12.12.2022 D/684/04.06.01/2022, 125/52/2018

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 11/2019 Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt, annettu 2.9.2019

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt -laillisuustarkastuksesta (11/2019).

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastuskertomuksen suositukset ja muut kannanotoissa esitetyt asiat on otettu huomioon. Jälkiseurannan kohteena olivat valtionapu Suomen metsäkeskukselle, riistatalouden edistämiseen myönnettävä avustus, valtionavustus tilakustannuksiin, valtionosuus työterveyslaitoksen menoihin ja työllisyyspoliittinen avustus. Jälkiseurannan selvityspyynnöt lähetettiin maa- ja metsätalousministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA-keskus) sekä Kaakkois-Suomen , Pirkanmaan ja Uudenmaan TE-toimistoille.

Maa- ja metsätalousministeriöltä pyydettiin selvitystä seuraavista asioista:
- Onko säädöksissä ja ehdoissa selvennetty tulokäsitteen sisältöä ja tulojen huomioonottamista avustusta vähentävänä eränä yhdenmukaisella tavalla?
- Onko huolehdittu siitä, että ennakoiden maksaminen perustuu asianmukaiseen valtionapupäätökseen?

Opetus- ja kulttuuriministeriöltä pyydettiin selvitystä seuraavista asioista:
- Millä tavalla opetus- ja kulttuuriministeriö on varmistanut, että käsiteltäessä vuokrasopimuksia valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa asiakirjoista käy selkeästi ilmi, että vuokrat katetaan valtionavustuksella?
- Onko opetus- ja kulttuuriministeriö kehittänyt momentin 29.80.53 (Valtionavustus tilakustannuksiin) määrärahan budjetointia siten, että talousarviosta käy selkeämmin ilmi, kenelle tuki on tarkoitettu?

Sosiaali- ja terveysministeriöltä pyydettiin selvitystä seuraavista asioista:
- Onko kiinnitetty huomiota kirjavaan käsitteiden käyttöön lainsäädännössä ja valtion talousarviossa?
- Onko päätöksessä vahvistettu selkeästi Työterveyslaitoksen menojen määrä, jotka hyväksytään valtionosuuteen oikeuttaviksi kustannuksiksi, ja käykö päätöksestä ilmi tuen käyttötarkoitus ja -aika sekä tuensaajaa koskevat oikeudet ja velvoitteet?
- Onko otettu kantaa Työterveyslaitoksen ylijäämään ja siihen, miten se huomioidaan valtionapua myönnettäessä?

KEHA-keskukselta ja TE-toimistoilta pyydettiin selvitystä seuraavista asioista:
- Onko työllisyyspoliittiset avustukset ilmoitettu julkisesti haettaviksi?

- Onko tuet myönnetty vain kirjallisista hakemuksista?
- Onko varmistettu, ettei avustuksia ole myönnetty tai käytetty asetuksen tai päätösehtojen vastaisesti?
- Onko ryhdytty toimenpiteisiin niiden tarkastuksessa havaittujen tapausten osalta, joissa tukea oli maksettu asetuksen ja päätösehtojen vastaisesti?
- Onko huolehdittu, että maksatuksen liitteeksi on laadittu ja arkistoitu riittävät dokumentit, joiden avulla voidaan todentaa maksun määrä?

Työ- ja elinkeinoministeriöltä pyydettiin selvitystä siitä, onko työllisyyspoliittisiin avustuksiin liittyvä ohjeistus päivitetty ja onko ohjeistuksessa määritelty elinkeinotoiminnan käsitteen sisältö.

Tarkastuksessa suositeltiin myös, että Työterveyslaitosta koskeva lainsäädäntö on syytä päivittää vastaamaan laitoksen nykyistä toimintaa. Lainsäädäntöä päivitettäessä tulee ottaa huomioon myös valtionavustuslain ja EU-lainsäädännön vaatimukset. Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lainsäädännön uudistamisesta taustamuistion, johon tarkastusvirasto on antanut erillisen lausunnon.

Tarkastuksessa suositeltiin lisäksi, että työ- ja elinkeinoministeriö arvioisi Business Finlandin julkisten hallintotehtävien jakamista rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken kokonaisuutena uudelleen. Jälkiseurannassa ei pyydetty selvitystä mainituista asioista, koska ministeriö teki tarkastuksen julkaisun jälkeen lausuntopyynnön lakiluonnoksesta, jolla muutettaisiin Business Finlandia koskevaa lainsäädäntöä, ja Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi tällöin asiasta lausunnon.

Muilta osin jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Valtionapu Suomen metsäkeskukselle

Tarkastuksessa havaittiin, että maa- ja metsätalousministeriön Suomen metsäkeskukselle myöntämässä valtionavustuksen ennakossa ei käynyt ilmi perusteita ennakon maksamiselle. Suomen metsäkeskukselle myönnetään vuosittain yleisavustusta sen toiminnan toteuttamista varten. Tarkastuksessa todettiin, että ministeriö oli maksanut Suomen metsäkeskukselle ennakkoa jo ennen varsinaisen valtionavustuspäätöksen tekemistä. Ennakoiden maksaminen tulee perustua asianmukaiseen valtionavustuspäätökseen.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa antamassaan selvityksessään, että tarkastusraportin perusteella Suomen metsäkeskuksen yleisavustuksessa on otettu käyttöön uusi käytäntö, jossa valtionavustus maksetaan metsäkeskukselle ennakkoina neljässä erässä julkisten hallintotehtävien jatkuvuuden varmistamiseksi. Ensimmäinen ennakko maksetaan valtionavun maksamista koskevan raha-asianvaliokunnan käsittelyn jälkeen.

Maa- ja metsätalousministeriön toimia voidaan jälkiseurannan perusteella pitää asianmukaisina ja riittävinä.

2.2 Riistatalouden edistäminen

Suomen riistakeskusta koskeneessa tarkastuksessa havaittiin, että lain ja avustuspäätöskohtien perusteella ei ollut selvää, mitä kokonaisuutta muu rahoitus, muut tulot ja yksityinen tuki tarkoittavat. Samaa asiaa koskevat useat erilaiset säädökset ja ehdot ovat omiaan vaikeuttamaan avustuksen saajan mahdollisuutta toimia säädösten ja ehtojen mukaisesti. Tarkastuksessa suositeltiin, että ministeriö yhdenmukaistaa sääntöjä ja ehtoja, jotka koskevat avustusta vähentävien tulojen huomioon ottamista.

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksessä todetaan, että Suomen riistakeskuksen yleisavustuksen myöntöpäätöksessä avustusta vähentäviksi tuloiksi todetaan ainoastaan muut julkiset tuet, vaikka riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain mukaisesti tarkasteluun tulisi ottaa myös riistakeskuksen perimät maksut ja muu tulorahoitus. Maa- ja metsätalousministeriön yleisavustuksen myöntöharkinta ja -päätös perustuvat riistakeskuksen avustushakemukseen, jonka liitteenä toimitettavassa toimintasuunnitelmassa ja talousarviossa riistakeskus esittää arvionsa kaikista talousarviovuonna kertyvistä tuloista. Maa- ja metsätalousministeriön avustusharkinnassa otetaan siten jo tälläkin hetkellä huomioon julkisten tukien lisäksi myös riistakeskuksen perimät maksut ja muut tulorahoitus, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain mukaisesti. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoittaa muuttavansa avustuspäätöksen kirjauksia, jotta päätöksen ehdot tulorahoituksesta vastaavat jatkossa tarkasti lain kirjauksia.

Maa- ja metsätalousministeriö ei selvityksen perusteella ole vielä toteuttanut tarkastuksessa suositeltuja toimia. Ministeriö kertoi ryhtyvänsä korjaaviin toimenpiteisiin. Tilintarkastuksen yhteydessä tullaan kiinnittämään huomioita siihen, onko ministeriö toteuttanut kertomansa toimenpiteen.

2.3 Valtionavustus tilakustannuksiin

Tarkastuksessa havaittiin, että valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnalle toimitetuista asiakirjoista ei ole aina käynyt ilmi se, että vuokrasopimuksia käsitellään raha-asianvaliokunnassa, koska jatkossa vuokria on tarkoitus tukea valtionavustuksella. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin, että tilakustannusten määrärahan budjetointi on puutteellista, koska valtion talousarviosta ei käy ilmi avustusta koskevat rajaukset. Avustus on tarkoitettu valtakunnallisesti merkittäville taide- ja kulttuurilaitoksille, jotka ovat aikoinaan toimineet valtion omistamissa toimitiloissa vastikkeetta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa toimeenpanneensa tarkastuksessa suositellut toimenpiteet. Raha-asiainvaliokunnalle toimitettavien aineistojen valmistelussa tullaan huolehtimaan siitä, että esityksistä käy selkeästi ilmi, mistä määrärahasta vuokra on tarkoitus kattaa ja onko kyseessä valtionavustus. Lisäksi ministeriö toteaa, että momentin 29.80.53 (Valtionavustus tilakustannuksiin) määrärahan budjetointia on kehitetty valtiontalouden tarkastusviraston esittämällä tavalla. Momentin päätösosan mukaisesti avustusta voidaan myöntää ainoastaan valtion omistamissa toimitiloissa toimivien taide- ja kulttuurilaitosten ja -yhteisöjen tilakustannuksiin. Selvitysosan perusteluja on täydennetty siten, että niistä käy ilmi, kuinka monen valtakunnallisesti merkittävän taide- ja kulttuurilaitoksen tilakustannusten avustamiseen määrärahaa on kunakin vuonna tarkoitus käyttää.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimia voidaan jälkiseurannanperusteella pitää asianmukaisina ja riittävinä.

2.4 Valtionosuus Työterveyslaitoksen menoihin

Tarkastuksessa todettiin että, valtion talousarvion ja lainsäädännön käsitteissä on eroa Työterveyslaitoksen tuen osalta. Talousarviossa käytettiin käsitettä *valtionapu*, mutta lain mukaan kyseessä on *valtionosuus*. Sosiaali- ja terveysministeriön tekemässä päätöksessä käytettiin käsitettä *valtionavustus*. Tarkastuksessa havaittiin, että sosiaali- ja terveysministeriön tekemästä valtionapupäätöksestä Työterveyslaitokselle ei käynyt ilmi yksilöity tieto siitä, mihin tuensaaja on oikeutettu ja velvoitettu. Ministeriö ei ollut myöskään edellyttänyt Työterveyslaitokselta asetuksen mukaista esitystä siitä, miten arvioitua suuremmat tulot käytetään. Tarkastuksen perusteella ministeriön valtionavun käytön valvonta ei ollut riittävää eikä valtionavun sisäistä valvontaa ollut järjestetty asianmukaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa selvityksenään, että Työterveyslaitosta koskevan lainsäädännön uudistaminen toteutetaan kokonaisuudistuksena, eli lainsäädäntöä ei ole muutettu käsitteiden tai

terminologian selventämiseksi. Valtion talousarviossa on kiinnitetty huomiota käsitteiden selkeyteen tarkastuskertomuksen antamisen jälkeen.

Ministeriön mukaan Työterveyslaitoksen valtionosuutta koskevassa päätöksessä on vahvistettu sekä valtionosuuden määrä että Työterveyslaitoksen valtionosuuteen oikeuttavien menojen kokonaismäärä. Päätöksessä on ilmaistu tuen käyttötarkoitus ja erikseen kielletty tuen käyttö Työterveyslaitoksen kaupalliseen toimintaan. Tuen käyttötarkoituksen sitominen Työterveyslaitosta koskevaan lainsäädäntöön, tulossopimukseen sekä erikseen sovittujen hallitusohjelmahankkeiden toteuttamiseen täsmentää Työterveyslaitoksen velvollisuuksia ja oikeuksia. Sen lisäksi rahoituksen ehtojen vastainen käyttö voi johtaa tuen takaisinperintään.

Ministeriö toteaa lisäksi, että Työterveyslaitoksen raportointiin liittyviä velvollisuuksia on täsmennetty. Päätökseen on liitetty tarkastuskertomuksen jälkeen valitusosoitus. Päätöksessä lisäksi edellytetään, että Työterveyslaitos raportoi tilinpäätöksen yhteydessä valtionosuustoiminnan ylijäämän, jonka käytöstä sovitaan sosiaali- ja terveysministeriön ja Työterveyslaitoksen välisissä tulosohjauspalavereissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimia voidaan pitää asianmukaisina. Tilintarkastuksen yhteydessä tullaan edelleen seuraamaan, miten Työterveyslaitosta koskeva lainsäädäntöuudistus etenee.

2.5 Työllisyyspoliittinen avustus

Työllisyyspoliittinen avustuksen myöntämisestä vastaavat TE-toimistot, maksamisesta KEHA-keskus ja ohjauksesta työ- ja elinkeinoministeriö. Tarkastuksessa havaittiin, että TE-toimisto ei ollut aina ilmoittanut työllisyyspoliittista avustusta julkisesti haettavaksi ja että ne olivat myöntäneet tukea ilman kirjallista hakemusta. Lisäksi kahdessa TE-toimistossa avustusta oli myönnetty asetuksen ja päätösehtojen vastaisesti. Työllisyyspoliittisten avustusten tarkastuksessa ei voitu kaikilta osin varmistaa maksatuksen oikeellisuutta, koska dokumentaatiota siitä, miten maksettuihin summiin oli päädytty, ei ollut kattavasti säilytetty.

TE-toimistojen selvitysten mukaan työllisyyspoliittisten avustusten haku on tarkastuksen jälkeen järjestetty aina julkisesti ja päätökset on tehty vain kirjallisista hakemuksista. TE-toimistojen selvitysten mukaan avustusten hakemuksissa ja päätöksissä on nykyisin tarkemmin tuotu ilmi avustusten ehtoja ja rajauksia. Lisäksi TE-toimistot kertovat varmistaneensa, ettei avusta ole myönnetty asetuksen ja päätösehtojen vastaisesti. KEHA-keskuksen antamassa selvityksessä kerrotaan, että virheellisesti maksetut avustukset on peritty takaisin kuittaamismenettelyllä. KEHA-keskuksen selvityksen mukaan tarkastuksen jälkeen maksatuksen liitteeksi laadittavia dokumentteja on lisätty ja arkistointimenettelyitä muutettu tarkastuksen suositusten mukaisesti.

Tarkastuksessa havaittiin, että työ- ja elinkeinoministeriön antamassa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisohjeessa on käytetty osin tulkinnanvaraisia termejä. Lisäksi siinä ohjataan käyttämään Verohallinnon ohjeita ja päätöksiä. Verolainsäädännössä käytetyt käsitteet, esimerkiksi elinkeinotoiminnasta, eroavat jonkin verran valtioneuvoston julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun asetuksen käsitteistä. Tarkastuksessa suositeltiin ohjeistuksen päivitystä ja avaamaan ohjeistuksessa tarkemmin, mitä termeillä tarkoitetaan.

Työ- ja elinkeinoministeriöltä jälkiseurannassa saadun selvityksen mukaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ja asetusta ollaan muuttamassa. Ehdotettujen muutosten toteutuessa laissa ja asetuksessa ei enää käytettäisi *elinkeinotoiminnan* käsitettä. Mikäli säädösmuutokset toteutuvat suunnitellusti, työ- ja elinkeinoministeriö aikoo päivittää sovellusohjeistusta vuoden 2023 alusta lukien.

Saatujen selvitysten perusteella TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen toimia voidaan pitää asianmukaisina. Työ- ja elinkeinoministeriön toimien riittävyyttä voidaan arvioida tarkemmin myöhemmin, kun on selvinnyt, hyväksytäänkö säädösmuutokset ja päivittääkö ministeriö ohjeistusta. Asian etenemistä tullaan seuramaan tilintarkastuksen yhteydessä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Laillisuustarkastuksen kohteena olivat voittoa tavoittelemattomille yhteisöille maksetut tuet sekä eräät erillismenettelyt. Tarkastuksessa havaittiin joitakin säädösten vastaisia menettelyitä sekä sisäisen valvonnan puutteita.

Tarkastuksen jälkiseurannassa todettiin, että tarkastuskohteet olivat pääosin ryhtyneet korjaaviin toimenpiteisiin suositusten johdosta. Muutamissa yksittäisissä tapauksissa korjaavia toimenpiteitä ei vielä ole toteutettu. Niiden osalta tarkastusvirasto jatkaa seurantaa tilintarkastusten yhteydessä.

Laillisuustarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Väinö Viherkoski
apulaisjohtaja, Toimiva tiedonhallinta

Tea Grönlund
johtava tilintarkastaja

JAKELU

Maa- ja metsätalousministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
KEHA-keskus
Kaakkois-Suomen TE-toimisto
Pirkanmaan TE-toimisto
Uudenmaan TE-toimisto