

Valtionavustusta saaneiden osakeyhtiöiden harmaan talouden riskisyys

Valtioavustuslain uudistustarpeita harmaan
talouden torjunnan näkökulmasta

Selvitys 1/2025

Julkaisun nimi:

Valtionavustusta saaneiden osakeyhtiöiden harmaan talouden riskisyys -
Valtioavustuslain uudistustarpeita harmaan talouden torjunnan näkökul-
masta

Tekijät:

Analyttikko Lasse Winter, asiantuntija Tatta Garselius

Diaarinumero: 5148/02.98.00.00/2024

Julkaisija: Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö

Julkaistu: 14.1.2025

Julkaisutapa: Sähköinen (PDF)

Julkisuus: Julkinen

Lisätietoja mediallyle:

Johtaja Janne Marttinen, puh. 029 512 6066

Apulaisjohtaja Marko Niemelä, puh. 029 512 6070

Muut yhteydenotot htsy@vero.fi

Julkaisualustat [harmaa-talous-rikollisuus.fi](https://www.harmaa-talous-rikollisuus.fi) ja [harmaatalous.fi](https://www.harmaatalous.fi) (vain luvite-
tuille viranomaisille)

Velvoitteidenhoitoselvityksen voi pyytää ilmiöselvityksessä kuvatun ryh-
män perusteella. (Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010)
5:3 §)

Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksissä esitetyt näkemykset ja tul-
kintakannanotot ovat yksikön omia, eivätkä ne sido Verohallintoa tai muita
viranomaisia.

Tiivistelmä

Vuonna 2023 yli 16 000 osakeyhtiötä sai valtionavustuksia yhteensä lähes miljardi euroa sisältäen noin 75 000 erillistä valtionavustusilmoitusta. Tämä selvitys tuottaa tietoa valtionavustuksia saaneiden osakeyhtiöiden verotuksellisesta luotettavuudesta, harmaan talouden riskiyritysten saamista valtionavustuksista, verotarkastusten vaikutuksesta avustusten hakemiseen ja lainsäädäntömuutosten vaikutuksista valtionavustusten myöntämiseen.

Selvityksen tulosten perusteella yritystukijärjestelmä vaikuttaisi toimivan vain vähäisesti yritysten velvoitteidenhoitoa parantavana tekijänä. Valtionavustuksia saaneilla yhtiöillä oli hieman vähemmän puutteita velvoitteidenhoidossaan kuin avustuksia saamattomilla muilla aktiivisilla osakeyhtiöillä. Valtionavustuksia vuonna 2023 saaneet osakeyhtiöt olivat kuitenkin pyrkineet parantamaan velvoitteidenhoitoaan aikaisemmista vuosista ennen avustusten hakemista. Yritykset todennäköisesti huolehtisivat velvoitteistaan nykytilaa paremmin, mikäli se olisi lainsäädäntöön kirjattu edellytys avustusten saamiselle.

Vuonna 2023 valtionavustuksia maksettiin 29 miljoonaa euroa noin kahdelle sadalle verotarkastetulle osakeyhtiölle, jotka arvioitiin selvityksessä harmaan talouden yrityksiksi. Lisäksi jokaiselle Suomessa toimivalle aktiiviselle osakeyhtiölle pääteltiin koneoppimismallin avulla harmaan talouden riski vuodelle 2022. Tulosten perusteella kaikista riskisimmät harmaan talouden yritykset saivat lähes kaksi prosenttia vuonna 2023 osakeyhtiöille maksetuista valtionavustuksista, yhteensä 15,5 miljoonia euroa.

Selvityksessä tarkasteltiin kolmella erilaisella tutkimusasetelmalla osakeyhtiön suoritetun verotarkastuksen vaikutusta valtionavustusten hakemiseen. Tulosten perusteella osakeyhtiön suoritetulla verotarkastuksella ei ollut juurikaan vaikutusta valtionavustusten saamiseen verotarkastuksen jälkeen. Merkittävää harmaata talouttakaan paljastanut verotarkastus ei katkaissut toimintaansa jatkavan yrityksen osallistumista yritystukijärjestelmään. Pelkästään verotarkastustietojen hyödyntäminen osakeyhtiön luotettavuuden selvittämisessä estäisi valtionavustusten maksamisen useille harmaan talouden toimijoille miljoonilla euroilla.

Selvityksessä simuloitiin valtionavustuslakiin ehdotettujen muutosten vaikutusta osakeyhtiöihin, joille oli vuonna 2023 maksettu julkisia avustuksia. Valtionavustusta saaneiden osakeyhtiöiden velvoitteidenhoitoa selvitettiin maksetun yksittäisen tukisumman perusteella muutosehdotuksessa mainitulla 100 000 euron rajalla ja sen lisäksi 10 000 euron rajalla sekä ilman mitään euromääräisiä rajoituksia. Selvityksessä tarkasteltiin erikseen yhtiön velvoitteidenhoitoa, sen lisäksi yhtiön sekä sen vastuuhenkilöiden velvoitteidenhoitoa ja kolmanneksi yhtiön, vastuuhenkilöiden sekä yhtiön kytköksissä olevien yritysten velvoitteidenhoitoa. Selvityksen tulosten perusteella kevyinkin luotettavuussäännös, jossa tarkastettaisiin ainoastaan yli 100 000 euron tukien saajista yhtiön velvoitteidenhoitoa, tarkoittaisi noin 13 miljoonan euron tuen määrän epäämistä. Laajimmillaan rajausta koskisi 255 miljoonan euron tuen määrää, mikäli kaikista tuensaajista selvitettäisiin yhtiön velvoitteiden hoidon lisäksi myös johdon ja kytkösyritysten velvoitteidenhoitoa.

Valtionavustuksen euromääräinen tarkistusraja ja johtohenkilöiden luotettavuuden selvittäminen vaikuttavat olennaisesti luotettavuussäännösten vaikuttavuuteen harmaan talouden torjunnassa. Myös rikostaustatiedot voisivat olla kriteereinä valtionavustuksia myönnettäessä. Harmaan talouden selvitysyksikön tuottamien velvoitteidenhoitoselvitysten käyttömahdollisuutta tulisi laajentaa useampiin valtionapuviranomaisiin tukemaan harmaan talouden torjuntaa.

Avainsanat: Harmaan talouden torjunta; Lainsäädäntö; Viranomaisyhteistyö; Julkiset tuet ja avustukset;

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Selvityksen tausta	1
1.2	Tutkimusongelmat.....	3
1.3	Tutkimuskysymykset	4
2	Aikaisempi tutkimus ja tukia koskeva sääntely	5
2.1	Yleistä	5
2.2	Yritystuet lähdekirjallisuudessa	5
2.2.1	Kotimaisia tukia koskevia tutkimuksia ja selvityksiä	5
2.2.2	Yritystuet, harmaa talous ja petosrikollisuus	6
2.3	Valtionavustuslaki	8
2.3.1	Soveltamisala ja säännösten rajoitukset.....	8
2.3.2	Valtionavustuslakiin esitetyjä muutosehdotuksia	8
2.3.3	Valtionavustuksen myöntämisen rajoitusten selvittäminen	10
2.4	Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä	10
3	Yritysjoukot, aineistot ja menetelmät	12
3.1	Yleistä	12
3.2	Yritysjoukot	12
3.3	Aineistot	12
3.4	Tilastolliset menetelmät.....	13
3.5	Valtionavustuslain muutosten tarkastelu.....	14
4	Tilastotietoa valtionavustuksia saaneista yhtiöistä	15
4.1	Maksetut tukimäärät ja tukilajit vuonna 2023	15
4.2	Ikäjakauma, talous ja toimiala	17
5	Tulokset	19
5.1	Yleistä	19
5.2	Valtionavustukset ja velvoitteidenhoito	19
5.3	Valtionavustukset ja harmaa talous	21
5.3.1	Harmaan talouden yritysten valtionavustukset	21
5.3.2	Harmaan talouden riskiyritysten valtionavustukset	22
5.4	Verotarkastuksen vaikutus saatuihin avustuksiin.....	25
5.5	Valtionavustuslain muutosten vaikutukset	27
6	Yhteenveto ja johtopäätökset	30
6.1	Yhteenveto	30
6.2	Johtopäätökset.....	31
7	Lähteet	35
8	Luettelo kuvioista ja taulukoista	39
9	Liitteet	40
	Liite 1. Valtionavustuslain muutosten tarkastelua koskevat tietoerät	1

1 Johdanto

1.1 Selvityksen tausta

Yritystuet ovat suomalaisessa poliittisessa keskustelussa usein toistuva keskustelun aihe. Kesällä 2023 aloittaneen Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa linjataan, että yritystuen vaikutuksia analysoidaan massadataan perustuen ja karsitaan pois sellaisia tarpeettomaksi havaittuja tukia, joilla ei ole vaikutusta vientikilpailukykyyn.¹ Hallitusohjelmassa ei ole tarkemmin avattu tarpeettoman yritystuen määritelmää.

Yritystuet jaetaan suoriin rahallisiin tukiiin ja verotukiin. Suorat yritystuet voi havaita määrärahapääätöksistä ja niiden fiskaalinen vaikutus valtion budjettiin on suoraan nähtävissä. Sen sijaan verolakeihin sisältyvät verotuet ovat epämääräisempiä, sillä niitä voidaan tunnistaa pääasiassa arvionvaraisesti erilaisten käsitteellisten työkalujen avulla.² Suora yritystuki pitää sisällään avustusten lisäksi lainat, takaukset, korkotuet ja muut vastaavat taloudellista etua sisältävät järjestelyt.³ Valtionavustukset ovat valtion varoista myönnettävää harkinnanvaraista julkista rahoitusta, jolla tuetaan yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta. Yli 90 valtionapuviranomaista myöntää avustuksia vuosittain arviolta yhteensä noin 4 miljardia euroa.⁴ Valtionavustukset ovat merkittävä menoerä valtion budjetissa⁵.

Koronatuet olivat ennennäkemättömän laaja julkisen sektorin avustusrahoitus yritystoiminnalle. Tukijärjestelmä luotiin nopeasti ja sen myöntämisen kriteeristö jäi osin tulkinnanvaraiseksi, mikä lisäsi mahdollisuuksia erilaisille tukipetoksille. Tavoitteena oli tuen myöntäminen nopeasti, jotta suurimuotoiselta konkurssi- ja irtisanomisaalloilta vältyttäisiin. Koronatukien myöntämisessä nopeus korostui harkinnan kustannuksella. Valtiontalouden tarkastusvirasto nosti koronatukia koskevassa tarkastuskertomuksessa esille, että tukikriteerien tulkinnanvaraisuus johti esimerkiksi hakijoiden epätasapuoliseen kohteluun.⁶ Maailmanlaajuisesti on arvioitu, että koronatukia myönnettiin vilpillisille toimijoille jopa sadan miljardin euron edestä.⁷ Suomessa rangaistukseen johtaneiden avustuspetosten määrä kasvoi vain vähäisesti koronan jälkeen, rangaistusten määrä on ollut vuosina 2019–2023 noin 2–6 tuomiota vuodessa.⁸

Valtion tukien myöntäminen kannattamattomille yrityksille voi vääristää kilpailua, minkä takia tuen myöntäminen vaikeuksissa oleville yrityksille on EU:n valtioneuvoston sääntelyssä mahdollista

¹ Valtioneuvosto, 2023. [Vahva ja väliittävä Suomi](#).

² Einiö ym., 2023. [Yritysverotukien käsite, luokittelu ja vaikuttavuus](#).

³ Ilmakunnas ym., 2023. [Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2023](#).

⁴ Valtiokonttori. [Valtionavustukset - Tutkihallintoa.fi](#).

⁵ Valtiontalousarvion budjetti vuosina 2022–2024 oli noin 77–87 miljardia euroa.

⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021. [Koronaepidemian johdosta myönnettyt suorat yritystuet](#).

⁷ The Economist, 2023. [Why it was so easy for crooks to steal money meant for pandemic relief](#).

⁸ Tilastokeskus.fi. [Rangaistukset käräjäoikeuksittain ja rikoksittain \(käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena\), 2019–2023](#). Hakutiedot: rangaistusten lukumäärä, 2019–2023, kaikki tuomioistuimet, avustuspetos, törkeä avustuspetos ja avustusrikkomus, oikeudessa tuomitut (lkm).

vain hyvin rajoitetusti ja useissa valtiontukiohjeistuksissa kiellettyä.⁹ Valtiovarainministeriössä on ollut jo useita vuosia vireillä valtionavustuslain uudistus, jonka tarkoituksena oli yhtenäistää kriteerejä valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen rajoituksille. Myöntämisen ja maksamisen rajoitukset sekä niihin liittyvät viranomaisten tiedonsaantia ja tietojen luovuttamista koskevat säännökset tukisivat harmaan talouden torjuntaa ja valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta. Uudistuksen tavoitteena oli säätää ns. luotettavuussäännös, jonka perusteella voitaisiin tehdä riittävän laaja tuen hakijan ja saajan sekä taustahenkilöiden velvoitteidenhoitoa ja muuta taloudellista tilannetta koskeva selvitys. Tiedonsaantia ja tietojen luovuttamista koskevat säännökset tehostaisivat viranomaisten välistä yhteistyötä ja siten myös vähentäisivät hallinnollista taakkaa. Uudistus eteni vuonna 2022 jo hallituksen esitysluonnokseksi, mutta asia ei ole sittemmin edennyt.¹⁰

Suomessa yritystukia on tutkittu paljon taloustieteellisestä näkökulmasta. Harmaan talouden näkökulmasta aihetta on tarkasteltu muun muassa Harmaan talouden selvitysyksikön vuonna 2022 julkaisemassa koronatukiselvityssä, jossa tutkittiin tukia saaneiden yritysten vastuuhenkilöiden rikostaustoja.¹¹ Tämän selvityksen tarkoituksena on tutkia harmaan talouden riskiyritysten saamia valtionavustuksia vuodelta 2023. Lisäksi tarkastellaan hoitavatko valtionavustuksia saaneet yritykset verovelvoitteensa verrokkiyrityksiään paremmin. Selvityksessä myös arvioidaan verotustietojen perusteella valtionavustusten saamiseksi esitettyjen rajoitusten vaikutuksia tuen myöntämiseen. Ehdotettavat rajoitukset liittyisivät hakijan taloudelliseen asemaan ja julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamiseen. Lisäksi esitetään tilastoja valtionavustusten määrästä, käyttötarkoituksista ja saajista vuodelta 2023. Selvityksessä ei oteta kantaa valtionavustusten tarkoituksenmukaisuuteen.

Yritysten julkisista tuista ja avustuksista on eri lainsäädännöissä ja viranomaisissa erilaisia määritelmiä. Tämän selvityksen pääasiallisena aineistona käytetään tuen maksajien Verohallintoon vuosi-ilmoituksella antamia tietoja maksetuista julkisista tuista ja avustuksista. Julkisilla tuilla ja avustuksilla tarkoitetaan verotuksessa muun muassa elinkeino-, työllistämis- ja niihin verrattavia tukia ja avustuksia.¹² Valtionavustuksella tarkoitetaan valtionavustuslaissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Valtionavustuksena ei pidetä lainan, takauksen, takuun tai verohelpotuksen muodossa myönnettävää taloudellista etuutta.¹³

Selvitys tuottaa tietoa lakisääteisiä velvoitteita laiminlyöneiden osakeyhtiöiden ja harmaan talouden riskiyritysten saamista valtionavustuksista yhteiskunnallisen keskustelun ja päätösten tueksi. Selvityksen tuloksia voidaan hyödyntää niin yksittäisten tukien arvioinneissa ja tukiehtoihin liittyvien lainsäädäntöuudistusten tukena.

⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2015. [Vaikeuksissa olevan yrityksen tukemisen rajoitukset ja määritelmä EU:n valtiontukisäännöissä.](#)

¹⁰ Valtionavustuslain osittaisuudistusta valmisteleva [hanke](#) asetettiin 6.11.2024. Hankkeen työryhmän tehtävänä on arvioida valtionavustuslain muutostarpeet kokonaisuutena sekä valmistella tarpeelliseksi katsomansa ehdotukset hallituksen esityksen muotoon siten, että esitys on annettavissa eduskunnalle viimeistään syyskuussa 2026.

¹¹ Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2022. [Rikostaustatiedon vaikutus velvoitteiden laiminlyönteihin.](#)

¹² Verohallinto, 2023. [Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta 16.11.2023, 10 §.](#)

¹³ Valtionavustuslaki (27.7.2001/688) 1 § 1 mom. ja 3 § 3 mom.

1.2 Tutkimusongelmat

Valtionavustusta tulisi myöntää pääsääntöisesti vain sellaisille tahoille, joilla on edellytykset kannattavaan liiketoimintaan. Selvityksessä tutkitaan, hoitavatko valtionavustuksia saaneet yritykset verovelvoitteensa verrokkiyrityksiään paremmin. Voimassa oleva lainsäädäntö ei suoranaisesti edellytä moitteetonta verovelvoitteiden hoitamista tukien saamisen edellytyksenä. Yritystukijärjestelmään liittyy siitä huolimatta monia sellaisia tekijöitä, jotka voivat lisätä yrityksen halua toimia oikein. Selvityksessä tarkastellaan, onko yritystukijärjestelmällä jo nykyisellään yritysten verovelvoitteidenhoitoa parantavia piirteitä ja hoitavatko tukia saaneet yritykset verovoitteensa muita osakeyhtiöitä paremmin.

Valtionavustusten hakeminen ja saaminen voi vaikuttaa yritysten käyttäytymiseen ja harmaan talouden toimintaan. Yritykset voivat jättää hakematta yritystukia, koska ne eivät halua joutua jälkikäteisvalvonnan kohteeksi. Lisäksi yrityksillä, jotka ovat jo saaneet yritystukia, on kannustin hoitaa verovelvoitteensa verrokkejaan tunnollisemmin, koska yritystukien saamiseen liittyy riski joutua jälkikäteisvalvontaan.¹⁴ Yritystukijärjestelmä voi siis sekä vähentää yritystukia hakevien harmaan talouden toimijoiden määrää, mutta myös vähentää järjestelmään osallistuvien yritysten harmaan talouden riskiä.

Yritysten häiriöt julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamisessa saattavat ilmentää myös yritysten harmaan talouden riskiä. Selvityksessä tarkastellaan valtionavustuksia saaneiden yritysten harmaan talouden riskisyyttä verotarkastusten perusteella. Harmaa talous on toimintaa, josta ei suoriteta lakisääteisiä maksuja tai veroja taikka toiminnassa haetaan perusteettomia palautuksia.¹⁵ Harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta on arvioitu yhteiskunnalle aiheutuvan 5–10 miljardin euron vuosittaiset vahingot.¹⁶ Sekä harmaassa taloudesta että avustusten väärinkäytöksissä on usein kyse väärän tai puutteellisen tiedon antamisesta viranomaiselle.

Hallituksen esitysluonnoksessa 8.6.2022 valtionavustuslain muuttamisesta haluttiin silloisen hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti parantaa harmaan talouden vastaisia toimia (kts. luku 2.3.2). Lain oli tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023, mutta esitysluonnos ei edistynyt varsinaiseksi esitykseksi.¹⁷ Selvityksessä tutkitaan, miten valtionavustuslain uudistus vaikuttaisi valtionavustusten maksamiseen. Selvityksessä arvioidaan verotustietojen perusteella, millaisia vaikutuksia tietyillä ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla olisi ollut valtionavustusten myöntämiselle. Tämän lisäksi selvityksessä pohditaan ja testataan vaihtoehtoisia keinoja valtionavustusten myöntämisen rajoitukseksi.

¹⁴ Katso luku 2.2 Yritystuet lähdekirjallisuudessa. Törhönen-Sirviö, 2019.

¹⁵ Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (21.12.2010/1207) 2 § 1 mom. 3 kohta.

¹⁶ Harmaa talous & talousrikollisuus -sivustolla [Arvioita harmaasta taloudesta ja verovajeesta](#) ja [HE 163/2010 vp.](#)

¹⁷ Hanke on keskeytetty, koska valmistelu siirtyi osaksi vuonna 2024 käynnistyvää valtionavustuslain uudistamistyötä. Aikaisemmalla lausuntokierroksella 28.5.2021 – 5.8.2021 hallituksen esitykseen lausunnon antaneet pitivät esitystä ja muutoksia pääosin kannatettavina. [Hallituksen esitys eduskunnalle valtionavustuslain eräiden säännösten muuttamisesta - Valtiovarainministeriö \(vm.fi\).](#)

1.3 Tutkimuskysymykset

Harmaan talouden torjunnan kannalta keskeistä on valtionavustuksen hakijan tai saajan toiminta julkisten velvoitteiden ja taloudellisen aseman hoitamisessa. Selvityksessä tuotetaan tietoa valtionavustuksia saaneiden yritysten verotuksellisesta luotettavuudesta, verotarkastusten vaikutuksista valtionavustusten hakemiseen, harmaan talouden riskiyritysten saamista valtionavustuksista ja lainsäädäntömuutosten vaikutuksista valtionavustusten myöntämiseen.

Selvityksessä vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Onko yritystukijärjestelmällä vaikutusta yritysten velvoitteidenhoitoon?
 - Ovatko avustuksia saaneet osakeyhtiöt verrokkejaan tunnollisempia hoitamaan verovelvoitteensa?
 - Muuttavatko osakeyhtiöt verokäyttäytymistään ennen avustusten hakemista?
2. Kuinka paljon harmaan talouden yritykset¹⁸ ja harmaan talouden riskiyritykset¹⁹ saivat valtionavustuksia vuonna 2023?
3. Millainen vaikutus verotarkastuksella on valtionavustusten saamiseen?
 - Muuttuiko verotarkastettujen harmaan talouden yritysten todennäköisyys saada valtionavustuksia verotarkastuksen jälkeen suhteessa verrokkiyrityksiin?
4. Millaisia vaikutuksia valtionavustuslain muutoksilla ja rajauksilla olisi ollut avustuksen saamiseen vuodelta 2023?
 - Kuinka moni tuenhakija tai sen ylimpään johtoon kuuluva henkilö taikka henkilön intressiyhtiö oli vuosina 2020–2023 laiminlyönyt veroihin liittyvien ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksiensa hoitamisen?²⁰
 - Millainen vaikutus 100 000 tai 10 000 euron tukirajalla²¹ olisi ollut valtionavustuksen saamiseen? Kuinka moni tuensaaja olisi rajautunut luotettavuussäännösten ulkopuolelle?

¹⁸ Harmaan talouden yrityksellä tarkoitetaan tässä selvityksessä yrityksen verotarkastuksen perusteella tehtyä arviota, että yritys on harjoittanut harmaata taloutta.

¹⁹ Harmaan talouden riskiyrityksellä tarkoitetaan tässä selvityksessä koneoppimismallin antamaa arviota yrityksistä, joilla on korkea riski olla harmaan talouden toimijoita.

²⁰ Katso luku 3.5. Valtionavustuslain muutosten tarkastelu.

²¹ Valtionavustuslakiin kirjatut kriteerit tarkastettaisiin ainoastaan kyseisen eurorajan ylittävistä yksittäisistä tuista. Esimerkiksi 100 000 euron raja tarkoittaisi, että alle 100 000 euron yksittäisiä yritystukia saavien yritysten luotettavuutta ei tarkastettaisi. Euroraja on tukikohtainen, eli yritys voisi saada yli 100 000 euroa yritystukia vuodessa ilman luotettavuuden tarkistamista, kunhan yksikään yksittäinen tuki ei olisi yli 100 000 euron määräinen.

2 Aikaisempi tutkimus ja tukia koskeva sääntely

2.1 Yleistä

Tässä luvussa käsitellään aikaisempaa yritystukia koskevaa lähdekirjallisuutta ja tuodaan näkökulmia, josta selvityksen aihetta tarkastellaan. Lisäksi luvussa käsitellään aihetta koskevaa lainsäädäntöä ja siihen liittyvää harmaan talouden torjuntaa tukevia muutosehdotuksia, joiden nojalla tuen myöntäjät voivat selvittää tukea hakevan tai saavan yrityksen verovelvoitteiden hoitoa sekä taloudellista tilaa.

2.2 Yritystuet lähdekirjallisuudessa

2.2.1 Kotimaisia tukia koskevia tutkimuksia ja selvityksiä

Yritystukia koskevaa tutkimusta on tehty paljon niin Suomessa kuin maailmanlaajuisestikin. Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivan vuonna 2019 perustetun yritystukien tutkimusjaoston tehtävänä on arvioida yritystukijärjestelmää ja erityisesti laatia vuosittain arvio yritystukijärjestelmän kehittymisestä, kehittää vaikuttavuuden tutkimusmetodologiaa ja tehdä riippumattomia arvioita yritystuista.²² Tutkimusjaoston vuoden 2023 julkaisu käsittelee esimerkiksi makrotaloudellista ympäristöä, tukien kehittymistä ja painopisteiden muuttumista sekä arvioi miten Rinteen – Marinin hallituksen yritystukiin liittyvät kirjaukset olivat toteutuneet.²³ Yritystukien vuosiraporteissa 2020–2023 ei käsitellä harmaata taloutta. Tutkimusjaosto tullaan mahdollisesti lakkauttamaan vuonna 2024.²⁴

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen vuonna 2023 julkaiseman tutkimuksen tavoitteena oli arvioida elinkeinoverotuksen investointeja koskevien verotukisäännösten hyödyntämistä ja vaikuttavuutta. Tutkimus käsittelee erityisesti verotukien määritelmää ja sisältää myös empiirisen osion, jossa tutkitaan korotettujen poistojen vaikutusta investointiasteeseen. Tutkimuksen perusteella verotuilla ei havaittu olevan yhteyttä yritysten investointiasteeseen.²⁵

Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen vuonna 2023 julkaisemassa tutkimuksessa selvitettiin muun muassa koronatukien vaikutuksia. Tulosten mukaan koronatuot onnistuivat ylläpitämään työllisyyttä ja vaikuttivat positiivisesti työntekijöiden palkkoihin. Tuet kuitenkin vaikuttivat negatiivisesti työn tuottavuuteen tukia saaneissa yrityksissä ja vaikutus säilyi tukiohjelman loputtuakin.²⁶ Samaan julkaisusarjaan kuuluvassa toisessa tutkimuksessa selvisi, että koronatukia kohdistui muita yrityksiä useammin matalan tuottavuuden yrityksiin ja jo ennen pandemiaa tappiollisesti toimineisiin yrityksiin.²⁷

²² Työ- ja elinkeinoministeriö. [Yritystukien tutkimusjaosto](#).

²³ Ilmakunnas ym., 2023. [Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2023](#).

²⁴ Helsingin Sanomat, 2024. [Hallitus karsii taas tutkimuksesta: yritystukien tutkimusjaosto lakkautetaan](#).

²⁵ Einiö ym., 2023. [Yritysverotukien käsite, luokittelu ja vaikuttavuus](#).

²⁶ Hirvonen ym., 2023. [Jobs, Workers, and Firms: Dissecting the Labour Market Effects of Finland's COVID-19 Subsidy Program](#).

²⁷ Ropponen ym., 2024. [Yrityksille suunnattujen koronatukien vaikutukset Suomessa – Väliraportti](#).

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa arvioitiin vuonna 2022, että kustannustuet lisäsivät yritysten liikevaihtoa ja pienensivät yrityssaneeraukseen joutumisen riskiä. Osa koronapandemian aikana tappiollisista yrityksistä muuttui kustannustukien takia voitollisiksi.²⁸

Vuonna 2017 valmistui hallituksen teettämä merkittävä virkamiestyönä tehty selvitys yritystuista. Selvityksen keskeinen tulos oli se, että tukijärjestelmää tulisi uudistaa siirtämällä tukien painopistettä yrityssektorin pitkän aikavälin tuottavuutta edistävään suuntaan. Tuolloin arvioitiin, että kansantaloutta uudistavia tukia oli kaikista yritystuista noin 400 miljoonaa euroa eli 11 prosenttia kaikista tuista, suorat yritystuet ja verotuet huomioiden. Selvityksessä myös painotettiin tukien arvioinnin kehittämistä ja resurssien varaamista riittäväälle arviointitoiminnalle.²⁹

Vuonna 2010 julkaistun Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan ne yritykset, jotka olivat kerran saaneet yritystukia, hakevat ja myös saavat niitä todennäköisemmin myös jatkossa, myös muilta viranomaisilta. Tämän lisäksi tutkimuksen mukaan vähemmän aikaa toimineet sekä isommat yritykset saivat todennäköisemmin yritystukia.³⁰

2.2.2 Yritystuet, harmaa talous ja petosrikollisuus

Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskeva näkökulma on jäänyt yritystukia koskevissa selvityksissä hyvin vähäiseksi. Luvussa 2.2.1 esitetyissä yritystutkimuksia koskevissa julkaisuissa ei mainita lainkaan harmaa taloutta tai petosrikollisuutta yhtä selvitystä lukuun ottamatta, jossa käsitellään Yhdysvaltojen koronatukijärjestelmään kohdistunutta petosrikollisuutta.

Yritystukien takaisinperinnästä on tehty selvityksiä, esimerkiksi vuonna 2019 julkaistussa Piia Törhönen-Sirviön väitöskirjassa tarkasteltiin Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) yritystukien oikeudellista sääntelyä yritystukiprosessissa ja erityisesti tuen takaisinperinnässä.³¹ Väitöskirjan mukaan yritystukien takaisinperintä ja jälkikäteisvalvonta oli kattavaa ja takaisinperinnän riski oli jopa syy jättää yritystuki kokonaan hakematta, jotta yritys ei olisi sidottu tukiehtoihin jopa kymmenen vuoden ajaksi. Väitöskirjassa käsitellään myös avustuspetoksia sekä Euroopan unionin ja kansallista petosten torjuntaa.

Akateemista tutkimusta korona-ajan petoksista on kansainvälisesti ehtinyt syntyä jonkin verran ja osassa käsitellään myös yritystukiin liittyviä petoksia. Esimerkiksi Straussin ja Smithin tutkimus on kattava luokittelu pandemia-ajan petoksista ja siinä käsitellään myös valtion myöntämiin avustuksiin liittyviä petoksia, mutta ilmiön määrää ei ole pystytty laskemaan.³² Koronatukien väärinkäytön määrä on kuitenkin kansainvälisesti massiivinen, sillä yksistään

²⁸ Koski ym., 2022. [Koronapandemian tukipolitiikan arviointi](#).

²⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017. [Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista](#).

³⁰ Koski & Tuuli, 2010. [Business subsidies in Finland: the dynamics of application and acceptance stages](#).

³¹ Törhönen-Sirviö, 2019. [Vipuvoimaa EU:lta: Yritystukiprosessi ja tuen takaisinperintä Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen sääntelyn nojalla](#).

³² Levi & Smith, 2022. [Fraud and pandemics](#).

Isossa-Britanniassa raportoitiin koronatukiin liittyvien petosvahinkojen määräksi lähes miljardi puntaa.³³

Harmaan talouden selvitysyksikkö julkaisi vuonna 2022 ilmiöselvityksen, jossa tutkittiin koronatukien myöntämistä sellaisille yrityksille, joiden taustahenkilöillä oli tuore talousrikostuomio.³⁴ Talousrikoksista tuomittujen vastuuhenkilöiden yrityksille myönnettiin vuonna 2020 koronatukia lähes 14 miljoonaa euroa. Taustahenkilön talousrikostuomiolla oli myös kielteisen koronatukipäätöksen todennäköisyyttä lisäävä vaikutus, vaikka tukia myöntävillä virkailijoilla ei ollutkaan tiedossa taustahenkilöiden rikostuomioita.

Aneesh Raghunandan³⁵ tutki vuonna 2017 Yhdysvaltojen osavaltioiden myöntämien verohelpotusten ja suorien tukien vaikutusta yritysten todennäköisyyteen tehdä talousrikoksia. Hän havaitsi verohelpotuksia saaneiden yritysten tekevän useammin talousrikoksia, vaikutus tosin pieneni mitä isommasta tuesta oli kyse. Suorissa yritystuissa vastaavaa vaikutusta ei havaittu. Raghunandanin mukaan poliitikoilla on kannustin välttää yritystukiin liittyvät skandaalit ja siksi välttää tukia saaneiden yritysten valvonta. Tämä taas antaa yrityksille motiivin vältellä velvoitteiden asianmukaista hoitamista.

Harmaan talouden selvitysyksikkö julkaisi vuonna 2014 selvityksen, jossa tarkasteltiin yritystukilakien muutostarpeita harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Selvitys käsitteli tukia myöntävien viranomaisten oikeuksia saada tietoja tukia hakeneen toimijan verovelvoitteiden hoidosta. Selvityksessä tutkittiin, onko tuen hakijan tai hänen lähipiirinsä verojen ja muiden julkisten velvoitteiden hoitaminen tuen myöntämisen taikka peruuttamisen edellytyksenä. Selvityksessä tarkasteltiin myös voimassa olevan lainsäädännön muutostarpeita, esimerkiksi miten erilaisten julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamista valtionavustuksia myönnettäessä voitaisiin valvoa nykyistä tehokkaammin.³⁶

Harmaan talouden selvitysyksikkö julkaisi vuonna 2011 Tekesin jakamia yritystukia koskevan selvityksen.³⁷ Selvityksessä havaittiin, että tukea saaneet yritykset olivat hoitaneet verovelvoitteensa pääsääntöisesti hyvin ja joukossa oli vain suhteellisen vähän verovelkaisia ja arvioverotettuja yrityksiä.

Italian pankin tutkijat havaitsivat vuonna 2013 julkaistussa tutkimuksessa, että mafian merkittävä läsnäolo lisäsi huomattavasti kuntaan rekisteröityjen yritysten todennäköisyyttä saada julkisia yritystukia.³⁸ Tutkimuksen mukaan mafia onnistui keräämään julkisia tukia perustamalla yrityksiä, joiden ainoa funktio oli yritystukien hakeminen. Tämän lisäksi mafia onnistui korruptoimaan virkamiehiä ja näin keräämään ison potin yritystuista itselleen.

³³ The Guardian, 2023. [Nearly £1bn of fraudulent Covid grants made to UK firms 'unlikely to be recovered](#).

³⁴ Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2022. [Rikostaustatiedon vaikutus velvoitteiden laiminlyönteihin](#).

³⁵ Raghunandan, 2017. [Government Subsidies and Corporate Fraud](#).

³⁶ Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2014.

³⁷ Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2011.

³⁸ Barone & Narciso, 2013. [The effect of organized crime on public funds](#).

2.3 Valtionavustuslaki

2.3.1 Soveltamisala ja säännösten rajoitukset

Eri hallinnonalojen myöntämiä yritystukia sääntelee useampi eri laki, mutta pääosaa koskee valtionavustuslaki. Valtionavustuslakia sovelletaan valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen. Valtionavustuslaki on yleislaki ja mikäli muussa laissa on valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä valtionavustuslain asemesta. Valtionavustuslaissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia.³⁹

Valtionavustuslaki ei sisällä yleistä säännöstä valtionavustuksen myöntämisen rajoituksista, lukuun ottamatta laittoman työvoiman käytön estämistä koskevaa säännöstä tai laissa mainittuja hakijan tiettyjä rikostuomioita tai saamia seuraamusmaksuja tuen myöntämisen ja takaisinperinnän arvioinnissa.⁴⁰ Valtionavustuslaissa ei ole selkeitä säännöksiä, joiden mukaan valtionavustus olisi mahdollista jättää myöntämättä esimerkiksi sellaiselta valtionavustuksen hakijalta, joka olisi laiminlyönyt veroihin tai muihin julkisoikeudellisiin maksuihin liittyviä velvoitteitaan tai joka ei olisi noudattanut aiemmin saajalle annettuihin takaisinperintäpäätöksiin liittyviä velvoitteitaan. Valtionavustuslaki ei siis erikseen estä avustusten myöntämistä sellaisille toimijoille, jotka eivät ole hoitaneet verovelvoitteitansa.⁴¹

2.3.2 Valtionavustuslakiin esitettyjä muutosehdotuksia

Valtionapuviranomaisilla on ollut yhtenäisten säännösten puuttuessa epäselvää, mikä merkitys valtionavustushakemuksen käsittelyä koskevassa arvioinnissa ja harkinnassa tulisi antaa tiedolle, jossa avustuksen hakijayrityksellä, tämän omistajalla tai johtohenkilöllä on maksamattomia veroja tai velkoja ulosotossa. Osa valtionapuviranomaisista ei välttämättä ole yksityiskohtaisesti selvittänyt valtionavustuksen hakijan taloudellista tilannetta tai velvoitteidenhoitoa. Epäselvää on myös ollut valtionavustuksen hakijan maksuhäiriöiden suuruuden, mahdollisen maksusuunnitelman ja sen noudattamisen vaikutus valtionavustuksen myöntämiselle tai sen ehdottomalle esteelle. Epäselvän tilanteen vuoksi valtionapuviranomaisilla on ollut erilaisia käytäntöjä suhtautumisessa valtionavustuksen hakijaan, jolle on annettu aiemmin myönnettyä valtionavustusta koskeva takaisinperintäpäätös tai joka on asetettu konkurssiin, määrätty liiketoimintakieltoon taikka jonka ylimpään johtoon kuuluva henkilö on asetettu konkurssiin tai ei kykene selviytymään veloistaan.⁴²

Hallituksen esitysluonnoksessa 8.6.2022 valtionavustuslain muuttamiseksi ehdotettiin muun muassa harmaan talouden torjunnan tukemiseksi, että valtionavustuslakiin lisätään

³⁹ Valtionavustuslaki (27.7.2001/688) 1 ja 3 §.

⁴⁰ Valtionavustuslaki (27.7.2001/688) 7 § 2 mom. ja 22 § 2 mom.

⁴¹ Verovelvoitteiden laiminlyönnit voivat kuitenkin olla esteenä tuen myöntämiselle esimerkiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä koskevan lain nojalla. Katso luku 2.4. Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä.

⁴² Hallituksen esitysluonnos 8.6.2022 eduskunnalle laiksi valtionavustuslain muuttamisesta.

säännökset valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen rajoituksista. Ehdotettavat rajoitukset liittyisivät hakijan taloudelliseen asemaan ja julkisoikeudellisten veloitteiden hoitamiseen. Valtionavustuksen myöntämisen rajoitukset koskisivat hakijaa, joka olisi yritys- ja yhteisötietolain 3 §:ssä tarkoitettu yritys tai muu yhteisö. Rajoitukset eivät koskisi elinkeinotoimintaa harjoittamattomia luonnollisia henkilöitä ja julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, säätiömuotoisia yliopistoja tai osakeyhtiömuotoisia ammattikorkeakouluja.

Hallituksen esitysluonnoksessa keskeisiä rajoituksia sovellettaisiin ainoastaan valtionavustuksiin, joiden euromäärä ylittäisi 100 000 euroa. Ehdotuksen mukaan valtionapuviranomainen ei voisi myöntää valtionavustusta hakijalle, joka hakemuksen vireilletulo vuoden tai sitä edeltävän kolmen kalenterivuoden aikana täyttää jonkun seuraavista ehdoista:

- on toistuvasti tai huomattavissa määrin laiminlyönyt julkisoikeudellisia veloitteitaan,
- on vähäistä suurempia velkoja ulosotossa,
- on asetettu konkurssiin, tai konkurssiin asettamista koskeva asia on vireillä tuomioistuimessa,
- on jättänyt noudattamatta aiempaa valtionavustuksen takaisinperintäpäätöstä,
- on jättänyt noudattamatta ns. Deggendorf-ehdon⁴³ mukaista takaisinperintäpäätöstä,
- ylimpään johtoon⁴⁴ kuuluvat henkilöt ovat laiminlyöneet julkisten veloitteiden hoitamisen tai ovat menettäneet taloudellista asemaa koskevilla asioilla epäluotettavasti.

Ehdotetuista rajoituksista huolimatta valtionapuviranomainen voisi kuitenkin poikkeuksellisesti myöntää valtionavustuksen, jos se olisi erityisen painavan syyn vuoksi perusteltua. Valtionapuviranomaisen olisi jatkossa tarkistettava tietyissä tilanteissa ehdotetut valtionavustuksen myöntämisen rajoitukset myös valtionavustuksen maksatuksen yhteydessä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan viranomaisten välisen yhteistyön tiivistämiseksi ja uskottavan harmaan talouden torjunnan mahdollistamiseksi valtionavustuslakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan valtionapuviranomainen voisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa omasta aloitteestaan tietoja toiselle viranomaiselle. Tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen edellytyksenä olisi, että luovuttaminen olisi välttämätöntä viranomaisen laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Puutteita tai väärinkäytöksiä koskevien oma-aloitteisten tietojen luovutuksen arvioidaan tehostavan harmaan talouden ja väärinkäytösten torjuntaa.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan valtionapuviranomaisen tiedonsaantioikeuden laajentaminen viranomaisten ohella myös muita julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin, esimerkiksi Eläketurvakeskukseen, lisäisi valtionapuviranomaisen mahdollisuutta saada

⁴³ Valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan uutta rahoitusta ei voida maksaa tuen saajalle, joka ei ole maksanut takaisin komission päätöksellä takaisinperittyä sääntöjenvastaista tukea.

⁴⁴ HE luonnoksen mukaan johtohenkilöitä olisivat hakijan toimitusjohtaja ja hänen sijaisensa, hallituksen jäsen ja varajäsen, hallintoneuvoston tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen ja varajäsen, vastuunalainen yhtiömies sekä muu ylimpään johtoon kuuluva henkilö. Lisäksi johtohenkilöitä olisivat ne, joilla olisi suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosenttia avustusta hakeneen osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta tai vastaava omistus- tai määräämisvalta muussa yhteisössä kuin osakeyhtiössä.

valtionavustustoiminnan käsittelemiseksi riittävät ja kattavat tiedot. Tiedonsaantioikeuden laajentamisen arvioidaan parantavan valtionavustustoiminnan laadukkuutta ja vaikuttavuutta, kun valtionapuviranomaisen harkinta perustuisi aiempaa kattavampaan tietopohjaan.

2.3.3 Valtionavustuksen myöntämisen rajoitusten selvittäminen

Valtionavustuslain muuttamista koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa todettiin, että valtionapuviranomainen voisi eri tavoin pyrkiä selvittämään, onko valtionavustuksen myöntämiselle jokin säädettäväksi ehdotettu rajoitus. Tietoja voitaisiin kysyä avustuksen hakijalta, jolloin hakija ilmoittaisi avustusta koskevassa hakemuksessaan, koskeeko tätä jokin ehdotettu rajoitus. Jos valtionavustuksen hakija ei olisi hakemuksessaan ilmoittanut näitä tietoja, valtionapuviranomainen voisi pyytää hakijaa täydentämään hakemustaan tältä osin. Valtionavustuslain mukaan hakija on velvollinen antamaan hakemuksen yhteydessä oikeat ja riittävät tiedot hakemuksen ratkaisemiseksi.⁴⁵ Olennaisesti virheellisten tietojen antaminen voisi johtaa avustuksen takaisinperintään.⁴⁶

Valtionapuviranomaisella olisi myös tarvittaessa mahdollisuus selvittää avustuksen myöntämisen rajoituksia eri viranomaisilta. Valtionapuviranomainen voisi pyytää Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksiköstä maksutta velvoitteidenhoitoselvitys-raportin (VHS). VHS voidaan laatia tukemaan valtionavustuslain perusteella organisaation toimintaa varten annettavan rahoituksen myöntämistä ja valvontaa.⁴⁷ VHS:n toimittamisen edellytyksenä on, että valtionapuviranomainen on sopinut VHS:n tuottamisesta Harmaan talouden selvitysyksikön kanssa.

Velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvataan organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista. VHS:n tarkoituksena on antaa sitä pyytäneelle viranomaiselle kokonaiskuva siitä, millaista taloudellista toimintaa kohde harjoittaa ja miten se on hoitanut tästä toiminnastaan aiheutuvat julkisoikeudelliset velvoitteensa. Lisäksi velvoitteidenhoitoselvityksestä selviää, mikä on kohteen kyky hoitaa velvoitteensa ja mihin muihin organisaatioihin ja organisaatiohenkilöihin kohde on vastuuaseman tai omistuksen kautta kytkeytynyt. Valtionapuviranomaisen olisi VHS:n avulla mahdollista tapauskohtaisesti arvioida, onko avustuksen myöntämiselle jokin laissa tarkoitettu rajoitus.

2.4 Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) sisältää yleiset säännökset hyvän tuen edellytyksistä, joiden tarkoituksena on varmistaa taloudellisen toiminnan tukien yhdenmukainen käyttö kansantalouden kannalta mahdollisimman

⁴⁵ Valtionavustuslaki (27.7.2001/688) 10 §.

⁴⁶ Valtionavustuslaki (27.7.2001/688) 21 §:n 3 kohta tai 22 §.

⁴⁷ Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (21.12.2010/1207) 6 § 1 momentti 6 kohta.

tehokkaalla ja uudistavalla tavalla.⁴⁸ Lakia pääsääntöisesti sovelletaan valtion tukiviranomaisen myöntäessä tukea taloudelliseen toimintaan, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa esitetyt valtiontuen edellytykset. Lakia ei sovelleta myönnettäessä maa- ja metsätalouden alkutuotantoa eikä kalataloutta koskevaa tukea.⁴⁹

Taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä koskevassa laissa yritystuella tarkoitetaan taloudelliseen toimintaan myönnettävää avustusta ja korkotukea sekä sellaista lainaa, takausta, takuuta, oman pääoman ehtoista rahoitusta, verotukea ja muuta järjestelyä, johon sisältyy taloudellista etua. Laissa oleva taloudellisen toiminnan käsite on sama kuin EU:n kilpailuoikeudessa. Ratkaisevaa arvioinnissa on harjoitettavan toiminnan luonne. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Pelkkää hyödykkeen ostamista tai hankintaa ei pidetä lähtökohtaisesti taloudellisena toimintana, jos hyödykkeet on hankittu käytettäväksi muussa kuin taloudellisessa toiminnassa. Taloudellisen toiminnan käsitteen määrittelystä seuraa, että soveltamisalan ulkopuolelle jäävät esimerkiksi suoraan luonnollisille henkilöille maksettavat sosiaaliturvaetuudet.⁵⁰

Hyvän tuen edellytysten lisäksi valtion tukiviranomaisen on yksittäistä tukea myönnettäessä selvitettävä hankkeeseen myönnettävän julkisen rahoituksen määrä sekä hankkeen kokonaisrahoitus, kannattavuus ja kilpailuvaikutukset⁵¹ sekä varmistettava, että tuen saajalla on edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Tällä perusteella tuen myöntäjät selvittävät tukea hakevan tai saavan verovelvoitteiden hoidon sekä talouden tilan yleisesti. Tuen vaikutavuutta tulisi arvioida säännöllisesti. Kannattamattomille yrityksille tai kannattamattomiin hankkeisiin ei tulisi myöntää tukea.⁵²

Suomessa esimerkiksi Business Finland tarjoaa Suomen kasvukykyisimmille startup-yrityksille rahoitusta. Rahoitusta tarjotaan innovatiivisiin startup-yrityksiin, joilla on suomalainen y-tunnus ja jotka ovat sitoutuneet globaaliin kasvuun.⁵³ Kasvuvaiheessa olevan yrityksen kannattavuus ja taloustilanne voi olla erilainen verrattuna pidempään toimineeseen yritykseen. Kasvuyrityksen talouden tunnusluvut eivät välttämättä parhaiten kuvaa yrityksen kannattavuutta tai tulevaa kannattavuutta. Alkuvuosinaan mahdollisesti tappiollisten start-up yritysten edellytyksiä kannattavaan liiketoimintaan voidaan arvioida esimerkiksi rahoitusasemaa kuvaavien tunnuslukujen avulla eli pääomarakenteen sekä rahoituksen riittävyuden

⁴⁸ Hyvän tuen edellytyksiä ovat tuen selkeä taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite, joilla poistetaan puutteita markkinoiden toiminnassa. Tuen tulisi olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen kilpailua vääristävien vaikutusten tulisi olla mahdollisimman vähäiset myös silloin, kun tukea käytetään ohjauskeinona muiden kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen tulisi olla määräaikainen ja sillä tulisi olla kannustava vaikutus. HE 22/2016 vp.

⁴⁹ Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016).

⁵⁰ HE 22/2016 vp.

⁵¹ Euroopan Komission de minimis -asetuksen mukaan pienten tukien ei nähdä vääristävän kilpailua tai vaikuttavan jäsenmaiden väliseen kauppaan. De minimis -tuella tarkoitetaan vähämerkityksistä julkista tukea, jonka määrä on enintään yhteensä 200 000 euroa yhtä yritystä kohden kuluvan ja kahden edellisen verovuoden ajanjaksolla. Poikkeukset de minimis -säännön soveltamisalasta koskevat pääosin toimialoja, joilla toimii paljon pieniä yrityksiä ja joilla vähäinenkin julkinen tuki voi vääristää kilpailua. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2023.

⁵² HE 22/2016 vp.

⁵³ Business Finland. [Startup-yritys](#).

(maksuvalmius ja kassaennusteet) tarkastelulla.⁵⁴ Kannattavuuden arvioimisen tukena voi toimia myös verovelvoitteiden laiminlyönnit, jotka voivat olla esteenä tuen myöntämiselle.

3 Yritysjoukot, aineistot ja menetelmät

3.1 Yleistä

Tässä luvussa esitetään selvityksessä käytetyt yritysjoukot ja aineistot sekä tilastolliset menetelmät. Lisäksi luvussa kerrotaan millä kriteereillä valtionavustuslakiin esitettyjä rajoituksia tässä selvityksessä tarkastellaan.

3.2 Yritysjoukot

Selvityksen pääasiallisena yritysjoukkona on vuonna 2023 valtionavustusta saaneet kotimaiset osakeyhtiöt. Osakeyhtiöt olivat saaneet 75 % kaikista Verohallinnolle vuosi-ilmoituksella ilmoitetuista valtionavustuksista vuonna 2023 alla olevan taulukon 1 mukaisesti, joten selvitykseen tehty yritysmuodon rajausta kattoi valtaosan käytettävissä olevan aineiston valtionavustuksista.⁵⁵

Taulukko 1. Valtionavustuksia vuonna 2023 saaneet yritykset ja tuen määrät.

Yritysmuoto	Lkm	Tuen määrä, euroa	Määrän osuus
Osakeyhtiö	16 763	983 564 944,55	75 %
Yhtymä	8 817	226 641 252,34	17 %
Elinkeinonharjoittaja	8 844	108 461 595,90	8 %
Kaikki yhteensä	34 424	1 318 667 792,79	100 %

Valtionavustuksia vuonna 2023 saaneista 16 763 osakeyhtiöstä 16 122 yhtiötä oli perustettu vuoden 2022 loppuun mennessä.⁵⁶ Selvityksen tilastollisissa analyyseissä huomioitiin ainoastaan vuoden 2022 loppuun mennessä perustetut osakeyhtiöt. Valtionavustuksia myönnetään vuosittain laskentatavasta riippuen noin neljä miljardia euroa, josta yritysten osuus on ollut noin 30 %.

3.3 Aineistot

Selvityksen pääasiallisena aineistona on tukiviranomaisten vuosina 2018–2023 Verohallinnolle antamat julkisten tukien vuosi-ilmoitukset⁵⁷. Verohallinnon julkisten tukien vuosi-ilmoituksessa on tiedot valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaisen, muun julkisyhteisön

⁵⁴ Valtiontukisäännöissä on määritelty yksityiskohtaisia kriteerejä ja taloudellisia tunnuslukuja, joiden perusteella yrityksen katsotaan olevan vaikeuksissa. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2015.

⁵⁵ Selvityksen yritysjoukon rajausta osakeyhtiöihin tukee myös se, että selvityksen tilastollisissa analyyseissä hyödynnetään verotarkastustietoja, joita ei ole käytettävissä yhtä laajaa määrää muista yritysmuodoista kuin osakeyhtiöistä. Harmaan talouden selvitysyksikkö on kehittänyt koneellisen riskisyysarvion ainoastaan osakeyhtiöille.

⁵⁶ Vuonna 2023 perustettuja yhtiöitä oli 641 kpl.

⁵⁷ Laki verotusmenettelystä (18.12.1995/1558) 18 § 6 momentti.

sekä Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen vuoden aikana maksamista tuista ja avustuksista. Vuosi-ilmoituksella annetaan tiedot muun muassa tuen antajasta, tuen saajasta, tuen nimestä, tuen käyttötarkoituksesta sekä sen määrästä.

Yritysjoukon tilastollisessa analyysissä käytetään pääsääntöisesti vuoden 2022 verotustietoja, koska selvitystä laadittaessa vuoden 2023 verotustiedot eivät olleet vielä valmistuneet. Lisäksi yritysten avustusten hakuhetkellä virkailijalla on pääosin ollut käytössään ainoastaan edellisten tilikausien tilinpäätöstietoja eli vuonna 2023 maksettuja avustuksia on oletettavasti haettu yrityksen tilikauden 2022 tai jopa tilikauden 2021 tilinpäätöksen perusteella.

Selvityksessä hyödynnetään laajasti tuensaajien verotustietoja Verohallinnon tietokannoista. Harmaan talouden riskisyyden päättelyyn koneoppimismallin avulla käytetään laajasti verotustiedoista pääteltyjä muuttujia. Näitä muuttujia käytetään myös hyödyksi selvityksen propensiteettipisteisiin⁵⁸ perustuvissa kaltaistuksissa.

Selvityksen yritysjoukkoon suoritettavat verotarkastukset olivat valmistuneet vuosina 2017–2024. Verotarkastukset olivat kohdistuneet verovuosiin 2011–2023. Vuonna 2023 valtionavustuksia saaneista osakeyhtiöistä oli vuosina 2017–2024 verotarkastettu yhteensä 911 yritystä. Näistä noin kahdella sadalla yhtiöllä verotarkastus oli kohdistunut ainoastaan tilikauteen 2016 tai aikaisempiin tilikausiin. Näille yhtiöille ei selvityksessä laadittu Harmaan talouden selvitysyksikön määritelmän mukaista harmaan talouden luokittelua. Jäljelle jäävistä noin 700 osakeyhtiöstä noin 170 oli määritelmän mukaisesti harmaan talouden yritys.⁵⁹

3.4 Tilastolliset menetelmät

Selvityksessä hyödynnetään Harmaan talouden selvitysyksikön kehittämää koneoppimismenetelmää, jolla arvioidaan tarkastamattomien osakeyhtiöiden harmaan talouden riskiä. Menetelmä pohjautuu verotarkastusaineistoon ja verotarkastuksen lopputuloksen ennustamiseen. Menetelmää on hyödynnetty useissa aiemmissa Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksissä⁶⁰. Verotarkastuksen lopputulosta ennustetaan hyödyntämällä isoa määrää verotustiedoista pääteltyjä muuttujia. Mallin algoritmi on päätöspuihin perustuva XGBoost⁶¹.

Selvityksessä käytetään harmaan talouden yrityksistä kahta erilaista joukkoa. Ensimmäinen perustuu verotarkastuksissa todettuihin konkreettisiin havaintoihin. Näiden perusteella yritys voidaan arvioida harmaan talouden yritykseksi hyvin suurella varmuudella. Koska

⁵⁸ Propensiteettipisteet tarkoittavat sitä, että mallinnetaan toimenpiteen saamisen todennäköisyyttä tietyillä muuttujilla. Esimerkiksi ennustetaan yrityksen joutumista verotarkastetuksi. Tämän jälkeen pyritään etsimään sellaisia yrityksiä, joilla on ollut yhtäläinen todennäköisyys joutua verotarkastetuksi, mutta vain toiseen on kohdistunut aidoisti verotarkastus.

⁵⁹ Verotarkastettu yritys määritellään harmaan talouden yritykseksi, jos verotarkastuksessa yksi tai useampi havainto viittaa harmaan talouden tekoon, kun huomioidaan havaintojen laatu ja koko. Harmaan talouden teon laatu on sellainen, että tekijän tarkoituksena on todennäköisesti ollut välttää veroja osittain tai kokonaan. Lisäksi havainnot eivät ole euromääräisesti vähäisiä tai ne ovat merkittäviä suhteutettuna yrityksen liikevaihtoon.

⁶⁰ Esimerkiksi "[Miten verovelka ja harmaa talous liittyvät toisiinsa?](#)" 3/2022 ja "[Kotitalousvähennyksen vaikutuksia](#)" 4/2023.

⁶¹ XGBoost eli eXtreme Gradient Boosting on tehokas ohjatun oppimisen menetelmä, jossa rakennetaan joukko pieniä päätöspuita, joista jokainen pyrkii korjaamaan edellisen tekemiä ennustevirheitä

verotarkastuksia on kuitenkin rajattu määrä, laajennetaan harmaan talouden yritysten joukko myös sisältämään sellaiset yritykset, jotka ovat koneoppimismallin tekemän arvion mukaan korkean riskin yrityksiä. Terminologisesti ensimmäisistä käytetään tässä selvityksessä termiä harmaan talouden yritykset ja jälkimmäisistä harmaan talouden riskiyritykset.

Verotarkastetut yritykset ovat pääsääntöisesti riskiperusteisesti valikoitu joukko, joten harmaan talouden esiintyvyys on luonnollisesti verotarkastettujen yritysten joukossa suurempaa kuin yrityspopulaatiossa keskimäärin. Malli siis opetetaan vinoutuneeseen aineistoon, minkä seurauksena se näkee harmaan talouden esiintyvyyden huomattavasti yleisempänä kuin todellisuudessa. Aineiston vinoumien takia se myös etsii tietynlaisia riskitekijöitä ja tiettyjen alojen yrityksiä muita useammin ja saattaa jättää sellaisia harmaan talouden riskiyritysten ominaisuuksia huomioimatta, joita ei myöskään ole verotarkastettu. Malli onnistuu kuitenkin keskimäärin pisteyttämään riskisemmät yritykset matalariskisiä korkeammin. Kun yrityksiä ainoastaan verrataan toisiinsa niiden saaman pisteytyksen mukaan ja ne jaetaan desiiileihin arvioidun riskin mukaisesti, ei suhteellisen korkea pisteytyksen perustaso ole ongelma.

Selvityksessä tarkastellaan verotarkastuksen vaikutusta yrityksen todennäköisyyteen saada tarkastuksen jälkeen julkisia tukia ja yritystukijärjestelmään osallistumisen vaikutusta yrityksen velvoitteiden hoitoon. Näitä vaikutuksia selvitetään erilaisilla kausaalimallinnuksen menetelmillä. Selvityksessä käytetään tähän tarkoitukseen logistista regressiota sekä propensiteettipistekaltaistusta lähimmän naapurin ja täyden kaltaistuksen menetelmillä.

Verotarkastuksen vaikutusta tarkastuksen jälkeen maksettuihin valtionavustuksiin analysoidaan paneeliaineistoasetelmalla, jossa käytetään tietoa saaduista valtionavustuksista useilta vuosilta ennen ja jälkeen verotarkastuksen. Tämän lisäksi tutkitaan erikseen niiden yritysten käyttäytymismuutosta, joilla on ollut ongelmia velvoitteidenhoidossaan vuonna 2021 ja yritykset eivät ole saaneet valtionavustuksia vuosina 2021 tai 2022. Tarkoitus on tutkia, että ovatko vuonna 2023 valtionavustuksia saaneet yritykset pyrkineet parantamaan velvoitteidenhoidon tasoaan ennen kuin ne hakevat valtionavustuksia. Tällä koeasetelmalla haetaan havaittavissa olevaa käyttäytymismuutosta suhteessa edellisvuoteen, kun valmistaudutaan hakemaan valtionavustuksia. Valtionavustusten vaikutusta velvoitteidenhoitoon tutkitaan asetelmalla, jossa verrataan vuonna 2023 tukia saaneiden yritysten vuoden 2022 velvoitteidenhoitoa muiden yritysten vuoden 2022 velvoitteidenhoitoon.

3.5 Valtionavustuslain muutosten tarkastelu

Hallituksen esitysluonnoksessa 8.6.2022⁶² valtionavustuslain muuttamiseksi on ehdotettu rajoituksia, jotka koskisivat hakijan julkisoikeudellisten maksujen ja velvoitteiden laiminlyöntiä. Ehdotuksen mukaan valtionavustusta ei voitaisi myöntää hakijalle, joka olisi avustushakemuksen vireilletulovuotena tai sitä edeltävän kolmen kalenterivuoden aikana laiminlyönyt

⁶² HE luonnos 8.6.2022. Valtionavustuksen myöntämisen rajoitukset 7 a §.

veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin tai Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröimis- ja ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksiensa hoitamisen.

Tässä selvityksessä hallituksen esitysluonnoksessa mainittuja valtionavustusten rajoituksia sovelletaan vain osittain. Selvityksessä tehdään myös omia rajauksia ja esimerkiksi esitysluonnoksesta poiketen velvoitteidenhoitoa selvitetään pääosin Verohallinnosta saatavien tietojen perusteella. Valtionavustuksen hakijan tai saajan taloudellisia tietoja selvitetään myös valtionapuviranomaisen mahdollisuuksien pohjalta saada edellä mainittuja tietoja. Tietopohja voi esimerkiksi perustua Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön tuottamien velvoitteidenhoitoselvitysten tietoihin. Velvoitteidenhoitoselvitykset kuvaavat yrityksen taloudellista tilaa raportin tulostamishetkellä. Velvoitteidenhoitoselvitykseltä ei ole esimerkiksi nähtävissä yrityksen aikaisempia velvoitteiden laiminlyöntejä, kuten verovelkaa, jotka yritys on maksanut pois.⁶³ Tässä selvityksessä ei ole tiedossa, minä päivänä yritykset ovat hakeneet valtionavustuksia tai milloin velvoitteidenhoitoa on valtionapuviranomaisen toimesta selvitetty. Selvityksen yritysjoukon saamat valtionavustukset on kuitenkin maksettu vuoden 2023 aikana. Tässä selvityksessä useita rajoituksia tarkastellaan osakeyhtiöistä ja niiden johtohenkilöistä yhdeltä päivämäärältä 31.12.2022. Selvityksessä tutkitut rajoitukset on esitetty tarkemmin liitteessä 1.

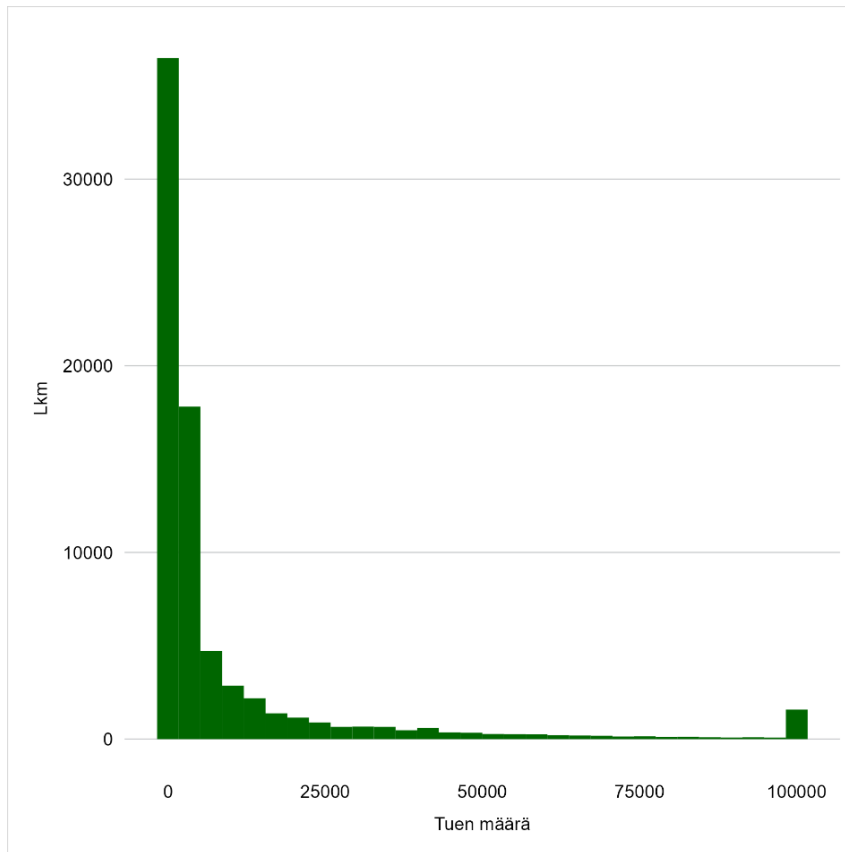
4 Tilastotietoa valtionavustuksia saaneista yhtiöistä

4.1 Maksetut tukimäärät ja tukilajit vuonna 2023

Vuonna 2023 yli 16 000 osakeyhtiötä sai valtionavustuksia yhteensä lähes miljardi euroa, joka sisälsi noin 75 000 erillistä valtionavustusilmoitusta.⁶⁴ Osakeyhtiöille tukia myönsivät lähes 80 eri tahoa. Keskimääräinen yksittäinen osakeyhtiöiden saama valtionavustus oli varsin pieni. Maksettujen yksittäisten avustusten mediaani oli vain noin 1 800 euroa, keskiarvon ollessa lähes 13 000 euroa. Noin viisi prosenttia osakeyhtiöille vuonna 2023 maksetuista tuista ylittää hallituksen esitysluonnoksessa valtionavustuslain muuttamiseksi mainitun 100 000 euron selvitysrajan, ja kaikista tuensaajista yli sadan tuhannen euron yksittäisiä tukia oli saanut kaksi prosenttia (myös muut kuin osakeyhtiöt).

⁶³ Tietojen poimintapäivämäärä on yleensä VHS-raportin ylätunnisteen valmistumispäivämäärä. Kaikki VHS-tiedot haetaan reaaliaikaisesti kunkin viranomaisen rekisteristä.

⁶⁴ Katso luku 3.2 Yritysjoukot.

Kuvio 1. Yksittäisten tukien euromäärän histogrammi.

Vuonna 2023 osakeyhtiöille maksetut tuet jakaantuivat nimen perusteella noin 1 100 erilaiseen tukilajiin. Sellaisia tukia, joita vuonna 2023 oli saanut yli 5 eri osakeyhtiötä, oli yhteensä 163. Kaikista yleisin ja euromääräisesti merkittävin maksettu tuki oli vuonna 2023 palkkatuki. Palkkatukea oli saanut noin 7 200 osakeyhtiötä yhteensä yli 63 miljoonaa euroa. Seuraavaksi yleisimmillä tukilajeilla oli tuensaajia alle 1 310 yhtiötä. Näitä olivat perustulotuki, uudelleenjakotulotuki, perustuki- ja viherryttämistuki sekä luonnonhaittakorvaus. Näistä luonnonhaittakorvaus ja perustulotuki olivat myös euromääräisesti kymmenen merkittävimmän tukilajin joukossa alla olevan taulukon 2 mukaisesti.

Taulukko 2. Euromääräisesti 10 merkittävintä osakeyhtiöille maksettua tukilajia vuonna 2023.

Tukilaji	Saajien lukumäärä	Maksettu euromäärä
PALKKATUKI	7 239	63 064 723 €
JULKINEN ELINKEINOTUKI	826	40 599 944 €
TUTKIMUS, KEHITYS JA PILOTOINTI	411	39 114 370 €
LUONNONHAITAKORVAUS (2023-)	1 273	38 258 671 €
EUROOPAN ALUE- (EAKR) TAI SOSIAALIRAHASTON(ESR) TUKI	731	35 758 609 €
MAIDON TUOTANTOTUKI, MEIJERIMAITO	227	28 930 571 €
CO-INNOVATION, YRITYSOSALLISTUJA	288	28 780 778 €
PERUSTULOTUKI	1 310	23 496 700 €
ENERGIATUKI	532	15 492 491 €
TEMPO	501	14 759 690 €

Euromääräisesti palkkatuen lisäksi merkittävimmät tukilajit ovat *Julkinen elinkeinotuki, Tutkimus, kehitys ja pilotointituki, Luonnonhaittakorvaus sekä Euroopan*

alue tai sosiaalirahaston tuki. Yhteensä 17 tukilajissa oli maksettu tukea yli 10 miljoonaa euroa vuonna 2023.

4.2 Ikäjakauma, talous ja toimiala

Suomessa oli vuoden 2022 lopussa yhteensä noin 250 000 aktiivista osakeyhtiötä⁶⁵. Valtionavustuksia saaneiden osakeyhtiöiden lukumäärä ja niiden osuus kaikista ikäluokan osakeyhtiöistä kasvoi, mitä vanhempi yritys oli. Alla olevan taulukon 3 mukaisesti alle kaksivuotiaista osakeyhtiöistä avustuksia sai vuonna 2023 viisi prosenttia ja yli 10-vuotiaista melkein seitsemän prosenttia.

Taulukko 3. Vuonna 2023 avustuksia saaneiden osakeyhtiöiden ikäjakauma⁶⁶ ja osuus kaikista osakeyhtiöistä.

Ikäluokka	Avustuksia saaneiden lukumäärä	Osuus kaikista ikäluokan osakeyhtiöistä
0–2	1 812	5 %
2–5	2 737	6,1 %
5–10	2 971	6,7 %
10+	8 602	6,9 %

Valtionavustusten saaminen oli sitä yleisempää, mitä korkeampi oli osakeyhtiön liikevaihto. Alla olevan taulukon 4 mukaisesti alle sadan tuhannen euron liikevaihdon yhtiöistä noin kuusi prosenttia oli saanut valtionavustuksia, mutta yli 10 miljoonan euron vuosittaisella liikevaihdolla pyörivistä yhtiöistä yli neljännes oli saanut avustuksia vuonna 2023.

Taulukko 4. Vuonna 2023 avustuksia saaneet osakeyhtiöt vuoden 2022 liikevaihdon mukaan.

Liikevaihtoluokka	Avustuksia saaneiden lukumäärä	Avustuksia saaneiden osuus kaikista yrityksistä
0–10 k €	2 480	3 %
10–100 k €	1 794	3 %
100 k–1 m €	5 986	7,8 %
1–10 m €	4 455	17,2 %
10+ m €	1 407	27,4 %

Taseen nettovarallisuuden perusteella arvioitaessa valtionavustuksia saivat useimmin vaka-varaisemmat yritykset. Yrityksistä, joilla oli taseessa nettovarallisuutta alle 10 000 euroa, ai-noastaan noin alle neljä prosenttia oli saanut valtionavustuksia. Yli 10 miljoonan euron nettovarallisuuden taseessaan pitävillä yrityksillä vastaava osuus oli lähes viidenneksen.

Taulukko 5. Vuonna 2023 avustuksia saaneet yritykset vuoden 2022 taseen nettovarallisuuden⁶⁷ mukaan.

Nettovarallisuus (k €)	Avustuksia saaneiden lukumäärä	Avustuksia saaneiden osuus kaikista yrityksistä
–10 k €	3 831	3,9 %
10–100 k €	3 543	5,2 %
100 k–1 m €	5 500	8,9 %
1–10 m €	2 560	14,3 %
10+ m €	688	18,6 %

⁶⁵ Osakeyhtiö katsotaan aktiiviseksi yhtiöksi, jos se on kuulunut Verohallinnon ennakkoperintä-, työnantaja- tai arvonlisäverovelvollisten rekisteriin tai se on ilmoittanut palkkoja tai liikevaihtoa

⁶⁶ Yrityksen ikä on laskettu kaupparekisteriin merkitystä perustamisvuosivuodesta vuoden 2022 loppuun.

⁶⁷ Nettovarallisuus on laskettu vähentämällä yhtiön varoista yhtiön velat.

Valtionavustuksia saaneista yhtiöistä yli puolella oli heikko kannattavuus. Kaikista liikevaihtoa vuonna 2022 ilmoittaneista aktiivisista osakeyhtiöistä heikon kannattavuuden yrityksiä oli yli 40 prosenttia. Valtionavustuksia saaneet yritykset olivat siten muuta yrityspopulaatiota heikommin kannattavia. Hyvän kannattavuuden yrityksiä oli tukia saaneista noin viidennes, kun vastaava osuus kaikkien aktiivisten osakeyhtiöiden joukossa on yli neljäsnes.

Taulukko 6. Valtionavustuksia vuonna 2023 saaneiden osakeyhtiöiden vuoden 2022 kannattavuus.

Kannattavuusluokka	Osuus tukia saaneista	Osuus kaikista osakeyhtiöistä
Heikko	53,5 %	41,7 %
Tyydyttävä	13,9 %	9,2 %
Hyvä	19,7 %	25,5 %

Alkutuotannon ja teollisuuden toimialat korostuvat selvästi niiden toimialojen joukossa, joissa valtionavustusten saaminen on tyypillistä. Maatalouden toimialalla toimineista osakeyhtiöistä hieman yli puolet oli saanut valtionavustuksia vuonna 2023. Kirjastojen, arkistojen, museoiden ja muiden kulttuurilaitosten toiminnan toimialalla oli lisäksi suhteellisesti paljon valtionavustuksia saaneita osakeyhtiöitä.

Taulukko 7. Kymmenen toimialaa⁶⁸, joissa suhteellisesti useimmin saatu valtionavustuksia vuonna 2023.

Toimiala	Tukia saaneiden lukumäärä	Osuus toimialan osakeyhtiöistä
01 Kasvinviljely ja kotieläintalous, riistatalous ja niihin liittyvät palvelut	1665	51,1
29 Moottoriajoneuvojen, perävaunujen ja puoliperävaunujen valmistus	53	22,6
21 Lääkeaineiden ja lääkkeiden valmistus	12	21,1
03 Kalastus ja vesiviljely	110	20,1
26 Tietokoneiden sekä elektronisten ja optisten tuotteiden valmistus	134	19,6
91 Kirjastojen, arkistojen, museoiden ja muiden kulttuurilaitosten toiminta	10	19,6
22 Kumi- ja muovituotteiden valmistus	106	19,6
10 Elintarvikkeiden valmistus	270	19,1
24 Metallien jalostus	19	18,8
28 Muiden koneiden ja laitteiden valmistus	262	18,7

Valtionavustuksia saaneissa osakeyhtiöissä on suhteellisesti useammin korkean liikevaihdon ja merkittävän nettovarallisuuden yrityksiä. Valtionavustuksia saaneiden osakeyhtiöiden joukossa on koko yrityspopulaatiota enemmän heikosti kannattavia yrityksiä. Yhtiöt ovat myös usein pidempään toimineita. Valtionavustuksia saavat yhtiöt toimivat erityisesti alkutuotannon ja teollisuuden toimialoilla.

⁶⁸ Vähintään 50 yritystä toimialalla.

5 Tulokset

5.1 Yleistä

Tässä luvussa vastataan luvussa 1.3 esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Luvussa esitetään tilastollisin menetelmin tuotettuja tietoja valtionavustuksia saaneiden yritysten verotuksellisesta luotettavuudesta, harmaan talouden riskiyritysten saamista valtionavustuksista, avustusten vaikutuksesta yritysten harmaan talouden käyttäytymiseen ja lainsäädäntömuutosten vaikutuksista valtionavustusten myöntämiseen.

5.2 Valtionavustukset ja velvoitteidenhoito

Selvityksessä tarkastellaan, ovatko valtionavustuksia vuonna 2023 saaneet osakeyhtiöt verrokkejaan parempia hoitamaan velvoitteensa ja muuttavatko yhtiöt verokäyttäytymistään ennen avustusten hakemista. Valtionavustuslaki asettaa yrityksille tiettyjä kriteerejä valtionavustusten hakemiseen. Valtionavustuksia saaneet yritykset eivät ole edustava otos yritys populaatiosta⁶⁹, vaan ne valikoituvat niin toimialan, yrityksen iän kuin taloudellisen aseman mukaan. Jotta saadaan selville, onko yritystukijärjestelmään osallistumisella yrityksen velvoitteidenhoitoa parantavaa vaikutusta, täytyi valtionavustuksia saaneet yritykset vakioida⁷⁰ ominaisuuksiltaan avustuksia saamattomien yritysten kanssa.

Tilastollisessa analyysissä osakeyhtiön velvoitteiden laiminlyönti määritellään siten, että yhtiöllä on ollut 31.12.2022 verovelkaa yli 5 000 euroa, yhtiö on ollut verovelkarekisterissä, sen verotukseen on tehty muutoksia verovalvonnassa, yhtiö on antanut yli 10 prosenttia veroilmoituksistaan myöhässä, se on arvioverotettu tai ollut ulosotossa vuonna 2022. Vastemuutuja on kaksiluokkainen ja ei ole väliä onko yrityksellä ollut puutteita yhdessä vai useammassa laiminlyönnin osatekijässä.

Selvityksen tulosten perusteella valtionavustuksia saaneilla yhtiöillä on vähemmän puutteita velvoitteidenhoidossaan, kuin avustuksia saamattomilla aktiivisilla osakeyhtiöillä. Yli kolmanneksella tukia saaneista yhtiöistä on vähintään yksi puute, kun osuus on kontrolliryhmässä kuusi prosenttiyksikköä suurempi ollen yli 40 %. Kun muita tekijöitä ei oteta huomioon, valtionavustuksia saaneet yritykset ovat parempia hoitamaan velvoitteensa.

Taulukko 8. Velvoitteidenhoidon puutteet ryhmissä.

Ryhmä	Osuus velvoitteidenhoidon puutteita
Saanut valtionavustuksia	34 %
Ei ole saanut valtionavustuksia	40,1 %

Kun yritysten ikä, toimiala ja taloudellinen asema vakioidaan, valtionavustusten saaminen osoittaa edelleen alhaisempaa riskiä velvoitteidenhoidon laiminlyönneille. Ero ei tällöin

⁶⁹ Edustava otos tarkoittaa koko yritys populaation ominaisuuksia kuvastavaa otosta (representative sample).

⁷⁰ Vakioinnissa käytetään ominaisuuksina yrityksen ikää, toimialaa, palkollisten määrää sekä keskipalkkaa, tuloista, tasetta, omaa pääomaa, velkoja, alv-rekisteröintiä, verotonta myyntiä sekä liikevaihdon prosentuaalista muutosta edellisvuodesta.

kuitenkaan ole enää niin suuri verrokkijoukkoon nähden. Logistisen regressio vakioinnissa marginaaliefekti oli 4 prosenttiyksikköä. Kaltaistamiseen perustuvat arviot asettivat efektiin suuruudeksi noin yhden prosenttiyksikön. Kaltaistaminen on regressiota tehokkaampi tapa huomioida muiden muuttujien vaikutusta, joten näiden alhaisempi arvio vaikuttaa realistisemmalta. Yritystukijärjestelmään osallistuminen siis parantaa yritysten velvoitteidenhoitoa, mutta vaikutus ei ole erityisen suuri.

Taulukko 9. Yritystukijärjestelmän vaikutus yrityksen velvoitteidenhoitoon.

Menetelmä	Regressiokerroin	Marginaaliefekti	Marginaaliefektin 95 % alaraja	Marginaaliefektin 95 % alaraja
Logistinen regressio	-0,18 ***	-4 %	-4,8 %	-3,2 %
Lähimmän naapurin kaltaistus	-0,05 *	-1,1 %	-2,2 %	-0,1 %
Täysi kaltaistus	-0,04 *	-1 %	-1,7 %	-0,2 %

Selvityksessä tarkastellaan, ovatko valtionavustuksia vuonna 2023 saaneet yritykset pyrkineet parantamaan velvoitteidenhoitoaan ennen kuin ne hakevat avustuksia. Käyttäytymismuutosta tarkasteltiin sellaisista vuonna 2023 valtionavustusta saaneista osakeyhtiöistä, joilla oli ollut ongelmia velvoitteidenhoidossaan vuonna 2021 ja jotka eivät olleet saaneet valtionavustusta vuosina 2021–2022. Tällä koeasetelmalla haetaan havaittavissa olevaa käyttäytymismuutosta suhteessa edellisvuoteen, kun yhtiöt valmistautuivat hakemaan valtionavustuksia.

Osakeyhtiöitä, jotka eivät olleet saaneet valtionavustuksia vuosina 2021–2022, ja joilla oli puutteita velvoitteidenhoidossa vuonna 2021, oli noin 72 000 yhtiötä. Näiden yhtiöiden velvoitteidenhoito oli heikolla tasolla myös vuonna 2022, mutta yli viidennes yhtiöistä oli saanut hoidettua kaikki velvoitteensa vuonna 2022. Koko 72 000 osakeyhtiön joukosta valtionavustuksia sai vuonna 2023 noin 1 250 yritystä. Valtionavustuksia saaneista yhtiöistä noin 30 prosenttia oli saanut hoidettua kaikki velvoitteensa vuonna 2022, mikä on noin seitsemän prosenttiyksikköä verrokkijoukkoa korkeampi osuus.

Taulukko 10. Velvoitteidenhoito vuonna 2022 yhtiöillä, joilla oli puutteita 2021 ja ei saatuja valtionavustuksia vuosina 2021–2022.

Ryhmä	Osuus ei velvoitteidenhoidon puutteita
Saanut valtionavustuksia 2023	29,9 %
Ei ole saanut valtionavustuksia 2023	22,7 %

Kun valtionavustuksia saaneita osakeyhtiöitä verrataan saman toimialan saman ikäisiin ja saman taloudellisen aseman yrityksiin havaitaan, että avustusten saaminen vuonna 2023 on yhteydessä parantuneeseen velvoitteidenhoitoon. Logistinen regressio sekä täysi kaltaistus tuottavat molemmat suuren ja tilastollisesti merkitsevän estimaatin, jonka mukaan valtionavustusten saaminen vuonna 2023 saa yrityksen velvoitteidenhoidon puutteiden todennäköisyyden laskemaan 3–8 prosenttiyksikköä muuten vastaavaan verrokkirytykseen nähden. Lähimmän naapurin kaltaistuksessa efekti ei ole tilastollisesti merkitsevä ja efektiin luottamusväli sisältää nollan. Lähimmän naapurin kaltaistuksessa aineistoa on selvästi vähemmän käytettävissä, mikä selittää laajemman luottamusvälin, mutta ei alhaisempaa piste-estimaattia. Saatu evidenssi viittaa kuitenkin vahvasti siihen, että yritykset pyrkivät parantamaan velvoitteidenhoitoaan, kun ne päättävät lähteä hakemaan valtionavustuksia.

Taulukko 11. Valtionavustusten aiheuttama käytöksen muutos vuonna 2023 alhaisen velvoitteidenhoidon yrityksissä, jotka eivät saaneet valtionavustuksia vuosina 2021–2022.

Menetelmä	Regressiokerroin	Marginaaliefekti	Marginaaliefektin 95 % alaraja	Marginaaliefektin 95 % alaraja
Logistinen regressio	-0,29 ***	-5,4 %	-7,8 %	-3 %
Lähimmän naapurin kaltaistus	-0,13	-2,6 %	-6,2 %	0,9 %
Täysi kaltaistus	-0,33 ***	-6,4 %	-9 %	-3,9 %

Yritystukijärjestelmä vaikuttaisi osaltaan toimivan jonkin verran yritysten velvoitteidenhoitoa parantavana tekijänä, vaikka nykyinen valtionavustuslaki ei edellytä velvoitteiden hoidon tarkistamista tukipäätöstä tehtäessä. Vaikutus olisi todennäköisesti suurempi, jos velvoitteidenhoito olisi lainsäädäntöön kirjattu edellytys avustusten saamiselle.

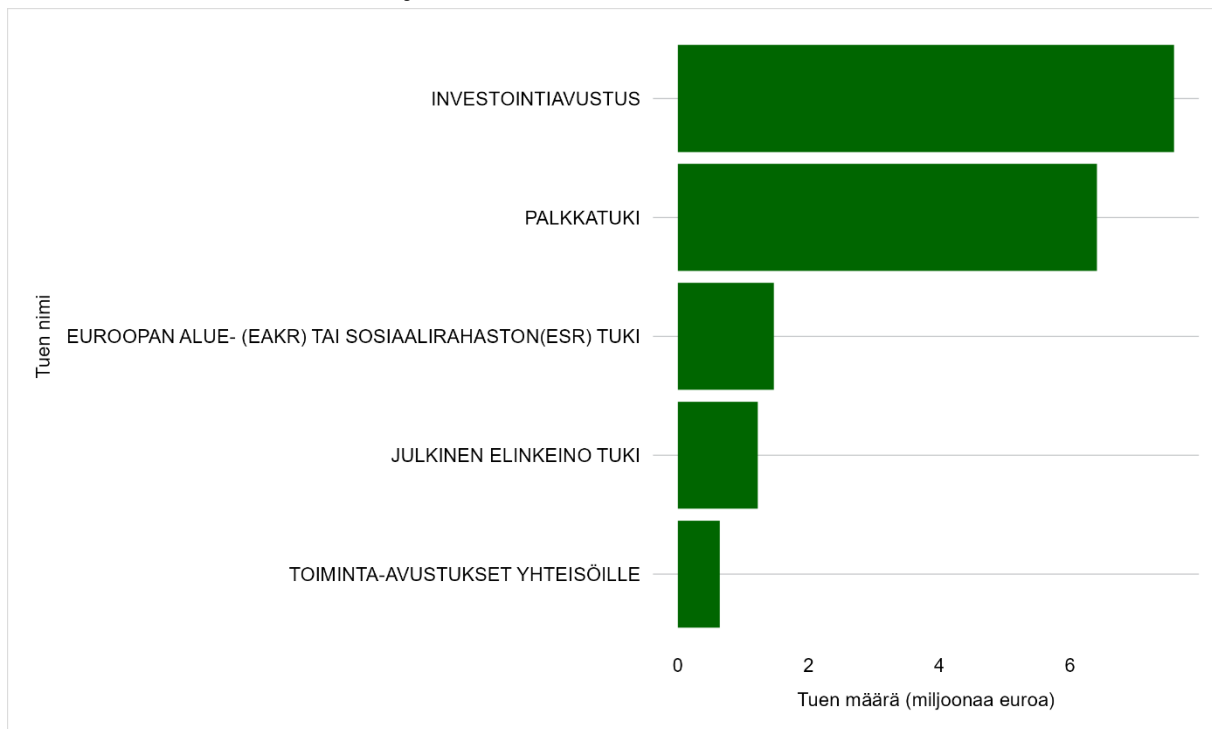
5.3 Valtionavustukset ja harmaa talous

Selvityksessä tarkastellaan kuinka paljon harmaan talouden yrityksiksi tässä selvityksessä verotarkastusten perusteella määritellyt yhtiöt sekä koneoppimismallin arvion mukaan korkean harmaan talouden riskin yhtiöt olivat saaneet valtionavustuksia vuonna 2023. Tämän lisäksi arvioidaan, oliko verotarkastuksilla vaikutusta valtionavustusten saamiseen.

5.3.1 Harmaan talouden yritysten valtionavustukset

Verotarkastusten perusteella vuosina 2019–2022 harmaaksi määritellyistä yrityksistä noin 200 osakeyhtiötä oli saanut valtionavustuksia vuonna 2023. Tämä vastaa noin kuutta prosenttia kaikista verotarkastuksissa valitulla ajanjaksolla harmaaksi määritellyistä yrityksistä. Nämä 200 osakeyhtiötä saivat valtionavustuksia noin 29 miljoonaa euroa eli keskimääräinen vuotuinen tukimäärä oli huomattava. Verotarkastuksen perusteella harmaaksi määritellyt mediaaniyritys sai valtionavustuksia lähes 14 000 euroa. Saatujen yhtiökohtaisten avustusten euromääräinen vaihteluväli oli laaja vaihdellen 15 eurosta ja 7,5 miljoonaan euroon. Yli sadantuhannen euron yksittäisiä tukia sai harmaista yhtiöstä alle 10 % ja yli 10 000 euron yksittäisiä tukia noin 40 %. Tyypillisimmin verotarkastuksessa harmaaksi määritellyt yritys sai vain yhtä tiettyä valtionavustusta, mutta laajimmillaan yli 40 erillistä avustusta neljältä eri tuen myöntäjältä.

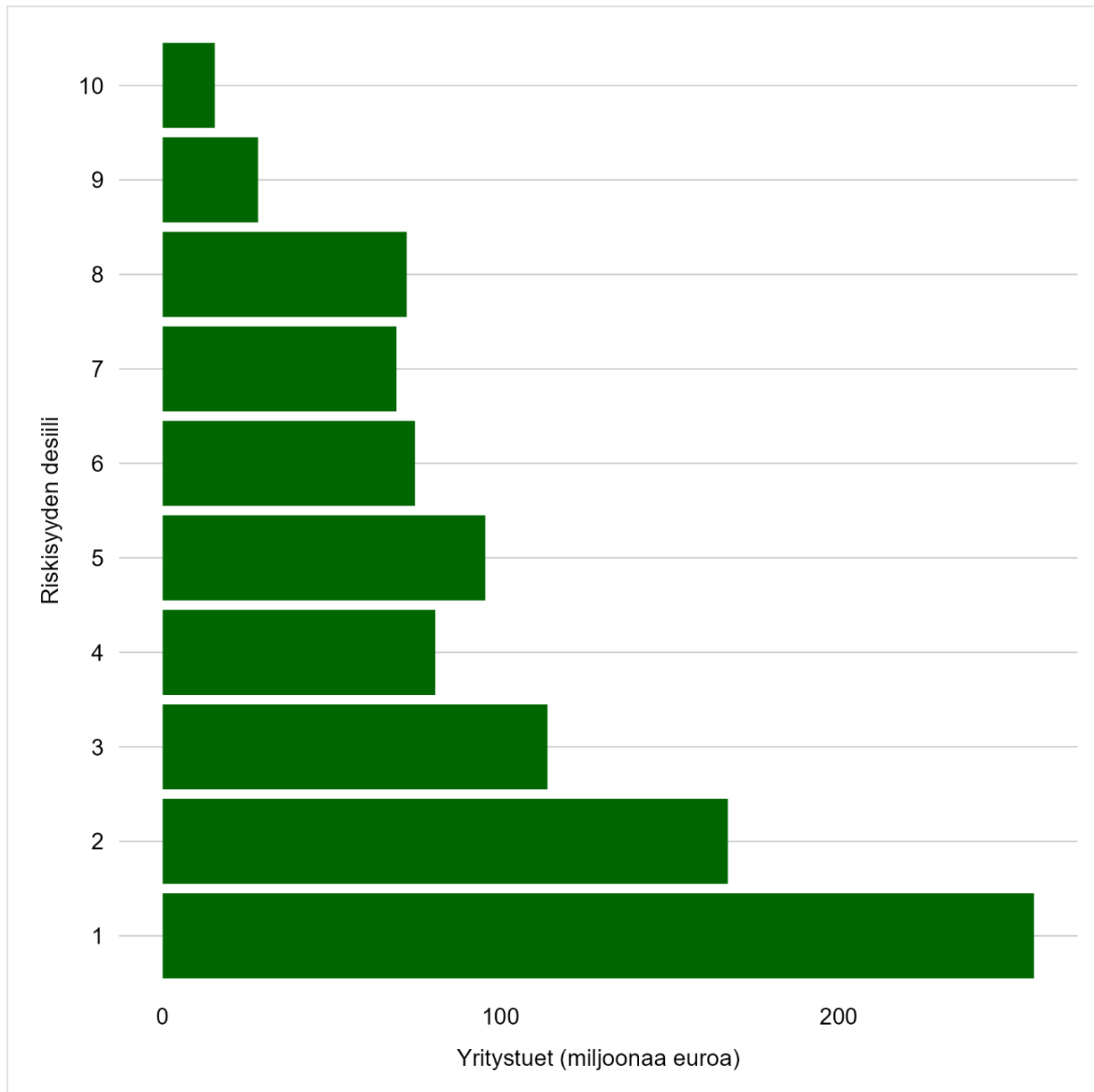
Kuvio 2. Verotarkastuksen perusteella harmaaksi määriteltyjen yritysten euromääräisesti suurimmat valtionavustukset tukilajeittain.



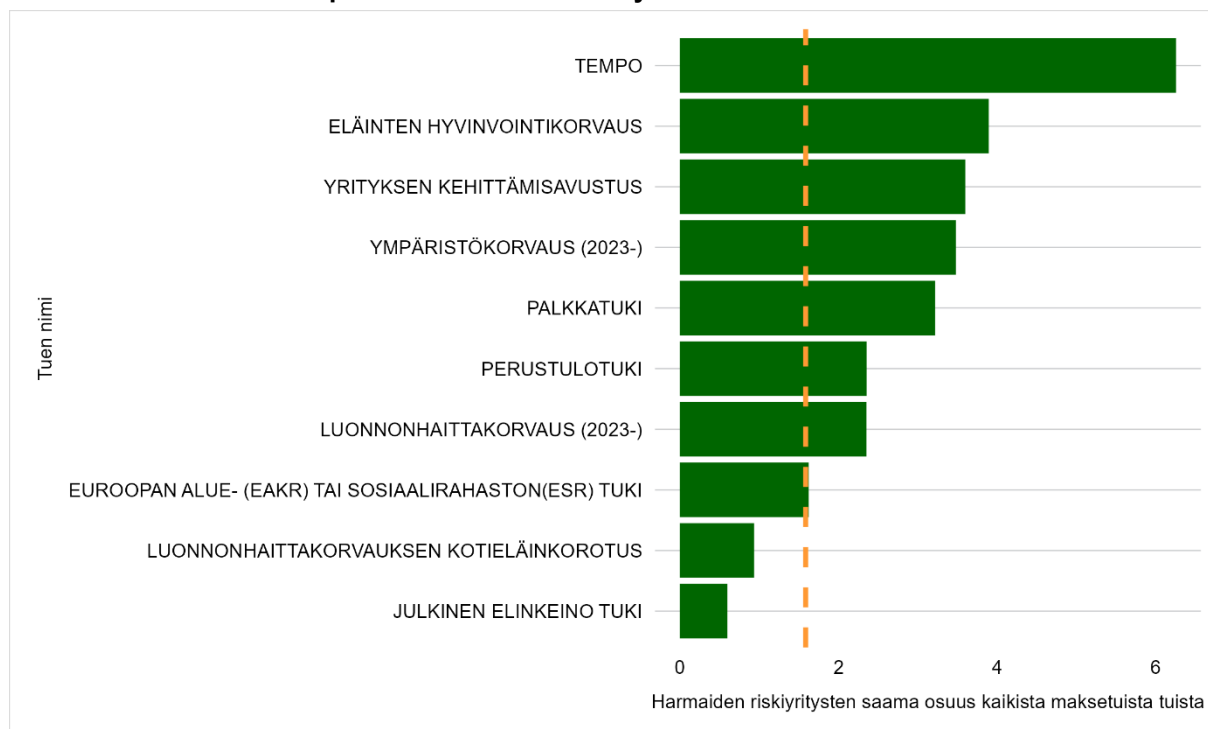
Suurin tukisumma verotarkastusten perusteella harmaaksi määritellyille yrityksille annettiin investointiavustuksena, joka tosin koostuu vain yhdestä todella huomattavan kokoisesta avustuksesta. Palkkatukea taas sai moni yritys, mutta siinä keskimääräinen avustussumma jäi pieneksi. Nämä kaksi tukea kattavat valtaosan harmaaksi määritellyille yrityksille maksetuista avustuksista. Muista tukilajeista ainoastaan Euroopan alue- tai sosiaalirahaston tuki ja julkinen elinkeinotuki nousevat yhteensä yli miljoonan euron summaan.

5.3.2 Harmaan talouden riskiyritysten valtionavustukset

Jokaiselle Suomessa toimivalle aktiiviselle osakeyhtiölle pääteltiin koneoppimismallin avulla harmaan talouden riski vuodelle 2022. Tämän jälkeen yritykset jaettiin arvioidun riskin perusteella kymmeneen yhtä suureen desiiliin niin, että kaikista riskisin 10 prosenttia yrityksistä menee desiiliin 10 ja vähäriskisin 10 prosenttia yrityksistä taas desiiliin 1. Kuviossa 3. on esitetty, miten valtionavustusten määrä pienenee riskisyyden kasvaessa, kun osakeyhtiöiden saamia valtionavustuksia katsotaan suhteessa koneoppimismallin antamaan arvioon yrityksen harmaan talouden riskisyydestä.

Kuvio 3. Maksetut valtionavustukset riskidesiileittäin.

Desiilin yrityksille maksetut yritystuet pienenevät sitä mukaa, mitä korkeamman riskin desiilistä on kyse. Vähäriskisimmän desiilin yrityksistä noin 13 prosenttia oli saanut valtionavustuksia vuonna 2023, yhteensä lähes 260 miljoonan euron verran. Ylimmässä riskidesiilissä ainoastaan noin 3 prosenttia yrityksistä oli saanut valtionavustusta vuonna 2023, noin 15,5 miljoonan euron verran. Toiseksi riskisimmässä desiilissä valtionavustuksia sai noin lähes 4 prosenttia yrityksistä, noin 28 miljoonan euron edestä. Valtionavustuksia maksettiin siis huomattavasti enemmän ja useammin sellaisille yrityksille, jotka koneoppimismallissa näyttävät alhaisen riskin yrityksiltä.

Kuvio 4. Riskisimmän 10 prosentin suhteellisesti yleisimmän saamat valtionavustukset.

Yllä olevan kuviossa 4 on oranssilla katkoviivalla kuvattu riskisimmän desiilin osuus kaikista maksetuista valtionavustuksista. Riskisin 10 prosenttia yrityksistä sai kaikista vuonna 2023 osakeyhtiöille maksetuista valtionavustuksista alle kaksi prosenttia. Harmaan talouden riskiyrietykset saivat kuitenkin noin kuusi prosenttia kansainväliseen kasvuun tähtääville alle viiden vuoden ikäisille yrityksille tarkoitetusta Tempo-rahoituksesta. Tämä tarkoittaa yli 900 000 euron valtionavustuksen määrää. Muita harmaan talouden riskiyrietysten yleisesti saamia tukia olivat lisäksi eläinten hyvinvointikorvaus, yrityksen kehittämisaavustus, palkkatuki sekä perustulotuki.

Varsinkin palkkatuki on hyvin yleinen tuki, jonka kokonaiskustannus osakeyhtiöille maksetuista tuista on toiseksi suurin T&K eli tutkimus, kehitys ja pilotointi-rahoituksen jälkeen. Palkkatukea maksettiin osakeyhtiöille vuonna 2023 yhteensä noin 63 miljoonaa euroa, josta noin 2 miljoonaa meni riskisimmille osakeyhtiöille. Palkkatukea saaneista osakeyhtiöistä yli 4 prosenttia kuului korkeimpaan riskidesiiliin. Myös perustulotukea maksettiin suhteellisen paljon osakeyhtiöille, noin 23,5 miljoonaa euroa, mikä tekee siitä kymmenenneksi suurimman osakeyhtiöille maksetun tuen vuonna 2023. Tästä summasta yli puolen miljoonan euron määrä meni kaikista riskisimmille yrityksille.

Harmaan talouden riskiyrietykset eivät siis saaneet kovin merkittävää osuutta maksetuista valtionavustuksista vuonna 2023. Vastaavasti saatujen avustusten määrä oli sitä alhaisempi, mitä korkeammaksi koneoppimismalli arvioi yrityksen harmaan talouden riskin. Kuitenkin harmaan talouden yrityksille maksetaan vuosittain useiden miljoonien eurojen edestä valtionavustuksia ja riski myöntää tukia tällaisille toimijoille on korkeampi tietyissä tukilajeissa, kuten palkkatuessa ja Tempo-rahoituksessa.

5.4 Verotarkastuksen vaikutus saatuihin avustuksiin

Valtionavustuksia maksetaan pääasiallisesti oikein toimiville yrityksille, joilla ei ole suurta harmaan talouden riskiä. Vuonna 2023 valtionavustuksia saivat kuitenkin myös sellaiset yritykset, jotka olivat vuosina 2019–2022 päättäneiden verotarkastusten perusteella määritelty tässä selvityksessä harmaan talouden yrityksiksi. Selvityksessä tarkastellaan, onko yritykseen kohdistuneella verotarkastuksella ja sen seurauksena harmaaksi⁷¹ määrittelemisellä ollut vaikutusta yrityksen myöhemmin saamiin valtionavustuksiin.

Verotarkastuksen vaikutusta maksettuihin valtionavustuksiin on haastavaa selvittää, sillä avustusten saamiseen liittyy ajankohtaan liittyvää satunnaisuutta. Yritys voi saada valtionavustuksia vuonna 2021, olla saamatta niitä vuonna 2022 ja saada niitä uudestaan vuonna 2023. Toisena ongelmana on saatujen valtionavustusten määrän huomattava vaihtelu yritysten välillä, sillä osalla yrityksistä saatujen avustusten euromäärä nousee useisiin miljooniin euroihin ja toisilla se on vain muutama tuhat euroa. Lisäksi jonkinasteiseksi ongelmaksi muodostuvat vuosina 2020–2022 maksetut koronatuot, jotka rikkovat tyyppillisen valtionavustusten kaavan. Näiden ongelmien vuoksi vaikutusarvio pyritään tekemään kolmella erilaisella tutkimusasetelmalla. Kaikille asetelmille on kuitenkin yhteistä verrokkijoukon valinta lähimmän naapurin kaltaistutusmenetelmällä. Ilman sopivaa kontrollijoukkoa on mahdotonta tutkia intervention vaikutusta, kun ajallisesti vuosina 2018–2023 on makrotaloudellisessakin ympäristössä tapahtunut paljon.

Verotarkastukseen valikoidutaan yleensä riskiperusteisesti, joten niitä ei voida pitää satunnaisesti jakautuneena interventiona. Verotarkastetut ja tarkastamattomat yritykset eivät muistuta toisiaan, joten erot valtionavustusten määrän kehityksessä ryhmien välillä voivat johtua monesta täysin tarkastuksesta riippumattomasta syystä. Tutkimusasetelmiin valittiin ensiksi verotarkastuksen perusteella harmaaksi määritellyt ja vielä vuonna 2022 aktiiviset yritykset, ja sen jälkeen näille valittiin niitä ominaisuuksiltaan eniten muistuttava kontrolliyritys tarkastamattomien yritysten joukossa hyödyntäen lähimmän naapurin propensiteettipistekaltaistusta. Kahdessa tutkimusasetelmassa vaatimuksena on se, että yritykset olivat saaneet valtionavustusta samoina vuosina kuin harmaaksi määritellyt yritykset. Verotarkastettujen yritysten valtionavustusten saamista verrataan tällä tavalla valittuun kontrollijoukkoon, ei siis kaikkiin muihin valtionavustuksia saaneisiin yrityksiin.

Vuosina 2018–2021 harmaaksi määriteltyjä osakeyhtiötä, jotka olivat saaneet valtionavustuksia ennen verotarkastuksen päättymistä ja olivat aktiivisia vuonna 2022, oli yhteensä 213 yhtiötä. Näistä noin joka viides yhtiö sai valtionavustusta vielä vuonna 2023. Vuonna 2022 aktiivisia osakeyhtiöitä, jotka olivat saaneet valtionavustuksia vuosina 2018–2021, oli noin 70 700 yhtiötä. Tästä joukosta valitaan kaltaistamisella vastinparit harmaaksi tarkastusten perusteella määritellyille kahdelle sadalle osakeyhtiölle. Koko 70 700 osakeyhtiön

⁷¹ Verotarkastettu yritys määritellään selvityksessä harmaan talouden yritykseksi, jos verotarkastuksessa yksi tai useampi havainto viittaa harmaan talouden tekoon, kun huomioidaan havaintojen laatu ja koko. Harmaan talouden teon laatu on sellainen, että tekijän tarkoituksena on todennäköisesti ollut välttää veroja osittain tai kokonaan. Lisäksi havainnot eivät ole euromääräisesti vähäisiä tai ne ovat merkittäviä suhteutettuna yrityksen liikevaihtoon.

kontrollijoukosta vuonna 2023 valtionavustuksia sai noin 21 prosenttia, mikä on noin kaksi prosenttiyksikköä enemmän, kuin harmailla yrityksillä.

Taulukko 12. Verotarkastuksen perusteella harmaaksi määritellyt yritykset ja valtionavustusten saanti vuonna 2023.

Joukko	Saanut tukia 2023
Harmaa verotarkastus	19,4 %
Kontrolli	21,3 %

Ensimmäisessä tutkimusasetelmassa muodostetaan paneeliaineisto⁷² yritysten vuosina 2018–2023 saamista valtionavustuksista. Paneeliaineistossa jokainen yritys esiintyy jokaisena aktiivisena verovuotena ja lisäksi on tieto siitä, saiko yritys kyseisenä vuonna valtionavustusta vai ei. Lisäksi verotarkastetuista yrityksistä on tieto siitä, onko verotarkastus jo valmistunut kyseisenä vuonna vai ei. Tämä tieto kopioidaan löydetyille vastinpareille vastaaville vuosille, jolloin oletetaan intervention osuvan niihin samaan aikaan. Tällöin voidaan käyttää paneeliregressiota tutkimaan, oliko interventiolla vaikutus verotarkastuksen jälkeen saatuihin tukiin. Paneeliregressio tehdään kiinteiden vaikutusten mallina, koska mallissa ollaan kiinnostunut vain ajan suhteen vaihtelevan muuttujan vaikutuksesta.

Toinen tutkimusasetelma hyödyntää saatujen valtionavustusten euromäärän logaritmia eli siinä ei mallinneta todennäköisyyttä vaan muutosta saaduissa euroissa. Tässä asetelmassa asetelmaan valittujen osakeyhtiöiden saamat avustukset summataan eri vuosilta yhteen ennen ja jälkeen tarkastuksen. Kontrolliryhmään kuuluville yrityksille valitaan jakolinjaksi paritetun yrityksen tarkastuksen päättymisvuosi, jolloin niiden tuet tulevat summatuksi vastaavilta vuosilta. Tämän jälkeen lasketaan saatujen valtionavustusten erotus ennen ja jälkeen tarkastuksen päättymisen. Tarkastuksen päättymisvuosi lasketaan ”ennen”-kategoriaan. Tämä asetelma on muokattu difference-in-differences-asetelma, jossa yksittäisen vuoden sijaan ajanhetkinä toimii kokoelma vuosia ennen ja jälkeen tarkastuksen.

Kolmannessa asetelmassa vastemuuttujana käytetään koneoppimismallilla ennustettua todennäköisyyttä saada valtionavustusta tietynä vuonna. Tässä asetelmassa ei rajoituta yrityksiin, jotka ovat joskus saaneet valtionavustusta vaan analyysin kohteena ovat yritykset riippumatta reaali maailmassa saaduista valtionavustuksista. Tässä asetelmassa ei niinkään tutkita verotarkastuksen vaikutusta saatuihin tukiin, vaan tarkastuksen vaikutusta valmiuteen saada tukea. Malli ennustaa todennäköisyyden kahteen aikapisteeseen, jotka ovat tarkastuksen päättymisvuosi (tai kontrollijoukolle vastinparin tarkastuksen päättymisvuosi) sekä vuosi 2022 (viimeisin vuosi, jolta on käytettävissä tarvittava aineisto ennustamiseen). Näiden kahden vuoden erotus eli muutos todennäköisyydessä toimii lopullisena vastemuuttujana.

Taulukko 13. Verotarkastuksen vaikutus tarkastuksen jälkeen saatuihin tukiin.

Menetelmä	Estimaatti	95 % alaraja	95 % yläraja
Paneeliregressio	4,4 %	-2,7 %	11,4 %
Difference-in-differences logaritnivaste	-0,04	-0,63	0,72
Koneellinen vaste	-3,8 % ***	-5,9 %	-1,7 %

⁷² Paneeliaineisto tarkoittaa aineistoa, jossa huomioidaan ajallinen ulottuvuus. Siinä samalta havaintoyksiköltä on tehty havainto useassa eri aikapisteessä. Tässä tapauksessa kyseessä on vuosittainen tieto yrityksen saamista valtionavustuksista.

Ainoa menetelmä, jossa tarkastuksen havaittiin vaikuttavan negatiivisesti sen jälkeen saatuihin tukiin, oli koneellisesti päätelty vaste. Tässä menetelmässä ei tutkittu konkreettisesti saatuja tukia tai avustuksia, vaan ennemminkin valmiutta hakea niitä. Verotarkastuksen jälkeen harmaaksi todettujen yritysten valmius saada avustuksia näytti siis laskevan valittuun verrokijoukkoon nähden, mutta kahdessa muussa menetelmässä ei havaittu konkreettista vaikutusta saatujen avustusten määrään tai yleisyyteen.

Verotarkastus ei siis konkreettisesti ole vaikuttanut valtionavustuksia saaviin yrityksiin suhteessa verrokkiyhmään, vaan moni harmaaksi verotarkastuksen perusteella tässä selvityksessä määritelty yritys sai yhtä lailla edelleen valtionavustuksia kuin ennen verotarkastustakin.⁷³ Koska avustusten myöntämisprosessissa ei virkailijalla ole tietoa yritykseen kohdistuneista verotarkastuksista, ei käytännön syytä efektin löytymiselle myöskään ole.

5.5 Valtionavustuslain muutosten vaikutukset

Tässä luvussa simuloidaan valtionavustuslakiin ehdotettujen muutosten vaikutusta vuonna 2023 maksettuihin julkisiin tukiin ja avustuksiin. Kaikkia hallituksen luonnosesityksessä mainittuja tietoeriä ei ole käytettävissä, joten vaikutusarviointi tehdään käyttäen osaa ehdotetuista muutoskriteereistä. Tietoina käytetään muun muassa ulosoton velkasaldoa, verovelkaa tai merkintää verovelkarekisterissä, arvioverotusta sekä tietoa konkurssimenettelyyn joutumisesta. Tarkastelu rajataan vain sellaisiin tietoihin, jotka ovat valtionavustuksia myöntävillä viranomaisilla käytettävissä VHS-raportilta.⁷⁴ Tarkastelussa ei hyödynnetä erikseen esimerkiksi verovalvonnassa tehtyjä havaintoja.⁷⁵

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt määritelmät, kuten "vähäistä suuremmat velat ulosotossa", ovat osin tulkinnanvaraisia, eikä määritelmiä avata esitysluonnoksessa. Tässä selvityksessä verovelan ja ulosottovelan vähäistä suuremman velan kynnysarvona pidetään 5 000 euroa, jota suuremmat velat aiheuttavat rajoituksen toteutumisen. Merkintä verovelkarekisteriin tarkoittaa automaattisesti rajoituksen toteutumista, koska rekisteriin merkitään ainoastaan yrityksiä, joilla on verovelkaa yli 10 000 euroa.

Valtionavustuslain muutosehdotuksessa yritysten verovelvoitteidenhoito tarkistetaan hake muksen vireilletulovuodelta ja sitä edeltävältä kolmelta vuodelta. Tässä selvityksessä kriteerien täyttymistä tarkastetaan pääasiallisesti vuoden 2022 tiedoista, koska avustusten myöntäjien hyödyntämä VHS-raportti ei usean tiedon osalta sisällä historiatietoa. Lisäksi valtionavustushakemusten käsittelyajankohdat eivät ole tiedossa ja vuoden 2023 verotus ei ole vielä valmistunut. Poikkeuksen tekevät VHS-raportilla näkyvät voimassa olevat arvioverotustiedot ja muut ilmoituspuutteet, jotka tarkastetaan vuosilta 2020–2022. Tarkemmat tiedot

⁷³ On huomioitava, että selvityksessä on verrattu ainoastaan verotarkastuksen jälkeen toimintaansa jatkavia yrityksiä tarkastamattomiin yrityksiin. Verotarkastus johtaa usein yrityksen toiminnan loppumiseen ja luonnollisesti tämä keskeyttää myös yritystukien saannin.

⁷⁴ Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto. [Velvoitteidenhoitoselvityksestä tukea päätöksentekoon](#).

⁷⁵ VHS:n verotustiedot perustuvat veroilmoituksiin tai verotuspäätöksiin, jotka saattavat sisältää verovalvonnassa tehtyjä oikaisuja.

selvityksessä tehdyistä kriteereistä, joiden perusteella yhtiöiden velvoitteidenhoitoa selvitetään, ovat liitteessä 1.⁷⁶

Valtionavustusta saaneiden yritysten velvoitteiden hoito tarkistetaan maksetun tukisumman perusteella kolmella eri euromääräisellä rajalla. Valtionavustuslain muutosehdotuksessa määritellään 100 000 euron rajalla, 10 000 euron rajalla sekä ilman mitään euromääräisiä rajoituksia. Tämän lisäksi velvoitteidenhoito tarkistetaan kolmella eri tavalla: tutkien 1) ainoastaan yrityksen velvoitteidenhoitoa, 2) yrityksen sekä sen vastuuhenkilöiden velvoitteidenhoitoa ja 3) yrityksen, vastuuhenkilöiden sekä yritykseen kytköksissä olevien yritysten velvoitteidenhoitoa. Näin saadaan yhdeksän erilaista kriteerien kombinaatiota vaikutuksesta valtionavustusten myöntämiseen. Käytettävissä olevan tiedon epätäydellisyyden sekä avustusten myöntäjälle tuloksentodentamisen jättävän muotoilun takia simulaatio ei tuota täydellisiä tuloksia vaihtoehtoisesta todellisuudesta, vaan arvioita eri rajoitusten vaikuttavuudesta tarkasteltaessa pääosin verotustietoja.

Taulukko 14. Luotettavuussäännön kriteeristöjen vaikutus valtionavustusten myöntämiseen.

Kriteeri	Lukumäärä	Osuus yrityksistä	Yritystuet	Osuus osakeyhtiöille maksetuista avustuksista
Raja=100 000 ja yhtiön luotettavuus	33	0,2 %	12 965 995 €	1,3 %
Raja=100 000 ja yhtiön sekä vastuuhenkilöiden luotettavuus	267	1,7 %	138 553 593 €	14,2 %
Raja=100 000 ja yhtiön, vastuuhenkilöiden ja kytkösyri- tysten luotettavuus	281	1,7 %	145 037 785 €	14,9 %
Raja=10 000 ja yhtiön luotettavuus	281	1,7 %	30 911 401 €	3,2 %
Raja=10 000 ja yhtiön sekä vastuuhenkilöiden luotettavuus	1 258	7,8 %	216 695 492 €	22,2 %
Raja=10 000 ja yhtiön, vastuuhenkilöiden ja kytkösyri- tysten luotettavuus	1 311	8,1 %	232 106 540 €	23,8 %
Raja=0 ja yhtiön luotettavuus	9 14	5,7 %	37 981 311 €	3,9 %
Raja=0 ja yhtiön sekä vastuuhenkilöiden luotettavuus	3 300	20,4 %	238 756 180 €	24,5 %
Raja=0 ja yhtiön, vastuuhenkilöiden ja kytkösyri- tysten luotettavuus	3 450	21,3 %	255 307 073 €	26,2 %

Kaikista kevyin rajoitus, jossa luotettavuussäännöstä sovellettaisiin ainoastaan yli sadan tuhannen euron kokoiseen valtionavustukseen ja ainoastaan yrityksen velvoitteidenhoito huomioitaisiin, koskisi rajoitus 33 osakeyhtiötä ja noin 13 miljoonan euron tuen määrää, mikä on lähes puolitoista prosenttia kaikista osakeyhtiöille maksetuista valtionavustuksista vuonna 2023. Jos luotettavuussäännöksessä selvitetäisiin myös yhtiön vastuuhenkilöiden luotettavuutta, nousisi yritysten määrä 267 yhtiöön ja tukimäärä jo lähes 140 miljoonaan euroon. Kytkösyri-tysten luotettavuuden tarkistaminen lisäksi 100 000 euron rajoituksella vaikutuksen

⁷⁶ Liite 1. Valtionavustuslain muutosten tarkastelua koskevat tietoerät.

kohteena olevien yritysten määrää vielä 14 yhtiöllä ja avustusten kokonaismäärä nousisi yhteensä noin 145 miljoonaa euroon. Tämä vastaisi jo noin 15 % kaikista osakeyhtiöille maksetuista valtionavustuksista ja koskisi 1,7 prosenttia tukia saaneista osakeyhtiöistä.

Kun rajoituksia tiukennetaan ja luotettavuussäännös koskisi kaikkia yli 10 000 euron yksittäisiä tukia saaneita yhtiöitä sekä tarkistettaisiin ainoastaan yhtiön velvoitteidenhoitoa, rajoitus eväisi tuen lähes 300 yhtiöltä ja vähentäisi maksettua tukisummaa noin 30 miljoonalla eurolla. Tällöin rajoitus koskisi 3,2 prosenttia kaikista osakeyhtiöille myönnettyistä tuista. Jos 10 000 euron tukia saaneista yhtiöistä tarkistettaisiin yhtiön lisäksi myös vastuuhenkilöiden ja kytkösyriyten luotettavuus, nousisi rajoitusten takia evättyjen tukia saaneiden yhtiöiden lukumäärä noin 1 300 yhtiöön ja evättyjen avustusten määrä noin 230 miljoonaa euroon eli lähes neljännekseen kaikista osakeyhtiöiden saamista tuista. Rajoitus koskisi noin kahdeksaa prosenttia kaikista osakeyhtiöistä.

Jos luotettavuussäännöstä sovellettaisiin kaikkiin maksettuihin tukiin riippumatta haettavan valtionavustuksen suuruudesta, olisi rajoitusten kohteena jo yli 900 yhtiötä eli lähes kuusi prosenttia osakeyhtiöistä, vaikka selvitetäisiin ainoastaan tukia hakevan yhtiön velvoitteidenhoitoa. Euromääräisesti tämä tarkoittaisi lähes 40 miljoonan euron tuen määrää. Vastuuhenkilöiden luotettavuuden selvittäminen tarkoittaisi yli 3 300 yhtiön avustusten epäämistä ja noin 240 miljoonaa euroa evättyjä valtionavustuksia, mikä olisi jo yli neljännes kaikista maksetuista valtionavustuksista. Jos myös kytkösyriyten luotettavuus selvitetäisiin, olisi rajoitusten vaikutuksen kohteena jo 3 450 yhtiötä eli yli viidennes tuensaajista, koskien noin 255 miljoonan euron tukimäärää. Näistä yhtiöstä kymmenessä osakeyhtiössä oli lisäksi liiketoimintakieltoon merkitty johtohenkilö ja kyseiset yhtiöt saivat valtionavustuksia yli 300 000 euroa.

Kevyinkin rajoitus tässä selvityksessä tehtyjen rajausten perusteella tarkoittaisi noin 13 miljoonan euron tukisumman maksamatta jättämistä. Selvityksessä on lisäksi tulkittu luotettavuussäännöstä kevyemmin, kuin miten se on kirjoitettu valtionavustuslakiin ehdotettuun muotoiluun, sillä VHS-raportin rajoitteiden vuoksi ainoastaan ilmoittamisen puutteita on selvitetty useammalta kuin yhdeltä vuodelta. Tämän lisäksi tarkastelu rajoittuu vain verotus- ja ulosottotietoihin, eikä esimerkiksi sosiaalivakuutusten tai tullimaksujen laiminlyöntejä ole huomioitu.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

6.1 Yhteenveto

Vuonna 2023 yli 16 000 osakeyhtiötä sai valtionavustuksia yhteensä lähes miljardi euroa sisältäen noin 75 000 erillistä valtionavustusilmoitusta. Maksettujen yksittäisten avustusten mediaani oli vain noin 1 800 euroa. Valtionavustusten saaminen oli sitä yleisempää, mitä vanhempi ja vakavaraisempi yritys oli ja mitä korkeampi oli sen liikevaihto. Valtionavustusten saaminen oli yleisintä alkutuotannon ja teollisuuden toimialoilla.

Valtionavustusten vaikutus yhtiön velvoitteidenhoitoon

Selvityksessä tarkasteltiin, ovatko valtionavustuksia vuonna 2023 saaneet osakeyhtiöt verrokkejaan parempia hoitamaan velvoitteensa ja muuttavatko yhtiöt verokäyttäytymistään ennen avustusten hakemista. Selvityksen tulosten perusteella valtionavustuksia saaneilla yhtiöillä oli vähemmän puutteita velvoitteidenhoidossaan kuin avustuksia saamattomilla muilla aktiivisilla osakeyhtiöillä. Vaikutus ei kuitenkaan ollut merkittävä, sillä tukijärjestelmään osallistuminen vähensi velvoitteidenhoidon puutteiden todennäköisyyttä vain noin prosenttiyksikön verran verrattuna muuten vastaavaan osakeyhtiöön.

Valtionavustuksia vuonna 2023 saaneet osakeyhtiöt olivat pyrkineet parantamaan velvoitteidenhoitoaan ennen kuin ne hakivat avustuksia. Asetelmaan valittiin sellaisia yhtiöitä, jotka eivät olleet saaneet avustuksia vuosina 2021–2022 ja joilla oli velvoitteiden laiminlyöntejä vuonna 2021. Jos yhtiö oli saanut valtionavustuksia vuonna 2023, oli se hoitanut verovelvoitteensa jonkin verran todennäköisemmin kuin valtionavustusta hakematon verrokkiyhtiö vuonna 2022. Yhtiön katsottiin siten parantaneen velvoitteidenhoitoaan ennakkoiden valtionavustuksen hakemista vuotta myöhemmin.

Harmaan talouden yritysten saamat valtionavustukset

Vuonna 2023 valtionavustuksia saivat myös sellaiset yritykset, jotka olivat vuosina 2019–2022 päättyneiden verotarkastusten perusteella määritelty tässä selvityksessä harmaan talouden yrityksiksi. Verotarkastuksen perusteella harmaaksi määritellyistä osakeyhtiöistä noin 200 oli saanut valtionavustuksia vuonna 2023. Nämä 200 osakeyhtiötä saivat valtionavustuksia noin 29 miljoonaa euroa eli keskimääräinen vuotuinen tukimäärä oli huomattava. Yleisin harmaaksi määritellyille yrityksille maksettu avustus oli palkkatuki.

Verotarkastusten lisäksi jokaiselle Suomessa toimivalle aktiiviselle osakeyhtiölle pääteltiin koneoppimismallin avulla harmaan talouden riski vuodelle 2022. Mitä korkeamman arvion malli antoi yrityksen riskisyydelle, sitä epätodennäköisemmin se oli saanut valtionavustuksia. Riskisin 10 prosenttia yrityksistä oli saanut valtionavustusta vuonna 2023 noin 15,5 miljoonaa euroa eli alle kaksi prosenttia kaikista osakeyhtiöille maksetuista tuista. Tulosten perusteella kaikista riskisimmät harmaan talouden yritykset eivät saaneet kovin suurta osuutta vuonna 2023 maksetuista valtionavustuksista, mutta silti useita miljoonia euroja.

Verotarkastuksen vaikutus valtionavustukseen

Selvityksessä tarkasteltiin, oliko osakeyhtiöön kohdistuneella verotarkastuksella ja sen seurauksena harmaaksi määrittelemisellä ollut vaikutusta yrityksen myöhemmin saamiin valtionavustuksiin. Tätä selvitettiin kolmella erilaisella tutkimusasetelmalla, joista ainoastaan yhdessä havaittiin pieni vaikutus. Verotarkastus ei siis juurikaan vaikuttanut valtionavustuksia saaviin yhtiöihin suhteessa verrokkiryhmään, vaan usea verotarkastuksen perusteella harmaaksi määritelty osakeyhtiö sai edelleen valtionavustuksia myös verotarkastuksen jälkeen.

Valtionavustuslain muutosten ja rajausten vaikutukset

Selvityksessä simuloitiin valtionavustuslakiin ehdotettujen muutosten vaikutusta osakeyhtiöihin, joille oli vuonna 2023 maksettu julkisia avustuksia. Rajoituksia tarkasteltiin pääosin suppeammilta tiedoilta ja lyhyemmältä ajalta kuin mitä lainsäädäntöön oli esitetty.

Valtionavustusta saaneiden osakeyhtiöiden velvoitteiden hoitoa tarkistettiin valtionavustuslain muutosehdotuksessa mainitulla 100 000 euron yksittäisen tuen rajalla ja sen lisäksi 10 000 euron rajalla sekä ilman mitään euromääräisiä rajoituksia. Tämän lisäksi tarkasteltiin erikseen ainoastaan yhtiön velvoitteidenhoitoa, sekä yhtiön ja sen vastuuhenkilöiden velvoitteidenhoitoa ja kolmantena yhtiön, vastuuhenkilöiden sekä yhtiöön kytköksissä olevien yritysten velvoitteidenhoitoa.

Selvityksen tulosten perusteella kaikista kevyin säännöksen tulkinta 100 000 euron tukirajalla ja tarkistaen ainoastaan avustusta hakevan yhtiön omat tiedot, koskisi rajoitus ainoastaan 33 osakeyhtiötä ja noin 13 miljoonan euron tuen määrää, mikä on noin puolitoista prosenttia kaikista osakeyhtiöille maksetuista valtionavustuksista vuonna 2023. Jos taas luotettavuussäännöstä sovellettaisiin kaikkiin maksettuihin avustuksiin riippumatta haettavan valtionavustuksen suuruudesta, olisi rajoitusten kohteena jo yli 900 yhtiötä, vaikka selvitettäisiin ainoastaan avustusta hakevan yhtiön velvoitteidenhoitoa. Euromääräisesti tämä tarkoittaisi lähes 40 miljoonan euron tuen määrää. Vastuuhenkilöiden luotettavuuden selvittäminen käsittäisi ilman tukirajoja jo yli 3 300 yhtiötä sekä noin 240 miljoonaa euroa evätyjä tukia, mikä olisi noin neljännes kaikista maksetuista valtionavustuksista.

Kytkösyriyten luotettavuuden tarkistaminen ei lisännyt merkittävästi yritysten tai maksettujen avustusten euromäärää missään tarkastellussa tukirajassa johtohenkilöiden velvoitteidenhoidon tarkistamisen lisäksi. Kytkösyriyten velvoitteidenhoidon tarkistaminen lisäsi osakeyhtiöille maksettujen valtionavustusten osuutta vain 0,7–1,7 prosenttiyksikköä verrattuna ainoastaan johtohenkilöiden luotettavuuden selvittämiseen. Vastaavasti yhtiöiden lukumäärät kasvoivat alle prosenttiyksikön.

6.2 Johtopäätökset

Yritystukijärjestelmä vaikuttaa toimivan jonkin verran yritysten velvoitteidenhoitoa parantavana tekijänä. Vaikutus ei kuitenkaan ole kovinkaan merkittävä ja olisi todennäköisesti suurempi, jos velvoitteidenhoito olisi lainsäädäntöön kirjattu edellytys avustusten saamiselle.

Selvityksen tulosten perusteella osakeyhtiöön suoritetulla verotarkastuksella ei ollut juurikaan vaikutusta valtionavustusten saamiseen verotarkastuksen jälkeen. Merkittävää harmaata taloutta paljastanut verotarkastus ei katkaissut toimintaansa jatkavan yrityksen osallistumista yritystukijärjestelmään. Koska avustusten myöntämisprosessissa ei virkailijalla ole tietoa yritykseen kohdistuneista verotarkastuksista, ei käytännön syytä vaikutuksen löytymiselle myöskään ole. Mikäli harmaata taloutta harjoittava yritys saa myös valtionavustuksia, on sillä moninkertainen vaikutus yhteiskunnan käytössä oleviin varoihin sekä tulojen menetyksinä että mahdollisina perusteettomia avustuksina. Velvoitteidenhoitoselvityksellä (VHS) on tieto yritykseen suoritetusta verotarkastuksesta, sen ajankohdasta ja tarkastetuista verolajeista. Valtionapuviranomaisten on mahdollista pyytää verotarkastuskertomus tai sen sisältämä tieto tiedonluovutukseen oikeuttavien lakipykälien nojalla.⁷⁷ Verotarkastustietojen hyödyntäminen estäisi valtionavustusten maksamisen luotettavuussäännösten nojalla useille harmaan talouden toimijoille.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lähtökohtaisesti valtionapuviranomaisen ei tulisi myöntää valtionavustusta, jos hakijaa koskisi yksikin ehdotettu valtionavustuksen myöntämisen rajoitus. Selvityksen tulosten perusteella valtionavustuslakiin ehdotetut muutokset estäisivät valtionavustusten ohjautumisen harmaata taloutta harjoittaville tahoille tai sellaisille yhtiöille, jotka eivät ole pystyneet huolehtimaan verovelvoitteistaan. Muutosten vaikutusten määrään vaikuttaa olennaisesti valtionavustuksen määrää koskeva euromääräinen tarkistusraja. Lisäksi johtohenkilöiden taloustietojen tarkistaminen vaikuttaisi myös olennaisesti evättyjen avustusten määrään.

Noin viisi prosenttia osakeyhtiöille vuonna 2023 maksetuista tuista ylittää hallituksen esitysluonnoksessa valtionavustuslain muuttamiseksi mainitun 100 000 euron selvitysrajan ja kaikista y-tunnuksellisista tuensaajista yli sadan tuhannen euron yksittäisiä tukia oli saanut ainoastaan kaksi prosenttia. Näin ollen 100 000 euron tarkistusraja kattaisi tämän selvityksen rajatumman aineiston ja matalampien kriteerien perusteella vain hyvin pienen osan valtionavustusten saajista, eikä sen vaikutus olisi kovinkaan merkittävä suhteessa kaikkiin maksettuihin avustuksiin. Jos velvoitteidenhoidon selvittämisen yksittäisen tuen rajaksi olisi valittu 25 000–50 000 euroa, ei tämäkään tukiraja olisi kattanut harmaan talouden torjunnan kannalta tarpeeksi laajaa tuensaajan joukkoa.⁷⁸ Verotarkastusten perusteella harmaaksi arvioitujen yritysten vuonna 2023 saamien valtionavustusten mediaani oli noin 14 000 euroa ja yli sadantuhannen euron yksittäisiä tukia sai harmaista verotarkastetuista yhtiöistä alle 10 %. Harmaan talouden torjunnan kannalta yhtiön ja sen johtohenkilöiden velvoitteiden hoitoa tulisi selvittää ilman euromääräisiä tukirajoja.

Osakeyhtiössä johto johtaa yhtiön toimintaa. Kun selvitetään osakeyhtiön luotettavuutta, olennaista on, onko yhtiön johtohenkilöillä tai heidän muilla johtamillaan yhtiöillä verotuksellisia laiminlyöntejä. Johtohenkilöiden mahdollisten laiminlyöntien vaikutus yhtiön laiminlyönteihin on pienempi, mikäli johto on omalla toiminnallaan osoittanut hoitavansa velvollisuutensa.

⁷⁷ Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (21.12.2010/1207) 5 § ja 6 § 1 mom. 6 kohta.

⁷⁸ Katso kuvio 1. Yksittäisten tukien euromäärän histogrammi.

Harmaan talouden toiminnassa on varsin tyypillistä, että perustetaan toistuvasti uusi yritys velvoitteensa laiminlyöneen yrityksen tilalle. Omaksuttu velvoitteita laiminlyövä toimintamalli jatkuu yleensä myös muissa ja seuraavissa yrityksissä.⁷⁹ Johtohenkilöiden velvoitteidenhoidon tarkistamista tukevat selvityksen tulokset, joiden mukaan valtionavustusta saavien osakeyhtiöiden joukossa oli pelkästään yhtiön velvoitteidenhoitoon suhteutettuna suurimmillaan kahdeksankertainen määrä yhtiöitä, joiden johtohenkilöt olivat laiminlyöneet velvoitteensa. Osakeyhtiöissä oli myös liiketoimintakieltoon merkittäviä johtohenkilöitä, joiden yhtiöt saivat valtionavustuksia yli 300 000 euroa.

Kytkösyrietysten luotettavuuden tarkistaminen ei lisännyt suhteellisesti merkittävästi yritysten tai maksettujen avustusten euromäärää missään tarkastellussa tukirajassa johtohenkilöiden velvoitteidenhoidon tarkistamisen lisäksi. Kytkösyrietysten velvoitteidenhoidon selvittäminen voisi kuitenkin tulla kysymykseen tietyissä tilanteissa ja tarpeen vaatiessa, ollen lainsäädännössä esimerkiksi lisäkriteerinä. Erityisesti uusia yrityksiä tarkastellessa tulisi selvittää myös johdon ja kytkösyrietysten velvoitteidenhoitoa, jotta voidaan saada riittävää taloudellista taustatietoa luotettavuuden selvittämiseksi.

Valtionavustuksia saavien yhtiöiden johtohenkilöiden velvoitteiden hoidon lisäksi myös rikostaustatiedot voisivat olla laajemmin⁸⁰ kriteereinä valtionavustuksia myönnettäessä, jotta voitaisiin nykyistä paremmin ennalta estää ja paljastaa mahdollisia vilpillisillä tarkoituksella tehtyjä tukihakemuksia ja hakijoita. Rikollinen toiminta heikentää luottamusta avustuksen hakijaan. Poliisihallitus on esittänyt, että vähäistä vakavampiin rikoksiin syyllistyneen ei tulisi saada tukea toiminnalleen ja valtionavustuksen myöntämisen yleisiin edellytyksiin tulisi lisätä vaatimus hakijan luotettavuudesta tai nuhteettomuudesta.⁸¹ Harmaan talouden selvitysyksikön vuonna 2022 julkaisemassa ilmiöselvityksessä havaittiin, että jo pelkästään talousrikoksista tuomittujen vastuuhenkilöiden yrityksille maksettiin vuonna 2020 koronatukia lähes 14 miljoonaa euroa.⁸²

Luotettavuussäätelyyn liittyvään tietojenvaihtoon käytetään jo nyt yleisesti Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitystä, josta saa useimmat luotettavuusarvioinnissa tarvittavat tiedot keskitetysti, nopeasti ja sähköisiä rajapintoja käyttäen. Velvoitteidenhoitoselvityksen avulla voidaan tutkia luotettavuusarvioon tarvittavat tiedot hakijayrityksestä, sen vastuuhenkilöistä ja omistajista sekä näihin kytkeytyvistä muista yrityksistä.

Velvoitteidenhoitoselvitysten käyttömahdollisuutta tulisi laajentaa tällä hetkellä käytävistä valtionapuviranomaisista useampiin valtionapuviranomaisiin.⁸³ Laajennus tukisi myös harmaan talouden torjuntaa. Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta on olennaista, että

⁷⁹ Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2024. [Osakeyhtiön riskikytkentöjen vaikutus sen omaan toimintaan](#). Selvitys 12/2024.

⁸⁰ Esimerkiksi hankintalaissa on laajasti poissulkemisperusteita koskien eräitä rikoslain mukaisia rangaistuksista. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 80 §.

⁸¹ [Poliisihallituksen lausunto 23.7.2021](#) luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionavustuslain muuttamisesta VN/1236/2021.

⁸² Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2022. [Rikostaustatiedon vaikutus velvoitteiden laiminlyönteihin](#).

⁸³ Velvoitteidenhoitoselvityksiä käyttää tällä hetkellä yhdeksän valtionapuviranomaista (10/2024). Valtionapuviranomaisen organisaation sisällä voi olla useita alaorganisaatioita, jotka lasketaan yleensä erillisiksi valtionapuviranomaisiksi, esimerkiksi erilliset ELY-keskukset (kts. esim. tutkiavustuksia.fi).

ennen avustuksen tai tuen myöntämistä, hakijan antamat tiedot varmistettaisiin luotettavasta lähteestä.

Selvityksessä harmaan talouden toimijoiden saamia valtionavustuksia on arvioitu verotarkastustietojen perusteella, mistä johtuen tulokset eivät muodosta kokonaiskuvaa kaikkien harmaan talouden toimijoiden saamista valtionavustuksista. Selvityksen tulokset eivät esimerkiksi sisällä tietoja sellaisista harmaan talouden toimijoista, jotka käyttävät osakeyhtiön näennäisinä vastuuhenkilöinä bulvaaneja tai yhtiötä ei ole tunnistettu harmaan talouden toimijaksi. Näissä tilanteissa esimerkiksi vastuuhenkilön velvoitteidenhoito ei useinkaan anna tietoa taustalla olevasta harmaan talouden riskistä. Lisäksi selvitys on rajattu koskemaan ainoastaan osakeyhtiöitä jättäen ulkopuolelle vastaavat tiedot muiden yritysmuotojen sekä yhdistysten ja säätiöiden saamista valtionavustuksista. Muun muassa yhdistysten taloustietojen ja viranomaisvalvonnan vähäisyys muodostaa riskin väärinkäytöksille. Valtionapuviranomaisen riskitietoisuutta harmaasta taloudesta ja muista väärinkäytöksistä tulisi myös kehittää väärinkäytösten ennalta estämiseksi.

Yhteiskunnan yhteisiä varoja julkisten tukien ja avustusten muodossa jaettaessa ei ole pääasiallisesti⁸⁴ kohtuutonta vaatia tukia saavan yrityksen hoitavan verovelvoitteensa, kuten ilmoittamisen ja verojen maksamisen, moitteettomasti. Kevyinkin rajoitus tässä selvityksessä tehtyjen rajausten perusteella tarkoittaisi noin 13 miljoonan euron valtionavustuksen epäämistä ja laajimmillaan rajaus koskisi 255 miljoonan euron tukien yhteismäärää. Velvoitteidenhoitoa tarkistavien kriteerien lisääminen lainsäädäntöön ei vaikuttaisi velvoitteensa asiallisesti hoitaneiden yritysten saamiin tukiin tai lisäisi heille ylimääräistä hallinnollista taakkaa, mikäli hakijan luotettavuustiedot olisivat valtioapuviranomaisten saatavilla esimerkiksi velvoitteidenhoitoselvitykseltä. Julkisten varojen käytön näkökulmasta on kyseenalaista, että verovaroin tuetaan erityisesti sellaisia yrityksiä, jotka tarkoituksellisesti välttelevät verojen maksua.

⁸⁴ Maa- ja metsätalousministeriö on esimerkiksi [lausunnossaan 6.8.2021](#) hallituksen esitysluonnokseen eduskunnalle valtionavustuslain eräiden säännösten muuttamisesta VN/1236/2021 maininnut, että kestävä metsätalouden rahoituslainsäädännön nojalla myönnettävillä usein euromäärältään hyvin pienillä tuilla on merkittävä kannustinvaikutus metsien hoitamisessa.

7 Lähteet

Einiö, Elias; Kari, Seppo; Nivala, Annika & Äimä, Kristiina. 2023. *Yritysverotukien käsite, luokittelu ja vaikuttavuus*. VATT tutkimukset 193. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Luettavissa <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/186995/vatt-tutkimukset-193-yritysverotukien-kasite-luokittelu-ja-vaikuttavuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Barone, Guglielmo & Gaia, Narciso. 2023. *The effect of organized crime on public funds*. Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper) No 916 (2013). Luettavissa https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2013/2013-0916/en_tema_916.pdf.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. 2024. *Osakeyhtiön riskikytkentöjen vaikutus sen omaan toimintaan Ilmoitusvirheiden, verovelkaisuuden ja harmaan talouden todennäköisyys*. Selvitys 12/2024. Luettavissa https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2024_12-osakeyhti%C3%B6n-riskikytkent%C3%B6jen-vaikutus-sen-omaan-toimintaan.pdf.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. 2023. *Kotitalousvähennyksen vaikutuksia – Torjuuko järjestelmä harmaata taloutta?* Selvitys 4/2023. Luettavissa https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2023_04_kotitalousv%C3%A4hennyksen-vaikutuksia---torjuuko-j%C3%A4rjestelm%C3%A4-harmaata-taloutta.pdf.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. 2022. *Miten verovelka ja harmaa talous liittyvät toisiinsa? – Selvitys perustuu verovelka- ja -tarkastustietoihin vuosilta 2017–2020*. Selvitys 3/2022. Luettavissa https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2022_03-miten-verovelka-ja-harmaa-talous-liittyyv%C3%A4t-toisiinsa.pdf.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. 2022. *Rikostaustatiedon vaikutus velvoitteiden laiminlyönteihin – Koronatukia hakeneiden yritysten vastuuhenkilöiden rikostaustatiedot*. Selvitys 2/2022. Luettavissa https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2022_02-rikostaustatiedon-vaikutus-velvoitteiden-laiminly%C3%B6nteihin.pdf.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. 2014. *Yritystukilakien muutostarpeet*. Selvitys 14/2014.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. 2011. *Julkiset tuet – Tekesin avustukset 2005–2009*. Selvitys 1/2011.

Hirvonen, Johannes; Kässi, Otto & Ropponen, Olli. 2023. *Jobs, Workers, and Firms: Dissecting the Labour Market Effects of Finland's COVID-19 Subsidy Program*. ETLA Working Papers No 111. Luettavissa <http://pub.etla.fi/ETLA-Working-Papers-111.pdf>.

Helsingin Sanomat. *Hallitus karsii taas tutkimuksesta: yritystukien tutkimusjaosto lakkauteaan*. Julkaistu 1.4.2024. Luettavissa <https://www.hs.fi/talous/art-2000010326190.html>.

Ilmakunnas, Seija; Stenbacka, Rune; Martikainen, Minna; Puhakka, Mikko; Salonen, Hannu & Reinikainen, Rasmus. 2023. *Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2023*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Yritykset 2023/29. Luettavissa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-846-2>.

Koski, Heli; Kässi, Otto; Ropponen, Olli & Karppinen, Petja. 2022. *Koronapandemian tukipolitiikan arviointi*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:39. Luettavissa https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164089/TEM_2022_39.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Koski, Heli & Tuuli, Jukka. 2010. *Business subsidies in Finland: the dynamics of application and acceptance stages*. No. 1225. ETLA Discussion Papers, 3.11.2010. Luettavissa <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/2012/09/dp1225.pdf>.

Levi, Michael & Smith, Russell G. 2022. *Fraud and pandemics*. Journal of Financial Crime 29 (2), pp. 413—432. Luettavissa https://orca.car-diff.ac.uk/id/eprint/142286/1/Levi_Fraud%20and%20pandemics.pdf.

Raghunandan, Aneesh. 2017. *Government Subsidies and Corporate Fraud*. Doctoral dissertation, Stanford University. Luettavissa https://www.uts.edu.au/sites/default/files/Aneesh%20Raghunandan_2016%20Accounting%20Researcher%20Consortium.pdf.

Ropponen, Olli; Koski, Heli; Kässi, Otto; Valmari, Nelli; Ylhäinen, Ilkka & Hirvonen, Johannes. 2024. *Yrityksille suunnattujen koronatukien vaikutukset Suomessa – Väliraportti*. Kirjallisuuden tuloksia ja tukien kohdentuminen suomalaisille yrityksille. 5.2.2024. ETLA Raportti No 145. Luettavissa <https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-145.pdf>.

The Economist. 2023. *Why it was so easy for crooks to steal money meant for pandemic relief*. Julkaistu 2.2.2023. Luettavissa <https://www.economist.com/united-states/2023/02/02/why-it-was-so-easy-for-crooks-to-steal-money-meant-for-pandemic-relief>.

The Guardian. 2023. *Nearly £1bn of fraudulent Covid grants made to UK firms 'unlikely to be recovered'*. Julkaistu 5.1.2023. Luettu 2.1.2024. Luettavissa <https://www.theguardian.com/world/2023/jan/05/nearly-1bn-fraudulent-covid-grants-made-to-uk-firms-unlikely-to-be-recovered>.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2023. *Opas de minimis -tuista. EU:n valtiontukisäännöt*. TEM opaat ja muut julkaisut 2023:1 FI. Luettavissa https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164694/2023_1_Opas_de_minimis_tuista_03032023.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2017. *Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Yritykset 2017/22. Luettavissa <https://tem.fi/documents/1410877/2768022/Yritystukiselvitys+2017.pdf/b06f6659-9c92-4f8b-9177-9153edcf454e/Yritystukiselvitys+2017.pdf?t=1496052943000>.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2015. *Vaikeuksissa olevan yrityksen tukemisen rajoitukset ja määritelmä EU:n valtiontukisäännöissä*. Muistio 4.11.2015. Työelämä- ja markkinaosasto. Kilpailupolitiikkaryhmä. Luettavissa https://tem.fi/documents/1410877/2851861/Vaikeuksissa+oleva+yritys+040112015_muistio_final.pdf/d9483233-0ac7-4def-8204-9e6cf036b985.

Valtioneuvosto. 2023. *Vahva ja välittävä Suomi*. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165042/Paaministeri-Petteri-Orpon-hallituksen-ohjelma-20062023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2021. *Koronaepidemian johdosta myönnetyt suorat yritystuet*. Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2021. ISSN-L 1799–8093. Luettavissa <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/10/VTV-Tarkastus-13-2021-Koronaepidemian-johdosta-myonnetyt-suorat-yritystuet.pdf>.

Törhönen-Sirviö, Piia. 2019. *Vipuvoimaa EU:lta: Yritystukiprosessi ja tuen takaisinperintä Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen sääntelyn nojalla*. Akateeminen väitöskirja, Lapin yliopisto. Luettavissa <https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/63783/Torhonen-Sirvio.Piia.Acta%20electronica%20Universitatis%20Laponiensesis%2020261.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Lait ja säädökset

Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä 21.12.2010/1207. Luettavissa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101207>.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Luettavissa <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>.

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016. Luettavissa <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160429>.

Laki verotusmenettelystä 18.12.1995/1558. Luettavissa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19951558#L3P18>.

Valtionavustuslaki 27.7.2001/688. Luettavissa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>.

Lain esityöt ja lausunnot

HE 22/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä. Luettavissa <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160022>.

HE 163/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta. Luettavissa <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100163>.

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto 6.8.2021 hallituksen esitysluonnokseen eduskunnalle valtionavustuslain eräiden säännösten muuttamisesta VN/1236/2021. Luettavissa https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f49a5953-bec6-415d-b8a4-379bb7045801/b4b74391-77d8-4022-ad9e-563a5a617473/LAUSUNTO_20210929094810.PDF.

Poliisihallituksen lausunto 23.7.2021 luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionavustuslain muuttamisesta VN/1236/2021. Luettavissa https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f49a5953-bec6-415d-b8a4-379bb7045801/3d6873e1-cb1b-47b9-804a-5053a45c0bce/LAUSUNTO_20210726073651.PDF.

Viranomaissivustot

Business Finland. *Startup-yritys*. Luettu 19.4.2024. Luettavissa <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/startup-yritys/startup-yritys>.

Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto. *Arvioita harmaasta taloudesta ja verovajeesta*. Luettu 4.6.2024. Luettavissa <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/laajuus/arvioita-harmaasta-taloudesta-ja-verovajeesta/>.

Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto. Velvoitteidenhoitoselvityksestä tukea päätöksentekoon. Luettu 5.8.2024. Luettavissa <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/torjuntatilastot/verotus/>.

Tilastokeskus.fi. Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset. 13r7 -- Rangaistukset käräjäoikeuksittain ja rikoksittain (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena), 2019–2023. Haketiedot: rangaistusten lukumäärä, 2019–2023, kaikki tuomioistuimet, Avustuspetos, törkeä avustuspetos ja avustusrikkomus, oikeudessa tuomitut (lkm). Tiedot haettu 22.10.2024. Luettavissa https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_syyttr/.

Työ- ja elinkeinoministeriö. *Yritystukien tutkimusjaosto*. Luettu 12.2.2024. Luettavissa <https://tem.fi/tutkimusjaosto>.

Valtiokonttori. *Valtionavustukset - Tutkihallintoa.fi*. Luettu 26.8.2024. Luettavissa <https://www.tutkihallintoa.fi/valtionavustukset/tutkiavustuksia/>.

Valtiovarainministeriö. *Hallituksen esitys eduskunnalle valtionavustuslain eräiden säännösten muuttamisesta*. Asianumero VN/1236/2021. Luettu 5.8.2024. Luettavissa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM014:00/2021>.

Valtiovarainministeriö. *Valtionavustuslain osittaisuudistusta valmisteleva työryhmä*. Asianumero VN/27251/2024. Luettu 29.11.2024. Luettavissa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM180:00/2024>.

Verohallinto. 2023. *Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta*. Antopäivä 16.11.2023. Julkiset tuet, avustukset, korvaukset ja valmisteveron palautus 10 §. Luettavissa <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/paatokset/47436/verohallinnon-paatos-yleisesta-tiedonantovelvollisuudesta7/>.

8 Luettelo kuvioista ja taulukoista

Kuvio 1. Yksittäisten tukien euromäärän histogrammi.	16
Kuvio 2. Verotarkastuksen perusteella harmaaksi määriteltyjen yritysten euromääräisesti suurimmat valtionavustukset tukilajeittain.	22
Kuvio 3. Maksetut valtionavustukset riskidesiileittäin.	23
Kuvio 4. Riskisimmän 10 prosentin suhteellisesti yleisimmin saamat valtionavustukset.	24
Taulukko 1. Valtionavustuksia vuonna 2023 saaneet yritykset ja tuen määrät.	12
Taulukko 2. Euromääräisesti 10 merkittävintä osakeyhtiöille maksettua tukilajia vuonna 2023.	16
Taulukko 3. Vuonna 2023 avustuksia saaneiden osakeyhtiöiden ikäjakauma ja osuus kaikista osakeyhtiöistä.	17
Taulukko 4. Vuonna 2023 avustuksia saaneet osakeyhtiöt vuoden 2022 liikevaihdon mukaan.	17
Taulukko 5. Vuonna 2023 avustuksia saaneet yritykset vuoden 2022 taseen nettovarallisuuden mukaan.	17
Taulukko 6. Valtionavustuksia vuonna 2023 saaneiden osakeyhtiöiden vuoden 2022 kannattavuus.	18
Taulukko 7. Kymmenen toimialaa, joissa suhteellisesti useimmin saatu valtionavustuksia vuonna 2023.	18
Taulukko 8. Velvoitteidenhoidon puutteet ryhmissä.	19
Taulukko 9. Yritystukijärjestelmän vaikutus yrityksen velvoitteidenhoitoon.	20
Taulukko 10. Velvoitteidenhoito vuonna 2022 yhtiöillä, joilla oli puutteita 2021 ja ei saatuja valtionavustuksia vuosina 2021–2022.	20
Taulukko 11. Valtionavustusten aiheuttama käytöksen muutos vuonna 2023 alhaisen velvoitteidenhoidon yrityksissä, jotka eivät saaneet valtionavustuksia vuosina 2021–2022.	21
Taulukko 12. Verotarkastuksen perusteella harmaaksi määritellyt yritykset ja valtionavustusten saanti vuonna 2023.	26
Taulukko 13. Verotarkastuksen vaikutus tarkastuksen jälkeen saatuihin tukiin.	26
Taulukko 14. Luotettavuussäännön kriteeristöjen vaikutus valtionavustusten myöntämiseen.	28

9 Liitteet

Liite 1. Valtionavustuslain muutosten tarkastelua koskevat tietoerät (seuraavalla sivulla)

Liite 1. Valtionavustuslain muutosten tarkastelua koskevat tietoerät

Selvityksessä valtionavustuslain luotettavuussäännöksen mukaiseksi rajoitukseksi katsotaan tilanteet, jossa valtionavustuksen saaja on laiminlyönyt yhdenkin veroihin liittyvän ilmoitus- tai maksuvelvollisuksiensa hoitamisen seuraavasti:

- Ilmoituspuutteet
 - Ilmoituspuutteet (oma-aloitteiset verot, autovero ja yhteisön tuloveroilmoitus) 2020–2022. Ilmoituspuutteet ilmoitetaan, vaikka vastaavalle kohdekaudelle olisi jo tehty arviopäätös (VHS).
 - Hakija on arvioverotettu⁸⁵.
 - Selvityksessä ilmoituspuutteeksi katsotaan tilanne, jossa yhtiöllä on voimassa oleva arvioverotus yhdessäkin verolajissa vuosina 2020–2022.
- Maksuvelvollisuuspuutteet
 - Eräantyneiden verovelvoitteiden yhteissumma viivästysseuraamuksineen on vähintään 5 000 euroa. Verovelka poimitaan vuodelta 2022. Yhtiöllä ei ole voimassa olevaa maksujärjestelyä.
 - Yhtiöllä on maksamattomia tuomiosaatavia⁸⁶ 31.12.2022.
 - Yhtiö on ollut verovelkarekisterissä 31.12.2022.⁸⁷
- Ulosottovelka tai varattomuudesta
 - Yhtiöllä on 5 000 euroa tai enemmän velkoja perittävänä ulosotossa vuonna 2022.
 - Yhtiöllä on ollut velkoja vuonna 2022, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin.
- Konkurssi
 - Yhtiö on asetettu konkurssiin tai yhtiöllä on konkurssiin asettamista koskeva asia vireillä tuomioistuimessa 31.12.2022.
- Ylimpään johtoon kuuluvat henkilöt ovat laiminlyöneet julkisten velvoitteiden hoitamisen tai ovat menettelleet taloudellista asemaan koskevissa asioissa epäluotettavasti.
 - Johtohenkilöitä ovat hakijan toimitusjohtaja ja hänen sijaisensa, hallituksen jäsen, hallintoneuvoston tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen, prokuristi sekä osakas.
 - Johtohenkilöiden verovelka on 31.12.2022 viivästysseuraamuksineen vähintään 5 000 euroa. Henkilöillä on verovelkarekisterimerkintä.

⁸⁵ Verotus toimitetaan arvioimalla, jos veroilmoitusta ei ole annettu tai sitä ei voida panna oikaistunakaan verotuksen perusteeksi. Laki verotusmenettelystä 27 § 1 mom.

⁸⁶ Tuomioistuimen Verohallinnolle maksettavaksi määräämästä vahingonkorvauksesta ja oikeudenkäyntikulujen korvauksesta käytetään yhteistä nimeä tuomiosaatava.

⁸⁷ Verovelkarekisterissä ei näytetä verovelan euromäärää vaan ainoastaan tieto siitä, onko verovelkaa vähintään 10 000 euroa ja oma-aloitteisten verojen ilmoituslaiminlyönnit viimeisten 6 kuukauden ajalta. Autovero- ja valmisteverovelat eivät näy verovelkarekisterissä.

- Johtohenkilöllä on 5 000 euroa tai enemmän velkoja 31.12.2022 perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin.
- Johtohenkilöllä on voimassa oleva arvioverotus yhdessäkin verolajissa vuosina 2020–2022.
- Johtohenkilö on konkurssissa tai henkilöllä on konkurssiin asettamista koskeva asia vireillä tuomioistuimessa 31.12.2022.
- Johtohenkilö on määrätty liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon.
- Edellä esitetyt tiedot selvitetään myös ylimpään johtoon kuuluvien henkilöiden intressiyhtiöistä.