulla. Aukotonta tulkintaa ei usein edes löydy. Esimerkiksi oikeusperiaatteiden todellinen rooli suhteessa teoriaan ei ole käytännössä yksiselitteinen vaan hyvinkin tulkinnanvarainen, ja niiden toteutuminen käytännössä saattaa olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Vaikka oikeusperiaatteet ovat tunnustettuja oikeuslähteitä ja vaatetta toiminnalle, tulee toisinaan pohtia esimerkiksi niiden keskinäistä merkitystä ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Tutkimuskysymysten kannalta olennaiseksi muodostuu juuri oikeuslähteiden tulkinta takaisinperintätilanteissa esimerkiksi silloin, kun arvioidaan jonkin seikan *kohtuullisuutta* tai *merkittävyyttä*. Oikeussääntöihin perustuva päätöksenteko on itsenäistä, mutta itsenäisyys on kuitenkin suhteellista ja tapahtuu tietyissä

¹⁸ Husa & Pohjolainen 2014: 18–19.

¹⁹ Husa 1995: 200.

²⁰ Husa 1995:142–144.

rajoissa, kuten myös oikeusnormien vaikutus siihen toimintaan, josta niillä on tarkoitus säännellä. Lainsäätäjä voi siis säännellä normin, mutta sen toteutuminen siten kuin lainsäätäjä haluaa, ei olekaan enää taattua vaan lainkäyttäjän voi nähdä tarkoituksen toisin. Myös muut yhteiskunnassa vaikuttavat seikat tai normin muuttuminen käyttämistilanteissa toista näkökulmaa tukevaksi rajoittaa normin vaikutusta siten kuin lainsäätäjä on ajatellut.²¹

Tutkimuksessa liikutaan myös eri oikeudenalojen välillä. Keskeisimmässä roolissa ovat julkisoikeuden, hallinto-oikeuden, finanssivaltio-oikeuden ja valtiosääntöoikeuden aihepiirit, jotka ovat tunnistettavissa omiksi oikeudenaloikseen mutta ovat kytkeytyneinä toisiinsa. Julkisoikeudellisuuden voidaan nähdä erottuvan tutkimuksen aihepiirissä vallitsevana alana muihin nähden, ja siihen kytkeytyvät tutkimuksen haarat tarkastelevat kohteitaan oikeudellisen ajattelun ja oikeusjärjestyksen näkökulmista ja usein normatiivisesti. Oikeudellinen näkökulma, joka juridiikkaan yleisestikin liittyy, on merkittävä ja sen erottaminen ja tunnistaminen vaatii harjaantuneisuutta ja omaksumista. Nykyisin julkisoikeuden piirissä viranomaistoimintaan liittyen esiintyy myös toiminnan laadun ja tehokkuuden painottamista. Ne eivät ole ristiriidassa julkisoikeuden periaatteen kanssa, vaan kytkeytyvät siihen muiden kytkösten, kuten demokraattisen oikeusvaltion arvostamisen tai perusoikeuksien tai muiden yleisesti tunnustettujen seikkojen kautta. Julkisen toiminnan hyveinä pidettäviä seikkoja on määritelty muun muassa hallintolaissa. Tällaisia ovat muun muassa perusoikeuksien kunnioittaminen ja hyvän hallinnon periaatteet. Erityisesti tehokkuusajattelu on helppo ymmärtää julkisoikeudelliseksi hyveeksi julkisen toiminnan tehokkaan varainhoidon vaatimuksen kautta.²²

Tärkeintä on tunnistaa, että yritystukien hallinnoiminen takaisinperintä mukaan lukien on julkishallinnollista toimintaa, jossa kyse on julkisen vallan käytöstä. Jaottelu julkisen tehtävän ja julkisen vallan välillä ei välttämättä ole yksiselitteinen ja perusteet, joilla kytköksiä ja rajapintoja arvioidaan, sisältyvät perustuslakiin mutta ovat kirjattu kohtalaisen väljiksi. Voidaan tulkita, että julkinen tehtävä viittaa toimintaan, jossa toteutetaan jollain tapaa yleistä etua tai muuta julkiselle palvelulle ominaista piirrettä. Mikäli julkisen tehtävän hoitamiseen sisältyy toimivaltaa julkisen vallan käyttöön, toimintaa voidaan pitää julkisen tehtävän hoitamisenä. Julkinen tehtävä on kuitenkin käsitteenä yläkäsite, joka kattaa molemmat edellä mainitut. Käsitteen muodostamista helpottaa ajatus siitä, että julkisen tehtävän olemassaolo edellyttää jonkinlaista julkisen tehtävän tehtävänantoa, jonka perusteella yhteys julkiseen toimintaan muodostuu. Esimerkiksi pe-

²¹ Husa & Jyränki 2012: 80.

²² Husa & Pohjolainen 2014: 38–39.

rustuslain 108 §:ssä ja 109 §:ssä käytetään julkisen tehtävän käsitettä laajassa merkityksessä. Julkisen vallan käytöstä on kyse, kun päätetään lainsäädännön nimissä asiasta, joka koskee toisen etua, oikeutta tai velvollisuutta²³. Tämä on helppo ymmärtää käytännössä esimerkiksi hallinnon asiakasta koskevien ratkaisujen tekemisen kautta, kuten hallintopäätösten tai sitovien määräysten kautta, ja kaikista merkittävimpänä vaikuttavan voimakeinojen käytön kautta esimerkiksi poliisin toiminnassa.²⁴

Julkinen hallintotehtävän hoitamisesta säännellään perustuslain (11.6.1999/731) 124 §:ssä ja hallintolain 2 § 3 momentissa. Näiden perusteella *merkittävää* julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä voidaan antaa tehtäväksi vain viranomaiselle. Perustuslain 2.3 § mukaan ”Julkinen vallan käytön tulee perustua lakiin”. Julkinen hallinto voidaan ajatella kolmijakoisesti: valtion hallinto, kunnallinen hallinto ja välillinen julkishallinto²⁵. Käytännössä hallinnon toimijoita ovat viranomaiset, toimielimet ja henkilöstö sen mukaan, kuin julkista vallankäyttöä on niille delegoitu. Keskeinen asema on viranomaisilla kunnan ja valtion palveluksessa, mutta myös julkisoikeudellisilla toimielimillä ja tuomioistuimilla.²⁶ Julkisen vallan käyttö sisältää tehtäviä, joilla pyritään varmistamaan laajasti ajateltuna yhteiskunnallisten asioiden hoitamisen sujuvuus valtiossa esimerkiksi järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämisen, ihmisten hyvinvoinnin ja talouden osaluilla.²⁷ Viranomaisten toimintaa ohjaa oikeusjärjestys ja ratkaisuita tehdään oikeuslähteitä soveltamalla. Keskeisin oikeuslähde on kirjoitettu laki.²⁸

Hallinnon järjestäminen perustuu valtiosääntöoikeuteen. Oikeudenalajaottelun kannalta valtiosääntöoikeus sisältää normit lähtökohtaisesta valtiovallan järjestämisestä, julkisen hallinnon asemasta, hallinnon järjestämisestä sekä julkisen ja yksityisen välisistä suhteista. Demokratian eli kansanvaltaisuuden periaatteen mukaisesti eduskunnalle kuuluu ylin valta, ja lainsäädäntö- ja budjettivaltaa käyttämällä se ohjaa myös julkisen hallinnon toimijoita ja toimintaa.²⁹ Valtiosääntöoikeus voidaan lukea osaksi julkisoikeutta mutta se ulottuu myös sen ulkopuolelle. Tämän tutkimuksen kontekstissa on helppo ymmärtää valtiosääntöoikeus yhdistävänä tekijänä poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja oikeusjärjestyksen kesken, jolloin se joutuu kohtaamaan vahvojakin arvolatauksia. Husa ja Jyränki (2012) ovat tunnistaneeet valtiosääntökysymysten joutuvan varsin hel-

²³ Esim. Laakso ym. 2006: 59.

²⁴ Husa & Pohjonen 2014: 74–75.

²⁵ Laakso ym. 2006: 37–40.

²⁶ Mäenpää 2011: 90.

²⁷ Laakso ym. 2006: 37–40.

²⁸ Laakso 2012: 269.

²⁹ Laakso ym. 2006: 19.

posti politisoituneiksi median käsittelyssä, mikä on noussut esiin myös yritystukien hallinnointia tarkasteltaessa.

Hallinto-oikeus on monella tapaa sisäkkäinen oikeudenala valtiosääntöoikeuden kanssa, mutta lainoppi erottaa sen silti omaksi oikeudenalaksi. Valtiosääntöoikeus asettaa puitteet hallinto-oikeudelliselle sääntelylle, jonka keskeisenä tehtävänä voidaan pitää julkisyhteisöjen ja julkisten laitosten hallinnon organisointia ja sääntelyä näiden harjoittamasta julkisesta hallintotoiminnasta.³⁰ Käytännössä normistot, jotka sääntelevät julkisen hallinnon ja välillisiä julkishallinnon tehtäviä, toimintaa, rakennetta sekä asemaa, voidaan katsoa luettaviksi hallinto-oikeuden piiriin. Nämä normistot tuovat perusoikeuksia ja perustuslakia konkreettisiksi ja suojaavat hallinnon asiakasta eli yksityistä toimijaa virheelliseltä julkisen vallan käytöltä. Ne tasa-arvoistavat vallankäytön suhdetta yksityisen ja julkisen toimijan välillä, turvaavat ihmisten vaikutus- ja valvontamahdollisuuksia suhteessa julkiseen valtaan ja organisoivat julkista hallintoa yleisten sääntöjen ja periaatteiden mukaisella tavalla, joka perustuslaissa on ilmaistu. Valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden välinen yhteys on siis kiinteä, eikä välttämättä ole helppoa hahmottaa eroa niiden välillä, jos ero oikeudenaloittain pitäisi hahmottaa. Joka tapauksessa riippumatta siitä, kumpaan oikeudenalaan yksittäinen säädös haluttaisiinkaan liittää, ei voida sivuuttaa perustuslainmukaisuuden näkökulmaa eikä ulottuvuutta perusoikeuteen.³¹

Väistämättä on huomioitava globaali hallinto-oikeus, joka on muodostunut, kun päätösvaltaa on laajennettu eri tasoille yli valtion rajojen. Tähän on edetty, koska globaaleihin haasteisiin vastaamisessa valtio on usein liian pieni, mutta vastaavasti paikallisten ongelmien ratkaisemisessa liian suuri yksikkö. Tästä syystä sekä valtion yli ulottuvat, erityisesti EU:n että paikalliset hallintorakenteet ovat vahvistuneet, kun päätösvaltaa on siirretty tai siirtynyt tasoille yli valtiorakenteiden tai toisaalta keskitetty hallinnossa virkamiehille, jotka samalla edustavat ja avustavat ylempää hallintovaltaa.³² Huolimatta siitä, että päätösvaltaa on siirretty ylivaltiolliselle tasolle, on katsottu valtion merkityksen jopa vahvistuneen, ja valtiovallalle ja siihen perustuvalla julkisen vallan käytölle on edelleen oma, tärkeä tehtävänsä ja kansallinen hallinto on edelleen merkittävässä roolissa myös eurooppalaisen päätöksenteon valmistelussa ja päätösten toimeenpanossa. Koska päätöksenteko on laajentunut valtion ulkopuolelle, on myös hallinto-oikeuden mukauduttava ja kehityttävä hallinnon eri tasojen mukana. Tässä kontekstissa on tärkeää

³⁰ Laakso ym. 2006: 18–19.

³¹ Husa & Jyränki 2012: 74–76.

³² Ks. yleisesti Curtin 2009.

tehdä ero yksityisen ja julkisen toiminnan välillä ja tunnistaa valtion käsite: siihen voidaan katsoa kuuluviksi lähes kaikki julkisen organisaation osat. Eurooppalaisen hallinto-oikeuden tarkoituksena on pyrkiä selvittämään ja tarkastelemaan, mitä erityispiirteitä monirakenteiseen, eurooppalaiseen päätöksentekoon liittyy. On kuitenkin huomioitava, että tietyt, vielä laajemmat ja ylikansalliset kysymykset tai kokonaisuudet kuten ilmastomuutokseen tai kaupankäyntiin liittyvät seikat edellyttävät myös globaalia hallinto-oikeutta.³³ Tämän tutkimuksen osa-alueella kuitenkin pysytellään eurooppalaisen hallinto-oikeuden rajoissa silloin kun on kyse ylikansallisesta hallinto-oikeudesta.

Julkisyhteisöjen varainhankinnan, varainkäytön ja sen valvonnan oikeusnormistoa kutsutaan finanssioikeudeksi. Hyvän taloudenpidon vaatimukset ja sen yhteiskunnalliset vaikutukset tulevat esiin tarkasteltaessa, miten julkisia varoja, tässä tutkimuksessa erityisesti yritystukia, käytetään ja valvotaan. Valtion taloudesta päätetään budjetissa eli valtion talousarviossa, jonka eduskunta hyväksyy. Yritystukivarat budjetoidaan aluksi Suomen valtion budjettiin, josta ne kohdennetaan tuensaajille. Budjetti vaikuttaa merkittävästi julkisten asioiden hoitoon ja suurinta osaa valtiontaloudesta tarkastellaan kokonaisuutena juuri talousarviossa. Se huomioi vuotuiset tulokertymät ja määrittää määrärahat eri tarkoituksiin. Eduskunta asettaa budjetista päättäessään myös oikeudelliset rajat hallinnon ja sen alaisten viranomaisten toteuttamalle taloushoidolle, mikä tekee budjetista taloudellisesti myös poliittisen toimintasuunnitelman. Koska budjetissa käytännössä ratkaistaan valtion tarpeiden tärkeysjärjestys, toimii se siten myös yhteiskuntapoliittisena suunnitteluvälineenä ja talouspoliittisen vaikuttamisen vaikutuskappaleena.³⁴

Julkisyhteisöjen varojen käytön valvontaa ohjaa ajatus yhteisöajattelun näkökulmasta: varojen käytön odotetaan olevan yleisten oikeusperiaatteiden ja säännösten mukaista ja valtiontalouden valvojat toimivat yleisen edun vaalijoina³⁵. Myös viranomaisten käyttäessä julkisia varoja tulisi toimia vastaavasti yleisen edun vaalijoina. Tämä kuitenkin ei välttämättä ole yksiselitteistä, sillä yksityisen ja julkisen näkökulmasta katsoen etu voi olla joskus tulkinnanvaraisuudesta johtuen ristiriidassa, jolloin asia ratkaistaan kulloinkin voimassa olevien vaikuttimien avulla ja perusteella. Jo tästä syystä on hyvä, että virkavastuulla toimivien viranomaisten lisäksi on luotu varmistavat menettelyt taloudenkäyttöä valvomaan.

³³ Mäenpää 2011: 2-3, 92–95.

³⁴ Husa & Jyränki 2012: 265.

³⁵ Myllymäki 2007: 131.

Valtion ja kuntien taloudenhoidon ja talousarvon noudattamisen valvontaa kutsutaan finanssivalvonnaksi, joka voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Finanssivalvonnan perimmäisenä tarkoituksena voidaan pitää julkisten intressien suojaamista ja finanssivalvonta perustuu perustuslain ja muiden lakien tasoisiin säännöksiin, joiden nojalla valitut luottamushenkilöt ja virkamiehet suorittavat valvontatehtävänsä säännösten oikeuttamina ja velvoittamina³⁶. Sisäinen valvonta merkitsee hallinnon itsensä toteuttamaa valvontaa eri tilivirastoissaan. Sisäisen valvonnan järjestämisestä ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa kunkin viranomaisen tai laitoksen johto (Laki valtion talousarviosta 13.5.1988/423: 24 b §). Virastojen ja laitosten sisäinen valvonta muodostuu tarkkailusta ja tarkastuksesta, jotka on tärkeää pitää käsitteinä toisistaan erillisinä. Tarkkailu on tosiasiallista, jatkuvaa toimintaa. Tarkkailun toimivuus edellyttää jatkuvaa seurantaa ja sen järjestäminen on johdon tehtävä.³⁷ Tarkkailun havaintojen tai tulosten perusteella on mahdollista ja suotavaakin toteuttaa tarpeen mukaan korjaus- tai muutostoimenpiteitä. Tarkastus on aktiivista tarkastustoimintaa, joka palvelee viime kädessä viraston johtoa ja jonka pohjalla on tarkastuksen ohjesääntö tai muu vahvistettu suunnitelma³⁸. Takaisinperinnän kannalta sekä tarkastelulla että tarkkailulla on vaikutusta toiminnan eri vaiheiden toteuttamisen seurannan kannalta. Ulkoista valvontaa suorittaa eduskunnan yhteydessä toimiva valtiotilintarkastus, hallituksen alainen valtiontalouden tarkastusvirasto (myöhemmin VTV) sekä valtiovarainministeriön hoitama controller-toiminto, joka varmistaa valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän laadun ja tilivelvollisuuden toteutumista ja kehittämistä.³⁹ Julkisyhteisöjen varainkäytön ja valvonnan koskevaa sääntelynormistoa kutsutaan finanssihallinto-oikeudeksi⁴⁰.

Valtionavustuksista säännellään valtionavustuslaissa (27.7.2001/688). Terminä valtionavustus tarkoittaa valtionavustuslain 1 §:n mukaan tuenluontoista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Termi on vakiintunut aiemmin käytetyn valtionavun rinnalle, jota käytetään edelleen yläkäsitteenä kuvaamaan niin kuntien ja valtion välisiä suhteita kuin järjestöjen saamia ja elinkeinoelämän kannalta olennaisia avustuksia ja tukitoimia. Valtionavulle on ominaista rahasuoritus, vastikkeettomuus ja yleisen edun nimissä tapahtunut toiminta.⁴¹ Kaikki julkinen tuki ei automaattisesti ole valtiontukea. Tarkempi määrittely löytyy valtionavustuslain 1 §:stä ja 3 § 3. momentista. On

³⁶ Myllymäki 2007:129.

³⁷ Myllymäki 2007: 150–151.

³⁸ Myllymäki 2007: 151.

³⁹ Husa & Jyränki 2012: 273–274.

⁴⁰ Myllymäki 2007: 1.

⁴¹ Myllymäki 2007: 261–262.

hyvä huomata, että muiden maaseudun kehittämiseen myönnettävien tukien kuin yritystukien parissa valtionavustuslakia ei sovelleta. Ominaispiirteiden ja yritystuen luonteen avulla on mahdollista tulkita, että elinkeinoelämän kytkentä liittyy yritystuet kyseisen lain piiriin. Suomen lainsäädännössä taloudellisista tuista säännellään useammassa säännöksessä ja tuesta käytetään erilaisia, tuen luonnetta tai sitä muutoin kuvaavia sanoja kuten valtionavustus, avustus, yritystuki tai energiatuki. Kyseisestä lain soveltamisalasta riippuu kunkin tilanteen oikea sanamuoto.⁴² Tässä tutkimuksessa puhutaan pääsääntöisesti yritystuesta käsiteltäessä maaseudun kehittämisen yritystukia. Yleisesti puhuttaessa käytetään yläkäsitteenä julkista tukea.

Sosiaalioikeuden käsitettä sivutaan hieman, koska sen osa-alueella on olemassa enemmän esimerkkejä takaisinperintätilanteista, joiden perimmäiset piirteet julkisten varojen käytön kannalta ovat hallinnon alasta tai lainsäädännöstä riippumatta samat. Tämä on perusteltu oletamus, koska julkisen tuen luonne aiheuttaa tuilla saman oikeuspohjan muun muassa valtionavustuslain kautta. Tavallaan voidaan ajatella, että julkisena osuutena maksettavat varat ovat lähtöisin samasta lähteestä eli valtion talousarviosta tai erityistapauksessa muusta julkisesta rahastosta, jolloin esimerkiksi tuensaajien kohtelun kannalta ei poikkeavan kohtelun mahdollistavaa käytäntöä saa syntyä.

Oikeudellisen argumentoinnin tukena käytetään oikeuslähteinä usein oikeusperiaatteita. Tuori on ilmaissut oikeusperiaatteen merkitsevän paitsi yksittäisissä ratkaisuissa sovellettavaa, oikeusjärjestyksen pintatasolle sijoittuvaa normia, myös normatiivista ainesosaa, joka luetaan syvemmälle oikeuskulttuuriin sekä oikeuden syvärakenteeseen⁴³. Yritystukien takaisinperintätilanteita tarkasteltaessa varsinainen takaisinperinnän syy löytyy jostain tukiprosessin vaiheesta kun tarkastellaan, onko jokin taho toiminut tiettyjen normien mukaan vai ei. Usein vastaukseksi ei riitä pelkästään yksiselitteinen ”kyllä” tai ”ei”, vaan ratkaisua täytyy perustella tarkemmin. Tukihallinnossa ratkaisut perustuvat viranomaisen harkintavaltaan. Perustelun todellista sisältöä ja sen vaikutuksia arvioidaessa voidaan usein lähestyä asiaa oikeusperiaatteiden kautta, esimerkiksi onko toiminta ollut huolellista, lainmukaista, objektiivista tai johtaisiko viranomaisen tekemä ratkaisu tuensaajan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen? Oikeusperiaatteet ohjaavat myös julkisen talouden hoitamista. Oikeusperiaatteita käytetään ohjaavina ja rajoittavina tekijöinä ratkaisun tekemisessä silloin, kun kyse ei ole ainoastaan niin sanotusti ruutiiniratkaisusta, joka voidaan tehdä yksinomaan laissa säännellyn sanamuodon perus-

⁴² Siikavirta 2007: 119.

⁴³ Tuori 2003: 47.

teella.⁴⁴ Oikeusperiaatteita on kirjattu sekä eurooppaoikeuteen että Suomen omaan lainsäädäntöön.

Hallintolakia hyväksyttäessä hallintovaliokunnan mietinnön (29/2002) mukaan valiokunta piti tärkeänä, että lakiin kirjattiin yleiset hallinnon oikeusturvaperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisten harkintavaltaa. Mietinnön mukaan kirjaus haluttiin jättää väljäksi siitä syystä, ettei ohjailtaisi liikaa oikeuskäytännön kehitystä tai sitä, miten periaatteet täsmentyisivät eri sovellustilanteissa. Kirjauksella haluttiin korostaa, että periaatteiden soveltaminen eri tilanteissa on tarkoituksenmukaista mutta tapauskohtaista. Näiden lisäksi on siis myös oikeusperiaatteita, joita ei suoranaisesti ole lakiin kirjattu ja myös kirjatut periaatteet ovat muodostuneet oikeuskäytännön ja hallinto-oikeudellisen doktriinin kautta⁴⁵. Näiden oikeusperiaatteiden käytettävyys oikeudellisessa argumentoinnissa voidaan luokitella sallittujen oikeuslähteiden joukkoon⁴⁶ mutta niillä argumentoimista tulisi tarkastella erityisellä varmuudella⁴⁷. Oikeusperiaatteiden luokittelu ja käsittely oikeuslähteinä ei kuitenkaan ole yksiselitteistä: on myös katsottu, että oikeusperiaatteet eivät itsessään ole oikeuslähteitä⁴⁸. Tästä tuntuu olevan tutkijoiden keskuudessa useita mielipiteitä. Oikeusperiaatteet rinnastuvat kuitenkin myös hyvään hallintotapaan, mikä on tässä tutkimuksessa keskeisenä näkökulmana.

Vaikuttaa siltä, että lakeihin kirjattujen yleisten oikeusperiaatteiden lisäksi jokaisella oikeudenalalla on omat oikeusperiaatteensa. Tässä tutkimuksessa keskitytään hyvän hallinnon- ja muihin maaseutuhallinnon ja julkisten varojen käytön kannalta merkittävimpiin oikeusperiaatteisiin ja tarkastellaan niiden asemaa, käytettävyyttä ja toteutumista etenkin maaseudun kehittämiseen myönnettyjen yritystukien takaisinperintätilanteissa. Tässä tutkimuksessa oikeusperiaatteet nähdään sekä viranomaisten toiminnan tukena että tuensaajan oikeusturvan takeena. Oikeusperiaatteet voivat näyttäytyä erilaisina toimijatahosta, näkökulmasta tai tilanteesta riippuen ja ne voivat olla myös ristiriidassa kyseistä asiaa koskevan lainsäädännön kanssa. Hyvän hallinnon periaatteet sekä muut maaseutuhallinnon kannalta olennaiset oikeusperiaatteet ovat tutkimuksessa keskeisessä roolissa, ja tarkastelun edetessä niitä peilataan esimerkiksi asiakkaan luottamuksen suojaan hallintoa kohtaan.

⁴⁴ Laakso ym. 2006: 313.

⁴⁵ Mäenpää 2008: 64.

⁴⁶ Esim. Husa&Pohjolainen 2002: 3–4, Tuori 2003: 47, Tolonen 2003: 25.

⁴⁷ Tähti 1999: 4.

⁴⁸ Hurskainen :163 ja Tuori 2000: 197.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman mukaisten yritystukien takaisinperintää ei ole merkittävästi tutkittu vastaavalla tarkkuudella. Ylipäänsä julkisten tukien takaisinperinnästä tutkimustietoa sen sijaan on jonkin verran. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan takaisinperintää erityisesti tapauskohtaisen hallinnollisen toiminnan arvioinnin kautta. Hallinnon vaatimuksia ja niiden toteutumista tarkastellaan lainsäädännön kautta ja aihepiiriä tutkineiden, yleisesti tunnettujen tutkijoiden ja asiantuntijoiden kirjoittamien teosten ja tutkimusten avulla⁴⁹. Lisäksi näkökulmia tapauskohtaiseen arviointiin on haettu muun muassa Edilexin lakikirjasto-osiosta löytyviä asiantuntijakirjoituksia tarkastelemalla. Esimerkiksi Siikavirta on tutkinut valtiontukisääntöjen merkitystä ja myös takaisinperintää valtiontuissa. Knuutinen on tarkastellut takaisinperintää ja varainhoidon moitteettomuutta samankaltaisia rahastoja koskevissa tuissa. Tätä oikeuskirjallisuutta tarkastellaan suhteessa olemassa olevaan oikeuskäytäntöön ja lainsäädäntöön.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus koostuu johdannon ja johtopäätösten lisäksi neljästä pääluvusta. Johdannossa luodaan katsaus tutkimuskysymykseen, sen aihepiirin erityispiirteisiin, yksilöidään tutkimuskysymys, tärkeimmät käsitteet ja rajataan tutkimuksen metodi sekä teoreettinen viitekehys.

Jotta itse tutkimuskysymystä eli yritystukien takaisinperintää säädöksineen on mahdollista lähestyä, käydään toisessa luvussa läpi yritystukien hallinnointijärjestelmä ja sen keskeinen lainsäädäntö, Euroopan Unionin merkitys, käsiteltävät tukityypit ja keskeiset toimijat. Hallinnointijärjestelmään perehtymistä tutkimuksen alussa ei voida ohittaa siksi, että takaisinperinnän syy liittyy yleensä johonkin tukiprosessin vaiheeseen, ja jotta sen oikeellisuutta voidaan tarkastella, tulee ensin tunnistaa toimintakenttä ja ymmärtää jokaisen osa-alueen ja siihen liittyvän toiminnan vaikutus takaisinperintää arvioitaessa. Olennaisessa osassa on myös takaisinperinnän julkisoikeudellinen näkökulma ja siitä syystä viranomaistoiminta ja sen oikeellisuus.

Kolmannessa luvussa käsitellään viranomaisten toimintaa ohjailevia oikeusperiaatteita yleisesti ja erityisesti myös muutamia tukihallinnossa olennaisimpina sovellettavia oikeusperiaatteita. Oikeusperiaatteiden yleinen tarkastelu tuntui luontevimmalta erottaa

⁴⁹ Hallinto-oikeuteen ovat perehtyneet muun muassa Husa, Jyränki, Kulla, Mäenpää ja Ojanen. Finanssihallinto-oikeudellisesti ja muuhun kytkeytyen on tarkasteltu Myllymäen, Myrskyn, Siikavirran, ja Knuutisen laatimia tutkimuksia ja teoksia.

omaksi pääluvukseen. Niiden soveltaminen yritystukihallinnossa kuitenkin tulee esiin läpi tutkimuksen.

Neljännessä luvussa tarkastellaan yritystukien takaisinperintää ja siihen johtaneita tukiprosessin vaiheita mahdollisine virheineen. Takaisinperintää ja sen syytä arvioidaan muun muassa valtiontukisäännöt, hallintomenettely ja tuensaajan oikeusturva huomioiden ja käyden läpi tutkimusajankohdan lainsäädäntö, sen sisältö ja tarkoitus takaisinperintäsäästösten osalta ja myös, onko niiden noudattaminen yksiselkoista. Viranomaisten toimintaa ohjaavien oikeusperiaatteiden roolia takaisinperintätilanteessa tarkastellaan lainsäädännön ja oikeuskäytännön kautta. Lisäksi selvitetään lyhyesti, miten takaisinperintä toteutetaan ja millaisia oikeudellisia kysymyksiä tai ilmiöitä takaisinperintään voi liittyä. Viranomaisten toimintavaatimuksia tarkasteltaessa selvitetään myös takaisinperintään johtavien virheiden ennaltaehkäisemisen mahdollisuuksia.

Viidennessä luvussa tarkastellaan merkittävänä näkökulmana julkisten varojen käyttämisen yleisiä periaatteita ja takaisinperinnän merkitystä valtiontukisääntöjen ja yleisen taloudellisuusnäkökulman kannalta. Tässä yhteydessä tarkastellaan yleisesti julkistalouden hoitamisen kannalta merkittäviä periaatteita, vaatimuksia ja ilmiöitä arvioiden erilaisia keinoja valtiontalouden hallintaan yritystukien hallinnoimisessa.

Lopuksi kuudennessa luvussa koostetaan johtopäätökset siitä, miksi yritystukia peritään takaisin, summaten takaisinperinnän edellytyksiä ja takaisinperinnän merkitystä julkistalouden kannalta sekä pohditaan mahdollisia jatkotutkimuksen mahdollisuuksia.

2. MAASEUDUN KEHITTÄMISOHJELMAN YRITYSTUET JA NIIDEN HAL- LINNOINTI

2.1 Yritystukien lainsäädäntö ja tukimuodot

2.1.1 Yritystukien taustaa

Maatalouden harjoittamisen olosuhteet ovat Suomessa varsin erilaiset kuin monissa muissa Euroopan Unionin maissa. Suomalaiset tilakoot ovat pienempiä kuin tärkeissä kilpailijamaissa ja pohjoinen sijainti, ilmasto ja suomalaisen maatalouden muut erityispiirteet vaikuttavat maatalouden harjoittamiseen. Näistä ja monista muista syistä maaseudulla⁵⁰ on nähty tarpeellisenä elinkeinotoiminnan tukeminen julkisin varoin. Maataloustukien rinnalla on erilaisia maaseudun kehittämis- ja yritystukia, joiden tarkoituksena on edistää maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämistä. Tässä luvussa käsitellään tarkemmin yritystukien lainsäädäntöä ja tukijärjestelmää.

Suomessa noudatetaan EU-maiden yhteistä maatalouspolitiikkaa (myöhemmin YMP⁵¹) ja maaseudun kehittämissopimusta (EU:n perustamissopimus EUVL N:o C 83/62, 30.3.2000 art.38–39, korvattu Lissabonin sopimuksella Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta EUVL N:o C 306/01, 17.12.2007). Jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereniteettiaan yhteisön hyväksi, ja siirtäneet siten toimivaltaansa Euroopan yhteisön toimielimille. Yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on pohjana yhteisöoikeuden etusijaperiaatteelle, joka ilmenee lojaliteettiperiaatteen⁵² soveltamisen kautta⁵³. Koska kyse on YMP:stä, komission on valvottava tukien käyttämistä, mikä johtuu niin ikään yhteisestä maatalouspolitiikasta, jolla tasapainotetaan jäsenvaltioiden välistä kilpailukykyä. Valvonta on tarpeen myös

⁵⁰ Suomi on OECD:n luokitteluun perustuen väestötiheydeltään EU:n kaikkein harvaan asutuun jäsenvaltio ja joko hallitsevasti tai merkittävästi maaseutualueita. Suomessa käytetään omaa, kuntajakoon perustuvaa alaluokittelua kaupunkien, kaupunkien läheiseen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja harvaan asuttuun maaseutuun. Jaottelu muodostaa erityyppisten alueiden kehityserojen tarkastelun ja vertailun. Kolmijaon mukaan 90% Suomen alueesta luokitellaan jaottelun mukaan maaseuduksi. Manner-Suomen maaseudun kehittämisen ohjelma-asiakirja 2007–2013: 9. Tässä tutkielmassa käytetään kuitenkin yleistermiä ”maaseutu” ilman jaottelua, jota käytetään ainoastaan yksittäisiä tukityyppejä tarkasteltaessa.

⁵¹ CAP eli yhteinen maatalouspolitiikka on yleisesti käytettävä lyhenne, joka muodostuu sanoista Common agricultural policy.

⁵² Kyse on siitä, että yleisvelvoitteena on toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka voivat perustua esimerkiksi Suomen ja Euroopan yhteisön välisiin varainsiirtoihin, kuten maatalouden ja maaseudun tukemiseen osoitettaviin varoihin, jolloin kyseessä on positiivinen velvoite. Negatiivisena velvoitteena lojaliteettiperiaatteen sisältyy pidättäytyminen sellaisista toimista, jotka voisivat vaarantaa perustamissopimuksen tavoitteet. Rooman sopimus 10. art.

⁵³ Myllymäki 2007: 39.

maiden tasapuolisen kohtelun ja yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. YMP:n nojalla maatalouden ja maaseudulla asumisen ja liiketoiminnan harjoittamisen tueksi on käytettävissä erilaisia välineitä. Näiden välineiden tarkoituksena on lisätä ja tasapainottaa luonnollista kilpailua jäsenmaiden välillä sekä turvata maataloustuotannon jatkuvuutta ja kannattavuutta ja pitää maaseutu asutettuna. Suomessa erilaisten tukimuotojen avulla pyritään monipuolistamaan maaseudun elinkeinotoimintaa, kehittämään maaseudun yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä, edistämään maataloustuotteiden kilpailukykyä, turvaamaan maatalouden toimintaedellytykset eri tuotantosuunnissa ja eri alueilla, kehittämään maataloustuotannon rakenteita sekä edistämään maaseudun asukkaiden elämänlaadun parantamista, maaseudun elinvoimaisuutta ja elinympäristön säilymistä hyvänä (Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (29.12.2006/1443: 1 §), myöh. kehittämislaki. Kumottu lailla maaseudun kehittämisen tukemisesta (17.1.2014/28)).⁵⁴

Suomi on monilla mittareilla luokiteltuna maaseutumainen maa. Koska asuinolosuhteet ovat Suomessa kovin vaihtelevat, on maaseudun tukeminen vahvasti aluepoliittista toimintaa. Maantieteellisesti maaseuturahaston rahoitus kohdistuu pääpainotteisesti harvaan asutulle, ja ydinmaaseudulle⁵⁵. Yritystoiminnan harjoittaminen haja-asutusalueilla voi poiketa edellytyksiltään merkittävästi elinkeinon harjoittamisesta muualla, ja siitä syystä onkin tärkeää, että eri alueilla on mahdollista käyttää erilaisia tukimuotoja. Aluepolitiikka tukihallinnossa takaa, että päätökset tehdään mahdollisuuksien rajoissa siten, mikä kutakin aluetta hyödyttää parhaiten, koska alueet ja niiden erityispiirteet voivat poiketa toisistaan merkittävästi. Eri alueilla vallitsee eri haasteet ja mahdollisuudet, mikä merkitsee paitsi eroavaisuuksia olosuhteissa, myös mahdollistaa esimerkiksi keskitämisen ja erilaisten ideoiden ja tuotantosuuntien kehittämisen. Aluepolitiikka siis mahdollistaa aidon, kullekin alueelle sopivan toimintamallin ja tukemisen mahdollisuudet, ja huomioi olosuhteiden vaihtelusta johtuvat rajoitteet tai heikennykset. Alueiden erilaisuus huomioiden on kuitenkin huolehdittava riittävästä tasapuolisuudesta tukihallinnon eri osa-alueilla. Aluejaolla on myös merkitystä tukiehtojen suhteen, sillä sen perusteella on tietyissä tukimuodoissa luokiteltu mahdollisen tuen määrä alueiden erityispiirteet huomioon ottaen (esimerkiksi Valtioneuvoston asetus maaseudun yritystoimin-

⁵⁴ Ohjelmakauden vaihtuessa vuonna 2014 on myös lainsäädäntö päivitetty uutta ohjelmakautta vastaavaksi muun muassa vaihtuneiden tuettavien toimenpiteiden osalta. On huomattava, mikä lainsäädäntö on ollut voimassa tarkasteluhetkellä. Siitä syystä tutkielmassa esiintyy paikoittain vanhentunutta lainsäädäntöä. Päivitetyt säädökset esitetään viittausten yhteydessä, mutta ohjelmakauden 2007–2013 tukien takaisinperinnässä sovelletaan ao. kaudella voimassa ollutta lainsäädäntöä, jonka mukaan päätökset on tehty.

⁵⁵ Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma-asiakirja 2007–2013: 248–249.

nan tukemisesta 1.6.2007/632: 29 §, myöh. yritystukiasetus. Kumottu valtioneuvoston asetuksella maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulosta 1.9.2014/702).

Päätöksiä tukien myöntämisestä ja maksamisesta tehdään alueittaisten painotusten⁵⁶ mukaan mutta kuitenkin yleisten, sekä Euroopan Unionin että kansallisten säädösten perusteella. Päätöksiin liittyy harkintavaltaa ja tulkintaa, mikä yritystukia koskevassa päätöksenteossa on merkittävää, koska aluepolitiikan monimuotoisuudesta johtuen tavoitteet, joihin toimilla pyritään, eivät välttämättä ole toteutettavissa ainoastaan säännöksiä soveltamalla. Erityisesti poliittisia päätöksiä tai linjauksia tehtäessä päätöksenteossa voi olla kyse myös yleisemmistä päämääristä ja niiden tavoittelusta. Tästä syystä tarkasteltaessa viranomaisille kuuluvaa harkintavaltaa on tehty erottelu oikeus- eli laillisuusharkinnan sekä tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä. Erityisesti tarkoituksenmukaisuusharkinta tulee helposti kysymykseen erilaisten poliittisten päämäärien ympärillä, kuten taloudellisia, julkisia avustuksia eli tässä tutkielmassa tukia myönnettäessä. Laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden välinen raja ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, vaan se voidaan ennemminkin nähdä elastisena ja asteittaisena raja-alueena. Viranomaisten harkintavallan käyttö ei kuitenkaan voi perustua pelkästään tarkoituksenmukaisuusharkintaan, mikä aluepoliittisuudesta johtuen voi muilta osin olla merkittävässä roolissa tukihallinnossa.⁵⁷

Tukien saamiselle on määritelty tarkat perusteet. Näistä perusteista ja menettelyistä säädetään sekä neuvoston että komission asetuksilla ja kansallisilla laeilla, joita täydennetään tarvittaessa valtioneuvoston asetuksilla sekä viranomaisten määräyksillä. Etenkin yritystukien myöntämisessä esimerkiksi kilpailutussäännökset ovat tärkeässä asemassa.⁵⁸ Rahastoista kohdennettavat tukivarat osoittaa jäsenvaltioille Euroopan komissio, jolloin ne sisällytetään valtion talousarvioon ja kanavoidaan budjetoinnin kautta oikeille ministeriöille ja sieltä jälleen ELY-keskuksille.⁵⁹

⁵⁶ Alueittaisista painotuksista säännellään tarkemmin Laissa maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista (536/2006: 5–6 §), myöh. hallinnointilaki, mukaisesti. Ks. myös ohjelma-asiakirja 182–183.

⁵⁷ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 307–313.

⁵⁸ Kilpailusäännösten noudattaminen on osa julkisten varojen käytön moitteettomuuden varmistamista, kun yhteisillä säännöillä varmistetaan hankinnan perustuminen oikeisiin tekijöihin ja vaikutetaan muun muassa avoimen kilpailun mahdollistumiseen.

⁵⁹ Maaseutu- ja maataloustukivarojen kohdalla maa- ja metsätalousministeriö: Knuutinen 2001: 141. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma-asiakirja 173–174.

Viranomaiset tekevät päätöksiä tuista oikeussäännöksiä soveltamalla. Hallintotoimia tehtäessä samoin kuin ylipäänsä lainopillista ajattelua harjoitettaessa on mahdollista ajautua ongelmatilanteeseen, jossa kyseiseen tilanteeseen soveltuu yhtä aikaa useampia eri säännöksiä, jotka ovat keskenään ristiriidassa. On mahdollista, että säännökset ohjaavat ratkaisua vastakkaisiin suuntiin. Keskenään ristiriitaisia normeja ei voi soveltaa eikä noudattaa samanaikaisesti. Normit eivät kuitenkaan myöskään kumoa toisiaan. Ristiriitatilanteessa viranomaisen on ratkaistava, kumpaa normia sovelletaan ja perusteltava valinta tavanomaisesti hallintolain mukaan.⁶⁰ Julkista hallintotehtävää hoidettaessa ei myöskään ole aina välttämättä yksiselitteistä, mikä näkökulma kyseistä tilannetta tarkasteltaessa on otettava. Eri normitasoista johtuvat painotukset myös luovat pohjan soveltamisjärjestykselle. Esimerkiksi säännöksen X ollessa ristiriidassa perustuslain kanssa, tulee etusijaperiaatteen mukaan tulkita ensimmäisenä perustuslakia.⁶¹ YMP:stä ja jäsenvaltion suvereniteetin luovuttamisesta johtuen EU:n ja jäsenvaltion välisissä ristiriidoissa päällekkäin menevien säännösten kanssa tulee ensisijaisesti noudattaa EU:n oikeutta. Takaisinperintätilanteissa viranomaisen voi joutua arvioimaan eritasoisia säännöksiä ja niiden keskinäisiä vaikutuksia. Tämän lisäksi tulee huomioida muut oikeuslähteet, niiden väliset suhteet ja liittymispinta lainsäädännön välillä.

2.1.2 EU-lainsäädäntö ja Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma

EU:n oikeus muodostaa oikeusjärjestyksen, kuten kansallinenkin oikeus. EU:n antamat asetukset pätevät yleisesti ja ne ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja jokaisen jäsenvaltion on niitä sovellettava.⁶² Julkisen päätöksenteon merkittävyys ja valtio- ja hallintokeskeisyys eurooppalaisessa sääntelyssä ovat EU:n määrittelemän perustan erityispiirteitä. EU-oikeus onkin luonteeltaan pääosin sääntelevää oikeutta mikä näkyy keskeisesti julkishallinnossa myös Suomessa.⁶³ Euroopan yhteisen maatalouspolitiikan myötä on luotu maaseudun kehittämisen tukijärjestelmä, joka perustuu EY:n perustamissopimukseen. Sen nojalla yhteisestä maatalouspolitiikasta on annettu neuvoston asetus, jota on täydennetty komission asetuksilla. Sama säädöshierarkia toteutuu läpi tukijärjestelmän, eli tukien myönnössä, maksamisessa, valvonnassa, jatkotoimenpiteissä sekä viranomais-toiminnassa yleensä.

⁶⁰ Laakso 2012: 363.

⁶¹ Laakso 2012: 364.

⁶² Laakso 2012: 279–281.

⁶³ Mäenpää 2011: 3.

Jotta komissio pystyy hallinnoimaan rahastojen kautta huomioitavia menoja, on sen varmistuttava riittävästä valmiudesta tilien tarkastamisessa ja hyväksymisessä, kansallisten tarkastusten asianmukaisuudesta ja avoimuudesta ja siitä että maksajavirastot tarkistavat ilmoittamiensa menojen lainmukaisuuden ja hyväksyttävyyden. Tästä syystä komissio on antanut säännökset koskien maksajavirastotoimintaa, hallinto- ja valvontajärjestelmien varmentamista sekä riippumattomien tarkastuselinten tekemää tilinpäätösten toteamista. (Neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta (EY) N:o 1290/2005) (myöh. rahastoasetus). Kumottu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta (EU) N:o 1306/2013, annettu 17.12.2013).

Kaikessa EU:n talousarvion alaisessa toiminnassa ja komission lukuun tehtävissä toimitissa tulee noudattaa pääperiaatteita ja perussääntöjä, jotka on määritelty varainhoitoasetuksessa (Neuvoston asetus (EY, Euratom: 1605/2002) Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta. Varainhoito-asetuksessa määritellään ainoastaan pääpiirteet ja –säännöt lainsäädännön ja hallinnon yksinkertaistamiselle sekä unionin varainhoidon kurinalaisuudelle esitetyt vaatimukset. Tekniset säännökset vahvistetaan asetuksella. Varainhoitoasetuksessa vahvistetaan lisäksi kirjanpitoa ja tilinpäätöstä, julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä sekä avustusten myöntämistä koskevat säännöt. Lisäksi määritellään tiettyjen toimijoiden vastuuta koskevat säännöt sekä budjettioikeusperiaatteet kuten moitteettoman varainhoidon periaatteet.

Yritystukien EU-tason säädösperustana on maaseudun kehittämistukien yleisasetuksena toimiva kehittämisasetus ((EY) N:o 1698/2005, kumottu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EU, Euratom) N:o 966/2012, (EU, EURATOM) N:o 966/2012, annettu 25.10.2012). Toimeenpanoasetus ((EY) N:o 1974/2006, (kumottu Komission delegoidulla asetuksella Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 täydentämisestä ja siirtymäsäännöksistä (EU) N:o 807/2014, annettu 11.3.2014) sääntelee yritystukien tukimuodot ja sen liite 2:ssa määritellään tukimuotojen toimenpiteet, jotka on vielä tarkemmin yksilöity Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma-

asiakirjassa⁶⁴. Yritystuissa sovelletaan valtiontukien osalta tiettyjen tukimuotojen toteutamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi SEUT 107 ja 108 artiklan mukaisesti (yleinen ryhmäpoikkeusasetus) annettua komission asetusta (EY) N:o 800/2008 (myöh. ryhmäpoikkeusasetus) vähämerkityksisestä eli De minimis-tuesta.

Maaseuturahaston tukikohteista säädettiin rahastoasetuksen 4. artiklassa seuraavasti:

”Maaseuturahastosta rahoitetaan jäsenvaltioiden ja yhteisön yhteistyöllä yhteisön rahoitusosuus maaseuturahaston tuella tapahtuvaa maaseudun kehittämistä koskevan yhteisön lainsäädännön mukaisesti toteutettuihin maaseudun kehittämissuunnitelmiin.”

EU määrittää maatalouspolitiikkaa ja valtiontukia koskevat suuntaviivat aina kuudeksi vuodeksi kerrallaan ja erilaisten tukien käyttö määritellään suuntaviivojen mukaan. Näitä kausia kutsutaan ohjelmakausiksi. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan maaseudun kehittämistukien takaisinperintätapauksia ohjelmakaudelta 2007–2013. Ohjelmakauden 2014–2020 osalta ei vielä ole olemassa käytäntöä takaisinperinnästä. Ohjelmakauden ajaksi laaditaan aina kehittämissuunnitelma kansallisen maaseudun kehittämissuunnitelman perusteella. Kehittämissuunnitelma laaditaan maaseudun kehittämiseen liittyvien kansallisten tavoitteiden asettamiseksi ja tarvittavien toimenpiteiden suunnittelemiseksi. Ohjelman hyväksyy lopulta Euroopan komissio, mitä edeltää laaditun ohjelman hyväksyttäminen valtioneuvostolla. (Hallinnointilaki (29.6.2006/532) 4 & 7 §).

Rahaston mukaisia maaseudun yritystukia kutsutaan ohjelmanmukaisiksi tuiksi, koska niiden maksaminen perustuu maaseudun kehittämissuunnitelmiin, joihin jo aiemmin on viitattu. Ohjelmaa hallinnoi komission alaisuudessa maa- ja metsätalousministeriö, joka kuitenkin on delegoinut tehtäviä muille viranomaisille. Ohjelman tarkoituksena on lisätä maaseudun työtilaisuuksia ja toimeentulomahdollisuuksia pitämällä maaseutu elinvoimaisena ja toimivana, parantaa ympäristön tilaa sekä varmistaa uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö⁶⁵. Tuensaajien toteuttamien kehittämistoimenpiteiden rahoitus koostuu maaseuturahastosta saatavin varoin sekä kansallisella rahoitusosuudella, joka koostuu valtion ja kuntien rahoituksesta. Kolmantena osuutena käytetään yksityistä rahoitusta. Pääsääntöisesti EU-tukea ei voida myöntää ilman että siihen sisältyy kansallista eli julkista ja yksityistä rahoitusta

⁶⁴ Ohjelma-asiakirjassa on määritelty jokaisen toimenpiteen osalta sitä koskevat tarkemmat säännökset: s. 140–180.

⁶⁵ Maaseutuvirasto 2010.

2.1.3 Kansallinen lainsäädäntö

Suomen perustuslaki (11.6.1999/731) vahvistaa Suomen valtiosäännön ja siten muun muassa edistää oikeudenmukaisuutta ja yksilön oikeuksien turvaamista yhteiskunnassa. Siten se myös määrittää lähtökohdat kansalliselle sääntelylle ja kaikelle toiminnalle muun muassa 3 § mukaisen parlamentarismien periaatteen ja valtiollisten tehtävien jaon kautta. Valtion taloudesta säännellään perustuslain 7. luvussa ja hallinnon järjestämisestä 11. luvussa. Erityisesti julkisen hallintotoiminnan hoitamisen järjestely on yritystuki- en hallinnoimisen kannalta merkittävää ja siitä säännellään perustuslain 124 §:ssä, jossa määritellään, millä tavalla ja mikä taho tällaisia tehtäviä saa tehdä. Valtionhallinnon yleisten periaatteiden sääntely saa siis pohjan perustuslaista.

Hallintolaki (6.6.2003/434) sen sijaan määrittää lähtökohdat julkishallinnon toiminnalle. Lain tarkoituksena on 1 § mukaisesti toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Tämä on merkittävää yritystuki- en hallinnoimisessa, kun päätöksiä tehdään alueellisesti, jolloin päätöksen tekemisestä vastaavat useat henkilöt, ja päätökset koskevat aina yksittäistä tuensaajaa. Takaisinperinnän ja koko tukiprosessin kannalta merkittävistä hyvän hallin- non perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä säännellään juuri hal- lintolaissa. 2 § mukaan hallintolakia sovelletaan valtion ja kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lisäksi sitä sovelletaan myös muiden toimijoiden kuten valtion liikelaitosten, julkisoikeudellisten yhdistyksien tai yksityisten toimijoiden hoitaessa jul- kisia hallintotehtäviä. Yritystuki- en toimeenpanon kannalta esimerkiksi toimintaryhmät voidaan lukea tähän joukkoon niiden esittäessä toimia rahoitettaviksi omista rahoitus- kiintiöistään. Hallintolaki siis kattaa kaiken julkisen hallinnon lukuun ottamatta lain- käyttöä, esitutkintaa ja ulosottoa, vaikka ne ovatkin julkisen vallan käyttämisistä⁶⁶. Hal- linnon laadun takeet on siis säännelty perustavanlaatuisesti.

Lisäksi valtion virkamieslaissa (19.8.1994/750) säännellään viranomaistoiminnasta. Lain tarkoituksena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksen- mukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen, ja myös turvata viranomaisille oikeu- denmukainen asema suhteessa työnantajaansa (2 §). Ylipäänsä viranomaisilla julkisen vallan edustajina on tehtävänä turvata perusoikeuksien toteutuminen⁶⁷. Tässä tutki- muksessa olennaisimpina perusoikeuksina pidetään viranomaisten toiminnan lainmukai-

⁶⁶ Saraviita 2004: 11.

⁶⁷ Mäenpää 2008: 3.

suuteen ja toiminnan moitteettomuuteen liittyviä periaatteita ja perusteita. Voidaan todeta menettelyn vaatimukseksi noudattaa perusoikeusmyönteistä tulkintaa, mikä merkitsee, että jos ratkaistava tilanne ei ole yksiselitteinen, viranomaisen on valittava useiden vaihtoehtojen joukosta menettelytavaksi tai tulkinnaksi se, joka edistää parhaimmalla tavalla asianmukaisen menettelyn sekä hyvän hallinnon toteutumista. Tilanteessa, joka on tulkinnallisesti avoin tai jossa sovellettava säännös sallisi useita eri vaihtoehtoja, on merkitystä tällaisen menettelyn noudattamisella.⁶⁸ Yritystuista päätettäessä kyse on usein juuri vastaavanlaisesta tilanteesta, kun viranomaiset tekevät hallintopäätöksiä.

Rahastoasetukseen perustuvia yritystukia rahoitetaan pääasiassa lain maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (1443/2006), myöhemmin ”kehittämislaki” nojalla, joka sisältää valtuutuksen VNA:lle ja määräyksille. Yritystukien toimeenpanon hallinnollisista yksityiskohdista viranomaistoiminnassa, kuten tukien kohdentamisperiaatteista, tukijärjestelmän toteuttamisesta, arvioinnista ja seurannasta on säännelty Laissa maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista (29.6.2006/532) (myöh. hallinnointilaki). Yritystuen osalta sovelletaan myös valtionavustuslakia (27.7.2001/688) soveltuvilta osin. Lisäksi tukien toimeenpanossa tulee huomioida Laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348), myöhemmin ”hankintalaki” ja yritystoiminnan kannalta muut tavanomaiset lait kuten Kirjanpitolaki (30.12.1997/1336), joilla voi olla merkitystä muun muassa tuen ehtojen täyttymisen kannalta⁶⁹.

Kehittämislaki on kansallisen lainsäädännön ydin maaseudun yritystukien parissa, mitä noudatetaan, mikäli yhteisön lainsäädännössä ei toisin määrätä. Kehittämislain 2. luvussa käsitellään maaseudun kehittämiseen osoitettujen tukien myöntämisen yleiset edellytykset. Siinä määritellään tuensaajaan, tuettavaan toimintaan, tuetun kohteen siirtämiseen ja kohteen rahoitukseen liittyvät asiat. Kehittämislain 3. luku käsittelee yritystukia, ja sääntelee yleisesti yritystuen saamisen edellytyksistä, yksilöi tuen muodot, rajoitukset ja valtioneuvoston päätösten soveltamisen. 16 §:ssa säännellään myös valtioneuvoston päätösten soveltamisesta yritystuissa. Lisäksi kehittämislaisissa säännellään käytännössä kaikista tukiprosessin vaiheista myöntämisestä maksamiseen, valvontaan, tarkastamiseen, seurantaan sekä maksamisen keskeyttämiseen ja takaisinperintään.

⁶⁸ Mäenpää 2008: 4.

⁶⁹ Lisäksi tulee tarpeen mukaan noudattaa säännöksiä kuten kielilakia 6.6.2003/432, saamen kielilakia 15.12.2003/1086 sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia 21.5.1999/621. Lisäksi virkakavastuun osalta noudatetaan rikoslakia 19.12.1889/39.

Täydentävänä säädöksenä sovelletaan Valtioneuvoston asetusta maaseudun yritystoiminnan tukemisesta (1.6.2007/632) (myöh. yritystukiasetus), jolla tarkennetaan kehittämislain määrittelemiä yritystukien tarkempia sisältöjä. Asetuksessa määritellään tukikelpoinen yritys sekä tuettava toiminta, ja säännellään tarkemmin tukityyppien sisällöstä, hyväksyttävistä kustannuksista, toimien toteuttamisen ajankohdista sekä tuen maksamisen edellytyksistä nimenomaan yritystukia koskien. Näihin on otettava kantaa, mikäli tulee kysymykseen arvioida yritystuen takaisinperinnän tarvetta. Lisäksi yritystuista päättäviä viranomaisia ohjeistetaan erilaisin ohjein ja määräyksin, koska ylimpien, paikoin laajojen ja väljienkin säännösten jälkeen niiden tulkinta jää hallintopäätöksiä tekeville viranomaisille⁷⁰.

2.1.4 Yritystukien tukimuodot

Yritystuilla rahoitetaan sellaisten yritysten perustamista, kehittämistä ja laajentamista, jotka monipuolistavat maaseudun yritystoimintaa ja toteuttavat ohjelman tavoitteita. Rahoitettavia yritystuen muotoja ovat käynnistystuki, investointituki ja yrityksen kehittämistuki (Kehittämislaki 12–14 §)⁷¹. Käytännössä avustusta on mahdollista saada investointeihin, yritysten kehittämiseen ja ensimmäisten vieraiden työntekijöiden palkkakustannuksiin. Tukea voidaan myöntää maatilalla, maatalouden ohella harjoitettavaan muuhun yritystoimintaan. Tuen saamisen edellytyksenä on yrityksen sijaitseminen ja yrittäjän asuminen maaseutumaisella alueella. Tuensaaja voi olla luonnollinen henkilö, avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osuuskunta tai osakeyhtiö. Kehittämislain mukaan yritys -käsitteellä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai yhteisöä, joka elinkeinonaan harjoittaa tai ryhtyy harjoittamaan taloudellista toimintaa. Yrityksenä ei kuitenkaan pidetä julkista yritystä, jossa jokin julkisoikeudellinen yhteisö käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa. (Kehittämislaki 4 § 3. kohta).

Pääsääntöisesti edellytyksenä tuensaajalle on yhtiön pääasiallisen tarkoituksen olevan kyseisen tuettavan elinkeinon harjoittaminen. Edellytyksenä on yleensä myös yhtiön omistajien omatoiminen osallistuminen tuettavan elinkeinotoiminnan harjoittamiseen. Myös muulle maaseudulla sijaitsevalle, alle kymmenen henkilöä työllistävälle yrityksel-

⁷⁰ Yritystukien parissa ohjeiden antamisesta vastaa Maaseutuvirasto. Ohjeet helpottavat osaltaan yksittäisen viranomaisen työtä, mutta ovat omiaan myös edistämään yhdenvertaisuutta kansallisesti, kun eri alueilla noudatetaan lähtökohtaisesti samansuuntaisia tulkintalinjoja. Koska päätöksenteko niin yritystukien myöntämisestä, maksamista ja takaisinperintää koskien on kuitenkin itsenäistä ja riippumatonta, ei liian tiukkoja soveltamisohjeita voida eikä ole tarkoitukseen antaa.

⁷¹ Tarkemmin myös Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma-asiakirja: s. 140–147, 237. Kyseiset tukityypit kohdistuvat kehittämisohjelmassa toimintalinjalta 3 ja 1 (toimenpide 124), ja niitä voidaan rahoittaa myös Leader-toimenpiteenä toimintalinjalta 4.

le voi saada tukea, jos yrityksen vuosiliikevaihto alittaa kahden miljoonan euron rajan. Tuen myöntäminen edellyttää yrityksen sijaintia ja yrittäjän asumista maaseutumaisella alueella. Tuensaajana voi olla henkilö, yritys, erilaiset yhdistykset tai järjestöt, joilla on merkittävä rooli maaseudun kehittäjinä. Myös yksityis- tai julkisoikeudelliset yhteisöt voivat olla tuensaajina. (Kehittämislaki.)

Käynnistystukea voidaan myöntää yritykselle sen palkatessa työntekijöitä säännöllistä ja tavanomaista liiketoimintaa toteuttamaan, vähintään 25 viikkotuntia käsittävään, jatkuvaksi tarkoitettuun työsuhteeseen. Kausiluonteisiin ja lyhytaikaisiin töihin otettujen henkilöiden palkkaamiseen tukea ei voi saada. Perusteena tuen saamiselle on oltava vähintään kuuden kuukauden palkkakustannukset. Tukikelpoisia ovat kohtuulliset, ennakonpidätyksenalaiset, rahana maksettavat palkkakustannukset ja enintään verotusarvon määrään asti sellaiset kohtuulliset luontaisedut, joista aiheutuu yritykselle säännöllisiä, työntekijän palkkaan kohdennettavissa olevia menoja. (Yritystukiasetus 16–19 §). Viranomaisen voi toisinaan olla haastavaa arvioida palkkakulujen kohtuullisuutta. Tässä tilanteessa kohtuullisuutta voidaan arvioida vertaamalla palkkaa vastaavasta työstä maksettavaan palkkaan henkilölle, jonka pätevyys pääosin vastaa tuen avulla palkattavan henkilön pätevyyttä.

Yrityksen investointitukea voidaan myöntää yritystoiminnassa tarpeellisen rakennuksen, rakenteen tai rakennelman rakentamiseen, laajentamiseen, korjaamiseen tai hankkimiseen sekä muun käyttöomaisuuden hankkimiseen, millä on olennaista merkitystä yritystoiminnan käynnistymiseen, laajentamiseen tai yrityksen mahdollisuuteen toiminnan jatkamiselle markkinaolosuhteiden johdosta. Investointituen suuntauksesta on määritellyt tavoitteet, joihin sillä arvioidaan olevan merkitystä⁷². Paikallisilla markkinoilla toimivalle yritykselle tukea voidaan myöntää vain, jos hakijan esittämän selvityksen perusteella yrityksen voidaan arvioida täydentävän tuotteillaan tai palveluillaan sellaista alueellista tai paikkakunnan kysyntää, jota jo olemassa olevat, toimivat yritykset eivät kohtuudella pysty tyydyttämään⁷³. Myöntämisen edellytyksenä on, että investointi toteute-

⁷² Tuki on suunnattava toimiin, joilla arvioidaan olevan vaikutusta

1) uuden yritystoiminnan syntyminen alueella; tai

2) alueen yritystoiminnan monipuolistaminen ja vahvistaminen sekä työllisyyden parantaminen.

Tuen myöntämistä puoltavana tekijänä pidetään investoinnin myönteisiä vaikutuksia:

1) tasa-arvoon;

2) ympäristöön;

3) uusiutuvan energian käyttöön; tai

4) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen käyttöön. (Yritystukiasetus 21 §)

⁷³ Tässä tutkimuksessa tarkasteltavan tuen on tarkoitus tuoda maaseudun elinkeinotoimintaan jotain uutta. Tästä syystä kyseistä tukea ei myönnetä vastaavaan, jo olemassa olevaan toimintaan jota jo kyseisellä alueella harjoitetaan. Tuella ei ole tarkoituksena vaikuttaa luonnolliseen kilpailuun.

taan sen tarkoitukseen nähden kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tavalla. Tätä arviotaessa otetaan huomioon investointikustannusten lisäksi investoinnin käyttöaika, laatu, käyttö- ja ylläpitokustannukset sekä muut vastaavat seikat. Lisäksi edellytetään, että tuensaaja pitää rakennusinvestointeja koskevat kohteet asianmukaisesti vakuutettuna, kunnes kyseessä oleva tuki on kokonaisuudessaan maksettu. (Yritystukiasetus 21–23 §). Lisäksi yritystukiasetuksessa määritellään tarkemmin rahoituksen määrästä, käytettävää omasta materiaalista, investointituen ulkopuolelle jäävistä investoinneista, muuten kuin rahoituksena myönnetystä valtiontuesta ja muusta julkisesta tuesta. Erityisesti kokonaistaloudellisuuden arvioiminen voi olla viranomaiselle haastavaa. Tämänkin suhteen on merkittävää, että päätöstä tehtäessä on yksilöity ja dokumentoitu, millä tavoin annettuun ratkaisuun on päädytty.

Yrityksen kehittämistukea voidaan myöntää yrityksen ulkopuolelta hankittavaan asiantuntija-apuun tai koulutukseen yritykselle tai ihmisryhmälle sellaiseen tarkoitukseen, jonka avulla yritys voi suunnitella toimintansa tehostamista, laajentamista tai uudelleensuuntaamista, uusien markkinoiden etsimistä, tuotteiden laadun parantamista, uusien tuotteiden kehittämistä tai muutoin liiketoimintansa parantamista. Tukea voidaan myöntää lisäksi myös kehittämistyöstä aiheutuviin ylimääräisiin kustannuksiin. Edellytyksenä tuen myöntämiselle on, että toteutettava toimenpide on suhteessa yrityksen tavanomaiseen liiketoimintaan laadultaan tai määrältään poikkeuksellinen tai kyseessä on yrityksen aloittamisen tai merkittävän laajentamisen edellytyksiä koskeva selvitys. Tarkemmat tukikohteet⁷⁴ ja hyväksyttävien kustannusten määrä on yksilöity yritystukiasetuksen 30–32 §:ssä. Tuki myönnetään de minimis-tukena. (Yritystukiasetus 30 §).

Lisäksi tukea voidaan myöntää *yritysryhmän kehittämistoimenpiteeseen*, jolloin yksittäiselle yritykselle kohdistuva tuki lasketaan jakamalla koko toimenpiteelle myönnettävä tuki jokaisen yrityksen kesken sopimuksen perusteella, jossa osoitetaan kehittämisspallveluiden kustannusten suhteellinen jakautuminen. Jos tämän selvittäminen ei ole mahdollista, jaetaan tukikelpoiset kustannukset osallistuvien yritysten lukumäärän mukaisesti tasan. Tuki myönnetään de minimis-tukena jokaisen osallistuvan yrityksen de minimis-määrän rajoissa. Jos kyseessä on kehittämissasetuksen 29 artiklan mukainen kehittä-

⁷⁴ Yrityksen kehittämistuella voidaan tukea:

- 1) uusien tuotteiden ja palvelujen sekä tuotantomenetelmien kehittämistä, käyttöönottoa ja kaupallistamista;
- 2) innovaatioiden ja tutkimustulosten kaupallistamista;
- 3) tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan edistämistä;
- 4) maatalousyritysten, mikroyritysten, pienten yritysten ja keski suurten yritysten verkostoitumista keskenään;
- 5) yrityksen toiminnan kannalta olennaista liiketoimintaosaamisen lisäämistä.

tämistoimenpide, on vähintään yhden yrityksen oltava joko alkutuottaja tai kuuluttava jalostusteollisuuteen. Tukea ei kuitenkaan saa kohdistaa alkutuottajalle.⁷⁵ (Yritystukiasetus 33 §).

2.2 Toimivaltaiset viranomaiset

2.2.1 Viranomaistoiminnan lähtökohdat

Viranomainen on toimielin, joka hoitaa julkisia tehtäviä valtion tai muun julkisyhteisön lukuun. Yleensä viranomaisella on itsenäistä päätösvaltaa tehtäviä hoitaessaan ja hallintomenettelyn perusteiden mukaan myös takaisinperintää koskevat päätökset edellyttävät viranomaiselta itsenäistä päätöksentekoa. Tämä tekee eron viranomaisen epäitsenäisiin toimielimiin, kuten erilaisiin työryhmiin tai tiimeihin.

Tukien hallinnointi on julkisen vallan käyttöä⁷⁶. Perustuslain 124 § ja sen esitöiden mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että Suomessa julkista valtaa käyttävät vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä toimivat vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet.⁷⁷ Toisaalta valiokunta on katsonut myös, että rajoitetusti julkista valtaa tai julkisia tehtäviä on mahdollista tiettyjen rajoitusten ja ehtojen mukaisesti antaa myös muille kuin virkamiehille. Tässä tapauksessa on tarpeen riittävän yksityiskohtaiset säännökset oikeusturvanäkökulmien huomioon ottamiseksi ja julkisia tehtäviä hoitavien ulottaminen rikosoikeudellisen vastuun piiriin. Esimerkki muulle kuin viranomaiselle annettavasta konkreettisesta virkatehtävän hoidosta on esimerkiksi oikeus käyttää voimakeinoja virkatehtävän hoidon yhteydessä silloin kun tilapäisluontoinen tai äkillinen tilanne sitä edellyttää esimerkiksi ulkopuolisen avun suhteen. Tätä varten koettiin tarpeelliseksi määritellä edellytykset, joiden perusteella hallintotehtävä voidaan antaa viranomaistoiminnan ulkopuolelle siten, että oikeusvaltiollisten periaatteiden noudattaminen toteutuu. Tästä syystä perustuslain 124 § otettiin säädökseen mukaan. Mietinnön mukaan julkinen hallintotehtävä on mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle ainoastaan lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen takia. Tällainen toiminta ei myöskään saa vaarantaa perusturvaa, perusoikeuksia ei-

⁷⁵ Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma-asiakirja: 78–79.

⁷⁶ Mäenpää 2008: 5.

⁷⁷ Perustuslain 124 § mukaan tehtävät, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, on annettava vain viranomaisten tehtäviksi. Muilta osin julkinen hallintotehtävä on mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle vain lain nojalla, jos se on tarpeen kyseisen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

kä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkista valtaa saavat kuitenkin käyttää ainoastaan viranomaiset. Näin oikeusvaltiollisen hallinnon keskeisten periaatteiden vaarantumattomuus vahvistuu ja viranomaishallinnon ensisijaisuus korostuu. (HE 1/1998).

Yritystukien hallinnointia voidaan pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä, ja siihen liittyvistä tehtävien hoidosta on säännelty tarkoin. Jäsenvaltion on luotava riittävät menettelyt rahastoasetuksen 9. artiklan mukaisten toimien toteuttamiseksi ja moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi. Kehittämisasetuksen 74. artiklan 2.kohdan mukaisesti jäsenvaltion on nimettävä ohjelman hallinto-, maksaja-, ja todentamisviranomainen. Hallinnointijärjestelmän toimijoiden toimivaltaa ja tehtävien delegointia koskevia säädöksiä on tärkeää noudattaa. Komissio valvoo tehtävien eriyttämistä, ja jos siinä havaitaan virheitä, voi se johtaa rahoitusoikaisuihin jäsenvaltiolle. Hallinto- ja valvontajärjestelmä on Suomessa muodostettu siten, että erottelu ja selkeä tehtävien jako seuraavaksi esiteltävän kolmen toimijan kesken toteutuu. Lisäksi jäsenvaltion vastuulla on organisoida riippumattomalla tavalla paikalla tehtävien, tuettujen kohteiden tarkastuskäynnit sekä Leader-toimintaryhmiä koskevat tarkastukset.⁷⁸

Myöntö-, maksu- ja valvontatehtävät tulee myös ELY-keskuksissa eriyttää, eli sama henkilö ei voi osallistua monen samaa tuensaajaa koskevan päätöksen tekemiseen aidosti toisistaan riippumattomien ratkaisuiden takaamiseksi. Riittävä tehtävien eriyttäminen, lainsäädännön noudattaminen ja erilaiset toimintaohjeet ja –mallit edesauttavat tukijärjestelmän hallinnointia siten kuin kuuluu. Kaikessa hallintotehtävien hoitamisessa on huolehdittava kaikkien edellytysten toteutumisesta ja varojen käytön moitteettomuudesta. Tukijärjestelmän ymmärtäminen vaatii lukijalta perehtymistä tukiprosessiin. Koska takaisinperinnän syy voi olla missä vaiheessa tahansa yritystukien käsittelyssä, tarkastellaan seuraavaksi tukiprosessia vaihe vaiheelta. Seuraavaksi tarkastellaan näitä rajoituksia viranomaisten tehtävien suorittamisessa.

2.2.2 Maaseudun kehittämisohjelman hallintoviranomainen

Ylipäänsä viranomaiset hoitaessaan julkista tehtävää koetaan hallintoviranomaisina tehdessään hallintopäätöksiä. Tässä tutkimuksessa hallintoviranomaisella tarkoitetaan kehittämisohjelman hallinnoinnista vastaavaa toimijaa. Tässä tarkoitettu hallintoviran-

⁷⁸ Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ohjelma-asiakirja: 182.

omainen vastaa ohjelman tehokkaasta ja moitteettomasta hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta sekä tuen myöntämisen edellytyksistä kaikilta osin. (Kehittämisasetus 75. art.).

Hallintoviranomaisena toimii maa- ja metsätalousministeriö, jonka vastuualueelle kuuluu ohjelman ja siihen sisältyvien tukijärjestelmien ja toimenpiteiden hallinnointi sekä muut kehittämisasetuksen 75 artiklan mukaiset hallintoviranomaisen tehtävät⁷⁹. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa myös maaseudun kehittämissuunnitelman tai vastaavan suunnitelman laatimisesta, seurannasta sen sisältämien tavoitteiden toteutumisesta sekä suunnitelmaan sisältyvien tavoitteiden yhteensovittamisesta EU:n asettamien maaseudun kehittämisen tavoitteiden ja muun unionin politiikan kanssa. (Hallinnointilaki 4 §, 7 §).

Kansallisessa lainsäädännössä määritellään muut hallintoviranomaisten tehtävät, jotka on osoitettu jonkin muun viranomaisen suoritettaviksi. Näitä tehtäviä on tarkasteluajankohtana delegoitu ELY-keskuksille sekä Maaseutuvirastolle. Tällaisen delegoinnin ongelmaksi saattaa muodostua erimielisyydet ongelmatilanteissa. Hallintoviranomainen vastaa tietyistä ylätasoon asioista, mutta on delegoinut valtaa eteenpäin. Hallintoviranomaisella on sinänsä oikeutus antaa toimintaohjeita tai suuntaviivoja, mutta delegoitujen tehtävien osalta näillä viranomaisilla on kyseisistä tehtävistä itsenäinen ratkaisuvallta.

2.2.3 Maksajaviranomainen

Hallinto- ja maksajaviranomaistehtävät on pidettävä toisistaan erillään riittävän tehtävien eriyttämisen keinoin. Jokaisella EU:n jäsenvaltiolla tulee yhteisön varojen oikean käytön varmistamiseksi olla maksajavirasto (rahastoasetus, komission asetus neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten hyväksymisen sekä maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta (EY) N:o 885/2006, myöh. maksajavirastoasetus, 1. artikla). Maksajaviranomaisen toiminta liittyy kehittämissuunnitelmien toimeenpanoon ja yhteisön varojen käytön oikeellisuuden varmistamiseen. Tässä tutkimuksessa maksajaviranomaistehtäviä tarkastellaan erityisesti takaisinperintätilanteiden näkökulmasta ja julkisten varojen käytön oikeellisuuden kannalta.

⁷⁹ Hallinnointilain 4 § mukaisesti maa- ja metsätalousministeriöllä on myös valtuus tehdä ohjelmaan hallinnollisia, merkitykseltään pieniä muutoksia.

Suomen maksajavirastona toimii Maaseutuvirasto⁸⁰ (Laki Maaseutuvirastosta 21.7.2006/666, myöh. maaseutuvirastolaki.). Maaseutuvirasto valvoo hallinnon alaisille sidosryhmille osoitettujen toimeenpanotehtävien tekemistä. Maksajavirastot ovat jäsenvaltioiden viranomaisia, jotka vastaavat maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta rahoitettavien, sekä niitä täydentävien kansallisten tukijärjestelmien toimeenpanosta ja valvonnasta. Maksajaviraston päätehtävät ovat maksujen tarkastaminen ja hyväksyminen, mukaan lukien sekä hallinnolliset että paikalla tehtävät tarkastukset, maaseuturahaston rahoitusosuuksien maksaminen sekä maksukirjanpito. Maaseutuvirasto myös vastaa tukivarojen raportoinnista komissiolle ja tarkastusasiakirjojen säilyttämisestä. Käytännössä maksajavirasto siis huolehtii maksujen suorittamisesta tuensaajille ja varmistaa, että EU:n sääntöjen noudattaminen ja menojen tukikelpoisuus tarkistetaan ennen maksujen hyväksymistä. Myös tukimaksujen valvonnasta ja takaisinperinnästä huolehtiminen kuuluu Maaseutuviraston vastuualueeseen. (Rahastoasetus 6. artikla).

Valvonta-asetuksen 26 artiklan mukaiset tarkastukset Maaseutuvirasto on delegoinut ELY-keskuksille. Asetuksen 27 mukaisia, niin kutsuttuja viiden prosentin tarkastuksia ja niiden tarkastuskohteiden valikoitumista edeltävää otantamenettelyä toteuttaa Maaseutuvirasto. Nämä tarkastukset on mahdollisuuksin mukaan tehtävä ennen tuen maksamista ja tarkastusten on katettava asetuksen mukainen osuus komissiolle vuosittain ilmoitettavien julkisten menojen määrästä ja koko ohjelmakauden aikana ilmoitetuista menoista. Paikalla tehtävien tarkastusten tulee kattaa tasapainoinen joukko erityyppisiä ja –kokoisia toimia, kaikki tarkastuksessa havaitut riskitekijät ja säilyttää tasapaino eri toimintalinjojen ja toimenpiteiden välillä. Käytännössä näiden tarkastusten tuloksena havaitaan myös asioita, jotka edellyttävät takaisinperinnän tarpeen harkitsemista, liittyen tavallisesti esimerkiksi tuki- tai maksupäätöksessä yksilöityihin asioihin tai niiden toteutumiseen, de minimis-tuen osuuteen, julkisen rahoituksen osuuteen, puuttuviin perusteluihin, laskuvirheisiin, kohteen pysyvyysvaatimukseen, liitteiden saatavuuteen tai muuhun vastaavaan puutteeseen tai virheellisyyteen.⁸¹

Kuten julkishallinnossa yleensä, on myös maksajavirastossa kaikilla toiminnan tasoilla toteuduttava selkeä tehtävien jako ja eriyttäminen: on tarkkaan säädetty, mitä maksatusketjun tehtäviä yksi viranomainen voi kerrallaan suorittaa. Tämä on tärkeää paitsi yleisen edun, myös yksittäisen tuensaajan oikeusturvan kannalta. Rahastoasetuksen nojalla maksajaviraston tehtäviä on maaseuturahaston rahoitusosuuden maksamista lukuun ot-

⁸⁰ Maaseutuvirasto perustettiin 1.5.2007 eriyttämällä virasto maa- ja metsätalousministeriöstä, joka hoiti maksajaviranomaistehtäviä aikaisemmin.

⁸¹ Maaseutuvirasto 2010.

tamatta mahdollista siirtää hoidettaviksi muille toimijoille maksajaviraston ulkopuolelle. Nämä muulle viranomaiselle osoitetut tehtävät määritellään kansallisessa lainsäädännössä tai sopimuksin. Maksajavirasto kuitenkin vastaa siitä, että tehtävien hoitaminen täyttää maksajaviraston hyväksymisperusteet.

Suomessa tiettyjä tukitehtävien hoitamiseen liittyviä kokonaisuuksia on delegoitu maksajavirastosopimuksilla. Yritystukien osalta ELY-keskukset huolehtivat tiettyjen tukitehtävien hoitamisesta, mutta Maaseutuviraston on valvottava näiden sidosryhmien toimintaa ja huolehdittava riittävästä koulutuksesta ja neuvonnasta näiden tehtävien hoitamisessa.⁸² Paitsi hallinto- ja maksajaviranomaistehtävien, myös delegoitujen maksajaviranomaistehtävien osalta voi ilmetä jännitteitä tehtävien hoitamisessa. Esimerkiksi ELY-keskuksille delegoitujen maksajaviranomaistehtävien hoitamisesta vastaa lainsäädännön ja tehtyjen sopimusten perusteella toimivaltainen ELY-keskus, mutta Maaseutuvirasto vastaa tehtävien oikeellisuudesta ja toisaalta riittävästi koulutuksesta. Voi siis olla mahdollista, että esimerkiksi maksajavirasto voi antaa tulkintaohjeen, mitä ELY-keskus noudattaa tai on noudattamatta, ja maksajavirasto vastaa toiminnan oikeellisuuden toteutumisesta. Toisaalta maksajaviraston antaman neuvonnan ja ohjeistuksen on oltava tarpeeksi kattavaa, mutta se ei saa liikaa rajoittaa ELY-keskuksen itsenäistä päätösvaltaa. Käytännössä voisi ajatella olevan haastavaa löytää niin sanottu kultainen keskitie, joka täyttää ohjausvelvollisuuden rajat kuitenkin puuttumatta liikaa itsenäiseen päätöksentekoon, mitä tietenkään ei saa sinänsä rajoittaa.

2.2.4 Todentamisviranomainen ja muut valvontaviranomaiset

Kuten kaikkea EU:n toimintaa, myös jäsenvaltioiden toimintaa tukihallinnossa valvoo ylimpänä komissio. *Todentamisviranomainen* vastaa hyväksytyjen maksajavirastojen tilien tarkastamisesta niiden täydellisyyden, täsmällisyyden ja todenperäisyyden osalta. Valvonta kattaa myös käyttöön otetut hallinto- ja valvontajärjestelmät. Jäsenvaltio nimeää todentamisviranomaiseksi⁸³ joko julkis- tai yksityisoikeudellisen yksikön⁸⁴. (Rahastoasetus, 7. artikla). Lisäksi jäsenvaltion on toimitettava komissiolle vuosittain muun muassa tilien tarkastamisen ja hyväksymisen vaatimat tiedot. Todistuksen antaa tekemänsä tilintarkastuksen perusteella erityinen todistuksen myöntävä elin, jonka on oltava toiminnallisesti maksajavirastosta riippumaton.

⁸² Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman ohjelma-asiakirja: 182.

⁸³ Voidaan myös kutsua nimellä ”todistuksen myöntävä elin”. (Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma-asiakirja: 182.)

⁸⁴ Todentamisviranomainen valitaan kaudeksi kerrallaan. Viimeksi tähän rooliin valittiin Suomessa BDO Audiator Oy.

Kansallisesti valtion toimintaa tarkastaa todentamisviranomaisen lisäksi *Valtiontalouden tarkastusvirasto* (myöhemmin VTV), joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa, valtion talousarvion noudattamista ja omaisuuden hallintaa. Riippumattomana virastona se varmistaa valtion varojen käyttämisen eduskunnan tekemien päätösten mukaisesti kohteisiin, lakia noudattaen ja kaikin puolin järkevästi. VTV:n toiminnasta, asemasta ja tehtävistä on säännelty laissa valtiontalouden tarkastusvirastosta (14.7.2000/676). VTV:n perimmäinen päämäärä on edistää tuloksellisuutta ja korkealaatuista valtion talouden hoitoa ja tuottaa relevanttia tietoa valtionhallinnolle. Tarkastustehtäväänsä se toteuttaa tilin- ja tuloksellisuustarkastusta suorittamalla.⁸⁵ VTV on Suomessa keskeisin finanssivalvonnan toimija, ja sen toimivalta on laajempi kuin eduskunnan budjettivalta.⁸⁶ Yritystukien takaisinperintään VTV liittyy erityisesti sen viranomaisten toimintaa ja varojen käyttämisen oikeellisuuden valvontaa koskien.

Näiden lisäksi sovelletaan erilaisia tarkastusmenettelyitä, joita varten on laadittu omat, sisäisen valvonnan ja laaduntarkastuksen menetelmät. Julkishallinnon virasto- tai laitokohtaisen sisäisen valvonnan on oltava asianmukaisesti järjestetty ja toiminnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa kyseisen laitoksen tai viraston johto. Sisäisen valvonnan ja arvioinnin kohteena voivat olla kaikki organisaation ohjausjärjestelmät, prosessit ja toiminnot.⁸⁷ Sisäisen valvonnan avulla on mahdollista toteuttaa seurantaa, jolla on merkitystä tukihallinnon eri vaiheiden oikeellisuutta ja tehokkuutta tarkasteltaessa, mikä puolestaan vaikuttaa paitsi tuensaajan oikeusturvan myös julkisen talouden hoidon kannalta.

Keskeisenä toimijana EU:n varojen käytön moitteettomuutta valvovana elimenä toimii *Euroopan tilintarkastustuomioistuin* (myöh. ECA). Se toimii riippumattomana, ulkoisena tarkastajana tuottaen komissiolle ja yhtä lailla kansalaisille tietoa EU-varojen keräämisestä ja käyttämisestä asianmukaisesti. ECA tarkastaa EU:n talousarvion osalta sekä sen menot että tulot. ECA:n tarkastuskertomuksilla ja lausunnoilla tuotetaan lisäarvoa varainhoidolle. ECA:n on myös raportoitava mahdollisista petos- tai korruptioepäilyistä tai muista laittomuuksista Euroopan petostentorjuntavirastolle. *Petoksentorjuntavirasto OLAF*⁸⁸ on erillinen, itsenäinen ja riippumaton virasto komission yhteydessä ja toimii

⁸⁵ Myrsky 2010: 267; 281.

⁸⁶ Myllymäki 2007: 158.

⁸⁷ Myrsky 2010: 283.

⁸⁸ Lyhenne OLAF tulee sanoista European Anti Fraud Office ja sen olemassaolo perustuu asetukseen (EY) N:o 1073/1999 ja komission päätökseen viraston perustamisesta.

jäsenvaltioiden valvontaorganisaatioiden kanssa kiinteässä yhteistyössä. Jäsenvaltioiden tulee ilmoittaa kaikista havaitsemistaan säännönvastaisuuksista OLAFille.

2.2.5 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja paikalliset toimintaryhmät

ELY-keskusten tehtävistä on säädetty lailla Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista (20.11.2009/897) sekä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella 906/2012 (kumottu Valtioneuvoston asetuksella elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksista 19.12.2013/1144). Yritystukien hallinnointijärjestelmässä niiden delegoituihin tehtäviin kuuluu neljä eri-näistä, toisiinsa liittyvää vaihetta: myöntö, maksaminen, valvonta ja jatkotoimenpiteet⁸⁹. Valvonnalla varmistetaan, että tuet on kohdennettu mahdollisimman oikeudenmukaisin, yhtäläisin, tasapuolisin ja ennen kaikkea lain mukaisin perustein. Vastaavasti valvonnalla tarkkaillaan, ettei tuensaajan toiminnassa ilmene väärinkäytöksiä tai muita tuensaannin perusteisiin vaikuttavia asioita⁹⁰. Tarkastuskäynneillä valvotaan investointitukien käyttöä sekä rahoitettujen toimien toteutumista suunnitelman ja säädösten mukaisesti. Valvonta on keskeisessä roolissa, sillä valvonnassa havaitut asiat ovat usein vaikutteena tukien takaisinperimiseen esimerkiksi juuri hankesuunnitelman noudattamiseen liittyen ELY-keskusten laatimat alueelliset maaseutustrategiat vaikuttavat kehittämisohjelman laatimisessa. Moitteettoman varainkäytön valvonnan kanssa keskeisessä osassa on tehtävien riittävä eriyttäminen, mikä vaikuttaa yksittäisten henkilöiden tehtävänkuvien riittävään rajaamiseen tukitehtäviä hoidettaessa.

Toimintaryhmät ovat rekisteröityjä yhdistyksiä ja paikallisia kehittäjätahoja, jotka toteuttavat Leader-toimintatapaa, jolla julkista valtaa siirretään yksityisille toimijoille⁹¹. Toimintaryhmät voivat rahoittaa hanke- ja yritystukia omien paikallisten strategioidensa perusteella. Ne voivat toteuttaa yleishyödyllisiä sekä elinkeinotoimintaa tukevia hankkeita sekä yritystukihankkeita itse tai tukea toimintaa ja kehittämistä puoltamalla tukihakemuksia omista rahoituskiintiöistään. Jos kyse on paikallisen toimintaryhmän rahoituskiintiöstä, voi ELY-keskus poiketa paikallisen toimintaryhmän puoltavasta lausunnosta, jos haettavan tuen myöntäminen olisi vastoin Euroopan yhteisön tai kansallista

⁸⁹ Aiemmin yritys- ja hanketukia hallinnoitiin TE-keskuksissa, joiden tehtävät siirtyivät ELY-keskuksille vuoden 2010 alussa. Maaseutuvirasto 2012.

⁹⁰ Maataloustuissa ELY-keskukset suorittavat konkreettiset myös valvonnat tiloilla ja tuotantolaitoksissa.

⁹¹ Toimintaryhmät toimivat yritysten, yksityishenkilöiden ja julkisorganisaatioiden kanssa nostaen esiin paikallisten asukkaiden ja toimijoiden tarpeita sekä toivomuksia. Leader-toimintatavan tarkoitus on mahdollistaa kotiseudun kehittäminen paikallisin voimin ja paikallisten tarpeiden mukaan. Paikallisuusnäkökulma on tärkeä, ja toimintaryhmillä on tärkeää olla alueestaan hyvä tuntemus ja verkostot paikallisiin toimijoihin.

oikeutta. Ellei paikallinen toimintaryhmä puolla tukea, ei tukea voida sen rahoituskiintiöstä myöntää. Tästä voi seurata syy tuen takaisinperinnälle, jos tukea on myönnetty kiintiöstä ilman toimintaryhmän puolta. Ohjelmakaudella 2007–2013 Manner-Suomessa oli toimintaryhmiä 55 kappaletta.

2.3 Yritystukien hallinnointijärjestelmä

2.3.1 Tuen myöntäminen

Tukiprosessi käynnistyy hakijan kannalta virallisesti tuen hakemisella. Hanke- ja yritystukea haetaan ELY-keskuksesta tai toimintaryhmän kautta. Rahoituspäätökset käsitellään ja ratkaistaan esittelymenettelyllä ELY-keskuksissa. Hakuprosessi alkaa rahoitettavaksi haettavasta hankkeesta tehtävällä suunnitelmalla, jonka toimivaltainen viranomaisen tarkastaa. Suunnitelmassa on esitettävä tukea hakevan yrityksen toiminta ja tuettavan toimenpiteen merkitys yritykselle. Lisäksi suunnitelmassa tulee olla riittävä kuvaus yrityksen nykyisestä ja suunnitellusta toiminnasta, sekä käytettävistä resursseista, kuten voimavaroista, rahoitusasemasta ja myös toteutettavaksi suunnitellusta toimenpiteestä. Myös toimenpiteen vaikutuksista yrityksen toimintaan sekä sen tuottamien ja suunniteltujen tuotteiden ja palveluiden markkinointimahdollisuuksia tulee kuvata, sisällyttäen mukaan laskelma yrityksen kannattavuudesta ja. Laskelman on ajoituttava hakemusvuodelle ja vähintään tuettavan toiminnan aloittamista seuraavalle kolmelle tilikaudelle. Laskelmien on perustuttava hakemista edeltäneiden kahden tilikauden kirjanpitoihin tai muuhun selvitykseen, jota voidaan pitää luotettavana. (Yritystukiasetus 8 §).

Tämä on ensimmäinen vaihe, jossa viranomaisen ottaa asiaan kantaa arvioimalla suunnitelman sopimisen ohjelmaan tai alueelliseen kehittämisstrategiaan. Tämän jälkeen tuensaaja laatii ja palauttaa virallisen tukihakemuksen, mikä tultuaan vireille konkreettisesti käynnistää tukiprosessin. Hakulomakkeita on paljon ja on tärkeää, että tukea haetaan juuri oikealla lomakkeella ja ohjeiden mukaan. Tukien hakeminen on tarkoin säänneltyä myös liitetietojen osalta, mikä saattaa herättää närkästystä ja turhautumista tuenhakijoiden keskuudessa. Lomakkeiden täsmälliset vaatimukset kuitenkin helpottavat tukien hallinnoimista ja käsittelyn yhdenmukaisuutta ja turvaavat tuensaajan oikeuksia. Jotta lomake voidaan hyväksyä ja katsoa virheettömäksi, tulee sen saapua oikeanlaisena, oikeaan aikaan ja oikeaan paikkaan. Tarvittaessa viranomaisen tulee neuvoa asiakasta, pyytää lomakkeen täydentämistä tai siirtää asiakirja toimivaltaiselle viranomaiselle ku-

ten hallintolain 21 §:ssä on säännelty. On kuitenkin tärkeää, että viranomainen tunnistaa oman roolinsa neuvonnassa eikä ryhdy tuensaajan asiamieheksi.

Tutkimuskysymyksen kannalta jo lomakkeen täyttövaiheella voi olla merkitystä arvioitaessa tuen oikeellisuutta, mikä voi johtaa jatkotoimenpiteisiin, myös myöhemmässä vaiheessa mahdollisesti vuosienkin päästä tuen hakemisesta, mikäli jo tuen hakemisen vaiheessa olisi tapahtunut ratkaiseva virhe. Mikäli hakemus on puutteellisesti tai virheellisesti täytetty, tulee viranomaisen reagoida virheeseen tietyssä määräajassa. Jos viranomainen kuitenkin toimii virheellisesti esimerkiksi tarkastamalla lomakkeen oikeellisuuden puutteellisesti tai jättämällä pyytämättä tarvittavat liitteet, voi myöhemmin aiheutua tulkinnallisia ongelmia, jos tuen oikeellisuutta ja jatkotoimenpiteiden tarvetta joudutaan arvioimaan. Tässä yhteydessä voi olla syytä arvioida, muodostuiko tuensajalle luottamuksensuoja annettua päätöstä kohtaan. Yleisesti takaisinperinnän syyksi voidaan todeta jonkin myöntämisen tai maksamisen edellytyksen täyttymättä jäämisen. Jotta voidaan tarkastella näitä takaisinperinnän syitä, on ensin tunnettava kyseiset tuensaamisen edellytykset, joita seuraavaksi tarkastellaan.

Tukipäätöstä tehdessään viranomaisen tulee arvioida muun muassa hakemuksen ja hankesuunnitelman yhteensopivuus ja määritellä hyväksyttävät kustannukset. Tällä vaiheella on merkitystä myöhemmin maksua haettaessa sekä jatkotoimenpiteiden tarvetta arvioidaessa. Viranomaisen on arvioitava tukipäätöksen ehdot tarpeeksi selkeästi mutta riittävän väljästi, jotta tuensaajan on mahdollista toteuttaa hanketta törmäämättä aiheutta tukipäätöksen rajauksiin. Tämä on haasteellista prosessin jokaiselle toimijalle. Hankkeelle myönnettävä tukisumma määräytyy myönnetyn prosentin mukaisena osuutena hyväksyttävistä kustannuksista. Yritystukea voidaan myöntää tukialueella harjoitettuun ohjelmanmukaiseen yritystoimintaan, jos se ei vääristä kilpailua. (Kehittämislaki 7 §).

Tukitasoon vaikuttavat myös ELY-keskusten ja toimintaryhmien alueittaiset painotussuunnitelmat, jotka on määritetty kehittämissuunnitelmissa. Hankkeen rahoitusosuus on tietty laista määräytyvä prosenttimäärä hankkeen hyväksytyistä kustannuksista. Hankkeelle hyväksytyjen kustannusten tulee selkeästi liittyä hankkeeseen, jota tuetaan. Kustannusten tulee olla yhdenmukaisia hyväksytyyn suunnitelman kanssa ja suuruudeltaan hyväksytyyn kustannusarvion mukaisia. Kustannusten tulee olla kohtuullisia ja niiden tulee sijoittua hankkeen hyväksytylle toteutusajalle, tukihakemuksen vireille tulon jälkeen. Käytännössä tämä merkitsee, ettei tukikelpoisiksi voida hyväksyä kustannuksia hankinnoista, jotka on tehty ennen hankkeen virallista käynnistymistä. Tästä poikkeuk-

sena ovat rakentamisen suunnittelukustannukset: ne ovat tukikelpoisia, vaikka ovat syntyneet ennen tukihakemuksen vireille tuloa. (Kehittämislaki 8–10 §).

Mikäli tuettavaa toimintaa on tarkoitus harjoittaa useamman kuin yhden ELY-keskuksen toimialueella, on toimivaltaisen ELY-keskuksen hankittava ennen tuen myöntämistä lausunnot muilta tavoitteellisen toimialueen ELY-keskuksilta. Toisen ELY-keskuksen toimialueella tapahtuvaan toimintaan voidaan myöntää tukea vain jos kyseinen ELY-keskus puoltaa myöntämistä lausunnossaan (Kehittämislaki 33 §)⁹². Tukien oikeellisuuden kannalta on merkittävää, että tarvittavat luvat ja ilmoitukset ovat voimassa kun tuettua toimenpidettä aletaan toteuttaa. Jos näin ei ole, voi yksinkertaiselta kuulostava virhe menettelyssä johtaa takaisinperinnän harkintaan. De minimis-tukena myönnettävän tuen edellytyksenä on, että tuen hakija antaa myöntävälle viranomaiselle selvityksen ja tiedot jo saamastaan de minimis-tuesta. Myönnettävän tuen määrä ei myöskään saa ylittää Euroopan yhteisön lainsäädännössä säädettyä kyseisen tuen enimmäismäärää.⁹³ (Kehittämislaki 16 §). Valtiontukisääntöjen soveltamisesta on säännelty tarkemmin yritystukiasetuksen 12 §:ssa.

2.3.2 Tuen maksaminen

Jotta tukea voidaan maksaa, tarvitaan maksupäätös, jossa tuensaajan oikeus tai velvollisuus on yksilöity. Yritystuen maksua haetaan erikseen maksuhakemuksella, joka tarkistetaan, käsitellään ja ratkaistaan esittelijämenettelyllä ELY-keskuksessa (kehittämislaki 35–36 §). Tuen myöntämistä koskeva päätös ja maksupäätös ovat yleensä toisistaan erillisiä mutta toisiinsa liittyviä hallintopäätöksiä, joihin on mahdollista hakea muutosta itsenäisesti. Päätöksillä on myös erilaiset oikeudelliset perusteet⁹⁴. Tuen maksupäätöksen tulee perustua myöntöpäätökseen, josta ilmenee myönnettävän tuen määrä, sen perusteet ja tuen ehdot, kuten käyttötarkoitus, ja vain ehtojen mukaisesta toiminnasta aiheutuneet kustannukset voidaan hyväksyä. Myöntävän viranomaisen on siis täytynyt jo aiemmin tarkastaa, että kohteeseen myönnettävä tuki on tarkoituksenmukaista, mutta

⁹² Mikäli kyseessä on hanke, jonka tavoitteet ovat pääasiassa valtakunnallisia, on toimivalta sillä ELY-keskuksella, jolle maa- ja metsätalousministeriö on osoittanut varojen käytön valtakunnallisten hankkeiden rahoitusta varten. Tässä tapauksessa ELY-keskuksen on hankittava maa- ja metsätalousministeriön lausunto ennen tuen myöntämistä. Mikäli maa- ja metsätalousministeriö ei puolla rahoitusta, ei sitä voida myöntää. (Kehittämislaki 33 §).

⁹³ Jos yritystukea siirretään kehittämislain 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla, on tuen myöntämisen edellytyksenä, että vastaava selvitys annetaan myös jokaisen tuettavan toimenpiteen toteuttamiseen osallistuvan yrityksen osalta yhtä lailla, eikä tuen määrä ylitä minkään osallistuvan yrityksen osalta vähämerkityksisen tuen enimmäismäärää.

⁹⁴ Siikavirta 2010: 631.

maksuvaiheessa tämä on vielä varmistettava, koska maksettavan tuen oikeellisuuden tarkastaminen on maksajaviranomaistoiminnan ydintä. (Rahastoasetus 6 art.) Maksujen tarkastamista varten viranomaisilla on oltava käytössään yksityiskohtainen tarkistuslista niistä asioista, joiden olemassaoloa tai toteuttamista tämän on tarkoitus tarkastaa. Tämä menettely on yksi keino viranomaistoiminnassa tapahtuvien virheiden ehkäisemiseksi, millä on merkitystä myös tuensaajan kannalta sikäli, että takaisinperinnän mahdollisuus vähenee virheiden ennaltaehkäisyn kautta. (Rahastoasetus Liite 1).

Myöntö- ja maksupäätösten itsenäisyys on merkittävässä asemassa silloin, jos tuensaaja joutuu tilanteeseen, jossa maksun hakemisen vaiheessa ilmenee epäselvyyttä tai esimerkiksi maksuhakemukseen sisältyneitä kustannuksia hylätään. Maksu- ja myöntöpäätösten eri tulkintatilanteessa asiaa voi olla tarpeen tarkastella myös luottamuksensuojan kannalta sikäli, onko tuensaajalla ollut perusteltu oikeus odottaa alkuperäisen päätöksen pätevän.

Yritystuet maksetaan usein useammassa maksuerässä toteutuneiden kustannusten perusteella myönnetyn tukiprosentin mukaan. Kustannukset todennetaan tositteilla, mikä merkitsee, että esimerkiksi kuiteilla on hanke- ja yritystuissa suuri merkitys, aivan kuten tavallisessa liikekirjanpidossa. Maksuerien suuruudesta ja hakemisen ajankohdasta on säädetty asetuksin. Maksettavan tuen perusteena olevien kustannusten tulee olla tukikelpoisia ja rahoitussuunnitelman mukaisia ja ne todennetaan asianmukaisten tositteiden perusteella. Hanke- ja yritystukea haetaan maksuun tavallisesti useammassa erissä toteutuneiden kustannusten perusteella myönnetyn tukiprosentin mukaisesti. Tuen hakijan on oltava maksanut hakemuksella kohdennettavat kustannukset ennen maksuhakemuksen jättämistä, tukien on oltava hakijan itsensä maksamia ja niiden tulee olla selkeästi merkityt kirjanpitoon. Maksuhakemukseen liitetään kopiot maksu- ja menotositteista⁹⁵. Ennen viimeisen maksuerän eli loppumaksun hakemuksen jättämistä tulee hankkeen kaikkien kustannusten olla maksettuina. Maksuhakemuksen toimittamiselle voidaan asettaa valtioneuvoston asetuksella myös määräaika suhteessa tukipäätöksen tekemiseen tai tuettavan toimen toteuttamiseen. Määräajasta voidaan poiketa perustelluin syin, mutta lähtökohtaisesti maksuhakemuksen toimittaminen määräajan jälkeen on peruste olla hyväksymättä siinä esitettyjä kustannuksia. (Kehittämislaki 35 §).⁹⁶

⁹⁵ Käteismaksulla suoritettujen yli kymmenen euron arvoisten kustannusten rahan lähde on osoitettava kirjanpitokirjauksilla, tiliotteella tai muulla vastaavalla tavalla.

⁹⁶ Tositteisiin liittyen todentamista on yritetty yksinkertaistaa ja ohjelmakaudella 2014–2020 käytössä tulee olemaan niin kutsutut ”yksinkertaistetut kustannusmallit”, joiden käyttöön ottamisella on tarkoitus vähentää tukihallinnon byrokratiaa maksujen oikeellisuuden todentamisen osalta. Tätä varten on jäsenvaltioissa luotava uudet menettelyt. Takaisinperinnän kannalta riskit tuensaajan virheen suhteen vähenevät

Päätösten perusteleminen on paitsi hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta merkittävää, myös päätöksen tehneen viranomaisen etu, kun punnitaan, mitä aineistoa tai vaikuttimia viranomaisen on ratkaisussaan käyttänyt. Voimassa olevan lainsäädännön lisäksi päätösten oikeudellisina perusteina on ilmoitettava myös siihen vaikuttaneet tai sovelletut oikeusperiaatteet tai oikeuskäytäntö. On huomattava, että pelkästään sovelletun lainkohdan pykälän mainitseminen ei riitä täyttämään perusteluvälvoituksen toteutumista vaan perustelut on kirjattava siten, että myös asiassa ulkopuolinen voi ymmärtää vaikuttimet. Joissain tapauksissa päätöksen perusteluvälvoituksesta on mahdollista poiketa, mutta tässäkin tapauksessa on hyvän hallintotavan mukaista ilmoittaa perustelut asianosaisen pyynnöstä jälkikäteen, mikä voi luonnollisesti olla haastavampaa. Mikäli päätökseen haetaan muutosta valitusteitse, on viranomaisen pystyttävä yksilöimään alkuperäiseen päätökseen vaikuttaneet perusteet. On myös todettu, että mikäli perustelut on ilmoitettu puutteellisesti, on ne voitava pystyä osoittamaan ja toisaalta mahdollista lisätä myös jälkikäteen.⁹⁷ On kuitenkin tärkeää huomata itseoikaisuna lisättävien perusteluiden suhde annettuun päätökseen: jos perustelut muuttaisivatkin ratkaisua, tulee harkittavaksi, onko kyse enää vain alkuperäisen päätöksen perusteluiden lisäämisestä vai onko kyseessä kokonaan uusi päätös.

Tukihallinnossa on tavallista, että päätöksiä korjataan muutospäätöksin mikäli toimen toteutumisessa tai kustannuksissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Muutokset on tärkeää kirjata, koska muussa tapauksessa maksuhakemuksella esitettävät, todelliseen toimintaan perustuvat tiedot poikkeaisivat myöntöpäätöksessä yksilöidyistä tiedoista. Käytännössä maksu- ja myöntöpäätösten eroavaisuudet voivat johtua kustannusten toisenlaisesta (pienemmästä) toteutumisesta, toimen toteuttamisesta suunniteltua pienempänä tai muusta vastaavasta syystä. Maksupäätöksen kustannukset eivät kuitenkaan voi olla suuremmat kuin alkuperäisessä myöntöpäätöksessä.

2.3.3 Tuen käytön seuranta, tarkastaminen ja valvonta

Jotta voidaan varmistua tuen oikeasta kohdentumisesta ja tuensaajan oikeasta toiminnasta, tulee tukitoimien toteutumista seurata ja valvoa. Kehittämislain 40 § mukaan tu-

mutta riski tukikelvottomien kustannusten sisällymisestä maksuhakemukselle ei ainakaan pienene menettelyn perustuessa enemmän luottamukseen ja avoimuuteen. Vastaavasti tukikelvottomien kustannusten todentaminen saattaa lisätä hallinnon työmäärää tai tukikelvottomia kustannuksia saattaa helpommin sisältyä haettavien kustannusten joukkoon.

⁹⁷ Laakso, Suviranta, Tarukannel 2006: 234.

ensaajan on esitettävä ELY-keskukselle tarvittavat selvitykset tuettavan toimenpiteen edistymisestä ja vaikuttavuutta koskien. Kerättävistä seurantatiedoista ja selvityksistä säännellään sisältöineen enemmän valtioneuvoston asetuksella. Myös Maaseutuvirastolla on merkittävä rooli viranomaisen ohjeistamisessa tarkempien menettelyohjeiden ja määräysten antajana. Kehittämislain 43 § mukaan Maa- ja metsätalousministeriöllä sekä Maaseutuvirastolla on oikeus suorittaa kaikkiin tukiprosessin osiin kohdistuvaa valvontaa tuen käyttöön liittyvien edellytysten ja ehtojen noudattamisen valvomiseksi niin tuensaajiin kuin sen myöntäjiin kohdistuen. ELY-keskuksilla on vastaava tarkastusoikeus tuensaajiin nähden.

Vankka valvonta- ja tarkastusjärjestelmä on johtanut siihen, ettei takaisinperintätapauksia synny niin paljon kuin muussa tapauksessa voisi syntyä. Koska tukiprosessi kuitenkin on monivaiheinen eikä kaikkea voida tietää etukäteen, on mahdollista että jälkikäteen havaitaan seikkoja, jotka vaikuttavat tuen oikeellisuuteen ja tuensaajan oikeuteen tukeen. Tästä syystä seuranta on tärkeää tehdä koko prosessin ajan ja tiettyjä valvontatoimia myös sen jälkeen. Valvontatoimia toteutetaan erilaisten tarkastusten avulla. Kehittämislain 44 § mukaan tarkastus voi koskea tarkoituksensa edellyttämässä laajuudessa tuettavan toimenpiteen ja tuen käytön kannalta merkityksellisiä rakennuksia, toimitiloja, käytettäviä tietojärjestelmiä ja asiakirjoja. Kuitenkaan kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa tarkastusta ei saa suorittaa. Mikäli tarkastustehtävän asianmukainen hoitaminen sitä vaatii, voidaan valtuuttaa myös ulkopuolinen tilintarkastaja suorittamaan tarkastus⁹⁸. Tarkastuksesta laaditaan aina tarkastuskertomus, joka on toimitettava viipymättä asianosaiselle ELY-keskukselle sekä Maaseutuvirastolle. (Kehittämislaki 44 §).

Vaikka yksittäisen tuensaajan kannalta valvonnan tarkoitus on varmistua, että tuensaaja saa sen mitä hänelle kuuluu ja että tämä on omalta osaltaan noudattanut ehtoja, on seurannalla ja valvonnalla yhtä lailla merkitys laajemmassa kokonaisuudessa sen suhteen, miten julkisia varoja käytetään ja niiden käyttöä sekä yhtäläillä viranomaisten toimintaa valvotaan paitsi kansallisesti myös EU:n laajuisesti. Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen konkretisoi jäsenvaltiolta vaadittavaa lojaliteettia unionin varojen käyttämisessä vielä paremmin, kuin moitteettoman varainhoidon vaatimus⁹⁹. Yleistä varojen käytön- eli finanssivalvontaa tarkastellaan tarkemmin tutkimuksen neljännessä luvussa. Voidaan katsoa, että sisäisellä valvonnalla ja prosessin edetessä jatkuvalla val-

⁹⁸ Tilintarkastajan tulee olla asianomaisessa lainsäädännössä tarkoitettu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Tarkastusta ja sen tekijää koskevat tavanomaiset julkista toimintaa koskevat lait ja säännökset. On huomattava myös, että tarkastustehtävää suorittavaan tilintarkastajaan sovelletaan myös rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. (Kehittämislaki 44 §).

⁹⁹ Myllymäki 2007: 157.

vonnalla pyritään löytämään mahdolliset epäkohdat ja reagoimaan niihin jo ennen ylemmän tason tarkastuksia. Asioihin reagoiminen mahdollisimman pian tapahtuman jälkeen on todennäköisesti hallinnolle edullisempaa, mutta myös tuensaajan oikeusturvan kannalta positiivista, muun muassa kuluvan ajan myötä kertautuvien vaikutusten kuten koron kertymisen kannalta.

Seuranta ja tarkastukset ovat osa kokonaisvaltaista valvontaa, mutta ylimpänä kaikesta komissio valvoo tukijärjestelmän toimeenpanoa ja varojen käyttöä. Rahastoasetuksen 36 artiklan mukaisesti jäsenvaltion tulee antaa komission käyttöön kaikki rahastoja koskevat, moitteettomaan toimintaan liittyvät tiedot ja toteutettava kaikki toimet, joilla voi olla vaikutusta tarkastusten helpottamiseksi. Tähän liittyy myös paikalla tehtävien tarkastusten vaatimus. Lisäksi jäsenvaltion on annettava komission käyttöön tämän pyynnöstä kaikki maatalouspolitiikkaan liittyvät, säädösten soveltamiseksi annetut määräykset ja säännellyt lait, siltä osin kuin niillä on vaikutusta maaseuturahastoon. Myös kaikista havaituista väärinkäytöksistä on annettava tiedot, samoin kuin näistä väärinkäytöksistä johtuvan takaisinperinnän edistämiseksi tehdyistä toimista. Komission tekemistä tarkastuksista säännellään tarkemmin rahastoasetuksen 37 artiklassa.

Jäsenvaltion tasolla ohjelman toteutumista ja maaseuturahaston varojen käyttöä seurataan varojen käytön vaikuttavuutta, kohdentamista ja tarkoituksenmukaisuutta arvioiden vuosittain muun muassa vuotuisten täytäntöönpanokertomusten avulla. Täytäntöönpanokertomuksista säännellään kehittämisasetuksen 82. artiklassa. Tämän kertomuksen yhteydessä komissio ja ohjelman hallintoviranomainen tarkastelevat myös ohjelmassa saavutettuja tärkeimpiä tuloksia määriteltyjen indikaattorien perusteella. Lisäksi ohjelman toteutumisen arvioinnista on säännelty kehittämisasetuksen 84 artiklassa. Sen mukaan ohjelmiin sovelletaan ennako-, väli- sekä jälkiarviointia, joista säännellään tarkemmin artikloissa 85–87.

2.3.4 Jatkotoimenpiteet

Tuen oikeellisuuden arviointi jatkuu koko prosessin ajan, myös maksamisen jälkeen. Viranomaisen täytyy valvoa tuen oikeellisuutta jatkuvasti ja mikäli esiin nousee tekijöitä, jotka voisivat vaikuttaa tuensaajan oikeuteen saada tuki, tulee viranomaisen ottaa asiaan kantaa ja harkita onko aihetta jatkotoimenpiteisiin. Tässä tilanteessa toimivaltainen viranomaisen arvioi tilanteen kokonaisvaltaisesti ja tekee tarvittaessa päätöksen ensin maksamisen keskeyttämisestä ja tuen takaisinperinnästä. Takaisinperintään voidaan ryhtyä päätöksen antamisen jälkeen mutta tietyissä tilanteissa viranomaisen voi päättää

myös, ettei perintätoimiin ryhdytä. Myös jonkinlainen takaisinperinnän kohtuullistaminen voi tulla kyseeseen.

Takaisinperinnästä ja sitä edeltävästä jatkotoimenpiteiden tarpeen arvioinnista vastaavat niin ikään ELY-keskukset, ja niissä usein lakimiehet. Takaisinperintäpäätökset tehdään ELY-keskuksissa, minkä jälkeen takaisinperintä toimeenpannaan Maaseutuvirastossa. Käytännössä takaisinperintä voidaan suorittaa laskulla eli maksulipulla, jolloin tuensaa-jalle lähetetään maksutiedot, joiden perusteella tämä voi maksaa tuen valtion tilille. Tu-ki voidaan myös sopia kuitattavaksi seuraavista maksueristä, mihin tuensaaaja olisi oi-keutettu. Perintää jatketaan, kunnes kaikki saatavat on peritty tai kunnes takaisinperintä vanhenee. Jos takaisinperinnän kohteena oleva tuki on ollut osarahoitteista, palauttaa jäsenvaltio kyseisen EU-osuuden takaisin komissiolle.

3. VIRANOMAISEN TOIMINTAA OHJAAVAT OIKEUSPERIAATTEET

3.1 Hallinnon oikeusperiaatteista yleisesti

Tutkimuskysymystä lähestytään myös hallinnon oikeusperiaatteiden kautta, koska viranomaisten toiminnalla on hallintopäätösten ja hallinnollisen menettelyn kautta merkitys asian lopputuloksessa, ja koska takaisinperinnän tulkinnanvaraa jättävä lainsäädäntö edellyttää tapauskohtaista harkintaa ja näin ollen eri oikeuslähteiden soveltamista. Aarre Tähti¹⁰⁰ kirjoittaa artikkelissaan oikeusperiaatteista mielenkiintoisessa asiayhteydessä. Oikeusperiaatteiden keskinäinen vahvuus vaihtelee paljon oikeudenalan ja oikeusperiaatteiden välillä. Tähti arvostelee kirjoituksessaan normien kiistattomuutta. Moni oikeusperiaate on vailla lainsäädännöllistä syntyä, mutta samalla moneen säännökseen sisältyy oikeusperiaate. Kirjoitus herättää ajatuksen siitä, onko tietyllä oikeusperiaatteella argumentointi todella oikeutettua? Koetaanko tiettyjen normien velvoittavuus ja merkitys johtuvaksi siitä, että niitä kutsutaan periaatteiksi? Koska periaatteen sisältö on monesti tulkinnanvarainen, jääkö mahdollisuus, että hallinnon asiakkaalta maallikkona jää jotain tärkeää huomaamatta, koska tämä ei tunne periaatteen sisältöä? Silloin hallinnon asiakkaan luottamuksensuojan tai laillisuusperiaatteen toteutuminen voi vaarantua, koska periaatteen tulkinnanvaraisuus mahdollistaa vastakkaiset tai ristiriitaiset ratkaisut asiassa. Toisaalta oikeusperiaatteen ydin tulee tuntea, että siihen voidaan vedota tehokkaasti. On myös huomioitava asiayhteys jossa periaatteeseen vedotaan. Oikeusperiaatteiden soveltamiseen vaikuttaa olennaisesti myös se, onko sovellettavana myös muita oikeuslähteitä, sillä hankalinta oikeusperiaatteiden soveltaminen oikeuslähteinä on juuri silloin kun esimerkiksi asian ratkaiseminen tai päätöksen perustelu perustuu yksinomaan oikeusperiaatteen varaan rakentuneeseen tulkintaan¹⁰¹.

Monesti periaatteiden sisältö on tuttu vain niille, jotka tuntevat periaatteen syvimmän olemuksen mm. hallintolain soveltajina. Suomessa kuitenkin laajemmin käytetyssä oikeuslähdeluokittelussa on yleiset oikeusperiaatteet luokiteltu sallittujen oikeuslähteiden ryhmään. Osa periaatteista on kirjattu suoraan lainsäädäntöön – myös EU-oikeuden tasolla, jolloin on selvää että niiden velvoittavuus on vahvempi kuin vain sallittu oikeuslähde. Tässäkin tutkimuksessa oikeusperiaatteita pidetään toisaalta tukena mutta myös vaatimuksena julkisen tehtävän hoitamisessa. Tukihallinnon ala on hyvin tarkasti säänneltyä, mikä vähentää tarvetta soveltaa oikeusperiaatteita normeina. Sen sijaan oikeusperiaatteita lähestytään nimenomaan operatiivisen toiminnan kautta tarkastellen objek-

¹⁰⁰ LM 4/1999

¹⁰¹ Hurskainen 2003: 161.

tiivisesti niiden toteutumista, vaikutusta ja legitimizeettiä tukihallinnossa. Tukiprosessin eri vaiheissa on syytä tarkastella esimerkiksi yhdenvertaisuus- tai luottamuksen suojan periaatteen toteutumista tai toteutumattomuutta.

Myös Hautamäki (2004: 106) kuvaa hyvin oikeusperiaatteiden soveltamisen haasteita tilanteessa, jossa ei ole yksiselitteistä, mitä periaatetta ensisijaisesti tulisi noudattaa. Tällöin on kyse periaatteiden välisestä painotuksesta: jokin periaate nousee kyseisessä tapauksessa vahvemmaksi kuin toinen ja on punnittava, mitä periaatetta arvioidaan eniten. Tässä tilanteessa muut periaatteet eivät kuitenkaan ole vähempiarvoisia tai väärässä. Tämä mielestäni koskee lainkäyttäjän, eli tässä tutkimuksessa tukihallinnon viranomaisen ammattitaitoa ja toiminnan lainmukaisuutta esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteiden tai hyvän hallinnointitavan vaatimusten kannalta. Haasteita voi tulla silloin, kun samankaltaisessa tilanteessa edellisellä vahvimmaksi arvioitu periaate vaikuttaakin vähemmän merkittävältä, kuin jokin toinen periaate, ja lopputulos saattaa olla päin vastainen kuin alkuperäisessä esimerkissä. Tällaisessa tilanteessa on tärkeää, että ratkaisussa on noudatettu kaikkia asianmukaisia välivaiheita ja että ratkaisu ja siihen vaikuttaneet seikat on perusteltu ja dokumentoitu asianmukaisesti. Hautamäki tiivistää oivallisesti periaatteiden soveltamisen ytimen: Periaatteita sovellettaessa niiden välistä asemaa ei ratkaista periaatteiden itsensä kautta, vaan jokaisen tilanteen kontekstin perusteella¹⁰².

Yhdenvertaisuutta arvioitaessa ja etenkin hallinnon asiakkaalle asioita perusteltaessa on usein huomioitava, että yhdenvertaisuus ja tasapuolisuus eivät tarkoita, että kaikkia olisi kohdeltava automaattisesti *samalla tavalla*. Kysymys on ennemminkin siitä, että kaikilla on lähtökohdiltaan samantasoinen oikeus ja mahdollisuus tasapuoliseen kohteluun, eikä syrjintä ole sallittua missään tilanteessa¹⁰³. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2005:5 todettiin, että erilainen ratkaisu alueiden osoittamisessa asuinrakentamiseen kahden maanomistajan välillä oli perusteltua maankäytöllisistä syistä, eikä siinä asetettu maanomistajia toisistaan poikkeavaan asemaan yhdenvertaisuuden periaatteen vastaisesti ilman perusteltua (maankäyttöön perustuva) syytä. Tapauksessa KHO 1997:30 taas todettiin, että kaavapäätös on vastoin tasapuolisuusvaatimuksia, jos siinä on poikettu yhden maanomistajan osalta perusteettomasti niistä periaatteista, joita muiden yksityisten ton-

¹⁰² Hautamäki 2004: 106.

¹⁰³ Kulla 2004:110. Kulla on tarkastellut yhdenvertaisuutta tarkemmin ja tunnistanut siinä monia piirteitä. Ainoa poikkeus oikeudellisen yhdenvertaisuuden kannalta on pyrkimys tosiasialliseen tasa-arvoon. Se ilmenee lainsäädännössä ns. positiivisen erityiskohtelun sääntelynä. Se merkitsee, että jonkin tietyn ryhmän asemaa voidaan parantaa suhteessa ”vahvempaan” osapuoleen, esimerkiksi naisten, lasten tai vähemmistöjen asemaa. Tällainen erityiskohtelu kyseisten ryhmien asemaa parantavana ei ole kielletty, jos menettelyssä ei samanaikaisesti syrjitä mitään osapuolia. Erityiskohtelulle on kuitenkin oltava hyvät perusteet ja kohtelun on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden.

tinomistajien tontteihin on sovellettu. Arvioitaessa tapausten samankaltaisuuksia tai eroavaisuuksia tulee aina kiinnittää huomiota objektiivisiin kriteereihin ja mielivaltaisen tai syrjivän ratkaisun mahdollisuudet tulee sulkea pois¹⁰⁴.

Laajasti ajateltuna täysin tasapuolistakaan kohtelua ei aina ole välttämättä mahdollista toteuttaa. Hallinnon niukat resurssit ja niiden alueellinen vaihtelu tuovat väistämättä vaihtelua esimerkiksi asian käsittelyn keston tai päätösten saamiseen. Tällaisissa tapauksissa tasapuolisuus voidaan taata asettamalla yleisesti hyväksyttäviä, ennalta määritettyjä periaatteita, joita noudattamalla asiat ratkaistaan valtakunnallisesti¹⁰⁵. Esimerkiksi tukihallinnossa määritellyt käsittely- ja hakemusten läpimenoajat vaiheittaisine tarkennuksineen ovat tällaisia. Alueelliset vaihtelut kestetään, kun rajavaatimukset ovat kaikille samat.

3.2 Viranomaisen harkintavaltaa koskevat rajoitusperiaatteet

EU-oikeudessa on määritelty tiettyjä hallinnolle välttämättömiä oikeusperiaatteita, jotka sitovat paitsi unionin toimielimiä, myös jäsenvaltioiden viranomaisia niiden toteuttaessa unionin lainsäädännön alaisia toimia. Hyvän hallinnon periaatteet määritellään Euroopan Neuvoston hyväksymän Hyvän hallinnon perussäännön mukaan. Ne ovat merkittävässä roolissa viranomaistoiminnan kannalta. Perusoikeus hyvään hallintoon määritellään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa 41. artiklassa. Sen mukaan jokaisella on oikeus hyvään hallintoon, mikä merkitsee muun muassa asiankäsittelyn puolueettomuutta, tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta. Tähän sisältyy erityisesti myös tukihallinnossa merkittävät oikeus tulla kuulluksi, oikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin sekä velvoite viranomaisten päätösten perustelemiselle. Haastavaa voi olla edellä mainittujen laadullisten tavoitteiden toteutumisen mittaaminen.¹⁰⁶ Yritystukia käsitellessä merkittäviä ovat lisäksi suhteellisuus-, yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaate sekä oikeusvarmuus ja harkintavallan väärinkäytön kieltö.

Hallinnon oikeusperiaatteilla tarkoitetaan Hautamäen¹⁰⁷ mukaan ns. yleisiä harkintavallan rajoitusperiaatteita, joita on noudatettu jo pitkään. Tukihallinnon velvoittavat oikeusperiaatteet on kirjattu esimerkiksi perustuslakiin tai hallintolakiin. Nämä periaatteet

¹⁰⁴ Mäenpää 2008: 69.

¹⁰⁵ Mäenpää 2008: 69.

¹⁰⁶ Mäenpää 2008:7–8.

¹⁰⁷ Hautamäki 2004: 76.

ovat kuitenkin olleet käytännössä olemassa oikeuskäytännön tukemana jo ennen lakiin kirjaamista. Keskeisimmät ja yleisesti hyväksytyt hallinnon oikeusperiaatteet on esitetty tiivistetysti myös hallintolain (434/2003) 6 §:ssa:

”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”.

Edellä mainitussa lainkohdassa tiivistetyt vaatimukset on mahdollista erottaa omiksi periaatteikseen. Niitä ovat yhdenvertaisuuden periaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate sekä suhteellisuusperiaate. Vaikka periaatteet on mahdollista erotella itsenäisiksi, eivät niiden tosiasialliset rajat välttämättä ole yksiselitteisiä. Niiden soveltaminen päällekkäin tai ristiin on myös mahdollista. Esimerkiksi vaatimus objektiivisuudesta voidaan nähdä vaikuttavana lähtökohtana muiden periaatteiden pohjalla.¹⁰⁸ Myös tässä tutkimuksessa tarkasteltava luottamuksensuojan periaate on noussut näiden oikeusperiaatteiden joukkoon. On helppo olettaa, että mainittujen periaatteiden kirjaaminen lakiin helpottaisi periaatteiden sovellettavuutta. Lakiin kirjaamisesta huolimatta periaatteiden sisältöä ei voida pitää samana kuin ennen kirjaamista, koska kirjattuna säädöksenä käytettävissä on muutakin kuin vain muistin varassa olevia seikkoja periaatteen sisällöstä¹⁰⁹.

Tukihallinnon ja tämän tutkimuksen teeman kannalta yksi tärkeimmistä periaatteista on Euroopan unionin budjettiperiaatteisiin liittyvä moitteettoman varainhoidon periaate. Se kuuluu velvoittaviin periaatteisiin sekä luonteensa että lainsäädännön perusteella ja luo pohjan koko maksajaviraston olemassa ololle ja päätehtävän toteuttamiselle (Komission asetus neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta ((EY) N:o 1975/2006, annettu 7.12.2006), kumottu komission asetuksella neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta ((EY) N:o 65/2011 annettu 27.1.2011) myöh. valvonta-asetus).

¹⁰⁸ Mäenpää 2008: 64–65.

¹⁰⁹ Esim. Hurskainen 2003: 163.

Muut budjettiperiaatteet jäävät tässä tutkimuksessa erityistarkkailun ulkopuolelle, mutta tästä huolimatta on tärkeää muistaa niiden merkitys takaisinperintää tarkasteltaessa.

Yhdenvertaisuuden periaate

Hallinnossa hyvin yleinen huomioitava oikeusperiaate koskee yhdenvertaisuutta ja on samalla tärkeä hyvän hallinnon elementti. Yhdenvertaisuuden periaatteesta ja tasa-arvosta, tasapuolisesta kohtelusta sekä syrjinnän kiellosta on säädetty useissa laeissa. Suomen perustuslain (731/1999: 6 §) mukaan kaikki ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia. Tämän mukaan ketään ei saa asettaa erilaiseen asemaan esimerkiksi sukupuolen, alkuperän, iän, kielen, uskonnon, vakaumuksen tai muun vastaavan syyn perusteella. Yhdenvertaisuus kuuluu perustuslain mukaan ihmisen perusoikeuksiin. Myös hallintolaki (434/2003: 6 §) edellyttää viranomaisilta ja viranhaltijoilta hallinnon asiakkaiden tasapuolista ja kohtelua. Tämä hallintolain kohta on myös tukihallinnossa merkittävä ja tulee sovellettavaksi useammassa prosessin vaiheessa, esimerkiksi arvioitaessa tuen myöntämisen edellytyksiä ja takaisinperintää. Erityisesti tuen myöntämisvaiheessa tai takaisinperinnästä vapauttamista harkittaessa on erittäin tärkeää huomioida tuensaajien yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen. Tarvittaessa voidaan soveltaa myös yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) mikä soveltuu tutkielman aihepiiriin lain 2 §:n perusteella, kun kyse on julkisesta tai yksityisestä toiminnasta, joka liittyy 2 §:n 1. kohdan mukaiseen toimintaan elinkeinon harjoittamisesta tai elinkeinotoiminnan tukemisesta. Tämän mukaisesti viranomaiset ovat velvollisia edistämään yhdenvertaisuutta kaikessa toiminnassaan suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti¹¹⁰. Lain tarkoituksena on turvata ja edistää yhdenvertaisen kohtelun toteutumista, estää henkilöön liittyvien syiden perusteella tapahtuvaa syrjintää ja tehostaa oikeussuojaa syrjintätilanteissa siltä osin kuin ne kuuluvat lain soveltamisalaan (1325/2014: 1 §).¹¹¹ Näidenkin tavoitteiden myötä hallintomenetelyt ja toimintatavat on vakiinnutettava yhdenvertaisuuden edistämiseksi asioiden valmistelussa, päätöksenteossa ja kaikessa hallintotoiminnassa ylipäänsä¹¹². Tuen takaisinperinnästä päätettäessä on erityisen merkittävää että yhdenvertaisuus toteutuu mahdollisimman hyvin, koska kyse on vahvasti tuensaajaa velvoittavasta, tämän oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta asiasta.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate merkitsee, että viranomaisella on oikeus ja velvollisuus käyttää toimivaltaansa ainoastaan niihin tarkoituksiin, jotka ovat lain mukaan pe-

¹¹⁰ Koskinen & Kulla 2013: 106.

¹¹¹ Yhdenvertaisuudesta on säädetty myös muualla lainsäädännössä, esim. laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (1986/609) ja rikoslaissa (1889/39).

¹¹² Koskinen & Kulla 2013: 106–107.

rustellut tai mitä varten toimivaltaa on määrätty tai muutoin tarkoitettu käytettäväksi. Periaatteeseen liittyy myös viranomaisia koskeva kielto käyttää harkintavaltaansa väärin. 1950-luvun alun tietyissä lainkäyttöratkaisuisa alettiin kiinnittää huomiota harkintavallan käytön tarkoituksille, ja samaa tulkintalinjaa sovellettiin myös hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa. Oppi lain soveltamisen sidonnaisuudesta siihen, mikä on lain tarkoitus, vakiintui vähitellen itsenäiseksi oikeusperiaatteekseen. Koska myös hallintolain 6 §:ssa on säännelty toimivallan käytöstä,

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.”

voidaan tulkita tästä aiheutuvan myös yleisen kiellon käyttöä väärin mitä tahansa elementtiä, mikä on tarkoitettu viranomaisen tehtäviin ja tarkoituksiin. Tällä väärinkäyttökiellolla tarkoitetaan ainakin julkisen vallan käytön, julkisen palvelun toteuttamisen, päätös- ja harkintavallan, menettelyllisten velvoitteiden, viranomaisaseman, tai määräävän markkina-aseman käyttöä.¹¹³

Mäenpääkin toteaa (2008: 72), ettei aina ole yksiselitteistä määrittellä, mikä viranomaisen toimivallan käytön oikea tarkoitus on, tai mitkä ovat sen sallitut rajat. Asia on ratkaistava tapauskohtaisesti tutkimalla tarkoin normin sisältö sekä ne päämäärät, joihin sillä on tarkoitus saada vaikutusta. Tässä tapauksessa voi vaikutusta olla myös yleissäännöksellä, joka määrittää lain tarkoituksen ja tavoitteet. Eräänä esimerkkinä kielletystä tarkoituksesta on tunnustettu esimerkiksi puoluesuosinta julkisessa toiminnassa.¹¹⁴ Toinen esimerkki tarkoitussidonnaisuuden periaatteen merkityksestä annetaan tapauksessa KHO 1992 A 51 viran julistamisesta uudelleen haettavaksi. Uusi hakumenettely on mahdollista käynnistää, jos päteviä hakijoita ei ilmaannu. Sen sijaan käynnistäminen uudelleen jo virkaa hakeneiden, pätevien hakijoiden syrjäyttämiseksi ei ole periaatteen mukaista. Myös viranomaisaseman käyttö painostuskeinona tai muutoin väärin voidaan katsoa periaatteen vastaiseksi. Myös EU-oikeuteen sisältyy sisällöllisesti samankaltainen periaate.¹¹⁵

Objektiviteettiperiaate merkitsee, että hallinnon asiakkailta on oikeus luottaa viranomaisten toimintaan. Sen tarkoituksena on turvata oikeudenmukaisuuden sekä puolueettomuuden toteutuminen hallintotoiminnassa. Jo mainittu hallintolain 6 § korostaa objektiviteettiperiaatteesta nimenomaan viranomaisten toimien puolueettomuutta. Periaatteen mukaan viranomaisten toiminnan tulee perustua muihin kuin hallintotoiminnalle vierai-

¹¹³ Mäenpää 2008: 65 ja 71

¹¹⁴ Koskinen & Kulla 2013: 104.

¹¹⁵ Mäenpää 2008:72–73.

siin tai epäasiallisiin perusteisiin. Tällaiset epäasialliset perusteet saattavat liittyä esimerkiksi lähipiiriin tai ystävien suosimiseen tai henkilökohtaisen edun tavoitteluun. Objektiviivisuus merkitsee siis kaikenlaista riippumattomuutta muista, kuin asiallisista perusteista ja vaikuttimista.

Suhteellisuusperiaate kuuluu hyvän hallinnon periaatteisiin ja myös siitä on säädetty hallintolain 6 §:ssa. Suhteellisuusperiaatteen sisältö on lyhykäisyydessään, että viranomaisen käyttämien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään tai asiaan nähden ja keinoista valitaan käyttöön sellaiset, jotka rajoittavat yksityisen etua tai puuttuvat tämän oikeuksiin vähiten. Toimien tulee olla tehokkaita, asianmukaisia sekä sopivia. Toimielinten toimet tulee suhteuttaa myös siten, ettei niistä aiheudu yksityiselle enempää pakkoa ja rajoitteita kun on tavoiteltuun päämäärään nähden välttämätöntä. Esimerkiksi jos on tehtävä yksityisen oikeuksia rajoittava päätös tai käytettävä hallinnollisia pakkokeinoja, on keinot suhteutettava teon moitittavuuteen tai laiminlyönnin laatuun. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen edistää yksityisten ja yleisten etujen tasapainoa.¹¹⁶ Suhteellisuuden arviointiin liittyy myös kohtuullisuusharkintaa ja tarkastelu on tapauskohtaista ja tulee tehdä olosuhteet huomioiden. Mäenpään mukaan (74) suhteellisuusperiaate tulee sovellettavaksi erityisesti kielteistä tai rajoittavaa päätöstä annettaessa. Toisaalta myös etua tuovien päätösten suhteellisuus on merkittävää. Tukihallinnon parissa suhteellisuusperiaate on erityisesti tärkeässä roolissa, etenkin takaisinperinnän tarvetta ja sen kohtuullistamismahdollisuutta arvioitaessa. Sen soveltaminen ei kuitenkaan ole välttämättä yksiselitteistä, jos vastakkain ovat laki, jonka mukaan takaisinperintään on ryhdyttävä ja suhteellisuusperiaate oikeusperiaatteen roolissa. Tämä vastakkainasettelu on nähtävissä tuensaajan näkökulmasta siten, että takaisinperinnän vaikutusta tulee arvioida suhteessa takaisinperinnän syyhyn. Viranomaisten kannalta on huomioitava erityisesti takaisinperintätilanteen selvittämiseen kuluvia resursseja suhteessa takaisinperinnän tekijöihin, kuten perintää koskevaan summaan tai myös sen taustalla olevaan syyhyn.

3.3 Moitteettoman varainhoidon periaate

Varainhoito-asetuksessa ((EY, Euratom) N:o 1605/2002, osittain kumottu säädöksellä (EU, Euratom) N:o 966/2012)) säännellään moitteettoman varainhoidon periaatteesta. 7. luvun 27 artiklan mukaan moitteettoman varainhoidon on toteuduttava talousarviomää-

¹¹⁶ Mäenpää 2008: 9; 74–75.

rärahoja käytettäessä. Periaate on tärkeä varainkäytön ohjaamisessa vaikkakin sisällöltään väljästi kirjattu¹¹⁷. Koska vaatimus varainhoidon moitteettomuudelle tulee ylikansallisesta lainsäädännöstä, on tästä aiheutunut vaikutuksia myös Suomen finanssioikeuteen ja –hallintoon, mikä näyttäytyy viranomaisten käytännön toimissa¹¹⁸. Moitteeton varainhoito koostuu monesta periaatteesta ja osa-alueesta ja se aktualisoituu myös suhteessa tehokkuuden-, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden periaatteisiin¹¹⁹. Moitteettoman varainhoidon periaatteen toteutuminen taataan käytännön toimien kautta, joiden perusteella asetetaan tavoitteita joiden toteutumista mitataan erilaisin keinoin, mittarein ja vahvistettujen tulosindikaattoreiden avulla.¹²⁰ Jäsenvaltioiden toimielinten on myös toteutettava erilaisia arviointeja komission määräämien suuntaviivojen mukaan. Tarkan valvontaketjun ja useiden eri kanavien kautta komissio takaa moitteettoman varainhoidon toteutumisen, mikä on lopulta monen asian summa. Seuranta tehdään sekä vuosittain rahastojen vuositilinselvityksen ja tarkastusten yhteydessä sekä ohjelmakauden lopussa koko ohjelman ajalta. Moitteettoman varainhoidon toteutuminen on vaatimus koko tukiprosessille, mutta käytännössä ainakin sen arviointi tulee esiin tukiprosessin loppuvaiheessa, maksamisesta eteenpäin, ja itse tuen maksaminen on tämän periaatteen keskiössä.

3.4 Luottamuksensuojan periaate

Luottamuksensuojan periaate on alkuperältään eurooppalainen ja sivuaa myös vanhoja suomalaisia hallinto-oikeuden periaatteita, kuten oikeusvoimaa ja hallintopäätöksen pysyvyyttä.¹²¹ Luottamuksensuojan periaatteessa on kyse siitä, että yksityisellä olevaa, oikeusjärjestyksen perusteella *oikeutettua odotusta* on viranomaisten toimien suojeleminen.¹²² Hallintolain esitöissä todetaan luottamuksensuojan periaatteen rajoittavan päätös-

¹¹⁷ Myllymäki & Kalliokoski 2006: 89.

¹¹⁸ Myllymäki 2001: 29.

¹¹⁹ Varainhoitoasetuksen 7. luvun 27 artiklan mukaan moitteettomana varainhoitoon liittyvät taloudellisuuden-, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaate. Näiden toteutumista arvioidaan myös arvioitaessa tuen takaisinperinnän tarpeellisuutta. Taloudellisuuden periaate edellyttää toimielinten käyttämien varojen olevan käytettävissä oikeaan aikaan. Varojen tulee olla myös laadultaan asianmukaiset, kustannuksiltaan mahdollisimman edulliset ja määrältään riittävät. Tehokkuudella tarkoitetaan, että käytetyillä varoilla on saavutettava parhaat mahdolliset tulokset. Vaikuttavuuden periaatteella edellytetään toiminnalle asetettujen tavoitteiden ja odotettujen tulosten saavuttamista.

¹²⁰ Moitteeton varainhoito edellyttää tehtävien hallittua eriyttämistä esteettömyyden, riippumattomuuden ja muun hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Hallinto- ja valvontajärjestelmä on toteutettu niin että se mahdollistaa edellä mainittujen jakojen ja erottelujen toteutumisen. Tästä jaosta on jokaisen toimijan pidettävä huolta.

¹²¹ Mäenpää 2001: 231. Yleisesti Koillinen 2012.

¹²² Mäenpää 2008: 65.

ten muuttamista yksityisille haitalliseen suuntaan, kuten etuja suovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin tai muutoin.¹²³ Tässä yhteydessä on keskeistä tarkastella, onko lainvastaisen hallintopäätöksen korjaaminen jälkikäteen tuensaajan vahingoksi luottamuksensuojan periaatteen vastaista. Vastakkaiseen suuntaan johtava oikeudellinen periaate on velvollisuus palauttaa perusteettomasti saatu etu.¹²⁴ Tällä on keskeinen merkitys julkisen varojen käytön oikeellisuuden ja moitteettomuuden kannalta. Myös sosiaalioikeudessa perusteettoman edun takaisinperintää perustellaan enemmän yksityisoi-
keudessa tutulla perusteettoman edun palautuksen periaatteella, joka on myös hallinto-
oikeudessa tunnistettu.¹²⁵ Näkökulma sopii myös tämän tutkimuksen aihepiiriin. Sosiaalioikeudessa takaisinperinnän tarkoituksena ei ole niinkään julkisen vallan taloudellisen
aseman turvaaminen, vaan luottamuksensuojan periaate huomioiden maksajan erehdyk-
sestä syntyneen laittoman tilan palauttaminen lailliseksi¹²⁶.

Tuensaajan kannalta hankalaa on poliittisten päätösten ennakoimattomuus, jolla voi olla vaikutusta yritystukien kannalta esimerkiksi muuttuvien ohjelmakausikohtaisten linjauksien kannalta¹²⁷. Toisaalta tämä ongelma kohdistunee yksittäistä tuensaajaa enemmän niihin *elinkeinoaloihin*, jotka toimivat vahvasti tukijärjestelmän varassa. Tämä onkin riski, joka tällaisen elinkeinotoiminnan piirissä toimijan tulee tiedostaa. Lähtökohtaisesti ei tulisi ajatella, että tuenhakijan tulee *kyseenalaistaa* viranomaisen tekemien ratkaisujen oikeellisuus. Toisaalta myös tuensaajalla on vastuunsa.

Yritystuen takaisinperintää ja luottamuksensuojan suhdetta arvioitaessa myöskään vilpittömän mielen suojan periaate ei merkityksetön, vaan sillä voi olla vaikutuksia ratkaisun kohtuullisuuden arvioinnissa. Hautamäen (2004: 80) ja Mäenpään (2003: 95) mukaan luottamuksensuoja jopa edellyttää tuensaajalta vilpittömyyttä mieltä. Tälle kannalle on helppo taipua, koska jos näin ei olisi, eikö olisi perusteltua olettaa, että tukiehtojen rikominen on tapahtunut jollain tapaa tietoisesti? Vaikka takaisinperittävä summa sinänsä ei olisi rahallisesti suuri, on yritystuen takaisinperinnän toteuttamisella ajatuksellisesti kuitenkin merkitystä julkisten varojen käytön moitteettomuuden kannalta. Sosiaalioikeuden parissa tavanomaisesti tarkoituksena ei ole takaisinperinnän taloudelliseen hyö-

¹²³ HE 72/2002 vp hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta, s.56.

¹²⁴ Siikavirta 2010:634.

¹²⁵ Esim. Tuori&Kotkas 2008: 380–382.

¹²⁶ Siikavirta 2010: 635.

¹²⁷ Haapanen, Heikura & Leino 2004: 101.

dyn motiivi, vaan toiminnan saattaminen lainmukaiseksi ja esimerkiksi virheellisen päätöksen oikaisu.

Seuraava oikeustapaus johdattaa pohtimaan luottamuksensuojan merkitystä viranomaisen toimiessa virheellisesti tukia hallinnoidessa.

Tapauksessa KHO 30.4.2009/1044 (FINLEX) oli viranomainen *myöntänyt ja maksanut* hakijalle väärää tukitasoa noudattamalla liikaa investointitukea. Tukea myönnettiin ja maksettiin 25:n prosentin sijasta 40:n prosentin mukaan, minkä johdosta tukea myönnettiin *väärin perustein*. Maaseutuelinkeinojen rahoituslain perusteella väärin perustein myönnetty tuki voitiin periä takaisin ja hakijalle osoitettiin takaisinperintäpäätös liikaa maksetun tuen osalta. Koska kyseessä oli viranomaisen virhe, määrää *kohtuullistettiin* niin, ettei takaisinperittävälle summalle peritty lainkaan korkoa ennen takaisinperintäpäätöksessä määrättyä eräpäivää (Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki 52.2§).

Hakija vetoaa luottamuksensuojaansa alkuperäisiä päätöksiä kohtaan. Hakijan mielestä viranomaisen päätökseen tulee voida luottaa, ja että viranomaisen virheestä johtuva takaisinperintä romuttaa uskon viranomaisen hallintotoimintaan ja kykyyn tehdä oikeita päätöksiä, ja jos takaisinperintää ei peruta, luottamuksensuoja häviää kokonaan. Hakija vetoaa virheen havaitsemisen kohtuuttomuuteen: koulutetut virkamiehetkään eivät ole huomanneet virhettä. Viranomaiset ovat tarkastaneet hankkeet kahtena vuonna. Hakija toteaa perusteetta maksetun summan olevan valtion kannalta vähäinen, sen sijaan hallintopäätösten luotettavuus, pysyvyys ja hallinnon uskottavuus ovat julkisen edun kannalta tärkeitä. Hakijan mielestä hänet tulee vapauttaa takaisinperinnästä ja virkamiehen tekemän virheen korvaaminen on muutenkin valtion vastuulla isännänvastuun perusteella. Hakijan mielestä erityissäädösten puuttuessa viranomaisen olisi tullut soveltaa asiassa yleislakina hallintolakia, jonka perusteella takaisinperintä ei ole mahdollista. Hakija on sitoutunut hankkeisiin vahvasti, eikä voi vapautua niistä viranomaisen virheeseen vedoten ja takaisinperintä aiheuttaisi hakijalle merkittäviä taloudellisia vaikeuksia. Takaisinperittävän maksun eräpäivää siirrettiin kuitenkin kohtuulliseksi katsotulla tavalla eteenpäin.

Tapauksessa on riidatonta, että kyse on viranomaisen virheestä, joka on asiavirhe. Tapauksessa sovellettu lainsäädäntö on nyt jo paikoin vanhentunut, mutta tapaus on kiinnostava laintulkinnan, luottamuksensuojan täsmentämisen ja viranomaisen ja yksilön suhteiden kannalta.¹²⁸ Kyseessä on rakennetuki¹²⁹, joka voitiin maatalouden rakennetuista annetun lain (30.12.2007/1476) 11:46 1. kohdan perusteella periä takaisin, koska tuen

¹²⁸ Aiheesta annettu uusi lainsäädäntö ei ole merkittävästi muuttunut säädöksiltään. Siikavirta 2010: 625.

¹²⁹ Tässä mainittu tuki ei kuulu kehittämislain mukaisiin tukiin mutta on tukijärjestelmältään samankaltainen ja sikäli takaisinperintää voidaan tarkastella tutkimuskysymyksen kannalta. Investointituet ovat olleet Suomessa keskeinen keino rakennepolitiikalle. Niiden avulla on vahvistettu jatkuvuutta etenkin perheviljelmäpohjaisilla tiloilla ja edistetty varsinkin nuorten viljelijöiden tai yrittäjien tilanpidon aloittamista ja siinä tarvittavan pääoman hankkimista. Investointituen avulla on maataloille rakennettu esimerkiksi tuotantorakennuksia, jotka muutoin olisivat jääneet kannattamattomuuden vuoksi rakentamatta ilman investointitukea. Investointituen vaikutuksella maatalojen tuottavuuskasvua on parannettu, mikä on edesauttanut Suomen kilpailuaseman säilyttämistä maataloudessa EU:n yhteismarkkinoilla.

myöntämisen edellytykset eivät olleet täyttyneet oikein. Lain 11:47 mukaan määrälle on maksettava korkoa, mutta koska kyseessä oli viranomaisen virhe, määrää kohtuullistettiin korosta luopumalla. Lain mukaan virheellisesti tai perusteetta suoritettu maksu on mahdollista jättää *osaksi tai kokonaan perimättä*, mikäli suorittaminen täysimääräisenä olisi tuensaajan olosuhteet ja toiminta huomioon ottaen kokonaisvaltaisesti *kohtuutonta*. Näin halutaan puuttua tuensaajan toiminnan ulkopuolisen seikan vaikuttamiseen takaisinperintään.¹³⁰

Tässä tapauksessa aiemmat päätökset eivät muodostaneet hakijalle luottamuksensuojaa. Virheen havaitsemista ei myöskään katsottu kohtuuttomaksi havaita: kyse oli käytännössä siitä että toiminta tapahtui alueella, joka ei kuulunut saaristoalueeseen, jonka alueella olevilla kohteilla tukitaso oli korkeampi. Herää ajatus siitä, että tuenhakijan tulisi itse tietää tai ainakin selvittää, mihin tukialueeseen tämän asuinalue kuuluu. Arvioitaessa hakijan mahdollisuutta havaita tukipäätöksen virheellisyys tulee huomioida, että virheellisiä tukipäätöksiä oli kolme ja maksuspäätöksiä viisi. Päätökset olivat myös maa- ja metsätalousministeriön tarkastamia, jonka pitäisi lisätä päätösten luotettavuutta. Toisaalta voidaan miettiä, olisiko viranomaisen tullut palata tekemiinsä päätöksiin uudelleen? Tällainen moninkertainen käsittely ei laajamittaisesti ajateltuna ole tehokasta toimintaa. Lisäksi tapaus osoittaa, että jokainen päätös olisi perusteltava yksilöllisesti, eikä nojuata niitä suoraan johonkin aiempaan hallintopäätökseen. Lisäksi kyseinen tapaus korostaa rahoitus- ja maksupäätösten itsenäisyyttä. Myös maksamisvaiheessa tulee huomioida myöntöpäätöksellä yksilöidyt asiat, mutta toisaalta maksua käsittelevät viranomaisen tulee tietenkin voida luottaa tehtyyn myöntöpäätökseen. Perusteluista tulisi ilmetä, millä tavoin myöntöpäätöstä on arvioitu maksuvaiheessa.

Arvioitaessa luottamuksensuojaa on hyvä lähestyä sitä myös yhteisön, ei pelkästään yksilön kannalta. Kohtuuttomuuden pohdinta ei ole yksiselitteistä. Jos takaisinperintä tämän hakijan kohdalla jätettäisiin toteuttamatta, miten muut kansalaiset voivat luottaa viranomaisen toimintaan? Perimättä jättäminen turhan kevein perustein ei ole kannattavaa moraalisesti eikä taloudellisesti. Vahvojen perusteiden puuttuessa *perimättä jättäminen* olisi se, mikä romuttaa laajemmalti uskon hallintoon ja pysyviin päätöksiin. Päätösten pysyvyyden kannalta on oikein, ettei harkittua ja määrättyä takaisinperintää peruta, koska sille ei ole perusteita.

¹³⁰ Siikavirta 2010: 625.

Tuen myöntämistä ja maksamista koskevien hallintopäätösten lainvoimaisuus ei estä takaisinperimistä eikä aiempien päätösten lainvoimaisuus liity luottamuksensuojaan, koska takaisinperinnän syy on jonkinlainen virhe tukiehtojen noudattamisessa.

3.5 Ne bis idem-periaate

Kaksoisrangaistavuuden kieltäminen on ollut esillä keskusteluissa keskusviranomaisten keskuudessa viime vuosina erityisesti viljelijätukien parissa, joissa tukiehdoista jollain tavalla poikkeaminen voi aiheuttaa leikkauksia tukimäärään riippumatta siitä, kuinka tahattomia tai tahallisia rikkomukset tai poikkeamat ovat. Kaksoisrangaistavuuden kiellon tarkastelu liittyy rikosoikeudelliseen arviointiin silloin, kun kyseessä on tahallinen säännöstenvastainen toiminta. Tutkijoissa on herättänyt kiinnostusta hallinnollisessa menettelyssä määrättyjen seuraamusten luokittelu rikosoikeudellisiksi. Miikka Vuorela¹³¹ tarkasteli aiheita kirjoituksessaan koskien verotusta, mutta asiaa voidaan tarkastella myös maataloustukihallinnon piirissä, jossa tiettyihin tukiohjelmiin on säännelty sanktioita tukisummia koskien¹³². Lyhyesti kyse on siitä, että Ne bis idem –periaatteen mukaan ketään ei saa tutkia ja rangaista toiseen kertaan sellaisesta rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi¹³³. Tukihallinnossa kuitenkin takaisinperintä, tuen leikkaukset tai –pidätykset ovat hallinnollisia seuraamuksia. Joissain tilanteissa näitä on kuitenkin pidetty asiallisesti rinnasteisina rikosoikeudelliseen seuraamukseen, ja juuri tästä tarkastelusta kaksoisrangaistavuuden kieltä punnittaessa on kyse.

¹³¹ DL 5/2014.

¹³² Viljelijätuiksi kutsuttujen, suorien maataloustukien parissa voi tukiehtojen noudattamatta jättämisestä aiheutua erilaisia sanktioita esimerkiksi kohdistuen seuraaviin odotettavissa oleviin tukieriin, jolloin säädösten mukaan maksuerää saatetaan leikata sanktiona tukiehdoista poikkeamisesta. Tässä yhteydessä voi tulla kysymykseen pohtia ne bis idem –periaatteen soveltamista, jos lisäksi sovellettavaksi tulisi takaisinperintä ehtojen noudattamatta jättämisestä. Yritystuissa vastaavia sanktioita ei lähtökohtaisesti ole lakiin kirjattu, eikä käytännössä ole kokemusta vastaavanlaisista, sanktiona pidettävistä seurauksista. Takaisinperintää itsessään ei voida määritellä sanktioksi, koska sille on omat selkeät perusteet eikä se näin ollen ole erikseen määrättävään rangaistukseen rinnastettavissa.

¹³³ Esimerkkinä voidaan tarkastella tapausta KHO 2013:59, jossa kyse oli veronkorotuksesta ja veropetosyytteen tutkimisesta. Tapauksessa KHO 2013:57 oli kyse tapahtuneesta eläinsuojelurikkomuksesta. Siitä syystä oli aiheutunut sanktio maksettavan tuen osalta. Tätä sanktiota ei voitu pitää kaksoisrangaistuksen kiellon periaatteessa tarkoitettuna rangaistuksena, eikä aiempi sanktio vaikuttanut eläinsuojelurikkomuksesta aiheutuva rangaistuksen langettamiseen.

Myös PeVL9/2012 vp ja PeVL57/2010 vp hallinnollisen seuraamuksen rinnastamisesta asiallisesti rikosoikeudelliseen seuraamukseen.

4. MAASEUTURAHASTOSTA MAKSETTUIJEN YRITYSTUKIEN TAKAISINPERINTÄ

4.1 Toimivaltaiset viranomaiset ja takaisinperintämenettely

Takaisinperintää koskevassa viranomaistoiminnassa prosessin alkuvaiheen tehtävät on delegoitu ELY-keskuksille, käytännön toimeenpano Maaseutuvirastolle ja valvonnasta vastaavat julkistalouden ja julkisen toiminnan valvonnasta ja vastaavat elimet sekä pe-tostentorjuntavirasto OLAF. Viranomaisilla on vastuu työstään sekä hallintoa että sen asiakkaita eli tuensaajia kohtaan ja viranomaisen tehtävät on yleensä säännelty ja määrätty virkasidonnaisesti. Lähtökohtaisesti viranomaisen on hoidettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä (Virkamieslaki 14.1 §). Tätä kutsutaan virantoimitusvelvollisuudeksi. Valtion viranomaisen tehtävät käyvät ilmi virastoasetuksesta ja muut kehittämisohjelman toimijoiden roolit edellä mainituista asiakirjoista ja säädöksistä. Pääsääntöisesti kuitenkin yksilökohtaisista tehtävistä määrätään viraston sisäisellä työjärjestyksellä ja direktio-oikeuteen perustuvien voimin.¹³⁴ Yritystukihallinnossa keskeistä tehtävien osoittamisessa yksittäiselle viranhaltijalle on eriyttämisvelvollisuudesta huolehtiminen, jolloin viranhaltija ei voi suorittaa liian moneen tukivaiheeseen liittyvää tehtävää. Tämäkin liittyy moitteettoman varainhoidon toteuttamiseen. Lainsäädännössä mainitaan viranhoidon vaatimukseksi laadullisessa arvioinnissa arviointiperusteena asianmukaisuus. Tämä merkitsee, että tehtävät on hoidettava asianomaisten säädösten mukaisesti, mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti. Myös puolueettomuus ja huolellisuus kuuluvat asianmukaisuuteen. Lisäksi tehtävät tulee hoitaa aloitteellisesti, vireästi ja moitteettomasti.¹³⁵ Yritystukien hallinnoinnissa viranomaisten tehtävienjaosta on lisäksi säännelty muun muassa valvonta-asetuksessa ja varainhoito-asetuksen 1. liitteessä.

Viranomaisten toimintaa ohjaavat legaaliset oikeuslähteet, joista keskeisimmät yritystukien hallinnointia koskevat lähteet yksilöitiin tutkielman 2-luvussa. Sen lisäksi oikeusläheisiin voidaan lukea myös näiden seikkojen ja tekijöiden käytösäännöt, jotka ovat vakiintuneet. Tällä tarkoitetaan kaikkea aineistoa, jota voidaan käyttää apuna selvittäessä oikeusnormien sisältöä. Tällaisiksi voidaan lukea esimerkiksi lakikirjat, oikeustapausrekisteri ja oikeuskirjallisuus. Erityisesti takaisinperintätilanteessa vakiintuneella

¹³⁴ Koskinen & Kulla 2013: 174.

¹³⁵ Koskinen & Kulla 2013: 176.

käytännöllä tai annetuilla oikeustapauksilla voi olla merkitystä moitteettoman hallinto-toiminnan kannalta, millä puolestaan voi olla vaikutusta sekä tuensaajan oikeusturvan että valtiontalouden varojen hallinnan kannalta. Sallittujen oikeuslähteiden osalta oikeusjärjestys ei ole säätänyt tyhjentävästi siitä, mikä kaikki kuuluu sallittujen oikeuslähteiden piiriin. Kuitenkin käsitykset oikeuslähteiden käsitteistä ja niiden sitovuudesta ovat samankaltaisia. Tähän on syynä oikeudellinen jatkuvuus ja pitkän oikeuskehityksen vakiinnuttama oikeuskäytäntö. Suomalainen oikeuslähteoppi on kuitenkin edelleen murroksessa Euroopan oikeudellisen yhdentymisen ja kansainvälisten yleissopimusten edellytysten ja myös perus- ja ihmisoikeuksien tuomien painotusten vuoksi.¹³⁶

Vaikka sallittujen oikeuslähteiden, kuten oikeusperiaatteiden soveltaminen voi tuntua hankalalta tai epäloogiselta, on niillä selkeä asema osittain tulkinnanvaraisten säännösten soveltamisessa tuottaen lisäinformaatiota sille, miten säännöksiä tulisi soveltaa. Heikosti velvoittavien oikeusperiaatteiden noudattamisen osalta realisoituu kuitenkin kysymys siitä, kuinka hyvin viranomaisen osaa, voi ja ennen kaikkea haluaa käyttää tällaisia oikeuslähteitä, vai jääkö niiden noudattaminen enemmän oikeuslähteopillisen ideaalin tasolle. Oikeuslähteopista ei nimittäin nouse pakotetta sallittujen oikeuslähteiden käyttämiselle. Oikeusperiaatteita ja muita sallittuja lähteitä käytettäessä olisi viranomaisen hyvä tutustua myös muihin kuin yleisesti tunnetuimpiin oikeusperiaatteisiin, ja tunnistaa sieltä omaan ratkaisuvälteensä sopivia periaatteita, jolloin ratkaisu ei ole pelkästään oman, päänsisäisen harkinnan varassa, mikä herättää kysymyksiä päätöksenteon objektiivisuutta ja lainmukaisuutta koskien. Sallittuja oikeuslähteitä apuna käyttämällä muodostuu sen hetkiseen tilanteeseen soveltuva argumentti säännöksen tulkinnalle, mitä viranomaisen voi myöhemmin käyttää vastaavanlaisissa tilanteissa soveltuvilta osin.¹³⁷ Tällä tavoin saattaa myös muodostua esimerkiksi alueellisen viranomaisen toiminnassa yleisiä toimintatapoja, jotka eri alueiden välillä voivat myös erota toisistaan. Tällaisissa tilanteissa alueiden käytänteiden erilaisuus saattaa aiheuttaa tarvetta menettelyn tarkastelulle, mutta keskenään erilaiset ratkaisut voivat hyvin olla yhtä oikeita. Kyse on tulkinnasta ja voimassa olevista realiteeteista takaisinperintämenettelyssä.

Mikäli takaisinperinnän mahdollisen syyn tullessa esiin tukea ei ole kokonaisuudessaan maksettu, tulee maksaminen keskeyttää takaisinperinnän aiheellisuutta epäillä. Mikäli tukiprosessi on edennyt myöntö- ja maksuvaiheiden ohi, tulevat mahdolliset virheet usein esiin jonkinlaisen valvontatoimen kautta. Toimiva valvonta on julkisten varojen moitteettoman käytön edellytys. Koska kaikkia tilanteita ei voida etukäteen ennustaa ja

¹³⁶ Koskinen & Kulla 2013: 12–21.

¹³⁷ Hautamäki 2004: 92–93; ks. myös Laakso 2012.

virheiden mahdollisuus on olemassa, valvonta nostaa tarvittaessa esiin tilanteita, joissa takaisinperinnän tarvetta täytyy arvioida. Valvonta on tarpeen myös siitä syystä, että tuensaajan olosuhteet ovat voineet muuttua ratkaisevalla tavalla tukipäätöksen antamisen jälkeen, eikä muutosta välttämättä olisi kohtuullisesti mahdollista huomata ilman valvontaa. Vuoden 2011 tarkastuksista lähtien Maaseutuvirasto on alkanut kiinnittää erityistä huomiota takaisinperintään, ja virheellisiä tukia ryhdytään ilmeisen virheen valitessa perimään takaisin korotettuina. Menettelyä voidaan soveltaa myös takautuvasti.¹³⁸ Mikäli takaisinperintään johtavia väärinkäytöksiä havaitaan, tulee jäsenvaltion ilmoittaa kaikki todettuja väärinkäytöksiä koskevat tiedot komission käyttöön, kuin myös sellaiset tiedot, jotka liittyvät väärinkäytösten vuoksi maksettujen määrien takaisinperintään liittyviin konkreettisiin toimiin¹³⁹. Tämä menettely on paitsi osa EU:n varainkäytön tehokkuusvaatimuksen valvontaa, myös viranomaisten toimia koskevaa valvontaa, missä ilmenee ensimmäisten oikeusperiaatteiden, oikeudenmukaisuuden, lainmukaisuuden ja hyvän hallinnon periaatteen toteutuminen EU:n ja valtion välillä. Mikäli viranomaisen on myöntänyt ja maksanut hakijalle tukea perusteettomasti tai enemmän kuin mihin hän olisi ollut oikeutettu, tulee toimivaltaisen viranomaisen päättää virheellisesti maksetun tuen perimisestä takaisin.

Takaisinperintäsäännökset määräytyvät tuista säädettyjen kansallisten ja EU:n lakien mukaan. Maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta rahoitettavien tukien takaisinperinnästä säädetään rahastoasetuksessa. Yksityiskohtaisesti takaisinperintäsäädökset määritellään tukimuodoittain ja tutkimuksessa aiemmin yksilöidyn mukaan soveltuville osin myös valtionavustuslain noudattaminen voi tulla kysymykseen. EU antaa normaalien oikeuslähdehierarkian mukaan ns. yleisraamit, joita kansallisesti ja komission asetuksilla täydennetään. On kuitenkin tasapuolisuuden nimissä tärkeää, että jäsenvaltioiden kesken vastaavien tukimuotojen sääntely on yhdenmukaista. Tämän toteuttaminen voi olla hankalaa, koska sääntely aiheesta on väljää ja käytännössä yhteiset raamit on säännelty ainoastaan rahastoasetuksen perusteella.

Erään kuvauksen mukaan hyvä hallinto merkitsee sitä, että ratkaisut, joita tehdään täyttävät ideaalin ratkaisumallin vaatimukset niin hyvin kuin mahdollista¹⁴⁰. Olennaista on käsittelyn hyvän hallinnon perusteiden mukainen, menettelyllinen virheettömyys ja materiaalisesti oikeansisältöinen, lainmukainen ratkaisu¹⁴¹. Tässä luvussa näiden toteutu-

¹³⁸ Maaseutuvirasto 2011.

¹³⁹ Rahastoasetus 36 artikla, 3. kohta

¹⁴⁰ Ryytänen 1991: 10.

¹⁴¹ Ks. yleisesti esim. Mäenpää 2008.

mista tarkastellaan erityisesti takaisinperintätilanteissa mutta sitä kautta yhtä lailla läpi koko tukiprosessin, sillä hyvän hallinnon toteuttamatta jättäminen missä vaiheessa tahansa on eräänlainen virhe menettelyssä.

Takaisinperintä on viranomaisen vireille panema hallintoasia, jolloin viranomaisen tehtävänä on muun muassa hankkia tarvittavat selvitykset ja kuulla asianosaista. Koska hallintolaki kattaa yritystukihallinnossa koko hallinnointijärjestelmän, ei hallintoasioita käsiteltäessä ole mahdollista toimia laadullisesti huonommin kuin hallintolaki määrää, ellei sille ole painavia perusteita. Jää siis pieni mahdollisuus alittaa hyvän hallinnon perusteet erittäin painavalla syyllä¹⁴². On kuitenkin huomioitava, miltä vaatimusten alittaminen näyttäisi kansalaisten silmissä hyvän hallinnon perusoikeusstatus huomioon ottaen? Tukien hallinnoimista koskevia, hallintolain mukaisia periaatteita ovat objektiviteettiperiaate, luottamuksensuoja, syrjinnän kieltäminen ja tasapuolisen kohtelun vaatimus, palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus. Viranomaisen virheestä johtuvassa takaisinperinnässä korostuu erityisesti luottamuksensuojaperiaate, jonka mukaan yksilön on voitava luottaa viranomaisen tekemien päätösten oikeellisuuteen. Myös hakijan neuvominen jo prosessin varhaisessa vaiheessa edesauttaa virheettömän päätöksen antamista.¹⁴³

Tukien hallinnoimisessa on tärkeää nähdä kokonaisuus sekä viranomaisen että myös yksittäisen tuensaajan näkökulmasta. Yhteiskunnallisesti on tärkeää, että kansalaiset kokevats hyvän hallinnon toteutuvan. Edellytyksiä sille ovat mm. toiminnallinen sujuvuus, menettelyllinen helppous ja ennakoitavuus, toiminnan rakenteellinen selkeys ja joustavuus sekä vastuujärjestelmien toimivuus. Näiden lisäksi toiminnan arvopohja ja hallinnon ulkoinen kuva vaikuttavat epäsuorasti mutta vahvasti siihen, miten viranomaisen noudattaman hyvän hallinnon toteutuminen koetaan. Maaseutuviraston, ELY-keskuksen ja toki myös muiden tukihallintoon liittyvien viranomaisten hallintotoiminnan onkin oltava niin avointa, että myös hallinnon ulkopuolinen toimija voi tarkastella ja arvioida toimintaa objektiivisesti¹⁴⁴.

¹⁴² Esimerkiksi hallintolain 34 § 5:n mukaan asianosaisen kuuleminen voidaan jättää tekemättä, mikäli se on jostain syystä ilmeisen tarpeetonta. Tätä kohtaa sovellettaessa viranomaisen on kuitenkin viisasta merkitä muistiin asiankäsitteilyn yhteyteen, mistä syystä lainkohtaa on sovellettu, mikäli jätetään kuuleminen tekemättä.

¹⁴³ Mäenpää 2008: 16; Kulla 2004: 37.

¹⁴⁴ Maaseutuvirasto 2010: 20.

4.1.1 ELY-keskukset

Tuen saaminen perustuu maaseudun kehittämissuunnitelmassa määriteltyihin toimenpiteiden sisältöihin ja tuensaajan toimintaa koskeviin edellytyksiin. Tuen saamisesta on päätetty hallintopäätöksellä, jolla on tuensaajalle oikeutta luova, mutta myös velvoittava vaikutus tuen saamisen edellytysten kannalta. Näiden edellytysten toteutumista ja siten julkisten varojen oikean ja tarkoituksenmukaisen kohdentumisen varmistamista varten tukitoimien toteutumista on valvottava ja seurattava. Yhtä lailla on kuitenkin seurattava viranomaisen toiminnan moitteettomuutta ja oikeudenmukaisuutta.

Valvonta-asetuksen¹⁴⁵ 26 artiklan mukaan jokaiselle tuki- ja maksuhakemukselle on tehtävä hallinnollinen tarkastus, jonka on koskettava kaikkia sellaisia seikkoja, jotka on mahdollista ja tarkoituksenmukaista tarkistaa hallinnollisin keinoin. Tarkastuksella varmistetaan tukikelpoisuuteen, tuen sääntöjenmukaisuuteen, kustannusten kohtuullisuuteen ja todenperäisyyteen sekä toimen toteuttamiseen liittyviä seikkoja¹⁴⁶. ELY-keskus tekee hakemusta tarkastellessaan hallinnollisen tarkastuksen riittävien tietojen ja asiakirjojen perusteella ja dokumentoi tarkastuksen valvonta-asetuksen 26 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti. Lisäksi investointeihin liittyvissä hallinnollisissa tarkastuksissa on tarkastettava lisäksi vähintään yhden paikan päällä tehtävän tarkastuskäynnin avulla investoinnin tosiasiallinen toteutuminen (valvonta-asetus 26 artikla 4. kohta). Hallinnollisessa tarkastuksessa varmistetaan tuen tukipäätöksen mukainen toteutuminen ennen tuen maksamista.

Takaisinperintäpäätösten tekeminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä, eikä sitä voida perustuslain 124 § mukaan luovuttaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin, joten myös takaisinperinnälle on olemassa lainmukaiset perusteet ja niiden avulla ratkaistaan, onko takaisinperintään ryhdyttävä. Perintätoimet eivät saa olla mielivaltaisia ja toiminnan on oltava säädösten mukaisia kaikilta osin. Myös takaisinperintätilanteessa viranomaisen on kohdeltava asiakkaita tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa vain lainmukaisesti hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisten toimien on myös oltava puolueettomia sekä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tuensaajien tasapuolinen kohtelu täytyy varmistaa paitsi

¹⁴⁵ Tässä yhteydessä sovellettu alkuperäistä valvonta-asetusta, jonka sisältö ei kuitenkaan tähän liittyen ole merkittävästi muuttunut.

¹⁴⁶ Hallinnollisten tarkastusten kattavien kohtien tarkempi yksilöinti on säännelty valvonta-asetuksen 26 artiklassa.

kansallisesti, myös EU:n jäsenmaiden kansalaisten välillä. Tämä voi takaisinperintätilanteissa olla haastavaa, koska päätöksiin liittyy aina harkintavaltaa.¹⁴⁷

Tiettyjen, kansallisesti määriteltyjen mittareiden avulla yhdenvertaisuutta etenkin hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta voidaan arvioida esimerkiksi prosessien käsittely-aikojen kohtuullisuutta tai käsittelyn puolueettomuutta tarkastelemalla.¹⁴⁸ Myös oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettujen odotusten puolustaminen kuuluu viranomaistointintaan (HL 6 §). Tällaisena odotusten puolustamisena voidaan takaisinperintätilanteissa pitää esimerkiksi moitteettoman varainhoidon toteutumisen edistämistä sikäli, että varat käytetään tehokkaasti eikä tukea makseta ilman oikeutusta siihen. Toisaalta sama periaate voidaan nähdä tuensaajan kannalta siten, että tuensaajalla on oikeus odottaa saavansa pitää tälle lain mukaan maksettu tuki silloin, kun tämä on noudattanut tuen ehtoja, kuten noudattaa kuuluu.

Toimivaltaisena viranomaisena ELY-keskus vastaa myöntämiensä tukien takaisinperintäpäätösten ja maksujen lakkauttamispäätösten tekemisestä (Kehittämislaki 45 §) Maaseutuviraston delegoimina hallintotehtävinä. Lisäksi ELY-keskus vastaa yritystukien delegoitujen tehtäviensä osalta Euroopan petostentorjuntavirasto OLAFille tehtävistä säännönvastaisuusilmoituksista. Ilmoituksista ohjeistaminen kuuluu maksajaviraston tehtäviin ja ohjelmakauden 2007–2013 osalta säännönvastaisuusilmoitusten tekemisestä on ohjeistettu Maaseutuviraston ohjeessa Dnro 1845/23/2011.

Tuen takaisinperinnästä päätettäessä on varmistettava, että tuensaajalle on tarjottu mahdollisuus tulla kuulluksi hallintolain ja hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti, ja saada perusteltu hallintopäätös eli päätös takaisinperinnästä. Kuulemisesta voidaan poiketa vain hallintolain 34 §:ssä määritellyin edellytyksin¹⁴⁹.

Hallintopäätösten perusteleminen on hyvin tärkeää paitsi tuensaajan oikeusturvan, myös asian sujuvan käsittelyn takia, jotta myös myöhemmin on helppo palata niihin seikkoihin, joilla on ollut vaikutusta ratkaisun tekemisessä. Takaisinperintäpäätöstä tehtäessä ELY-keskuksen viranomaisen on tutustuttava edeltäviin päätöksiin ja arvioitava niissä määritellyjä vaatimuksia ja edellytyksiä ja niiden toteutumista. Perustelun merkitys näyttäytyy siis paitsi itse takaisinperintäpäätöstä tehtäessä, myös tarkasteltaessa ta-

¹⁴⁷ Kulla 2004: 36; Kuusikko 2001: 77; Suojanen 2000: 24–25.

¹⁴⁸ *ibid*

¹⁴⁹ Kuulematta jättämistä on tarkasteltu lisäksi esim. Niemivuo & Keravuori 2003: 268–274; Mäenpää 2003: 211–213; Kulla 2003: 188–190. Hautamäki 2004: 89.

kaisinperinnästä päätettäessä tuensaajaa koskevia aiempia päätöksiä. Päätösten perusteleminen vahvistaa, että tuensaaja tulee kohdelluksi oikeudenmukaisesti. Viranomaisen ei saa toiminnassaan edistää minkäänlaisia tehtävälleen ja toiminnallaan vieraita tarkoituksia¹⁵⁰. Perustelemalla asianmukaisesti voidaan osoittaa, että toiminta ei perustu mielivaltaan. Toinen asia on kuitenkin se, millä tavoin perusteluita tai niiden taustalla olevia tilanteita tulkitaan. On säädetty, että toiminnan tulee perustua oikeisiin tarkoituksiin, mutta niitä ei ole pystytty yksilöimään lainsäädännössä kovinkaan tiukasti. Pikemminkin on säännelty, mikä on kiellettyä. Alun perin väärinkäyttöä kutsuttiin tarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiseksi mutta nykyisin puhutaan harkintavallan väärinkäytöstä. Oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä myös muiden hallinto-oikeuden yleisen periaatteiden rikkominen luetaan harkintavallan väärinkäytöksi.¹⁵¹

Päätöksen perusteluista on siis apua asian osapuolille eri vaiheissa. Asianosaiselle on merkittävää tietää, mistä syistä viranomaisen on ratkaisunsa tehnyt, jotta tämä voi tarvittaessa argumentoida esimerkiksi osoittaessaan päätöksen vastaista näkökulmaa tukevia asioita, joilla mahdollisesti voisi olla vaikutusta saada viranomaisen muuttamaan kantaansa. Lisäksi tässä tilanteessa perusteluiden avulla on arvioitavissa oikeudellisten toimien tarpeellisuus ja asian menestymisen edellytykset. Lainkäytön oikeellisuuden kannalta on merkittävää voida perustelujen avulla arvioida tehdyn oikeustoimen pätevyyttä. Kolmansien osapuolien¹⁵² kannalta on hyödyllistä tietää ja tunnistaa viranomaisten yleisesti noudattamat linjat, jotta voidaan tarpeen mukaan optimoida ja järjestää oma toiminta yleisen käytännön mukaiseksi.¹⁵³ Näin helpottuu myös tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden arviointi valtakunnallisella tasolla, mikä yritystuista päätettäessä on tärkeää yhdenvertaisuuden kannalta. Perusteleminen käytännössä pakottaa päätöstä tekevän viranomaisen harkitsemaan huolellisesti toimiensa hyväksyttävyyttä ja tapauskohtainen harkinta voi myös toimia vaikuttimena mahdollisille muutoksille, mikä toisaalta vahvistaa tapauskohtaisuutta, mistä yritystuista päätettäessä on kyse.¹⁵⁴

Neuvonnan rooli tukihallinnossa on myös merkittävä, sillä neuvonnassa tapahtunutta virhettä ei välttämättä ole mahdollista korjata käsittelemällä asia uudelleen. Yritystuki-asioita käsittelevä viranomaisen on velvollinen toimivaltansa rajoissa neuvomaan ja ohjaamaan tuensaajaa menettelyllisissä, välittömästi hallintoasian hoitamiseen liittyvissä seikoissa, kuten vireillepanon tapaa, muotoa ja määräaikaa koskien. Näiden lisäksi on

¹⁵⁰ Koskinen & Kulla 2013: 104.

¹⁵¹ Koskinen & Kulla 2013: 104.

¹⁵² Esimerkiksi muut viranomaiset, tuensaajat tai mahdolliset tulevat tuensaajat.

¹⁵³ Paso 2001: 425.

¹⁵⁴ Paso 2001: 425.

mahdollista antaa kaikille tuen saajille yhteistä *koulutusta*. Viranomaisen velvollisuutena on huolehtia, että tuensaaja ymmärtää menettelyllisten oikeuksien käyttämisen periaatteet. Myös tuenhakijan mahdolliset väärikkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä on pyrittävä oikaisemaan. Neuvonnalla on kuitenkin rajansa: esimerkiksi hakemuksen täyttämisen hakijan puolesta ei ole sallittua (HL 2:7). Myös esteellisyysäännökset ja työketjut voivat rajoittaa neuvontaa: viranomainen ei voi osallistua esimerkiksi saman tukihakemuksen täyttämiseen, käsittelyyn ja hallinnolliseen valvontaan eikä hakemuksen tosiasiallista menestymistä saa arvioida neuvonnan yhteydessä.¹⁵⁵

Ennen takaisinperintätilannetta tapahtuneen neuvonnan virheellisyys voi olla haaste tukihallinnossa, koska asiain kulkua, neuvonnan roolia ja sen tosiasiallista vaikutusta tuensaajan asemaan voi olla vaikeaa jälkikäteen selvittää. Viranomaisen pelko väärienlaisesta neuvonnasta ja siitä aiheutuvasta virkavirheestä voi vaikuttaa omaehtoisen ja tehokkaan neuvonnan antamiseen. Neuvontaa on riittävällä tasolla annettava myös takaisinperintävaiheessa, jos tarpeen. Tässä yhteydessä viranomaisen on erityisen tarkasti tunnettava oma roolinsa ja käytettävä harkintaa, ettei esimerkiksi yritetä kiertää takaisinperintää lainvastaisilla menettelyillä.

Myös takaisinperintäpäätöstä tehdessä viranomaisen on huolehdittava riittävästä asian selvittämisestä. Viranomaisen tulee selvittämistä vastuun perusteella tarkastella asian aineelliset seikat ja totuus perusteellisesti¹⁵⁶. Asian selvittämisestä säädetään tarkemmin hallintolain 31 §:ssä. Jos tilanteeseen liittyy tuensaajan vaatimuksia, on kuitenkin asianosaisen tarvittaessa myös annettava selvitys vaatimuksensa perusteista. Hallintolain mukaan selvittämisvelvollisuus kuuluu yleensä sille, jolla on esittää *täydellisimmät* ja *luotettavimmat* selvitykset asiasta. Näin ollen viranomainen voi velvoitteen täyttääkseen tarvittaessa pyytää tarkempaa selvitystä asianosaiselta sen sijaan, että ryhtyisi itse etsimään jokaista tietoa erikseen, mikäli asianosaisella voidaan perustellusti olettaa jo olevan olemassa kyseiset tiedot. Näin selvittäminen on tavallisesti myös tehokasta ja taloudellista. Hallintolain 31:2 myös velvoittaa asianosaisen myötävaikuttamaan asiansa selvittämiseen, jolloin syntyy velvoite toimia vilpittömästi ja yhteistyössä viranomaisten kanssa. Yritystukia hallinnoidessa nimenomaan asianosaisen selvittämisvelvollisuus on olennaista esimerkiksi hakemusten liitteiden osalta, viranomaisen pyytäessä lisäselvityksiä tai asiakirjan täydentämiseksi tarvittavaa selvitystä.¹⁵⁷ On huomioitava, että viranomaisen selvitysvelvollisuuden lisäksi myös tuensaajalla on velvollisuus osoittaa,

¹⁵⁵ Maaseutuvirasto 2010:22; Kuusikko 2000: 32.

¹⁵⁶ Kuusikko 2000: 15.

¹⁵⁷ Kulla 2003: 159–161.

että saatu tuki on käytetty asianmukaisesti. Tämä osaltaan vähentää hallinnon taakkaa selvittämismääränsuhteen.¹⁵⁸ Riittävällä näytöllä toimien toteuttamisen ilmoittamisvelvollisuuden hoitamisesta voi olla myös merkitystä takaisinperinnän kannalta, sillä puutteellisen tai virheellisen tiedon antaminen on eräs takaisinperinnän perusteista.

4.1.2 Maksajaviranomaisen velvollisuudet takaisinperinnässä

Komission asetuksessa 885/2006 (Neuvoston asetuksen (EY) n:o 1290/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten hyväksymisen sekä maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta) on säännelty maksajaviranomaisen tehtävistä tarkemmin.

Maaseutuvirasto tekee valvonta-asetuksen 27 artiklan mukaiset niin kutsutut viiden prosentin, eli paikalla tehtävät tarkastukset, joiden avulla varmistetaan tuen oikeellisuutta koskevista seikoista ennen tuen maksamista tuensaajan tilille. Tarkastuksilla on takaisinperintää ennakoiva rooli kyseisellä hetkellä käsittelyssä olevan hakemuksen kannalta, mutta sen avulla voi nousta esiin myöntöpäätökseen liittyvä syy takaisinperinnälle aiempaa maksua koskien. Näissä tarkastuksissa tarkastetaan muun muassa kirjanpitoaineisto, toimen käytön vastaavuus suhteessa käyttökuvaukseen tukipäätöksessä, sekä menoihin liittyviä seikkoja. Tarkemmin sisällöstä on säännelty valvonta-asetuksen 28 artiklassa. Myös valvonta-asetuksen 30 artiklan mukaiset jälkitarkastukset ovat osa julkisten varojen käytön valvontaa, ja niissä ilmenneiden seikkojen vuoksi peruste takaisinperinnälle nousee usein esiin. Maaseutuvirasto tekee myös nämä tarkastukset (maaseutuvirastolaki). Tarkastuksen kautta ilmeneviä havaintoja ei voi ohittaa, vaan tarvittaessa on harkittava, onko havaintojen perusteella aihetta takaisinperinnälle.

ELY-keskuksen takaisinperintää koskevien hallintopäätösten tekemisen jälkeen vastuu takaisinperinnän toimeenpanosta kuuluu Maaseutuvirastolle (maaseutuvirastolaki 2 §) Takaisinperintä voidaan suorittaa palauttamalla virheellisesti maksettu määrä maksajavirastolle. Jos kyseessä on EU:n rahoitusosuutta sisältävä tuki, kuten usein on, tulee maksajaviraston palauttaa määrä edelleen komissiolle. Palautus komissiolle tapahtuu tukiohjelmien tavanomaisen neljännesvuosittaisen menoilmoitusten mukaan, joiden perusteella komissio maksaa jäsenvaltiolle ohjelman mukaiset rahoitusosuudet¹⁵⁹. Ohjelmakauden käynnissä ollessa on ohjelmasta tuetulta kohteelta perityt varat mahdollista

¹⁵⁸ Knuutinen 2001: 145.

¹⁵⁹ Käytännössä takaisinperittyjen varojen palauttaminen komissiolle tapahtuu maksajavirastoasetuksen liite 3:n perusteella.

palauttaa jäsenvaltion rahoitussuunnitelmaan ja käyttää ne uudelleen toiseen kohteeseen, mikäli näin on kyseisen ohjelmakauden säännösten mukaan luvallista tehdä¹⁶⁰. Varojen palauttamisella budjettiin takaisinperintä osaltaan edesauttaa ohjelmaan kohdistettavien, julkisten menojen tehokasta ja huolellista käyttämistä.¹⁶¹

Maksajaviraston tehtävä moitteettoman varainhoidon varmistamisesta takaisinperinnän osalta kulminoituu takaisinperimisten tehokkaaseen toteuttamiseen silloin kun takaisinperintään on aihetta¹⁶². Maksajaviraston toiminnan kannalta asia on nähtävissä julkisten varojen tehokkaan käytön näkökulmasta. Varojen käytön moitteettomuuden tulkinta edellyttää myös, että on huomioitava myös käytännön seuraukset varainhoitotoimien tekemisessä. Ei riitä, että toiminta on kyseisellä hetkellä oikeaa, vaan tehokkuus varojen käytössä on saavutettavissa pidemmällä aikavälillä ja se syntyy oikeanlaisesta toiminnasta. On muistettava, että kyseessä on yhteisöpolitiikka ja yhteisön varojenkäytölle yhteiset tavoitteet ja velvollisuudet.¹⁶³

4.1.3 Takaisinperinnän toteuttaminen

Takaisinperinnän tarve tulee harkittavaksi, kun tuensaajan epäillään saaneen tukea jollain tavalla väärin perustein. Tämä tarkoittaa, että tuki on pitänyt jo myöntää ja sitä on pitänyt myös maksaa tuensaajalle, muussa tapauksessa virheellisyys korjattaisiin muutospäätöksellä normaalin hallintomenettelyn mukaan eikä kyse olisi takaisinperinnästä, ellei olisi suoritettu maksua, jota peritään takaisin.

Takaisinperintäpäätös tulee antaa tiedoksi tuensaajalle tai muulle tiedossa olevalle asianosaiselle, jolla on oikeus hakea päätökseen oikaisua tai muutosta valittamalla, viipymättä päätöksen tekemisen jälkeen. Lisäksi viranomaisen on huolehdittava tarvittaessa asian käsittelyn edetessä käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan, kutsun, ilmoituksen tai muun asian tiedoksiannosta. (HL 55 §). Takaisinperintäpäätös tulee antaa vastaanottajalle tiedoksi hallintolain 59 § mukaisesti eli postitse kirjeenä. Vastaanottajan katsotaan

¹⁶⁰ Käytännössä komissio saattaa määritellä suuntaviivoissaan tai jäsenvaltio oman määräysvaltansa piirissä määrääjat uusien tukipäätösten tekemiselle. Esimerkiksi ohjelmakaudella 2007–2014 uusien tukipäätösten eli sidontojen tekeminen ei ollut mahdollista kesäkuun 2012 jälkeen, koska jäljellä oleva aika ohjelman toimeenpanolle ja toimien toteuttamiselle oli niin lyhyt, ettei uusia toimenpiteitä ollut enää mahdollista aloittaa.

¹⁶¹ Liitteen mukaisiin taulukoihin täytetään kyseistä vuotta koskevat tiedot, jotka ilmoitetaan komissiolle, joka huomioi määrät omissa tulonsiirroissaan jäsenvaltiolle.

¹⁶² Moitteetonta varainhoitoa varmistetaan läpi koko prosessin, mutta takaisinperinnän osalta varainhoidon moitteettomuus näyttäytyy takaisinperinnän toteuttamisessa tehokkaasti silloin kun siitä on hallintopäätöksellä päätetty.

¹⁶³ Myllymäki & Kalliokoski 2006: 89.

saaneen päätöksen tiedoksi seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettamisestä, ellei muuta näytetä toteen. Viranomaisen tietoon asian katsotaan tulleen kuitenkin kirjeen saapumispäivänä.

Takaisinperittävä summa voidaan myös vähentää tuensaajan suostumuksesta tälle myöhemmin maksettavasta tuesta, jolloin puhutaan kuittauksesta. Yritystuet kuitenkin eroavat hallinnollisesti esimerkiksi viljelijätuista siten, että yhden hankkeen toteutusajan aikana maksupäätöksiä tehdään useita, koska tukimaksuja maksetaan useammassa erässä, toteutuneiden kustannusten perusteella eikä säännöllisesti, ennalta määriteltynä ajankohtina. Tämä aiheuttaa haasteita, mikäli hankkeelle kohdistunutta takaisinperintää on tarkoitus suorittaa kuittaamalla takaisinperittävää osuutta seuraavista maksueristä. Takaisinperittäväälle määrälle voidaan määrätä suoritettavaksi korkoa vuotuisen koron mukaan ja viivästyskorkoa. (Kehittämislaki 46-47 §).

4.2 Takaisinperinnän perusteet

4.2.1 Takaisinperintää määrittelevät EU-säännökset

Rahastoasetuksen 33 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on tehtävä rahoitusoikaisut maaseutuohjelman toteuttamisessa havaituista väärinkäytöksistä tai laiminlyönneistä. Rahoitusoikaisulla tarkoitetaan, että kyseinen tuensaajalle myönnetty tuki täytyy peruuttaa joko kokonaan tai osittain. Jäsenvaltion tulee huomioida kyseisten väärinkäytösten laatu ja vakavuus sekä sen taloudellinen menetys maaseuturahastosta. Jos varoja on jo maksettu, tulee hyväksytyin maksajaviraston peria tuet takaisin oman kansallisen takaisinperintämenettelynsä mukaisesti, mikä on takaisinperimisen vaatimuksen lähtökohhta. Takaisinperityt varat ja niihin liittyvät korot tulee käyttää uudelleen samassa asianosaisessa ohjelmassa komission antamien määräaikojen puitteissa¹⁶⁴. Varat voidaan käyttää vain samaan kehittämisohjelmaan kuuluvaan toimeen edellyttäen, että kohdennettuihin toimiin ei ole sovellettu rahoitusoikaisuja. Artiklan 4. kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee toimittaa komissiolle vuosittaisen tilinpäätöksen kanssa yhteenveto siitä, monessako tapauksessa takaisinperintämenettelyyn on päädytty väärinkäytösten vuoksi. Selvityksessä tulee erotella jo perityt ja vielä perimättä olevat määrät hallinnol-

¹⁶⁴ Esimerkiksi kuluvalle ohjelmakaudella takaisinperittyjä varoja voidaan käyttää ainoastaan sellaisiin toimiin, jotka kuuluvat kyseiselle ohjelmakaudelle. Myös ohjelmakauden lähestyvä päätyminen voi olla este varojen uudelleen kohdentamiselle uusiin hankkeisiin. Täten asialla on merkitystä myös moitteettoman varainhoidon periaatteen kannalta siten, että yhteisön varat käytetään mahdollisimman tehokkaasti.

lisen tai oikeudellisen päätöksen tekovuoden mukaan. Jos edellä mainitunlainen takaisinperintätilanne havaitaan kehittämisohjelman jo päätyttyä, on takaisinperityt varat palautettava yhteisön talousarvioon, koska ohjelman jo päätyttyä varoja ei voida käyttää uudelleen asetuksen vaatimalla tavalla. Ohjelman päättämisen jälkeen jäsenvaltion on myös mahdollista tietyin edellytyksin lopettaa takaisinperintämenettely (rahastoasetus 32 artikla, 6. kohta).

Rahastoasetuksen 31. artiklan 3. kohdan mukaan toimittuaan komissio voi tietyin edellytyksin vaatia osuuksia myös suoraan jäsenvaltiolta, vaikkei jäsenvaltio olisi vielä perinyt niitä takaisin:

”a) jäsenvaltio ei ole ensimmäisen asteen hallinnollisen tai oikeudellisen päätöksen tekovuotta seuraavan vuoden kuluessa aloittanut kaikkia kansallisessa ja yhteisön lainsäädännössä säädettyjä hallinnollisia tai oikeudellisia menettelyjä tuensaajille maksettujen varojen takaisin perimiseksi;

b) jäsenvaltio ei ole noudattanut tämän artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan mukaisia velvollisuuksiaan.(Rahastoasetus 33. artikla, kohta 5.)”

Kehittämisasetuksessa mainitaan takaisinperinnän osalta ainoastaan, että takaisinperinnästä säädetään rahastoasetuksessa. Kaikista takaisinperintään johtaneista väärinkäytöksistä sekä maksettujen määrien takaisinperimiseksi tehdyistä toimista tulee jäsenvaltioiden toimittaa tiedot komissiolle (rahastoasetus 36 artikla).

Valvonta-asetuksen 5. artiklan kohdan 1 mukaan kaikki tuki, joka on perusteettomasti maksettu, on perittävä takaisin korkoineen. Tuki on maksettu perusteettomasti, jos se on maksettu vastoin yhteisön säännöksiä tai ohjelmaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Tuen takaisinperintään on siis oltava lainmukaisesti perusteltavissa oleva syy, ja vastaavasti on takaisinperintään lähtökohtaisesti ryhdyttävä, mikäli esiin on tullut sille peruste. Takaisinperinnän perusteen havaitsemisen jälkeen ensimmäinen vaikutus on tuen maksamisen keskeyttäminen. Tästä seuraa virheellisesti tai perusteetta maksetun tuen takaisinperintä. Lisäksi tilanteisiin, joissa komission tarkastusraportissa edellytetään tietyn tuen takaisinperintää, on rahastoasetuksen 33 art. 5 a) kohdassa säädetty takaisinperintäpäätöksen tekemisen määräajaksi vuosi tarkastusraportin päiväyksestä.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Poikkeuksena edellä mainittuun on erityisesti viljelijätukien parissa esiin mahdollisesti nousevat valvonta-asetuksen 5 artiklan 4-kohdan mukaiset tilanteet, joissa määräaika takaisinperinnän tekemiselle on vain 12 kuukautta, jos perusteeton tuen maksu perustuu virheeseen, joka liittyy kyseisen maksun laskemi-

Lisäksi valvonta-asetuksen 4. artiklan 6. kohdassa on säädetty takaisinperinnän perusteeksi myös se, että tuensaaja tai hänen edustajansa estävät tarkastuksen suorittamisen.

4.2.2 Maksamisen keskeyttäminen ja takaisinperinnän edellytykset

Toimivaltaisen ELY-keskuksen on ryhdyttävä toimiin välittömästi takaisinperinnän edellytyksen tultua esiin. Päätös takaisinperinnästä on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä päätökseen johtavan tiedon tultua esiin, kuitenkin viimeistään kymmenen vuoden kulluttua tuen viimeisen erän maksamisesta. (Kehittämislaki 49 §.)

Kehittämislain 45 §:ssä on säännelty tilanteet, joissa ELY-keskus on velvollinen keskeyttämään tuen maksamisen ja perimään jo maksetun tuen takaisin. Näihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä seuraavista syistä:

- 1) tuen myöntämisen tai maksamisen edellytykset eivät ole täyttyneet;
- 2) tuen saaja on antanut sellaisen virheellisen tai puutteellisen tiedon, joka on olennaisesti vaikuttanut tuen myöntämiseen tai maksamiseen;
- 3) tuen saaja on luovuttanut ilman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lupaa tuen kohteena olevan yritystoiminnan tai tuetun investoinnin kohteen ennen 24 §:ssä säädetyn määräajan päättymistä;
- 4) tuen saaja on kieltäytynyt avustamasta tarkastuksessa; tai
- 5) Euroopan yhteisön osaksi rahoittamia tai kokonaan kansallisista varoista rahoitettuja maaseudun kehittämisen tukia koskevassa Euroopan yhteisön lainsäädännössä tätä edellytetään.

1) *Tuen edellytysten täyttymättä jääminen*

Tuensaaja on velvollinen noudattamaan tuen käyttöä koskevaa säännöstöä, viranomaisen asettamia tukiehtoja ja yleisiä hyvää taloudenhoitoa koskevia kriteereitä. Lisäksi tuensaajan on myös pystyttävä osoittamaan viranomaiselle toimineensa näiden mukaisesti.¹⁶⁶ Jos näin ei kuitenkaan tapahdu, on viranomaisen arvioitava toimien toteuttamista. Tuen myönnön edellytysten täyttymättä jääminen takaisinperinnän perusteena on hyvin laaja. Aiemmin selvitetyn perusteella tuen myöntämisen tai maksamisen edellytyksen täyttymättä jääminen voi tapahtua useassa vaiheessa tukiprosessia, eikä asia aina ole yksiselitteinen. Edellytyksen täyttymättömyys voi johtua joko tuensaajasta tai viran-

seen liittyviin asiatietoihin. Jotta viranomaisella on oikeus ryhtyä takaisinperintään, on viranomaisen lähetettävä tuensaajalle kuulemiskirje. Mikäli näin ei toimita, ei viranomainen voi ryhtyä takaisinperintään.

¹⁶⁶ Knuutinen 2001: 145.

omaisesta. Puute voi tulla ilmi esimerkiksi valvonnassa tai jotain toista kautta. Edellytysten täyttymättä jääminen tulee aina arvioida tapauskohtaisesti ja viranomaisen on otettava tapaukseen kantaa ja perusteltava ratkaisuaan huolellisesti.

Edellytysten täyttymistä varten viranomaisen tulee tarkastella asianomaista lainsäädäntöä. Yritystukien yleiset edellytykset on säännelty rahastoasetuksessa, kehittämislaissa ja tarkemmat edellytykset yritystukiasetuksessa. Edellytysten täyttymistä tulee arvioida läpi prosessin, kriittisestä ja objektiivisesti. On huomattava, että myös viranomaisen toiminta voi johtaa jonkin edellytyksen täyttymättä jättämiseen. Tällainen voisi olla jonkin edellytetyn liitteen puuttuminen, minkä tarkastamisen viranomaisen olisi unoh-
tanut tehdä.

2) Virheellisen tai puutteellisen tiedon antaminen

Kehittämislain 40 § mukaan tuensaajan on esitettävä toteuttamansa, tuettavan toimenpiteen edistymistä ja vaikuttavuutta koskevat selvitykset sekä seurantatiedot ELY-keskukselle sen mukaan, kuin Maaseutuvirasto on kerättävien tietojen sisällöstä päättänyt. 40 § mukaiset, kerättävät tiedot on yksilöity kehittämislain 41 §:ssä tarkemmin, mutta takaisinperinnän edellytyksen suhteen tämä peruste kattaa myös laajemman joukon tekijöitä, kuin 40 § rikkomisen. Mikäli tuensaaja on antanut tuen myöntämiseen tai maksamiseen vaikuttavan, virheellisen tai puutteellisen tiedon, on merkitystä tulkinnalla siitä, olisiko viranomaisen kuulunut kohtuudella havaita virhe myöntö- tai maksamisvaiheessa tai pyytää hakijalta täydennystä puutteellisiin tietoihin vallitsevien oikeusperiaatteiden mukaisesti? Hallintolain mukaan viranomaisen on pyydettävä hallinnon asiakkaalta täydennystä puutteelliseen asiakirjaan, tässä tilanteessa esimerkiksi tukihakemukseen. Mikäli viranomaisen myöntäisi tuen virheellisesti ilman asianmukaisia liitteitä, olisi kyseessä viranomaisesta johtuva virhe riippuen siitä, onko tuensaajalta yritetty puuttuvia liitteitä saada. Lähtökohtaisesti tukea ei voitaisi myöntää mikäli liitteitä tai asiaan liittyviä tietoja puuttuu.

Mikäli taas on kyse harhaanjohtavasta tiedosta, on tulkinta vielä haastavampaa sen suhteen, missä menee raja siitä, mitä viranomaisen tulisi itse havaita. Lisäksi säännöksen mukaisesti on tarkasteltava, onko seikalla ollut erityisesti merkitystä tukea myönnettäessä tai maksettaessa. Sinänsä voi siis olla mahdollista, että puutteellinenkaan tieto ei välttämättä automaattisesti johda takaisinperintään vaan kyse on tiedon merkittävydestä myöntämistä ratkaistaessa.

Tuensaaja on kehittämislain mukaisesti sitoutunut tukipäätöksen mukaisiin, hyväksytyihin suunnitelmiin ja arvioihin. Jos tuetun toimen toteuttamisessa ilmenee muutoksia suhteessa näihin, on tuensaajan toimitettava muutoshakemus toimivaltaiseen ELY-keskukseen ennen suunnitellun muutoksen toteuttamista. Jos näin ei tehdä, voi olla kyse kohtien 1 tai 2 mukaisesta takaisinperinnän edellytyksestä.

3) Tuetun kohteen luovuttaminen liian aikaisin

Tuetun kohteen luovuttamisesta yritystukiin ja investointitukien osalta säädetään kehittämislain 24 §:ssä. Kysymys on ns. pysyvyysvelvoitteesta: sen mukaan tuettua kohdetta ei saa luovuttaa ilman ELY-keskuksen lupaa ennen määräajan päättymistä. Kehittämislain mukaan tuettua kohdetta ei ole luvallista käyttää pysyvästi tai merkittävässä määrin¹⁶⁷ muuhun kuin tuen kohteena olevaan yritystoimintaan ennen kuin viisi vuotta tuen viimeisen erän maksamisesta on kulunut. Lupa voidaan kuitenkin myöntää, jos luovutuksen saaja täyttää tuen myöntämisen edellytykset ja jos tuen kohteena olevan yritystoiminnan luonne ei olennaisesti muutu. Tuen kohteena olevaa yritystoimintaa ei myöskään saa lopettaa tai merkittävästi supistaa ennen viiden vuoden kulumista viimeisen erän maksamisesta. Vastaavasti kuten edellisessä kohdassa, ELY-keskuksen myöntämisen luvan nojalla edellä mainittuja muutoksia on kuitenkin mahdollista tehdä¹⁶⁸.

Mikäli kohde on luovutettu säännöksen vastaisesti, on se peruste takaisinperinnälle. Pysyvyysvelvoitteen täyttymistä valvoo toimivaltainen ELY-keskus Maaseutuviraston ohjauksessa. Käytännössä esimerkiksi konkurssitilanne johtaa pysyvyyden toteutumattomuuteen, mistä aiheutuu takaisinperinnän arvioinnin tarve. Ohjelmakauden 2007–2013 alustavien tietojen mukaan näyttäisi siltä, että merkittävä osa yritystukiin takaisinperintäpäätöksistä johtuu nimenomaan pysyvyysvelvoitteen toteutumattomuudesta.¹⁶⁹

4) Kieltäytyminen tarkastuksessa avustamisessa

¹⁶⁷ Sanamuoto ”merkittävässä määrin” aiheuttaa jälleen tilanteen, jossa ratkaisuvälillä jää oikeusohjetta soveltavalle hallintopäätöksen tekijälle ja vaatii tapauskohtaista tulkintaa.

¹⁶⁸ Syistä, joilla viranomaisella voi luvan myöntää, ei ole säännelty tarkemmin. Lisäksi on muistettava viranomaisen mahdollisuus kohtuullistaa takaisinperintäpäätöksen toteuttamista. Tähän palataan tutkielman myöhemmässä vaiheessa. Tukea myönnettäessä hakemuksen kohteena olevan toimen osalta on siis harkittava toimen strategisuutta. Taustalla on myös tarkoitus tuetun toiminnan jatkumisesta tukemisen ja vähimmäisajan kulumisen jälkeen.

¹⁶⁹ Ohjelmasta julkaistaan vuonna 2016 ohjelman toimeenpanoa koskeva loppuraportti, josta tiedot selviävät. Myös Maaseutuviraston vuoden 2010 yhteenvedossa ilmenee, että tarkastushavaintoina usein nousee esiin pysyvyysvelvoitteen noudattamatta jättäminen.

Kehittämislain 26 § mukaan tuensaajalla on tiedonanto- ja avustamisvelvollisuus tuen valvontaa koskien. Vastaavasti tuen ehtoihin kuuluu kehittämislain 43 § mukaisesti viranomaisten oikeus suorittaa tarkastuksia myönnettyyn tukeen. Tämä merkitsee, että tuensaajan on annettava myöntävälle viranomaiselle tuettavaa toimenpidettä ja sen edistymistä sekä tuen käyttöä koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Lisäksi tuensaajan on ilmoitettava viipymättä sellaisesta muutoksesta asemaansa, toimintaansa tai tuettavaa toimenpidettä koskien, jolla voi olla vaikutusta tuen maksamisen edellytyksiin tai joka voisi johtaa tuen takaisinperintään. Lisäksi tuensaajan velvollisuus on avustaa kehittämislain 43 §:ssa tarkoitettua tarkastuksen suorittajaa antamalla tämän käyttöön välttämättömät tiedot ja selvitykset tarkastuksen kohdetta koskien, ja tarvittaessa esiteltävä tuen kohdetta. Edellä mainittujen kohtien rikkominen jo sinänsä täyttää takaisinperinnän ennusmerkit, mutta voivat olla luettavissa myös kehittämislain 45 § mukaiseen toimintaan, jolla tuensaaja kieltäytyy avustamasta tarkastuksessa.

5) Muusta EU-lainsäädännöstä aiheutuva edellytys

Myös muualla EU-lainsäädännössä voidaan säännellä takaisinperinnästä, tai se voi aiheutua jostain toista kautta jostain EU-oikeuteen pohjautuvasta syystä. Esimerkiksi erään tuomioistuinratkaisun mukaisesti oli perittävä takaisin maksettu tuki, joka ei komission mukaan soveltunut yhteismarkkinoille mutta oli tästä huolimatta maksettu. Sittemmin alun perin oikeustapaukseen pohjautunut vaatimus on kirjattu Neuvoston menettelyasetuksen (EY) 659/1999 14 artiklaan, jonka mukaan tällainen tuki on perittävä takaisin kansallisen sääntelyn ja menettelyiden mukaisesti. Perintävaatimusta on EU-oikeudessa perusteltu muun muassa yleisten kilpailuolosuhteisen palauttamiseksi ennalleen, esimerkiksi Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 659/1992 14. artiklassa.¹⁷⁰

Edellä avatut syyt osoittavat, että takaisinperinnän edellytykset on kirjattu melko yleisellä tasolla. Tästä syystä jokaisen rahoitetun toimen kohdalla on tarkastettava kokonaisuutta läpi koko tukiprosessin niin tuen saajan kuin viranomaisen toiminnan kannalta. Tässä yhteydessä myös oikeusperiaatteiden käyttäminen ratkaisussa voi olla merkittävää.

¹⁷⁰ Ks. myös Siikavirta 2010: 628–629.

4.2.3 Takaisinperinnän kohtuullistaminen

Tuensaaja voi perustellusti odottaa saavansa tukipäätöksen mukaisen tuen, mikäli tämä näyttää käyttäneensä tukea sille asetettujen ehtojen mukaisesti. Tässä tapauksessa tukipäätöksen tulee kuitenkin olla yksiselitteinen ja voimassa olevan lainsäädännön mukainen. Näiden ehtojen täytyessä tukipäätös voi perustaa tuensaajalle oikeutettuja odotuksia, jolloin tämä voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen.¹⁷¹ Luottamuksensuojaan vetoaminen ei kuitenkaan välttämättä ole kovinkaan tehokasta. Jos jokin tukipäätöksen edellytyksistä ei tarkoituksenmukaisesti täyty, ei tuensaajakaan voi vedota luottamuksensuojaan, jos ehdoilla asetettu vaatimus ei toteudu. Luottamuksensuojan periaate on kuitenkin yksi tekijä, joka tuo takaisinperintätilanteeseen mukaan harkinnan.

Luottamuksensuojan periaatteen lisäksi myös suhteellisuusperiaatteella voi olla merkitystä edellä mainittua harkintaa käytettäessä. Takaisinperinnän ja maksujen keskeyttämisen tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia, jolloin on arvioitava, ovatko keinot tarpeellisia kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa tavoitteiden merkittävyyteen. Suhteellisuusperiaatetta sovellettaessa on kuitenkin tehtävä ero sen välille, mikä on välttämätöntä tavoiteltavien päämäärien suhteen ja mikä tuensaajan kannalta on subjektiivisesti kohtuullista. Jälkimmäisellä ei ole periaatteen tarkoittamassa laajuudessa merkitystä, vaikka viranomaisten käyttämät keinot ja antamat määräykset eivät saa olla hallinnon asiakkaan kannalta *kohtuuttomia*.¹⁷²

Oikeusvarmuuden periaate puolestaan asettaa säännösten yksiselitteisyysvaatimuksen ohella vaatimuksia myös viranomaisten toiminnalle takaisinperinnästä päätettäessä. Sen mukaisesti jokaisen hallinnon toimijan tulee tuntee oikeutensa ja velvollisuutensa ja on ryhdyttävä näiden johdosta toimenpiteisiin. Tuensaajalla on oikeusvarmuuden perusteella perusteltu oikeus olettaa ratkaisun olevan ainakin suurella todennäköisyydellä oikea. Jossain määrin tuensaaja on voinut myös ennustaa tulevan ratkaisun tuloksen. Käytännössä oikeusvarmuus, ennustettavuus ja ennakoitavuus saatetaan rinnastaa, mutta niiden välillä on myös eroja.¹⁷³ Viranomaisten päätösten tulee perustua voimassa olevaan normistoon siten, että päätöksen on mahdollista saada lainvoimaisuus, ja että se on ymmärrettävissä ja ennakoitavissa. Hallinnon ulkopuolisen on pystyttävä arvioimaan päätöksestä, kuinka asia tosiasiallisesti on ratkaistu tai mikä on ollut menettely asian suhteen. Oikeusvarmuus heijastuu myös toisessa roolissa lainalaisuuden vaatimuksen kautta. Sen

¹⁷¹ Knuutinen 2001: 146.

¹⁷² Knuutinen 2001: 148.

¹⁷³ Knuutinen 2014: 800.

mukaan viranomainen ei voi lähtökohtaisesti jättää puuttumatta esimerkiksi väärinkäytöksiin tai lainvastaiseen tilaan tai menettelyyn, vaan tällainen toiminta on korjattava.¹⁷⁴

Muun muassa edellä mainittuja periaatteita noudattamalla joissain tapauksissa voidaan takaisinperinnästä luopua joko kokonaan tai osittain (kehittämislaki 45 §). Perimättä jättäminen nähdään helposti aluksi tuensaajan kannalta myönteisenä seikkana kohtuullisuutta ajatellen, mutta myös julkisen talouden oikeanlaisen hoitamisen näkökulma on huomioitava, ja se voi näyttäytyä sekä perimistä että perimättä jättämistä tukevana tilanteesta riippuen. Pienten summien perimättä jättämisellä voi joissain tilanteissa olla merkitystä valtiontalouden kannalta hallintokustannusten kautta. Perittävän tuen vähäisestä määrästä huolimatta sen selvittämiseen saattaa kuluja paljonkin resursseja, jolloin hallinnon kustannusten kannalta voisi olla viisaampaa jättää perintä tekemättä, mikäli sen selvittäminen tulisi viranomaiselle kohtuuttoman kalliiksi. Tällaista menettelyä voidaan kuitenkin pitää poikkeuksellisenä. Pääsääntönä sovellettuna se asettuisi yhdenvertaisuutta ja laillisuusvaatimusta vastaan, koska lähtökohta takaisinperinnän tullessa kyseeseen on, että perintä tulee suorittaa.

4.2.4 Takaisinperinnästä luopuminen

Kehittämislain 45 § mukaan enintään 100 euron suuruisen summan voi jättää perimättä. Pienenkin summan ollessa kyseessä tulee sen taustat ja tilanne selvittää kuten selvityselvöllisyyden piiriin kuuluu. Näin ollen tehokkuuteen pyrkiminen ja suhteellisuusperiaatteen soveltaminen saattavat tulla kyseeseen, kun arvioidaan, paljonko takaisinperintäprosessin läpivieminen tulisi maksamaan suhteessa merkitykseltään vähäiseen, alle 100 euron suuruisen perittävään määrään nähden.

Rahastoasetuksen 33. artiklan 7. kohdan mukaan jäsenvaltio voi päättää lopettaa takaisinperintämenettelyn toimeenpanon ohjelmakauden päättämisen jälkeen 32. artiklan 6. kohdan mukaisia edellytyksiä noudattaen. Takaisinperintä tulee kuitenkin mahdollisuuksien mukaan toteuttaa kehittämisohjelman aikana. Jos näin ei kuitenkaan toimita, vastataan toteuttamattoman takaisinperinnän kuluista puoliksi jäsenvaltion ja yhteisön talousarvion kesken. Varojen huomioimisesta säädetään 33. artiklan kohdassa 8 seuraavasti:

¹⁷⁴ Knuutinen 2001: 148.

Jos takaisinperintää ei ole toteutettu ennen maaseudun kehittämissuunnitelman päättämistä, takaisinperinnän toteuttamatta jättämisestä aiheutuvista taloudellisista seurauksista vastaavat 50-prosenttisesti kyseinen jäsenvaltio ja 50 prosenttisesti yhteisön talousarvio, ja ne otetaan huomioon joko neljän vuoden kuluttua ensimmäisen asteen hallinnollisen tai oikeudellisen päätöksen tekemisestä tai kahdeksan vuoden kuluttua, jos takaisinperintä on oikeudellisen menettelyn kohteena kansallisissa tuomioistuimissa, taikka ohjelmaa päätettäessä, jos edellä mainitut määräajat kuluvat loppuun ennen ohjelman päättämistä. Jos takaisinperintää ei asianomaisesta jäsenvaltiosta riippumattomista syistä ole voitu toteuttaa ensimmäisen alakohdan mukaisessa määräajassa ja jos takaisin perittävä määrä on yli 1 miljoona euroa, komissio voi jäsenvaltion pyynnöstä kuitenkin jatkaa alkuperäistä määräaikaa enintään 50 prosentilla.

Edellisen mukaan takaisinperinnän toteuttamatta jättäminen ohjelmakauden aikana ei suoraan merkitse sitä, että takaisinperinnän voisi jättää kokonaan tekemättä. Tilanne on käytännössä päinvastoin: mikäli jäsenvaltion viranomaisen ei peri hakijalta perusteetonta tai virheellistä tukea, jää perimättä jättämisen kustannus jäsenvaltion kuluksi kuten aiemmin rahastoasetuksen mukaisesti on todettu. Ohjelmakauden aikana perimättä jääneen maksun kuittaamiseksi jäsenvaltion tulee osoittaa vastattavanaan oleva 50 %:n suuruinen osuus yhteisön talousarvioon, eli kyseinen tukiosuus tulee palauttaa EU:lle jäsenvaltion omista varoista jolla on merkitystä valtion varojen käytön kannalta.

Viranomaisen virheellisestä toiminnasta aiheutuvaa tuen takaisinperintää on mahdollista tiettyjen olosuhteiden vallassa kohtuullistaa tai jopa jättää kokonaan perimättä. Rahoituslain 52:2 mukaan toimivaltainen viranomaisen voi erityisestä syystä päättää takaisinperittävän määrän korosta luopumisesta, joko osaksi tai kokonaan¹⁷⁵. Joissain tapauksissa on myös mahdollista jättää takaisinperintä suorittamatta. Päätökseen perimättä jättämisestä vaikuttaa sekä viranomaisen että tuensaajan toiminta ja olosuhteet. Kohtuuden ja vilpittömän mielen suojan perusteella takaisinperittävään määrään on toisinaan myönnetty lievennyksiä.¹⁷⁶ Säädöksen mukaan virheellisesti tai perusteetta maksetun tuen tai sille suoritettavan koron takaisinperinnästä on mahdollista luopua kokonaan tai osittain siinä tapauksessa, että takaisinperinnän suorittaminen täysimääräisenä olisi tuensaajan olosuhteet ja toiminta huomioon ottaen kokonaisuutena katsoen kohtuutonta (192/2013: 33 §).

¹⁷⁵ Esimerkiksi tapauksessa KHO 30.9.1999/2637 (FINLEX) oli viranomaisen virheen johdosta maksettu perusteetta luonnonhaittakorvausta. Tuki voitiin periä takaisin, mutta summaa kohtuullistettiin niin, ettei sille peritty korkoa.

¹⁷⁶ Kulla 2003: 219–220.

4.2.5 Valtionavustuslain vaikutus takaisinperinnässä

Valtionavustuslaki koskee siinä yksilöityä, tuen luontoista rahoitusta, jonka tavoitteena on avustaa jonkin hankkeen tai toiminnan toteutumista. Valtionavustuslaki ei tule noudatettavaksi automaattisesti kaikkien julkisten tukien toimeenpanossa. Valtionavustuslain periaatteet ovat julkisen taloudenhoidon kannalta kiinnostavia periaatteita ja valtionavustuslaki voi tulla sovellettavaksi Maaseutuelinkeinojen rahoituslain (12.3.1999/329) 4 § mukaan esimerkiksi tiettyjä investointeja tai toimenpiteitä tehtäessä. Tästä syystä valtionavustuslakia sivutaan hieman myös tässä tutkimuksessa. Jos takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslakia, on siitä säädetty tukikohtaisesti kansallisella lainsäädännöllä. Jälkimmäisessä ei mainita takaisinperinnästä muuta kuin juuri se, että takaisinperinnän osalta noudatetaan valtionavustuslakia, eli maaseutuelinkeinojen rahoituslaki ei määrittele erityisiä, omia normeja takaisinperinnästä.

Aiemmin on mainittu myös perusteettoman edun palautusvelvoitteen soveltaminen maaseudun kehittämisen tukia käsiteltäessä. Tämä velvoite saa oikeutuksensa valtionavustuslain 20 §:ssä:

”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 10 euroa, se saadaan jättää palauttamatta.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske laskennallisen perusteen mukaan myönnetyn valtionavustuksen ja toteutuneiden kustannusten välistä erotusta.”

Kyseinen valtionavustuslain 20 § laajentaa myös tuensaajan vastuuta ja velvollisuutta tuen saamisen suhteen. On tärkeää huomata, että tässä on kyse nimenomaan tuensaajan velvollisuudesta *palauttaa* omatoimisesti tukea pykälässä määritellyissä tilanteissa. Samalla tuensaaja on saanut *mahdollisuuden* omatoimisesti välttää muussa tapauksessa myöhemmin aiheutuva takaisinperintä. Muutoin takaisinperintätilanne todennäköisesti syntyisi aikanaan viranomaisen tarkastustoiminnallaan tai muulla tavoin huomattessa tukea maksetun virheellisesti. Toisaalta kyseinen pykälä myös osaltaan koettelee tuensaajan moraalia, tarkkaavaisuutta sekä seurantavelvollisuutta. Mikäli tuensaaja ei omatoimisesti palauta tukea valtionavustuslain 20 §:ssä mainitussa tilanteessa, voi silläkin olla merkitystä aikanaan arvioitaessa takaisinperintää ja siihen liittyviä seuraamuksia, kuten arviota siitä, oliko tuensaaja ollut tietoinen virheestä tukimaksun yhteydessä. Tällaisessa tilanteessa tulisi tapausta arvioida myös rikosoikeudellisesta näkökulmasta.

Velvollisuudesta takaisinperintään säädetään valtionavustuslain 21 §:ssä seuraavasti:

”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 § tulee sovellettavaksi, mikäli tuensaaja ei ole toiminut 20 § edellyttämällä tavalla ja on jättänyt palauttamatta tuen tai sen osan. Tässä otetaan kantaa myös tukipäätöksellä määritettyihin asioihin, eli siihen, mihin tarkoitukseen tuki on ollut tarkoitus käyttää. On hyvä, että kyseisessä momentissa huomioidaan toimien merkityksen olennaisuus: koska tukipäätökset on tapana kirjoittaa väljiksi, voi olla hankalaa arvioida tuen alkuperäistä käyttötarkoitusta ja sitä, millä tavoin se on toteutunut. Tässäkin yhteydessä olennainen tukipäätösten tarkkuustaso sekä siitä aiheutuvat tulkinalliset ongelmat ovat esillä myös muualla tässä tutkimuksessa. Näiden seikkojen vuoksi on kuitenkin hyvä, että valtionavustuslaki jättää olennaisuuden harkinnan viranomaisen ratkaistavaksi. Myös viranomaisen harhaanjohtaminen tai virheellisen tiedon antaminen siten, että toiminta on johtanut vaikutuksiin tukipäätöstä tehtäessä, on nostettu valtionavustuslakiin tilanteena, jossa viranomaisen on ryhdyttävä jatkotoimenpiteisiin. 21 § ottaa kantaa myös tuensaajan muuhun toimintaan, joka on rikkonut tuen saamisen säännöksiä tai ehtoja. Myös näissä seikoissa tulee viranomaisen ottaa kantaa virheellisen toiminnan olennaisuuteen.

Lisäksi säädetään harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä seuraavasti:

”Valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun valtionavustuksen tai sen osan takaisin perittäväksi, jos:

- 1) valtionavustuksen saaja on menetellyt 12 §:n 4 momentin taikka 13 tai 14 §:n vastaisesti;*
- 2) valtionavustuksen saaja on kieltäytynyt antamasta 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua aineistoa tai avustamasta mainitussa momentissa tarkoitettulla tavalla tarkastuksessa;*
- 3) valtionavustuksen saaja on lopettanut valtionavustuksen kohteena olleen toiminnan, supistanut sitä olennaisesti tai luovuttanut sen toiselle;*
- 4) valtionavustuksen saaja on 13 §:n vastaisesti luovuttanut toiselle omistus- tai hallintaoikeuden omaisuuteen, joka on hankittu valtionavustuksella;*

5) valtionavustuksen saaja on 13 §:n vastaisesti pysyvästi muuttanut valtionavustuksen kohteena olleen omaisuuden käyttötarkoitusta;

6) valtionavustuksen saaja on joutunut ulosottoimenpiteen kohteeksi, selvitystilaan, konkurssiin taikka yrityksen saneerauksesta annetussa laissa (47/1993) tarkoitetun saneerausmenettelyn tai yksityishenkilön velkajärjestelyistä annetussa laissa (57/1993) tarkoitetun velkajärjestelyn kohteeksi, jollei valtionavustuksen käyttötarkoituksesta muuta johdu; taikka

7) valtionavustuksen saaja menettelee tosiasiallisesti tässä momentissa säädettyihin seikkoihin rinnastettavalla tavalla antamalla valtionavustuksen myöntämiseen, maksamiseen tai käyttämiseen liittyvälle seikalle muun kuin asian todellista luonnetta tai tarkoitusta vastaavan oikeudellisen muodon.

Jos valtionavustuksen kohteena ollut omaisuus on tuhoutunut tai vahingoittunut 13 §:ssä säädettyinä käyttöaikana eikä tuhoutuneen tai vahingoittuneen omaisuuden tilalle hankita uutta vastaavaa omaisuutta, valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi ja määrätä mahdollisesta vakuutuskorvauksesta tai muusta korvauksesta takaisin perittäväksi määrän, joka vastaa valtionavustuksen osuutta omaisuuden alkuperäisestä hankintamenosta.

Valtionapuviranomainen voi päätöksellään myös määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun valtionavustuksen takaisin perittäväksi, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään.”(Valtionavustuslaki 22 §).

4.3 Takaisinperintään johtavista virheistä ja syistä

4.3.1 Tuensaajan toiminnasta johtuvat virheet

Tuensaajasta johtuvat virheet voivat olla tahallisia tai myötävaikutuksella aiheutettuja. Ne voivat johtua muun muassa tuensaajan huolimattomuudesta, tietämättömyydestä tai tuensaajan saamasta virheellisestä tai puutteellisesta neuvonnasta. Esimerkiksi tuen hakemisen alkuvaiheessa tapahtuvilla asioilla ja niiden järjestyksellä voi olla ratkaiseva merkitys, kuten esimerkiksi sillä, että tarvittavat luvat ja ilmoitukset ovat voimassa kun tuettua toimenpidettä aletaan toteuttaa. Jos tuensaaja ei tätä ymmärrä tai toimii vastoin näitä määräyksiä, voi se vaarantaa koko tuen saamisen tai mikä pahempaa, vaikutukset näkyvät vasta tuen maksua haettaessa, jolloin tuen oikeellisuutta jälleen arvioidaan. Myös tilanteessa, jossa vaadittava lausunto tuettavaksi haettavasta toimesta puuttuu, on se este myönteisen päätöksen antamiselle tai maksun oikeellisuudelle, jos tukipäätös jo sattuisi olemaan hyväksyttynä. Mikäli jostain syystä maksu olisi kuitenkin tapahtunut ja asia huomattaisiin myöhemmin esimerkiksi tarkastuksen yhteydessä, olisi se peruste

tuen takaisinperimisen arvioimiselle. Nämä yksinkertaiset esimerkit osoittavat jokaisen vaiheen merkittävyyden tukiprosessissa tuen oikeellisuuden kannalta.

Eräs takaisinperintään johtava tilanne on, että syytä tai toisesta tuettavan kohteen toteuttamiseen tai maksettujen kustannusten joukkoon on kuulunut tukikelvottomia toimia tai kustannuksia. (yritystukiasetus 34–36 §.) Varojen käyttö muuhun kuin tukipäätöksessä osoitettuihin kohteisiin on tukiehtojen vastaista ja peruste jatkotoimenpiteille. Myös puutteellisesti tai väärin toteutettu kilpailuttaminen hankintatilanteessa on vastoin yleisiä tukiehtoja. Yritystukiasetuksen 34 §:ssä on säännelty kustannusten kohtuullisuuden selvittämisestä riittävällä tavalla. Sen mukaan, jos esimerkiksi hankintaa tehtäessä ei ole noudatettu julkisista hankinnoista annettua lakia, tulee hankinnassa soveltaa viitekustannuksia tai yli 10 000 euron arvoisissa hankinnoissa tuensaajan on hankittava riittävä määrä tarjouksia tarkoituksenmukaisella tavalla. Tällaisissa tilanteissa viranomaisen voi käyttää tilannetta arvioidessaan laajaa harkintaa ja jos syytä on, arvioida, onko tuen maksamisen keskeyttämiselle, perumiselle tai takaisinperimiselle aihetta¹⁷⁷. Jo vuonna 2010 oli havaittu puutteita pysyvyysselvöityksen toteutumisessa. Viimeisten vuosien lama Suomessa on myös johtanut yritysten konkurssitilanteisiin, mikä tuensaajan kannalta valitettavasti aiheuttaa pysyvyysselvöityksen rikkoutumisen.¹⁷⁸

4.3.2 Viranomaisen toiminnassa esiintyvistä virheistä

Tukiprosessiin sijoittuvia menettelyllisiä virheitä pyritään ehkäisemään muun muassa erilaisin ohjein ja apuvälinein, esimerkiksi hallintopäätöksiä tehtäessä käytettävien tarkistuslistojen avulla. Tarkistuslistan käyttö auttaa viranomaista tarkistamaan, että kaikki olennaiset toimet on tehty ja seikat huomioitu. Tarkistuslistan käyttäminen antaa tukea paitsi viranomaiselle itselleen myös varmistaa tuensaajan oikeusturvaa.

Osa takaisinperintään johtavista virheistä on vältettävissä tai ainakin havaittavissa ja näin korjattavissa muun muassa valvonnalla, johon myös viranomaisten toiminnan esteellisyysskysymysten huomioiminen kuuluu. Hyvä lähtötilanne virheettömälle toiminnalle on, että hakija toimii prosessin alusta asti ohjeiden mukaan, muun muassa hakee tukea tai maksua oikein ja saa tarvittaessa opastusta ja neuvontaa. On tärkeää, että hakija tuntee ajankohtaiset ohjeet ja että niiden saatavuus on helppoa. Hyvä ja tehokas tiedottaminen ja sähköiset järjestelmät lisäävät myös hallintoyksikön tehokkuutta. Sähköinen asiointi on tukihallinnon haaste, johon vastataan muun muassa sähköisen tukihaun

¹⁷⁷ Knuutinen 2001: 144.

¹⁷⁸ Maaseutuvirasto 2010.

myötä¹⁷⁹. Myös viranomaisten toiminnan virheettömyys on yhtä tärkeää, ja siihen pyritään muun muassa hyvällä ohjeistuksella, sisäisellä ja ulkoisella valvonnalla sekä virastojen sisäisillä tehtävien eriyttämisellä, ettei vaarallisia työyhdistelmiä synny. Viranomaisen toiminnan virheettömyys on myös perustuslaissa ja hallintolaissa määriteltyjen oikeusperiaatteiden¹⁸⁰ toteutumisen kannalta merkittävää.

Kehittämislain 44 § mukaan myös tarkastustehtävää suorittavaan tilintarkastajaan sovelletaan tarvittaessa rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Mikäli tilintarkastaja aiheuttaa tarkastustehtävää suorittaessaan vahingon, sovelletaan mitä vahingonkorvauslaissa säädetään. Ylipäänsä tilintarkastajat ovat Suomessa joutuneet harvoin vahingonkorvauskanteen kohteiksi¹⁸¹.

Viranomaisen sen sijaan on voinut syyllistyä valvonnan laiminlyöntiin, mikäli esimerkiksi kilpailuttamisen tekemistä ei ole valvottu riittävässä määrin tai itse menettelyssä on virheitä. Viranomaisen käyttäessä laajaa harkintaa valvoo yhteisöjen tuomioistuin hallintoviranomaista. Tällöin valvonnan avulla vahvistetaan, että viranomaisen on toiminut menettelysäännösten mukaan, ja että päätöksen perusteena olevat tosiseikat ovat oikeita, ettei näitä tosiseikkoja arvioitaessa ole tehty virheitä eikä päätös ole yleisten oikeusperiaatteiden vastainen.¹⁸² Etenkin toteutuneita kustannuksia tarkasteltaessa tulee kyseeseen tukipäätöksen ja maksupäätöksen väliset erot. Vaikka viranomaisen on tukipäätöksellä jo myöntänyt tuen tietyn tarkastelun jälkeen, on viranomaisella tästä huolimatta mahdollisuus ja velvollisuus edelleen suorittaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Koska tukipäätöksistä ei aina ilmene eikä voikaan ilmetä, miten varat on yksityiskohtaisesti käytettävä, on viranomaisen mahdotonta taata tuen todellinen tarkoituksenmukaisuus etukäteen. Tällöin viranomaisen on voitava puuttua tuen valvontaan myös tukipäätöksen jälkeen.¹⁸³

Tässä yhteydessä tuki- ja maksupäätösten itsenäisyys korostuu ja viranomaisten tulisi olla rohkeita myös tukipäätöksen jälkeen tehtävässä arvioinnissa. Toisaalta on nostettu esiin tuenhakijan luottamuksensuoja tukipäätöstä kohtaan. Tähän ei kuitenkaan voi yksiselitteisesti vedota, koska vasta maksupäätöksellä hyväksytään varsinaiset kustannukset, joiden perusteella tuki maksetaan. Merkittävää on myös se, että maksajaviranomai-

¹⁷⁹ Toukokuun 2013 viljelijätukihaussa valtaosa viljelijöistä haki tukea sähköisesti Vipu-palvelun kautta. Ohjelmakauden 2014-2020 mukaisissa tuissa tavoitteena on, että valtaosa hakemuksista jätetään sähköisesti.

¹⁸⁰ Esimerkiksi luottamuksensuoja, objektiviteetti, tasapuolinen kohtelu, suhteellisuusperiaate yms.

¹⁸¹ Nuolima 2001: 216.

¹⁸² Knuutinen 2001: 143-144.

¹⁸³ Esimerkiksi yleisesti Knuutinen 2001; Partex T-182/96.

nen vastaa lopulta maksujen oikeellisuudesta ja laillisuudesta, joten tällä tulee olla mahdollisuus ottaa kantaa myös maksettaviksi haettavien kustannusten tukikelpoisuuteen. Lisäksi maksupäätöksen esittelijällä on tietty vastuu päätöksestä, jolloin ratkaisu ei voi perustua yksinomaan jonkun toisen aiemmin tekemään päätökseen tarkastelematta tarkemmin sen sisältöä. Tämän vuoksi on tuensaajan kannalta tärkeää, että myös maksuvaiheessa on mahdollista arvioida tukipäätökseen kirjattuja asioita uudelleen, koska toimen toteuttamisessa on voinut ilmetä muutoksia suunnitelmavaiheen jälkeen, ja yksittäiseen päätökseen on mahdotonta etukäteen yksilöidä kaikkia kustannuksia, mitä tuettava toiminta tulee toteutusajan aikana edellyttämään. Tämä merkitsee, että tuki- ja maksupäätöksiä tekevien henkilöiden on tehtävä yhteistyötä paitsi tukiprosessin alussa ja lopussa, myös sen aikana.

Viranomaisia haastateltaessa on todettu, että ELY-keskuksissa, joiden viranomaiset kertovat tekevänsä säännöllistä yhteistyötä prosessin eri vaiheissa, on saatu hyviä tuloksia tukiprosessin sujuvuuden parantamisen kannalta. Tämä voi vähentää myös virheiden tai yllättävien tilanteiden määrää tukiprosessin edetessä.¹⁸⁴ Näin voidaan vahvistaa myös tuensaajan luottamuksensuojan toteutumista paremmin, kun jo tukea myönnettäessä ajatellaan tuensaajan tilannetta tuen maksun hakemisivaiheessa. Koska päätökset ovat itsenäisiä, korostuu hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen molempien prosessin osien hallinnossa. Mikäli myöntövaiheessa toimitaan vaikkapa huolimattomasti, voi tuensaajalle aiheutua hankaluuksia muun muassa luottamuksensuojan toteutumisen suhteen. Jos taas maksuvaiheessa ei tarkastella tukipäätöstä, vaan maksupäätösesittelijä esimerkiksi hyväksyy maksuhakemuksen tarkastamatta myöntöpäätöstä, on vaarana maksaa tuki asiakkaalle väärin perustein, mistä aiheutuu tuensaajalle takaisinperintä.

Viranomaisen tekemän virheen yhteydessä on syytä pohtia, olisiko hyvän hallinnon vaatimusten mukaista pyrkiä hyvittämään tuensaajalle virheestä johtuvaa haittaa, sen sijaan että vain todetaan viranomaisen virheen syntyminen. Vahingonkorvausmenettelyyn saakka ei usein ole tarpeen edetä, mutta tietyissä tilanteissa sekin on mahdollista. Myös eduskunnan oikeusasiamies on valvontatoiminnassaan yleisesti pitänyt huonona, että virheet ainoastaan todetaan eivätkä ne johda hyvitykseen asianosaiselle.¹⁸⁵ Takaisinperintätilanteessa hyvittäminen kuitenkin voi olla hankalaa, ja johtaa jälleen oikeusperiaatteiden ja lain vaatimusten ristiriitaan.

¹⁸⁴ Haastattelu: yksikönjohtajat Tevaniemi ja Seurujärvi 2014.

¹⁸⁵ Hautamäki 2004: 121.

5. JULKISTEN VAROJEN MOITTEETON HALLINTA

5.1 Budjettitalouden perusteet

5.1.1 Yleiset periaatteet

Taloudellisessa toiminnassa on eroavaisuuksia riippuen siitä, onko taloudellinen toimija yksityinen vai julkinen. Yksityistalouden toimijoita ovat kotitaloudet ja yhteisöt ja julkistalouden toimijoita kaikki julkisen sektorin eli valtion, kuntien, kuntaliittojen, sosiaaliturvarahastojen ja seurakuntien toimijat.¹⁸⁶ Siinä missä yritysten tavoitteena on maksimoida voitto ja saavuttaa mahdollisimman hyvä taloudellinen tulos, on julkisen talouden tarkoitus hieman toisenlainen. Julkisyhteisöt pyrkivät erilaisten, yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden toteuttamiseen ja julkistalous on olemassa yhteiskuntaa ja kansalaisia varten. Julkistaloudessa on kyse ainakin yhteisön varojen hankinnasta, niiden käyttämisestä sekä koko julkistalouden valvonnasta¹⁸⁷. Julkistalouden toteuttaminen tapahtuu erityisesti valtiontalouden talous- ja toimintasuunnittelun ja pitkälti niiden pohjalta tapahtuvien budjettiratkaisuiden avulla. Julkinen talous voi myös toimia tukena ja keinoina valtion yleisen talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamisessa. Talouspolitiikka muodostuu finanssipolitiikasta, rahapolitiikasta ja tulopolitiikasta, joilla on erilaisia tavoitteita, joita talouspolitiikka toteuttaa. Tämän tutkimuksen kannalta muun muassa aluepolitiikan tavoitteet, joita kehittämissuunnitelman avulla toteutetaan, ovat merkittäviä myös budjettitaloudessa. Julkistalouden tavoiteasetantaa koskevan kompetenssin ja jakautumisen perusteiden on johdettava viime kädessä perustuslaista hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaisesti. Tämän lisäksi keinoja valitessa tulee huomioida käyttöön otettavien keinojen oikeusjärjestyksenmukaisuus.¹⁸⁸

Kuten jo aiemmin on tullut esiin, vaikuttaa EU ja erityisesti sen talous- ja rahaliiton jäsenyys merkittävästi myös Suomen kansalliseen finanssivaltaan¹⁸⁹. Tässä tutkimuksessa EU:n rooli korostuu kuitenkin kaikista eniten varojen käytön ja valvonnan sääntelyn ja toteuttamisen kannalta. Oikeusnormit, periaatteet ja arvot liittyvät myös valtiontalouden sääntelyyn ja muuallakin tukihallinnossa olennaiset periaatteet tulevat sovellettaviksi myös julkisten varojen käytön yhteydessä. Arvojen merkitys on valtiontalouden sääntelyssä suuri. Finanssihallinto-oikeudessa oikeusnormit merkitsevät perustuslakiin sisäl-

¹⁸⁶ Myrsky 2010: 8–9.

¹⁸⁷ Myllymäki 1994: 7.

¹⁸⁸ Myllymäki 2007: 23–30.

¹⁸⁹ Wacker 2010: 660.

tyvää, hierarkkisesti korkeinta säännöstöä, jota tulee noudattaa julkisia varoja käytettäessä ja sen valvonnassa. Esimerkiksi yhdenvertaisuuden periaatteen noudattaminen merkitsee, että julkisia varoja käytettäessä tulee huomioida kansalaisten yhdenvertaisuus. Tärkeimmässä roolissa valtiontaloudessa ovat kuitenkin lait ja asetukset. Valtiontalouden hoito perustuu vahvasti säädännäisen oikeuden, erityisesti lähtökohdiltaan valtiosääntöoikeudessa määriteltyihin oikeusnormeihin. Oikeudellisesti merkittävä, valtiontaloudellisen päätösvallan käyttöön liittyvä tekijä ovat myös yleiset budjettiperiaatteet, jotka ohjailevat budjetin päätöksentekoprosessia.¹⁹⁰(PeL 84 §). Budjettiperiaatteet¹⁹¹ toimivat kytköksenä voimassaolevan oikeuden ja käytännön taloudellisen toiminnan välillä ja toimivat samalla budjettivallan suojana. Perustuslain lisäksi budjettiperiaatteet voivat olla siitä johdettavia tai myös kokonaan tai osittain johtua Suomen oikeuden ulkopuolelta. Budjettiperiaatteilla on merkitystä valtioneuvoston tulkinnoissa, joita eduskunnan perustuslakivaliokunta, oikeuskansleri sekä budjetin valmistelijat ja soveltajat tekevät. Ne yhdessä muiden periaatteiden ja oikeuslähteiden kanssa muodostavat viranomaisia koskevan, harkintavallan laillisuuskehän, jonka ulkopuolelle ei voi valtiontaloudellista päätösvaltaa käyttämällä ulottua.¹⁹²

Päätökset tehdään perustuslain 3 § mukaan siten kuin valtiollisten tehtävien jakamisesta ja parlamentarismien periaatteista on säännelty¹⁹³. Valtiontaloudelliseen päätösvaltaan sisältyy paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa, mikä näkyy yritystukien hallinnoinnissa läpi prosessin, jonka ylimmällä tasolla voidaan ajatella esimerkiksi eduskunnan budjettivallan käyttöä menojen sijoittamisessa vuotuisen talousarvioon. Valtiontalouden harjoittamisessa tarkoituksenmukaisuusharkintaa rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten objektiivisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteet, joiden soveltamista yksittäisen tuensaajan kannalta on tässä tutkimuksessa jo tarkasteltu. Valtiontaloudessa näillä periaatteilla on merkitystä muun muassa valtioneuvoston päättäessä vuosittaisista kunnille myönnettävistä harkinnanvaraisista rahoitusavustuksista. Finanssivalvonnassa sen sijaan suhteellisuusperiaate voi korostua.¹⁹⁴ Tämä esittää konkreettisesti oikeusperiaatteiden läpileikkaavuuden yritystukien hallinnossa: yleiseltä, valtion ylimmän, koko kansaa koskevalta hallinnon tasolta yksityiskohtaisiin tilanteisiin tuen myöntämisestä maksamiseen, valvontaan ja takaisinperintään.

¹⁹⁰ Myllymäki 2007: 37.

¹⁹¹ Myrskyn (2010:93) mukaan budjettiperiaatteina on pidetty ainakin seuraavia talousarviota koskevia periaatteita: täydellisyys-, vuotuisuus-, brutto-, tasapaino-, yleiskatteisuus-, julkisuus-, yhtenäisyys-, luotettavuus-, tulojen sitomattomuus-, selvyyys-, ennakkollisuus- ja erittelyperiaate.

¹⁹² Myrsky 2010: 92–93.

¹⁹³ Perustuslain mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta.

¹⁹⁴ Myllymäki 2007: 38–39.

Valtiontalouden päätöksenteko ja taloudenhoito eivät kuitenkaan voi nojata pelkästään arvoihin ja periaatteisiin, vaan oikeudellinen sääntely seuraa tuota perustuslaillista lähtökohtaa. Valtiontalouden keskeisin lainsäätös on Laki valtion talousarviosta (13.05.1988/423). Laissa on säännökset talousarvion sisällöstä, perusteluista, suunnittelusta ja kirjanpidosta. Tämä säädös on finanssivaltion-oikeudellinen säännös, jonka kaltaisia erillislakeja on vähän. Lisäksi asetus valtion talousarviosta (11.12.1992/1234) on merkittävä talousarvion laadinnan, toiminta- ja taloussuunnittelun, tuloksellisuuden sääntelyn ja tiliviraston toiminnan kannalta. Asetuksen säännökset (9. luku) ovat vahva pohja tiliviraston sisäiselle valvonnalle. Nämä kaksi säädöstä muodostavat ytimen eduskunnan budjettivallan toteuttamiselle ja turvaamiselle.¹⁹⁵

5.1.2 Moitteettoman varainhoidon periaate

Kuten hallinnon oikeusperiaatteiden yleensä, myös moitteettoman varainhoidon periaatteen heikkoudeksi saattaa muodostua sen väljyys, jolloin tulkinta jää suurelta osin varainhoidon päättäjille, valvojille ja yhteisön tuomioistuimelle. Periaatteen toteutuminen oikeudellisena sääntelynä ei vielä takaa periaatteen käytännön toteutumista, eikä varainhoidon moitteettomuus voi perustua ainoastaan oikeusnormeihin. Jäsenvaltion tulee aidosti tahtoa toteuttaa yhteisöpolitiikkaa, mikäli periaatteen halutaan tosiasiaa toimivan.¹⁹⁶ Edellytyksenä moitteettoman varainhoidon toteutumiselle voidaan pitää taloudelliseen päätöksentekoon liittyvien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamista ennalta.¹⁹⁷

Varainhoidon moitteettomuus on julkistalouden hallinnossa huomioitava joka vaiheessa ja sen voi termin väljyyden vuoksi tulkita taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta koskeväksi lähtökohdaksi. Moitteettomuus kiteytyy myös tuloksellisuuteen.¹⁹⁸ Tuloksellisuutta voidaan tarkastella organisaation tasolla, ohjelman tasolla sekä koko Euroopan unionin yhteisellä tasolla. Tuloksellisuutta ei kuitenkaan voida arvioida täysin vastaavasti kuin liiketoiminnassa, joka pyrkii tuottamaan voittoa, vaan julkisen sektorin on löydettävä omat mittarinsa ja toimenpiteensä tuloksellisuuden arvioimiseksi ja tavoittelemiseksi. Tulostiedon merkitys on noussut entistä merkittävämpään rooliin myös julkisen sektorin toiminnassa kun toiminta tapahtuu yhä enemmän sopimusperusteisesti

¹⁹⁵ Myllymäki 2007: 42.

¹⁹⁶ Myllymäki & Vakkuri 2001: 27–28.

¹⁹⁷ Myllymäki & Vakkuri 2001: 36.

¹⁹⁸ Myllymäki 2007: 156.

ja tarkastaminen ja arviointi tuottavat informaatiota tehtyjen sopimusten ja toimien toteutumisesta¹⁹⁹. Tärkeää olisi osata, ja säännöllisesti myös käyttää tätä informaatiota. Sekä yhteisön että jäsenvaltion talouden harjoittamisen oikeellisuuden kannalta on merkittävää, onnistutaanko takaisinperintä toteuttamaan kokonaisuudessaan silloin, kun siihen on aihetta. Moitteeton varainhoito edellyttää paitsi jäsenvaltion ja komission välistä yhteistyötä, myös jäsenvaltion omaa, tehokasta toimintaa periaatteen toteutumiseksi. Perimmäinen tavoite on varmistaa, että EU:n budjetista osoitetut määrärahat käytetään moitteettomasti, eli pyrkien tuloksellisuuteen taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden kautta²⁰⁰. Moitteeton varainhoito kattaa myös takaisinperinnän onnistumisen silloin kun siihen on aihetta. Mikäli periminen ei ole tehokasta, näkyy se puuttuvina varoina jäsenvaltion budjetissa tai pahimmillaan myös EU:n budjettiin tehtävien palautusten suhteen.

Moitteettoman varainhoidon toteuttamisesta syynä takaisinperinnälle on olemassa myös oikeustapauksia. Esimerkiksi seuraava tapaus käsittelee Euroopan sosiaalirahastosta myönnettävää tukea, mutta rahastosta riippumatta moitteettoman varainhoidon periaate pätee, ja siitä syystä voimme myös tässä yhteydessä tarkastella kyseistä oikeustapausta.

Oikeustapauksessa (T-72/1997) oli kyse portugalilaisyrittäjän nostamasta kumoamiskanteesta komissiota vastaan, syystä jonka perusteella komissio oli yrityksen käsityksen mukaan pienentänyt sen saamia rahoitustukia perusteettomasti. Yrityksen mukaan portugalilaisella, maksujen ja valvonnan suhteen muutoin toimivaltaisella viranomaisella ei ollut toimivaltaa perustella komissiolle tuen takaisinperintää ”kohtuullisuuteen” ja ”hyvään taloudenhoitoon” liittyvillä syillä.

Tuomioistuimien kuitenkin totesi kiistattomaksi, että niin kyseisen jäsenvaltion kuin yhteisön oikeudenkin kannalta julkisten varojen käyttöedellytyksenä nimenomaan on hyvää taloudenhoitoa koskeva vaatimus. Samalla tuomioistuimen hylätessä kanteen se myös korosti jäsenvaltion velvollisuutta soveltaa hyvään taloudenhoitoon nojautuvaa periaatetta siten, että finanssivalvonnassa varmistetaan korvattavaksi haettavien kustannusten asianmukaisuus suhteessa toteutettuihin suoritteisiin. Tällä päätöksellä tuomioistuimien vahvisti jäsenvaltioiden viranomaisten välisen laajan yhteistyön varainkäytön valvontatehtävissä, jonka tarkoituksena on laillisuuden lisäksi selvittää rahoitettavien hankkeiden varainkäytön tarkoituksenmukaisuus.

¹⁹⁹ Vakkuri 2001: 174.

²⁰⁰ Myllymäki 2007: 40.

Edellä käsitellyssä päätöksessä hyvän talouden hoidon edellytys nostettiin esiin. Moitteettoman varainhoidon periaatteen toteutumiseksi tukea myöntävän viranomaisen tulee ottaa kantaa tukivarojen kohdentamiseen jo tuen myöntämisvaiheessa, ja tukea voi myöntää vain tukisäännösten mukaisiin kohteisiin. Tuensaajan toiminnassa hyvän taloudenhoidon noudattamatta jättäminen voi johtua tehottomasta varojen käytöstä, puutteellisesta dokumentaatiosta tai säännösten rikkomisesta. Tukivarojen tulee olla oikein kohdistettu ja niiden tulee olla todennettavissa koko kirjausketjun osalta. Tositteiden säilyttämisessä noudatetaan kirjanpitolain (13.12.1997/1336) sekä yhdistyslain (26.5.1989/503) säännöksiä. Tuettavan toimenpiteen kirjanpito on oltava vaivattomasti tunnistettavissa erikseen tuensaajan muusta kirjanpidosta (kehittämislaki 25 §). Kirjanpitolain 2-luvun mukaan tuensaajan on säilytettävä toteutettavan toimen hankintojen kuitit ja kirjattava kulut kirjanpitoonsa. Tositteiden puutteellinen olemassaolo ja säilytys voi johtaa jatkotoimenpiteisiin takaisinperinnän kannalta mutta voi aiheuttaa myös muita seuraamuksia kirjanpitolain mukaan. Hankkeen kirjanpidosta säännellään kehittämislain 25 §:ssä.

5.1.3 Perusteettoman edun palautus

Vakiintuneesti on katsottu julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa voitavan käyttää soveltuvin osin myös *perusteettoman edun palautuksen* periaatteita: jos rahamääräinen etu on maksettu suurempana kuin laki edellyttää tai muutoin aiheuttomasti, tulee edunsaajan pääsääntöisesti palauttaa perusteeton etuus oma-aloitteisesti²⁰¹. Julkisia varoja käytettäessä ei siis voida ajatella, että ”löytäjä saa pitää”. Perusteettoman edun palauttamisen vaatimus merkitsee, ettei kenelläkään ole oikeutta sellaiseen asiaan, johon oikeutta ei ole muodostunut.

Perusteettomasti saaduksi tueksi katsotaan myös tuki, jonka saaja ei noudata tuen käytössä voimassa olevaa säännöstöä eikä viranomaisen asettamia ehtoja. Tämä voi aiheuttaa velvollisuuden palauttaa tukea. Palautusvelvollisuutta arvioitaessa huomioidaan perusteettomuuden ilmeisyys, olosuhteet perusteetonta tukea saadessa sekä takaisinperintävaatimuksen suhde yleisiin oikeusperiaatteisiin²⁰². Haastavaa voi olla sen arvioiminen, olisiko tuensaajan kuulunut palauttaa takaisinperittävä summa oma-aloitteisesti. Yhtä haastavaa on arvioida seurauksia, jos velvollisuus palautukselle olisi ollut eikä palautus-

²⁰¹ Mikäli tukea sääntelevästä laista puuttuu säännös viranomaisen virheestä väärin myönnetyn tuen palauttamisesta, voidaan soveltaa valtionavustuslain 20, 21 ja 30 § muodostamaa säännöstöä. Siikavirta 2010: 632.

²⁰² Knuutinen 2001:145–146.

ta ole tehty. On siis epäselvää, miten ratkaistaan, olisiko tuensaajan pitänyt tietää velvollisuudesta palauttaa jo maksettu tuki. Tällaisessa tilanteessa joudutaan todennäköisesti arvioimaan asiaa myös luottamuksensuojan periaatteen kannalta ja merkitystä voi olla sillä, onko tuensaajana esimerkiksi ammattimainen toimija vai mahdollisesti kokemattomampi hanketoteuttaja.

Komission asetuksessa neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta (EU) N:o 65/2011, annettu 27.1.2011 5. artiklan 3. kohdassa kuitenkin säädetään, *ettei tukien palautusvelvollisuutta sovelleta, mikäli maksu on suoritettu viranomaisen virheestä johtuen, eikä tuensaaja ole voinut kohtuudella havaita virhettä*²⁰³. Usein onkin tulkintakysymys, olisiko tuenhakijan tullut itse havaita virhe vai ei. Kohtuullisuuden punnitseminen ei aina ole yksiselitteistä.

5.2 Varojen käytön valvonta

5.2.1 Finanssivalvonnan rooli julkisia varoja käytettäessä

Johdon ja valvonnan muodostamaa kokonaisuutta voidaan kutsua valvonnaksi. Tästä on kyse kun korostetaan viranomaisen omaa päätösvaltaa, itsenäistä vastuuta, ja vaatimusta toiminnan tuloksellisuudesta. Tästä on kyse yritystukien hallinnointiprosessissa ELY-keskusten ja hallinto- ja maksajaviranomaisten välillä. Yritystukihallinnon kannalta valvonta kohdistuu valmisteluun, päätöksiin, toimeenpanoon ja tarvittaessa myös seurantaan. Tällaista valvontaa voidaan kutsua hallintovalvonnaksi.²⁰⁴ Vaikka hallintovalvonnan voidaan nähdä koskevan yksittäisiäkin prosessin osia, kuten myöntö- tai takaisinperintävaihetta, on tarkastelun kohteena myös moitteettoman varainhoidon toteutumisen valvonta. Sen sijaan varsinaisesti valtiovarain käytön valvontaa kutsutaan oikeustieteessä finanssivalvonnaksi, jota harjoitetaan julkisten intressien suojaamiseksi. Valtiontalouden valvojat toimivat käytännössä yleisen edun vartijoina. Valvonnan alakäsitteenä on olennaisena elementtinä tarkastus, joka täsmällisempänä käsitteenä voi koskea tiettyä osa-aluetta ja kulminoituu esimerkiksi sisäisessä tarkastuksessa tai vuosittaisessa tilintarkastuksessa.

²⁰³ Huom. Velvollisuuden noudattamatta jättäminen kohtuullisuusperiaatteen nojalla koskee nimenomaan tuen oma-aloitteista palauttamista eikä takaisinperintää. COM (01) 2419.

²⁰⁴ Myllymäki 2007: 129.

Sisäisen valvonnan ja tarkastuksen suorittajana on oltava tehtävään nimetty virkamies tai ulkopuolinen tilintarkastaja. Lisäksi on tärkeää pitää erillään tarkastelu, joka kattaa esimerkiksi toimintojen seuranta ja havainnointia.²⁰⁵ Yritystuissa merkittävä esimerkki tarkkailusta ja on erilaisten tukiprosessin vaiheiden toteuttamisen seuranta ja tarkkailu, millä voi olla merkitystä ennakoivana toimenpiteenä tuensaajan aktivoimiseksi jonkin vaaditun toimenpiteen suorittamiseksi, millä voisi olla merkitystä tuen oikeellisuuden säilyttämisen kannalta. Esimerkiksi toimen toteuttaminen loppuun tukipäätöksen mukaisessa ajassa on asia, jonka toteutumista on syytä seurata. Tällä tavoin on mahdollista havaita ja ennaltaehkäistä mahdollinen, uhkaava virhe jo ennen varsinaista valvontaa. On kuitenkin tärkeää, ettei tarkastella tarkastelun vuoksi, vaan että tuloksilla on merkitystä tai niitä käytetään. Siispä on merkittävää, että saatuja havaintoja käytetään tilastoinnissa ja mahdollisuuksien mukaan operatiivisessa toiminnassa, kuten neuvonnassa, ohjauksessa ja koulutuksessa.

5.2.2 Laillisuusvalvonta

Maaseutuohjelman toteuttamisen suhteen komissio toteuttaa omaa valvontaansa, jolla viime kädessä on merkitystä yhteisön varojen käytön valvonnassa. Komission valvontatoimet käytiin läpi 2-luvussa. Lisäksi valtiontalouden tarkastus on osa valtionhallinnon toiminnan ja talouden ohjaukseen kuuluvaa valvontajärjestelmää. Sen avulla tuotetaan tietoa siitä, onko taloudenhoito ja toiminta ylipäänsä ollut oikeussääntöjen ja eduskunnan budjettipäätösten mukaista.

Säännöllisellä valvonnalla ja erilaisilla seurantatoimilla on merkitystä, jos tietoja käytetään oikein ja tehtyihin havaintoihin reagoidaan riittävästi. On tärkeää, että toimenpiteitä asioiden korjaamiseksi aletaan tehdä välittömästi. Ajan kuluessa riskit asian selvittämisessä ilmeneville haasteille kasvavat ja myös seuraamukset kuten koron määräytyminen voivat tulla kysymykseen. Lisäksi luottamuksensuojan toteutumisen kannalta on sitä tärkeämpää, mitä aikaisemmassa vaiheessa mahdolliset puutteet havaitaan ja niihin reagoidaan, eikä tuensaajan tarvitse odottaa varpaillaan mahdollisia tulevia, ylemmän tasoisia valvontoja, kun prosessia on valvottu asianmukaisesti jo prosessin aikana. Tietenkään valvonnassa havaittavia, tukeen vaikuttavia seikkoja ei voida jatkuvalla hallintovalvonnalla kokonaan sulkea pois, mutta ainakin niihin reagoiminen on nopeampaa, joustavampaa ja tukee hyvän hallinnon ja moitteettoman varainhoidon toteutumista.

²⁰⁵ Myllymäki 2007: 130.

5.3 Yritystukivarojen käytön valvonta

5.3.1 Julkisten varojen käytön valvonta yrityksissä

Perustamissopimus (280 art.) velvoittaa sekä yhteisöä että jäsenvaltiota suojaamaan yhteisön taloudellisia etuja esimerkiksi petollisilta menettelyiltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Varainkäytön valvonnassa tällä on keskeinen merkitys²⁰⁶. Tässä luvussa valvontaa tarkastellaan erityisesti laajempaa kokonaisuutta ajatellen, kun 2. luvussa tarkastelun kohteena oli ennemminkin yksittäisiä toimia koskeva valvonta. Laittomuudelta tai rikollisilta toimilta suojautuminen on hyvin merkittävää julkisten varojen käytön parissa. Jo yritystukijärjestelmän luotettavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden säilyttämiseksi valvonnalla on merkitystä.

Julkisilla varoilla rahoitettujen yritystukitoimien toteuttajien tulee huolehtia siitä, että varojen käyttö on kustannustehokasta, avointa ja markkinaehtoista. Vaatimukset ovat siis samat tuensaajille ja viranomaisille yleisesti julkista varainkäyttöä harjoitettaessa. Maaseuturahaston varojen käytön moitteettomuus liittyy olennaisesti tukijärjestelmän toimeenpanoon ylipäänsä.

5.3.2 Hankintojen kilpailuttaminen julkisten varojen käytön yhteydessä

Varojen huolellisen käyttämisen vaatimukset koskevat jokaista tukiprosessin vaihetta, myös tukikohteeseen toteutettavia hankintoja. Julkisista hankinnoista on annettu oma säännöstönsä. Sitä sovelletaan myös EU-osarahoitteisten toimenpiteiden hallinnoinnissa, vaikka kyseessä ei olisikaan julkisyhteisön harjoittama toimenpide, mikäli hankinnalle on osoitettu julkista tukea yli 50% sen arvosta. (Laki julkisista hankinnoista (348/2007) 2:6 §, myöh. hankintalaki). Kilpailuttamisen kansallinen kynnyсарvo on ohjelmakaudella 2007–2013 ollut 30 000€ mutta myös avoltaan sen alle jäävien hankintojen osalta on ollut selvitettävä riittävällä tavalla hintataso kohtuullisen hankintahinnan arvioimiseksi. Tätä varten tulee hankinnan toteuttajan pyytää riittävä määrä tarjouksia. Siten tuensaaja, joka on saanut hankintaan yli 50% julkista tukea, rinnastetaan hankinnan toteuttajana julkisyhteisöön. Vapaan kilpailun sekä markkinaehtoisuuden toteutumisen vaatimukset ilmenevät myös säännöstöistä jotka käsittelevät tukikelpoisuutta, mikä on ensimmäinen tarkasteltava asia takaisinperinnän aiheutumista arvioitaessa. Tukikelpoisuuden yleisenä edellytyksenä nimittäin on, että toimenpiteestä aiheutuvat kustan-

²⁰⁶ Myllymäki 2007: 40.

nukset ovat tosiasiallisesti toteutuneet ja niiden hinta on määräytynyt avoimen kilpailun perusteella.

Alihankintana toteutettavien kustannusten tukikelpoisuuden ehtona on, että alihankinta aiheuttaa toimenpiteelle jotain lisäarvoa ja että hankinta on toteutettu avoimen kilpailun perusteella (Kom: 1685/2000). Hankintalain 62 § mukaan hankinnan toteuttajan on valittava se tarjous, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Yleisesti on vaatimuksena myös, että tarjousten vertailu tulee tapahtua objektiivisesti sekä rationaalisella päättelyllä. Tukivaroja tulee siis käyttää yhtä tehokkaasti kuin jos kysymys olisi esimerkiksi yrityksen omista varoista. Knuutinen (2001) kiteyttää hankintasäännösten tarkoituksen niin, että säännösten tavoitteena on saada julkisia varoja käyttävät toimijat toimimaan samoin kuin rationaaliset, omilla varoillaan toimivat hankinnan tekijät. Vaikka säännöstö ohjaa konkreettisesti itse hankintaa ja sen kulkua, on sääntelyn tarkoituksena tukihallinnon näkökulmasta hankinnan sisällön ohjaaminen.

On siis mahdollista, että esimerkiksi kilpailutuksen laiminlyönti tai toteuttamatta jättäminen voivat johtaa takaisinperinnän tarpeen arviointiin. Tällöin kyseessä ei ole seuraamusten arviointi ainoastaan tuensaajan, vaan myös tukea myöntäneen viranomaisen kohdalta. Tukea myöntäneen viranomaisen nimittäin tulee seurata ja valvoa julkista tukea saaneen tahon toimintaa ja varojen käytön sekä hallinnon oikeellisuutta. Hyvän taloudenhoidon vaatimuksen noudattamatta jättäminen on viranomaiselle peruste laajaa harkintaa käyttäen keskeyttää tuen maksaminen, pienentää tuen määrää tai peruuttaa tuki. Oikeastaan viranomaisella on pikemminkin velvollisuus toimia näin havaitessaan poikkeamia hyvään taloudenhoitoon liittyen.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Yritystukiin liittyvä päätöksenteko on julkisen vallan käyttöä, jossa erityisesti hyvän hallinnon periaatteet ovat avainasemassa. Niiden rikkominen loukkaa yksilön oikeusturvaa ja heikentää julkisen toiminnan laatua. Oikeuskäytännössä sekä viranomaistoinnassa yleensä voidaan päätöksenteon tukena soveltaa oikeuslähteinä oikeusperiaatteita. Yritystukien takaisinperinnän kannalta oikeusperiaatteiden soveltaminen näyttyy useassa tukiprosessin vaiheessa ja on merkittävää takaisinperinnän kannalta, koska takaisinperinnän lainsäädäntö ei ole kovinkaan yksityiskohtaista ja viranomaisten tekemällä harkinnalla on merkitystä hallintopäätösten myötä. Oikeusperiaatteita on kirjattu lainsäädäntöön ja näennäisesti niillä on rooli, mutta oikeusperiaatteiden soveltaminen riippuu viranomaisen omasta harkinnasta. Lisäksi periaatteen sisältö ja tarkoitus tulee tuntea kohtalaisen hyvin, jotta sen perusteella voidaan argumentoida.

Käytännössä oikeusperiaatteiden soveltaminen ei kuitenkaan aina ole yksiselitteistä. Se riippuu vahvasti paitsi kyseisen hallinnon alan ominaisista oikeusperiaatteista, myös hallintotoiminnan kulttuurista ja myös viranomaisen omasta perehtyneisyydestä erilaisiin oikeusperiaatteisiin päätöksentekoa tukevinä oikeuslähteinä. On myös nähtävissä, että oikeusperiaatteiden ja säädetyn lain välillä on toisinaan jännitteitä tai jopa ristiriitaisuuksia. Esimerkiksi lainvoimaisina hallintopäätösinä tuen myöntö- ja maksupäätösten aiheuttama luottamuksensuoja ei välttämättä päde takaisinperintätilanteessa, jos päätöksen sisällöstä ilmenee vastakkaista tulkintaa hallintoasian käsittelyn myöhemmässä vaiheessa. Tässä tilanteessa lailla säädetty vaatimus takaisinperinnästä ja samalla vaatimus moitteettomasta varainhoidosta ovat vastakkain luottamuksen suojan periaatteen kanssa. Tällaisessa tilanteessa ja yleisesti takaisinperinnän tarvetta arvioitaessa voi tulla kysymykseen punnita erityislainsäädännön ja oikeusperiaatteiden etusijajärjestystä. Esimerkiksi moitteettoman varainhoidon ja perusteettoman edun palauttamisen periaatteet voivat olla luottamuksensuojaa vahvempia. Suhteellisuusperiaatetta voidaan soveltaa harkittaessa takaisinperinnän kohtuullistamista. Takaisinperintää tarkasteltaessa asioilla voi olla montakin näkökulmaa, ja kyse on aina tapauskohtaisesta tulkinnasta, jonka viranomaisen muodostaa pyrkiessään lain mukaan parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen tehdessään hallintopäätöstä.

Jopa samat oikeusperiaatteet voivat näyttäytyvät eri tavalla, esimerkiksi suhteellisuusperiaate voi saada erilaisia kosketuspintoja sen mukaan, sovelletaanko sitä yksittäistä tukitoimea arvioitaessa vai esimerkiksi budjettitalouden näkökulmasta talousarviosta päätettäessä. Periaatteista riippuen myös niiden käyttötarkoitus vaihtelee: hyvän hallinnon pe-

riaatteet turvaavat paitsi tuensaajan oikeuksia, myös viranomaisen toiminnan oikeellisuutta. Budjettiperiaatteet puolestaan on tarkoitettu budjettivallan suojaksi. Yritystukien takaisinperinnässä merkittäviä oikeusperiaatteita ovat luottamuksensuojan, hyvän hallinnon, perusteettoman edun palautuksen ja moitteettoman varainhoidon periaatteet. Moitteettomaan varainhoitoon kulminoituu lisäksi tehokkuuden ja tuloksellisuuden näkökulmat julkisia varoja käytettäessä. Oikeusperiaatteiden merkitys korostuu yritystukien takaisinperintää koskevia hallintopäätöksiä tehtäessä erityisesti kahdesta syystä. Tukipäätöksiä ei voida kirjoittaa liian yksityiskohtaisiksi, jotta tuensaajalle jää riittävästi vaihtoehtoja toteuttaa toimi tukipäätöksen mukaisesti. Toinen syy on takaisinperintää koskevan lainsäädännön laveys, jolloin yksittäistä asiaa ratkaistaessa viranomaisen tulokinnalla on ratkaiseva merkitys. Tästä syystä hallintolainmukainen, oikea menettely kaikissa tukiprosessin vaiheissa on tärkeää, jos hallintopäätöstä arvioidaan uudelleen takaisinperinnän tai myös tavanomaisen valvonnan yhteydessä. Koska hallintopäätösten tekeminen edellyttää oikeuslähteiden tulkintaa ja tapauskohtaista harkintaa, on tärkeää, että viranomaisen menettely on kaikin puolin oikeaa ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Esimerkiksi päätösten perustelemisella, asianosaisen kuulemisella tai riittäväällä selvittämisvelvollisuudella on merkitystä asianosaisen oikeusturvan kannalta, ja näiden toteutumisella voi olla vaikutusta myös takaisinperintää arvioitaessa, etenkin jos tuensaaja hakee päätökseen muutosta, jolloin päätöstä tarkastelee kokonaan ulkopuolinen elin.

Viranomaisten oikean toiminnan kannalta on tärkeää myös, että tukiprosessin eri vaiheisiin liittyvä päätöksenteko on riittäväällä tavalla eriytetty. Eriyttämisellä vahvistetaan lainmukaista, riippumatonta päätöksentekoa ja vaikutetaan väärinkäytösten poissulkeamiseen. Eriyttämisestä huolimatta näitä tehtäviä hoitavien viranomaisten yhteistyö on merkittävässä roolissa sujuvan hallinnon näkökulmasta. Myöntö- ja maksupäätöksistä vastaavien viranomaisten yhteistyö alusta asti auttaa ennakoimaan tukiprosessin myöhempiä vaiheita, mikä vahvistaa tuensaajan oikeutusta luottaa viranomaisten päätöksiin. Yhteistyöllä tarkoitetaan tiedonvaihtoa ja asioista keskustelemista, esimerkiksi tuetun toimen aloituspalavereja ja muuta vastaavaa toimintaa, jossa huomioidaan tukiprosessin jokainen vaihe. Ennakoimalla viranomainen voi vaikuttaa tukivarojen tehokkaampaan ja tuloksellisempaan kohdentumiseen ja myös takaisinperintätilanteen välttämiseen tuki- ja maksupäätösten laatuun vaikuttavissa seikoissa, kun virhetilanteiden syntymistä on yritetty välttää hyvällä valmistelulla ja esimerkiksi tiedon kululla tuen toteuttamisen edetessä. Sujuva yhteistyö tukee asiakasnäkökulmaa, mikä on nousemassa esiin myös viranomaisten toiminnassa. Hyvän hallinnon toteutuminen voidaan nähdä paitsi vaatimuksena, myös eräänlaisena asiakaspalveluna, joka johtaa tukiprosessin kannalta hy-

vään lopputulokseen, jossa toiminta on ollut tehokasta, hyvän hallinnon periaatteiden mukaista ja johtanut niihin tuloksiin, joita varten yritystukien hallinnointijärjestelmä on olemassa.

Yritystuen takaisinperintään tulee ryhtyä, jos sille ilmenee edellytys. Vaikuttaa siltä, että takaisinperintään johtavat syyt voidaan karkeasti jakaa kahteen osioon: tuensaajan tai viranomaisen menettelyssä tapahtuneisiin virheisiin. Takaisinperinnälle on aina oltava lakiin perustuva syy, ja vastaavasti laissa määritellyn, takaisinperintää edellyttävän seikan tullessa esiin viranomaisen on otettava kantaa takaisinperinnän tarpeeseen. Lähtökohtaisesti takaisinperinnän edellytysten täyttymisessä kyse on tuensaajan tekemästä, jonkinlaisesta menettelyllisestä virheestä tukiehtojen noudattamisessa, tai viranomaisen tekemästä virheellisestä hallintopäätöksestä. Tuensaaja voi toiminnallaan aiheuttaa takaisinperinnän edellytyksen toimimalla vastoin tuen myöntämisen tai maksamisen edellytyksiä tarkoituksella tai tahattomasti. Toiminnasta aiheutuva takaisinperintäpäätös voi olla tuensaajalle ikävä yllätys tämän toimiessa vilpittömin mielin ja hyvässä uskossa viranomaisen päätöksen oikeellisuuteen. Toisaalta takaisinperintä voi myös olla seuraamusta hakijan itsensä huolimattomuudesta, välinpitämättömyydestä tai tahallisesta vilpin yrityksestä. Tällöin tulee tarkastella kriittisesti myös tukihallintoon osallistuneen viranomaisen toimintaa: olisiko viranomaisen tullut huomata virhe jo aiemmin tai onko viranomaisen peräti osallistunut virheen syntyyn tahallisesti tai tuottamuksellisesti?

Takaisinperintä saattaa aiheutua myös viranomaisen menettelyssä tapahtuneesta virheestä. Usein takaisinperintätilanne ilmenee tuen maksamista haettaessa tai jälkivalvonnassa. Tällöin virheellistä päätöstä ei ole havaittu tai ei olisi voitukaan havaita aiemmissä tukiprosessin vaiheissa. Vaikka takaisinperinnän edellytykset on kirjattu lainsäädäntöön, tukijärjestelmän luonteesta ja kohtalaisen väljistä toiminnan edellytyksistä tukipäätöksissä johtuen konkreettisia syitä ja kulloinkin noudatettavia periaatteita ei aina ole helppoa yksilöidä. Viranomaisen voi esimerkiksi joutua arvioimaan ratkaisua suhteellisuus- ja kohtuullisuusperiaatteita tilanteeseen soveltaen. Ylipäänsä on tärkeää, että viranomaisen toimii laillisuusvaatimuksia ja toiminnan moitteettomuutta noudattaen. Viranomaisen lainvastaisesta tai muutoin sopimattomasta menettelystä aiheutuu asianosaisen lainsäädännön mukaisia seuraamuksia.

Jokainen vaihe yritystuen hallinnointiprosessissa on merkittävä takaisinperinnän tarvetta arvioitaessa. Valvonta ja seuranta liittyvät julkisten varojen käyttämiseen, ja sen avulla Suomessa on saavutettu lähtökohtaisesti hyvät olosuhteet lainmukaisessa, oikeudenmukaisessa ja moitteettomassa päätöksenteossa. Virheet ovat satunnaisia ja niihin voi liit-

tyä tulkintakysymyksiä, esimerkiksi luottamuksensuojaa arvioitaessa. Valvonnan avulla esimerkiksi jälkitarkastuksissa on havaittu takaisinperintää edellyttäviä seikkoja, jolloin tapahtuneet virheet on tunnistettu ja virheellisesti maksettu tuki on ollut mahdollista periä tuensaajalta takaisin, mikä varojen käytön moitteettomuuden kannalta on merkittävää. Esimerkiksi kilpailuttamisvelvoitteiden laiminlyönti ja pysyvyysvelvoitteen noudattamatta jättäminen ovat aiheuttaneet takaisinperintätilanteita. Tosin viime vuosien huono taloustilanne Suomessa on vaikuttanut yritysten tilanteeseen ja muun muassa konkurssit ovat vaikuttaneet pysyvyysvelvoitteen toteutumatta jäämiseen. Suomella ei ole merkittävästi käytäntöä väärinkäytöstilanteista, mihin valvonnan ja suomalaisen lainkuuliaisuuden voidaan olettaa vaikuttaneen. Myös hallinnon sisäisellä laadunhallinnalla esimerkiksi tehtyihin tuki- ja maksupäätöksiin voi olla vaikutusta kyseisten hallintopäätösten laadun kannalta, mikä myös auttaa ennakoimaan virheiden mahdollisuutta.

Valvonnan merkitys yritystukien maksamisessa on olennaisessa roolissa julkisen edun toteutumisen kannalta moitteettoman varainhoidon näkökulmasta. Usein kuitenkin valvonta nähdään tuensaajaa kiusaavana elementtinä. Valvonnan ja toimivien tukijärjestelmien avulla jäsenvaltio voi välttyä muun muassa rahoitusoikaisuilta, mikä näkyisi valtionaloudessa vajeena pienentäessään EU:n jäsenvaltiolle maksamaa rahoitusosuutta. Tuensaajien näkökulmasta ei usein tunnisteta julkisten tukivarojen vastikkeellisuutta, jonka vaatimuksena on tuen myöntämisen ehtojen noudattaminen. Tulisi ymmärtää, että takaisinperinnän tullessa kyseeseen tarkoitus ei ole kiusata tuensaajaa vaan varmistaa julkisten varojen lainmukainen käyttäminen. Valvonnassa on tärkeää arvioida mahdollisuuksien mukaan tuloksellisuus ja tehokkuusajattelu tuen myöntämisen ehtojen rajoissa. On tärkeää, että julkiset varat kohdennetaan mahdollisuuksien mukaisesti mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti. Valvonnalla taataan, että tuki on käytetty asianmukaisesti kohteisiin ja täten varmistetaan sekä tuen saajien että yleisen edun oikeusvarmuuden toteutuminen. Vastaavasti tehokkuus- ja tuloksellisuusajattelua voidaan soveltaa jos päätetään jättää perimättä merkitykseltään pieniä summia, joiden perintä itsessään maksaisi hallinnolle suhteessa kyseistä tuen osuutta enemmän.

Jos hallintopäätöksellä takaisinperittäväksi määrättyä tukea ei jostain syystä onnistuta perimään tuensaajalta, jää saatava perimättä ja vaje vaikuttaa valtion talousarviossa. Jäsenvaltio nimittäin joutuu joka tapauksessa palauttamaan tuen komissiolle, jos kyseessä on valtion osarahoitteinen tuki. Aiheutuneen vajeen lisäksi myös EU kiinnittää huomiota perimättä jääneisiin tukisummiin, millä voi olla vaikutusta Suomen asemaan EU:n varojen osoittamisen suhteen tulevaisuudessa. Viranomaisten tekemiin päätöksiin täytyy voida luottaa, mutta luottamuksensuojaa alun perinkin virheellisiin päätöksiin ei ole.

Koska varainkäytön moitteettomuuteen kulminoituu toiminnan tehokkuus ja tuloksellisuusnäkökulma, olisi jatkotutkimuksena mielenkiintoista tarkastella myönnettyjen ja maksettujen yritystukien todellista vaikuttavuutta ja suhdetta takaisinperittävän tuen määrään. Tämän kaltaista tutkimusta tehdään muun muassa vuosittain tilinselvitysten yhteydessä, mutta tarkempia tukiehtoja sovellettaessa voisi olla mahdollista löytää tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen liittyviä tekijöitä.

Yritystuki tulee periä takaisin, jos jokin laissa säädettyistä takaisinperinnän edellytyksistä täyttyy. Nämä edellytykset on kirjattu yleisellä tasolla, ja niitä tulee tarkastella tapauskohtaisesti arvioiden kyseistä toimea koskevaa kokonaisuutta. Julkisten varojen käyttämisen huolellisuusnäkökulmasta on tärkeää, että perusteetta maksettu tuki peritään takaisin. Tietyillä edellytyksillä takaisinperinnästä voidaan luopua tai sitä voidaan kohtuullistaa, mutta nämä keinot eivät yleensä merkittävästi vaikuta perittävän tuen määrään, vaan useammin kohtuullistamista voidaan soveltaa esimerkiksi koron perimättä jättämisellä, jolloin moitteettoman varainhoidon edellytys takaisinperinnästä täyttyy mutta samalla huomioidaan vaikutus tuensaajan näkökulmasta. On myös huomattava, että pelkästään sympatiaan tai etiikkaan liittyvistä syistä takaisinperinnästä ei voida luopua. Tämä ei olisi tasapuolista, eikä moitteetonta varainhoitoa tukevaa toimintaa.

Suomi on saanut viljelijätukien parissa komissiolta moitteita takaisinperittävästä määrästä, joita ei ole onnistuneesti peritty tuensaajilta takaisin. Puhutaan niin sanotuista avoimista takaisinperinnöistä. Tämä ei näytä hyvältä tehokkaan perimisen ja sitä kautta varainkäytön näkökulmasta. Vielä nämä määrät eivät ole johtaneet merkittäviin seurauksiin Suomen kannalta. Takaisinperinnän vaikutus varojen käytön moitteettomuuteen voidaan nähdä välillisenä ja välittömänä: välittömänä vaikutuksena on havaittavissa varojen käytön tehostuminen, kun tukivarat ohjataan oikeasti tarkoituksenmukaisiin kohteisiin, ja takaisinperinnän jälkeen uudelleenkohdentamisella ne voidaan vielä käyttää uudelleen. Välillisenä vaikutuksena voidaan nähdä viranomaisten toiminnan ja Maaseudun kehittämisohjelman toimeenpanon ja vaikuttavuuden parantuminen, oikeudenmukaisuuden ja hallintojärjestelmän luotettavuus sekä korruption estäminen. On tärkeää huomata, että yritystuilla on vaikutusta maaseudun asuin- ja elinkeinoelämän parantamisessa sekä tuensaajan toimintaedellytyksissä. Takaisinperintä ei ole tukihallinnossa itse tarkoitus, vaan vääjäämätön vaatimus oikeellisuuden ja julkisten varojen huolellisen käytön kannalta silloin, kun syystä tai toisesta maksettu tuki ei kaikilta osin täytä tuensaamisen edellytyksiä.

LÄHDELUETTELO

- Castrén, Paavo (2011). Uusi antiikin historia. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Curtin, Deirdre (2009). Executive power of the European Union: law, practices, and the living constitution. Oxford: Oxford University Press.
- Haapanen, Mikko, Jouko Heikura & Kalle Leino (2004). Maatila liikeyrityksenä. Helsinki: WSOY.
- Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Hurskainen, Aimo (2003). Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuu: Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 63. Joensuun yliopistopaino.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Tampere: Finnpublishers.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet - johdatus julkisoikeuteen. 4. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Koillinen, Mikael (2012). Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja, 0356-7206: 310. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2013). Virkamiesoikeuden perusteet. 6. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Kulla, Heikki (2004a). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kulla, Heikki (2004b). Yhdenvertaisuuden osapuista. Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Toim. Jarkko Männistö. Turku: Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Kuusikko, Kirsi (2000). Neuvonta hallinnossa. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

- Jyränki, Antero & Jaakko Husa (2012). Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna: Kariston kirjapaino Oy.
- Knuutinen, Mikko (2001). Isännättömän rahan ongelma EU-projekteissa. Teoksessa: Tulos, normi, tilivelvollisuus, 139–152. Toim. Arvo Myllymäki & Jarmo Vakkuri. Vammala: Tampere University Press.
- Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel (2006). Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Laakso, Seppo (2012). Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Maaseutuvirasto (2010). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013. Toimintalinjat 1, 3 ja 4 -5 % tarkastusten havainnot 2007–2010. Jatkotoimenpideyksikkö: koulutusmateriaali.
- Myllymäki, Arvo (1994). Julkistalouden sääntely. 2. uudistettu painos. Tampere: Finnish publishers Oy.
- Myllymäki, Arvo (2001). Moitteettoman varainhoidon periaatteen toteuttaminen yhteisövarojen käytössä. Teoksessa: Tulos, normi, tilivelvollisuus, 27–41. Toim. Arvo Myllymäki & Jarmo Vakkuri. Vammala: Tampere University Press.
- Myllymäki, Arvo (2007). Finanssihallinto-oikeus. 2. uudistettu painos. Juva: WS Bookwell Oy.
- Myllymäki, Arvo & Päivi Kalliokoski (2006). Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan. Kunnallisanalan kehittämissäätiöntutkimusjulkaisut, nro 51. Vammala: Polc-Kuntatieto Oy.
- Myrsky, Matti (2010). Valtiontalousoikeus. 3. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Mäenpää, Olli (2003). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.

- Mäenpää, Olli. (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uudistettu painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Mäenpää, Olli (2011). Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Niemi, Jyrki & Ahlstedt Jaana (toim.) (2005). Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005 –Kymmenen vuotta Euroopan Unionissa. Vammala: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
- Niemivuo, Matti & Marietta Keravuori (2003). Hallintolaki. WSOY, Helsinki.
- Nuolimaa, Risto (2001). Tilintarkastajan vahingonkorvausvastuusta erityisesti osakeyhtiöissä. Teoksessa: Tulos, normi, tilivelvollisuus, 213–226. Toim. Arvo Myllymäki & Jarmo Vakkuri. Vammala: Tampere University Press.
- Paso, Mirjami (2001). Perustelemisesta yhteisöoikeudessa. Oikeustiede-Jurisprudentia: 419–474. Saatavana world wide webistä 9.4.2016: <https://www-edilex-fi.proxy.tritonia.fi/oikeustiede/8543.pdf>
- Ryynänen, Aimo (1991). Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. 2.uudistettu painos. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Saraviita, Ilkka (2004). Hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki hallinto-oikeudellisten tapausten ratkaisemisessa. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.
- Siikavirta, Kristian (2007). Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa. Esimerkkinä ympäristönsuojelu. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopiston kirjaston verkkotietokanta. Saatavissa 29.2.2016: <http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/oik/rikos/vk/siikavirta/valtont.pdf>
- Siikavirta, Kristian (2010). Katsauksia ja pienempiä kirjoituksia: Valtiontukisäädöksiä ja luottamuksensuoja tuen takaisinperinnässä. Lakimies 4/2010, 624–637.
- Suojanen, Kalevi & KS-Kustannus Oy (2000). Lakitiedon käsikirja. 4. painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

- Tähti, Aarre (1999). Oikeudellisilla periaatteilla argumentoimisen erityispiirteistä. *Lakimies* 4/1999.
- Tolonen, Hannu (2003). *Oikeuslähdeoppi*. Helsinki: WSOY lakitieto.
- Tuori, Kaarlo (2003). *Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Tuori, Kaarlo (2000). *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Tuori, Kaarlo & Toomas Kotkas (2008). *Sosiaalioikeus*. 4. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.
- Vakkuri, Jarmo (2001). Organisaation tuloksellisuusinformaatio tarkastus- ja arviointitoiminnassa: informaation tuotannon ja käytön näkökulmat. Teoksessa: Tulos, normi, tilivelvollisuus, 171–192. Toim. Arvo Myllymäki & Jarmo Vakkuri. Vammala: Tampere University Press.
- Voutilainen, Tomi (2015). Hankintalainsäädännön noudattamatta jättäminen takaisinperinnän perusteena – KHO 2015:82. *Lakimies* 6/2015 s. 914–924.
- Vuorela, Miikka (2014). Kaksoisrangaistavuuden kieltäminen ja osallisuus rikokseen. *Defensor Legis* 5/2014.
- Wacker, Jan (2010). Talous- ja rahaliiton oikeudelliset vaikutukset valtiontaloudelliseen päätösvaltaan. *Lakimies* 4/2010, 660–663.

SÄHKÖISET LÄHTEET:

- Maaseutuvirasto. 2013. Saatavana World Wide Webistä 21.9.2013: http://www.mavi.fi/fi/index/tietoavirastosta/tiedotteet/130503_valtaosahakituetsahkoisesti.html
- ELY-keskus. 2014. Saatavana World Wide Webistä 15.3.2014: <http://www.ely-keskus.fi/web/ely/maataloustukien-valvonta#.UyWNBPRdWSo>

ELY-keskus. 2014. Saatavana World Wide Webistä 15.3.2014: <http://www.ely-keskus.fi/web/ely/toimintaryhmat#.UyXVQvRdWSo>

Maa- ja metsätalousministeriö. 2014. Saatavana World Wide Webistä: 16.3.2014
http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maaseudun_kehittaminen/leader.html

Euroopan tilintarkastustuomioistuin. 2016. Saatavana World Wide Webistä: 9.4.2016
<http://www.eca.europa.eu/fi/Pages/ECAWork.aspx>

VIRALLISLÄHTEET

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 72/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytölain muuttamisesta.

PeVL57/2010 vp Hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

PeVL9/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

OIKEUSTAPAUKSET

KHO 1992 A 51

KHO 1997:30

KHO 2005:5

KHO 2009:45

KHO 2013:59

KHO 2015:57