

Janina Matilainen

BUSINESS FINLANDIN YRITYSTUKIEN MYÖNTÖPROSESSI JA KORRUPTIORISKI

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Joulukuu 2021

TIIVISTELMÄ

Janina Matilainen: Business Finlandin yritystukien myöntöprosessi ja korruptioriski
Kandidaatin tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Joulukuu 2021

Tämä tutkielma tarkastelee korruptioriskiä Business Finlandin yritystukien myöntöprosessissa. Tutkielma on lainopillinen ja sen tavoitteena on tarkastella ja systematisoida korruption torjunnan kannalta keskeistä lainsäädäntöä sekä muita oikeuslähteitä. Toiseksi tutkielmassa kartoitetaan yritystukien myöntöprosessin kannalta relevantti oikeudellinen viitekehys sekä muu viraston toimintaan vaikuttavien normien kokonaisuus. Tavoitteena on arvioida voimassa olevien normien riittävyttä korruptioriskin tunnistamiseen ja ennaltaehkäisyyn.

Business Finland on julkinen virasto, joka myöntää suomalaisille yrityksille ja julkisille organisaatioille rahoitusta tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan. Virasto nousi julkiseen keskusteluun vuonna 2020 sen häiriötukihankkeen myötä. Häiriötukia myönnettiin yrityksille lieventämään COVID19 -pandemian aiheuttamaa liikevaihdon laskua. Laajemmin hankkeen tavoitteena oli suuren konkurssiaallon ehkäiseminen. Hankkeessa viraston toiminta koettiin epäselväksi ja tukikriteerien tulkintaerot ja harkinnanvaraisuus katsottiin jopa hallintolain vastaiseksi. Business Finlandin antama rahoitus myönnetään julkisista varoista, jonka takia varojen huolellinen kohdentaminen on tärkeää. Julkisia varoja tulee kohdentaa sinne, jossa niillä on mahdollisimman paljon vaikuttavuutta. Korruptio yritystukiprosessissa heikentää taloutta, sillä se lisää riskiä siihen, että varoja myönnetään väärin perustein ja epätarkoituksenmukaisiin kohteisiin. Tutkielmassa perehdytään laajemmin myös korruption käsitteeseen ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin tarkastelemalla sitä julkistaloudellisesta näkökulmasta.

Tutkimuksen tuloksissa tulee ilmi sekä korruption, että Business Finlandin toimintaa säätelevien oikeuslähteiden moninaisuus. Business Finlandin toiminnan rajat ja tavoitteet johdetaan suoraan lainsäädännöstä. Viraston virkamiesten on noudatettava oikeusnormien sekä viraston muiden ohjeiden ja sääntöjen lisäksi hyvää hallintotapaa. Sääntelystä huolimatta yksittäisessä myöntöprosessissa päätös perustuu harkintaan ja rahoituskriteerit voivat olla tulkinnanvaraisia. Prosessin harkinnanvaraisuus voi luoda otollisen ympäristön korruptioriskille. Yritystukien myöntöprosesseissa kriteerien yhdenvertainen tulkinta sekä viraston avoimuus ja läpinäkyvä toiminta auttavat virastoa edistämään hyvää hallintoa sekä torjumaan korruptioriskiä.

Kaikessa julkisessa toiminnassa, kuten myös yritystukien myöntöprosessissa julkista valtaa käyttävät viranomaiset ja virkamiehet toimivat erityisen virkavastuun alla. Hyvän hallintotavan huolellinen toteuttaminen on keskeinen työkalu korruptioriskin torjuntaan virkamiehen toiminnan näkökulmasta. Korruptioriskin keskeisiä lainsäädännöllisiä torjuntavälineitä ovat hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet, jotka perustuvat perustuslakiin (1999/731) ja hallintolakiin (2003/434). Keskeisiä korruptiota ehkäiseviä hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä luottamuksensuojan periaate. Jos lainsäädännön kokonaisuus on aukollinen tai tulkinnanvarainen, hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat virkamiesten toimintaa. Näiden periaatteiden laiminlyönnillä voi olla kauaskantoiset vaikutukset taloudellisesti ja ne voivat horjuttaa viranomaisten uskottavuutta ja luotettavuutta sekä hakijoiden yhdenvertaisuutta. Korruption mukainen toiminta voi heikentää tai estää hyvän hallinnon toteutumista

Avainsanat: korruptio, korruptioriski, Business Finland, yritystuki, hyvä hallinto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla

Sisällysluettelo

LÄHDELUETTELO	I
Kirjallisuus	I
Virallislähteet	II
Verkkolähteet	IV
Lyhenteet	VII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Aiheen esittely	1
1.2 Tutkimuskysymykset.....	3
1.3 Tutkielman metodi	4
2 KORRUPTIO JULKISOIKEUDELLISESTA NÄKÖKULMASTA	5
2.2 Korruption oikeudellisen viitekehyksen lähtökohdat.....	7
2.3 Korruption torjunnan keskeinen lainsäädäntö julkishallinnon näkökulmasta.....	8
2.4 Viranomaiset osana korruption torjuntaa	13
3 BUSINESS FINLANDIN VIRASTON TOIMINTA JA SEN PROSESSIT	14
3.1 Viraston toiminta ja tavoitteet	14
3.2 Business Finlandin häiriötilannerahoitus ja pandemian vaikutus	17
3.3 Yritystukien ja sen myöntöprosessien oikeudellinen viitekehys.....	18
3.4 Viraston omat ohjeet – Business Finlandin rahoitusehdot	23
3.4.1 Prosessi tuen hakijan näkökulmasta	23
3.4.2 Business Finlandin rahoitusehdot	24
3.4.3 Business Finlandin muut ohjeet ja toimintatavat prosessissa	27
4 YRITYSTUKIEN MYÖNTÖPROSESSIN KORRUPTIORISKI JA SEN TORJUNTAVÄLINEET	30
4.1 Yritystukien ja sen prosessin korruptioriski	30
4.2 Korruptioriskin torjunnan keinot Business Finlandin virastossa	32
4.2.1 Hyvän hallinto korruption torjunnan välineenä.....	32
4.2.2 Viraston toiminnan jälkipäätösvalvonta.....	36
4.2.3 Viraston johtaminen ja koulutus.....	38
4.3 Korruption ja yritystukien vaikutus julkiseen talouteen.....	39
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	42

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Groop Catharina, Salminen Ari, Mäntyselä Venla, Peurala Johanna: Korruptio Suomessa – Tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta. Transparency International Suomi 2012

Hirvonen, Ari: Mitkä menetit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011

Muttalainen Vesa, Ollus, Natalia, Salminen Ari, Tamminen Tanja, Välimäki Noora: Mittaamaton korruptio? – Korruption seurannan indikaattorit (KORSI) -projekti ja sen keskeiset tulokset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:44

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy 2021

Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002

Rothovius, Anne: Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22/2017

Salminen, Ari: Rakenteellinen korruptio – kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 203 2015

Salminen, Ari: Rehellisyys maan perii – tutkimus hyvästä hallinnosta ja korruption torjunnasta. Edita Publishing Oy 2018

Tamminen, Taina: Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan – KORSI-projektin raportti 2. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:45

Thompson, Dennis: Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption. Washington, D.C.: The Brookings institution 1995 s. 7

Säädökset

EU:n yleinen ryhmäpoikkeusasetus 25, 28 artikla

EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679

Kirjanpitolaki 1336/1997 3:9 §

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019

Laki Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä 1146/2017

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016

Laki valtion talousarvioista 423/1988 ja asetus valtion talousarvioista 1243/1992

Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta 1999/1346 18 §

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999/621

Laki yrityspalveluiden asiakastietojärjestelmästä 293/2017

Hallintolaki 2003/434 6 § 27–28 §

Perustuslaki 1999/731 21 §

Rikoslaki 1889/39 29 luku 9 §

Suomen Perustuslaki 1999/731 21 §

Tietosuojalaki 1050/2018

Valtionavustuslaki 2001/688

Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksessa 1444/2014

Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 125/2018

Valtion virkamieslaki 1994/750

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettu laki 1999/1346 18 §

Virallislähteet

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimus (yhteisöpetos-sopimus) EYVL N:o C 316, 27.11.1995

Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen Korruptio-pöytäkirja EYVL N:o C 313, 23.10.1996

European Commission 2014, Report from the Commission on the council and the European parliament. EU anti-corruption report. Haettu osoitteesta: https://eur-lex.europa.eu/re-source.html?uri=cellar:058aecf0-d9b7-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0012.01/DOC_1&format=PDF (viitattu 24.11.2021)

European Parliament 2016, The cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption. Haettu osoitteesta: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU\(2016\)579319_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU(2016)579319_EN.pdf) (viitattu 24.11.2021)

Korruption vastainen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus (UNCAC) 58/2006

Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus 108/2002

Oikeusministeriö 2017a, Korruption vastaisen yhteistyöverkoston luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi. Haettu osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79314/OMML_14_2017_Korruptio_strategia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (viitattu 24.11.2021)

Oikeusministeriö 2018, Opas korruption ennaltaehkäisyyn, tunnistamiseen ja paljastamisen tehostamiseen: Haettu osoitteesta: <https://docplayer.fi/153233305-Opas-korruption-ennaltaehkaisyyn-tunnistamiseen-ja-paljastamisen-tehostamiseen.html> (viitattu 25.11.2021)

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 2016/C 202/01 107 artikla 1 – 3

Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, EU:n valtiontukisäännöt 10.2014. Haettu osoitteesta: https://tem.fi/documents/1410877/2851861/EUn_valtiontukisaannot_lokakuu2014.pdf/2a030b24-77d7-4979-a898-55b027ea3ae1 (viitattu 16.11.2021)

Työ- ja elinkeinoministeriön muistio 2015; Vaikeuksissa olevan yrityksen tukemisen rajoitukset ja määritelmä EU:n valtiontukisäännöissä 4.11.2015. Haettu osoitteesta: https://tem.fi/documents/1410877/2851861/Vaikeuksissa+oleva+yritys+040112015_muistio_final.pdf/d9483233-0ac7-4def-8204-9e6cf036b985 (viitattu 1.11.2021)

Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, Yritystuet – mitä ne ovat ja valmistelun askeleet. Haettu osoitteesta: <http://docplayer.fi/25124880-Tem-oppaat-ja-muut-julkaisut-11-2016-yritystuet-mita-ne-ovat-ja-valmistelun-askleet.html> (viitattu 27.11.2021)

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22/2017, Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista. Haettu osoitteesta: <https://tem.fi/documents/1410877/2768022/Yritystukiselvitys+2017.pdf/b06f6659-9c92-4f8b-9177-9153edcf454e/Yritystukiselvitys+2017.pdf?t=1496052943000> (viitattu 26.11.2021)

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäinen tarkastus 2020 – Business Finlandin liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa, BDO Audiator Oy 7.5.2021. Haettu osoitteesta: <https://tem.fi/documents/1410877/16402203/Business+Finland+koronatukien+tarkastus/c9647039-64ec-40f2-a02f-4220df71b2e7/Business+Finland+koronatukien+tarkastus.pdf> (viitattu 25.10.2021)

Valtioneuvoston julkaisuja 2021:31, Hallituksen vuosikertomus 2020. Haettu osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163061/VN_2021_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y (viitattu 16.11.2021)

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021: Laillisuustarkastuskertomus – koronaepidemian johdosta myönnettyt suorat yritystuet: tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa. Haettu osoitteesta: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/10/VTV-Tarkastus-13-2021-Koronaepidemian-johdosta-myonnetyt-suorat-yritystuet.pdf> (viitattu 3.12.2021)

Valtionvarainministeriö 2020: Yhteenveto eduskunnan hyväksymästä talousarvioista vuodelle 2020. Haettu osoitteesta: <https://vm.fi/documents/10623/1262281/Yhteenveto+eduskunnan+hyv%C3%A4ksym%C3%A4st%C3%A4+talousarviosta+vuodelle+2020/1d4358c5-4831-8f16-69c3-23fd1b80f218/Yhteenveto+eduskunnan+hyv%C3%A4ksym%C3%A4st%C3%A4+talousarviosta+vuodelle+2020.pdf?t=1606895352673> (viitattu 15.11.2021)

Valtionvarainministeriö 2012: Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman ohje. Helsinki 2012, Haettu osoitteesta: <https://vm.fi/documents/10623/360860/Liite+2+Tuloksellisuusajattelu+ja+tuloksellisuuden+arvoointi+vaikuttavuus-+ja+tuloksellisuusohjelmasa.pdf/4845b4c7-c700-4a3c-9c01-07d3903ffb8> (viitattu 15.11.2021)

Yhdistyneet kansakunnat 2016, sopimus 2030 Agenda for Sustainable Development

Verkkolähteet

Business Finland 2017a, Rahoituksen hakuohjeet. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/ohjeet-ehdot-ja-lomakkeet/hakuohjeet> (viitattu 26.11.2021)

Business Finland 2017b, Tietoa Business Finlandista. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/tietoa-meista/lyhyesti> (viitattu 25.10.2021)

Business Finland 2017c Whistleblower -kanava. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/yhteydenotto/ota-yhteytta#whistleblower> (viitattu 1.12.2021)

Business Finland 2018, Code of Conduct -ohjeet. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/4add63/globalassets/finnish-customers/about-us/code-of-conduct-fin.pdf> (viitattu: 26.11.2021)

Business Finland 2019, Tulokset ja vaikutukset -raportti vuodelta 2019. Haettu osoitteesta: https://www.businessfinland.fi/495784/globalassets/finnish-customers/04-innovate/business_finland_tulosjulkistus_2019_pdf.pdf (viitattu 9.11.2021)

Business Finland 2020a, Häiriörahoituksen ehdot. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/hairiotilannerahoitus> (viitattu 6.11.2021)

Business Finland 2020b, Liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteissa, kysymyksiä ja vastauksia. Haettu osoitteesta: https://www.businessfinland.fi/49988e/contentassets/5b0553181e1e441e954cd5a30604ade3/liiketoiminnan_kehitysrahoitus_hairiotilanteissa_qa1.pdf (viitattu 16.11.2021)

Business Finland 2020c, Liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteessa, 18.8.2020. Haettu osoitteesta: <https://vm.fi/documents/10623/360860/Liite+2+Tuloksellisuusajattelu+ja+tuloksellisuuden+arvoointi+vaikuttavuus-+ja+tuloksellisuusohjelmasa.pdf/4845b4c7-c700-4a3c-9c01-07d3903ffb8> (viitattu 27.10.2021)

Business Finland 2020d, Tietoa häiriötilannerahoituksesta medialle. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/media/lisatietoa-hairiorahoituksesta-medialle> (viitattu 16.11.2021)

Business Finland 2020e: Tulokset ja vaikutukset – Innovaatiosta kilpailukykyä ja kestävää kasvua. Haettu osoitteesta: https://www.businessfinland.fi/49c075/globalassets/julkaisut/business-finland/vaikuttavuus/business_finland_vaikuttavuusraportti2020-1.pdf (viitattu 26.10.2021)

Business Finland 2020f, Yhteiskuntavastuuraportti 2019. Haettu osoitteesta: https://www.businessfinland.fi/4958de/globalassets/finnish-customers/about-us/tulosohjaus/yhteiskuntavastuuraportti_2019.pdf (viitattu 26.11.2021)

Business Finland 2021a Asiakirjajulkisuus-kuvaus ja tietopyynnöt. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/asiakirjajulkisuuskuvaus-ja-tietopyynnot> (viitattu 26.10.2021)

Business Finland 2021b ”Häiriötilannerahoituksen hakemukset käsitelty – Kolmannes yritysten projekteista jo päättynyt” - tiedote 12.1.202. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/ajankohtaista/uutiset/tiedotteet/2021/hairiotilannerahoituksen-hakemukset-kasitelty--kolmannes-yritysten-projekteista-jo-paattynyt> (viitattu 15.11.2021)

Business Finland 2021c, Lausunto BFRK/2/040/2020, Vastine valtionalouden tarkastusvirastolle 22.9.2021. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/4aaff5/globalassets/finnish-customers/news/news/2021/business-finlandin-lausunto-vtvn-tarkastuskertomusluonnoksesta-hairiorahoituksesta.pdf> (viitattu 3.12.2021)

Business Finland 2021d, Rahoitusehdot yritysten tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitukseen 1.1.2021 alkaen. Haettu osoitteesta: https://www.businessfinland.fi/4b1263/globalassets/finnish-customers/01-funding/08-guidelines--terms/funding-terms/yritysten_tutkimus-ja_kehitystoiminnan_rahoinnuksehdot.pdf (viitattu 26.10.2021)

Business Finland 2021e, Selvitys Business Finland Oy:n hallinto- ja ohjausjärjestelmästä 2020. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/496622/globalassets/finnish-customers/about-us/tulosohjaus/selvitys-hallinto--ja-ohjausjarjestelmasta-2020.pdf> (viitattu 26.11.2021)

Business Finland 2021f, Tulokset ja vaikutukset -raportti vuodelta 2020. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/4a4ca6/globalassets/julkaisut/business-finland/vaikuttavuus/business-finland-tulosjulkistusmateriaali-2021.pdf> (viitattu 16.11.2021)

Business Finland 2021g, Tutkimus- ja kehitysrahoitus. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/tutkimus-ja-kehitysrahoitus> (viitattu 16.11.2021)

Business Finland 2021h, Tiedote 12.01.2021. Haettu osoitteesta: <https://www.businessfinland.fi/ajankohtaista/uutiset/tiedotteet/2021/hairiotilannerahoituksen-hakemukset-kasitelty--kolmannes-yritysten-projekteista-jo-paattynyt> (viitattu 26.10.2021)

Korruptiontorjunta.fi 2021. Haettu osoitteesta: <https://korruptiontorjunta.fi/greco> (viitattu 26.11.2021)

Mansikkamäki & Muttilainen: Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2011–2014. Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuja 2016. Haettu osoitteesta: <https://docplayer.fi/47269394-Suvi-tuuli-mansikkamaki-vesa-muttilainen-poliisin-tietoon-tullut-korruptiorikollisuus-suomessa-poliisiammattikorkeakoulun-raportteja-121.html> (viitattu 26.11.2021)

Oikeusministeriön verkkosivut 2021. Haettu osoitteesta: <https://oikeusministerio.fi/korruptio> (haettu 25.11.2021)

STT 2021, ”Poliisi tutkii Uroksen toimintaa törkeänä avustuspetoksena” Aamulehti 5.11.2021. Haettu osoitteesta: <https://www.aamulehti.fi/talous/art-2000008384164.html> (viitattu 27.11.2021)

Transparency International -verkkosivut. Julkaistu 2019, päivitetty 2020a: <http://www.transparency.org/what-is-corruption/> (viitattu 21.10.2021)

Transparency International Corruption Perception Index 2020b. Haettu osoitteesta: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf (viitattu 22.11.2021)

Vakuudeton.fi 2021, Business Finlandin rahoitus 2021. Haettu osoitteesta: <https://vakuudeton.com/business-finland/> (viitattu 16.11.2021)

Valkama Heikki: Miksi Business Finlandin koronarahoituksesta nousi niin suuri kohu? YLE 23.4.2020. Haettu osoitteesta: <https://yle.fi/uutiset/3-11319616> (viitattu 8.12.2021)

Lyhenteet

BF	Business Finland
EU	Euroopan unioni
GRECO	The Group of States against Corruption
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
OM	Oikeusministeriö
PL	Perustuslaki 1999/731
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
VM	Valtionvarainministeriö
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen esittely

Korruptio on moniulotteinen ilmiö, joka vaikuttaa yhteiskunnan lähes jokaisella osa-alueella. Korruptio vaikuttaa julkishallinnossa poliittisesta, sosiaalisesta, ympäristöllisestä ja taloudellisesta näkökulmasta.¹ Transparency International on keskeinen korruptiota tutkiva kansainvälinen järjestö, joka julkaisee vuosittain korruptioindeksin (CPI), joka pisteyttää 180 maailman valtiota ja aluetta julkisessa sektorissa tapahtuvan korruptiotason mukaan. Vuonna 2020 Suomi luokiteltiin maailman kolmanneksi vähiten korruptoituneeksi valtioksi.²

Korruptiolla on lukuisia erilaisia määritelmiä riippuen sen asiayhteydestä. Transparency International määrittelee korruption olevan myönnetyn vaikutusvallan väärinkäyttöä yksityisen hyödyn saavuttamiseksi. Korruptiolla on vakavia seurauksia yhteiskunnallisesti; se heikentää luottamusta viranomaisiin, rapauttaa demokratiaa, hidastaa talouskasvua, edistää epätasa-arvoa, köyhyyttä ja se voi olla riski ympäristölle.³ Korruptio ilmiönä on niin laaja-alainen, ettei sen mukaisia toimia aina pystytä edes määrittelemään tai tunnistamaan helposti. Kuten edellä on käynyt ilmi, Suomi on tunnettu maailmalla erityisen alhaisesta korruptiosta. Tästä huolimatta korruptiota silti esiintyy Suomessakin ja sen torjumiseen tarvitaan aktiivista tutkimustyötä ja tehokkaita työkaluja.

Tutkielmassa arvioidaan korruptioriskiä Business Finlandin (myöh. BF) toiminnassa. Tutkielmassa perehdytään tukien myöntämiseen sekä tämän prosessin lainsäädännölliseen kokonaisuuteen. Tavoitteena on tunnistaa prosessien mahdollinen korruptioriski ja arvioida sen tuomia riskejä yhteiskuntaan ja talouteen. Kyseessä on lainopillinen tutkimus, joten tutkimuksen kohteena on korruption torjuntaa ja yritystukia ohjaava voimassa oleva oikeus. Yksi korruption torjunnan keskeisistä työkaluista on lainsäädäntö ja muut oikeudelliset lähteet. Lainsäädännön avulla viranomaistoiminnalle asetetaan reunaehdot ja korruption mukaiset toimet voidaan kieltää.

Business Finland ja sen toiminta nousi julkiseen keskusteluun vuonna 2020. Virasto käynnisti COVID19 -pandemian alkuaikoina häiriötilannerahoitushankkeen, jonka tarkoituksena oli

¹ Transparency International 2020b.

² Transparency International CPI 2020a.

³ Transparency International 2020b.

tukea yrityksiä pandemian keskellä ja ehkäistä suurta konkurssiaaltoa talouden taantuessa. Rahoitus oli tarkoitettu yritykselle uusien liiketoimintojen selvittämiseen ja kehittämiseen poikkeusoloissa. Virastoa ja sen toimintaa kuitenkin arvosteltiin rankastikin epäselkeäksi ja epärealistiseksi koetun häiriörahoituksen vuoksi. Tukia saivat yritykset, jotka olivat tehneet suurta voittoa tai joiden yritystoimintaan korona ei vaikuttanut. Julkisuudessa esitetyn kritiikin mukaan koettiin, että tukia myönnettiin sellaisille yrityksille, jotka eivät olisi sitä edes välttämättä tarvinneet. Julkisessa keskustelussa jäi osittain huomioimatta kuitenkin se, ettei rahoitusta alun perinkään tarkoitettu välttämättömäksi kustannustueksi, vaan kehittämään uutta liiketoimintaa koronan jälkeiseen aikaan viraston toiminnan tavoitteiden mukaisesti.⁴ Tutkimusaiheen ajankohtaisuutta ja relevanssia voidaan perustella näiden koronatukien myötä syntyneellä julkisen kiinnostuksella ja keskustelulla.

Innovaatorahoituskeskus Business Finland (entinen Tekes) on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alainen julkinen virasto, joka siis jakaa yritystukia suomalaisille yrityksille ja muille organisaatioille. Business Finlandin myöntämien yritystukien tavoitteena on mm. parantaa suomalaista työelämää, lisätä vientiä, kehittää innovaatioita ja näin olla osana kasvattamassa Suomen taloutta. Tukien tarkoituksena on auttaa asiakasyrityksiä kasvamaan ja menestymään globaalisti, kehittämään tulevaisuuden ratkaisuja sekä uudistamaan liiketoimintaa.⁵ Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Business Finlandia organisaatioina, sen toimintaa, tavoitteita sekä prosesseja korruptionriskin näkökulmasta.

Julkistalouden niukkojen resurssien vallitessa on tärkeää pyrkiä siihen, että julkisia varoja käytetään mahdollisimman tehokkaasti, taloudellisesti ja vaikuttavasti. Korruptio voi estää ja hidastaa näihin tavoitteisiin pääsemistä. Julkishallinnon virkamiehet, kuten myös Business Finlandin virkamiehet ovat erityisessä vastuussa toimistaan. Viraston työntekijät käyttävät julkista valtaa myöntäessään yrityksille rahoitusta. He ovat velvollisia tekemään päätöksiä lain säännösten sekä muiden ohjeiden mukaisesti sekä varmistaa toiminnassaan hyvän hallinnon toteutuminen. Tutkielman näkökulma ja intressi BF:n yritystukiin ja tämän prosessin korruptionriskiin on julkistalousoikeudellinen. Yritystukien tehokas ja oikeudenmukainen myöntöprosessi palvelee julkista taloutta, sillä sen avulla voidaan varmistaa varojen mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja vaikuttava kohdentuminen. Huolellisella prosessilla voidaan varmistaa, että julkiset varat eivät valu yrityksiin, jotka käyttävät sitä väärin tai eivät muuten sitä tarvitse.

⁴ Valkama, YLE 2020.

⁵ BF 2017b.

Tutkielmassa tunnistetaan korruption torjunnan keskeinen lainsäädäntö yritystukien näkökulmasta. Tutkielmassa on tarkoituksena tutkia yritystukien myöntämisen prosessia sekä tunnistaa mahdolliset riskit ja epäkohdat tässä prosessissa. Tutkielman keskeisiä oikeuslähteitä ovat kansalliset lait, joissa säädetään yritystukien myöntöperusteista sekä lait ja normit, joilla säädetään korruption ennaltaehkäisyä ja torjuntaa. Tutkielman taustalla intressi korruption vastaiseen toimintaan on korruption negatiivinen vaikutus hyvän hallinnon perusteiden toteutumiseen sekä julkisten varojen oikeudenmukainen ja tarkoituksenmukainen käyttö.

1.2 Tutkimuskysymykset

Tutkielmassa perehdytään ensimmäiseksi korruptioon ja korruptioriskin käsitteeseen lainopillisesta näkökulmasta. Tutkimuksen ensimmäinen tutkimuskysymys on: *mitä on korruptio ja miten sitä säädelään yritystukien kannalta relevantista näkökulmasta?* Tämän tutkimuskysymyksen tavoitteena on taustoittaa tutkielmaa korruptioriskin käsitteeseen ja ilmiöön.

Tutkielmassa kartoitetaan seuraavaksi BF:n yritystukien myöntöprosessin relevantti oikeudellinen viitekehys ja muut oikeuslähteet, joilla voidaan torjua korruptioriskiä. BF:n myöntöprosessin korruptioriskiä tutkitaan arvioimalla korruption mahdollisia esiintymismuotoja sekä riskejä viranomaisen toiminnassa. Tutkimuksen toinen tutkimuskysymys on siis: *millainen on Business Finlandin yritystukiprosessin oikeudellinen viitekehys ja miten se pyrkii torjumaan korruptioriskiä?*

Tutkielman tavoitteena on tarkastella myöntöprosessin ehtoja sekä arvioidaan prosessia siitä näkökulmasta, kuinka tarkoituksenmukainen ja tehokas voimassa oleva sääntely ja muut ohjeet ovat. Tutkielman tavoitteena on siis tutkia sitä, onko oikeudellinen sääntely riittävää vai voiko se tällä hetkellä mahdollistaa esimerkiksi prosessin liiallisen harkinnanvaraisuuden ja tätä kautta korruptioriskin ja muiden hyvän hallinnon perusteiden toteutumisen vaarantumisen. Keskeinen näkökulma on myöntöprosessiin liittyvä harkinnanvaraisuus ja näin viranomaisten keskeinen rooli. Neljännessä ja viidennessä luvussa syvennyttään tutkielman varsinaiseen tutkimuskysymykseen, joka on; *mitä ovat Business Finlandin prosessien tunnistetut korruptioriskit ja onko viraston toimintaa säätelevien normien ja muiden ohjeiden kokonaisuus riittävän tehokasta korruption torjuntaan?* Tutkielmassa esitetään myös torjuntakeinoja viraston korruptioriskiin.

1.3 Tutkielman metodi

Tutkimus toteutetaan käyttäen lainopillista metodia. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka on oikeustieteen perinteistä ydinaluetta, jonka tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus.⁶ Tutkielmassa kartoitetaan ensin tutkimusaiheen kannalta relevanttia oikeutta, jonka jälkeen arvioidaan näiden normien riittävyttä ja tehokkuutta. Ensimmäistä tutkimusaiheen osaa, eli korruption ehkäisyä julkishallinnossa säädellään lukuisissa eri laeissa aina perustuslain tasolta asti. Myös yritystukiin liittyy monenlaista lainsäädäntöä. Tässä tutkielmassa keskitytään erityisesti myöntöprosessin kannalta relevanttiin sääntelyyn, sillä edellä mainituista tutkimuksen pääteemoista löytyy lainsäädäntöä laajemminkin.

Tutkielma sijoittuu julkisoikeuden alaan. Tarkemmin tutkielman tutkimuskysymykset ovat julkistalousoikeudellisia sekä hallinto-oikeudellisia. Tutkielmassa tarkastellaan Suomen olemassa olevaa säädöspohjaa ja oikeusnormeja korruptiosta yritystukien kannalta relevanttien säädösten kautta. Tutkimus keskittyy kotimaiseen säädäntöön, instituutteihin ja tapauksiin, mutta korruption käsittelyssä käsitettä taustoitetaan myös tunnistamalla korruption taustalla vaikuttava kansainvälinen säädäntö. Suomen lainsäädäntöön vaikuttaa erityisesti Euroopan unionin lainsäädäntö sekä muut kansainväliset sopimukset, esimerkiksi YK:n sopimukset. Tutkielmassa ei syvennytä kansainväliseen sääntelyyn, mutta sen olemassaolo on keskeistä tunnistaa. Monet tutkimusaiheisiin liittyvien normien alkuperä johdetaan kansainvälisestä oikeudesta.

Tutkielman kannalta olennainen tulkintamethodi on systemaattinen tulkinta, sillä tutkielmassa systematisoidaan korruption torjunnan sekä yritystukien sääntelyä ja sen kokonaisuutta kansallisessa lainsäädännössä. Tutkielman tutkimuskohteena ovat sekä oikeusnormit ja myös laajemmin oikeusperiaatteet. Lainopillisen metodin avulla periaatteita punnitaan suhteessa muihin oikeus- ja käytösnormeihin, jotka liittyvät tutkimusaiheeseen. Edellä mainittujen normikannanottojen lisäksi tavoitteena on esittää lainopilliselle tutkimukselle ominaisia tulkintakannanottoja oikeusnormien ja -periaatteiden sisällöstä.

Lainsäädännön normien sananmuodon mukaisen tulkintametodin lisäksi tutkimuksessa käytetään myös historiallista tulkintaa. Historiallisessa tulkinnassa tavoitteena on selvittää lainsäätäjän tarkoitusta ja sitä kautta toteuttaa tulkintatyötä.⁷ Tutkielmassa käytetään oikeuslähteenä

⁶ Hirvonen 2011, s. 21.

⁷ Hirvonen 2011, s. 39.

myös hallituksen esityksiä ja etsitään sieltä kannanottoja normien tulkintaan. Tutkimuksessa siis tulkitaan normeja ja erityisesti oikeusperiaatteita historiallisen tulkinnan avulla.

Oikeusperiaatteiden myötä tutkielmassa käytetään myös arvopohjaista tulkintametodia. Tutkielman kannalta keskeiset oikeusperiaatteet ovat hallintolain 6 §:n mukaiset hyvän hallinnon perusteet. Nämä oikeusperiaatteet ovat samaan aikaan myös oikeusnormeja.

Tutkielman kolmas keskeinen tulkinnan kohde lainsäädännön normien ja oikeusperiaatteiden lisäksi ovat Business Finlandin viraston sisäiset ohjeet. Sisäiset ohjeet perustuvat osittain lainsäädäntöön ja niiden tavoitteena on tarkentaa yritystukien myöntöprosessin ehtoja. Näitä viranomaisen ohjeita voidaan pitää sallittuna oikeuslähteenä.

2 KORRUPTIO JULKISOIKEUDELLISESTA NÄKÖKULMASTA

2.1 Korruption käsite

Korruption mukaisissa toimissa on siis kysymys vaikutusvallan väärinkäytöstä.⁸ Korruptio esiintyy usein epäeettisten etuuksien antamisena ja ottamisena, eturistiriitoina ja suosimisena sekä epäeettisten päätösten valmisteluna virallisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella.⁹ Korruption liittyy vahvasti lahjonta sekä vastuullisen aseman väärinkäyttö ja sen tuottama yksityinen etu. Vastuullisella asemalla tarkoitetaan esimerkiksi annettua toimivaltaa hoitaa rahaa, tietoa tai muuta vastaavaa. Yksityisellä edulla voidaan tarkoittaa joko välitöntä hyötyä, esimerkiksi lahjuksen muodossa taikka välillistä hyötyä omalle intressipiirille.¹⁰ Korruptio ja sitä edistävä toimet ovat pääsääntöisesti rikosoikeudellisesti rangaistavia tekoja, joilla on erityisen suuria vaikutuksia yhteiskuntaan ja sen ihmisiin. Keskeisiä periaatteita ja arvoja, joita korruptio horjuttaa ovat vastuullisuus, tilivelvollisuus ja luottamus.¹¹

Yksi tapa määritellä korruptiota on jakaa se yksilölliseen ja institutionaaliseen korruption. Tämän jaon avulla voidaan myös hahmottaa korruption mukaisen toiminnan taustalla vaikuttava motiivi sekä sen toimija. Sekä yksityisen, että institutionaalisen korruption taustalla on julkisen tehtävän sopimaton hyväksikäyttö yksityisiin tarkoituksiin. Yksilöllisen korruption tekijänä on

⁸ Salminen 2015, s. 4.

⁹ OM 2017a, s. 10.

¹⁰ Mansikkamäki & Muttilainen 2016, s. 5.

¹¹ Thompson 1995, s. 6.

aina yksilöt, kun taas institutionaalisen korruption taustalla toimijoina ovat sekä yksilöt, että instituutiot.

Yksilöllisen korruption taas katsotaan selittyvän yksilön käyttäytymisen kautta ja sen toiminnan riippuvuus syntyy yksilöön.¹² Institutionaalisen korruption taustalla ovat laajemmat ongelmat organisaation kulttuurin, johtamisen ja toimintakäytäntöjen tasolla. Sillä tarkoitetaan systeemistä ja strategista vaikutusta instituutioon, mikä voi äärimmillään olla jopa laillista ja tietyissä tilanteissa yleisesti tai eettisesti hyväksyttyä. Pidemmällä tähtäimellä tämä voi heikentää instituution suorituskykyä ja vääristää sen tavoitteita ja niihin pääsemistä.¹³

Institutionaalisen korruption voidaan katsoa olevan lähes synonyymi käsitteelle rakenteellinen korruptio.¹⁴ Rakenteellinen korruptio voidaan määritellä olevan järjestelmille ja instituutiolle tyypillinen korruption muoto. Siinä korruptio esiintyy muuten laillisissa, yleensä julkisissa rakenteissa ja hyödyntää niissä olevia mahdollisuuksia. Rakenteellinen korruptio vääristää instituutioiden perustehtävää ja pahimmillaan demokraattisen yhteiskunnan toimintaa. Rakenteellinen korruptio heikentää hyvää hallintotoimintaa ja voi horjuttaa yleistä luottamusta instituutioihin ja organisaatioihin. Rakenteellinen korruptio on monesti näkymätöntä ja sen tunnistaminen voi olla vaikeaa.¹⁵ Rakenteellinen korruptio voi uhata kaikkia organisaatiota, jos sen toiminnalle annetaan tilaa.

Tutkimuksia korruptiosta tehdään vuosittain sekä kansallisella, että kansainvälisellä tasolla. Suomessa korruption on tunnistettu esiintyvän usein rakenteellisena ja verkostomaisena korruptiona, kuten epäeettiseen vaikuttamiseen ja päätöksentekoon.¹⁶ Poliisin tietoon tulleista korruptiotapauksista vuosina 2007–2018 yleisin yksittäinen korruptiotyyppi on ollut varojen väärinkäyttö, joka esiintyy n. joka neljännessä korruptiotapauksessa. Toinen merkittävä korruptiotyyppi on virkatiedon paljastamiseen liittyvät tapaukset, jotka kattavat n. 15 % kaikista tietoon tulleista korruptiotapauksista.¹⁷ Yleisin rikosnimike korruptiotapauksissa vuosina 2015–2018 on ollut virkavelvollisuuden rikkominen.¹⁸

Etudet, joita korruptiotapauksista yleisimmin tavoitellaan ovat siis raha ja tieto. Tilastojen perusteella voidaan päätellä, että Suomessa keskeinen korruption toimintaympäristö on

¹² Thompson 1995, s. 5–7.

¹³ Salminen 2015, s. 20.

¹⁴ Salminen 2015, s. 19.

¹⁵ Salminen 2015, s. 23.

¹⁶ Muttilainen, Ollus & Salminen 2020:44, s. 3.

¹⁷ Muttilainen & Ames 2020:46, s. 77.

¹⁸ Muttilainen & Ames 2020:46, s. 79.

julkishallinnossa ja se liittyy yksittäisten viranomaisten ja virkamiesten toimintaan. Suomessa alhaisen korruption esiintyvyyden keskeisinä syinä pidetään korruption alhaista tasoa, mutta myös sitä, että valvonnassa ja avoimuudessa on puutteita sekä korruption tunnistamisen vaikeutta.¹⁹ Poliisin tilastot eivät siis välttämättä anna realistista kuvaa korruptiosta ja sen toimintaympäristöstä, sillä suuri osa korruptiosta pysyy piilossa. Korruptio ja sen mukainen toiminta on ilmiönä niin laaja ja sen mukaisia toimet voivat olla niin hienovaraisia, ettei niitä voida aina tunnistaa korruptioksi. Lakia voidaan toki rikkoa aina myös tarkoituksella, mutta lain rajamailla toimiminen voi madaltaa kynnystä toimimaan korruption mukaisella tai sitä mahdollistavalla tavalla esimerkiksi viranomaistoiminnassa.

Tässä tutkielmassa keskeinen käsite on korruptioriski. Tutkielman tavoitteena on löytää korruptiontorjunnan normien kokonaisuudesta aukkoja ja riskikohtia, jotka voivat mahdollistaa edellä mainitun korruption mukaisen toiminnan eli korruptioriskin syntymisen. Korruptio ilmiönä on kuitenkin siitä mielenkiintoinen, ettei sen mukaiseen toimintaan aina ole välttämättömyyttä edes rikkoa lain normia. Tällä voidaan myös perustella tutkimusaiheen relevanssi eli, onko voimassa oleva oikeusnormien kokonaisuus tällä hetkellä riittävä korruption torjuntaan. Tutkielmassa tätä tutkitaan yritystukiprosessin näkökulmasta.

2.2 Korruption oikeudellisen viitekehyksen lähtökohdat

Yksi keskeinen korruption torjunnan työkalu on lainsäädännön normit. Oikeusnormien kautta ohjataan viranomaisten ja yksityisten ihmisten toimintaa velvoittamalla toimimaan tiettyjen normien ja periaatteiden mukaisesti tai kieltää jokin toiminta. Lainsäädännön avulla julkisella hallinnolla ja sen viranomaisilla on mahdollisuus myös puuttua väärinkäytöksiin ja tunnistaa tilanteita, joissa korruption tai muun laiminlyönnin riskit ovat olemassa. Jotta korruptiota pystytään tehokkaasti ennaltaehkäisemään ja paljastamaan, tulisi korruptiorikosten kriminalisoinnin olla myös tarpeeksi tehokasta.²⁰ Korruptio voi nimenomaan ilmetä sellaisissa instituutioissa ja muissa yhteiskunnan toimintaympäristöissä, joissa sääntelyä on vähemmän tai ei ollenkaan. Jos toimintatapoja ei määritellä selvästi, voi taipumus omien ja yksityisten intressien ajamiseen kasvaa.²¹

Vaikka korruptionmukaiset normit ja toimintatavat tunnistettaisiin, ei niitä välttämättä aina mielletä vääriksi. Tällaiset toimintatavat voivat olla pitkäaikaisia menettelytapoja, jotka

¹⁹ OM 2017a, s. 10.

²⁰ OM 2017a, s. 10.

²¹ Salminen 2015, s. 31.

mielletään ”talon tapoina”, joita on hankalaa lähteä kyseenalaistamaan tai muuttamaan. Näin epäasiallisen vaikuttamisen toimintatavoista voi jopa muodostua instituution oma, systeeminen piirre.²²

Kolmanneksi, jos korruptio valvontarakenteet ovat huonosti resursoituja tai muuten heikkoja, voi riski korruption mukaiseen toimintaan kasvaa ja se voi syntyä salassa.²³ Tällainen korruptio saattaa jäädä kokonaan piiloon tai paljastua vasta silloin, kun toiminta saa suuret mittasuhteet. Tällaisessa tilanteessa korruption mukaisista toimista saattaa olla koitunut jo esimerkiksi suuria negatiivisia taloudellisia vaikutuksia sille virastolle tai organisaatiolle, jonka kustannuksella korruptiota mahdollisestaan. Seuraavaksi kartoitetaan keskeinen korruption oikeudellinen viitekehys Business Finlandin yritystukien myöntöprosessin näkökulmasta.

Suomessa ei ole olemassa yhtä keskitettyä korruptiolakia, vaan säännöksiä löytyy lukuisista laeista aina perustuslain tasolta asti. Tämän tutkielman tavoitteen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä kaikkia korruptioon ja sen torjuntaan liittyviä normeja, vaan tässä käsitellään ja kartoitetaan ainoastaan julkistalousoikeuden ja yritystukien kannalta keskeinen oikeudellinen viitekehys. Korruption torjunnan kannalta relevanttia säätelypohjaa löytyy enimmäkseen julkisoikeuden puolelta ja keskeisiä yleissäädöksiä ovat perustuslaki ja hallintolaki. Näiden lakien monet säännökset ovat yhtä aikaa oikeusnormeja sekä oikeusperiaatteita, jotka ohjaavat erityisesti viranomaisten toimintaa siihen suuntaan, ettei korruption mahdollisuudelle syntyisi tilaa julkishallinnossa. Korruption torjuntaan löytyy keskeisiä normeja myös yksityisoikeuden puolelta esimerkiksi rikoslaista.

2.3 Korruption torjunnan keskeinen lainsäädäntö julkishallinnon näkökulmasta

Korruption ennaltaehkäisyn ja torjunnan tärkeys esiintyy useissa erilaisissa kansainvälisissä sopimuksissa, ohjeissa, suosituksissa sekä muissa julkaisuissa.²⁴ Korruptiolla ja sen torjunnalla on vahva kansainvälinen säätelypohja, jonka tunnistaminen on tarpeen ilmiön oikeusnormien kokonaisvaltaisen ymmärtämisen kannalta. Suomen korruption vastainen strategia ja siihen liittyvien monien normien alkuperät juontavat juurensa kansainvälisistä sopimuksista. Suomi on allekirjoittanut YK:n korruptionvastaisen yleissopimuksen (UNCAC) joka on ratifioitu kansalliseen lainsäädäntöön. Korruption torjunta on myös yksi YK:n kestävä kehityksen tavoitteista (*Sustainable Development*), joita myös Suomi on ollut hyväksymässä vuonna 2015.

²² Salminen 2015, s. 31.

²³ Tamminen 2020, s. 18.

²⁴ OM 2017a, s. 9.

Sopimuksen kautta Suomi on sitoutunut kansallisen korruption vähentämiseen vuoteen 2030 mennessä.²⁵

EU-tasolla korruptiota on pyritty torjumaan jo vuosikymmenten ajan. Ensimmäisiä sopimuksia ovat olleet mm. EU:n yhteisöpetossopimus, joka luotiin suojaamaan yhteisön taloudellisia etuja on jo vuonna 1996. Vuonna 1997 allekirjoitettiin yleissopimus suitsemaan EU-virkamiehiin sekä EU-jäsenvaltioiden virkamiehiin kohdistuvaa lahjontaa. Euroopan neuvostossa hyväksyttiin vuonna 1997 20 periaatetta korruption vastaiseen työhön ja vuonna 1998 solmittiin Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus. Euroopan neuvoston alla toimii korruptionvastainen toimielin GRECO, joka arvioi EU-jäsenvaltioiden toimintaa korruption näkökulmasta tekemällä selvityksiä ja raportteja sekä antamalla valtioille toimintasuosituksia. Kuten edellä käy ilmi, korruptiontorjunnalla on vahva kansainvälinen pohja, jolla on ollut vaikutusta myös Suomen toimintaan korruption torjunnassa. Tutkimuksessa ei kuitenkaan tarkastella syvällisemmin kansainvälisiä oikeuslähteitä ja siitä on rajattu pois korruption kansainvälinen vaikutus Suomeen.

Korruption torjunnan oikeudellinen sääntely alkaa perustuslain (1999/731) normien tasolta. Perustuslakiin sisältyy useita hallintotoimintaa ja julkisista valtaa määrääviä säännöksiä, jotka määrittelevät normien lisäksi toiminnan arvoja. Keskeisiä perustuslakiin pohjautuvia hallintotoiminnan arvoja, jotka myös edistävät korruption vastaista toimintaa ovat mm. hallintotoiminnan lainalaisuus ja lakisidonnaisuus, tasapuolinen menettely ja yhdenvertainen kohtelu, julkisuusperiaate, hallinnon avoimuus, riippumattomuus, objektiivisuus sekä luotettavuus, virkavastuu ja hallinnon laillisuusvalvonta sekä hyvä hallinto.²⁶

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta, jotka ovat menettelyllisiä perusoikeuksia. Normien tehokas edistäminen ja toteuttaminen julkishallinnossa liittyy myös keskeisesti korruption vastaiseen toimintaan. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti. Kaikilla on myös oikeus saada päätös koskien kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia riippumattomassa lainkäyttöelimestä. PL:n 21 §:n toisessa momentissa säädetään mm. käsittelyn julkisuudesta, sekä oikeudesta tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon taakeet turvataan lailla.

²⁵ OM 2017a, s. 9–10.

²⁶ Mäenpää 2021, s. 76.

Hallintolaissa (2003/434) säädetään hallinto-oikeudellisista periaatteista, jotka ovat kaiken julkisen hallintotoiminnan taustalla vaikuttavia keskeisiä arvopohjaisia oikeusnormeja. Selkeiden lainsäädännön normien ja viraston omien ohjeiden lisäksi BF:n yritystukien myöntöprosessi perustuu osittain myös harkinnanvaraisuuteen, joten keskeinen vastuu menettelystä on kyseessä olevalla julkisella instituutiolla sekä sen virkamiehillä. Näissä harkinnanvaraisissa tilanteissa laajemmat oikeusperiaatteet, kuten hallintolain normit ja periaatteet ohjaavat viranomaisten toimintaa.

Hallintolaki on keskeinen yleissäädös, jonka normit ja periaatteet sitovat myös BF:n kaikkea toimintaa ja sen työntekijöitä julkisena virastona. Viraston on kohdeltava hallintolain mukaan kaikkia sen asiakkaita tasapuolisesti, puolueettomasti ja sen on toiminnassaan pystyttävä toimivaltansa sisällä noudattaen lakia. Virastoa ja sen työntekijöitä sitovat hallintolain 1 §:n mukaiset tavoitteet, joiden mukaan julkisessa toiminnassa tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. HL 1 §:n tavoitteissa ensimmäiseksi korostuu yksityisen henkilön suojan kannalta keskeiset tavoitteet oikeusturva ja hyvä hallinnon perusteet, jotka perustuvat perustuslakiin.

Hallintolain 1 §:n toisena tarkoituksena on edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Toisena tavoitteena on siis julkisten toimijoiden laadukas toiminta, joka edistää julkisten varojen tehokasta käyttöä. Tuloksellisuus tarkoittaa organisaation tai sen yksikön kokonaistavoitteiden saavuttamista. Se ilmaisee toiminnan onnistumisen astetta neljän pääulottuvuuden kautta, jotka ovat vaikuttavuus, palvelukyky, aikaansaannoskyky sekä tuottavuus ja taloudellisuus.²⁷ Hallintolain tavoitteina on siis yhtä aikaa kaksi eri intressiä; toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti varmistaen yksilön oikeusturvan sekä samaan aikaan myös toimia taloudellisesti tehokkaalla tavalla.

Hyvän hallinnon perusteet vaikuttavat BF:n toiminnan taustalla sekä oikeusnormeina, että -periaatteina. Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään lain 2 luvun 6 §:ssä:

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

²⁷ VM ohje 2012, s. 1.

Hallintolain 6 §:ään sisältyy kuusi oikeusperiaatetta; yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuuden, luottamuksensuojan, suhteellisuus- ja objektivitteettiperiaate. Nämä kaikki periaatteet yhdessä luovat toiminnan kehykset ja suuntaviivat viranomaistoiminnalle.

Hyvän hallinnon mukaisten tavoitteiden ja periaatteiden toteuttaminen turvaa hallinnon legitimitetin. Hyvän hallinto tarkoittaa esimerkiksi Business Finlandin toiminnassa menettelyn asianmukaisuutta. Jotta viranomaisiin ja niiden toimintaan voidaan jatkossakin luottaa ja hallinnon uskottavuus pysyy, on sen vahvistamiseksi pyritty parantamaan mm. hallinnon avoimuutta, tehokkuutta, joustavuutta ja lähestyttävyyttä.²⁸ Korruption riski kasvaa sen myötä, kun edellä mainitut arvot ja tavoitteet heikkenevät julkishallinnon toiminnassa. Hyvä hallinto ja sen periaatteet ovat keskeisiä korruptiota torjuvia oikeudellisia työkaluja. Jos kaikki julkiset organisaatiot ja niiden virkamiehet käyttäisivät julkista valtaa huolellisesti hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, korruptioriski pienentyisi ja sen mukainen pystyttäisiin tunnistamaan paremmin. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ovat monitulkintaisia tavoitepohjaisia säännöksiä, joten niiden tulkitseminen voi toteutua eri viranomaisissa tai virkamiesten kesken eri tavoin ilman viraston omia sisäisiä tarkempia sääntöjä tai ohjeita. Viranomaisten käsitys esimerkiksi joustavuudesta tai avoimuudesta voi poiketa yksityisen henkilön käsityksestä samasta käsitteestä. Edellä mainittujen oikeudellisten periaatteiden tavoitteena on kuitenkin ohjata toimintaa haluttuun suuntaan ja tavoitteisiin, mutta ne voivat jättää tilaa myös erilaisille ja kyseenalaisille tulkinnoille, jotka voivat esimerkiksi vaarantaa julkishallinnossa asioivien yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden.

Viranomaisten toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä jatketaan virkamieslain (1994/750) normeilla, jotka säätelevät virkasuhteessa olevien henkilöiden erityistä vastuuta ja velvollisuuksia heidän hoitaessa julkista tehtävää. Virkamieslain normit ovat keskeisessä osassa korruptioriskin torjunnassa virkamiesten toiminnan näkökulmasta. Virkamieslain 2 §:n mukaan sen tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturva-vaatimukset täyttäen. Business Finlandin toiminnan näkökulmasta virastolle myönnettyjä julkisia varoja tulee käyttää tarkoituksenmukaisesti ja niukkojen resurssien vallitessa ne eivät saa valua epätarkoituksenmukaisiin ja tehottomiin kohteisiin. Aina ei voida kuitenkaan olla täysin varmoja siitä, kuinka vaikuttavaa varojen kohdentaminen ja investointi on tiettyihin kohteisiin, esimerkiksi tiettyihin yrityksiin. Varojen tarkoituksenmukaista ja vaikuttavaa kohdentamista voidaan parantaa tutkimalla ja valmistelemalla hyvin varojen käyttöä sekä rahoituksen saannin

²⁸ Mäenpää 2021, s. 70.

ehtoja. Korruptioriski kuitenkin perustuu varojen tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen sinne, johon ne ensisijaisesti eivät kuulu. Virkamiehen motiivina on siis oltava oman edun tavoittelu, eikä korruptio tarkoita vielä pelkkää epähuolellista virkatyötä.

Korruption mukainen ja sitä mahdollistava toiminta voi olla rikosoikeudellisesti rangaistavaa. Korruptioepäilyyn liittyvät rikosnimikkeet voivat olla vakavia ja niihin voi liittyviä merkittäviä rikosoikeudellisia seurauksia, esimerkiksi pitkiä rangaistusaikoja, merkittävien pakkokeinojen käyttöä sekä viranomaisen pidättämisiä. Tapauksiin voi liittyä myös monimutkaisia ja vaikeita oikeuskysymyksiä, kansainvälisiä kytköksiä sekä teot usein herättävät laajaa yhteiskunnallista mielenkiintoa.²⁹ Rikoslaisissa (39/1889) merkittäviä julkishallinnon korruption sääntelyn kohteita ovat virkarikokset ja niissä erilaiset lahjus- ja esteellisyyserikokset.

Lahjusrikkomusten voidaan katsoa olevan yksi räikeimmistä ja selkeimmistä virkarikoksista, joka liittyy välittömästi korruptioon. Rikoslain 40 luvussa säädetään virkarikoksista ja luvun 1–3 §:ssä säädetään lahjuksen ottamisesta sekä lahjusrikkomuksesta. Ensimmäisen pykälän mukaan:

”virkamies on tuomittava lahjuksen ottamisesta, jos hän pyytää lahjan tai muun oikeudetoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi, ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä.”

Suoranaisten lahjusten lisäksi lahjominen voi olla hienovaraisempaa, jolloin toimintaa ei välttämättä pystytä edes tunnistamaan tai osoittamaan yksiselitteisesti korruptioksi tai sitä mahdollistavaksi toiminnaksi. Tilanteet ja toimintaympäristöt ovat hyvin erilaisia, jonka vuoksi yksiselitteisiä normeja ei välttämättä ole mahdollista määritellä. Lahjonta on kuitenkin yleensä selkeästi laitonta toimintaa, jonka vuoksi toiminta pyritään pitämään hyvin salassa ja osapuolten välille syntyy riippuvuussuhde. Etenkin hienovarainen ja salainen lahjonta voi jäädä helposti ulkopuolisilta kokonaan piiloon.

Lahjuksen vastaanottamisesta rangaistuksena virkamies voidaan tuomita rikkomuksesta riippuen sakkoon taikka vankeusrangaistukseen. Lisäksi lain 1 §:n 4 mom. mukaan virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Rangaistuksen lisäksi rikoksella voi olla kauaskantoisemmat vaikutukset, kuin vain yhden virkamiehen palvelussuhteen päättyminen virastossa. Korruptio voi aiheuttaa viraston

²⁹ OM 2018, s. 11.

luotettavuuden ja uskottavuuden horjumista, jos asiasta on isompi julkinen vyyhti. Virkamiesten toiminnan lähtökohtana on myös julkisuus, jonka perusteella väärinkäytösten pitäisi tulla myös esille julkisuuteen. Viraston mainehaitat kansalaisten silmissä voi olla vakavampia ja kauaskantoisempia haittoja, kuin mitä vahinkoa esimerkiksi taloudellisesti on päässyt tapahtumaan.

Korruptio ja sen mukaiset toiminnat voivat olla rikosoikeudellisesti rangaistavia. Korruptio on kuitenkin niin laaja-alainen ilmiö, ettei kaikki korruptioon liittyvä toiminta ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei toiminta olisi kyseenalaista ja esimerkiksi moraalisesti väärin. Etenkin julkishallinnossa viranomaisten toiminta on lähtökohtaisesti julkista, joten epäilyttävä toiminta, esimerkiksi epäselkeä ja -johdonmukainen päätöksenteko voi rapauttaa viraston luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä sekä luoda virastosta negatiivista mielikuvaa julkisesta organisaatioista ja sen toiminnasta.

2.4 Viranomaiset osana korruption torjuntaa

Suomessa useat eri viranomaiset ovat osana korruption vastaista työtä. Poliisi toimii esitutkintaviranomaisena ja sen tehtävänä on tunnistaa ja paljastaa korruptiorikollisia. Se on luonut omia käytäntöjään tehostaakseen korruption valvontaa ja tunnistamista. Poliisissa edellä mainitut toimet on keskitetty Keskusrikospoliisille. Sen vastuulla on korruption tutkinnan kehittäminen ja kouluttaminen sekä se käsittelee poliisille saapuvia vihjeitä korruptiosta. Lisäksi sen tehtävänä on oma-aloitteisesti tuoda esille esimerkiksi mediassa ilmi tulleita korruptiotapauksia.

Syyttäjän tehtävä korruption torjunnassa on rikosvastuun toteuttaminen, eli se ajaa syytettä rikosasioissa, joissa on todennäköistä epäillä syytekynnyksen ylittyneen. Syyttäjä tekee yhteistyötä esitutkintaviranomaisen kanssa sen jälkeen, kun sille on toimitettu ennakoilmoitus rikosepäilystä, joka tehdään lähes poikkeuksetta korruptiorikosepäilytapauksissa.³⁰

Korruption torjunnassa tärkeä viranomainen, jonka kanssa poliisi ja muut virastot tekevät tiivistä yhteistyötä on Verohallinto. Se tekee oma-aloitteisesti ilmoituksia poliisille korruptiohavainnoistaan ja se on tärkeä tiedonvaihdon ja -välityksen viranomainen vero- ja talousasioissa. Verohallinnon roolista on säädetty verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa (1999/1346). Lain 18 §:n mukaan Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa

³⁰ OM 2018, s. 10–11.

omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollisista. Verohallinnolla on keskeinen rooli esimerkiksi rahanpesurikosten selvityksessä ja niiden paljastamisessa.

Kilpailuun ja sen rajoituksiin liittyviä kansallisia ja kansainvälisiä säännöksiä soveltaa ja valvoo Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV). Sen tehtävänä on tunnistaa kilpailunrajoituksia ja puuttua niihin. Lisäksi se valvoo julkisia toimijoita koskevia kilpailuneutraliteettisäännöksiä ja kuluttajien asioita.³¹ KKV:n toimialaan kuuluu keskeisesti kartellien ja julkisten hankintojen valvonta, jotka on tunnistettu olevan merkittäviä korruption riskin kohteita.

Tullin tehtävänä on suojata yhteiskuntaa torjumalla tullirikoksia. Jos tulli havaitsee omissa toiminnassaan viitteitä korruptiosta, se tekee ilmoituksen poliisille. Tullin työssä korruption rikokset voivat liittyä esimerkiksi laittoman rahan tai muiden laittomien hyödykkeiden salakuljetukseen. Rajavartiolaitos on myös omalta osaltaan mukana korruption torjunnassa vakavassa rajat ylittävässä rikollisuudessa, erityisesti Schengen-ulkorajat ylittävässä liikenteessä. Myös Rajavartiolaitos ilmoittaa havainnoistaan poliisille.³²

Korruption torjunnan kansallinen koordinointi keskittyy oikeusministeriön hallinnon alle. Oikeusministeriö osallistuu myös korruption kansainväliseen torjuntaan ja ehkäisyyn mm. OECD:n, Euroopan neuvoston, YK:n ja EU:n puitteissa, joissa se toimii Suomessa keskus- ja yhteysviranomaisena.³³ Edellä mainittujen viranomaisten lisäksi korruption vastaiseen yhteistyöhön osallistuvat lukuisat muutkin tahot, kuten ministeriöt sekä julkiset virastot ja järjestöt, jotka pyrkivät aktiivisesti torjumaan korruptiota oman toimialansa puitteissa.

3 BUSINESS FINLANDIN VIRASTON TOIMINTA JA SEN PROSESSIT

3.1 Viraston toiminta ja tavoitteet

Business Finland aloitti toimintansa 1.1.2018, kun Innovaatiokeskus Tekes ja Finpro Oy yhdistyivät. Tekes muuttui Innovaatorahoituskeskus Business Finlandiksi ja Finpro Business Finland Oy:ksi. Rahoituskeskus ja osakeyhtiö muodostavat yhdessä Business Finlandin viraston

³¹ OM 2018, s. 12–13.

³² OM 2018, s. 14.

³³ OM 2021 (verkkosivut).

kokonaisuuden. Rahoituskeskus on valtion viranomainen, joka jakaa yrityksille rahoitusta julkisista varoista ja Business Finland Oy puolestaan vastaa asiakastoiminnoista.³⁴

Business Finland on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alainen julkinen virasto. Viraston toimintaa säätelee laki innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017). Viraston toiminnan tavoite on määritelty lain 2 §:ssä, jonka mukaan:

”yleisenä tavoitteena on auttaa elinkeinoja uusitumaan ja kehittymään teknologian ja innovaatioiden keinoin, edistää kansainvälistä verkottumista sekä parantamaan työelämän laatua. Lisäksi toiminnan tavoitteena on kasvattaa arvonn lisää, vahvistaa elinkeinoelämän kasvua ja kansainvälistä kilpailukykyä, lisätä vientiä ja Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja ja pääomasijoituksia sekä Suomeen suuntautuvaa matkailua sekä pitkällä aikavälillä parantaa tuottavuutta sekä luoda työllisyyttä ja hyvinvointia.”

Business Finlandin keskeisimpiä tavoitteita on siis tukea suomalaisten yritysten innovaatiotoimintaa, kansainvälistymistä ja tutkimustyötä erilaisten rahoitus- ja ohjelmalveluiden kautta. Rahoitusta ja muita tukipalveluita myönnetään kaikenlaisille yrityksille; start-up-yrityksille, pk-yrityksille, mid cap-yrityksille, suuryrityksille, tutkimusorganisaatioille sekä julkisille toimijoille, kuten yliopistoille ja korkeakouluille. Business Finland rahoittaa yrityksiä mm. avustuksilla, lainoilla ja tuilla. Tutkimus- ja kehitysrahoituksella yritys voi nopeuttaa tuotekehitystä, uudistaa tai kehittää kokonaan uusia tuotteita, palveluita, tuotantomenetelmiä tai liiketoimintamalleja. Rahoituksella on mahdollista testata asiakkaiden kanssa uusia ratkaisuja ja toimintatapoja.³⁵ Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan nimenomaan innovaatio- ja kehitysrahoitusta, johon BF:n virasto pääasiallisesti kohdistaa sen rahoituksen. BF myöntää kuitenkin myös esimerkiksi de minimis- tukea, joka tarkoittaa vähämerkityksellisiä, alle 100 000 euron rahoitusta yrityksille. De minimis- rahoitus tarkoittaa yritystukea, jonka määrän EU on katsonut niin vähäiseksi, ettei se väärin kilpailua tai vaikuta EU-jäsenvaltioiden kauppaan.³⁶ Näiden tukien lisäksi BF myöntää mm. innovaatioaseteleitä, messuavustuksia, energiatukea sekä erilaisia kohdennettuja avustusvaihtoehtoja, kuten Into-rahoitusta viennin edistämiseksi ja Tempo-rahoitusta kohdemarkkinoiden testaamiseen.³⁷ Yritystukia voidaan siis myöntää monenlaisessa eri muodossa.

³⁴ BF 2020e, s. 2.

³⁵ BF 2021g.

³⁶ BF 2020b, s. 6.

³⁷ Vakuudeton 2021.

Yritystuki tarkoittaa avustuksia ja korkotukia, sekä sellaisia lainoja, takauksia, takuita, oman pääoman ehtoisia rahoituksia, verotukia ja muita järjestelyjä, jotka sisältävät taloudellista tukea.³⁸ Rikoslain 29 luvun 9 §:n määritelmän mukaan

”avustuksella tarkoitetaan taloudellista tukea, joka myönnetään muuhun, kuin henkilökohtaiseen kulutukseen lakisääteisesti tai harkinnanvaraisesti valtion, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, kunnan, kuntayhtymän tai muun julkisyhteisön taikka, sen mukaan kuin siitä lailla erikseen säädetään, muun yhteisön tai säätiön varoista; tai Euroopan unionin yleisestä talousarviosta, Euroopan unionin hoidossa olevista tai sen puolesta hoidetuista talousarvioista.”

Business Finlandin myöntämät tuet ovat suoria yritystukia. Tämä tarkoittaa sitä, että tuen kohdistamisesta päättää sen myöntämä viranomainen.

Business Finlandin organisaatiolla on merkittävä tehtävä suomalaisessa työelämässä ja sitä kautta koko valtiontaloudessa. Vuosina 2015-2018 Business Finlandin pk-asiakasyritysten liikevaihdon kasvu on ollut yhteensä +28 % ja se on palkkasummalla mitattuna luonut 13 415 uutta työpaikkaa.³⁹ Tilastojen valossa tukea saaneet yritykset ovat menestyneet verrokkiyrityksiä paremmin. Business Finlandin myöntämät yritystuet ovat valtiontukia, joita voidaan samalla pitää investointina suomalaiseen talouteen. Toisin kuin yleensä yksityisille kansalaisille myönnettyistä tuista, yritystuista voidaan odottaa seuraavan positiivisia vaikutuksia taloudelle laajemminkin. Yritysten tukeminen ja rahoittaminen on merkittävä keino siihen, että yritysten kautta koko valtiontalous pysyy kilpailukykyisenä ja sen talous vahvistuu.

Vuoden 2020 eduskunnan toimintakertomuksen mukaan Business Finlandin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan valtuuteen kohdennettiin 150 miljoonan euron ja arviomäärärahaan 127,5 miljoonan euron lisäykset.⁴⁰ Kaikkiaan rahoitusta myönnettiin yrityksille ja tutkimukseen yhteensä 653 miljoonaa euroa.⁴¹ Vuonna 2019, ennen pandemiaa rahoitusta myönnettiin yhteensä 571 miljoonaa euroa. Merkittävät varojen kohdistamiset Business Finlandin toimintaan edellyttävät varojen tarkoituksenmukaista käyttöä ja vaatii virastolta erityistä vastuuta. Valtiontalouden lisääntyvä alijäämäisyys ja lisääntyvät säästöpainet huomioon ottaen yritystukiin suunnattuja määrärahoja ja niiden merkitystä on hyvin perusteltua tarkastella kriittisesti.⁴² Merkittävien määrärahojen suuntaaminen työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen

³⁸ Rothovius 2017, s. 5.

³⁹ BF 2019, s. 24.

⁴⁰ Hallituksen vuosikertomus 2020, s. 83.

⁴¹ BF 2020e, s. 14.

⁴² TEM 2017, s. 9.

edellyttää niiden tarkoituksenmukaista käyttöä myös niille suunnatuissa instituutioissa. Tutkimusaiheen tärkeyttä voidaan perustella sillä, että merkittävien määrärahojen ja lisätalousarvojen suuntaaminen virastolle vaatii myös varojen vastuullista ja tarkoituksenmukaista käyttöä. Näiden tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi tarvitaan luotettavia ja varmoja prosesseja, joita tässä tutkielmassa on tarkoituksena tutkia.

Oikeudellisesta näkökulmasta yritystukia myönnettäessä on otettava huomioon lainsäädäntö ja muut ohjeet, jotta julkisia varoja jaetaan lainmukaisesti yksityisille yrityksille. Business Finlandin myöntämät tuet myönnetään valtion varoista, joten organisaatiota ja sen työntekijöitä koskee erityinen vastuu siitä, miten ja millä perusteilla julkisia varoja voidaan jakaa yrityksille. Seuraavaksi tutkielmassa syvennyttään viraston tukien myöntöprosessien reunaehtoihin niihin vaikuttavien oikeuslähteiden kautta. Viranomaista sitoo kansallisen oikeuden lisäksi Euroopan unionin oikeus. Lisäksi sen henkilökuntaa velvoittaa myös viraston omat viranomaisohjeet ja säännöt sekä hyvä hallintotapa.

3.2 Business Finlandin häiriötilannerahoitus ja pandemian vaikutus

Alkuvuodesta 2020 Business Finlandilla käynnistettiin koronapandemian johdosta häiriötilannerahoitushanke, jonka tarkoituksena oli tukea yrityksiä ja ehkäistä suurta konkurssiaaltoa koronan aiheuttamien taloudellisten haasteiden aikana. Rahoitusta oli mahdollista saada kahta erilaista; esiselvitysrahoitusta liiketoiminnan häiriötilanteisiin, jossa rahoituksen määrä on enintään 10 000 euroa taikka kehittämisrahoitusta, joka on enintään 100 000 euroa.⁴³ Esiselvitysrahoitus liiketoiminnan häiriötilanteisiin on tarkoitettu siihen, että yritykset pystyivät suunnitella itselleen uusia liiketoimintoja, korvaavia alihankintaketjuja ja tuotannon organisoimista koronan aiheuttamassa häiriötilanteessa johtuen ja sen jälkeen. Kehittämisrahoituksella liiketoiminnan häiriötilanteisiin yritys taas voi toteuttaa esiselvityksessä tai muuten tunnistettuja toimenpiteitä, joilla se pystyy parantamaan yrityksen mahdollisuuksia selviytyä koronakriisistä.⁴⁴ Eniten häiriötilannerahoitusta sai kaupan alan, matkailu- ja ravintola-alan sekä teollisuuden yritykset. Häiriötilanteessa liiketoiminnan kehitysrahoituspäätöksiä tehtiin yhteensä 28 735, joista 20 164 yritykselle annettiin myönteinen rahoituspäätös. Tämä tarkoittaa, että noin 70 % hakemuksista hyväksyttiin. Yhteensä rahoitusta myönnettiin 994,4 miljoonaa euroa.⁴⁵

⁴³ BF 2020b.

⁴⁴ BF 2020b.

⁴⁵ BF 2021h.

Business Finlandin toiminnan resursseista päätetään eduskunnan vuosittaisessa talousarviossa. Samalla talousarvioprosessin yhteydessä päätetään varojen käytön seurannassa käytettävistä tavoitteista ja mittareista.⁴⁶ Vuoden 2020 talousarviossa Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle suunnattiin määrärahoja alun perin yhteensä n. 2,9 miljardia euroa.⁴⁷ Vuonna 2020 lisätalousarvioita tehtiin yhteensä seitsemän, joissa kuudessa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala sai lisärahoitusta. Loppujen lopuksi TEM:n määrärahat nousivat vuonna 2020 yhteensä n. 6,3 miljardiin euroon. Työ- ja elinkeinoministeriölle suunnatut määrärahat ja niiden lisäykset kertovat siitä, kuinka merkittävässä osassa työllisyyden ja elinkeinoelämän toiminnan tukeminen ja vahvistaminen olivat Suomen koronan taloudellisen taantuman hallitsemisessa. Olennaisena osana Suomen koronahallintaa ja talouden elvytystä on ollut työllisyyteen ja yritysten tukemiseen suunnatut resurssit. Tutkimusten mukaan pandemia-ajalle ennustettu talouden taantuma jäi kuitenkin paljon pienemmäksi, kuin alun perin arveltiin.

Pandemian johdosta hakemusten ennen näkemätön määrä pakotti viraston mm. luomaan rahoitusehdot ja ohjeet nopeasti, hankkimaan lisää henkilökuntaa sekä joustamaan taustatyöstä ja selvitysprosessista. Nämä eivät ole olleet prosessin oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen kannalta positiivisia muutoksia. Poikkeustilanteessa kuitenkin vaakakupissa painoi enemmän hakemusten nopeampi käsittely, kuin prosessin huolellisempi suunnittelu ja toteuttaminen.

Yritystukien myöntöprosessin tunnistetut ongelmat ovat tulleet esille ja julkiseen keskusteluun korona-aikana, mutta niillä on relevanssia myös pandemian jälkeenkin. Myöntöprosessin eri vaiheissa tunnistetut epäkohdat ja puutteet johtuvat osittain pandemia-ajan poikkeusoloista, mutta prosessin kehittämisen kannalta ja tulevaisuuden kriisien varalta pandemia varmasti myös opetti paljon.

3.3 Yritystukien ja sen myöntöprosessien oikeudellinen viitekehys

Business Finlandin yritysrahoituksen kriteerit tulevat olennaisilta osin lainsäädännön normeista. Yritystukien oikeudelliseen sääntely perustuu kansalliseen lainsäädäntöön, mutta siihen liittyy myös vahva kansainvälinen pohja. Seuraavaksi kartoitetaan yritystukiin liittyvä keskeinen lainsäädäntö.

BF:n yritystukien taustalla vaikuttaa vahvasti Euroopan unionin oikeus. Yritystukia myönnetään ensisijaisesti EU:n valtioneuvoston päätösten puitteissa. Sen oikeuden mukaan yritystuet ovat

⁴⁶ BF 2021e, s.6.

⁴⁷ VM:n Yhteenveto eduskunnan hyväksymästä talousarvioista vuodelle 2020.

lähtökohtaisesti kiellettyjä, sillä julkinen tuki voi antaa yritykselle kilpailuetua ja vääristää EU:n markkinoiden toimintaa ja kilpailua.⁴⁸ SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan:

”Jollei perussopimuksista toisin määrätä, jäsenvaltion taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristä kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

Euroopan neuvosto on kuitenkin antanut komissiolle toimivallan myöntää poikkeuksia tukien myöntämiseen. Valtiontuen voidaan kuitenkin katsoa soveltua EU:n sisämarkkinoille, jos tuella edistetään yleistä taloudellista kehitystä. SEUT:n 107 artiklan 3 kohdassa on säädetty tarkemmin sisämarkkinoille soveltuvista tuista, joiden perusteet ovat:

- a) tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, sekä 349 artiklassa tarkoitetuilla alueilla, niiden rakenteellinen, taloudellinen ja sosiaalinen tilanne huomioon ottaen;
- b) tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen;
- c) tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla;
- d) tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla;
- e) muuta tukea, josta neuvosto päättää komission ehdotuksesta”.

Business Finlandin toimivalta myöntää yritystukia perustuu siis näihin 107–109 artiklan mukaisiin säännöksiin.

Valtionavustuslaki on keskeinen kansallinen säädös, joka säätelee keskeisesti yritystukia ja niiden myöntämisen ehtoja. Valtionavustuslain 7 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksistä. Sen mukaan:

”Valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos:

- 1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä;

⁴⁸ TEM 2020, s.3.

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

Lain kolmannessa luvussa säädetään avustuksen myöntämisestä ja maksamisesta. Valtionavustusta on haettava kirjallisesti. Hakijan on annettava valtionapuviranomaiselle, tässä tapauksessa BF:lle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta ja niistä muista seikoista, joita viranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Hakijalla on siis selvittämisvelvollisuus, jonka laiminlyönnistä voi joutua jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Ajankohtainen esimerkki väärin ja puutteellisten tietojen annosta on Uros Oy, jonka toimintaa tutkitaan tällä hetkellä (joulukuu 2021) törkeänä avustuspetoksena. Yhtiölle on myönnetty vuosina 2011–2013 väärin tietojen perusteella lähes viiden miljoonan euron tuotekehityslainat ja 1,25 miljoonan euron avustukset silloiselta Tekesiltä (nyk. Business Finland).⁴⁹ Selvittämisvelvollisuuden laiminlyönti voi siis johtaa vakaviin rikosoikeudellisiin seurauksiin.

Lain 14 §:n mukaan valtionavustuksen saajalla on tiedonantovelvollisuus, eli yrityksen on annettava valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Valtionapuviranomainen eli BF huolehtii valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla avustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. BF:lla on lain 16 §:n mukainen tarkastusoikeus, johon on oikeus saada virka-apua poliisi-, tulli-, vero- ja ulosottoviranomaisilta valvonta- ja tarkastustehävien suorittamisessa. BF:lla on oikeus määrätä valtionavustuksen maksamisen keskeytettäväksi, jos on perusteltua epäillä väärinkäytöksiä Valtionavustuslain 5 luvussa säädetään tarkemmin valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä.

Valtionavustuslain 11 §:n mukaan valtionavustusta koskevassa asiasta tehdään kirjallinen valtionavustuspäätös, josta voi valittaa. Päätöksestä tulee käydä ilmi avustuksen saaja,

⁴⁹ STT, Aamulehti 2021.

käyttötarkoitus sekä määrä tai laskentaperuste. Lain 12 §:n mukaan valtionavustus maksetaan saajalle yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella.

Edelleen valtionavustuslain 4 luvun 13 §:n mukaan valtionavustusta saadaan käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. BF:n omissa rahoitusehdoissa määritellään yksityiskohtaisemmin käyttökohteet, johon tukea saa ja ei saa käyttää. Näissä hyväksyttävissä kuluissa on tunnistettu olevan epäselvyyksiä ja tulkintaeroja.

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) tulee sovellettavaksi BF:n toiminnassa. Säädös on keskeinen tukien taloudellisen vaikutuksen näkökulmasta ja sen normit vaikuttavat myös viraston strategiseen työhön. Lain 3 §:n mukaan:

”tuella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen ja yhteiskunnallinen tavoite. Jos tuella on taloudellinen tavoite, tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta. Tuen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset myös silloin kun tukea käytetään ohjauskeinona muiden, kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi.”

Lain 5 §:ssä säädetään vaikuttavuuden arvioinnista. Pykälän mukaan tukiviranomaisen on määrittää arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Säännöllisellä arvioinnilla pystytään varmistamaan se, että tuilla on vaikuttavuutta julkiseen talouteen laajemmin ja niitä myönnetään sellaisille yrityksille, jotka täyttävät kriteerit ja pystyvät kehittymään ja jatkamaan toimintaansa markkinoilla. Myös valtionavustuslain 36 §:ssä säädetään vaikutuksen arvioinnista ja sen mukaan valtionavustusten käytön tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja valtionavustusten vaikutusta kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia on seurattava.

Business Finlandin toimintaa säätelemään on säädetty laki Innovaatiokeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017) (myöh. Business Finland -laki). Tämä laki on erityislaki, joka säätelee Business Finlandin yhtiön sekä rahoituskeskuksen toimintaa ohjaavista tavoitteista sekä organisaation sisäisistä rakenteista. Viraston tavoitteet ja lainsäädännölliset kehykset johdetaan hyvin pitkälti tämän säädöksen kautta. Business Finland -lain ensimmäisessä pykälässä säädetään Business Finlandin kokonaisuudesta. BF kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alaan ja TEM ohjaa ja valvoo rahoituskeskuksen toimintaa. TEM antaa BF:lle ohjeita ja linjauksia viraston toimintaan etenkin strategian tavoitteiden kautta. Rahoituskeskus hallinnoi yhtiötä. Lain 3 §:ssä säädetään Rahoituskeskuksen tehtävistä,

jotka ovat aiemmin tulleet ilmi. Sen tehtävän on mm. edistää innovaatioiden, uuden teknologian sekä liiketoiminnan kehittämistä sekä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa sekä sen tulosten laaja-alaista hyödyntämistä elinkeinotoiminnassa, työelämässä ja muualla yhteiskunnassa. Lain 11 §:ssä taas säädetään yhtiön tehtävistä. Yhtiön tehtävänä on edistää mm. yritysten kykyä kehittää ja kaupallisesti hyödyntää innovaatioita ja uutta teknologiaa sekä uusien innovatiivisten yritysten ja liiketoimintojen syntymistä elinkeinoelämän uudistumista tukevaa tutkimus- ja kehitystoimintaa, yritysten keskinäistä sekä niiden ja julkisyhteisöjen ja tutkimusorganisaatioiden välistä yhteistyötä, suomalaisten yritysten ja tutkimuksen kansainvälistymistä ja viennin kasvua ja yritysten kansainväliseen liiketoimintaan liittyvää osaamista.

Business Finlandin toiminnasta säädetään tarkemmin vielä valtioneuvoston asetuksessa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksessa (1444/2014) sekä em. annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (125/2018). Viimeksi mainitun asetuksen 1 §:n mukaan asetuksessa säädetään Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan myöntämän rahoituksen valtion talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä. 3 §:n mukaan rahoitusta voidaan myöntää Suomessa toimivien yritysten toteuttamiin hankkeisiin, joiden toteuttamiseksi on laadittu hankkeen luotettavan seurannan kannalta riittävän yksityiskohtainen projektisuunnitelma. 4 §:n mukaan tukea myönnetään sellaisiin hankkeisiin, joiden voidaan katsoa hyödyttävän yhteiskuntaa, kansantaloutta tai ympäristöä työ- ja elinkeinoministeriön asettamien elinkeino- ja innovaatiopoliittisten tavoitteiden mukaisesti.

Business Finlandin rahoitukseen ei ole oikeutta, jos yritys on EU-valtiontukisäännösten tarkoitama vaikeuksissa oleva yritys. Kriteerit on esitetty valtiontukisäännöissä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdassa. Vaikeuksissa olevana yrityksenä pidetään yritystä, jonka toiminnan katsotaan loppuvan lähes varmasti lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä ilman viranomaisen tukia. Jos yksikin EU:n valtiontukisäännöksen ehdoista toteutuu, katsotaan yrityksen olevan vaikeuksissa eikä rahoitusta voida myöntää. EU-säännösten mukaan tukia ei voida myöntää yritykselle, joka on menettänyt yli puolet osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi. Kun kyse on avoimesta yhtiöstä tai kommandiittiyhtiöstä, on yhtiön pitänyt menettää yli puolet tilinpäätöksen mukaisista omista varoistaan kertyneiden tappioiden vuoksi. Kolmantena ehtona on se, että yritys on maksukyvyttömänä asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn. Jos kyseessä on alle kolme vuotta toiminut pk-yritys, arviointiin sovelletaan ainoastaan tätä kohtaa. Neljäntenä ehtona yritys katsotaan vaikeuksissa olevaksi, jos yritys on saanut pelastamistukea eikä vielä ole maksanut sitä takaisin tai on saanut rakenneuudistustukea ja on

rakenneuudistussuunnitelman kohteena. Suomessa näitä tukia myöntää Finnvera Oyj. Suurten yritysten määritellään olevan vaikeuksissa em. ehtojen lisäksi myös tapauksissa, joissa kahden edellisen vahvistetun vuositilinpäätöksen perusteella molemmat seuraavista ehdoista toteutuvat:

- a) Yrityksen velkaantumisaste on ollut yli 7,5 ja
- b) yrityksen käyttökateen suhde nettorahoituskuluihin on ollut alle 1,0.⁵⁰

Muita keskeisiä säädöksiä, jotka tulevat sovellettaviksi BF:n toiminnassa ovat mm. hallintolaki, tietosuojalaki (1050/2018), EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679), laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), laki yrityspalveluiden asiakastietojärjestelmästä (293/2017), laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), laki valtion talousarvioista (423/1988) ja asetus valtion talousarvioista (1243/1992). Kaikkia BF:n toiminnassa sovellettavaksi tulevia lakeja ei ole edellä lueteltu. Edellä esitellyt lait ovat keskeisiä yleislakeja ja hallinnollisia menettelyjä sääteleviä säädöksiä, joilla on merkitystä myös korruption torjumisessa. Erilaiset tietosuojaan ja asianhallintaan liittyvät säädökset ovat keskeisiä siitä näkökulmasta, että salassa pidettävää tietoa käsitellään asianmukaisesti eikä se joudu väärin käsiin ja niin, että sitä voitaisiin hyödyntää väärin tarkoituksiin. Talousarviolaki ja -asetus antaa viraston toiminnalle budjetin, jonka mukaan virasto suunnittelee toimintaansa.

3.4 Viraston omat ohjeet – Business Finlandin rahoitusehdot

3.4.1 Prosessi tuen hakijan näkökulmasta

Yrityksen näkökulmasta yritystuen hakuprosessi menee seuraavanlaisesti; ensin lähetetään hakemus BF:lle, jossa hakemukset otetaan käsittelyyn saapumisjärjestyksessä. BF:n käsittelijä käy läpi yrityksen taloustiedot ja hakemuksen.⁵¹ Hakemuksessa selvitetään mm. yrityksen liiketoiminnan nykytila, sen henkilöstö ja resurssit, sekä yrityksen kasvuvision. Rahoitettavasta projektista selvitetään sen tavoitteet, suunnitelma ja kustannusarvio.⁵² Käsittelijä ottaa yhteyttä yritykseen, jos käsittelyyn tarvitaan lisätietoja koskien esimerkiksi yrityksen taloutta tai projektisuunnitelmaa. Pk-yritysten hakemuksen liitteeksi tarvitaan enintään kaksi kuukautta vanha tuloslaskelma sekä tase kuluvalta tilikaudelta. Lisäksi hakemuksen arviointia varten tarvitaan kuukausikohtainen kassavirtaennuste. Jos pk-yrityksen projektin kesto on yli vuoden, tarvitaan myös vuositasoinen tulos- ja rahoitusennuste. Suurten yritysten kohdalla taloustietoja yms.

⁵⁰ TEM 2015, s. 2–4.

⁵¹ BF 2020d.

⁵² BF 2017a.

pyydetään tarvittaessa. Hakemusta varten yrityksen täytyy myös toimittaa tilinpäätös kaupparekisteriin kirjanpitolain 3 luvun 9 §:n mukaisesti.

Business Finlandin asiantuntijat käsittelevät hakemuksen arvioimalla projektin kokonaisuutta ja valmistelemalla ensin päätösesityksen. Selvityksen jälkeen käsittelijä tekee rahoitusesityksen ja siirtää sen rahoituksen päätöksentekijöiden yhteiseen työjonoon. Seuraavaksi rahoituksen päätöksentekijä käy läpi yrityksen taloustiedot ja hakemuksen, jonka jälkeen hän tekee rahoituspäätöksen. Tämän jälkeen yritykselle annetaan tiedoksi viraston tekemä rahoituspäätös.⁵³ Yrityksen rahoituspäätös astuu voimaan, kun sille asetetut erityisehdot ovat täyttyneet ja rahoituksen saaja on hyväksynyt rahoituspäätöksen ja sen ehdot.⁵⁴

3.4.2 *Business Finlandin rahoitusehdot*

Lainsäädännön normien lisäksi prosessia säädellään viraston omilla ohjeilla. Business Finland on luonut viraston sisäiset ohjeet, jotka täydentävät lainsäädännön kehyksiä siihen, millä ehdoilla tukia myönnetään yrityksille sekä mihin tarkoitukseen myönnettyä tukea on sallittua käyttää. Nämä ohjeet yhdessä lainsäädännön normien kanssa luovat toimintaympäristön sille, mihin normeihin yritystukien myöntöprosessi perustuu. Viranomaisen omia ohjeita eli viraston rahoitusehtoja voidaan pitää sallittuna oikeuslähteenä ja sen tehtävänä on täydentää lainsäädännön normeja. Ohjeistuksen avulla voidaan varmistaa se, että kaikkia yrityksiä kohdellaan yhdenvertaisesti.

Virastolla on yhteensä n. 15 eri ohjeistusta pelkästään yritystukien myöntöprosesseihin, jonka lisäksi julkisille toimijoille ja tutkimusorganisaatioille on olemassa vielä omat rahoitusehtonsa.⁵⁵ Virastolla on omia ohjeita tietyille erikoisaloille, kuten energiantuella tai esimerkiksi materiaalikatselmusten rahoitusehtoihin, mutta tässä tutkielmassa perehdytään seuraavaksi tarkemmin *yritysten tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitusehtojen* keskisiin ehtoihin. Tätä ohjetta voidaan pitää viraston yleisimpänä rahoitusehtona, jonka ehtojen mukaan suurin osa yrityksistä saa tukensa, ellei yritys kohdistu jonkin toisen, tarkempien rahoitusehtojen alle. Rahoitusehdot on annettu valtionavustuslain 11 § 4 momentin perusteella sekä valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakauusta annetun lain 3 § nojalla. Rahoitusehdot täsmentävät laeissa annettuja normia ja samalla lain normit antavat rajat sille, mitkä ovat rahoitusehtojen oikeudelliset viitekehykset. Rahoitusehdot eivät siis voi olla ristiriidassa lain kanssa, muutoin

⁵³ BF 2020d.

⁵⁴ BF 2021c, s. 1.

⁵⁵ BF 2017a .

ristiriitatilanteessa lain normia sovelletaan ennen rahoitusehdon normia. Lain säännös on oikeuslähdeopin mukaisesti hierarkkisesti korkeammalla.⁵⁶

Uusimmat Business Finlandin rahoitusehdot on otettu käyttöön 1.1.2021. Rahoitusehdot ovat voimassa pääsääntöisesti yhden kalenterivuoden kerrallaan, mutta esimerkiksi vuonna 2020 rahoitusehtoja muutettiin kesken vuoden pandemian takia. Vuonna 2020 pandemian aikana rahoitusehtojen kriteerit pysyivät kuitenkin oleellisilta osilta samanlaisina häiriötilanteen rahoituksen ajan. Suurimmat muutokset ehdoissa perustuivat esimerkiksi verovelkojen selvitykseen.⁵⁷ Pandemian ajalla suurin ero myöntöprosessissa johtui ruuhkautuneesta käsittelystä, jonka vuoksi käsittelyä tehtiin nopeasti, joka johti taas yritysten taustojen selvityksen supistamiseen. Vuonna 2021 yritystukien haku- ja myöntöprosessit ja niiden määrät ovat normalisointuneet, mutta edelleen pandemia vaikuttaa mm. siinä, mihin tukiohjelmaan perustuen rahoitusta voidaan myöntää. Vuoden 2021 rahoitusehdoilla myönnetty rahoitus on Euroopan unionin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklan ja 28 artiklan nojalla sallittua valtiontukea, jonka perusteella yritysrahoitusta on myönnetty jo ennen pandemiaa. Pandemian vuoksi rahoitusta on voitu myöntää 13.7.2020 alkaen vaihtoehtoisesti myös Suomen tilapäisen COVID-19 puitetukiohjelman nojalla määrätyllä valtiontuella, joka perustuu SEUT 1073b artiklaan sekä tilapäisten valtiontukipuitteiden 3.1 lukuun. Yritykselle kerrotaan rahoituspäätöksessä, kumpaan tukiohjelmaan rahoitus kuuluu.

Rahoitusehtojen toisessa kohdassa on ehdot rahoituspäätöksen julkisuudesta. Rahoituspäätöksen julkisuus tarkoittaa käytännössä rahoituspäätösten ja näin rahoituksen saajien julkisuutta kaikille ulkopuolisille tahoille. Julkista tietoa ovat rahoituksen saajan nimi, Y-tunnus, koko, toimiala, maakunta, rahoitusmuoto, myöntämispäivä sekä myönnetyn ja maksetun rahoituksen määrä.⁵⁸ Lisäksi rahoituksen saajan on tiedottaessaan projektista ja sen tuloksista mainittava, että kyseinen projekti on rahoitettu Business Finlandin yritysrahoituksella. Yritysrahoituksen julkisuus tarkoittaa myös tiedonantovelvollisuutta ja tiedonsaantioikeutta muiden viranomaisien välillä. Rahoituksen saajaa koskevia tietoja voi vaihtaa työ- ja elinkeinoministeriö, Finnvera oy, Business Finland Oy, Innovaatorahoituskeskus Business Finland sekä ELY-keskukset ja TE-toimistot. Viranomaisten keskinäinen tiedonantovelvollisuus varmistaa tiedon sujuvan kulun viraston välillä. Rahoituspäätöksen julkisuus perustuu lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta (1999/621). Julkisuuslain 8 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisen

⁵⁶ ks. Aarnion oikeuslähdeoppi.

⁵⁷ BDO Auditro 2020, s. 3.

⁵⁸ BF 2020d, s.1.

asiakirjasta, joka on julkinen. Business Finlandin asiakirjat ovat pääosin julkisia, mutta ne voivat sisältää myös salassa pidettävää tietoa.⁵⁹ Salassapidolle on aina olemassa julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetty peruste. Rahoituspäätösten julkisuus on yksi keino rahoituksen avoimuuden toteutumiseen. Julkisuusperiaatteen tavoitteena on taata prosessin läpinäkyvyys ja antaa avointa tietoa siitä, mitkä yritykset saavat rahoitusta, kuinka paljon ja millä ehdoilla. Myöntöprosessin julkisuus on yksi tehokas työkalu myöntöprosessien mahdollisten väärinkäytöksiensä ja viranomaisten puolelta korruptioriskin torjuntaan.

Rahoitusehtojen kolmannen kohdan mukaan rahoitusta haettavalle projektille pitää nimetä vastuullinen johtaja. Henkilön pitää olla palvelussuhteessa rahoituksen saajaan ja olla vastuuasema organisaatiossa. Vastuullinen johtaja valvoo projektin suunnitelman mukaisesta toteutumisesta ja vastaa mm. projektikirjanpidosta, kustannuksista ja siitä, että muita rahoitusehtoja noudatetaan. Vastuullinen johtaja vastaa myös projektin raportoinnista. Rahoittajalle on pyydettyä toimittava lisätietoja, jos valvonta sitä vaatii. Vastuullinen johtaja on projektin koordinoija sekä toimii yhteyshenkilönä rahoituskeskuksen ja yrityksen välillä. Raportointiin kuuluu myös lopputilitys, jossa on toimitettava mm. kaikki projektille kuuluvat kustannukset sekä tilintarkastajan tarkastusraportti.⁶⁰ Kuudennessa ehdossa kerrotaan rahoituksen maksamisesta. Ohjeen mukaan rahoitus maksetaan hyväksytyjen raporttien ja kustannustilityksen perusteella. Vähintään 10 % myönnetystä avustuksesta maksetaan vasta sen jälkeen, kun loppuraportti on hyväksytty. Jos väliraporteissa käy ilmi, ettei kustannuksia kerry suunnitellulla nopeudella, on rahoittajalla oikeus pidättäytyä maksamasta lainaa täysmääräisenä. Oikeus myönnettyyn rahoitukseen tai sen osaan raukeaa, jos rahoituksensaaja laiminlyö raporttien tai muiden pyydettyjen lisätietojen toimittamista. Business Finland voi myös määrätä jo maksetun rahoituksen takaisin maksettavaksi.⁶¹

Kustannusten seurannasta ja projektikirjanpidosta ohjeistetaan tarkemmin ohjeiden kohdassa seitsemän. Rahoitusta saavan yrityksen on järjestettävä kirjanpitoonsa siten, että projektin kustannukset voidaan yksilöidä ja niiden yhteys kirjanpitoon ja kustannustilitykseen voidaan todentaa. Kuten edellä on mainittu, kustannukset tulee vahvistaa riippumattoman tilintarkastajan toimesta. Näiden kustannusten tulisi perustua niitä vastaavien menojen maksutapahtumakirjauksiin, pois lukien ne kustannukset, jotka laskennallisesti kohdistuvat projektille. Kustannukset, jotka hyväksytään rahoitettavaksi tuella ovat aiheutuneet projektista sen kestoaikana

⁵⁹ BF 2021a.

⁶⁰ BF 2020d, s. 2.

⁶¹ BF 2020d, s. 3.

suoriteperusteisesti, rahoituksen saajan kirjanpidossa nettomääräisinä ja arvonlisäverottomina. Rahoittaja voi olla hyväksymättä sellaisia kustannuksia, jotka eivät liity projektiin.⁶² Tässä on esiintynyt myös tulkintaeroja hakijoiden välillä, joka on vaarantanut hakijoiden yhdenvertaisuuden. Kustannuksia, joita ei saa rahoittaa rahoituksella ovat mm. tuotanto, markkinointi-, ja rahoituskulut. Rahoituksen saaja saa tilittää työntekijöille kokonaistyöajan rahapalkasta vain työajanseurannan perusteella projektille kohdistuvan palkan.⁶³ Business Finlandin verkkosivuilla on saatavilla yrityksille tarkempaa tietoa siitä, mihin rahoitusta saa käyttää.

Myönnettyjen yritystukien käyttöä seurataan ja yritykset ovat velvollisia raportoimaan Business Finlandille projekteista ja muista rahoituksen kohteena olevista kehitystoimista aktiivisesti. Rahoitusta saanut yritys saa lopun 10 % myönnetystä rahoituksesta vasta silloin, kun tarvittavat seurannat ja raportit on toimitettu rahoituskeskukselle.

Edellä esitetyt rahoitusehdot ovat hyvin geneerisiä ja ne liittyvät lähinnä jo siihen vaiheeseen, kun yritykselle on jo myönnetty rahoitus, eli niillä ohjeistetaan yrityksiä ja niiden toimintaa. Se, millaisille yrityksille ja millä ehdoin rahoitusta voidaan yrityksille myöntää, perustuu edellä avattuihin lakeihin.

3.4.3 *Business Finlandin muut ohjeet ja toimintatavat prosessissa*

Rahoitusta ei voida myöntää, jos yritys on laiminlyönyt edellä mainittujen liitteiden ja selvitysten toimittamista. Lisäksi rahoituksen kohteena olevan projektisuunnitelman tulee olla asiallinen. Jos projektisuunnitelmassa esitelty kehitettävä ratkaisu ei ole uusi tai sillä ei ole riittävää kilpailuetua verrattuna jo markkinoilla oleviin ratkaisuihin, ei rahoitusta välttämättä myönnetä.⁶⁴

Myös yrityksen muut taloudelliset vaikeudet, kuten maksuhäiriöt, verovelka tai muiden taloudellisten velvoitteiden laiminlyönnit voivat olla esteenä rahoituksen saamiseen. Hakemuksen käsittelyvaiheessa käsittelijä käy läpi rahoitusehtojen täyttymisen ja yrityksen taloudellisen tilanteen ja historian. Häiriörahoituksen aikana virasto joutui joustamaan joistain rahoituskriteerien selvittämisestä, etenkin yrityksen taloudellisen tilanteen kartoituksesta. Muihin rahoituspalveluihin verrattuna silloin ei tehty yhtä kattavaa rahoitettavan talouden tilan arviointia, esimerkiksi rating-arviointia ja kassavirta-analyysia. Myös kehittämistoiminnan arvioinnista

⁶² BF 2020d, s. 3–4.

⁶³ BF 2020d, s.5.

⁶⁴ BF 2017a.

joustettiin, joka tarkoittaa sitä, että yrityksen toiminta katsottiin entistä löyhemmin kehittämistoiminnaksi, johon BF:lla on toimivalta myöntää rahoitusta.⁶⁵

Esivalmisteluvaiheessa käydään läpi hakijan tausta, rahoituskriteerien mukaisuus, de minimis kiintiö, BF:n strategian mukaisuus sekä hankkeen riskisyys. Menettelyllisesti prosessia ohjataan keskitetyllä valmistelutiimillä sekä ohjeilla ja koulutuksilla. Rahoituksen saavia yrityksiä ja niiden keskeneräisiä hankkeita valvotaan satunnaisotannaisilla tarkastuksilla hankkeiden toteutumisesta sekä konkurssitarkastuksia. Jälkiperäisesti BF:n työlle tehdään sisäisiä laatuauditointeja, joissa tarkastellaan työntekijöiden ohjeiden- ja lainmukaisuutta sekä arvioidaan laatua. Lisäksi yrityksille tehdään jälki- ja konkurssitarkastuksia.⁶⁶ Jälkiperäinen tarkastustoiminta on keskeisessä osassa toiminnan arvioinnin ja mahdollisten väärinkäytösten esille tuomisessa.

BF:n viraston sisäisesti sen työntekijöitä koskevista menettelytavoista, erilaisista linjauksista ja ohjeistuksista käsitellään usealla eri foorumilla. Sisäisessä viestinnässä ohjeita viestitään mm. työskentelyä ohjaavassa käsikirjassa, Teams-työtilaan kootuissa ohjeissa, Q&A-palstalla, chatkanavalla, viikoittaisissa palavereissa sekä työntekijöiden ja esimiesten välisissä keskusteluissa.⁶⁷

Business Finlandin ”Code of Conduct” on viraston sisäinen ohje, jonka sisältämiä periaatteita noudatetaan kaikessa Business Finland -kokonaisuuden toiminnassa ja tehtävissä. Code of Conduct koskee koko viraston henkilöstöä työ-, virka- tai toimeksiantosuhteen kestosta tai laadusta riippumatta. Tämä ohje on keskeinen viraston oma sisäinen ohje, jonka säännökset perustuvat hyvän hallintotavan noudattamisen tavoittelemiseen. Ohjeet sisältävät periaatteet, joiden tarkoituksena on varmistaa toiminnan puolueettomuus, yhdenvertaisuus ja asianmukainen kohtelu viraston toiminnan lähtökohtana. Periaatteet sisältävät hallintolain 6 §:n mukaisia hyvän hallinnon normeja, joita on viraston velvollisuus toteuttaa myös lain perusteella.⁶⁸

Code of Conductin mukaan BF ei hyväksy lahjontaa tai korruptiota missään muodossa. Ohjeet sisältävät korruption vastaisen toiminnan mukaisia säännöksiä mm. virastoon ja sen virkamiehiin kohdistuvasta lahjonnasta sekä esteellisyydestä, sisäpiiritiedosta ja laittoman toiminnan tunnistamisesta.

⁶⁵ BDO Auditor 2020, s. 10.

⁶⁶ BDO Auditor 2020, s. 10.

⁶⁷ BDO Auditor 2021, s. 8.

⁶⁸ BF 2018, s. 6.

Virkamies ei voi olla yritystuki-prosessissa mukana, jos hänellä on omia henkilökohtaisia suhteita tai kytköksiä yritykseen. Ohjeiden mukaan eturistiriitoja tulee välttää. Esteellisyys syntyy, kun BF:n virasto tai sen virkamies on sellaisessa suhteessa käsiteltävään asiaan, joka saattaa vaarantaa puolueettomuuden. Esteellisyydestä on myös kysymys silloinkin, kun toiminta ei näytä ulkopuolisille puolueettomana.⁶⁹ Esimerkiksi jos virkamiehen tai hänen lähipiirinsä tai sukulaisensa on asianosainen, tässä tapauksessa tukea hakevassa yrityksessä, tulee sovellettavaksi hallintolain mukaiset esteellisyyssäännökset. Hallintolain 5 luvun 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Tuen myöntäminen yritykselle, jossa on itse tai lähipiirin jäsen määräävässä tai muuten keskeisessä asemassa, voidaan katsoa rikkovan hallintolain 5 luvun 28 §:n mukaisia esteellisyyssperusteita. Esteellisyyssperusteiden tavoitteena on varmistaa se, ettei viranomaisen itse ole ratkaisemassa asiaa, josta on erityistä hyötyä tai haittaa hänelle itselleen tai viranomaisen läheiselle. Ohjeiden mukaan virkamiehellä on itse velvollisuus ilmoittaa esimiehelle esteellisyydestä ja jäädä itsensä oma-aloitteisesti. Esteellisyyssäännösten tavoitteena on varmistaa käsittelyn puolueettomuus mahdollisimman hyvin.

Code of Conduct sisältää myös ohjeet lahjonnasta. Ohjeiden mukaan BF ei hyväksy lahjontaa korruption muotona, joten sen vastaisia periaatteita noudatetaan kaikessa toiminnassa. Virasto noudattaa lahjontaan liittyvää lainsäädäntöä sekä Business Finlandin lahjonnanvastaisen ohjeistuksen säännöksiä.⁷⁰ Virkamiehen korruption mukaiseen toimintaan voi motivoida lahjuksia, jonka kautta virkamies voi saada omaa taloudellista hyötyä työnantajansa kustannuksella. Lahjusrikkomuksia on käsitelty aiemmin luvussa 2.2. Suomen rikoslaissa on yhteensä 14 lahjusrikospykälää, jotka säätelevät lahjuksen antamista ja ottamista tekemuotona yleisesti, sekä mm. elinkeinotoiminnassa. Code of Conduct:n mukaan viraston virkamiehet eivät saa koskaan vastaanottaa rahalahjoja tai sellaisia lahjoja, jotka voisivat vahingoittaa yleistä luottamusta BF:ia kohtaan. Virkamiehet eivät myöskään saa vastaanottaa, pyytää tai hyväksyä arvokkaita, tavanomaisesta poikkeavia tai tavanomaisessa liiketoiminnassa kohtuullisen vieraanvaraisuuden ylittäviä lahjoja.⁷¹ Lahjontaan liittyvä ohjeistus sisältää väljiä ja monitulkintaisia ilmaisuja, kuten ”tavanomaisesta poikkeava” ja ”kohtuullinen”. Tällainen ohjeistus tarvitsee täsmennystä käytännön työhön. Koska virastolla ei ole totaalista kieltoa lahjojen vastaanottamiseen voi erilaiset käytännön tilanteet olla hyvin monitulkintaisia. Tärkeää olisi noudattaa johdonmukaista

⁶⁹ BF 2018, s. 6.

⁷⁰ BF 2018, s.7.

⁷¹ BF 2018, s. 7

linjaa lahjojen vastaanottamisen suhteen, johon tarvitaan viraston esimiestason tukea ja ohjeistusta. Pää tavoite kuitenkin lahjojen vastaanottamisessa on se, etteivät ne vaikuta viraston toimintaan tai käsittelyprosessiin millään tavalla. Niin kuin korruptiotapauksissa ja -epäilyissä yleensä, pelkkä toiminta, joka näyttää ulospäin epäilyttävältä, riittää horjuttamaan toimijan uskottavuutta.

Ohjeet kieltävät myös sisäpiiritiedon hyödyntämisen omaan tarkoitukseen sekä levittämisen ulkopuolisille. Viraston virkamiehet eivät esimerkiksi käydä arvopaperikauppaa osakkeilla, jota sisäpiiritieto koskee.⁷² Sisäpiiritieto voi hyödyttää tiedonhallitsijaa itseään taloudellisesti tai hän voi paljastaa tiedon ulkopuoliselle esimerkiksi lahjasta vastaan. Yritystukien myönnössä ehdottoman tärkeää on virkamiesten salassapitovelvollisuus ja salaisen tiedon huolellinen hallinta.

Whistleblower -palautekanava on BF:n viraston oma kanava, jonka kautta niin viraston työntekijät, asiakkaat, kuin muutkin ulkopuoliset sidosryhmät voivat ilmoittaa havainnoistaan ja mahdollisista väärinkäytöksistä anonyymisti. Ilmoitukset voivat koskea joko BF:n toimintaa tai sen asiakasyritysten toimintaa. BF:n osalta ilmoitukset voivat koskea edellä mainittujen ohjeiden laiminlyöntiä, esimerkiksi esteellisyyttä, sidonnaisuutta, lahjontaa tai salassapitoa.⁷³

4 YRITYSTUKIEN MYÖNTÖPROSESSIN KORRUPTIORISKI JA SEN TORJUNTA-VÄLINEET

4.1 Yritystukien ja sen prosessin korruptioriski

Business Finland -viranomaisen on noudatettava työssään laeissa, määräyksissä, organisaation omissa säännöissä ja ohjeissa määriteltyä normeja. Jos näissä oikeuslähteissä määriteltyä toimivaltaa ylitetään, on kyse vallan väärinkäytöstä. Vallan väärinkäytössä on kyse korruptiosta vasta silloin, kun vastuullisessa asemassa oleva viranomainen käyttää valtaansa väärin saavuttaakseen toimellaan yksityistä etua.⁷⁴ Toiminnan taustalla on siis oltava tarkoituksenmukainen intressi toimia normien vastaisesti, joka taas hyödyttää vastuullisessa asemassa olevaa henkilöä.

⁷² BF 2018, s. 8.

⁷³ BF 2017c.

⁷⁴ Mansikkamäki & Muttilainen 2015, s. 5.

Business Finlandin toiminnassa väljien normien hyväksikäyttö tai normien vastainen toiminta ei automaattisesti tarkoita korruption mukaista toimintaa. Normien erilainen ja epäjohdonmukainen tulkinta ja soveltaminen viraston sisällä voi johtaa yritysten näkökulmasta epäobjektii- viseen prosessiin, mutta korruptiosta on kyse vasta silloin, kun tällaisen toiminnan mahdollis- tavalla taholla on taustalla motivaationa jonkinlainen hyötyminen. Korruptiosta on siis erotet- tava viranomaisen epähuoleellinen tai vastuutaan laiminlyövä tai toimivallan ylittävä toiminta.

Väljät normit ja prosessin harkinnanvaraisuus kuitenkin voivat luoda oivallisen toimintaympä- ristön ja mahdollisuuden toimia korruption mukaisella tavalla. Viranomaisen näkökulmasta kynnys korruptionmukaiseen toimintaan saattaa alentua, jos kyse ei ole selvästä lain normin rikkomisesta. Tällä riskitekijällä voidaan perustella yritystukien myöntöön liittyvän lainsäädän- nön ja muiden ohjeiden riittävää tarkkuutta ja prosessin läpinäkyvyyden lisäämistä.

BF:n yritystukien myöntöprosessissa virkamiehen motiivina myöntää tukia väärin tai lainvas- taisin perustein voi liittyä esimerkiksi oman tai läheisen taloudellisen hyödyn tavoittelemiseen. Käytännössä esteellisyys ja muu toimivallan väärinkäyttö voi näkyä BF:n virkamiehen toimin- nassa esimerkiksi siten, että laiminlyödään tukea hakevan yrityksen taloudellisen tilanteen tar- kastamisen. Hakemusta käsittelevä virkamies voi myös tahallaan jättää huomioimatta jonkin muun rahoitusehdon taikka tulkita jotain harkinnanvaraista kriteeriä yritykselle liian suotuisalla tavalla. Nämä laiminlyönnit voivat johtaa yritystuen myöntämiseen lainsäädännön normien tai muiden rahoitusehtojen vastaisena.

Oikeusministeriö julkaisi vuonna 2016 strategialuonnoksen korruption vastaisesta ohjelmasta, jota pääsi kommentoimaan lausuntokierroksella valtioneuvoston asettama korruption vastai- seen yhteistyöverkosto. Ohjelman tavoitteena oli luoda strategia, jota yhteistyöverkosto ja muut yhteiskunnan toimijat voivat käyttää, jotta korruption vastainen työ ja ennaltaehkäisy on tule- vaisuudessa johdonmukaista, määrätietoista ja sitoutunutta.⁷⁵

Tässä yhteistyöverkostossa on ollut mukana myös sen aikainen Innovaatorahoituskeskus Te- kes, eli Business Finlandia edeltävä virasto, joka omalta osaltaan kommentoi strategiaa. Tekes kommentoi yhtenäisen korruption vastaisen strategian olevan perusteltu ja sen visio on inspi- roiva ja tavoittelemisen arvoinen. Tekes oli sitä mieltä, että ensisijaisesti tulisi keskittyä kor- ruption torjunnan ja ennaltaehkäisyn viranomaisrakenteiden selkiinnyttämiseen sekä koordi- noinnin ja toimijoiden välisen yhteistyön parantamiseen.⁷⁶ Korruption viranomaisnäkökulma

⁷⁵ OM 2017a, s. 5.

⁷⁶ OM 2017a, s. 21.

on perusteltu, sillä Tekes (nykyisin BF) on yksi julkisista viranomaisista, jonka toimintaan liittyy korruptionriski erityisesti yksittäisen virkamiesten kautta. Selkeämmät rakenteet ja institutiot, jotka puuttuvat korruptionriskiin hyödyttävät myös virastotasolla, sillä vääränlainen toiminta voidaan tunnistaa ajoissa ja siihen pystytään myös puuttumaan. Tekes painotti lausunnossaan, että jotta korruption aktiivista torjuntaa voitaisiin toteuttaa mahdollisimman hyvin, se vaati riittäviä resursseja. Virasto arvioi, että jos riittäviä resursseja ei saada, korruption vastainen työ menettää merkityksensä myös kansalaisten silmissä.⁷⁷

Myöntöprosessin keventäminen helpottaa ja nopeuttaa hakijan näkökulmasta rahoituksen hakua, mutta samaan aikaan se lisää hakemusten tulkintaeroja, joita BF on joutunut tarkentamaan mm. häiriörahoituksen osalta.⁷⁸ Asiakasystävällisyys ja joustavuus ovat tärkeitä arvoja, jotka tuovat asiakkaita lähemmäksi joskus kankeaksi miellettyä valtion virastoa, mutta samaan aikaan pitää varmistaa se, ettei byrokratian murtaminen tapahdu liiallisen harkinnanvaraisuuden ja korruptionriskin kasvamisen kustannuksella.

Väärinkäytöksiä voi esiintyä myös hakijoiden puolelta. Jos rahoituksen hakija on saanut rahoitusta väärin perustein, esimerkiksi vilpillisesti, voidaan suorittaa rahoituksen takaisinperintä. Vakavammissa tapauksissa virasto voi tehdä tutkintapyyntöä, jonka tekemiseen on Business Finlandissa oma prosessinsa. Tutkintapyyntöjen tekeminen vaatii huolellista ja perusteellista selvitystä siitä, kuka on mahdollisesti toiminut tahallisesti, vilpillisesti ja tarkoituksellisesti. Tutkintapyyntö vaatii huolellista taustatyötä sekä todisteiden hankkimista epäilyjen tueksi. Tutkintapyyntöharkinnassa ja tutkintapyyntöjen tekemisessä väitteille pitää pystyä osoittamaan myös perusteet ja riittävä näyttö ja pelkkä väitteen esittäminen ei riitä. Business Finlandissa on prosessit väärinkäytösten havaitsemiseen, käsittelemiseen sekä jatkotoimenpiteisiin.⁷⁹

4.2 Korruptionriskin torjunnan keinot Business Finlandin virastossa

4.2.1 Hyvän hallinto korruption torjunnan välineenä

Business Finland noudattaa toiminnassaan kotimaan, EU-tason sekä kunkin toimintamaansa lakeja ja määräyksiä sekä hyvää hallintotapaa.⁸⁰ Yritysrahoituksen myöntöprosessissa tulee siis ottaa huomioon lain normien ja muiden ohjeiden lisäksi hyvä hallinto ja siihen liittyvät

⁷⁷ OM 2017b, s. 13.

⁷⁸ BDO Auditor 2020, s. 10.

⁷⁹ BF 2021c, s. 9.

⁸⁰ BF 2020e, s.5.

oikeusperiaatteet. Hyvän hallinnon mukainen johtaminen organisaatiossa on perusta sille, että yksittäiset virkamiehet ja työntekijät toteuttavat arvoja ja tavoitteita mahdollisimman huolellisesti. Korruptio ja korruptioriski esiintyykin usein elinkeinoelämän ja (poliitikkojen tai) virkamiesten päätöksenteon rajapinnassa.⁸¹ Viime kädessä hyvän hallinnon toteuttaminen estää korruptioriskin syntymisen sellaisissa tilanteissa, joissa muu sääntely on väljää ja päätöksen tekeminen harkinnanvaraista. Se on viime kätinen ”pelastusverkko” siihen, että yksittäiset virkamiehet ja muut julkista valtaa käyttävät toimisivat sekä lain että moraalin mukaan oikein. Korruptio horjuttaa hyvän hallinnon ja sen periaatteiden toteutumista kaikessa julkisessa toiminnassa.

Edellä on lueteltu Business Finlandin toiminnassa tunnistettuja riskikohteita korruption syntymiseen. Sekä lain normien noudattaminen, että hyvän hallinnon noudattaminen, edistävät näiden väärinkäytösten ja korruptioriskin hallintaa. Hyvän hallinnon oikeudellinen perusta käy ilmi perustuslaista ja hallintolaista, joiden säännökset on tuotu ilmi jo tutkielman toisessa luvussa. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet velvoittavat viranomaisten toimintaa ja rajaavat heidän harkintavaltaa, joka taas liittyy korruptioriskin syntymiseen. Näitä yleishallinto-oikeudellisia harkintavallan rajoitusperiaatteita yhdenvertaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja luottamuksensuojan periaate.⁸² Nämä periaatteet löytyvät nykyisin hallintolain 3 luvun 6 §:stä. Edellä mainitut periaatteet ovat samaan aikaan arvoperustaisia oikeusnormeja sekä oikeusperiaatteita, jonka vuoksi niitä voidaan soveltaa laajemmin, kuin tavallisia oikeusnormeja. Muita hyvän hallinnon periaatteita, jotka johdetaan hallintolain toisen luvun 8–10 §:stä ovat asianmukaisuusvelvoite, käsittelyvelvoite, nopeusvelvoite, neuvontavelvoite, julkisuusvelvoite, kuulemisvelvoite, perusteluvelvoite, asiakirjan siirtovelvollisuus ja velvoite huolehtia muutoksenhakuisuudesta ja ilmoittaa siitä asianosaiselle.

Otamme lähempään tarkasteluun objektiviteettiperiaatteen, sillä puolueettomuus on keskeinen arvo BF:n virkamiehen toiminnan taustalla. Objektiviteettiperiaate edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa.⁸³ Periaatteen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Hallituksen esityksen (72/2002) mukaan objektiviteettiperiaatteen tavoitteena on ehkäistä esimerkiksi ystävien suosintaa, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelua tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelua.

⁸¹ OM 2017a, s. 10.

⁸² Mäenpää 2002, s. 125.

⁸³ HE 72/2002 vp.

Objektiviteettiperiaatteen taustalla on siis selkeänä osana ollut myös korruption torjunta. Korruption riskit suosinnan avulla on siis tunnistettu esiintyvät suomalaisessa julkishallinnossa. Ystävien suosinta voi tarkoittaa ns. ”hyvä veli- kerhoja”, jotka tarkoittavat tuttujen ja omien verkostojen suosimista. Epäobjektiivinen käytös vaarantaa niin taloudellisia resursseja, kuin instituuttien uskottavuutta ja toimintakykyä. Objektiviteettiperiaatteeseen liittyy läheisesti myös tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan julkista valtaa käyttävillä on velvollisuus käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määrätty käytettäväksi. Laajassa tulkinnassa tähän periaatteeseen voitaisiin myös liittää muut epäsuorat vaikuttamisyritykset aseman tai muun vaikutusvallan kautta.

Salminen on nimennyt hyvän hallinnon elementeiksi oikeudenmukaisuuden, luottamuksen, vastuullisuuden ja avoimuuden.⁸⁴ Oikeudenmukaisuuden voidaan kuvitella olevan jonkinlainen yläkäsite ja lähtökohta kaikelle sille toiminnalle, jossa julkinen hallinto käyttää valtaa suhteessa yksityiseen sektoriin. Oikeudenmukaisuudessa kansalaisten näkökulmasta on kyse siitä, kohdellaanko heitä reilusti ja tasapuolisesti, ilman mielivaltaa.⁸⁵ Julkisessa hallinnossa oikeudenmukaisuus liittyy vahvasti myös lain mukaan toimimiseen. Toiminta ei kuitenkaan aina ole oikeudenmukaista, vaikka lain normia noudatettaisiinkin. Loppujen lopuksi käsitys oikeudenmukaisuudesta on subjektiivinen.

Hyvän hallinnon toinen elementti luottamus, näkyy BF:n toiminnassa viraston ja sen asiakkaiden eli yritysten välisenä luottamuksena. Asiakkaan on luotettava virastoon ja siihen, että sen asia tullaan käsittelemään asianmukaisesti. Luottamusta voi heikentää se, että ulkopuoliset kokevat viraston toiminnan huonoksi tai normien vastaiseksi, eivätkä luota siihen, että virasto toimii lainmukaisella tai muuten oikeudenmukaiseksi koetulla tavalla. Luottamus liittyy olennaisesti myös korruption torjuntaan. Luottamus ei saa olla vain näennäistä, vaan toiminnassa pitää lunastaa oikeanlaiset normit, joita tulisi noudattaa. Jos korruptiotapaus jossain julkisessa virastossa esille, sillä on merkittäviä vaikutuksia sen ulkopuoliseen imagoon ja luottamukseen.

Kolmas elementti eli vastuullisuus näkyy virkamiehen työssä esimerkiksi sitoutumisena noudattaa reiluja menettelytapoja sekä osoittamalla vastuuta uskottuihin tehtäviin ja noudattamaan niissä lakia. Vastuullisuuteen liittyy myös tilivelvollisuus, vastuuntunto, ammatillinen osaaminen ja eettisten standardien noudattaminen. Hallinnollinen tilivelvollisuus tarkoittaa virkamiehen vastuuta omien tehtäviensä hoidosta ja tavoitteiden saavuttamisesta omalla

⁸⁴ Salminen 2018, s. 44.

⁸⁵ Salminen 2018, s. 55.

hallinnonalallaan.⁸⁶ Vastuullisuus on keskeinen periaate, jonka noudattaminen on olennainen osa jokaisen virkamiehen työtä.

Avoimuus auttaa toteuttamaan julkisen toiminnan läpinäkyvyyttä, joka taas on keskeinen väline korruptioriskin ennaltaehkäisyyn. Avoimuus on osa organisaatioiden toimintakulttuuria, joka edistää lakien ja säännösten noudattamista ja mm. lahjomattomuutta sekä esteellisyyden ja sidonnaisuuksien tunnistamista.⁸⁷ Läpinäkyvyyden avulla niin viraston sisällä, kuin myös ulkopuoliset toimijat pystyvät seuraamaan ja arvioimaan sen toimintaa. Avoimuutta voidaan lisätä esimerkiksi viestinnällä ja avoimella tiedonsaannilla. Keskeinen laki, joka on säädetty lisäämään julkishallinnon läpinäkyvyyttä, on julkisuuslaki, johon viitattiin jo tutkielman luvussa kolme. BF:n omissa rahoitusehdoissa on myös kohta päätösten julkisuudesta, joka osaltaan edistää avoimuutta siitä, että kaikki voivat etsiä tiedon siitä, mitkä yritykset ovat saaneet yritystukea ja kuinka paljon.

Ajankohtainen esimerkki viraston negatiivisesta julkisuudesta on ollut tutkimuksessa jo aiemmin esille tuodut Business Finlandin vuonna 2020 myöntämät häiriörahoitustuet. Viraston toimintaa ei koettu objektiiviseksi ja rahoituksen myöntökriteereitä on ihmetelty. Yritystukien prosessien ongelmakohtia ja harkinnanvaraisuutta on tuotu ilmi VTV:n teettämässä laillisuustarkastuksessa, joka kohdistui juuri tähän vuoden 2020 häiriötukirahoitukseen. Tarkastusraportin mukaan virastossa kriteerien väljyys ja harkinnanvaraisuus on johtanut siihen, että hakijoita ei ole kohdeltu tasapuolisesta, vaan tulkintalinjauksia on tulkittu tapauskohtaisesti, joitain tiukemmin ja joitain väljemmin. Jotkin tukikriteerit ovat olleet tulkinnanvaraista, joka on johtanut siihen, että päätökset eivät ole olleet yhtenäisiä.⁸⁸ Tarkastuksen mukaan BF siis on rikkonut näitä hallintolain 6 §:n mukaisia hyvän hallinnon periaatteita ainakin yhdenvertaisuusperiaatteen osalta.

Hallintolain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate on horjunut tilanteissa, joissa virasto on joutunut käyttämään harkintaa. VTV:n raportin mukaan BF sovelsi mm. tuen määrään liittyviä sekä säännöksiä epäyhtenäisesti. Lisäksi tukikriteerien tulkinnassa oli epäselvyyksiä, mm. siinä, mihin tukea saa ei ja ei saa käyttää. Hakijoiden epäyhtenäinen kohtelu virastossa on ongelmallista, sillä valtionapuviranomaisten tulisi olla johdonmukainen tilanteissa, joihin liittyy harkintaa ja arvioida tapauksen tosiseikkoja samoin perustein.⁸⁹

⁸⁶ Salminen 2018, s. 68–69.

⁸⁷ Salminen 2018, s. 76.

⁸⁸ VTV 2021, s. 6.

⁸⁹ VTV 2021, s. 50–51.

Business Finland antoi VTV:n laillisuustarkastukselle lausuntovastineen. BF:n lausunnon mukaan jotkin VTV:n tarkastuksen väitteet voidaan kyseenalaistaa ja todeta jopa vääriksi. BF perustelee työnsä huolellisuutta ja päätösten oikeellisuutta työ- ja elinkeinoministeriön teettämällä sisäisellä tarkastuksella, jonka mukaan viraston toiminnasta ei löydetty mitään suurempaa moitteiden varaa. Viraston kannan mukaan häiriörahoitusta hoitaneet BF:n asiantuntijat ja päättäjät ovat tottuneita tekemään rahoitusesitysten valmistelua, mikä osaltaan turvannut hakijoiden tasapuolista kohtelua myös häiriörahoitushankkeessa.⁹⁰ Business Finlandin mukaan viraston oma valvonta ja sisäinen tarkastus on hyvin järjestetty ja koordinoitu, eikä epätasa-arvoista kohtelua hakijoiden välillä ole tapahtunut. Ulkopuolisen tarkastuselimen ja sisäisen tarkastuksen tulokset ovat siis jonkinlaisessa ristiriidassa keskenään tämän vuoden 2020 häiriörahoituksen onnistumisen ja sen valvonnan osalta.

Edellä mainitut mahdolliset ongelmat päätöksissä ja prosesseissa liittyy nimenomaan vuoden 2020 hankkeeseen, eikä sieltä löydettyistä ongelmista voi tehdä suurempia johtopäätöksiä viraston toiminnasta. VTV:n tarkastusraportti osoittaa kuitenkin sen, että julkinen virasto voi olla altis väärinkäytösten ja hyvän hallinnon mukaisten toimien laiminlyönnille. Syitä tähän voi olla monia, esimerkiksi pandemia aikana kiire ja suuret hakijamäärät, mutta tällaiset poikkeustilanteet voivat tehdä viraston alttiiksi myös korruptionriskille. Jos prosessien yhdenvertaisuus ja oikeusvarmuus horjuu tässä poikkeustilanteessa, voidaan siitä ainakin oppia tulevaisuuden kriisien varalle sekä myös viraston normaaliin arkityöhön.

4.2.2 *Viraston toiminnan jälkipäätöksen valvonta*

Kuten edellä on todettu, Business Finlandin hoitaa Suomen valtion antamaa ja sille laissa säädettyä palvelutehtävää, joten sen on viraston toiminnassa otettava huomioon myös sen yhteiskunnallinen vastuu.⁹¹ Vastuullista ja lainmukaista toimintaa edistetään ennalta viraston omissa ohjeissa määriteltyjen tavoitteiden ja periaatteiden avulla sekä noudattamalla lakeja, jotka sääntelevät myös esimerkiksi korruption vastaisesta toiminnasta. Toinen keino viraston toiminnan sääntelyyn on jälkipäätöksen valvonta ja arviointi. Valvonta suoritetaan erilaisilla tarkastuksilla ja tulokset esitellään niistä koostetuilla raporteilla. Valvonta voidaan suorittaa sisäisen tarkastuksen avulla, mutta myös ulkopuolinen arviointi on keskeistä toiminnan avoimuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi. Virasto julkaisee mm. vuosittaisen yhteiskuntavastuuraportin sekä sisäisen tarkastuksen vuosiraportin. Ajankohtainen esimerkki ulkoisesta valvonnasta on

⁹⁰ BF 2021c, s. 4.

⁹¹ BF 2017c, s. 3.

Valtiontalouden tarkastusviraston tekemä laillisuustarkastus, joka arvioi Business Finlandin toimintaa vuoden 2020 häiriörahoituksessa.

Yritystukiprosessien sääntely on monipuolista ja jälkiperäisen valvonnan voidaan katsoa olevan toissijainen keino hyvän hallinnon ja oikeiden päätösten tekemiseen. Korruptiontorjunnan yksi keskeinen keino on kuitenkin myös toiminnan jälkiperäinen valvonta, johon voi kuulua viraston yleisen toiminnan sekä tehtyjen rahoituspäätösten tarkastukset ja arviointi. Valvonnan tavoitteena on tunnistaa mahdollisia epäkohtia, puutteita ja väärinkäytöksiä viraston toiminnassa. Jos viraston ohjeistukset ovat kunnossa ja virkamiesten toiminta lain- ja tarkoituksenmukaista, ei jälkiperäisellä arvioinnilla annetta niin paljoa lisäarvoa viraston toiminnan laadun parantamiseen. Löydetyistä kehityskohteista voidaan ensisijaisesti ottaa oppeja tulevaisuuteen ja tunnistettuihin ongelmakohtiin osataan jatkossa kiinnittää paremmin huomiota. Samalla tarkastukset ja niiden julkiset raportit lisäävät viraston toiminnan avoimuutta.

Objektiivisesti luoduista raporteista ulkopuoliset tahot saavat tietoa viraston toiminnasta, joka on erittäin tärkeää myös siitä näkökulmasta, että kyseessä on julkinen virasto, joka saa varansa verovaroin.

Business Finland -lain 16 §:ssä säädetään yhtiön valvonnasta ja tietojen luovuttamisesta. Sen mukaan Business Finlandin ”rahoituskeskus valvoo yhtiön toimintaa ja voi tarkastaa yhtiön valtioneuvoston toimintaa”. Edelleen pykälän toisen momentin mukaan:

”Yhtiön on annettava salassapitosäännösten estämättä ministeriölle ja rahoituskeskukselle näiden pyynnöstä tiedot, jotka ovat välttämättömiä yhtiön ohjaamiseksi ja valvomiseksi. Yhtiöllä on oikeus saada ministeriöltä ja rahoituskeskukselta tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä.”

Työ- ja elinkeinoministeriö on BF:n rahoituskeskuksen ja yhtiön lähin valvontaelin, jolle on toimitettava tietoja viraston toiminnasta aina sitä pyydettyä.

Ulkopuolisen tahon tekemästä jälkiperäisestä valvonnasta ajankohtainen esimerkki on VTV:n tekemään laillisuustarkastus BF:n viraston toiminnasta vuodelta 2020. Laillisuustarkastuksessa raportoituihin useista viraston toimintaan vaikuttavista tekijöistä, joista löydettiin tarkastuksen mukaan puutteita, joista yhdeksi tunnistettiin myös jälkiperäisen valvonnan puutteet. Raportin mukaan työnjako ja resurssien jakautuminen yhtiön ja viraston välillä ei edesauttanut

häiriörahoituksen tehokasta valvontaa ja tarkastusta.⁹² Rahoituspäätösten oikeellisuuden valvontaa vaikeutti myös nämä edellä ilmi tulleet prosessin tulkinnanvaraiset tukikriteerit.

BF:n lausuntovastineen mukaan virasto toimi ohjaavan ministeriön, eli TEM:n antamien ohjeistuksen mukaisesti. Business Finland myös omasta mielestään hoiti hyvin jälkiperäisen valvonnan. Toisin kuin tarkastuskertomusluonnoksessa todettiin, viraston seuranta ei perustu vain satunnaisiin otoksiin, vaan yritysten toimintaa ja projekteja on seurattu viraston omassa normiseurannassa, data-analytiikan keinoin, viranomaisyhteistyön perusteella sekä palautekanavan kautta tullessa ilmiantoina. Vain osa hankkeista riskienhallintatiimiin on päätyneet pelkästään satunnaisotannan perusteella.⁹³ BF nojautuu myös TEM:n teettämän sisäisen tarkastuksen raporttiin, jonka mukaan viraston prosessien toiminnasta tai jälkiperäisessä seurannassa ei ilmennyt puutteita. On mielenkiintoista, kuinka paljon viraston oma sisäinen tutkimus eroaa ulkoisesta laillisuustarkastuksesta VTV:n teettämä laillisuustarkastus on kuitenkin hyvä ulkopuolinen näkökulma viraston yleiseen toimintaan sekä prosessien käytäntöihin ja se tuo mahdollisuuden viraston toiminnalle ja kehitykselle sekä se avasi keskusteluyhteyden viraston välille.

4.2.3 *Viraston johtaminen ja koulutus*

Virkamiesten toiminnan näkökulmasta henkilöstön ajantasainen ammatillinen koulutus osaamisen kehittämiseksi voi omalta osaltaan olla yksi keino korruption torjunnassa. Vuonna 2016 Tekes (nykyinen BF) oli sitä mieltä, että kouluttaminen on avainasemassa korruption torjunnassa. Organisaatiotasolla on tärkeää, että mahdolliset korruptiotilanteet tunnistetaan ja niihin osataan reagoida. Käytännössä tämä tarkoittaisi henkilöstön perehdytystä, toimintatapojen luomista sekä työntekijöiden kannustamista ja tukea siihen, että ongelmia uskalletaan tuoda esille ja puhua niistä avoimesti, jotta myös muuten piiloon jäänyt korruptio voitaisiin kitkeä.⁹⁴

Henkilöstötasolla osaamisen kehittämisen tavoitteena on kehittää, ylläpitää ja päivittää tietotaitoa ja osaamista, joita vaaditaan BF:n työskennellessä sekä sen avulla voidaan toteuttaa viraston strategiaa.⁹⁵ Henkilöstö tarvitsee ajantasaista tietoa työssään sovellettavista lain normeista ja viraston omista soveltamisohjeista ja muista toimintatavoista. Korruption mukaisen toiminnan voidaan ajatella olevan usein tiedostettua ja tahallista toimintaa, mutta se saattaa olla myös hyvin hienovaraista harmaalla alueella toimimista. Mitä enemmän koulutukseen ja selkeihin

⁹² VTV 2021, s. 60.

⁹³ BF 2021c, s.8.

⁹⁴ OM 2017a, s. 31.

⁹⁵ BF 2020b, s. 30.

sääntöihin kiinnitetään huomiota, sitä vähemmän yksittäisille virkamiehille jää toimintatilaa harmaalla alueella. Viime kädessä lain vastainen toiminta voi johtaa rikosvastuuseen tai BF:n Code of Conductin ohjeiden ja periaatteiden laiminlyönti johtaa kurinpidollisiin toimenpiteisiin niitä rikkonutta työntekijää kohtaan. Seurauksena voi olla huomautuksen tai varoituksen antaminen taikka työ- tai virkasuhteen irtisanominen tai purkaminen.⁹⁶

Etenkin institutionaalisen korruption taustalla ovat laajemmat ongelmat organisaation kulttuurin, johtamisen ja toimintakäytäntöjen tasolla. Organisaation kulttuuri ja toimintatavat vaikuttavat olennaisesti myös yksittäisten virkamiesten toimintaan. Katson, että viraston avoin toiminta ja kommunikaatioyhteys esimiesten ja työntekijöiden välillä auttaa myös hyvän hallinnon toteutumisessa sekä korruption torjunnassa. Viraston virkamiehet toteuttavat julkista hallinto- tehtävää ja heidän työnkuvaansa kuuluu vastuulliset päätöksentekotilanteet, joilla voi olla suurta vaikutusta niin yksittäiseen yritykseen, kuin laajemminkin esimerkiksi sen työntekijöihin ja yrityksen koko taloudelliseen asemaan. Esimiestason tuki yhdenvertaiseen päätöksentekoon, huolellisiin päätösten perusteluihin sekä virkavastuun käyttämiseen oikealla tavalla ovat tärkeitä tekijöitä, joilla voi olla keskeinen vaikutus viraston toimintaan ja yksittäisten virkamiesten käytökseen.

4.3 Korruption ja yritystukien vaikutus julkiseen talouteen

Julkisella taloudella tarkoitetaan valtion, kuntien ja julkisoikeudellisten yhteisöjen muodostamaa talouden kokonaisuutta. Business Finland on kasvua ja uudistumista tukeva valtion toimija, jonka toiminta kustannetaan käytännössä kokonaan näistä julkisista varoista.⁹⁷ Julkinen talous rahoitetaan olennaisilta osin verovaroin, joten niiden varojen tarkoituksenmukainen käyttö hyödyttää koko yhteiskuntaa. BF:n tavoitteena on julkisten varojen mahdollisimman tehokas ja järkevä käyttö, jonka toteutumista arvioidaan säännöllisesti.⁹⁸ Jos yritystukia myönnetään väärin perustein motivaationa korruption mukainen toiminta, sillä on monenlaisia vaikutuksia myös taloudellisesti sekä viraston tasolla, että mahdollisesti myös laajemmin valtion tasolla. Korruptio nähdään kansantaloudellisesti erittäin vakavana uhkana yhteiskunnille.⁹⁹ Yksi korruption aiheuttamista julkistaloudellisista riskeistä on valtiollisen talouskasvun heikkeneminen ja se voi estää myös terveen kilpailun toteutumista.

⁹⁶ BF 2018, s. 9.

⁹⁷ BF 2021e, s. 6.

⁹⁸ BF 2018, s. 4.

⁹⁹ Tamminen 2020, s. 42.

EU-tasolla on tehty useita tutkimuksia ja arvioita siitä, kuinka paljon korruptio maksaa EU:n taloudelle. Esimerkiksi Euroopan komission korruptiokertomuksen mukaan korruption arvelaan maksavan n. 120 miljardia euroa vuodessa.¹⁰⁰ Toisen, Euroopan parlamentin vuonna 2016 teettämän tutkimuksen mukaan korruptio saattaa maksaa vuodessa jopa 990 miljardia euroa, jos myös sen epäsuorat vaikutukset otetaan huomioon.¹⁰¹ Korruptiolla on siis merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, jotka estävät esimerkiksi EU:n kasvustrategian toteutumista. Korruptio estää järkevän, kestävä ja osallistavan talouden toteutumista, jolla taas on vaikutusta työllisyyteen, tuottavuuteen ja sosiaaliseen koheesioon. Korruption torjunnalla voidaan siis edistää EU:n talouden kokonaisvaltaista kilpailukykyä.¹⁰²

Suomen näkökulmasta EU-tason korruptio vaikuttaa välillisesti myös Suomen talouteen EU:n jäsenvaltiona. Vaikka Suomen korruptiotaso on matala, muiden jäsenvaltioiden korruptio vaikuttaa myös Suomen talouteen välillisesti EU:lle maksamien jäsenmaksujen kautta. Nykyisin Euroopan yhteisöjen talous voidaan rinnastaa jäsenvaltioiden talouteen, koska sillä on tarkoitus hyödyttää jäsenvaltioiden yhteiskuntapolitiikkaa. Tämä perustelee myös EU-varojen tarkoituksenmukaista ja huolellista käyttöä.

Taloudellisesta näkökulmasta yritystukien lainvastainen myöntäminen ei ole yhdenvertaista eikä kestävä. Julkisten varojen käyttö on oltava tarkoituksenmukaista ja sen on suunnattava sinne, missä sillä on eniten vaikuttavuutta. Velvollisuus yritystukien vaikuttavuuden arviointiin perustuu lakiin. Siitä säädetään mm. laissa taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 5 §:ssä sekä valtionavustuslain 36 §:ssä. Kun yritystukia myönnetään, tarkoituksena on tavoitella yrityksen kasvun lisäksi laajemmalle ulottuvia vaikutuksia. Yritystukien myöntämisen taustalla on ajatus julkisen talouden vahvistamisesta ja kasvattamisesta. Yritystukien myöntö eroaa näin yksityisille kansalaisille myönnettävistä tuista, joiden tarkoitus usein miten on taata yksityisille ihmisille riittävä toimeentulo. Kuten aikaisemmin tutkielmassa on tuotu ilmi, Business Finlandin yritystukien myönnön taustalla on suomalaisen työelämän, yritysten elinvoiman ja kansainvälistymisen vahvistaminen. Tuki edistää yhteiskunnan kannalta myönteisiä asioita tai ehkäisee haitallisia vaikutuksia. Näitä ovat yhteiskunnallisen eriarvoistumisen ehkäiseminen, korkealaatuisen elinympäristön turvaaminen sekä kansalaisten ja

¹⁰⁰ European Commission 2014, s. 3.

¹⁰¹ European Parliament 2016, s. 9.

¹⁰² European Commission 2014, s. 3.

yhteiskunnan turvallisuuden varmistaminen. Tällaisten tavoitteiden edistäminen ei välttämättä onnistu markkinaehtoisesti, vaan siihen tarvitaan julkisen vallan toimenpiteitä.¹⁰³

Yksittäisten tukien on tarkoitus olla väliaikaisia ja markkinoiden toimintaa korjaavia. Yritystuilla ei kuitenkaan tulisi estää markkinamekanismin itsenäistä toimintaa, sillä yritystuet vääristävät aina jonkin verran kilpailua joko paikallisesti tai jopa kansainvälisesti. Talousteoriat ja empiiriset tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet yritystukien kannattavuuden, sillä niillä on merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia, eli tukea saavaa yritystä suurempia kansantalouteen vaikutuksia.¹⁰⁴ Käytännössä tällaisia vaikutuksia voivat olla esimerkiksi uusien työpaikkojen syntyminen ja paikallisen elinkeinopolitiikin vahvistuminen. Jos tukia ei suunnata oikeilla perusteilla ja sorrutaan esimerkiksi korrupioon, näihin tavoitteisiin ei välttämättä päästä ainakaan yhtä tehokkaasti.

Tukea tulee myöntää sellaiselle yritykselle, jolla on tulevaisuudessa mahdollisuudet kannattavaan toimintaan. Tuen myöntäminen yrityksille, joiden konkurssiriski on suuri ei ole kannattavaa. Hyvän ja tehokkaan yritystuen tunnusmerkkinä on myös se, että se on kustannustehokasta. Tuen antamisen tulee olla tarkoituksenmukaista ja kannustava vaikutus yrityksen toimintaan. Edellä mainituista tavoitteista säädetään laissa taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 3 §:ssä.

BF:lle kohdennetuille merkittäville määrärahoilla voidaan myös perustella riittävän kattavan ja toimivan lainsäädännön tarve, sekä merkitys normien jatkuvaan aktiiviseen kehittämiseen, jotta se pystyy aktiivisesti vastaamaan toimintaympäristöön ja sen muutoksiin. Suomalaiset yritykset voivat tukien avulla kansainvälistyä ja lisätä vientiä ulkomaille, Elinvoimaiset yritykset, jotka voivat yritystukien kautta kehittää ja kasvattaa toimintaansa vahvistavat taloutta kokonaisvaltaisesti. Yritykset tuovat verotuloja Suomeen ja luovat uusia työpaikkoja ja vähentää työttömyyttä. Ihannetilanteessa julkiset varat eli yritystuet ovat ”sijoitus” potentiaaliseen yritykseen ja investoidut varat saadaan myöhemmin moninkertaisena takaisin. Yritystukiprosessissa väärin perustein tai motiivein myönnetty tuki voi estää näihin tavoitteisiin pääsemisen. Yritys, jolla ei ole tulevaisuudessa kasvupotentiaalia tai edellytyksiä edes liiketoiminnan jatkamiseen ei hyvä tai lainmukainen sijoituskohte julkisille varoille.

¹⁰³ TEM 2016, s. 8.

¹⁰⁴ TEM 2017, s. 2.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Yritystukien ja niiden myöntöprosessien sääntelypohjan voidaan katsoa olevan laaja ja monipuolinen; normeja löytyy niin kansainvälisestä, kuin kansallisesta lainsäädännöstä. Oikeudellista kehikkoa täydennetään muilla oikeuslähteillä, kuten viraston omilla ohjeilla ja rahoitusehdoilla. Normit ovat tarkoituksenmukaisia myös korruption torjunnan näkökulmasta. Vaikka prosessiin sovelletaan moni eri säädöksiä, normeja ja periaatteita, on viraston toiminta ja sen prosessit silti monimutkaisia. Tässä lainopillisessa tutkimuksessa ei selviä se, millä tavalla nämä normit toimivat käytännössä viraston toiminnassa. Tutkielman aineiston perusteella viraston käytännön toiminnasta on siis vaikea tehdä johtopäätöksiä.

Tutkielman keskeisenä osana on ollut relevantin lainsäädännön tunnistaminen ja systematisointi. Suomessa ei ole olemassa yhtä korruptiolainsäädäntöä, vaan normeja korruption torjuntaan löytyy lukuisista eri laeista. Tutkielman aiheen kannalta relevantit oikeusnormit korruptiosta ja yritystuista kartoitettiin toisessa ja kolmannessa luvussa. Relevanttien oikeuslähteiden määrittely on olennaista, sillä julkista hallintotehtävää hoitavan virkamiehen toiminnan lähtökohtana on oikeusnormien ja muiden ohjeiden moitteeton noudattaminen. Jotkin ohjeet ja lainsäädännön normit voivat kuitenkin jättää joustovaraa ja harkinnanvaraisuutta viranomaisten toimintaan. Näissä tilanteissa korruptionriskiä voidaan hallita mm. jälkiperäisellä valvonnalla, terveellä ja avoimella organisaatiokulttuurilla sekä virkamiehen omalla mahdollisimman hyvällä hyvän hallinnon toteuttamisen motivaatiolla. Viime kädessä korruptionriskin toteutumisessa on kyse korruption mahdollistavista virkamiehistä.

Keskeiseksi motiiviksi korruption mukaiseen toimintaan voidaan tunnistaa oma välitön tai välillinen taloudellinen hyötyminen. Yritystuen myöntäminen sellaiselle yritykselle, joka ei täytä lainsäädännön ja/tai rahoitusehtojen kriteereitä on vahingollista sekä virastolle, että laajemmin julkiselle taloudelle. Se rikkoo hyvän hallinnon perusteita, ennen kaikkea objektiviteettiperiaatetta ja hallinnon lakisidonnaisuutta. Jos julkisuuteen tulee esille virastossa tapahtunut korruptiotapaus tai vain sen epäily, se voi vahingoittaa virastoa ja sen mainetta merkittävästi. Julkisilla virastoilla on erityinen vastuu toimia luotettavasti ja käyttää heille myönnettyjä valtion varoja vastuullisella tavalla. Huomion arvoista on se, että pelkkä epäilyttävältä näyttävä toiminta voi horjuttaa viraston uskottavuutta.

Business Finlandin viraston tavoitteita ovat palvelun joustavuus ja vähäinen byrokraattisuus. Nämä ovat tärkeitä ja asiakasystävällisiä arvoja, jotka voivat parantaa asiakaskokemuksen laatua ja asiointin helppoutta. Nämä arvot voivat kuitenkin olla samaan aikaan ristiriidassa tai

esteenä sille, että hakemusprosessi tasapuolinen ja päätökset tehdään oikeuden ja riittävien tietojen perusteella. Jos prosessi on tai sen kohta on hyvin harkinnanvarainen, voi mahdollisuus väärinkäytöksiin tulla molemmilta osapuolilta, niin hakijoilta, kuin käsittelijöiltäkin. Viranomaisen vallankäytön näkökulmasta liian vähäinen sääntely ja suurpiirteiset ehdot luovat toimintaympäristön sille, että yritystukia voidaan myöntää väärin perustein.

Jos kyse on huolimattomuudesta tai viranomaisen liian vähäisistä resursseista, päätösten virheellisyydessä ei ole kyse kuitenkaan korruptiosta. Tämän tyyppisiä ongelmia havaittiin ainakin pandemia-aikana hakemusten suurten määrän vuoksi. Tästä pitää erottaa tahallinen toiminta, joka taas viittaa korruption hyödyntämiseen. Jos viranomainen myöntää yritystukia väärin perustein esimerkiksi tuttaville tai muuten itse hyötyen tilanteesta, on kyse korruption mukaisesta toiminnasta.

Yritystukien myöntöprosessissa erityistä harkinnanvaraisuutta liittyy rahoituskohteena olevien yritysten projektien suunnitteluun, selvitykseen ja toteutumiseen. Otostarkastuksen perusteella tuensaajien kehittämistoimista ja rahoituksen todellisesta käytöstä ei pystytä ulkopuolisen tarkastuksen toimesta kaikilta osin varmistamaan loppuraporttien, kustannustilitysten ja toteutettujen lisäselvitysten perusteella. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta kuitenkin, että rahoituskäsittelijät ovat noudattaneet prosessia ja sen ohjeistuksia sekä pyrkineet varmistamaan loppuraporttien ja tilitysten oikeellisuudesta sekä kehittämistoimien asianmukaisuudesta heillä käytössään olevin keinoin.

Riskinä on, että rahoitusta on todellisuudessa käytetty yrityksissä muuhun kuin rahoituskriteerien mukaiseen toimintaan ja rahoitusta olisi tarvittu muihin kuluihin kuin kehittämiseen. Riskinä on lisäksi, että kyseinen rahoitusinstrumentti on ajanut yritykset rahoituksen saamiseksi sellaisiin kehittämistöimiin, joihin yrityksillä ei välttämättä ole ollut tarvetta.¹⁰⁵ BF:lla on olemassa ohjeet ja säännökset siihen, miten rahoitettua projektia ja sen suunnitelman mukaista prosessia seurataan. Projektin raportointi on olennainen osa tukien jälkiperäistä auditointia, jolla voidaan osaltaan varmistaa se, että virasto on myöntänyt tukia sellaiselle yritykselle, jolla on siihen oikeus. Täydennyspyynnöillä ja lisätiedoilla voidaan seurata projektin etenemistä ja varmistaa samalla, että tukia on alun perin myönnetty oikein perustein. Jälkiperäisen tarkastajan olisi tarkoituksenmukaista olla eri käsittelijä, kuin tuen myöntäjä. Näin mahdolliset väärinkäytökset ja korruptio voidaan tunnistaa.

¹⁰⁵ BDO Auditor 2020, s.13.

Yritystukiin liittyviä väärinkäytöksiä voi siis esiintyä myös avustusta hakevien puolelta. Julkissa keskustelussa on tuotu ilmi, että yritystukien myöntöprosessissa on mahdollisuus hakea tukia vilpillisesti. Julkisen organisaation on johonkin pisteeseen asti uskottava tuen hakijaan ja luotettava, että sen antamat tiedot ovat oikeellisia hakijan selvittämiselvöllisyyteen perustuen. Tämä on viraston kannalta ongelmallista, sillä vaikka virheellinen ja jopa lainvastainen menettely olisi tapahtunut tukea hakevan tahon puolelta, se voi silti vaikuttaa BF:n maineeseen negatiivisella tavalla. Viraston tavoitteena olisi siis yritystukiprosessien mahdollisimman huolellinen toteuttaminen, johon olennaisesti liittyy myös tukea hakevien yritysten mahdollisimman huolellinen taustojen selvittäminen, etenkin taloudellisten tietojen osalta. Aina tämä ei ole mahdollista ja ajankohtainen esimerkki tästä on pandemia-aika, jolloin hakemuksia tuli moninkertainen määrä normaaliin verrattuna.

Kun tarkastellaan yritystukiprosessia, hyvän hallinnon ja sen oikeusperiaatteiden laiminlyönti ja sen seuraukset ovat keskeisessä osassa korruptioriskin syntymiseen. Näiden periaatteiden laiminlyönnillä voi olla myös kauaskantoiset vaikutukset taloudellisten seikkojen lisäksi viranomaisten uskottavuuden, luottamuksen, tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden horjumisen näkökulmasta. Hyvän hallinnon perusteiden mukaiset oikeusperiaatteet ovat samalla keskeisiä tavoitteita, joiden mukaan viranomaisten kuuluisi toimia ja millä tavalla julkisen vallan halutaan kansalaisten silmissä esiintyvän. Hyvän hallinnon perusteet tukevat myös lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteille, jotka taas tukevat oikeusvaltion pysymistä. Oikeusvaltion lähtökohtana on se, että kansalaiset voivat luottaa viranomaisiin ja siihen, että he toimivat hallintolain perusteiden mukaisesti. Kun viranomainen toimii korruption mukaisesti, se usein mitenkään rikko lakia. Lain rikkominen ei kuitenkaan aina ole korruption mukaisen toiminnan ehto. Tämä on huomioitava peruste myös sille, että voimassa olevan oikeuden riittävyyteen tulisi mahdollisesti kiinnittää huomiota.

Prosessin läpinäkyvyyteen ja toiminnan avoimuuteen tulisi kiinnittää huomiota, jotta julkisuuslain ja hyvän hallinnon perusteiden mukaiset tavoitteet voivat toteutua julkisten varojen jaossa. Keskeinen keino Business Finlandin läpinäkyvyyden kannalta on rahoituspäätösten julkisuus ja avoimen keskustelun lisääminen. Virallisten laillisuusvalvojien osuus korruption torjunnassa on keskeinen, mutta toinen instituutio, joka tuo korruptioepäilyt ja -tapaukset esille julkiseen keskusteluun on media. Avoin viestintä voi ehkäistä korruptiota sekä selkeyttää yritystukiprosessia myös ulkopuolisille tahoille. Yritystukien myöntöprosessi on kuitenkin monimutkainen prosessi, johon vaikuttaa useat eri oikeusnormit, säännöt ja ohjeet niin kansallisista kuin kansainvälisistä lähteistä.

Tässä tutkielmassa korruptionriskin torjuntavälineiksi on tunnistettu kolme keskeistä tekijää. Lainsäädäntö ja muu normien kokonaisuus on keskeisin työväline korruption torjunnassa Business Finlandin toiminnassa. Se vaatii myös virkamiesten toiminnassa lainsäädännön normien noudattamista. Kansalliset ja kansainväliset oikeusnormit luovat kehykset myös Business Finlandin toiminnalle. Tässä tutkielmassa lainopillisesta tutkimusnäkökulmasta sekä muun saatavilla olevan aineiston valossa voidaan todeta, että Business Finlandin viraston toiminnan sääntelyn kokonaisuus olevan laaja ja se on olennaisin osa yritystukiprosessien sääntelyä. Laajan normipohjaan kuuluu myös laajemmat oikeusperiaatteet, joita viraston on toiminnassaan otettava huomioon. Näitä ovat hallinto-oikeudelliset periaatteet, jotka takaavat hyvän hallinnon toteutumisen myös tässä viranomaistoiminnassa.

Normisääntelyn lisäksi jälkipäisellä valvonnalla on olennainen rooli yhdenvertaisen käsittelyn ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisessa. Jos tukiprosessia käsittelevä virkamies menettelee normien vastaisesti, on tarkoituksenmukaista pitää yllä myös jälkipäistä auditointia ja laatuvalvontaa niin viraston sisäisesti, kuin ulkoisestikin. Jälkipäisen valvonnan avulla voidaan taata prosessien avoimuuden ja läpinäkyvyyden vahvistuminen, joka on yksi keino siihen, että myös käytännön työ voidaan todeta olevan sitä sääntelevien normien mukaista. Ulkopuolinen tarkastus on kuitenkin tärkeää, jotta voidaan vahvistaa tarkastuksen puolueeton toiminta sisäisen tarkastuksen rinnalle. Loppujen lopuksi yksittäisten päätösten arviointi ulkopuolisille voi olla vaikeaa, sillä rahoituspäätösten sisältö on salassapidettävää tietoa.

Kolmantena tutkimustuloksena korruptionriskin estämiseksi tässä tutkielmassa tunnistetaan terveen organisaatiokulttuurin ylläpitäminen ja viraston työntekijöiden kouluttaminen ja osaamisen ylläpitäminen.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut tehdä lainopillinen katsaus korruption torjuntaan sekä yritystukien oikeudelliseen kokonaisuuteen. Jatkotutkimus voisi suuntautua näiden oikeusnormien sekä muiden ohjeiden käytännön toimivuuden ja tehokkuuden arviointiin viraston käytännön toiminnassa. Korruptionriskiä olisi tarkoituksenmukaista tutkia vielä tarkemmin empiirisestä näkökulmasta ja paneutua syvemmin siihen, miten oikeusnormeja sovelletaan ja millä välineillä jälkipäistä valvontaa suoritetaan.