



Laillisuustarkastuskertomus

# Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt





Laillisuustarkastuskertomus

# Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8093 (NID.)  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-467-5 (NID.)  
ISBN 978-952-499-468-2 (PDF)  
URN:ISBN:978-952-499-468-2  
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-468-2](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-468-2)

GRANO OY  
HELSINKI 2019

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT  
LUKU 1 VALOKUVAAJA TIINA PUPUTTI  
LUVUT 2-4 IStock

# Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomus

Dnro 125/52/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukemista ja eräitä erillismenettelyitä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle, Innovaatorahoituskeskus Business Finlandille, Kaakkois-Suomen TE-toimistolle, liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, Pirkanmaan TE-toimistolle, sosiaali- ja terveysministeriölle, Suomen metsäkeskukselle, Suomen riistakeskukselle, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle, työ- ja elinkeinoministeriölle, Työterveyslaitokselle, Uudenmaan TE-toimistolle, Väylävirastolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella, Innovaatorahoituskeskus Business Finlandilla, Kaakkois-Suomen TE-toimistolla, liikenne- ja viestintäministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, Pirkanmaan TE-toimistolla, sosiaali- ja terveysministeriöllä, Suomen metsäkeskuksella, Suomen riistakeskuksella, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Työterveyslaitoksella, Uudenmaan TE-toimistolla ja Väylävirastolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetystä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2021.

Helsingissä 2. syyskuuta 2019

Jaakko Eskola  
johtaja, toimiva tiedonhallinta

Tea Grönlund  
johtava tilintarkastaja



# Tarkastusviraston kannanotot

Valtion talousarviosta myönnetään tukea monille erilaisille voittoa tavoittelemattomille yhteisöille. Voittoa tavoittelemattomilla yhteisöillä tarkoitetaan yksityisiä laitoksia, järjestöjä, yhdistyksiä ja säätiöitä. Myös julkisoikeudelliset laitokset kuten Työterveyslaitos ja Suomen metsäkeskus ovat voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä. Tuen myöntämisen tavat vaihtelevat. Tuki voidaan myöntää vuosittaisena yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Tarkastus kohdistui kuudelta eri talousarvion momentilta maksettuaan tukeen. Tarkastuksessa selvitettiin, onko voittoa tavoittelemattomille yhteisöille myönnettyjen tukien hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa noudatettu säädöksiä. Lisäksi selvitettiin, onko tukiprosessien sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Lisäksi tarkasteltiin eräitä erillismenettelyitä, joissa valtionavustuksiin liittyviä tehtäviä on siirretty muille kuin viranomaisille. Erillismenettelyiden tarkastuksessa selvitettiin kolmessa tapauksessa perustuslain 124 §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista, kun valtionavustusprosessiin liittyviä tehtäviä on annettu tai siirretty muille kuin viranomaisille.

Tarkastuksessa on kaksi osaa, joista ensimmäinen käsittelee voittoa tavoittelemattomille yhteisöille myönnettyjä ja maksettua tukia ja niiden sisäistä valvontaa (luvut 2 ja 3). Tarkastuksen toinen osa koskee erillismenettelyitä, joita on käsitelty luvussa 4.

## Yhteisöjen tukiprosessit pääosin kunnossa

Tarkastuksessa havaittiin, että eri tukimuotojen välillä ja joidenkin tukimuotojen sisällä ei ole käytetty yhdenmukaisia käsitteitä. Niiden sisältö saattaa jäädä epäselväksi ja aiheuttaa erilaisia tulkintoja, jotka voivat vaikuttaa esimerkiksi tuen myöntämiseen ja määrään. Tuen myöntämisen edellytyksistä säädetään useammassa erillislaissa ja -asetuksessa. Lisäksi on muita avustuksia koskevia ohjeita, joissa asetetaan ehtoja ja rajoituksia avustuksen myöntämiselle. Ohjeistuksessa voidaan myös viitata hakemaan tulkintaa muilta viranomaisilta tai muista säädöksistä. Säädosvalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota käsitteiden yhdenmukaiseen käyttöön ja mahdollisuuksien mukaan käyttää samoja käsitteitä kuin esimerkiksi valtionavustuslaissa tai muissa saman hallinnonalan säädöksissä. Lisäksi ohjeistuksessa tulisi käyttää samoja käsitteitä kuin säädöksissä ja avata, mitä käsitteillä tarkoitetaan.

Tarkastuksessa todettiin yksittäisiä säädöstenvastaisuuksia sekä muutamia sisäisen valvonnan puutteita. Tarkastuksessa todettiin, että laki ja asetus Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta on monilta osin vanhentunut ja puutteellinen.

Sosiaali- ja terveysministeriön tekemästä valtionapupäätöksestä ei käynyt ilmi yksilöity tieto siitä, mihin tuensaaja on oikeutettu ja velvoitettu. Ministeriö ei ole myöskään edellyttänyt Työterveyslaitokselta asetuksen mukaista esitystä siitä, miten arvioitua suuremmat tulot käytetään. Tarkastuksen perusteella ministeriön valtionavun käytön valvontaa ei voida pitää riittävänä eikä valtionavun sisäistä valvontaa voida pitää asianmukaisesti järjestettynä.

TE-toimisto ei ollut aina ilmoittanut työllisyyspoliittista avustusta julkisesti haettavaksi ja tukea oli myönnetty ilman kirjallista hakemusta. Lisäksi kahdessa TE-toimistossa avustusta oli myönnetty asetuksen ja päätösehtojen vastaisesti.

Työllisyyspoliittisen avustuksen tukiprosessin sisäisessä valvonnassa havaittiin puutteita myöntöpäätöksien virheellisissä teksteissä, maksatushakemuksen liitteissä, ohjeistuksessa sekä sen varmistamisessa, että avustusta ei ole myönnetty tai käytetty hanketoimijan elinkeinotoiminnan tai kuntouttavan työtoiminnan kustannuksiin.

Tilakustannusten määrärahan budjetointi havaittiin puutteelliseksi. Avustusten saajat ovat valtakunnallisesti merkittäviä taide- ja kulttuurilaitoksia, jotka ovat aikoinaan toimineet valtion omistamissa toimitiloissa vastikkeetta. Valtion talousarviosta ei käy ilmi avustusta koskevat rajaukset.

## Julkisten hallintotehtävien siirto on perustuslaillisesti ongelmallista

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Business Finland Oy:lle ja Motiva Oy:lle annetut julkiset hallintotehtävät ovat perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallisia. Avustustoiminnan asiakkaiden sparraukseen tai ohjaukseen ennen tukihakemuksen jättämistä sisältyy riski, että asiakkaita ei kohdella tasapuolisesti hallintolain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla. Edellä mainitut asiat tulee ottaa huomioon arvioitaessa lainsäädäntöön ja tehtävien organisointiin liittyviä muutostarpeita.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa (1146/2017) on säädetty Business Finland kokonaisuudesta, jonka muodostavat viranomaisena toimiva rahoituskeskus sekä yhtiö. Yhtiölle on säädetty toimivalta tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia vähämerkityksisen valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Muilta osin laissa ei ole säännöksiä julkisten hallintotehtävien antamisesta.

Tarkastuksen perusteella voidaan pitää ilmeisenä, että Business Finland -yhtiöön siirretyissä, muissa kuin rahoituspäätösten tekemistä koskevissa tehtävissä ei ole kyse pelkästään teknisluonteisista tai viranomaistoimintaa avustavista tehtävistä vaan itsenäistä harkintavaltaa sisältävistä tehtävistä, vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Business Finland tulkitsee julkisen hallintotehtävän suppeasti niin, että se koskee lähinnä päätöksentekoa. Tulkinta ei saa tukea oikeuslähteistä.

Business Finlandia koskevan lain valmisteluasiakirjoissa todetaan, että tehtäväjako rahoituskeskuksen ja operatiiviseen toimintaan keskittyvän yhtiön kesken sekä yhtiön organisoituminen tarkentuisivat uudistuksen toimeenpanon edetessä. Koska tehtäviä ei ole riittävän täsmällisesti määritelty ja yksilöity, julkisia hallintotehtäviä on siirretty yhtiölle paitsi lailla myös palvelusopimuksella. Tarkastuksen perusteella Business Finland katsoo sillä olevan sellainen toimivalta, että se voi järjestää ja organisoida rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen työnjaon haluamallaan tavalla.

Business Finlandissa asiakkaita sparrataan ja ohjeistetaan jo ennen tukihakemuksen jättämistä. Mikäli kyseisiä tehtäviä hoidetaan pelkästään yhtiössä eikä niitä Business Finlandin tukinnan mukaan katsota julkisiksi hallintotehtäviksi, jäävät menettelyt kokonaan hallinto-oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle.

Liikennevirasto (1.1.2019 alkaen Väylävirasto) on vuodesta 2011 alkaen hankkinut Motiva Oy:ltä liikumisen ohjauksen valtakunnalliseen asiantuntija- ja koordinoitavuuteen liittyviä palveluita. Vaikuttaa ilmeiseltä, että Motiva Oy:lle on siirretty julkisia hallintotehtäviä ostopalvelusopimuksella eli ilman, että järjestelyn valtuutukseksi olisi olemassa täsmällistä lakitasoista sääntelyä tai sääntelyä ylipäänsä.



## Tarkastuksen perusteella suositellaan seuraavaa

### Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön

1. on syytä päivittää Työterveyslaitosta koskeva lainsäädäntö vastaamaan laitoksen nykyistä toimintaa ja ottaa huomioon myös valtionavustuslain ja EU-lainsäädännön vaatimukset.
2. on syytä kiinnittää huomiota kirjajaan käsitteiden käyttöön lainsäädännössä ja valtion talousarviossa.
3. olisi suositeltavaa vahvistaa päätöksessä selkeästi Työterveyslaitoksen menojen määrä, jotka hyväksytään valtionosuuteen oikeuttaviksi kustannuksiksi. Lisäksi päätöksestä tulisi käydä ilmi tuen käyttötarkoitus ja -aika sekä tuensaajaa koskevat oikeudet ja velvoitteet.
4. tulee ottaa kantaa Työterveyslaitoksen ylijäämään ja miten se huomioidaan valtionapua myönnettäessä.

### ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen

5. tulee ilmoittaa työllisyyspoliittiset avustukset julkisesti haettavaksi ja tuki tulee myöntää kirjallisesta hakemuksesta.
6. tulee varmistaa, ettei avustusta ole myönnetty tai käytetty asetuksen tai päätösehtojen vastaisesti ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.
7. tulee huolehtia, että maksatuksen liitteeksi laaditaan ja arkistoidaan riittävät dokumentit, joiden avulla voidaan todentaa maksun määrä.

### Opetus- ja kulttuuriministeriön

8. tulee varmistaa, että käsiteltäessä vuokrasopimuksia raha-asiaivaliokunnassa materiaalista käy selkeästi ilmi, että vuokrat katetaan valtionavustuksella.
9. tulee kehittää momentin 29.80.53 (Valtionavustus tilakustannuksiin) määrärahan budjetointia siten, että talousarviosta käy selkeämmin ilmi, kenelle tuki on tarkoitettu.

### Maa- ja metsätalousministeriön

10. olisi suositeltavaa selventää säädöksissä ja ehdoissa tulokäsitteen sisältöä ja tulojen huomiointamista avustusta vähentävänä eränä yhdenmukaisella tavalla.
11. tulee huolehtia siitä, että jatkossa ennakoiden maksaminen perustuu asianmukaiseen valtionapupäätökseen.

### Työ- ja elinkeinoministeriön

12. olisi suositeltavaa arvioida Business Finlandin julkisten hallintotehtävien jakamista rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken kokonaisuutena uudelleen.
13. tulisi päivittää työllisyyspoliittisiin avustuksiin liittyvä ohjeistus ja varmistaa elinkeinotoiminnan käsitteen sisältö



# Sisällys

<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>5</b>
<b>1 Mitä tarkastettiin</b>	<b>11</b>
1.1 Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen	11
1.2 Eräät erillismenettelyt	12
<b>2 Onko tukien hallinnointi säädöstenmukaista?</b>	<b>15</b>
2.1 EU:n valtiontukisäädöksiä on noudatettu	16
2.2 Laki Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta on syytä päivittää	16
2.3 Tukien hakemisessa ja myöntämisessä havaittiin puutteita	17
2.4 Tukien maksamisen perusteissa todettiin joitakin puutteita	21
2.5 Tukien käytön valvonta puutteellista joiltakin osin	22
<b>3 Onko tukiprosessin sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti?</b>	<b>25</b>
3.1 Sosiaali- ja terveysministeriön Työterveyslaitokselle myöntämän valtionavun sisäisessä valvonnassa kehitettävää	25
3.2 KEHA-keskuksen ja TE-toimistojen valtionapuprosessien sisäisessä valvonnassa havaittiin puutteita	25
3.3 Riistatalouden säädösten ja ehtojen käsitteet eivät ole yhdenmukaisia	27
3.4 Tukien käsittelyssä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa on eroavaisuuksia	27
3.5 Valtionavustus tilakustannuksiin määrärahan budjetointia tulee täydentää	28
<b>4 Onko noudatettu säädöksiä ja hyvän hallinnon perusteita, kun on annettu tai siirretty valtionavustusprosessiin liittyviä tehtäviä muille kuin viranomaisille?</b>	<b>31</b>
4.1 Business Finland Oy:lle annettuja julkisia hallintotehtäviä ei ole määriteltä ja yksilöity riittävän täsmällisesti	31
4.2 Business Finland Oy:lle on annettu julkisia hallintotehtäviä merkittävässä laajuudessa	32
4.3 Business Finland Oy:n rooliin sisältyvä asiakkaiden valinta ja sparraus ennen hakemuksen jättämistä on ongelmallista asiakkaiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta	38
4.4 Liikenneviraston palvelusopimukseen perustuvat hankinnat ovat sisältäneet julkisia hallintotehtäviä	39
4.5 Perustuslain 124 §:n soveltaminen edellyttää tulkintaa siitä, mikä on viranomainen	40
<b>Liite: Miten tarkastettiin</b>	<b>43</b>



# 1 Mitä tarkastettiin

Laillisuustarkastus varmistaa, onko valtionhallinnossa toimittu lainsäädännön, muun sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Pyrkimyksenä on lisäksi selvittää, onko toiminta järjestetty talousarvion, hyvän hallinnon periaatteiden, toimintapolitiikan sekä rahoitus- tai sopimusehtojen mukaisesti. Tavoitteena on tuottaa päätöksentekijöille tietoa lakien ja muiden säännösten ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta sekä siitä, onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa

1. kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä, onko valtionapujen hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa noudatettu säädöksiä, määräyksiä ja ohjeita
2. rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto siitä, onko valtionapuprosessin sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti
3. kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä, onko noudatettu säädöksiä ja hyvän hallinnon periaatteita, kun valtionavustusprosessiin liittyviä tehtäviä on annettu tai siirretty muille kuin viranomaisille.

Tarkastuksen tavoitteena oli kohtuulliseen varmuuteen perustuen antaa yleiskannanotto siitä, onko valtionapujen hallinnoinnissa toimittu olennaisilta osin säädösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Rajattuun varmuuteen perustuvassa kannanotossa raportoidaan tarkastushavainnoista pyrkimättä kattavaan lausumaan. Tämä tarkastuskertomuksen liitteessä on tarkemmin määritelty ja rajattu tarkastuskohde ja tarkastukseen sisältyneet tuet.

Tarkastuksen kaksi ensimmäistä tavoitetta liittyvät voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukemisen tarkastukseen (luvut 2 ja 3) ja kolmannen tarkastuskysymyksen on vastattu eräiden erillismenettelyiden tarkastuksessa (luku 4).

## 1.1 Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen

Tarkastuksen kohteena oli voittoa tavoittelemattomille yhteisöille vuonna 2018 maksetut valtionavut. Voittoa tavoittelemattomilla yhteisöillä tarkoitetaan yksityisiä laitoksia, järjestöjä, yhdistyksiä ja säätiöitä. Myös julkisoikeudelliset laitokset kuten Työterveyslaitos ja Suomen metsäkeskus ovat voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä.

Tarkastus kohdistettiin kuuteen eri tukiprosessiin neljältä eri hallinnonalalta. Tarkastus kohdistui tukia hallinnoiviin viiteen virastoon. Taulukossa 1 on eritelty tarkemmin tarkastuksen kohteet ja tukimuodot.

Tarkastettiin kuutta eri tukimuotoa viidessä virastossa

Taulukko 1: Tarkastetut tuet ja vastaavat momentit valtion vuoden 2018 talousarviossa

Mitä tarkastettiin		
Tarkastuskohde	Momentti valtion talousarviossa 2018	Euromäärä talousarviossa
<b>Opetus- ja kulttuuriministeriö</b> Ministeriö myöntää valtakunnallisesti merkittävälle taide- ja kulttuurilaitoksille valtionavustusta tilakustannuksiin. Tukea on myönnetty ainoastaan Senaatti-kiinteistöjen, ulkoasiainministeriön tai Suomenlinnan hoitokunnan omistamissa kiinteistöissä sijaitsevien kulttuurilaitosten vuokratilakustannusten kattamiseen.	29.80.53 Valtionavustus tilakustannuksiin (kiinteä määräraha)	26 664 000 €
<b>Maa- ja metsätalousministeriö</b> Ministeriö myöntää vuosittain Suomen metsäkeskukselle yleisavustuksena tukea sen toimintaan. Suomen metsäkeskus on koko maan kattava kehittämis- ja toimeenpano-organisaatio, jolla on metsien hoitoa ja käyttöä sekä niiden monimuotoisuuden säilyttämistä koskevia tehtäviä.	30.40.46 Valtionapu Suomen metsäkeskukselle (2 v siirtomääräraha)	40 183 000 €
<b>Maa- ja metsätalousministeriö</b> Ministeriö myöntää Suomen riistakeskukselle avustusta sen omaan toimintaan sekä yleisavustuksina edelleen jaettavaksi riistanhoitoyhdistyksille. Suomen riistakeskus edistää riistataloutta.	30.40.50 Riistatalouden edistäminen (2 v siirtomääräraha)	11 920 000 €
<b>ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus</b> Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) myöntävät avustuksia yhteisöille, jotka tuottavat hankkeen muodossa palveluja TE-toimistojen asiakkaille. Avustuksella pyritään edistämään työttömien työnhakijoiden työllistymistä.	32.30.51 Julkiset työvoima- ja yritys-palvelut (2 v siirtomääräraha), työllisyyspoliittisen avustuksen osalta 32.30.51.08	arvio 10 000 000 €
<b>Sosiaali- ja terveysministeriö</b> Ministeriö myöntää avustusta Työterveyslaitoksen toiminnan kustannuksiin. Työterveyslaitos on työsuojelu- ja työterveysalan tutkimus- ja palvelutoimintaa harjoittava itsenäinen julkis-oikeudellinen yhteisö.	33.03.50 Valtionapu Työterveyslaitoksen menoihin (2 v siirtomääräraha)	23 222 000 €
<b>Terveyden ja hyvinvoinnin laitos</b> THL myöntää avustusta turvakotipalveluja tuottaville toimijoille. Korvauksella turvakotipalveluja tuottaville toimijoille huolehditaan turvakotipalvelujen valtakunnallisesta saatavuudesta eri puolilla Suomea.	33.60.52 Valtion rahoitus turvakoti-toiminnan menoihin (2 v siirtomääräraha)	17 550 000 €

## 1.2 Eräät erillismenettelyt

Eri hallinnonaloilla on yhä enemmän siirretty valtionavustuksiin liittyviä tehtäviä muille kuin viranomaisille. Sovellettuja menettelytapoja on ainakin kolme:

1. siirretyistä tehtävistä on säädetty lailla
2. siirto on toteutettu soveltaen valtionavustuslain 7.3 §:ssä (aiemmin 7.2 §) säädettyä valtionavustuksen myöntämistä muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen (tuen siirtäminen)
3. valtionapuviranomainen on hankkinut ostopalveluna valtionapuprosessiin liittyviä palveluja.

Tarkastusvirasto on aiemmissa valtionavustuksiin liittyvissä laillisuustarkastuksissaan huomauttanut menettelyistä, joissa avustuksen saaja on myöntänyt avustusta jonkin toisen tahon toimintaan tai hankkeeseen valtionavustuslain 7 §:n nojalla. Valtionavustuksen saajan ja sen tahon, jolle saaja osoittaa edelleen avustustaan, välillä vallitsee yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Valtionavustuslain valmisteluasiakirjojen mukaan kyse ei ole

tällöin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Tarkastusvirasto on kuitenkin pitänyt riskinä, että säännöstä sovelletaan niin, että käytännössä julkista valtaa siirretään jollekin muulle taholle kuin viranomaiselle. Valtionavustustyöryhmän mietinnössä (Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015) on esitetty myös tähän asiaan liittyviä suosituksia.

Tässä tarkastuksessa päähuomio on niissä menettelytavoissa, joissa valtionavustuksiin liittyviä tehtäviä on siirretty lailla tai hankittu ostopalveluna. Tarkastus perustuu seuraaviin tarkastuskysymyksiin:

1. Onko annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle sovellettu perustuslain 124 §:ää?
2. Sisältyykö julkisten hallintotehtävien antamiseen yhtiölle riskejä, että hyvän hallinnon perusteet vaarantuvat?

Tarkastuksen kohteena on ollut rahoitustoiminta, josta säädetään laissa Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017, jatkossa BF-laki), jossa yhtiölle on säädetty toimivalta tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa (14 §). Lain 13 §:n mukaan rahoituskeskus ja yhtiö tekevät vuosittain palvelusopimuksen, jossa määritellään yhtiön lakisääteisiin tehtäviin perustuvat toimenpiteet ja niistä sille vuosittain maksettava korvaus. Laki on tullut voimaan 1.1.2018. Rahoituskeskus ja yhtiö ovat allekirjoittaneet ensimmäisen palvelusopimuksen 20.12.2017.

Tarkastuksen kuluessa eduskunnan apulaisoikeusasiamies on antanut ratkaisun Business Finlandiin liittyvään kanteluun (Julkisten hallintotehtävien siirtäminen yhtiölle, EOAK/883/2018). Kantelija pyysi oikeusasiamiestä arvioimaan, ovatko henkilöstön ja tehtävien siirrot yhtiöön tehty kokonaan tai osittain perustuslain 124 §:n vastaisesti ja onko rahoituskeskuksen toimintatapa, jossa rahoituskeskus itsenäisesti määrittelee yhtiöön siirrettävät tehtävät ilman että tällaisesta oikeudesta on lailla säädetty, perustuslain mukainen. Ratkaisu on annettu 19.3.2019.

Tarkastuksen kohteena ovat lisäksi olleet maa- ja metsätalousministeriöltä Suomen riistakeskukselle siirretyt valtionavustustehtävät sekä liikenneviraston valtionavustustehtäviin liittyvät ostopalvelut Motiva Oy:ltä.

**W**

**W**

**W**

**W**

**W**

**W**

**W**

**W**

**W**

**W**

**W**



## 2 Onko tukien hallinnointi säädöstenmukaista?

Tarkastuksen ensimmäisenä tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä, onko valtionapujen hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa noudatettu säädöksiä, määräyksiä ja ohjeita.

Tarkastuksen perusteella todetaan, että tukien hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa on noudatettu säädöksiä, määräyksiä ja ohjeita lukuun ottamatta säädösten, määräysten ja ohjeiden vastaisuuksia momenteilla

- 30.40.46 Valtionapu Suomen metsäkeskukselle
- 32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut
- 33.03.50 Valtionapu Työterveyslaitoksen menoihin.

Momentin 30.40.46 (Valtionapu Suomen metsäkeskukselle) tarkastuksessa havaittiin, että maa- ja metsätalousministeriö on maksanut valtionavun ennakkoja ilman valtionavustuslain (688/2001) 12 §:n edellyttämiä perusteita.

Momentin 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) tarkastuksessa havaittiin seuraavia säädöstenvastaisuuksia:

- TE-toimisto ei ole ilmoittanut tukea julkisesti haettavaksi valtioneuvoston asetuksen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta edellyttämällä tavalla (1073/2012, 48 § 1 momentti).
- TE-toimisto on myöntänyt tukea ilman kirjallista hakemusta valtionavustuslain vastaisesti (688/2011, 9 § 1 momentti).
- TE-toimisto on myöntänyt tukea kuntouttavaa työtoimintaa sisältävään hankkeeseen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun asetuksen vastaisesti (1073/2012, 42 §).
- TE-toimisto on myöntänyt tukea päätösehtojen vastaisesti.
- Momentin 33.03.50 (Valtionapu Työterveyslaitoksen menoihin) tarkastuksessa havaittiin, että laki ja asetus Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta on monilta osin vanhentunut ja puutteellinen. Lisäksi todettiin seuraavia säädösten vastaisuuksia:
- Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole vaatinut Työterveyslaitokselta talousarvioehdotuksen yhteydessä asetuksen Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta (501/1978) 16 a § 2 momentin mukaista erillistä esitystä arvioitua suurempien tulojen käyttämisestä.
- Ministeriön myöntöpäätöksestä ei käy ilmi hallintolaissa (434/2003, 44 § 1 momentti 3 kohta) mainittu yksilöity tieto siitä, mihin asianomainen (tuensaaja) on oikeutettu ja velvoitettu.
- Ministeriön valtionavun valvontaa ei voida pitää riittävänä (Laki Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta 159/1978 1 §).
- Kannanoton perusteluja ja kannanottoa täydentäviä johtopäätöksiä ja suosituksia on käsitelty luvuissa 2.1–2.5.

Säädösten vastaisia menettelyjä havaittiin kolmella eri momentilla

## 2.1 EU:n valtiontukisäädöksiä on noudatettu

Tarkastuksessa selvitettiin eri tukimuotojen osalta, onko tukea myöntävä viranomaisvarmistanut, että tuki on Euroopan unionin valtiontukisääntöjen mukaan sallittava. Tarkastuksessa voitiin todeta, että tuen sallittavuus oli varmistettu viidessä tukimuodossa kuudesta tarkastetusta. Euroopan unionin oikeuden mukaan valtiontuet yrityksille ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 107 artiklan 1 kohta). Sopimuksessa ei ole määritelty yrityksen käsitettä. Sen sisältö on täsmentynyt oikeuskäytännössä taloudellisen toiminnan käsitteen kautta. Taloudellista toimintaa on kaikki markkinoilla tapahtuva tavaroiden ja palvelujen tarjonta. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksiä pidetään kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Myös voittoa tavoittelemattomat yhteisöt voivat tarjota markkinoilla tavaroita ja palveluja.

### Työterveyslaitoksen EU-valtiontukikelpoisuudesta ei voitu varmistua

Tarkastuksessa todettiin puutteita sen varmistamisessa, onko sosiaali- ja terveysministeriön Työterveyslaitokselle myöntämä rahoitus EU-valtiontukilainsäädännön valossa hyväksyttävää. Työterveyslaitosta koskeva lainsäädäntö on pääosin ajalta ennen Suomen EU-jäsenyyttä. Työterveyslaitoksen liiketoiminta on kasvanut lain ja asetuksen säätämisen jälkeen, ja nykyisin liike- ja muun toiminnan tuotot kattavat yli puolet laitoksen menoista. Tarkastuksen aikana sosiaali- ja terveysministeriötä kehoitettiin selvittämään, onko kyseessä hyväksyttävä valtiontuki. Tarkastuksen väliraportin jälkeen ministeriö ilmoitti aloittaneensa selvittämään EU-tukilainsäädännön näkökulmasta tuen sallittavuutta.

## 2.2 Laki Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta on syytä päivittää

Tarkastuksessa havaittiin, että laki ja asetus Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta ovat vanhentuneita eivätkä kaikki menettelyt enää vastaa laitoksen nykyisiä toimintoja. Työterveyslaitoksen valtiosuudesta säädetty laki ja asetus ovat vuodelta 1978 ja säädöksiä on joiltain osin päivitetty ja täydennetty vuosien varrella. Laissa on säädetty laitoksen tehtävistä, mutta siinä ei ole yksilöity, mitä tehtäviä tai osaa Työterveyslaitoksen toiminnasta valtiosuudella on tarkoitus rahoittaa. Lain mukaan kyse on valtiosuudesta, johon valtionavustuslakia ei sovelleta (Valtionavustuslain 3 §:n 3 momentin 1 kohta).

Laki ja asetus on säädetty pääosin ennen valtionavustuslakia, eivätkä ne siten sisällä kaikkia olennaisia asioita, joista valtionavustuslaissa on säädetty. Näitä ovat esimerkiksi kohdat valtionavustuksen saajan oikeuksista, velvoitteista, valvonnasta ja valtionavustuksen palauttamisesta.

Työterveyslaitosta koskevaa lainsäädäntöä on syytä päivittää vastaamaan laitoksen nykyistä toimintaa. Päivityksessä tulee ottaa huomioon valtionavustuslain sisältö ja EU-lainsäädännön vaatimukset. Tarkastuskerto-

Työterveyslaitoksen toimintaa ohjaava lainsäädäntö on vanhentunut

musluonnokseen antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriö toteaa käynnistävänsä kuluvalle hallituskaudella Työterveyslaitosta koskevien säädösten uudistamisen, jossa huomioidaan EU-valtiontukisääntöjen ja kansallisen valtionavustussäädösten reunaehdot Työterveyslaitoksen rahoituksessa. Lainsäädännössä ja valtionavun suuruutta määriteltäessä sosiaali- ja terveysministeriön tulisi selkeästi ottaa kantaa siihen, mikä osa laitoksen toiminnasta on valtionavulla rahoitettavaa toimintaa. Valtionavun tulisi perustua hyväksytyihin kuluihin ja niistä vähennettyihin tuottoihin, jotka voitaisiin johtaa ja todentaa tilinpäätöksestä.

Tarkastuksessa todettiin valtion talousarvion ja lainsäädännön käsitteissä eroa. Talousarviossa käytetään käsitettä valtionapu, mutta lain mukaan kyseessä on valtionosuus. Sosiaali- ja terveysministeriön tekemässä päätöksessä käytetään käsitettä valtionavustus. Sekaannusten välttämiseksi ja yhtenäisyyden vuoksi olisi syytä käyttää laissa käytettyä käsitettä valtionosuus. Sosiaali- ja terveysministeriö on ilmoittanut, että termistö on korjattu vuoden 2020 talousarvioprosessissa. Ministeriö on myös ilmoittanut ottavansa tarkastuksen havainnot huomioon lainsäädäntöä uudistettaessa.

## 2.3 Tukien hakemisessa ja myöntämisessä havaittiin puutteita

Työllisyyspoliittisen avustuksen ja Työterveyslaitoksen tukemisen hakemisessa ja myöntämisessä havaittiin puutteita. Muiden tukimuotojen tarkastuksissa ei tullut esiin olennaista huomautettavaa.

### Avustuksesta tiedottamisessa ja hakemisessa puutteita

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että työllisyyspoliittisen avustuksen hakemisessa oli noudatettu säännöksiä lukuun ottamatta yhtä hakukierrosta, jossa avustusta ei oltu ilmoitettu julkisesti haettavaksi ja tukea oli myönnetty ilman kirjallista hakemusta.

Kaakkois-Suomen TE-toimisto ei järjestänyt työllisyyspoliittisen avustuksen julkista hankehakua vuodelle 2017. Vuoden 2017 avustuspäätökset perustuivat vuotta 2016 koskeviin hakemuksiin, niistä tehtyihin päätöksiin ja käytyihin neuvotteluihin niiden hanketoimijoiden kanssa, joilla oli hankkeen toteutusaikaa jäljellä

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun asetuksen (1073/2012, 48 § 1 momentti) mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tulee ilmoittaa työllisyyspoliittinen avustus julkisesti haettavaksi toimiston määrittelemään tarkoitukseen. Asetuksen 46 §:n mukaan toimisto voi myöntää avustusta enintään kolmen vuoden ajaksi kerrallaan. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa asetuksen soveltamisesta (TEM/2376/00.03.05.02/2017) todetaan, että avustusta haetaan vuosittain työ- ja elinkeinoministeriön vahvistamalla kirjallisella lomakkeella.

Avustukset tulee ilmoittaa julkisesti haettavaksi

### TE-toimistojen tulee tarkastaa hakijoiden antamien tietojen oikeellisuus

Tarkastuksen perusteella arvonlisäveroa koskeviin kysymyksiin ei TE-toimistoissa ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Tarkastuksessa todettiin avus-

tushakemuksissa virheellisesti ilmoitettuja tietoja arvonlisäverovelvollisuudesta. Työllisyyspoliittisen avustuksen hakemuslomakkeella kysytään hakijan arvonlisäverovelvollisuudesta ja siitä, kuuluuko hallinnoivan organisaation toiminta hankkeessa arvonlisäveron piiriin. Mikäli TE-toimisto havaitsee hakemuksessa puutteita tai virheellisiä tietoja, sen tulee edellyttää hakijalta korjatun hakemuksen toimittamista.

TE-toimistot eivät kuitenkaan ole hakemusvaiheessa selvittäneet hakijoiden mahdollista arvonlisäverollista toimintaa eivätkä tarkastaneet tietoja viranomaisrekisteristä. TE-toimistoista saadun tiedon mukaan lähtökohteisesti luotetaan hakijan ilmoituksiin. TE-toimistojen tulee selvittää, onko virheellisillä tiedoilla ollut vaikutusta maksatukseen ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Pirkanmaan ja Uudenmaan TE-toimistot ovat tarkastuskertomusluonnokseen antamissaan lausunnoissa kertoneet ryhtyneensä toimenpiteisiin arvonlisäveroasioihin liittyen.

TE-toimistojen tulee myös kiinnittää huomiota hakemuslomakkeilla annettujen tietojen asianmukaisuuteen ja yhtenäistää menettely, jolla hakemusta on mahdollista täydentää.

Avustushakemuksessa tulee esittää hankkeen kustannusarvio arvonlisäverollisin hinnoin. Jos arvonlisävero ei jää hakijan lopulliseksi kustannukseksi, verottomat kustannukset ja arvonlisävero tulee ilmoittaa eriteltynä erillisessä liitteessä. Tarkastuksen perusteella suuressa osassa hakemuksista ei ollut erittelyä.

TE-toimistoissa todettiin erilaisia käytäntöjä hakemustietojen täydentämisen määräaajoissa. Yhdessä TE-toimistossa hakemusta voi täydentää noin viikon ajan hakuajan päättymisestä. Toisessa TE-toimistossa hakemusta voi täydentää siihen saakka, kunnes hakemus otetaan käsittelyyn.

## Elinkeinotoiminnan käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä eikä ohjeistuksessa

Työllisyyspoliittista avusta ei saa myöntää elinkeinotoimintaan, mutta elinkeinotoiminnan käsitettä ei ole määritelty laissa tai ohjeistuksessa. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun asetuksen 42 §:n 1 kohdan mukaan avustusta ei myönnetä eikä sitä saa käyttää elinkeinotoimintaan liittyviin kustannuksiin. Kielto myöntää avustusta elinkeinotoiminnan kustannuksiin on työllisyyspoliittisen avustuksen keskeisimpiä tukikelpoisuusehtoja. Mikäli tuensaaja harjoittaa elinkeinotoimintaa, työllisyyspoliittista avustusta voidaan myöntää vain siihen osaan toiminnasta, joka ei ole elinkeinotoimintaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta ohjataan käyttämään ehdon täyttymisen arvioinnissa apuna tuenhakijan veroilmoitusta, verottajan hakijasta tekemiä päätöksiä sekä Verohallinnon ohjeita. Näin hakijan tukikelpoisuus tulee arvioiduksi osin verolainsäädännön käsitteiden, kuten tuloverolain 22 §:n elinkeinotulon ja arvonlisäverolain 1 §:n liiketoiminnan käsitteiden kautta. Nämä käsitteet ovat samankaltaisia kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa käytetty elinkeinotoiminnan käsite, mutta eroavat toisistaan jonkin verran. Merkitysero voi viitata siihen, että niillä tarkoitetaan hieman eri asioita. Vero-oikeus on oma erityinen oikeudenalansa, jossa käytetyt käsitteet ovat kehittyneet verolainsäädännön tavoitteista lähtien ja saaneet sisältönsä osin sitä koskevan oikeuskäytännön kautta.

Hakijoiden  
arvonlisäverovelvollisuus  
tulee selvittää

Käsitteissä olevien erojen vuoksi työ- ja elinkeinoministeriön tulee ohjeiden päivittämisen yhdessä varmistua siitä, että toisen oikeudenalan ohjeiden sekä toista tarkoitusta varten tehtyjen viranomaispäätösten käyttö apuvälineenä tukikelpoisuusharkinnassa todella johtaa sellaiseen lopputulokseen, jota valtioneuvoston asetuksessa on tarkoitettu. Työ- ja elinkeinoministeriön toteaa tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossa, että ministeriön on tarkoitus arvioida loppuvuodesta 2019 soveltamisohjeen päivittämistarpeita tarkastuskertomuksessa esitettyjen havaintojen pohjalta.

Tarkastuskertomusluonnokseen saaduissa lausunnoissa KEHA-keskus, Pirkanmaan TE-toimisto ja Uudenmaan TE-toimisto pitivät ohjeistuksen päivittämistä ja elinkeinotoiminnan käsitteen sisällön määrittämistä tärkeänä.

## Elinkeinotoiminnan selvittäminen on haasteellista

Työllisyyspoliittista avustusta hakevien toimijoiden elinkeinotoiminnan selvittäminen on keskeistä paitsi kansallisen lainsäädännön, myös EU:n valtioneuvoston näkökulmasta. Tarkastuksessa tuli esiin tapauksia, joissa ei voitu varmistua siitä, oliko tukea myönnetty tai käytetty elinkeinotoimintaan. Työllisyyspoliittisen avustuksen hakemuslomakkeessa ei ole kohtaa, jossa hakijan elinkeinotoimintaa selvitettäisiin. Tarkastuksen perusteella hakijoiden elinkeinotoiminnan tarkastelu ei ole ollut myöskään osa myöntöprosessia. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan TE-toimistoissa on ollut osin epätietoisuutta siitä, onko elinkeinotoiminnan tarkastelu työllisyyspoliittista avustusta vai palkkatukea hankkeeseen myöntävän tahon vastuulla. TE-toimistot myöntävät sekä työllisyyspoliittiset avustukset että palkkatuen. Uudenmaan TE-toimisto on tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossa todennut laatineensa uuden toimintamallin asian parantamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohjeessa todetaan, että EU:n valtioneuvoston päätöksissä yrityksiksi katsotaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Yrityksen lisäksi esimerkiksi yhdistys tai säätiö voidaan katsoa joko kokonaan tai osittain elinkeinotoimintaa harjoittavaksi toimijaksi. Ohjeessa todetaan: ”jos TE-toimisto myöntäisi tai on myöntänyt työnantajalle palkkatukea elinkeinotoimintaa harjoittavan työnantajan ehdoin (yleinen ryhmäpoikkeusasetus tai de minimis -tuki), työllisyyspoliittista avustusta ei saa myöntää.” Jos yhdistyksellä tai säätiöllä on sekä elinkeinotoimintaa että muuta toimintaa, avustusta voidaan myöntää siihen osaan toiminnasta, joka ei ole elinkeinotoimintaa.

Tarkastuksen perusteella usean työllisyyspoliittista avustusta saavan organisaation toimintaan kuuluu oleellisena osana työpajatoiminta. Avustuksella on voitu palkata työntekijöitä ohjaamaan ja valmentamaan hankkeessa mukana olevia työntekijöitä työpajoilla. Työpajojen yhteydessä harjoitettava tuote- ja palvelumyynti voi olla myös elinkeinotoimintaa. Elinkeinotoiminnan määrittelyn vaikeutta kuvastaa se, että Verohallinto katsoi Pirkanmaan TE-toimiston asiakkaan työpajatoiminnan elinkeinotoiminnaksi, mutta hallinto-oikeus kumosi verohallinnon päätöksen.

Tarkastuksen perusteella elinkeinotoiminnan määrittely on hankalaa paitsi viranomaisille myös tuen hakijoille itselleen. Uudenmaan TE-toimiston tarkastuksessa tuli esiin säätiö, joka hakemuksessaan ilmoitti hankkeen

Elinkeinotoiminnan määrittely ei ole yksiselitteistä

kuuluvan säätiön liiketoimintaan. Tarkastuksen aikana säätiö antoi lisäselvityksen, jossa tämä tieto peruttiin, mutta samalla todettiin hankkeen olevan elinkeinoverotuksen alaista toimintaa. Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 1 §:n mukaan elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa. Mainitun lain 4 §:n mukaan veronalaisia elinkeinotuloja ovat elinkeinotoiminnassa rahana tai rahanarvoisena etuutena saadut tulot. TE-toimistosta saadun tiedon mukaan se on selvittänyt uudelleen yhteistyössä hakijan kanssa rahoitetun toiminnan luonnetta. Sen lopputuloksena TE-toimisto katsoo, että rahoitettu hanketoiminta ei ole elinkeinotoimintaa.

Tarkastuksessa todettiin Kaakkois-Suomen TE-toimistossa tapaus, jossa avustuksen saaja ilmoitti työllistävänsä hankkeessa henkilöitä myös omaan organisaatioonsa. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan yhdistys on alkuvuodesta 2018 ryhtynyt osakeyhtiön asiamiesyrittäjäksi ja työllistänyt työllisyyspoliittisessa hankkeessa palkkatuella olevan henkilön asiamiesyritykseen asiakaspalvelutehtäviin. Vuoden 2019 alusta yhdistys on saadun tiedon mukaan yhtiöittänyt suuren osan toiminnastaan. Tarkastuksen perusteella kiinnitetään huomiota siihen, että tuensaajan toiminnassa tapahtuneet muutokset voivat vaikuttaa hankkeen tukikelpoisuuteen.

TE-toimistojen tulee varmistaa, ettei avustuksia ole myönnetty tai käytetty asetuksen julkisesta työvoimapalvelusta 42 §:n vastaisesti elinkeinotoimintaan liittyviin kustannuksiin. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota työllisyyspoliittisen avustuksen ja palkkatuen myöntämisen väliseen yhteistyöhön ja tiedonkulkuun.

### **Kunnan tai kuntayhtymän järjestämävastuulla olevia palveluita ei saa tukea työllisyyspoliittisella avustuksella**

Tarkastuksessa tuli esiin, että Uudenmaan TE-toimisto oli myöntänyt työllisyyspoliittista avustusta hankkeeseen, joka hakemuksen mukaan sisältää kuntouttavaa työtoimintaa. Kuntouttava työtoiminta on kunnan tai kuntayhtymän järjestämävastuulla oleva palvelu.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun asetuksen 42 §:n mukaan avustusta ei saa myöntää sellaisten palvelujen tuottamiseen tai hankkimiseen, jotka kunta tai kuntayhtymä on lain mukaan velvollinen järjestämään. Kuntouttavaa työtoimintaa on käsitelty tarkemmin sisäisen valvonnan näkökulmasta kohdassa 3.2. KEHA-keskuksen ja TE-toimistojen osalta sisäisessä valvonnassa havaittiin puutteita.

### **Tukea myönnetty päätösehtojen vastaisesti**

Tarkastuksessa havaittiin, että Kaakkois-Suomen TE-toimiston oli myöntänyt avustusta päätösehtojen vastaisesti. Myöntöpäätösehtojen mukaan avustusta ei myönnetä eikä sitä saa käyttää esimerkiksi liikuntaan tai terveyden ylläpitoon tai edistämiseen liittyvään koulutukseen. Tukea oli myönnetty hankkeeseen, jonka yhtenä pääteemana oli terveysliikunta.

### **Sosiaali- ja terveysministeriön antamaa valtionapupäätöstä tulee täydentää**

Tarkastuksessa todettiin, ettei sosiaali- ja terveysministeriö ole vaatinut Työterveyslaitosta tekemään talousarvioehdotuksen yhteydessä erillistä esitystä arvioitua suurempien tulojen käyttämisestä.

Asetuksen Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta 16 a § 2 momentin mukaan laitoksen tulee talousarvioehdotuksen yhteydessä tehdä sosiaali- ja terveysministeriölle esitys arvioitua suurempien tulojen käyttämisestä, jos laitoksen toiminnasta saatavien tulojen arvioidaan ylittävän yhden viidesosan I momentissa tarkoitetuista valtionosuuteen oikeuttavien kustannusten määrästä. Nykyään laitoksen tulot ylittävät asetuksessa määritellyn rajan, sillä ne kattavat jo yli puolet laitoksen kaikista menoista. Ministeriö on ilmoittanut, että talousarvio-ohjeistukseen lisätään ohje Työterveyslaitokselle tehdä asetuksen mukainen esitys tulojen käyttämisestä. Ministeriö on tarkastuskertomusluonnokseen antamansa lausunnon mukaan ryhtynyt toimenpiteisiin havaintojen johdosta ja pyytänyt Työterveyslaitokselta esityksen arvioitua suurempien tulojen käyttämisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tammikuussa 2018 tekemällään päätöksellä hyväksynyt Työterveyslaitoksen esityksen mukaisen talousarvion ja myöntänyt sille valtionapuna valtion talousarviossa osoitetun määrärahan. Suositeltavaa olisi, että itse päätöksessä, eikä vain sen liitteessä, vahvistetaan selkeästi menojen määrä, jotka hyväksytään valtionosuuteen oikeuttaviksi kustannuksiksi. Lisäksi päätöksessä tulisi käydä ilmi määrärahan käyttötarkoitus ja -aika sekä tuensaajaa koskevat oikeudet ja velvoitteet, jotka mainitaan hallintolain 44 §:n 3 kohdassa. Ministeriö on ilmoittanut tarkastusvirastolle, että valtionavustuspäätöksen sisältö katsotaan vastaamaan lainsäädännön asettamia ehtoja.

Valtionapupäätöksestä tulisi käydä ilmi tuen käyttötarkoitus ja -aika sekä tuensaajaa koskevat oikeudet ja velvoitteet

## 2.4 Tukien maksamisen perusteissa todettiin joitakin puutteita

Tukien maksatukset oli pääosin tehty säädösten mukaisesti. Kolmessa tukimuodossa (valtionapu Suomen metsäkeskukselle, valtionapu Työterveyslaitokselle ja työllisyyspoliittinen avustus) havaittiin joitakin puutteita.

### Ennakon maksamiselle tulee olla perusteet

Tarkastuksessa havaittiin, että maa- ja metsätalousministeriön Suomen metsäkeskukselle myöntämässä valtionavustuksen ennakossa ei käynyt ilmi perusteita ennakon maksamiselle. Valtionavustuslain 12 §:n mukaan avustus maksetaan saajalle yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittamisen perustella. Valtionavustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua sekä käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista.

Maa- ja metsätalousministeriö myöntää valtionavustuksen Suomen metsäkeskukselle vuosittain yleisavustuksena sen toiminnan toteuttamista varten. Tarkastuksessa todettiin, että ministeriö oli tehnyt 3.1.2018 päätöksen Suomen metsäkeskuksen ennakoiden maksamisesta hakemuksen mukaisesti neljässä erässä. Ministeriö oli tehnyt 1.3.2018 päätöksen Suomen metsäkeskuksen vuoden 2018 ennakoiden maksamisesta. Päätöksen sisällöstä ilmenee, että tosiasiaa kyse on valtionavustuspäätöksestä. Ministeriö on sitonut vuoden 2018 ensimmäisen ennakon maksamisen (3.1.2018) edellisen vuoden valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamiseen ja maksanut vuoden 2018 ensimmäisen ennakon ennen vuoden 2018 valtionavustuspäätöksen tekemistä (1.3.2018).

Maa- ja metsätalousministeriön tulee huolehtia, että ennakoiden maksaminen perustuu asianmukaiseen valtionapupäätökseen. Ministeriöstä saadun tiedon mukaan se on ryhtynyt toimenpiteisiin päätöksen perusteellisuuden täydentämiseksi. Lisäksi ministeriö selvittää mahdollisuutta aikaistaa Suomen metsäkeskuksen valtionavustuspäätöstä.

Sosiaali- ja terveysministeriö maksaa Työterveyslaitokselle tukea kuukausittain ja vuoden ensimmäinen maksatus on tehty ennakkomaksuna. Ennakoiden maksamiselle tulee kuitenkin aina olla perusteet. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan ennakon maksamiselle Työterveyslaitokselle ei ole ollut erityistä tarvetta, koska tukea on siirtynyt runsaasti edelliseltä vuodelta käytettäväksi. Ministeriön tulee selvittää ennen ennakon maksamista, onko sen maksamiselle perusteita.

### Maksatuspäätösten dokumentointia on parannettava

Työllisyyspoliittisten avustusten tarkastuksessa ei voitu kaikilta osin varmistaa maksatuksen oikeellisuutta. Tarkastuksessa ei pääosin ollut käytettävissä dokumentaatiota siitä, miten maksettuihin summiin on päädytty. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan niitä työpapereita, joita maksettavan avustuserän selvittämiseksi laaditaan, ei tarvitse säilyttää.

Talousarvioasetuksen (1243/92) 38 §:n mukaan viraston tai laitoksen on ennen menon maksamista varmistauduttava, että asiakirja, johon meno perustuu, on asiallisesti ja numerollisesti oikea. Ennen menon maksamista pitää sillä olla hyväksyntä henkilöltä, joka on määrätty tehtävään talousarvioasetuksen 69 b §:ssä tarkoitetun taloussäännön nojalla. Menon hyväksyjän on varmistauduttava menon perusteen oikeellisuudesta.

Maksettavan avustuserän määrän oikeellisuus tulee olla menon hyväksyjän vaikeuksitta asianmukaisin dokumentein todennettavissa. Kyseiset dokumentit tulee myös arkistoida asianmukaisesti, jotta menopäätöksen perusteet ovat myös jälkikäteen selvitettävissä. KEHA-keskuksen antaman tiedon mukaan jatkossa maksatuksen liitteeksi laaditaan ja arkistoidaan laskentadokumentti.

## 2.5 Tukien käytön valvonta puutteellista joiltakin osin

Tarkastuksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö valvoo puutteellisesti Työterveyslaitokselle maksamansa valtionavun käyttöä. Muiden tukien käytön valvontaa voidaan pääosin pitää asianmukaisena.

### Sosiaali- ja terveysministeriö valvoo puutteellisesti Työterveyslaitoksen valtionosuutta

Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain (159/1978) 1 §:n mukaan Työterveyslaitos toimii sosiaali- ja terveysministeriön johdon ja valvonnan alaisena. Ministeriö on Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun asetuksen 19 §:n mukaisesti hyväksynyt edellisen vuoden vuosikertomuksen, vahvistanut tilinpäätöksen ja myöntänyt vastuuvapauden tilivelvollisille 19.6.2018 päivätyllä lausunnolla. Muilta osin se ei ole valvonut tai tarkastanut Työterveyslaitoksen toimintaa. Tulohajana so-



siaali- ja terveysministeriö on keskittynyt lähinnä laitoksen substanssitoiminnan ohjaamiseen ja seurantaan.

Lain Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta (159/1978) 3 §:n mukaan ”Työterveyslaitoksen toiminnan rahoittamiseksi suoritetaan valtion vuotuisessa tulo- ja menoarviossa hyväksytyyn toiminnan laajuuden mukaan vuosittain valtionosuutena neljä viidesosaa sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymän laitoksen talousarvion mukaisista kustannuksista.” Työterveyslaitoksen saamaa valtionosuutta siirtyy runsaasti seuraavalle vuodelle ja toiminta on nykyisellään ylijäämäistä. Työterveyslaitoksen vuoden 2017 tilinpäätöksen mukaan laitos on siirtänyt saatua rahoitusta 7,3 miljoonaa euroa vuodelta 2016 vuodelle 2017 ja 8,9 miljoonaa euroa vuodelta 2017 vuodelle 2018. Lainsäädännössä ja ohjeistuksessa tulee ottaa kantaa siihen, miten ylijäämän kanssa menetellään ja miten se huomioidaan valtioapua myönnettäessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön Työterveyslaitokselle maksaman valtionavun valvontaa ei voida pitää riittävänä. Myös laitoksen taloudellisen toiminnan valvontaan tulee kiinnittää enemmän huomiota esimerkiksi ohjeistuksella ja tarkastuksilla. Lisäksi tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä olisi syytä arvioida määrärahan suuruutta ottaen huomioon kertynyt ylijäämä. Tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossa ministeriö on todennut uudistavansa Työterveyslaitoksen valtionosuuden valvontaan liittyvät menettelyt.

#### Riistakeskuksen valvontamenettelyt ovat vasta muotoutumassa

Riistanhoitoyhdistysten valtionavustukset maksetaan riistatalouden tukemisen määrärahasta. Näiden tukien hallinnointi on siirtynyt maa- ja metsätalousministeriöltä Suomen riistakeskukselle vuonna 2018. Keskeiset valvonta- ja seurantamenettelyt ovat tämän takia vasta muotoutumassa.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan Suomen riistakeskuksessa on järjestetty riistanhoitoyhdistysten valtionavustusten käytön valvonta asianmukaisesti. Tarkastuksessa ei kuitenkaan voitu ottaa kantaa muihin valvontamenettelyihin kuin valvonnan järjestämisen ja valvontasuunnitelmaan, sillä riistakeskus on valvonut käyttöä vasta vuoden 2018 alusta.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö valvoo riistakeskukselle myönnettävää yleisavustusta hajanaisesti, eikä valvonta perustu kattavaan ja systemaattiseen suunnitelmaan. Maa- ja metsätalousministeriö ei tehnyt Suomen riistakeskukseen valvontakäyntejä tai -tarkastuksia valtionavustuksen käytöstä. Ministeriö ja riistakeskus käyvät vuosittain seuraavaa vuotta koskevat tulosneuvottelut, joissa ei tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan käsitellä valtionavustuksen käyttöön liittyviä valvontakysymyksiä.

Suosittelavaa olisi, että maa- ja metsätalousministeriö ja Suomen riistakeskus käsitelisivät vuosittain valtionavustuksen käyttöön liittyviä valvontakysymyksiä joko osana tulosneuvotteluprosessia tai muutoin.

Ylijäämä tulee huomioida avustusta myönnettäessä



### 3 Onko tukiprosessin sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti?

Maa- ja metsätalousministeriö on tarkastuksen perusteella järjestänyt kokonaisuutena asianmukaisesti sisäisen valvonnan Suomen metsäkeskukselle maksaman valtionavun tukiprosessissa. Tarkastuksen perusteella myös Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen sisäinen valvonta valtion rahoituksessa turvakotitoiminnan menoihin on pääosin asianmukaisesti järjestetty. Muissa tukimuodoissa havaittiin joitakin sisäisen valvonnan puutteita. Puutteellisinta sisäinen valvonta oli sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevassa Työterveyslaitoksen valtionapuprosessissa.

#### 3.1 Sosiaali- ja terveysministeriön Työterveyslaitokselle myöntämän valtionavun sisäisessä valvonnassa kehitettävää

Työterveyslaitoksen valtioapuprosessin sisäinen valvonta on sosiaali- ja terveysministeriössä puutteellista. Ministeriö ei ole myöskään kiinnittänyt riittävästi huomiota lainsäädännön ajantasaisuuteen. Osana sisäistä valvontaa ministeriön on syytä varmentaa, että laitosta koskeva lainsäädäntö on ajantasaista ja että sitä noudatetaan. Lisäksi ministeriön tulee huolehtia laitoksen riittävästä taloussuunnitteluun ja raportointiin liittyvästä ohjeistamisesta. Valtionapuprosessin puutteita on tarkemmin käsitelty luvussa 2. Sosiaali- ja terveysministeriö on ilmoittanut käynnistäneensä toimenpiteitä tarkastushavaintojen johdosta.

#### 3.2 KEHA-keskuksen ja TE-toimistojen valtionapuprosessien sisäisessä valvonnassa havaittiin puutteita

Myöntöpäätöksissä on virheellisiä tekstejä

Tarkastuksessa havaittiin, että työllisyyspoliittisten avustusten hakijan hakemuslomakkeella ilmoittamiin arvonnalisäverollisuutta koskeviin merkintöihin ei ole kiinnitetty riittävä huomiota ja hakijan ilmoitukset on osin todettu jälkeempään virheellisiksi. Näiltä osin tarkastuksessa todettiin virheitä myös myöntöpäätöksissä. TE-toimistojen tulee ryhtyä toimenpiteisiin ja varmistaa, että hakemuksessa esitetyt tiedot ja niihin viittaava päätösteksti vastaavat toisiaan ja ettei päätösteksteihin sisälly virheitä.

## Epäselviä kirjanpidon otteita ei tule hyväksyä maksatuksen perusteeksi

Tarkastushavaintojen mukaan maksatuskäsittelijöiden haasteena ovat maksatushakemusten liitteinä toimitetut avustusten saajien erilaiset kirjanpidon otteet tai pääkirjat. Joissakin tapauksissa kirjanpidon ote on käsittänyt koko yhdistyksen eikä vain avustettavan hankkeen kirjanpitoa. Joissakin tapauksissa kirjanpidosta ei käy selkeästi ilmi, onko erät esitetty arvonlisäverollisina vai ei. Epäselviä kirjanpidon otteita ja pääkirjoja ei tule hyväksyä maksatuksen perusteeksi.

Myöntöpäätöksessä todetaan, että ”maksatushakemuksen liitteenä on toimitettava kopio rahoitettavan toiminnan kirjanpidosta (ote pääkirjasta), josta menot ja tulot käyvät kustannuslajeittain ja tositteittain ilmi, ja jonka avustuksen saaja (nimenkirjoitukseen oikeutettu henkilö) on allekirjoituksellaan todistanut oikeaksi. Maksettavaksi haettujen kustannusten on kokonaisuudessaan käytävä ilmi pääkirjanotteesta”.

KEHA-keskuksen tarkastuskertomusluonnokseen antamassa lausunnossa todetaan, että epäselviä kirjanpidon tositteita ja pääkirjoja ei enää jatkossa hyväksytä maksatuksen perusteeksi.

## Kuntouttavaan työtoimintaan käytettyä aikaa on vaikea varmentaa

Tarkastuksessa havaittiin, että vain yhden TE-toimiston avustushakemulomakkeessa on erikseen kysymys, tarjoaako toimija kuntouttavaa työtoimintaa ja miten asiakkaiden ohjaus on järjestetty.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 6 § mukaan kuntouttavan työtoiminnan järjestää kunta, jonka tulee antaa tieto työvoimatoimistolle kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä tekemästään sopimuksesta. Käytännössä kunnat ostavat kuntouttavaa työtoimintaa osin samoilta hanketoimijoilta, jotka saavat työllisyyspoliittista avustusta. On vaikea varmentaa, miltä osin avustuksella palkattavien työntekijöiden työtehtävät kohdistuvat työllisyyspoliittisella avustuksella tuettavaan toimintaan ja miltä osin kuntouttavaan työtoimintaan. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan TE-toimistot ovat joutuneet valvomaan työtehtävien kohdistumista ja puuttumaan menettelyihin. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ongelma on valtakunnallinen.

TE-toimistojen on syytä kiinnittää huomiota kuvattuun sisäisen valvonnan riskiin ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

## Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi päivittää ohjeistusta

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa, joka koskee julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamista, on käytetty termejä, jotka ovat osin tulkinnanvaraisia ja voivat johtaa erilaisiin käytäntöihin. Ohjeen mukaan ”päätöksellä sitoudutaan rahoittamaan hanketoimintaa ajaksi, jota TE-toimisto pitää tarkoituksenmukaisena, enintään kolmeksi vuodeksi. Päätös myönnettävän avustuksen määrästä tehdään aina kalenterivuodeksi kerrallaan, mutta päätöksessä varaudutaan tulevan vuoden/vuosien rahoittamiseen ehdolla, että toiminta on avustuspäätöksen mukaista”. Epäselvää on esimerkiksi, mitä termeillä *sitoudutaan* ja *varaudutaan* tarkoitetaan.

Myöntöpäätökset tehdään vuodeksi kerrallaan, eikä niissä ole mainittu varautumisesta tulevien vuosien rahoitukseen. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi päivittää ohjeistusta.

Ohjeistusta tulee tarkentaa

### 3.3 Riistatalouden säädösten ja ehtojen käsitteet eivät ole yhdenmukaisia

Suomen riistakeskusta koskeneessa tarkastuksessa havaittiin, että eri lain- ja avustuspäätöskohtien perusteella ei ole selvää, mitä kokonaisuutta *muu rahoitus*, *muut tulot* ja *yksityinen tuki* tarkoittavat. Esimerkiksi julkisen tuen merkitys avustusta vähentävänä tekijänä jää osin epäselväksi. Useat samaa asiaa koskevat erilaiset säädökset ja ehdot ovat omiaan vaikeuttamaan avustuksen saajan mahdollisuutta toimia säädösten ja ehtojen mukaisesti. Suositeltavaa olisi, että ministeriö yhdenmukaistaa sääntöjä ja ehtoja, jotka koskevat avustusta vähentävien tulojen huomioon ottamista.

### 3.4 Tukien käsittelyssä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa on eroavaisuuksia

Suurimpia valtionavustuksia käsitellään valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa. Valtioneuvosto on 3.1.2002 antanut määräyksen asioista, jotka tulee käsitellä raha-asiainvaliokunnassa. Tarkastetuista tukimuodoista oli raha-asiainvaliokunnassa käsitelty eri syistä kolmea eri tukimuotoa (valtionavustus tilakustannuksiin, valtionapu Työterveyslaitoksen menoihin ja Valtionapu Suomen metsäkeskukselle). Tukien myöntö- ja maksatusprosesseja on tarkemmin kuvattu aikaisemmin luvussa 2.

Määräyksen kohdan 2.3.3 mukaan ”valtionavustuksen myöntäminen tai myöntämiseen sitoutuminen on käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa, jos kyse on samaan kohteeseen myönnetty valtionavustukset mukaan lukien yhteensä vähintään 10 000 000 euron avustuksesta”. Yhdelle tuensaajalle maksetaan avustusta tilakustannuksiin vuosittain yli 10 miljoonaa euroa. Tätä avustusta ei kuitenkaan ole käsitelty vuosittain raha-asiainvaliokunnassa, koska opetus- ja kulttuuriministeriö on tulkinnut, että tilakustannuksiin sovelletaan valtioneuvoston määräyksen kohtaa 2.1.3. Sen mukaan raha-asiainvaliokunnassa tulee käsitellä asiat, joissa on kysymys sitoutumisesta vähintään viiden miljoonan euron arvoiseen, usean vuoden kattavaan sopimukseen, esimerkiksi uuden toimitilan vuokraus. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kerran raha-asiainvaliokunnassa käsiteltyä vuokra-asiaa ei tarvitse käsitellä uudelleen, ellei vuokran suuruudessa tapahdu muutoksia.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnalle toimitetusta materiaalista ei aina käy ilmi se, että vuokrasopimuksia käsitellään raha-asianvaliokunnassa, koska jatkossa vuokria on tarkoitus tukea valtionavustuksella. Tarkastuksessa käytiin läpi asiakirjojen avulla kahden tapauksen käsittelyä raha-asiainvaliokunnassa. Ensimmäisessä tapauksessa avustuksen käyttö oli tuotu esille vuokrasopimuksen käsittelyn yhteydessä, mutta toisessa tapauksessa asiakirjoista ei käynyt ilmi vuokran tukeminen valtionavustuksella. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee jatkossa varmistaa, että kun vuokrasopimuksia käsitellään raha-asiainvaliokunnassa, käsittelymateriaalista käy selkeästi ilmi, että vuokria on tarkoitus tukea valtionavustuksella.

Raha-asiainvaliokunnan käsittelymateriaaleista tulee käydä ilmi, että valtionavustuksella tuetaan vuokranmaksua

Työterveyslaitokselle maksetaan tukea kuukausittain. Vuoden ensimmäinen maksatus tehdään ennakkomaksuna, koska asia on käsiteltävä raha-asiaivaliokunnassa ennen kuin on tehty päätöstä koko vuoden tuen määrän suuruudesta. Ennakon maksamista on tarkemmin käsitelty luvussa 2.4. Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain (159/1978) 3 §:n mukaan Työterveyslaitoksen toiminnan rahoittamiseksi suoritetaan valtionosuutena neljä viidesosaa sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymän laitoksen talousarvion mukaisista kustannuksista. Työterveyslaitoksen talousarvio hyväksytään valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa. Sen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy Työterveyslaitoksen talousarvion ja myöntää sille valtionavun. Talousarvion hyväksymisen jälkeen Työterveyslaitokselle voidaan katsoa syntyneen oikeus laissa määriteltyyn valtionosuuteen. Raha-asiaivaliokunnassa hyväksytään siten Työterveyslaitoksen talousarvio eikä maksettavan tuen määrää.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että Työterveyslaitoksen talousarvio hyväksytään raha-asiaivaliokunnassa sen jälkeen, kun valtion talousarviossa on jo vahvistettu momentin 33.03.50 (Valtionapu Työterveyslaitoksen menoihin) määrärahan määrä.

Eduskunta on hyväksynyt talousarviossa Suomen metsäkeskukselle maksettavan tuen määrän, mutta avustus viedään vuosittain raha-asiaivaliokunnan käsittelyyn, koska kyseessä on yli 10 miljoonan euron tuki. Tarkastuksen perusteella metsäkeskukselle myönnetty ja maksettu tuki on talousarviossa myönnetyn määrärahan suuruinen.

Suosittelavaa olisi, että sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö selvittävät, onko raha-asiaivaliokunnassa tarpeen käsitellä tukia, joiden hyväksyminen voidaan katsoa tehdyn jo valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä.

### 3.5 Valtionavustus tilakustannuksiin määrärahan budjetointia tulee täydentää

Valtion talousarvion momentin 29.80.53 (Valtionavustus tilakustannuksiin) päätösosasta ei käy selkeästi ilmi määrärahan käyttötarkoitus. Päätösosassa todetaan, että momentin määrärahaa saa käyttää avustuksen myöntämiseen taide- ja kulttuurilaitosten sekä -yhteisöjen tilakustannuksiin. Momentin määrärahalla on kuitenkin tarkoitus avustaa vain valtion omistamissa toimitiloissa toimivien valtakunnallisesti merkittävien taide- ja kulttuurilaitosten tilakustannuksia, mikä on tuotu esille esimerkiksi ministeriön laatimassa vuoden 2018 hakuilmoituksessa. Tuki on suunnattu laitoksille, jotka toimivat aikoinaan (vuoteen 2000 asti) vastikkeetta valtion omistamissa tiloissa. Talousarvion laadintamääräysten kohdan 7.12.5 mukaan määrärahan käyttötarkoitus tulee esittää täsmällisesti ja selkeästi. Momentin päätösosaa tulisi täsmentää.

Momentin selvitysosassa on esitetty viime vuosien talousarvioissa vain määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset. Selvitysosassa tulisi esittää edellä mainitun lisäksi ainakin se, kuinka monen laitoksen tilakustannusten avustamiseen määräraha on mitoitettu.

Talousarvosta tulisi käydä selkeästi ilmi kenelle tuki on tarkoitettu







## 4 Onko noudatettu säädöksiä ja hyvän hallinnon perusteita, kun on annettu tai siirretty valtionavustusprosessiin liittyviä tehtäviä muille kuin viranomaisille?

Business Finland Oy:lle ja Motiva Oy:lle on annetut julkiset hallintotehtävät ovat perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallisia. Avustustoiminnan asiakkaiden sparraukseen tai ohjaukseen ennen tukihakemuksen jättämistä sisältyy riski, että asiakkaita ei kohdella tasapuolisesti hallintolain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla. Edellä mainitut asiat tulee ottaa huomioon arvioidessa lainsäädäntöön ja tehtävien organisointiin liittyviä muutostarpeita.

### 4.1 Business Finland Oy:lle annettuja julkisia hallintotehtäviä ei ole määritelty ja yksilöity riittävän täsmällisesti

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkinen hallintotehtävä voi siten liittyä joko yksilön tai yhteisön oikeuksia, velvollisuuksia tai etuja koskevaan päätöksentekoon tai julkisten palvelutehtävien hoitamiseen. Päätöksentekoa eli asian ratkaisemisesta välittömästi palveleviin valmistelu- ja täytäntöönpanotoimiin voi myös sisältyä julkisia hallintotehtäviä.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa (1146/2017) on säädetty yhtiölle toimivalta tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia eli vähämerkityksisen valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä. Päätösten arvo ei saa ylittää 100 000 euroa. Muilta osin laissa ei ole säännöksiä julkisten hallintotehtävien antamisesta yhtiölle.

BF-lain valmisteluasiakirjoissa todetaan, että tehtäväjako rahoituskeskuksen ja operatiiviseen toimintaan keskittyvän yhtiön kesken sekä yhtiön organisoituminen tarkentuisivat uudistuksen toimeenpanon edetessä. Lainsäädännön puutteellisuus ja keskeneräisyys todetaan siten jo hallituksen esityksessä.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että yhtiölle annettavia tehtäviä ei ole määritelty ja yksilöity laissa riittävän täsmällisesti, vaikka oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö esittivät asiasta kriittisiä huomioita lain valmisteluvaiheessa. Koska siirrettäviä tehtäviä ei ole täsmällisesti määritelty ja yksilöity, on niitä vaikea arvioida perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut kantelun perusteella kantaa Business Finland innovaatorahoituskeskuksen ja osakeyhti-

ön tehtävänjakoon. Apulaisoikeusasiamies toteaa ratkaisussaan, että lainvalmisteluasiakirjojen perusteella siirrettävien tehtävien luonne erityisesti suhteessa rahoitusta koskevien hallintopäätösten valmisteluun ei ole eduskuntakäsittelyn vaiheessa kovinkaan täsmällisesti hahmottunut.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan vasta vuoden 2018 aikana toteutetut järjestelyt ja QDA-mallin (ks. kohta 4.3.) mukaiset toiminnot ovat täsmentäneet työnjakoa viranomaisen ja yhtiön välillä. Ratkaisun mukaan toimintamalli on edelleen merkittävältä osin kehittymässä ja toisaalta, että käytetyt kuvaukset eivät välttämättä yksilöi tehtäviä perustuslaillisen arvioinnin kannalta relevantilla tavalla. Keskeistä ratkaisun mukaan on se, onko rahoituspäätösten valmistelu siirtynyt tehtäväksi yhtiössä jo siinä määrin, ettei rahoituspäätösten esittelyssä ja päätöksenteossa voida enää käyttää viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa itsenäisesti.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan rahoituskeskuksen ja yhtiön työnjako ja toiminnan organisoinnissa olevat yhteydet ovat hyvin poikkeuksellisia perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Rahoituskeskuksen ja yhtiön työnjako, sellaisena kuin se on otettu käyttöön lain hyväksymisen jälkeen vuonna 2018, ei kaikin osin ilmene lainvalmisteluasiakirjoista. Ne hallintopäätösten valmisteluun eli tuensaajien karsintaan, sparraukseen tai valintaan liittyvät tehtävät, joiden suorittaminen tapahtuu yhtiössä sen työntekijöiden suorittamana tai rahoituskeskuksen virkamiesten suorittamana mutta kuitenkin yhtiön johtoon kuuluvien henkilöiden ohjauksessa ja valvonnassa, ovat sellaista julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle, että siitä tulisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säätää laissa.

Business Finland toteaa tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossaan kannattavansa mahdollista BF-lain tarkennusta. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa todetaan, että ministeriön arvion mukaan Business Finlandia koskevan lainsäädännön osalta on tarpeen varmistaa, että yhtiön hoitamat julkiset hallintotehtävät kaikilta osin perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen. Ministeriö katsoo, että mahdollisesti tarvittavat säädösmuutokset voivat tähän liittyen koskea esimerkiksi Business Finland -lakiin sisältyvien rahoituskeskuksen ja yhtiön tehtävien määrittelyjen täsmentämistä, rahoituskeskuksen ja yhtiön välisiä palvelusopimuksia koskevan sääntelyn täsmentämistä sekä yhtiön työntekijöiden virkavastuun säätämistä julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa. Valmistelussa on tarpeen muun muassa tunnistaa ne tehtävät tai tehtävän osat, joiden siirto yhtiölle ei ole mahdollista lakiin perustuviin palvelusopimuksiin perustuen.

## 4.2 Business Finland Oy:lle on annettu julkisia hallintotehtäviä merkittävässä laajuudessa

Business Finland osakeyhtiölle siirrettäviä tehtäviä ei ole määritelty ja yksilöity riittävän täsmällisesti laissa. Julkisia hallintotehtäviä on siirretty yhtiölle myös palvelusopimuksella. Rahoituskeskuksen ja yhtiön välisessä tehtävienjaossa olennainen on QDA-malli. Vuonna 2018 voimassa olleen, 20.12.2017 päivätyn rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen palvelusopimuksen mukaan QDA-malli on käytännössä siirtynyt BF-lain valmisteluasiakirjoissa esitetyllä tavalla Business Finlandiin.

## Business Finland Oy:lle on siirretty itsenäistä harkintavaltaa

BF-lain valmisteluasiakirjojen mukaan olennaista QDA-mallissa on tunnistaa ne asiakkaat, joilla on riittävät kasvun edellytykset ja keskittää palvelut tähän kohderyhmään. Neuvonnan ja sparrauksen avulla haetaan asiakkaan tilanteeseen sopivia palveluratkaisuja kasvun pullonkauloihin ja uudistumistarpeisiin. Tekes, josta uudistuksessa muodostettiin innovaatio-rahoytyskeskus Business Finland, on siirtänyt asiakastyön painopisteen hakemusten käsittelystä potentiaalisten asiakkaiden sparraukseen ennen hakemusten vastaanottamista. Näin varmistetaan BF-lain valmisteluasiakirjojen mukaan se, että rahoitukseen valikoituvat lupaavimmat ja potentiaaliselta vaikuttavuudeltaan merkittävimmät asiakkaat.

BF-lain valmisteluasiakirjojen mukaan asiakkuusprosessin ensimmäisessä vaiheessa (*qualify*) valikoidaan potentiaaliset Tekes-asiakkaat sekä tehdään asiakkuuden alkuselvytys ja alustava palvelutarpeen kartoitus. Tämä asiakastyön vaihe sisältää

- potentiaalisilta asiakkailta tulevien yhteydenottojen käsittelyn
- potentiaalisten asiakkaiden tunnistamisen
- asiakkaan kasvuhalun ja peruskyykykyyden selvittämisen
- kvalifoinnin ja asiakkaan eteenpäin ohjaamisen alustavan palvelutarpeen arvion perusteella.

Tekesin asiakkuusprosessi on siis ollut sellainen, että asiakkaiden valikointi tehdään jo asiakkuusprosessin ensimmäisessä vaiheessa. Tämä vaihe ollaan siirtämässä yhtiöön. Asiakkaiden valikointi sisältää itsenäistä harkintavaltaa ja on selkeästi julkinen hallintotehtävä.

Edelleen BF-lain valmisteluasiakirjojen mukaan asiakkuusprosessin toisessa vaiheessa (*develop*) asiakastyö keskittyy niiden asiakkaiden neuvontaan ja sparraukseen, joilla on riittävä halu kasvaa, uudistua ja kansainvälistyä mutta kyvyissä on vielä puutteita. Kyseessä on kyykykyyden kasvattamisen vaihe, jossa konkretisoidaan ja täsmennetään potentiaalisen asiakkaan palvelutarpeita, sparrataan kasvusuunnitelmaa ja tehdään laajempi ehdotus tarjottavista palveluista. Osa asiakkuuksista päättyy develop-vaiheeseen ja osa etenee pitkäjänteisemmän asiakkuudenhoidon piiriin.

Develop-vaiheessa valikoidaan siten edelleen asiakkaita ja tarjotaan valikoidulle asiakasryhmälle räätälöityjä palveluja. Develop-vaiheessa yhtiö sparraa potentiaalisia asiakkaita ennen hakemuksen jättämistä ja samalla se vaikuttaa siihen, mitä ja miten yritystä rahoitetaan. Sparraukseen liittyy näin ollen selkeästi itsenäistä harkintavaltaa.

Tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossa Business Finland toteaa, että Develop-vaiheessa olevat yritykset ovat kaikki yhtiön asiakkaita. Lausunnon mukaan asiakkaita tarvittaessa informoidaan Rahoituskeskuksen palveluista ja ohjataan tarvittaessa Rahoituskeskukseen, mutta näitä asiakkaiden projektihakemuksia ei sparrata osana neuvontatyötä.

BF-lain valmisteluasiakirjojen mukaan asiakkuusprosessin kolmas vaihe (*account*) keskittyy niihin asiakkaisiin, joilla on kasvuhalun lisäksi myös riittävästi todennettu kyykykkyys kansainväliseen kasvuun. Tässä vaiheessa palvelullaan jo valikoitua asiakasjoukkoa, johon on tarkoituksenmukaista panostaa eniten resursseja.

QDA-mallin asetelmaa julkisten hallintotehtävien näkökulmasta kuvaa oheinen havainnointi arviointiraportista (QDA-toimintamalliin siirtymisen muutosvalmiuden arviointi, 12.11.2018):

Asiakkaiden valikointi  
siirtymässä yhtiöön

## Esiin nousseita havaintoja

Toimivan qualify-vaiheen odotetaan mahdollistavan keskittymisen oikeisiin asiakkaisiin.

Account-vaihe tulee palvelemaan yrityksiä hyvin, saadaan luotua selkeämpi roadmap kasvuun, kun kyetään yhdistämään kaikki Team Finland -palvelut.

Mahdollistaa aiempaa tehokkaamman työskentelyn ja nopeamman prosessin asiakkaille.

Auttaa fokusoimaan tekemistä oikeisiin asiakkaisiin, kun Q-vaiheessa karsitaan pois ne asiakkaat, joiden palvelu ei tue Business Finlandin strategisia tavoitteita.

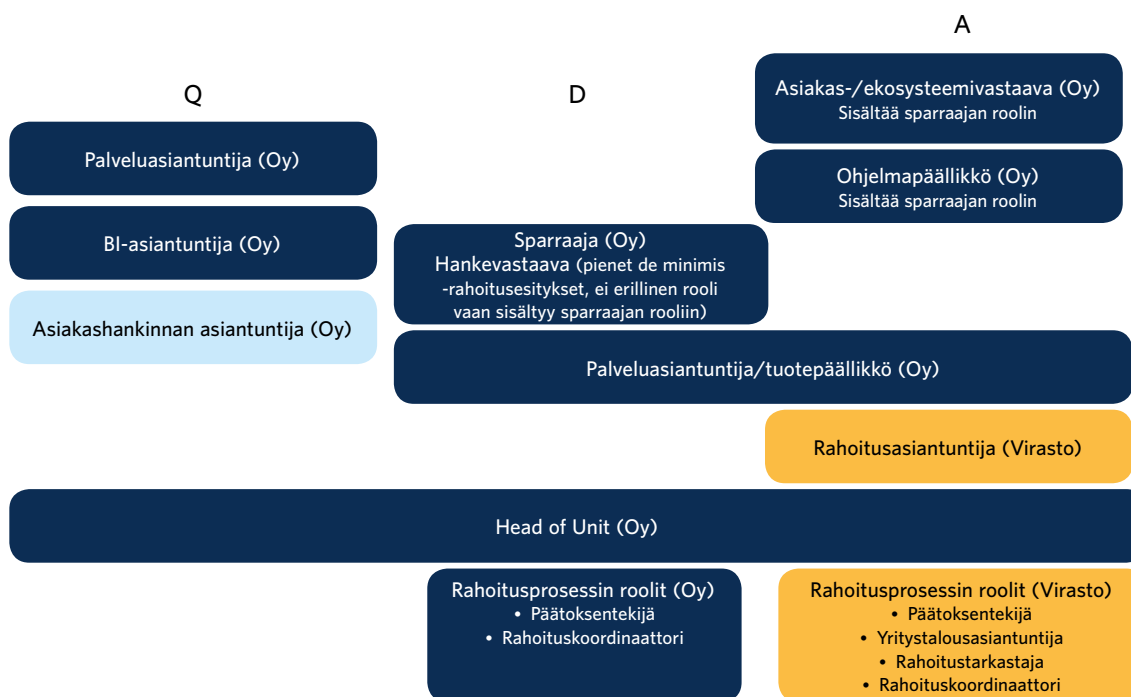
Kuvio 1: Havaintoja QDA-malliin siirtymisen arvioinnista

Qualify- ja develop-vaiheissa, jotka hoidetaan yhtiössä, valikoidaan siten asiakkaat ja ohjataan erilaisiin rahoituspalveluihin. Tällöin on käytännössä jo tiedossa, mitä yritystä rahoitetaan, minkälaisella ohjelmalla ja ainakin rahoituksen suuruusluokka. QDA-mallin toimeenpano käy ilmi myös 20.12.2017 laaditun palvelusopimuksen liitteestä. Siinä todetaan, että yhtiö tarjoaa Business Finlandin rahoitustoiminnan tueksi palveluja, joita ovat muun muassa qualify-vaiheessa tapahtuva asiakkaiden palveluneuvonta ja asiakasvalinta.

Tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossa Business Finland korostaa, että QDA-malli ei ole Rahoituskeskuksen eikä yhtiön rahoitushakemusten käsittelymalli.

Yhtiö osallistuu myös account-vaiheen rahoituspäätösten valmisteluun, mikä käy oheisesta kuviosta 2 ilmi.

QDA roolit Oy-Virasto 1.1.2019 (suunnitelma)



Kuvio 2: Suunnitelma asiantuntijaroolien jakautumisesta rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken

Business Finlandin toimittamassa asiakirjassa (toimintajärjestelmää koskeva ohje, julkaistu 26.11.2018) on määritelty seitsemän henkilöryhmän tehtävät. Ohje koskee vain rahoituskeskuksessa tehtäviä päätöksiä (account-vaihe). Ohjeesta voidaan päätellä, että account-vaiheeseen sisältyy myös sellaisia esitysvalmisteluun liittyviä tehtäviä, jotka ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä ja joita ollaan palvelusopimuksella siirtämässä yhtiöön.

Valtioneuvoston Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä antaman asetuksen (1147/2017) 2 §:ssä säädetään yhtiön tehtävistä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää sääntelyä tulkinnanvaraisena suhteessa lain 13 §:ään, jossa säädetään rahoituskeskuksen ja yhtiön välisestä palvelusopimuksesta. Tulkinnanvaraisuutta on apulaisoikeusasiamiehen mukaan omiaan lisäämään se, että laissa rahoituskeskuksen ja yhtiön tehtävät ovat – itse muodollisten hallintopäätösten tekemistä lukuun ottamatta – määritelty saman sisältöisiksi ja lisäksi varsin yleisluontoisella tasolla.

Palvelusopimuksessa yhtiölle uskottavien tehtävien sääntelyn jäädessä varsin ylimalkaiseksi on apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan ongelmallista, jos viranomaistoiminnan ohjauksessa ja valvonnassa ei kiinnitetä riittävää huomiota siihen, että tosiasiallinen päätöksiin liittyvä valmistelu ja täytäntöönpano nyt näytävät tapahtuvan palvelusopimusten nojalla virkatoiminnan ja -vastuun ulkopuolella.

Ratkaisun mukaan kysymys näyttäisi olevan asiakkaiden ”esikarsinnasta” hallintopäätöksen valmisteluun osallistumisen lisäksi. Sikäli kuin tilanne on tämä, eivät ratkaisun mukaan hallituksen esityksen kuvaukset ”edistämistehtävän toteuttamisesta operatiivisella tasolla” tai toimintaympäristöanalyysin laatimisesta ole välttämättä antaneet lainsäätäjälle täsmällistä kuvaa toiminnan tosiasiallisesta luonteesta, tai mahdollisesti toiminnan luonne on lain hyväksymisen jälkeen kehittynyt suuntaan, jossa asiakkaiden karsintaa ja siten tosiasiallisesta päätösvaltaa on siirretty enemmän yhtiön suuntaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa todetaan, että ministeriö katsoo Business Finlandin ministeriölle toimittamien selvitysten perusteella edelleen, että rahoituskeskukselle osoitettuja rahoitushakemuksia koskeva esittely- ja päätöksentekovastuu on rahoituskeskuksella ja sen virkavastuulla toimivilla työntekijöillä. Ministeriö on kuitenkin tehtyjen selvitysten yhteydessä havainnut, että rahoituskeskuksen rahoitushakemuksia koskevien rahoitusesitysten valmisteluun liittyvää tosiasiallista vastuuta saattaa joiltakin osin olla myös yhtiöllä eli hankkeen rahoitusryhmässä mukana olevilla yhtiön työntekijöillä. Ministeriö tulee valvonta- ja ohjaustehtävänsä kautta varmistamaan, että rahoituskeskuksen rahoituspäätösesitysten valmistelussa myös tosiasiallinen vastuu rahoitusesityksen valmistelusta on vain rahoituskeskuksessa siten, että rahoituskeskuksen työntekijät käyttävät viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa itsenäisesti.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan rahoituskeskuksen virkamiesten välittömänä esimiehenä on yhtiössä toimiva henkilö, jonka työnjohdomääräyksiä virkamies toteuttaa, vaikka hänellä on muodollinen henkilöstöhallinnollinen esimies rahoituskeskuksessa. Tällöin julkisen hallintotehtävän johto ja ohjaus ovat ratkaisun mukaan henkilöllä, jonka tehtävää ei ole määritelty selkeästi esimerkiksi virkavastuun piiriin kuuluvaksi. Tätä on ratkaisun mukaan pidettävä perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena.

Business Finland ja ministeriö kertovat tarkastuskertomusluonnokseen antamissaan lausunnoissa, että 1.9.2019 muutetaan organisointia siten, että jatkossa rahoituspäätöksiä esittelevien henkilöiden esimiesketju muodostuu rahoituskeskuksessa työ- tai virkasuhteessa olevista henkilöistä.

## Tehtävien siirtämisen laajuuden arviointi työaikatietojen perusteella

Tarkastuksessa arvioitiin vuoden 2017 työaikatietojen perusteella, mitkä Business Finlandin tehtävät voitaisiin katsoa julkisiksi hallintotehtäviksi. Edelleen arvioitiin, kuinka paljon kyseisiä tehtäviä hoitaneita henkilöitä oli rahoituskeskuksesta siirretty yhtiöön vuonna 2018 ja aiottiin siirtää vuonna 2019 (joulukuussa 2018 saatu tieto). Tarkastus on toteutettu analyttisin menetelmin eikä sen perusteella voi suoraan tehdä johtopäätöksiä uuden organisaation työtehtävistä. Analyysiä täydennettiin tarkastelemalla asiaa kahden keskeisen roolin, asiakasvastaava ja hankevastaava, kannalta suhteessa tehtyihin rahoituspäätöksiin.

Vuonna 2018 yhtiöön siirtyi 59 henkilöä, jotka vuonna 2017 hoitivat julkisia hallintotehtäviä yhteensä noin 10 henkilötyövuoden (htv) verran. Vuonna 2019 yhtiöön suunnitellaan siirrettävän 125 henkilöä. Siirrettävät henkilöt hoitivat vuonna 2017 julkisia hallintotehtäviä yhteensä noin 49 htv:n verran. Vastaavalla tavalla määriteltynä rahoituskeskukseen jää henkilöitä, jotka hoitivat vuonna 2017 julkisia hallintotehtäviä noin 69 htv:n verran. Yhtiöön on siirretty keskeisissä asiakas- tai hankevastaavan roolissa olleita henkilöitä enemmän kuin rahoituskeskukseen jää. Yhtiöön siirrettävien henkilöiden määrä ei ole perusteltavissa sillä, että jatkossa yhtiö tekee de minimis -ehtoisia avustuksia koskevat rahoituspäätökset 100 000 euroon saakka. Vuoden 2018 lokakuuhun mennessä (aineisto 24.10.2018 saakka) de minimis -ehtoisia avustuksia myönnettiin yhteensä 1956 kappaletta, ja ne jakautuvat rahoituspalveluittain oheisella tavalla. Innovaatiosetelit, jotka ovat suuruudeltaan 6 000 euroa, muodostavat yli puolet päätöksistä ja noin 18 prosenttia euromääräisestä volyymistä.

Taulukko 2: De minimis -ehtoiset avustukset rahoituspalveluittain

Rahoituspalvelu	Päätöksiä (kpl)	%	Myönnetty rahoitus (€)	%
Explorer	172	8,79	1 547 850	4,42
Innovaatioseteli	1 002	51,23	6 206 104	17,70
Kiito	221	11,30	11 274 003	32,16
Tempo	267	13,65	13 237 150	37,76
Trade Fair messuavustus	292	14,93	2 545 339	7,26
Tutkimus, kehitys ja pilotointi	2	0,10	243 000	0,69
<b>Yhteensä</b>	<b>1 956</b>	<b>100</b>	<b>35 053 446</b>	<b>100</b>

Business Finland totesi 14.12.2018 päivätyssä selvityksessään, ettei virastolle kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä ole siirretty eikä ole tarkoitus siirtää viraston ja yhtiön edistämistehtävien ollessa keskeisiltä osiltaan päällekkäiset (BF-laki 3 §, 11 §). Julkiset hallintotehtävät ovat ja pysyvät selvityksen mukaan virastossa lukuun ottamatta eräitä de minimis -päätöksiä (14 §). Siltä osin kuin kyse on viraston tehtäviin liittyvien palveluiden tuottamisesta (BF-asetus 2 § 2 momentti), kyse on selvityksen mukaan asiakaspalvelutyön alihankkimisesta viraston valvonnan alaisena viraston lukuun ilman yhtiössä tapahtuvaa julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoelementtiä.

Business Finland tulkitsee julkisen hallintotehtävän suppeasti niin, että se koskee lähinnä päätöksentekoa. Tulkinta ei saa tukea oikeuslähteistä.

Business Finland tulkitsee julkisen hallintotehtävän suppeasti

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa Business Finlandia koskevaan kanteluun antamassaan ratkaisussa (Julkisten hallintotehtävien siirtäminen yhtiölle, EOAK/883/2018), että saadun selvityksen perusteella on ilmeistä, että rahoituspäätösten valmistelu tapahtuu kiinteästi yhtiön palveluksessa olevien yksikönjohtajien alaisuudessa toimivien rahoituskeskuksen virkamiesten ja yhtiön asiantuntijoiden ryhmätyönä, vaikka esittelyvastuu on selkeästi eriytetty virkamiehille. Ratkaisun mukaan yhtiön tehtäviä ei voi kuvata epäitsenäiseksi ja avustavaksi asiakaspalvelutehtäväksi.

Tarkastuksen perusteella voidaan pitää ilmeisenä, että ne yhtiöön siirretyt tehtävät, jotka koskevat muuta kuin rahoituspäätösten tekoa, eivät ole pelkästään teknisluonteisia tai viranomaistoimintaa avustavia. Ne sisältävät itsenäistä harkintavaltaa, vaikka ne suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa.

Business Finland on 25.4.2019 antamassaan lausunnossa todennut, että esitetty johtopäätös perustuu oleelliselta osin nykyistä toimintamallia edeltäviin suunnitteluvaiheen prosessi- ja roolikuvauksiin, jotka eivät vielä vastanneet Business Finlandin todellista toimintaa tai sen tavoitetta. Lisäksi johtopäätöksen perusteluna on lausunnon mukaan virheellisesti käytetty sellaisia aiemman toimintamallin ja nykyisestä oleellisesti poikkeavien asiantuntijaroolien ajalta kerättyjä työajan seurantatietoja, joiden perusteella ei voi päätellä yhtiöön siirrettyjen tehtävien laajuutta siten kuin tarkastuksessa on tehty. Edelleen Business Finland toteaa, että on käynyt ilmeiseksi, että yhtiön palveluksessa olevien yksikönpäälliköiden asema viraston rahoitusasiantuntijoiden ohjauksessa on voitu tulkita tarkoitettua vahvemmaksi. Lausunnon mukaan Business Finland selvittää parhaillaan ohjeistukseen ja organisoitumiseen liittyviä mahdollisuuksia, joilla voitaisiin selkeyttää viraston rahoitusasiantuntijoiden riippumatonta roolia rahoitusasioiden valmistelussa.

Valtiovarainministeriö on 15.10.2018 antanut suosituksen periaatteista, joita tulisi noudattaa, kun järjestellään valtionhallinnon toimintoja uudelleen ja harkitaan yhtiöittämistä. Suosituksessa esitetään muun muassa oheiset rajoitteet organisaatiomuodon valinnassa:

- Ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (PL 68 §), mutta vastuu ei ulotu yhtiöiden liiketoimintaan, kun siitä vastaa niiden hallitus ja toimiva johto.
- Jos julkiseen palveluun liittyy asiakkaan osalta oikaisuvaatimus-, valitus-, tai muu muutoksenhakumenettely, palvelutuotannon järjestäminen yksityisoikeudellisessa muodossa edellyttää erityisiä tarkoituksenmukaisuusperusteita.
- Erilaisia organisoitumalleja arvioitaessa on huomioitava toiminnan edellyttämä julkisen valvonnan tarve ja ulottuvuus (mm. Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri, erillinen toimialavalvonta).
- Yhtiömuotoa ei tule valita, jos sen toiminnan osalta on tarvetta parlamentaariselle valvonnalle tai jos päätöksenteko edellyttää korostettua objektiivista virkamiesroolia.
- Yhtiön liiketoiminnan tulee olla sen omassa päätösvallassa ja vastuulla. Mikäli toiminta edellyttää ns. hybridimallia, jossa toiminta jakautuu viraston ja yhtiön kesken tai perustuu yhteistoimintasopimukseen, ei saa muodostua tilannetta, jossa yhtiön toiminnalla rajoitetaan viranomaisen harkintavaltaa. Lisäksi viraston ja yhtiön välisten työn- ja vastuunjakojen tulee olla selkeät. Myös johdon keskinäinen tarvittava riippumattomuus molemmissa organisaatioissa tulee varmistaa.

Kaikki edellä mainitut yhtiömallille asetetut rajoitteet ovat sellaisia, että ne eivät olisi puoltaneet valtionavustusprosessiin liittyvien tehtävien siirtämistä Business Finland Oy:lle. Tämä tulee ottaa huomioon arvioitaessa lain-säädäntöön ja tehtävien organisointiin liittyviä muutostarpeita.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tarkastuskertomusluonnokseen antamansa lausunnon mukaan aloittanut tietyiltä osin tarkastusviraston suosituksen mukaisen arvioinnin Business Finlandin julkisten hallintotehtävien jakamisesta rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken kokonaisuutena uudelleen.

Voimassa olevat suositukset eivät olisi puoltaneet yhtiöittämistä

### 4.3 Business Finland Oy:n rooliin sisältyvä asiakkaiden valinta ja sparraus ennen hakemuksen jättämistä on ongelmallista asiakkaiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Hallintolain valmisteluasiakirjoissa todetaan, että menettelyllisenä velvoitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeus-asemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Tällöin viranomaisen on erityisesti huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Ratkaisutoiminnan tulisi olla myös johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein.

Valtionavustuslain 9 §:ssä säädetään valtionavustuksen hakemisesta. Valtionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta.

Valtionavustuslain valmisteluasiakirjoissa todetaan, että momentin tarkoituksena on turvata yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen ja avoimuus valtionavustusten hakemisessa ja myöntämisessä. Valtionavustuksissa, joiden myöntäminen on harkinnanvaraista, yhdenvertaisuus toteutetaan valtionavustusten myöntämiseen liittyvässä menettelyssä tasa-arvoisena mahdollisuutena hakea valtionavustusta.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Business Finlandin soveltamassa kolmivaiheisessa asiakkuusprosessissa (QDA-malli) on riskinä, että viranomainen ei kohtele hallinnossa asioivia tasapuolisesti hallintolain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla, jos sparraukseen ja ylipäänsä asiakasohjaukseen liittyviä menettelytapoja ei ole asianmukaisesti säännelty ja ohjeistettu. Mikäli kyseisiä tehtäviä hoidetaan pelkästään yhtiössä eikä niitä Business Finlandin tulkinnan mukaan katsota julkisiksi hallintotehtäviksi, jäävät menettelyt kokonaan hallinto-oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle.

Business Finland toteaa 25.4.2019 päivätyssä lausunnossaan, että koska Business Finlandin edellytetään laissa toimivan yhtenä kokonaisuute-

Hakijoiden tasapuolinen kohtelu voi vaarantua



na, on myös tarkoituksenmukaista, että asiakkaat saavat ohjausta enemmän kuin mitä hallintolain edellyttämä neuvonta kattaa. Business Finland pitää nimenomaan hyvänä asiakaspalveluna – tapahtuipa se viraston tai yhtiön puolella – sitä, että jo ennen varsinaisen rahoitushakemuksen jättämistä yhdessä yrityksen kanssa arvioidaan sen rahoitus/palvelutarpeita ja voidaan siten ohjata yritys oikean palvelutarjoajan luo. Jos tässä vaiheessa näyttää todennäköiseltä, ettei Business Finland ole oikea taho, on hyvää asiakaspalvelua kertoa se myös yritykselle ja näin säästää sekä yritys että Business Finland turhulta työltä, jos on todennäköistä, että rahoitushakemus kuitenkin hylättäisiin. Halutessaan yritys voi lausunnon mukaan aina jättää rahoitushakemuksen.

Kun otetaan huomioon, että edellä kuvattu toiminto tapahtuu yhtiössä, eikä Business Finlandissa katsota sen sisältyvän julkisiin hallintotehtäviin, ei hallintolaki tulisi edes sovellettavaksi. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kyse on julkisesta hallintotehtävästä, rahoituspäätöksen sisällön ennakoinnista, jolloin hakija ei välttämättä edes jätä hakemusta.

Business Finland toteaa tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossa myös, että neuvonta ja sparraus kohdistuvat yritysten kansainvälistymiskyvykkyyden edistämiseen eikä esimerkiksi rahoitushakemuksen sparraukseen ja tähän neuvontaan ei liity itsenäistä harkintavaltaa, joka sitoisi rahoituskeskuksen päätöksentekoa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossa, että se tulee lainsäädäntöön ja sen täytäntöönpanoon liittyviä muutostarpeita arvioidessaan vielä tarkemmin selvittämään yhtiön tekemän asiakkaiden sparrauksen ja ohjeistuksen tosiasiallisen merkityksen rahoituskeskuksen rahoitustoiminnan itsenäisyyden ja hakijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta.

## 4.4 Liikenneviraston palvelusopimukseen perustuvat hankinnat ovat sisältäneet julkisia hallintotehtäviä

Liikennevirasto on vuodesta 2011 alkaen hankkinut Motiva Oy:ltä palveluita, jotka liittyvät liikkumisen ohjauksen valtakunnalliseen asiantuntija- ja koordinoituvuuteen. Nämä palvelut ovat osa valtionavustusprosessia. Niissä on pääosin kyse teknisluonteisista ja viranomaista avustavista tehtävistä.

Saadun selvityksen mukaan Motiva Oy on osallistunut valtionavustusten valmisteluun laatimalla saapuneista hakemuksista lyhyen arvion ja luokittelemalla ne eri värikoodilla hankkeiden toteuttamiskelpoisuuden näkökulmasta. Avustusten valmisteluprosessiin osallistumisen ohella Motiva Oy:lle on työohjelman mukaan kuulunut eräitä viranomaiselle kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä, joita voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä. Näitä ovat neuvonta (hallintolain 8 §), tiedottaminen (hallintolain 7.2 §) sekä vaikutusten arviointia (valtionavustuslain 36 §).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (Julkisten hallintotehtävien siirtäminen yritykselle, EOAK/883/2018, 19.3.2019) on otettu kantaa muun muassa siihen, onko yritykselle siirretty julkisia hallintotehtäviä ilman, että järjestelyn valtuutukseksi olisi olemassa täsmällistä lakitasoista sääntelyä. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun ja sen perusteluiden pohjal-

ta vaikuttaa ilmeiseltä, että Motiva Oy:lle on siirretty julkisia hallintotehtäviä ostopalvelusopimuksella eli ilman, että järjestelyn valtuutukseksi olisi olemassa täsmällistä lakitasoista tai muuta sääntelyä.

Toisaalta on arvioitava, onko Motiva Oy:lle siirretty valtionavustusten valmisteluun liittyvää itsenäistä harkintavaltaa (hankkeiden arviointi), vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Liikennevirastosta saadun selvityksen mukaan ”Motivan vähäinenkin osallistuminen arviointiprosessiin ja hakemusten arviointiin on ollut virhe, jonka poistamme ensi vuoden tilauksesta. Ajatus Motivan mukana olemisella on ollut se, että heillä on laaja-alaisesti tietoa liikkumisen ohjauksesta Suomessa ja pystyvät arvioimaan esimerkiksi monien hankkeiden uutuusarvoa”.

Organisoitaessa liikkumisen ohjauksen valtakunnalliseen asiantuntija- ja koordinoitavuuteen liittyviä tehtäviä tulee ottaa huomioon perustuslain 124 §:n sääntely.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksessa asiakokonaisuus on siirtynyt Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi.

Tehtävien luonne selvitetävä ennen ostopalveluiden harkintaa

## 4.5 Perustuslain 124 §:n soveltaminen edellyttää tulkintaa siitä, mikä on viranomainen

Suomen riistakeskus on vuonna 2011 perustettu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka hoitaa julkisia hallintotehtäviä ja muita riistahallintolaisissa määrättyjä tehtäviä. Vuoden 2018 alusta lukien Suomen riistakeskukselle annettiin julkiseksi hallintotehtäväksi toimia valtionapuviranomaisena riistanhoitoyhdistyksen valtionavustuksen osalta. Suomen riistakeskuksen myöntämän valtionavustuksen takaisinperintää koskevan päätöksen osalta valtionapuviranomaisena toimii kuitenkin maa- ja metsätalousministeriö.

Riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain (616/1993) säädösmuutoksen (967/2017) valmisteluasiakirjoissa todetaan, että valmisteluvaiheessa oli Riistakeskuksen uuden tehtävän vaihtoehtona se, että valtionavustuksen myöntämistehtävä säilyisi maa- ja metsätalousministeriössä. Tällöin sovellettaisiin valtionavustuslain mahdollisuutta myöntää avustus Suomen riistakeskukselle, joka jakaisi sen edelleen riistanhoitoyhdistyksille. Valtionavustuslaki kuitenkin edellyttää, että Suomen riistakeskuksen olisi tässä järjestelyssä pitänyt tehdä kunkin riistanhoitoyhdistyksen kanssa sopimus avustuksen käytöstä ja ehdoista. Tästä aiheutuisi hallituksen esityksen mukaan suuri hallinnollinen taakka Suomen riistakeskukselle ja riistanhoitoyhdistyksille, sillä riistanhoitoyhdistyksiä on yhteensä 295.

Valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa säädetty valtionavustuksen edelleen siirtäminen oli siten ainakin teoreettinen vaihtoehto sille, että julkisen hallintotehtävän antamisesta Suomen riistakeskukselle säädetään lailla.

Riistahallintolain valmisteluasiakirjoissa todetaan useassa kohdassa, että Suomen riistakeskukselle annettu yksittäinen tehtävä ei sisältäisi merkittävää julkisen vallan käyttöä. Eräiden hallintopäätösten siirtämistä Suomen riistakeskukselle pidettiin tarkoituksenmukaisena, sillä niihin ei liity merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Riistahallintolain valmisteluasiakirjoissa Suomen riistakeskusta käsitellään ikään kuin se ei olisi viranomainen, ja

lainsäädännölliset menettelytavat on valittu sen mukaisesti.

Monet itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset kuten Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos luokitellaan Suomessa viranomaisiksi. Kuitenkin, kuten maa- ja metsätalousministeriö on lausunnossaan perustellusti huomauttanut, perustuslakivaliokunta ei ole tulkintakäytännössään pitänyt Suomen riistakeskusta viranomaisena. Tällöin on myös huomioitava, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 50/2017 vp) suhtautunut kielteisesti lakiehdotuksen kohtaan, jossa muun tahon kuin viranomaisen mainittiin toimivan valtionapuviranomaisena, ja vaatinut tätä koskevan maininnan poistettavaksi lakiehdotuksesta. Säädetessä Suomen riistakeskuksen julkisista hallintotehtävistä on asiaa tulkittu perustuslain 124 §:n näkökulmasta eli annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle.

Harkittaessa mahdollista julkisen hallintotehtävän antamista jollekin organisaatiolle täytyy ensin ratkaista se, onko kyseessä viranomainen. Harkintaa ja perustuslain 124 §:n tulkintaa vaikeuttaa se, että osa itsenäisistä julkisoikeudellisista laitoksista katsotaan tästä näkökulmasta viranomaisiksi ja osaa taas ei.



## Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

### Tarkastuksen tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, että valtion talousarviosta voittoa tavoittelemattomille yhteisöille maksettujen tukien hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa on noudatettu säädöksiä, määräyksiä ja ohjeita ja valtionapuprosessin sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisesti. Lisäksi tavoitteena oli selvittää, onko säädöksiä ja hyvän hallinnon periaatteita noudatettu, kun valtionavustusprosessiin liittyviä tehtäviä on annettu tai siirretty muille kuin viranomaisille.

Tarkastus kohdistui tarkastettujen tukiprosessien säädöstenmukaisuuteen, asianmukaisuuteen sekä tukien hallinnointiprosesseihin. Tarkastus kohdistui vain liikekirjanpidon tilille 8250 (Käyttötalouden kulut voittoa tavoittelemattomille yhteisöille) kirjattuihin tukiin. Tarkastukseen valittiin valtion talousarviosta momentit, joista oli vuosina 2016 ja 2017 maksettu yli 10 miljoonaa euroa tukia voittoa tavoittelemattomille yhteisöille. Lisäksi tarkastuksesta rajattiin pois tukimuodot, joihin on tehty tarkastuksia viime vuosina.

Eräitä erillismenettelyitä koskevan tarkastusosion tavoitteena oli selvittää, onko valtionavustusprosessiin liittyviä tehtäviä annettaessa tai siirrettäessä muille kuin viranomaisille noudatettu säädöksiä ja hyvän hallinnon perusteita.

### Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kannalta keskeisiä osapuolia olivat tukiprosesseja hallinnoivat tahot:

- Kaakkois-Suomen, Pirkanmaan ja Uudenmaan TE-toimistot
- ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
- maa- ja metsätalousministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Erillismenettelyiden osalta keskeisiä osapuolia olivat

- Innovaatorahoituskeskus Business Finland
- Liikennevirasto (1.1.2019 alkaen Väylävirasto)
- maa- ja metsätalousministeriö

Tarkastuksesta raportoidaan kirjanpitoyksikkötasolla siten, että KEHA-keskukselle on osoitettu muodollisesti kannanottoja ja suosituksia, vaikka lainsäädännössä asianomaiset tehtävät olisi osoitettu ELY-keskuksille tai TE-toimistoille. Laillisuustarkastuksessa kohdennetaan kannanotot ja suositukset ensisijaisesti saman periaatteen mukaisesti kuin tilintarkastuskertomuksissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot: opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Innovaatorahoituskeskus Business Finlandilta, Kaakkois-Suomen, Pirkanmaan ja Uudenmaan TE-toimistoilta, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselta, työ- ja elinkeinoministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, Suomen metsäkeskukselta, Suomen riistakeskukselta, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta, Työterveyslaitokselta, liikenne- ja viestintäministeriöltä ja Väylävirastolta.

Lausunnot tuli toimittaa 13.8.2019 mennessä Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Lisääaikaa pyysivät työ- ja elinkeinoministeriö, Innovaatorahoituskeskus Business Finland ja maa- ja metsätalousministeriö.

Kaikilta pyydettyiltä saatiin lausunto tai ilmoitus siitä, ettei heillä ole lausuttavaa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

## Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastus toteutettiin analyttisenä tarkastuksena, tukien hallinnointiprosessin tarkastuksena sekä tapahtumatarkastuksena. Tarkastus suoritettiin arvioimalla sisäisten määräysten ja ohjeiden asianmukaisuutta ja toimivuutta sekä haastatteleamalla tukien haku-, myöntö-, maksu- ja valvontaprosesseista asianomaista henkilökuntaa. Tukiprosessien sisäistä valvontaa tarkastettiin kokonaisuutena haastattelu- ja asiakirjatarkastuksena.

Analyttisenä tarkastuksena käytiin läpi kirjanpitoaineistoa. Tapahtumatarkastuksen otokseen pyrittiin sisällyttämään tukimuotokohtaisesti 23 satunnaisesti valittua tuen maksupäätöstä kirjanpitoaineistosta ajalta 1.1–31.7.2018. Jos tehtyjä maksatustapahtumia oli vähemmän kuin 23 kappaletta heinäkuun loppuun mennessä, tarkastettiin kaikki tapaukset. Satunnaisotosta voidaan täydentää analyttisen tarkastuksen perusteella.

Erillismenettelyiden tarkastus toteutettiin asiakirja-analyysinä aineistosta, jonka muodostavat lainsäädännön ohella valtionavustustehtävien siirtämiseen liittyvät lainvalmisteluasiakirjat sekä tehtävien siirtoon tai palveluiden ostoon liittyvät sopimukset. Asiakirja-analyysiä täydennettiin haastatteluilla. Business Finlandia koskenut tarkastus toteutettiin analyttisin menetelmin hyödyntäen Kieku-järjestelmän työaikatietoja sekä Eval-järjestelmän rahoituspäätöksiä koskevia tietoja.

## Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko valtionapujen hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa noudatettu säädöksiä?

## Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit perustuvat seuraaviin säädöksiin:

Valtionavustus tilakustannuksiin

- Valtionavustuslaki (688/2001)
- Opetus- ja kulttuuriministeriön laatima opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta (julkaistu tammikuussa 2018)
- Opetus- ja kulttuuriministeriön laatimat yleisavustuksen ehdot ja rajoitukset (17.1.2017 OKM/3/091/2017, ehtoja sovelletaan myös ns. kohdennettuihin yleisavustuksiin)
- Laki valtion talousarviosta (423/1988)
- Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)

Valtionapu Suomen metsäkeskukselle

- Valtionavustuslaki (688/2001)
- Suomen metsäkeskuksesta annettu laki (418/2011)

Riistatalouden edistäminen

- Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupa-maksusta (616/1993)
- Riistahallintolaki (158/2011)
- Valtioneuvoston asetus riistahallinnosta (171/2011)
- Valtionavustuslaki (688/2001)

Työllisyyspolitiininen avustus

- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012
- Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 1073/2012
- Valtionavustuslaki 688/2001
- Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, EUVL L 352, 24.12.2013
- Euroopan Unionin toiminnasta Roomassa 25.3.1957 tehty sopimus (muutettuna Lissabonin sopimuksella) artikkelit 107–108

Valtion rahoitus turvakotitoiminnan menoihin

- Laki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta 668/2008
- Valtioneuvoston asetus Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta 675/2008
- Laki valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle 1354/2014
- Valtioneuvoston asetus turvakotipalvelujen tuottamiselle asetettavista edellytyksistä 598/2015
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011 *Yksityisten sosiaalipalvelujen toteuttamisesta on lisäksi voimassa, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000) ja muutoin sosiaalipalveluista säädetään.*

- Valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä 12.4.1995
- Valtionavustuslaki 688/2001  
*Lain 1354/2014 mukaiseen korvaukseen ei sovelleta valtionavustuslain 1–13 §.*

Valtionapu Työterveyslaitoksen menoihin

- Laki työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta 159/1978
- Asetus työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta 501/1978
- Hallintolaki 434/2003
- Asetus valtion talousarviosta 1243/1992.

Aineistot:

- kirjanpitoaineistot
- tapahtumatarkastus
- dokumentaatioanalyysi
- tukiprosessin arviointi
- haastattelut

2. Onko valtionapuprosessin sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti?

Kriteerit perustuvat seuraaviin säädöksiin:

- Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 §

Aineistot:

- kirjanpitoaineiston analyysi
- dokumentaatioanalyysi
- tukien hallinnointiprosessin arviointi
- haastattelut

3. Onko valtionavustusprosessiin liittyviä tehtäviä annettaessa tai siirrettäessä muille kuin viranomaisille noudatettu säädöksiä ja hyvän hallinnon perusteita.

Kriteerit perustuvat seuraaviin säädöksiin:

- Perustuslain (731/1999) 124 § (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle)
- Hallintolain (434/2003) 2 luku (hyvän hallinnon perusteet)
- Valtionavustuslaki (688/2001)
- Laki innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017)
- Valtioneuvoston asetus Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1147/2017)
- Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta (616/1993) muutoksineen

Aineistot:

- lainvalmisteluasiakirjat
- sopimukset ja muut hallinnolliset asiakirjat
- Kieku-järjestelmän työaikatiedot (Business Finland)
- Eval-järjestelmän rahoituspäätökset (Business Finland)

Analyysimenetelmät:

- analyttiset menetelmät
- dokumentaatioanalyysi
- kyselyt



## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin toukokuun 2018 ja huhtikuun 2019 välisenä aikana. Tarkastuksen aikana käytiin tukien hallinnoinnista vastaavien osapuolien luona. Haastatteluja tehtiin myös sähköpostitse, Skype-yhteyksien ja puhelimen välityksellä.

Lisäksi tarkastuksen aikana käytiin Työterveyslaitoksessa, Suomen metsäkeskuksessa, Suomen riistakeskuksessa ja kahdessa turvakodissa.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tilintarkastaja Antti Hieta, tilintarkastusneuvos, JHTT Pekka Ihalainen, johtava tilintarkastaja Erja Kaskinen, johtava tilintarkastaja Maarit Laatikainen, johtava tilintarkastaja Sari Lakka, johtava tilintarkastaja, JHT Jani Leinonen, ylitarkastaja Olli Piironen, johtava tilintarkastaja Pentti Pohja, johtava tilintarkastaja Jaana Puhakainen, ylitarkastaja Hanna Puukko-Manninen, johtava tilintarkastaja, JHTT Elina Rautavalta, johtava tilintarkastaja Juhani Räsänen ja johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen. Tarkastusta ohjasi johtava tilintarkastaja, JHT Tea Grönlund. Erillismenettelyiden osalta tarkastusta ohjasi tilintarkastuspäällikkö, JHT Sami Kummila. Tarkastusta valvoivat tilintarkastuspäällikkö, JHT Sami Kummila ja tilintarkastuspäällikkö, JHT Jari Sanaskoski.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI  
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI)

ISBN 978-952-499-468-2 (PDF)