

Innovaatorahoituskeskus Business Finland

Laillisuustarkastuskertomus Energian tukeminen 10/2014

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta laillisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, onko energiatukien sisäisen valvonnan järjestelyitä ja kontrollitoimien kattavuutta ryhdytty kehittämään tarkastuskertomuksessa esitetyllä tavalla. Tarkastuskertomuksen kannanottojen pohjalta on johdettu seuraavat kysymykset jälkiseurantaa varten.

1. Tarkastuksen perusteella on todettu, että myönnettyjen energiatukien sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin yhtenäisiin käytäntöihin, valmisteluasiakirjojen dokumentointiin, riittävään ohjeistukseen ja tuen käytön valvontaan liittyviä puutteita. Mihin toimenpiteisiin on ryhdytty sen varmistamiseksi, että energiatukien valvonta saadaan asianmukaiselle tasolle ja kontrollit kattavammiksi?
2. Tuen saajilta ei ole aina edellytetty kaikkia asetuksen mukaisia lausuntoja ja selvityksiä ennen tukien maksamista. Mihin toimenpiteisiin on ryhdytty sen varmistamiseksi, että energiatukien maksatusten oikeellisuudesta voidaan varmistua?
3. Valtionavustuslain 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttäjä- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Onko tuen saajan luona tehtäviä tarkastuksia järjestetty?

Energiatuen hallinnointi on siirtynyt ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselta (KEHA-keskus) Innovaatorahoituskeskus Business Finlandille (jatkossa Rahoituskeskus) 1.1.2017. Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyynnöt Rahoituskeskukselle sekä tiedoksi KEHA-keskukselle. Jälkiseurannassa hyödynnettiin myös niitä asiakirjoja, jotka toimitettuun selvitykseen oli liitetty.

Rahoituskeskus on selvityksensä alussa todennut, että luodessaan energiatuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyviä prosesseja, toimintatapoja ja hyviä käytäntöjä vuodenvaihteessa 2016-2017, sillä ei ole ollut käytettävissään laillisuustarkastuksessa esiin nousseita havaintoja. Annettu selvitys kattaa siten energiatuen käsittelyn ja järjestelyt Rahoituskeskuksessa.

Rahoituskeskuksen selvityksen liitteenä on toimitettu seuraavat sisäiset ohjeet:

- Liite 1, Energiatuki Business Finlandin rahoitusohje 21.9.2018
- Liite 2, Projektin seuranta 19.4.2018
- Liite 3, Projektimuutokset 1.6.2018

- Liite 4, Asiaksmuutokset 25.4.2018
- Liite 5, Hankeryhmän roolit ja tehtävät 1.1.2016
- Liite 6, Energiatuen rahoitusehdot 15.1.2018
- Liite 7, Energiatukihankkeiden jälkitarkastukset 29.8.2018
- Liite 8, Energiatukihankkeiden jälkitarkastusten tarkastusmanuaali 23.3.2018

2 Jälkiseurannan havainnot

Energiatukien valvonta ja kontrollien kattavuus

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että energiatuen sisäisen valvonnan järjestämisessä on todettu puutteita, jotka koskivat tukikäsitteilyn epäyhtenäisiä käytäntöjä, valmisteluasiakirjojen dokumentointia, ohjeistuksen riittävyyttä sekä tuen käytön valvontaa.

Saadun selvityksen mukaan tehtävien siirto Rahoituskeskukseen on mahdollistanut käytäntöjen yhtenäistämisen. Aktiivisella yhteistyöllä ja keskitetyllä päätöksenteolla varmistetaan rahoituslinjauksien ja -kriteerien yhdenmukaisuus ja hakijoiden tasapuolinen kohtelu sekä esitysvalmistelun, päätöksenteon ja maksatuksen tehokkaampi valvonta. Energiatukihakemusten käsittely Rahoituskeskuksessa on keskitetty energiatiimille, joka käsittelee kaikki energiatukihakemukset. Vastaavasti kustannustilitysten käsittely sekä maksatus- ja rahoituspäätösten tekeminen on järjestetty keskitetysti tukiin perehtyneille henkilöille. Kahdesti kuukaudessa järjestettäviin tiimipalavereihin osallistuvat energiatukiasiantuntijat ja muut tukien kanssa työskentelevät henkilöt. Työ- ja elinkeinoministeriön ao. asiantuntijat osallistuvat kuukausittain järjestettäviin palavereihin.

Rahoituskeskuksen selvityksen mukaan valmisteluasiakirjat sekä muut asiaan liittyvät dokumentit tallennetaan Rahoituskeskuksen tietojärjestelmään kukin yksittäisen projektin alle ja ne ovat kaikkien käsittelijöiden käytettävissä valmistelun aikana ja sen jälkeen. Energiatukien käsittelyyn on laadittu kattava sisäinen ohjeistus, jonka viimeisin versio on saatavilla Rahoituskeskuksen järjestelmästä. Selvityksessä viitataan liiteasiakirjoihin (edellä liitteet 1-5) sekä Rahoituskeskuksen verkkosivuille, joilta on vastauksen mukaan saatavilla runsaasti ohjeistusta tuen hakijoille ja saajille.

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että hakemuslomakkeessa tulee ilmoittaa hankkeen saama muu julkinen tuki, mutta tähän liittyvää ohjeistusta ei ollut annettu. Rahoituskeskuksen käyttämässä tukihakemuksessa tulee eritellä hankkeen kokonaisrahoituksen koostumus, mutta rahoituksen yksityistä tai julkista luonnetta ei ole hakemusvaiheessa ohjeistettu yksilöimään. Rahoituskeskus toteaa, että tältä osin on tarpeen täsmentää hakemuslomaketta. Kustannustilityksessä tuen saajan tulee kuitenkin ilmoittaa muun julkisen tuen määrä, jotta voidaan varmistua siitä, ettei hankkeen maksimituki-intensiteetti ylitä.

Tarkastuksen perusteella esitettiin myös, että hakemuslomakkeen täyttöohjeita olisi syytä päivittää, koska toisinaan tukihakemuksen rahoitussuunnitelma esitetään tuhansina euroina, vaikka summia voidaan esittää myös eurojen tarkkuudella. Rahoituskeskus toteaa selvityksessään, että sen sähköisellä hakemuslomakkeella kustannukset esitetään ja tuki haetaan aina euron tarkkuudella.

Tarvetta ohjeistuksen tarkentamiseen havaittiin lisäksi tilanteissa, joissa hankkeeseen sisältyy eri tukitason kustannuksia. Rahoituskeskuksessa on suullisesti ohjeistettu käsittelijöitä kirjaamaan esitysmuotioon eri tukitason kustannukset sekä laskemaan kyseisen hankkeen tukitaso. Edellä kuvatun kaltaisissa, niin sanotuissa hybridihankkeissa yksilöllinen tukiprosentti tulee perustella päätöksessä ja siten saattaa tuen saajan tiedoksi. Rahoituskeskus toteaa vastauksessaan, että mainittu suullinen ohjeistus on syytä kirjata Energiatuen sisäiseen ohjeeseen välittömästi.

Energiatukien maksatusten oikeellisuuden varmentaminen

Rahoituskeskuksen selvityksen mukaan energiatuen maksatus hoidetaan keskitetysti kolmen tukiin pe-rehtyneen käsittelijän työnä. Energiatuen sisäiseen ohjeeseen on linkitetty maksatuksiin liittyvä sisäinen koulutusmateriaali. Palkka- ja sivukustannusten tilittäminen ja hyväksyminen edellyttävät vastauksen mukaan aina rahoitusehtojen (liite 6) mukaista työajanseurantaa. Rahoitusehtojen mukaisesti loppuraportin yhteydessä on lisäksi aina toimitettava tilintarkastajan tarkastusraportti, kun hankkeen kustannuksiksi on tilitetty rahapalkkoja.

Valtioneuvoston asetuksen (1098/2017) mukaan tuen saajan tulee jokaisen raportin ja tilityksen yhteydessä esittää edustajansa lausunto hankkeen edistymisestä. Maksatusta ei voida käsitellä ilman hyväksyttävää sisältöraporttia. Viimeinen maksuerä voidaan maksaa, kun hanke on valmistunut ja rahoituksen kohteena oleva omaisuus on vakuutettu vahingon varalta sekä loppuraportti ja -tilitys on hyväksytty.

Tarkastushavaintojen perusteella suositeltiin, että ennen energiatukien maksatusta tulisi tuen saajilta edellyttää kaikki asetuksen mukaiset lausunnot ja selvitykset. Rahoituskeskuksen selvityksen mukaan hankevastaava hyväksyy loppuraportin (sisältöraportti), hankevastaava ja rahoitustarkastaja hyväksyvät kustannustilityksen (asiatarkastus) ja tarvittaessa rahoitustarkastaja lisää projektijärjestelmään merkinnän puuttuvista tiedoista, kuten arviointilomakkeesta, liitteistä (esim. maksutositteet, ostolas-kut) tai muista vaadittavista asiakirjoista.

Tarkastuksessa tuli esiin tapaus, jossa hakijan toteutuneita kustannuksia ei ollut selvitetty maksatusselvityksen yhteydessä, kun tuki oli maksettu useassa erässä. Rahoituskeskuksen selvityksen mukaan tuen saajan tilitykset käsitellään sähköisessä asiointipalvelussa, jolloin projektille aiemmin tilitetyt kustannusten määrät näkyvät automaattisesti.

Valtionapuviranomaisen valvontatehtävä

Rahoituskeskus on selvityksessään tuonut esiin, että se valvoo myöntämänsä tuen käyttöä jälkitarkastuksilla. Energiatuen rahoitusehdoissa on määritelty Rahoituskeskuksen tarkastusoikeus ja ulkopuolisen tilintarkastajan käyttö tarkastuksissa. Tarkastusprosessi perustuu Tekesin käytössä pidempään olleeseen jälkitarkastusprosessiin.

Energiatukihankkeiden jälkitarkastusten tavoitteena on varmistaa, että rahoitetut hankkeet on toteutettu Rahoituskeskuksen rahoituspäätöksen ja rahoitusehtojen mukaisesti ja että hankkeen toteutus vastaa Rahoituskeskukselle annettuja tietoja. Tarkoituksena on myös selvittää, millaisia säästöjä investoinneilla on saavutettu, onko ilmoitetut energiansäästö- ja/tai tuotantotavoitteet saavutettu ja ovatko esitetyt ympäristövaikutukset toteutumassa. Jälkitarkastus tehdään selvityksen mukaan melko nopeasti hankkeen päättymisen jälkeen, eivätkä kaikki hankkeen vaikutukset vielä välttämättä ole tuolla hetkellä tiedossa. Muun muassa ympäristövaikutusten arviointi jälkitarkastuksen yhteydessä on arvioitu haastavaksi.

Valtionapuviranomaisen (Valtionavustuslaki, 688/2001) on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

Rahoituskeskus ei vielä ole käynnistänyt jälkitarkastustoimintaa eikä tuen saajan luona tehtäviä tarkastuskäyntejä ole vielä tehty. Rahoituskeskuksen selvityksen mukaan tarkastustoiminta tullaan käynnistämään 31.10.2018 mennessä. Alkuvaiheen kokemusten jälkeen tavoitteena on toteuttaa vuosittain noin 10-15 jälkitarkastusta energiatukihankkeisiin. Tarkastuksen kohteeksi tulevat hankkeet ovat pääsääntöisesti päättäneitä, mutta tarvittaessa myös keskeneräisiä hankkeita voidaan tarkastaa. Konkurssitarkastus käynnistetään tilanteessa, jossa konkurssiin ajautuneella yhtiöllä on konkurssin asettamisen hetkellä keskeneräinen energiatukihanke. Jälkitarkastus on mahdollista käynnistää myös mahdollisessa väärinkäytöstilanteessa.

Rahoituskeskuksen selvitykseen oheistettiin luonnokset energiatukihankkeiden jälkitarkastusten tarkastusohjeesta (liite 7) ja -manuaalista (liite 8).

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin, onko myönnettyihin energiatukien hallinointiin liittyviä menettelytapoja ja sisäistä valvontaa kehitetty tarkastuskertomuksessa esitetyllä tavalla sen julkaisemisen jälkeen.

Tarkastusviraston suositukset koskivat energiatukien hallinointiin liittyviä menettelytapoja, joilla tukien valvontaa saadaan kehitettyä ja prosessiin rakennetut kontrollit kattavammiksi. Energiatukien maksatusten oikeellisuudesta tulee voida varmistua kaikissa tilanteissa. Valvonnasta tulee huolehtia myös hankkimalla tukien käyttö- ja seurantatietoja sekä tekemällä tarvittaessa tarkastuksia tuen saajan luona.

Rahoituskeskus on todennut selvityksessään, että olemassa olevaan ohjeistukseen on syytä ottaa täsmennyksenä ja täydennyksenä tarkastuksessa esiin nousseet seuraavat kaksi asiakohtaa. Kirjataan ohje, jonka mukaan tuen hakijan tulee ilmoittaa hakemusvaiheessa eritellen hankkeen kokonaisrahoituksen muodostuminen, mikäli siihen kohdentuu sekä yksityistä että julkista rahoitusta. Toinen ohjeistukseen sisällytettävä asia on, kuinka tukiprosentti tulee esittää päätöksessä silloin, kun hankkeeseen sisältyy eri tukitason kustannuksia. Kyseinen ohje on toistaiseksi ylläpidetty suullisena, mutta nyt tullaan ottamaan kirjallisiin ohjeisiin.

Ottaen huomioon Rahoituskeskuksella olemassa oleva ajantasainen laajahko ohjeistus ja selvityksessä esiin tuodut sitä täydentävät toimenpiteet, voidaan energiatukihankkeiden hallinnoinnin kannalta riittävän ohjeistuksen olevan koottuna ja dokumentoituna asianmukaisesti. Energiatukiprosessin oikeellisuutta voidaan ensivaiheessa varmentaa riittävällä ohjeistuksella.

Jälkiseurannan perusteella kuitenkin todetaan, että edelleenkin on hyvä kiinnittää lisää huomiota siihen, että ennen energiatukien maksatusta tuen saajilta edellytetään kaikki asetuksen mukaiset lausunnot ja selvitykset.

Rahoituskeskus on tuonut selvityksessään esiin, että lokakuun 2018 loppuun mennessä käynnistetään jälkitarkastustoiminta. Tavoitteena on vuosittain käynnistää 10-15 jälkitarkastusta energiatukihankkeisiin ja tarvittaessa niihin liittyvät tarkastuskäynnit tuen saajan luona.

Edellä olevan perusteella voidaan todeta, että kehittämällä energiatukien hallinointiprosessia Rahoituskeskus on parantanut sisäistä valvontaa laillisuustarkastuksen suositusten mukaisesti. Täsmennettyä ja täydennettyä ohjeistusta noudattamalla myöntö- ja maksatusprosesseissa voidaan varmistua energian tukemiseen liittyvien menettelyiden oikeellisuudesta.

Jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa, mutta tarkastusvirasto seuraa jatkossa energian tukemisen avustusprosessia (osana hallinnonalan yleisseurantaa) ja tarvittaessa suuntaamalla siihen erillisiä tarkastuksia.

Marjatta Kimmonen
Ylijohtaja

Aila Aalto-Setälä
johtava tilintarkastaja