

Revisionsverkets ställningstaganden

Stöd till icke-vinstdrivande sammanslutningar och vissa särskilda förfaranden

Flera olika icke-vinstdrivande sammanslutningar beviljas stöd ur statsbudgeten. Med icke-vinstdrivande sammanslutningar avses privata inrättningar, organisationer, föreningar och stiftelser. Vissa offentligrättsliga inrättningar, till exempel Arbetshälsoinstitutet och Finlands skogscentral, är icke-vinstdrivande sammanslutningar. Det finns skillnader i hur stöd beviljas. Stöd kan beviljas i form av ett årligt allmänt understöd eller ett specialunderstöd. Revisionen gällde stöd som hade betalats från sex olika moment i budgeten. Vid revisionen utredde revisionsverket huruvida bestämmelser hade iakttagits vid ansökan, beviljande och utbetalning av stöd till icke-vinstdrivande sammanslutningar samt vid tillsyn över användningen av stöden. Dessutom utredde revisionsverket om den interna kontrollen av stödprocesserna är ordnad på ändamålsenligt sätt.

Revisionsverket granskade även vissa särskilda förfaranden där en del av uppgifterna med statsunderstöd hade överförts till andra än myndigheter. I tre fall gällde revisionen iakttagandet av 124 § i grundlagen och principerna för god förvaltning, när en del av de uppgifter som ingår i statsunderstödsprocessen hade anförtrots eller överförts till andra än myndigheter.

Revisionen är tudelad. Den första delen handlar om stöd som beviljats och betalats till icke-vinstdrivande sammanslutningar och den interna kontrollen av stöden (kapitlen 2 och 3). Den andra delen handlar om särskilda förfaranden (kapitel 4).

Stödprocesserna gällande sammanslutningar är huvudsakligen i ordning

Vid revisionen framkom att man inte hade använt enhetliga begrepp mellan olika stödformer och inom vissa stödformer. Innehållet i olika begrepp kan förbli oklart och ge upphov till olika tolkningar som kan påverka exempelvis beviljandet av stöd och beloppet på stödet. Bestämmelser om kriterier för beviljande av stöd finns i flera separata lagar och förordningar. Dessutom finns det andra anvisningar om understöd, och de fastställer villkor och begränsningar för beviljande av stöd. Vissa anvisningar kan även påpeka att tolkning kan begäras av andra myndigheter eller sökas i andra bestämmelser. Vid lagberedning bör uppmärksamhet ägnas åt att olika begrepp används på ett enhetligt sätt. Om det är möjligt är det även bra att använda samma begrepp som i till exempel statsunderstödslagen eller andra bestämmelser som gäller förvaltningsområdet i fråga. Dessutom bör man i anvisningar använda samma begrepp som i bestämmelser och förklara vad begreppen betyder.

Vid revisionen konstaterades vissa enskilda lagstridigheter och några brister i den interna kontrollen samt att lagen och förordningen om arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering till många delar är föråldrade och bristfälliga.

Av Social- och hälsovårdsministeriets beslut om statsunderstöd framgick inga specificerade uppgifter om stödmottagarens rättigheter och skyldigheter. Ministeriet har inte heller krävt att Arbetshälsoinstitutet skulle göra en framställning enligt förordningen om på vilket sätt de inkomster som överstigit beräkningen ska användas.

Utifrån revisionen kan ministeriets tillsyn över användningen av statsunderstöd inte anses vara tillräcklig och den interna kontrollen av statsunderstöd ordnad på ändamålsenligt sätt.

Arbets- och näringsbyrån hade inte alltid utlyst det sysselsättningspolitiska understödet för offentlig ansökan, och understöd hade beviljats utan skriftlig ansökan. Dessutom hade två arbets- och näringsbyråer beviljat understöd i strid med förordningen och beslutsvillkoren.

Vid den interna kontrollen av stödprocessen för sysselsättningspolitiskt understöd upptäckte revisionsverket brister. Bristerna gällde felaktiga texter i vissa beslut om beviljande av understöd, bilagor till vissa ansökningar om utbetalning av understöd, anvisningar och säkring av att understöd inte har beviljats eller använts för kostnader för projektaktörens näringsverksamhet eller arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

Budgeteringen av anslaget för lokalkostnader var bristfällig. Mottagarna av understöden var riksnivå betydande konst- och kulturinrättningar som tidigare hade bedrivit verksamhet i statsägda lokaler utan vederlag. Av statsbudgeten framgår inte några begränsningar för understödet.

Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter är problematisk utifrån grundlagen

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

De offentliga förvaltningsuppgifter som har anförtrots Business Finland Oy och Motiva Oy är problematiska utifrån 124 § i grundlagen. När Business Finland fungerar som bollplank och rådgivare för kunder redan innan kunderna lämnar in en ansökan om stöd, finns det en risk för att kunderna inte behandlas lika på det sätt som krävs i 6 § i förvaltningslagen. Ovannämnda faktorer ska beaktas vid bedömning av behovet att ändra lagstiftningen och organiseringen av uppgifter.

Lagen om Innovationsfinansieringsverket Business Finland och aktiebolaget Business Finland (1146/2017) innehåller bestämmelser om helheten Business Finland som består av ett finansieringsverk, som är myndighet, och ett bolag. Enligt lagen har bolaget behörighet att fatta beslut om att bevilja, ändra eller betala ut mindre betydande statsunderstöd som omfattas av de minimis-villkoren och vars värde inte överskrider 100 000 euro. I övrigt finns det i lagen inga bestämmelser om att anförtro offentliga förvaltningsuppgifter.

Utifrån revisionen kan det anses vara uppenbart att de uppgifter, bortsett från uppgifterna med att fatta finansieringsbeslut, som överförts till bolaget Business Finland inte enbart är uppgifter av teknisk natur eller biträdande av myndighetsverksamhet. Däremot är det fråga om uppgifter som inbegriper självständig prövningsrätt, även om uppgifterna utförs under statsbidragsmyndighetens styrning och det slutliga beslutet hör till myndighetens behörighet. Business Finland har antagit en snäv tolkning av offentliga förvaltningsuppgifter, snarast i betydelsen av beslutsfattande. Tolkningen stöds inte av några rättskällor.

I de dokument som handlar om beredningen av lagen om Business Finland konstateras det att uppgiftsfördelningen mellan finansieringsverket och bolaget som är inriktat på den operativa

verksamheten samt bolagets organisation preciseras medan genomförandet av reformen framskrider. Eftersom uppgifterna inte har fastställts eller specificerats tillräckligt noggrant, har offentliga förvaltningsuppgifter överförts till bolaget genom lag och serviceavtal. Utifrån revisionen anser Business Finland att det har behörighet att ordna och organisera uppgiftsfördelningen mellan finansieringsverket och bolaget efter eget gottfinnande.

Business Finland fungerar som bollplank och rådgivare för kunder redan innan kunderna lämnar in en ansökan om stöd. Om sådana uppgifter sköts endast inom bolaget och de enligt Business Finlands tolkning inte är offentliga förvaltningsuppgifter, kommer dessa förfaranden att stå utanför förvaltningsrättslig reglering.

Sedan 2011 har Trafikverket (Trafikledsverket fr.o.m. 1.1.2019) av Motiva Oy köpt tjänster som har samband med det riksomfattande expert- och samordningsarbetet inom mobilitetshantering. Det verkar uppenbart att offentliga förvaltningsuppgifter har överförts till Motiva Oy genom ett avtal om köpta tjänster, dvs. utan att det finns noggranna bestämmelser på lagnivå, eller reglering överhuvudtaget, för befullmäktigande av arrangemanget.

Utifrån revisionen rekommenderas följande:

Social- och hälsovårdsministeriet

1. bör uppdatera lagstiftningen om Arbetshälsoinstitutet så att den motsvarar institutets nuvarande verksamhet, och även beakta kraven i statsunderstödslagen och EU-lagstiftningen.
2. bör ägna uppmärksamhet åt den varierande användningen av olika begrepp i lagstiftningen och statsbudgeten.
3. bör på ett tydligt sätt i beslutet fastställa den del av Arbetshälsoinstitutets utgifter som godkänns som kostnader som berättigar till statsandel. Dessutom ska det av beslutet framgå för vilka ändamål understödet används och under vilken tid samt stödmottagarens rättigheter och skyldigheter.
4. bör ta ställning till Arbetshälsoinstitutets överskott och på vilket sätt överskottet beaktas vid beviljandet av statsunderstöd.

Utvecklings- och förvaltningscentret för NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna samt NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna

5. ska utlysa de sysselsättningspolitiska understöden för offentlig ansökan och understödet ska beviljas på skriftlig ansökan
6. ska säkerställa att understödet inte har beviljats eller använts i strid med förordningen eller beslutsvillkoren, och vidta nödvändiga åtgärder
7. ska se till att tillräckliga dokument upprättas och bifogas utbetalningsbeslut samt arkiveras så att det är möjligt att verifiera det belopp som har betalats ut.

Undervisnings- och kulturministeriet

8. ska säkerställa att det vid behandlingen av hyresavtal i finansutskottet av materialet tydligt framgår att hyrorna täcks med statsunderstöd

9. ska utveckla budgeteringen av anslaget på moment 29.80.53 (Statsunderstöd för lokalkostnader) så att det av budgeten på ett tydligare sätt framgår vilka som understödet är avsett för.

Jord- och skogsbruksministeriet

10. bör förtydliga innehållet i begreppet "inkomst" i bestämmelser och villkor samt att man på ett enhetligt sätt ska beakta inkomsterna som en post som minskar understödet
11. ska se till att utbetalningen av förskott framöver bygger på ett behörigt beslut om statsunderstöd.

Arbets- och näringsministeriet

12. bör göra en ny övergripande utvärdering av fördelningen av Business Finlands offentliga förvaltningsuppgifter mellan finansieringsverket och bolaget
13. bör uppdatera anvisningarna om sysselsättningspolitiska understöd och kontrollera innehållet i begreppet "näringsverksamhet".