

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 14/2017 Yritystuet

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Yritystuet-laillisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportointaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksen kohteena olivat elinkeinoelämälle maksetut yritystuet, ja tarkastuksessa käytiin läpi 12 erilaista tukea. Tarkastuksessa selvitettiin, onko yritystukien hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa noudatettu säädöksiä. Lisäksi selvitettiin, onko yritystukien sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Tarkastuksessa todettiin säädöstenvastaisia menettelyjä kuudessa eri yritystuessa sekä joitakin sisäisen valvonnan puutteita.

Jälkiseurannan kohteena olivat tuki puuntuotannon kestävyden turvaamiseen, junaliikenteen ostot, palkkatuki, Finnveran Oyj:n tappiokorvaukset, valtionavustus kestävää kasvupolitiikkaa edistäville toimijoille sekä korkotuki ja muu tuki julkisesti tuetuille vienti- ja alusluotoille.

Jälkiseurannan selvityspyynnöt lähetettiin Suomen metsäkeskukselle, liikenne- ja viestintäministeriölle, ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA-keskus), Uudenmaan TE-toimistolle, Varsinais-Suomen TE-toimistolle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle.

Suomen Metsäkeskukselta pyydettiin selvitystä seuraavista asioista:

- Myönnetäänkö tukea vain kirjallisen hakemuksen perusteella?
- Onko hakemuslomakkeet yhdenmukaistettu ja varmistettu, että lomakkeet sisältävät kaikki vaaditut tiedot?
- Onko vanhentuneet lomakkeet poistettu käytöstä?

Liikenne- ja viestintäministeriöltä pyydettiin selvitystä siitä, onko ministeriön ja VR:n väliseen sopimukseen lisätty raportointia koskeva vaatimus.

KEHA-keskukselta ja TE-toimistoilta pyydettiin selvitystä seuraavista asioista:

- Ovatko KEHA-keskus ja TE-toimistot yhteistyössä tarkastellut systemaattisesti URA-järjestelmän päätöstietoja poikkeamien havaitsemiseksi?
- Onko luotu ja otettu käyttöön mahdollisuuksien mukaan palkkatuen myöntö- ja maksatuspäätösten oikeellisuutta varmistavia järjestelmäperäisiä kontrolleja?
- Onko kiinnitetty enemmän huomiota oikean tukimuodon valintaan palkkatuen käsittelyvaiheessa?
- Onko tutkittu URA-järjestelmän yhteydenottoilmoitukset aina ennen palkkatukipäätöksen tekemistä, jos työsuhteen katkeamisperusteeksi on ilmoitettu tuotannolliset ja taloudelliset syyt?
- Onko päätökseen vaikuttavat tiedot systemaattisesti välitetty palkkatukipäätöksiä valmistelevalle yksikölle ja KEHA-keskukselle?

Työ- ja elinkeinoministeriöltä pyydettiin selvitystä seuraavista asioista:

- Onko kiinnitetty huomiota sitoumuksen ehtojen valvontaan ja varmistuttu sitoumusta koskevien Finnvera Oyj:n luotto- ja takaustoiminnan sisäisten kontrollien asianmukaisuudesta?
- Onko lisätty kestävää kasvupolitiikkaa edistävälle toimijoille myönnetyn valtionavustuksen (aikaisemmin yritysten kansainvälistymiseen ja yrittäjyyden edistämiseen myönnetty valtionavustus) käytön valvontaa tuensaajien ilmoittamien tietojen läpikäymisen lisäksi esimerkiksi tarkastustoiminnalla?
- Onko tehty päätös korontasaustoiminnan hallinnointipalkkion maksamisesta Suomen Vientiluotto Oy:lle viivytyksettä, jotta palkkio voidaan maksaa Valtiokonttorissa lainsäädännössä määrätyn ajan puitteissa?
- Onko annettu ohje siitä, miten valtionapuviranomaisena palkkatukiasiassa toimivat TE-toimistot ja KEHA-keskus täyttävät valtionavustuslaissa valtionapuviranomaiselta edellytetyn velvollisuutensa huolehtia valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta?

Selvityspyyntöihin saatiin vastaukset KEHA-keskukselta, liikenne- ja viestintäministeriöltä, Suomen metsäkeskukselta ja työ- ja elinkeinoministeriöltä. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

Tarkastusvirasto on aloittanut tarkastuksen koronaepidemian aikana myönnettyistä yritystuista, minkä johdosta jälkiseuranta ei tehty Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin hallinnoimiin yritystukiin eikä ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen hallinnoimiin yritysten kehittämishankkeiden tukiin.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Tuki puuntuotannon kestävyden turvaamiseen

Tarkastuksessa havaittiin, että puuntuotannon tukea oli myönnetty lainvastaisesti ilman että sitä oli haettu kirjallisesti. Lisäksi havaittiin, että tukien hakemuslomakkeissa ei pyydetty kaikkia samoja perustietoja. Osa hakemuksista oli tehty vanhentuneilla lomakkeilla.

Suomen metsäkeskuksen selvityksen mukaan kestävä metsätalouden määräaikaiseen rahoituslain (24/2015) ja sen muutosten tulkinnassa on ollut eroavaisuutta. Lakiin on kuitenkin tehty muutoksia tarkastuksen jälkeen, ja muutoksien myötä lain tulkinta on selkeytynyt. Suomen metsäkeskus on muuttanut käytäntöjään lakimuutoksen jälkeen.

Suomen metsäkeskuksen selvityksen mukaan hakemuslomakkeita on päivitetty ja hakijoita ohjataan aina käyttämään lomakkeiden viimeisimpiä versioita. Jos tuen hakija kuitenkin käyttää vanhentunutta lomaketta, Suomen metsäkeskus pyytää lomakkeen lähettäjältä lisäselvitystä puuttuvista tiedoista.

Selvityksen perusteella Suomen metsäkeskus on ryhtynyt asianmukaisiin ja riittäviin toimenpiteisiin.

2.2 Junaliikenteen ostot

Junaliikenteen tuen myöntäminen VR-Yhtymä Oy:lle (jäljempänä VR) perustuu liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n väliseen sopimukseen. Sopimuksen ja sopimuksen mukaisen korvauksen tulee vastata palvelusopimusasetuksen vaatimuksia. Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välisessä sopimuksessa todetaan liikenteenharjoittajaa velvoittavasta raportoinnista, että VR raportoi vuosittain ostoliikenteen matkustajamäärät sekä kuukausittain liikenteen täsmällisyyden ja vuorojen ajamatta jättämisen. Sopimuksessa ei edellytetä, että VR raportoi saamansa tuen käytöstä ministeriölle esimerkiksi vuosittain siten, että raportoiduista tiedoista voitaisiin päätellä, onko palvelusopimusasetuksen vaatimuksia tuen käytölle noudatettu. Ministeriö on antamansa tiedon mukaan käytännössä edellyttänyt VR:n raportoitavan siten, että palvelusopimusasetuksen vaatimusten noudattamista voidaan raportoinnin perusteella varmentaa. ”Sisäisen valvonnan kehittämiseksi ja raportointivelvoitteen tehostamiseksi

tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että liikenne- ja viestintäministeriö lisäisi raportointia koskevan vaatimuksen ministeriön ja VR:n väliseen sopimukseen.”

Liikenne- ja viestintäministeriöltä saadun selvityksen mukaan ministeriöllä on VR:n kanssa sopimus henkilöjunaliikenteen ostamisesta ajalle 1.1.–31.12.2020. Tähän vuoden 2020 ostoliikennesopimukseen on kirjattu aikaisempaa ostoliikennesopimusta tarkempi raportointivelvoite. VR:n tulee toimittaa liikenne- ja viestintäministeriölle vuosittain 15.4. mennessä sopimuksen mukaisen liikenteen erilliskirjanpitoon perustuva tuloslaskelma ja raportoida ministeriölle myös reittikohtaiset tulokset. Lisäksi VR:n on toimitettava ministeriölle sopimuksen päättyessä taloudellisen nettovaikutuksen laskelma. Ministeriöllä on VR:n kanssa säännöllisiä seurantatapaamisia, joissa käydään läpi muun muassa edellä mainitut raportit.

Ministeriö on edellyttänyt VR:ltä myös, että se julkaisee palvelusopimusasetuksen (EY 1370/2007) alaisesta henkilöjunaliikenteestä erillisen tuloslaskelman. Vuodesta 2018 lähtien tuloslaskelma on löytynyt VR:n toimintakertomuksesta.

Ministeriö tuo selvityksessä esille myös, että ostoliikennesopimuksessa mainitusta ja sääntelyn edellyttämästä niin kutsutusta taloudellisen nettovaikutuksen laskentamallista ei ole saavutettu VR:n kanssa vielä yhteisymmärrystä. Ministeriö on halunnut varmistua erityisesti kohtuullisen tuottotason määrittelyyn liittyvistä näkökohdista. Taustaselvitykset ja -valmistelu jatkuvat tältä osin.

Jälkiseurannan perusteella liikenne- ja viestintäministeriö on lisännyt VR:n kanssa tehtyyn sopimukseen raportointia koskevia vaatimuksia. Ministeriön tulee kuitenkin huolehtia siitä, että taloudellisten nettovaikutusten laskentamallista päästään VR:n kanssa yhteisymmärrykseen mahdollisimman pian. Tältä osin tarkastusvirasto jatkaa seurantaa ministeriön tilintarkastuksen yhteydessä.

2.3 Palkkatuki

Palkkatuen myöntämisestä vastaavat TE-toimistot ja maksamisesta KEHA-keskus. Palkkatukea hallinnoidaan URA-järjestelmässä. Tarkastuksessa suositeltiin palkkatuen myöntö- ja maksatuspäätösten oikeellisuutta varmistavien järjestelmäkontrollien käyttöönottamista. Lisäksi suositeltiin, että URA-järjestelmän päätöstietoja tarkastellaan systemaattisesti jälkikäteen poikkeamien havaitsemiseksi.

KEHA-keskuksen selvityksenperusteella voidaan todeta, että päätöstietojen oikeellisuutta tarkastetaan, mutta tietojen tarkastukset eivät ole järjestelmäperusteisia eikä varsinaisia järjestelmäperusteisia kontroleja ole otettu käyttöön.

Tarkastuksessa havaittiin tapauksia, joissa palkkatuki oli myönnetty virheellisesti ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen tuen sijaan de minimis -tukena tai päinvastoin. Oikea tukimuoto on tärkeä myös tuen saajan kannalta, koska tukimuoto voi vaikuttaa myös muiden valtiontukien myöntämisedellytyksiin. Tarkastuksessa suositeltiin kiinnittämään huomiota oikean tukimuodon valintaan. KEHA-keskuksen selvityksessä tuodaan esille, että ensimmäisen maksatushakemuksen käsittelyn yhteydessä tehdään tarkastustoimenpiteitä, joista yksi on tukimuodon tarkastus.

Elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle ei voida myöntää palkkatukea, mikäli se on tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanonut työntekijän, jonka irtisanomisaika on päättynyt palkkatuen hakemista edeltäneiden 12 kuukauden aikana. Tarkastuksessa havaittiin useita tapauksia, joissa palkkatukea oli myönnetty yrityksille, joihin liittyi URA-järjestelmässä tieto yhteydenotosta irtisanomisesta koskevalla maininnalla. Tarkastuksessa suositeltiin, että TE-toimistojen tulisi tutkia URA-järjestelmän yhteydenottoilmoitukset aina ennen palkkatukipäätösten tekemistä, jos työsuhteen katkaisuperusteeksi on ilmoitettu tuotannolliset ja taloudelliset syyt. Tarkastuksessa todettiin, että päätökseen vaikuttavat tiedot tulee systemaattisesti välittää palkkatukipäätöksiä valmistelevalle yksikölle ja KEHA-keskukselle.

KEHA-keskuksen selvityksen mukaan maksatustarkastajilla on pääsy URA-järjestelmään. URA-merkintöjen tärkeyttä on korostettu maksatustarkastajille, ja asiaa on käsitelty usein myös palkkatuen

yhteistyöverkostossa. Oikeelliset ja riittävät URA-merkinnät helpottavat palkkatuen käsittelyä sekä vähentävät mahdollisia virhetilanteita maksatus- ja myöntötilanteissa.

Tarkastuksessa tuotiin esille myös, ettei työ- ja elinkeinoministeriö ole antanut ohjeistusta palkkatuki-prosessin sisäiseen valvontaan. Tarkastuksessa suositeltiin, että työ- ja elinkeinoministeriö antaa ohjeen siitä, miten TE-toimistot ja KEHA-keskus täyttävät velvollisuutensa huolehtia valtionavustusten asiamukaisesta ja riittävästä valvonnasta.

KEHA-keskuksen selvityksessä todetaan, että palkkatukijärjestelmän sisäisen valvonnan ohjeistuksen antaminen on työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä todetaan, että organisaatiomuutosten ja henkilöstövaihdosten johdosta ohje on todennäköisesti jäänyt antamatta. Ministeriö selvittää tilannetta edelleen ja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin ohjeistuksen antamiseksi.

KEHA-keskuksen toimenpiteitä palkkatukiasioissa voidaan pitää oikean suuntaisina. Ministeriön tulisi parantaa palkkatukien valvonnan ohjeistusta. Lisäksi on suositeltavaa, että URA-järjestelmään liittyviä järjestelmäkontroleja kehitettäisiin TE-toimistoissa ja KEHA-keskuksessa. Ministeriön toimenpiteiden jälkiseurantaa jatketaan ministeriön tilintarkastuksen yhteydessä.

2.4 Finnvera Oyj:n tappiokorvaukset

Valtioneuvosto on lain nojalla antanut sitoumuksen siitä, että valtio korvaa Finnvera Oyj:n luottotappioita sitoumuksen ehtojen mukaisesti. Tarkastuksessa havaittiin yksi tapaus, jossa yrityskokonaisuudelle myönnetty suhdannerahoitus oli hetkellisesti ylittänyt sille määritellyn enimmäismäärän. Tarkastuksessa todettiin, että työ- ja elinkeinoministeriön tulee kiinnittää jatkossa huomiota sitoumuksen ehtojen valvontaan ja varmistua sitoumusta koskevien Finnvera Oyj:n luotto- ja takaustoiminnan sisäisten kontrollien asianmukaisuudesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan ministeriö on ryhtynyt toimiin sitoumuksen ehtojen selkeyttämiseksi, minkä seurauksena sitoumuksen ehtojen valvonta on ollut aiempaa helpompaa Finnvera Oyj:ssä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä. Selvityksessä tuodaan esille myös, että covid-19-epidemian vuoksi sitoumuksien korvausprosenttia on väliaikaisesti nostettu. Selvityksen mukaan sekä Finnvera Oyj:ssä että työ- ja elinkeinoministeriössä tehdään tapauksien jälkikäteisvalvontaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimenpiteitä voidaan pitää asianmukaisina.

2.5 Valtionavustus kestävää kasvupolitiikkaa edistäville toimijoille (aikaisemmin yritysten kansainvälistymiseen ja yrittäjyyden edistämiseen myönnetty valtionavustus)

Valtionavustusten saajien tulee antaa selvitys ja raportoida valtioavustuksen käytöstä. Tarkastuksessa kuitenkin ilmeni, että käytön valvonta perustuu pelkästään valtionavustuksen saajan toimittamiin tietoihin. Tarkastuksessa suositeltiin, että avustusten saajien ilmoittamia tietoja varmennetaan esimerkiksi tarkastustoiminnalla.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan avustuksien tarkastusta on hankittu ostopalveluna. Työ- ja elinkeinoministeriön toimenpiteitä voidaan pitää asianmukaisena. Suositeltavaa olisi, että ministeriö tekee tarkastustoimenpiteitä myös jatkossa.

2.6 Korko- ja muu tuki julkisesti tuetuille vienti- ja alusluotoille

Valtio maksaa korontasaustoiminnan hallinnointipalkkion Suomen Vientiluotto Oy:lle silloin, kun korontasaussopimustoiminnan hallinnoinnin tulos muodostuu tilinpäätösvuodelta alijäämäiseksi. Säädösten mukaan hallinnointipalkkio maksetaan yhtiön selvityksen perusteella kuukauden kuluessa selvityksen antamisesta. Tarkastuksessa tuli esiin, että hallinnointipalkkiota ei ollut maksettu säädettyssä ajassa. Tarkastuksessa todettiin, että jatkossa hallinnointipalkkio tulee maksaa säädettyssä ajassa.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksestä käy ilmi, että hallinnointipalkkioita ei ole maksettu vuosina 2017–2020, koska korontasaussopimustoiminnan hallinnoinnin tulos ei ole muodostunut tilinpäätös- vuodelta alijäämäiseksi vuosina 2016–2019. Mikäli hallinnointipalkkioita tulee tulevana vuosina maksaa, ministeriö pyrkii toimimaan asiassa viivytyksettä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Laillisuustarkastuksen kohteena olivat elinkeinoelämälle maksetut yritystuet. Tarkastuksessa havaittiin joitakin säädösten vastaisia menettelyitä sekä sisäisen valvonnan puutteita.

Tarkastuksen jälkiseurannassa todettiin, että ministeriöt, virastot ja laitokset olivat pääosin ryhtyneet korjaaviin toimenpiteisiin suositusten johdosta. Joissakin yksittäisissä tapauksissa korjaavia toimenpiteitä ei vielä voitu pitää riittävinä. Niiden osalta tarkastusvirasto jatkaa seurantaa tilintarkastusten yhteydessä.

Laillisuustarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Väinö Viherkoski
apulaisjohtaja, Toimiva tiedonhallinta

Tea Grönlund
johtava tilintarkastaja

JAKELU ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
Liikenne- ja viestintäministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Suomen metsäkeskus
Työ- ja elinkeinoministeriö
Uudenmaan TE-toimisto
Varsinais-Suomen TE-toimisto