Sampsa Nissinen
Työ- ja elinkeinoministeriö
10.11.2021

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2021 (K 20/2021 vp)

Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet

Kuten Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa todetaan, valtio on tukenut yrityksiä koronapandemian aiheuttamassa tilanteessa runsaasti vuonna 2020 ja edelleen vuonna 2021. Noin 1,3 miljardia euroa kohdistui vuonna 2020 kehittämistukina yrityksille Business Finlandin ja ELY-keskusten kautta. Valtiokonttori on myöntänyt kustannustukea yrityksille marraskuun alkuun 2021 mennessä noin 700 miljoonaa euroa. Työ- ja elinkeinoministeriön laatima yhteenveto koronapandemiaan liittyvistä avustuksista, lainoista ja muusta yritysrahoituksesta on esitetty tämän lausunnon liitteenä olevassa taulukossa (yhteenveto ei sisällä muita yrityksiä koronapandemiassa tukeneita toimenpiteitä, kuten konkurssilainsäädännön väliaikaista muutosta).

Yritysten kehittämistuet Business Finlandin ja ELY-keskusten kautta otettiin käyttöön nopeasti heti koronapandemian alkuvaiheessa keväällä 2020 pandemian puhjettua äkillisesti, hyödyntäen olemassa olevia myöntökanavia ja tukivälineitä. Tällöin ei ollut käytettävissä kustannustukityyppistä yritysten akuutin kassakriisin tukemiseen tarkoitettua tukivälinettä, vaan kustannustukea koskeva lainsäädäntö valmisteltiin vasta myöhemmässä vaiheessa. On myös todettava, että pandemiatilanteen akuutissa alkuvaiheessa talousvaikutusten arviointi ja ennakointi olivat vaikeaa, eikä yritysten liikevaihdon kehitystä vielä voitu verrata tilanteeseen ennen koronapandemiaa.

Kehittämisrahoituksen tavoitteena on ollut tukea ja uudistaa yritysten liiketoimintaa koronapandemian aiheuttamassa taloudellisessa tilanteessa ja tilanteen yli, tarkoituksena jakaa uuden liiketoiminnan kehittämiseen liittyvää riskiä. Kehittämisrahoitus kohdentuu kehittämishankkeeseen, eikä yrityksen koko liiketoimintaan. Kehittämisrahoitus kohdennettiin nimenomaan yrityksille, joilla ennen koronan aiheuttamaa erityistilannetta oli edellytykset kannattavaan liiketoimintaan mutta joiden toimintaan koronapandemia oli vaikuttanut kielteisesti.

Yritysten tehtävänä on kehittää uutta liiketoimintaa markkinoiden muuttuessa, ja tämä puoltaa kehittämistukien myöntämistä yhtenä työkaluna muiden tukien kanssa myös kriisin aikana. Kehittämistukien vaikutukset näkyvät myöhemmin uudistuvana liiketoimintana sekä liikevaihdon ja viennin kasvuna. Kesällä 2020 käyttöön otettu kustannustuki taas suunnattiin yrityksille, joiden liikevaihto oli pudonnut merkittävästi koronaviruksen vuoksi ja joilla on ollut vaikeuksia sopeuttaa liiketoimintaansa ja kustannuksiaan muuttuneeseen tilanteeseen.

Business Finlandin häiriörahoituksen myöntäjänä on ollut Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (1146/2017) 14 §:n perusteella Business Finland Oy (yhtiö). Lain 14 §:n 2 momentin mukaan rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voi tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Yhtiön rahoitus on ollut myönnettävä valtionavustuslain, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoitusta koskevan valtioneuvoston asetuksen sekä Euroopan komission ns. de minimis -asetuksen mukaisesti hallinnon yleislakeja noudattaen. Innovaatiorahoituskeskus Business Finland (rahoituskeskus) on vastannut yhtiön häiriörahoitustoiminnan ohjauksesta ja valvonnasta sekä lainsäädäntöä täydentävistä rahoitusohjeista.

Työ- ja elinkeinoministeriö panostaa koronatukien tarkastuksiin ja vaikutusten arviointiin. Ministeriö hyväksyi elokuussa 2020 koronatukien tarkastus- ja arviointisuunnitelman vuosille 2020–2023. Suunnitelman osa alueita ovat 1) tukien välittömät vaikutukset ja kohdentuminen, 2) tarkastukset, 3) tukipolitiikan arviointi ja 4) vaikuttavuuden arviointi. Tutkimus välittömistä vaikutuksista ja kohdentumisesta sekä tarkastukset ovat valmiit. Tukipolitiikan arviointi on käynnistetty yhteistyössä ministeriön yhteydessä toimivan riippumattoman yritystukien tutkimusjaoston kanssa. Vaikuttavuuden arviointi toteutetaan myöhemmin, kun riittävä tietopohja tutkimuksen mahdollistamiseksi on kertynyt.

Tukien välittömien vaikutusten osalta Aalto-yliopiston työ- ja elinkeinoministeriön yritystukien tutkimusjaoston toimeksiannosta tekemän, keväällä 2021 julkaistun selvityksen mukaan koronatuilla (Business Finlandin ja ELY-keskusten kehittämisavustukset, kustannustuki, ravintolatuet) näyttää olleen yritysten liikevaihtoa ja palkkasummaa kasvattava vaikutus sekä vähäisemmässä määrin työntekijöiden lukumäärää kasvattanut vaikutus. Tuet ovat vähentäneet lomautustodennäköisyyttä ja vähäisemmässä määrin irtisanomistodennäköisyyttä.

Koronatukien välittömiä vaikutuksia on tarkastellut myös esimerkiksi Teollisuussijoitus (Tesi). Huhtikuussa 2021 julkaistun Tesin pk-kyselyn mukaan kaikkiaan noin puolet kyselyyn vastanneista yrityksistä arvioi, että valtion tukitoimet ovat auttaneet niiden yritystoimintaa. Esimerkiksi Business Finlandin koronakehittämistukia saaneista yrityksistä yli 60 % arvioi tuilla tehdyn tuotekehityksen vaikuttaneen v. 2020 liikevaihtoon ja 85 % arvioi Business Finlandin avustuksilla tehdyillä tuotekehityksillä olevan vaikutusta vuoden 2021 liikevaihtoon.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen mukaan Business Finland ja ELY-keskukset myönsivät kehittämistukia runsaasti yrityksille, jotka eivät olleet kärsineet kriisistä taloudellisesti, eikä hakijoita ei kohdeltu tukien hallinnoinnissa tasapuolisesti, vaan tukilinjauksia tulkittiin tapauskohtaisesti joko tiukasti tai väljästi. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kehittämistukien myöntämisen on tullut tapahtua

voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti (EU:n valtiontukisäännöt, tukia koskeva erityislainsäädäntö, valtionavustuslaki ja hallinnon yleislait).

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäinen tarkastus on teettänyt kaksi ulkopuolista tarkastusta Business Finlandin häiriörahoitukseen (Business Finlandin liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa, BDO Audiator Oy, 7.5.2020, ja Business Finlandin liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa, jatkotarkastus, BDO Audiator Oy, 4.3.2021). Ministeriön teettämien ulkoisten tarkastusten perusteella koronatukikokonaisuutta on kokonaisuudessaan hallinnoitu asianmukaisesti, mutta ministeriö on hallinnonalan ohjauksessaan kiinnittänyt erityistä huomiota tarkastuksissa esille tulleisiin kehittämiskohteisiin.

Esimerkiksi Business Finlandin osalta työ- ja elinkeinoministeriö seuraa häiriörahoituksen käyttöön liittyviä riskejä ja riskien hallintakeinoja edelleen. Ministeriö on jo toukokuussa 2020 ohjauskirjeessään ohjeistanut, että ”Business Finlandin tulee myös varmistaa, että sillä on riittävät resurssit suoriutua poikkeustilanteen tehtävistä. Tähän keinoina ovat resurssien uudelleenkohdentaminen, jota Business Finland on jo tehnyt, ja lisäresursointi valtion talousarvion määrärahojen puitteissa. On tärkeää, että Business Finland pystyy vastaamaan yritysten kasvaneeseen rahoituskysyntään asiantuntevasti ja riittävällä nopeudella. Samalla tulee varmistaa toiminnan säädösten mukaisuus, toiminnan vaikuttavuus, rahoitusohjeiden ja –menettelyjen selkeys ja yhdenmukaisuus sekä yritysten tarvitsema neuvonta. Rahoitustoiminnan riskienhallintaan ja valvontaan tulee poikkeustilanteessa panostaa normaalitilannetta vahvemmin, ja tämän resursointi tulee varmistaa.”

Business Finlandissa jokaisen koronahäiriörahoitushankkeen loppuraportti ja kustannusten tilitys tarkastetaan ja varmistetaan, että hanke on sisällöllisesti toteutettu hankesuunnitelman ja rahoitusehtojen mukaisesti. Tarkastuksessa hyödynnetään mm. verohallinnon harmaan talouden selvitysyksiköltä hankittua velvoitteidenhoitoselvitystä. Hankkeiden tarkastuksen lisäksi 10 prosenttiin koronarahoitetusta hankkeista (noin 2000 kpl) on otettu tarkkaan seurantaan. Työ- ja elinkeinoministeriö on edellyttänyt Business Finlandilta säännöllistä raportointia koronarahoituksen riskienhallinnasta ja tarkastustoiminnasta.

LIITE

KORONATUET – tilanne lokakuussa 2021
(myönnetyt tuet; vielä jatkuvista tuista budjetoitu määrä)

milj. euroa

Avustukset	**2020**	**2021**
Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin liiketoiminnan kehittämisavustukset häiriötilanteessa	994,4	
ELY-keskusten yritysten kehittämisavustus koronavirusepidemiasta aiheutuneissa markkina- ja tuotantohäiriöissä	335,4	
Yksinyrittäjien työmarkkinatuki	174	48
Yksinyrittäjien valtionavustus	94	
Tuki ravintola-alan yrityksille	127	
Kustannustuki 1. hakukierros	123	
Kustannustuki 2. hakukierros		189,2
Kustannustuki 3. hakukierros		297,9
Kustannustuki 4. hakukierros		123,6
Mikro- ja pienyritysten sulkemiskorvaus (myönnetty)		97,6
Keskisuurten ja suurten yritysten sulkemiskorvaus (myönnetty)		5,5
Maaseudun yritykset, maatalous ja kalatalous (väliaikaiset koronatuet)	29,4	40,6
Lasti- ja matkustaja-alusvarustamojen liikennöinti	14,8	46,3
Miehistötukilain väliaikainen muutos (1.1.21-31.12.21)		7
Journalismin tukeminen	7,5	
Avustukset kulttuurialan yhteisöille	11	23,8
Avustukset tapahtumajärjestäjille	7,2	
Avustukset urheiluliigaseuroille	1,35	
Avustus taiteen ja kulttuurin alan tulonmenetysten korvaamiseen ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen	7,5	
Korona-avustukset taide- ja kulttuurifestivaaleille ja kesäteattereille (2021)		9
Tuki elokuva-alan tuotantoyhtiöille (2021)		5
Avustus elokuva-alan toimijoille (Suomen elokuvasäätiö)	1	
Koronatuki kulttuuriperintöalan yhteisöille (2021)		1,5
Elokuvateattereiden ja elokuvalevittäjien lisätoimintatuki (2021)		8
Yhteensä	**1928**	**903**

Lainat, takaukset ja muut vastikkeelliset tuet (nimellisinä)		
Lainat TKI-toimintaan -Liiketoiminnan kehittämislainat häiriötilanteessa	44	188
Finnveran takaukset ja lainat vaikeuksissa oleville yrityksille	178	1822
Valtiontakaus Eläkevakuutusyhtiö Ilmariselle Finnairin työeläkkeiden takaisinlainauksen vakuudeksi	540	60
Rahtiliikenteen takaukset	139,5	
Verojen maksujärjestelyjen huojennukset ja viivästyskoron alennus 2,5 %:iin	1300	
Takaukset maatilayrittäjille	15	
Tapahtumatakuu (myönnetty 129 milj. €, valtuus 250 milj. vuodelle 2021)		250
Lentoliikenteen valvontamaksujen maksujoustot	5,7	
Yhteensä	**2222**	**2320**
Verotuet		
Covid-19 epidemian torjuntaan tarkoitetuille tavaroille määräaikainen nollaverokanta (alv)	14	17
Yhteensä	**14**	**17**
Muut tuet		
Finnairin pääomittaminen	286	414
Työnantajan työeläkevakuutusmaksujen alentaminen 2,6 %-yksikköä	1500	
Talousapu- ja energianeuvonta	1,5	
Väylämaksun poisto	45	
Työttömyysturvan omavastuupäivien poistaminen lomautuksista ja irtisanomisista	182	
Yhteensä	**2015**	**414**
Koronatuet yhteensä	**6178**	**3654**
Markkinaehtoinen rahoitus	Käytetty 2020	Jäljellä valtuudesta 2021
Finnvera Oyj (valtuus, 7800 milj. valtuutta käytetty v. 2020 422 milj. ja käyttämätön valtuus siirtynyt v. 2021)	422	7378
Suomen Teollisuussijoitus Oy (pääomasijoitus)	60	340
Yhteensä	**482**	**7718**