

KAINUUN LIITTO**13.5.2020****Kasvua Kainuuseen hankkeen päätös-, rahoitus-, ja takaisinperintäprosessien eteneminen**

Tämä raportti on Kainuun maakuntahallituksen pyytämä lisäselvitys Kasvua Kainuuseen –hankkeen toiminnasta välittävän viranomaisen näkökulmasta. Kainuun liitossa on EU:n asetuksiin perustuva rakennerahastotoiminnan hallinnointi eriytetty hallinto- ja valvontajärjestelmän (HVJ) kuvauksen mukaisesti. Toiminnat on eriytetty rahoituspäätös-, maksatus- ja jälkitoimenpiteisiin, joista vastaavat liitossa eri henkilöt ja toimielimet. Tässä tarkastellaan em. hankkeeseen liittyneitä toimenpiteitä prosesseittain sekä arvioidaan prosessien toimivuutta ja kehittämismahdollisuuksia.

1) Rahoituspäätösprosessi

Kainuun Edun hakemana Kasvua Kainuuseen EAKR--hanke-esitys eteni päätöksentekoon Kainuun liitossa normaalin hankevalmistelun mukaisesti seuraavan käsittelyprosessin kautta:

- Hanke-esitys jätetty EURA-järjestelmään 2.11.2014
- Maakunnallinen rahoitusryhmä 8.12.2014
- MYR sihteeristö 8.12.2014
- MYR 15.12.2014
- Maakuntahallitus 15.12.2014
- Hankepäätös EURA2014 järjestelmässä 18.12.2014

Kasvua Kainuuseen - Kasvu, kansainvälistyminen, omistajanvaihdos-hankkeen (A70007) päätavoitteena on ollut kannustaa ja edesauttaa kainuulaisia pk- ja mikroyrityksiä laajentamaan toimintaansa sekä hakemaan kasvua Suomessa ja kansainvälisillä markkinoilla. Hankkeen tavoitteena oli vahvistaa kasvuhakuisten ja kasvupotentiaalia omaavien, jo kansainvälisillä markkinoilla olevien sekä kansainvälisille markkinoille tähtäävien pk-yritysten liiketoimintaosaamista ja kansainvälistymisvalmiuksia. Yrityksiä tuettiin hankkeen avulla kasvupotentiaalinsa ja uuden liiketoiminnan kehittämisessä, erikoistumisessa ja verkostoitumisessa. Hankkeessa pyrittiin luomaan uusi verkostomainen toimintamalli, jossa palvelujärjestelmää on kehitetty tukemaan yritysten kasvuprosesseja ja kansainvälistymistä. Julkisen yrityspalvelujärjestelmän kehittämisen lisäksi aktivoitiin yksityistä yrityspalvelutoimintaa, tavoitteena palvelukokonaisuuksien synnyttäminen ja kehittäminen.

Hankeneuvotteluvaiheessa olivat mukana kaikki keskeiset kainuulaiset yrityspalvelujen kanssa tekemisissä olevat toimijat. Hanksuunnitelma eli neuvotteluiden myötä voimakkaasti vuoden 2014 aikana. Välillä suunnitelmissa oli yksi iso hanke ja välillä kolme erillistä hanketta. Lopputuloksena syntyi **hankekokonaisuus**, johon rahoitus ESR:n osalta tuli Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselta ja EAKR:n osalta Kainuun liitosta.

Hanke on ollut rakennerahasto-ohjelman TL1 PK-yritystoiminnan kilpailukyky, erityistavoite 2.1 pk-yritysten kasvun ja kansainvälistymisen edistäminen, mukainen. Erityistavoitteen mukaisilla toimenpiteillä pyritään edistämään pk-yritysten kilpailukykyä sekä uuden liiketoiminnan kehittämistä. Indikaattorina on mm. kasvavien pk-yritysten määrä, jossa keskeinen tavoite on yrityksen kasvu ja kansainvälinen liiketoiminta. Edelleen erityistavoitteen indikaattoreissa seurataan pk-yritysten määrää, jotka aloittavat viennin tai laajentavat uudelle vientimarkkina-alueelle tai yrityksiä, joissa tapahtuu merkittävä liikevaihdon tai henkilöstön lisäys.

Hankkeen A70007 osalta *kyseessä oli Kainuun elinkeinoelämän uudenlainen kehittämishanke. Hankkeessa haluttiin luoda uusia toimintatapoja kehittämisorganisaatioiden ja yritysten kesken Kainuun työllisyyden parantamiseksi ja yritysten kasvun nopeuttamiseksi.* Tämä tiedostettiin hankesuunnitelmavaiheessa ja ymmärrettiin, että hankkeen yksityiskohtainen sisältö muotoutuu toteutuksen aikana kiinnostuneiden organisaatioiden ja yritysten ideoiden pohjalta. Ideoiden toteuttamiskelpoisuutta oli tutkittava hanketoteuttajan toimesta ennakkoluulottomasti parasta mahdollista asiantuntemusta hyödyntäen, (joskus konsultteja käyttäen) ja tarvittaessa pienimuotoisesti kokeillen, luonnollisesti rahoittajan kanssa menettelyistä keskustellen.

Hankkeiden tuloksellisuus ja vaikuttavuus Kainuun liiton päätöskriteereissä

Hankkeiden tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden edistämiseksi *Kainuun liiton rahoittamissa hankkeissa edellytetään vahvaa elinkeinokytkentää ja yritysrahoitusosuutta vaaditaan hankkeiden rahoitussuunnitelmiin pääsääntöisesti.* T&k&i-hankkeissa yleisen käytännön mukaan hankkeeseen osallistuvat yritykset antavat sitoumuksen omarahoituksesta hankehakemusvaiheessa. Lähtökohtana on, että yritykset ovat hankkeissa kohderyhmä, mutta myös alihankkija tai yhteistyökumppani.

Yritysten liiketoiminnan ja liiketoimintaosaamisen kehittäminen ovat olennaisia Kainuun maakuntaohjelmassa linjattuja tavoitteita ja toimenpiteitä. Kainuun liitto on maakuntaohjelman keskeinen toteuttaja ja tavoiteltujen aluekehitysvaikutusten aikaansaamiseksi yritysten tulee olla vahvasti sitoutuneita liiton kehittämishankkeisiin. Yritysrahoitus hankkeissa ilmentää sitä, että yritykset odottavat hankkeilta hyötyä oman toimialansa kehittämiseen niin paljon, että ovat valmiita sijoittamaan niihin omia varojaan. Samalla yritykset ovat myös sitoutuneita olemaan aktiivisesti mukana hankkeiden toteuttamisessa. Maakunnallisissa kehittämishankkeissa tavoitellaan alueen elinkeinoelämän vahvistumista ja uusien työpaikkojen syntymistä.

Mahdollinen de minimis tuki on komission hyväksymä kaikkia EU-maita koskeva käytäntö, jolla pienimuotoisen hyväksyttävän tuen maksimi on 200 000 euroa kolmessa vuodessa yritystä kohden. ELY-keskuksen tehtävänä on yksittäisten yritysten tukeminen, investoinnit ja kehittämishankkeet. Liiton ja Elyn roolit ja työnjako hankerahoituksessa Kainuussa ovat selkeitä, toimivia ja vahvistavat kumulatiivisia positiivisia vaikutuksia aluetalouteen.

Hankkeesta on tehty **hankepääätös EURA2014 järjestelmässä 18.12.2014.** Kainuun liiton hankevalmistelussa ja päätöksenteossa tulkinta oli, että po. hanke voidaan rahoittaa esitetyllä rahoitusmallilla. Hankesuunnittelu- ja päätöksentekovaiheessa *hankkeen pääasiallisena tarkoituksena ei ollut hankkia konsulttipalveluita mukana oleville yrityksille.*

Kainuun liitto ei ole rahoittanut vastaavalla toimintamallilla muita hankkeita. Hankkeella pilotoitiin tuolloin Kainuuseen systemaattista toimintamallia, jolla autettiin alueen yrityksiä kasvamaan ja kansainvälistymään. Hankkeen toimenpiteillä pyrittiin parantamaan yritysten, yrittäjien ja työntekijöiden sopeutumisvalmiuksia erilaisiin muutostilanteisiin sekä lisäämään tuottavuutta, tuloksellisuutta ja kilpailukykyä. Hankkeen tavoitteena oli vakinaistaa toimintamalli hankkeen päätyttyä.

2) Maksatusprosessit

Maksatusprosessit on hoidettu Kasvua Kainuuseen-hankkeessa kuten muissakin hankkeissa Kainuun liiton HVJ kuvauksen mukaisesti.

Hanketoteuttaja on valmistellut maksatushakemukset EURA 2014 -järjestelmässä ja lähettänyt ne Kainuun liittoon, jolloin maksaja on ottanut ne käsittelyyn. Maksaja on tarkastanut maksatushakemukset vastaamalla EURA2014 järjestelmän kysymyksiin, mm. ovatko hankkeen kustannukset tukikelpoisia ja

hankesuunnitelman mukaisia sekä ovatko tulot ja rahoituserät erotettavissa tuensaajan kirjanpidosta. Lisäksi on tarkastettu, vastaavatko maksatushakemuksessa esitetyt kustannukset kirjanpidon otteita ja ovatko kustannukset syntyneet tukikelpoisena aikana. Hankintojen osalta on tarkastettu, ovatko hankinnat tehty hankintalain mukaisesti ja ovatko hankkeen rahoituserät toteutuneet hankesuunnitelman mukaisesti.

Lisäksi yllä oleviin kysymyksiin liittyy kulukohtainen tarkastus maksatushakemuksittain, joihin maksaja on perustellut vastaukset. Tämän jälkeen maksaja on valmistellut maksatuspäätökset hyväksyttäväksi, jotka maksatuksen hyväksyjä on hyväksynyt.

Hankkeen seurantaraporttien taustalomakkeisiin on merkitty jokaisen hankkeeseen osallistuneen organisaation kohdalle tukitoimenpiteen nimi, markkinahinta, yrityksen maksuosuus ja yritykseen kohdistuva de minimis-tuen määrä. Voidaan esittää monenlaisia tulkintoja siitä, onko hankkeen edetessä hankkeen toiminta muuttunut siten, että pääasiallisesti tarkoitukseksi on muotoutunut konsulttipalvelujen tarjoaminen yksittäisille yrityksille. Hanke on joka tapauksessa toiminut myös hankehenkilöstön voimin ja osaamisen varassa. Hankkeen ostopalvelujen avulla on tuotu alueelle tarvittavaa ulkopuolista osaamista, jota yritykset ovat tarvinneet kasvun ja kansainvälistymisen edistämiseksi.

Kasvua Kainuuseen hankkeeseen on tehty **paikan päällä varmennus** hankkeen päättymisen jälkeen 22.8.2018. Kainuun Edun kuulemis- ja oikaisuvaatimusteksteissä viitattaneen tähän termillä ”erillistarkastus”. Kyseessä on kuitenkin normaali hankkeisiin kohdistuva toimenpide. Paikanpäällä varmennuksen osalta on tehty vuosittainen varmennussuunnitelma, jossa TEM on määritellyt osaltaan hankkeet, jotka tulee varmentaa. Lisäksi edellytetään maksajan lisäävän paikanpäällä varmennettavia hankkeita TEMin ohjeiden mukaisesti tarkastuslistalle. EURA 2014 – järjestelmässä on valmiiksi kysymykset ja selvityspyynnöt joihin tulee vastata, yhteensä 16 kysymystä ja niissä muutamissa alakohtia. Kysymykset ovat pitkälti samanlaisia kuin maksatustarkastuksessa.

Viimeinen maksatushakemus saapui Kainuun liittoon EURA 2014 – järjestelmässä 4.9.2018.

3) Takaisinperintäprosessi

Hallintoviranomainen (TEM) teki 26.9.2018 Kainuun liittoon **valvontakäynnin**, jonka yhteydessä Kasvua Kainuuseen -hankkeen rahoitusmalli tuli esille. Valvontakäynnillä tarkastuksen kohteina oli useita Kainuun liiton rahoittamia hankkeita. Hallintoviranomainen on pyytänyt antamaan lisäselvityksen hanketta koskevista hankintaprosesseista sekä selvityksen, onko hankkeen pääasiallisena tarkoituksena ollut hankkia mukana oleville yrityksille konsulttipalveluita.

Lisäselvityspyyntöön antamassaan vastauksessa 31.10.2018 välittävä viranomainen (Kainuun liitto) on todennut, että hankkeen A70007 pääasiallisena tarkoituksena ei ole ollut hankkia mukana oleville yrityksille konsulttipalveluita vaan se on ollut vain osa hankkeen toteutusta.

Vastauksen jälkeen hallintoviranomainen on pyytänyt välittävää viranomaista ryhtymään takaisinperintää koskeviin toimenpiteisiin. Muihin tarkastettuihin hankkeisiin vastaava pyyntöä ei tullut. Välittävän viranomaisen maksaja on lisännyt 6.11.2018 havainnon EURA 2014 -järjestelmään.

Välittävän viranomaisen jatkotoimenpiteet ovat edenneet seuraavasti:

- Jatkotoimenpiteiden esittelijä on lähettänyt 28.11.2019 kuulemiskirjeen tuensaajalle EURA 2014 -järjestelmässä.
- Tuensaaja on vastannut 20.12.2019 kuulemiskirjeeseen.
- Takaisinperintäpäätös on tehty 31.3.2020
- Tuensaaja on tehnyt 17.4.2020 oikaisuvaatimuksen takaisinperintäpäätökseen
- Maakuntahallitus on merkinnyt tiedoksi asian 4.5.2020

- Oikaisuvaatimus on hylätty viranhaltijapäätöksellä EURA:ssa 11.5.2020

Takaisinperinnän perusteet

Kainuun liitto välittävänä viranomaisena on todennut takaisinperinnän yhteydessä mm. seuraavaa:

Rakennerahastoista osarahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (358/2014) 5 §:n mukaan tuensaajan on maksatushakemuksessa ilmoitettava toteutuneet tulot, jotka vähennetään tukikelpoisista kustannuksista maksatuskausittain. Vastuu toteutuneiden tulojen ilmoittamisesta maksatushakemuksessa on tuensaajalla.

Hankkeen A70007 seurantaraportilla on raportoitu yritysten osallistuneen hankkeen tukitoimenpiteisiin. Seurantaraportilla ilmoitetut yritysten maksuosuudet tuensaaja on kirjannut yksityiseksi rahoitukseksi. Ne tulee em. lainsäädännön perusteella käsitellä hankkeessa tuloina. Näin syntyneet tulot vähentävät EAKR maksuosuutta.

Lainsäädännön mukaan tuensaaja on velvollinen noudattamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja hankepäätöksessä määrättyjä ehtoja. Takaisinperinnän säädösperustana olevat lait ja asetukset ovat olleet voimassa hankkeen rahoitustukipäätöksen teon aikana ja ne on kirjattu hankepäätökseen.

Välittävä viranomainen on tehnyt maksatuspäätökset noudattaen tuen myöntämiseen liittyvää päätöstä ja voimassa olevaa lainsäädäntöä, jotka on yksityiskohtaisesti kirjattu takaisinperintäpäätöksessä.

Laissa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014) todetaan tuen maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä (37 §)

Toimivaltainen viranomainen voi määrätä tuen maksamisen lopetettavaksi taikka osittain tai kokonaan takaisin perittäväksi, jos:

- 1) tuen saaja ei ole noudattanut avustuspäätöksessä määrättyjä ehtoja;
- 2) tuen saaja on joutunut ulosottoimenpiteen kohteeksi, selvitystilaan, konkurssiin taikka yrityksen saneerauksesta annetussa laissa (47/1993) tarkoitetun saneerausmenettelyn kohteeksi ja jollei tuen käyttötarkoituksesta muuta johdu;
- 3) tuki tai sen osa on myönnetty tai maksettu väärin perustein.

Viitaten kohtaan 3) takaisinperinnän lähtökohtaisena perusteena on se, että Kainuun Etu Oy on saanut liikaa EAKR-tukea. Lain mukaan ja tuensaajien yhdenmukaisen kohtelun varmistamiseksi Kainuun liiton on perittävä liikaa myöntämänsä tuki takaisin.

4) Prosessien arviointia

4.1 Rahoituspäätöksen teon näkökulma

Hankkeen edetessä on jouduttu pohtimaan kysymystä, kuinka po. hanke A70007 suhteutuu Lain alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta 8/2014 artikloihin 3 § ja 7 § sekä valtioneuvoston asetukseen alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta 357/2014 artiklan 4, viimeiseen momenttiin, jossa todetaan ”Maakunnan liitto ei voi myöntää tukea yksittäiselle yritykselle sen liiketoiminnan kehittämiseen”?

Rahoitusasetuksen muistiossa 30.4.2014 todetaan: ”Rahoituslain 7 §:n kolmannen momentin mukaan maakunnan liitto ei voi myöntää tukea yksittäiselle yritykselle sen liiketoiminnan kehittämiseen.

Maakuntien liittojen tuki ei ole välitöntä yritystukea.” ”Esimerkiksi hanke, jossa pääasiallisena tarkoituksena on hankkia mukana oleville yrityksille konsulttipalveluita, on yritystukilain mukaista toimintaa eikä maakuntien liittojen toimintaa.”

Tässä yhteydessä on hyvä pohtia kysymystä ihan yleisellä tasolla: Millä toimenpiteillä voidaan tukea edellä mainittuja rakennerahasto-ohjelman tavoitteita ja indikaattorien toteutumista, jos maakunnan liiton rahoittamissa hankkeissa ei olisi mahdollista tukea yritysten liiketoiminnan kehittämistä?

Rahoituslain 7 §:n kolmannen momentin mukaan maakunnan liitto ei voi myöntää tukea yksittäiselle yritykselle sen liiketoiminnan kehittämiseen. Tämä tarkoittaa Kainuun liiton näkökulmasta, että hankkeen hakijana ja toteuttajana ei voi toimia voittoa tavoitteleva yritys, ts. osakeyhtiö. Voittoa tavoittelematon, julkisin varoin toimiva osakeyhtiömuotoinen kehittämissyhtiö voi hakea maakunnan liitolta rahoitusta hankkeeseen, jossa kehitetään hankkeessa mukana olevien yritysten liiketoimintaa esim. avaamalla kansainvälisiä markkinoita hankkeen toimenpiteillä huomioiden yritystukilain mukaiset reunaehdot.

Hallintoviranomaisen (TEM) tarkastuskäynniltä antamat ohjeistukset viittaa siihen, että maakunnan liittojen ja ELY-keskusten rahoituskohteiden tulisi selvemmin erota toisistaan.

Maakunnan liittojen rahoittamissa hankkeissa toiminnan tulee olla yleisesti hyödynnettävissä ja hankkeissa tulee olla laajempi aluekehitysvaikutus kuin yritystukilain mukaisissa hankkeissa. Tässä yhteydessä on todettava, että ohjelmakauden 2014–2020 alkaessa ei ollut yhdenmukaisia linjauksia kaikille välittävälle toimielimille yrityskohtaisten toimien sekä yritysrahoituksen ja tulojen käsittelystä hankkeissa. Nyt ohjelmakauden 2014–2020 lähestyessä loppuaan, asiaa on vaikea ohjeistaa ja yksittäisen viranomaisen harkintaan jää paljon. Kansallista de minimis-seurantajärjestelmää ei ole olemassa. Kaikki maakunnan liitot ovat tulevan ohjelmakauden 2021–2027 valmistelussa nostaneet asian esille. Ilman yrityskohtaisia toimenpiteitä maakunnan liittojen rahoittamat kehittämishankkeet jäisivät aivan liian yleiselle tasolle.

4.2 Maksatus / hanketoteutusvaihe

Kasvua Kainuuseen hankkeen yritysrahoituksen käsittelystä keskusteltiin hankkeen edetessä, kun hallintoviranomaiselta saatiin tarkempaa tietoa hankkeiden yritysrahoituksen käsittelytavoista. Hankkeen osalta pohdittiin mahdollisuutta tehdä muutospäätös, jossa yritysrahoitus käsiteltäisiin tulona hankkeelle. Tässä tapauksessa tulot olisivat pienentäneet EAKR-tukea ja Kainuun Etu olisi joutunut etsimään hankkeeseen ulkopuolista eli käytännössä kuntarahoitusta merkittävän määrän. Kainuun Edun taloudellinen tilanne otettiin huomioon kun pohdittiin mahdollisen muutospäätöksen tekemistä. Kainuun Edun perusrahoitus puolitettiin kuntien toimesta ja tieto tästä päätöksestä tuli vuoden 2016 aikana. Tuolloin muutospäätöksen tekemiseen ei päädytty kokonaistilanne ja hanketekniset asiat huomioiden.

Kasvua Kainuuseen-hankkeen päättymisen jälkeen Kainuun Etu neuvotteli Kainuun liiton kanssa vastaavalla toiminta- ja rahoitusmallilla toteutettavasta uudesta hankkeesta keväällä ja syksyllä 2018. Liitto päätyi ratkaisuun, että vastaavaa hanketta kyseisellä toimintamallilla ei enää rahoiteta. Kainuun Edun edustajat ottivat tässä vaiheessa neuvotteluyhteyden suoraan työ- ja elinkeinoministeriöön (TEM).

4.3. Takaisinperintäprosessi

Jälkitoimenpiteitä Kainuun liiton rakennerahastohankkeisiin on tarvinnut toteuttaa hyvin harvoin. Kasvua Kainuuseen –hankkeen tapaukseen saakka takaisinperintäprosessit ovat toteutuneet ilman

oikaisuvaatimuksia. Eli tuensaajat ovat maksaneet takaisin saamansa ylimääräisen tuen. Viimeisessä tapauksessa esille tuli paljon juridisia yksityiskohtia, joiden selvittäminen vaati runsaasti työtä.

Voimassa olevassa rahoituslaissa on kuitenkin "valuvika", joka on tullut esille muissakin maakunnan liitoissa. Kuntalakiin perustuvaa muutoksenhakuprosessia ei voida toteuttaa tapauksissa, joissa maakuntahallitus on osallistunut välittävän viranomaisen roolissa hankepäättöksentekoon. Huomattakoon, että valmisteilla (lausuntokierroksella) olevassa tulevan ohjelmakauden vastaavassa lainsäädännössä tämä lainkohta on ehdotettu korjattavaksi niin, että välittävänä viranomaisena maakunnan liiton tekemiin päätöksiin muutoksenhaussa noudatetaan hallintolakia.

Tulevan ohjelmakauden hallinto- ja valvontajärjestelmän valmistelun yhteydessä on esillä ajatus, että Itä- ja Pohjois-Suomen alueella jälkitoimenpiteiden hoitaminen voitaisiin keskittää.