Johtava tilintarkastaja, JHT Jenni Leppälahti
Johtava tilintarkastaja, JHT Tea Grönlund

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaostolle

Asia: Yritystuet-laillisuustarkastus

Asiantuntijapyyntö 4.10.2017: asiantuntijakuuleminen ja asiantuntijalausunto

Yritystuet-laillisuustarkastus

Tarkastuksen perusteella havaittiin, että yritystukien tarpeellisuusharkinnassa on parannettavaa. Lisäksi todettiin säädöstenvastaisia menettelyitä sekä puutteita sisäisessä valvonnassa.

Yritystukien määrä on noussut viime vuosina, mutta tukea saaneiden yritysten lukumäärä on laskenut. Vuonna 2016 valtion talousarviosta maksettiin tukia elinkeinoelämälle yhteensä 4,1 miljardia euroa (3,265 miljardia euroa vuonna 2015). Maksettujen tukien määrä perustuu valtion keskuskirjanpidon toteutumalukuihin vuodelta 2016.

Tarkastus kohdistui yhteensä 12 erilaiseen yritystukeen, ja se kattoi neljänneksen vuonna 2016 maksetuista yritystuista. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin energiatuet, verotuet, maataloustuet, koulutustuet ja EU-tuet.

Yritystukia myönnetään hyvin kannattaville yrityksille

Tarkastuksen johtopäätöksenä on, että yritystukien tarpeellisuusharkinta on väljää. Valtionavustuslain väljän tulkinnan vuoksi tukea maksetaan myös yrityksille, joiden voidaan arvioida pystyvän rahoittamaan hankkeen tai toiminnan omalla rahoituksella tai omaan pääomaan rinnastettavalla muulla rahoituksella. Valtionavustuslakia ja siitä johdettavia kriteereitä tulisi kehittää tältä osin.

Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä mukaan lukien tuen tarpeellisuus. Lain esitöiden mukaan valtionavustus on tarpeellinen, jos kyseistä toimintaa tai hanketta ei voitaisi toteuttaa lainkaan ilman valtionavustuksen myöntämistä tai jos yhteiskunnallisesti hyödylliseksi arvioitu hanke toteutuisi ilman valtionavustusta selvästi hitaammin tai suppeampana. Perustana valtionavustuksen myöntämisen tarpeellisuutta koskevalle arvioinnille on val-

tionavustuksen hakijan oma rahoitusasema. Valtionavustus ei ole tarpeellinen, mikäli valtionavustuksen hakija pystyisi rahoittamaan hankkeen tai toiminnan omalla rahoituksella tai omanpääomanehtoiseen rahoitukseen ehdoiltaan rinnastuvalla muulla rahoituksella.

Tuen tarpeellisuuden määrittely ja arviointi havaittiin hankalaksi, sillä tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ulkopuolinen rahoitus tuo lähtökohtaisesti aina jotakin lisäarvoa toteutettavaan hankkeeseen, eikä tätä voi sinällään pitää ainoana tarpeellisuuden näyttönä. Lainsäädäntöä ja siitä johdettavia kriteereitä tulisikin selkeyttää, jotta yritystuet eivät muodostuisi tukiautomaateiksi sellaisille yrityksille, joille hankkeiden rahoitus olisi mahdollista muillakin tavoin.

Säädöstenvastaisia menettelyjä havaittiin kuudessa eri tukimuodossa

Tarpeellisuusharkinta-asian lisäksi tarkastuksessa selvitettiin, onko yritystukien hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa noudatettu säädöksiä ja onko tukiprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Kaikkien tarkastukseen sisältyneiden yritystukien soveltuvuutta sisämarkkinoille oli tutkittu ennen niiden myöntämistä ja riittäviin toimenpiteisiin oli ryhdytty EU:n valtiontukisäädösten edellytysten täyttämiseksi.

VTV havaitsi tarkastuksessaan säädöstenvastaisia menettelyjä kuudessa eri yritystuessa sekä joitakin sisäisen valvonnan puutteita dokumentoinnissa.

Puuntuotannon tukea oli myönnetty lainvastaisesti ilman sen kirjallista hakemista ja tutkimusrahoituspäätösten toimituskirjoja ei ollut allekirjoitettu asianmukaisesti eikä tukipäätöksiä ollut perusteltu aina hallintolain mukaisesti. Yksittäinen Finnvera Oyj:n myöntämä suhdannerahoitus oli ylittänyt valtioneuvoston sitoumuksen enimmäisrajoitteen. Yritysten kehittämistukea oli maksettu lain vastaisesti hankkeisiin, jotka oli aloitettu ennen tuen hakemista ja tukikelpoisiksi kustannuksiksi oli hyväksytty ehtojen vastaisia kustannuksia eikä kirjanpidon tositteita ollut arkistoitu lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Lääkärihelikopterituen lopullisen valtionavustuksen perustana olevia menoja määritettäessä oli lain ja talousarvion vastaisesti jätetty huomioimatta lakisääteiset potilaskuljetuskorvaukset tukea vähentävänä tekijänä. Tukiprosessien sisäisen valvonnassa havaittiin joitakin puutteita dokumentoinnissa, päätösehtojen noudattamisessa, ohjeistuksessa ja tukijärjestelmissä.

Tarkastuksen perusteella suositeltiin korjaavia toimenpiteitä Suomen metsäkeskukselle, sosiaali- ja terveysministeriölle, KEHA-keskukselle, työ- ja elinkeinoministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle ja Tekesille. Osa suosituksista on jo toimeenpantu, esimerkkinä Suomen metsäkeskuksen ja maa-ja metsätalousministeriön toimet lainsäädännön uudistamisessa puuntuotannon tuen osalta ja sosiaali- ja terveysministeriön budjetointimuutokset lääkärihelikopterituen osalta.