

19.4.2021

EOAK/2273/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

MENETTELY HÄIRIÖTILANNERAHOITUKSESSA PANDEMIAN AIKANA

1 KANTELUT

Kantelija A arvosteli sitä, että toiminimiyrittäjät jätettiin Business Finlandin pandemian vuoksi myöntämän avustuksen ulkopuolelle (EOAK/2273/2020).

Kantelija B arvosteli muun muassa sitä, että Business Finlandin avustusten jakoperusteita muutettiin pienten yritysten osalta hakuprosessin ollessa vireillä. Kantelija B arvosteli myös ELY-keskusten myöntämän tuen palkkakustannuksiin perustuvaa jakoperustetta tilanteessa, jossa ravintolat oli lain nojalla suljettu (EOAK/2771/2020). Kantelija arvosteli myös Seinäjoen kaupungin menettelyä vuokran ja tarkastusmaksun perinnässä. Viimeksi mainituin osin asia on käsitelty erikseen numerolla 3040/2020 ja apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on antanut ratkaisunsa asiassa 1.6.2020.

Kantelija C kummeksui ELY-keskuksen myöntämän tuen osalta sitä, että hakemuksessa kysyttiin työntekijöiden sukupuolta (EOAK/2526/2020).

2 SELVITYS

Selvitys- ja lausuntopyyntö

Kantelun johdosta pyysin työ- ja elinkeinoministeriön hankkimaan selvityksen asioissa ja yleisemminkin yritystukien käsittelystä koronapandemian aikana. Business Finlandin selvityksessä tuli kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- 1) Miten hakemusten käsittely ja päätöksenteko on järjestetty ja jos hakemusten käsittely ja ratkaisu kuului yhtiölle, miten Rahoituskeskus valvoi päätösten lainmukaisuutta? Pyydän selvittämään yksityiskohtaisesti tässä tarkoitettujen valtion lisätalousarviossa myönnettyjen määrärahojen puitteissa tehtyjen ratkaisujen käsittelyprosessin. Viittasin tältä osin Business Finlandin päätöksentekoprosessia koskeneeseen ratkaisuuni EOAK/883/2018.
- 2) Miten hyvän hallinnon oikeusperiaatteet, kuten objektiviteetti- ja yhdenvertaisuusperiaate on huomioitu päätöksentekomenettelyssä?

3) Miten hakijoiden yhteiskunnallisten velvoitteiden noudattamista valvotaan hakuprosessissa?

Asiassa EOAK/2771/2020 pyysin ministeriötä hankkimaan ELY-keskuksen selvityksen siitä, miten kantelijan hakemusta käsiteltiin ja miten hän sai ohjausta ja neuvontaa ravintolayrittäjälle liikkeiden sulkemisen johdosta mahdollisesti käytettävissä olevista tukimuodoista.

Pyysin ministeriöltä selvitystä myös tukien myöntämistä koskevasta ohjeistuksesta ja toimenpiteistä väärinkäytösepäilyjen selvittämiseksi.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin selvitys

Business Finlandin 23.6.2020 päivätyn selvityksen mukaan Business Finland avasi 19.3.2020 yritysten haettavaksi kaksi liiketoiminnan häiriötilanteisiin liittyvää rahoituspalvelua: Esiselvitys liiketoiminnan häiriötilanteisiin ja Kehitysrahoitus liiketoiminnan häiriötilanteisiin. Liiketoiminnan häiriötilanteisiin liittyvään esiselvitykseen on mahdollista saada avustusta enintään 10.000 euroa ja kehitysrahoitusta liiketoiminnan häiriötilanteisiin on mahdollista saada enintään 100.000 euroa. Business Finlandin rahoituksen lisäksi yrityksillä on myös 20 %:n omarahoitusvelvollisuus.

Hakemuspalvelu suljettiin työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä 8.6.2020. Asiakkaille hakemuspalvelun sulkemisesta on tiedotettu asiasta 1.6.2020 eli välittömästi sen jälkeen, kun sulkemisesta on sovittu työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Business Finland käsittelee sulkemispäivään mennessä tulleet häiriöavustuksen rahoitushakemukset voimassaolevien kriteerien mukaisesti ja rahoitusta voidaan myöntää käytettävissä olevan rahoitusvaltuuden mukaisesti.

Liiketoiminnan häiriötilanteisiin tarkoitetut rahoituspalvelut suunniteltiin Business Finlandissa työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa. Suunnittelusta vastasi Rahoituskeskus Business Finland, jossa laadittiin palvelukuvaukset ja ylätasen ohjeistus rahoituksen hakemista, hakemusten arviointia sekä päätösten tekemistä varten. Suunnittelu aloitettiin 15.3.2020 ja ensimmäinen hakukriteeristö julkaistiin 19.3.2020.

Ohjeistusta päivitettiin 30.3.2020, kun työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sovittiin häiriörahoituksen työnjaosta ELY-keskusten ja Business Finlandin kesken. Kesäkuussa 2020 ohjeistusta on täydennetty koskemaan myös projektien seurantavaihetta ja valvontaa. Liiketoiminnan häiriötilanteisiin tarkoitettujen rahoituspalvelujen toimeenpanosta (esitysvalmistelu, päätöksenteko, seurantavaihe) vastasi Business Finland Oy Business Finlandia koskevan lain 14 §:n 2 momentin de minimis -ehtoisesta valtiontuen myöntämisestä säädetyn mukaisesti, kun yksittäinen rahoituspäätös on suuruudeltaan enintään 100 000 euroa.

Häiriötilannerahoituksesta on vastannut yhtiössä erillinen käsittelijöiden ja päätöksentekijöiden tiimi, jonka ohjeistamisesta ja kouluttamisesta on vastannut Business Finland Oy:n johto Rahoituskeskuksen määrittelemien ohjeiden ja periaatteiden mukaisesti. Yhtiössä on laadittu asiantuntijoiden esitysvalmistelutyön tueksi sisäinen käsikirja

Rahoituskeskuksen laatimien ohjeistusten pohjalta. Käsikirjassa kuvataan menettelytavat ja rahoituksen ehdot käsittelyprosessin eri vaiheissa. Lisäksi käsikirjassa esitetään tyypillisiä ratkaistavia asioita, jotka toistuvat rahoituspäätöksestä toiseen ja esimerkkejä pohjautuen Rahoituskeskuksen toimintajärjestelmässä oleviin ohjeisiin. Projektien seurannasta ja loppuraporttien käsittelystä vastaa yhtiössä häiriörahoituksen väliaikainen projektiorganisaatio, joka sijaitsee Growth palvelualueella. Projektiorganisaatio on voimassa 1.6.2020–31.8.2021.

Business Finland on viestinyt rahoitusta koskevista hakemuskriteereistä ja hakumahdollisuudesta internetsivuillaan 16.3.2020 alkaen. Nettisivujen tietoja on päivitetty sitä mukaa, kun rahoituksen vaatimuksia on täydennetty. Nettisivuilta on saatavissa opastusta hakemuksen täyttämisestä ja raportoinnista (ohjeet tekstinä, kaaviona sekä videomuodossa). Business Finland on avannut myös häiriötilannerahoituksen osalta puhelinneuvontapalvelun sekä sähköpostiosoitteen mahdollisille kysymyksille. Työ- ja elinkeinoministeriön käynnistämän sisäisen tarkastuksen toteuttanut BDO arvioi raportissaan, ettei puhelinneuvonta ole ruuhkautunut rahoituspalvelujen aikana, vaan se on pystynyt hoitamaan tehtäväänsä hyvin.

Rahoituspalvelut ovat olleet haettavissa Business Finlandin sähköisessä asiointipalvelussa 19.3.2020 alkaen. Rahoituspalvelujen avautuessa rahoituspalvelujen kohderyhmä oli määritelty seuraavasti: Rahoituspalvelut on tarkoitettu Suomessa toimiville pk- ja midcap-yrityksille, joiden liiketoiminta kärsii koronavirustilanteesta. Midcap-yritys on suuri yritys, jonka oma tai konsernin liikevaihto on enintään 300 M€. Rahoituksen saaja voi olla myös pelkästään kotimarkkinoilla toimiva yritys, joka ei täytä Business Finlandin asiakkuuskriteereitä kansainvälisyystavoitteiden näkökulmasta. Rahoitusta ei kuitenkaan voida myöntää maatalouden alkutuotannon eikä kalastuksen vesiviljelyn aloilla toimiville yrityksille, yksityisille elinkeinonharjoittajille (ns. toiminimet) eikä vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmän täyttävälle yrityksille. Rahoitus kohdennetaan yrityksille, joilla ennen koronan aiheuttamaa erikoistilannetta oli edellytykset kannattavaan liiketoimintaan joko Suomessa tai kansainvälisesti. (Palvelukuvaus 19.3.2020)

Alkuvaiheessa yrityksen koko ei rajannut mahdollisuuksia rahoituksen saamiseen. Kun työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sovittu häiriörahoituksen työnjako Business Finlandin ja ELY-keskusten kesken tuli voimaan 31.3.2020, tehtiin Business Finlandin rahoitukseen yrityskokoa koskevia rajauksia. Silloin ohjeistettiin, että ELY-keskukset hoitavat enintään viisi henkilöä työllistävien yrityksen rahoituksen ja Business Finlandin vastuulla ovat tätä suuremmat rahoitusta hakevat yritykset. Jos enintään viisi henkilöä työllistävä yritys oli ehtinyt hakea tukea Business Finlandilta ennen ELY-keskusten hakemuspalvelun avaamista, Business Finland kuitenkin käsittelee nämä hakemukset normaalisti. Näin ollen Business Finland on myöntänyt rahoitusta myös alle kuusi henkilöä työllistäville yrityksille, mikäli hakemus on saapunut ennen edellä tässä kappaleessa mainittua päivämäärää.

Toiminimet rajattiin heti alussa rahoituksen ulkopuolelle, koska Business Finlandin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa säätelevän asetuksen (1444/2014) 2 §:n 6 kohdan mukaisesti Business Finland ei voi myöntää rahoitusta luonnollisille henkilöille.

Business Finland on selvityksessään yksilöinyt rahoitushakemusten arviointikriteereitä ja kuvannut rahoituksen valvontaa seurantavaiheessa. Projektin päättyessä rahoitusta saaneen organisaation on toimitettava Business Finlandille loppuraportti, jossa asiakas raportoi projektin sisällön ja kustannukset. Loppuraportin perusteella voidaan todentaa projektissa tehty työ ja syntyneet kustannukset sekä maksaa loput myönnetystä rahoituksesta. Liiketoiminnan häiriötilanteiden rahoituksessa noudatetaan pääsääntöisesti samoja Business Finlandin seurantaohjeita ja periaatteita kuin muissakin de minimis -projekteissa. Liiketoiminnan häiriörahoitukseen on tunnistettu liittyvän jonkin verran lisävalvonnan tarvetta muuhun de minimis -rahoitukseen verrattuna ja siksi seurantaan on tehty poikkeuksia ns. normaalista rahoituksesta. Loppuraporttien käsittelyn yhteydessä asiakkaille tehdään myös satunnaisotantaan perustuvia tarkempia lisäselvityksiä siitä, että esitetyt kustannukset vastaavat todellisuutta. Tarkemmat lisätiedot pyydetään myös kaikista niistä projekteista, joihin liittyy tunnistettuja riskejä.

Rahoituskeskus vastaa rahoituspalveluja koskevista ohjeistuksista ja valvoo niiden noudattamista. Rahoituskeskuksen edustaja osallistuu yhtiön perustamaan häiriörahoituksen johtotiimiin, jonka tehtävänä on seurata ja johtaa häiriörahoituksen toteutusta yhtiössä. Rahoituskeskuksen edustajat osallistuvat myös häiriörahoituksen esitysvalmistelutyötä tekevien asiantuntijoiden Teams-kanavalla tapahtuvaan neuvontatyöhön. Rahoituskeskuksella on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia tarkastuksia, jotka kohdistuvat valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan. Rahoituskeskuksen oikeus projektin tarkastukseen perustuu valtionavustuslain ([688/2001](#)) 16 §:ään ja on kuvattu rahoituspäätöksen liitteenä olevissa rahoitusehdoissa. Jälkitarkastuksia tehdään häiriörahoitusprojekteihin erillisen ohjeistuksen mukaisesti. Jälkikäteen tehtävillä tarkastuksilla myös varmistetaan, että Business Finland Oy:n rahoittamat poikkeusrahoituksen projektit on toteutettu rahoituspäätöksen ja -ehtojen mukaisesti ja että projektin toteutus vastaa Business Finlandille annettuja tietoja. Tarkastus on mahdollista myös keskeneräiseen (loppuraporttia ei vielä hyväksytty) projektiin.

Rahoituksen laatuauditoinneilla todennetaan Business Finlandin oman toiminnan laatua rahoitusprosessissa. Laatuauditoinneilla varmistetaan Business Finlandin rahoitustoiminnan yhdenmukaisuus, laillisuus sekä annettujen ohjeiden ja sovittujen toimintatapojen mukaisuus.

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteita koskevan kysymyksen osalta Business Finland on tuonut esiin rahoitusta koskevien kriteerien välittömän julkistamisen, haku- ja neuvontapalvelun pystyttämisen erittäin tiukalla aikataululla muutaman päivän kuluessa sekä päätöksenteon selkeyden ja yhdenmukaisuuden takaamiseksi käyttöönotetut mallilausekkeet kuulemisessa ja päätöksenteossa.

Hakemukset oli käsitelty saapumisjärjestyksessä ja kaikkia rahoitusratkaisuja koskevat oikaisuvaatimukset käsiteltiin Rahoituskeskuksen pääjohtajan johdolla rahoituskokouksessa. Päätöksenteossa noudatettiin voimassa olevia sidonnaisuuslinjauksia ja hallintolain esteellisyyssäännöksiä. Osana kannattavan toiminnan arviointia Business Finland arvioi rahoituksen hakijoiden julkisten velvoitteiden hoitoa. Liiketoiminnan häiriötilanteen rahoituksessa tehtävässä talousanalyysissä käytetään samanlaista velvoitteidenhoitoselvitystä kuin muussakin Business Finlandin rahoitustoiminnassa. Velvoitteidenhoitoselvityksistä käyvät ilmi rahoituksen hakijan verovelat, tullimaksut ja ulosotossa olevat velat. Eri velvoitteiden osalta Business Finland on joutunut lieventämään normaalia käytäntöään koronatilanteen aiheuttamien ongelmien vuoksi.

Business Finlandin vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan asiakkaat tekivät vuonna 2020 Business Finlandin innovaatio- ja elinkeinorahoitustoimintaan liittyviä oikaisuvaatimuksia 707 kpl (2019/64; 2018/56; 2017/79kpl). Oikaisuvaatimuksista 636 kpl kohdistui Yhtiön rahoittamiin hankkeisiin. Vuoden 2020 aikana hylätyistä oikaisuvaatimuksista valitettiin hallinto-oikeuteen 12 tapauksessa. Vuonna 2020 annettiin yksi hallinto-oikeuden päätös, joissa rahoituksen saajan valitus hylättiin. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä ei annettu. Myöskään käräjäoikeuden tai hovioikeuden tuomioita ei annettu. Epäillyistä rahoituksen väärinkäytöksistä tehtiin vuonna 2020 viisi tutkintapyyntöpäätöstä (v. 2019: 1 kpl, v. 2018: 1 kpl).’

ELY-keskuksen selvitys

Keski-Suomen ELY-keskuksen selvityksen mukaan kantelija B:n yrityksen hakemus oli tullut käsittelyyn ELY-keskuksessa 11.4.2020, jolloin hakemus oli koskenut yrittäjän palkkakulujen tukea valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun asetuksen väliaikaisesta muuttamisesta annetun asetuksen nojalla ns. koronatuen tilanneselvityksen tukena. Käsittelijän ja yrittäjän välisessä sähköposti- ja puhelinkeskustelussa ilmeni, että yrittäjä oli joutunut lomauttamaan kaikki työntekijät ja tuki ei soveltunut tilanteeseen, kun tarve oli kiinteiden muiden kuin palkkakustannusten korvaamiseen. Kantelija peruutti hakemuksensa 16.4.2020. Hänelle annettiin neuvontaa muista tukimuodoista puhelimitse. Yhtiö jätti uuden hakemuksen 25.4.2020.

Ministeriön selvitys ja lausunto

ELY-keskusten yritystuet

Koronapandemian aiheuttamien vaikutusten vuoksi kevään 2020 aikana käynnistyi lyhyessä ajassa useita tukiohjelmiä yritysten tukemiseksi. Pienten ja keskisuurten yritysten oli mahdollista hakea avustusta Business Finlandilta ja ELY-keskuksilta. Kunnat puolestaan alkoivat myöntää tukea yksinyrittäjille.

Koska sekä Business Finlandin että ELY-keskusten myöntämät avustukset kohdistuvat pk-yrityksille, hakemusten sujuvan käsittelyn turvaamiseksi ja hakemusmäärien tasaamiseksi määritettiin työnjako

Business Finlandin ja ELY-keskusten välillä yritysten henkilömäärän perusteella. Työnjaon mukaan ELY-keskusten myöntämien avustusten piiriin ovat kuuluneet enintään viisi henkilöä työllistävät yritykset pois lukien yksinyrittäjät. Lisäksi ELY-keskusten avustusten piiriin ovat kuuluneet myös yli viisi henkilöä työllistävät toiminimiyrittäjät. Business Finlandin avustusten piiriin ovat kuuluneet yli viisi henkilöä työllistävät pk- ja midcap-yritykset pois lukien toiminimiyrittäjät.

Avustuksen hakijoita varten laadittiin ELY-keskusten myöntämiä avustuksia koskeva hakuohje, josta ilmeni muun muassa se, minkä kokoisille yrityksille avustusta on voitu myöntää, avustusmuodot, avustuksen määrän laskentaperuste ja enimmäismäärä sekä muut avustuksen myöntämisen edellytykset. Hakuohje julkaistiin ELY-keskuksen verkkosivuilla. Hakemusten käsittelyä varten oli Keski-Suomen ELY-keskuksen antamassa selvityksessä kuvatuin tavoin laadittu ELY-keskusten yhteinen menettely- ja viiteohjeistus yhtenäisen valtakunnallisen toimintamallin ja hakemusten yhdenmukaisen käsittelyn takaamiseksi. ELY-keskusten ja Business Finlandin myöntämät avustukset olivat vaihtoehtoisia.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi, että kantelussa EOAK/2771/2020 ensimmäisen avustushakemuksen käsittelyssä oli toimittu avustusta koskevien säännösten ja hakuohjeiden mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö totesi lisäksi, että ravitsemisliikkeiden on 5.6.2020 alkaen ollut mahdollista hakea tukea uudelleentyöllistämiseen sekä hyvitystä toiminnan rajoittamisesta. Lisäksi yritysten määräaikaista kustannustukea koskeva laki tuli voimaan 1.7.2020. Näistä tukimuodoista ei kuitenkaan ollut vielä huhtikuun puoliväliin mennessä ollut tarkempia tietoja, eikä avustusten hakijoille ole voitu tukimuodoista näin ollen myöskään tiedottaa.

Kantelussa EOAK/2526/2020 kummeksutun työntekijöiden sukupuolta koskevan kysymyksen osalta ministeriö totesi, että ELY-keskusten normaalioloissa yrityksille myöntämät kehittämisavustukset voidaan rahoittaa osittain Euroopan unionin rakennerahastojen varoista. Yksi meillä olevan rakennerahasto-ohjelmakauden 2014–2020 ja yleisasetuksen yleisistä periaatteista on miesten ja naisten välisen tasa-arvon edistäminen sekä syrjimättömyys (yleisasetus 7 artikla). Yleisasetuksen mukaan miesten ja naisten välinen tasa-arvo ja sukupuolinäkökohtien integrointi otetaan huomioon ja niitä edistetään ohjelmien valmistelun ja täytäntöönpanon kaikissa vaiheissa, myös ohjelmien seurannan, raportoinnin ja arvioinnin osalta. Tasa-arvon edistäminen on ollut myös yksi Kestävää kasvua ja työtä Suomen rakennerahasto-ohjelmakauden 2014–2020 tavoitteista. Jotta on voitu seurata kehittämisavustuksella rahoitettavien hankkeiden työllisyysvaikutuksia ja tasa-arvon toteutumista hankkeiden työllistävyyden osalta, on hakijaa pyydetty avustushakemuksessa ilmoittamaan arvio sekä tuella aikaansaatavien työpaikkojen määrästä yhteensä että erikseen naistyöpaikkojen osuus työpaikkojen yhteismäärästä. Niillä ei ole vaikutusta tuen myöntämiseen.

ELY-keskusten myöntämät korona-avustukset on rahoitettu kansallisin varoin, eikä niiden osalta ole tarpeen tehdä vastaavaa seurantaa kuin rakennerahastovaroin rahoitettujen hankkeiden osalta. Korona-avustusten hakemuslomake kuitenkin laadittiin normaalioloissa myönnettävän kehittämisavustuksen hakemuslomaketta hyödyntäen, jolloin lomakkeeseen jäi epähuomiossa myös kysymys naistyöpaikoista. Kun asia huomattiin, kysymys poistettiin korona-avustusten hakulomakkeelta. Naistyöpaikkojen määrällä ei kuitenkaan ole missään haun vaiheessa ollut vaikutusta korona-avustuksen myöntämiseen.

Business Finlandin tuet

Ministeriö totesi lausunnossaan ja selvityksessään muun muassa, että Rahoituskeskus vastaa rahoituspalveluja koskevista ohjeistuksista ja valvoo niiden noudattamista. Häiriörahoituspalvelun suunnittelusta työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa vastasi rahoituskeskus, jossa laadittiin palvelukuvaukset ja ylätason ohjeistus rahoituksen hakemista, hakemusten arviointia ja päätösten tekemistä varten. Rahoituskeskuksen johdolla suunniteltiin ja toteutettiin myös sähköiseen asiointiin hakemusohjat, asiakkaiden raportointisovellus hankkeiden seurantavaiheeseen sekä tarvittavat muutokset rahoituksen tietojärjestelmiin esitysvalmistelua ja päätöksentekoa varten.

Häiriörahoitukseen liittyvät mahdolliset väärinkäytökset Business Finland pyrkii tunnistamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja näin puuttumaan väärinkäyttötilanteisiin valvonnan, riskienhallinnan ja ilmiantojen kautta jo ennen rahoituksen myöntämistä, projektin seurantavaiheessa, ennen loppuraportin hyväksymistä ja tarkastustoiminnan kautta. Myönnetty rahoitus voidaan periä takaisin joko kokonaan tai osittain. Mikäli on syytä epäillä rikollista toimintaa, asiasta tehdään tutkintapyyntö poliisille. Mikäli yritys on mennyt konkurssiin ennen projektin päättymistä, maksettu avustus valvotaan konkurssissa. Konkurssi-tilanteissa tarkastetaan myös yrityksen ilmoittamat tiedot, jotta voidaan varmistua siitä, että Business Finlandille on annettu yrityksen taloudellisesta tilanteesta oikeat ja riittävät tiedot.

Yksiyrittäjien tukemista koskevan kysymyksen osalta ministeriö totesi, että Business Finlandin häiriörahoitus perustuu valtioneuvoston asetukseen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta (1444/2014). Asetuksen 2 §:n 6-kohdan mukaan tarkoitetaan ”yrityksellä oikeudellisesta muodosta riippumatta kaikkia yksiköitä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa, ei kuitenkaan luonnollista henkilöä”, eli mainitun säännöksen mukaan Business Finland ei ole voinut myöntää häiriörahoitusta luonnollisille henkilöille (toiminimiyrityksille). Sen sijaan ELY-keskusten 31.3.2020 alkaen haettavissa ollut koronarahoitus on ollut suunnattu myös toiminimiyrityksille; samoin kuntien myöntämä yksinyrittäjien koronarahoitusta voivat saada myös rahoituksen ehdot täyttävät toiminimiyritykset.

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäinen tarkastus (tarkastus ja auditointi -vastuualue) teetti ministeriön kansliapäällikön toimeksiannosta tarkastuksen Business Finlandin häiriörahoitukseen. Tarkastus toteutettiin ajalla 22.4.–6.5.2020, ja tarkastuksen toteutti BDO Audiator Oy.

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistaa Business Finlandin rahoituspäätösten toimintamallin asianmukaisuus ja yhteneväisyys liike-toiminnan esiselvitys- ja kehittämisrahoitukseen häiriötilanteissa.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää:

- 1) Ovatko rahoituskriteerit selkeät ja hyvin viestitty
- 2) Ovatko rahoituksen käyttökohteet asianmukaiset
- 3) Onko käsittelyprosessi asianmukainen ja päätökset säädöstenmukaisia
- 4) Onko myöntö- ja hylkäyspäätökset perusteltu asianmukaisesti.

Tarkastuksessa ei arvioitu Business Finlandin rahoitustuotteiden soveltuvuutta ja vaikuttavuutta koronakriisissä eikä Business Finlandin asemaa häiriötilannerahoituksen myöntäjätahona. Tarkastuksessa ei arvioitu lähipiiriasioita.

Business Finland ei ole rahoittanut sellaisia toimijoita, jotka rahoituspäätöksen ajankohtana olisi asetettu konkurssiin tai yrityssaneerausmenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi tai joilla olisi ulosotossa verovelkaa tai jotka olisivat menettäneet yli puolet merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi. Tarkastuksessa havaitut puutteet eivät ole merkityksellisiä, kun ottaa huomioon rahoitettujen avustusten kappale- ja euromäärät.

Tarkastuksen mukaan Business Finland on määritellyt rahoituksen käsittelyprosessin, joka pääosin noudattaa Business Finlandin tavanomaisia käytäntöjä. Rahoituksen hakemisessa ja käsittelyssä on painotettu helppoutta, yksinkertaisuutta ja nopeutta. Tässä on käsittelyprosessin osalta olennaisilta osin onnistuttu. Business Finland on perustanut käsittelyprosessin ja varmistanut tarvittavat henkilöresurssit nopealla aikataululla (yli 120 työntekijää on osallistunut tapausten käsittelyyn ja hyväksyntään). Business Finland on laatinut käsikirjassaan myöntö- ja hylkäyspäätöksiin vakiotekstit, joita päätösten perusteluissa tulee käyttää. Tarkastuksen perusteella vakiotekstejä on käytetty päätösten perusteluissa ja perustelut ovat asianmukaiset.

Totean, että käytettävissäni on ollut myös työ- ja elinkeinoministeriön valtioneuvoston oikeuskanslerille 28.8.2020 antama selvitys VN/13795/2020.

3 RATKAISU

Tässä päätöksessä yksilöityjen kantelujen johdosta yhtiö tai ELY-keskus ei ole menetellyt siten virheellisesti, että minulla olisi aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Saatan kuitenkin Business Finlandin tietoon jäljempänä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen tärkeydestä julkista hallintotehtävää hoidettaessa.

Saatan Rahoituskeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön tietoon kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Rahoituskeskuksen viranomaistoiminnan riittävän resursoinnin tärkeydestä.

Perustelen kannanottoani seuraavasti.

3.1 Päätöksen rajaus

Oikeusasiamiehen kansliaan on maaliskuun 2020 jälkeen saapunut yli kolmekymmentä kantelua koskien Covid-19-pandemian vuoksi valtion lisätalousarvioiden määrärahan turvin ja tarvittavan sääntelyn perusteella myönnettäväksi tulleita yritystukia. Pääosa kanteluista koskee Business Finlandin, jolla tässä tarkoitetaan avustukset myöntänyttä Business Finland oy:tä (jäljempänä yhtiö) ja toimintaa ohjannutta ja valvonutta Innovaatorahoituskeskus Business Finlandia (jäljempänä Rahoituskeskus).

Tässä ratkaisussa on selvityksen pohjaksi otettu kolme edellä mainittua kantelua. Selvitystä on kuitenkin pyydetty edellä kerrotuin tavoin oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä kysymyksistä laajemminkin. Kantelut ovat koskeneet myös ELY-keskusten, Valtiokonttorin ja kuntien myöntämiä tukia. Kaikkiin kanteluihin annetaan aikanaan ratkaisu.

Tutkinnan rajauksessa on otettu huomioon, että valtioneuvoston oikeuskansleri on omana aloitteena ottanut tutkittavaksi kysymyksen mainittuihin tukiin liittyvän työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksen ja valvonnan sekä yleisemmin työ- ja elinkeinoministeriön tukia koskevan säädösvalmistelun ja säännösten selkeyden.

Asian käsittelyn rajoituksena tässä päätöksessäni otan huomioon myös sen, että Valtiontalouden tarkastusvirastossa on vireillä tarkastus poikkeusrahoituksesta. Tarkastuksen tavoitteena on selvittää, onko koronakriisin nojalla myönnettyjen yritystukien kokonaisuutta hallinnoitu asianmukaisesti. Erityisesti selvitetään, onko tuet kohdennettu asianmukaisesti koronaepidemian talousvaikutusten lieventämiseksi.

Vielä totean, että työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys Business Finland -lain muuttamisesta. Lakiin valmisteltavien muutosten tavoitteena on erityisesti täsmentää sääntelyä yhtiön hoitamien julkisten hallintotehtävien osalta.

Näin ollen vastaan tässä päätöksessä edellä yksilöidyissä kanteluissa esitettyihin kysymyksiin tuen myöntämisedellytysten lainmukaisuudesta ja arvioin yleisellä tasolla yhtiön menettelyä siitä näkökulmasta, noudatettiinko tukien myöntämisessä, maksamisessa ja valvonnassa hyvän hallinnon vaatimuksia ja yhdenvertaisuusperiaatetta.

Arvioin myös Rahoituskeskuksen lakiin perustuvan viranomaistehtävän eli ohjaus- ja valvontatehtävän, väärinkäytösten selvittämistehtävän ja oikaisuvaatimusten käsittelytehtävän noudattamista. Business Finlandin henkilöstöjärjestelyillä viranomaisen ja yhtiön välillä on suora vaikutusta häiriörahoituksen myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan. Nämä järjestelyt voivat vaikuttaa viranomaisen lakiin perustuvan tehtävän asianmukaiseen hoitoon.

Arvioin myös ELY-keskusten menettelyä avustusten myöntämisessä kanteluissa esitetyn rajoissa.

3.2 Yhtiön menettely tukien myöntämisessä ja käytön valvonnassa

Business Finland avasi 19.3.2020 yritysten haettavaksi koronapandemiaan liittyvän avustusmuotoisen liiketoiminnan kehitysrahoituksen häiriötilanteissa. Rahoitus oli joko esiselvitysrahoitusta tai kehittämisrahoitusta eli yhteisesti häiriörahoitusta.

Business Finlandin häiriörahoituksen haku oli avoinna 8.6.2020 asti. Haku suljettiin hallituksen linjauksen mukaisesti sen jälkeen, kun yritysten määräaikaista kustannustukea koskeva hallituksen esitys oli annettu eduskunnalle. Business Finlandin häiriörahoitukseen osoitettu avustusvaltuus vuoden 2020 lisätalousarvioissa oli yhteensä 980 miljoonaa euroa.

Business Finlandin häiriörahoituksen myöntäminen ja maksaminen perustuvat valtionavustuslakiin (688/2001) sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen ([1444/2014](#), jäljempänä rahoitusasetus).

Valtionavustuslain 7 §:n 1 momentissa säädetään valtionavustuksen yleisistä edellytyksistä. Sen mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos:

- 1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä;
- 2) valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta;
- 3) valtionavustuksen myöntäminen on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen; sekä
- 4) valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

EU:n valtioneuvoston päätöksen osalta häiriörahoitus on ns. de minimis -ehtoista eli vähämerkityksistä valtiontukea (komission asetusta (EU) N:o [1407/2013](#) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, jäljempänä de minimis -asetus).

Näiden valtioneuvoston päätösten myöntämisessä on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. [Business Finland -lain](#) 14 §:n 5 momentin mukaan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä, eli de minimis -lainoitukseen liittyen. Julkisen hallintotehtävän määrittelystä Business Finlandin toiminnan yhteydessä viitataan 19.3.2019 antamaani päätökseen julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yritykselle (Business Finland oy:lle) [EOAK/883/2018](#).

Rahoituskeskus antoi 19.3.2020 rahoitusohjeet ”Liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa”. Business Finlandin rahoitusohjeita täsmennettiin 30.3.2020 Business Finlandin ja ELY-keskusten koronarahoitukseen liittyvän työnjaon täsmennyttä, kun ELY-keskusten koronarahoitushaku avautui 31.3.2020. ELY-keskusten korona-avustusten piiriin ovat kuuluneet enintään viisi henkilöä työllistävät yritykset pois lukien yksinyrittäjät. Business Finlandin avustusten piiriin ovat em. ajankohdasta lähtien kuuluneet yli viisi henkilöä työllistävät pk- ja mid-cap-yritykset. Lisäksi kesäkuussa 2020 Business Finlandin rahoitusohjeistusta täydennettiin koskemaan myös hankkeiden seurantavaihetta ja valvontaa.

Häiriörahoituksen on myöntänyt Business Finland Oy Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (1146/2017, jäljempänä Business Finland -laki) 14 §:n mukaisesti. Business Finland -lain 14 §:n 2 momentin nojalla rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voi tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Häiriörahoituksen osalta de minimis -ehtoisen esiselvitysrahoituksen myönnettävä määrä on ollut enintään 10 000 euroa ja de minimis -ehtoisen kehittämishoitoksen määrä enintään 100 000 euroa.

Työ ja elinkeinoministeriö on toimittanut selvitystä sen aloitteesta ulkopuolisella yhtiöllä teetetyistä selvityksistä muun muassa häiriörahoituksen myöntämisestä keväällä 2020 ja maksatuksesta ja valvonnasta elokuu 2020–helmikuu 2021.

Keskeistä ratkaisuni kannalta näissä loppuraporttien arvioinneissa oli seuraavat seikat:

1) 7.5.2020 annetun raportin mukaan (kursivoinnit tässä):

”BF on koko rahoituksen ajan käynyt TEM:n kanssa keskustelua häiriötilanteen rahoituspalveluista osana TEM:n tulohjausprosessia sekä raportoinut jokainen arkipäivä TEM:lle rahoitustilanteesta. BF:n ohje toimintajärjestelmästä on ollut TEM:ssä kommentoitavana ja TEM on ollut tietoinen kaikista keskeisistä rahoituskriteereistä. Tehdyissä rahoituspäätöksissä rahoitus on kohdistettu kehittämistoimintaan.”

”Rahoitettavan kehittämistoiminnan ja talouden tilan arvioinnin keventäminen on hakijan osalta helpottanut ja yksinkertaistanut rahoituksen hakua sekä nopeuttanut käsittelyprosessia. Samanaikaisesti kriteereiden keventäminen on lisännyt rahoituskriteerien tulkintaeroja, joita BF on joutunut tarkentamaan hakuprosessin aikana. Myös riski rahoituksen myöntämiseen muuhun kuin kehittämistoimintaan on kasvanut, samoin kuin sellaisen toiminnan tukeminen, johon koronavirus ei ole vaikuttanut.”

”Rahoituskriteerien osalta verovelkojen käsittelyssä on ollut alkuun tiukempi menettely, että verovelkoista tulee olla maksusuunnitelma. Myöhemmin kriteereitä on löyhennetty siten, että verovelkaa ei saa olla

ulosotossa. Syyksi tähän on tuotu esille, ettei verottajan ruuhkautumisen vuoksi verojen maksusuunnitelmaa saada riittävän nopeasti käsiteltyä. Tämä saattaa vaikuttaa siihen, kohdellaanko hakijoita yhdenmukaisella ja tasapuolisella tavalla.”

Edellä kuvatut havainnot liittyivät siis rahoituskriteerien lain- ja ohjeistuksenmukaisuuden arviointiin. Yksittäisten rahoituspäätösten otantaan perustuvassa tarkastelussa raportissa kiinnitettiin huomiota yksittäisiin virheisiin tai puutteellisiin rahoituksen käyttökohteissa ja käsittelyprosessin asianmukaisuudessa, mutta raportissa todetaan, että esimerkiksi rahoituksen käyttökohteissa havaitut puutteet eivät kuitenkaan olleet merkityksellisiä kokonaisuudessaan nähden. Raportissa todetaan vielä havaituista puutteista: ”Rahoitushakemusten käsittelyn dokumentaatio ei ole kaikilta osin ollut riittävää ja jälkikäteen voi olla hankalaa todentaa erityisesti onko hakija nimenomaisesti muuttanut kustannusarviotaan ja haettavaa rahoitusmäärää.”

2) 4.3.2021 annetun sisäisen tarkastuksen loppuraportin mukaan:

Rahoituksen käytön valvontaan painottuvat 4.3.2021 päivätyn jatkotarkastusraportin kriittiset havainnot liittyivät tuensaajien kehittämistoimien ja rahoituksen todellisen käytön raportointiin. Raportin mukaan: ”Otostarkastuksen perusteella tuensaajien kehittämistoimista ja rahoituksen todellisesta käytöstä ei pystytä ulkopuolisen tarkastuksen toimesta kaikilta osin varmistumaan loppuraporttien, kustannustilitysten ja toteutettujen lisäselvitysten perusteella. Otostarkastuksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että rahoituskäsittelijät ovat noudattaneet ohjeistuksia ja prosessia ja pyrkineet varmistumaan loppuraporttien ja tilitysten oikeellisuudesta sekä kehittämistoimien asianmukaisuudesta heillä käytössään olevin keinoin, eli valvontaprosessi toimii. Riskinä voi kuitenkin olla, että rahoitusta on todellisuudessa käytetty muuhun kuin rahoituskriteerien mukaiseen toimintaan, ja rahoitusta olisi tarvittu muihin kuluihin kuin kehittämiseen. Riskinä on lisäksi, että kyseinen rahoitusinstrumentti on ajanut yritykset rahoituksen saamiseksi sellaisiin kehittämistöimiin, joihin yrityksillä ei kaikilta osin ole ollut tarvetta.”

Arvioin menettelyä seuraavasti.

Koska yhtiön toiminnassa avustusten myöntämisessä ja käytön valvonnassa on ollut kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, on toiminnassa tullut noudattaa hallintolakia ja muita hallinnon yleislakeja. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet on lueteltu hallintolain 6 §:ssä. Sen mukaan hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti sekä toimivaltaa on käytettävä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain palveluperiaatetta ja neuvontavollisuutta koskevien säännösten lisäksi hallintolain asian käsittelyä ja ratkaisua koskevat säännökset ovat erityisesti keskeisessä asemassa menettelyn arvioinnissa.

Peruseriaate rahoituksen hakemisessa ja hakemusten käsittelyssä oli Business Finlandin laatimien ja työ- ja elinkeinoministeriön hyväksymien ohjeiden mukaan helppous, yksinkertaisuus ja nopeus. Lainsäädäntöön perustuvia lainan myöntämisen kriteereitä oli saadun selvityksen mukaan siis pyritty soveltamaan joustavasti ja poikkeuksellinen tilanne huomioon ottaen. Sisäisen tarkastuksen raporteissa oli puolestaan mielestäni perustellusti kiinnitetty huomiota menettelyn tuomiin riskeihin tuen myöntämisen laillisten kriteerien toteutumisessa ja toisaalta tuen käytön valvonnan haasteisiin tilanteessa, jossa tuen hakuksen perusteeksi esitetyt asiakirjat eivät ole olleet riittävän kattavat toiminnan jälkikäteistä arviointia varten. Myös kriteerien löyhentäminen erityisesti suhtautumisessa verovelkaan on voinut heikentää hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumista.

Selvityksen mukaan rahoituksen saamisen edellytykset olivat muuttuneet verovelan osalta niin, ettei muu kuin ulosotossa ollut verovelka ilman maksuohjelmaa ollut rahoituksen esteenä, koska verohallinnossa maksuohjelmahakemukset olivat ruuhkautuneet. Näin ollen tuenhakijoiden yhdenvertaisuus on voinut joissain tilanteissa ohjeistuksen muututtua vaarantua, jos samankaltaisessa tilanteessa olevat hakijat ovat eri asemassa tuen myöntämisen suhteen.

Yhdenvertaisuuden toteutumisen takeena selvityksessä on tuotu esiin myös hyvän hallinnon toteutumisen kannalta tärkeitä tekijöinä tuensääjien neuvonnan toteuttaminen, saapumisjärjestykseen perustuva käsittelyjärjestys ja sidonnaisuuslinjausten ja hallintolain esteellisyyssääntösten noudattaminen. Tältä osin tässä asiassa ei ole tullut esiin mitään sellaista, joka antaisi minulle aiheutta epäillä menettelyn olleen tältä osin puutteellista.

Katson, että minulla ei laillisuusvalvonnan keinoin ole mahdollisuutta arvioida, missä määrin edellä kuvatussa sisäisen tarkastuksen raportissa kuvatut hallintomenettelyn uhat erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta ovat toteutuneet. Tarkastuksessa havaittiin yksittäisiä virheellisiä menettelyjä. Toisaalta häiriörahoitus on parhaillaan Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen kohteena. Kiinnitän kuitenkin yhtiön huomiota edellä hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta kriittisten toimintatapojen tarkastelun tärkeyteen toiminnan ohjauksessa.

Kanteluasiassa EOAK/2273/2020 arvosteltiin sitä, että tukea ei myönnetty toiminimiyrittäjille.

Rahoitusasetuksen 1 §:n 3 momentin mukaan Rahoituskeskus ja Business Finland Oy -niminen osakeyhtiö voivat myöntää yrityksille rahoitusta tutkimus-, kehittämis- tai innovaatiotoimintaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annetun komission asetuksen (EU) N:o 1407/2013 nojalla. Asetuksen 2 §:n 6 kohdan määritelmän mukaan tarkoitetaan yrityksellä oikeudellisesta muodosta riippumatta kaikkia yksiköitä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa, ei kuitenkaan luonnollista henkilöä.

Rahoitukseen ei häiriörahoitusta koskien tehty muutosta vaan häiriörahoitus käynnistettiin ja toteutettiin voimassa olevan sääntelyn perusteella. Näin ollen Business Finlandin tukea ei voinut myöntää yksinyrittäjille. Kevään aikana 2020 aloitettiin myös yksinyrittäjien tukien myöntäminen, mikä uskottiin kuntien tehtäväksi. Yksinyrittäjät ovat voineet saada myös ELY-keskusten tukea.

Asiassa ei tältä osin ole ilmennyt virheellistä tai lainvastaista menettelyä.

Kantelussa EOAK/2771/2020 on arvosteltu sitä, että avustusten jakoperusteita muutettiin hakuprosessin ollessa vireillä.

Ensimmäinen ilmoitus hakukriteeristä julkaistiin 19.3.2020. Rahoitusohjeita täsmennettiin 30.3.2020, kun ELY-keskusten koronarahoitushaku avautui 31.3.2020. Tästä päivästä lukien ELY-keskusten myöntämien avustusten piiriin kuuluivat enintään 5 henkilöä työllistävät yritykset pois lukien yksinyrittäjät. Selvityksen mukaan yhtiö käsitteli ja myönsi tukia myös näille pienemmille yrityksille, jos hakemus oli saapunut ennen 31.3.2020.

Hakemusten käsittelyssä ei ole osoitettu yhtiön menetelleen hallinnon luottamuksen suojan periaatteen vastaisesti, kun hakemukset on käsitelty niiden julkaistujen ehtojen mukaisesti, jotka ovat olleet voimassa hakemusta jätettäessä.

3.3 Rahoituskeskuksen menettely

Business Finland -lain 14 §:n 3 momentin mukaan rahoituskeskus ohjaa ja valvoo yhtiön rahoitustoimintaa. Yhtiö valvoo myöntämänsä valtionavustuksen käyttöä. Rahoituskeskus vastaa siten rahoituspalveluja koskevista ohjeistuksista ja valvoo niiden noudattamista laatuauditoinnein ja jälkitarkastuksin. Häiriörahoituksen suunnittelusta työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa on vastannut rahoituskeskus, jossa laadittiin palvelukuvaukset ja ylätasoinen ohjeistus rahoituksen hakemista, hakemusten arviointia ja päätösten tekemistä varten. Lain 14 §:n 4 momentin mukaan rahoituskeskus myös päättää yhtiön myöntämien avustusten takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista. Yhtiön tekemään rahoituspäätökseen saa lain 15 §:n mukaisesti asianosainen hakea oikaisua Rahoituskeskukselta.

Ministeriön teettämien tarkastusten loppuraportissa arvioidaan muun muassa rahoituksen käytön valvonnan toimivuuden ja riittävyysnäkökulmasta vastuunjako yhtiön ja viraston (Rahoituskeskuksen) välillä. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan työnjaot, vastuut ja rajapinnat viraston ja yhtiön välillä ovat entisestään selkiytyneet vuoden 2020 aikana. Selvityksen mukaan resurssoinnit olivat ainakin tuolloin riittävät. Riskinä kuitenkin voitiin pitää resurssien riittävyttä suorittaa paikan päällä tai virtuaalisesti toteutettavia tarkastuksia suhteessa koko poikkeusrahoituksen volyymiin. Tarkastajat suosittivat resurssien suuntaamista mahdollisuuksien mukaan paikan päällä toteutettaviin tarkastuksiin ja että jälkitarkastuksia suoritetaan mahdollisimman

kattavasti. Tarkastusraportissa todetaan Business Finlandin johtoryhmässä päätetyn myös lisätä jälkitarkastuksen resursseja maaliskuussa 2021.

Rahoituskeskuksen mahdollisuus viranomaistehtäviensä suorittamiseen laissa edellytetyllä tavalla on riippuvainen sen käytettävissä olevien resurssien riittävydestä. Olen jo kantelun EOAK/883/2018 käsittelyn yhteydessä kiinnittänyt – tosin ennen kaikkea perustuslain 124 §:n soveltamisen näkökulmasta – huomiota Business Finland -kokonaisuuden rakenteeseen ja arvioinut kriittisesti Rahoituskeskukselle kuuluvien rahoituspäätösten valmistelun tapahtumista merkittävässä määrin yhtiössä toisin kuin Business Finlandia koskevassa laissa säädetään. Se, missä määrin tätä tilannetta on ylipäättään voitu korjata vastaamaan lain vaatimuksia, on pitkälti kiinni resurssien kohdentamisesta ja siis Rahoituskeskuksen virkamiesten ja yhtiön työntekijöiden määrästä. Näin jo lähtökohtaisesti tilanne on ollut haasteellinen Rahoituskeskuksen resurssien kannalta ennen yhtiön tehtäväksi tullutta poikkeusrahoituspäätösten tekoa, mikä on osaltaan vaatinut Rahoituskeskuksen virkamiesten käyttämistä itse päätösten teossa yhtiössä.

Koska Rahoituskeskuksen tehtävät tarkastuksessa, oikaisumenettelyssä ja takaisinperinnässä ajoittuvat osin myöhempään aikaan kuin yhtiön tehtävät ja ovat selvityksenantoajankohtana vielä kesken, ei minulla ole tässä yhteydessä aihetta yksityiskohtaisemmin selvittää resurssitilannetta. Kuten ministeriön teettämistä selvityksistä ilmenee, viranomaistoimintaan varattujen resurssien riittävydestä oli herännyt huolta.

Totean kuitenkin yleisellä tasolla seuraavan.

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei sinänsä ole valvoa viranomaisten resurssien riittävyttä eikä laillisuusvalvonnallisena kysymyksenä voida sellaisenaan pitää esimerkiksi resurssien jakautumista koskevaa kysymystä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on toisaalta vakiintuneesti todettu, että resurssien vähäisyydellä ei voida perustella viranomaistoiminnassa tapahtuvia oikeudenloukkauksia.

Resurssikysymys saa laillisuusvalvonnallisia ulottuvuuksia, jos tilanne johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen. Laillisuusvalvonta ei voikaan ohittaa resurssikysymystä, mikäli viranomaiselle säädettyjen lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen on vaikeutunut tai käynyt jopa mahdottomaksi resurssipuutteiden vuoksi. Laillisuusvalvonnallisen arvioinnin kohdentaminen vain yksittäisiin virkamiehiin tai viranomaisiin ei ole tarkoituksenmukaista eikä kohtuullista, mikäli taustalla on selkeä toiminnan aliresursointi.

Aliresursoitu viranomaistoiminta ei kykene täyttämään sille asetettuja velvoitteita. Väistämätön vaikutus aliresursoinnilla on lopulta myös siihen, koetaanko viranomaisen toiminta luotettavaksi, uskottavaksi ja laadukkaaksi.

Kiinnitänkin tässä yleisellä tasolla Business Finlandin huomiota viranomaisen lakisääteisten tehtävien riittävään resursointiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjaus Business Finlandille on pääasiallisesti liittynyt tulosoajaukseen. Perustuslain 68 §:n nojalla hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaavan ministeriön tulee mielestäni ohjauksensa yhteydessä varmistaa, että Rahoituskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin on käytettävissä tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämä henkilöstömäärä.

Mikäli aihetta on, tulen tarkastelemaan tätä kysymystä käynnissä olevan Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen valmistuttua yksityiskohtaisemmin.

3.4 ELY-keskuksen menettely

Yrityksen kehittämisavustuksesta säädetään valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetussa laissa (9/2014) ja mainitun lain perusteella annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Koronaepidemian aiheuttamien haitallisten yritysvaikutusten hillitsemiseksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annettua valtioneuvoston asetusta (716/2014, jäljempänä yritystukiasetus) muutettiin väliaikaisesti 3.4.2020 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella 178/2020 siten, että asetukseen lisättiin säännökset kehittämisavustuksen myöntämisestä markkina- ja tuotantohäiriötilanteessa. Markkina- ja tuotantohäiriötilanteessa kehittämisavustusta voidaan myöntää tilanneanalyysin tekemiseen tai kehittämistoimenpiteisiin.

Yritystukiasetuksen 10 b §:n 1 momentin mukaan Covid-19-epidemian aiheuttamassa markkina- ja tuotantohäiriötilanteessa, avustusta voidaan myöntää tilanneanalyysin tekemiseen. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan tilanneanalyysin tekemiseen avustusta voidaan myöntää laskennallisiin palkkamenoihin ja pro-senttimääräisinä korvattaviin menoihin, joiden määräksi hyväksytään 50 prosenttia momentissa tarkoitetuista laskennallisista palkkamenoista. ELY-keskusten myöntämiä korona-avustuksia koskevassa hakuohjeessa on tilanneanalyysiin myönnettävän tuen osalta selvennetty tuen laskentaperustetta. Hakuohjeessa on todettu, että palkkakustannusten osalta käytetään vakiointua laskennallista 2 000 euron palkan määrää/yrityksessä työskentelevä henkilö, riippumatta henkilölle tosiasiallisesti maksetusta palkasta. Lisäksi hakuohjeessa on todettu, että avustuksen perusteena olevien henkilöiden määrää laskettaessa yhdeksi henkilöksi lasketaan henkilö, joka työskentelee yrityksessä keskimäärin vähintään 30 tuntia/viikko. Henkilöiden määrää laskettaessa voidaan ottaa huomioon useamman hankkeeseen osallistuvan henkilön yhteenlasketut työajat siten, että vaadittu keskimääräinen vähimmäistyöaika (30 tuntia/viikko) muodostuu esimerkiksi kahden eri henkilön yhteenlasketusta työpanoksesta.

Avustuksen myöntäminen tilanneanalyysin tekemiseen edellyttää siis, että henkilöt, joiden osalta avustusta myönnetään ovat töissä hankkeen aikana. Koska asiassa EOAK/2771/2020 tarkoitettussa tapauksessa tuen edellytykset eivät hakemuksen perusteella näyttäneet täyttyvän, asian esittelijä oli ollut sähköpostitse yhteydessä hakijaan. Hakija olikin käydyin kirjeenvaihdon perusteella peruuttanut hakemuksensa ja sittemmin jättänyt uuden hakemuksen.

Kanteluasiassa EOAK/2526/2020 oli kysymys työntekijöiden sukupuolta koskevan kysymyksen asianmukaisuudesta. Saadun selvityksen mukaan kysymys oli erehdyksessä jäänyt hakemuslomakkeeseen, kun normaalioloissa kehittämisavustukset voidaan rahoittaa EU:n rakennerahastojen varoista ja näihin tukiin liittyvien tavoitteiden mukaista on sukupuoli- ja tasa-arvonäkökohtien huomioon ottaminen. Nyt oli kuitenkin kysymys kansallista rahoituksesta, jonka yhteydessä vastaava seuranta ei ollut tarpeen.

Kysymys oli siis ainoastaan seurannan tarpeesta, jolla ei ollut vaikutusta tuen myöntämisen edellytyksiin. Kysymys myös myöhemmin poistettiin hakulomakkeilta.

Katson, ettei asiassa ole osoitettu viranomaisen tai virkamiehen menettelleen tukihakemuksen käsittelyssä siten lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuttaan, että minun laillisuusvalvojana tulisi siihen puuttua.