Eduskunnan tarkastusvaliokunta 10.11.2021

K 20/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle - Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet

Uutta liiketoimintaa luovalla kehittämisrahoituksella ja nykyisen toiminnan kustannusten tukemisella on erilaiset vaikutusmekanismit

Business Finlandin myöntämän kehittämisrahoituksen tavoitteena on turvata *keskipitkän ja pitkän aikavälin kilpailukyky*. Päämääränä on, että Suomen kansantalouden ja elinkeinoelämän kannalta arvokkaimmat ja potentiaalisimmat yritykset selviävät koronan aiheuttamasta häiriöstä. Ilman kehittämistoimenpiteitä yritysten kyky työllistää olisi heikentynyt ja osaavat työntekijät olisivat mahdollisesti hakeutuneet toisiin tehtäviin. Tällöin koronakriisistä olisi aiheutunut yrityksille pitkäkestoista haittaa.

Tarkastuskertomuksessa todetaan, että häiriörahoituksen määrä jäi joissakin tapauksissa hakijayrityksen rahoitusasemaan nähden pieneksi tai oli joissakin tapauksissa liikevaihtoon nähden moninkertainen. **Uusien tuotteiden ja toimintatapojen kehittämiseen kohdennettua avustusta ei voida mitoittaa yrityksen nykyisten juoksevien kulujen mukaan, vaan siten että tuen avulla yritys saa aikaan uusia ratkaisuja ja niiden avulla uutta liiketoimintaa.**

Häiriörahoitusta myönnettiin 19.3.-8.6.2020 jätettyjen hakemusten perusteella. Alle 100 päivää auki olleen haun aikana koronatilanne eli ja eroja yritysten ja toimialojen kesken oli paljon, mutta tuolloin käytössä ollut yritys- tai toimialakohtainen data ei elpymistä indikoinut. Koronan aiheuttamia häiriöitä on nähtävillä vieläkin nyt syksyllä 2021, esimerkkeinä komponenttien saatavuusongelmat ja logistiikan pullonkaulat **Edelleen jatkuvat liiketoiminnan häiriöt osoittavat kehittämisrahoituksen tarpeellisuuden.**

Tuen tarpeellisuus arvioitiin asianmukaisesti

Valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n mukaan valtionavustusta voidaan myöntää, jos sitä on pidettävä tarpeellisena ottaen huomioon valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus.

Valtionavustuslain esitöiden mukaan valtionavustus on tarpeellinen, jos hanketta ei voisi lainkaan toteuttaa ilman valtionavustuksen myöntämistä tai jos yhteiskunnallisesti hyödyllinen hanke toteutuisi hitaammin tai suppeammin ilman valtionavustusta. Myönnetyllä rahoituksella on siis oltava kannustava vaikutus. Koronapandemian vuoksi yritysten liiketoiminta häiriintyi ja kassavirta tyrehtyi. Rahoitusta ei ollut perusteltua myöntää yrityksille joiden liiketoiminta ei ollut kannattavaa edes ennen pandemiaa, vaan elinkelpoisille yrityksille jotka kykenevät hyödyntämään kehittämistyönsä tulokset. Häiriötilanteesta johtuen mahdolliset likvidit varat kuluivat juokseviin kuluihin eikä yrityksillä ollut varaa tehdä kehittämistyötä tai siihen ryhtyminen nähtiin liian riskialttiiksi epäselvien tulevaisuudennäkymien vuoksi. **Ilman kehittämistoimenpiteiden riskejä jakavaa julkista rahoitusta**

hankkeita ei olisi toteutettu lainkaan tai hankkeet olisi toteutettu hitaammin tai suppeampana. Yhteiskunnallinen hyöty toteutui elinkelpoisten yritysten kyetessä jatkamaan ja kehittämään toimintaansa. Myönnetyllä rahoituksella ainakin osa henkilöstöstä vältti lomautuksen ja sai palkkaa tekemästään kehittämistyöstä. Kehittämistyön tuloksena syntyneiden uusien ratkaisujen myötä yritykset ovat valmiimpia pandemian jälkeiseen aikaan. Business Finlandin myöntämä valtionavustus on täyttänyt tarpeellisuuden edellytykset.

Valtionavustuslain esitöistä ei myöskään saa tukea ajatukselle, että valtionapua voisi myöntää vain yrityksille, joilla on heikko taloudellinen tilanne. Valtionavustuslain esitöiden mukaan tarpeellisuuden arvioinnissa tukeudutaan yrityksen rahoitusasemaan ja mahdollisuuksiin toteuttaa hanke esitetyssä laajuudessa. Koronakriisin iskiessä kehittämistoimien tekeminen ei olisi ollut mahdollista esitetyssä laajuudessa ilman myönnettyjä valtionavustuksia. Ajatus että valtionapua voisi myöntää vain yrityksille, joilla on heikko taloudellinen tilanne, ei ole valtionavustuslain vakiintuneen tulkintakäytännön mukainen.

Tulkinnoillaan VTV kyseenalaistaa ylipäätään t&k-toiminnan riskiä jakavien rahoituskannusteiden tarpeen vakavaraisille yrityksille. Tällaisten kannusteiden hyödyistä yhteiskunnalle on kuitenkin olemassa useiden vuosikymmenien ajalta hyvin vahva tutkimusnäyttö. Yleisesti tunnettujen hyötyjen vuoksi julkisia t&k-toiminnan kannusteita tarjotaan yrityksille useimmissa kehittyneissä maissa vieläpä huomattavasti enemmän kuin Suomessa. Olisi ensiarvoisen tärkeää, että tutkittuun tietoon perustuvaa päätöksentekoa kritisoidessaan VTV kiinnittäisi erityistä huomiota tulkintojensa ja kommenttiensa huolelliseen perusteluun.

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa vallitsee yleinen yksimielisyys siitä, että teknologia on tärkein lähde tuottavuuden ja talouden kasvuun (esim. Williamson, 2002; Griliches, 1979; Solow, 1957). Teknologian kehityksessä investointeja t&k- ja innovaatiotoimintaan on pidetty ensiarvoisen tärkeänä (van Elk ym. 2019; Laukkanen & Maliranta, 2019; Euroopan komissio, 2017). T&k-toiminnan markkinapuutteiden ja ulkoisvaikutusten takia julkisen t&k-rahoituksen tarve korostuu. **Yhteiskunnan näkökulmasta yritykset eivät investoi tarpeeksi t&k- ja innovaatiotoimintaan, koska yritykset eivät halua yksin kantaa siihen liittyviä riskejä**. (Levin et al. 1987; Arrow, 1951; 1972). Yhteiskunnan kannalta investoinnit t&k-toimintaan ovat kannattavia, koska niissä syntyy uutta tietoa, joka leviää laajemmalle yhteiskuntaan kuin yritykselle itselleen. Koska tieto leviää yhteistyössä, uusissa tavaroissa ja palveluissa, se vuotaa väistämättä muille toimijoille, eikä alkuperäinen t&k-toimintaan sijoittanut yritys pysty täysin saamaan sijoituksensa kaikkia tuottoja (Arrow, 1962a, b). Koska tietoa sinänsä voidaan pitää yleishyödyllisenä, uusien teknologioiden, uuden teknologisen tietämyksen ja innovoinnin kehittäjät eivät voi sulkea muita käyttämästä hyväkseen tätä tietoa. Siksi julkisen toimijan kannattaa sijoittaa t&k-toimintaan, jotta ulkoisvaikutuksia saadaan aikaan.

Nykyään on olemassa laajasti tutkimusnäyttöä, että teknologisen muutoksen, innovoinnin ja uusien ideoiden luomisella on osoitettu olevan laajoja positiivisia taloudellisia vaikutuksia makrotalouteen (esim. Helpman, 1998; Jaffe et al., 2004; Romer, 2000; Klette ja Moen, 2000). Myönteisiä vaikutuksia on löydetty myös innovatiivisuuteen, yrittäjyyteen ja yritysten ekosysteemien kehittämiseen (esim. Autio et al. 2014; Bleda & del Rio, 2013; Knockhaert et al., 2019; Peneder, 2016; Warwick, 2013) sekä ulkoisvaikutuksiin ja kasvuun (Aghion ja Howitt 2009; Bloom, Schankerman ja Van Reenen 2013).

Business Finlandin organisaatiorakenne turvaa hyvän hallintotavan toteutumisen

Kehittämistuen saajista 96% oli pk-yrityksiä, joista alle 10 henkilöä työllistäviä mikroyrityksiä 47%-yksikköä. Business Finlandille uusia asiakkaita oli 78% rahoituksen saajista. Koronahäiriön kohdistuminen hyvin pieniin yrityksiin oli ennakoitavissa rahoituspalvelua suunniteltaessa. 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**. Suurempiin kehittämistarpeisiin oli häiriörahoituksen rinnalla jatkuvasti käytettävissä Business Finlandin ja ELY-keskusten normaalit rahoituspalvelut. **Myös ELY-keskusten myöntämän kehittämisrahoituksen enimmäismäärä oli 100 000 euroa, joka osoittaa rahoituksen mitoituksen olevan asiakaslähtöistä eikä Business Finlandin rakenteen sanelemaa.**

Kehittämisrahoituksen myöntämisen edellytyksinä olivat, että i) korona oli häirinnyt yrityksen liiketoimintaa, ii) kehittämisen kohteena on yritykselle uusi tuote, palvelu tai toimintamalli ja iii) yritys ei ole EU-määritelmän mukainen ns. taloudellisissa vaikeuksissa oleva yritys (koskee yli 3-vuotiaista yrityksiä). Uutuuden määrittelyssä ei voida nojautua yrityksen nykyisen liiketoiminnan tunnuslukuihin, vaan rahoittajan asiantuntijoiden hakemuksen perusteella tekemään arviointiin.

Häiriörahoituksen myöntämisen edellytys oli, että koronan aiheuttama häiriö on toteutunut yrityksen liiketoiminnassa. **Työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sovitut rahoituspalvelun linjaukset eivät määritelleet, että häiriön olisi ilmettävä esimerkiksi yrityksen liikevaihdon prosenttimääräisenä laskuna johonkin vertailuajankohtaan nähden.** Tämä olisikin haun ajoitus huomioiden ollut mahdotonta, sillä Business Finland avasi saamansa toimeksiannon mukaisesti haun kolmen päivän kuluttua siitä, kun valtioneuvosto oli todennut poikkeusolojen alkamisen.

Koronan aiheuttaman häiriön arviointia ei voitu perustaa yksin esimerkiksi yrityksen toteutuneen myynnin laskuun. Toimialasta ja yrityksestä riippuen häiriön ilmentyminen saattoi tarkoittaa tilausten peruuntumista tai uusien tilausten hiipumista, ongelmia toimitusketjussa tai ongelmia töiden organisoinnissa terveysnäkökohdat huomioiden. Tukimuodon peruspiirteisiin kuului tehdä asiantuntija-arvio, onko kyseessä yritykselle uuden ratkaisu kehittäminen. Häiriörahoitusta hoitaneet BF:n asiantuntijat ja päättäjät ovat tottuneita tekemään rahoitusesitysten valmistelua näistä lähtökohdista, mikä turvasi hakijoiden tasapuolisen kohtelun.

Ohjeistuksen ja asiantuntijoiden muun tuen korkea laatu on todettu työ- ja elinkeinoministeriön teettämissä esitysvalmistelu- ja raportointivaiheen tarkastuksissa. 4.3.2021 julkaistu tarkastusraportti valvontavaiheesta toteaa: "**Business Finlandin malli poikkeusrahoituksen sisäiselle valvonnalle on kattava ja hyvin organisoitu. Tukeutuminen kolmen (puolustus)linjan malliin luo valvonnalle kattavan kehikon, ja eri toimijoiden tehtävät ja vastuut ovat pääosin selkeät**. Business Finland on onnistunut hyvin tuensaajien ohjeistuksen ja neuvonnan selkeydessä ja riittävyydessä sekä viestinnän monimuotoisuudessa. Sisäistä ohjeistusta ja viestintää on myös kehitetty jatkuvasti. Loppuraporttien käsittelyprosessi on tarkastushetkellä ollut riittävästi resursoitu, eikä käsittely ole ruuhkautunut."

Tarkastuskertomuksessa on yleinen maininta, että Business Finland -kokonaisuudessa hyvän hallinnon perusteet vaarantuvat. Tarkastuskertomuksessa todetaan, että Business Finland Oy:n ja Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin välinen raja on ”häilyvä ja keinotekoinen”. VTV:n kritisoima rakenne on määritelty laissa Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä

(1146/2017). Business Finland on velvollinen toimimaan lain mukaisesti. Lainsäädännöllä on myös määritelty Business Finland Oy:n rooli ja valtuudet rahoitustoiminnassa. Kertomus näyttäisi lähtevän siitä oletuksesta, että valtio-omisteinen yhtiö ei voi toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, vaikka yhtiön tehtävät on säädetty laissa.

Tässä yhteydessä voi tuoda esiin myös kaksi tuoretta hallinto-oikeuden ratkaisua (Hämeenlinnan hallinto-oikeus: 24057/31/2020 ja 35966/31/2020), joissa arvioitu mm. hallintolain toteutumista ja hakijoiden yhdenvertaista kohtelua. Molemmissa ratkaisuissa on ollut kyse Business Finland Oy:n myöntämästä kehittämisrahoituksesta**. Hallinto-oikeus on ratkaisuissaan todennut, että Business Finland ei ole käyttänyt harkintavaltaansa väärin taikka loukannut hakijoiden yhdenvertaista kohtelua ja muutoinkin on noudatettu hallintolain vaatimuksia.**

Kehittämisrahoitus on lainsäädännön perusteella kohdennettava innovaatiotoimintaan

Häiriörahoitus vaiheistettiin kahdeksi palveluksi:

> 1) Esiselvitys liiketoiminnan häiriötilanteisiin. Rahoitus, jonka suuruus on enintään 10 000 euroa. Tällä rahoituksella yritys voi selvittää ja suunnitella itselleen uusia liiketoimintoja, korvaavia toimitusketjuja ja tuotannon sekä työn tekemisen tapojen organisoimista koronan aiheuttamassa häiriötilanteessa ja sen jälkeen.
>
> 2) Kehitysrahoitus liiketoiminnan häiriötilanteisiin. Rahoitus, jonka suuruus voi olla enintään 100 000 euroa. Tällä rahoituksella yritys voi toteuttaa niitä kehittämistoimenpiteitä, joita se on tunnistanut esiselvityksessä tai muuten omana toimintanaan ja jotka parantavat yrityksen mahdollisuuksia koronan aiheuttamassa häiriötilanteessa ja sen jälkeen. Toimenpiteiden tavoitteena tulee olla yritykselle uusia ratkaisuja tuotteisiin tai tuotantoon liittyen.

Ministeriön rahoituspalvelun tuottamiseksi antamassa ohjauksessa kehittämistoimilla tavoitellun tuloksen uutuusarvosta ei määritelty tarkemmin kuin että sen on oltava yritykselle itselleen uusi. Samoin toimeksiantoomme ei sisältynyt ohjetta valita tai poissulkea hakijoita toimialojen perusteella. Näistä syistä kehittämistoimenpiteiden sisältövaatimusta ei voitu rahoituksen yleisissä linjauksissa seikkaperäisesti määritellä, vaan rahoituskriteerien toteutuminen ja toimenpiteiden soveltuvuus rahoitettavaksi tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoitusta koskevan valtioneuvoston asetuksen (1444/2014) perusteella tarkasteltiin tapauskohtaisesti. Asetuksen perusteella rahoituskelpoisia eivät olleet hankkeet, joissa rahoituksen suunniteltu käyttökohde liittyi yrityksen juoksevien kustannusten tai syntyneiden tappioiden kattamiseen, toimitilojen rakentamis- tai korjauskuluihin, kone- ja laitehankintoihin tai henkilökunnan kouluttamiseen.

Säädösten noudattamista valvotaan rahoituksen myöntämisestä projektien jälkitarkastuksiin asti

Business Finland Oy perusti kesäkuussa 2020 rahoitettujen hankkeiden valvontaan projektiorganisaation, joissa on enimmillään työskennellyt noin 70 kokoaikaista henkilöä.

Jokaisen 20 000 rahoitetun projektin loppuraportti ja kustannustilitys tarkistetaan. Tarkistuksen tekevä asiantuntija selvittää, onko projekti toteutettu hyväksyttävästi ja ovatko kustannukset rahoituskelpoisia. Lisäksi tarkistetaan rekisterimerkintöjen asianmukaisuus, mahdollisia verovelkoja ja ulosottoasioita koskevat järjestelyt, yrityksen taloudellinen tilanne, de minimis -tukikumulaatio ja palkanmaksun kohtuullisuus projektia edeltävään tasoon. Mikäli asiakas tilittää ostopalveluiden kustannuksia, tarkistetaan että projektissa ei ole tehty ostoja tahoilta joihin rahoituksen saajalla olisi intressiyhteys (esim. rahoituksen saaja ja alihankkija saman henkilön omistuksessa). Koska avustuksen määrä on 80% kokonaiskustannuksista, rahoituksen saaja rinnastetaan julkiseen hankintayksikköön ja tästä syystä tarkistetaan, että projektiin sisältyvät ostopalvelut toteutettu hankintalain mukaisesti.

Yksi valvonnassa käytetty tietolähde on verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön laatima velvoitteidenhoitoselvitys. Kuten VTV tarkastuskertomuksessa toteaa, velvoitteidenhoitoselvityksen käyttö on ollut Business Finlandissa - ainoana häiriörahoittajana - vakiintunut käytäntö jo ennen koronaa.

Valvontaa hoitavan BF Oy:n projektiorganisaation osana toimii riskienhallintatiimi käsittelemässä hankkeita, joihin liittyy erityisiä seurannan ja valvonnan tarpeita. Riskienhallintatiimillä on seurannassaan 10% hankesalkusta eli noin 2 000 projektia. Näiden projektien osalta valvonta tehdään muun muassa käyden läpi maksettuja palkkoja ja ostettuja palveluita koskevat tositteet ja kirjanpito. Tarkemman seurannan projektit on tunnistettu data-analytiikan keinoin, viranomaisyhteistyön perusteella sekä palautekanavan kautta tulleina ilmiantoina.

Innovaatiorahoituskeskus Business Finland päättää BF Oy:n myöntämän valtiontuen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista. Kertomuksessa on katsottu, että Business Finlandin tarkastustoiminta olisi käynnistetty hitaasti. Jää kuitenkin epäselväksi, mitä konkreettisia asioita olisi pitänyt lähteä keväällä 2020 tarkastamaan; projektin toteutusta vai Business Finlandille hakemusvaiheessa annettujen tietojen oikeellisuutta. Jos projektin toteutus on kesken tai sitä ei ole edes aloitettu, ei tarkastukseen ole edellytyksiä tarvittavien tietojen puuttuessa. Hakemusvaiheessa saatujen tietojen oikeellisuuden valvontaan taas tarkastusta parempi valvontakeino on projektien tarkka seuranta, sillä tietopyynnöt ja lisäselvitykset loppuraportin yhteydessä tuovat esiin mahdolliset hakemusvaiheen epätarkkuudet ja puutteet.

Rahoitetuista 20 000 projektista noin 17 000 on tähän mennessä päättynyt. Hyväksyttyihin kustannuksiin nähden liikaa maksettua avustusennakkoa BF Oy on pyytänyt takaisin 887 yritykseltä. Rahoituskeskus on puolestaan tehnyt 246 takaisinperintäpäätöstä. Palautettavan ja takaisinperittävän avustuksen määrä on yhteensä noin 13,5 miljoonaa euroa. Määrien ennakoidaan kasvavan, kun loppujen noin 3 000 projektin raportit ovat saapuneet ja tarkistettu.

Kuukausittaisten hakemusmäärien kasvu 25-kertaiseksi edellytti poikkeusjärjestelyjä

Tarkastuskertomuksessa todetaan kehittämistukea myönnetyn kiireessä ja osin vähin tiedoin. Kiireen perimmäiset syyt tulevat selkeästi esiin kertomuksen kuviosta 2, joka osoittaa kuinka jyrkkä toimialojen liikevaihdon lasku oli ja kuinka nopeasti sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä vaikuttavia korjaavia toimienpiteitä tarvittiin. Kriisi kohdistui alkuvaiheessa erityisesti kuluttajaliiketoimintoihin, matkailu- ja ravintola-alaan sekä paikallisesti toimiviin palveluyrityksiin. Niistä harvoilla oli aiempaa kokemusta projektimuotoisesta ja ulkopuolisen rahoituksen avulla tehtävästä kehittämistoiminnasta. Asiakkailla ei ollut hankkeiden yksityiskohtaiseen suunnitteluun samoja mahdollisuuksia kuin ennen koronaa ja käytettäessä jatkuvasti haettavissa olevia rahoituspalveluja. Samoin neuvonnan tarjoamiseen ei poikkeusoloissa ollut yhtä hyviä mahdollisuuksia kuin normaalisti. Elinkeinoelämän järjestöjen, uusyrityskeskusten, kuntien elinkeinoyhtiöiden ja muiden kolmansien tahojen tarjoama neuvonta oli keväällä 2020 intensiivistä ja kompensoi osittain rahoittajien neuvontaresurssien niukkuutta tarpeeseen nähden.

Vuonna 2019 BF Oy:ltä haettiin rahoitusta 4149 projektiin koko vuoden aikana. Häiriörahoituksen hakemusmäärä vajaan kolmen kuukauden aikana (19.3.-8.6.2020) oli lähes 30 000, joten **kuukausittaiset hakemusmäärät olivat noin 25-kertaiset normaaliin nähden. Tilapäisen henkilökunnan käyttö oli tästä syystä välttämätöntä.** Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastusraportissa 4.3.2021 todetaan: "Business Finlandiin on rekrytoitu paljon uutta henkilöstöä häiriörahoituksen rahoitusprosessin eri vaiheisiin. Rekrytoitujen henkilöiden työkokemustausta vaihtelee vastavalmistuneista henkilöistä pitkään työelämässä ja yritysrahoituksen parissa työskennelleisiin. Rekrytoidut henkilöt on sijoitettu eri tiimeihin mm. kokemustaustansa perusteella. Rekrytointien ja uusien työntekijöiden suuri määrä lisää tarvetta selkeälle ja riittävän yksityiskohtaiselle ohjeistukselle ja työtehtäviin perehdyttämiselle. Lisäksi häiriötilanteen rahoitus on ollut tavanomaisista BF-rahoituskäytännöistä poikkeava ja hyvin nopealla aikataululla toteutettu rahoituspalvelu, jossa toimintatavat ovat muokkaantuneet ja täsmentyneet rahoituskauden edetessä. Tarkastushavaintojemme perusteella BF on pyrkinyt panostamaan ohjeistuksen riittävyyteen, päivittänyt ohjeita prosessin aikana sekä selkeyttänyt ohjeistuksen vastuukysymyksiä. Käsityksemme mukaan ohjeistus on ollut pääasiassa riittävää vallitseva tilanne huomioiden."

Business Finland Oy

Kari Komulainen
Senior Director, Grants