

Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet

Tukien kohdentuminen
ja hallinnointi epidemian
alkuvaiheessa





Laillisuustarkastuskertomus

Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet

Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2021

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/506/04.06.01/2021, 240/52/2020

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen laillisuustarkastuksen Koronaepidemian johdosta myönnettyt suorat yritystuet – Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Business Finlandille, Etelä-Savon, Hämeen, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksille, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämisen ja hallintokeskukselle (KEHA-keskus), Valtiokonttorille, työ- ja elinkeinoministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnalle, talousvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista Business Finlandilla, Etelä-Savon, Hämeen, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksilla, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämisen ja hallintokeskuksella (KEHA-keskus), Valtiokonttorilla, työ- ja elinkeinoministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2023.

Helsingissä 25. lokakuuta 2021

Jaakko Eskola
johtaja

Pasi Tervasmäki
johtava tilintarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-513-9 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-513-9
[http://urn.fi/urn:isbn: 978-952-499-513-9](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-513-9)

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena olivat koronaepidemian alkuvaiheessa myönnettyt suorat yritystuet ja niihin valtion talousarviossa vuonna 2020 osoitettu rahoitus. Euroopan komissio antoi 19.3.2020 tiedonannon, jolla joustavoitettiin EU:n valtiontukisääntöjä koronavirustilanteen aiheuttamien poikkeuksellisten talousvaikeuksien takia. Koronapandemian alkuvaiheessa kehitettiin nopeassa tahdissa useita tukijärjestelmiä lieventämään poikkeuksellisen tilanteen yrityksille aiheuttamia vaikeuksia. Tukea kanavoitiin pelkästään Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntäminä kehittämisavustuksina yli 1,3 miljardia euroa.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko koronakriisin suoria yritystukia hallinnoitu asianmukaisesti erityisesti niiden koronapandemian talousvaikutuksia lieventävän kohdentamisen näkökulmasta. Tarkastus kattoi rajatusti kaikki suorat tuet mutta kohdistui yksityiskohtaisemmin Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämiin kehittämistukiin sekä Valtiokonttorin myöntämään ensimmäisen vaiheen kustannustukeen.

Koronakriisin yritystukien kokonaisuus oli pääosin kattava ja kehittämistukien puutteisiin vastattiin kustannustuella

Koronapandemian alkuvaiheessa kehitettiin nopeassa tahdissa useita tukijärjestelmiä lieventämään poikkeuksellisen tilanteen yrityksille aiheuttamia vaikeuksia. Tukea kanavoitiin pelkästään Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntäminä kehittämisavustuksina yli 1,3 miljardia euroa. Kehittämisrahoitus toimi kuitenkin huonosti kriisirahoituksena koronapandemian aiheuttamassa taloudellisessa tilanteessa. Rahoitus kohdistui tuleviin, tietystä hankkeesta aiheutuviin menoihin eikä akuuttiin kassakriisiin. Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämää rahoitusta ei nimenomaisesti voinut käyttää yrityksen käyttöpääoman tarpeisiin tai yrityksen operatiivisiin menoihin. Kehittämistuen enimmäismäärän (100 000 euroa) määritteli Business Finland Oy:n toimivalta.

Kustannustuki vastasi kehittämistukien puutteisiin. Kustannustuki suunnattiin yrityksille, joiden liikevaihto oli pudonnut merkittävästi koronapandemian vuoksi ja joilla oli ollut vaikeuksia sopeuttaa liiketoimintaansa ja kustannuksiaan muuttuneessa tilanteessa. Kustannustuen myöntämisperusteissa otettiin käyttöön myös useita mahdollisimman objektiivisia kriteereitä.

Valtioneuvosto linjasi 13.5.2020, että yrityksille tulee toimialasta riippumaton kustannustuki ja että niin sanottujen häiriötukien haut suljetaan samassa yhteydessä, kun kustannustukea koskeva hallituksen esitys annetaan. Häiriötuilla tarkoitetaan Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämiä koronakriisin kehittämisavustuksia. Yksinyrittäjien tuki ja yritysten määräaikainen kustannustuki olivat puolestaan voimassa osittain samanaikaisesti. Työnjako eri viranomaisten kesken tuli voimaan hallinnon kannalta

tarkasteluna hyvin lyhyessä ajassa. Tukimuotojen yhtäaikaisuus johti jossain määrin päällekkäisiin tukiin ja tulkintaongelmiin siitä, kuinka muut tuet olisi otettava huomioon tukipäätöksiä tehtäessä. Yksinyrittäjien saaman tuen päällekkäisyyttä Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämän avustuksen kanssa on kunnissa pyritty eliminoimaan vain osittain.

Koronatukien kokonaisseurannassa on katvealueita. Työ- ja elinkeinoministeriö kohdistaa seurantaa pääosin oman hallinnonalansa koronatukiin, eikä koronatukien kokonaisseurantaa ole onnistuttu järjestämään. Kokonaisseurannan toteuttamisen esteenä on ollut muun muassa se, että tarvittavaa tutkimusaineistoa ei ole ollut tutkijoiden saatavilla.

Kaikkia tukimuotoja ei hallinnoitu asianmukaisesti niiden koronapandemian talousvaikutuksia lieventävän kohdentamisen näkökulmasta

Koronakriisin tuoma liikevaihdon notkahdus jäi keväällä 2020 monella toimialalla lyhyeksi ja elpyminen alkoi nopeasti. Liikevaihdon kehitys ei kuitenkaan heijastunut koronapandemian aikana myönnettyihin kehittämistukiin. Business Finland ja ELY-keskukset myönsivät kehittämistukea runsaasti myös muille kuin koronakriisistä taloudellisesti kärsineille yrityksille. Business Finlandin vanhojen asiakkaiden hylkäysprosentti häiriötuissa oli selvästi alempi kuin keskimäärin.

Kustannustuki kohdistui muita tukia täsmällisemmin pandemiasta taloudellisesti kärsineille yrityksille. Kustannustuki suunnattiin yrityksille, joiden liikevaihto on pudonnut merkittävästi koronapandemian vuoksi ja joilla on ollut vaikeuksia sopeuttaa liiketoimintaansa ja kustannuksiaan muuttuneessa tilanteessa. Kustannustuki kohdentui kehittämistukia paremmin koronapandemian talousvaikutuksia lieventämään, ja sen hakijoita kohdeltiin tasapuolisemmin kuin kehittämistukien hakijoita.

Kehittämistukien avustuspäätöksiä valmisteltaessa ei arvioitu tuen tarpeellisuutta asianmukaisesti. Myös tuen oikeasuhtaisuus saattoi olla ongelmallista: tuen määrä saattoi olla hyvin vähäinen tai hyvin suuri yrityksen koko ja liiketoiminta huomioon ottaen.

Koronatukien myöntämisessä nopeus korostui harkinnan kustannuksella. Kehittämistukea myönnettiin kiireessä ja osin vähäisin tiedoin.

Kehittämistukien hallinnoinnissa ei kohdeltu hakijoita tasapuolisesti, vaan tukilinjauksia tulkittiin tapauskohtaisesti joko tiukasti tai väljästi. Business Finlandin ja ELY-keskusten tukipäätöksissä liiketoiminnan volyyymi vaikutti tuen määrään epäyhtenäisesti. Tulkinnanvaraiset tukikriteerit johtivat nekin epäyhtenäisiin päätöksiin. Myös yhteydenpito hakijoihin oli vaihtelevaa.

Nopeita tukipäätöksiä ei tasapainotettu tehokkaalla valvonnalla ja tarkastuksilla. Avustusehtojen noudattamisen valvonta oli yleisluonteista, ja tukikriteerien tulkinnanvaraisuus nakersi pohjaa tuen asianmukaisen käytön uskottavalta valvonnalta.

Tarkastusviraston suositukset

1. Tarkastusvirasto suosittaa, että kustannustuesta ja erilaisten tukijärjestelmien kohdentumisesta kertyvät kokemukset huomioitaisiin mahdollisissa tulevissa kriiseissä. Mahdollisiin tuleviin häiriötilanteisiin tulisi oltava valmius reagoida ensisijaisesti soveltuvalla tukimekanismilla. Tulisi säilyttää valmius sille, että kustannustukityyppinen mekanismi pystyttäisiin käynnistämään nopeasti.
2. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtionapuviranomaiset kiinnittävät huomiota ohjeistuksen selkeyteen. Koronahäiriön todentamisen osin epäselvä ohjeistus heijastui avustus päätöksiin sekä sitä kautta hakijoiden tasapuoliseen kohteluun.
3. Tarkastusvirasto suosittaa, että Valtiokonttori terävöittäisi hakijan esittämien tietojen todentamista. Suositeltavana keinona voidaan pitää Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön laatimaa velvoitteidenhoitoselvitystä.
4. Tarkastusvirasto suosittaa, että mahdollisissa tulevissa kriisilanteissa jälkikäteiselle tarkastustoiminnalle osoitetaan riittävät resurssit. Valtionavustusviranomaisen tulisi omassa toiminnassaan huomioida, että jälkikäteisen tarkastustoiminnan merkitys korostuu, mikäli kriisitalanteissa avustusten myöntämisen ennakkolliset kontrollit ovat heikot. Business Finlandin häiriörahoituksen tarkastukset käynnistyivät hitaasti.
5. Tarkastusvirasto suosittaa, että Business Finland valtionapuviranomaisena varmistaa menettelytavoissaan väärinkäytösriskien tehokkaan tunnistamisen ja havaittujen riskien riittävän seurannan.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	10
2 Onko koronakriisin nojalla myönnettyjen yritystukien kokonaisuutta hallinnoitu asianmukaisesti?	12
2.1 Koronapandemian alkuvaiheessa kehitettiin nopeasti useita tukijärjestelmiä	13
2.2 Tukimuotojen yhtäaikaisuus johti jossain määrin päällekkäisiin tukiin ja tulkintaongelmiin rajatapauksissa	23
2.3 Kustannustuki vastasi kehittämistukien puutteisiin	25
2.4 Koronatukien kokonaisseurannassa on katvealueita	27
3 Onko eri tukimuotoja hallinnoitu asianmukaisesti niiden koronapandemian talousvaikutuksia lieventävän kohdentamisen näkökulmasta?	30
3.1 Kehittämistukea runsaasti myös muille kuin koronakriisistä kärsineille yrityksille	31
3.2 Tuen tarpeellisuutta ei arvioitu asianmukaisesti	44
3.3 Kehittämistukea myönnettiin kiireessä ja osin vähäisin tiedoin	47
3.4 Kehittämistukien hakijoita ei kohdeltu tasapuolisesti	50
3.5 Nopeita tukipäätöksiä ei tasapainotettu tehokkaalla valvonnalla ja tarkastuksilla	58
Liite: Miten tarkastettiin	63
Viitteet	66



*Kahvila
on
auki*

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen kohteena olivat koronaepidemian alkuvaiheessa myönnetty suoraa yritystuet ja niihin valtion talousarviossa vuonna 2020 osoitettu rahoitus. Koska tarkastus rajattiin koskemaan vain suoria yritystukia, tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin muut tuki-instrumentit eli esimerkiksi kehittämislainat ja verojen maksujärjestelyjen huojennukset.

Valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että maassa vallitsivat koronavirustilanteen vuoksi poikkeusolot. Koronapandemia vaikutti yrityksiin muun muassa liikevaihdon menetyksinä sekä tarpeena lomauttaa ja irtisanoa henkilöstöä. Euroopan komissio antoi 19.3.2020 tiedonannon, jolla joustavoitettiin EU:n valtiontukisääntöjä koronavirus-tilanteen aiheuttamien poikkeuksellisten talousvaikeuksien takia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto päätti 27.4.2020 sisällyttää tukijärjestelyjä koskevan tarkastuksen tarkastussuunnitelmaansa. Tarkastus toteutettiin laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksena.

Eduskunta edellytti 24.4.2020 hyväksymässään lausumassa, että valtioneuvosto valmistelee pikaisesti muutokset asetukseen ja välittömästi ohjeisiin, jotta koronakriisiin liittyvät yritystuet kohdistuvat oikeudenmukaisesti siten, että ne kompensoivat pandemiasta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, parantavat mahdollisuuksia jatkaa ja kehittää yritystoimintaa sekä edistävät työllisyyttä. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 5/2020 vp) eduskunnan lausumaa taustoitettiin muun muassa seuraavasti: ”Valiokunta korostaa, että kriisirahoituksen kohdentamista, riittävyttä ja toimivuutta tulee edelleen seurata. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nykyisten kriteerien toimeenpanossa ja rahoituksen jaossa on kuitenkin ilmennyt epäkohtia. Tuen jakokriteerit tuleekin tarkistaa pikaisesti ja huolehtia tukien vaikuttavuudesta siten, että ne aiempaa selkeämmin edistävät työllisyyttä ja kohdistuvat yrittäjille, joiden toimintaedellytyksiä epidemia on merkittäväällä tavalla heikentänyt.”

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä

1. onko koronakriisin nojalla myönnettyjen yritystukien kokonaisuutta hallinnoitu asianmukaisesti
2. onko eri tukimuotoja hallinnoitu asianmukaisesti niiden koronapandemian talousvaikutuksia lieventävän kohdentamisen näkökulmasta.

Ensimmäisessä, yritystukien kokonaisuutta koskevassa tarkastuskysymyksessä painottuivat kriteerit, jotka liittyivät muun muassa sen selvittämiseen, onko tukien kokonaisuus kattava tasa-puolisuuden, yhdenvertaisuuden sekä tuen oikeudenmukaisen kohdentumisen kannalta. Toisessa tarkastuskysymyksessä selvitettiin, kuinka valtionapuviranomaiset sovelsivat koronaepidemian liiketoiminnalle aiheuttamaa häiriötä tukikriteerinä ohjeistuksesta tukihakemuksen käsittelyyn ja tukipäätökseen.

Tarkastuksen painopisteinä olivat valtionapujen hallinnointiprosesseissa pääasiassa tukien hakemiseen, myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan liittyneet prosessit. Yhtenä painopisteenä oli myös sen selvittäminen, onko tukea myönnetty vain tukikelpoisille yrityksille. Tarkastuksen kohteena olevien yritystukien tukikohtaiset säädösperustat ja yksityiskohtaiset kriteerit olivat melko laajat ja poikkesivat toisistaan huomattavasti. Tarkastukseen sisällytettävät kriteerit rajattiin koskemaan tukien hakemista, myöntämistä, määrää, maksamista ja valvontaa. Tarkastuksen kriteereiksi sisältyi kansallisen lainsäädännön lisäksi joidenkin tukien osalta sekä EU-lainsäädäntöä että ohje- ja sitoumuksentasoisia normeja.

Laillisuustarkastuksessa huomioitiin kaikki suorat tuet, mutta yksityiskohtaisemman tarkastuksen kohteena olivat Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämä kehittämisrahoitus sekä Valtiokonttorin myöntämä ensimmäisen vaiheen kustannustuki. Kustannustuen muut vaiheet eivät olleet tarkastuksen kohteena, sillä esimerkiksi toisen hakukierroksen päätöksiä on tehty vielä elokuussa 2021. Tarkastus kattoi Business Finlandin tuesta noin 984 miljoonaa euroa, ELY-keskusten myöntämästä tuesta noin 333 miljoonaa euroa ja kustannustuesta noin 126 miljoonaa euroa. Tarkastus kattoi Business Finlandin tuesta noin 99 prosenttia ja ELY-keskusten sekä Valtiokonttorin ensimmäisen vaiheen kustannustuesta lähes 100 prosenttia¹.

Mitä laillisuustarkastuksella tavoitellaan?

Laillisuustarkastus varmistaa, onko valtionhallinnossa toimittu lainsäädännön, muun sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti, sekä onko toiminta järjestetty talousarvion ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Tavoitteena on tuottaa päätöksentekijöille tietoa lakien ja muiden säännösten noudattamisesta sekä siitä, onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset.

2 Onko koronakriisin nojalla myönnettyjen yritystukien kokonaisuutta hallinnoitu asianmukaisesti?

Koronapandemian alkuvaiheessa kehitettiin nopeassa tahdissa useita tukijärjestelmiä lieventämään poikkeuksellisen tilanteen yrityksille aiheuttamia vaikeuksia. Tukea kanavoitiin pelkästään Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntäminä kehittämisavustuksina yli 1,3 miljardia euroa. Kehittämisrahoitus toimi kuitenkin huonosti kriisirahoituksena koronapandemian aiheuttamassa taloudellisessa tilanteessa. Rahoitus kohdistui tuleviin tietystä hankkeesta aiheutuviin menoihin eikä akuuttiin kassakriisiin. Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämää rahoitusta ei nimenomaisesti voinut käyttää yrityksen käyttöpääoman tarpeisiin tai yrityksen operatiivisiin menoihin. Kehittämistuen enimmäismäärän (100 000 euroa) määritteli Business Finland Oy:n toimivalta.

Kustannustuki vastasi kehittämistukien puutteisiin. Kustannustuki suunnattiin yrityksille, joiden liikevaihto oli pudonnut merkittävästi koronapandemian vuoksi ja joilla oli ollut vaikeuksia sopeuttaa liiketoimintaansa ja kustannuksiaan muuttuneessa tilanteessa. Kustannustuen myöntämisperusteissa otettiin myös käyttöön useita mahdollisimman objektiivisia kriteereitä.

Työnjako eri viranomaisten kesken tuli voimaan hallinnon kannalta tarkasteluna hyvin lyhyessä ajassa. Business Finland ehti ennen ELY-keskusten tuen avautumista tehdä yli 3 000 tukipäätöstä, joista yli 2 000 kohdistui yrityksille, joiden henkilömääräksi ilmoitettiin enintään viisi. ELY-keskukset puolestaan ehtivät vastaanottaa 8 000 hakemusta ennen kuin yksinyrittäjien tukea koskeva asetus annettiin. Hakemuksista yli 1 200 tuli yksityisiltä elinkeinonharjoittajilta.

Valtioneuvosto linjasi 13.5.2020, että yrityksille tulee toimialasta riippumaton kustannustuki ja että niin sanottujen häiriötukien haut suljetaan samassa yhteydessä, kun kustannustukea koskeva hallituksen esitys annetaan. Häiriötuilla on tarkoitettu Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämiä koronakriisin kehittämisavustuksia. Yksinyrittäjien tuki ja yritysten määräaikainen kustannustuki olivat puolestaan voimassa osittain samanaikaisesti.

Tukimuotojen yhtäaikaisuus johti jossain määrin päällekkäisiin tukiin ja tulkintaongelmiin siitä, kuinka muut tuet olisi otettava huomioon tukipäätöksiä tehtäessä. Yksinyrittäjien saaman tuen päällekkäisyyttä Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämän avustuksen kanssa on kunnissa pyritty eliminoimaan vain osittain.

Koronatukien kokonaisseurannassa on katvealueita. Työ- ja elinkeinoministeriö kohdistaa seurantaa pääosin oman hallinnon-alansa koronatuksiin, eikä koronatukien kokonaisseurantaa ole onnistuttu järjestämään. Kokonaisseurannan toteuttamisen esteenä on ollut muun muassa se, että tarvittavaa tutkimusaineistoa ei ole ollut tutkijoiden saatavilla.

2.1 Koronapandemian alkuvaiheessa kehitettiin nopeasti useita tukijärjestelmiä

Tukimuotoja lähdettiin kehittämään pandemian alkuvaiheessa mahdollisimman kattavasti soveltaen useita eri tukijärjestelmiä. Tukimuotojen kattavuus pyrittiin varmistamaan ottamalla huomioon yrityksen juridinen muoto, henkilömäärällä mitattu koko ja toimiala. Tukimuodot voidaan jakaa kuvion 1 nelikentän mukaisesti olemassa oleviin tukimuotoihin ja uusiin tukimuotoihin sekä yleisiin tukiin ja kohdennettuihin tukiin. Tukimuoto on luokiteltu olemassa olevaksi, jos tukiviranomainen on myöntänyt vastaavaa tukea jo ennen pandemiaa, jos tuen myöntämiseen on ollut soveltuva normiperusta ja valmis tietojärjestelmä.

Olellaisia toimijoita koronayritystuen myöntämisessä olivat Business Finland ja ELY-keskukset. Niiden myöntämät tuet on kuviossa 1 luokiteltu olemassa oleviksi tukimuodoiksi.

Pandemiasta eniten kärsineille majoitus- ja ravitsemistoimialoille säädettiin erilliset tukisäännökset, samoin kuin maataloutta ja kalataloutta harjoittaville yrityksille, jotka on suljettu pois de minimis -ehtoisista tuista. De minimis -tuki on yrityksille myönnettävää julkista tukea, jota säätelee Euroopan komission asetus (EU) Nro 1407/2013. EU on katsonut, että tuki on määrältään niin pieni, ettei se vääristä kilpailua tai vaikuta vahingollisesti EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämän vuoksi tuki on nimeltään ”vähämerkityksinen tuki eli de minimis”.

Tarkastuksen piiriin kuuluvia suoria tukia haki yli 100 000 yritystä, joista noin puolet oli yksinyrittäjiä. Tarkastuksessa oli käytettävissä tukikohtainen sähköinen aineisto 87 000 yrityksestä, joista yli neljäsosa oli yksinyrittäjiä.

Taulukko 1: Tukimuotojen luokittelu

Tuen tyyppi	Olemassa oleva tukimuoto	Uusi tukimuoto
Yleiset tuet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 32.20.40 Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio-toiminnan tukeminen, Business Finland ▪ 32.30.42 Yritysten kehittämishankkeiden tukeminen, ELY-keskukset 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 32.30.30 Valtionavustus kunnille yksinyrittäjien tukemiseen, kunnat ▪ 32.40.43 Yritysten kustannustuki, Valtiokonttori
Kohdennetut tuet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 29.80.50 Eräät avustukset, opetus- ja kulttuuriministeriö 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 30.10.44 Maatalouden toimintaedellytysten turvaaminen, ELY-keskukset ▪ 30.40.43 Valtion rahoitusosuus Ähtärin eläinpuisto Oy:lle jättiläispandojen kuluihin ▪ 30.40.62 Elinkeino- ja kalatalouden edistäminen, ELY-keskukset ▪ 31.20.51 Mediatuki, Traficom ▪ 32.30.31 Ravitsemisyrittäjien tukeminen, ELY-keskukset

Laillisuustarkastuksessa huomioitiin kaikki suorat tuet, mutta yksityiskohtaisemman tarkastuksen kohteena olivat Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämä kehittämisrahoitus sekä Valtiokonttorin myöntämä ensimmäisen vaiheen kustannustuki.

Ensimmäiset käyttöön otetut tuet olivat häiriötukia. Business Finland avasi haun 19.3.2020 ja teki ensimmäiset tukipäätökset päivää myöhemmin.

ELY-keskusten tuki avattiin haettavaksi 31.3.2020 ja ensimmäiset myöntöpäätökset tehtiin 7.4.2020. Valtiovarainvaliokunnan 26.3.2020 päivätyn mietinnön (VaVM 3/2020) mukaan valiokunta oli saanut selvityksen, jonka mukaan ELY-keskusten käyttöön ollaan valmistelemassa de minimis-muotoista rahoitusinstrumenttia. Mietinnön mukaan rahoitusinstrumentti olisi tarkoitettu pk-yrityksille, joille koronavirus on aiheuttanut poikkeuksellisia markkina- ja tuotantohäiriöitä, ja sillä turvattaisiin erityisesti yritysten maksuvalmiutta ja yritysrahoituksen saatavuutta. Jos edellytykset kannattavaan toimintaan ovat olemassa, rahoitusta voisi saada tilanneanalyysin tekemiseen tai kehittämistoimenpiteisiin. Tarkoituksena oli, että haku ja rahoitus voitiin käynnistää mahdollisimman pian ja että asetusmuutos antoi mahdollisuuden aiempaa suurempiin ennakoihin sekä korkeampaan tukiprosenttiin.

Yksinyrittäjien tuen sisällön ja myöntämisen perusteet hyväksyttiin hallituksen työllisyysministerityöryhmässä 27.3.2020. Valtioneuvoston asetus yksinyrittäjien tukemiseen tarkoitetuista valtionavustuksista kunnille (199/2020) annettiin 8.4.2020, ja se tuli voimaan seuraavana päivänä.

Viranomaisten keskinäinen työnjako muodostettiin tuettavien yritysten henkilömäärän perusteella. Business Finlandin tuen piiriin kuuluivat yritykset, joiden henkilömäärä oli 6–250, ja ELY-keskusten tuen piiriin 1–5 henkilön yritykset. Yksinyrittäjille myönnettävää tukea puolestaan hallinnoi työ- ja elinkeinoministeriö kunnille myönnettävän valtionavustuksen kautta.

Työnjako eri viranomaisten kesken tuli voimaan hallinnon kannalta tarkasteluna hyvin lyhyessä ajassa. Business Finland, joka aloitti tukien myöntämisen 20.3., ehti ennen ELY-keskusten tuen avautumista 31.3.2020 tehdä yli 3 000 tukipäätöstä, joista yli 2 000 kohdistui yrityksille, joiden henkilömääräksi ilmoitettiin enintään viisi. ELY-keskukset puolestaan ehtivät vastaanottaa 8 000 hakemusta ennen kuin yksinyrittäjien tukea koskeva asetus annettiin 8.4.2020. ELY-keskusten vastaanottamista 8 000 hakemuksesta yli 1 200 tuli yksityisiltä elinkeinonharjoittajilta.

Valtioneuvosto linjasi 13.5.2020, että yrityksille tulee toimialasta riippumaton kustannustuki ja että niin sanottujen häiriötukien haut suljetaan samassa yhteydessä, kun kustannustukea koskeva hallituksen esitys annetaan. Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämän häiriörahoituksen haku suljettiin 8.6.2020. Hallituksen esitys laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta (HE 91/2020) annettiin eduskunnalle 5.6.2020. Laki yritysten määräaikaisesta kustannustuesta (508/2020) annettiin 26.6.2020, ja se tuli voimaan 1.7.2020. Yksinyrittäjien tukemista koskeva asetus oli voimassa 15.10.2020 saakka, joten se ja yritysten määräaikainen kustannustuki olivat voimassa osittain samanaikaisesti.

Kuntien myöntämä yksinyrittäjien tuki oli kiinteä 2 000 euron avustus. ELY-keskukset sen sijaan myönsivät laskennallisiin palkkakustannuksiin perustuvaa tukea tilanneanalyysin tekemistä varten niin, että se oli yksittäisestä henkilöstä 2 400 euroa. Tilanneanalyysitukea oli mahdollista saada yrityksen toteuttamaan selvittämiseen ja suunnittelemiseen, jotka liittyivät tuotannon ja palvelujen organisoimiseen koronan aiheuttamassa markkina- ja tuotantohäiriötilanteessa ja sen jälkeen. ELY-keskuksesta saadun tiedon mukaan pelkän avustushakemuksen perusteella ei voi välttämättä sanoa, onko kyseessä yksinyrittäjä vai ei. Jos henkilöstömääräksi on hakemuksessa ilmoitettu yksi, ei ole varmuutta siitä, onko tuensaaja tarkoittanut itseään vai yrityksessä työskentelevää toista henkilöä. On täysin mahdollista, että hakemusta tulkittaisiin

tällaisessa tapauksessa siten, että yrityksessä työskentelee yrittäjän lisäksi yksi palkkatyössä oleva. ELY-keskuksissa myönnettiin tilanneanalyysiin tukea yhdelle henkilölle noin 1 400 päätöksellä. 388 tapauksessa kyseessä oli yksityinen elinkeinonharjoittaja. Sekä yksinyrittäjien tuki että tilanneanalyysiin myönnetty tuki olivat luonteeltaan kustannustuen kaltaisia.

Kehittämistuen enimmäismäärän määritteli Business Finland Oy:n toimivalta

Business Finland avasi häiriörahoitukseen tarkoitetun tuen haettavaksi 19.3.2020. Ensimmäiset hakemukset kirjattiin kuitenkin tukijärjestelmään jo 18.3.2020. Ensimmäiset myöntöpäätökset tehtiin 20.3.2020. ELY-keskusten tuki avautui 31.3.2020 ELY-keskuksissa ensimmäiset tukipäätökset tehtiin 7.4.2020.

Yrityksillä oli mahdollisuus hakea taloudellista tukea Business Finlandilta ja ELY-keskuksilta voidakseen suunnitella ja toteuttaa kehittämistoimia, jotka parantavat yrityksen mahdollisuuksia koronapandemian aiheuttamassa häiriötilanteessa ja sen jälkeen. Sekä Business Finlandin että ELY-keskusten myöntämät kehittämistuet koostuivat enintään 10 000 euron suuruisesta esiselvityksen liiketoiminnan häiriötilanteisiin (Business Finland) tai koronapandemian yrityksille aiheuttamien tilapäisten liiketoiminta- ja tuotantohäiriöiden vaikutusten tilanneanalyysin (ELY-keskukset) tekemiseen myönnetystä tuesta sekä enintään 100 000 euron kehitysrahoituksesta liiketoiminnan häiriötilanteisiin (Business Finland) tai kehittämisavustuksesta koronavirusepidemiasta aiheutuneissa markkina- ja tuotantohäiriöissä (ELY-keskukset). Business Finland -tuki oli tarkoitettu 6–250 henkeä työllistävälle muille yrityksille kuin yksityisille elinkeinonharjoittajille ja ELY-keskuksen rahoitus sitä pienemmille yrityksille pois lukien yksinyrittäjät. Hallitus linjasi 13.5.2020, että näiden häiriötukien haut suljetaan samassa yhteydessä, kun kustannustukea koskeva hallituksen esitys annetaan. Häiriörahoitukseen tarkoitetut rahoituspalvelut suljettiin 8.6.2020.

Kehittämistuen enimmäismäärän (100 000 euroa) määritteli Business Finland Oy:n toimivalta. Business Finlandia perustettaessa Tekesin avustustoiminta oli jaettu viranomaisena toimivan rahoituskeskuksen ja Business Finland Oy:n välille 2018 alusta voimaan tulleella lailla (Laki Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä 1146/2017, jatkossa Business Finland -laki).

Business Finland -lain 1 §:n 2 momentin mukaan rahoituskeskus hallinnoi valtion kokonaan omistamaa Business Finland -nimistä osakeyhtiötä. 1 §:n 3 momentin mukaan rahoituskeskus ja yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja niitä johdetaan yhteisellä strategialla. Käytännössä lain kirjaukset, että rahoituskeskus hallinnoi osakeyhtiötä ja että ne muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, ovat merkinneet sitä, että yhtiöllä ei ole toimitusjohtajaa ja että sen kolmihenkinen hallitus koostuu kahdesta rahoituskeskus Business Finlandin virkamiehestä ja yhdestä Business Finland Oy:n työntekijästä. Business Finland Oy on siten toiminnallisesti yhtiö viranomaisen sisällä, jolloin viranomaisen ja yhtiön välinen raja on häilyvä ja keinotekoinen. Toimintamallissa pyritään hyödyntämään sekä viranomaistoiminnan että yhtiömuotoisen toiminnan etuja. Business Finland -kokonaisuudessa toimitaan ikään kuin kaksilla pelisäännöillä, jolloin hyvän hallinnon perusteet vaarantuvat.

Business Finland -lain alkuperäisenä tavoitteena oli, että julkisen vallan tehtävät eriytetään pääsääntöisesti virastoon ja toimeenpanevat palvelutehtävät toteutetaan yhtiössä – lukuun ottamatta pienempiä rahoituspäätöksiä, jotka tehtäisiin yhtiössä. Käytännössä julkiset hallintotehtävät on pääosin hoidettu yhtiössä. Tähän ovat puuttuneet sekä Eduskunnan oikeusasiamies ratkaisussaan² että Valtiontalouden tarkastusvirasto laillisuustarkastuskertomuksessaan³.

Yhtiön oli sitä perustettaessa tarkoitus hoitaa vain operatiivista toimintaa ja vähäisiin avustuksiin liittyviä tehtäviä, mutta yhtiö hoitaa nyt käytännössä Business Finland -kokonaisuudessa valtaosan sen julkisista hallintotehtävistä. Sitä että yhtiö hoitaa julkisia hallintotehtäviä suunniteltua laajemmin kuvaa myös se, että rahoituskeskuksen henkilötyövuodet vuonna 2019 olivat 128 (129 vuonna 2020), kun yhtiössä henkilötyövuosimäärä oli vuonna 2019 keskimäärin 478 (521 vuonna 2020). Business Finland -lakia valmisteltaessa arvioitiin, että rahoituskeskuksessa olisi noin 200 ja yhtiössä noin 400 henkilötyövuotta.

Koska Business Finlandin avustustoimintaa valmisteleva ja toteuttava henkilöstö on pääosin siirretty yhtiöön, oli häiriötukien myöntäminen keskitettävä yhtiöön. Business Finland -lain 14 § 2 momentin mukaan rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voi tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Häiriötuen 100 000 euron enimmäismäärä johtui Business Finland Oy:lle määritellyn toimivallan rajoista.



Business Finland-kokonaisuudessa hyvän hallinnon perusteet vaarantuvat.

Business Finland toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että koronahäiriön kohdistuminen hyvin pieniin yrityksiin oli ennakoitavissa rahoituspalvelua suunniteltaessa. Lausunnon mukaan, kun lisäksi huomioidaan tarve saada aikaan uudistuksia nopeasti tuottavia kehittämishankkeita, on avustuksen enimmäismäärä 100 000 euroa ja projektien kokonaisbudjetti 125 000 euroa perusteltu yläraja asiakastarpeesta eikä hallinnollisista näkökohdista lähtien.

Business Finland valjasti häiriörahoituksen palvelemaan myös innovaatorahoitusta

Business Finlandin perinteisenä toimialana on ollut innovaatorahoitus. Vuonna 2016 Business Finlandin edeltäjän Innovaatorahoituskeskus Tekesin tarjoamat palvelut laajentuivat innovaatorahoituksesta elinkeinorahoitukseen. Elinkeinorahoituksen palveluita olivat tällöin messuavustus, vientirengas ja innovaatio-seteli. Messuavustus ja vientirengas siirtyivät ELY-keskuksesta Tekesille.

Yrityksille pandemian seurauksena myönnetty kehittämisrahoitus on Business Finlandissa luokiteltu elinkeinorahoitukseksi. Kehittämisrahoituksena myönnettyyn häiriörahoitukseen osoitettu määräraha oli kuitenkin niin suuri, että Business Finland pyrki hyötymään siitä myös innovaatorahoituspalveluissaan. Tämä näkyi esimerkiksi siten, että häiriörahoituksella tuettu yritys ei saanut olla EU-lainsäädännössä edellytetyllä tavalla vaikeuksissa oleva yritys, vaikka se ei olekaan edellytyksenä de minimis -ehtoisessa rahoituksessa. Business Finland sovelsi ehtoa, jotta häiriötuesta tukikelpoiset yritykset olisivat tukikelpoisia myös innovaatorahoituspalveluissa.

Käytännössä menettely johti siihen, että yrityksen kannattavan toiminnan edellytyksiä määriteltiin Business Finlandissa suppeammin kuin ELY-keskuksissa, jossa määrittely perustui kokonaisharkintaan. Business Finlandin häiriörahoitusta voitiin siten myöntää esimerkiksi yrityksille, jonka oma pääoma oli useiden tappiollisten tilikausien takia negatiivinen mutta jolle oli annettu pääomalainaa. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö on laatinut tarkastusta varten asiakasluokituksen niistä yrityksistä, jotka ovat hakeneet Business Finlandin tai ELY-keskusten myöntämää häiriötukea. Harmaan talouden selvitysyksikön laatiman asiakasluokittelun mukaan Business Finlandista häiriötukea hakeneista yrityksistä lähes 4 000:ssa oli negatiivinen oma pääoma vuonna 2019. Häiriötukea myönnettiin niistä 1 690:lle. Osalla tukea saaneista oli pääomalainaa negatiivisen oman pääoman verran, osalla ei.

Häiriörahoituksen määrärahaa pyrittiin hyödyntämään Business Finlandin innovaatorahoituspalveluissa myös siten, että sen hankkeita muutettiin häiriörahoitukseksi tai nuorten innovatiivisten yritysten saama erityinen tuki oli mahdollista yrityskohtaisesti keskeyttää häiriörahoituksen ajaksi, jonka päätyttyä innovaatorahoitusta oli mahdollista jatkaa.

Business Finlandin ja ELY-keskusten kehittämistuilla oli väljä ja epämääräinen sisältövaatimus

Business Finlandin ja neljän ELY-keskuksen myöntämä häiriörahoitus oli lähtökohtaisesti yritysten kehittämistoimintaan suunnattua rahoitusta. Tukea oli mahdollista saada esiselvityksen tai tilanneanalyysin tekemiseen enintään 10 000 euroa ja lisäksi kehittämisrahoitusta enintään 100 000 euroa.

ELY-keskuksissa tilanneanalyysien osuus oli merkittävä: lähes 60 prosenttia hakemuksista ja yli 25 prosenttia myönnetystä rahoituksesta kohdistui tilanneanalyysiin. Business Finlandissa puolestaan hakemuksista 40 prosenttia ja myönnetystä tuesta vain noin 8 prosenttia kohdistui esiselvityksiin.

Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämissä häiriötuissa kyse ei ole ollut kehittämisestä siinä merkityksessä kuin normaaliolosuhteissa on edellytetty. Esimerkiksi ELY-keskusten myöntämät tuet perustuivat valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetussa laissa (9/2014), jossa kehittämistoimenpiteellä tarkoitetaan yrityksen liiketoimintaosaamisen, kansainvälistymisen, tuotteiden, palvelujen ja tuotantomenetelmien kehittämistä, hankkeiden valmistelua sekä muuta niihin rinnastettavaa yritystoiminnan merkittävää kehittämistä.

Käytännössä riittävänä edellytyksenä tuen myöntämiselle oli ollut se, että yritys oli kyennyt jollakin tavoin perustelevaan, että se uudistaa toimintaansa tuen avulla. Kehittämiselle oli siten annettu hyvin väljä ja epämääräinen sisältövaatimus. Siitä huolimatta sekä Business Finlandissa että ELY-keskuksissa oli tehty tuhansia päätöksiä hakemusten hylkäämisestä sillä perusteella, että kyse ei ole ollut kehittämismenosta vaan yrityksen varsinaisesta toiminnasta tai operatiivisesta toiminnasta.

Kehittämishankkeiden tosiallista luonnetta kuvaa myös se, että hakemukset ja projektisuunnitelmat on tehty nopeasti. Business Finlandiin tuli ensimmäisen viikon aikana noin 12 000 hakemusta, joista kohdistui 5 000 kehittämisrahoitukseen. ELY-keskuksissa ensimmäisen viikon aikana tuli 8 000 hakemusta, joista 3 500 kohdistui kehittämisrahoitukseen.



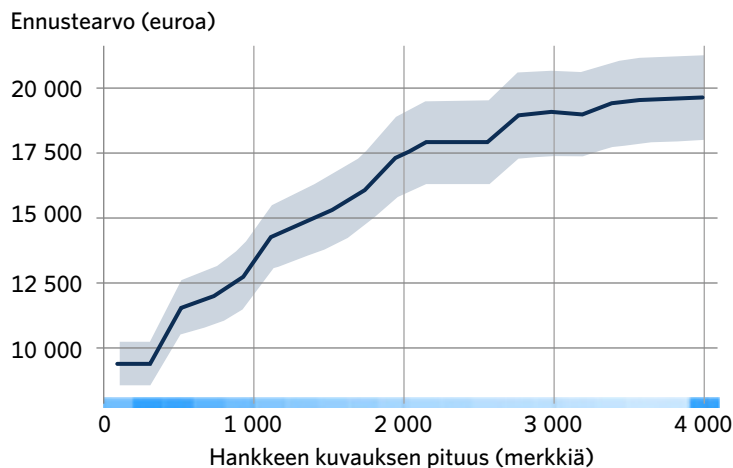
Kehittämiselle oli annettu hyvin väljä ja epämääräinen sisältövaatimus.

ELY-keskuksesta saadun tiedon mukaan tilanneanalyysien tarkoitus oli auttaa nopeasti pahimman markkinahäiriön yli. Maksatuskäsittely pyrittiin tekemään mahdollisimman sujuvaksi, mikä oli myös työ- ja elinkeinoministeriön toive. Tilanneanalyysiin myönnetty tuki perustui yksinomaan laskennalliseen 2 000 euron palkkakustannukseen, johon lisättiin kiinteä 50 prosentin yleiskustannuslisällä. Tuki myönnettiin henkilömäärän perusteella enintään 10 000 euron suuruisena.

Tuen saaminen kokonaisuudessaan hyväksytysti edellytti loppuraportin esittämistä. Tarkastuksessa havaittiin, että hyväksytyn loppuraportin teksti oli lyhimmillään yhden virkkeen pituinen. Loppuraporteissa kuvatut toimenpiteet eivät tekstianalyysin perusteella vastanneet täysin hakemusvaiheessa kuvattuja suunnitelmia. Loppuraportteihin oli myös kirjattu kehittämistuella projektisuunnitelmasta poikkeavia käyttöaiheita.

Lähes 3 000 hakemusta muutettiin ELY-keskusten tuki-prosessissa kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta tilanneanalyseiksi, koska hankkeet eivät sisällöllisesti soveltuneet kehittämistoimenpiteiksi. ELY-keskusten myöntämää häiriötukea kehittämistoimenpiteisiin ei voida myöskään pitää varsinaisena kehittämistukena, sillä rahoitusta myönnettiin käytännössä varsinkin yleiseen ja yksilöimättömään käyttötarkoitukseen.

Tarkastuksessa tehdyn hakemusten ja niiden käsittelyaineiston data-analyysin perusteella projekti- tai hankekuvauksen pituus vaikutti myönnettävän tuen määrään siten, että pidempi kuvaus ennusti myös suurempaa tukea. Kuviossa 1 esitetään, että ELY-keskuksen myöntämän kehittämistuen määrän ennuste kasvoi sitä mukaa, mitä pidempi kuvaus hankkeesta oli kirjoitettu. Vastaava vaikutus tuli esille myös Business Finlandin myöntämässä kehittämisrahoituksessa.



Kuvio 1: ELY-keskuksille tehtyjen kehittämistukihakemusten hankkekuvauksen pituuden suhde myönnetyn tuen määrään

Business Finlandin ja ELY-keskusten hakemusaineiston tekstianalyysin perusteella kehittämistukia haettiin projekti- ja hankekuvauksissa yleisimmin uusien palvelu- ja liiketoimintamallien kehittämiseen, tietojärjestelmien ja -ohjelmistojen kehittämiseen, verkkokauppaan sekä verkkokursseihin, -valmennuksiin ja -tapahtumiin. Aiheina oli usein myös ravintolakuljetukset, tuotteiden toimitukset sekä tuotantoketjut.

Hyväksytyjen ja hylättyjen hakemusten projekti- ja hankekuvauksissa oli tekstianalyysin perusteella vain vähän eroja. Hakemusten hylkääminen on tapahtunut siis pääosin muun kuin hakemuksessa esitetyn kuvauksen perusteella. Seuraavassa on tekstianalyysin pohjalta koottu luettelo Business Finlandin yleisimmistä perusteluista hakemuksen hylkäämiselle. Hakemuksen uskottavuus oli hylkäysperusteena vasta kuudenneksi yleisin. Kielteisten päätösten perustelut olivat hyvin samankaltaisia myös ELY-keskuksissa.

1. Tukea on haettu operatiiviseen toimintaan
2. Tukea on haettu jo valmiiksi vaikeuksissa olevalla yritykselle
3. Kannattavuutta ei ole voitu todentaa
4. Yritys on menettänyt suuren osan osakepääomastaan
5. Hakemus ei sovellu käsiteltäväksi yrityksen henkilöstömäärän takia
6. Suunnitelma ei ole uskottava.

Hylättyjä, tuen myöntäjän ei-uskottavaksi luokittelemia hakemuksia tarkasteltiin data-analyysin keinoin vielä tarkemmin. Hakemuksissa kuvatut hankkeet ja projektit jakautuivat melko tasaisesti eri toimialoille. Voi siis sanoa, että tuen kohde ei ole vaikuttanut uskottavuuteen, vaan syynä on ollut enemmänkin perustelujen kattavuus sekä selkeys.

Kehittämisrahoitus on toiminut huonosti kriisirahoituksena koronapandemian aiheuttamassa taloudellisessa tilanteessa. Rahoitus on kohdistunut tuleviin, tietystä hankkeesta aiheutuviin menoihin eikä akuuttiin kassakriisiin. Rahoitusta ei nimenomaisesti ole voinut käyttää yrityksen käyttöpääoman tarpeisiin tai operatiivisiin menoihin. Toinen keskeinen ongelma on ollut se, että häiriörahoituksessa ei hyväksytyt menoiksi niitä toimintamalleja, joilla yritykset suunnittelivat selviävänsä kriisistä. Business Finlandin hylkäysperustelujen mukaan tällaisia ovat muun muassa menot, jotka liittyvät henkilöstön koulutukseen, laitehankintoihin tai muihin investointeihin, jakelukanavan rakentamiseen, markkinointiin, digitaaliseen myyntiin, uuden verkkokaupan rakentamiseen tai nykyisen verkkokaupan ylläpitoon ja paranteluun. Käytännössä Business Finlandin tulkinta on johtanut siihen, että rahoitusta ei ole myönnetty yhtenäisellä tavalla vaan kriteereitä on kierretty tai sivuutettu. Hakijoita ei ole tukiprosessissa kohdeltu tasapuolisesti.

Häiriötuen hallinnointiin osallistui runsaasti myös tilapäistä henkilöstöä sekä Business Finlandissa että ELY-keskuksissa

Business Finland Oy:n vuoden 2020 toimintakertomuksen mukaan uusia henkilöitä palkattiin noin 50 hoitamaan projektien seuranta ja loppuraporttien käsittelyä, joka jatkuu vielä vuonna 2021. Lisäksi henkilöitä siirrettiin sisäisesti muista tehtävistä häiriötilannerahoitukseen. Noin joka viidennessä Business Finlandin tekemässä tukipäätöksessä päätöksentekijänä oli rahoituskeskuksen virkamies, joka oli määrääjäksi palkattu yhtiön palvelukseen.

Rakennerahastotehtävät on vuodesta 2014 alkaen keskitetty jälle ELY-keskukselle. Häiriötuen hallinnointi ELY-keskuksissa toteutettiin näissä neljässä niin sanotussa RR-ELY-keskuksessa, joita ovat Hämeen, Keski-Suomen, Etelä-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset. Esimerkiksi Pohjois-Suomessa rakennerahastojen hallinnosta vastaa Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin osalta. Asiantuntijat toimivat kuitenkin edelleen kaikissa ELY-keskusten toimipisteissä.

RR-ELY-keskuksissa tukien hallinnointiin liittyvät tehtävät on eriytetty rakennerahasto-toimintaa ohjaavan sääntelyn mukaisesti. Käytännössä tukien hallinnointi on toteutettu niin, että kussakin RR-ELY-keskuksessa on rahoitusyksikkö, maksatus- ja tarkastusyksikkö sekä jatkotoimenpiteistä vastaava yksikkö tai toiminto.

Hämeen ELY-keskus on käsitellyt hakemuksista lähes puolet ja Keski-Suomen ELY-keskus noin kolmanneksen. Pohjois-Pohjanmaan ja Etelä-Savon ELY-keskukset ovat käsitelleet hakemuksia selvästi edellä mainittuja vähemmän, vain noin 10–12 prosenttia kumpikin.

Häiriörahoituksen hallinnoinnista aiheutuneet henkilöstöresurssien lisäykset toteutuivat ELY-keskuksittain siten, että Hämeen ELY-keskuksessa tukiprosessiin osallistui eri mittaisia ajanjaksoja noin 40 henkilöä, Keski-Suomen ELY-keskuksessa noin 20 henkilöä sekä Pohjois-Pohjanmaan ja Etelä-Savon ELY-keskuksissa 10 henkilöä.

Yritysten kehittämistukien hallinnointiin osallistui häiriörahoituksessa siten runsaasti myös tilapäistä henkilöstöä, vaikka kehittämistuki oli tukimuotona ollut olemassa jo ennen pandemiaa. Ottaen huomioon sen, että häiriörahoituksen moniulotteisten tukiehtojen soveltaminen oli käytännössä vaativaa, tilapäisen henkilöstön runsas määrä lisäsi edelleen riskiä tuen tasapuolisen hallinnoinnin vaarantumisesta.

Hämeen ELY-keskus toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että Ilman tilapäisen henkilöstön käyttöä, ELY-keskuksen häiriörahoituksen käsittely ei olisi onnistunut. Häiriörahoituksen käsittelyyn osallistui Hämeen ELY-keskuksessa

enimmillään 110 esittelijätehtävissä työskennellyttä henkilöä. ELY-keskukseen palkattujen määräaikaisten resurssien lisäksi ELY-keskus sai ristiin esittely -järjestelyiden kautta tukea muiden ELY-keskusten asiantuntijoista ja muille rakennerahastotehtäviä tekeville ELY-keskuksille palkatuista rahoitusasiantuntijoista. Lausunnon mukaan ilman näiden asiantuntijoiden resurssia Hämeen ELY-keskukselle osoitettujen hakemusten käsittelyä ei olisi suoriuduttu hakijoiden näkökulmasta kohtuullisessa ajassa, eikä ELY-keskuksilta odotetussa aikataulussa. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus totesi myös omassa lausunnossaan, että poikkeuksellisen suuren hakemusmassan käsittelyä ei olisi voitu hoitaa vakituisten henkilöstön voimin kohtuullisessa ajassa.

2.2 Tukimuotojen yhtäaikaisuus johti jossain määrin päällekkäisiin tukiin ja tulkintaongelmiin rajatapauksissa

Tukikokonaisuudesta pyrittiin pandemian alkuvaiheessa tekemään mahdollisimman kattava, mikä johti useisiin erilaisiin tukityyppeihin. Kaikki ne rajapinnat, joilla tukikokonaisuuden kattavuutta on pyritty varmistamaan, muodostavat samalla riskin osin päällekkäisestä rahoituksesta.

Tarkastuksessa poimittiin Business Finlandin ja ELY-keskusten sähköisistä aineistoista päällekkäiset Y-tunnukset. Päällekkäisen tuen riski tunnistettiin 433 tapauksessa. Kahdesta ELY-keskuksesta saatujen tapauskohtaisten selvitysten perusteella voidaan todeta, että Business Finland ja ELY-keskukset ovat riittävässä laajuudessa pyrkineet eliminoimaan päällekkäisten tukien riskin.

Tarkastuksessa poimittiin päällekkäiset Y-tunnukset myös ELY-keskusten sähköisestä aineistosta sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä saadusta yksinyrittäjien tukea koskevasta aineistosta, joka kattoi noin 98 prosenttia yksinyrittäjille myönnettyistä tuista. Päällekkäisen tuen riski tunnistettiin noin 600 tapauksessa. Business Finlandin myöntämän tuen ja yksinyrittäjien tuen välillä tunnistettiin päällekkäisen tuen riski noin 450 tapauksessa.

Yksinyrittäjien saaman tuen päällekkäisyyttä Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämän avustuksen kanssa on kunnissa pyritty eliminoimaan vain osittain. Kunnat myönsivät yksinyrittäjille tuen työ- ja elinkeinoministeriöltä saamansa valtionavustuksen turvin. Valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 3 momentin mukaan valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos valtion-

avustus myönnetään käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehtoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa. Yksinyrittäjille myönnetty tuki on hoidettu kyseisen säännöksen mukaisesti, joten kunnat ovat olleet valtionavustuksen saajia. Kunnilla on puolestaan ollut velvollisuus laatia sopimus yritysten kanssa. Mikäli kunnat joutuisivat syystä tai toisesta perimään yrityksille myönnetyn tuen takaisin, mutta sitä ei saataisi perittyä, olisi kunta kuitenkin velvollinen palauttamaan saamansa valtionavustuksen siltä osin työ- ja elinkeinoministeriölle. Tällainen hallinnollinen järjestely ei ole omiaan lisäämään tuen myöntöprosessiin liittyvän valvonnan uskottavuutta.

Yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain eli niin sanotun kustannustukilain valmisteluasiakirjoissa (HE 91/2020) todetaan, että erityisesti Business Finlandin ja ELY-keskusten koronatuikien ongelmaksi on havaittu, ettei tukia voida riittävässä laajuudessa kohdentaa yritysten kiinteisiin kustannuksiin, koska tuet ovat luonteeltaan kehittämistukia ja kohdistuvat ensisijaisesti kehittämiskustannuksiin. Edelleen todetaan, että ”rahoituksella yritys voi suunnitella ja toteuttaa kehittämistoimenpiteitä, jotka parantavat yrityksen mahdollisuuksia koronan aiheuttamassa häiriötilanteessa ja sen jälkeen. Rahoituksessa käytetään kustannusarviota ja rahoitus maksetaan syntyneitä toteutuneita kustannuksia vastaan. Rahoitusta ei voida käyttää menetetyin kassavirran kattamiseen, operatiivisiin palkkakuluihin, olemassa olevan toiminnan suoraviivaiseen toimeenpanoon tai operatiivisen tuotantotoimintaan eikä liiketoiminnan häiriöistä aiheutuvien tappioiden kattamiseen.”

ELY-keskusten myöntämä enintään 10 000 euron tuki tilanneanalyysin tekemiseksi perustui laskennallisiin palkkakustannuksiin. ELY-keskusten linjausten mukaan hakijan tuli kertoa henkilömäärä ja hankeaika, jolle avustusta haetaan. Avustuksesta maksettiin enakkona päätöksenteon yhteydessä 70 prosenttia. Loppuavustuksen saadakseen asiakkaan tuli toimittaa loppuraportti hankkeen toimenpiteistä. Rahoitusta ei siten maksettu toteutuneita kustannuksia vastaan. ELY-keskusten myöntämä tuki tilanneanalyysin tekemistä varten on siten kustannustukityyppinen.

Kustannustukilain (508/2020) 5 §:n 3 momentin mukaan kustannustukea myönnettäessä otetaan 2 momentin perusteella määräytyvästä tuen määrästä vähennyksenä huomioon muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 74.–31.12.2020 myön-

tämästä tilanneanalyysiin ja kehittämistoimenpiteisiin tarkoitusta tuesta 70 prosenttia. Koska tilanneanalyysiin myönnetty tuki vähennetään vain 70 prosenttisesti, on loppuosa tilanneanalyysituesta päällekkäinen kustannustuen kanssa.

Tilanneanalyysituen ja kustannustuen päällekkäisyys koski yhteensä 407 yritystä, jotka saivat ELY-keskuksilta tilanneanalyysiin yhteensä noin 2,7 miljoonaa euroa ja kustannustukea noin 3,2 miljoonaa euroa. Päällekkäistä tukea jää näin ollen noin 0,8 miljoonaa euroa sen jälkeen, kun ELY-keskusten tuesta on vähennetty 70 prosenttia.

Ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä annetussa laissa (403/2020) säädetään uudelleentyöllistämisen tuesta, jolla tuettiin ravitsemisyriyten valmiutta ja kykyä työllistää työntekijöitä koronapandemiaa edeltänyttä tilannetta vastaavalle tasolle toiminnan käynnistyessä rajoitusajan jälkeen. Tukea oli mahdollista saada enintään siitä työntekijämäärästä, joka yrityksellä oli ollut helmikuussa 2020 laskennallisesti kokoaikaisessa työsuhteessa. Tukea voitiin maksaa myös henkilöstöpalveluyriyten kautta vuokratyönä tai alihankintana hankitun työn osalta.

Tarkastuksessa poimittiin ELY-keskusten tilanneanalyysiä varten myöntämät tuet niille yrityksille, jotka olivat saaneet myös ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämiseen tarkoitettua tukea. Päällekkäistä tukea saaneita yrityksiä oli yhteensä 425. Tarkastuksessa aineistossa tukien päällekkäisyyttä kuvaa myös se, että enimmillään sama yritys oli hakenut seitsemää tukea ja saanut myönteisen päätöksen viidestä eri tukimuodosta.

2.3 Kustannustuki vastasi kehittämistukien puutteisiin

Valtioneuvosto linjasi neuvottelussaan 13.5.2020, että se tulee laatimaan koronaviruksen ja sen rajoittamistoimien johdosta vaikeuksia kohdanneille yrityksille toimialasta riippumattoman kustannustuen. Samassa neuvottelussa valtioneuvosto linjasi myös, että Business Finlandin ja ELY-keskusten keväällä 2020 myöntämien niin sanottujen häiriötukien haut suljetaan samassa yhteydessä, kun kustannustukea koskeva hallituksen esitys annetaan.

Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämän häiriörahoituksen haku suljettiin maanantaina 8.6.2020. Hallituksen esitys laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta (HE 91/2020) annettiin eduskunnalle perjantaina 5.6.2020. Business Finland ja ELY-keskukset käsittelevät normaalisti kaikki hakemukset, jotka

olivat saapuneet tukihakujen voimassaoloaikana. Hakujen sulkeamisen jälkeen Business Finland ja ELY-keskukset rahoittavat yrityksiä normaaleilla rahoitusinstrumenteillaan.

Koronakriisin pitkittyessä todettiin 5.6.2020 hallituksen esityksessä (HE 91/2020 vp), etteivät Business Finlandin ja ELY-keskusten koronatuot riittävällä tavalla kohdistuneet kaikkein eniten koronasta kärsiviin yrityksiin ja sitä kautta koronasta kärsiville toimialoille. Erityisesti Business Finlandin ja ELY-keskusten koronatuotien ongelmaksi oli havaittu, ettei tukia voida riittävässä laajuudessa kohdentaa yritysten kiinteisiin kustannuksiin, koska tuot ovat luonteeltaan kehittämistukia ja kohdistuvat ensisijaisesti kehittämiskustannuksiin. Lakiesityksessä esitetään valtioneuvoston linjausten mukaisesti, että

- ”kustannustuen pitää kohdistua pahiten kärsineille yrityksille
- sen pitää perustua helposti ja luotettavasti mitattavissa oleviin tietoihin
- tuki saa vääristää yritysten käyttäytymistä mahdollisimman vähän
- tukipolitiikan pitää olla oikeudenmukaista ja yleisesti hyväksyttävissä olevaa
- tuen kustannusten pitää olla yhteiskunnan kestävyysrajoissa.”

Eduskunnan talousvaliokunta totesi lakiesityksestä antamassaan mietinnössä (TaVM 14/2020 vp – HE 91/2020 vp), että ”yrityksen tukeminen on poikkeusoloissakin perusteltua vain, jos tuki on samanaikaisesti riittävä mutta myös välttämätön jollekin yhteiskunnallisesti toivotulle lopputulemalle, esimerkiksi työpaikkojen säilymiselle. Tuki olisi tarkoitukseton luonnollisesti myös silloin, kun yritys selviäisi kriisistä ilman tukeakin. Kustannustuen tavoitteet nopeasta käyttöönotosta ja mahdollisimman tarkasta kohdistumisesta nimenomaan koronakriisistä johtuvien likviditeettikonkurssien estämiseksi ovat osin vaikeasti yhteen sovitettavissa: jotta tuki olisi nopeasti maksettavissa, tukihakemusten käsittelyn hallinnointi tulisi olla mahdollisimman pitkälti automatisoitua ja viranomaistietoihin perustuvaa. Jos tavoitellaan mahdollisimman tarkoin kohdistuvaa tukea, tulee hakumenettelyn sisältää mahdollisuus tapauskohtaiseen olosuhteiden arviointiin. Tämä on välttämättä manuaalista työtä ja siten automaattiseen päätöksentekoon verrattuna hidasta.” Mietinnössään talousvaliokunta piti ehdotettua sääntelyratkaisua onnistuneena kompromissina tuen nopean käyttöönoton ja sen oikean kohdentumisen välillä.

2.4 Koronatukien kokonaisseurannassa on katvealueita

Työ- ja elinkeinoministeriö on järjestänyt hallinnonalansa kokonaisseurannan asianmukaisesti

Työ- ja elinkeinoministeriö päätti elokuussa 2020 käynnistää koronatukien tarkastus- ja arviointikokonaisuuden yhteistyössä riippumattoman yritystutkimusjaoston kanssa, joka toimii työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä. Arviointikokonaisuus ajoittuu vuosille 2020–2023. Tietoja hyödynnetään politiikka-valmistelussa, tulevien kriisien hoidossa sekä tukien vaikuttavuuden osoittamisessa ja raportoinnissa.

Arviointitutkimus koronapandemian yritysrahoituksesta jaetaan neljään kokonaisuuteen:

1. suorien vaikutusten arviointi (tulosindikaattorit ja kohdentuminen)
2. tarkastus
3. tukipolitiikkatason arviointi ns. policy-arviointi.
4. vaikuttavuuden arviointi (vuosina 2022–2023).

Yritystutkimusjaosto toteuttaa ostopalveluhankintoja hyödyntäen suorien vaikutusten arvioinnin ja tukipolitiikkatason arvioinnin. Tarkastukset hankkii ja niitä valvoo työ- ja elinkeinoministeriön tarkastus ja auditointi -vastuualue TAR. Työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiot ja yritysrahoitusosasto vastaa vaikuttavuuden arvioinnin hankinnasta. Seuraavassa arvioidaan koronatukien kokonaisseurannan kattavuutta kahden sen osan kautta.

Työ- ja elinkeinoministeriön hankkimat tarkastukset

Tarkastusten tavoitteena on tuottaa tietoa koronapandemian takia myönnetyn rahoituksen ohjauksesta, valvonnasta, raportoinnista ja opeista tulevaisuuteen. Tarkastukset tehdään työ- ja elinkeinoministeriön virkamiesjohdon pyynnöstä.

Tarkastusten tavoitteena on arvioida:

1. miten ministeriön ohjaus on toiminut
2. ovatko säännöt ja ohjeet selkeät ja hyvin viestitty
3. onko toimittu sääntöjen ja ohjeiden sekä hyvän hallintotavan mukaisesti
4. rahoituksen käytön valvonnan toimivuutta ja riittävyyttä
5. raportoinnin oikeellisuutta ja riittävyyttä
6. onko voitu varmistaa, että rahoitus on käytetty tukiohjelman tarkoittamalla tavalla
7. miten rahoitusjärjestelmiä ja varautumista poikkeustilanteisiin tulisi kehittää.

Tarkastuksen kohteena olisivat pääosin valtion talousarvion pääluokan 32 alla olevat suorat tuet. Tarkastus ei koskisi pääluokkaan 32 sisältyvää Yritysten määräaikaista kustannustukea, jonka jakaa valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva Valtiokonttori. Tarkastuksen kohteena ei olisi muiden hallinnonalojen koronatuksia. Vaikka valtaosa tukimuodoista on budjetoitu pääluokkaan 32, on tukien kokonaisseurannassa katvealueita. Valtiovarainministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että ”Lähtökohtaisesti tukea myöntävä viranomainen on velvollinen valvomaan tuen käyttöä (valtionavustuslaki 15 §) ja valtionapuviranomaisella on oikeus suorittaa tarkastuksia (16 §).”

Yritystukien tutkimusjaoston toteuttama arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä on riippumaton yritystukien tutkimusjaosto (VNa 4/2019). Tutkimusjaosto perustettiin vuonna 2019 tuottamaan informaatiota yritystukijärjestelmän kehittymisestä sekä edistämään vaikuttavuuden arvioinnin laatua ja tutkimuksen hyödyntämistä politiikanteossa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa.

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisi 20.4.2021 Aalto-yliopiston tutkimuksen⁴ ja yritystukien tutkimusjaoston vuosiraportin⁵, joissa tarkasteltiin koronapandemian vaikutuksia talouteen ja yrityksiin sekä yrityksille kohdistettuja koronatuksia. Tutkimus ja vuosiraportti keskittyvät Valtiokonttorin kustannustukeen, Business Finlandin ja ELY-keskusten kehittämistukiin, KEHA-keskuksen ravintolatukiin, Finnveran takauksiin ja Business Finlandin tilapäiseen TKI-lainaan häiriötilanteessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö totesi 20.4.2021 julkaisemassaan tiedotteessa, että ministeriön teettämien tutkimusten mukaan erityyppisten tukien järjestyksen tulisi olla päinvastainen kuin koronapandemian alussa kyettiin toteuttamaan. Yritystukien tutkimusjaoston mukaan kriisin alussa tulee panostaa kustannustuen kaltaisiin suoriin tukiin, ja kehittämistukien osuus voi kasvaa kriisin edetessä. Ministeriö arvioi, ettei tuen suuntaaminen koronapandemiasta pahiten kärsineille aloille ja yrityksille erityisesti Business Finlandin kehittämistukien avulla onnistunut toivottulla tavalla. Kustannustukea ministeriö piti toimivana kriisiajan mallina, koska joustamattomat kiinteät kustannukset muodostavat yritykselle nopeasti kannattavuusongelman, kun kysyntä laskee äkillisesti. Kustannustuen heikkouksiksi ministeriö näki tuen edellyttämän uuden lainsäädännön ja sen, että käyttöönotto kesti suhteellisen kauan.

Yritystukien tutkimusjaoston vuosiraportissa esitellään lyhyesti koronaepidemian aikana myönnettävien yritystukien kokonaisuus, mutta varsinainen tutkimustoiminta keskittyy suorien tukien osalta valtion talousarvion työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan 32 alaisiin tukimuotoihin. Vaikka valtaosa tukimuodoista on budjetoitu pääluokkaan 32, käy myös yritystukien tutkimusjaoston osalta ilmi, että kokonaisseurannassa oli katvealueita. Katvealueet johtuivat tutkimusaineiston saatavuudesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että tarvittavaa tutkimusaineistoa ei ole ollut tutkijoiden saatavilla Tilastokeskuksen kautta muiden suorien tukien osalta. Kun aineistopohja laajenee, yritystukien tutkimusjaosto tai tutkijat voivat työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon mukaan tehdä analyysiä myös arvioinnin ulkopuolelle jääneistä koronatuista. Lain taloudelliseen toimintaan myönnetyn tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) mukaan kukin tukiviranomainen vastaa vaikuttavuuden arvioinnista. Yritystukineuvottelukunta on päivittänyt EU-valtiontukien arviointisuunnitelman kesäkuussa 2021. Neuvottelukunta ehdotti ministeriöille pienempien ja samankaltaisten koronatuisten vaikuttavuusarviointien yhdistämistä tehokkuussyistä.

3 Onko eri tukimuotoja hallinnoitu asianmukaisesti niiden koronapandemian talousvaikutuksia lieventävän kohdentamisen näkökulmasta?

Tarkastuksessa selvitettiin, kuinka valtionapuviranomaiset sovelsivat koronaepidemian liiketoiminnalle aiheuttamaa häiriötä tukikriteerinä ohjeistuksesta tukihakemuksen käsittelyyn ja tukipäätökseen.

Koronakriisin tuoma liikevaihdon notkahdus jäi keväällä 2020 monella toimialalla lyhyeksi ja elpyminen alkoi nopeasti. Liikevaihdon kehitys ei kuitenkaan heijastunut koronapandemian aikana myönnettyihin kehittämistukiin. Business Finland ja ELY-keskukset myönsivät kehittämistukea runsaasti myös muille kuin koronakriisistä taloudellisesti kärsineille yrityksille. Business Finlandin vanhojen asiakkaiden hylkäysprosentti häiriötuissa oli selvästi alempi kuin keskimäärin.

Kustannustuki kohdistui muita tukia täsmällisemmin pandemiasta taloudellisesti kärsineille yrityksille. Kustannustuki suunnattiin yrityksille, joiden liikevaihto on pudonnut merkittävästi koronapandemian vuoksi ja joilla on ollut vaikeuksia sopeuttaa liiketoimintaansa ja kustannuksiaan muuttuneessa tilanteessa. Kustannustuki kohdentui kehittämistukia paremmin koronapandemian talousvaikutuksia lieventämään, ja sen hakijoita kohdeltiin tasapuolisemmin kuin kehittämistukien hakijoita.

Tuen tarpeellisuutta ei kehittämistukien avustuspäätöksiä valmisteltaessa arvioitu asianmukaisesti. Myös kehittämistuen oikeasuhtaisuus saattoi olla ongelmallista: tuen määrä saattoi olla hyvin vähäinen tai hyvin suuri yrityksen koko ja liiketoiminta huomioon ottaen.

Koronatukien myöntämisessä nopeus korostui harkinnan kustannuksella. Kehittämistukea myönnettiin kiireessä ja osin vähäisin tiedoin.

Kehittämistukien hallinnoinnissa ei kohdeltu hakijoita tasa-puolisesti, vaan tukilinjauksia tulkittiin tapauskohtaisesti joko tiukasti tai väljästi. Business Finlandin ja ELY-keskusten tukipäätöksissä liiketoiminnan volyyymi vaikutti tuen määrään epä-yhtenäisesti. Tulkinnanvaraiset tukikriteerit johtivat nekin epäyhtenäisiin päätöksiin. Myös yhteydenpito hakijoihin oli vaihtelevaa.

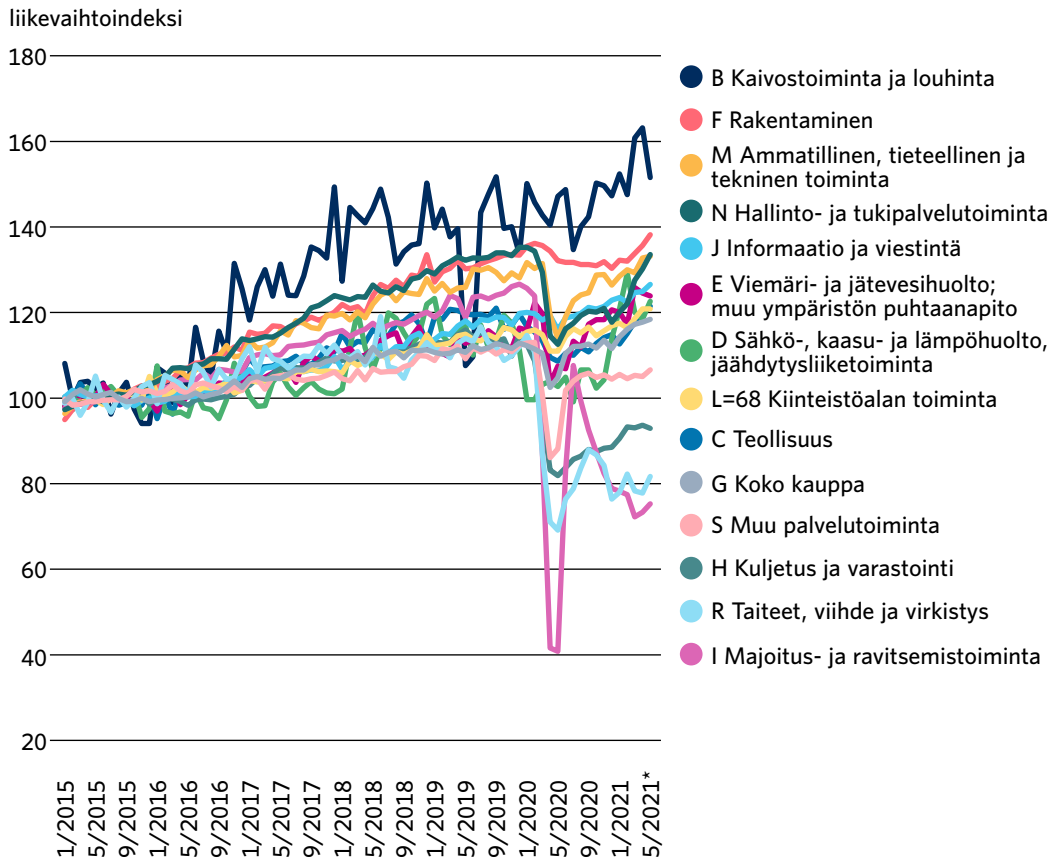
Nopeita tukipäätöksiä ei tasapainotettu tehokkaalla valvonnalla ja tarkastuksilla. Avustusehtojen noudattamisen valvonta oli yleisluonteista, ja tukikriteerien tulkinnanvaraisuus nakersi pohjaa tuen asianmukaisen käytön uskottavalta valvonnalta.

3.1 Kehittämistukea runsaasti myös muille kuin koronakriisistä kärsineille yrityksille

Koronakriisin tuoma notkahdus jäi monella toimialalla lyhyeksi – ei heijastunut tukeen

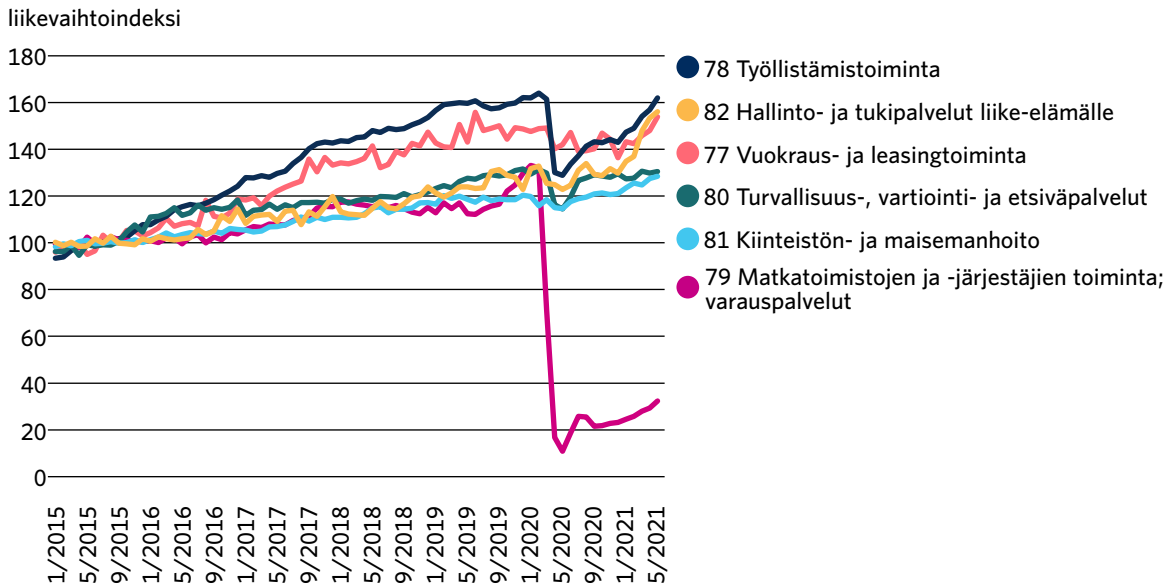
Koronakriisi vaikutti toimialoihin eri tavoin. Tilastokeskuksen liikevaihtokuvaajien perusteella (kuvio 2) koronakriisin suurimmat vaikutukset kohdistuivat majoitus- ja ravitsemistoiminnan toimialalle keväällä 2020. Huomioitavaa kuitenkin on, että liikevaihtoindeksien perusteella toimialojen tilanne koheni merkittävästi jo kesän ja alkusyksyn aikana. Suurimmalla osalla toimialoista liikevaihtoindeksi on palautunut hetkellisen notkahduksen jälkeen, mutta majoitus- ja ravitsemistoiminnan sekä taiteen, viihteen ja virkistystyksen toimialoilla liikevaihtoindeksi on lähtenyt selkeästi uuteen laskuun kesän 2020 jälkeen. Myöskään kuljetuksen ja varastoinnin sekä muun palvelutoiminnan toimialojen liikevaihto ei ole palautunut kevään 2020 romahduksen jälkeen pandemiaa edeltävälle tasolle.

Liikevaihdon kuukausokuvaajien tieto ei ole absoluuttinen tilinpäätöksistä laskettu tieto vaan estimaatti, johon käytetään apuna kausiveroaineistoa, suorakeruuta sekä edellisten vuosien tilinpäätöstietoja. Koko maan tasolla indeksistä tarkasteltuna tiedot ovat kuitenkin Tilastokeskuksen mukaan erittäin luotettavia.



Kuvio 2: Toimialojen liikevaihdon kehitys 1/2015–5/2021, liikevaihtokuvaajat, kausitasoitettu indeksisarja⁶

Toimialoja on mahdollista tarkastella myös tarkemmalla luokituksella, jolloin huomataan, että toimialojen sisällä on suuria eroja siinä, kuinka korona on vaikuttanut liikevaihtoon. Kuviossa 3 on esitetty hallinto- ja tukipalvelutoiminnan liikevaihdon kehitys tarkemmalla luokituksella. Kokonaisuudessaan toimialan liikevaihto on pysynyt melko tasaisena, mutta toimialan sisällä matkatoimistojen ja -järjestäjien toiminnan liikevaihto on romahtanut koronapandemian seurauksena eikä ole toipunut kriisistä.

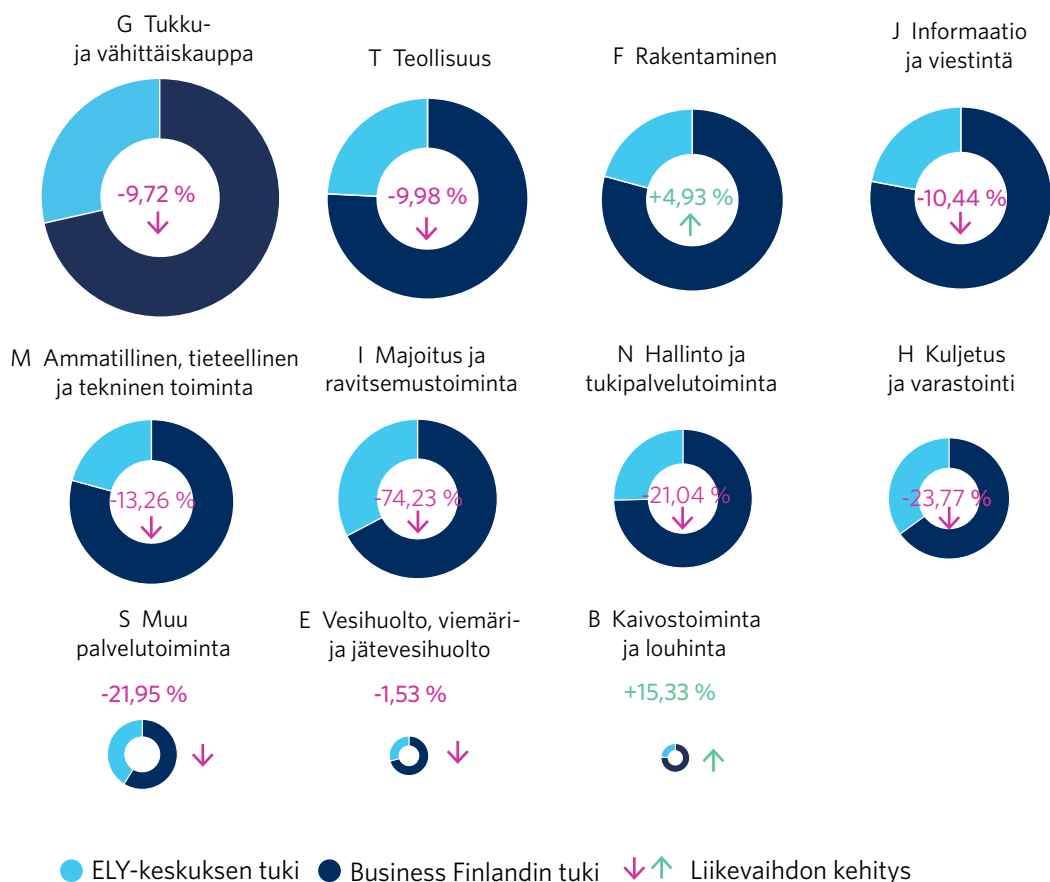


Kuvio 3: Hallinto- ja tukipalvelutoiminnan liikevaihdon kehitys 1/2015–5/2021, palvelualojen liikevaihtokuvaaja, kausitasoitettu indeksisarja⁷

Liikevaihdon kehitys ei ole kuitenkaan heijastunut koronapandemian aikana myönnettyihin kehittämistukiin. Kuviossa 4 esitetään, miten myönnetyt kehittämistuet kohdentuivat eri toimialoille ja miten pandemia vaikutti toimialojen liikevaihtoon. Ympyröiden koko kuvaa toimialalle myönnetyn kehittämistuen määrää suhteessa muihin toimialoihin. Liikevaihdon muutos vuoden 2020 huhtikuussa verrattuna edeltävän vuoden maaliskuu-kuun liikevaihdon keskiarvoon ilmaistaan ympyrän keskellä olevassa prosenttiluvussa.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus pyytää tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että alueelliset erot sekä hakemusmäärien jakautuminen valtakunnallisesti tulisi huomioida arvioitaessa tukien kohdentumista. Kehittämistukia tarkasteltiin myös alueellisesta näkökulmasta. Kehittämistukihakemusten frekvensseissä on alueellisia eroja, mutta analyttisen tarkastelun perusteella keskiarvo myönnetyille tuille on melko yhtenäinen alueiden välillä.

Business Finlandin ja ELY-keskusten kehittämistukia myönnettiin eniten tukku- ja vähittäiskaupan toimialalle, jonka sisällä esimerkiksi vähittäiskaupan liikevaihto ei ole laskenut verrattulalla ajanjaksolla. Kehittämistukia ei kohdistettu liikevaihdoltaan eniten kärsineihin toimialoihin, kuten majoitus- ja ravitsemistoimintaan. Tarkastuksen perusteella voidaankin todeta, että kehittämistuet eivät kohdentuneet niille toimialoille, jotka kärsivät koronapandemiasta eniten.



Kuvio 4: Koronapandemian seurauksena vuonna 2020 kehittämistukia saaneet toimialat ja niiden liikevaihdon kehitys⁸

Tarkastuksessa tehdyn hakemusaineistojen ja niiden käsittelyaineiston analyysin perusteella ainoa selkeä vaikuttava tekijä kehittämistuen kohdentumisessa tietyille toimialoille on ollut hakemusten lukumäärä. Kehittämistukia myönnettiin eniten niille toimialoille, joista lähetettiin eniten hakemuksia. Eri toimialojen vertailun perusteella myönnettyjen tukisummien keskiarvo on ollut hyvin lähellä toisiaan, joten tietyt toimialat eivät ole saaneet suurempia tukia. Hakemusten hylkäysprosentit eivät ole olleet suurempia vähemmän tukea saaneilla toimialoilla. Kokonaisuudessaan voidaan sanoa, että tuen myöntämisperusteet ovat sopineet paremmin tutkimukseen ja kehitykseen perustuville toimialoille. Kaupan toimialalla suunnitelmassa on tuotu esille esimerkiksi uusia liiketoimintamalleja sekä verkkokauppoja. Keväällä 2020 yritysten liikevaihdon jyrkkä lasku oli lyhytaikainen ja elpyminen nopea. Toimialakohtaiset erot olivat kuitenkin suuria. Jälkikäteen voidaan todeta, että pandemian alkuvaiheessa yli-reagoitiin yritysten liikevaihdon laskuun.



Kehittämistukia myönnettiin eniten niille toimialoille, joista lähetettiin eniten hakemuksia.

Valtiovarainministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että kuvion 4 analyysissa olisi hyvä kertoa, onko analyysissa huomioitu eri toimialojen kokoerot. Analyysissa ei ole huomioitu toimialojen kokoeroja. On myös huomioitava, että liikevaihdon laskun tarkastelu edellisen vuoden lukuihin vertaamalla ei ole luotettava todentamistapa vasta aloittaneiden ja kasvuyritysten kohdalla.

Häiriötukia myönnettiin merkittävästi myös yrityksille, joiden liikevaihto ei ollut laskenut

ELY-keskukset vastaanottivat 32 000 häiriörahoitusta koskevaa hakemusta. Hakemuksista hyväksyttiin 70 prosenttia ja hylättiin 30 prosenttia. Hylkäämisprosentti vaihteli runsaasti rahoitusmuodoittain, sillä tilanneanalyysin tekemiseen myönnetyssä tuessa hylkäysprosentti oli noin 17, mutta kehittämistoimenpiteisiin myönnettyissä tuissa hylkäysprosentti oli jo lähes 50.

Noin kolmasosa ELY-keskusten häiriötuesta myönnettiin yrityksille, joiden kuukausittainen liikevaihto ei ollut laskenut alkuvuonna 2020 verrattuna vuoden 2019 tietoihin. Noin 46 prosenttia myönnetystä tuesta kohdistui toimialoille, jotka eivät kuuluneet kustannustuen ensimmäisen vaiheen piiriin. Kustannustuen piiriin kuuluivat ne toimialat, joiden huhtikuun 2020 liikevaihto oli vähintään 10 prosenttia pienempi kuin vertailuajankohdan keskimääräinen kuukausikohtainen liikevaihto. Vertailuajankohdalla tarkoitetaan ajanjaksoa maaliskuun 1. päivästä kesäkuun 30. päivään 2019. Esimerkkejä toimialoista, jotka saivat runsaasti häiriörahoitusta mutta jotka eivät lukeutuneet pandemiasta erityisesti kärsineiden toimialojen joukkoon, ovat muu liikkeenjohdon konsultointi, ohjelmistojen suunnittelu ja valmistus, asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen, tieliikenteen tavarankuljetus sekä kirjanpito- ja tilinpäätöspalvelu.

Business Finland vastaanotti noin 30 000 häiriörahoitusta koskevaa hakemusta. Hakemuksista hylättiin noin 29 prosenttia ja peruttiin, keskeytettiin tai purettiin noin 4 prosenttia. Hakemuksista noin 67 prosenttia johti siten myönteiseen tukipäätökseen. Toisin kuin ELY-keskusten myöntämässä tuessa Business Finlandissa ei eri tukimuotojen hylkäysprosentteissa ollut olennaista eroa. Esiselvityksissä hylkäysprosentti oli noin 28 ja kehittämistoimenpiteissä noin 29.

Jos hakijayritys oli ollut Business Finlandin asiakkaana jo vuonna 2019 tai juuri ennen häiriörahoituspalvelun avaamista, se lisäksi selvästi todennäköisyyttä saada myös häiriörahoitusta. Business Finlandin vanhojen asiakkaiden hylkäysprosentti häiriötuissa oli noin 18 prosenttia eli selvästi alempi kuin keskimäärin. Hylkävän päätöksen saaneet vanhat asiakkaat ovat olleet pääosin innovaatio-setelin saajia tai Tempo-rahoituspalvelun asiakkaita.

Yli kolmasosa Business Finlandin häiriötuesta myönnettiin yrityksille, joiden kuukausittainen liikevaihto ei ollut laskenut alkuvuonna 2020 verrattuna vuoden 2019 tietoihin. Noin 54 prosenttia myönnetystä tuesta kohdistui toimialoille, jotka eivät kuuluneet kustannustuen ensimmäisen vaiheen piiriin. Esimerkkejä toimialoista, jotka saivat Business Finlandilta runsaasti häiriörahoitusta mutta jotka eivät lukeutuneet pandemiasta erityisesti kärsineiden toimialojen joukkoon ovat: ohjelmistojen suunnittelu ja valmistus, muu liikkeenjohdon konsultointi, asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen, lämpö-, vesijohto- ja ilmastointiasennus, tieliikenteen tavarankuljetus sekä atk-laitteisto- ja ohjelmistokonsultointi.

Business Finland ei todentanut yhtenäisesti koronaepidemian häiriövaikutusta

Sekä Business Finlandin esiselvitys- että kehitysrahoitus oli tarkoitettu yrityksille, joiden silloinen liiketoiminta kärsi koronaviruksen aiheuttamista markkina- ja tuotantoketjuhäiriöistä. Rahoituksen kohteena olivat toimialat, joiden toimitusketjujen toimivuuteen koronavirustilanne oli vaikuttanut tai vaikuttamassa.

Tarkastuksessa havaittiin, että Business Finland ei soveltanut koronaepidemian häiriövaikutusta liiketoimintaan systemaattisesti todennettavana tukikriteerinä.

Business Finlandin ohjeistus koronaepidemian aiheuttaman liiketoiminnan häiriön todentamiseen tukihakemusten käsittelyssä oli yleisluontoista ja osin epäselvää. Ohjeistuksen 30.3.2020 julkaistussa päivitettyssä versiossa todettiin rahoituksen edellytyksenä olevan, että yritys pystyy selvästi osoittamaan koronasta aiheutuneen häiriön omassa toiminnassaan. Sama ohjeistus totesi esiselvitysprojektin sisällön arvioinnista seuraavaa: ”Jos hakija on matkailualan tai luovan alan yritys tai kyse on työn/tuotannon/alihankinnan uudelleenjärjestelystä, esitysmuistiossa todetaan asia, mutta ei tehdä tarpeesta ja sisällöstä syväanalyysia. Jos hakija on jokin muu yritys, esitysmuistiossa esitetään lyhyt näkemys korona-vaikutusten uskottavuudesta. Tämäkään ei edellytä asian syvällistä



Business Finlandin vanhojen asiakkaiden hylkäysprosentti oli selvästi keskimääräistä alempi.



Business Finlandin ohjeistus häiriövaikutusten todentamisesta oli osin epäselvä.

analysointia.” Kehitysprojeffin sisällön arvioinnista ohjeistus tote-
tesi, että ”esitysmuistiossa arvioidaan lyhyesti toteutuksen uskot-
tavuutta ja merkitystä koronan aiheuttamia muutoksia ja häiriöitä
vastaan”. Ohjeistuksessa ei selostettu, kuinka häiriövaikutusta tu-
lisi arvioida ja millainen koronakriisin vaikutuksen liiketoimin-
taan tulisi olla. Ohjeistus ei täsmentänyt, pitääkö häiriövaikutus-
ten arvioinnissa hyödyntää käytettävissä olevia tietoja yrityksen
taloudellisesta tilanteesta.

Myös uusien yritysten tukikelpoisuuden arvioinnin ohjeistus
sisälsi epäselvyyksiä. Business Finlandin 30.3.2020 päivittämän
kriteeristön mukaan rahoitus ei ollut perusteltua, jos yrityksellä
ei ollut aiemmin ollut liiketoimintaa, sillä korona ei ollut voinut
aiheuttaa häiriötä siihen. Business Finlandin sisäisessä tulkinta-
ohjeessa kuitenkin todettiin, että jos yritys oli niin nuori, ettei sillä
ole tilinpäätöksen tai muun dokumentin osoittamaa liiketoimin-
taa, yrityksen oli hakemuksessa selvitettävä, miten korona vaikut-
taa olemassa olevaan tai suunniteltuun liiketoimintaan. Tulkinta-
ohjeen mukaan rahoitus myönnetään, ”jos koronalla on ollut
vaikutusta”.

Business Finlandin ohjeistukseen sisältyvät myöntö- ja hylkäys-
päätösten vakiotekstit eivät huomioineet koronakriisin aiheut-
tamaa liiketoiminnan häiriötä tasapainoisesti. Myöntävä päätös
sisälsi vakiotekstin, jonka mukaan ”koronaviruksen aiheuttama
häiriötilanne on vaikeuttanut oleellisesti hakijan toimintaa”. Sen
sijaan kielteisen rahoituspäätöksen perusteluteksteihin ei sisäl-
tynyt mallilauseketta, jossa olisi todettu, ettei koronaviruksen ai-
heuttama häiriötilanne ollut vaikeuttanut oleellisesti hakijan toi-
mintaa.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan osin epäselvä oh-
jeistus heijastui hakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon. Tar-
kastuksessa havaittiin, että Business Finland todensi koronaepide-
mian aiheuttamaa liiketoiminnan häiriötä epäyhtenäisesti
tukihakemusten käsittelyssä ja päätyi samankaltaisissa tapauksis-
sa sekä hylkääviin että myöntäviin päätöksiin. Business Finland
hylkäsi tukihakemuksia sillä perusteella, että hakijan liikevaihto
oli kasvanut, ettei liiketoiminta ollut kärsinyt merkittävästi korona-
pandemiasta tai ettei yritys pystynyt osoittamaan koronaepidemian
vaikutusta liiketoimintaansa. Samalla se kuitenkin myönsi tukea
valtaosalle hakijoista, joiden liikevaihto oli kasvanut. Osalla liike-
vaihdon kasvu oli ollut huomattavaa, mikä olisi ollut selkeästi ha-
vaittavissa hakemuksen käsittelyssä käytetyistä taloustiedoista.
Tuen myöntämisperusteita ei voi näiltä osin pitää yhtenäisinä eikä
hakijoiden kohtelua tasapuolisena. Hallintolain (434/2003) 31 §:n
mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asian-



Koronahäiriön
todentamisen osin
epäselvä ohjeistus
heijastui
avustuspäätöksiin.

mukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallinnon oikeusperiaatteiden (hallintolain 6 §) mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Tarkastuksessa käytiin läpi, kuinka Business Finland oli todentanut koronaepidemian aiheuttaman liiketoiminnan häiriön ja tehnyt päätöksen tuen myöntämisestä tai epäämisestä.

Koska rahoitus oli tarkoitettu yrityksille, joiden liiketoiminta kärsi koronavirustilanteesta, oli perusteltua olettaa valtionapuviranomaisen kiinnittäneen erityistä huomiota koronaepidemian häiriövaikutuksen varmentamiseen silloin, kun hakijan liikevaihto oli noussut eikä toimiala ehkä lukeutunut riskialtteimpiin. Tarkastuksen pohjaksi koostettiin siten tukihakemusten aineisto hakijoista, joiden liikevaihto oli kasvanut alkuvuonna 2020 vuoden 2019 alkuvuoteen verrattuna ja joiden toimiala ei sittemmin ollut kustannustuen piirissä.

Aineistosta poimittiin 30 hakijaa, joiden liikevaihto oli noussut euromääräisesti eniten 2020 alussa 2019 alkuun verrattuna. Business Finland oli hylännyt näistä hakemuksista viisi, eikä yhdenkään hylkäysperuste liittynyt koronahäiriön arviointiin. Aineistosta poimittiin myös 30 hakijaa, joiden liikevaihto oli alkuvuodesta 2020 noussut prosentuaalisesti eniten (oltuaan 2019 yli nolla euroa). Business Finland oli yhdessä tapauksessa katsonut, ettei yritys esittänyt näyttöä koronahäiriöstä.

Tarkastuksessa käytiin erikseen läpi tapauksia, joissa kaikissa tuen hakijat lukeutuivat joko em. aineiston suurimpiin nousijoihin liikevaihdoltaan tai vuoden 2019 verotettavilta tuloiltaan tai molempiin. Business Finland ei ollut yhdessäkään läpikäydyssä tapauksessa todentanut käytettävissä olevista tiedoista, että koronahäiriö olisi vaikuttanut toteutuneeseen myyntiin. Läpikäydyissä tapauksissa valtaosassa hakija kuvaili asiakkaiden ongelmia sekä yrityksen työtapojen muutoksia ja yritykselle aiheutuneita riskejä.

Tarkastuksessa käytiin vielä yksityiskohtaisesti läpi tapauksia, joissa Business Finland oli tehnyt hylkäävän tukipäätöksen ja viitannut perusteluissa siihen, ettei koronaepidemia ollut aiheuttanut hakijalle häiriötä. Tarkastetuista hylkäyspäätöksistä kolmannes perustui siihen, että yrityksen liikevaihto näytti kasvaneen. Yhdessä tapauksessa hylkäysperusteena oli, ettei häiriövaikutusta voitu todentaa vuoden 2019 liikevaihdon oltua hyvin vähäistä. Näissä tapauksissa hakemuksen käsittelijä oli todentanut koronaepidemian vaikutusta liiketoimintaan viranomaistietojen koosteen, velvoitteidenhoitoselvityksen, myyntitiedoista.

Joissain tapauksessa Business Finland oli jo ennen kehitysrahoituksen hylkäyspäätöstä maksanut samalle yritykselle esiselvitysrahoituksen todentamatta tuolloin liiketoiminnan koronahäiriötä.

Erityistapauksena selvitettiin vielä, kuinka valtionapuviranomainen oli soveltanut koronakriisin aiheuttamaan liiketoiminnan häiriötilanteeseen nivoutuvia tukikriteereitä keskenään hyvin samankaltaiseen tuenhakijoiden joukkoon. Tarkastuksen kohteeksi valittiin 471-toimiala (vähittäiskauppa erikoistumattomissa myymälöissä). Siitä poimittiin hakemuksia yrityksistä, joiden liikevaihto oli noussut 2020 alkuvuodesta edellisvuoden alkuun verrattuna. Kaikki tapahtumatarkastuksen yritykset olivat taustaltaan mahdollisimman identtisiä keskenään. Puolelle läpikäydyistä tapauksista oli myönnetty rahoitusta, vaikka käytettävissä olleista tiedoista olisi ilmennyt, että hakijan liiketoiminta oli kehittynyt suotuisasti vuodentakaiseen verrattuna. Business Finland ei hake-
musta käsitellessään todentanut häiriövaikutusta käytettävissä olevista myynnin kehityksen tiedoista. Samalla kuitenkin joitain hakemuksia oli hylätty sillä perusteella, että koronan vaikutuksia liiketoimintaa ei voitu todentaa myyntitietojen perusteella.

Tarkastuksen perusteella voitiin vastakkaisten tukipäätösten toistuvaksi selittäväksi tekijäksi havaita vain se, missä määrin Business Finland käytti koronahäiriön todentamisessa myyntitietoja, jotka sillä oli käytettävissä kaikista hakijoista. Syytä vaihtelevaan käytäntöön hakijoiden tietojen todentamisessa ei tarkastuksessa ilmennyt.

Kannattavan liiketoiminnan edellytyksiä ei tulkittu yhdenmukaisesti

Valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (9/2014) 8 §:n mukaan avustuksen myöntämisen yhtenä edellytyksenä on se, että yrityksellä arvioidaan olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Hallituksen esityksessä (174/2013) kyseistä edellytystä täsmennetään siten, että toiminnan kannattavuuden arviointi olisi kokonaisharkintaa, jossa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa yrityksen taloudelliset tunnusluvut. Lisäksi arvioinnissa voitaisiin huomioida erilaisista julkisista ja yksityisistä rekistereistä saatavat tiedot yrityksen ja sen vastuuhenkilöiden maksuhäiriöistä sekä verojen ja muiden julkisoikeudellisten maksujen suorittamisesta. Arviointi ei välttämättä rajoittuisi vain sen yritystoiminnan piiriin, johon avustusta haetaan, vaan siinä voitaisiin huomioida myös yrityksen vastuuhenkilön muu tai aiempi yritystoiminta. Lähtökohtana harkinnanvaraisia avustuksia myönnettäessä olisi hallituksen esityksen mukaan se, että avustuksensaaja olisi hoitanut asianmukaisesti julkisoikeudelliset velvoitteensa. Poikkeuksellisesti avustusta voitaisiin kuitenkin myöntää, jos velvoitteiden laiminlyönti olisi vain vähäinen ja velvoitteiden hoitamisesta olisi tehty maksusuunnitelma, jota olisi jo jonkin aikaa noudatettu.



Vähittäiskaupan yrityksistä osa sai tukea, vaikka liikevaihto oli noussut, osa ei.

ELY-keskusten linjauksissa kannattavan liiketoiminnan edellytyksiä arvioitiin sekä mahdollisuutena saada avustusta että linjauksena sille, ettei tukea voida myöntää. Linjausten mukaan tuki voi olla mahdollista, vaikka yritys on vaikeuksissa, eikä vaikeuksissa ole aiheutunut koronavirusepidemiasta. Myönteistä rahoituspäätöstä voidaan harkita tehtäväksi, jos yritys on tehnyt voitollisen tuloksen viimeisinä tilikausina, vaikka yrityksen oma pääoma on edelleen alle 50 prosenttia osakepääomasta. Yritykseltä edellytetään ennen päätöksentekoa selvitystä siitä, miksi oma pääoma on alle 50 prosenttia osakepääomasta ja mihin toimenpiteisiin yritys on ryhtynyt oman pääoman tason korjaamiseksi. Lisäksi yrityksellä tulee olla jatkuvan kannattavan liiketoiminnan edellytykset. Toisaalta ELY-keskukset linjasivat, että jos yritys on tehnyt viimeisinä tilikausina tappiollisen tuloksen eikä liiketoiminta ole tosiasiallisesti ollut kannattavaa, ei rahoitusta pääsääntöisesti tule myöntää. Lisäksi linjauksissa todetaan, että jos yrityksellä on verovelkoja, niin koronapandemian aiheuttamassa poikkeuksellisessa häiriötilanteessa on mahdollista ottaa harkinnassa myönteisesti huomioon esimerkiksi se, että hakija on hakenut Verohallinnolta maksujärjestelyä verovelan osalta.

ELY-keskusten linjaukset noudattelevat siten valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain edellyttämällä tavalla kokonaisuutena. Lain valmisteluasiakirjoista voidaan päätellä, että arvioitaessa yrityksen edellytyksiä jatkuvaan kannattavaan toimintaan perusteena on toisaalta laskentatoimen tuottama tieto (taloudelliset tunnusluvut) ja toisaalta tieto siitä, että yritys on hoitanut asianmukaisesti julkisoikeudelliset velvoitteensa.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö laati tarkastusta varten asiakasluokituksen niistä yrityksistä, jotka ovat hakenneet ELY-keskusten myöntämää häiriötukea. Kukin tieto on luokiteltu joko tukea saaneisiin yrityksiin tai ilman tukea jääneisiin yrityksiin. Asiakasluokituksen neljännessä luvussa käsitellään tilinpäätöksen avainlukuja, tulosta ja omaa pääomaa, talouden häiriötietoja sekä ulosottoasioita. Asiakasluokittelun tiedot ovat joko poimintahetken (11.3.2021) tai viimeisimmän päättyneen verovuoden (2019) tietoa.

Tarkastuksen perusteella jatkuvan kannattavan toiminnan edellytykset eivät ole olleet ehdoton vaatimus ELY-keskusten häiriötuen myöntämiselle. Tukea saaneista yrityksistä 20 prosentilla oli tilikausi 2019 tappiollinen ja 17 prosentilla oma pääoma negatiivinen. Hylkäävän päätöksen saaneiden joukossa osuudet olivat hieman korkeammat: 33 prosentilla tilikausi oli ollut tappiollinen ja 27 prosentilla oma pääoma negatiivinen. Huomion arvoista arvioinnin kannalta on myös se, että 9 prosentilla tukea saaneista

yrittäjistä ei ollut saatavissa kannattavuustietoja ja 44 prosentilla kannattavuus oli heikko. Vastaavat luvut 9 ja 44 yrityksillä, jotka eivät saaneet tukea, olivat 23 ja 45 prosenttia.

Talouden tunnuslukujen ohella toinen keskeinen elementti kokonaisharkinnassa on julkisoikeudellisten velvoitteiden asianmukainen hoitaminen. Harmaan talouden selvitysyksikön laatiman asiakasluokituksen perusteella voidaan todeta, että vain harvoilla ELY-keskusten häiriötukea saaneilla yrityksillä oli verotukseen liittyviä ilmoituspuutteita. Myös hylkäävän päätöksen saaneilla yrityksillä oli hyvin vähän ilmoituspuutteita. Verotuksen maksupuutteita esiintyi sen sijaan selvästi laajemmin. Tukea saaneista valtaosalla ei ollut verovelkaa tietojen poimintahetkellä (11.3.2021). 17 prosentilla verovelkaa oli alle 5 000 euroa. Seitsemällä prosentilla verovelkaa oli yli 5 000 euroa, mutta niistä oli sovittu maksujärjestely. Neljällä prosentilla eli 902 tukea saaneella yrityksellä verovelkaa oli yli 5 000 euroa eikä maksujärjestelyä ollut. Mikäli verovelkaa koskeva tieto on ollut vastaava myös myöntöhetkellä, ei tukea olisi tullut myöntää. Hylkäävän päätöksen saaneiden yritysten jakauma ei olennaisesti poikkea tukea saaneiden jakaumasta, joskin hylkäävän päätöksen saaneissa oli enemmän yrityksiä, joilla oli yli 5 000 euroa verovelkaa eikä maksujärjestelyä sovittuna. Vastaavat tiedot yrityksistä, jotka eivät saaneet tukea, eivät olennaisesti poikkea tukea saaneiden tilanteesta. Poikkeuksena on se, että 9 prosentilla hylkäävän päätöksen saaneista oli verovelkaa yli 5 000 euroa eikä maksujärjestelyä ollut.

Eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyyntöön (Menettely häiriötilannerahoituksessa pandemian aikana)⁹ liittyvässä 23.6.2020 päivätyssä lausunnossa Business Finland toteaa, että se ei rahoita EU-määritelmän mukaisesti vaikeuksissa olevia yrityksiä. Määritelmän mukaan yritys katsotaan vaikeuksissa olevaksi, jos se on menettänyt puolet osakepääomastaan. Jos yritys on viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen mukaan tämän määritelmän mukaisesti vaikeuksissa oleva yritys, yritykselle annetaan mahdollisuus osoittaa tilanteen korjaantuminen tuoreemmilla tiedoilla, jotka tilintarkastaja on vahvistanut. Edelleen Business Finland toteaa lausunnossa, ettei se pääsääntöisesti rahoita EU-määritelmän mukaisesti vaikeuksissa olevia yrityksiä, vaikka lainsäädännössä ei olekaan sitä kielletty de minimis -rahoituksen osalta. Business Finland perustelee menettelyä sillä, että jos yritys on vaikeuksissa, sille ei voida myöntää tutkimus- ja kehittämisrahoitusta, joka on usein yritykselle luonteva jatkopolku kyvykkyysrahoituksen jälkeen. Lausunnon mukaan liiketoiminnan häiriörahoituksessa vaikeuksissa olo on työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sovittu taloudellisen tarkastelun lähtö-

kohdaksi, jotta pystytään tunnistamaan ne yritykset, jotka olivat taloudellisissa vaikeuksissa jo ennen koronaa. Business Finland ei lausunnon mukaan myöskään rahoita de minimis -ehtoisella rahoituksella normaalisti eikä häiriötilanteessa konkurssiin tai velkasaneeraukseen joutuneita yrityksiä.

Business Finlandin häiriörahoituksen myöntämistä linjaavan käsikirjan mukaan tukea ei voida myöntää yritykselle, jolla ei ole ollut edellytyksiä kannattavaan liiketoimintaan ennen koronaa.

Business Finland on tulkinnut kannattavan liiketoiminnan edellytyksiä suppeasti rajoittuen pääosin siihen, onko yritys ollut EU-lainsäädännössä määritellyllä tavalla vaikeuksissa oleva vai ei. Kannattavan liiketoiminnan edellytykset eivät ole olleet ehdoton kriteeri häiriötuen myöntämiselle. Tukea saaneista yrityksistä 25 prosentilla on tilikausi 2019 ollut tappiollinen ja 9 prosentilla oma pääoma on ollut negatiivinen. Hylkäävän päätöksen saaneilla on tilikausi 2019 ollut tappiollinen 31 prosentilla ja oma pääoma negatiivinen 27 prosentilla. Arvioinnin kannalta huomion arvoista on myös se, että 7 prosentilla tukea saaneista yrityksistä ei ollut saatavissa kannattavuustietoja ja 60 prosentilla kannattavuus oli heikko. Vastaavat luvut yrityksillä, jotka eivät saaneet tukea, olivat 18 prosenttia ja 53 prosenttia.

Harmaan talouden selvitysyksikön laatiman asiakasluokituksen perusteella voidaan todeta, että myöskään Business Finlandin häiriötukea saaneilla yrityksillä ei ollut verotukseen liittyviä ilmoituspuutteita. Myös hylkäävän päätöksen saaneilla yrityksillä oli hyvin vähän ilmoituspuutteita. Verotuksen maksupuutteita esiintyi sen sijaan selvästi laajemmin, kuten ELY-keskustenkin tuen hakijoiden joukossa. Tukea saaneista 73 prosentilla ei ollut verovelkaa tietojen poimintahetkellä (11.3.2021). 10 prosentilla verovelkaa oli alle 5 000 euroa. 13 prosentilla verovelkaa oli yli 5 000 euroa, mutta niistä oli sovittu maksujärjestely. 5 prosentilla eli 892 tukea saaneella yrityksellä verovelkaa oli yli 5 000 euroa eikä maksujärjestelyä ollut. Yrityksillä, jotka eivät saaneet tukea, verovelkaa ei ollut 63 prosentilla ja 11 prosentilla verovelkaa oli yli 5 000 euroa eikä maksujärjestelyä ollut. Eli yrityksillä, jotka eivät saaneet tukea oli jonkin verran enemmän verovelkoja kuin tukea saaneilla yrityksillä.

Harmaan talouden selvitysyksikkö laatii pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksen harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:ssä säädettyihin käyttötarkoituksiin. Selvitysyksikkö kuvaa velvoitteidenhoitoselvityksessä organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai

työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvien veloitteiden hoitamista. Business Finlandilla veloitteidenhoitoselvitys on ollut hyödynnettävissä jo vakiintuneesti, mutta ELY-keskuksille avautui mahdollisuus hyödyntää sitä vasta kesäkuussa 2020. ELY-keskuksissa veloitteidenhoitoselvitys pyydettiin noin joka neljännen häiriörahoituksen hakemuksen käsittelyyn. ELY-keskusten hakemuskäsittelyssä hyödynnettiin myös kaupallisten toimijoiden yritysanalyysijä, mutta veloitteidenhoitoselvitys on tietosisällöltään laajempi ja ajantasaisempi.

Kustannustuki kohdistui muita tukia täsmällisemmin pandemiasta taloudellisesti kärsineille yrityksille

Kustannustuki suunnattiin yrityksille, joiden liikevaihto on pudonnut merkittävästi koronapandemian vuoksi ja joilla on ollut vaikeuksia sopeuttaa liiketoimintaansa ja kustannuksiaan muuttuneessa tilanteessa. Kustannustuen myöntämisperusteissa otettiin myös käyttöön useita mahdollisimman objektiivisia kriteereitä.

Tarkastus kohdistettiin yrityksen kustannustuen ensimmäiseen hakukierrokseen. Hakemus tuen saamiseksi tuli tehdä Valtiokonttorille viimeistään 31. päivänä elokuuta 2020 kustannustukilain (508/2020) 7 §:n perusteella. Tarkastuksessa käytiin läpi tukiprosessia hakemusvaiheesta mahdolliseen takaisinperintään asti. Hakemusten käsittelyprosessi on pitkälti automatisoitua. Käsittelyprosessissa tiedot rikastuvat Verohallinnon luovuttamilla tiedoilla. Verohallinto on luovuttanut tietoja Valtiokonttorille kustannustukilain 11 §:n perusteella. Tukiprosessin asianmukaista hoitamista tukee muun muassa se, että Verohallinto luovuttaa yrityksen tilinumeron Valtiokonttorille.

Tapahtumatarkastusta kohdistettiin sellaisiin tapauksiin, joissa yrityksen päätoimiala ei kuulunut kustannustukilain 2 §:n 1 momentin piiriin. Tällaisissa tapauksissa Valtiokonttori voi yrityksen osoittamista erityisen painavista, koronapandemiaan liittyvistä syistä poiketa 1 momentin 1 kohdasta (yrityksen päätoimiala 1. päivänä huhtikuuta 2020 kuuluu tuen piiriin). Tapahtumatarkastuksessa kiinnitettiin huomiota sellaisiin tapauksiin, joissa yritys perusteli tuen tarvetta arvonlisäverottomilla myynneillä. Tällöin kustannustukilain 4 §:n mukaan tiedot perustuvat Verohallinnolle tehtyjen arvonlisäveroilmoitusten sijaan yrityksen omiin ilmoituksiin. Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan tällaisissa tapauksissa ”tarkastetaan toimitettujen tietojen oikeellisuus ja uskottavuus, tarvittaessa pyydetään hakijaa toimitamaan lisätietoja”. Tapahtumatarkastuksessa havaittiin tapaus, jossa tukea oli myönnetty 500 000 euroa, mutta hakijalta ei oltu pyydetty lisätietoja arvonlisäverottomista myynneistä.

Hallituksen esitykseen (91/2020) kirjatun valtioneuvoston linjauksen mukaan kustannustuen tulee perustua luotettavasti mitattavissa oleviin tietoihin. Vaikka avustusrikokset on sanktioitu rikoslaissa (39/1889), tarkastusvirasto suosittelee, että Valtiokonttori terävöittäisi hakijan esittämien tietojen todentamista. Suositeltavana keinona voidaan pitää Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön laatimaa velvoitteidenhoitoselvitystä.

3.2 Tuen tarpeellisuutta ei arvioitu asianmukaisesti

Tuen tarpeellisuusharkinta on tärkeä vaihe ja kontrolli tukien myöntämisessä.

Valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos valtionavustuksen myöntämisestä on pidettävä tarpeellisenä ottaen huomioon valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus.

Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 63/2001) todetaan, että valtionavustus on tarpeellinen, jos kyseistä toimintaa tai hanketta ei voitaisi toteuttaa lainkaan ilman valtionavustuksen myöntämistä tai jos yhteiskunnallisesti hyödylliseksi arvioitu hanke tai toiminta toteutuisi ilman valtionavustuksen myöntämistä selvästi hitaammin tai suppeampana.

Hallituksen esityksen mukaan perustana valtionavustuksen myöntämisen tarpeellisuutta koskevalle arvioinnille on valtionavustuksen hakijan oma rahoitusasema. Valtionavustus ei ole tarpeellinen, mikäli valtionavustuksen hakija pystyisi rahoittamaan hankkeen tai toiminnan hakemuksessa esitetystä laajuudesta omalla rahoituksella tai oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen ehdoiltaan rinnastuvalla muulla rahoituksella.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tuen tarpeellisuutta ei avustuspäätöksiä valmisteltaessa arvioitu asianmukaisesti.

Tarpeellisuuden arviointi ei sisällynyt Business Finlandin hakemusprosessiin

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tuen tarpeellisuuden arviointi ei ollut osa Business Finlandin hakemusten käsittelyprosessia häiriörahoituksessa. Sovellettu kriteeristö tai sen sisäiset tulkintaohjeet eivät sisältäneet mainintaa tuen tarpeellisuusharkinnasta tai siihen hakemusten käsittelyssä sovellettavasta

menettelystä. Tukipäätöksissä käytettyihin vakimuotoisiin perusteluihin ei sisällynyt lausetta, joka olisi viitannut rahoituksen tarpeellisuuden arviointiin.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tuen tarpeellisuus ei esimerkiksi yrityksen vahvaa rahoitusasemaa vasten peilattuna vaikuttanut Business Finlandin tukipäätöksiin.

Häiriörahoitusta maksettiin lukuisille vakavaraisille yrityksille, muun muassa kymmenille yrityksille, joiden osakepääoma oli yli miljoona euroa ja oma pääoma yli 10 miljoona euroa. Tukea saivat sadat yritykset, joiden oma pääoma oli yli 5 miljoonaa euroa.

Lisäksi tukea myönnettiin yli 300 hakijalle, joiden verotettava tulo 2019 oli yli miljoona euroa ja yli 20 hakijalle, joiden verotettava tulo ylitti 5 miljoonaa euroa.

Kertomuksessa antamassaan lausunnossa Business Finland katsoo, että sen myöntämä valtionavustus on täyttänyt tarpeellisuuden edellytykset. Lausunnossa esitetyllä näkemyksellä ei ole vaikutusta tarkastushavaintoon, joka koskee tarpeellisuuden puutteellista arviointia häiriörahoituksen hakemusten käsittelyprosessissa, mukaan lukien rahoitusasemaltaan potentiaalisesti vahvojen hakijoiden hakemusten käsittely.

Myös kustannustuessa tarpeellisuuden arviointi oli osin puutteellista

Talousvaliokunta totesi mietinnössään (TaVM 14/2020 vp – HE 91/2020 vp), että tuki olisi tarkoitukseton silloin, kun yritys selviäisi kriisistä ilman tukeakin. Kustannustukilain 1 §:n 3 momentin mukaan kustannustukeen ja Valtiokonttorin toimintaan sovelletaan lisäksi valtionavustuslakia. Valtionavustuslain 7 §:n mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa, jos valtionavustuksen myöntäminen on pidettävä tarpeellisena ottaen huomioon valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus. Hallituksen esityksen (HE 63/2001) mukaan perustana valtionavustuksen myöntämisen tarpeellisuutta koskevalle arvioinnille on valtionavustuksen hakijan oma rahoitusasema. Valtionavustus ei ole tarpeellinen, mikäli valtionavustuksen hakija pystyisi rahoittamaan hankkeen tai toiminnan hakemuksessa esitetystä laajuudesta omalla rahoituksella tai oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen ehdoiltaan rinnastuvalla muulla rahoituksella.

Kustannustuen ensimmäisessä vaiheessa liikevaihdon laskua tarkasteltiin vertaamalla kevään 2019 (1.3.–30.6.) tietoja joko pelkästään huhtikuun 2020 liikevaihtoon tai huhti–toukokuun (tuki-kausi) liikevaihdon keskiarvoon. Kustannustukilaki annettiin 26.6.2020, ja se tuli voimaan 1.7.2020. Jo tässä vaiheessa monilla toimialoilla liikevaihto oli lähtenyt jyrkkään nousuun. Kustannus-

tukea päädyttiin myöntämään kattavasti esimerkiksi hammaslääkäriasemille, vaikka ne eivät toimialana kuuluneet tuen piiriin. Liikevaihto toimialan yrityksillä romahti, kun tarkasteltiin huhtikuun 2020 tietoa. Pandemian vaikutukset hammaslääkäriasemille jäivät kalenterivuoden 2020 tarkastelun perusteella vähäisiksi. Kyse on siis myös tuen tarpeellisuudesta.

Kustannustukilain 11 §:ssä on pyritty eliminoimaan se, ettei kustannustukea voisi käyttää voitonjakoon omistajille tai muuhun varojenjakoon yrityksestä. Rajoitus kohdistuu kuitenkin vain varojenjakoon tilikaudelta, joka on kulumassa rajoitusveloitteen aikana. Jos yrityksen tilikausi on esimerkiksi kalenterivuosi, rajoitus on otettava huomioon vuoden 2020 tilinpäätöksen nojalla tehtävässä varojenjakopäätöksessä keväällä 2021. Yritykset voivat siten kasvattaa tasettaan kustannustuesta luopumatta. Tarkastusviraston toteuttaman tarkastuksen perusteella olisi syytä harkita, että tuen tarpeellisuus otettaisiin jatkossa kustannustuessa huomioon tappiontakuu -tyyppisellä järjestelyllä.

Tuen mitoitus vaihteli erittäin pienestä huomattavan suureen

Hyvän hallinnon suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen mitoittaa toimensa oikein suhteessa tavoiteltuun lopputulokseen. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan Business Finlandin häiriörahoituksen määrä jäi joissain tapauksissa niin pieneksi verrattuna vakavaraisten midcap-yritysten rahoitusasemaan ja liiketoimintaan, että tuen korjaava vaikutusmahdollisuus häiriötilanteessa ei ollut uskottava.

Esiselvitystuki oli määrältään enintään 10 000 euroa, mutta sitä sai esimerkiksi yli 300 yritystä, joiden oma pääoma ja liikevaihto olivat yli miljoonaa euroa, ja noin 30 yritystä, joiden oma pääoma oli yli 5 miljoonaa euroa ja liikevaihto yli 10 miljoonaa euroa.

Toisaalta tarkastuksessa havaittiin, että Business Finland myönsi häiriörahoituksena joissain tapauksissa huomattavan suurta tukea suhteessa yrityksen kokoon ja liiketoiminnan volyymiin. Rahoituksen määrä saattoi olla moninkertainen hakijan liikevaihtoon nähden. Avustusta myönnettiin myös hakijoille, joiden liiketoiminta oli ollut hyvin vähäistä.

Business Finland myönsi siten häiriörahoituksena avustusta, jonka määrä oli joissain tapauksissa suhteettoman vähäinen ja joissain tapauksissa suhteettoman suuri yrityksen koko ja liiketoiminta huomioon ottaen. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan toimien oikeasuhtaisuus tavoiteltuun päämäärään nähden oli näiltä osin ongelmallista.

3.3 Kehittämistukea myönnettiin kiireessä ja osin vähäisin tiedoin

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Häiriötuen myöntöpäätöksiä tehtiin kiireellä ja osittain tilapäisen henkilöstön avulla. Business Finland Oy:ssä häiriörahoituksen myöntämiseen osallistui 158 hankevastaavaa, joista 31 osallistui vähintään 400 tukipäätöksen valmisteluun ja 74 vähintään 100 tukipäätöksen valmisteluun. Tukipäätösten hyväksyjä oli yhteensä 29, joista 11 hyväksyi yli 1 000 tukipäätöstä.

Business Finlandissa tehtiin ensimmäisen myöntöviikon aikana 2 539 päätöstä. Hankevastaavina oli kuusi henkilöä, joista sama henkilö oli hankevastaavana viikossa enimmillään 76 päätöksessä. 788 hakemusta oli peruttu eikä niissä näkynyt tietoa hankevastaavasta. Ensimmäisen myöntökuukauden (19.3.–16.4.2020) aikana Business Finlandissa tehtiin 8 194 tukipäätöstä. Hankevastaavina oli yhteensä 146 henkilöä. Enimmillään yksittäinen henkilö oli hankevastaavana tänä aikana 200 päätöksessä. Hyväksyjä oli yhteensä 19. Enimmillään yksittäinen hyväksyjä käsitteli ensimmäisen kuukauden aikana 1 020 tapausta.

ELY-keskuksissa tehtiin ensimmäisen myöntökuukauden (31.3.–28.4.2020) aikana 6 402 tukipäätöstä. Rahoituspäätösten esittelijöitä ja hyväksyjä oli Hämeen ELY-keskuksessa yhteensä 120, Keski-Suomen ELY-keskuksessa 91, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa 64 ja Etelä-Savon ELY-keskuksessa 45. Hämeen ELY-keskuksessa yksittäinen virkamies toimi rahoituspäätöksen esittelijänä enimmillään 1 551 tapauksessa, kun Etelä-Savon ELY-keskuksessa yksittäinen virkamies esitteli enimmillään 206 päätöstä. Enimmillään yksittäinen virkamies toimi tukipäätöksen hyväksyjänä 8 691 päätöksessä Keski-Suomen ELY-keskuksessa. Muissa ELY-keskuksissa tukipäätösten hyväksyminen jakautui tasaisemmin. Etelä-Savon ELY-keskuksessa yksittäinen virkamies hyväksyi enimmillään 1 015 päätöstä, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa 1 507 päätöstä ja Hämeen ELY-keskuksessa 3 989 päätöstä.

Hämeen ELY-keskuksessa oli maksatushakemuksen käsittelijöitä sekä maksupäätöksen esittelijöitä ja hyväksyjä 30, Keski-Suomen ELY-keskuksessa 20, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa 23 ja Etelä-Savon ELY-keskuksessa 24. Maksupäätösten esittely vaihteli keskitetystä mallista hieman hajautuneempaan siten, että enimmillään yksittäinen virkamies esitteli noin kolmannesosan ELY-keskuksen maksupäätöksistä. Maksupäätösten hyväk-

syminen oli enimmillään vielä keskitetympää eli yksittäinen virkamies hyväksyi 93 prosenttia kehittämistoimien maksupäätöksistä. ELY-keskuksissa esittelijöitä oli ensimmäisen kuukauden aikana yhteensä 196, joista osa esitteli vain yksittäisiä päätöksiä. Enimmillään yksittäinen virkamies toimi esittelijänä 256 päätöksessä kuukauden aikana. Hyväksyjä oli kaikkiaan 24, mutta yksittäinen virkamies hyväksyi enimmillään 1 903 tukipäätöstä ensimmäisen kuukauden aikana.

Hakemuksen käsittelyyn oli vähän aikaa

Häiriörahoituksesta vastasi Business Finland Oy:ssä käsittelijöiden ja päätöksentekijöiden väliaikainen tiimi. Tarkastuksessa havaittiin, että päätösten lukumäärä suhteessa päätöksentekijöihin oli huomattava, jolloin hakemusta kohti käytetty aika jäi keskimäärin lyhyeksi. Hyväksyjä teki keskimäärin 19 tukipäätöstä päivässä maaliskuu–toukokuussa 2020. Business Finland käsitteli 19.3.–31.5.2020 yhteensä noin 24 100 hakemusta ja teki yli 16 700 tukipäätöstä.

Business Finlandissa oli hakemusten valmistelussa käytössä bonusjärjestelmä, jossa bonuksen saaminen edellytti vähintään 50 päätösesityksen laatimista viikossa siten, että esityksistä korkeintaan 6 prosenttia palautuu valmisteluun. Saadakseen bonuksen käsittelijän oli siten käsiteltävä keskimäärin 10 hakemusta työpäivässä. Jos oletetaan, että tehokasta, täysin hakemuksen käsittelyyn keskittyvää työaikaa voisi olla päivässä korkeintaan 7 tuntia, jäisi yhden hakemuksen käsittelyyn ja valmisteluun päätöksentekoa varten aikaa keskimäärin noin 42 minuuttia.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan Business Finland Oy:n projektitiimin yhtä hakemusta kohden käyttämä aika hakemuksen käsittelyssä, valmistelussa ja päätöksenteossa jäi vähäiseksi, kun huomioidaan häiriörahoituksen hakijakohtainen euromäärä, monisyiset tukikriteerit ja hakemusten arvioinnin edellyttämä harkinta.

Business Finland hyväksyi hakemuksia osin niukin tiedoin

Tarkastuksessa havaittiin, että Business Finland myönsi joissain tapauksissa häiriörahoitusta yleisluontoisen projektisuunnitelman pohjalta, josta ei ilmennyt projektin ja sen kustannusarvion konkreettinen sisältö. Suunnitelma saattoi olla pelkistynyt pariin lauseeseen, joissa todettiin tavoitteena olevan selvittää ja suunnitella uudenlaista liiketoimintaa, täsmentämättä liiketoiminnan sisältöä tai sitä, mitä hankkeessa on konkreettisesti tarkoitus tehdä.

Hyväksytyt projektin sisältö saattoi olla niin yleisluonteinen, ettei siitä ilmennyt tietoja, joiden perusteella hankkeen toteutuksesta oli mahdollista käytännössä uskottavasti valvoa. Business Finland hyväksyi hankkeita, joiden loppuraportista ei käynyt ilmi, mitä hankkeessa oli konkreettisesti tehty. Alihankkijoiden suoritteita tai niiden euromääriä ei raportissa aina eritelty. Ostopalveluiden tositteissa selostettu tehdyn suorituksen kuvaus saattoi olla ylimalkainen.

Business Finland perusteli tarkastuksessa yleisluontoisten projektikuvausten hyväksymistä yhtäältä sillä, ettei projekteihin sovellettu laatuvaatimuksia, jolloin myös pieni ja vaatimaton kehittämishanke oli riittävä, ja toisaalta sillä, että yhden hakemuksen käsittelyyn jäi kiireen vuoksi vain vähän aikaa.

Eri yritykset olivat myös saattaneet saada häiriörahoitusta sisällöltään samankaltaisten projektisuunnitelmien perusteella. Hakemusten taustalla saattoi olla sama konsultti. Tarkastuksessa havaittiin myös identtiset projektisuunnitelmat, joiden perusteella tukea oli myönnetty. Suunnitelmassa kuvattiin lyhyesti kolmella yleisluontoisella lauseella liiketoiminnan kehittämistä yksilöimättä hankkeen sisältöä.

Tarkastuksessa havaittiin myös puutteita hakijoiden antamien tietojen todentamisessa. Business Finlandin ohjeistuksen mukaan yrityksen taloudellisen tilanteen arvioinnissa käytettiin velvoitteenhoitoselvitystä tai yrityksen toimittamaa kirjanpitoajoa, jos viimeisin vahvistettu tilinpäätös oli vanha (vuodelta 2018 tai sitä vanhempi). Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että Business Finland ei epäselvissä tapauksissa järjestelmällisesti todentanut hakijoiden antamia tietoja liiketoiminnan volyyymista, henkilöstön määrästä tai koronaepidemian vaikutuksista.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan Business Finland ei avustuspäätöksiä tehdessään järjestelmällisesti huolehtinut riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset, kuten viranomaisen olisi hallintolain 31 §:n mukaisesti toimittava.

Epäyhtenäisyys avustuspäätösten pohjana olevien tietojen todentamisessa on tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan voinut johtaa myös hakijoiden epätasapuoliseen kohteluun hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti.

3.4 Kehittämistukien hakijoita ei kohdeltu tasapuolisesti

Kehittämistukien hallinnoinnissa ei kohdeltu hakijoita tasapuolisesti, vaan tukilinjauksia tulkittiin tapauskohtaisesti joko tiukasti tai väljästi.

Hallinnon oikeusperiaatteiden (hallintolain 6 §) mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 72/2002) todetaan, että menettelyllisenä velvoitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Tällöin viranomaisen on erityisesti huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Edelleen hallituksen esityksen mukaan ratkaisutoiminnan tulisi olla myös johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein.

Business Finland suhteutti tuen määrää liiketoimintaan epäyhtenäisin perustein

Business Finland sovelsi tuen määrää liikevaihtoon suhteuttavaa kriteeriä epäyhtenäisesti eikä ottanut yhteismitallisin perustein huomioon hakijan liiketoiminnan kokoa avustuksen määrää harkitessaan. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan häiriörahoituksen kriteereihin lukeutumattomat seikat, kuten muu asiakkuussuhde Business Finlandiin, saattoivat edistää hakijan mahdollisuuksia saada liiketoimintaansa nähden huomattavan suurta tukea.

Häiriörahoituksen ohjeistuksesta rahoituksen hakemista, hakemusten arviointia ja päätösten tekemistä varten vastasi Innovaatio-rahoituskeskus Business Finland, joka myös valvoi ohjeistuksen noudattamista. Ensimmäinen hakukriteeristö julkaistiin 19.3.2020. Ohjeistusta päivitettiin 30.3.2020, kun työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sovittiin häiriörahoituksen työnjaosta ELY-keskusten ja Business Finlandin kesken. Kesäkuussa 2020 ohjeistusta täydennettiin projektien seurantavaiheella ja valvonnalla.

Business Finland muutti kehitysrahoituksen kriteeristöään haun oltua auki reilun viikon verran siten, että tuen määrä rajoitettiin 30 prosenttiin liikevaihdosta. Näin ollen kehitysrahoituksen

enimmäismäärään liikevaihtoon suhteutettuna vaikutti paitsi hakemuksen jättämisaikajakohta myös se, kuinka nopeasti Business Finland päätti kunkin hakijan tuesta haun alkuvaiheessa.

Esiselvityksen rahoituksen enimmäismäärään Business Finland sovelsi sisäistä ohjeistusta. Sen mukaan tuen määrää ei ennen 13.5.2020 suhteutettu hakijan liikevaihtoon. Hakijoiden tasapuolisen kohtelun ja läpinäkyvyyden näkökulmasta on ongelmallista, että keskeinen tuen määrään vaikuttava kriteeri oli osin määriteltä vain sisäisessä soveltamisohjeessa ja sitä muutettiin kesken hakuprosessin.

Business Finland myönsi häiriörahoitusta lukuisille hakijoille yli 30 prosenttia liikevaihdosta vastoin julkaistua kriteeristöään tai ohjeistustaan. Tarkkaa määrää ei ollut tarkastuksessa dataaineiston puutteiden vuoksi mahdollista laskea.

Tarkastuksessa käytiin läpi kymmeniä analyttisesti tai satunnaisesti valittuja tukipäätöksiä, joissa Business Finland oli myöntänyt tukea yli 30 prosenttia hakijan liikevaihdosta vastoin ohjeistusta. Tarkastuksessa havaittiin, että useilla näistä hakijoista oli ennestään tai paraikaa asiakkuussuhde Business Finlandissa. Joissain tapauksessa asiakkuus myös jatkui heti häiriörahoituksen jälkeen uudella hankkeella. Yrityksistä useat olivat startupeja. Yhdessä tapauksessa Business Finland oli hakemuksen käsittelyssä kiinnittänyt huomiota 30 prosentin rajan ylittämistä puoltavana seikkana siihen, että yritys oli "saanut Tempo-rahoituksen ja luokitellaan kovaan kasvuun tähtääväksi startupiksi". Useissa tapauksissa avustus oli huomattavan suuri hakijan liikevaihtoon nähden.

Vastaavanlaisia piirteitä havaittiin myös tarkastetuissa tapauksissa, joissa Business Finland oli myöntänyt häiriörahoitusta yli 30 prosenttia liikevaihdosta linjaustensa mukaisesti ennen 30.3.2020 tai 13.5.2020 tehdyllä tukipäätöksellä. Rahoituksen määrä oli joissain tapauksissa moninkertainen hakijan liikevaihtoon nähden. Useat tukea saaneet olivat ennestään Business Finlandin asiakkaita ja mukana oli useita startup-yrityksiä. Yhdessä tapauksessa Business Finland arvioi hakemusta käsitellessään, että startupvaiheessa olevalle aitoon kasvuun pyrkivälle yritykselle tuki on tarkoituksenmukainen, vaikka aikaisempi liiketoiminta oli ollut vaatimatonta.

Hakijoiden epäyhtenäinen kohtelu tuen määrää harkitessa on ongelmallista hakijoiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Valtionapuviranomaisen ratkaisutoiminnan tulisi olla johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein.

Myös ELY-keskusten päätöksissä liiketoiminnan volyyymi vaikutti tukeen epäyhtenäisesti

ELY-keskusten linjausten mukaan myönnettävä avustus ei pääsääntöisesti voinut olla enempää kuin 30 prosenttia yrityksen liiketoiminnan volyyymistä. Liiketoiminnan volyymin tuli lisäksi olla pääsääntöisesti vähintään 30 000 euroa henkilöä kohden vuodessa. Muussa tapauksessa yrityksellä ei katsottu olleen merkittävää liiketoimintaa viimeksi kuluneella tilikaudella, ja yrityksen katsottiin hakevan koronapandemian varjolla valtion tukea aiheetta.

Yli 1 000 tapauksessa kehittämistukea myönnettiin enemmän kuin 30 prosenttia hakijan vuoden 2019 liikevaihdosta. Yli 600 tapauksessa tukea myönnettiin enemmän kuin 30 prosenttia vuoden 2020 ennustetusta liikevaihdosta. Ennustettu liikevaihto perustuu Verohallinnon toimittamiin tietoihin tammi–toukokuun 2020 tiedoista, joista on laskettu kuukausikohtainen keskiarvo ja kerrottu se 12:lla.

Tapahtumatarkastuksessa käytiin tarkemmalla tasolla läpi 20 tapausta, joissa havaittiin, että 9 tapauksessa (45 prosenttia tarkastetuista) avustuksen ja liikevaihdon suhde oli yli 30 prosenttia, eikä päätöksen perusteluteksteihin tai TUKI2014-järjetelmään ollut kirjattu perusteita, miksi myönnetty avustus oli suurempi kuin 30 prosenttia liiketoiminnan volyyymistä

Niistä yrityksistä, joilla oli edellisen vuoden tilinpäätöksessä liikevaihtoa mutta alle 30 000 euroa, tukea kehittämistoimpiteisiin sai 267 yritystä. Myönteisten päätösten perusteluissa on muun muassa seuraavanlaisia mainintoja:

- ”Kohtuullistettu palkkakustannuksia ottaen huomioon yrityksen liikevaihto sekä aiemmin maksamat palkat ja palkkiot”
- ”Ei nähdä realistisena, että koko henkilöstö ja toimitusjohtaja työskentelevät hankkeen parissa 100 % työpanoksella. Myönnettävä avustus ei myöskään pääsääntöisesti voi olla enempää kuin 30 % yrityksen liikevaihdosta”
- ”ELY-keskuksen linjauksen mukaisesti kohtuullisen kehittämissankkeen kooksi on määritelty n. 30 % yrityksen vakiintuneesta toiminnasta. Tästä syystä kustannuksia on karsittu”
- ”Myönnettävä avustus ei pääsääntöisesti voi olla enempää kuin 30 % yrityksen liiketoiminnan volyyymistä, tästä johtuen palkkakustannuksia on karsittu”.

Hylkäävien päätösten perusteluissa puolestaan todetaan muun muassa, että ”ELY-keskuksen näkemyksen mukaan yrityksen toiminta on ollut niin vähäistä vuosina 2018–2020, ettei yrityksen mahdollisesti kokemaa markkinahäiriötä voida todentaa.” Kyseisen yrityksen liikevaihto oli tilinpäätöksessä 29 551 euroa. Toisessa

tapauksessa ”ELY-keskus hylkää hakemuksen, koska yrityksellä ei ole ollut merkittävää liiketoimintaa viimeksi kuluneella tilikaudella. Yrityksen liikevaihto vuonna 2019 oli 29 500 euroa ja vuonna 2018 yrityksellä ei ollut lainkaan liikevaihtoa. Liikevaihdon tulee olla pääsääntöisesti vähintään 30 000 €/hlö/v.” Kolmannessa tapauksessa perusteluna on, että ”Yritys on perustettu vuonna 2007, mutta liiketoiminta on ollut viime vuosina pienimotoista. ELY-keskus hylkää hakemuksen, koska yrityksellä ei ole ollut merkittävää liiketoimintaa ennen epidemian alkamista.” Kyseisen yrityksen liikevaihto oli tilinpäätöksessä 28 560 euroa.

Yritysten liiketoiminnan volyyymiä koskevia tukiedellytyksiä on siten sovellettu epäjohdonmukaisella tavalla. Linjauksissa asetettu minimiliikevaihto ei ole ollut tuen myöntämisen esteenä, vaan tuen perusteena olevia kustannuksia on sen sijaan karsittu.

Tulkinnanvaraiset tukikriteerit johtivat epäyhtenäisiin päätöksiin

Häiriörahoituksen käyttötarkoitus on Business Finlandissa ja ELY-keskuksissa sama, vaikka niiden tukiprosessien säädosperusta on eri. Tulkintaongelmat ovat siten olleet lähtökohtaisesti samat. Rahoitusta on voitu myöntää esimerkiksi verkkokaupan suunnitteluun ja kehittämiseen, mutta ei verkkokaupan rakentamiseen. Pilotoinnista ja testaamisesta aiheutuvat kulut ovat olleet hyväksyttäviä. Rahoitusta on voitu myöntää verkkokaupan markkinoinnin suunnitteluun, mutta ei markkinoinnin toteuttamiseen.

Noin 2 400 kehittämistukihakemuksessa on hankekuvauksessa maininta verkkokaupasta tai jakelukanavasta. Niistä kolmannes on johtanut hylkäävään päätökseen. Vain noin 30 prosenttia verkkokauppahankkeisiin esimerkiksi Business Finlandin tukea saaneesta yrityksestä kuvasi verkkokauppahanketta lopulta myös loppuraportissa.

Ohessa esimerkkinä kielteiseen tukipäätökseen johtaneen hankkeen kuvaus: ”Nettikaupan avaaminen myymälämyynnin tueksi. Tarkoituksena on avata Shopify-nettikauppa kivijalkakaupassa tapahtuvan myynnin tueksi. Verkkokaupan avulla pystymme kehittämään myyntiä vaikeina aikoina ja siten turvaamaan yrityksen maksukyvyyn.” Ohessa kielteisen päätöksen perustelusta: ”ELY-keskuksen näkemyksen mukaan hakijan esittämät kustannukset eivät ole kehittämishankkeisiin yhteisesti linjattujen ehtojen mukaan korvattavissa; Verkkokauppa-alustan rakentamista lähtökohtaisesti ei tueta, koska se on investointi.”

Toisen esimerkin perusteluissa puolestaan todetaan, että ”ELY-keskuksen näkemyksen mukaan hakijan esittämä hankkeen sisältö on täsmennyttömä ja ei vastaa edellä kuvattua tilapäisen markkinahäiriön vallitessa tehtäviä kehittämistoimenpiteitä, vaan rahoitusta on haettu yrityksen normaaliin toimintaan, tässä verkkokaupan perustamiskustannuksiin.” Hankekuvauksena oli ”Myynnin lisääminen verkkokaupan kautta. Verkkokaupan kehittäminen, markkinointi, logistiikka ja päivittäminen. Resurssien lisääminen verkkokauppaan helpottaa kivijalkamyymälän asiakaskatoa tässä häiriötilanteessa.”

Ohessa puolestaan myönteisen tukipäätöksen hankekuvaus: ”Yrityksen verkkokaupan aloittaminen. Yritykselle perustetaan verkkokauppa, jonka ansiosta yrityksen näkyvyys ja myynti kasvaa. Näin asiakkaat voivat kotona tutustua yrityksen valikoimiin ja tilata niitä kotiin tarvitsematta käydä kaupassa. Näin tulee yksi myyntikanava auki ja siellä voidaan tehdä ostoksia 24/7.” Toisen hyväksytyyn tukipäätöksen saaneen hankkeen kuvauksessa puolestaan todetaan, että ”Hanke on verkkokaupan perustaminen.” Ohessa puolestaan kolmannen myönteisen tukipäätöksen hankekuvaus: ”Yrityksen oman verkkokaupan perustaminen, jolla saadaan palveltua asiakkaita laaja-alaisemmin ilman fyysistä käyntiä liikkeessämme. Koronavirus epidemiasta johtuen asiakaskäynnit liikkeessä ovat vähentyneet merkittävästi. Verkkokaupan avulla asiakkaat pystyvät asioimaan ja hankkimaan tavaroita, ilman liikkeessä asiointia.”

Tuen käyttötarkoitus erityisesti jakelukanavaan tai verkkokauppaan liittyen on ollut hyvin tulkinnanvarainen, ja se on johtanut hakijoiden epätasapuoliseen kohteluun. Saadakseen hyväksytyyn tukipäätöksen on ollut syytä välttää konkreettisia toteuttamiseen liittyviä kuvauksia ja eduksi käyttää sellaisia ilmaisuja, kuten ”kartoitamme”, ”mietimme”, ”hahmotamme” ja ”ryhdymme selvitystyöhön”. Tuettavan kehittämishankkeen sisältövaatimus on ollut alhainen, joten rajanveto yrityksen varsinaisen toiminnan ja kehittämistoimen välillä jää tapauskohtaisesti harkittavaksi. Jos tuki on myönnetty epätasamalliseen kehittämishankkeeseen, voi tulkintaongelma tulla esiin vasta maksatushakemuksen ja loppuraportoinnin yhteydessä. Kaikkien yritysten loppuraportteja ja kustannustilityksiä ei käsitellä samassa laajuudessa, jolloin mahdolliset tukikelvottomat kustannukset jäävät kyseisen yrityksen perusteettomaksi eduksi.

Joihinkin päätösmuistioihin sisältyi hakijoiden profilointia

Tarkastuksessa havaittiin, että Business Finlandin päätöksenteossa käyttämään aineistoon, esitys- ja päätösmuistioihin, sisältyi useassa tapauksessa hakijoiden profilointi pisteytyksineen ja perusteluineen. Profilointikehikossa hakija pisteytettiin 9-kohtaisella kriteeristöllä ja pisteytys perusteltiin sanallisesti. Profilointi kytkeytyi hakijan muuhun asiakkuuteen Business Finlandissa, eivätkä pisteytettävät osa-alueet liittyneet häiriörahoituksen myöntämisen kriteereihin.

Business Finlandin mukaan profilointia ei käytetty poikkeusrahoituksen yhteydessä, sillä profilointikehikko on luotu käytettäväksi Business Finlandin palvelussa kansainvälistä kasvua tavoittelevia yrityksiä.

Muuhun asiakkuuteen liittyvän profilointikehikon esittäminen avustuspäätösten esittelymuistiossa oli tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan kuitenkin ongelmallista hakijoiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Kehikko sisältyi näkyvästi joihinkin esitys- ja päätösmuistioihin, joten sen vaikutusta päätöksentekoon ei voi poissulkea. Tarkastuksessa havaittiin, että kehikko sisältyi muun muassa useisiin tapauksiin, joissa startup-yritykselle myönnettiin yrityksen liikevaihtoon nähden huomattavan suurta tukea.

Yhteydenpito hakijoihin oli vaihtelevaa

Valtionavustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan valtionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta.

Valtionavustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 63/2001) todetaan, että momentin tarkoituksena on turvata yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen ja avoimuus valtionavustusten hakemisessa ja myöntämisessä. Valtionavustuksissa, joiden myöntäminen on harkinnanvaraista, yhdenvertaisuus toteutetaan valtionavustusten myöntämiseen liittyvässä menettelyssä tasa-arvoisena mahdollisuutena hakea valtionavustusta. Tämä edellyttää hallituksen esityksen mukaan sitä, että valtionavustuksen hakemisesta kiinnostuneilla tahoilla on tieto mahdollisuudesta hakea valtionavustusta sekä valtionavustuksen myöntämisen edellytyksistä ja perusteista. Valtionapuviranomaisen tiedottamisvelvollisuus palvelee hallituksen esityksen mukaan myös hallinnolta edellytettävän avoimuuden toteuttamista.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka

saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään.

Business Finland ohjeisti hakijoiden kuulemisessa täydennyspyynnön määräajaksi 5 päivää, jos oli näköpiirissä, että hakemuksesta tultaisiin tekemään hylkäävä esitys. Jos rahoitusesityksen ennakoitiin olevan myönteinen, täydennyspyynnön ohjeistettu määräaika oli 3 päivää.

Business Finlandin tarkastuksessa antaman selvityksen mukaan rahoitusesityksiä valmistelevat asiantuntijat eivät osallistuneet hakemusta valmistelemaan asiakkaiden neuvontaan, vaan heidän yhteydenpitonsa rajoittui hakemuksen käsittelyn aikaiseen, täydennyspyynnöillä toteutettuun yhteydenpitoon hakijoiden kanssa. Hakijat saivat neuvontaa 17.3.2020 avatussa neuvontapalvelussa, joka vastasi puhelimitse ja sähköpostilla tullessiin tiedusteluihin.

Tarkastuksessa havaittiin epäyhtenäisyyttä täydennyspyyntöjen käsittelyssä.

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

Tarkastuksessa havaittiin esimerkiksi tapauksia, joissa yritys oli ensin hakenut kehitysrahoitusta ilman merkittävää liikevaihtoa mutta kuulemisen jälkeen hakemus oli muutettu esiselvitysrahoituksen hakemukseksi. Yhdessä tapauksessa hakemuksen käsittelijä totesi vaihtaneensa hakemuksen esiselvitykseksi ja toisessa tapauksessa hakemuksen käsittelytietoihin oli kirjattu, että ”kehittämishanke skaalattiin asiakasta kuullen esiselvityshankkeeksi”. Molemmissa tapauksissa kyseessä oli Business Finlandin aiempi asiakas, jolla myös alkoi uusi hanke häiriörahoituksen jälkeen.

Toisaalta tarkastuksessa havaittiin, että haetun rahoituksen liian suuri määrä suhteessa yrityksen liiketoimintaan saatettiin mainita hylkäysperusteena, eikä hakemuksen käsittelijä ollut tarjonnut yritykselle mahdollisuutta skaalata hakemusta pienemmäksi tai muuttaa kehitysrahoituksen hakemusta esiselvityshankkeeksi.

Yhdessä läpikäydyssä tapauksessa käsittelijä oli keskustellut Tempo-rahoitusta hakeneen hakijan kanssa mahdollisuudesta muuttaa hakemus häiriörahoitukseksi, minkä jälkeen hakemus oli muutettu Tempo-projektin hakemuksesta kehitysrahoitus-hakemukseksi. Hakijalla alkoi sittemmin myös uusi Business Finlandin rahoittama hanke.

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

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

ELY-keskuksissa noin 2 700 tapauksessa rahoitusmuoto muuttui hakemuksen käsittelyn yhteydessä pääosin viranomaisen aloitteesta. Pääosin muutos tapahtui kehittämistoimenpiteeseen haetusta tilanneanalyysiin myönnettyksi tueksi. Tätä voidaan pitää neuvonnan ja ohjauksen konkreettisena ilmentymänä. Sitä että 673 tapauksessa tukea oli myönnetty yhteensä noin 2 miljoonaa euroa enemmän kuin oli haettu, voidaan myös pitää neuvonnan ja ohjauksen ilmentymänä.

Analyttisen tarkastuksen perusteella ELY-keskuksen myöntämä tuki on ollut 673 tapauksessa suurempi kuin haettu tuki. Tästä joukosta 28 tapaukselle myönnetty tuki oli yli 10 000 euroa suurempi kuin haettu tuki. Tapahtumatarkastuksessa tapauksia käytiin läpi painottuen euromääräisesti isoimpiin eroihin. Tapahtumatarkastuksen perusteella hakijalta on tyyppillisesti pyydetty hakemuksen käsittelyvaiheessa lisätarkennusta hakemuksensa. Tällöin hakija on esittänyt korkeampia kulutietoja, kuin mitä alkuperäiseen hakemukseen on kirjattu. Tukiviranomainen on huomionnut saadut selvitykset, jolloin tosiasiallisesti myönnetty tuki ei ole ylittänyt haetun tuen määrää. Tapahtumatarkastuksessa havaittiin kuitenkin yksittäisiä tapauksia, joissa tukijärjestelmään (TUKI 2014) tehty dokumentointi oli puutteellista.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta 5.10.2021 antamassaan lausunnossa, että reilussa 600 tapauksessa hakemuksen käsittelijä ei ollut vaatinut hakemuksen täydennyksenä (asiointipalvelun kautta) kustannusarvion muutosta, vaan hyväksynyt sen erillisellä liitteellä ja tehnyt itse tarvittavat korjaukset kustannuserittelyyn. Käytännössä ei siis ole ollut lausunnon mukaan tapauksia, joissa olisi myönnetty enemmän kuin on haettu.

3.5 Nopeita tukipäätöksiä ei tasapainotettu tehokkaalla valvonnalla ja tarkastuksilla

Avustusehtojen noudattamisen valvonta oli yleisluonteista

Häiriörahoitusta myönnettiin enimmillään 100 000 euroa ja 80 prosenttia kokonaiskustannuksista. Avustuksesta maksettiin ennakona 70 prosenttia. Saadakseen loppuosan ja voidakseen pitää saamansa ennakon yrityksen tuli tehdä maksatushakemus ja antaa siinä yhteydessä loppuraportti. Rahoitettu projekti oli siten valvottavissa sekä tekstinä että laskentatoimen tuottamina tietoina. Saadakseen loput 30 000 euroa ja voidakseen pitää 70 000 euroa yrityksen tuli esittää hyväksyttäviä kustannuksia vähintään 125 000 euroa.

Avustuksen pääkirjatasoisesta raportista voi karkeasti päätellä, ettei esimerkiksi investointeja tai poistoja ole. Astetta tarkempi valvontamenettely on se, että varmistetaan, vastaako kululajitoteutuma suunniteltua (palkat, ulkopuoliset palvelut ym.). ELY-keskukset olivat joustavia yritysten esittäessä suunnitelmasta poikkeavia kululajitoteutumia. Hyväksyttävää oli esimerkiksi 25 prosentin poikkeama.

Avustusehtojen noudattamisen kattava valvonta edellyttäisi tarkempaa tarkastusta, jossa hyödynnettäisiin menotositteita ja liitteessä mahdollisesti olevia tarkempia erittelyitä sekä palveluiden ostoon liittyviä sopimuksia ja haastatteluita. Sittenkään ei välttämättä saavutettaisi riittävää varmuutta avustusehtojen noudattamisesta.

Enintään 10 000 euron tilanneanalyysirahoitusta valvottiin ELY-keskuksissa rutiinimaisesti. Maksatushakemuksista 85 prosenttia esiteltiin päätöstä varten viimeistään seuraavana päivänä hakemuksen vastaanottamisesta. Enimmillään tilanneanalyysin maksatushakemuksia käsiteltiin 510 kappaletta kuukaudessa yhtä esittelijää kohden.

Koska ELY-keskusten tilanneanalyysituet perustuivat laskennalliseen palkkakuluun per henkilö, olisi tullut varmistaa se, että tuettu henkilömäärä oli tukiaikana ollut yrityksessä. Loppuraportin olisi puolestaan pitänyt vakuuttaa rahoituksen valvoja siitä, että yritykselle myönnetty 1–5 henkilön laskennallista palkkakustannusta vastaava työpanos oli käytetty nimenomaisesti tilanneanalyysin tekemiseen eikä yrityksen varsinaiseen toimintaan.

Tilanneanalyysiin myönnetyn tuen perustana olevia laskennallisia palkkakustannuksia tarkastettiin analyttisesti yhdistämällä tukiaineistoon Verohallinnosta saadut tiedot vuoden 2020 huhtilokakuun yrityskohtaisista palkollisten määristä.

Tilanneanalyysiin saatu enimmillään 10 000 euron tuki edellytti lisäksi loppuraportin laatimista. Tukimuodon ongelmallisimpana kohtana voidaan pitää sitä, että laskennallisten palkkakustannusten perustana olevaa henkilömäärää ei kaikilta osin kyetty tuen myöntövaiheessa luotettavasti arvioimaan. Luotettava arviointi olisi edellyttänyt velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämistä Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksiköstä, mutta se oli ELY-keskuksille mahdollista vasta kesäkuussa. Tarkastuksen perusteella voidaan pitää riskinä, että avustuksen saajan todellinen henkilömäärä tukikautena ei ollut niin suuri kuin se, joka oli perustana tukea myönnettäessä. Loppuraportti oli lyhimmillään yhden virkkeen mittainen, joten kynnyksensä saada hyväksytysti enimmäismäärä tukea tilanneanalyysin laatimista varten oli matala. Käytännössä yritys on voinut käyttää laskennalliseen palkkakustannukseen perustuvan tukensa mihin tahansa, myös kiinteisiin kuluihin.

ELY-keskusten kehittämistoimenpiteiden maksatushakemuksia käsiteltiin siten, että 10 prosenttia on esitelty viimeistään seuraavana päivänä ja 42 prosenttia viikon kuluessa. Enimmillään kehittämistoimenpiteiden maksatushakemuksia on käsitelty 108 kappaletta kuukaudessa yhtä esittelijää kohden.

ELY-tukien tarkastuksessa käytiin jonkin verran läpi hankkeen päättymiseen liittyneitä 30 prosentin maksatushakemuksia ja niihin liittyviä maksupäätöksiä. Eräässä tapauksessa havaittiin, että maksatushakemukseen liitetty kirjanpidon raportti oli ristiriidassa maksatushakemuksen kanssa. Kirjanpidon pääkirjan mukaan palkkameno olivat olleet 54 000 euroa. Maksatushakemuksessa palkkamenoiksi ilmoitettiin 55 000 euroa ja ELY-keskus oli hyväksynyt palkkamenoiksi 55 000 euroa. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus huomauttaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että poikkeuksellisia hakemusmassoja käsitellessä myös inhimilliset virheet ovat mahdollisia.

Business Finlandin häiriörahoituksen tarkastukset käynnistyivät hitaasti

Business Finland -lain mukaisesti yhtiö, Business Finland Oy, vastaa myöntämänsä valtionavustuksen valvonnasta siihen asti, kunnes projektin loppumaksatus on tehty tai projekti on siirretty toimenpiteitä varten rahoituskeskukseen.

Häiriörahoituksen projektin päättyessä yrityksen oli toimitettava loppuraportti projektin sisällöstä ja kustannuksista. Loppuraporttien käsittelyn yhteydessä yhtiö pyysi riskiarvion ja satunnaisotannan perusteella yrityksiltä lisäselvityksiä, kuten

kopioita ostolaskuista, kirjanpitoajoja sekä erittelyjä palkoista ja ostopalveluista. Business Finland kertoi tarkastuksessa tehneensä lisäselvityksiä noin 10 prosenttiin häiriörahoituksen hankkeista.

Yhtiön myöntämien avustusten takaisinperinnästä päättää Business Finland -lain mukaisesti rahoituskeskus. Sillä on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia tarkastuksia, jotka kohdistuvat valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan. Rahoituskeskuksen oikeus hankkeiden tarkastukseen perustuu valtionavustuslain 16 §:ään. Tarkastuksia voidaan tehdä joko jälkikäteen tai keskeneräiseen hankkeeseen.

Työnjaon mukaan yhtiö siirtää projektin rahoituskeskukseen takaisinperintää varten, jos loppuraportin käsittelyssä ilmenee takaisinperintää edellyttävä seikka. Jos yhtiö ei saa riittävää selvyyttä takaisinperintäpäätöksen pohjaksi, se voi siirtää projektin rahoituskeskukseen mahdollista tarkastusta varten. Rahoituskeskus päättää ja vastaa projektiin siirron jälkeen kohdistettavista toimenpiteistä.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan työnjako ja resurssien jakautuminen yhtiön ja viraston välillä ei edesauttanut häiriörahoituksen tehokasta valvontaa ja tarkastusta.

Rahoituskeskus oli helmikuun puoleenväliin 2021 mennessä tehnyt 51 takaisinperintäpäätöstä, arvoltaan yhteensä 781 967 euroa. Käsittelyä odotti noin 120 esiselvitys- ja kehityshankkeen takaisinperintätapausta. Takaisinperintöjä käsitteli rahoituskeskuksessa kolme rahoitusasiantuntijaa ja kolme rahoitustarkastajaa.

Tarkastuksessa havaittiin muun muassa tapaus, jossa hakija toimitti hankkeesta loppuraportin lokakuussa 2020. Valvonnasta vastaava Business Finland -yhtiö pyysi asiakkaalta lisätietoja hankkeesta, minkä jälkeen se siirsi tapauksen riskiarvion perusteella joulukuussa 2020 rahoituskeskukseen toimenpiteitä varten. Toukokuussa 2021, yli seitsemän kuukautta loppuraportin saapumisen ja yli viisi kuukautta rahoituskeskukseen siirron jälkeen, tapaus palautettiin yhtiön käsittelyyn, koska ”rahoituskeskuksen työkuorman vuoksi” käsittely oli viivästynyt.

Rahoituskeskus oli helmikuun loppupuolella 2021, lähes vuosi häiriörahoituksen avautumisen jälkeen, saanut valmiiksi kaksi jälkitarkastusta, ja käynnissä oli kymmenen tarkastusta, joista yksi oli alkanut 2021. Tarkastuksia keskeneräisiin hankkeisiin ei tietyvästi ollut meneillään.

Yrityksille suuntautuva poikkeusrahoitus käynnistettiin Business Finlandissa erittäin nopeassa aikataulussa. Myös rahoituksen myöntämisessä korostui yksinkertaisuus ja nopeus avustuspäätösten perusteellisen tietopohjan kustannuksella.

Tarkastusviraston toteuttamassa tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan nopeuden korostumista järjestelmän valmistelussa ja avustuksen myönnössä olisi tullut kompensoida hankkeiden tavanomaista kattavammalla tarkastuksella. Business Finlandin hankkeisiin tarkastus oli kuitenkin laajuudeltaan vaatimatonta vielä lähes vuosi häiriörahoituksen avautumisen jälkeen.

Tukikriteerien tulkinnanvaraisuus nakersi uskottavaa valvontaa

Tukikriteerien mukaan Business Finlandin häiriörahoitus oli tarkoitettu yritykselle itselleen uuden liiketoiminnan selvittämiseen ja kehittämiseen. Esiselvitysrahoitusta sai käyttää yritykselle uusien toimenpiteiden selvittämiseen tai suunnitteluun. Kehitysrahoitus oli vastaavasti suunnattava toimenpiteisiin, jotka kohdistuivat yrityksille uusiin asioihin. Rahoitusta ei ollut mahdollista käyttää yrityksen normaaleihin markkinointi- ja viestintätoimenpiteisiin eikä jakeluverkoston perustamiseen. Myös investoinnit oli rajattu rahoituksen ulkopuolelle. Näiden toimenpiteiden suunnitteleminen oli kuitenkin tukikelpoista.

Business Finland pyysi loppuraporttien käsittelyn yhteydessä osalta hakijoista lisäselvityksiä siitä, että esitetyt kustannukset vastaavat todellisuutta. Tuensaajalta pyydettiin kustannuksia todentavaa aineistoa, kuten erittelyjä ostopalveluista, ostolaskuja, palkkalaskelmia ja -erittelyjä sekä kirjanpitoajoja projektiajalta.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan tukikriteerien tulkinnanvaraisuus kuitenkin nakersi pohjaa tuen asianmukaisen käytön uskottavalta valvonnalta. Rahoitettavien toimenpiteiden kohdistuminen uusiin asioihin ja toisaalta rajanveto suunnittelun tai tavanomaisen toiminnan sekä jakeluverkon perustamisen ja sen suunnittelun välillä on tulkinnanvarainen.

Tulkinnanvaraisten tukikriteerien valvontaa kuvastaa esimerkiksi, jossa tuensaaja oli toteuttanut kehitysrahoituksella digitaalisen alustan kotisivuillaan. Hankkeen loppuraportin käsittelyn yhteydessä Business Finland ei hyväksynyt tukikelpoisiksi kustannuksiksi valtaosaa hankkeen ostopalveluista, sillä ne koostuivat palvelun toteuttamisesta, jonka katsottiin olevan yrityksen myyntikanavan rakentamista ja siten ei tukikelpoista. Projektille kuitenkin hyväksyttiin yrityksen omia palkkakustannuksia huomattava määrä palvelun rakentamisen hintaan nähden.

Monipuolinen keinovalikoima väärinkäytösten torjunnassa ei taannut riskitapauksiin puuttumista

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan Business Finlandilla oli käytössään työkaluja väärinkäytösten torjumiseksi, mutta mahdollisiin riskitapauksiin puuttuminen jäi käytännössä vähäiseksi.

Häiriörahoituksen avustusprosessiin hakemuksen käsittelystä avustuksen käytön valvontaan oli nivottu keinoja tunnistaa ja torjua väärinkäytöksiä. Business Finland hyödynsi muun muassa teknisiä työkaluja, asiantuntijoiden erikoistumista tietynlaisiin riskitapauksiin hakemuksia ja loppuraportteja käsitellessään sekä Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön laatimia velvoitteidenhoitoselvityksiä, jotka ovat ajantasaisia koosteita keskeisistä viranomaistiedoista. Vihjeitä riskiyrityksistä tuli myös viranomaisyhteistyön ja Business Finlandin ulkoisen ilmiantokanavan kautta.

Tarkastusvirasto havaitsi tarkastuksessaan, ettei Business Finland ollut kaikilta osin asianmukaisesti tunnistanut ja seurannut tapauksia, joissa oli väärinkäytösten mahdollisuuden kannalta huolestuttavia piirteitä. Tarkastusvirasto saattoi tähän liittyviä huomioita Business Finlandin tietoon tarkastuksen aikana.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan yhtiön ja rahoituskeskuksen toimivaltuudet saattoivat vaikuttaa mahdollisten väärinkäytösten riskitapausten käsittelyyn. Yhtiön valtuudet rajoittuivat hankkeen valvontaan. Jos yhtiö totesi hankkeen sisältävän riskejä, mutta noudattavan ainakin muodollisesti avustuksen kriteereitä, sillä ei ollut välttämättä keinoja selvittää tapausta syvemmin valvonnan puitteissa, sillä valtionavustuslain 16 §:n mukainen oikeus tehdä tarkastuksia on virastolla. Riskeiltään kohonneeksi arvioidun hankkeen jatkotoimet saattoivat siten hankaloitua yhtiön ja viraston toimivaltuuksien rajapinnassa.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa, että Business Finland valtionapuviranomaisena varmistaa menettelytavoissaan väärinkäyttöriskien tehokkaan tunnistamisen ja havaittujen riskien riittävän seurannan.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Eduskunta edellytti 24.4.2020 hyväksymässään lausumassa, että valtioneuvosto valmistele pikaisesti muutokset asetukseen ja välittömästi ohjeisiin, jotta koronakriisiin liittyvät yritystuet kohdistuvat oikeudenmukaisesti siten, että ne kompensoivat pandemiasta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, parantavat mahdollisuuksia jatkaa ja kehittää yritystoimintaa sekä edistävät työllisyyttä. Tarkastuksen tarkoituksena on arvioida tukimuotoja ja niiden kokonaisuutta ottaen huomioon eduskunnan lausumat ja valiokuntien mietinnöt asiasta.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä

1. onko koronakriisin nojalla myönnettyjen yritystukien kokonaisuutta hallinnoitu asianmukaisesti
2. onko eri tukimuotoja hallinnoitu asianmukaisesti niiden koronapandemian talousvaikutuksia lieventävän kohdentamisen näkökulmasta.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää sen varmistamisessa, ovatko menettelyt olleet eduskunnan 24.4.2020 antaman ja muiden aiheeseen liittyvien lausumien sekä valiokuntien mietintöjen mukaisia. Lisäksi tuloksia voidaan hyödyntää vuonna 2021 käytössä olevien tuki-instrumenttien soveltamisessa ja varautumisessa mahdollisiin tuleviin häiriötilanteisiin.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena olivat koronaepidemian alkuvaiheessa myönnettyt suorat yritystuet ja niihin valtion talousarviossa vuonna 2020 osoitettu rahoitus. Koska tarkastus rajattiin koskemaan vain suoria yritystukia, tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin muut tukinstrumentit eli esimerkiksi kehittämislainat ja verojen maksujärjestelyjen huojennukset. Tarkastus kohdistui valtionapuviranomaisina Valtiokonttoriin, Business Finlandiin sekä Hämeen, Keski-Suomen, Etelä-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksiin. Lisäksi tarkastus kohdistui työ- ja elinkeinoministeriöön ja ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukseen (KEHA-keskus) siltä osin kuin se oli tarpeen tarkastuskysymyksiin vastaamiseksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Valtiokonttorilta, Business Finlandilta, KEHA-keskukselta sekä Hämeen, Keski-Suomen, Etelä-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksilta, jotka kaikki antoivat KEHA-keskusta lukuun ottamatta lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Onko koronaviruksen nojalla myönnettyjen yritystukien kokonaisuutta hallinnoitu asianmukaisesti?

Kysymykseen vastattiin osakysymyksillä:

- Onko tukien kokonaisuus kattava tasapuolisuuden, yhdenvertaisuuden sekä tuen oikeudenmukaisen kohdentumisen kannalta?
- Onko myönnettyissä tuissa päällekkäisyyttä tai ristiriitoja?
- Poikkeavatko eri tukimuotojen tai viranomaisten myöntämiskäytännöt toisistaan?
- Ovatko viranomaiset korjanneet tukien hallinnoinnissa koronaviruksen kuluessa havaittuja (kuten valiokuntien mietinnöissä esiin tuotuja) ongelmakohtia? (sisäinen valvonta, hallinnon muutoskyky)
- Onko kriisirahoituksen kohdentamisen ja vaikuttavuuden kokonaisseuranta järjestetty kattavasti?

Tarkastuskysymys 2: Onko eri tukimuotoja hallinnoitu asianmukaisesti niiden koronapandemian talousvaikutuksia lieventävän kohdentamisen näkökulmasta?

Kysymykseen vastattiin osakysymyksillä:

- Onko tukea myönnetty vain tukikelpoisille yrityksille?
- Onko tuki myönnetty tukikriteerien mukaan oikein?
- Onko tuen tarpeellisuutta arvioitu asianmukaisesti?
- Sisäinen valvonta: Onko tuen hallinnointi hakemusten vastaanotosta käsittelyyn, myöntöön tai hylkäykseen, maksatukseen ja tarvittaessa takaisinperintään ollut asianmukainen?
- Ovatko tuen jakokriteerit ohjanneet tukea siten, että se kompensoi pandemiasta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia?
- Valvotaanko tuen käyttöä, toimivuutta ja vaikuttavuutta asianmukaisesti?
- Onko väärinkäytösten mahdollisuus tunnistettu tukien hallinnoinnissa? Onko niiden torjuminen ja selvittäminen sisällytetty prosessiin?

Tarkastuskysymysten kriteereinä ovat etenkin tukikohtainen lainsäädäntö, valtionavustuslaki, hallintolaki sekä asetus valtion talousarviosta. Tarkastuksen suunnittelun aikana on käyty vuoropuhelua tarkastuksen kohdeorganisaatioiden kanssa. Tarkastusasetelma on täsmentynyt osittain kohdeorganisaatioista saadun asiakirja-aineiston perusteella. Kohdeorganisaatioiden kanssa ei ole käyty täsmällistä keskustelua tarkastusasetelmasta.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistoina olivat valtionapuviranomaisilta, työ- ja elinkeinoministeriöltä, KEHA-keskukselta sekä Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksiköltä saadut tietopyyntövastukset, haastattelumateriaali sekä tukikohtaisten tietojärjestelmien tiedot. Tarkastuksessa on hyödynnetty myös Tilastokeskuksen laatimia liikevaihtokuvaajia. Analyysimenetelminä käytettiin laadullista ja määrällistä sisällönanalyysia. Tukipäätöksiä on tarkastettu sekä analyttisin menetelmin että tapahtumatarkastuksena.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 16.11.2020 ja päättyi 13.10.2021. Tarkastuksen aineistohankinta ja haastattelut on toteutettu 16.11.2020–5.8.2021.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen, tilintarkastusneuvos Pekka Ihalainen, ylitarkastaja Suvi Kärki, johtava tilintarkastaja Sari Pelli, johtava tilintarkastaja Pentti Pohja ja johtava tilintarkastaja Pasi Tervasmäki. Tarkastuksen projektipäällikkönä toimi Pasi Tervasmäki ja tarkastuksesta vastaavana johtajana Jaakko Eskola. Tarkastuksessa on ostettu tiedonmuodostuksen palveluja SAS Institute Oy:ltä.

Viitteet



- 1 Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:26.
- 2 Menettely häiriötilannerahoituksessa pandemian aikana, EOAK/2273/2020.
- 3 Laillisuustarkastuskertomus 11/2019 Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset.
- 4 Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:26.
- 5 Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2021, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:25.
- 6 Kaupan, teollisuuden, rakentamisen ja palvelualojen liikevaihtokuvaaja, Tilastokeskus.
- 7 Palvelualojen liikevaihtokuvaaja, Tilastokeskus.
- 8 Kaupan, teollisuuden, rakentamisen ja palvelualojen liikevaihtokuvaaja, Tilastokeskus sekä Business Finlandilta ja ELY-keskuksilta saadut hakemusaineistot (aineistot ulottuvat lokakuun 2020 loppuun saakka, joten niihin sisältyy lähes kaikki myönnettyt kehittämistuet).
- 9 Menettely häiriötilannerahoituksessa pandemian aikana, EOAK/2273/2020.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi