



**TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
SISÄINEN TARKASTUS 2021**

ELY-keskusten rahoitusmenettelyt yrityksille koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa

Tarkastusraportti 17.6.2021



# SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
1. TOIMEKSIANNON KUVAUS JA TAVOITTEET	3
2. YHTEENVETO	5
3. TARKASTUKSEN YKSITYISKOHTAISET HAVAINNOT	7
3.1. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjaus	8
3.2. Hallintomenettelyt	10
3.3. Rahoituksen valvonta	13
3.4. Rahoitusjärjestelmän ja poikkeustilanteisiin varautumisen kehittämisenäkökulma	27



# 1. TOIMEKSIANNON KUVAUS (1/2)

## 1. TARKASTUKSEN KOHDE

Tarkastuksen kohteena oli ELY-keskusten rahoitusmenettelyt pienyrityksille koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa (myöhemmin koronarahoitus).

Rahoitusvalmistelut aloitettiin työ- ja elinkeinoministeriössä (myöhemmin TEM) maaliskuun 2020 puolella välissä. Koronarahoitukseen laadittiin valtioneuvoston asetuksella 178/2020 väliaikainen muutos valtioneuvoston asetukseen valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi 716/2014.

ELY-keskusten tehtävänä oli ratkaista rahoitus- ja maksatushakemukset. Tehtävistä ovat vastanneet neljä alueellisesti toimivaa ELY-keskusta (Pohjois-, Itä-, Länsi- ja Etelä-Suomi).

Koronaviruksesta kärsineiden yritysten oli mahdollista hakea harkinnanvaraista avustusta kehittämistoimenpiteisiin (enimmäismäärä 100.000 euroa) ja tilanneanalyysiin (enimmäismäärä 10.000 euroa). Rahoituspäätöksiä on tehty yhteensä 33.110 kappaletta ja myönnetty avustusmäärä on noin 335 MEUR.

Rahoitushaku oli avoinna 30.3.2020 - 8.6.2020. Ensimmäiset rahoitushakemukset saapuivat 30.3.2021 ja ensimmäiset rahoituspäätökset annettiin huhtikuun 2020 alussa. Rahoitushakemukset käsiteltiin Tuki2014 -tietojärjestelmässä, johon tehtiin muutoksia vastaamaan hakemusten käsittelytarpeet. Päivityksistä vastasi KEHA-keskus.

## 2. TARKASTUSTEHTÄVÄ

Tehtävänä oli arvioida

1. Miten ministeriön ohjaus on toiminut
2. Ovatko säännöt ja ohjeet selkeät ja hyvin viestitty
3. Onko toimittu sääntöjen ja ohjeiden sekä hyvän hallintotavan mukaisesti
4. Rahoituksen käytön valvonnan toimivuutta ja riittävyttä
5. Raportoinnin oikeellisuutta ja riittävyttä
6. Onko voitu varmistaa, että rahoitus on käytetty tukiehtojen tarkoittamalla tavalla koronakriisistä kärsineiden yritysten tilanneanalyysi- tai kehittämistoimenpiteisiin
7. Miten rahoitusjärjestelmiä ja varautumista poikkeustilanteisiin tulisi kehittää.

## 3. ARVIOINTIPERUSTEET

Käytimme arviointiperusteina lainsäädäntöä, valtioneuvoston päätöksiä sekä ELY-keskusten laatimia sisäisiä ja ulkoisia sääntöjä (avustusehdot) ja ohjeita.

# 1. TOIMEKSIANNON KUVAUS (2/2)

## 4. TOTEUTUS

Tarkastus toteutettiin haastatteleamalla TEM:n ja ELY-keskusten vastuullisia ja rahoitustehtäviä suorittavia henkilöitä sekä perehtymällä ELY-keskusten rahoitusprosessiin ja analysoimalla viranomaisohjeita ja hakijoille annettuja avustusehtoja ja ohjeita niiden kattavuuden ja selkeyden näkökulmasta.

Lisäksi suoritimme analyttistä tarkastusta koko koronarahoitusta koskevaan aineistoon. Aineisto poimittiin Tuki2014 -järjestelmästä ja se sisälsi kaiken oleellisen rahoitus- ja maksatushakemusten käsittelyyn liittyvän tiedon. Analyttistä tarkastusta täydensimme tapauskohtaisella tarkastuksella. Suoritimme tapauskohtaista tarkastusta rahoitusprosessin eri vaiheisiin ja yksittäisiin avustusehtoihin.

Tarkastus toteutettiin kaksivaiheisesti. Ensimmäisessä vaiheessa arvioitiin TEM:n ohjausta ja seurantaa, ELY-keskusten rahoitus- ja valvontamenettelyitä sekä tilanneanalyysin maksatusmenettelyitä. Toisessa vaiheessa jatkettiin ensimmäisessä vaiheessa tehtyä arviointia, jonka lisäksi tarkastimme kehittämisavustuksen maksatusmenettelyitä.

## 5. AIKATAULU JA RAPORTOINTI

Tarkastus suoritettiin syys-joulukuussa 2020 (ensimmäinen vaihe) ja keväällä 2021 (toinen vaihe). Ennen lopullisen raportin laatimista haastateltavilla on ollut mahdollisuus kommentoida raportin havaintoja ja suosituksia.

## 2. YHTEENVETO (1/2)

### YLEISARVOSANA TARKASTUSKOHTEESTA

Koronarahoitusprosessin sisäisen valvonnan tilan arvioitiin olevan toimivalla (B.) tasolla. Arvioinnissa on otettu huomioon rahoituksen järjestäminen poikkeuksellisessa tilanteessa koronaviruksen vuoksi.

### TARKASTUSHAVAINNOT MERKITTÄVYYDEN PERUSTEELLA

A Hyvä	Toimi suunnitellusti ja tarkoituksenmukaisesti (voi sisältää kehittämisohjeita).	1 havainto
B Toimiva	Havaittiin kehittämiskohteita, jotka ovat yleisesti ratkaistavissa osana jatkuvaa toiminnan kehittämistä.	13 havaintoa
C Kehitettävä	Havaittiin keskeisiä kehittämiskohteita, jotka edellyttävät välitöntä huomioita ja erillisiä kehittämistoimia.	4 havaintoa
D Riittämätön	Toiminta ja valvonta eivät olleet hyväksyttävällä tasolla. Tilanne on vakava ja vaatii välitöntä huomiota ja korjaavia toimia johdolta.	Ei havaintoja

Tämän raportin kehittämisohjeet on annettu siitä näkökulmasta, että rahoitusta myönnettäisiin yrityksille koronavirusta vastaavassa poikkeustilanteessa. Havaintokohtaisten kehittämisohjeiden lisäksi yleisiä suosituksia on annettu raportin kappaleessa 3.4.

### POSITIIVISET HAVAINNOT

TEM, KEHA-keskus ja ELY-keskukset ovat toimineet nopeasti kevään 2020 kriisitilanteessa. Noin kahdessa viikossa on perustettu rahoitusmuodot, laadittu kattavat hakija- ja viranomaisohjeet ja päivitetty Tuki2014 -tieto-järjestelmä palvelemaan avustusten käsittelyä. Edellä mainitut viranomaiset olivat sitoutuneita rahoitustehtävien hoitamiseen.

Hakijoiden tilanteeseen on kiinnitetty huomiota tulkitsemalla ehtoja hakijamyönteisesti, yksinkertaistamalla hakuprosessia ja järjestämällä neuvontaa. Erityisesti tilanneanalyysin rahoitusmenettelyt on yksinkertaistettu verrattuna tavanomaiseen yritysrahoitukseen.

Olellaisilta osin rahoitusehdot on huomioitu viranomaisohjeissa ja ehdot on varmistettu asianmukaisesti.

## 2. YHTEENVETO (2/2)

### MERKITTÄVIMMÄT KEHITTÄMISKOHTEET

TEM:ssä ei ole selkeästi vastuutettu eri koronarahoitustuotteiden kokonaishallintaa ja koordinointia.

Tarkastuksen aikana havaittiin puutteita hankkeiden rahoituskelpoisuudessa esimerkiksi päällekkäisen rahoituksen osalta. Joidenkin hankkeiden osalta rahoitushakemuksessa ei selkeästi ilmene mihin toimintaan rahoitusta haetaan, sekä osa loppuraporteista jäi puutteellisiksi saavutettujen tulosten raportoinnin osin. Puutteiden läpikäynti on TEM:n aloitteesta aloitettu ja saatettu osittain loppuun. Suosittelemme, että TEM seuraa tilannetta korjausten loppuun suorittamiseen saakka.

Hakijoiden näkökulmasta keskimääräinen hakemusten käsittelyaika on ollut pitkä. Tämän perusteella hakemusten määrän arvioinnissa ja resurssien kohdentamisessa ei ole kaikilta osin onnistuttu.

ELY-keskukset eivät olleet järjestäneet alueellisesti tai valtakunnallisesti rahoitusprosessin laadunvalvontaa. ELY-keskukset ovat selvittäneet päätösten oikeellisuutta TEM:n ohjauksen perusteella keväällä 2021. Suosittelemme arvioimaan, tuleeko edelleen varmistaa rahoitusehtojen toteutuminen.

Kriisin hoidon kannalta kyseessä on ollut pitkäkestoinen rahoitusmuoto. Kriisi alkoi keväällä 2020, ja keväällä 2021 osa hankkeista oli edelleen kesken ja loppumaksatukset suorittamatta.



### 3. YKSITYISKOHTAISET HAVAINNOT

# 3.1 TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN OHJAUS (1/2)

## Arviointiperusteita ja taustaa

Suoritimme arviointia pääasiassa haastattelussa saatujen tietojen perusteella. Haastatteluissa kartoitimme TEM:n ohjauksen riittävyyttä ja selkeyttä ELY-keskusten ja hakijoiden näkökulmista.

Havainto	Merkittävyys	Kehittämisehdotukset
<p><b>Ohjauksen riittävyys ja selkeys</b></p> <p>TEM:n ohjauksessa on ollut yhteensä neljä koronavirukseen liittyvää rahoitusmuotoa. TEM:ssä ei ole määrämuotoista tapaa ja vastuuhenkilöä, joka olisi koordinoinut kaikkia rahoitusmuotoja sekä niiden tavoitteita ja kohderyhmää. Rahoituksen yhteen sovittamiseen liittyvää keskustelua on kuitenkin käyty eri osapuolten välillä. Tiedottaminen on järjestetty yhteisen verkkosivun kautta (<a href="https://tem.fi/koronavirus">https://tem.fi/koronavirus</a>). Erityisesti eri rahoitusmuotojen päällekkäisyyksien ja avustusten maksimieumäärien tarkistaminen edellyttää TEM:n koordinaatiota.</p> <p>TEM on osallistanut ELY-keskukset lainsäädäntömuutostyöhön sekä ollut linjaamassa rahoituksenhakijoiden ja viranomaisten sisäisiä ohjeita. TEM on yhdessä KEHA-keskuksen kanssa vastannut verkkosivuilla olevista rahoitusohjeista yrityksille. TEM:n johdolla on järjestetty useita neuvotteluja linjausten suorittamiseksi ja menettelytapojen määrittämiseksi keväällä 2020. Tältä osin TEM:n ohjaus on ollut riittävää.</p>	<p>B</p>	<p>Suosittellemme, että rahoitusten ohjaus ja seuranta vastuutetaan selkeästi TEM:ssä sekä TEM:n ja rahoittajien välillä.</p>



## 3.1 TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN OHJAUS (2/2)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämisehdotukset
<p><b>Seuranta ja raportointi työ- ja elinkeinoministeriölle</b></p> <p>TEM:n seuranta on tapahtunut aikaisemmin lähinnä Tuki2014 -järjestelmän raportointityökalulla ja se on koskenut käsittely- ja päätösmääriä ELY-keskuksittain. TEM:lle ei ole määrämuotoisesti ja kattavasti tuotettu tietoa käsittelyssä esiin nousseista haasteista. Tällaista tietoa ei ole myöskään seurannut mikään ELY-keskus valtakunnallisesti tai alueellisesti.</p> <p>Koska koronarahoituksen käytön hyväksyttävyyteen kohdistuu merkittävää yleistä kiinnostusta, olisi TEM:n tärkeää olla tietoinen raportoinneissa havaituista epäselvyyksistä ja mahdollisista rahoituksen keskeytyksistä, jotta se pystyy seuraamaan koronarahoituksen kehittymistä.</p> <p>TEM on seurannut aktiivisesti keväällä 2021 suoritettuja toimia liittyen havaittuihin puutteisiin ja tulkinnanvaraisuuksiin.</p>	B	Suosittelemme, että TEM ja ELY-keskukset sopivat yhteydessä menettelytavat, joilla ELY-keskukset raportoivat mahdollisista poikkeavuuksista rahoituksessa ja maksatuksessa.

## 3.2 HALLINTOMENETTELYT (1/3)

### Arviointiperusteita ja taustaa

Suoritimme hallintomenettelyiden arviointia haastatteluiden, Tuki2014 -järjestelmän käsittelytietojen ja ELY-keskusten verkkosivujen tietojen perusteella. Hallintomenettelyillä tarkoitamme tässä yhteydessä hakijan neuvontaa ja kuulemista, käsittelyn viivästymättömyyttä ja päätöksentekoa.

Hakijoille on annettu usealla eri kielellä toimintaohjeita rahoituksen eri vaiheisiin. Ohjeet ovat löydettävissä ELY-keskusten ulkoisilta Intranet-sivuilta. Asioita on luokiteltu luottavuuden parantamiseksi. Verkkosivuilla on kysymys ja vastaus -palsta. Hakijoille on järjestetty puhelinneuvontaa eri ELY-keskusten asiantuntijoista koostuneen valtakunnallisen ELY-keskusten koronarahoitusneuvontapalvelun toimesta. Hakija on voinut olla yhteydessä hakemuksen käsittelijään (yhteystiedot päätöksessä). Osa ELY-keskuksista on ollut yhteydessä hakijaan ennen loppumaksatushakemuksen toimittamisaikaa.

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Hakijaohjeet ja neuvonta</b></p> <p>TEM ja ELY-keskukset ovat panostaneet hakijoiden ohjeistuksiin. Ohjeistus ja neuvonta on ollut mielestämme riittävää.</p> <p>Rahoituslinjausten muuttuessa ohjeistus ei ole kaikilta osin ollut yhdenmukaista molemmissa rahoitusmuodoissa.</p>	<p>B</p>	<p>Ei havaintokohtaisia suosituksia (katso sivut 27 ja 28 yleissuositukset toiminnan kehittämiseksi).</p>

## 3.2 HALLINTOMENETTELYT (2/3)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämis ehdotukset
<p><b>Kuuleminen</b></p> <p>Kuulemisesta ei ole selkeästi kirjallisesti ohjeistettu. Maksatusten osalta on linjattu 10/2020, että hylkäämisen perustuessa muuhun kuin tuensaajan antamaan tietoon, tulee tuensaajaa kuulla. Tuki2014 -järjestelmän tietojen perusteella hakijoita on kuultu rahoitusvaiheessa noin 20 prosentissa kaikista tapauksista ja 16 prosenttia kielteisissä päätöksissä. Haastatteluiden mukaan kaikkia kuulemisia ei ole kirjattu järjestelmään.</p>	B	Ei havaintokohtaisia suosituksia (katso sivut 27 ja 28 yleissuosituksia toiminnan kehittämiseksi).
<p><b>Päätöksenteko</b></p> <p>Päätöksenteko pohjautuu rahoitushakemuksen esittelystä sekä hyväksymisestä. Havaitimme kaikista rahoitetuista hankkeista 15 hanketta, joissa rahoitushakemuksen esittelijä toimi maksatuspäätöksen ratkaisijana, mikä on vastoin yleisiä tehtävien eriyttämiskäytäntöjä. Poikkeama on vähäinen suhteessa kokonaismäärään.</p> <p>Kielteiset päätökset on perusteltu. Yleisimmin toistuvissa hylkäysperusteissa on käytetty yhdenmukaisia perusteluja käsittelyohjeen mukaisesti. Yhdenmukaiset ja kattavat perustelut on hyvä käytäntö.</p>	B	Suosittelimme selvittämään, voiko järjestelmän käyttöoikeuksilla ehkäistä vaarallisia työyhdistelmiä.

## 3.2 HALLINTOMENETTELYT (3/3)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Käsittelyaika</b></p> <p>Hakemusmäärä on ollut poikkeuksellisen suuri. Yritysten rahoitustarpeen näkökulmasta kehittämisavustuksen keskimääräistä 50 päivän käsittelyaika (rahoitushakemus) ei ole pidettävä kohtuullisena. Tilanneanalyysin osalta käsittelyaika on ollut kohtuullisempi (36 pv). Maksuhakemusten käsittelyaika oli kehittämisavustuksissa 17 päivää ja tilanneanalyysissä yksi päivä.</p>	C	Suosittelimme, että resursointiin kiinnitetään huomiota.

## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (1/14)

### Arviointiperusteita ja taustaa

Arvioimme rahoitusehtojen varmentamista sekä sääntöjen ja ohjeiden noudattamista aineistoanalyysin, otostarkastuksen ja haastatteluiden avulla.

Tehtävien hoitamiseksi ELY-keskuksiin on rekrytoitu uusia työntekijöitä ja työntekijöitä on siirretty muista tehtävistä. Ydinryhmän ovat muodostaneet yritysavustustehtävissä työskentelevät asiantuntijat. Koronarahoitukseen osallistuvien henkilöiden (yht. noin 250 henkilöä) työkokemus vaihteli vastavalmistuneista henkilöistä pitkään työelämässä ja yritysrahoituksen parissa työskennelleisiin. Edellä mainitut seikat lisättynä asian yhteiskunnallinen merkitys ja kiireinen aikataulu, korostavat selkeän toimintatavan, ohjeistuksen ja seurannan tärkeyttä.

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Tehtävien organisointi ja ohjaus (1/2)</b></p> <p>Rahoituksen hakemisessa ja käsittelyssä on kiinnitetty huomiota vaivattomuuteen ja tehokkuuteen. Erityisesti tilanneanalyysi on pyritty järjestämään hakijalle ja viranomaiselle yksinkertaiseksi. Käsityksemme mukaan tässä on onnistuttu.</p> <p>Rahoitusvaiheen ohjeet ja menettelytapakuvaukset ovat mielestämme pääasiassa riittävät ottaen huomioon, että ohjeistus muodostuu myös tehdyistä linjauksista palavereissa ja Teams-keskusteluissa. Ohjeita on kevään 2020 aikana päivitetty muutamia kertoja. Muutokset ilmenevät ohjeista selkeästi. Ensimmäinen viranomaisohje on annettu päivää ennen käsittelyn avautumista. Rahoitusehtojen soveltamisen näkökulmasta merkittävimmät ohjeet on annettu 21.4.2020 eli noin kaksi viikkoa ensimmäisten päätösten jälkeen.</p> <p>Jatkuu seuraavalla sivulla</p>	<p>B</p>	<p>Suositus seuraavalla sivulla</p>



## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (2/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Tehtävien organisointi ja ohjaus (2/2)</b></p> <p>Toiminta organisoitiin ELY-keskuskohtaisesti eri tavoin. Osa ELY-keskuksista järjestäytyi tiimeihin, jotka muodostuivat ratkaisijasta ja useista käsittelijöistä. Käytössä on ollut mentoritoimintatapa. Tämä on hyvä käytäntö.</p> <p>Eri toimialueiden välisiä yhtenäisiä käytäntöjä varmistettiin erityisesti keväällä 2020 järjestettyjen palaverien osalta. Tällöin tietojen vaihto oli aktiivista vähentyen sen jälkeen, kun ohjeet valmistuivat ja käytännöt muodostuivat. Ohjeita viestittiin muun muassa Teams-työtilojen, keskustelukanavan sekä palaverien avulla.</p> <p>Ohjeiden päivittämisvastuita ei ollut selkeästi määritelty. Kaikilta osin ei ole selkeää, mikä taho vastaa mistäkin ohjeistuksesta tai linjauksesta, onko kyse alueellisesta vai valtakunnallisesti linjauksesta sekä ja millä foorumilla asiaa käsitellään ja hyväksytään. Mikäli työnjako ei ole täysin selkeä, voi se aiheuttaa riskin siitä, että käsittelijät toimivat erilaisilla toimintamalleilla ja tuensaajien tasapuolinen kohtelu voi vaarantua.</p>	B	Suosittellemme, että ELY-keskuksissa käydään keskustelu rahoituskäytännöistä hyvien käytäntöjen tunnistamiseksi.

## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (3/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Riskienhallinta ja valvontatoimet</b></p> <p>Rahoitusehtojen varmistaminen suoritettiin hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Varmentamistapa on sikäli yhdenmukainen, että toiminta perustuu valtakunnallisiin rahoitusehtoihin ja niiden varmennustapaan (valtakunnalliset viranomaisohjeet).</p> <p>TEM ja ELY-keskukset eivät ole tunnistaneeet ja arvioineet riskejä dokumentoidusti rahoitusmuoto- tai hakijatasolla. Haastattelujen perusteella tosiasiallista riskienhallintaa kuitenkin tehdään siten, että käsittelijä kohdistaa laajempaa valvontaa niihin hankkeisiin, joissa hän tunnistaa poikkeavia piirteitä. Rajalliset resurssit tulisi kohdistaa niihin tehtäviin, joista on eniten vaikuttavuutta.</p> <p>ELY-keskuksissa ei ole hyödynnetty Tuki2014 -järjestelmästä saatavaa valtakunnallista tai alueellista tietoa toiminnan laadun arvioimiseksi ja kehittämiseksi. Tämä olisi ollut perusteltua siitä näkökulmasta, että käsittelyprosessiin on liittynyt tavanomaista rahoitusprosessia suuremmat riskit johtuen käsittelymäärästä, aikataulusta sekä uusista hakijoista ja käsittelijöistä. ELY-keskukset ovat varmentaneet TEM:n ohjauksen ja TEM:n sisäisen tarkastuksen havaintojen perusteella esiin nousseita puutteita ja tulkinnanvaraisuuksia keväällä 2021, mutta työ on vielä kesken ELY-keskusten osalta.</p>	<p>B</p>	<p>Suosittelimme, että järjestelmätietoa hyödynnetään nykyistä laajemmin toiminnan ohjauksessa ja rahoituksen oikeellisuuden varmistamisessa.</p> <p>Suosittelimme, että valvontakeinoja suhteutetaan tunnistettuihin riskeihin. Tämä voi samalla vapauttaa resursseja riskisimpiin toteuttajiin ja/tai prosessin osa-alueisiin.</p>

## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (4/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Kaksinkertainen rahoitus</b></p> <p>Sisäiset ohjeet ohjaavat käsittelijöitä varmistamaan, onko hakija saanut päällekkäistä rahoitusta. Ohjeissa on huomioitu Business Finlandin myöntämä rahoitus (rahoitusehto) ja valtiontukisääntöjen mukaiset enimmäiseuromäärät, mutta ei muita koronatukia avustusten päällekkäisyyden osalta (muut tuet eivät rahoitusehtona). Enimmäiseuromäärän varmentaminen on perustunut hakijan ilmoitukseen.</p> <p>Havaitsimme eri korona-avustuksia koskevissa sisäisissä tarkastuksissa, että ELY-keskus on myöntänyt samoille yrityksille avustusta kuin Business Finland ja kunnat. Päällekkäisyyttä on selvitetty keväällä ja syksyllä 2020 sekä uudelleen keväällä 2021 Business Finlandin avustusten osalta. Yksinyrittäjäavustusten osalta ristiin tarkastusta ei oltu vielä aloitettu (ei rahoitusehtona ELY-keskuksen myöntämässä tuissa).</p> <p>Havaitsimme koko hankeaineistosta 936 tapausta, jossa samalle rahoituksen saajalle on myönnetty avustusta kahteen hankkeeseen, jotka ovat toteuttamisajaltaan osittain päällekkäin tai avustusta on myönnetty kehittämistoimenpiteisiin ennen tilanneanalyysiä. Haastatteluissa mainittujen rahoitustulkintojen mukaan tämä ei ole ollut hyväksyttävää, mutta asiaa ei ole selkeästi kirjallisesti linjattu. Keväällä 2021 on ELY-keskuskohtaisesti varmistettu 10 prosentissa tapauksista menettelyiden oikeellisuus sen osalta, onko toiminta ollut tosiasiallisesti päällekkäistä (rahoitusehto). Tarkastustuloksista riippuen otantaa on mahdollisuus laajentaa.</p>	C	Suosittelimme, että TEM seuraa ja valvoo ELY-keskusten ja muiden rahoittajien varmuuksia kaksinkertaisen rahoituksen ja rahoituksen enimmäismäärän osalta.

## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (5/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Rahoituksen maksimieuroomäärä</b></p> <p>Maksimiavustusmäärä kehittämisavustuksessa oli 100.000 euroa ja tilanneanalyysissä 10.000 euroa. Emme havainneet enimmäismäärän ylityksiä.</p> <p>Viranomaisohjeiden mukaan avustus ei pääsääntöisesti voi olla yli 30 prosenttia liikevaihdosta. Havaitimme noin 9 prosentissa kaikista hyväksytyistä hankkeista, että avustus oli yli 30 prosenttia hakijan ilmoittamasta liikevaihdosta (esim. 30,1 %). Osassa tapauksista liikevaihto oli kirjattu väärin järjestelmään (esimerkiksi 260 euroa, kun liikevaihto oli 260.000 euroa), ja käsittelijä oli varmistanut ennen päätöksentekoa liikevaihdon olevan riittävää.</p> <p>Havaitimme 50 tarkastetusta hankkeesta, että 12 hankkeessa avustuksen ja liikevaihdon suhde oli yli 30 prosenttia, eikä päätöksen perusteluteksteihin ollut kirjattu perusteita, miksi avustus oli myönnetty suurempana kuin 30 prosenttia. Käytäntö ei ole kuitenkaan ollut lainvastainen, vaikka se onkin ollut viranomaisohjeiden pääsäännön vastainen.</p>	<b>B</b>	Ei havaintokohtaisia suosituksia (katso sivut 27 ja 28 yleissuositukset toiminnan kehittämiseksi).

## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (6/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Hakijan taloudellinen asema</b></p> <p>ELY-keskukset ovat arvioineet hakijan taloudellista asemaa Rating Alfa -raportin ja YTJ-järjestelmän tietojen perusteella. Kesäkuun 2020 alusta on ollut mahdollista käyttää varmennuksessa myös verottajan VHS-raporttia (velvoitteidenhoitoselvitys).</p> <p>Havaitsimme, että VHS-raporttia ei ole täysimääräisesti hyödynnetty. Sama tieto on pääasiassa saatavissa Rating Alfa -raportilta, mutta ei yhtä laajasti ja oikea-aikaisena verrattuna verottajan tietoihin. Käsityksemme mukaan VHS:n laajempi käyttö olisi lisännyt varmuutta rahoituskelpoisuuden varmistamisessa.</p> <p>Analyttisen tarkastuksen ja Tuki2014 -järjestelmän käsittelijämerkintöjen perusteella hakijan maksuhäiriöt ja valtiontukisääntöjen edellyttämä taloudellinen asema on tarkastettu asianmukaisesti. Suuntaa-antavan arvion perusteella hylkäysperusteena on ollut noin 20 prosentissa tapauksista se, että yritys oli jo vaikeuksissa ennen koronavirusta. Hylkäysperusteena on käytetty myös sitä, että koronavirus ei ole voinut vaikeuttaa liiketoimintaa, koska yrityksellä ei ole ollut riittävästi liiketoimintaa ennen koronavirusta.</p>	<b>B</b>	Ei havaintokohtaisia suosituksia (katso sivut 27 ja 28 yleissuositukset toiminnan kehittämiseksi).



## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (7/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Hakijan rahoituskelpoisuus</b></p> <p>Rahoitusehdoissa on määritelty tukikelvottomat toimialat (luokat 01-03). Kaikki kyseisiin toimialaluokkiin kuuluvien yritysten hakemukset on hylätty.</p> <p>Rahoitusehtojen mukaan avustus on tarkoitettu niille yksityisille elinkeinoharjoittajille (toiminimet), jotka työllistävät vähintään yhden henkilön työsuhteisesti. Tarkastimme niiden toiminimiyriyten osalta työntekijöiden määrän (16 kpl), joissa hakija oli hakemukseen merkinnyt 0 työntekijää. TUKI2014 -järjestelmän käsittelijämerkintöjen mukaan käsittelijät olivat varmistaneet, että yrityksessä on vähintään yksi työsuhteinen työntekijä.</p> <p>Viranomaisohjeiden mukaan 19.3.2020 jälkeen rekisteröityä yritystä ei voi rahoittaa. Tuki2014 -järjestelmän merkintöjen mukaan on rahoitettu 18 yritystä, jotka on perustettu huhtikuussa 2020. ELY-keskukset ovat keväällä 2021 käyneet kyseiset yritykset läpi ja todenneet, että rahoitusehtoja ei ole rikottu. Laaditun selvityksen perusteella tapaukset liittyivät tilanteisiin, joissa yritysmuoto oli vaihtunut yrittäjän ja liiketoiminnan pysyessä samana.</p>	A	Ei suosituksia.

## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (8/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Koronaviruksen vaikutus liiketoimintaan</b></p> <p>Rahoitusehtojen mukaan rahoitusta voi myöntää, jos koronavirus on aiheuttanut tilapäisiä markkina- ja tuotantohäiriöitä. Tältä osin ohjeistus ei ollut tarkkaa mahdollistaen poikkeavat tulkinnat markkina- ja tuotantohäiriön todentamisessa. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan hakemuksessa kuvattu tilanne on tulkittu matalalla kynnyksellä markkina- ja tuotantohäiriöksi.</p> <p>Havaitsimme, että rahoitus hakemuksessa on pääsääntöisesti kuvattu koronaviruksen vaikutukset liiketoimintaan sanallisesti ilman tietoa yrityksen tuloista ja velvoitteista eurolukemina tai suhteutettuna aikaisempiin vertailujaksoihin (ohjeissa ei edellytetty). Osa kuvauksista liittyi siihen, että koronaviruksella tulee olemaan vaikutusta, joten tosiasiallista vaikutusta ei ole hakemushetkellä osoitettu. Hakemusvaiheessa ei ole ollut käytössä koronaviruksen vaikutuksen osoittavaa taloustietoa.</p>	B	Tältä osin viittaamme sivun 22 suositukseen kehittämissuositusten maksumenettelyistä.

## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (9/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Kehittämisavustuksella tuettava toiminta</b></p> <p>Kehittämisavustukseen saatua rahoitusta on voinut käyttää kehittämistoimenpiteisiin, jotka parantavat yrityksen mahdollisuuksia koronaviruksen aiheuttamassa markkina- ja tuotantohäiriötilanteessa ja sen jälkeen. Toimenpiteet voivat liittyä esimerkiksi liiketoiminnan uudelleensuuntaamiseen, tuotteiden ja palvelujen kehittämiseen ja osaamisen vahvistamiseen.</p> <p>Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan rahoitushakemuksissa kuvatut kehittämistoimenpiteet on tulkittu matalalla kynnyksellä kehittämistoiminnaksi, mikä on voinut aiheuttanut tulkinnanvaraisuutta kehittämisen ja varsinaisen liiketoiminnan välillä sekä vaikeuttaa maksatusvaiheessa kehittämistoimenpiteiden todentamista.</p>	<b>B</b>	Ei havaintokohtaisia suosituksia (katso sivut 27 ja 28 yleissuositukset toiminnan kehittämiseksi).

## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (10/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämis ehdotukset
<p><b>Kehittäm isavustuksen maksumenettelyt (loppumaksatus)</b></p> <p>Toteutuneiden kustannusten todentamisessa on käytetty tarkistuslistaa, joka osaltaan on ohjannut yhdenmukaiseen ja kattavaan tarkastustapaan. Tämä on hyvä käytäntö.</p> <p>Kaikissa myönteisissä maksupäätöksen saaneissa tapauksissa hakija oli kuvannut suoritettuja toimenpiteitä (loppuraportti). Rahoittajan edustaja on antanut lausunnon hankkeen sisällöllisestä toteutumisesta ennen loppumaksatusta. Havaintojemme perusteella loppuraportoinnin yksityiskohtaisuus vaihtelee. Kuvauksista jää osittain tulkinnanvaraiseksi, mitä oikeastaan on kehitetty ja mitä tuloksia saavutettu. Osassa tapauksista on vain viitattu suunnitelman mukaisten toimenpiteiden suorittamiseen tai palkkojen maksamiseen.</p> <p>Loppumaksatuspäätöksistä oli hylätty noin 7 prosenttia hakemuksista. Hylkäykset oli perusteltu asianmukaisesti.</p> <p>Maksatusvaiheessa on ohjeistettu hyödyntämään VHS-raporttia hakijan kannattavuusedellytysten varmentamisessa ennen loppumaksatusta. VHS on pyydetty noin 40 prosentissa tapauksista.</p> <p>Maksatuksessa ei ole varmennettu koronaviruksen todellista vaikutusta liiketoimintaan, joten yksi rahoitusehdoista on varmistettu ainoastaan edellisellä sivulla kuvatulla tavalla. Tämän olisi voinut varmentaa VHS-raportilta esimerkiksi ALV-myyntin perusteella. Tästä syntyy riski, että on rahoitettu sellaisia yrityksiä, joille koronavirus ei ole tosiasiallisesti vaikuttanut liiketoimintaan.</p>	<p>C</p>	<p>Suosittellemme arvioimaan, tulisiko avustusta saaneiden yritysten osalta jälkikäteen selvittää koronaviruksen vaikutus liiketoimintaan.</p> <p>Suosittellemme, että loppuraportin riittävyyteen kiinnitetään huomiota.</p>

## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (11/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Tilanneanalyysillä tuettava toiminta</b></p> <p>Tilanneanalyysin saatua rahoitusta on voinut käyttää liiketoiminnan nykytilannetta ja kehittämistoimenpiteitä koskevan analyysin tekemiseen koronaviruksen aiheuttamassa markkina- ja tuotantohäiriötilanteessa.</p> <p>Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan rahoitushakemuksissa kuvatut toimenpiteet on tulkittu matalalla kynnyksellä selvittämiseksi ja suunnitteluksi, mikä on voinut aiheuttanut tulkinnanvaraisuutta suunnittelun ja varsinaisen liiketoiminnan välillä sekä vaikeuttanut maksatusvaiheessa tuettujen toimenpiteiden todentamista.</p> <p>Rahoituksen laskentamalli on ollut logiikaltaan selkeä: 2.000 euroa per yrityksessä työskentelevä henkilö lisätynä 50 prosenttia välillisiä kustannuksia. Tulkinnanvaraisuutta on voinut aiheuttaa osa-aikaiset työntekijät sekä työntekijät, jotka eivät hakemushetkellä ole olleet vielä työsuhteessa (esimerkiksi kausityöntekijät).</p> <p>Varmistimme analyttisesti ja otostarkastuksessa, että avustuspäätös perustuu ilmoitettuun työntekijämäärään. Olennaisilta osin hakemukset oli käsitelty ohjeistuksen mukaisesti.</p>	B	Ei havaintokohtaisia suosituksia (katso sivut 27 ja 28 yleissuositukset toiminnan kehittämiseksi).



## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (12/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Tilanneanalyysin maksumenettelyt (loppumaksatus) (1/2)</b></p> <p>Tilanneanalyysin perustuessa laskennallisiin kustannuksiin, toteuttajan ei ole tarvinnut maksatushakemuksessa esittää toteutuneita kustannuksia. Maksatuksen hakeminen on tehty hakijalle ja viranomaiselle yksinkertaiseksi. Tämä osittain ilmenee rahoitushakemuksia merkittävästi nopeammasta käsittelyajasta.</p> <p>Maksatushakemuksella hakijan tuli antaa selvitys tilanneanalyysin vaikutuksista yrityksen toimintaan. Havaintojemme perusteella loppuraportoinnin yksityiskohtaisuus vaihtelee. Kuvauksista jää osittain tulkinnanvaraiseksi, mitä oikeastaan on analysoitu ja mihin analyysissä päädytty. Analyttisesti ja otannalla tarkastetuista loppuraporteista ilmeni, että osassa tapauksista tilanneanalyysillä on tosiasiallisesti pyritty selviytymään yrityksen velvoitteista (ostolaskut, palkkamenot) ilman, että on varsinaisesti analysoitu markkinatilannetta tai kehittämistoimenpiteitä.</p> <p>Jatkuu seuraavalla sivulla</p>	<b>C</b>	Suosittellemme arvioimaan, tulisiko avustusta saaneiden yritysten osalta jälkikäteen selvittää koronaviruksen vaikutus liiketoimintaan.

## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (13/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Tilanneanalyysin maksumenettelyt (loppumaksatus) (2/2)</b></p> <p>Tarkastushetkellä hakemuksia oli kokonaan tai osittain hylätty vähän (51 hakemusta). Hylkäykset liittyivät pääsääntöisesti avustuksen perusteena olevan työntekijöiden määrän muutokseen. Havaitimme kaksi tapausta, jossa hylkäysperusteena oli puutteellinen loppuraportti.</p> <p>Maksatushakemuksen tarkastuksessa ei ole pääsääntöisesti hyödynnetty Alfa Rating ja/tai VHS-raporttia (102 tapauksessa pyydetty VHS-raportti), joten toteuttajan taloudellista rahoituskelpoisuutta ei ole enää varmennettu maksatusvaiheessa. Tämä on ollut sikäli perusteltua, että tilanneanalyseissa on lähtökohtaisesti lyhyt toteutusaika.</p> <p>Maksatushakemuksen käsittelymenettelyitä ei ole kattavasti ohjeistettu.</p> <p>Osa hankkeen toteuttajista ei ollut hakenut loppumaksatusta annetussa määräajassa (rahoitusehto). ELY-keskukset olivat myöntäneet kyseisille yrityksille lisääaikaa, eikä avustusta ole tällä perusteella hylätty. Mielestämme tämä on ollut perusteltua.</p>	C	Suosittellemme, että loppuraportin riittävyyteen kiinnitetään huomiota.

## 3.3 RAHOITUKSEN VALVONTA (14/14)

Havainto	Merkittävyys	Kehittämissuositukset
<p><b>Käsittelijämerkinnät</b></p> <p>Ohjeissa on kattavasti kuvattu esittelijän tehtävät. Esitys kirjataan TUKI2014 -järjestelmän päätösesitys-tietokenttään. Esitykset on pääsääntöisesti kirjattu hyvin.</p> <p>Tuki2014 -järjestelmän kohtaan, johon merkitään maksuhäiriöiden todentaminen, ei ole kirjattu mitään noin 2.000 tapauksessa hyväksytyistä hankkeista. Näistä noin puolessa maksuhäiriöön liittyvä selvitys on kuvattu päätöksen perusteluteksteissä.</p>	<b>B</b>	Ei havaintokohtaisia suosituksia (katso sivut 27 ja 28 yleissuositukset toiminnan kehittämiseksi).

## 3.4 RAHOITUSJÄRJESTELMIEN KEHITTÄMINEN POIKKEUSTILANTEISIIN VARAUTUMISESSA (1/2)

### Arviointiperusteita ja taustaa

Poikkeustilanteiden varautumiseen liittyvät kehittämis ehdotukset on koottu tarkastuksessa syntyneiden havaintojen ja haastattelujen yhteistuloksena.

Varmistetaan lainsäädännöllinen perusta nopean liikkeen lähdön varmistamiseksi. Lainsäädännön salliessa esimerkiksi määräajaksi poikkeavat rahoitusmenettelyt, rahoitus on mahdollisuus kanavoida nopeammin siihen toimintaan ja niille toimijoille, joista saadaan eniten vaikuttavuutta.

Koronavirus on osoittanut, että yritysten liiketoiminnan turvaamiseksi on laadittava poikkeusolojen varautumis- ja toipumissuunnitelma. Suunnitelmassa tulee huomioida seuraavat osa-alueet

- 1) Vastuu- ja tehtäväjako TEM:ssä rahoitusvälinekohtaisesti sekä kokonaisvastuu kaikista rahoitusvälineistä.
- 2) Toimivaltainen rahoittajaviranomainen tai -viranomaiset.
- 3) Ministeriön ja rahoittajaviranomaisen vastuu- ja tehtäväjako sekä seuranta- ja raportointitehtävät (mm. yhdenmukaiset rahoituskriteerit, yhteiset tietolähteet ja -järjestelmät sekä 2-kertainen rahoitus).
- 4) Viranomaisyhteistyö ja tietojen vaihto (erityisesti Verohallinnolla on hyödyllistä tietoa yrityksistä, joita voi hyödyntää avustusperusteissa ja -laskelmissa).
- 5) Rahoitusmenettelyt (painotetaan selkeitä rahoituksen laskentamalleja, joissa rahoitus voidaan osoittaa laskennallisesti).

Jatkuu seuraavalla sivulla

## 3.4 RAHOITUSJÄRJESTELMIEN KEHITTÄMINEN POIKKEUSTILANTEISIIN VARAUTUMISESSA (2/2)

- 6) Rahoittajaviraston resurssit (määrä ja osaaminen).
- 7) Määritellään selkeä avustuksen käsittelyprosessi, jossa on riittävät etu- ja jälkikäteiset kontrollit mukaan lukien prosessin aikaiset laadunvalvontamenettelytavat, jotta voidaan tunnistaa prosessin aikana mahdollisia puutteita ja reagoida niihin ilman viivytystä.
- 8) Rahoitusmenettelyiden tehokkuus sekä yksinkertaisuus. Tällaisissa tapauksissa hakijakunta on heterogeeninen ja viranomaisten on huomioitava heidän rajalliset valmiutensa rahoitushakemusten laadintaan verrattuna tavanomaisiin yritysavustusasiakkaisiin.
- 9) Rahoituksen vaikuttavuuden näkökulmasta on määriteltävä toimet ja kohderyhmät, joilla on suurin vaikutus kriisin aiheuttamien vaikutusten ehkäisemiseksi.
- 10) Suunnitelmassa ja resurssoinnissa otetaan huomioon, että kaikkiin asetettuihin rahoitusehtoihin tulee määrittää riittävät valvontakeinot.

Osana varautumista on tärkeää, että TEM kerää tietoa niin ELY-keskusten koronarahoituksesta kuin muidenkin rahoitusviranomaisten käytännöistä ja vaikutuksista sekä pyrkii niiden perusteella muodostamaan käsityksen seikoista, jotka tulee yllä mainitun lisäksi huomioida varautumissuunnitelmassa. Lisäksi osana varautumismenettelyiden arviointia suosittelemme selvittämään muiden maiden käytäntöjä yritysten tukemisessa koronakriisissä.

# TARKASTUSRAPORTIN LAATIJA

BDO OY  
Y-TUNNUS 2776089-4  
VATTUNIEHENRANTA 2  
00210 HELSINKI

020 743 2920  
[www.bdo.fi](http://www.bdo.fi)