

# TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ SISÄINEN TARKASTUS 2020

Yksinyrittäjien koronatuuet

2.2.2021





# SISÄLLYSLUETTELO

1. TOIMEKSIANNON KUVAUS JA TAVOITTEET
2. YHTEENVETO
3. TARKASTUKSEN YKSITYISKOHTAISET HAVAINNOT
  - 3.1. Ministeriön ohjaus, ohjeistus ja ohjeiden viestintä
  - 3.2. Sääntöjen, ohjeiden ja niiden viestinnän selkeys
  - 3.3. Sääntöjen, ohjeiden ja hyvän hallintotavan noudattaminen
  - 3.4 Rahoituksen käytön valvonnan toimivuus ja riittävyys, raportointi
  - 3.5. Otostarkastus
4. YHTEYSTIEDOT

# 1. TOIMEKSIANNON KUVAUS JA TAVOITTEET

## 1. TARKASTUKSEN KOHDE

Tarkastuksen kohteena oli kunnille myönnetyt valtionavustukset yksityisyrityksien tukemiseksi.

Tarkastus perustui työ- ja elinkeinoministeriön (myöhemmin TEM) ja BDO Auditor Oy:n väliseen sisäisen tarkastuksen sopimukseen ja TEM:n toimeksiantoon.

## 2. TAVOITTEET JA RAJAUKSET

Tavoitteena oli arvioida

- miten ministeriön valtionavustusprosessi ja kuntien ohjaus on toiminut
- ovatko kunnille ja yksityisyrityksille annetut säännöt ja ohjeet selkeät ja hyvin viestitty
- onko ministeriössä ja kunnissa toimittu sääntöjen ja ohjeiden sekä hyvän hallintotavan mukaisesti
- rahoituksen käytön valvonnan toimivuutta ja riittävyttä
- raportoinnin oikeellisuutta ja riittävyttä
- onko voitu varmistaa, että rahoitus on käytetty tukiohjelman tarkoittamalla tavalla yksityisyrityksien heikentyneen taloudellisen tilanteen vakauttamiseksi
- miten rahoitusjärjestelmää ja varautumista poikkeustilanteisiin tulisi kehittää

Tarkastus kohdistui TEM:in valtionavustusprosessiin sekä kunnille myönnettyihin valtionavustuksiin yksityisyrityksien tukemiseksi ja COVID-19 -epidemian aiheuttaman tilapäisesti heikentyneen taloudellisen tilanteen vakauttamiseksi. Tarkastuksessa ei arvioitu yritysten tuen käyttöä paikan päällä.

## 3. ARVIOINTIPERUSTEET

Arviointikriteereinä käytettiin

- valtionavustuslakia (688/2001)
- valtioneuvoston asetusta 199/2020
- EU:n komission asetusta 1407/2013 (De minimis -asetus)
- maksatuspäätösten liitteissä määriteltyjä muita ehtoja ja teknisiä ohjeita
- yleistä hyvää valtionavustusten hallintotapaa

## 4. TOTEUTUS

Tarkastusmenetelminä käytettiin aineistotarkastusta, haastatteluja sekä otostarkastelua.

Otostarkastukseen valittiin seitsemän kuntaa, joiden yhteenlaskettu avustusosuus tukimuodon eurosummasta on noin 27 %.

Aineistotarkastuksessa käytiin läpi kuntien avustuksen myöntöprosessia ja prosessin asiakirjojen riittävyttä, kuntien antamia selvityksiä avustusten käytöstä sekä kuntien tekemiä sopimuksia liitteineen.

Tarkastuksessa haastateltiin sekä ministeriön valtionavustuksen ohjaamisesta ja koordinoinnista vastaavia virkamiehiä, että otoksen valikoituneiden kuntien päätösprosessista vastaavia virkamiehiä.

## 2. YHTEENVETO

### TARKASTUSHAVAINNOT JAKAUTUIVAT MERKITTÄVYYDEN PERUSTEELLA SEURAAVASTI

<b>A</b> Hyvä	Toimi suunnitellusti ja tarkoituksenmukaisesti.	3 kpl
<b>B</b> Toimiva	Havaittiin kehittämiskohteita, jotka ovat yleisesti ratkaistavissa osana jatkuvaa toiminnan kehittämistä.	4 kpl
<b>C</b> Kehitettävä	Havaittiin keskeisiä kehittämiskohteita, jotka edellyttävät välitöntä huomiota ja erillisiä kehittämistoimia. Ilman niitä tai valvonnan heikentyessä nykyisestä vaarana voi olla riskien toteutuminen.	3 kpl
<b>D</b> Riittämätön	Toiminta ja valvonta eivät olleet hyväksyttävällä tasolla. Tilanne on vakava ja vaatii välitöntä huomiota johdolta sekä nopeita korjaavia toimia.	1 kpl

Suosittelimme kiinnittämään huomiota erityisesti luokkiin C ja D sisältyviin havaintoihin, joiden osalta tulee vastuullisten ryhtyä välittömiin korjaaviin toimenpiteisiin tai ottaa huomioon toimintaa kehitettäessä.

### POSITIIVISET HUOMIOT

Ministeriö on pyrkinyt organisoimaan ja dokumentoimaan keskeisimmiltä osin avustusprosessin rakentamisen keväällä 2020 nopeassa aikataulussa. Ministeriön ohjeistukset kunnille valtionavustuksen saamiseksi kunnan käyttöön ja eteenpäin jaettavaksi sekä tätä koskeva prosessi on toiminut käsityksemme mukaan hyvin.

### MERKITTÄVIMMÄT KEHITTÄMISKOHTEET

TEM:n ohjauksessa on ollut yhteensä neljä eri koronarahoitusinstrumenttia. TEM:ssä ei ole määrämuotoista tapaa ja vastuuhenkilöä, joka olisi koordinoinut kaikkia rahoituksia sekä niiden tavoitteita, keinoja ja kohderyhmää. Rahoituksen yhteen sovittamiseen liittyvä keskustelua on eri osapuolten välillä kuitenkin käyty.

*Suosittelimme, että rahoitusten ohjaus vastuutetaan selkeämmin TEM:ssä sekä TEM:n ja rahoittajien välillä.*

Avustusten myöntämisen kriteerit ja näitä koskevat linjaukset ovat osittain olleet puutteellisia, ja johtaneet tilanteeseen, jossa kunnat ovat laatineet linjauksia itsenäisesti tai alueellisesti. Kunnilla on toki ollut myös valtionapuviranomaisina harkintavaltaa asiassa, mutta koska toimijoina ovat olleet kaikki Suomen kunnat (310 kpl), on tämä mahdollisesti vaikuttanut valtakunnallisesti hakijoiden tasapuolisen kohtelun vaarantumiseen.

Linjauksia ohjeiden tulkinnasta on muutettu prosessin aikana ja linjausmuutoksista on viestitty ministeriön web-sivujen avulla sekä tiedotteilla kuntiin. Alkuvaiheessa web-sivustolta on puuttunut tieto siitä, mitkä linjaukset ovat uusimpia ja milloin linjausta on muutettu. Tämä on aiheuttanut kunnissa lisätyötä uusimpien linjausten selvittämiseksi.

*Suosittelavaa on harkita, tulisiko vastaavatyypinen toiminta organisoida niin, että linjausten laadinnassa osallistetaan kuntia muutaman alueellisen ydinkunnan osalta ja viestintä muuttuneista linjauksista organisoidaan koko prosessin ajan niin, että uusimmat linjaukset ja linjausten antamisajankohta ovat helposti selvitetävissä.*

## 2. YHTEENVETO

### **MERKITTÄVIMMÄT KEHITTÄMISKOHTEET -jatkuu**

Kunnat ovat luoneet omia järjestelmiään avustuksen käsittelyyn ja maksamiseen liittyen. Osittain on ollut käytössä samoja järjestelmiä, joista merkittävimmät ovat olleet Kworks ja Hakosalo. Osa kunnista on järjestänyt prosessin ilman tarkoitukseen räätälöityä järjestelmää, jolloin esim. hakijan tunnistamiseen ja prosessin selkeyteen sekä riittävään arkistointiin liittyy merkittäviä haasteita.

Suosittelavaa on vastaisuudessa arvioida, olisiko mahdollista kilpailuttaa nopeutetusti kaikille kunnille sopiva järjestelmä käsittelyprosessiin, tai olisiko jollain kunnalla tai muulla toimijalla olemassa jo järjestelmä, jota voitaisiin hyödyntää valtakunnallisesti.

Johtuen toimijoiden runsaslukuisuudesta myös päätöksentekomekanismit ovat poikenneet toisistaan. Otostarkastuksen perusteella on mahdollista, että kunta on keskittänyt koko avustusprosessin hoitamisen yhdelle viranhaltijalle. Menettely, jossa yksi henkilö hoitaa kaikki vaiheet avustushakemusten käsittelystä päätöksentekoon saakka ei ole hyvän hallinnon mukainen.

Suositlemme ministeriötä harkitsemaan, tulisiko vastaavien käsittelyprosessien mukainen toiminta selvittää osana valtionavustuksen valvontaa ja käydä tarkemmin läpi vastaavalla prosessilla tehdyt päätökset hakuprosessissa sen varmentamiseksi, että päätösprosessi on hoidettu asianmukaisesti.

Kunnat eivät ole pystyneet omassa käsittelyprosessissaan varmentamaan riittävästi, onko yrittäjä saanut jo vastaavaa tukea toiselta kunnalta, ELYltä tai Business Finlandilta (BF osalta tilanne koskee huhtikuuta 2020). Havaitsimme 267 kappaletta tapauksia, joissa otostarkastuksemme kunnissa avustuksen saaja on saanut tukea myös ELYltä tai Business Finlandilta. Kolmessa tapauksessa sama hakija oli saanut tukea kaikilta näiltä kolmelta taholta.

Yrityksille korona-tilanteesta selviytymiseen tarkoitettuja tukia ei ole ollut tarkoitus käyttää samanaikaisesti. Tukea ei voi myöntää samaan tarkoitukseen kahta kertaa. Tapaukset tulee käydä yksityiskohtaisesti läpi sen selvittämiseksi, onko tukea saatu samaan tarkoitukseen ja samalla ajanjaksolla.

Suositlemme, että ministeriö käy keskitetysti läpi kaikkien kuntien myöntämien tukien saajat ristiin ELYjen ja BF:n päätösten kautta ja koordinoi, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin ja minkä tahon tulee ryhtyä päällekkäisyyksien läpikäynnissä

Kunnille on aiheutunut avustusprosessista merkittäviä kustannuksia, joihin ne eivät ole osanneet ennakolta varautua, eivätkä ole saaneet valtiolta kompensatiota. Helsingissä kustannuksiksi on arvioitu 550.000 euroa, Espoossa 330.000 euroa. Kaikkien otoskuntien osalta ei osattu arvioida avustusprosessista aiheutuneita kustannuksia.

Suosittelavaa on vastaisuudessa arvioida, voidaanko kustannukset kompensoida kunnille ja mikä on kohtuullinen taso kustannuksissa.

Kunnilta vaadittavan raportoinnin sisällöstä ei ole annettu tarkempia ohjeita vasta kuin 19.1.2021. Tässä vaiheessa avustusprosessi on kunnissa jo loppunut ja kunnat ovat palauttaneet ministeriölle käyttämättä jääneen avustussumman takaisin. Koska raportointisisältöä ei ole määritetty jo tukiprosessin käynnistysvaiheessa, on riskinä, etteivät kunnat pysty tuottamaan ministeriön haluamalla tasolla raportointia tukeen liittyen tai raportointi edellyttää merkittävää (manuaalista) työtä ja voi luoda lisäkustannuksia.

Suosittelavaa olisi ohjeistaa raportoinnin tarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.



### 3. YKSITYISKOHTAISET HAVAINNOT

# 3.1 MINISTERIÖN OHJAUS, OHJEISTUS JA OHJEIDEN VIESTINTÄ

## Arviointiperusteita ja taustaa

Raportin kohdassa 3.1. mainitaan havainnot ja kehittämis ehdotukset tarkastustavoitteeseen 1: miten ministeriön valtionavustusprosessi ja kuntien ohjaus on toiminut Työ- ja elinkeinoministeriö myönsi valtionavustusta erityisavustuksena kunnille hakemusten perusteella (valtioneuvoston asetus 199/2020), toimien tällöin valtionapuviranomaisena. Erityisavustuksen myöntäminen kunnille on ministeriön työjärjestyksen 36§ 2 momentin 6 kohdan mukainen erityistoimi. Kunnat myönsivät tuen edelleen yksityisyrityksille avustuksena COVID-19-kriisin taloudellisten vaikutusten vakauttamiseksi, jolloin ne toimivat toimivaltaisena viranomaisena yksityisyrityksien suuntaan.

Havainto ja merkittävyys		Kehittämis ehdotukset
<b>Organisointi ministeriössä</b> Valtionavustusprosessia on hallinnoinut ministeriössä innovaatiot ja yritysrahoitusosaston osaaminen, innovaatiot ja uudistuminen -ryhmästä oleva projektipäällikkö. Prosessin käynnistämässä on ollut mukana useita ministeriön virkamiehiä, projektipäällikkö on vastannut toimeenpanon koordinoinnista. Valmistelutyö ja tehtäviin kiinnittyminen on perustunut ministeriön sisällä vapaaehtoisuuteen, osa virkamiehistä ilmoittanut kiinnostuksensa projektiin ja heidät on irrotettu täksi ajaksi muista tehtävistä. Prosessin käynnistämässä on ollut mukana useita ministeriön virkamiehiä, projektipäällikkö on vastannut toimeenpanon koordinoinnista. Varsinaista projektiorganisaatiota ei ole luotu. Resurssit ovat käsityksemme mukaan olleet ministeriössä riittävät projektin läpivientiin.	A	Ei suosituksia.
<b>Avustusten myöntöprosessi kunnille</b> Avustuksen toimeenpano ja tehtäväkohtaiset vastuut on kuvattu ja dokumentoitu. Lisäksi on dokumentoitu mm. työjärjestyksen muutoksia ja määräyksiä sijaisille. Avustusten myöntöprosessi on käsityksemme mukaan saatu toimimaan hyvin nopeasti eteen tullessa tilanteessa. Hyvänä käytäntönä voidaan pitää myös prosessin päävastuiden dokumentointia.	A	Ei suosituksia.
<b>Ohjeistukset koskien avustusten hakua ministeriöltä</b> Ohjeistukset kunnille valtionavustuksen hakemiseksi ovat olleet käsityksemme mukaan riittävät ja ne on viestitty kattavasti kuntakentälle; kaikki Suomen kunnat ovat hakeneet ja saaneet avustusta edelleen jaettavaksi.	A	Ei suosituksia.

## 3.2 SÄÄNTÖJEN, OHJEIDEN JA NIIDEN VIESTINNÄN SELKEYS

### Arviointiperusteita ja taustaa

Raportin kohdassa 3.2. mainitaan havainnot ja kehittämis ehdotukset tarkastustavoitteeseen 2: ovatko kunnille ja yksityisyrityksille annetut säännöt ja ohjeet selkeät ja hyvin viestitty.

Havainto ja merkittävyys	Kehittämis ehdotukset
<p><b>Yksinyrittäjiä koskeva ohjeistus ja avustusten kriteerit</b></p> <p>Ministeriö on laatinut linjaukset kriteereihin ja järjestänyt tuensaajien neuvontapuhelimen toiminnan. Ohjeistukset kunnille avustuksen kriteereistä ja näiden täsmäntävistä linjauksista ovat muuttuneet avustusprosessin aikana. Tämä on ymmärrettävää, koska avustusprosessi on pitänyt saada nopeasti käyntiin, eikä linjausten tarvetta ole ehditty käydä syvällisesti läpi. Toisaalta linjaustarpeet saattavat usein tulla esiin vasta kenttätöissä ja eri asiakokonaisuudet aiheuttavat tarvetta selvennyksille eri kunnissa.</p> <p>Linjaukset eivät ole kaikilta osin olleet riittäviä kuntien näkökulmasta ja ovat aiheuttaneet kunnissa keskustelua ja tarvetta omille linjauksille. Tosin on myös huomioitava, että kunnat ovat toimineet tukea myöntävinä viranomaisina, ja niillä on ollut harkintavaltaa. Otostarkastuksen perusteella kunnissa on mahdollisesti toisistaan hieman poikkeavia linjauksia, mikä on voinut aiheuttaa sen, että tuenhakijoita ei ole kohdeltu valtakunnan tasolla tasapuolisesti.</p>	<p><b>B</b></p> <p>Suosittelavaa on harkita, tulisiko vastaavantyyppinen toiminta organisoida niin, että linjausten laadinnassa osallistetaan kuntia muutaman alueellisen ydinkunnan osalta ja viestintä muuttuneista linjauksista organisoidaan niin, että uusimmat linjaukset ja linjausten antamisajankohta ovat helposti selvitettävissä.</p>
<p><b>Ohjeistuksen viestintä</b></p> <p>Ministeriö on viestinyt muuttuneista linjauksista web-sivujen kautta UKK-palstalla sekä tiedotteilla kuntiin. Palstalla ei ole eritelty uusimpia linjauksia, vaan linjaukset on päivitetty olemassa olevien sekaan. Tämä on aiheuttanut tuen myöntämisen alkuvaiheessa tilanteen, jossa jokainen kunta on joutunut päivittäin käymään läpi ko. palstan ja etsimään muuttuneet linjaukset. Tämä on aiheuttanut merkittävän työmäärän kunnissa sekä mahdollistanut sen, että viimeisimmät linjaukset eivät ole olleet ajantasaisesti kaikkien kuntatoimijoiden tiedossa. Myöhemmin tiedotusta on muutettu niin, että linjauksista on laadittu päivitetty tiedotteet kunnille</p>	<p><b>C</b></p> <p>Suosittellemme jatkossa vastaavissa tapauksissa uutiskirjeen tai muun vastaavan sähköpostilistauksen hyödyntämistä viestinnässä, tai lisäämään selkeästi ohjeistussivulle aina alkuun uusimmat linjaukset ja päivämäärätiedon, milloin ohjeistus on annettu koko prosessin ajan.</p>



# 3.3 SÄÄNTÖJEN, OHJEIDEN JA HYVÄN HALLINTOTAVAN NOUDATTAMINEN

## Arviointiperusteita ja taustaa

Raportin kohdassa 3.3. mainitaan havainnot ja kehittämis ehdotukset tarkastustavoitteeseen 3: onko kunnissa toimittu sääntöjen ja ohjeiden sekä hyvän hallintotavan mukaisesti. Alle on kuvattu kuntien otostarkastuksissa esiin nousseita asiakokonaisuuksia, joiden osalta ohjeistuksen noudattamisessa on käsityksemme mukaan ollut vaihtelevuutta.

Havainto ja merkittävyys		Kehittämis ehdotukset
<b>Liikevaihdon lasku 30 %</b> Havaitsimme otostarkastuksessa tapauksia, joissa liikevaihdon lasku on ollut pienempi kuin 30 %, alimmillaan vain 18-19%. Kunnat ovat varsin vapaasti käyttäneet liikevaihdon osalta harkintavaltaansa tuen myöntämisessä, mikä on saattanut vaikuttaa valtakunnallisesti hakijoiden tasapuoliseen kohteluun.	C	Suosittellemme, että vastaavassa tilanteessa jatkossa pyritään laatimaan entistä selkeämmät pelisäännöt ja ohjeistamaan mahdollisimman yksiselitteisesti kuntien harkintavallan rajat.
<b>Yksinyrittäjyys</b> Havaitsimme otostarkastelussa yhden tapauksen, jossa hakija ei ole ollut yksinyrittäjä, mutta hänelle on silti myönnetty tuki. Sama hakija on saanut avustusta myös ELYltä ja BF.ltä. Oletettavaa on, että koko avustuksensaajamassassa voi olla useampia vastaavia tapauksia. Koska yksinyrittäjyys on ollut tuessa yksiselitteinen ehto, myöntö muille kuin yksityisyrittäjille on kiellettyä. Suomessa ei kuitenkaan ole olemassa rekisteriä tai muuta vastaavaa, josta toiminnan yksinyrittäjäloune olisi mahdollisuus selvittää; varsinkaan kunnan toimesta.	B	Suosittellemme, että ministeriö pyrkii selvittämään kaikki tapaukset, joissa tuensaajana on ollut joku muu kuin yksityisyrittäjä.
<b>Verovelka</b> Ohjeen kohta, jonka mukaan hakijalla, jolle tuki voidaan myöntää, on mahdollista olla ”pieni verovelka” on hyvin tulkinnanvarainen, mikä on saattanut johtaa eri kunnissa olevat hakijat eriarvoiseen asemaan tuen myöntöprosessissa. Kunnat ovat linjanneet asiaa osa yksin, osa alueellisesti, mutta valtakunnan tasolla erilaiset linjaukset ovat voineet asettaa tuen hakijat eriarvoiseen asemaan.	C	Suosittellemme, että vastaavassa tilanteessa jatkossa pyritään mahdollisimman yksiselitteisiin linjauksiin ja mahdollisuuksien mukaan käydään prosessin aikana linjauksia läpi eri toimijoiden kesken ja päivitetään tarvittaessa valtakunnallisia ohjeita/linjauksia.
<b>Koronan vaikutus</b> Koronan vaikutus liiketoimintaan on tuotu vaihtelevasti esiin otokseen hakemuksissa; joissakin tapauksissa kunnissa on todettu, että ottaen huomioon hakijan toimiala, annetut selvitykset sekä käsittelijän arvio, koronan vaikutukset on liiketoimintaan ovat havaittavissa. Havaitsimme myös tapauksia, joissa hakemus oli hylätty, koska ei ollut näyttöä riittävästä koronan aiheuttamasta muutoksesta liiketoimintaan, mitä voidaan pitää merkinä siitä, että kontrolli on toiminut	B	Suosittellemme, että vastaavassa tilanteessa jatkossa linjataan, voiko toimialalla olla merkitystä tuen ehtojen täyttymisen arvioinnissa.

## 3.3 SÄÄNTÖJEN, OHJEIDEN JA HYVÄN HALLINTOTAVAN NOUDATTAMINEN

### Havainto ja merkittävyys

#### Päätöksentekoprosessin asianmukaisuus kunnissa

Havaitimme yhden otostarkastelun kunnan (Kaavi) osalta menettelyn, jossa sama henkilö on käsitellyt, esitellyt sekä päättänyt hakemuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Tätä ei voida pitää hyvän hallinnon mukaisena menettelynä, ja on mahdollista, että vastaava käytäntö on ollut myös joissakin muissa pienissä kunnissa.

### Kehittämisehdotukset

D

Suosittelimme ministeriötä harkitsemaan, tulisiko vastaavien käsittelyprosessien mukainen toiminta selvittää osana valtionavustuksen valvontaa ja käydä tarkemmin läpi vastaavalla prosessilla tehdyt päätökset hakuprosessissa.

# 3.4 RAHOITUKSEN KÄYTÖN VALVONNAN TOIMIVUUS JA RIITTÄVYYS, RAPORTOINTI

## Arviointiperusteita ja taustaa

Raportin kohdassa 3.4. mainitaan havainnot ja kehittämis ehdotukset tarkastustavoitteeseen neljä sekä viisi: rahoituksen käytön valvonnan toimivuuden ja riittävyyden arvioiminen sekä raportoinnin oikeellisuus ja riittävyys.

Havainto ja merkittävyys	Kehittämis ehdotukset
<b>Yksinyrittäjien raportointi tuesta</b> Valtionavustuksella on tuettu yksinyrittäjiä COVID19-epidemiasta aiheutuneen kriisin vaikutusten vakauttamiseksi. Jälkikäteen ei tarkastella, mihin yksinyrittäjät ovat rahoituksen käyttäneet, eikä yksinyrittäjien ole tarvinnut raportoida tuen käyttökohteesta. Yksinyrittäjille ei ole laadittu raportointivelvoitetta avustuksen käyttöön liittyen, mikä on loogista ottaen huomioon avustuksen tarkoituksen sekä avustussumman (2000 €).	A Ei suosituksia.
<b>Kuntien raportointi</b> Rahoituksen käytön valvonta on jälkikäteen tapahtuvaa. Kunnat raportoivat ministeriölle myönnettyjen tukien kappalemäärän, tukieurojen määrän sekä käyttämättä jääneen rahoituksen määrän. Käyttämättä jäänyt rahoitus on jo palautettu ministeriölle marraskuussa 2020. Ministeriö ei ole ohjeistanut kunnilta tarvitsemastaan muusta raportoinnista vasta kuin 19.1.2021. Koska raportointisisältöä ei ole määritetty jo tukiprosessin käynnistysvaiheessa, on riskinä, etteivät kunnat pysty tuottamaan ministeriön haluamalla tasolla raportointia tukeen liittyen.	B Suosittelemme vastaavassa tilanteessa määrittelemään pohjatason tarvittavalle raportoinnille jo prosessin alkuvaiheessa.
<b>Kuntaliiton rooli raportoinnissa</b> Kuntaliitto on avustusprosessin aikana laatinut kunnille kyselyitä yksinyrittäjien tukeen liittyen ja raportit on julkaistu Kuntaliiton web-sivuilla. Muutoin Kuntaliiton rooli prosessissa on jäänyt melko ohueksi.	A Ei suosituksia.

## 3.5 OTOSTARKASTUS - KOKOAVAT HAVAINNOT

### Arviointiperusteita ja taustaa

Otostarkastukseen valittiin seitsemän kuntaa, joiden yhteenlaskettu avustusosuus koko valtionavustussummasta on noin 27 %. Kuntia pyydettiin toimittamaan tarkastuksen käyttöön hakulomake, hakuohjeistukset, sopimusmallipohja, mahdollinen prosessikuvaus hakuprosessista sekä mahdolliset omat hakuprosessin auditoinnit tai sisäisen tarkastuksen raportit aiheesta. Tämän lisäksi pyydettiin hyväksytyistä hakemuksista tilastotiedot, jossa tuli olla listaus hyväksytyyn päätöksen saaneista tahoista, hylättyjen hakemuksien määrä sekä paljonko tukirahaa kunnalta jäi myöntämättä. Jokaisen kunnan kohdalta pyydettiin vielä satunnaisotannan perusteella hakijan toimittamat liitteet kolmen hyväksytyyn hakemuksen osalta, sekä kolmen hylätyn hakemuksen osalta.

### Kokoavat havainnot

Kunnat ovat viestineet eri medioissa mahdollisuudesta yksinyrittäjätukeen, lisäksi valtakunnallisesti on eri medioissa käsitelty aihetta sillä tasolla, että käsityksemme mukaan viestintä mahdollisuudesta hakea avustusta on ollut riittävää

Kunnille on aiheutunut avustusprosessista merkittäviä kustannuksia, joihin ne eivät ole osanneet ennakolta varautua eivätkä ole saaneet valtiolta kompensatiota. Helsingissä kustannuksiksi on arvioitu 550.000 euroa, Espoossa n. 330.000 euroa. Kaikkien kuntien osalta ei osattu arvioida avustusprosessista aiheutuneita kustannuksia.

*Suosittelavaa on vastaisuudessa arvioida, voidaanko kustannukset kompensoida kunnille ja mikä on kohtuullinen taso kustannuksissa.*

Kunnat ovat luoneet omia järjestelmiään avustuksen käsittelyyn ja maksamiseen liittyen. Osittain on ollut käytössä samoja järjestelmiä, joista merkittävimmät ovat olleet Kworks ja Hakosalo. Osa kunnista on järjestänyt prosessin ilman tarkoitukseen räätälöityä järjestelmää, jolloin esim. hakijan tunnistamiseen ja prosessin selkeyteen sekä riittävään arkistointiin liittyy merkittäviä haasteita.

*Suosittelavaa on vastaisuudessa arvioida, olisiko mahdollista kilpailuttaa nopeutetusti kaikille kunnille sopiva järjestelmä käsittelyprosessiin, tai olisiko jollain kunnalla olemassa jo järjestelmä, jota voitaisiin hyödyntää valtakunnallisesti.*

YTJ:ssä ilmoitettu yrityksen kotipaikkakunta voi olla eri kuin nykyinen yrityksen kotipaikkakunta. Tämä on voinut mahdollistaa sen, että tukea on haettu useammasta kunnasta. Otostarkastuksessa tuli ilmi kolme tapausta, jossa hakijalle on myönnetty avustusta kahdesta eri kunnasta.

Kunnat eivät ole pystyneet omassa käsittelyprosessissaan varmentamaan riittävästi, onko yrittäjä saanut jo vastaavaa tukea toiselta kunnalta, ELYltä tai Business Finlandilta (BF osalta tilanne koskee huhtikuuta 2020). Havaitsimme 267 kappaletta tapauksia, joissa otostarkastuksemme kunnissa avustuksen saaja on saanut tukea myös ELYltä tai Business Finlandilta. Kolmessa tapauksessa sama hakija oli saanut tukea kaikilta näiltä kolmelta taholta. Yrityksille korona-tilanteesta selviytymiseen tarkoitettuja tukia ei ole ollut tarkoitus käyttää samanaikaisesti. Tukea ei voi myöntää samaan tarkoitukseen kahta kertaa. Tapaukset tulee käydä yksityiskohtaisesti läpi sen selvittämiseksi, onko tukea saatu samaan tarkoitukseen ja samalla ajanjaksolla.

*Suosittelemme, että ministeriö käy keskitetysti läpi kaikkien kuntien myöntämien tukien saajat ristiin ELYjen ja BF:n päätösten kautta ja koordinoi, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin ja minkä tahon tulee ryhtyä päällekkäisyyksien läpikäynnissä*

Kunnat toivat haastatteluissa ilmi, että yhdessä hakemuksessa saattoi olla jopa 150 liitettä; hakemusten käsittely on ollut osittain erittäin työllistävää ja aikaa vievää, eikä tätä ole osattu ottaa riittävästi huomioon prosessin alussa.

## 3.5. OTOSTARKASTUS - KOKOAVAT HAVAINNOT

Merkittävän haasteen ovat osassa kunnista aiheuttaneet maahanmuuttajataustaiset hakijat, joiden osalta on ollut haasteellista selvittää kriteeristöä sekä vaadittavien liitteiden laatutasoa; tämä on aiheuttanut osassa kunnista viivettä käsittelyssä sekä kohonneita käsittelykustannuksia mm. tulkkaukustannusten muodossa

*Suosittellemme vastaisuudessa, mikäli harkitaan kuntien kustannusten kompensointia avustusprosessissa, että tulisi ottaa huomioon hakijajoukon haasteet mm. kielikysymyksissä.*

20.000 euron yrittäjätulon tai laskutuksen vaade on osoittautunut melko kovaksi kriteeriksi; suuri osa yksinyrittäjistä on jäänyt tämän alapuolelle. Syitä voi olla monia, tietyillä toimialoilla on herännyt myös kysymys myös ns. harmaan talouden mahdollisuudesta.

*Suosittelavaa vastaisuudessa olisi arvioida, onko 20.000 euron laskutusvaaderaja liian korkea.*

## 3.5. OTOSTARKASTUS - ESPOO

### Espoo

Espoon osuus valtionavustussummasta oli 12.395.000 €, josta 2.092 yksityisrittäjille jaettiin yhteensä 4.184.000 € ja 8.211.000 € palautettiin TEM:ille.

Espoon avustusprosessin toteutti kaupungin elinkeino- ja kaupunkikehitysyksikkö. Käsittelyorganisaatio koostui Business Espoo -yrityspalveluverkostosta, jossa osallistujia oli elinkeino- ja kaupunkikehitysyksiköstä, Yritys Espoosta, Enter Espoosta, Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omniasta sekä Espoon asiointipalveluista. Prosessissa oli mukana noin 55 henkilöä, ja toiminnan alussa järjestettiin kattava koulutus hakemusten käsittelijöille. Tämän lisäksi Yritys Espoo ja kaupungin taloussuunnittelun yksikkö ovat auttaneet haastavissa tilanteissa, esim. yksityisrittäjien yritysten kannattavuuden tulkinnessa.

Sähköistä järjestelmää ei ollut valmiiksi olemassa hakemusten vastaanottamista varten. Espoo suoritti pikakilpailutuksen, jonka myötä valikoitui sama toimittaja ja Tukialusta -järjestelmä jonka Pirkanmaa oli jo valinnut. Toiminnan alettua nousi esiin huomio, että jos vaadittavissa liitetiedoissa oli puutteita, niitä ei voinut pyytää toimittamaan järjestelmän kautta, ja muutos järjestelmään olisi ollut hintava. Puuttuvat liitetiedot sekä muut lisäselvityksen hoidettiin sähköpostin välityksellä. Kuntalaisten oli myös mahdollista jättää paperinen hakemus.

Käsittelyprosessi pyrittiin saamaan yhdenmukaiseksi koulutuksella sekä kirjallisilla toimintaohjeilla. Tiimi käsitteli hakemuksia yhdessä ensimmäisenä työpäivänä, jonka jälkeen aluksi pidettiin päivittäinen, myöhemmin viikoittainen kaikkien käsittelijöiden tapaaminen jossa käsiteltiin linjauksia, edesauttaen yhteisten linjausten luontia käsittelyprosessin ohjeistusten muuttuessa. Käsittelyprosessin asianmukaisuuden auditointi on osana Espoon tilintarkastuksen 2020 työohjelmaa.

Otostarkastukseen valituista kolmesta hyväksytystä hakemuksesta kaksi oli perustellusti hyväksytty, yhden hakijan kohdalla oli useampi epäselvä kohta, joka ei vastaa TEM:in ohjeita; taloudellinen tilanne ei ollut heikentynyt maaliskuun jälkeen ja yhtiön 2019 tulos oli ollut tappiollista ennen yrityksen saamaa konserniavustusta. Tämän lisäksi vaikuttaa että hakija ei ole ollut päätoiminen yksityisrittäjä.

Hylättyjen otokseen valikoitui yksi hakija, joka hylättiin poikkeuksellisesta syystä että hakija sai äitiyspäivärahaa, jonka katsottiin kumoavan päätoimisen yrittäjän kriteerin. Käsittelijän kirjauksen perusteella tukiprosessin sen hetkessä vaiheessa asiasta oli pääkaupunkiseudun yhteinen linjaus TEM:in sen hetkisten ohjeiden perusteella. Suurin hylkäysperuste Espoossa on ollut, että liikevaihto tai myynti ei ollut laskenut tarpeeksi TEM:in kriteerien mukaisesti.

Avustusprosessin toteuttaminen on aiheuttanut merkittävät kustannukset Espoolle; kaupunginhallituksen mukaan kustannukset ovat olleet kaikkineen noin 300.000 euroa.

Käsityksemme mukaan kaupunki on hallinnoinut avustusprosessia asianmukaisesti.

## 3.5. OTOSTARKASTUS -HELSINKI

### Helsinki

Helsingin osuus valtionavustussummasta oli 43.494.000 €, josta 7.644 yksityisyrityksille jaettiin yhteensä 15.288.000 € ja 28.206.000 € palautettiin TEM:ille.

Helsingin avustusprosessin toteutti kaupungin elinkeino-osaston uudet yritykset -yksikkö. Käsittelyorganisaatio on koostunut ohjausryhmästä, projektin- ja prosessinjohtajista, työn organisointi-rakenteesta, käsittelijöiden substanssista sekä käsittelystä. Suurimpana haasteena prosessia käynnistäessä oli saada käyttöön sähköinen järjestelmä hakemusten vastaanottoon ja käsittelyyn, sekä resursoida riittävästi ammattitaitoisia hakemusten käsittelijöitä prosessin sujuvan asioinnin varmistamiseksi. Hakemusten käsittelijöitä oli ajanjakson aikana noin 70. Sähköinen järjestelmä saatiin otettua käyttöön, mikä mahdollisti myös hakijan sähköisen vahvan tunnistautumisen. Helsingin saamista 7.644 hakemuksesta noin 240 hakemusta saapui muuta kuin sähköistä järjestelmää pitkin, ja myös heidät tunnistettiin kaikki henkilötodistuksen kautta.

Kaupunki on tilannut käsittelyprosessin arvioinnin tilintarkastusyhteisöltään toukokuussa 2020 ja suoritettua arvioinnista on laadittu kirjallinen raportti.

Alussa ja toiminnon ollessa käynnissä hakemusten käsittelijöiden tiimillä oli päivittäin käsittelypalaveri, jossa varmistettiin ajankohtaiset ohjeet sekä yhtenäinen työtapo. Haasteita aiheuttivat ajoittain ministeriön suunnalta muuttuvat ohjeistukset avustuskriteereistä; linjauksena päätettiin käyttää sitä ohjetta, joka hakemuksen käsittelypäivänä oli voimassa.

Otostarkastuksessa hyväksytyjen hakemusten kohdalla tuli ilmi, että TEM:in ohjeet ovat olleet tulkinnanvaraisia, ja hakemusten käsittelijätiimi on pyrkinyt tasapuolisesti arvioimaan jokaisen hakemuksen. Etenkin taloudellisen tilanteen heikentymisen sekä kannattavan toiminnan edellytysten arviointi on ollut haasteellista tulkita ohjeiden puitteissa.

Helsingillä oli käytössä prosessi, jossa projektipäällikkö kävi kaikki käsittelijöiden hylkäysesitykset läpi, jotta on voitu varmentua hylkäyspäätösten perusteiden oikeellisuudesta. Otostarkastuksen hylätyt hakemukset olivat kaikki asianmukaisesti perusteltu.

Avustusprosessin toteuttaminen on aiheuttanut merkittävät kustannukset Helsingille; projektipäällikön mukaan kustannukset ovat olleet kaikkineen noin 550.000 euroa, eikä tähän ole saatu kompensatiota valtiolta.

Käsityksemme mukaan kaupunki on hallinnoinut avustusprosessia asianmukaisesti.

## 3.5. OTOSTARKASTUS INARI JA KAAVI

### Inari

Inarin kunta sai yhteensä 107 hakemusta, joista 91 hyväksyttiin, 9 hylättiin ja 7 hakijaa perui itse oman hakemuksensa. Inarin osuus valtionavustussummasta oli 426.000 €, josta 91 yksityisyritykselle jaettiin yhteensä 182.000 € ja 244.000 € palautettiin TEM:ille.

Hakemuksia saapui suurimmaksi osaksi sähköpostitse, mutta hakemuksia vastaanotettiin myös paperisena, ja toiminnon ollessa käynnissä myös sähköinen järjestelmä otettiin käyttöön. Suurin osa hakemuksista tuli vajaina, jolloin hakijoita pyydettiin täydentämään tietojaan. Hakemusten seurantaan käytettiin Excel-taulukkoa, jota päivitti elinkeinojohtaja sekä kolme hakemusten käsittelijää. Yksikkö piti viikkopalaverin, jossa käytiin läpi mahdolliset ohjeistuksien muutokset, sekä hakemusten käsittelyyn liittyviä asioita, ja käsittelijöiden mukaan sisäinen viestintä toimi erittäin hyvin.

Otostarkastuksen kahdessa hyväksytyssä hakemuksessa oli hieman epäselvyyksiä täyttykö ohjeiden vaatimukset. Otostarkastuksen hylätyt hakemukset olivat kaikki asianmukaisesti perusteltu.

Käsityksemme mukaan kunta on pyrkinyt hallinnoimaan avustusprosessia asianmukaisesti.

### Kaavi

Kaavin osuus valtionavustussummasta oli 102.000 €, josta yksityisyrityksille jaettiin 24.000 € ja 78.000 € palautettiin TEM:ille.

Kunnanjohtaja on hoitanut kaikki hakemuksiin liittyvät vaiheet hakuprosessin organisoimisessa, mukaan lukien hakemusten käsittelyn, päätösten esittelyn sekä varsinaisen päätöksen tekemisen. Kunnanjohtaja on myös neuvonut yrittäjiä hakuprosessissa, ja epäselvissä tilanteissa on pyydetty lisätietoa hakijoilta. Hakemuksia otettiin vastaan sekä sähköpostin kautta että paperisena. Tiedotuksen yksityisyrityksentuesta on seudullisesti hoitanut Leader, tämän lisäksi Kaavin Yrittäjien kautta on lähetetty tiedotus mahdollisuudesta hakea tukea.

Kunnanhallituksen käsittelyyn on päätynyt muutama oikaisuvaatimus, joiden osalta on kuitenkin katsottu, ettei aihetta oikaisuun ole.

Otostarkastukseen valikoituneet hyväksytyt hakemukset on perustellusti hyväksytty. Otostarkastukseen valikoitunut hylätty hakemus oli perusteltu kielteiseksi sillä, että hakija ei ollut toimittanut pyydettyä lisäselvitystä tulojen heikentymisestä.

*Käsityksemme mukaan kunta ei ole hallinnoinut avustusprosessia asianmukaisesti, sillä ei ole hyvän hallinnon tapaista että sama henkilö käsittelee, esittelee ja päättää hakemuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä.*



## 3.5. OTOSTARKASTUS KOUVOLA

### Kouvola

Kouvolan osuus valtionavustussummasta oli 2.932.000 €, josta 606 yksityisrittäjille jaettiin yhteensä 1.212.000 € ja 1.720.000 € palautettiin TEM:ille.

Kouvolan kaupunki on sopinut neuvonnan järjestämisestä Kouvola Innovation Oy:n (Kinno) kanssa. Kinnon yritysneuvonta palveli yksityisrittäjän koronatuen hakijoita. Kinnon yrittäjille suunnatun koronaohjeistukseen tarkoitetun sivun sisältöä päivitettiin koko ajan keväästä lähtien. Kouvolan kaupunki ja Kinno sopivat, että Kinno hoitaa hakuprosessin hyväksymiseen asti. Kaupunki hoiti hyväksymisen sekä tuen maksut. Kaupunki ja Kinno tekivät sopimuksen Hakosalon Oy:n kanssa erityisesti tähän tarkoitukseen suunnitellun Yksinyrittäjän tukihakemuspalvelun käyttämisestä. Hakemuspalvelun valmistelijat valittiin Kinnossa ja hakemusten hyväksyjät kaupunkiorganisaatiossa, jonka jälkeen heidät liitettiin järjestelmän käyttäjiksi ja annettiin käytön ohjaus. Muut kuin valtuutetut käyttäjät eivät päässeet näkemään tietoja. Tämän lisäksi erityisesti hakemusten valmistelijoille Kinnossa järjestettiin sekä yhteisiä että henkilökohtaista opastusta. Tähän oli tarvetta myös siksi, että ohjeet muuttuivat alkuvaiheessa tiuhaan. Kun Kinnon valmistelijat olivat tarkistaneet hakijan tiedot ja hakemuksen myöntökriteerien vaatimalla tavalla, he laativat hakemuksesta hakijan tietoihin yhteenvetöä. Sen jälkeen hakemukset siirrettiin hakupalvelun (ohjelman) sisällä valmistelijoilta kaupungin päättäjille hyväksyttäväksi. Hylkäävistä päätöksistä tehtiin viranhaltijapäätös kaupungin asianhallintajärjestelmään.

Kinnossa hakemusten käsittelystä vastasi hakemusaikana 13 henkilöä (1 hlö palkattu lisää, tuli eläkkeeltä hätäavuksi). Näistä henkilöistä osa valmisteli suurimman osan hakemuksista, jotkut henkilöt avustivat nimenomaan asiakkaiden paperihakemusten ja liitteiden vastaanottamista. Hakosalon hakemuspalvelussa päättäjänä toimivat 7 kaupungin siihen tehtävään valtuuttamaa henkilöä.

Otostarkastuksessa ei havaittu olennaista huomautettavaa. On vaikea arvioida, oliko niiden hakijoiden osalta kysymys väärinkäytöksestä vai tiedon puutteesta, silloin kun jotkut olivat hakeneet useampaa koronatukea samanaikaisesti. Havaitut tapaukset ilmoitettiin kaupungin päättäjille ja he päättivät mahdollisista takaisinperinnöistä. Takaisinperintäpäätöksiä tehtiin kaksi kappaletta, lisäksi oli yksi oma-aloitteinen palautus. Nämä kaikki on maksettu takaisin kaupungille.

Käsityksemme mukaan kaupunki on pyrkinyt hallinnoimaan avustusprosessia asianmukaisesti.

## 3.5. OTOSTARKASTUS SALO JA TAMPERE

### **Salo**

Salon osuus valtionavustussummasta oli 2.718.000 €, josta 535 yksityisrittäjille jaettiin yhteensä 1.070.000 € ja 1.648.000 € palautettiin TEM:ille.

Salon kaupungin yhtiö Yrityssalo on hoitanut hakemusten käsittelyn, päätöksenteko on vastuutettu kaupungilla kahdelle virkamiehelle. Kielteisten päätösten käsittely on keskitetty yhdelle virkamiehelle perustelujen tasalaatuisuuden turvaamiseksi. Hakemukset on käsitelty Hakosalon järjestelmän kautta sähköisesti, myös paperinen hakemus on ollut mahdollinen prosessissa. Tukien maksatus hakijoille on toteutettu Sarastian (ulkoistettu taloushallintopalvelu) kautta, jolle on toimitettu päivittäin tiedot maksatuksista Excel-listauksilla.

Otostarkastuksen osalta esiin ei noussut erityistä huomautettavaa.

Käsityksemme mukaan kaupunki on pyrkinyt hallinnoimaan prosessia asianmukaisesti.


### **Tampere**

Tampereen osuus valtionavustussummasta oli 10.230.000 €, josta 2.288 yksityisrittäjille jaettiin yhteensä 4.576.000 € ja 5.654.000 € palautettiin TEM:ille.

Isona haasteena toiminnon alussa oli epätietoisuus siitä, paljonko hakemuksia tulee, lopulta niitä toimitettiin vähemmän kun kaupunki osasi ennakoida. Kun tieto yksityisrittäjän tuesta saapui, päätettiin elinkeinoyksikkö hankkimaan uuden sähköisen järjestelmän hakemusten vastaanottamiseksi. Toiminnolle räätälöity järjestelmä otettiin käyttöön kaikissa Pirkanmaan kunnissa, ja yhteistyö sujui hyvin kuntien välillä, Tampere hoiti vetovastuuta järjestelmän osalta, ja pyrki järjestämään palaveriteita kuntien kesken yhdenmukaisen hakemusten käsittelyn varmistamiseksi. Tiimissä oli mukana kasvupalvelujohtajan lisäksi palvelupäällikkö, erikoisasiantuntija sekä yrityskoordinaattoreita ja hakemusten käsittelijöitä, jotka pystyivät käymään sisäistä keskustelua haasteellisten tilanteiden tullessa vastaan palaveriteiden ja viestintäsovellusten avulla.

Otostarkastuksessa tuli ilmi, kuten muissakin kunnissa, että talouden tilanteen heikentyminen ja edellytykset kannattavaan toimintaan jatkossa olivat tulkinnanvaraisia, ja hakemukset pyrittiin käymään läpi tasapuolisesti. Mahdolliset epäselvyydet pystyttiin selittämään ohjeiden soveltamisella ja sen tulkinnanvaraisuudella. Otostarkastuksen hylätyt hakemukset olivat kaikki aiheellisesti perusteltu.

Käsityksemme mukaan kaupunki on pyrkinyt hallinnoimaan prosessia asianmukaisesti.



BDO HELSINKI  
VATTUNIEHENRANTA 2  
00210 HELSINKI

+358 20 743 2920  
[www.bdo.fi](http://www.bdo.fi)

BDO Oy, a Finnish limited liability company, is a member of BDO International Limited, a UK company limited by guarantee, and forms part of the international BDO network of independent member firms. BDO is the brand name for the BDO network and for each of the BDO Member Firms.

[www.bdo.fi](http://www.bdo.fi)