

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ SISÄINEN TARKASTUS 2020

BUSINESS FINLANDIN LIIKETOIMINNAN
KEHITYSRAHOITUS HÄIRIÖTILANTEISSA

BDO Audiator Oy 7.5.2020





SISÄLLYSLUETTELO

1. YHTEENVETO.....	2
2. TOIMEKSIANNON KUVAUS JA TAVOITTEET.....	4
3. TOIMEKSIANNON TAUSTAA.....	6
4. TARKASTUSHAVAINNOT.....	10
4.1. RAHOITUSKRITEERIT SELKEÄT JA HYVIN VIESTITETTY.....	10
4.2. RAHOITUKSEN KÄYTTÖKOHTEET ASIANMUKAISET.....	11
4.3. KÄSITTELYPROSESSI ASIANMUKAINEN.....	13
4.4. MYÖNTÖ- JA HYLKÄYSPÄÄTÖKSET PERUSTELTU ASIANMUKAISESTI.....	14
5. YHTEYSTIEDOT.....	15

1 YHTEENVETO

1 Tehtävä

Tarkastuksen kohteena oli Business Finlandin (myöhemmin BF) liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa (esiselvitys- ja kehitysrahoitus).

Tarkastuksessa ei arvioitu BF:n rahoituspalveluiden soveltuvuutta ja vaikuttavuutta koronakriisissä eikä BF:n asemaa häiriötilannerahoituksen myöntäjätahona. Tarkastuksessa ei arvioitu lähipiiriasioita.

2 Taustaa

Tarkastushetkellä oli saapunut noin 22.000 rahoitushakemusta. Hakemusten yhteismäärä oli yli miljardi euroa. Myönteisiä rahoituspäätöksiä oli tehty noin 7.200 kappaletta ja 245 MEUR sekä kielteisiä rahoituspäätöksiä noin 1.800 kappaletta. BF sai tiedon perustettavasta rahoituksesta 14.3.2020. Ensimmäinen hakemus saapui 18.3.2020 eli hakemusportaali sekä rahoituskriteerit ja ensimmäiset sisäiset ja ulkoiset ohjeet perustettiin alle viikossa. BF on koko rahoituksen ajan käynyt TEM:n kanssa keskustelua häiriötilanteen rahoituspalveluista osana TEM:n tulosohjausprosessia sekä raportoinut jokainen arkipäivä TEM:lle rahoitustilanteesta. BF:n ohje toimintajärjestelmästä on ollut TEM:ssä kommentoitavana ja TEM on ollut tietoinen kaikista keskeisistä rahoituskriteereistä.

Rahoitus on harkinnanvaraista avustusta, ja sitä ei tarvitse maksaa takaisin, mutta sen käytölle ja raportoinnille on asetettu ehtoja. Rahoitusta on saatavilla kahta erilaista ja se voidaan myöntää yritykselle kerran, poikkeustapauksessa useammin. Rahoituspäätöksiin on sisällytetty BF:n rahoitusehdot yritysten de minimis -avustuksille. Ehtojen mukaisesti BF maksaa rahoituksen hyväksytyin loppuraportin ja kustannustilityksen perusteella.

3 Keskeiset havainnot

Rahoituskriteerit perustuvat EU-valtiotukisääntöihin, kansalliseen lainsäädäntöön, sekä BF:n rahoituskäytäntöihin. Yksittäisistä kriteereistä on luovuttu tai niitä on huojennettu verrattuna BF:n tavanomaisiin rahoituskäytäntöihin. Oleellisilta osin kriteerit ovat pysyneet samoina häiriötilanteen rahoituksen ajan. Merkittävin rajausta koski alle kuusi henkeä työllistävien yritysten rajaamista BF:n rahoituksen ulkopuolelle. Merkittävin tulkinnan muutos perustuu verovelan käsittelyyn hakemushetkellä, mikä johtuu verohallinnon ruuhkautuneesta maksusuunnitelmien käsittelystä. Tarkastuksen perusteella BF on viestinyt ja neuvonut hakijoita rahoituspalveluista ja -kriteereistä asianmukaisesti.

BF arvioi hakemusten rahoituskelpoisuuden osalta erityisesti, miten toiminnan kehittäminen on kuvattu. Rahoitushakemuksiin kuvatut kehittämistoimenpiteet on tulkittu matalalla kynnyksellä kehittämistoiminnaksi, mikä on aiheuttanut tulkinnanvaraisuutta kehittämisen ja varsinaisen liiketoiminnan välillä. Samalla tavalla koronaviruksen vaikutuksen kuvaus liiketoimintaan on tulkittu sallivalla tavalla, mikä on aiheuttanut tulkinnanvaraisuutta rahoituskriteerin osalta. Häiriötilanteen rahoitukseen sisältyy tätä myötä riski, että rahoitusta on myönnetty muuhun tarkoitukseen kuin kehittämiseen tai kehittämistä ei voi luotettavalla tavalla jälkikäteen osoittaa.

Tarkastuksemme perusteella BF 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 tuli kuitenkin esille yksittäisiä tapauksia, joissa rahoitusta on myönnetty ei-rahoituskelpoiselle yritykselle. Havaitut puutteet eivät ole merkityksellisiä, kun ottaa huomioon rahoitettujen avustusten kappale- ja euromäärät.

BF on määritellyt rahoituksen käsittelyprosessin, joka pääosin noudattaa BF:n tavanomaisia käytäntöjä. Rahoituksen hakemisessa ja käsittelyssä on painotettu helppoutta, yksinkertaisuutta ja nopeutta. Käsityksemme mukaan tässä on käsittelyprosessin osalta olennaisilta osin onnistuttu.

Käsityksemme mukaan BF on perustanut käsittelyprosessin ja varmistanut tarvittavat henkilöresurssit (yli 120 henkilöä osallistunut tapausten käsittelyyn ja hyväksyntään) nopealla aikataululla. BF on laatinut käsikirjassaan myöntö- ja hylkäyspäätöksiin vakiotekstit, joita päätösten perusteluissa tulee käyttää. Tarkastuksemme perusteella vakiotekstejä on käytetty päätösten perusteluissa ja käsityksemme mukaan perustelut ovat asianmukaiset.

Häiriötilanteen rahoituksen osalta on verrattuna muihin BF:n rahoitusmuotoihin kohonnut riski sille, että rahoitettaessa vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia yrityksiä (muun muassa liiketoiminta vähäistä, yrityksellä konkurssiuhka tai verovelkaa) ilman tarkoin määriteltyjä kehittämistoimenpiteitä, rahoitusta ei käytetä rahoituskriteerien tarkoittamalla tavalla. Tämä edellyttää rahoituspäätöksen jälkeisissä vaiheissa erityistä huolellisuutta rahoituskriteerien varmistamiseksi.

2 TOIMEKSIANNON KUVAUS JA TAVOITTEET

1 TARKASTUKSEN KOHDE

Tarkastuksen kohteena oli BF:n liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa. Tarkastus perustui TEM:n sisäisen tarkastuksen toimeksiantoon.

2 TAVOITTEET JA RAJAUKSET

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistaa BF:n rahoituspäätösten toimintamallin asianmukaisuus ja yhteneväisyys liittyen liiketoiminnan esiselvitys- ja kehitysrahoitukseen häiriötilanteissa.

Tavoitteena oli toimeksiannon mukaisesti selvittää

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

Tarkastuksessa ei arvioitu BF:n rahoitustuotteiden soveltuvuutta ja vaikuttavuutta koronakriisissä eikä BF:n asemaa häiriötilannerahoituksen myöntäjätahona. Tarkastuksessa ei arvioitu lähipiiri-asioita.

3 ARVIOINTIPERUSTEET

Arviointiperusteina käytettiin seuraavia

- 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)
- Valtiontukien yleinen ryhmäpoikkeusasetus, komission asetus (EU) N:o 651/2014
- Valtionavustuslaki (688/2001) ja sen nojalla annettuja asetuksia
- Yleinen de minimis -asetus, komission asetus (EU) N:o 1407/2013
- TEM:n antama ohjeistus rahoitukseen
- BF:n sisäiset ja ulkoiset ohjeet sekä rahoitusehdot
- Yleinen hyvä valtionavustusten hallintotapa.

4 TARKASTUSMENETELMÄ JA TOTEUTUS

Olemme suorittaneet toimeksiannon sisäisen tarkastuksen ominaisuudessa noudattaen sisäisen tarkastuksen ammattistandardeja.

Suoritimme tarkastuksen perehtymällä lainsäädäntövaatimuksiin sekä ministeriön ja BF:n sisäisiin ja ulkoihin ohjeisiin. Selvitimme esiselvitys- ja kehitysrahoituksen prosessia, järjestelmiä, toimintatapoja ja yksittäisiä hakemuskäsittelyjä ajanjaksolta 19.3.-25.4.2020. Haastattelimme BF:n häiriötilannerahoituksesta vastuussa olevia ja tehtäviä suorittavia henkilöitä liittyen rahoitusprosessiin ja -kriteereihin sekä toimintatapoihin. Kävimme analyttisin menetelmin ja otannalla läpi rahoituspäätöksiä, joiden osalta varmistimme päätöksen asianmukaisuuden ja yhdenmukaisuuden. Analysoimme rahoitusjärjestelmistä saatujen hakemus- ja päätöstietojen perusteella hakemus- ja päätösmääriä (lukumäärä, euromäärä), käsittelyaikaa ja rahoituksen käyttökohteita. Arvioimme analyttisen tarkastuksen perusteella rahoitusehtojen noudattamista ja käsittely-prosessin toimivuutta.

Varmistimme yksittäisten rahoituspäätösten osalta otannalla, että rahoituksen saaneet hakijat täyttävät niille asetetut ehdot, ja että hakemus on häiriötilannerahoituksen ehtojen mukainen. Arvioimme rahoitushakemuksen osalta koronakriisin vaikutusta liiketoimintaan ja kuvattuja kehittämistoimenpiteitä. Hakijan osalta varmistimme hakijan oikeusasemaan ja taloudelliseen asemaan perustuvan rahoituskelpoisuuden. Suoritimme tarkastuksen BF:n Eval- ja Asta-rahoitusjärjestelmissä.

Tarkastuksemme on suoritettu 22.4.-6.5.2020. Olemme raportissamme ottaneet huomioon BF:n kommentit TEM:lle esittämämme raporttimme keskeisiin havaintoihin.

Helsinki 7.5.2020

BDO Audiator Oy, tilintarkastusyhteisö

Helge Vuoti
JHT, HT, CIA, CCSA, CISA, CFE

3 TOIMEKSIANNON TAUSTAA

TEM:ssä tehtiin päätös sunnuntaina 15.3.2020 luoda BF:iin koronatilanteeseen suunnattu yritysrahoitusinstrumentti. BF oli aloittanut edellispäivänä sisäiset valmistelut rahoitusjärjestelmän rakentamiseksi perustuen muissa rahoituspalveluissa käytettävään järjestelmään. BF tiedotti häiriötilanteen rahoituspalveluista tiistaina 17.3.2020.

BF avasi keskiviikkoamuna 18.3.2020 kaksi uutta rahoituspalvelua koronavirustilanteen vuoksi pk- ja midcap-yrityksille, joiden liiketoiminta kärsii koronavirustilanteesta. Rahoituspalvelut suunnattiin aluksi erityisesti matkailu, matkailun oheispalvelut, luovat ja esittävät alat sekä kaikille muille toimialoille, joiden tuotantoketjujen toimivuuteen koronavirustilanne on vaikuttanut. Myöhemmin painotuksesta luovuttiin.

Ensimmäiset hakemukset saapuivat BF:n hakemusportaaliin keskiviikkona 18.3.2020. BF teki perjantaina 20.3.2020 ensimmäiset rahoituspäätökset, joiden maksatus asiakkaan pankkitilille tapahtui tiistaina 24.3.2020.

BF ilmoitti verkkosivuillaan maanantaina 23.3.2020 vastaanottaneensa yli 6.000 hakemusta. Tarkastushetkellä hakemuksia oli saapunut yli 22.000 kpl (tilanne 24.4.2020).

BF on toiminut myöntäessään kehitysrahoitusta liiketoiminnan häiriötilanteeseen voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Tehtävän hoitamiseksi ei ole muutettu BF:n lainsäädännöllistä rahoitustehtävää.

Lain Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017) mukaan yhtiö voi tehdä valtionavustuslaisia tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Yhtiö voi laissa säädettyjen tehtävien perusteella päättää rahoituksesta vain sellaisiin kohteisiin, joihin lainsäädäntö antaa mahdollisuuden (muun muassa edistää yritysten kykyä kehittää ja hyödyntää innovaatioita ja uutta teknologiaa sekä uusien innovaatioiden yritysten ja liiketoimintojen syntymistä). Laissa säädetään, että Rahoituskeskus ohjaa ja valvoo yhtiön rahoitustoimintaa. Yhtiö valvoo myöntämänsä valtionavustuksen käyttöä. Rahoituskeskus päättää rahoituskeskuksen ja yhtiön myöntämän valtiontuen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista.

Valtioneuvoston asetuksen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (125/2018) mukaan rahoituskeskus voi myöntää tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukea yritysten hankkeisiin, jos hankkeiden voidaan katsoa hyödyttävän yhteiskuntaa, kansantaloutta tai ympäristöä työ- ja elinkeinoministeriön Rahoituskeskukselle asettamien elinkeino- ja innovaatiopoliittisten tavoitteiden mukaisesti.

TEM ja BF on asettanut rahoituksen ehtoja rahoituskohteen ja hakijan osalta. Rahoitus voi kohdistua esiselvitykseen häiriötilanteesta selviytymiseen sekä kehittämistoimiin, jotka parantavat yrityksen mahdollisuuksia koronan aiheuttamassa häiriötilanteessa. Kehittämistoimenpiteiden tavoitteena tulee olla yritykselle uusia ratkaisuja tuotteisiin tai tuotantoon liittyen. Käyttökohteet ja niiden rajoitukset on kuvattu tarkemmin BF:n verkkosivuilla.

BF on voinut myöntää harkinnanvaraista avustusta pk-yritykselle ja midcap-yrityksille sekä yrityksille, joilla on edellytyksiä jatkuvaan kannattavaan liiketoimintaan. Jälkimmäinen edellytys on arvioitu EU:n valtiotuki-säännösten mukaisesti vaikeuksissa olevan yritys -määritelmän perusteella. Pienyrityksille rahoitusta on voitu myöntää 27.3.2020 saakka kunnes valtioneuvosto tiedotti niille suunnatun rahoituksen siirtymisen ELY-keskusten hoidettavaksi.

BF on soveltanut ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus (EU) N:o 651/2014) mukaista vaikeuksissa olevan yrityksen kriteeristöä de minimis -ehtoiseen rahoitukseensa. BF on voinut myöntää rahoitusta vaikeuksissa oleville yrityksille, joilla on edellytyksiä jatkuvaan kannattavaan liiketoimintaan. EU:n valtiotukisääntöjen kyseisen määritelmän mukaan alle kolme vuotta toimineen pk-yrityksen osalta vaikeuksissa olevaksi yritykseksi katsotaan yritys, joka on asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi. Vähintään kolme vuotta toimineen pk-yrityksen osalta vaikeuksissa olevaksi yritykseksi katsotaan osakeyhtiön ollessa kyseessä myös muun muassa yritys, joka on menettänyt yli puolet merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi.

3 TOIMEKSIANNON TAUSTAA, JATKUU

BF:n rahoitus on avustusta, ja sitä ei tarvitse maksaa takaisin, mutta sen käytölle ja raportoinnille on asetettu ehtoja. Rahoitusta on saatavilla kahta erilaista ja se voidaan myöntää yritykselle kerran, poikkeustapauksessa useammin. BF:n alkuperäisten ohjeiden mukaan esiselvitys- ja kehittämisrahoitusta on voinut saada samanaikaisesti. Ohjeistusta on muutettu 30.3.2020 siten, että saman rahoituksen saaja ei voida saada rahoitusta molempiin rahoituspalveluiden samanaikaisesti.

Kehittämisrahoitusta voi hakea myös suoraan ilman esiselvitysprojektia. Rahoituksen alkuvaiheessa ei ole linjattu, etteikö sama yhtiö voisi hakea useampaa rahoitusta yhtä aikaa, mutta prosessin kuluessa on muodostettu linjaus, jonka mukaan meneillään voi olla rahoituksen hakijaa kohden vain yksi projekti.

BF:n ohjeessa toimintajärjestelmästä todetaan, että esiselvityksessä ja kehitysprojektissa rahoituksen määrä on 80 % projektin hyväksytyistä kokonaiskustannuksista. Rahoitus myönnetään avustuksena ja ennakkoa voidaan maksaa 70 % myönnettävän avustuksen määrästä.

Esiselvityksen osalta rahoituksen suuruus on enintään 10 000 euroa ja rahoitus voidaan myöntää yritykselle ensisijaisesti kerran, poikkeustapauksissa useammin.

Kehitysprojektissa rahoituksen suuruus on enintään 100 000 euroa ja se voidaan myöntää yritykselle vain kerran. Koska julkisella rahalla ei voida kattaa koko koronan aiheuttaman häiriön riskiä, myönnettävä rahoitus on suuruudeltaan maksimissaan 30 % yrityksen liikevaihdosta (TEM:n ja BF:n tekemä linjaus 30.3.2020).

Rahoituksessa käytetään niin sanottua yksinkertaista kustannusarviota (palkat, henkilösivukulut, ostettavat palvelut ja muut kustannukset). Hyväksyttäviä kustannuksia ovat yrityksen omat palkkakustannukset sivukuluineen siltä osin kuin henkilöstö tekee työtä projektille sekä ostettavat palvelut. Lisäksi kustannuksiin hyväksytään prosenttimääräisenä korvattavat kustannukset, joka on maksimissaan 20 % palkkakulujen ja ostopalvelujen yhteenlasketusta summasta.

EU:n valtiontukisäännöt mahdollistavat rahoitustuet vähämerkityksistä eli ns. de minimis -tukea koskevan säännön perusteella (komission asetus 1407/2013). Suomessa ei ole käytössä keskitettyä de minimis -tukien seurantajärjestelmää, vaan rahoituksen saajan vastuulla on kysyttäessä ilmoittaa tukea myöntäville viranomaisille, kuinka paljon aikaisempaa de minimis -tukea sille on myönnetty, jotta eri viranomaisten myöntämien de minimis -tukien yhteissumma ei ylitä rahoituksen sallittua enimmäismäärää kuluvan ja kahden edellisen verovuoden aikana. Rahoituspäätöksen on sisällyttävä de minimis -asetuksen mukaiset tiedot.

Rahoituksen ehdot on kirjattu BF:n ohjeeseen toimintajärjestelmästä. Ensimmäinen versio on annettu 19.3.2020 (DM 2382055 v.2) ja toinen versio 30.3.2020 (DM 2382055 v.4). Molempiin versioihin on saatu TEM:n hyväksyntä.

BF on laatinut sisäisen käsikirjan asiakkailta saadun palautteen ja sisäisen kehitystyön perusteella. Käsikirjassa kuvataan menettelytavat ja rahoituksen ehdot käsittelyprosessin eri vaiheissa. Lisäksi käsikirjassa on tyypillisiä ratkaistavia asioita, jotka toistuvat rahoituspäätöksestä toiseen ja esimerkkejä pohjautuen ohjeeseen toimintajärjestelmästä.

BF:n avustuskäsittelyn menettelyihin kuuluu rahoituspäätösten ja ennakkomaksujen jälkeen tapahtuva rahoituksen loppuerän maksatuksen yhteydessä tehtävä rahoituksen hakijan tilitettävien kustannusten ja rahoituksen saajan antamien tietojen varmentaminen.

BF valvoo rahoituksensa käyttöä sekä oman toimintansa laatua ja lainmukaisuutta säännöllisin tarkastuksin. Lisäksi häiriötilannerahoituksesta tehdään erillisiä riskikartoituksia. Tavanomaisen projektivalvonnan lisäksi BF tarkastaa kaikissa rahoituspalveluissa tarkemmin jälkikäteen osan projekteista.

3 TOIMEKSIANNON TAUSTAA, JATKUU

RAHOITUSHAKEMUS JA -PÄÄTÖSMÄÄRÄT

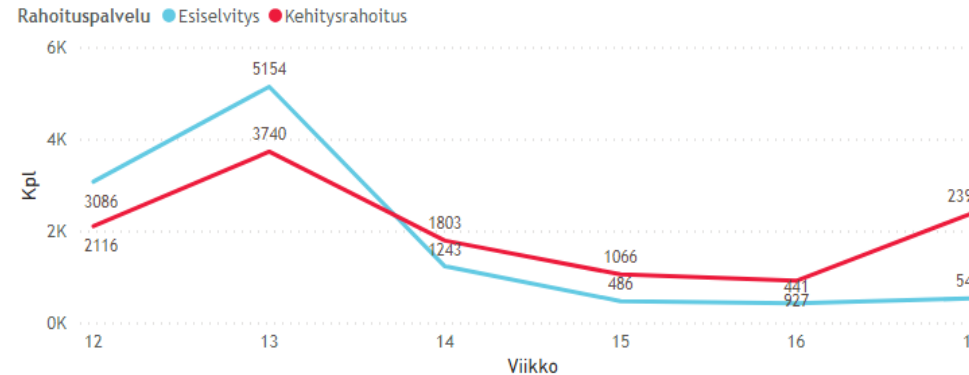
Arviointihetkellä (tilanne 23.4.2020) liiketoiminnan kehitysrahoitushakemuksia häiriötilanteissa oli saapunut BF:lle noin 22.000 kpl ja 1.034 MEUR.

BF oli tehnyt rahoituspäätöksiä noin 9.000 kpl noin viiden viikon ajanjaksolla. Hakemuksista oli hyväksytty noin 7.200 kpl ja noin 80 prosenttia rahoitettavaksi. Myönnettyjen rahoituspäätösten yhteissumma oli yhteensä noin 245 MEUR.

BF:n hakemusportaali avautui 18.3.2020. Tästä seuraavien 11 päivän (viikkojen 12-13/2020) aikana on tullut noin 61 prosenttia hakemuksista. Viikolla 13 oli selkeä hakemuspiikki ja erityisesti hakemuksia saapui 26.3.2020 (1.799 kpl).

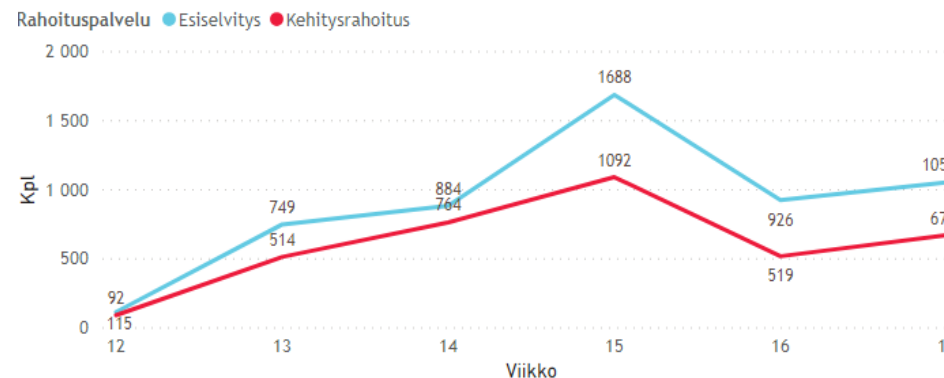
Keskimääräisen käsittelyajan perusteella viikolla 13/2020 saapuneet hakemukset on käsitelty viikolla 15-16/2020, mikä vastaavalla tavalla näkyy kyseisillä viikoilla piikkinä päätösmäärissä.

Hakemukset kpl - 18.3.2020-23.4.2020



Rahoituspalvelu Viikko	Esiselvitys		Kehitysrahoitus	
	Haettu eur	Myönnetty eur	Haettu eur	Myönnetty eur
12	36,72M€	21,98M€	155,43M€	111,71M€
13	59,56M€	20,32M€	249,62M€	87,23M€
14	17,51M€	0,08M€	141,19M€	3,62M€
15	5,81M€	0,01M€	85,93M€	0,65M€
16	5,43M€	0,01M€	74,05M€	0,15M€
17	9,67M€	0,01M€	193,74M€	0,10M€
Yhteensä	134,69M€	42,40M€	899,97M€	203,45M€

Päätökset kpl - 20.3.2020-23.4.2020



Rahoituspalvelu Viikko	Esiselvitys		Kehitysrahoitus	
	Haettu eur	Myönnetty eur	Haettu eur	Myönnetty eur
12	1,06M€	1,01M€	7,91M€	6,96M€
13	8,17M€	6,72M€	41,20M€	34,61M€
14	10,92M€	6,74M€	56,47M€	40,62M€
15	21,78M€	12,76M€	79,83M€	57,24M€
16	10,24M€	6,76M€	34,42M€	24,61M€
17	11,38M€	8,41M€	48,03M€	39,42M€
Yhteensä	63,54M€	42,40M€	267,86M€	203,45M€

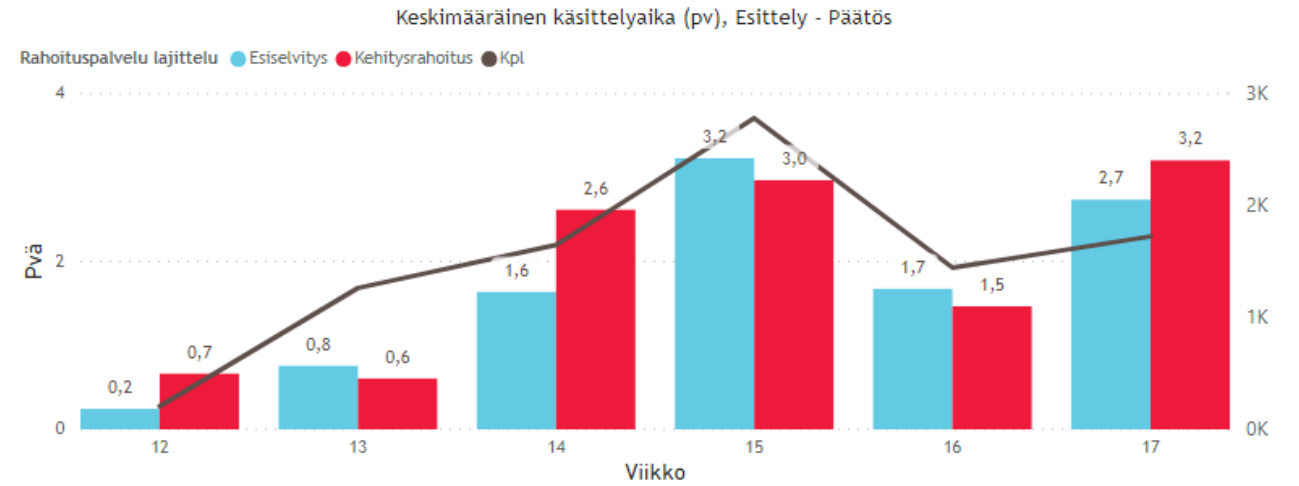
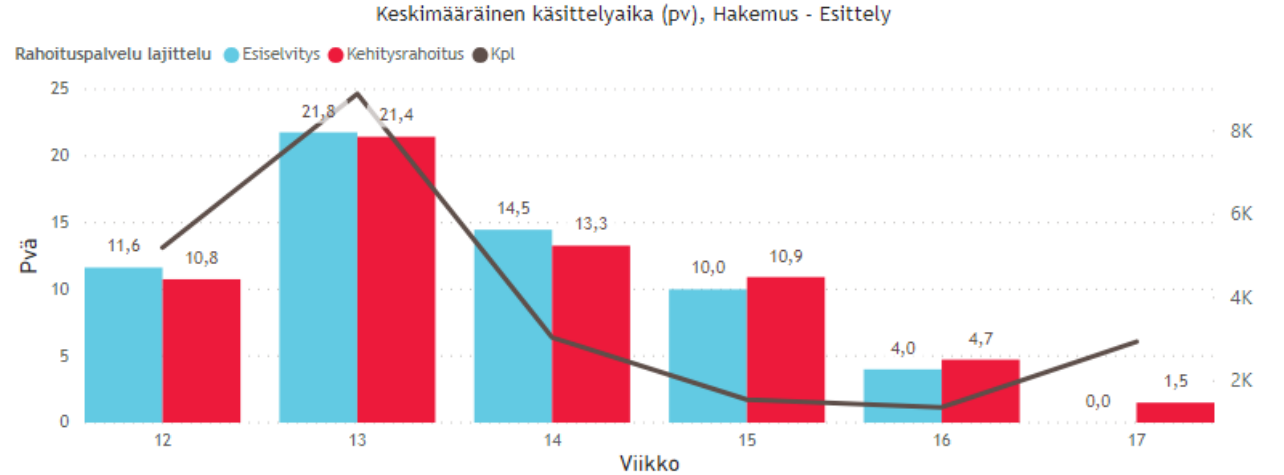
3 TOIMEKSIANNON TAUSTAA, JATKUU

KÄSITTELYAIKA

Arviointihetkellä (tilanne 24.4.2020) keskimääräinen käsittelyaika oli kehitysrahoituksessa 17,9 vuorokautta ja esiselvityksessä 18,8 vuorokautta.

Kehitysrahoituksessa hakemus siirtyy käsittelystä päätettäväksi keskimäärin 15,8 päivän kuluessa hakemuksen saapumisesta ja edelleen 2,3 päivän kuluessa päätetyksi. Vastaavat ajat ovat esiselvityksessä 16,9 ja 2,2 päivää.

Viikolla 13 lähetetyissä hakemuksissa kesti keskimäärin pisimpään saada esittelyyn. Pisin aika esittelyn ja päätöksen välillä keskimäärin oli viikolla 15/2020.



3 TOIMEKSIANNON TAUSTAA, JATKUU

RAHOITUS ORGANISAATIOMUODOITTAIN

Arviointihetkellä (tilanne 24.4.2020) merkittävä osa hakemuksista on yhtiömuodon perusteella tehty osakeyhtiöistä (95%).

Myönnetystä rahoituksesta 98 prosenttia on myönnetty osakeyhtiöille.

Rahoituspalvelu Yhtiömuoto	Esiselvitys		Kehitysrahoitus	
	Haettu eur	Kpl	Haettu eur	Kpl
Osakeyhtiö	127,52M€	10359	872,75M€	11588
Kommandiittiyhtiö	3,19M€	269	9,85M€	184
Yksityinen elinkeinonharjoittaja	1,70M€	140	3,58M€	86
Avoin yhtiö	1,68M€	105	3,40M€	62
Julkinen osakeyhtiö	0,07M€	8	4,42M€	48
Osuuskunta	0,42M€	44	1,89M€	28
Aatteellinen yhdistys	0,05M€	5	0,30M€	3
Sivuliike	0,03M€	2	0,21M€	3
Ulkomainen yhteisö			0,13M€	2
Ortodoksinen kirkko			0,10M€	1
Säätiö			0,10M€	1
Verotusyhtymä			0,06M€	1
Elinkeinoyhtymä	0,01M€	1	0,02M€	1
Asunto-osakeyhtiö	0,01M€	1		
Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö	0,01M€	1		
Yhteensä	134,69M€	10935	896,82M€	12008

Rahoituspalvelu Yhtiömuoto	Esiselvitys		Kehitysrahoitus	
	Myönnetty eur	Kpl	Myönnetty eur	Kpl
Osakeyhtiö	41,34M€	4185	200,97M€	2843
Julkinen osakeyhtiö	0,06M€	6	1,40M€	14
Kommandiittiyhtiö	0,56M€	61	0,72M€	22
Avoin yhtiö	0,27M€	28	0,11M€	5
Osuuskunta	0,16M€	17	0,16M€	4
Sivuliike			0,10M€	1
Yksityinen elinkeinonharjoittaja	0,02M€	2	0,00M€	1
Yhteensä	42,40M€	4299	203,45M€	2890

4 TARKASTUSHAVAINNOT

4.1 RAHOITUSKRITEERIT SELKEÄT JA HYVIN VIESTITETTY

Rahoituskriteerit perustuvat EU-valtiotukisääntöihin, kansalliseen lainsäädäntöön, sekä BF:n rahoituskäytäntöihin. Liiketoiminnan kehitysrahoituksella häiriötilanteissa voidaan avustaa BF:ia koskevan lainsäädännön mukaisesti yhtiöiden toiminnan kehittämistä ja siinä erityisesti koronaan vaikuttanutta liiketoimintaa. Rahoittaminen tulee tapahtua valtionavustussäännösten mukaisesti. Rahoituspäätöksiin on sisällytetty BF:n rahoitusehdot yritysten de minimis -avustuksille. Ehtojen mukaisesti BF maksaa rahoituksen hyväksytyin loppuraportin ja kustannustilityksen perusteella.

Oleellisilta osin kriteerit ovat pysyneet samoina häiriötilanteen rahoituksen ajan. Merkittävin tulkinnan muutos perustuu verovelan käsittelyyn hakemushetkellä, mikä johtuu verohallinnon ruuhkautuneesta maksusuunnitelmien käsittelystä.

Muihin rahoituspalveluihin verrattuna erona on myös, ettei tehdä yhtä kattavaa rahoitettavan kehittämistoiminnan ja talouden tilan arviointia (esimerkiksi rating-arviota ja kassavirta-analyysiä). Saamamme tiedon perusteella TEM ja BF ovat olleet tietoisia, että BF:n lainsäädäntö mahdollistaa vain kehittämisen tukemisen, ja rahoituksen soveltaminen kaikkiin kriisitilassa oleviin pk-yrityksiin ja midcap-yrityksiin ei ole mahdollista tai vaatii rahoitettavan toiminnan osalta matalalla kynnyksellä tulkintaa kehittämistoiminnaksi.

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

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

Rahoituskriteerien osalta verovelkojen käsittelyssä on ollut alkuun tiukempi menettely, että verovelosta tulee olla maksusuunnitelma. Myöhemmin kriteereitä on löyhennetty siten, että verovelkaa ei saa olla ulosotossa. Syyksi tähän on tuotu esille, ettei verottajan ruuhkautumisen vuoksi verojen maksusuunnitelmaa saada riittävän nopeasti käsiteltyä. Tämä saattaa vaikuttaa siihen, kohdellaanko hakijoita yhdenmukaisella ja tasapuolisella tavalla.

BF on viestinyt hakemuskriteereistä ja hakumahdollisuudesta internetsivuillaan 16.3.2020 alkaen. Sivujen tietoja on päivitetty sitä mukaa, kuin rahoitusinstrumentin osalta on tullut mahdollisia täydennyksiä rahoitusehtoihin. Sivuilta on myös saatavissa opastusta hakemuksen täyttämiseen liittyen (ohjeet tekstinä, kaaviona sekä videomuodossa). BF on avannut myös häiriötilannerahoituksen osalta puhelinneuvontapalvelun sekä sähköposti-osoitteen mahdollisille kysymyksille. Puhelinneuvonta ei ole käsityksemme mukaan ruuhkautunut, vaan on pystynyt hoitamaan tehtävänsä hyvin.

4 TARKASTUSHAVAINNOT

4.2 RAHOITUKSEN KÄYTTÖKOHTEET ASIANMUKAISET

Rahoituksen käyttökohteessa arvioidaan erityisesti, miten BF:n myöntämät rahoitukset ovat kohdistuneet yhtiöiden toiminnan kehittämiseen. Tältä osin on laadittu rahoituskäsittelyssä arvioinnin tueksi ohjeita käsikirjaan ja BF:n verkkosivuille. Koronan vaikutuksen arviointiin ei ole laadittu kirjallisia arviointikriteereitä.

Rahoitushakemuksiin kuvatut kehittämistoimenpiteet on tulkittu matalalla kynnyksellä kehittämistoiminnaksi, mikä on aiheuttanut tulkinnanvaraisuutta kehittämisen ja varsinaisen liiketoiminnan välillä. Samalla tavalla koronan vaikutuksen kuvaus liiketoimintaan on tulkittu sallivalla tavalla, mikä on aiheuttanut tulkinnanvaraisuutta rahoituskriteerin osalta.

Rahoitushakemuksen hylkäysperusteena on ollut erittäin harvoissa tapauksissa yksinomaan se, ettei koronalla ole ollut vaikutusta sinänsä toimivaan liiketoimintaan. Hylkäysperusteena on käytetty sitä, että korona ei ole voinut vaikeuttaa liiketoimintaa, koska yrityksellä ei ole ollut (ollenkaan tai kuin vähäisesti) liiketoimintaa ennen koronaa.

Tarkastuksessa on tullut esille useita tapauksia, jossa samalle rahoituksen saajalle on annettu samanaikaisesti esiselvitys- ja kehittämistukea. Ohjeiden perusteella tämä on ollut mahdollista. Tarkastuksessa on tullut esille yksittäisiä tapauksia, jossa on myönnetty ohjeistuksen vastaisesti samanaikaisesti (haettu molempaa avustusta ennen ensimmäistä avustuspäätöstä) esiselvitys- ja kehittämistukea samalle yritykselle samaan kohteeseen.

Tarkastuksessamme on tullut esille yksittäisiä tapauksia siitä, että rahoituskriteereitä ei ole sovellettu rahoituskäsittelyssä yhdenmukaisella tavalla. Tulkintamuutoksia on ainakin verovelkojen käsittelyssä, mahdollisuudesta saada esiselvitys- ja kehittämistukea samaan yritykseen eri toimintoihin samanaikaisesti sekä kustannusarvioon sisältyvien kustannusten ja rahoitushakemuksen korjaamisen tapa haettavan ja hyväksytyin rahoitusmäärän määrittämiseksi. Tämä on saattanut vaikuttaa kuvaan siitä, miten rahoituskriteerit on rahoituksen hakijoiden joukossa ymmärretty.

Tarkastuksessa on tullut esille yksittäisiä tapauksia, joissa avustusta on tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annetun asetuksen vastaisesti myönnetty yksityiselle elinkeinoharjoittajalle.

Tarkastuksessa on tullut esille yksittäisiä tapauksia, joissa avustusta on BF:n rahoitusehtojen vastaisesti myönnetty yritykselle, jolla oli päätöksentekohetkellä puutteita tietojen toimittamisessa verottajalle (esimerkiksi ALV-ilmoitukset) tai joka ei ollut ennakkoperintärekisterissä.

Tarkastuksessa on tullut esille yksittäisiä tapauksia, joissa rahoituksen saajalle on myönnetty rahoitusta voimassa olevan rahoituskriteerin vastaisesti yli 30% liikevaihdosta.

Tarkastuksemme perusteella BF ei ole rahoittanut sellaista yhtiötä, joka rahoituspäätöksen ajankohtana olisi asetettu konkurssiin tai yrityssaneerausmenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi, tai jolla olisi ulosotossa verovelkaa, tai joka olisi menettänyt yli puolet merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi. Tarkastuksessa on tullut esille yksittäisiä tapauksia, joissa kommandiittiyrityksen oman pääoman riittävyttä ei ole dokumentoidusti varmennettu.

Mikäli kyseessä on aloitteleva yritys, jolla ei ole yhtään vahvistettua tilinpäätöstä, yrityksen on tullut kuvata hakemuksessa mitä liiketoimintaa sillä oli ennen koronaa, ja miten korona siihen vaikutti. Aloittelevissa yrityksissä liiketoiminnan osalta on otettu huomioon liikevaihdon tai myynnin lisäksi palkanmaksu ja muut toiminnan aloittamiseen liittyvät kulut sekä yhtiöön tehdyt sijoitukset (muun muassa oman pääoman muodossa tai pääomalainana). Tällöin on suhteutettu kehittämishanke koko liiketoiminnan laajuuteen. Tarkastuksessa on tullut esille yksittäisiä tapauksia, jossa aloittelevalle yritykselle on myönnetty tukea, vaikka liiketoiminnan edellytyksiä ei ole ollut, tai niitä ei ole dokumentoidulla tavalla varmennettu.

4 TARKASTUSHAVAINNOT

4.2 RAHOITUKSEN KÄYTTÖKOHTEET ASIANMUKAISET, JATKUU

Yli kolme vuotta toimineiden yritysten osalta taloudellinen tilanne on arvioitu viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen perusteella. Jos 2018 tilinpäätöksessä oma pääoma on vähintään puolet osakepääomasta eikä ole perusteltua syytä epäillä, että tilanne olisi nyt toisin, on luotettu 2018 tietoon eikä ole pyydetty lisätietoja. Jos taas 2018 oma pääoma on ollut alle puolet osakepääomasta, on pyydetty uusi tilinpäätös. Mahdollisuus on pyytää myös tilintarkastajan vahvistus siitä, että oma pääoma on kunnossa. BF:ssa ei ole tarkemmin määritelty milloin on perusteltua syytä epäillä tilannetta.

EU:n valtiotukisäännösten mukaisesti vaikeuksissa olevan yrityksen arvioinnin osalta tarkastuksessamme on tullut esille yksittäisiä tapauksia, joissa osakeyhtiön oma pääoma on turvattu pääomalainan avulla, jolloin rahoituskriteerit täyttyvät.

Lisäksi tarkastuksessamme on tullut esille yksittäisiä tapauksia, jossa oma pääoma on menetetty, mutta rahoituskriteerit kuitenkin täyttyvät, koska rahoituksen hakijat ovat alle kolme vuotta toimineita yhtiöitä. Alle kolme vuotta toimineiden yritysten osalta EU:n valtiotukisäännösten mukaisesti vaikeuksissa olevan yrityksen arvioinnin osalta otetaan huomioon ainoastaan, onko yritys asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi.

De minimis -ehtojen mukaisesti BF on rahoitushakemuksessa kysynyt rahoituksen saajan saaman de minimis -tukien yhteismäärää sekä sisällyttänyt rahoituspäätökseen de minimis -tiedot.

Edellä tässä kappaleessa 4.2. kuvatut havaitsemamme puutteet eivät ole kuitenkaan merkityksellisiä, kun ottaa huomioon rahoitettujen avustusten kappale- ja euromäärät.

4 TARKASTUSHAVAINNOT

4.3 KÄSITTELYPROSESSIN ASIANMUKAISUUS

BF on määritellyt rahoituksen käsittelyprosessin, joka pääosin noudattaa BF:n tavanomaisia rahoitusmenettelyjä sekä käytössä olevia rahoituksen järjestelmiä (EVA, EVAL ja ASTA). BF:n rahoitushakemusportaaliin rakennettiin erillinen hakemuslomakkeisto rahoituksen hakemista ja käsittelyä varten.

Rahoituksen hakemisessa ja käsittelyssä on painotettu käsittelyn helppoutta, yksinkertaisuutta ja nopeutta. Käsityksemme mukaan tässä on käsittelyprosessin osalta olennaisilta osin onnistuttu.

Käsityksemme mukaan BF on perustanut käsittelyprosessin ja varmistanut tarvittavat henkilöresurssit (yli 120 henkilöä osallistunut tapausten käsittelyyn ja hyväksyntään) nopealla aikataululla.

Vaikka rahoitusprosessi on pääpiirteissään sama kuin muissa rahoituspalveluissa, käytössä ei ole yhtä kattavaa rahoitettavan kehittämistoiminnan ja talouden tilan arviointia. BF on tiedostanut, että valvontatoimenpiteitä tulee lisätä käsittelyprosessin myöhempiin vaiheisiin, koska rahoitusta on myönnetty tavanomaisuudesta poikkeavassa tilanteessa.

Päätöksenteko on tapahtunut esittelystä. Esittelymenettely perustuu valtioneuvoston asetukseen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (125/2018). Käsittelyprosessiin on osallistunut 105 käsittelijää ja 22 päätöksentekijää. Yksi käsittelijä on käsitellyt keskimäärin 220 hakemusta viiden (5) viikon aikana. Keskimääräinen käsittelyaika on ollut hyvä (noin 18 vrk) ottaen huomioon hakemusten määrän ja toiminnan perustamisen kiireisen aikataulun.

BF:lla on käytössä Teams-työkalu yhteydenpitoon ja työn ohjaukseen, kriisirahoituksen käsikirja -ohje sekä säännölliset yhteiset tilaisuudet, joissa ehdoista ja linjauksista on keskusteltu. Kriisirahoituksen käsikirjaa on päivitetty jatkuvasti, mutta jälkikäteen ei ole todennettavissa, miten linjauksia on missäkin tilanteessa muutettu tai painotettu, eli käsikirjasta ei ole pidetty versionhallintaa.

BF on varmistanut riskienhallintamenettelyillä ja laadunvarmentamisella käsittelyprosessin asianmukaisuutta. BF on valinnut sattumanvaraisesti ja riskiperusteisesti yksittäisiä tapauksia uudelleen varmennettavaksi. Tätä voidaan pitää hyvänä menettelynä.

Hakija ilmoittaa hakemusportaaliin kehitysprojektin kustannukset kustannuslajeittain sekä haettavan rahoituksen. Kustannusten ja rahoituksen euromäärä voi poiketa toisistaan. Tarkastuksessamme on tullut esille yksittäisiä tapauksia, joissa myönnetty avustusten euromäärä on suurempi kuin hakemuksessa ilmoitettu kustannusten euromäärä ja rahoituspäätöksessä on muutettu hakemuksissa ilmoitettuja kustannusten euromääriä ilman dokumentoituja perusteluja. Rahoitushakemusten käsittelyn dokumentaatio ei ole kaikilta osin ollut riittävää ja jälkikäteen voi olla hankalaa todentaa erityisesti onko hakija nimenomaisesti muuttanut kustannusarviotaan ja haettavaa rahoitusmäärää.

4 TARKASTUSHAVAINNOT

4.4 MYÖNTÖ- JA HYLKÄYSPÄÄTÖKSET PERUSTELTU ASIANMUKAISESTI (SÄÄDÖSTENMUKAISUUS)


BF on laatinut käsikirjassaan myöntö- ja hylkäyspäätöksiin vakiotekstit, joita päätösten perusteluissa tulee käyttää. Tarkastuksemme perusteella vakiotekstejä on käytetty päätösten perusteluissa.

Tarkastuksemme perusteella myöntö- ja hylkäyspäätöksiä on pääsääntöisesti perusteltu annettujen ohjeiden ja kriteerien mukaisesti. Mikäli rahoituksen hakijalla ei ole ollut arviointikriteerien perusteella edellytyksiä kannattavaan liiketoimintaan ennen koronavaihetta tai yritys on hakenut tukea yrityksen muuhun kuin kehittämistoimintaan (rajattu rahoituksen ulkopuolelle menetetty kassavirta, operatiivinen toiminta, investointi- ja markkinointikulut), nämä tekijät on tuotu pääsääntöisesti esille hylkäyspäätösten perusteluissa. Vastaavasti myös perustelut myönnoille on kuvattu.

Rahoituskäsittelyssä on tulkintaeroja kehittämissuunnitelmien ja/tai koronan vaikutusten kuvausten arvioimisessa. Tämän vuoksi perusteluissakaan ei noudateta täysin yhdenmukaisia kriteereitä ja linjauksia.

Erityisehtoja, joiden avulla on mahdollista osaltaan varmistaa rahoituksen sallittu käyttö ainoastaan kehittämistoimintaan, on käytetty perusteluissa vaihtelevasti.

Rahoituspäätöksiin on sisällytetty BF:n rahoitusehdot yritysten de minimis -avustuksille. Ehtojen mukaisesti BF maksaa rahoituksen hyväksytyin loppuraportin ja kustannustilityksen perusteella. Rahoituksen saajan vastuullinen johtaja vakuuttaa loppuraportin yhteydessä, että rahoitus on käytetty projektisuunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen ja ettei rahoitusta ole käytetty viennin tukemiseen, jakeluverkoston perustamiseen ja toimintaan muissa jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa. Rahoituksen saajan on järjestettävä kirjanpitoon siten, että projektista aiheutuneet kustannukset voidaan yksilöidä ja niiden yhteys kirjanpitoon ja kustannustilitykseen voidaan todentaa.



BDO HELSINKI
VATTUNIEHENRANTA 2
00210 HELSINKI

+358 20 743 2920
www.bdo.fi