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

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: Yritystuet-laillisuustarkastus

Asiantuntijapyyntö 4.10.2017: asiantuntijakuuleminen ja asiantuntijalausunto

Yritystuet-laillisuustarkastus

Tarkastuksen johtopäätöksenä on, että yritystukien tarpeellisuusharkinta on väljää ja sen johdosta lainsäädäntöä tai siitä johdettavia kriteereitä tulisi kehittää. Laillisuustarkastuksessa havaittiin säädöstenvastaisuuksia tukien hakemisessa myöntämisessä ja maksamisessa 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). Tarkastukseen sisältyneiden maksettujen tukien määrä perustuu valtion keskuskirjanpidon toteutumalukuihin vuodelta 2016. Tarkastus kohdistui yhteensä 12 erilaiseen yritystukeen, ja se kattoi neljänneksen vuonna 2016 maksetuista yritystuista.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko yritystukien hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa noudatettu säädöksiä ja onko tukiprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty.

Valtionavustuslakia on tulkittu väljästi tarpeellisuusharkinnan osalta

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ulkopuolinen rahoitus voi lähtökohtaisesti aina tuoda jotakin lisäarvoa toteutettavaan hankkeeseen. Valtionavustuslain väljän tulkinnan vuoksi tukea maksetaan myös yrityksille, joiden voidaan arvioida pystyvän rahoittamaan hankkeen tai toiminnan omalla rahoituksella tai omaan pääomaan rinnastettavalla muulla rahoituksella.

Valtionavustuslain 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.

Valtionavustus ei ole tarpeellinen, mikäli valtionavustuksen hakija pystyisi rahoittamaan hankkeen tai toiminnan omalla rahoituksella tai omanpääomanehtoiseen rahoitukseen ehdoiltaan rinnastuvalla muulla rahoituksella. Lainsäädäntöä tulisi kehittää tältä osin, jotta yritystuet eivät muodostuisi tukiautomaateiksi sellaisille yrityksille, joille hankkeiden rahoitus olisi mahdollista muillakin tavoin.

Säädöstenvastaisia menettelyjä oli kuudessa eri yritystuessa

Tarpeellisuusharkinnan väljyyden lisäksi tarkastuksessa havaittiin säädöstenvastaisia menettelyjä kuudessa eri yritystuessa sekä joitakin sisäisen valvonnan puutteita dokumentoinnissa. Kaikkien tarkastukseen sisältyneiden yritystukien soveltuvuutta sisämarkkinoille oli tutkittu ennen niiden myöntämistä ja riittäviin toimenpiteisiin oli ryhdytty EU:n valtiontukisäädösten edellytysten täyttämiseksi.

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 suhdannelaina 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.