



Työ- ja elinkeinoministeriön ohjaus ja valvonta Business Finlandin häiriötukiasioissa sekä tukia koskeva säädösvalmistelu

ASIAN VIREILLETULO

Keväällä 2020 oikeuskanslerinvirastoon saapui useita kanteluita, joissa arvosteltiin Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin (jäljempänä *rahoituskeskus*, myös BF) ja Business Finland Oy:n (jäljempänä *yhtiö*, myös BF) menettelyä ns. korona-häiriötukien myöntämisessä sekä niiden valvonnassa. Monessa kantelussa arvosteltiin työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) sekä työ- ja elinkeinoministerin menettelyä Business Finlandin myöntämiin yritystukiin liittyvissä asioissa. Niissä epäiltiin muun ohessa, että ministeriö olisi laiminlyönyt ohjata ja valvoa covid-19-häiriötukien myöntämiseen liittyvää Business Finlandin menettelyä sekä tuen myöntämistä koskevien säädösten ja ohjeistuksen noudattamista. Joissakin kanteluissa epäiltiin mediassa esitettyihin tietoihin perustuen, että eräät ministerit olisivat asemaansa hyväksi käyttäen pyrkineet vaikuttamaan tuen ohjautumiseen lähipiirinsä yrityksille. Oikeuskanslerille on toimitettu myös useita kanteluita, joissa on arvosteltu yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamatta jättämistä eri alojen yritysten tukemisessa.

Päätin ottaa omana aloitteenani tutkittavaksi, miten rahoituskeskuksen ja yhtiön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta vastaava työ- ja elinkeinoministeriö on huolehtinut näistä ohjaus- ja valvontatehtävistään koronapandemian aikana, mukaan lukien avustusten myöntämiseen liittyvät mahdolliset eturistiriitatilanteet. Lisäksi otin yleisemmin tarkasteltavakseni työ- ja elinkeinoministeriön tukia koskevan säädösvalmistelun sekä säädösten ja ohjeistuksen selkeyden, johdonmukaisuuden ja niiden noudattamisen valvonnan.

SELVITYS

Selvityspyyntö

Pyysin työ- ja elinkeinoministeriötä antamaan selvityksen, jossa esitellään ministeriön ohjauksen ja valvonnan rooli ja tehtävät suhteessa Business Finlandin myöntämiin ns. koronatukiin. Siitä tuli ilmetä, miten ministeriö on pyrkinyt varmistumaan siitä, että tuki ohjautuu juuri niille yrityksille, joille se oli tarkoitettu, onko ohjeistuksessa huomioitu mm. mahdolliset eturistiriitalanteet ja miten ministeriö valvoo tukiprosessien asianmukaisuutta, hyvän hallinnon mukaisuutta sekä mahdollisten virheiden ja väärinkäytösten selvittämistä.

Säädösvalmistelun osalta pyysin kiinnittämään selvityksessä erityisesti huomiota niihin toimenpiteisiin, joihin ministeriö oli ryhtynyt ja oli ryhtymässä säädösten selkeyden, johdonmukaisuuden ja niiden noudattamisen tehokkaan valvonnan varmistamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 28.8.2020 päivätyn selvityksen (VN/13795/2020). Tietoja on oikeuskanslerinviraston pyynnöstä päivitetty 3.5.2022.

Business Finlandin korona-avustuksia koskeva ohjaus ja valvonta

Koronapandemian aiheuttamien taloudellisten vaikutusten vuoksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla käynnistyi kevään 2020 aikana useita tukiohjelmia yritysten tukemiseksi. Tämän osana työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa ja valvonnassa toimiva Business Finland avasi 19.3.2020 yritysten haettavaksi koronapandemiaan liittyvän avustusmuotoisen liiketoiminnan kehitysrahoituksen häiriötilanteissa: esiselvitysrahoituksen ja kehittämisrahoituksen (jäljempänä yhteisesti *häiriörahoitus*). Lisäksi yleistä avustusmuotoista koronarahoitusta myöntävät ELY-keskukset (haettavissa 8.6.2020 asti), yksinyrittäjille työ- ja elinkeinoministeriön myöntämällä valtionavustuksilla kunnat sekä kustannustukea Valtiokonttori. Lisäksi on suunnattu tuki avustuksina ravintola-alalle.

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 (Vna 1444/2014, jäljempänä *rahoitusasetus*). EU:n valtioneuvoston päätöksen osalta häiriörahoitus on ns. de minimis -ehtoista eli vähämerkityksistä valtiontukea (komission asetukset (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, jäljempänä *de minimis -asetus*). Lisäksi Innovaatorahoituskeskus Business Finland antoi 19.3.2020 rahoitusohjeet ”[Liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa](#)”.

Häiriörahoituksen on myöntänyt Business Finland Oy (*yhtiö*) 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 kehittämisrahoituksen määrä enintään 100 000 euroa.

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. Häiriörahoituksen suunnittelusta työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa on vastannut rahoituskeskus, jossa laadittiin palvelukuvaukset ja ylätasen 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.

Työ- ja elinkeinoministeriö on ohjannut ja valvonut Business Finlandin häiriörahoituksen valmistelua ja toteutusta lakisääteisen ohjaus- ja valvontatehtävänsä perusteella. Rahoituskeskuksen tulosohjauksesta vastaa ministeriön innovaatiot ja yritysrahoitusosasto, ja häiriörahoitukseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty osana vakiintunutta ja säännöllistä tulosohjausta. Selvityksen liitteenä on ministeriön Business Finlandille 11.5.2020 lähettämä, tulossopimusta täydentävä ohjauskirje. Häiriörahoituksen valmistelussa ja toimeenpanossa ministeriö on kuitenkin vakiintuneen tulosohjauksen lisäksi tehnyt jatkuvaa ja tiivistä yhteistyötä Business Finlandin kanssa. Häiriörahoitusta on työ- ja elinkeinoministeriössä käsitelty säännöllisesti ministeriön poliittisen johdon kanssa, ministeriön virkamiesjohtoryhmässä sekä ministeriön maaliskuussa 2020 asettamassa yritysrahoitussektorin tilannetta seuraavassa työryhmässä. Yritysrahoitustyöryhmän tehtävänä on seurata rahoitussektorin tilannetta ja toimivuutta koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa, ja ryhmä raportoi työstään työ- ja elinkeinoministeriön johdolle.

Häiriörahoituksen haun aikana Business Finlandin rahoitustoiminnan johto on raportoinut häiriörahoituksen toimeenpanosta ministeriölle päivittäin, ja raportointi jatkuu haun päätyttyä säännöllisesti mutta harvemmin edelleen. Lisäksi ministeriö on seurannut häiriörahoituksen kohdentumista säännöllisesti Business Finlandin toimittaman laajemman tietoaineiston pohjalta.

Tuen oikean kohdentumisen varmistaminen

Business Finlandin häiriörahoitus on selvityksen mukaan osa useiden, osin erilaisiin tarkoituksiin ja eri yrityskohderyhmille koronatilanteessa suunnattujen valtion avustus-, laina-, takaus- ja pääomasijoitusmuotoisten sekä muiden yritysten toimintaedellytyksiin liittyvien toimenpiteiden kokonaisuutta. Häiriörahoitus on luonteeltaan kehittämisrahoitusta: rahoituksen avulla yritykset voivat selvittää, suunnitella ja toteuttaa kehittämistoimenpiteitä liittyen uusiin liiketoimintoihin, korvaaviin alihankintaketjuihin ja tuotannon organisoimiseen koronan aiheuttamassa häiriötilanteessa. Rahoituksen tavoitteena on siten sekä tukea yritysten selviytymistä yli koronapandemian aiheuttaman poikkeustilanteen, että kannustaa yrityksiä innovoimaan ja kehittämään liiketoimintaansa vastaamaan poikkeustilanteessa ja sen jälkeen muuttuvia markkinoita. Häiriörahoitus on tarkoitettu Suomessa toimiville pk- ja midcap-yrityksille, joiden liiketoiminta kärsii koronavirustilanteesta, mutta rahoituksen piiristä on rajattu pois yritykset, jotka olivat taloudellisesti vaikeuksissa jo ennen korona-epidemian alkamista (aikarajana 31.12.2019).

Häiriörahoituksen kohdentuminen edellä kuvattuun tarkoitukseen – niille yrityksille, joille se on tarkoitettu – on varmistettu Business Finlandin yhtenäisillä rahoitusohjeilla ja -kriteereillä sekä näiden yhtenäisellä toimeenpanolla. Häiriörahoituksesta on yhtiössä vastannut erillinen käsitteilyjoiden ja päätöksentekijöiden tiimi, jonka ohjeistamisesta ja kouluttamisesta on vastannut yhtiön johto rahoituskeskuksen määrittämien ohjeiden ja periaatteiden mukaisesti. Yhtiö on laatinut asiantuntijoiden esitysvalmistelutyön tueksi häiriörahoituksen sisäisen käsikirjan rahoituskeskuksen laatimien ohjeistusten pohjalta. Häiriörahoituksen käsikirjassa kuvataan rahoituksen ehdot ja menettelytavat käsittelyprosessin eri vaiheissa. Lisäksi käsikirjassa esitetään tyypillisiä ratkaistavia asioita, jotka toistuvat rahoituspäätöksestä toiseen, ja esimerkkejä pohjautuen rahoituskeskuksen toimintajärjestelmässä oleviin ohjeisiin. Rahoitettujen hankkeiden seurannasta ja loppuraporttien käsittelystä on vastannut yhtiössä häiriörahoituksen määräaikainen projektiorganisaatio (1.6.2020 – 31.8.2021). Rahoitettujen hankkeiden loppuraportointiin ja lopputilitykseen liittyvien toimenpiteiden merkitys on keskeinen niin tuen oikean kohdentumisen varmistamiseksi kuin tukiprosessin asianmukaisuuden kannalta. Tällöin muun muassa varmennetaan, että hankkeessa on tehty rahoituksen kohdistumisen kannalta suunniteltuja asioita sekä todennetaan hankkeessa toteutuneiden kustannusten luonne ja määrä.

Business Finlandin työ- ja elinkeinoministeriölle 4.8.2020 asiassa antaman lausunnon mukaan Business Finlandin käsiteltäväksi tuli häiriörahoituksen hakuajana yhteensä 28 750 rahoitushakemusta, joissa haettu rahoitus on yhteensä noin 1 480 miljoonaa euroa. Hakemuksista oli

31.7.2020 mennessä päätetty 25 131, joista 17 793 oli myönteisiä päätöksiä. Rahoitusta oli elokuun alkuun 2020 mennessä myönnetty noin 834 miljoonaa euroa ja maksettu noin 579 miljoonaa euroa. Hakemusten hylkäysaste oli noin 31 %.

Business Finlandin häiriörahoituksella rahoitetut hankkeet ovat selvityksen antamisen hetkellä (28.8.2020) olleet pääosin vielä kesken, eikä hankkeilla saavutettuja tuloksia siten tuossa vaiheessa ole vielä voitu arvioida. Business Finland arvioi häiriörahoituksen kohdentumista ja vaikuttavuutta syksyllä 2020 käynnistyneessä arvioinnissa (ks. selvityksen täydennystä koskevassa jaksossa Business Finlandin / Etlan arviointi: [Häiriötilannerahoituksen taloudelliset vaikutukset](#), tarkastelu 1/2022).

Työ- ja elinkeinoministeriö päätti elokuussa 2020 käynnistää riippumattoman arvioinnin yritystuista, jotka otettiin käyttöön koronatilanteen aiheuttaman yritysten maksuvalmiuskriisin vuoksi. Tämän osana toteutetaan arviointi myös Business Finlandin häiriörahoituksen vaikuttavuudesta. Arvioinnin tavoitteena oli selvittää tukien lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia sekä tuottaa tietoa tulevia kriisejä ja päätöksentekoa varten. Arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa arviointiin koronatuken lyhyen aikavälin vaikutuksia: miten tuet kohdentuivat, ehkäisivätkö ne konkurssreja, miten ne edistivät työllisyyttä ja millaisia vaikutuksia niillä oli uusiutumiseen ja tuottavuuteen ("Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi", TEM:n julkaisu [2021:26](#)). Arviointihankkeesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimiva riippumaton yritystukien tutkimusjaosto, joka tekee omia itsenäisiä arviointeja ja kilpailuttaa taustatutkimukselle toteuttajat. Toisen vaiheen tulokset koronapandemian tukipolitiikan arvioinnista on julkaistu 17.5.2022 ("Koronapandemian tukipolitiikan arviointi", TEM:n julkaisu [2022:39](#)).

Lisäksi koronatuken pitkän aikavälin vaikutuksia tarkastellaan vuosina 2021–2023: Yritystukien tutkimusjaosto toteuttaa tukien politiikka-arvioinnin, jossa tarkastellaan muun muassa sitä, olivatko valitut tuet oikeita, mikä oli markkinaehtoisen rahoituksen rooli kokonaisuudessa ja millaiset politiikkakeinot sopivat erilaisiin talouskriiseihin ja tiettyyn tarpeeseen. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa koronatuken vaikuttavuuden arvioinnissa keskitytään tiettyjen tukien vaikuttavuuteen suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin sekä pitkän aikavälin tuottavuuteen, talouden rakenteelliseen uudistumiseen ja talouskasvuun.

Selvityksen antamisvaiheessa häiriörahoituksen kohdentumisesta ja vaikuttavuudesta voitiin esittää alustavia yleisiä arvioita. Esimerkiksi osana kesä-heinäkuussa 2020 toteutettua työ- ja elinkeinoministeriön, Finnveran ja Suomen Yrittäjien pk-yritysbarometrin kyselyä selvitettiin koronaepidemian ja siihen liittyvien julkisten tukitoimenpiteiden vaikutuksia pk-yrityksiin. Selvityksen mukaan koronakriisituista eniten käytettyjä olivat Business Finlandin ja ELY-keskusten kehittämistuet sekä yksinyrittäjätuki ja yrittäjän väliaikainen työttömyysturva. Vastanneista yrityksistä 39 % ilmoitti, että yrityksen käyttämä tuki on vastannut yrityksen tarpeisiin hyvin, 41 %

jossakin määrin ja 21 % huonosti. 17.6.2020 julkaistun Teollisuussijoituksen tekemän yrityskselyn tulosten mukaan Business Finlandin apua koronakriisin aikana saaneista yrityksistä 57 % ilmoitti toimenpiteen helpottaneen yrityksen toimintaa hyvin paljon tai paljon.

Tukiprosessien asianmukaisuuden, hyvän hallinnon mukaisuuden sekä mahdollisten virheiden ja väärinkäytösten selvittämisen valvonta sekä eturistiriitatilanteiden huomioon ottaminen

Rahoituskeskus

Kuten edellä on todettu, rahoituskeskus vastaa yhtiön häiriörahoitusta koskevasta ohjeistuksesta ja valvoo ohjeistuksen noudattamista. Business Finlandin rahoituspäätösten perustana ovat selvityksen mukaan aina rahoituspalvelua koskevat yhtenäiset, julkaistut ohjeet ja kriteerit. Kun häiriörahoitus avattiin haettavaksi, Business Finland julkaisi verkkosivuillaan rahoitusta koskevat kriteerit. Kun kriteereitä täsmennettiin ELY-keskusten ja kuntien koronarahoituksen avautuessa, kriteerien muutokset julkaistiin välittömästi. Ohjeiden toimeenpanosta ja häiriörahoituksen myöntämisestä on yhtiössä edellä kuvatusti vastannut erillinen tiimi, jonka ohjeistamisesta ja kouluttamisesta on vastannut yhtiön johto rahoituskeskuksen määrittelemien ohjeiden ja periaatteiden mukaisesti, ja hankkeiden seurannasta ja loppuraporttien käsittelystä vastaa projektiorganisaatio.

Osana yhtiön rahoitustoiminnan valvontaa rahoituskeskus tekee 1) rahoitusta saaneiden yritysten hankkeiden jälkitarkastuksia varmistaakseen, että hankkeessa suunniteltu työ on tehty ja kustannukset tosiasiallisesti maksettu sekä 2) esitysvalmistelu- ja raportointivaiheen laatuauditointeja varmistaakseen, että yhtiön tekemä esitysvalmistelu- ja seurantatyö on asianmukaista ja laadukasta.

Rahoituskeskuksella on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia tarkastuksia, jotka kohdistuvat valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan (valtionavustuslain 16 §; Business Finland -lain 14 §). Jälkitarkastuksia tehdään yhtiön myöntämän häiriörahoituksen osalta erillisen ohjeistuksen mukaisesti. Tarkastuksilla myös varmistetaan, että yhtiön rahoittamat hankkeet on toteutettu rahoituspäätöksen ja -ehtojen mukaisesti ja että projektin toteutus vastaa Business Finlandille annettuja tietoja. Tarkastus on mahdollista myös keskeneräiseen hankkeeseen, jonka loppuraporttia ei ole vielä hyväksytty.

Rahoituksen laatuauditoinneilla todennetaan Business Finlandin oman toiminnan laatua rahoitusprosessissa. Laatuauditoinneilla varmistetaan Business Finlandin rahoitustoiminnan yhdenmukaisuus, laillisuus sekä annettujen ohjeiden ja sovittujen toimintatapojen mukaisuus. Laatuauditointien tuloksia hyödynnetään rahoitusprosessin kehittämisessä. Häiriörahoituksen

osalta laatuauditointeja on tehty selvityksen mukaan viikoittain, ja otannat perustuvat sekä riskiarviointiin että satunnaisesti valittuihin hankkeisiin. Auditoinnit perustuvat etukäteen sovittuihin kriteereihin, ja auditointeja tehdään rahoitusprosessin esitysvalmistelu- ja hankeseurantavaiheista. Hankkeiden auditoijat ovat henkilöitä, joilla on riittävä kokemus ja osaaminen rahoitusprosessista, eikä auditoija voi auditoida hanketta, jossa hän on itse ollut mukana esimerkiksi hankeryhmässä tai päätöksentekijänä. Rahoitushankkeiden auditointi perustuu todellisiin, objektiivisiin näyttöihin, pääasiassa tietojärjestelmissä oleviin merkintöihin.

Business Finland on tehnyt häiriörahoitukseen kevään 2020 aikana kolme riskikartoitusta: 1) rahoitustoiminta (ylätasolla) – riskejä ja mahdollisuuksia; 2) rahoitusprosessi (esitysvalmistelu ja hankeseuranta; myös asiakasneuvonta) sekä 3) sisäinen valvonta häiriörahoituksessa. Riskikartoituksia tullaan täydentämään ja tarkastelemaan, miten riskit ovat muuttuneet ja onko havaittuja riskejä saatu hallintaan vai tarvitaanko vielä uusia hallintatoimenpiteitä. Business Finlandin verkkosivuilla on palautekanava (Whistleblower), jonka kautta on mahdollista lähettää viestejä sisäiselle tarkastukselle. Selvityksen mukaan kaikki tähän ilmoituskanavaan tulleet viestit selvitetään.

Yhtiö on selvityksen mukaan antanut häiriörahoituksen asiakkaille neuvontaa rahoitushakemusten käsittelyn aikana hyvän hallintotavan mukaisesti. Rahoitushakemukset on käsitelty saapumisjärjestyksessä yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi. Avustuspäätöksistä voidaan tehdä rahoituskeskukselle oikaisuvaatimus. Kaikki oikaisuvaatimukset ratkaisee valmistelun jälkeen rahoituskeskuksen pääjohtaja. Elokuun 2020 lopulle mennessä oli rahoituskeskukselle yhtiön häiriörahoituspäätöksiin tehty 520 oikaisuvaatimusta (tilanne 25.8.2020). Oikaisuvaatimukseen annettuun rahoituskeskuksen päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Yhtiö tekee toimivaltaansa kuuluvat valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätökset aina esittelystä. Päätösten tekemiseen osallistuvat toimihenkilöt ja esittelijät määrää yhtiön hallitus (valtioneuvoston asetus Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä 1147/2017, 8 a §). Häiriörahoituksen valmistelussa ja päätöksenteossa noudatetaan selvityksen mukaan hallintolain esteellisyyssäännöksiä ja Business Finlandin sidonnaisuuslinjauksia hakemusten puolueettoman tarkastelun varmistamiseksi ja eturistiriitilanteiden välttämiseksi. Sidonnaisuuslinjausten mukaan asiakastyötä tekevä henkilöstö ei mm. voi olla voittoa tavoittelevien yritysten hallituksissa, toimitusjohtajana tai muussa vastaavassa asemassa muutoin kuin erikseen luetelluissa poikkeustapauksissa. Business Finlandin (rahoituskeskus ja yhtiö) henkilöstö on ilmoittanut sidonnaisuutensa henkilötietojärjestelmään. Häiriörahoituksen käsittelijöiden rekrytointien yhteydessä on myös tarkastettu sidonnaisuudet.

Häiriörahoitukseen liittyvät väärinkäytökset pyritään Business Finlandissa tunnistamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Väärinkäyttötilanteisiin puututaan valvonnan, riskienhallinnan ja ilmiantojen kautta jo ennen rahoituksen myöntämistä, hankkeen seurantavaiheessa, ennen loppuraportin hyväksymistä ja tarkastustoiminnan kautta. Myönnetty rahoitus on mahdollista periä takaisin kokonaan tai osittain. Mikäli on syytä epäillä rikollista toimintaa, asiasta tehdään tutkintapyyntö poliisille. Mikäli yritys on mennyt konkurssiin ennen rahoitetun hankkeen päättymistä, maksettu avustus valvotaan konkurssissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjaus ja valvonta

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvityksensä mukaan käsitellyt Business Finlandin häiriörahoituksen ohjeistuksen, ohjeiden toimeenpanon ja menettelytapojen sekä riskienhallintatoimenpiteiden luomista ja kehittämistä osana ohjaus- ja valvontatehtäväänsä. Erityistä huomiota on kiinnitetty häiriörahoituksen ohjeistuksen ja ehtojen selkeyteen ja yhtenäiseen tulkintaan sekä riskienhallintaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö on ohjauskirjeessään 11.5.2020 todennut, että *”Kriisitilanteessa korostuu hyvä johtaminen läpi koko organisaation, jotta poikkeustilanteen aiheuttama tilapäinen muutos Business Finlandin toiminnassa menee läpi koko organisaation selkeänä ja jotta rahoitusprosessin yhdenmukaisuus, laatu ja riskienhallinta säilyvät erinomaisella tasolla.”* Ministeriö on korostanut, että *”Business Finlandin tulee myös varmistaa, että sillä on riittävät resurssit suoriutua poikkeustilanteen tehtävistä. Tähän keinoina ovat resurssien uudelleenkohdentaminen, jota Business Finland on jo tehnytkin, ja lisäresursointi valtion talousarvion määrärahojen puitteissa. On tärkeää, että Business Finland pystyy vastaamaan yritysten kasvaneeseen rahoituskysyntään asiantuntevasti ja riittävällä nopeudella. Samalla tulee varmistaa toiminnan säädösten mukaisuus, toiminnan vaikuttavuus, rahoitusohjeiden ja -menettelyjen selkeys ja yhdenmukaisuus sekä yritysten tarvitsema neuvonta. Rahoitustoiminnan riskienhallintaan ja valvontaan tulee poikkeustilanteessa panostaa normaalitilannetta vahvemmin, ja tämän resursointi tulee varmistaa.”* Häiriörahoituksen riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan kiinnitetään selvityksen mukaan edelleen erityistä huomiota osana tulosoehjausta mukaan lukien erityisesti häiriörahoitushankkeiden raportointi-, tarkastus- ja maksatusvaihe. Business Finlandilta edellytetään häiriörahoituksesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä säännöllistä raportointia.

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäinen tarkastus teetti ministeriön virkamiesjohdon toimeksiantosta ajalla 22.4. – 6.5.2020 tarkastuksen Business Finlandin häiriörahoitukseen kattaen rahoituksen hakemus- ja päätösvaiheen ([BDO Audiator Oy 7.5.2020](#), VN/9594/2020). Tarkastuksen tavoitteena oli varmistaa Business Finlandin toimintamallin asianmukaisuus ja yhteneväisyys. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää:

- 1) Ovatko rahoituskriteerit selkeät ja hyvin viestitty
- 2) Ovatko rahoituksen käyttökohteet asianmukaiset

- 3) Onko käsittelyprosessi asianmukainen ja päätökset säädösten mukaisia
- 4) Onko myöntö- ja hylkäyspäätökset perusteltu asianmukaisesti.

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

Tarkastuksen perusteella Business Finlandin rahoituskriteerit perustuvat EU:n valtiotukisääntöihin, kansalliseen lainsäädäntöön ja Business Finlandin rahoituskäytäntöihin. Yksittäisistä kriteereistä on luovuttu tai niitä on huojennettu verrattuna Business Finlandin tavanomaisiin rahoituskriteereihin. Business Finland on viestinyt ja neuvonut hakijoita rahoituspalveluista ja -kriteereistä asianmukaisesti. Business Finland arvioi hakemusten rahoituskelpoisuuden osalta erityisesti, miten toiminnan kehittäminen on kuvattu. Rahoitushakemuksiin kuvatut kehittämistoimenpiteet on tulkittu matalalla kynnyksellä kehittämistoiminnaksi. Samalla tavalla koronaviruksen vaikutuksen kuvaus liiketoimintaan on tulkittu sallivalla tavalla.

Tarkastuksen perusteella 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 olleet merkityksellisiä, kun ottaa huomioon rahoitettujen avustusten merkittävät 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. Business Finland on laatinut käsikirjansa myöntö- ja hylkäyspäätöksiin vakiotekstit, joita päätösten perusteluissa on tullut käyttää. Tarkastuksen perusteella vakiotekstejä on käytetty päätösten perusteluissa ja perustelut ovat asianmukaiset.

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäinen tarkastus tehti syksyllä 2020 tarkastuksen Business Finlandin häiriörahoitukseen tavoitteena tuottaa tietoa rahoituksen ohjauksesta, valvonnasta ja raportoinnista sekä opeista tulevaisuuteen. Tämä [jatkotarkastus](#) (4.3.2021) kattoi häiriörahoituksen maksamisen, käytön ja valvonnan vaiheet. Tarkastuksen tavoitteena 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 riittävyyttä
- 6) Onko voitu varmistaa, että rahoitus on käytetty tukiohjelman tarkoittamalla tavalla koronakriisistä kärsineiden yritysten esiselvitys- tai kehittämistoimenpiteisiin
- 7) Miten rahoitusjärjestelmiä ja varautumista poikkeustilanteisiin tulisi kehittää.

Jatkotarkastuksen johtopäätelmiä selostetaan jäljempänä kohdassa ”muut tarkastukset ja selvitykset” (jatkotarkastuksen tuloksia ei ollut vielä saatavilla ministeriön antaessa selvitystään oikeuskanslerinvirastolle).

Säädösten selkeyden, johdonmukaisuuden ja niiden noudattamisen varmistaminen

Kuten edellä on todettu, Business Finlandin häiriörahoituksen keskeisenä säädösperustana ovat valtioneuvustuslaki, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annettu valtioneuvoston asetus (rahoitusasetus), Business Finland -laki muun muassa rahoituskeskuksen ja yhtiön toimivallan ja tehtävien osalta sekä EU:n valtioneuvoston asetus ns. de minimis -asetus. Rahoitusasetuksen mukaan vähämerkityksisen tuen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön sovelletaan asetuksen 3 §:n 1 momenttia (Suomessa toimivien yritysten hankkeiden rahoittaminen), 4 §:ää (rahoituksen tavoiteltavat vaikutukset) ja 5 §:ää (suostumus projektin muutoksiin ja eräisiin liiketoimintajärjestelyihin). Em. sääntelyn pohjalta Business Finland (rahoituskeskus) on antanut häiriörahoitusta koskevat rahoitusehdot ja -ohjeet, kuten yleensäkin Business Finlandin rahoitustuotteiden osalta menetellään.

Voimassaolevaan valtioneuvoston asetukseen (rahoitusasetus) ei häiriörahoitusta koskien tehty muutoksia, vaan häiriörahoitus on käynnistetty maaliskuussa 2020 ja toimeenpantu voimassaolevan sääntelyn perusteella. Hallituksen koronakriisin taloudellisia vaikutuksia lieventävien toimenpiteiden nopeassa tavoiteaikataulussa uusi avustusmuotoinen rahoitus arvioitiin tarkoituksenmukaiseksi ja nopeimmaksi toteuttaa Business Finlandin kautta, voimassaolevan sääntelyn sekä olemassa olevien resurssien, prosessien ja tietojärjestelmien pohjalta ns. de minimis -asetukseen perustuvana vähämerkityksisenä tukena. De minimis -asetus mahdollistaa pienten valtioneuvoston tukimäärien myöntämisen joustavasti, minkä vuoksi se katsottiin sopivaksi säädösperustaksi myös häiriörahoitukselle. Tässä vaiheessa häiriörahoituksen lopullinen volyyymi eli Business Finlandin osalta yhteensä 980 miljoonan euron avustusvaltuus ei nopeasti muuttuvan ja vaikeutuvan koronatilanteen vuoksi ollut valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden arvioitavissa. Ensimmäisessä valmisteluvaiheessa arvioitu koronarahoituksen avustusvaltuus Business Finlandin osalta oli 30 miljoonaa euroa.

Säädösten noudattamisen varmistamisen ja valvonnan toimenpiteitä Business Finlandin sekä työ- ja elinkeinoministeriön toimesta on kuvattu edellä selvityksessä.

Business Finlandia ja sen rahoitustoimintaa koskevien säädösten selkeyden ja johdonmukaisuuden varmistamisen ja kehittämisen osalta työ- ja elinkeinoministeriössä on ollut valmisteilla hallituksen esitys Business Finland -lain muuttamisesta. Lakiin valmisteltavien muutosten tavoitteena on erityisesti täsmentää sääntelyä yhtiön hoitamien julkisten hallintotehtävien osalta. De minimis -ehtoiseen häiriörahoitukseen sovellettavien Business Finland -lain säännösten osalta (kuten toimivallan ja tehtävien jako rahoituskeskuksen ja yhtiön välillä) voimassaolevan lain ei kuitenkaan selvityksen mukaan arvioida edellyttävän välittömiä muutoksia.

Business Finlandin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoitustoimintaa yksityiskohdaisemmin sääntelevän rahoitusasetuksen osalta voidaan ministeriön mukaan todeta, että voimassa olevan asetuksen säännökset ovat de minimis -ehtoisen rahoituksen, kuten häiriörahoituksen, osalta verraten yleisluonteisia. Rahoitusasetus on nykyisellään voimassa vuoden 2023 loppuun. Euroopan komissio on heinäkuussa 2020 päättänyt jatkaa rahoitusasetuksen taustalla olevien EU:n valtioneuvoston päätösten (de minimis -asetus ja ns. yleinen ryhmäpoikkeusasetus) voimassaoloa lähes sellaisinaan vuoden 2023 loppuun. Kun EU:n valtioneuvoston päätöksiä lähivuosina sisällöllisesti tarkistetaan, työ ja elinkeinoministeriö tulee samalla arvioimaan rahoitusasetuksen muutos- ja tarkennustarpeet. Lisäksi jatkossa poikkeustilanteisiin mahdollisesti liittyvien Business Finlandin rahoitusmuotojen osalta tulee arvioida, edellyttävätkö rahoituksen keskeisten ehtojen määrittely sekä ehtojen selkeyden ja läpinäkyvyyden varmistaminen myös säädösmuutoksia vai voidaanko rahoitus panna täytäntöön voimassaolevan sääntelyn perusteella ja sääntelyä tarkentavaan ohjeistukseen perustuen.

Selvityksen täydennys

Työ- ja elinkeinoministeriö on toukokuussa 2022 pyynnöstäni päivittänyt selvityksessä esitettyjä tietoja.

Ministeriö ilmoittaa Business Finlandin häiriörahoituksen kohdentumista ja vaikuttavuutta koskevasta arvioinnista, että Business Finland on vuonna 2021 käynnistänyt häiriörahoituksen arvioinnin sekä kerännyt asiakaspalautetta, ks. https://www.businessfinland.fi/493b9a/globalassets/julkaisut/business-finland/vaikuttavuus/hairiorahoituksen-taloudelliset-vaikutukset_etla.pdf ja <https://www.businessfinland.fi/493bb6/globalassets/julkaisut/business-finland/vaikutavuus/hairiotilannerahoituksen-taloudelliset-vaikutukset.pdf> . Business Finland syventää arviointiaan vuonna 2022.

Kuten edellä on todettu, työ- ja elinkeinoministeriö päätti elokuussa 2020 käynnistää riippumattoman arvioinnin yritystuista, jotka on otettu käyttöön koronatilanteen aiheuttaman yritysten maksuvalmiuskriisin vuoksi. Arviointikokonaisuuden ensimmäinen osa: Yritystukien tutkimusjasto on teettänyt tutkimuksen koronatuken lyhyen aikavälin vaikutuksista (työ- ja elinkeinomi-

nisteriön julkaisuja [2021:26](#)) Lisäksi tutkimusjaoston vuosiraportti 2021 käsitteli laajasti koronatuksia, ks. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163024>. Arviointikokonaisuus on jatkunut tukipolitiikan pitemmän aikavälin vaikutusten arvioinnilla vuosina 2022-2023.

Arviointikokonaisuuden toinen osa: Yritystukien tutkimusjaoston rahoittama ja kilpailuttama tutkimus koronapolitiikan arvioinnista on julkaistu 17.5.2022 (Koronapandemian tukipolitiikan arviointi, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja [2022:39](#)).

Arviointikokonaisuuden kolmas osa: koronatuksien pitkän aikavälin vaikuttavuus -tutkimushankkeen kilpailutus käynnistetään työ- ja elinkeinoministeriön toimesta vuonna 2022. Tuloksia hankkeesta on saatavissa vuonna 2023.

Häiriörahoituksen riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan osalta viitataan työ- ja elinkeinoministeriön teettämään tarkastukseen Business Finlandin häiriörahoituksesta, joka valmistui maaliskuussa 2021 ([Jatkotarkastus](#)). Ministeriön innovaatiot ja yritysrahoitus -osasto antoi tarkastusraportin johdosta sisäisen tarkastuksen pyynnöstä päätöksen, johon ministeriön sisäinen tarkastus edelleen antoi vastauksensa (kirje 12.3.2021, päätös 10.5.2021 ja päätös 20.5.2021).

Business Finlandin tulosohjauksessa on seurattu ja seurataan edelleen säännöllisesti häiriörahoitukseen liittyviä toimenpiteitä mukaan lukien riskienhallinta. Business Finland raportoi lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä häiriörahoituksen jälkitarkastuksista ministeriölle kvartaaleittain. Raportit toimitetaan myös ministeriön sisäiselle tarkastukselle, joka seuraa toimenpiteiden toteutumista.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöskannanotossa vuodelta 2020 on kiinnitetty huomiota Business Finlandin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen ja riittävään resursointiin, mukaan lukien häiriörahoitus ([TEM tilinpäätöskannanotto 2021](#)). Business Finlandin häiriörahoitusta on tarkasteltu Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) laillisuustarkastuksen (2021) osana (<https://www.vtv.fi/julkaisut/koronaepidemian-johdosta-myonnetyt-suorat-yritystuet/>). Ministeriö antoi lausuntonsa tarkastuskertomusluonnokseen.

Business Finlandia koskevan lain (1146/2017) muutosten valmistelua on jatkettu vuonna 2022. Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 10.11.2022 ([HE 267/2022 vp](#)). Hallituksen esitysluonnosta koskevat lausuntokierrokset on järjestetty touko-syyskuussa 2022. Oikeuskanslerin virastolle ei lähetetty lausuntopyyntöjä, mutta esitysluonnos otettiin oma-aloitteisesti ennakkotarkastettavaksi ennen esityksen tuomista valtioneuvoston yleisistuntoon marraskuussa 2022. Ennakkotarkastuksessa tehdyistä huomioista kerrotaan lähemmin jäljempänä.

Business Finlandin TKI-rahoitusta koskeva ns. rahoitusasetus (1444/2014) on voimassa 31.12.2023 asti. Asetukseen on tehty joitakin koronapandemiatilanteeseen liittyvien EU:n tilapäisten valtioneuvoston päätösten soveltamista koskevia muutoksia vuosina 2020 ja 2021. Nämä muutokset eivät kuitenkaan ole koskeneet de minimis -tukina myönnettyä häiriörahoitusta. Laajempi rahoitusasetuksen uudistamisen valmistelu on tarpeen käynnistää vuoden 2023 alkupuolella. Tässä yhteydessä on tarpeen tehdä EU:n valtioneuvoston päätösten edellyttämien muutosten lisäksi muut tarvittavat säädösmuutokset ja tarkennukset.

Muut tarkastukset ja selvitykset

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 19.4.2021 antanut ratkaisun menettelystä häiriötilanerahoituksessa pandemian aikana ([EOAK/2273/2020](#)). Apulaisoikeusasiamies saattoi Business Finlandin tietoon käsityksensä yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen tärkeydestä julkista hallintotehtävää hoidettaessa. Lisäksi hän saattoi rahoituskeskuksen sekä työ- ja elinkeinoministeriön tietoon käsityksensä rahoituskeskuksen viranomaistoiminnan riittävän resursoinnin tärkeydestä.

Apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä arvioitiin eräissä kanteluissa esitettyjä kysymyksiä tuen myöntämisedellytysten lainmukaisuudesta ja yleisellä tasolla yhtiön menettelyä siitä näkökulmasta, noudatettiinko tukien myöntämisessä, maksamisessa ja valvonnassa hyvän hallinnon vaatimuksia ja yhdenvertaisuusperiaatetta. Hän arvioi päätöksessään myös rahoituskeskuksen lakiin perustuvan viranomaistehtävän eli ohjaus- ja valvontatehtävän, väärinkäytösten selvittämisestä ja oikaisuvaatimusten käsittelytehtävän noudattamista. Tuensaajien neuvonnan toteuttamisen, saapumisjärjestykseen perustuvan käsittelyjärjestyksen, sidonnaisuuslinjausten tai hallintolain esteellisyyssäännösten noudattamisen osalta asiassa ei tullut esiin sellaista, joka olisi antanut aihetta epäillä menettelyn olleen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta puutteellista.

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäisen tarkastuksen toimeksiannosta BDO Auditor Oy:n suorittaman Business Finlandin häiriörahoitusta koskeneen, edellä lyhyesti mainitun jatkotarkastuksen tulosten ([sisäisen tarkastuksen loppuraportti 4.3.2021](#)) mukaan Business Finlandin malli koronatukien sisäiselle valvonnalle on kattava ja hyvin organisoitu, ja Business Finland on onnistunut hyvin tuensaajien ohjeistuksen ja neuvonnan selkeydessä ja riittävydessä sekä viestinnässä. Jatkotarkastuksessa arvioitiin rahoituksen maksamista, käyttöä sekä valvontaa. Tarkastus kattoi esiselvitysrahoituksen liiketoiminnan häiriötilanteisiin sekä kehittämisrahoituksen liiketoiminnan häiriötilanteisiin.

Loppuraportissa todetaan mm. seuraavaa: *”Business Finland on onnistunut hyvin tuensaajien ohjeistuksen ja neuvonnan selkeydessä ja riittävydessä sekä viestinnän monimuotoisuudessa. Sisäistä ohjeistusta ja viestintää on myös kehitetty jatkuvasti. Loppuraporttien käsittelyprosessi*

on tarkastushetkellä ollut riittävästi resursoitu, eikä käsittely ole ruuhkautunut.” – ”Ostotarkastuksen perusteella voidaan 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.” – ”Suosittelemme, että paikan päällä tehtäviä jälkitarkastuksia toteutetaan mahdollisimman kattavasti saatavilla olevien resurssien puitteissa.” (Tarkastusraportti 4.3.2021: Business Finlandin liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteessa, jatkotarkastus, loppuraportti)

Jatkotarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella todettiin työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksen riittävydestä ja selkeydestä, että ministeriöstä tuleva ohjaus nähdään Business Finlandissa enemmänkin ministeriön toimeksiantona ja linjauksina, jotka Business Finland toteuttaa taustalla olevan lainsäädännön mukaisesti. Sinällään ohjaavaa otetta ministeriöllä ei nähdä olevan rahoitusprosessin käytäntöjen läpiviennin osalta, koska tämä kuuluu jo lähtökohtaisesti Business Finlandin toimintakenttään ja osaamisalueeseen. Tällaiselle ohjaukselle ei ole myöskään nähty Business Finlandissa erityistä tarvetta.

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäinen tarkastus on pyytänyt 20.5.2021 Innovaatiot ja yritysrahoitus -osastoa yhä tiiviisti seuraamaan poikkeusrahoituksen käyttöön liittyviä riskejä ja niihin liittyviä hallintakeinoja. Osastoa on lisäksi pyydetty toimittamaan sisäiselle tarkastukselle tiedot Business Finlandin paikalla tekemien jälkitarkastusten laajuudesta ja tuloksista. Sisäinen tarkastus tulee seuraamaan suunniteltujen toimenpiteiden toteutumista.

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäinen tarkastus on lisäksi julkaissut tarkastusraportin ”ELY-keskusten rahoitusmenettelyt yrityksille koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa” 17.6.2021.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastuksen, jonka kohteena olivat koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet ja niihin valtion talousarviossa vuonna 2020 osoitettu rahoitus. Tarkastusvirasto on julkaissut laillisuustarkastuskertomuksen 28.10.2021 (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2021, [”Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet – Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa”](#)).

Kertomuksessa todetaan, että koronapandemian alkuvaiheessa kehitettiin nopeassa tahdissa useita tukijärjestelmiä lieventämään poikkeuksellisen tilanteen yrityksille aiheuttamia vaikeuksia. Keväällä 2020 julkisuudessa käsiteltiin kehittämistukien myöntämisessä esiin tulleita ongelmia. Eduskunta edellytti 24.4.2020 hyväksymässään lausumassa, että valtioneuvoston tulee ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin, jotta koronakriisiin liittyvät yritystuet kohdistuvat oikeudenmukaisesti. Yritystukien tarkoitus oli kompensoida pandemiasta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, parantaa mahdollisuuksia jatkaa ja kehittää yritystoimintaa sekä edistää työllisyyttä.

Tarkastuksen kohteena olleiden myönnettyjen koronatukien määrä oli noin 1,46 miljardia euroa. Kokonaisuudessaan valtio tuki elinkeinoelämää vuonna 2020 noin 4,2 miljardilla euroa.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko koronakriisin suoria yritystukia hallinnoitu asianmukaisesti erityisesti niiden koronapandemian talousvaikutuksia lieventävän kohdentamisen näkökulmasta. Tarkastus kattoi rajatusti kaikki suorat tuet mutta kohdistui yksityiskohtaisemmin Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämiin kehittämistukiin sekä Valtiokonttorin myöntämään ensimmäisen vaiheen kustannustukeen.

Business Finlandin ja ELY-keskusten alkuvaiheessa myöntämä kehittämisrahoitus toimi tarkastuksen mukaan huonosti kriisirahoituksena koronapandemian aiheuttamassa taloudellisessa tilanteessa. Rahoitus kohdistui tuleviin, tietystä hankkeesta aiheutuviin menoihin eikä akuuttiin kassakriisiin. Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämää rahoitusta ei nimenomaisesti voinut käyttää yrityksen käyttöpääoman tarpeisiin tai yrityksen operatiivisiin menoihin. Kehittämistuen enimmäismäärän (100 000 euroa) määritteli Business Finland Oy:n toimivalta. Lisäksi kehittämistukea myönnettiin runsaasti myös sellaisille yrityksille, jotka eivät kärsineet taloudellisesti koronakriisistä.

Tarkastuskertomuksen mukaan kehittämistukien avustuspäätöksiä valmisteltaessa ei arvioitu tuen tarpeellisuutta asianmukaisesti. Myös tuen oikeasuhtaisuus saattoi olla ongelmallista: tuen määrä saattoi olla hyvin vähäinen tai hyvin suuri yrityksen koko ja liiketoiminta huomioon ottaen. Koronatukien myöntämisessä nopeus korostui harkinnan kustannuksella. Kehittämistukea myönnettiin kiireessä ja osin vähäisin tiedoin. Kehittämistukien hallinnoinnissa ei kertomuksen mukaan kohdeltu hakijoita tasapuolisesti, vaan tukilinjauksia tulkittiin tapauskohtaisesti joko tiukasti tai väljästi. Business Finlandin ja ELY-keskusten tukipäätöksissä liiketoiminnan volyyymi vaikutti tuen määrään epäyhtenäisesti. Tulkinnanvaraiset tukikriteerit johtivat nekin epäyhtenäisiin päätöksiin. Myös yhteydenpito hakijoihin oli vaihtelevaa. Nopeita tukipäätöksiä ei tasapainotettu tehokkaalla valvonnalla ja tarkastuksilla. Avustusehtojen noudattamisen valvonta oli yleisluonteista, ja tukikriteerien tulkinnanvaraisuus nakersi pohjaa tuen asianmukaisen käytön uskottavalta valvonnalta (s. 30-31).

Tarkastusvirasto suositti tarkastuksen perusteella mm., että valtionapuviranomaiset kiinnittävät huomiota ohjeistuksen selkeyteen. Koronahäiriön todentamisen osin epäselvä ohjeistus heijastui avustuspäätöksiin sekä sitä kautta hakijoiden tasapuoliseen kohteluun. Tarkastusvirasto suositti myös, että mahdollisissa tulevilla kriisilanteissa jälkikäteiselle tarkastustoiminnalle osoitetaan riittävät resurssit. Valtionavustusviranomaisen tulisi omassa toiminnassaan huomioida, että jälkikäteisen tarkastustoiminnan merkitys korostuu, mikäli kriisitilanteissa avustusten myöntämisen ennakkolliset kontrollit ovat heikot. Business Finlandin häiriörahoituksen tarkastuk-

set käynnistyivät kertomuksen mukaan hitaasti. Business Finlandin tulisi valtionapuviranomaisena lisäksi varmistaa menettelytavoissaan väärinkäytösriskien tehokas tunnistaminen ja havaittujen riskien riittävä seuranta.

Kehittämisrahoitus toimi kertomuksen mukaan huonosti kriisirahoituksena koronapandemian aiheuttamassa taloudellisessa tilanteessa. Rahoitus kohdistui tuleviin, tietystä hankkeesta aiheutuviin menoihin eikä akuuttiin kassakriisiin. Rahoitusta ei nimenomaisesti voinut käyttää yrityksen käyttöpääoman tarpeisiin tai operatiivisiin menoihin. Toinen keskeinen ongelma oli se, että häiriörahoituksessa ei hyväksytyt menoiksi niitä toimintamalleja, joilla yritykset suunnittelivat selviävänsä kriisistä. Business Finlandin hylkäysperustelujen mukaan tällaisia ovat muun muassa menot, jotka liittyvät henkilöstön koulutukseen, laitehankintoihin tai muihin investointeihin, jakelukanavan rakentamiseen, markkinointiin, digitaaliseen myyntiin, uuden verkkokaupan rakentamiseen tai nykyisen verkkokaupan ylläpitoon ja paranteluun. Käytännössä Business Finlandin tulkinta johti siihen, että rahoitusta ei myönnetty yhtenäisellä tavalla, vaan kriteereitä kierrettiin tai sivuutettiin. Kertomuksen mukaan hakijoita ei ole tukiprosessissa kohdeltu tasapuolisesti.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan osin epäselvä ohjeistus heijastui hakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon. Tarkastuksessa havaittiin, että Business Finland todensi koronaepidemian aiheuttamaa liiketoiminnan häiriötä epäyhtenäisesti tukihakemusten käsittelyssä ja päätyi samankaltaisissa tapauksissa sekä hylkääviin että myöntäviin päätöksiin (s. 37).

Epäyhtenäiset käytännöt hakijoiden kuulemisessa ja hakijoille täydennyspyyntöjen käsittelyssä tarjotun palvelun monipuolisuudessa ovat kertomuksen mukaan ongelmallisia hakijoiden tasapuolisen kohtelun ja siten hyvän hallinnon yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Tarkastuksessa ei voitu välttyä mielikuvalta, että joustavampaa, vuoropuhelumaisempaa ja opastavampaa yhteydenpitoa olisi joissain tapauksissa sovellettu hakijoihin, jotka vaikuttivat kiinnostavilta asiakkuuden kannalta. Neuvonta ja hakijoiden opastus vaikuttivat epäyhtenäisiltä (s. 57).

Nopeita tukipäätöksiä ei kertomuksen mukaan tasapainotettu tehokkaalla valvonnalla ja tarkastuksilla, ja avustusehtojen noudattamisen valvonta oli tarkastuskertomuksen mukaan yleisluonteista (s. 58). Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan työnjako ja resurssien jakautuminen yhtiön ja viraston välillä ei edesauttanut häiriörahoituksen tehokasta valvontaa ja tarkastusta. Yrityksille suuntautuva poikkeusrahoitus käynnistettiin Business Finlandissa erittäin nopeassa aikataulussa. Myös rahoituksen myöntämisessä korostui yksinkertaisuus ja nopeus avustuspäätösten perusteellisen tietopohjan kustannuksella. Tarkastusviraston toteuttamassa tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan nopeuden korostumista järjestelmän valmistelussa ja avustuksen myönnössä olisi tullut kompensoida hankkeiden tavanomaista kattavammalla tarkastuksella. Business Finlandin hankkeisiin tarkastus oli kertomuksen mukaan kuitenkin laajuudeltaan vaatimatonta vielä lähes vuosi häiriörahoituksen avautumisen jälkeen (s. 60-61).

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan Business Finlandilla oli käytössään työkaluja väärinkäytösten torjumiseksi, mutta mahdollisiin riskitapauksiin puuttuminen jäi käytännössä vähäiseksi (s. 62). Tarkastusvirasto havaitsi tarkastuksessaan, ettei Business Finland ollut kaikilta osin asianmukaisesti tunnistanut ja seurannut tapauksia, joissa oli väärinkäytösten mahdollisuuden kannalta huolestuttavia piirteitä. Tarkastusvirasto saattoi tähän liittyviä huomioita Business Finlandin tietoon tarkastuksen aikana. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan yhtiön ja rahoituskeskuksen toimivaltuudet saattoivat vaikuttaa mahdollisten väärinkäytösten riskitapausten käsittelyyn. Yhtiön valtuudet rajoittuivat hankkeen valvontaan. Jos yhtiö totesi hankkeen sisältävän riskejä, mutta noudattavan ainakin muodollisesti avustuksen kriteereitä, sillä ei ollut välttämättä keinoja selvittää tapausta syvemmin valvonnan puitteissa, sillä valtiovastuslain 16 §:n mukainen oikeus tehdä tarkastuksia on virastolla. Riskeiltään kohonneeksi arvioidun hankkeen jatkotoimet saattoivat siten kertomuksen mukaan hankaloitua yhtiön ja viraston toimivaltuuksien rajapinnassa.

Valtioneuvosto linjasi 13.5.2020, että yrityksille tulee toimialasta riippumaton kustannustuki ja että niin sanottujen häiriötukien haut suljetaan samassa yhteydessä, kun kustannustukea koskeva hallituksen esitys annetaan. Häiriötuilla tarkoitetaan Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämiä koronakriisin kehittämisavustuksia. Yksinyrittäjien tuki ja yritysten määräaikainen kustannustuki olivat puolestaan voimassa osittain samanaikaisesti. Työnjako eri viranomaisten kesken tuli voimaan hallinnon kannalta tarkasteluna hyvin lyhyessä ajassa. Tukimuotojen yhtäaikaisuus johti jossain määrin päällekkäisiin tukiin ja tulkintaongelmiin siitä, kuinka muut tuet olisi otettava huomioon tukipäätöksiä tehtäessä. Kustannustuki vastasi kehittämistukien puutteisiin. Kustannustuki suunnattiin yrityksille, joiden liikevaihto oli pudonnut merkittävästi koronapandemian vuoksi ja joilla oli ollut vaikeuksia sopeuttaa liiketoimintaansa ja kustannuksiaan muuttuneessa tilanteessa. Kustannustuen myöntämisperusteissa otettiin käyttöön myös useita mahdollisimman objektiivisia kriteereitä.

Koronatukien kokonaisseurannassa on tarkastuskertomuksen mukaan katvealueita. Työ- ja elinkeinoministeriö kohdistaa seurantaa pääosin oman hallinnonalansa koronatuikiin, eikä koronatukien kokonaisseurantaa ole onnistuttu järjestämään. Kokonaisseurannan toteuttamisen esteenä on ollut muun muassa se, että tarvittavaa tutkimusaineistoa ei ole ollut tutkijoiden saatavilla. Toisaalta työ- ja elinkeinoministeriö on kertomuksen mukaan järjestänyt hallinnonalansa kokonaisseurannan asianmukaisesti (s. 27).

Business Finland [vastasi](#) Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa esitettyyn kritiikkiin kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa 22.9.2021 ([BF:n lausunto 22.9.2021 VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen](#)). Business Finland huomautti, että häiriötilanteessa myönnetyn kehittämistuen rahoituskriteerit perustuvat EU-valtiotukisääntöihin, kansalliseen lainsäädäntöön, sekä Business Finlandin normaaleihin rahoituskäytäntöihin. Business

Finland ei voi myöntää kustannustukea. Häiriörahoitusta ei myöskään ollut tarkoitettu kustannustuen kaltaiseksi kiinteiden kulujen kattamiseen tai akuutin kassakriisin ratkaisemiseen käytettävissä olevaksi kriisirahoitukseksi. Lain mukaan Business Finlandin rahoitus voi kohdistua vain tutkimus-, kehitys- ja innovaatio toimintaan, eikä sitä ole mielekäästä rinnastaa kustannustukeen, josta se eroaa sekä toimintalogiikkansa että tavoitteidensa osalta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto esitti tarkastusraportissaan, että Business Finland olisi valvonut häiriörahoituksen ehtojen noudattamista vain yleisluontoisesti. Tältä osin Business Finland ilmoittaa tarkastavansa jokaisen kehittämisrahoitusta saaneen 20 000 projektin kustannukset ja loppuraportit huolellisesti. Asiakkaiden toimittamien tietojen lisäksi tarkastuksessa hyödynnetään muun muassa verohallinnon harmaan talouden torjuntayksikön tuottamaa velvoitteidenhoitoselvitystä. Normaalin seurannan lisäksi 10 prosenttia kertaalleen tarkastetuista projekteista tarkastetaan vielä toistamiseen Business Finlandin riskienhallintatiimin toimesta. Projektit valikoituvat tarkemman seurannan kohteeksi joko palautekanavan kautta tulleiden ilmiäntöjen kautta, data-analytiikan keinoin tai viranomaisyhteistyön perusteella. Lisäksi mukana on satunnaisotannalla valittuja projekteja.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukseen viitattiin **myös työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöskannanotossa 2021** ([Työ- ja elinkeinoministeriön kannanotto innovaatio rahoituskeskus Business Finlandin tilinpäätöksestä vuonna 2021](#), 22.6.2022): ”VTV:n Koronaepidemian johdosta myönnettyt suorat yritystuet -laillisuustarkastuksen (13/2021) yhtenä tarkastuskohteena oli Business Finlandin myöntämä häiriörahoitus. VTV suositti muun muassa, että Business Finland valtionapuviranomaisena varmistaa menettelytavoissaan väärinkäytösriskien tehokkaan tunnistamisen ja havaittujen riskien riittävän seurannan. Työ- ja elinkeinoministeriö teetti Business Finlandin häiriörahoitukseen jatkotarkastuksen (4.3.2021), jonka keskeisenä jatkotoimenpiteenä ministeriö seuraa edelleen tiiviisti häiriörahoituksen käyttöön liittyviä riskejä ja niihin liittyviä hallintakeinoja mukaan lukien Business Finlandin tekemien jälkitarkastusten laajuus ja tulokset. Vuotta 2020 koskeneessa tilinpäätöskannanotossa työ- ja elinkeinoministeriö totesi, että häiriörahoitukseen liittyvien tehtävien riittävä resursointi Business Finlandissa tulee varmistaa mukaan lukien rahoituskeskuksen viranomaistehtävien hoitamiseen vaadittavat resurssit ja että häiriörahoituksen kohdalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitys korostuu vuosien 2020-2021 aikana. Business Finland on panostanut häiriörahoituksen riskienhallintaan ja valvontaan, mukaan lukien hankkeiden jälkitarkastukset, ja toimenpiteitä tulee vuonna 2022 edelleen jatkaa.”

Edellä lyhyesti mainitussa työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa ”**Koronapandemian tukipolitiikan arviointi**” 17.5.2022 (TEM:n julkaisuja [2022:39](#), työ- ja elinkeinoministeriölle tehty Etlä-tutkimus) todetaan muun ohessa, että ”*Kaiken kaikkiaan Suomen koronarytystukipolitiikka on ollut luonteeltaan reaktiivista, eikä kaiken kattavaa strategista visiota ole ollut nähtävissä. Tä-*

män takia monet yritystuista vaikuttavat kohtuullisen improvisoiduilta, ja osin ristiriitaisilta. Eri-tyisesti uudistavat tuet (Business Finlandin ja ELY-keskusten häiriörahoitus) heti pandemian alussa olivat ongelmallisia siinä mielessä, että niiden tukikriteereissä oli tulkinnanvaraisuutta, eivätkä ne kohdentuneet erityisen hyvin sitä eniten tarvitseville yrityksille. Tämä on siinä mielessä ymmärrettävääkin, että kriisin alkuvaiheessa oli turvauduttava niihin politiikkakeinoihin, jotka olivat käytössä ilman erillistä lainsäädäntöä. Kuitenkin politiikan legitimitetin takia olisi tärkeää, että yritystukitoimet olisivat johdonmukaisesti perusteltuja.”

RATKAISU

Tutkinnan rajaus

Perustuslain (PL) 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 § 1 momentin mukaan valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan.

Lain 4 §:ssä säädetään, että oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Aloiteoikeutta on käytetty vain oikeudellista laatua olevien epäselvyyksien korjaamiseksi, ei yhteiskuntapoliittisissa kysymyksissä ([HE 175/1999 vp](#), s. 16). Pidän selvänä, että oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ssä säädettyä aloiteoikeutta voidaan käyttää perustuslain 108 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä oikeuskanslerin velvollisuudeksi säädetyn perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan yhtenä välineenä. Perustuslain tasoisessa sääntelyssä

ja muussa ylintä laillisuusvalvontaa koskevassa lainsäädännössä on jo pidempään lähdetty siitä, että yksittäisiin epäkohtiin ja virheellisyyksiin puuttumisen rinnalla ylimmässä laillisuusvalvonnassa on tärkeänä tavoitteena vaikuttaa valvottavana olevan toiminnan kehittämiseen ja yksittäistapauksia yleisemmällä tasolla ohjaamaa julkishallintoa ottamaan oikeudet kaikessa toiminnassaan huomioon. Aloiteoikeus on tässä käytettävä keino (ks. [HE 72/1990 vp](#), s. 3-4).

Koronatilanteesta johtuvien häiriötukien myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan liittyviä työ- ja elinkeinoministeriön, Business Finlandin ja ELY-keskusten menettelyä koskevia kanteluita saapui keväällä 2020 sekä oikeuskanslerinvirastoon että eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan.

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaosta säädetään 1.10.2022 alkaen laissa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 330/2022 (30.9.2022 asti laissa 1224/1990). Tehtäväjakolaki ei rajaa kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaa, vaan siinä kootaan tehtäviä yhteen ja osoitetaan ne toimivaltaa rajaamatta jommallekummalle laillisuusvalvojalle. Business Finlandin tukien osalta sovittiin vanhan tehtäväjakolain 3 §:n nojalla, miten asiakokonaisuutta koskevat kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat käsitellään ottaen huomioon perustuslain 108 §:n 1 momentista ja nyttemmin myös uuden tehtäväjakolain 4 §:n 1 momentista ilmenevä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painottuminen ylimmän hallitusvallan käyttöön ja vastuulle kuuluviin asioihin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kanssa sovittiin asioiden käsittelystä siten, että oikeuskanslerinvirastossa käsitellään työ- ja elinkeinoministeriön säädösvalmistelua sekä ohjausta ja valvontaa samoin kuin tukia koskevien säädösten kehittämistarpeita sekä ministereiden menettelyyn ja väitettyyn vaikuttamisen liittyvät kanteluperusteet.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen puolestaan lähestyi asiaa asioiden organisointiin ja käsittelyprosessiin sekä valvontaan liittyvän Business Finlandia koskevan seurannan sekä hallinnon yleisten periaatteiden kautta. Edellä kohdassa "Muut tarkastukset ja selvitykset" selostetaan hänen päätöstään 19.4.2021 ([EOAK/2273/2020](#)), jossa arvioitiin yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista julkista hallintotehtävää hoidettaessa ja rahoituskeskuksen riittävän resursoinnin tärkeyttä.

Oikeuskanslerinvirastossa käsiteltäväksi tulleet Business Finlandin myöntämiä häiriötukia koskevat kantelut perustuivat medioista saatuihin tietoihin siitä, että eräiden ministerien lähipiiriin kuuluvien henkilöiden työnantajina toimiville tai osaomistamille yrityksille olisi ohjautunut häiriötukia. Joissakin kanteluissa epäiltiin, että ministerit olisivat voineet vaikuttaa tukien myöntämiseen näille yrityksille tai että tukia olisi myönnetty niille siitä syystä, että ministerin lähipiiriin kuuluva henkilö oli tällaisen yrityksen palveluksessa tai omistaa kyseisen yhtiön osakkeita. Kanteluissa esitetyt epäilyt hyvin yleisluonteisia, ja niissä pyydettiin lehtitietoihin viitaten selvittämään ja tutkimaan asiaa tarkemmin.

Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana ei kuulu muuttaa tai kumota muiden viranomaisten ratkaisuja, eikä oikeuskansleri voi puuttua niiden toimi- ja harkintavaltansa rajoissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Yksittäisten tukipäätösten sisältö on voinut tulla arvioitavaksi säännönmukaisen muutoksenhaun kautta, tukiprosessiin liittyvässä valvonnassa tai häiriötukien valvonnassa. Kanteluista ei ilmennyt aihetta epäillä sellaista oikeuskanslerin laillisuusvalvontatoimivaltaan kuuluvaa yksilöityä menettelyä, joka olisi edellyttänyt toimenpiteitä.

Tässä ratkaisussa käsitellään ministeriön Business Finlandin häiriötukien ohjausta ja valvontajärjestelmää kokonaisuutena rakenteellisesta näkökulmasta, sekä siihen liittyen tulkitaan ministeriön oikeudellisia velvoitteita. Lisäksi kootaan arviointia koronatukia koskevista kokemuksista hyvän hallinnon toteuttamisen ja turvaamisen näkökulmasta myös tulevien häiriötilanteiden varalta ja tulkitaan ministeriön perustuslakiin ja lainsäädäntöön perustuvia velvoitteita siinä (yhteiskunnallisen oppimisen ja varautumisen näkökulma). Huomiota kiinnitetään myös yhdenvertaisuuteen sekä erilaisten yrittäjien ja eri toimialojen tasapuoliseen kohteluun ja sen rakenteellisiin takeisiin.

Arviointi

Säädösten ja ohjeistuksen selkeys, johdonmukaisuus ja niiden noudattamisen valvonta

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (1 momentti). Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (2 momentti).

Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 65 §:n 1 momentissa säädetään valtioneuvoston yleistoimivallasta hallitus- ja hallintoasioissa. Valtioneuvostolle kuuluvat tässä perustuslaissa erikseen säädetty tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan.

Perustuslain 67 § 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmistettava asianomaisessa ministeriössä.

Kukin ministeriö vastaa perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Lainkohdan esitöiden ([HE 1/1998 vp.](#), s.118-119) mukaan se sisältää sisällöllisesti aikaisemman säännöksen (HM 44 §:n 2 mom.) ”*pitää silmällä hallintoa omalla toimialallaan ja ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanemiseksi*”. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille tasoille.

Pykälän sisältöä on tulkittu useissa oikeuskanslerinviraston ratkaisuissa. Esimerkkeinä voidaan mainita sosiaali- ja terveysministeriön toiminta lentoasemilla ([OKV/433/70/2020](#)), työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön menettely varautumisen johtamisessa ([OKV/155/70/2020](#)), osaksi myös ratkaisu ministeriön oikeudesta ja velvollisuudesta antaa ohjeita ja ohjeiden antamisen rajat ([OKV/1726/10/2020](#), tässä tosin ei suoraa viittausta perustuslakiin) ja oikeuskanslerin ratkaisu [OKV/2773/70/2021](#) terveysturvallisuusohjeiden noudattamisesta ja seurannasta. Viimeksi mainitussa on yleisestä perustuslain 22 §:n mukaisesta perusoikeuksien toteuttamisveloitteesta johdettu velvollisuus ministeriölle ajantasaisesta ohjeistuksesta ja sen vaikuttavuuden seurannasta huolehtimiseen sekä ohjeen toteutumisen seurantaan.

Ministeriöllä on valtioneuvostolle asioita valmistelevana (PL 67 § 2 mom.) toimielimenä ja perustuslain 22 §:ään perustuen velvollisuus ryhtyä tarvittaessa lainvalmistelutoimiin hyvän hallinnon turvaamiseksi. Ministeriön ohjaus käsittää siten säädösvalmistelun ja säädöshuollon, ohjauksen tulosohjauksessa ja ohjekirjein, seurannan ja arvioinnin mukaan lukien vaikuttavuuden arvioinnin, hallintolain mukaisten hallintokanteluiden käsittelyn, yleiseen hallinnonalan johtamiseen ja erityislainsäädäntöön eli esimerkiksi talousarviolainsäädännön menettelyihin perustuvan hallinnonalan toiminnan valvonnan sekä reagoinnin ongelmakohtiin. Ohjaukseen ja valvontaan sekä siten hallinnon asianmukaisesta toiminnasta huolehtimiseen vaikuttaa myös hallinnonalan organisaatorakenne ja toimintaperiaatteet sekä selkeä työnjako ja toimivallanjako.

Häiriötukipäätöksiä valmisteltaessa ja päätöksiä tehtäessä on saatujen selvitysten ja julkaistujen raporttien mukaan sovellettu seuraavia säännöksiä ja ohjeistuksia:

- Laki Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017)
- Vna tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta (1444/2014)
- Vna tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (125/2018)
- Valtionavustuslaki (688/2001) ja sen nojalla annettuja asetuksia
- Yleinen de minimis –asetus, komission asetus (EU) N:o 1407/2013
- TEM:n antama ohjeistus rahoitukseen (mm. ohjauskirje 11.5.2020, tulosohtaus, muu yhteistyö)

- Business Finlandin sisäiset ja ulkoiset ohjeet sekä rahoitusehdot (Poikkeusrahoituksen käsikirja 14.1.2021 tilanteen mukaan, Liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteessa_v8 9.6.2020 (DM 2382055), Väärinkäytösten käsittelyohje 16.12.2020, Yritysten de minimis-rahoituksen menettelyohje 28.10.2020, Projektimuutokset 29.10.2020 ja sekä yleinen ohjeistus rahoituskriteereistä ja hyväksyttävistä kustannuksista.
- Yleinen hyvä valtionavustusten hallintotapa.

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäisen tarkastuksen jatkotarkastuksen loppuraportin (4.3.2021) mukaan *”Havaintojemme perusteella TEM:stä tuleva ohjaus nähdään BF:ssä enemmänkin TEM:n toimeksiantona ja linjauksina, jotka BF toteuttaa taustalla olevan lainsäädännön mukaisesti. Sinällään ohjaavaa otetta TEM:llä ei nähdä olevan rahoitusprosessin käytäntöjen läpiviennin osalta, koska tämä kuuluu jo lähtökohtaisesti BF:n toimintakenttään ja osaamisalueeseen. Tällaiselle ohjaukselle ei ole myöskään nähty BF:ssä erityistä tarvetta.”---* *”Häiriörahoitukseen liittyvissä rahoituspalveluissa TEM:n ja BF:n välillä oli enemmän yhteistä keskustelua keväällä 2020, kun tukien haku- ja myöntöpäätösvaihe oli käynnissä. Tuolloin myös BF-toimintaan vaikuttavia linjauksia oli TEM:n puolelta enemmän ja niitä tehtiin nopealla aikataululla rahoitusprosessin kehittyessä. Kevään 2020 jälkeen linjausten määrä on vähentynyt, ja loppuraporttien käsittelyyn ei ole liittynyt ministeriön ohjausta lainkaan. Kuten yllä on todettu, tähän ei ole ollut tarvettakaan. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan tulosohjauksessa on kuitenkin kiinnitetty säännöllisesti erityistä huomiota riskienhallintaan, ml. tarkastus- ja maksatusvaihe.”*

Jatkotarkastuksessa arviointiperusteina käytettiin mm. edellä lueteltuja Business Finlandin sisäisiä ja ulkoisia ohjeita sekä rahoitusehtoja. Sääntöjen ja ohjeiden riittävyttä, käytössä olevia viestintäkanavia sekä viestinnän selkeyttä kartoitettiin lisäksi haastatteluista saatujen tietojen avulla. --- *”Tarkastushavaintojemme perusteella BF on pyrkinyt panostamaan ohjeistuksen riittävyteen, päivittänyt ohjeita prosessin aikana sekä selkeyttänyt ohjeistuksen vastuukysymyksiä. Käsityksemme mukaan ohjeistus on ollut pääasiassa riittävää vallitseva tilanne huomioiden.”*

Viestinnän selkeydestä todetaan seuraavaa: *”Päätettäviä menettelytapoja ja erilaisia linjauksia ja ohjeistuksia käsitellään BF:ssa usealla eri foorumilla ja taholla. Erilaisten foorumien määrä on suurempi verrattuna BF:n muihin rahoituspalveluihin. Lisäksi käytettäviä viestintäkanavia ohjeistukseen on useita erilaisia. Ohjeita viestitään mm. työskentelyä ohjaavan käsikirjan, Teams-työtilaan koottujen ohjeiden, Q&A-palstan, chat-kanavan, viikoittain toteutettavien yhteisten palvelerien, uusien työntekijöiden ja heille nimettyjen kummien sekä esimiesten ja alaisten välisissä keskusteluissa. Lisäksi ohjeistuksista ja linjauksista on järjestetty täsmennettyä koulutusta mm. takaisinperintäkysymyksiin liittyen.”*

Sääntöjen, ohjeiden ja hyvän hallintotavan noudattamisen osalta raportista käy ilmi, että arviointiperusteina hyödynnettiin mm. Business Finlandin ulkoisten internet-sivujen kautta saatuja

kirjallisia ohjeistuksia, opastusvideoita sekä järjestettyjä webinaareja tuensaajille. Lisäksi haastatteluista saatujen tietojen avulla kartoitettiin myös muita käytössä olevia tapoja tuensaajien ohjeistuksiin ja ohjaukseen liittyen. Häiriörahoituksen käytännön menettelyt ovat poikenneet muista Business Finlandin rahoituspalveluista mm. siinä, että hankkeen alkaessa aloituspalaveria ei ole pidetty ja siitä on tehty yhteisesti sovittu päätös häiriörahoituksen alkaessa. Aloituspalavereita ei ollut käytännössä mahdollista toteuttaa, koska häiriörahoitus käynnistyi hyvin nopealla aikataululla keväällä 2020 ja rahoitettavia hankkeita on lähemmäs 30 000 kappaletta. --- *”Havaintojemme perusteella BF on panostanut tuensaajien ohjeistuksiin ja ohjaukseen rahoitusehtojen/kriteerien noudattamisessa ja käytännön toimintatavoissa. BF on antanut toimintaohjeet tuensaajille, jotka käsittelevät vaiheita sen jälkeen, kun tuenhakija on saanut myönteisen rahoituspäätöksen. Ohjeet on laadittu mm rahoituskriteerien, tilitysten ja loppuraportoinnin osalta. Kirjallisten ohjeiden lisäksi on tarjolla opastusvideoita ja mm. webinaareja, joissa ohjeistetaan mm. hyväksyttäviä kustannuksia, tilityksiä ja loppuraportin sisältöä. Lisäksi tuensaajat voivat olla tarvittaessa yhteydessä BF-asiantuntijoihin ja omaa hanketta koskevaan BF-yhteyshenkilöön. Tarkastushavaintojemme perusteella tuensaajien ohjeistaminen on riittävää.”* --- *”Havaintojemme perusteella annettu ohjeistus on helposti saatavilla ja selkeällä sekä käytännönläheisellä tavalla viestitty.”*

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa esitettiin kritiikkiä siitä, ettei sen havaintojen mukaan hakijoita kohdeltu aina yhdenvertaisesti, tulkintalinjauksia sovellettiin vaihtelevasti ja tulkintoja venytettiin tapauskohtaisesti, eivätkä hyvän hallinnon vaatimukset siten aina täyttyneet. Hakemusten käsitelijöillä on saattanut olla erilaisia tulkintoja tuen myöntämisen ehtojen täyttymisestä. Tarkastuskertomuksen mukaan Business Finlandin ohjeistus koronaepidemian aiheuttaman liiketoiminnan häiriön todentamiseen tukihakemusten käsittelyssä oli yleisluontoista ja osin epäselvää. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan osin epäselvä ohjeistus heijastui hakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon. Tarkastuksessa havaittiin, että Business Finland todensi koronaepidemian aiheuttamaa liiketoiminnan häiriötä epäyhtenäisesti tukihakemusten käsittelyssä ja päätyi samankaltaisissa tapauksissa sekä hylkääviin että myöntäviin päätöksiin. Business Finland hylkäsi tukihakemuksia sillä perusteella, että hakijan liikevaihto oli kasvanut, ettei liiketoiminta ollut kärsinyt merkittävästi koronapandemiasta tai ettei yritys pystynyt osoittamaan koronaepidemian vaikutusta liiketoimintaansa. Samalla se kuitenkin myönsi tukea valtaosalle hakijoista, joiden liikevaihto oli kasvanut. Tuen myöntämisperusteita ei voitu näiltä osin pitää yhtenäisinä eikä hakijoiden kohtelua tasapuolisena (tarkastuskertomuksen s. 36-39).

Kuten edellä on esitetty, tässä ratkaisussa ei ole ryhdytty arvioimaan yksittäisiä tukipäätöksiä ja niiden sisällön lainmukaisuutta, kohtuullisuutta tai tarpeellisuutta. Käsiteltäviksi tulleissa kanteissa ei tuotu esille eikä asiakirjojen läpikäynnissä havaittu sellaisia yksittäisiä tapauksia, joihin

valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain perusteella oikeuskanslerin tulisi puuttua. Häiriötukien myöntämiseen sisältyi saatujen tietojen mukaan myös virheitä ja epäyhtenäisyyttä, joiden arvioiminen kuuluu rahoituksen myöntäjien ja valvontajärjestelmän käsiteltäviksi.

Keskeistä sen sijaan on arvioida, miten hyvän hallinnon mukaisen neuvonnan, valmistelun ja päätöksenteon edellytykset on turvattu. Yhdenmukaiseen päätöksentekomenettelyyn on Business Finlandissa pyritty malliratkaisujen ja -fraasien avulla sekä sillä, että päätökset on tehty esittelystä, jolloin ratkaisijoita on rajatumpi joukko. Selvityksen mukaan rahoituskeskuksen laatimien ohjeiden toimeenpanosta ja häiriörahoituksen myöntämisestä on yhtiössä vastannut erillinen tiimi, jonka ohjeistamisesta ja kouluttamisesta on vastannut yhtiön johto rahoituskeskuksen määrittelemien ohjeiden ja periaatteiden mukaisesti. Huomioon on luonnollisesti otettava myös säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus, johon kielteisen päätöksen saanut on voinut turvautua ja siten saattaa tulkinnan oikeellisuuden ja yhdenmukaisuuden ylemmän toimielimen (ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksena rahoituskeskuksen) arvioitavaksi. Saadusta selvityksestä jää kuitenkin jossain määrin avoimeksi, miten hyvän hallinnon vaatimusten, erityisesti yhdenvertaisen kohtelun ja objektiivisuuden toteutuminen häiriötukihakemusten käsittelyssä ja neuvonnassa on pyritty varmistamaan yhtiössä työskentelevien käsittelijöiden hallinto-oikeudellisen osaamisen, perehdytyksen ja koulutuksen osalta.

Business Finlandin rahoituskeskukseen ja yhtiöön jakautunut rakenne näyttää selvitysten ja raporttien perusteella tuovan lisähaastetta hyvän hallinnon toteutumiselle. Kysymystä Business Finlandin rakenteesta ja sen vaikutusta yhtiön tarjoamiin neuvonta- ja ns. sparrauspalveluihin ja toisaalta viranomaistehtävien hoitamiseen arvioidaan lähemmin Business Finlandiin liittyvää säädösvalmistelua koskevassa jaksossa. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä mainita esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksesta ilmenevä havainto, jonka mukaan yhtiön käsittelijän huomaaman tarkemman selvittämisen tarpeen ja valvonnan käynnistämisen kynnys on voinut olla kohonnut johtuen yhtiön toimivallan rajoista, kun asia tulisi siirtää tältä osin rahoituskeskuksen käsiteltäväksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston kritiikki on laillisuusvalvojan näkökulmasta hyvin perusteltua ja huomionarvoista. Ministeriön ohjauksen ja arvioinnin osalta huomiota kiinnittää Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuksen kriittisyys verrattuna ministeriön omien arviointien ja sisäisen tarkastuksen suhteellisen myönteiseen lähestymiseen. Ministeriöllä on velvollisuus objektiiviseen ja monipuoliseen arviointiin ja tämän vuoksi ministeriössä olisi perusteltua pohtia, mistä tämä näkökulman painotusero johtuu, jotta ohjaus, johtaminen, sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä arviointi ja seuranta mahdollisimman laajasta ja monipuolisesta näkökulmasta reflektoi toimintaa.

Operatiivisen toiminnan ja strategisemmän ohjausvastuun välillä tulisi olla selkeä roolijako ja luottamus. Tulsohjauksen linjausten ja muiden ministeriön linjausten ja ohjeiden keskinäisen

suhteen selkeys ei ole tämän asian käsittelyn yhteydessä tullut esille kovinkaan selvästi. Tukien ohjauksessa on tärkeää kiinnittää huomiota myös valtionavustuslain 7 §:n mukaisten valtionavustuksen myöntämisen yleisten edellytysten toteutumiseen. Tämä ehkä jäi kiiretilanteessa vähemmälle huomiolle. Riskienhallinnasta ja riittävästä valvonnasta tulee myös aina huolehtia. Mahdollisia tulevia kriisitilanteita varten olisi perusteltua pohtia mallit myös näiden toteuttamiseen ennakoimattomissa tilanteissa.

Jälkikäteen voidaan arvioida ministeriön suoriutuneen toimivaltaansa kuuluvan ohjauksen ja valvonnan tehtävästään kokonaisuutena riittävän tasapainoisesti ja kattavasti. Koronapandemian aiheuttama tilanne oli yllätyksellinen. Koronapandemian kaltaiseen tilanteeseen ei oltu yritysten tukemisen näkökulmasta varauduttu. Business Finlandin tuki-instrumentit eivät olleet tilanteessa ideaalisia välineitä, mutta ne olivat nopeasti aktivoitavissa. Kehittämisen tukeminen ei ollut toimiva väline, ja siitä ministeriö hyvin perustein luopuikin varsin nopeasti ja käynnisti kustannustuen valmistelun. Yhteiskunnallisesti ja toimintamallien kannalta koronapandemiaan liittyvä tukipolitiikka oli oppimisprosessi, josta kootut opit tulisikin hyödyntää säädösten jatkovalmistelussa.

Eturistiriitakysymykset

Hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan lailla. Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain (434/2003) 6 §:ssä. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Objektiivinen, uskottava ja luottamusta herättävä viranomaistoiminta edellyttää, että se myös näyttää puolueettomalta ulospäin.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä sidonnaisuuksien selvittämisestä ja eturistiriitatilanteiden välttämistä todetaan, että yhtiö tekee toimivaltaansa kuuluvat valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätökset aina esittelystä. Päätösten tekemiseen osallistuvat toimihenkilöt ja esittelijät määrää yhtiön hallitus. Häiriörahoituksen valmistelussa ja päätöksenteossa noudatetaan hallintolain esteellisyysäännöksiä ja Business Finlandin sidonnaisuuslinjauksia hakeusten puolueettoman tarkastelun varmistamiseksi ja eturistiriitatilanteiden välttämiseksi. Sidonnaisuuslinjausten mukaan asiakastyötä tekevä henkilöstö ei mm. voi olla voittoa tavoittelevien yritysten hallituksissa, toimitusjohtajana tai muussa vastaavassa asemassa muutoin kuin erikseen luetelluissa poikkeustapauksissa. Business Finlandin (rahoituskeskus ja yhtiö) henkilöstö on ilmoittanut sidonnaisuutensa henkilötietojärjestelmään. Häiriörahoituksen käsittelijöiden rekrytointien yhteydessä on myös tarkastettu sidonnaisuudet.

Hallintolain 28 §:n 1 momentissa luetellaan virkamiehen esteellisyyserusteet. Virkamies on esteellinen muun ohella, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen (1 kohta), jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (2 kohta), jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen (3 kohta), jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (4 kohta) tai jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (7 kohta). Virkamies ei hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Tukipäätöksiä valmistelevaa ja tekevää henkilöstöä Business Finlandissa sitovat mm. perustuslain ja hallintolain säännökset asian puolueettomasta ja hyvän hallinnon mukaisesta käsittelystä. Asia on käsiteltävä muun ohessa tarkasti, huolellisesti, viivytyksettömästi ja siten, etteivät käsittelyyn ja asian arviointiin pääse vaikuttamaan viranomaistoiminnalle vieraat vaikuttimet, kuten oma tai jonkun muun tahon henkilökohtainen etu. Hakijoiden yhdenvertainen kohtelu tulee varmistaa ja turvata paitsi selkeällä, johdonmukaisella ja läpinäkyvällä sääntelyllä ja ohjeistuksella, myös jokaisen käsittelijän riittävällä osaamisella, koulutuksella ja ymmärryksellä puolueettomasta viranomaisroolistaan.

Oikeuskanslerin käsiteltävänä olleissa kanteluissa ei ollut esitetty, että joku Business Finlandin palveluksessa ollut henkilö olisi ollut esteellinen käsittelemään häiriötukihakemuksia. Joissakin kanteluissa oli sen sijaan yleisesti viitattu siihen, että pääministeri, elinkeinoministeri tai silloinen sisäministeri olisi jollakin tavoin saattanut vaikuttaa siihen, että heidän lähipiirissään olevan henkilön työnantajayritykselle tai tämän osaomistamalle yhtiölle myönnettiin häiriötukea.

Oikeuskanslerin kannanotossa [14.10.2022](#) todetaan muun ohessa, että virkatoimien tasapuolisuuden ja puolueettomuuden vuoksi on syytä välttää tilannetta, jossa ministeri toimisi erityisesti jonkun tietyn yrityksen etujen ajajana. Ministereiden puolisoiden osalta on todettu, että ministerin puolison omistuksen tai työsuhteen yrityksessä vaikutus esteellisyyteen on arvioitava jokaisessa tilanteessa erikseen. Olennaista arvioinnissa on se, ettei luottamus ministerin puolueettomuuteen vaarannu (hallintolain 28 § 1 momentin 7 kohta). Esteellisyyden arvioinnissa tulee olla sitä huolellisempi, mitä konkreettisemmin ministerin toiminta kohdistuu erityisesti puolison työnantajaan tai yritykseen, jossa hän on osakkaana.

Ylimpien laillisuusvalvojen jälkikäteisen laillisuusvalvonnan viime vuosien käytännössä on kanteluiden perusteella arvioitu pääministerin toimintaa muun muassa vienninedistämismatkan osalta (apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 23.3.2017, [OKV/60/1/2017](#)) ja perheenjäsenten omis-

tusten osalta (eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 1.2.2017 [EOAK/5971/2016](#) ns. Terrafamen asiassa). Ratkaisuissa ei havaittu lainvastaista menettelyä. Niissä käydään läpi oikeudellisia näkökohtia, jotka valtioneuvoston jäsenten tulee ottaa huomioon. Ratkaisuissa tuodaan esille, että esteellisyysäännösten tavoitteena on turvata asioiden valmistelun ja päätöksenteon puolueettomuutta ja objektiivisuutta viranomaistoiminnassa sekä pyritään ylläpitämään ja vahvistamaan yleistä luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta kohtaan (objektiviinen puolueettomuus). Valtioneuvoston jäsenten on perusteltua arvioida toimintaansa kyseisen tarkoituksen valossa.

Häiriötukipäätösten lukumäärä on kaiken kaikkiaan ollut varsin suuri. Tuensaajien joukossa on ollut myös poliittisten päättäjien ja ministerien lähipiiriin kuuluvien henkilöiden osaomistamia ja työnantajina toimivia yrityksiä. Esimerkiksi ministereillä ei kuitenkaan ole ollut päätösvaltaa yksittäisten tukien myöntämisessä. Päätösten valmistelussa ja päätöksenteossa on sovellettu hallintolain mukaisia esteellisyysäännöksiä, ja hakemusten käsittelijät ovat antaneet sidonnaisuusilmoituksensa. Rahoituskeskuksella on mahdollisuudet takaisinperintään, mikäli epäasiallisuusia tai lainvastaisuuksia paljastuu. Kuten selvityksistä, raporteista ja muusta asiakirja-aineistosta ilmenee, tuen myöntämisessä on ollut kyse suuresta hakemusmäärästä, useista käsittelijöistä ja ohjeiden osittaisesta tulkinnanvaraisuudesta johtuvaa suurpiirteisyyttä ja vaihtelua. Esiin ei kuitenkaan näytä nousevan systemaattista virheellisyttä, ja vallinneisiin olosuhteisiin nähden käsittelymenettely näyttää sujuneen pääosin asianmukaisesti.

Lehtitietoihin perustuvissa kantelukirjoituksissa esitettyjen epäilyjen tueksi ei esitetty konkreettisia vaikuttamisyrityksiä. Business Finlandin myöntämässä häiriörahoituksessa tukipäätöksiä on tehty yhtiön tässä tehtävässä virkavastuulla toimiva henkilökunta. Se seikka, että tuhansien tuettujen yhtiöiden työntekijöiden tai osaomistajien joukossa on saattanut olla henkilöitä, joilla on esimerkiksi perheside ministeriin, ei sellaisenaan anna aihetta epäillä ministeriön yleisen ohjeistuksen tai linjausten syntyneen lainvastaisesti.

Tukia koskeva säädösvalmistelu ja eri alojen yhdenvertainen kohtelu

Joidenkin kantelijoiden mukaan pandemiasta kärsineiden eri alojen toimijoille tulisi suunnata erityisiä tukia, hyvitys tai muu korvaus sillä perusteella, että eduskunta on eräiden muiden koronapandemiaan liittyvien tiettyjen alojen elinkeinonvapautta merkittävästi rajoittavien lainsäädäntötoimien tai niiden perusteella tehtävien viranomaisten päätösten yhteydessä edellyttänyt, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin tuen, korvauksen tai muun kompensaation järjestämiseksi. Tällaisen toimen puuttuessa joltakin alalta elinkeinonharjoittajat jäävät kantelijoiden näkemyksen mukaan perustuslain vastaisesti epäyhdenvertaiseen asemaan suhteessa näihin muihin elinkeinonharjoittajiin. Tämänkaltaiset korvaamista ja tukea koskevat kysymykset kuuluvat pitkälti yhteiskuntapoliittisen harkinnan piiriin, eikä niiden arvioiminen kuulu valtioneuvoston

ja ministeriöiden sekä niiden virkamiesten virkatoimien lainmukaisuutta valvovan oikeuskanslerin toimivaltaan. Tästä peruslähdekohdasta huolimatta olen esimerkiksi tapahtuma-alaa koskevan kantelun yhteydessä (OKV/685/10/2021, vastaus 29.3.2021) esittänyt mm. seuraavaa:

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyten uudelleen-työllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä koskevassa lausunnossa todennut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (ks. esim. PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp, s. 2). Lisäksi valiokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörs-siyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkuma-vara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 13/2020 vp, s. 3).

Lainkirjoittajan oppaassa on esitetty kootusti keskeiset näkökohdat perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n 1 momentin ulottuvuuksista seuraavasti:

”Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.

Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi. Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi.”

Perustuslakivaliokunnan kannanoton ([PeVL 9/2021 vp](#)) mukaisesti menetysten kompensaa-tion tulisi yhdenvertaisuusperiaatteen ja siitä yritysten henkilöstöön ja omistajiin seuraavien välillisten vaikutusten johdosta olla riittävän johdonmukaisella ja toimialaneutraalilla tavalla toteutettua sikäli kuin erilaiselle kohtelulle ei ole hyväksyttäviä ja perusteltuja syitä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on nähdäkseni ilman aiheetonta viivytystä ryhtynyt valmistelemaan tarvittavaa lainsäädäntöä pandemiasta eri alojen yrityksille aiheutuvien ongelmien lieventämiseksi. Laki yritysten määräaikaisesta kustannustuesta (508/2020) on ollut voimassa 1.7.2020 – 30.6.2022. Lakia on muutettu ja täydennetty useita kertoja, jolloin myös mm. tapahtuma- ja kulttuurialat ovat tulleet tyydyttävällä tavalla huomioituiksi.

Business Finlandia koskeva säädösvalmistelu

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland - nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamista on valmisteltu helmikuusta 2020 alkaen. Taustalla oli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 19.3.2019 ([EOAK/883/2018](#)) julkisten hallintotehtävien siirtämistä yhtiölle koskevassa kanteluasiassa. Apulaisoikeusasiamies katsoi päätöksessään, että työ- ja elinkeinoministeriön tulee Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin menettelyä ohjaavana ja valvovana viranomaisena harkita, mihin lainvalmistelun tai muihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdyttävä Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien selkeyttämiseksi sen varmistamiseksi, että yhtiön tehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen. Lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) totesi laillisuustarkastuskertomuksessaan ”Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt” ([11/2019](#)), että yhtiölle annetut julkiset hallintotehtävät ovat perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallisia.

Tarkastusvirasto katsoi, että avustustoiminnan asiakkaiden ns. sparraukseen tai ohjaukseen ennen tukihakemuksen jättämistä sisältyy riski, että asiakkaita ei kohdella tasapuolisesti hallintolain (434/2003) 6 §:ssä edellytetyllä tavalla. Viraston näkemyksen mukaan voitiin pitää ilmeisenä, että Business Finland -yhtiöön siirrettyissä, muissa kuin rahoituspäätösten tekemistä koskevissa tehtävissä ei ole kyse pelkästään tekniluonteisista tai viranomaistoimintaa avustavista tehtävistä vaan itsenäistä harkintavaltaa sisältävistä tehtävistä, vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Virasto katsoi tarkastuskertomuksessaan, että työ- ja elinkeinoministeriön olisi suositeltavaa arvioida Business Finlandin julkisten hallintotehtävien jakamista rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken kokonaisuutena uudelleen.

Business Finlandin arvioinnissa (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu [2021:46](#)) tunnistettiin Business Finlandin organisaation rakenteeseen liittyvät oikeudelliset haasteet ja suositeltiin tämentämään organisaatiota, toimintaa ja/tai lainsäädäntöä. Arvioinnin mukaan jatkovalmistelussa rahoituskeskuksen ja yhtiön joitakin tehtäviä tulisi mahdollisesti eriyttää tarkemmin ja vastuita rajata. Lisäksi arvioinnissa todetaan, että muutossäädösvalmistelussa on huomioitava voimassa olevan sääntelyn sisältö ja yhdistymisen yhteydessä suoritettu valiokuntakäsittely. Valmistelussa tulisi myös huomioida yhdistymisen ja hybridimallin alkuperäiset tavoitteet.

Hallituksen esitys laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta ([HE 267/2022 vp.](#)) on annettu eduskunnalle 10.11.2022.

Esityksen tavoitteena on erityisesti Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien määrittely lain tasolla sen varmistamiseksi, että yhtiön hoitamat julkiset hallintotehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen. Business Finland Oy on hoitanut kyseisiä tehtäviä jo aikaisemman sääntelyn perusteella. Lisäksi esityksen tavoitteena on tehdä lakiin muut muutokset, jotka ovat osoittautuneet tarpeellisiksi Business Finlandin toimintamallin tarkennuttua ja Business Finlandia koskevan lainsäädännön oltua voimassa yli neljän vuoden ajan.

Laissa muutettaisiin säännöstä Business Finland Oy:n tehtävistä. Säännökseen lisättäisiin viittaus yhtiön rahoituspäätöksiin liittyviin tehtäviin. Yhtiön tehtäviin kuuluisivat myös rahoituskeskuksen toimintaa tukevat tehtävät, jotka koskevat rahoituskeskuksen rahoituspäätösten valmisteluun liittyvää asiakas- ja markkinatietojen keräämistä ja arviointia sekä asiakkaiden palvelutarpeiden kartoitusta ja tätä koskevaa neuvontaa. Lisäksi yhtiön rahoituskeskuksen toimintaa tukevat tehtävät liittyisivät viranomaisen velvollisuuteen tuottaa ja jakaa tietoa, esivalmisteluun kasvuyrittäjien oleskelulupia ja jatkolupia koskevia rahoituskeskuksen lausuntoja varten sekä tietoturvan järjestämiseen. Julkista hallintotehtävää hoitavan yhtiön palveluksessa olevan henkilön virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin.

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa järjestettiin lausuntokierroksia lokakuussa 2020, touko-heinäkuussa 2022 ja yhtiön tehtävien ja henkilöstön siirtoa koskevista säännöksistä vielä syyskuussa 2022. Oikeusministeriö on antanut esityksestä lausunnot [27.9.2022](#) ja [1.7.2022](#) ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies [30.5.2022](#) (ks. [hankeikkuna](#)). Oikeuskanslerinvirastoon ei ole lähetetty esitykseen liittyviä lausuntopyyntöjä. Esitysluonnos pyydettiin kuitenkin oikeuskanslerinviraston ennakkotarkastukseen ennen asian tuomista valtioneuvoston yleisistuntoon.

Esityksen ennakkotarkastuksessa kiinnitettiin huomiota mm. yhtiön kansainvälisten edustustehtävien ongelmallisuuteen perustuslain 124 §:n kannalta (ehdotus poistettiin esityksestä) ja hyvän hallinnon turvaamiseen yhtiölle jäävissä de minimis -tuissa. Esityksessä pyydettiin arvioimaan, miten erityisesti de minimis -ehtoisten tukien neuvontamenettelyssä ja päätöksenteossa sekä yleisemminkin yhtiön neuvontatehtävissä toteutuvat hyvän hallinnon vaatimukset.

Business Finlandin rakenteen tulisi tukea oikeusturvan toteutumista ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista. Hyvän hallinnon takeisiin, kuten hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun, objektiivisuuden, päätösten yhdenmukaisuuden ja ennakoitavuuden, eturistiriitatilanteiden ennalta havaitsemisen, jälkivalvonnan ja sen tehokkuuden turvaamiseen oli jo aiemmissa yhteyksissä kiinnitetty huomiota. Oikeusministeriö totesi lausunnossaan [1.7.2022](#) (s. 8) muun ohessa

toistavansa 2.11.2020 antamassaan lausunnossa todetun: *”Edelleen ehdotettu ja voimassa oleva sääntely mahdollistaisivat sen, että sama henkilö voi ensin tehdä edistämistehtäviä ja tämän jälkeen tehdä päätöksen tuen myöntämisestä. Tällaista organisointia ei voida pitää täysin ongelmattomana riippumattomuuden ja objektiivisuuden kannalta. Toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi olisi syytä pohtia esimerkiksi rahoituspäätöksen ja hallintopäätösten valmistelun tekemisen eriyttämistä yhtiössä sen muista tehtävistä. Kun erityisesti otetaan huomioon, että kysymys on rahoitustoiminnasta, olisi perusteltua varmistaa menettelyn asianmukaisuuden turvaamiseksi rahoitustoiminnan ja edistämistoiminnan riippumattomuus toisistaan.”*

Esityksessä ei muutettaisi voimassa olevan Business Finland -lain säännöksiä yhtiön toimivaltaasta tehdä de minimis -ehtoisia rahoituspäätöksiä. Esityksen vaikutusarviointijaksossa todetaan, että *”Kuitenkin tulevaisuudessa tarkoituksena on, että yhtiön tekemiä de minimis -rahoituspäätöksiä vähennettäisiin ja lisättäisiin rahoituskeskuksessa työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamalla Business Finlandin ohjauksella”*.

Ennakkotarkastuksessa edellytettyjen välttämättömien muutosten ja tarkennusten jälkeen esityksessä todetaan, että *”yhtiöllä on toimivalta tehdä de minimis -ehtoisia rahoituspäätöksiä voimassa olevan Business Finland -lain 14 §:n 2 momentin nojalla. Yhtiön toiminnassa on erotettu rahoituspäätöksiin liittyvä päätöksenteko ja neuvonta toisistaan hyvän hallinnon vaatimusten turvaamiseksi. Business Finland -asetuksen nojalla yhtiö tekee voimassa olevan Business Finland -lain 14 §:n 2 momentissa tarkoitetut valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätökset esittelystä. Päätösten tekemiseen osallistuvat toimihenkilöt ja esittelijät määrää yhtiön hallitus.”*

Esityksestä ei kuitenkaan edelleenkään käy ilmi, miten yhtiön toiminnassa de minimis -ehtoisiin rahoituspäätöksiin liittyvä päätöksenteko ja neuvonta on yhtiössä erotettu toisistaan hyvän hallinnon vaatimusten turvaamiseksi.

Business Finland -lain uudistamisen yhteydessä ei hallituksen esityksen perusteella ole kriittisesti arvioitu korona-häiriötukimenettelyssä havaittuja kehittämistarpeita. Sen sijaan eri toteutusvaihtoehtoja esittelevässä jaksossa ([HE 267/2022 vp.](#), s. 20-22) on yhtenä vaihtoehtona arvioitu kaikkien rahoituspäätösten siirtämistä yhtiöltä rahoituskeskukselle. Tässä yhteydessä todetaan muun ohessa, että *”Yhtiön tekemien de minimis -rahoituspäätösten etuna on ollut se, että yhtiössä on voitu nopeasti ja ketterästi organisoida poikkeusrahoituksen myöntäminen esimerkiksi covid-19-tilanteessa yhtiön joustavasta rekrytointitoiminnasta johtuen. Toteuttamisvaihtoehdossa menetettäisiin joustavan rekrytoinnin mahdollisuus yhtiössä poikkeusrahoitusta koskevia tilanteita varten. Business Finlandin toiminnan yhtiöittämistä on perusteltu yhtiömuodon mahdollistamalla rekrytointitoimintaan liittyvillä eduilla sekä nopeudella ja ketteryydellä mahdollisissa tulevisissa yhtiöjärjestelyissä (ks. [HE 158/2017 vp.](#), s. 22–23). Lisäksi valtiovarainministeriön yhtiöittämistä koskevassa suosituksessa on todettu, että yhtiömuoto mahdollistaa virastomuotoa laajemman henkilöstöpoliittisen liikkumavaran (VM/1064/00.00.01/2018, s. 7).*

Kyseisen suosituksen mukaan liikelaitosmuodossa voidaan saavuttaa vahvaa liiketoiminnallista ketteryttä ja henkilöstöpoliittista joustavuutta menettämättä kuitenkaan tehokasta ohjausta (s. 2). Yhtiön tarjoamia de minimis -ehtoisia rahoituspalveluita on tarkoitus siirtää yhtiöstä rahoituskeskukseen työ- ja elinkeinoministeriön toteuttaman ohjauksen keinoin kuitenkin niin, etteivät kyseiset palvelut kokonaisuudessaan siirtyisi rahoituskeskukseen. De minimis -rahoituspalveluiden painopisteen suuntaminen rahoituskeskukseen on mahdollista toteuttaa ilman Business Finland -lain muutoksia.

Business Finlandin myöntämän häiriörahoituksen ohjauksen ja valvonnan arvioinnissa on tullut esiin, että organisaation rakenne ei ole parhaalla mahdollisella tavalla tukenut selkeää toimivallanjakoa yhtiön ja rahoituskeskuksen välillä, viranomaistoimintojen ja yritysten tukemisen selvärajaista erottelua eikä siten hyvän hallinnon vaatimusten turvaamista yhtiön harjoittamassa neuvonnassa ja päätöksenteossa. Joitakin yrityksiä on esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen mukaan saatettu neuvoa yksityiskohtaisemmin ja avustavammalla otteella, mikäli hakija on ”vaikuttanut kiinnostavalta asiakkuuden kannalta” (tarkastuskertomuksen s. 57), mikä on voinut vaikuttaa hakijoiden yhdenvertaiseen kohteluun.

Yhtiön toiminnassa selkeän haasteen näyttää muodostavan sen kaksoisrooli yhtäältä yritysten ”sparraajana” ja toisaalta viranomaisena, jonka tulisi objektiivisena ja neutraalina päätöksentekijänä käsitellä samojakin yrityksiä koskevia de minimis -ehtoisia tukipäätöksiä. Tämän erottelun ja rakenteen selkeyttämisen tärkeyttä on myös apulaisoikeusasiamies päätöksissään ja oikeusministeriö lausunnoissaan tuonut esille. Avoimeksi on rakenteen epäselvyyden lisäksi jäänyt, miten hyvin yhtiön henkilöstö on koulutettu ja perehdytetty julkisten hallintotehtävien hoitamiseen ja hallintopäätösten tekemiseen, kun mahdollisesti sama yhtiön henkilöstö neuvoo yrityksiä niiden liiketoiminnan edistämisessä, kertoo mitä tukia sen mahdollisesti kannattaisi hakea ja sen jälkeen tekee tukipäätöksen. Häiriörahoituksen osalta selvityksestä kävi ilmi, että tukihakemusten käsittely oli erillisen tiimin tehtävänä. Niin kutsutun normaaliajan menettelyistä ei ole saatu tarkempaa selvitystä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen havaintojen mukaan tukihakemuksessa käytetyillä sanamuodoilla ja painotuksilla on saattanut olla hyvinkin suuri merkitys siinä, onko häiriötukea yritykselle myönnetty vai ei. Tällaisessa tilanteessa mahdollisesti epäyhdenvertaisesti annetulla neuvonnalla on voinut olla suora vaikutus tukipäätökseen. Tämä on näkemyseni mukaan keskeinen asia hyvän hallinnon mukaisessa ja uskottavassa viranomaistehtävien hoidossa, ja yhtiön eri roolien selkeä erottelu on siten välttämätöntä selvittää perusteellisesti jatkossa. Perustuslain edellyttämän hyvän hallinnon toteutuminen on varmistettava lainsäädännöllä. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Yhteenvetona Business Finlandin myöntämistä covid-2019-pandemiaan liittyvistä häiriötuista voidaan todeta, että yritysten menetysten kompensoimiseen ryhdyttiin viivytyksettä, mutta toteutus olemassa olleilla epäsopivilla ja puutteellisilla malleilla on jättänyt kehittämisen varaa. Tukea ryhdyttiin myöntämään nopealla aikataululla tukiehtoja ja sääntöjä mahdollisimman joustavasti soveltaen, jolloin myös virhearviointeja ja epätarkkuuksia tuen kohdentumisessa ja myöntämisessä tapahtui. Ilmeisestikään myöskään jälkivalvonta ei ole ollut kaikilta osin riittävän tehokasta. Jälkivalvontaan, seurantaan sekä kokemuksen hyvien ja huonojen käytänteiden analysointiin keskittyminen olisi siten edelleen hyvin perusteltua. Tätä voidaan pitää osana yleistä ministeriön perustuslaillista tehtävää ja varautumisvelvoitetta.

Saadun selvityksen perusteella työ- ja elinkeinoministeriö on häiriötukia koskevassa ohjauksessaan ja valvonnassaan pyrkinyt noudattamaan lakia ja hyvää hallintoa. Asiassa ei ole ilmennyt perusteita katsoa, että ministeriössä olisi menetelty lainvastaisesti tai laiminlyöty virkatehtäviä häiriötukien ohjauksessa ja valvonnassa. Ennustamattomiin tilanteisiin varautumista olisi nähdäkseni kuitenkin perusteltua kehittää luomalla yllätyksellisiä tilanteita varten nopean toiminnan malleja ja laatia vastaisuuden varalle mahdollisuuksien mukaan sellaista säännöstöä ja ohjeistusta, joka muovautuisi paremmin muuttuviin tilanteisiin.

Business Finlandia koskevan lain vireillä olevan uudistuksen yhteydessä ei olla puuttumassa nykyisen lain ongelmalliseksi osoittautuneisiin kysymyksiin julkisten hallintotehtävien hoitamisesta yhtiön toimesta, mm. neuvontaa ja riippumatonta päätöksentekoa koskeviin viranomais-tehtäviin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamiseen de minimis -ehtoisten tukien osalta. Lakiesityksen yhtenä toteuttamisvaihtoehtona on esityksen perusteluissa kuitenkin mainittu virasto-muotoinen toiminta, kuten edeltä ilmenee ([HE 267/2022 vp.](#), s. 20-22). Sitä olisi perusteltua vakavasti harkita jatkokehittämisessä ja EU:n valtiontukien uudistuksen yhteydessä vuonna 2023 arvioida myös de minimis -tukien osalta ja yleisemmin.

Saatan tässä päätöksessä esittämäni näkökohdat työ- ja elinkeinoministeriön sekä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin ja Business Finland Oy:n tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty