

Täysistunto

Keskiviikko 23.2.2022 klo 13.59—21.12

15. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2021

Kertomus K 20/2021 vp

Valiokunnan mietintö TrVM 9/2021 vp

Ainoa käsittely

Puhemies Matti Vanhanen: Ainoaan käsittelyyn esitellään päiväjärjestyksen 15. asia. Käsittelyn pohjana on tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 9/2021 vp. Nyt päätetään kannanotosta kertomuksen johdosta. — Keskustelu, valiokunnan puheenjohtaja Alanko-Kahiluoto.

Keskustelu

19.48 **Outi Alanko-Kahiluoto vihr** (esittelypuheenvuoro): Arvoisa puhemies! Valiokunnan mietinnössä käsitellään koronapandemian johdosta myönnettyjä suoria tukia, tulorekisterin käyttöönottoa ja vaikutuksia sekä Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastusten perusteella annettuja huomautuksia.

Aloitetaan koronatuista. Korona-ajan alkuvaiheessa kehitettiin nopeasti useita erilaisia tukijärjestelmiä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kritisoinut voimakkaasti erityisesti Business Finlandin ja ely-keskusten myöntämiä kehittämistukia. Näitä tukia myönnettiin vuonna 2020 kaikkiaan 1,3 miljardia euroa. VTV:n mukaan tuet toimivat huonosti kriisirahoituksena. Tukea myönnettiin yrityksille, jotka eivät olleet kärsineet kriisistä taloudellisesti. Tuen tarvetta ei arvioitu asianmukaisesti, hakijoita ei kohdeltu tasapuolisesti ja tulokannanvaraiset tukikriteerit johtivat epäyhtenäisiin päätöksiin.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että kehittämistuet kyettiin ottamaan nopeasti käyttöön hyödyntämällä olemassa olevia tukijärjestelmiä ja tukea annettiin yrityksille, joilla ennen kriisiä oli edellytykset kannattavaan liiketoimintaan. Kehittämistukien tarkoituksena oli jakaa liiketoiminnan kehittämiseen liittyvää riskiä. Ilman tukea kehittämishankkeita olisi jäänyt toteutumatta. VTV:n mukaan myöhemmin kehitetty kustannustuki vastasi kehittämistuen puutteisiin. Tuki kohdentui paremmin lievittämään koronasta aiheutuneita taloudellisia menetyksiä, ja hakijoita kohdeltiin tasapuolisemmin.

Valiokuntamme on pitänyt tärkeänä, että kustannustukityyppisten järjestelmien soveltuvuutta pitkäkestoisissa kriiseissä arvioidaan kriittisesti. Kustannustuen käytön pitkittyminen uusien hakukierrosten myötä voi heikentää tukien vaikuttavuutta. Pidemmällä aikavälillä voi olla hankala todentaa, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet liikevaihdon heikentymiseen.

Valiokunta on pitänyt myös tärkeänä, että koronapandemian kaltaisten kriisien johdosta myönnettävien tukien myöntämiskriteerit ovat selkeitä, ohjaus riittävää ja tukien oikeellisuus ja asetettujen ehtojen täyttyminen kyetään varmistamaan riittävällä valvonnalla ja tar-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 14/2022 vp

kastuksilla. Tärkeää on, että pandemiasta saadut kokemukset kyetään hyödyntämään tulevissa kriiseissä. Kokemusten hyödyntäminen edellyttää, että eri tukijärjestelmien toimeenpanon onnistuneisuudesta ja vaikutuksista saadaan lisää luotettavaa tietoa.

Seuraavaksi tulorekisteristä:

VTV:n mukaan isojen uudistusten onnistumista hankaloittaa tyypillisesti kolme seikka: uudistuksia valmistellaan usein kiireellä, niiden toimeenpanoa on hankala hallita ja uudistettaviin tietojärjestelmiin liittyy monia ongelmia. Kiire voi johtaa puutteellisiin vaikutusarviointeihin, tulkinnanvaraisiin säädöksiin ja ongelmiin uudistuksen toteutuksessa. Yhtenä esimerkkinä suuriin uudistuksiin liittyvistä ongelmista VTV on tuonut esille tulorekisterin valmistelun ja toimeenpanon. Rekisterin käyttöönotto vuoden 2019 alusta muutti merkittävästi tulotietojen käsittelyn prosesseja ja tietovirtoja. Erityisen suuri muutos tapahtui palkkahallinnossa. VTV:n mukaan muutosten vaikutuksia ei osattu ennakoida eikä tulorekisterin toimeenpanossa saavutettu tavoiteltuja vaikutuksia. Hallinnollinen taakka ei ole kokonaisuutena vähentynyt, vaan tietojen ilmoittamiseen liittyvä työmäärä on pikemminkin kasvanut.

Tarkastusvaliokunta on todennut, että tulorekisterin käyttöönottoon on liittynyt ongelmia, mutta eri toimijoiden yhteistyönä havaittuihin epäkohtiin on pyritty löytämään ratkaisuja. Valiokunta pitää tulorekisterin perusideaa kannatettavana. Valiokunta näkee keskeisinä kehittämiskohteina hallinnollisen taakan vähentämisen ohella muun muassa tietojen ilmoittamisen sujuvuuden ja helppouden sekä tulorekisterin tietojen oikeellisuuden ja laadun parantamisen. Nyt tietovirheitä on jouduttu erikseen jälkeinpäin selvittelemään.

Valiokunta yhtyy VTV:n suosituksiin, joiden mukaan Verohallinnon tulee selvittää mahdollisuudet ja tarpeet tulorekisteri-ilmoitusten keskitettyyn laadunvalvontaan ja tarkastuksiin. Samoin sosiaali- ja terveysministeriön tulee huolehtia siitä, että tulorekisterin hyödynnettävyys otetaan huomioon, kun rekisteriin liittyvää etuuslainsäädäntöä uudistetaan.

Viimeisenä käsittelen vielä VTV:n tilintarkastusten perusteella annettuja huomautuksia. Valiokuntamme on kiinnittänyt vakavaa huomiota siihen, että VTV:n tilintarkastusten perusteella talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaiset menettelyt ovat lisääntyneet. Näistä virheistä tarkastusvirasto antoi niin sanotun kielteisen laillisuuskannanoton 11 kirjanpitoyksikölle. Kyseisten kannanottojen saaneiden määrä on kasvanut 57 prosenttia kahteen edelliseen vuoteen verrattuna. Valiokunta painottaa, että kielteistä laillisuuskannanottoa on pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana. Valiokunta on myös korostanut VTV:n seurantavastuuta havaitsemiensa epäkohtien ja virheiden korjaamiseksi. Tarkastusviraston järein käytettävissä oleva keino on vaatia kirjanpitoyksiköiden johdolta ilmoitusta niistä toimenpiteistä, joihin huomautusten johdosta on ryhdytty. Vuonna 2020 virasto vaati näitä ilmoituksia kolmelta kirjanpitoyksiköltä.

Valiokunnan kannanottoehdotus on, että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta. — Kiitos.

Ensimmäinen varapuhemies Antti Rinne: Kiitoksia esittelystä. — Edustaja Mäkisalo-Ropponen, olkaa hyvä.

19.54 Merja Mäkisalo-Ropponen sd: Arvoisa puhemies! Tarkastustoiminnan yhtenä keskeisenä tavoitteena on oppiminen. Tästä käsittelyssä olevasta tarkastusviraston kerto-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 14/2022 vp

muksesta valiokunta haluaa nostaa esille kolme oppimistarvetta tai oppimisen kohdetta, jotka puheenjohtaja tuossa edellä esittelin.

Itse otan kantaa ainoastaan yhteen eli koronapandemian johdosta myönnettyihin suoriin yritystukiin, ja niistä muutamia huomioita. Tänä aiemmin keskustelimme tässä salissa aiheeseen liittyen yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta, ja tässä keskustelussa toivottiin näiden tukikäytäntöjen arviointia, ja juuri tätä työtä tarkastusvaliokunta onkin tehnyt. Eli nyt muutama seikka siitä, mitä tarkastusvaliokunta lausui oppimisen tarpeesta ajatellen vastaavia tilanteita tulevaisuudessa.

Koronapandemian alkuvaiheessa kehitettiin nopeassa tahdissa useita tukijärjestelmiä lieventämään poikkeuksellisen tilanteen yrityksille aiheuttamia vaikeuksia. Tarkastusvirasto on vuosikertomuksessaan jo lokakuussa 21 arvioinut varsin kriittisesti erityisesti Business Finlandin ja ely-keskusten kautta jaettujen kehittämistukien myöntämistä ja kohdentumista. Tarkastusviraston mukaan kehittämisrahoitus toimi huonosti kriisirahoituksena koronapandemian aiheuttamassa taloudellisessa tilanteessa. Rahoitus kohdistui tuleviin tietystä hankkeesta aiheutuviin menoihin eikä akuuttiin kassakriisiin. Tarkastusviraston mukaan Business Finland ja ely-keskukset myönsivät kehittämistukia runsaasti yrityksille, jotka eivät olleet kärsineet kriisistä taloudellisesti. Tuen tarvetta ei avustuspäätöksiä valmisteltaessa arvioitu asianmukaisesti eikä hakijoita kohdeltu tukien hallinnoinnissa tasapuolisesti. Lisäksi tulkinnanvaraiset tukikriteerit johtivat epäyhtenäisiin päätöksiin. Kehittämistukea myönnettiin kiireessä, osin vähäisin tiedoin, ja yhteydenpito hakijoihin oli vaihtelevaa. Ongelmia aiheutti myös se, että käyttöön otettiin yhtä aikaa useita tukimuotoja. Viranomaisten oli vaikea tulkita, miten ne vaikuttivat toisiinsa päätöksiä tehtäessä, ja tämä johti siihen, että joillekin hakijoille myönnettiin päällekkäisiäkin tukia.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan kehittämistuet kohdennettiin nimenomaan yrityksille, joilla ennen koronapandemiaa oli edellytykset kannattavaan liiketoimintaan mutta joiden toimintaan pandemia oli vaikuttanut kielteisesti. Kehittämistuista yhteiskunnalle saatava hyöty toteutui elinkelpoisten yritysten kyetessä jatkamaan ja kehittämään toimintaansa. Kehittämistukien tarkoituksena onkin ollut jakaa liiketoiminnan kehittämiseen liittyvää riskiä. Asiantuntijakuulemisessa esitetyn arvion mukaan ilman kehittämistoimenpiteiden tukea hankkeita ei olisi toteutettu lainkaan tai hankkeet olisi toteutettu hitaammin tai suppeammin ja tuen avulla ainakin osa henkilöstöstä vältti lomautuksen. Kehittämistyön tuloksena syntyneiden uusien ratkaisujen myötä yritykset ovat myös valmiimpia pandemian jälkeiseen aikaan.

Puhemies! Myöhemmin kustannustuki korvasi kehittämistuissa ilmenneitä puutteita. Kustannustuki annettiin yrityksille, joiden liikevaihto oli pudonnut merkittävästi koronapandemian vuoksi ja joilla oli ollut vaikeuksia sopeuttaa liiketoimintaansa ja kustannuksiaan muuttuneessa tilanteessa. Kustannustuki kohdentui kehittämistukia paremmin, lievensi koronapandemian yritysten talouteen aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia, ja hakijoita kohdeltiin tasapuolisemmin kuin kehittämistukien hakijoita.

Myös kustannustukityyppisten järjestelmien soveltuvuutta erityisesti pitkäkestoisissa kriiseissä tulee arvioida kriittisesti, sillä kustannustuen käytön pitkittyminen uusien hakukierrosten myötä heikentää tukien vaikuttavuutta. Pandemian alussa liikevaihdon romahdus oli usein uskottavasti osoitettavissa pandemiasta tai käyttöön otetuista rajoituksista johtuvaksi. Sen sijaan yritysten vuoden 21 liikevaihdon vertaaminen pandemiaa edeltävään aikaan sisältää jo useita muistakin syistä johtuvia vaikutuksia liikevaihtoon. Tappioita kärsineiden yritysten tukeminen voi asiantuntijoiden mukaan johtaa myös yritysra-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 14/2022 vp

teen uudistumisen ja tuottavuuskasvun hidastumiseen. Asiantuntijat kiinnittivät huomiota myös siihen, että mikäli pandemia johtaa pysyviin kulutustapojen muutoksiin, ei sopeutumisesta ole syytä hidastaa yritystukien kautta. Useissa eri vaiheissa käyttöön otettuja kustannustukia koskevien hallitusten esitysten mukaan tuesta noin 70 prosenttia arvioidaan kohdistuvan yrityksiin, joiden liikevaihto on pienentynyt covid-19-pandemian seurauksena, ja loput 30 prosenttia yrityksiin, joiden liikevaihto on laskenut muiden syiden seurauksena.

Puhemies! On myös huomioitava, että monet muut toimenpiteet, kuten lomautus- ja konkurssilainsäädännön muuttaminen, auttavat kriisitilanteessa yritysten selviytymistä. Asiantuntijakuulemisessa esitettiin myös vastikkeellisista tuista myönteisiä arvioita. Näitä ovat esimerkiksi lainat ja takaukset. Näiden hyvänä puolena pidettiin muun muassa sitä, että tuen piiriin hakeutuisivat sellaiset tulevaisuuteensa uskovat yritykset, jotka ovat aidosti tuen tarpeessa ja jotka eivät nykyisten resurssien avulla selviä kriisistä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että myös koronapandemian kaltaisen kriisin johdosta myönnettyjen tukien myöntämiskriteerit ovat selkeitä, ohjaus riittävää ja tukien oikeellisuus ja asetettujen ehtojen täyttäminen kyetään varmistamaan riittävällä valvonnalla ja tarkastuksilla. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tarkastusviraston mukaan kehittämistukien avustusehtojen valvonta oli yleisluonteista eikä nopeasti tehtyjä päätöksiä varmistettu tehokkaalla valvonnalla ja tarkastuksilla. Mahdollisissa tulevilla kriisitilanteissa jälkikäteiselle tarkastustoiminnalle on osoitettava riittävät resurssit. Valiokunta pitää hyvänä, että tarkastusvirasto tekee suorittamastaan tarkastuksesta jälkiseurannan vuonna 23.

Puhemies! Tulevia kriisejä varten tulisi eri hallinnonalojen yhteistyönä luoda tarkoituksenmukaiset menettelyt, joiden avulla voidaan reagoida nopeasti ja tuloksellisesti niin valtiontalouden kuin yhteiskunnan näkökulmasta. Nyt saatujen kokemusten hyödyntäminen edellyttää, että eri tukijärjestelmien toimeenpanon onnistuneisuudesta ja vaikutuksista saadaan lisää luotettavaa tietoa. Nyt on tutkimustyön aika ja paikka.

Asiantuntijat esimerkiksi arvioivat valiokunnan kuulemisessa, että kriisin alussa tulisi panostaa kustannustuen kaltaisiin tukiin ja vasta kriisin pitkittyessä kehittämistukiin. Valiokunta pitääkin erittäin hyvänä työ- ja elinkeinoministeriön suunnitelmaa arvioida tukipolitiikkaa ja tukijärjestelmien vaikutuksia. Keväällä 21 julkaistiin TEMin teettämä tutkimus, jonka mukaan koronatuilla näyttää olleen liikevaihtoa ja palkkasummaa kasvattanut vaikutus sekä vähäisemmässä määrin työntekijöiden lukumäärää kasvattanut vaikutus. Tuet ovat vähentäneet todennäköisyyttä lomauttaa työntekijöitä, ja niillä on voinut olla myös irtisanomisista vähentävä vaikutus. — Kiitos.

Ensimmäinen varapuhemies Antti Rinne: Kiitoksia. — Edustaja Mäkynen, Matias, olkaa hyvä.

20.01 Matias Mäkynen sd: Arvoisa puhemies! Kiitos edustaja Alanko-Kahiluodolle ja edustaja Mäkisalo-Ropposelle hyvistä puheenvuoroista. — Ettei kuitenkaan jäisi ylikriittistä kuvaa tästä kriisistä ja siitä, miten tässä on reagoitu hyvin lyhyellä aikavälillä ja nopeastikin muuttuneisiin tilanteisiin, haluan muutaman asian nostaa esiin:

Ensinnäkin kun näitä kehitystukia aikanaan 2020 keväällä otettiin käyttöön, ne nähtiin nopeimmaksi mahdolliseksi tavaksi saada yrityksille tukea yllättävässä tilanteessa, jossa monen yrityksen toiminta kiellettiin kokonaan. Jo silloin tiedettiin, että näistä yritystuista tulee valumaan tukea myös yrityksille, jotka eivät tilanteesta kärsi, ja tiedettiin, että kohdentuminen ei tule olemaan ihanteellista. Saman tien käynnistettiin myös kuitenkin kustan-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 14/2022 vp

nustukien ja sulkemiskorvausten valmistelu, ja ne saatiin käyttöön kesällä 2020, ja kuten tässä tuli esiin, niiden kohdentuminen oli huomattavasti parempaa. Mutta esimerkiksi tänään olemme tässä salissa käsitelleet kustannustuen kuudetta kierrosta, ja siinäkin edelleen tehdään muutoksia kustannustuen ja sulkemiskorvauksen rakenteisiin ja määräytymisehtoihin. Se kertoo siitä, että tämä kriisi on todellakin ollut tämmöinen oppimisprosessi myös hallinnolle siihen, miten näitä yrityksiä on järkevää tukea.

Kaiken kaikkiaan olemme myös talousvaliokunnassa avanneet oman asian siihen liittyen, miten yritystukia tässä kriisissä on myönnetty, miten ne ovat toimineet ja miten niitä tulisi tulevaisuudessa hoitaa. Tätä arviota tehdään myös työ- ja elinkeinoministeriössä, ja on hyvä, että Valtiontalouden tarkastusvirastokin asiaan on tarttunut ja sitä seurantaa tekee myös tulevana vuosina. Se ei ole helppoa: Meillä on taloustieteilijöiden erittäin jyrkkiäkin näkemyksiä näistä tuista ja niiden kohdentumisesta mutta myös erittäin jyrkkiä näkemyksiä eri toimialoilta, jotka poikkeavat hyvin voimakkaasti näiden taloustieteilijöiden näkemyksistä. Eli tämä on varsinaista tasapainoilua, eikä mitään helppoja itsestään selviä ratkaisuja ole olemassa, eikä mitään itsestään selvää varautumisjärjestelmää voida varmasti rakentaa myöskään tulevien kriisien varalle, vaan aina joudumme elämään jonkin verran hetkessä ja reagoimaan tilanteen muuttumiseen.

Ensimmäinen varapuhemies Antti Rinne: Kiitoksia. — Edustaja Huttunen, olkaa hyvä.

20.04 Hanna Huttunen kesk: Kiitos, arvoisa puhemies! Itse olen yrittäjätaustainen kansanedustaja — itse asiassa 93 aloitin, niin että kohta 30 vuotta on yrittäjyyttä takana — ja juuri näitten kriisien aikana tuli paljon yhteydenottoja eri yrittäjäjärjestöiltä ja yrittäjäkollegoilta, ja palautetta tuli laidasta laitaan. Totesinkin heille, että tärkeintä tässä kriisin aikana oli turvata yritysten toimintaedellytysten säilyminen ja että koska meillä ei mitään valmista mekanismia ollut, niin totta kai tähän tukipolitiikkaan sisältyi se riski, että tukia kohdistui niin kuin vähemmän tarvitseville ja taas toisaalta ne, jotka olisivat tarvinneet, eivät saaneet tukia. Tämä vain osoitti sen, että meidän järjestelmä ei ollut valmis tällaiseen, ja pahinta olisi ollut olla toimimatta. Virheiden kautta oppii, ja sekin on myös rehellistä tunnustaa, että kaikki ei aina mene niin kuin Strömsössä, ja viisautta on sitten näitten kantapään kautta opittujen asioitten kautta parantaa järjestelmää. Uskon, että jos vastaavia kriisejä tulee, olemme paljon valmiimpia.

Ensimmäinen varapuhemies Antti Rinne: Kiitoksia. — Edustaja Mäkisalo-Ropponen, olkaa hyvä.

20.05 Merja Mäkisalo-Ropponen sd: Kiitos, arvoisa puhemies! Kiitos edustajat Mäkyne ja Huttunen — ne olivat ihan hyviä puheenvuoroja. — Haluan korostaa, että arviointitoiminnan tarkoitus on todella oppia, ja oppia myöskin virheistä. Tavoitteena ei ole syyllisen etsiminen tai se, että sillä lailla väärällä tavalla etsitään, kuka on tehnyt jotain väärin. Mutta ellemme me tunnista niitä onnistumisia ja ellemme tunnista epäonnistumisia ja tee niitä asioita näkyviksi, niin mikään ei kehity eikä muutu.

Nythän on todella tarkoitus korjata kokemusten ja myöskin tutkimustoiminnan avulla näitä erilaisia systeemejä, niin että ollaan seuraavissa vastaavankaltaisissa tai suurin piirtein samanlaisissa tilanteissa valmiimpia ne kohtaamaan ja ottamaan käyttöön mahdollisimman tehokkaat toimintatavat ja keinot. Totta on, kuten edustaja Mäkyne sanoi, että

Pöytäkirjan asiakohta PTK 14/2022 vp

myös valiokunnan kuulemisessa tuli esille, että asiantuntijat ovat kovin erilaisia, ja nyt vain se kaikki tieto pitää kerätä yhteen ja sen perusteella sitten lähteä analysoimaan ja tekemään niitä uudenlaisia ratkaisuvaihtoehtoja ja -malleja tulevaisuutta varten. — Kiitos.

Keskustelu päättyi.

Eduskunta hyväksyi valiokunnan ehdotuksen kannanotoksi kertomuksen K 20/2021 vp johdosta. Asian käsittely päättyi.