Pasi Tervasmäki
johtava tilintarkastaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

K 20/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2021

Kuulemisen (10.11.2021 klo 11.30) aihe: Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2021 - Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastoa esittelemään tarkemmin Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet -tarkastusta, johon tarkastusviraston vuosikertomuksen luvussa yksi esitetyt viraston tarkastushavainnot perustuvat.

- Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet (13/2021) -tarkastuskertomus julkaistiin 28.10.2021.

Seuraavassa yllä mainitun tarkastuksen keskeiset havainnot ja johtopäätökset.

1 Koronatukiin kohdistunut laillisuustarkastus

Tarkastusvirasto tarkasti yrityksille vuonna 2020 myönnettyjä koronatukia. Yksityiskohtaisessa tarkastelussa olivat Business Finlandin ja ELY-keskusten kehittämishankkeisiin jakama tuki sekä Valtiokonttorin ensimmäisen vaiheen kustannustuki. Kehittämistukia myönnettiin noin 1,3 miljardia euroa ja kustannustukia noin 126 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan valtio tuki elinkeinoelämää vuonna 2020 noin 4,2 miljardilla euroa.

Keväällä 2020 julkisuudessa käsiteltiin kehittämistukien myöntämisessä esiin tulleita ongelmia. Eduskunta edellytti 24.4.2020 hyväksymässään lausumassa, että valtioneuvoston tulee ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin, jotta koronakriisiin liittyvät yritystuet kohdistuvat oikeudenmukaisesti. Yritystukien tarkoitus oli kompensoida pandemiasta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, parantaa mahdollisuuksia jatkaa ja kehittää yritystoimintaa sekä edistää työllisyyttä.

Tarkastus toteutettiin laillisuustarkastuksena. 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.

2 Tarkastuksen keskeisiä havaintoja ja kannanottoja

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 volyymi 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.

3 Tarkastuksen jälkeen

Tarkastusvirasto tekee tarkastuksen varsinaisen jälkiseurannan vuonna 2023. Tarkastusvirasto pyrkii seuraamaan koronatukiin liittyvien kehittämistoimenpiteiden edistymistä myös tätä ennen.

Business Finland on antanut tarkastuskertomuksen julkaisupäivänä 28.10.2021 tiedotteen. Tiedotteen mukaan ”Business Finland tarkastaa jokaisen kehittämisrahoitusta saaneen 20 000 projektin kustannukset ja loppuraportit huolellisesti.” 5.11.2021 julkaistussa Iltalehden haastattelussa työ- ja elinkeinoministeri Mika Lintilä kertoi, että Business Finlandin myöntämiin koronatukiin ”tulee jälkikäteistarkastus, ei siitä tulla tinkimään”. Tarkastusvirasto esitti tarkastuskertomuksessa suosituksia ja etenkin jälkikäteiseen tarkastustoimintaan kohdistuva suositus on ensivaikutelman perusteella otettu vastaan asianmukaisella tavalla. Tarkastusvirasto tulee seuraamaan osana jälkiseurantaa toimenpiteiden toteuttamista.

Lisätietoja:

Pasi Tervasmäki, johtava tilintarkastaja, p. (09) 432 5842, pasi.tervasmaki@vtv.fi

Jaakko Eskola, johtaja, p. (09) 432 5713, jaakko.eskola@vtv.fi