

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 13/2021 Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet – Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan laillisuustarkastuksesta Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet – Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa (13/2021).

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

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksen kohteena olivat koronaepidemian alkuvaiheessa myönnetyt suorat yritystuet ja niihin valtion talousarviossa vuonna 2020 osoitettu rahoitus. Tarkastuksessa selvitettiin, onko koronakriisin suoria yritystukia hallinnoitu asianmukaisesti erityisesti niiden koronapandemian talousvaikutuksia lieventävän kohdentamisen näkökulmasta.

Tarkastuksessa todettiin, että koronapandemian alkuvaiheessa kehitettiin 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. 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. Kehittämistukien hallinnoinnissa ei kohdeltu hakijoita tasapuolisesti, vaan tukilinjauksia tulkittiin tapauskohtaisesti joko tiukasti tai väljästi. Nopeita tukipäätöksiä ei tasapainotettu tehokkaalla valvonnalla ja tarkastuksilla. Avustusehtojen noudattamisen valvonta oli yleisluonteista, ja tukikriteerien tulkinnanvaraisuus nakersi pohjaa tuen asianmukaisen käytön uskottavalta valvonnalta.

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastuksen suosituksissa korostetut asiat ovat toteutuneet tai kehittyneet tarkastuksen valmistumisen jälkeen. Tarkastusvirasto pyysi selvitystä erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. Millä tavalla työ- ja elinkeinoministeriö (jäljempänä TEM), valtiovarainministeriö (jäljempänä VM) ja Valtiokonttori ovat toteuttaneet tarkastuskertomuksessa annettua suositusta 1? Tarkastusvirasto suosittelee, että kustannustuesta ja erilaisten tukijärjestelmien kohdentumisesta kertyvät kokemukset tulee huomioida mahdollisissa tulevilla kriiseissä. Mahdollisiin tuleviin häiriötilanteisiin tulisi oltava valmius reagoida ensisijaisesti soveltuvalla tukimekanismilla. Tulisi säilyttää valmius sille, että kustannustukityyppinen mekanismi pystyttäisiin käynnistämään nopeasti.
2. Millä tavalla Business Finland ja ELY-keskukset ovat toteuttaneet tarkastuskertomuksessa annettua suositusta 2? Tarkastusvirasto suosittelee, että valtionapuviranomaisten tulee kiinnittää

huomiota ohjeistuksen selkeyteen. Koronahäiriön todentamisen osin epäselvä ohjeistus heijastui avustuspäätöksiin sekä sitä kautta hakijoiden tasapuoliseen kohteluun.

3. Millä tavalla Valtiokonttori on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta 3? Tarkastusviraston suosituksen mukaan Valtiokonttorin tulee terävöittää hakijan esittämien tietojen todentamista. Suositeltavana keinona voidaan pitää Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön laatimaa velvoitteidenhoitoselvitystä.
4. Millä tavalla Business Finland on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta 4? Tarkastusvirasto suositteli, että mahdollisissa tulevilla kriisilanteissa jälkikäteiselle tarkastustoiminnalle tulee osoittaa riittävät resurssit. Valtionavustusviranomaisen tulisi omassa toiminnassaan huomioida, että jälkikäteisen tarkastustoiminnan merkitys korostuu, mikäli kriisitilanteissa avustusten myöntämisen ennakkolliset kontrollit ovat heikot. Business Finlandin häiriörahoituksen tarkastukset käynnistyivät hitaasti.
5. Millä tavalla Business Finland on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta 5? Tarkastusvirasto suositteli, että Business Finlandin tulee valtionapuviranomaisena varmistaa menettelytavoissaan väärinkäytösriskien tehokas tunnistamisen ja havaittujen riskien riittävän seuranta.

Jälkiseurannassa myös selvitettiin jälkiseurantasuunnitelman mukaisesti tarkemmin Business Finlandin häiriörahoituksen tarkastusten sisältöjä ja mihin toimenpiteisiin tarkastukset ovat johtaneet.

Vastaukset selvityspyyntöihin saatiin 13.6.–14.8.2023 välisenä aikana. Business Finlandin edustajien kanssa pidettiin 4.10.2023 palaveri, jossa käytiin läpi häiriörahoituksen tarkastusten sisältöjä ja sitä, mihin toimenpiteisiin tarkastukset ovat johtaneet. Palaverin yhteydessä tarkastusvirasto sai Business Finlandilta dokumentteja, jotka käytiin läpi osana jälkiseurantaa. Business Finlandilta saadut dokumentit ovat salassa pidettäviä (Julkl 621/1999 24 §:n 1 momentin 3 kohta).

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 TEM, VM ja Valtiokonttori ovat kirjanneet ylös tukijärjestelmien kokemukset vastaisen varalle

Tarkastuksessa havaittiin, että 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, tietyistä hankkeista aiheutuviin menoihin eikä akuuttiin kassakriisiin.

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.

Tarkastusvirasto suositteli, että kustannustuesta ja erilaisten tukijärjestelmien kohdentumisesta kertyvät kokemukset huomioitaisiin mahdollisissa tulevilla kriiseissä. Tarkastusvirasto suositteli edelleen, että mahdollisiin tuleviin häiriötilanteisiin tulisi olla valmius reagoida ensisijaisesti soveltuvalla tukimekanismilla. Viranomaisten tulisi säilyttää valmius sille, että kustannustukityyppinen mekanismi pystytäisiin käynnistämään nopeasti.

TEM toteaa jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä, että ministeriö on kerännyt ja kerää edelleen suunnitelmallisesti tietoja niin kustannustuen kuin muiden koronatukien kohdentumisesta ja vaikutuksista. Tietopohjaa voidaan hyödyntää mahdollisissa tulevilla kriiseissä, niihin varautumisessa ja soveltuvimpien tukimekanismien käyttöön ottamiseksi tarvittaessa. Lisäksi valmistelukokemus ja mallit useista ripeästi valmistelluista kustannustukikiirroksista mahdollistavat sen, että kustannustukityyppinen mekanismi pystyttäisiin käynnistämään nopeasti, jos poikkeustilanne sitä edellyttäisi.

VM toteaa jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä, että ministeriö asetti keväällä 2023 työryhmän kehittämään valtion korvaus- ja tukitoiminnan valmiutta. Työryhmä julkaisi esitettäviä toimenpiteitä koskevan muistion 31.5.2023. Muistiossa työryhmä esittää kriisi- ja häiriötilanteen korvaustoiminnan mallia, joka olisi lähes täysin automatisoitu ja jolla pystyttäisiin vastaamaan yritysten tai kansalaisten nopeaan kriisitilanteen tukitarpeeseen. Osana kriisi- ja häiriötilanteiden korvaustoimintaa laadittaisiin säädöspohjia, joita voitaisiin vähäisin muokkauksin hyödyntää kunkin kriisitilanteen edellyttämän tukimallin ominaispiirteet huomioiden.

Valtiokonttori toteaa jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä, että mahdollisiin tulevaisuudessa kohdattaviin kriisitilanteisiin varautumiseksi Valtiokonttori on esittänyt kriisi- ja häiriötilanteen korvaustoiminnan perustamista osaksi Valtiokonttorin jatkuvia tehtäviä. Valtiokonttori on ollut selvityksen mukaan aktiivisena toimijana osana valtionvarainministeriön vetämää valtion kriisi- ja häiriötilanteen korvaustoiminnan kehittämistyöryhmää.

Selvitysten perusteella TEM, VM ja Valtiokonttori ovat noudattaneet tarkastuskertomuksessa annettua suositusta.

2.2 Business Finland ja ELY-keskukset ovat kiinnittäneet huomiota ohjeistuksen selkeyteen

Tarkastuksessa todettiin, että kehittämistukien hallinnoinnissa ei kohdeltu hakijoita tasapuolisesti, vaan tukilinjauksia tulkittiin tapauskohtaisesti joko tiukasti tai väljästi. Tarkastusvirasto suosittelee, että valtionapuriviranomaiset kiinnittävät huomiota ohjeistuksen selkeyteen.

Business Finland kertoo jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä tehneensä toimintaansa käsitteleviä riskikartoituksia. Tehtyjen riskikartoitusten perusteella häiriöajan myötä hyvät käytänteet ovat vahvistuneet Business Finlandin toiminnassa esimerkiksi asiantuntijoiden perehdyttämisessä ja ohjeistuksessa sekä asiakkaiden neuvonnassa. Antamansa selvityksen mukaan Business Finland tiedostaa, että jatkossa mahdolliset vastaavat tuet ja niiden kohdistuminen tulisi suunnitella huolellisesti ja pandemiasta saatuja oppeja tulee hyödyntää tulevaisuudessa.

ELY-keskusten selvitykset ovat keskenään hyvin samansuuntaisia. Esimerkiksi Hämeen ELY-keskuksen antamassa selvityksessä olevat asiat tulevat esiin myös muiden ELY-keskusten selvityksissä. Hämeen ELY-keskus kertoo koonneensa yhteen hankekäsittelyssä tarvittavat ohjeistukset ja määritelmät Taimi-intranettiin helpottamaan hankekäsittelijöiden ja päättäjien työtä. Tämän lisäksi Hämeen ELY-keskuksessa painotetaan entistä enemmän ryhmätyötä osana arviointeja, joilla pyritään varmistamaan käsitteittäjien yhtenäinen linja tarkoituksenmukaisuusharkinnan soveltamisessa sekä turvaamaan asiakkaiden tasapuolinen kohtelu arviointien suorittamisessa.

Business Finland ja ELY-keskukset ovat noudattaneet tarkastuskertomuksessa annettua suositusta. Suositus on toteutunut, sillä ohjeistuksista on tehty selkeämpiä.

2.3 Valtiokonttori on selvittänyt velvoitteidenhoitoseelvitysten hyödyntämistä

Tarkastuksessa havaittiin tapaus, jossa kustannustukea oli myönnetty 500 000 euroa mutta hakijalta ei ollut pyydetty lisätietoja arvonlisäverottomista myynneistä. Tarkastusvirasto suositteli, että Valtiokonttori terävöittäisi hakijoiden esittämien tietojen todentamista.

Valtiokonttori toteaa jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä, että Valtiokonttorin toimeenpanemissa tukimuodoissa keskeistä on ollut tavoite tukien nopeasta maksatuksesta. Tavoitteeseen on päästy, kun tukien hallinnointi on mahdollisimman pitkälle automatisoitua ja viranomaistietoihin perustuva. Mikäli kriisi- ja häiriötilanteen korvaustoiminnasta muodostuu osa Valtiokonttorin jatkuvia tehtäviä, Valtiokonttori katsoo tarkoituksenmukaiseksi edelleen selvittää Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön kanssa velvoitteidenhoitoseelvitykseen liittyvien tietojen hyödynnettävyyttä toisaalta automaatioon nojaavissa tukijärjestelmissä ja toisaalta yksittäistapauksiin liittyvissä tarkastuksissa.

Selvityksen perusteella Valtiokonttori on noudattanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta osittain.

2.4 Business Finland on huomionnut jälkikäteisen tarkastustoiminnan resurssitarpeet

Tarkastuksessa todettiin, että kehittämistukien nopeita tukipäätöksiä ei tasapainotettu tehokkaalla valvonnalla ja tarkastuksilla. Avustusehtojen noudattamisen valvonta oli yleisluonteista, ja tukikriteerien tulkinnanvaraisuus nakersi pohjaa tuen asianmukaisen käytön uskottavalta valvonnalta. Tarkastusvirasto suositteli, että mahdollisissa tulevaisuudessa kriisilanteissa jälkikäteiselle tarkastustoiminnalle osoitetaan riittävät resurssit.

TEM on selvityksessään esittänyt osaltaan huomioita myös jälkikäteisen tarkastustoiminnan resurssitarpeista. Vuosia 2020–2022 koskevilla tilinpäätöskannanotoissaan Business Finlandin toiminnasta TEM on kiinnittänyt huomiota muun muassa häiriörahoitukseen liittyvien tehtävien riittävään resursointiin mukaan lukien rahoituskeskuksen viranomaistehtävien hoitamiseen vaadittavat resurssit sekä häiriörahoituksen valvonnan, riskienhallinnan ja näiden resursoinnin merkitykseen.

Business Finland toteaa jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä, että jälkitarkastukset on käynnistetty siinä vaiheessa, kun riittävä määrä tarkastuskohteita (päätyneitä ja raportoituja projekteja) on ollut olemassa. Jälkitarkastusten resursointia on lisätty sitä mukaa, kun tarkastettavien projektien määrä on lisääntynyt. Enimmillään pelkästään häiriörahoitusprojektien tarkastamiseen oli kuusi kokoaikaisista henkilöä, joiden lisäksi käytettävissä oli osa-aikaisesti noin 120 rahoitusasiantuntijaa Rahoituskeskuksessa.

Tarkastuksen suositus riittävistä jälkikäteisen tarkastustoiminnan resursseista on toteutunut.

2.5 Business Finland on kiinnittänyt huomioita väärinkäytösriskeihin

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan Business Finlandilla olisi ollut käytössään työkaluja väärinkäytösten torjumiseksi, mutta mahdollisiin riskitapauksiin puuttuminen jäi käytännössä vähäiseksi. Tarkastusvirasto suositti, että Business Finland valtionapuviranomaisena varmistaa menettelytavoissaan väärinkäytösriskien tehokkaan tunnistamisen ja havaittujen riskien riittävän seurannan.

TEM on antamassaan selvityksessään esittänyt osaltaan huomioita myös väärinkäytösriskeihin liittyen. TEM:n mukaan Business Finland on ministeriön pyynnöstä raportoinut säännöllisesti ministeriölle häiriörahoituksesta ja erityisesti häiriörahoituksen jälkitarkastuksista. Häiriörahoitukseen liittyviä asioita on käsitelty säännöllisesti osana tulosohjausta.

Business Finland toteaa jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä, että väärinkäytökset pyritään tunnistamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Väärinkäyttötilanteisiin puututaan valvonnan, riskienhallinnan ja ilmiantojen kautta jo ennen rahoituksen myöntämistä, hankkeen seurantavaiheessa, ennen loppuraportin hyväksymistä ja tekemällä tarkastuksia.

Tarkastuskäyntejä suoritetaan paikan päällä, hybridimallilla ja etätarkastuksin. Väärinkäytösten havaitsemista tehostetaan koulutuksilla, asiantuntijoiden käytössä olevilla käsikirjoilla, data-analytiikan keinoin, tiedottamisella, tiettyjen projektien keskittämisellä samoille käsittelijöille, viranomaisyhteistyöllä sekä laatuauditointien avulla. Business Finland on vuonna 2022 perustanut erillisen asiantuntijatiimin asiakkaiden tehostettua tuntemista varten (ns. Know Your Customer -tiimi). Poikkeusrahoituksesta ja -prosessista on tehty erillisiä ylätasoa riskikartoituksia puolivuositain 4/2020–4/2022 välillä. Viimeisimpien Business Finlandin teettämien riskikartoitusten perusteella ei ole viitteitä siitä, että väärinkäytöksiä olisi jäänyt havaitsematta. Viimeisessä riskikartoituksessa väärinkäytösriskin riskiarviota tosin on nostettu jonkin verran, koska rahoitusprosessin jälkeiset juridiset tilanteet, kuten saneeraukset, konkurssit ja tutkintapyyntö, saattavat sisältää väärinkäytöksiä.

Tarkastuskertomuksen suositus väärinkäytösriskien huomioimisesta on toteutunut riittävästi.

2.6 Business Finlandin häiriörahoituksen tarkastusten sisältöjä koskeva selvitys

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.

Jälkiseurannassa selvitettiin jälkiseurantasuunnitelman mukaisesti tarkemmin Business Finlandin häiriörahoituksen tarkastusten sisältöjä ja sitä, mihin toimenpiteisiin tarkastukset ovat johtaneet.

Business Finlandin antaman selvityksen mukaan tarkastukset voivat johtaa seuraaviin toimenpiteisiin: ei huomautettavaa, huomautettavaa, takaisinperintään tai takaisinperintään ja tutkintapyyntö. Mikäli tarkastuksessa on havaittu selkeitä viitteitä väärin tietojen antamisesta tai rahoituksen tahallisesta väärinkäytöstä, voi tarkastuksesta takaisinperinnän lisäksi seurata tutkintapyyntö rahoituksen saajan toiminnasta.

Tarkastustoiminnasta raportoidaan säännöllisesti johtoryhmälle, johtokunnalle sekä rahoitustoiminnasta vastaaville tahoille. Tarkastuksista saadut tulokset ja opit hyödynnetään rahoitustoiminnan kehittämisessä. Tarkastusten avulla kehitetään Business Finlandin ohjeistusta sekä autetaan myös asiakkaita kehittämään rahoituksen käyttöön ja seurantaan liittyviä käytäntöjä.

Häiriörahoituksen osalta tarkastuksia oli 15.6.2023 mennessä käynnistetty yhteensä 202 kappaletta. Näistä 57 kohdistui esiselvitysprojekteihin ja 145 kehitysrahoitusprojekteihin. 15.6.2023 mennessä 167 tarkastusta oli päättyneet. Päättäneistä tarkastuksista 44 tarkastuksen lopputuloksena oli ei huomautettavaa, 41:n tuloksena huomautettavaa ja takaisinperintään oli päädytty 82 tarkastuksessa. Takaisinperinnöistä 39 oli tehty täysimääräisinä. Yhteensä kaikki takaisinperintäpäätökset käsittävät lähes 2 miljoonaa euroa. Selvityksen mukaan tarkastusten merkittävän takaisinperintäosuuden osalta on huomioitava, että tarkastuksista pääosa kohdistettiin riskiperusteisesti.

Jälkiseurannassa selvitettiin myös takaisinperintään ja tutkintapyyntöön johtaneita päätöksiä. Jälkiseurannassa todettiin, että tutkintapyyntöön johtaneiden päätösten joukossa oli sellaisia tapauksia, joita tarkastusvirasto oli saattanut Business Finlandin tietoon tarkastuksen aikana. Tiedot ovat tältä osin salassa pidettäviä (JulkL 621/1999 24 §:n 1 momentin 3 kohta).

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen kohteena olivat koronaepidemian alkuvaiheessa myönnetyt suorat yritystuet ja niihin valtion talousarviossa vuonna 2020 osoitettu rahoitus. Tarkastuksessa selvitettiin, onko koronavaiheeseen suoria yritystukia hallinnoitu asianmukaisesti erityisesti niiden koronapandemian talousvaikutuksia lieventävän kohdentamisen näkökulmasta.

Jälkiseurannassa havaittiin, että valtiovarainministeriön keväällä 2023 asettama työryhmä esitti kriisi- ja häiriötilanteen korvaustoiminnan mallia, joka olisi lähes täysin automatisoitu ja jolla pystytään vastaamaan yritysten tai kansalaisten nopeaan kriisitilanteen tukitarpeeseen. Business Finland ja ELY-keskukset ovat kiinnittäneet huomiota ohjeistuksen selkeyteen, jotta hakijoiden tasapuolinen kohtelu toteutuisi. Business Finland on huomionnut jälkikäteisen tarkastustoiminnan resurssitarpeet ja suorittanut jälkikäteisiä tarkastuksia riittävässä määrin.

Jälkiseurannan perusteella Business Finland, Etelä-Savon, Hämeen, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset, Valtiokonttori, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö ovat toteuttaneet tarkastuksen suosituksia riittävässä määrin. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Christa Laurila
tarkastuspäällikkö

Pasi Tervasmäki
johtava tilintarkastaja

JAKELU Työ- ja elinkeinoministeriö
Valtiovarainministeriö
Valtiokonttori
Business Finland
Etelä-Savon ELY-keskus
Hämeen ELY-keskus
Keski-Suomen ELY-keskus
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus