

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 15/2021 Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan laillisuustarkastuksesta Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä (15/2021).

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 selvitetään, miten tarkastuskertomuksen suositukset on otettu huomioon. Tarkastuksen suositukset olivat:

1. Valtiovarainministeriö huolehtii ja varmistuu ohjeistuksella siitä, että määrärahan käyttö sisäisen yhteisrahoituksen maksamiseen käy selkeästi ilmi budjetista.
2. Valtiovarainministeriö huolehtii siitä, että jos siirtomenomomentilta rahoitetaan budjettitalouden sisäistä yhteisrahoitteista toimintaa, nämä menot kohdennetaan suoriteperusteella silloinkin, kun koko momentti on merkitty kohdennettavaksi muulla perusteella.
3. Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori tarkentavat yhdessä yhteisrahoitteisen toiminnan ja yhteistoiminnan määritelmiä siten, että kirjanpitoyksiköiden on helppo ymmärtää, mitä ne tarkoittavat ja mikä on niiden välinen ero.
4. Kirjanpitoyksiköt huomioivat, ettei sisäistä yhteisrahoitusta voida käyttää toimeksiantoihin, eikä pakolliseen lakisääteiseen viranomaistoimintaan, eikä sillä voida rahoittaa hankkeita täysimääräisesti.
5. Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ohjeistavat, että kirjausoikeuden käyttämisestä yhteisrahoitteisessa toiminnassa luovutaan ja käytetään vain laskuttamista tai maksatushakemusmenettelyä.
6. Valtiokonttori päivittää ohjetta jakamattoman määrärahan jakopäätöksen sisällöstä siten, että mikäli kirjausoikeutta yhä käytetään yhteisrahoitteiseen toimintaan tai yhteistoiminnan kustannusten korvauksiin, jakopäätöksessä tulee olla maininta rahoitusmuodosta.
7. Kirjanpitoyksiköt ilmaisevat selvästi rahoituspäätöksissä, sopimuksissa ja mahdollisissa jakokirjeissä, milloin ne käyttävät yhteisrahoitusta ja mitkä ovat eri osapuolten todelliset rahoitusosuudet ja kustannuserät.
8. Kirjanpitoyksiköt huolehtivat siitä, että yhteisrahoitteisten hankkeiden tulot ja menot kirjataan yhdenmukaisesti oikealle vuodelle.

Jälkiseurannassa valtiovarainministeriölle ja Valtiokonttorille lähetettiin selvityspyyntö siitä, mihin yksilöityihin toimenpiteisiin ne olivat tarkastuksen perusteella ryhtyneet ja mitä toimista oli seurannut. Valtiovarainministeriön selvitys saatiin 29.8.2023 ja Valtiokonttorin 14.8.2023.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Sisäisen yhteisrahoituksen ilmeneminen budjetista

Suosituksen mukaan valtiovarainministeriön tuli huolehtia ja varmistua ohjeistuksella siitä, että määrärahan käyttö sisäisen yhteisrahoituksen maksamiseen käy selkeästi ilmi budjetista.

Jälkiseurannan selvityspyyntöön antamassaan vastauksessa valtiovarainministeriö totesi, että määrärahaa saa käyttää ainoastaan päätösosan mukaiseen käyttötarkoitukseen. Edelleen ministeriö totesi, että siirtomenomomentilla rahoittavan kirjanpitoyksikön mahdollisuus käyttää määrärahaa talousarvion sisäiseen yhteisrahoitukseen ilmenee momentin päätösosasta esimerkiksi siten, että kyseistä määrärahaa saa käyttää valtion virastojen ja laitosten toteuttamien hankkeiden rahoittamiseen.

Valtiovarainministeriö ei ole toistaiseksi ryhtynyt toimiin suosituksen toteuttamiseksi. Ministeriö tulee arvioimaan tarvetta ohjeiden ja määräysten sekä informaatio-ohjauksen kehittämiseen elokuussa 2023 julkaisemansa raportin perusteella (Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:58).

2.2 Menojen kohdentaminen suoriteperusteella

Suosituksen mukaan valtiovarainministeriön tuli huolehtia siitä, että kun siirtomenomomentilta rahoitetaan budjettitalouden sisäistä yhteisrahoitteista toimintaa, nämä menot tulee kohdentaa suoriteperusteella silloinkin, kun koko momentti on merkitty kohdennettavaksi muulla perusteella.

Vastauksessaan jälkiseurannan selvityspyyntöön valtiovarainministeriö toteaa, että valtion sisäinen yhteisrahoitus, rahoitusmomentista riippumatta, ei ole siirtomenoa vaan kulutusmenoa, ja täten se on kohdistettava talousarvioasetuksen 5 a §:n 2 momentin mukaisesti suoriteperusteella. Edelleen ministeriö toteaa, että ehdotus momentin päätösosaan otettavasta talousarvion sisäisen yhteisrahoitteisen toiminnan kohdentamisesta suoriteperusteella on sen mielestä tarpeeton.

Valtiovarainministeriö ei ole ryhtynyt toimiin suosituksen toteuttamiseksi. Ministeriö katsoo, ettei toimenpiteitä tarvita.

2.3 Yhteisrahoitteisen toiminnan ja yhteistoiminnan määritelmien tarkentaminen

Suosituksen mukaan valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tuli yhdessä tarkentaa yhteisrahoitteisen toiminnan ja yhteistoiminnan määritelmiä siten, että kirjanpitoyksiköiden on helppo ymmärtää, mitä ne tarkoittavat ja mikä on niiden välinen ero.

Jälkiseurannan selvityspyyntöön antamassaan vastauksessa valtiovarainministeriö kertoo, että valtionavustusjärjestelmän kehittämisen yhteydessä on käyty läpi myös yhteisrahoitteista toimintaa ja sen käytänteitä. Kehittämishankkeen yhteydessä toimivan tutkimusjaoston loppuraportti valmistuu alkusyksystä 2023. Raportissa esitetyn pohjalta budjettiosasto arvioi tarvetta ohjeiden, määräysten ja informaatio-ohjauksen kehittämiseen.

Valtiokonttori kertoo, että se on edennyt työssä yhteisrahoitteisen ja yhteistoiminnan määritelmien tarkentamiseksi yhteistyössä valtiovarainministeriön valtionavustushankkeessa toimineen tutkimusjaoston kanssa, pohjautuen tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa esitettyihin ja tutkimuslaitoksilta saatuihin havaintoihin. Tutkimusjaoston raportti julkaistaan elokuussa, ja lausunnoilla ollut luonnos on sisältänyt käsitteiden määritelmät. Valtiokonttori päivittää ohjeitaan myöhemmin.

Määritelmien tarkentamiseen mahdollisesti johtava työ on edelleen käynnissä sekä valtiovarainministeriössä että Valtiokonttorissa.

2.4 Sisäisen yhteisrahoituksen käyttäminen vain yhdessä rahoitettuihin ja luonteeltaan vapaaehtoiisiin hankkeisiin

Suosituksen mukaan kirjanpitoyksiköiden tuli huomioida, ettei sisäistä yhteisrahoitusta voida käyttää toimeksiantoihin eikä pakolliseen lakisääteiseen viranomaistoimintaan ja ettei sillä voida rahoittaa hankkeita täysimääräisesti.

Tämän suosituksen toteutumista ei selvitetty jälkiseurannassa.

2.5 Kirjausoikeuden käytöstä luopuminen

Suosituksen mukaan valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tuli ohjeistaa, että kirjausoikeuden käyttämisestä yhteisrahoitteisessa toiminnassa luovutaan ja käytetään vain laskuttamista tai maksatushakemusmenettelyä.

Valtiovarainministeriö toteaa jälkiseurannan selvityspyyntöön antamassaan vastauksessa, että se on edelleen samaa mieltä kuin vuoden 2003 työryhmämuistiossaan, jonka mukaan talousarvitalouden sisäisessä yhteisrahoituksessa tulee mahdollisuuksien mukaan ensisijaisesti käyttää laskutusta ja nettobudjetointia. Valtiovarainministeriö katsoo, että tässä vaiheessa on tarkoituksenmukaista ohjata laskutuksen käyttöön aiempaa voimakkaammin Valtiokonttorin kirjanpidon käsikirjan ja muun tarvittavan ohjeistuksen avulla.

Valtiokonttori kertoo, että se on selvittänyt rahoitusten saajien näkemyksiä asiaan. Valtiokonttori selvittää vielä rahoittajien näkemyksiä, minkä jälkeen se päivittää ohjeitaan.

Ohjeiden päivittämiseen johtava työ on edelleen käynnissä. Valtiovarainministeriö katsoo, että on tarkoituksenmukaista ohjeistaa budjettitalouden sisäisessä yhteisrahoituksessa aiempaa voimakkaammin laskutuksen käyttöön. Valtiokonttori selvittää rahoittajien näkökulmaa asiaan ja päivittää sen jälkeen ohjeitaan.

2.6 Jakamattoman määrärahan jakopäätöksen sisältöä koskevan ohjeen päivittäminen

Suosituksen mukaan Valtiokonttorin tuli päivittää ohjetta jakamattoman määrärahan jakopäätöksen sisällöstä siten, että mikäli kirjausoikeutta yhä käytetään yhteisrahoitteiseen toimintaan tai yhteistoiminnan kustannusten korvauksiin, jakopäätöksessä tulee olla maininta rahoitusmuodosta.

Valtiokonttori toteaa jälkiseurannassa antamassaan selvityksessä, että se on päivittänyt Jakamattoman määrärahan jakopäätös -ohjeen (104758/00.00.01.06.01/2021) suosituksen mukaisesti 13.10.2021. Suositus on siten toteutettu.

2.7 Yhteisrahoituksen käytön määrittely rahoituspäätöksissä, sopimuksissa ja jakokirjeissä

Suosituksen mukaan kirjanpitoyksiköiden pitäisi ilmaista selvästi rahoituspäätöksissä, sopimuksissa ja mahdollisissa jakokirjeissä, milloin ne käyttävät yhteisrahoitusta ja mitkä ovat eri osapuolten todelliset rahoitusosuudet ja kustannuserät.

Tämän suosituksen toteutumista ei selvitetty jälkiseurannassa.

2.8 Tulojen ja menojen kohdentaminen

Suosituksen mukaan kirjanpitoyksiköiden tuli huolehtia siitä, että yhteisrahoitteisten hankkeiden tulot ja menot kirjataan yhdenmukaisesti oikealle vuodelle.

Tämän suosituksen toteutumista ei selvitetty jälkiseurannassa. Talousarviotulojen ja -menojen kohdentamista tarkastetaan tarkastussuunnitelmiin perustuen osana vuosittain toteutettavia tilintarkastuksia.

2.9 Muut toimenpiteet

Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori suunnittelevat valtion taloussuunnittelu- ja hallintohenkilöstölle laajempaa koulutuskokonaisuutta. Koulutuksen on suunniteltu käsittävän myös yhteisrahoitteisen toiminnan.

Valtiokonttori näkee kehitystyön tarpeellisena, valtion talousarvion läpinäkyvyyttä parantavana ja tutkimussektorin toimintaa selkeyttävänä. Kehitystyötä on tarkoitus jatkaa edellä kuvatun perusteella ja kohdassa 2.1. mainittua tutkimusjaoston raporttia hyödyntäen loppusyksystä 2023.

Valtiokonttori on tarkastusviraston tarkastuskertomuksen julkaisun jälkeen vierailut useassa tutkimuslaitoksessa. Vierailujen tavoitteena oli lisätä ymmärrystä yhteisrahoitteisesta toiminnasta käytännössä, saada laitosten tietoon siihen liittyviä käytännön haasteita sekä kehittää ohjeistusta saadun tiedon sekä tarkastusviraston suositusten perusteella. Tämän lisäksi on tarkoitus vieraila rahoittajavirastoissa tai ministeriöissä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen kohteena oli valtion budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitteinen toiminta. Sisäinen yhteisrahoitus tarkoittaa sitä, että valtion virasto rahoittaa jonkin toisen valtion viraston toimintaa.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei valtion budjetissa kerrottu riittävän läpinäkyvästi määrärahojen käyttämisestä yhteisrahoituksen maksamiseen. Lisäksi havaittiin, että merkittävä osa niistä hankkeista, jotka käsiteltiin kirjanpidossa yhteisrahoitteisina, eivät tosiasiallisesti olleet luonteeltaan yhteisrahoitteisia. Tarkastuksessa ehdotettiin parannuksia myös muun muassa yhteisrahoitteisen toiminnan määritelmän tarkentamisesta sekä tulojen ja menojen kohdentamisesta.

Suurin osa tarkastuksen suosituksista on vielä toteuttamatta. Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat kuitenkin tehneet suositusten mukaisia kehittämistoimia ja aikovat jatkaa niitä. Valtiovarainministeriö on julkaissut aiheesta raportin elokuussa 2023 (Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt, Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:58). Jatkotoimet ovat käynnissä ohjeistuksen laatimiseksi, sisäisen yhteisrahoituksen ilmenemiseksi selkeämmin budjetista, yhteisrahoitteisen toiminnan ja yhteistoiminnan määritelmien tarkentamiseksi sekä luopumiseksi kirjausoikeuden käyttämisestä yhteisrahoitteisessa toiminnassa.

Valtiokonttori on suosituksen mukaisesti päivittänyt jakamattoman määrärahan jakopäätöksen sisältöä koskevan ohjeen.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Yhteisrahoitteista toimintaa tarkastetaan tarkastussuunnitelmiin perustuen osana vuosittain toteutettavia tilintarkastuksia.

Sebastian Seemer
tarkastuspäällikkö

Auri Pakarinen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Valtiokonttori
valtiovarainministeriö