

Valtionavustustoiminnan valvonnan järjestäminen

Opas valtionapuviranomaisten tueksi

Hallintopolitiikka

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2023:93



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:93

Valtionavustustoiminnan valvonnan järjestäminen

Opas valtionapuviranomaisten tueksi

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-444-8

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Valtionavustustoiminnan valvonnan järjestäminen Opas valtionapuviranomaisten tueksi

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:93		Teema	Hallintopolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke		
Kieli	suomi	Sivumäärä	141

Tiivistelmä

Valtionapuviranomaisilla on lakisääteinen velvollisuus valvoa myöntämiensä valtionavustusten asianmukaista ja vaikuttavaa käyttöä. Niiden on myös varmistettava, että valtion varoja hallinnoidaan hyvän taloudenhoidon ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Valvonnan perustan muodostavat hyvin suunnitellut ja valvontaa tukevat prosessit, selkeät toimintaohjeet sekä eri tehtäville määritellyt vastuut. Valvonnan järjestämisessä on tärkeää siirtää painopistettä jälkikäteisvalvonnasta ennakoiiviin toimiin ja väärinkäytösten ennaltaehkäisyyn.

Valtionapuviranomaisille tarkoitettu opas kokoaa yhteen valtionavustustoiminnan järjestämistä koskevia näkökohtia ja valtionavustusten käytön valvontaan liittyviä menettelyjä ja malleja. Opas on luonteeltaan käytännönläheinen ja tukena esimerkiksi valtionavustustoimintaa koskevia ohjeita laadittaessa. Oppaassa korostetaan valvonnan riskiperusteisuutta, valtionavustusten vaikuttavuuden varmistamista ja toiminnan läpinäkyvyyttä läpi valtionavustusprosessin.

Opas valmisteltiin valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa (2019–2023). Valmistelussa hyödynnettiin valtionapuviranomaisten kokemuksia ja hyviä käytäntöjä. Valtiontalouden tarkastusviraston, valtionavustus-hankkeen lainsäädäntöjaoston ja valtiovarain controller -toiminnon näkemykset otettiin myös huomioon oppaassa.

Asiasanat hallintopolitiikka, hallinnon kehittäminen, hyvä hallinto, valtionavustukset, valvonta

ISBN PDF 978-952-367-444-8

ISSN PDF 1797-9714

Asianumero VN/10384/201

Hankenumero VM212:00/2018

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-444-8>

Organisering av tillsynen av statsunderstödsverksamheten Handbok för statsbidragsmyndigheterna

Finansministeriets publikationer 2023:93	Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet	

Utarbetad av	Projektet för utveckling och digitalisering av statsunderstödsverksamheten	
Språk	finska	Sidantal 141

Referat

Statsbidragsmyndigheterna har en lagstadgad skyldighet att övervaka att de statsunderstöd som de beviljat används på ett korrekt och verkkningsfullt sätt. De ska också se till att statliga medel förvaltas i enlighet med principerna för god ekonomi och god förvaltning. Tillsynen grundar sig på välplanerade och stödjande processer, tydliga verksamhetsanvisningar och de ansvar som fastställts för olika uppgifter. Vid organiseringen av tillsynen är det viktigt att flytta tyngdpunkten från reaktiv tillsyn till proaktiva åtgärder och förebyggande av missbruk.

Handboken, som är avsedd för statsbidragsmyndigheterna, sammanfattar aspekter av organiseringen av statsunderstödsverksamheten samt förfaranden och modeller som hänför sig till tillsynen av användningen av statsunderstöd. Handboken är pragmatisk och stöder till exempel utarbetandet av anvisningar om statsunderstödsverksamheten. I handboken betonas den riskbaserade tillsynen, säkerställandet av statsunderstödens verkkningsfullhet samt transparensen i verksamheten under hela statsunderstödsprocessen.

Handboken utarbetades i finansministeriets projekt för utveckling och digitalisering av statsunderstödsverksamheten (2019–2023). Vid beredningen utnyttjades statsbidragsmyndigheternas erfarenheter och god praxis. I handboken beaktades också synpunkterna från Statens revisionsverk, lagstiftningssektionen under statsunderstödsprojektet och finanscontrollerfunktionen.

Nyckelord	förvaltningspolitik, förvaltningsutveckling, god förvaltning, statsunderstöd, tillsyn
------------------	---

ISBN PDF	978-952-367-444-8
-----------------	-------------------

ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-----------

Ärendenummer	VN/10384/201
---------------------	--------------

Projektnummer	VM212:00/2018
----------------------	---------------

URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-444-8
-------------------	---

Organising the monitoring of government grant activities

Guide for government grant authorities

Publications of the Ministry of Finance 2023:93	Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance	

Group author	Project for improving and digitalising the administration of discretionary government grants	
Language	Finnish	Pages 141

Abstract

Government grant authorities have a statutory obligation to monitor the appropriate and effective use of the grants they issue. They must also ensure that government funds are managed in accordance with the principles of sound financial management and good governance. Monitoring is based on and supported by well-planned processes, clear instructions and defined responsibilities for different functions. When organising monitoring, it is important to shift the focus from ex-post monitoring to proactive measures and the prevention of abuses.

This guide for government grant authorities provides perspectives on the organisation of activities related to discretionary government grants and on procedures and approaches to monitoring the use of discretionary government grants. The guide provides practical help, for example, when drawing up instructions for activities related to discretionary government grants. The guide emphasises risk-based supervision, ensuring the effectiveness of discretionary government grants and transparency throughout the government grant process.

The guide was drawn up in the Ministry of Finance's project for improving and digitalising the administration of discretionary government grants (2019–2023). The guide incorporates the practical experiences of government grant authorities and good practices they have developed. The guide also incorporates the views of the National Audit Office of Finland, the project sub-unit on legislation in the project for improving and digitalising the administration of discretionary government grants, and the Government Financial Controller's Function.

Keywords governance policy, development of governance, good governance, discretionary government grants, monitoring

ISBN PDF	978-952-367-444-8	ISSN PDF	1797-9714
Reference number	VN/10384/201	Project number	VM212:00/2018

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-444-8>

Sisältö

1	Johdanto ja lukuohje	10
1.1	Valvontamallin laatimisen lähtökohdat	11
1.2	Hyvän hallinnon periaatteet	13
1.3	Hyvän taloudenhoidon periaatteet	16
1.4	Yhteisen kielen käyttö	16
	Osa I: Hyvän hallintotavan mukaisen valtionavustustoiminnan järjestäminen ...	18
2	Roolit toiminnan järjestämisessä	19
2.1	Ylin johto mahdollistaa	20
2.2	Esihenkilö varmistaa	21
2.3	Henkilöstö / Asiantuntija toteuttaa	22
2.4	Sisäinen tarkastus tarkastaa	23
2.5	Ulkopuolinen tilintarkastaja tai asiantuntija avustaa	25
3	Valvonnan järjestämisen keskeisiä elementtejä	26
3.1	Valtionavustustoimintaa koskevat määräykset ja ohjeet	26
3.2	Eturistiriitojen välttäminen	28
3.3	Tehtävien eriyttäminen	29
3.4	Väärinkäytösten käsittelyn menettelyohjeet	30
3.5	Tarkastustoiminnan järjestäminen	31
3.5.1	Tarkastuspalveluiden kilpailuttaminen	32
3.6	Valtionavustustoiminnan laadun varmistaminen (laatuauditointi)	33
	Osa II: Tehokas ja vaikuttava valtionavustusten käytön valvonta	34
4	Avustuksen käytön valvonnan toteuttamisen lähtökohtia	35
4.1	Valvonnan tehokkuus	35
4.2	Ennakoiva toiminta	36
4.3	Toimien oikeasuhtaisuus	37
4.4	Moninkertaisen todentamisen välttäminen	39
4.5	Dokumentoinnin aukottomuus	40
4.6	Olemassa olevan tiedon hyödyntäminen	41
4.6.1	Viranomaistietolähteitä	42
4.6.2	Muita tietolähteitä	45

5	Avustuksen käytön valvontaa tukeva ennakoiva työ	46
5.1	Vakioehtojen laatiminen.....	46
5.2	Hakuilmoituksen laatiminen.....	47
5.3	Hakuinfot ja muu koulutus hakijoille.....	48
6	Valtionavustuksen hakijan ja saajan rooli	50
7	Tavoitteiden mukaisen hakemus pohjan sisällön määrittely	54
8	Riskien tunnistaminen esitysvalmistelun osana	58
8.1	Esimerkki seurantaloukkien määrittelystä	60
9	Päätöksen sisällön yksiselitteisyys	64
9.1	Avustuksen saaja.....	64
9.2	Avustuksen käyttötarkoitus	66
9.3	Avustuksen määrä ja laskentaperuste.....	67
9.3.1	Etukäteen määritellystä avustustasosta poikkeaminen	68
9.4	Hyväksytty kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma	69
9.5	Päätöksen perustelut.....	70
9.6	Päätökseen otettavat ehdot.....	70
9.7	Päätökseen tehtävät muutokset.....	72
10	Seurannan järjestäminen	74
10.1	Yleistä käytön seurannasta	74
10.2	Toiminnan tai hankkeen talouden seurannasta.....	76
10.3	Avustuksen saajan toimintaa ja taloutta koskevasta seurannasta.....	78
10.4	Seurannan työkaluja	79
10.4.1	Aloituspäätös	79
10.4.2	Ohjausryhmämenettely	80
10.4.3	Varmennuskäynnit.....	80
10.4.4	Loppukeskustelu	81
10.4.5	Määräaikaikeskustelut (vuosikeskustelut)	82
10.4.6	Hankkeen tulosten ulkopuolinen loppuarviointi	82
10.4.7	Tilintarkastus loppuraportoinnin yhteydessä (valtionavustuksen saaja).....	82
10.4.8	Muut tilintarkastajan lausunnot ja raportit	84

11 Tarkastustoiminta	85
11.1 Tarkastussuunnitelma	85
11.2 Tarkastuksen vireillepano	86
11.3 Tarkastuskäynnin valmistelu ja toteutus.....	87
11.4 Aineiston haltuun ottaminen.....	89
11.5 Tarkastuskertomus.....	89
11.6 Mahdolliset jatkotoimet	90
11.7 Jälkitarkastukset	91
12 Hakijaryhmien erityispiirteitä	92
12.1 Taloudellinen toiminta ja valtiontuki.....	92
12.1.1 De minimis -kumulaatio	94
12.1.2 Niin sanottu Deggendorf-ehto	95
12.2 Yritykset	96
12.2.1 Taloudellisissa vaikeuksissa olevat yritykset	97
12.3 Kunnat.....	99
12.3.1 Taloudellisissa vaikeuksissa oleva kunta.....	100
12.4 Tutkimusorganisaatio.....	100
12.4.1 Avustettavan hankkeen talous	102
12.5 Järjestöt.....	103
12.5.1 Varsinaisen toiminnan erottaminen muusta toiminnasta.....	103
12.5.2 Kilpailuvaikutusten arviointi	105
12.5.3 Hallinto- ja valvontamallin kuvauksen käyttö valvonnassa	107
12.5.4 Eräitä muita erityiskysymyksiä.....	109
13 Erityiskysymyksiä	111
13.1 Pakotteisiin ja korruption torjuntaan liittyvät kysymykset	111
13.1.1 Pakotteet.....	111
13.1.2 Korruption torjunta	112
13.2 Maksutta käyttöön saadut resurssit (in kind).....	115
13.3 Yhteisrahoitteinen toiminta valtionavustusprosessissa	117

Liite 1 Tilintarkastajan raporttipohja	120
Liite 2 Ilmoitus tarkastuksen aloittamisesta.....	123
Liite 3 Tarkastuskertomus	125
Liite 4 Hallinto- ja valvontamallin kuvaus	129
Liite 5 Erikseen sovittuja toimenpiteitä koskeva raportti hallinto- ja valvontamallin kuvauksen tarkastuksesta.....	135
Liite 6 Pakotevakuutus valtionavustuksiin (ulkoministeriön mallipohja)	137

1 Johdanto ja lukuohje

Osana valtiovarainministeriön johtamaa valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanketta (2019–2023) valtionapuviranomaisille on laadittu opas avustustoiminnan valvonnan järjestämisen tueksi. Oppaan valmistelutyössä on kuultu valtiontalouden tarkastusviraston ja valtionvarain controller -toiminnon asiantuntijoiden näkemyksiä. Oppaan sisältöä on valmisteltu myös yhteistyössä valtionavustushankkeen lainsäädäntöjaoston kanssa. Valmistelutyön yhtenä lähtökohtana on pidetty valtiontalouden tarkastusviraston suorittamia valtionavustuksiin kohdistuneiden tarkastusten suosituksia. Opas täydentää muita hankkeessa syntyneitä julkaisuja, kuten Valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä -opasta (hallinnointiopasta) ja Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli -opasta.

Valtionavustustoiminnan monimuotoisuuden vuoksi on mahdotonta laatia yksityiskohtaisia, kaikkiin tilanteisiin sopivia avustuksen käytön valvontaa koskevia ohjeita. Monimuotoisuudesta huolimatta on kuitenkin mahdollista hahmottaa yhtenäinen viitekehys, jota noudattamalla valvonnassa päästään systemaattisuuteen. Myönnettävien avustusten luonteesta ja saajaryhmistä johtuen avustuksiin kohdistuu kuitenkin toisistaan poikkeavia ja eri tasoisia riskejä, jotka pitää tunnistaa ja ottaa huomioon valvonnan järjestämisessä. Jokainen valtionapuviranomainen toimivaltaisena viranomaisena vastaa valvontaan liittyvien kysymystensä ratkaisemisesta. Valvontaopas on tarkoitettu valtionapuviranomaisen työn tueksi nostamalla esiin seikkoja, joihin on hyvä kiinnittää huomiota. Valtionapuviranomainen itse arvioi omassa toiminnassaan, miltä osin tässä oppaassa esitettyjä toimintatapoja on tarkoituksenmukaista soveltaa. Tarkoituksena on, että valvontaopas toimisi valtionapuviranomaisen tukena, kun se laatii omia ohjeitaan.

Oppaan näkökulma on käytännönläheinen. Useat ehdotukset eivät perustu sellaiseen lainsäädännöstä johdettaviin ehdottomiin vaatimuksiin. Tarpeellisissa kohdissa oppaassa on viittauksia hallinnointioppaaseen¹, jossa avataan käsiteltävän asian oikeudellisia sisältöjä ja reunaehtoja tarkemmin. Valvontaopasta onkin hyvä lukea rinnakkain hallinnointioppaan kanssa.

1 [Valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä](#): Opas valtionapuviranomaisten tueksi (Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto).

Tässä oppaassa valtionavustusten käytön valvontaa tarkastellaan erityisesti sekä hankeavustuksia että yleisavustuksia ajatellen, mutta esitetyt ehdotukset ja toimitavat ovat käytettävissä soveltuvin osin myös muihin avustuslajeihin. Oppaassa käytetty sanapari toiminta tai hanke viittaa juuri yleisavuksiin (toiminta) ja hankeavustuksiin (hanke).

Oppaan liitteenä on malleja, joita valtionapuviranomainen voi hyödyntää omassa toiminnassaan. Mallit tulee kuitenkin aina räätälöidä kuhunkin tarpeeseen sopivaksi.

1.1 Valvontamallin laatimisen lähtökohdat

Valvonta mielletään valtionavustuskontekstissa usein toiminnaksi, jota toteutetaan pääosin vasta avustusprosessin loppupäässä, kun avustuksen myöntäjä jälkikäteen selvittää, miten avustusta on käytetty ja mitä sillä on saatu aikaan. Valtionavustusten asianmukaisen ja vaikuttavan käytön varmistaminen on kuitenkin osa laajempaa viranomaiselle säädettyä velvollisuutta varmistaa valtion varojen käytön oikeellisuutta. Valtionavustuksen käytön valvonta onkin hyvä ymmärtää etukäteen suunnitelluksi ja systemaattisesti noudattavaksi toiminnaksi, joukoksi hyvän hallinnon menettelytapoja, joiden keskeisenä tavoitteena on ennaltaehkäistä sekä tahattomia että tahallisia avustuksen väärinkäyttötilanteita. Tässä prosessissa valtionapuviranomaisella ja avustuksen saajalla on omat laissa säädetty roolinsa, jotka yhdessä mahdollistavat valtionavustusten tehokkaan ja vaikuttavan käytön.

Valtionavustustoiminnan valvonnassa korostuu kaksi näkökulmaa: viranomaisen oman toiminnan asianmukaisuus (ml. hallintomenettely) ja avustuksen käytön asianmukaisuuden varmistaminen.

Sisäinen valvonta

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 b pykälän mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan viraston ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatoratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toiminnan lainmukaisuudesta, varojen turvaamisesta,

toiminnan tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta.² Sisäinen valvonta on organisaation jokapäiväistä toimintaa. Jokainen työntekijä on vastuussa sisäisen valvonnan toimivuudesta.

Valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 65.1 §:ssä säädetään, että kirjanpitoyksikön on sisällytettävä tilinpäätökseen kuuluvaan toimintakertomukseen arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä. Arvioinnin pohjalta on laadittava lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisista kehittämistarpeista (sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma)³. Lausuman tulee perustua todelliseen, järjestelmälliseen ja riittävän kattavaan sisäisen valvonnan tilan arviointiin. Lausuman valmistelussa on suositeltavaa käyttää valtiovarainministeriön julkaisemaa sisäisen valvonnan arviointikehikkoa. Aina-kin niissä viranomaisissa, joissa valtionavustustoiminta on merkittävää, lausumaa ei voida antaa, mikäli arviota ei ole tehty myös valtionavustustoiminnan osalta. Sisäisen valvonnan arviointia koskevat suositukset ja arvioinnissa käytettäväksi suositeltu sisäisen valvonnan arviointikehikko ohjeineen ovat saatavissa valtiovarainministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://vm.fi/sisaisen-valvonnan-arviointi>.

Avustuksen asianmukaisen käytön valvonta

Valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään, että valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Vastaavasti valtionavustuksen hakijan ja saajan on annettava valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ratkaisemiseksi ja päätösehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

Valtionavustusten asianmukaisen käytön varmistaminen edellyttää, että viranomaisessa on käytössä toimintamallit ja -tavat, jotka edesauttavat valtionavustusten asianmukaista käyttöä.

Tässä oppaassa kiinnitetään huomiota seikkoihin, joilla pyritään varmistamaan riittävän valvonnan toteutumista oikea-aikaisesti ja ennakoivasti aina valtionavustushakujen valmistelusta avustusten jälkiseurantaan. Valvonnassa on tarkoituksenmukaista keskittyä entistä enemmän tunnistettuihin riskeihin ja avustusten

2 <https://vm.fi/hallintopolitiikka/sisainen-valvonta-ja-riskienhallinta>.

3 Talousarvioasetus 1243/1992, 65.1 §, 7.

saajien ennakoivaan ohjaukseen. Niin ikään olennaisuus on keskeinen valvontaa ohjaava perusajatus. Tavoitteena on paitsi tehostaa valtionavustusten valvontaa, myös kehittää samalla valvonnan laatua.

Oppaan ensimmäisessä osassa tarkastellaan valvonnan järjestämisen lähtökohtia viranomaisessa, toisessa osassa tarkastellaan avustuksen käytön valvontaan liittyviä tehtäviä ja työkaluja valtionavustusprosessin eri vaiheissa. Lopuksi tarkastellaan joi-takin avustusten käytön valvontaan liittyviä erityiskysymyksiä.

1.2 Hyvän hallinnon periaatteet

Perustuslain 21 §:n mukaan ”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”.

Hallintolain (434/2003) 2. luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista, jotka koskevat hallintotoiminnan laadullisia vähimmäisvaatimuksia. Hyvän hallinnon perusteet asettavat laadulliset vähimmäisvaatimukset myös valtionapuviranomaisen toiminnalle.

Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolain 6 §:n mukaan ”viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”.

Pykälässä säädetään viisi hallinnon oikeusperiaatetta:

1. Tasapuolinen kohtelu,
2. Tarkoitussidonnaisuus,
3. Puolueettomuus,
4. Suhteellisuusperiaate ja
5. Luottamuksensuojan periaate

Lähtökohtana on, että jokainen periaate tulee ottaa täysimääräisesti huomioon joka tilanteessa. Eri periaatteiden vaikutus riippuu kulloinkin tarkastelussa olevasta tilanteesta.

Taulukossa 1. kuvataan hyvän hallinnon periaatteiden soveltamista valtionavustus-toiminnassa ja erityisesti valvonnan näkökulmasta. Nämä periaatteet on tärkeää pitää mielessä, kun valtionapuviranomainen suunnittelee valtionavustustoimintaansa liittyviä toimintatapoja. Hyvän hallinnon toteutumista valtionavustustoiminnassa kuvataan tarkemmin Valtionavustusten hallinnointioppaassa, luku 2.6. Hyvä hallinto valtionavustustoiminnassa⁴.

4 Valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä, Opas valtionapuviranomaisten tueksi.

Taulukko 1. Hallinnon oikeusperiaatteet valtionavustustoiminnassa

Hallinnon oikeusperiaate	Lyhyt kuvaus	Esimerkki soveltamisesta
Tasapuolinen kohtelu	Valtionapuviranomaisen on kohdeltava valtionavustusten hakijoita ja saajia tasapuolisesti ja johdonmukaisesti eli samoissa tilanteissa samoilla tavoilla.	<ul style="list-style-type: none"> Tieto hauista ja hakemusten arviointiperusteista kuvataan hakuilmoituksessa. Hakemusten arvioinnissa noudatetaan etukäteen laadittuja yhtenäisiä linjauksia, jotka varmistavat hakijoiden tasapuolisen kohtelun. Tieto avustuksen käytön ehdoista ja rajoituksista sekä avustuksen käytön raportointivaatimuksista on avoimesti kaikkien saatavilla.
Tarkoitussidonnaisuus	Valtionapuviranomainen saa käyttää toimivaltaansa ja harkintavaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.	<ul style="list-style-type: none"> Avustuksen hakijalta ja saajalta kysytään hakemuksen ja avustuksen käytön raportoinnin yhteydessä vain tietoja, jotka ovat tarpeen asian käsittelemiseksi.
Puolueettomuus	Valtionavustustoiminnan on nojattava yleisiin ja objektiivisiin perusteisiin.	<ul style="list-style-type: none"> Avustuspäätöksiin vaikuttavat tekijät kuvataan arviointiperusteissa ja -kriteereissä ja nämä kerrotaan hakijoille etukäteen. Päätöksiin eivät vaikuta subjektiiviset tekijät. Asian käsittelyssä noudatetaan viranomaisessa laadittuja esteellisyysohjeita.
Suhteellisuusperiaate	Valtionapuviranomaisen valitsemien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden.	<ul style="list-style-type: none"> Avustuspäätöksissä asetettujen ehtojen on oltava välttämättömiä niille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Valvonnan keinojen on oltava oikeasuhtaisia, ja päällekkäistä valvontaa pitää välttää.
Luottamuksen suojan periaate	Valtionavustusten hakijoiden ja saajien on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.	<ul style="list-style-type: none"> Valtionapuviranomaisen avustuksen käytölle asettamat ehdot ja rajoitukset ovat etukäteen tiedoissa, eikä ehtoja saa muuttaa takautuvasti.

1.3 Hyvän taloudenhoidon periaatteet

Valtionavustuksiin tarkoitetut varat tulee käyttää noudattaen hyvän taloudenhoidon periaatteita. Valtionavustuksia koskeva hyvä taloudenhoito tarkoittaa vaikuttavuuden, tuloksellisuuden, tehokkuuden, tuottavuuden ja taloudellisuuden periaatteiden noudattamista varojen käyttämisessä. Hyvä taloudenhoito tarkoittaa myös asianmukaisten ja tilivelvollisuuden toteutumisen varmistavien menettelyjen ja dokumentaation noudattamista taloushallinnossa. Näitä ovat hyvä kirjanpitolapa ja hyvä tilintarkastustapa.⁵

Valtionavustuslain 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Avustusten käytön valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että valtionavustuksiin tarkoitetut varat käytetään asianmukaisesti ja tuloksellisesti.

Talousarviolaisissa on säädetty valtion taloudenhoidon ohjauksesta ja sisäisen valvonnan järjestämisestä. Hyvän taloudenhoidon periaatteiden toteutumista varmistaa viraston ja laitoksen johdon järjestämä asianmukainen sisäinen valvonta⁶. Avustusten käytön valvonnan tulee olla oikeasuhtaista ja tehokasta. Tehokkuutta saadaan aikaiseksi valvonnan ennakkollisuudella ja kiinnittämällä huomiota erityisesti niihin seikkoihin, joihin havaitaan liittyvän avustuksen asianmukaisen käytön kannalta riskejä. Väärinkäytösten ja virheiden ennaltaehkäisy on kustannustehokkaampaa kuin jälkikäteinen korjaaminen.

1.4 Yhteisen kielen käyttö

Viranomaistoiminnassa käytettävä yhtenäinen, ymmärrettävä kieli on tärkeä väline, jolla voidaan osaltaan edistää valtionavustusten tuloksellista ja asianmukaista käyttöä. Yhteinen kieli edistää myös läpinäkyvyyden ja avoimuuden toteutumista hallinnossa.

5 HE 63/2001 vp, s. 19.

6 Laki valtion talousarviosta 423/1988, 24 b §.

Valtionavustuksia myöntää noin 90 valtionapuviranomaista tai valtionapuviranomaisen tehtäviä lain nojalla toimivaa tahoja. Valtionapuviranomaisten on tarkoituksenmukaista näyttäytyä sanastoltaan yhdenmukaisesti avustusten hakijoiden ja saajien suuntaan; samoilla käsitteillä tarkoitetaan samoja sisältöjä. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa on laadittu valtionavustustoiminnan yhteinen sanasto. Sanastoa on valmisteltu yhteistyössä eri hallinnonaloilla toimivien valtionavustustoiminnan asiantuntijoiden ja valtionavustusten hakijoiden kanssa. Tavoitteena on ollut selkeyttää ja yhdenmukaistaa valtionapuviranomaisten käyttämät käsitteet.

On tärkeää, että valtionapuviranomaiset ottavat käyttöönsä yhteisen sanaston ja ulottavat sen avustuksia koskevaan

- lainsäädäntöön,
- avustuksia koskeviin hakuilmoituksiin ja hakuohjeisiin,
- vakioehtoihin,
- hakemus- ja raportointipohjiin sekä
- koulutus- ja viestintämateriaaleihin.

Näin varmistetaan, että valtionavustuksen hakijat ymmärtävät avustusprosessin joka vaiheessa, mitä heiltä odotetaan, mikä heitä velvoittaa ja mitä valtionapuviranomainen ylipäättään viestinnässään ja neuvonnassaan tarkoittaa. Valtionavustustoiminnan sanasto on saatavilla sekä valtioneuvoston yhteisessä julkaisuarkistossa⁷ että Yhteentoimivuusalustan Sanastot-työkalussa⁸.

7 [Valtionavustustoiminnan sanasto](#): 2. laajennettu laitos. (Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto).

8 [Valtionavustustoiminnan sanasto](#): 2. laajennettu laitos. (Sanastot-työkalu).

Osa I: Hyvän hallintotavan mukaisen valtionavustus- toiminnan järjestäminen

2 Roolit toiminnan järjestämisessä

Valtionavustustoiminnalla voidaan saavuttaa moninaisia yhteiskunnallisia muutoksia, kun toiminta on suunnitelmallista ja hyvin johdettua. Valtionavustustoiminta on keino toteuttaa organisaatiossa vahvistettua strategiaa ja päämääriä. Valtionavustumäärärahojen tehokkaalle ja tulokselliselle käytölle luodaan perusta jo ennen avustushakujen avaamista. Ennakoivalla toiminnalla varmistetaan valtion varojen asianmukainen käyttö.

Sen lisäksi, että valtionavustustoiminnan pitää olla tuloksellista, se pitää organisoida tavalla, joka noudattaa hyvän hallinnon periaatteita, on läpinäkyvää ja mahdollistaa toiminnan jälkikäteisen tarkastelun. Hyvin suunniteltu avustusprosessi, selkeät vastuut ja kirjallinen ohjeistus varmistavat toiminnan oikeellisuutta ja sujuvuutta⁹. Jälkikäteiset tarkastukset ja laadunvalvonta edesauttavat toiminnan kehittämistä.

Toimiva sisäinen valvonta varmistaa valtionavustustoiminnan asianmukaisuuden ja edistää hyvää hallintoa. Sisäiseen valvontaan kuuluvia toimia toteutetaan organisaation kaikilla tasoilla ja prosessien eri vaiheissa. Sisäinen valvonta on jatkuva ja kokonaisvaltainen prosessi, joka tarvitsee perustakseen toimivan ohjausympäristön. Sisäisen valvonnan tuloksellisuus edellyttää, että havaittuihin poikkeamiin puututaan, realisoituneet riskit analysoidaan sekä tarvittaviin korjaaviin toimenpiteisiin ryhdytään. Puuttumattomuuden kulttuuri heikentää toiminnan tuloksellisuutta ja luottamusta viranomaistoimintaan. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan valtionavustustoiminnan järjestämistä organisaation eri tasoilla.

9 Ennakoivaa toimintaa voidaan toteuttaa myös valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa kehitettyä ilmiökarttaa hyväksi käyttäen (Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli – valtionavustustoiminnan kehittämisen suuntaviivoja).

2.1 Ylin johto mahdollistaa

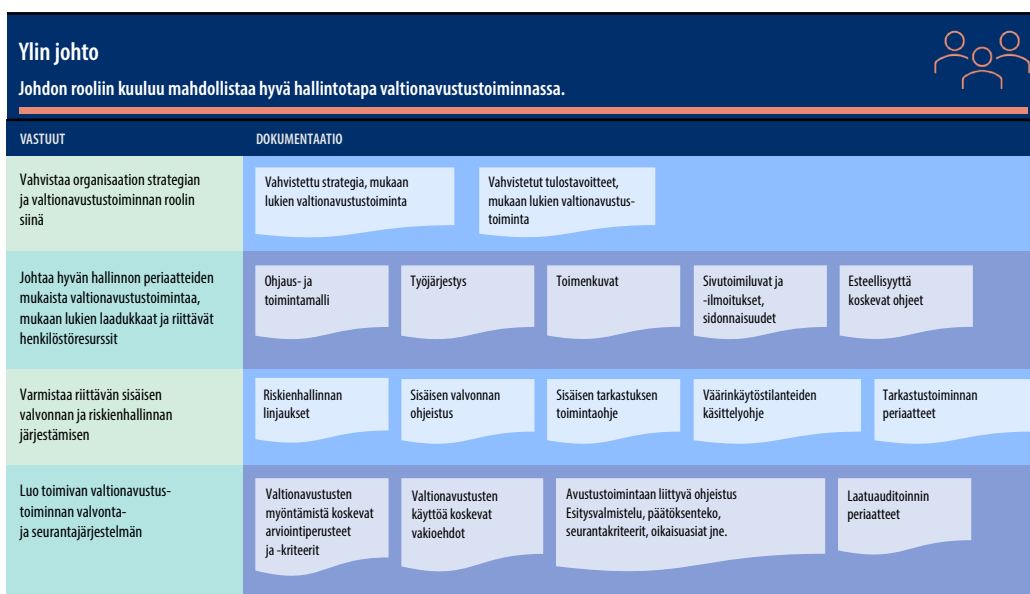
Ylin johto mahdollistaa hyvän hallintotavan mukaisen menettelyn valtionavustustoiminnassa. Johdon tehtävänä on luoda perusta, jonka pohjalta jokainen henkilö organisaatiossa osaa toimia omassa roolissaan, oikea-aikaisesti, yhtenäisin periaattein ja linjauksin sekä omalta osaltaan toteuttaa hyvän hallintotavan mukaista valtionavustustoimintaa.

Johto

- vahvistaa organisaation strategian ja valtionavustustoiminnan roolin osana strategian toteuttamista;
- varmistaa riittävän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen;
- luo toimivan valtionavustustoiminnan valvonta- ja seurantajärjestelmän (ohjeistukset, prosessikuvaukset ja kontrollikuvaukset);
- johtaa hyvän hallinnon periaatteiden mukaista valtionavustustoimintaa ja toiminnan laadukasta ja riittävää resursointia. Riittävät resurssit pitävät sisällään niin valvontatoimintaan käytettävissä olevan henkilöstön kuin tietojärjestelmät ja toimintatavatkin.

Ylimmän johdon asenne ja sitoutuminen valvontaan ovat ratkaisevassa asemassa. Organisaatiossa tulee edistää toimintakulttuuria, joka rohkaisee henkilöstöä nostamaan esiin kehittämiskohteita ja mahdollisia huolenaiheita.

Kuvio 1. Johdon rooli hyvän hallintotavan mahdollistajana



2.2 Esihenkilö varmistaa

Esihenkilön roolina on varmistaa hyvän hallinnon toteutuminen valtionavustus-toiminnassa huolehtimalla siitä, että sääntöjä, prosesseja ja ohjeita noudatetaan.

Esimiesten tulee varmistaa, että

- valtionavustustoiminnassa on selkeä tehtäväjako sekä selkeät toimenkuvat ja vastuut;
- henkilöstöllä on riittävä osaaminen ja ammattitaito tehtävistään suoriutumiseksi;
- valtionavustusprosessien eri vaiheissa käytetään substanssiasiantuntijoiden osaamisen lisäksi muun muassa talouden ja juridiikan asiantuntijoiden osaamista;
- henkilöstöllä mahdollisuus suoriutua tehtävistään laadukkaasti ja kohtuullisessa ajassa.

Valtionapuviranomaisen tulee järjestää henkilöstölleen säännöllisesti koulutusta paitsi valtionavustustoimintaan myös hyvään hallintoon ja eettisiin kysymyksiin liittyen. Esihenkilöiden on hyvä valvoa kouluttautumisen toteutumista sen varmistamiseksi, että kaikki todella suorittavat tarpeelliset koulutukset. Hyvän hallinnon periaatteiden mukainen toiminta voi olla yksi arviointikriteeri henkilön suoriutumista arvioitaessa.

Valvonnalle tulee määritellä tavoitteet, joiden toteutumista seurataan. On suotavaa, että valvontavastuut otetaan huomioon myös henkilöiden toimenkuvissa ja valvontaan käytettävää työaikaa seurataan, jotta voidaan varmistua valvontatyön riittävästä laajuudesta ja resursoinnista.

Kuvio 2. Esihenkilön rooli hyvän hallintotavan varmistamisessa ja toteuttamisessa



2.3 Henkilöstö / Asiantuntija toteuttaa

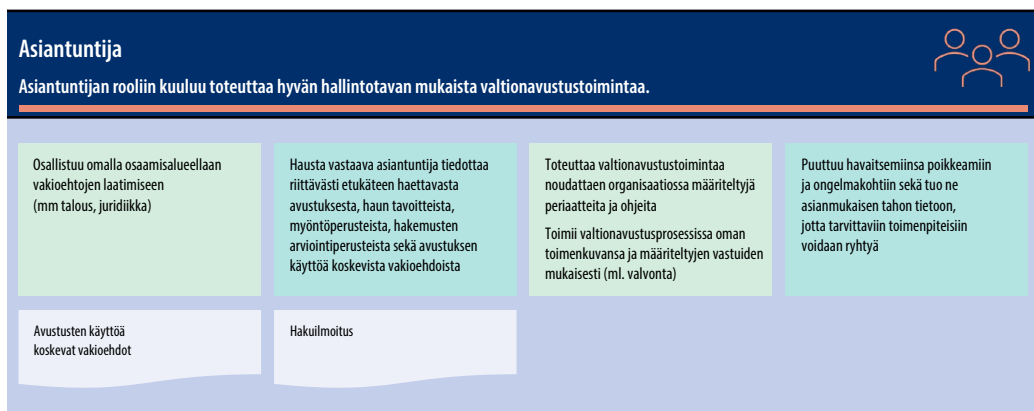
Valtionavustuksen hakijoiden ja käyttäjien tasapuolinen kohtelu toteutuu, kun avustustoiminnassa työskentelevät henkilöt toimivat valtionapuviranomaisessa etukäteen laadittujen ohjeiden ja linjausten mukaisesti.

Jokainen

- toimii organisaatiossa määritellyn työjärjestyksen ja saamiensa valtuuksien mukaisesti;
- vastaa seurannan ja valvonnan toimeenpanosta omien tehtäviensä osalta;
- noudattaa toiminnassaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisia menettelytapoja;
- noudattaa organisaation esteellisyttä koskevia ohjeita;
- noudattaa organisaatiossa laadittuja avustustoimintaa koskevia menettelyohjeita ja periaatteita;
- noudattaa avustuksen myöntämiselle etukäteen laadittuja linjauksia sekä arviointiperusteita ja -kriteereitä;
- noudattaa organisaatiossa määriteltyjä avustuksen käytön seurannalle laadittuja periaatteita ja ohjeita.

Henkilöstön pitää tuntee keskeinen lainsäädäntö ja oman organisaationsa ohjeistus sekä toimia näiden mukaisesti. Lisäksi on tärkeää, että henkilöstö tuo esiin tunnistamiaan epäkohtia ja esittää tarvittaessa ehdotuksia ohjeistuksen kehittämiseksi.

Kuvio 3. Asiantuntijan rooli hyvän hallintotavan varmistamisessa ja toteuttamisessa



2.4 Sisäinen tarkastus tarkastaa

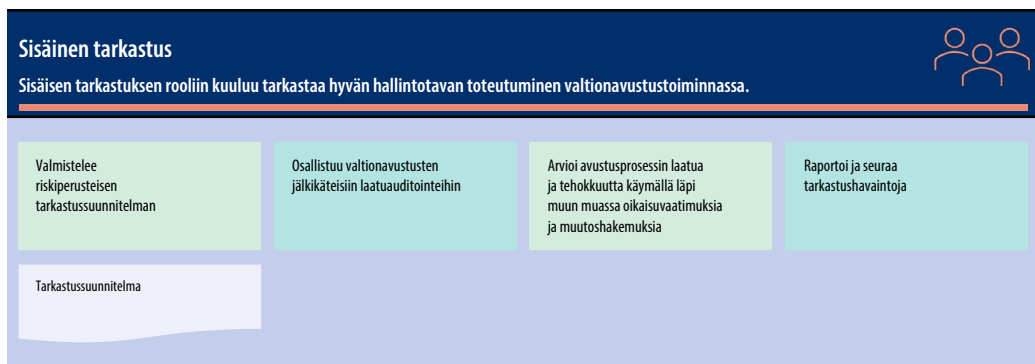
Sisäinen tarkastus tukee virastoa ja sen ylintä johtoa tavoitteiden saavuttamisessa ja arvioi johtamis-, hallinto-, valvonta- ja riskienhallintaprosessien tuloksellisuutta. Valtionavustustoiminnassa sisäisen tarkastuksen rooliin voi kuulua myös hyvän hallintotavan toteutumisen tarkastaminen. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä toteuttaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset.

Valtionapuviranomainen voi toteuttaa sisäisen tarkastuksen omana työnään tai se voi antaa sisäisen tarkastuksen ulkoisen palveluntuottajan tehtäväksi. Sisäisen tarkastuksen toteuttamismuodosta riippumatta valtionapuviranomaisen johdolla tulee olla selkeä näkemys siitä, mitkä ovat sisäisen tarkastuksen keskeiset tavoitteet. Sisäisellä tarkastuksella täytyy myös olla riittävät resurssit sekä riippumaton asema, jotta se pystyy suorittamaan tehtävänsä parhaalla mahdollisella tavalla.

Valtionapuviranomaisen sisäinen tarkastus voi arvioida valtionavustusprosessin toteutumista sisäisen valvonnan näkökulmasta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä voi olla valtionavustusprosessia koskevien säännöllisten tarkastusten toteuttaminen. Tarkastuksen painopisteinä voivat olla esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteiden

toteutuminen, kuten arviointiperusteiden ja -kriteerien soveltaminen yhdenmukaisesti avustuspäätösten valmistelussa tai oikeasuhtaisuus avustuksen käytön valvonnassa.

Kuvio 4. Sisäisen tarkastuksen rooli valtionavustustoiminnassa



Sisäisen tarkastuksen näkökulman valtionavustustoimintaan olisi hyvä olla toimintaa kehittävä ja eteenpäin vievä. Sisäinen tarkastus voi auttaa kehittämään valtionavustustoiminnan laatua arvioimalla avustusprosessin toimivuutta itsenäisesti esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- Oikaisuvaatimusten arviointi läpikäymällä tehtyjä oikaisuvaatimuksia sekä hahmottamalla oikaisuvaatimusten taustalla olevat juurisyyt. Jos sisäinen tarkastus havaitsee, että oikaisuvaatimusten määrään vaikuttaa valtionapuviranomaisen oma toiminta, tämä havainto tulee raportoida ja samalla esittää kehittämissuosituksia tilanteen korjaamiseksi. Runsaiden oikaisuvaatimusten taustalla voivat olla esimerkiksi epäselvät tai puutteelliset päätösperustelut.
- Eri syistä tehtyjen muospäätösten arviointi läpikäymällä muospäätöksiä sekä hahmottamalla muospäätösten takana olevat juurisyyt. Jos sisäinen tarkastus havaitsee, että muospäätösten määrään vaikuttaa valtionapuviranomaisen oma toimintaa, tämä havainto tulee raportoida ja esittää kehittämissuosituksia tilanteen korjaamiseksi. Muospäätösten taustalla voivat olla esimerkiksi ongelmat esitysvalmistelussa tai seurannassa. Esimerkiksi esitysvalmistelussa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota tiettyihin riskitekijöihin, jotka realisoituvat projektin aikana.

Sisäinen tarkastus voi myös arvioida avustusprosessin eri osatekijöitä, kuten hake-
musten riskiluokittelua (luku 8) sekä avustusten käytön valvonnan tehokkuutta.
Sisäinen tarkastus voi osallistua myös muutoin valtionavustusten valvontaan. Täl-
löin tulee kuitenkin varmistaa, ettei sisäisen tarkastuksen riippumattomuus vaa-
rannu. Sisäiselle tarkastukselle voidaan määritellä jossakin tilanteessa tehtäviä,
jotka aiheuttavat sen, että sisäinen tarkastus ei ole enää riippumaton tarkastamaan
kyseistä toimintaa. Riippumattomuuden loukkaus tulee tunnistaa ja kirjata organi-
saation sisäisen tarkastuksen ohjesääntöön. Ohjesäännössä määritellään samalla,
miten kyseinen alue katetaan sisäisen tarkastuksen suhteen. Käytännössä vaihtoehtona
on tarkastuksen ostaminen ulkopuolelta kyseiseen toimintoon.

Valtionapuviranomaisen johdon ja ylimpien hallintoelinten tulee säännöllisesti
saada tietoa sisäisen tarkastuksen havainnoista ja kehittämissuosituksista. Ylimmän
johdon tulee myös varmistaa, että sisäisen tarkastuksen esittämät kehittämissuosi-
tukset viedään käytäntöön, kun se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Myös suosi-
tusten toteutumisen seurannan tulee olla jatkuvaa.

2.5 Ulkopuolinen tilintarkastaja tai asiantuntija avustaa

Valtionavustuslain 16.2 §:n mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään val-
tuuttaa ulkopuolisen tilintarkastajan suorittamaan valtionavustustalain 16.1 §:n
mukaisia tarkastuksia¹⁰. Niin ikään valtionapuviranomainen voi 16.3 §:n mukaan
käyttää tarkastuksessa ulkopuolista erityisasiantuntijaa, esimerkiksi investointi- ja
hankeavustusten yhteydessä vaadittavien teknisten ominaisuuksien arvioinnis-
sa.¹¹ Vastuuta valtionavustusten valvonnasta ja siinä tehtävistä tarkastuksista ei
voida siirtää valtionapuviranomaiselta tilintarkastusyhteisölle tai muulle tässä tar-
koitetulle asiantuntijalle. Valtionapuviranomaisella on aina viime kädessä vastuu
valtionavustusten valvonnasta sekä valvonnan ja tarkastuksen menettelyiden lailli-
suudesta ja asianmukaisuudesta.

Ulkopuolisen tilintarkastajan käyttämisestä, katso tarkemmin kohta 3.5 Tarkastus-
toiminnan järjestäminen.

10 Valtionapuviranomainen voi myös valtuuttaa toisen viranomaisen suorittamaan tarkas-
tuksia puolestaan HE 63/2001.

11 HE 63/2001.

3 Valvonnan järjestämisen keskeisiä elementtejä

Tässä luvussa nostetaan esiin joitakin avustustoiminnan valvonnan järjestämiseen liittyviä keskeisiä elementtejä, jotka valtionapuviranomaisen on hyvä ottaa toimintansa ohjauksessa huomioon. Joiltakin osin tässä esiin nostetut menettelyt johtuvat suoraan viranomaista koskevasta lainsäädännöstä tai toimivaltaisen viranomaisen antamista määräyksistä velvoittaen viranomaista sellaisenaan. Osa esiin nostetuista menettelyistä on esimerkkejä käytänteistä, joiden käyttöön ottaminen on valtionapuviranomaisen omassa harkinnassa.

Nyt käsillä olevan oppaan lisäksi valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa on laadittu muitakin valtionavustustoimintaa koskevia oppaita, joihin on koottu sekä suoraan lainsäädännöstä johtuvia menettelyjä että yhdenmukaisuutta edistäviä toimintamalleja ja suositeltavia hyviä käytäntöjä. Valtionapuviranomaisen on hyvä ottaa myös nämä huomioon omaa toimintansa järjestämisessä.

- Valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä – Opas valtionapuviranomaisten tueksi, 2023
- Valtionavustuksen vakioehdot – Opas valtionapuviranomaisille valtionavustusten käyttöä koskevien yleisten ehtojen ja rajoitusten laatimisen tueksi, 2022
- Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli – Valtionavustustoiminnan kehittämisen suuntaviivoja, 2023
- Valtionavustustoiminnan sanasto, 2023

Oppaat ovat saatavissa osoitteessa vm.fi/valtiovavustukset.

3.1 Valtionavustustoimintaa koskevat määräykset ja ohjeet

Keskeiset valtionavustusasioiden valmistelua, esittelyä ja ratkaisemista koskevat tehtävät ja vastuut todetaan valtionapuviranomaisen työjärjestyksissä, toimenkuvissa, taloussäännöissä ja näitä tarkentavissa ohjeissa. Valtionapuviranomaisen määräykset ja sisäiset ohjeet ovat olennaisia valvonnan työkaluja. Niissä määritellään esimerkiksi avustustoiminnan toimivaltasuhteet sekä noudatettavat

toimintamallit. Sisäisillä määräyksillä ja ohjeilla turvataan myös hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. Valtionavustustoimintaa koskevien prosessikuvausten ja erilaisten toimintaohjeiden tarve riippuu muun muassa valtionapuviranomaisen avustustoiminnan laajuudesta ja monimuotoisuudesta.

Esimerkkejä tarkoituksenmukaisista sisäisistä määräyksistä ja ohjeistuksista ovat

- avustustoiminnasta laadittu tarkennettu työjärjestys;
- valtionavustusten käsittelyä koskevat taloussäännön määräykset¹²;
- avustusprosessin kuvaus ja ohjeistus;
- valtionavustusasian dokumentointia koskevat ohjeet;
- myöntöharkinnassa käytettävät hakemusten arviointiperusteet ja niiden tulkintaohjeet;
- maksatushakemusten käsittelyä koskevat ohjeet (ml. tulkintakysymykset);
- takaisinperintäkäytäntöjä ja -tulkintoja koskevat ohjeet;
- esteellisyysohje;
- menettelyohjeet väärinkäytöstilanteissa;
- tarkastustoimintaan liittyvät ohjeet sekä
- muutoksenhakuun liittyvät ohjeet.

Kannattaa huomata, että silloin kun kyse on EU-varojen myöntämiseen liittyvistä menettelyistä, näitä koskevista velvoitteista ja rajoitteista on voitu määrätä hyvinkin yksityiskohtaisesti, mikä tulee luonnollisesti ottaa huomioon myös valtionapuviranomaisen sisäisissä määräyksissä ja ohjeissa.

12 Valtiokonttorin määräys taloussäännön laatiminen ja päivittäminen 30.8.2021: "Tässä kohdassa on valtionapuviranomaisena toimivan kirjanpitoyksikön määrättävä valtionavustusmenojen käsittelyssä noudatettavista yksityiskohtaisista menettelytavoista, jotka koskevat valtionavustusten käsittelyä ja maksamista, valtionavustusten käytön valvontaa ja valtionavustusten palauttamis- ja takaisinperintämenettelyjä. Taloussäännössä määrättävien virasto- ja laitospöytämenettelyjen tulee tarkentaa valtionavustuslaissa (688/2001) annettuja säännöksiä."

3.2 Eturistiriitojen välttäminen

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn, eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä viranomaisen apunaan käyttämää, tarkastuksen suorittavaa, ulkopuolista tarkastajaa. Virkamies itse ratkaisee kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenen toimielimen esittelijän ja jäsenen esteellisyyden ratkaisee toimielin.

Valtionapuviranomaisella tulee olla systemaattinen menettely, jolla se varmistaa esitysvalmisteluun, päätöksentekoon ja avustuksen käytön seurantaan osallistuvien henkilöiden riippumattomuuden.

Esteellinen henkilö ei saa osallistua esitysvalmisteluun tai päätöksentekoon missään roolissa. Tilanteet, joissa tunnistetaan esteitä riippumattomuudelle, pitää ratkaista viipymättä, ja tämä tulee dokumentoida siten, että todettu esteellisyys ja esteellisyyden ratkaisu ovat jälkikäteen todennettavissa.

Valtionapuviranomaisen on hyvä kiinnittää huomiota mahdollisiin eturistiriitoihin myös rekrytointitilanteissa. Jos valtionapuviranomainen käyttää valtionavustusten valmistelussa avukseen ulkopuolisia arvioitsijoita, tulee myös heidän riippumattomuutensa varmistaa. Myös tiedon luottamuksellisuuteen liittyvät kysymykset tulee varmistaa ulkopuolisia arvioitsijoita käytettäessä.

Valtionapuviranomaisella tulee olla ajantasainen ohjeistus mm. esteellisyyteen sekä lahjoihin ja vieraanvaraisuuteen liittyen. Henkilöstöä tulee myös säännöllisesti kouluttaa näistä teemoista.

Valtionapuviranomaisen tulee järjestää sivutoimi-ilmoitusten ja sivutoimilupien myöntäminen ja dokumentointi asianmukaisesti. Sivutoimi-ilmoitukset ja sivutoimiluvat tulee hyväksyä tai hylätä yhdenmukaisin perustein. Henkilöstön sivutoimi-ilmoitusten ja sivutoimilupien ajantasaisuus voitaisiin käydä vuosittain läpi esimerkiksi kehityskeskustelun yhteydessä.

Eturistiriitojen syntymistä voidaan ehkäistä myös ottamalla rotaatiomalli käyttöön esitysvalmistelussa. Tämä tarkoittaa sitä, että vakiintuneen hakijan hakemusten käsittelyyn osoitettua esitysvalmistelijaa vaihdetaan säännöllisin aikavälein. Näin pyritään estämään liian pitkäaikaiset ja mahdollisesti liian läheiseksi muodostuvat suhteet avustuksen hakijan ja valtionapuviranomaisen välillä.

3.3 Tehtävien eriyttäminen

Tehtävien eriyttäminen on yksi sisäisen valvonnan työkaluista. Tehtävien asianmukainen erottaminen minimoi eturistiriitojen riskin. Tehtävien eriyttäminen on välttämätöntä tilanteessa, jossa tarkoituksena on estää vaarallisten työyhdistelmien syntyminen. Virheiden ja väärinkäytösten välttämiseksi vastuut on jaettava siten, ettei yksi ja sama henkilö käsittele koko tapahtumaketjua tai sen kriittisiä osia siinä määrin, että syntyy vaarallinen työketju. Vaarallisten työyhdistelmien poissulkeminen on helpompaa, kun prosessit on riittävällä tasolla kuvattu ja työtehtävät asianmukaisesti rajattu tietojärjestelmien käyttöoikeuksin.

Valtionapuviranomaisen on suositeltavaa tarkastella tehtävien eriyttämistä myös organisatorisesti; joissain tilanteissa on perusteltua eriyttää paitsi varsinaiset tehtävät myös tehtävien esimiehisyydet.

Seuraavassa on esitetty esimerkkejä tehtävien eriyttämisestä:

- Valtionavustuksen myöntämistä koskeva päätöksenteko on eriytetty maksatushakemuksen ratkaisemista koskevasta päätöksenteosta.
- Valtionavustuksen myöntämistä koskeva päätöksenteko on eriytetty avustuksen takaisinperintää koskevasta päätöksenteosta.
- Avustuksen käytön selvittämisessä talouden selvittäminen on eriytetty toiminnan tai hankkeen sisällöllisestä selvittämisestä.

Tarkastustoiminnassa on suotavaa hyödyntää substanssiasiantuntijoiden asiantuntemusta aina, kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Viranomaisen tulee erikseen arvioida, voiko henkilö, joka on osallistunut valtionavustuksen myöntämistä tai maksamista koskevan asian esitysvalmisteluun, osallistua samaisen avustusasian tarkastukseen. Tällä varmistetaan osaltaan tarkastustoiminnan riippumattomuus. Tarkastustoimintaa tarkastellaan luvussa 11.

Toisinaan myös oikaisuvaatimusten käsittely ja ratkaiseminen viranomaisessa on eriytetty muusta valtionavustusprosessista erilliseksi toiminnoksi esimerkiksi työjärjestyksessä nimetyille yksiköille. Keskitetyn oikaisukäsittelyn tarkoituksena on varmistaa avustuksensaajien tasapuolinen kohtelu ja ratkaisujen yhdenmukaisuus tilanteessa, jossa oikaisukelpoisia päätöksiä tehdään hyvin

hajautetusti valtionapuviranomaisessa. Oikaisukäsittelyn keskittäminen viranomaisessa on kuitenkin tarkoituksenmukaisuuskysymys. Estettä ei ole myöskään sille, että oikaisuvaatimuksia käsitellään alkuperäisen päätöksenteon kokoonpanolla. Hallintopäätöksen tekemiseen osallistunutta henkilöä ei vielä tällä perusteella pidetä esteellisenä osallistumaan oikaisuvaatimusta koskevaan viranomaisen päätöksentekoon¹³.

3.4 Väärinkäytösten käsittelyn menettelyohjeet

Valtionapuviranomaisen on suositeltavaa laatia ennalta toimintaohjeet, joiden mukaisesti toimitaan mahdollisissa väärinkäytöstilanteissa. Väärinkäytösepäilyt voivat koskea joko valtionapuviranomaisen omaa toimintaa tai avustuksen hakijaa tai saajaa.

Toimintaohjeissa voidaan määritellä esimerkiksi seuraavat:

- Miten tieto mahdollisesta väärinkäytöksestä otetaan vastaan;
- Kuka / ketkä ottavat tiedon vastaan;
- Miten epäiltyyn väärinkäyttöön liittyvät tiedot turvataan;
- Miten ja keille väärinkäytösepäilystä viestitään;
- Kuka / ketkä tekevät päätöksen tarvittavista jatkotoimista;
- Kuka / ketkä tekevät epäilyyn väärinkäyttöön liittyvän selvitystyön;
- Miten ja kenelle väärinkäytösselvityksen lopputuloksista raportoidaan?

Olennessa tärkeää on turvata kaikkien osallisten oikeusturva sekä tietojen pysyminen luottamuksellisena selvitysprosessin aikana. Väärinkäytösepäilystä ilmoittamiseen voidaan käyttää myös jo olemassa olevaa sisäistä ilmoituskanavaa (whistleblowing), jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.¹⁴

Menettelyohjeita laatiessaan viranomaisen tulee ottaa huomioon väärinkäytösten ilmoittamisvelvollisuutta ja rikosilmoituksen tekemistä koskevat vaatimukset. Valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Niin ikään viranomaisen on tehtävä rikosilmoitus

¹³ Mäenpää (Hallinto-oikeus, 2023, Oikaisuvaatimuksen käsittely).

¹⁴ Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022).

toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuden kohdistuneesta rikoksesta. Rikosilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä.¹⁵

Tarkastusvirasto on antanut ohjeet väärinkäytösilmoituksen tekemisen ajankohdasta ja ilmoituksen sisällöstä. Samassa yhteydessä tarkastusvirasto on nostanut esiin rikosilmoituksen tekemiseen liittyviä näkökohtia ja väärinkäytösilmoitusten käsittelyyn liittyviä tietosuojan periaatteita VTV:ssä.

Lue lisää: <https://www.vtv.fi/vtv/kantelut-ja-vaarinkaytosilmoitukset/vaarinkaytosilmoitus/>

3.5 Tarkastustoiminnan järjestäminen

Valtionavustuksiin kohdistuvat tarkastukset ovat olennainen työkalu paitsi avustusten käytön valvonnassa myös viranomaisen oman toiminnan kehittämässä. Valtionapuviranomaisen keinovalikoimaan liittyvät tarkastukset voidaan jakaa seuraaviin tyyppeihin¹⁶:

- Avustuksensaajan teettämät tilintarkastajan tarkastukset (luku 10.4.7)
- Valtionapuviranomaisen itsensä suorittamat tai sen toimeksiannosta suoritettavat tarkastukset (luku 11)
- Valtionapuviranomaisen toimeksiannosta suoritettavat jälkikäteistarkastukset

Valtionapuviranomaisen on suunniteltava, järjestettävä ja ohjeistettava tarkastustoimintansa toiminnan volyyymi ja monimuotoisuus huomioon ottaen riittäväällä tavalla. Sisäisen tarkastuksen järjestämisestä säädetään talousarvioasetuksen 70 §:ssä¹⁷. Tarkastustoiminnan muotoa ja laajuutta arvioitaessa tulee ottaa huo-

15 Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000), 16 § ja 17 §.

16 Tässä mainittujen lisäksi valtionavustustoimintaan kohdistuvia tarkastuksia toteuttavat muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirasto (tilintarkastukset, laillisuustarkastukset, tuloksellisuustarkastukset) ja Euroopan komissio toimielimien. Sen lisäksi, että näissä tarkastuksissa tehdyt havainnot voivat aiheuttaa seurannaisvaikutuksia valtionavustuksen saajiin, tarkastuksista voi aiheutua toimenpiteitä myös valtionapuviranomaiselle. Tarkastuksissa esiin tulleet valtionapuviranomaisen toimintaan liittyvät puutteet ja kehittämiskohteet tulee ottaa huomioon valtionavustustoiminnan järjestämisessä ja edelleen kehittämässä.

17 Ohjeita sisäisen tarkastuksen järjestämisestä on saatavissa valtiovarainministeriön verkkosivuilla osoitteesta <https://vm.fi/sisainen-tarkastus>.

mioon myös tarkastustoiminnan aiheuttamat kustannukset ja viranomaisen käytävissä olevat resurssit. Tarkastustoiminta tulee suunnitella ja suunnata siten, että siitä saadaan paras mahdollinen hyöty. Tarkastustoiminnan havainnot tulee ottaa huomioon myös valtionavustustoimintaa ja valvontaa edelleen kehitettäessä.

Jos valtionapuviranomaisella on oma tarkastustoimi, se voi toteuttaa tarvittavat tarkastukset omana työnään. Valtionapuviranomaisen johdon tulee varmistaa, että tarkastuksia suorittavat henkilöt, joilla on siihen riittävä ammattitaito ja organisatorinen asema. Tilanteissa, joissa riittävä ammattitaito tai organisatorinen asema puuttuu, on vaarana, ettei tarkastuksilla saavuteta niille asettuja tavoitteita. Tällöin tarkastukset eivät vastaa tarkoitustaan eikä niistä saada todellista hyötyä valtionavustusten valvonnan kannalta.

Valtionapuviranomainen voi myös valtuuttaa toisen viranomaisen tai auktorisoidun tilintarkastajan suorittamaan tarpeelliseksi katsomansa tarkastukset. Valtionapuviranomaisen tulee tehdä toisen viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan valtuuttamisesta asianmukainen ja asianmukaisesti dokumentoitu hallintopäätös. Kun valtionapuviranomainen päättää ulkoistaa tarkastustoimintansa osittain tai kokonaan, sen on samalla määriteltävä tarkastuksissa käytettävät toteuttamis- ja raportointimenettelyt. Myös ulkoistustilanteissa valtionapuviranomaisen on huolehdittava tarkastusta tekevien henkilöiden osaamisesta muun muassa antamalla tarkastajille asianmukainen ja riittävä perehdytys tarkastuksen kohteena oleviin valtionavustuksiin ja niiden käyttöä koskeviin ehtoihin ja rajoituksiin.

Tarkastustoimintaa käsitellään laajemmin oppaan kohdassa 11.

3.5.1 Tarkastuspalveluiden kilpailuttaminen

Tarkastuspalvelut on suotavaa kilpailuttaa etukäteen. Hanselilla on useita puitejärjestelyjä, joiden kautta on mahdollista kilpailuttaa tarkastuspalvelut tarvittavassa laajuudessa. Tarkastuspalvelut voidaan kilpailuttaa myös itse, jos kilpailutus Hanselin kautta ei vastaa valtionapuviranomaisen tarpeita. Tarkastuspalveluita kilpailutettaessa erityinen painoarvo on suotavaa asettaa kokemukselle vastaavista kohteista sekä tarkastussuunnittelulle. Kilpailutuksessa on järkevää valita kaksi palveluntuottajaa mahdollisten esteellisyytilanteiden ratkaisemiseksi.

3.6 Valtionavustustoiminnan laadun varmistaminen (laatuauditointi)

Yksi tapa varmistaa valtionapuviranomaisen avustustoiminnan asianmukaisuutta on arvioida jälkikäteen prosessin oikeellisuutta ja laadukkuutta laatuauditointien avulla. Laatuauditointien tavoitteena on toiminnan laadun kehittäminen ja henkilöstön osaamisen parantaminen.

Laatuauditoinnissa voidaan esimerkiksi arvioida seuraavia seikkoja:

- Kuinka hyvin esitysvalmistelu on toteutunut suhteessa valtionapuviranomaisen esitysvalmistelua koskevaan ohjeistukseen mukaan lukien päätöksenteon laillisuus ja työjärjestyksen mukaisuus sekä päätöspäätösten selkeys ja riittävyys?
- Millä perusteella hakemukset on jaettu luvussa 8.1 esiteltyihin seurantaluokkiin. Onko seurantaluokan valinnassa noudatettu annettuja linjauksia?
- Kuinka hyvin hankkeen aikainen seuranta on toteutunut suhteessa valtionapuviranomaisen seurantaan koskevaan ohjeistukseen?
- Hankkeen päättymisen jälkeisen seurannan toteutuminen suhteessa valtionapuviranomaisen jälkiseurantaan koskevaan ohjeistukseen.
- Muut valtionapuviranomaisen olennaiseksi katsomat seikat.

Laatuauditointien järjestämistapa on valtionapuviranomaisen harkittavissa. Laatuauditoinnin järjestämistapaa olennaisempaa on se, että laatuauditointeja tehdään säännöllisesti ja niiden tuloksista raportoidaan johdolle. Jos laatuauditoinneissa tulee esille toistuvasti saman tyyppisiä havaintoja, tulee juurisyy tähän selvittää. Tarvittaessa tulee ryhtyä korjaaviin toimiin esimerkiksi ohjeistuksia tarkentamalla ja käytäntöjä muuttamalla. Laatuauditoinnin tulokset on hyvä käydä läpi tarvittavassa laajuudessa henkilöstön kanssa myös osaamisen kehittämisen näkökulmasta.

Valtionapuviranomaisen johdon ja esimiesten tulee varmistaa, että laatuauditointeja suorittavilla henkilöillä on riittävä asiantuntemus arvioitavasta kohteesta. Lisäksi laatuauditointeja tekevillä henkilöillä tulee olla riittävästi aikaa arvioinnin suorittamiseen. Laatuauditointeja tekevä henkilö voi osallistua varsinaisena tehtävään esitysvalmisteluun ja seurantaan. Laatuauditointeja ei kuitenkaan voi arvioida sellaista hanketta, jonka esitysvalmisteluun tai seurantaan hän on itse osallistunut. Laatuauditointitehtävä voidaan myös ulkoistaa, jos valtionapuviranomaisen johto katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi.

Osa II: Tehokas ja vaikuttava valtionavustusten käytön valvonta

4 Avustuksen käytön valvonnan toteuttamisen lähtökohtia

4.1 Valvonnan tehokkuus

Avustuksen käytön valvonnan on oltava tehokasta.

Valvonnan on oltava asianmukaista ja riittävää, ja valvonnasta valtionapuviranomaiselle aiheutuvien kustannusten on oltava järkevissä suhteissa valtionavustukseen liittyviin taloudellisiin riskeihin. Valtionavustuslaki sisältää avustusten käytön tehokasta valvontaa varten tarvittavat säännökset valtionapuviranomaisen tietojensaantioikeuksista ja valvonta- ja tarkastusoikeuksista samoin kuin valtionavustuksen saajan selvitysvelvoitteista valtionavustuksen valvonnassa ja tarkastuksessa sekä valtionavustuksen saajan myötävaikutusvelvoitteista tarkastuksissa¹⁸.

Ollakseen tehokasta valvonnan on oltava systemaattista ja toimeenpanoa tulee seurata. Systemaattisuus edesauttaa myös valvonta- ja tarkastuskustannusten hallinnassa. Valvonta tulee kohdistaa toimintaan ja valvontakeinot valita siten, että käytettävissä olevilla resursseilla saadaan mahdollisimman vaikuttava lopputulos. Valvontatoimien kohdistamisessa korostuu riskiperusteisuus ja valvontatoimien oikeasuhtaisuus. Pelkästään se, että valittu valvontakeino säästää viranomaisen aikaa ja valvontakustannuksia, ei vielä sellaisenaan tee valvonnasta tehokasta. Jos valittu menettely arvioidaan valvonnan tarkoituksen kannalta heikoksi, sitä ei voida katsoa myöskään tehokkaaksi.¹⁹

Valvonnan vaikuttavuutta voidaan parantaa panostamalla ennakoivaan toimintaan. Virheiden ja väärinkäytösten ennaltaehkäisy on tehokkaampaa kuin niihin puuttuminen jälkikäteen. Avustuksen hakijoiden ja saajien riittävällä ja oikea-aikaisella opastuksella voidaan ennaltaehkäistä monia ongelmatilanteita. Niin ikään resursien kohdistaminen erityisesti sellaisiin valvontakohteisiin, joihin arvioidaan sisältyvän tavanomaista suurempaa riskiä, lisää valvonnan tehokkuutta. Valvontatoimet

18 HE 63/2001.

19 Esimerkiksi avustusten myöntämiseksi valittua valtionavustuslain 7.3 §:n mukaista menettelyä on saatettu perustella sillä, että se vähentää valtionapuviranomaisen hallinnollista taakkaa siirtäessään osan valvontaan kuuluvasta työstä saajalle. Valvontavastuu ei voi kuitenkaan siirtyä. Menettelyn tehokkuutta on tarkasteltava tapauskohtaisesti.

on myös syytä valita oikeasuhtaisesti eli valita ja käyttää sellaisia valvontakeinoja, joilla saavutetaan riittävät vaikutukset mahdollisimman säästävaisin panoksin. Tarpeettoman moninkertaisen valvonnan kohdistamista yksittäisen seikan todentamiseen on syytä välttää.

Joissakin tilanteissa valtionapuviranomaisen voi olla tarkoituksenmukaista asettaa valtionavustuksen saajalle ehtoja saajan omaan sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvistä velvoitteisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustusten valvonnan kehittämistä koskevassa tapaustutkimuksessa tätä on kuvattu niin sanottuna omavalvontaan liittyvänä menettelynä.

Rahoituksen saajan omavalvonnan kehittäminen merkitsee myös jälkikäteen valvonnan ylikorostuksen vähenemistä. Toisaalta tämän suuntainen kehitys edellyttää rahoituksen saajien aktiivista ohjaamista ja mahdollisesti velvoitetta kehittää ja ylläpitää tarkoituksenmukaista omaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Tausta-ajatuksena on realismi, jonka mukaan rahoittaja ei pysty valvomaan riittävän hyvin olemassa olevilla resursseilla rahoituksen saajien toimintaa, ellei perustana ole rahoituksen saajien asianmukainen oma sisäinen valvonta (ja mahdollisesti myös omavalvontasuunnitelma).²⁰

Oppaan luvussa 12.5.3 Hallinto- ja valvontamallin kuvauksen käyttö valvonnassa tarkastellaan tätä menettelyä tarkemmin.

Valtionapuviranomainen tekee punnintaa siitä, mikä valvontakeino kussakin tilanteessa on tarkoituksenmukainen. Seuraavassa esitetään joitakin näkökohtia, joita valtionapuviranomaisen on hyvä tarkastella tätä punnintaa tehdessään.

4.2 Ennakoiva toiminta

Valtionavustusprosessin ja käytön valvonnan suunnittelussa on hyvä kiinnittää huomiota sellaisiin toimiin, joilla voidaan ennaltaehkäistä virheiden, ongelmien ja mahdollisten väärinkäytösten syntymistä. Ennakoivien toimien käyttöönotto edellyttää valtionavustustoiminnan suunnitelmallista kehittämistä ja toimeenpanoa. Kaiken lähtökohdiana on valtionavustustoiminnan huolellinen suunnittelu ja järjestäminen. Tätä kuvataan oppaan osassa I.

²⁰ Mikko Lilja, Lasse Oulasvirta ja Jaakko Rönkkö, Luottamusta vai valvontaa? Tapaustutkimus OKM:n valtionavustusten valvonnan kehittämisestä.

Avustuksen käytön valvonnassa ennakoivat toimet voivat liittyä muun muassa seuraaviin tekijöihin:

- avustuksen hakijoiden ja saajien riittävä ja oikea-aikainen neuvonta ja opastaminen (luku 5);
- huolellinen avustushakemus- ja raportointipohjien määrittely (luku 7) sekä
- hakijaan sekä haettavaan toimintaan tai hankkeeseen liittyvien riskien tunnistaminen hakemuksen käsittelyvaiheessa ja tämän perusteella hakemusten jaottelu seurantaluokkiin (luku 8).

Ennakoivana toimena valtionapuviranomaisen on lisäksi hyvä esittää esimerkiksi verkkosivuillaan tai hakemuspalvelussa yleisesti, kuinka avustusten käytön valvonta on toteutettu sekä antaa yleisellä tasolla tietoa suoritetuista tarkastuksista. Näin avustuksen saajille muodostuu ymmärrys siitä, että valtionapuviranomainen seuraa myöntämiensä avustuksen käyttöä tarkasti. Tämä edesauttaa osaltaan valtionavustusten asianmukaista käyttöä.

4.3 Toimien oikeasuhtaisuus

Valittujen valvontakeinojen tulee olla asianmukaisia ja tarkoitukseensa nähden tarpeellisia ja oikeasuhtaisia. Keinojen valinnassa pitää kiinnittää huomiota siihen, palveleeko valittu valvontakeino tarkoitustaan. Keinot eivät saa olla ylimitoitettuja, mutta niiden pitää olla riittäviä. Seuraavassa on joitakin esimerkkejä tilanteista, joissa valtionapuviranomainen joutuu punnitsemaan valittavan keinon oikeasuhtaisuutta.

Tarkastuksen käyttäminen selvityskeinona vielä käynnissä olevassa hankkeessa

Avustuksen käytössä on huomattu epäselvyyksiä. Jos riittävä tieto avustuksen asianmukaisesta käytöstä on saatavissa tavanomaisessa seurantamenettelyssä (kirjalliset raportit, pyydettävät lisäselvitykset), tarkastusta ei voida pitää asian selvittämiseksi tarpeellisena. Tarkastuksen käyttäminen selvityskeinona vielä käynnissä olevaan hankkeeseen edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa (ks. luku 11).

Hakijalta hakemuksessa pyydettyä vakuutuksen käyttö

Toisinaan valtionavustuksen hakijalta saatetaan pyytää hakemuksen yhteydessä vakuutusta esimerkiksi valtionavustuslain 7.2 §:ssä säädettyjen myöntämistä koskevien esteiden selvittämiseksi. Vakuutuksen käyttö selvittämiskeinona perustuu siihen, että valtionavustuksen hakijan on valtionavustuslain 10 §:n mukaan annettava oikeat ja riittävät tiedot hakemuksen ratkaisemiseksi. Esimerkiksi tarkoituksena voi olla, että valtionavustuksen hakija ilmoittaisi valtionavustushakemuksessaan, onko tätä tai tämän edustajaa tuomittu lainvoimaisella tuomiolla luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä tai työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta taikka onko hakijalle lainvoimaisella päätöksellä määrätty seuraamusmaksu laittomasti maassa oleskelevien työntekijöiden palkkaamisesta.

Hakijalta pyydettyä vakuutuksen käytössä tulee ottaa huomioon suhteellisuusperiaate: Jos päämääränä on etukäteen riskiperusteisesti sulkea pois avustusta mahdollisesti väärinkäyttävät hakijat, on harkittava, onko hakijalta hakemuksella pyydettyä vakuutus oikeasuhtainen ja riittävä keino asian selvittämiseksi. Valtionavustuslain 7.2 §:ssä säädettyjen myöntämisen esteiden selvittämiseksi valtionapuviranomaiselle on säädetty tiedonsaantioikeudet sakkorekisteriin (VAL 31.3 §) ja rikosrekisteriin (rikosrekisterilaki 4 a §), mikä mahdollistaa sen, että valtionapuviranomainen voi hankkia kyseiset tiedot myös toiselta viranomaiselta.

Avustuksen saajalta loppuraportoinnin yhteydessä edellytetty tilintarkastajan raportti

Yhtenä avustuksen asianmukaisen käytön varmistamismenettelynä valtionapuviranomainen saattaa edellyttää loppuselvittämisen yhteydessä avustuksen käytön ajalta saajan toimittamaa tilintarkastajan raporttia (ks. luku 10.4.7). Usein tilintarkastajan raportin vaatimus on kytketty myönnetyn avustuksen määrään, jolloin määritellyn euromääräisen rajan ylittävistä avustuksista on esitettävä tilintarkastajan raportti. Pelkästään avustuksen euromäärään liitetty vaatimus tilintarkastuksen suorittamisesta voi joissakin tilanteissa olla kohtuuton. Jos kyse on ostopalveluja varten myönnetystä avustuksesta, ja syntyvien ostolaskujen lukumäärä on vähäinen, oikeasuhtaisena vaihtoehtona tilintarkastuksen teettämisen sijaan voidaan pyytää ostolaskuja koskevien tositekopioiden esittämistä kustannusraportoinnin yhteydessä²¹.

21 Esimerkiksi valtioneuvoston asetus (262/2023) 15.3 §: Tilintarkastuslain (1141/2015) 1 luvun 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettun tilintarkastajan tulee lopputilityksen yhteydessä antaa raportti havainnoistaan, jotka koskevat hankkeelle tilitettyjä kustannuksia koko projektin kestoajalta. Jos tuen saaja on kunta, kuntayhtymä tai seurakunta, raportin antaa sen tilintarkastaja. Jos ostolaskujen määrä hankkeessa on enintään viisi, tuen myöntäjä voi hyväksyä vaihtoehtona tilintarkastajan raportille, että hakija liittää tilitykseen kopion ostolaskuista ja maksutositteet, joista ilmenee, että laskut on maksettu.

4.4 Moninkertaisen todentamisen välttäminen

Silloin, kun valtionavustus kohdistuu avustettavasta toiminnasta tai hankkeesta toteutuneisiin kustannuksiin, kustannusten toteutuminen on todennettava riittäväällä tavalla. Toteutuneiden kustannusten todentamiseksi on käytettävissä useita eri menettelyjä. Menettelyistä tulee valita se tai ne, jotka ovat tarkoitukseen riittävät. Samaa asiaa ei pidä todentaa epätarkoituksenmukaisesti useammalla päällekkäisellä menettelyllä. Toisinaan valtionapuviranomainen on esimerkiksi saattanut vaatia hyväksyttävän kustannuksen todentamista pyytämällä avustettavasta toiminnasta kirjanpitoajoa, tositekopioita ja vielä loppuselvityksen yhteydessä kustannusten toteutumista varmistavaa tilintarkastajan raporttia.

Avustuksen käytön seuranta koskeissa ohjeissa valtionapuviranomaisen on hyvä laatia toimintaohjeet ja kriteerit eri valvontakeinojen käyttöönotolle. Yksi arvioitava asia on tilintarkastusraportin käyttö loppuselvityksen yhteydessä; missä tapauksissa tilintarkastusta vaaditaan ja missä tapauksissa se voidaan jättää vaatimatta. Niissä tapauksissa, joissa vaaditaan loppuselvityksen yhteydessä tilintarkastajan raporttia (luku 10.4.7), on syytä pohtia, miltä osin voidaan luopua joistakin muista käytön seurannan vaatimuksista. Jos esimerkiksi tilintarkastaja ottaa loppuraportoinnin yhteydessä kantaa avustuksen saajan hankintamenettelyjen asianmukaisuuteen, viranomaisen ei ole syytä tämän lisäksi tarkastaa hankintoja jokaisen raportoinnin yhteydessä yksityiskohtaisesti, vaan kiinnittää huomiota epäselviin tilanteisiin. On syytä huomata, että tilintarkastusraportti on kuitenkin vain yksi valtionapuviranomaisen selvittämiskeinoista, ja lopullisen arvion avustuksen käytön asianmukaisuudesta tekee aina viranomaisen. Tilintarkastajan raportin huomiot saattavat siis johtaa vielä jatkoselvitystarpeisiin.

Tositekopioidiin perustuvaa tarkastelua tavanomaisena todentamismenettelynä olisi hyvä välttää. Tositekopioiden pyytäminen on perusteltua rajata lähinnä yksittäisten kustannuserien tosiallisen luonteen ja hyväksyttävyyden varmistamiseen. Tästä poikkeuksena ovat ne tilanteet, joissa tositekopioidiin perustuva käytön valvonta on myös avustuksen saajalle tarkoituksenmukaisin tapa todentaa hyväksyttävien kustannusten toteutumista.

Päällekkäistä todentamista on myös jokaisen kustannusraportoinnin yhteydessä kaikkien jo kertaalleen valtionavustuksen saajan hallinnon tarkastamien matkalaskujen yksityiskohtainen uudelleen tarkastaminen. Menettely on turha ja tehoton erityisesti niissä tapauksissa, joissa avustuksen saajalla on jo lähtökohtaisesti asianmukaiset matkakustannusten hyväksymismenettelyt. Sen sijaan, että tarkastelu kohdistuu kaikkiin yksittäisiin matkalaskuihin, avustuksen saajalta voidaan pyytää kuvaus organisaation matkustamista koskevista määräyksistä ja matkalaskujen

tarkastuskäytännöistä. Tämä koskee erityisesti julkishallinnolle myönnettäviä avustuksia. Yksittäisten matkalaskujen tarkastaminen viranomaisessa voidaan jättää niihin tilanteisiin, jotka vaativat yksityiskohtaisempaa selvittämistä.

Oikeasuhtaisuus ja tehokas valvonta voivat tarkoittaa eri avustustylajien ja eri saajaryhmien kohdalla erilaisia selvittämisen ja valvonnan keinoja. Esimerkiksi myönnettäessä yleisavustusta vakiintuneelle hakijalle valvonnan tarvitsemat tiedot ja menettelyt poikkeavat tilanteesta, jossa avustusta myönnetään aloittavan yrityksen kehityshankkeeseen. Eri hakija- ja saajaryhmien erityispiirteitä käsitellään luvussa 12.

4.5 Dokumentoinnin aukottomuus

Valtionavustuksen myöntäminen, käytön aikainen valvonta ja avustuksen käytön loppuseelvitys perustuvat hallintoasian kirjalliseen menettelyyn. Kaikki vireille tulleita asioita koskevat asiakirjat ja asioiden ratkaisemiseen liittyvä kirjeenvaihto on dokumentoitava siten, että asiaa koskeva tieto on myös jälkikäteen aukottomasti saatavissa. Käytännössä siis koko avustusasian elinkaari tulee dokumentoida luotettavalla tavalla, jotta myös avustusasian kohdistuva jälkikäteinen valvonta voidaan perustaa oikeaan ja riittävään tietoon.

Valtionapuviranomaisen avustustoimintaa koskevissa ohjeissa on oltava selkeät periaatteet siitä, kenen vastuulla dokumentoinnista huolehtiminen on prosessin eri vaiheissa ja miten menetellään eri tilanteissa. Silloin kun avustusprosessi on pitkälle digitalisoitu, yksittäiseen asiaan liittyvät asiakirjat on yleensä automaattisesti ohjattavissa oikean asian yhteyteen. Tämä kuitenkin edellyttäen, että asiointi toteutuu avustusprosessin kaikissa vaiheissa siinä sähköisessä palvelussa, johon automatiikka on luotu. Siltä osin, kun esimerkiksi asiaan liittyvää viestintää tehdään järjestelmän ulkopuolella, viranomaisella on oltava selkeät ohjeet siitä, mikä sisältö tulee tallettaa kyseistä asiaa koskeviin asiakirjoihin, ja miten. On huomattava, että myös suullisesti esimerkiksi puhelimesta saatu tieto on hyvä kirjata muistiin ja samalla pyytää toimittamaan tieto myös kirjallisessa muodossa. Tiedon saaminen kirjallisessa muodossa on välttämätöntä erityisesti niissä tapauksissa, joissa avustuksen hakijalta tai saajalta saatavalla tiedolla on merkitystä asian ratkaisemisessa. Asianmukainen dokumentointi turvaa sekä valtionapuviranomaisen että valtionavustuksen hakijan ja saajan etuja.

Dokumentoinnin aukottomuus koskee myös valtionapuviranomaisen omaa toimintaa prosessissa ja tämän toiminnan todentamista. Päätösesitykseen ja tehtyyn päätökseen vaikuttaneet seikat sekä päätöksen lopputulema on dokumentoitava asianmukaisesti. Kun valtionapuviranomainen päätöstä valmistellessaan tarkastaa

esimerkiksi toiselta viranomaiselta saamansa ja asian ratkaisuun vaikuttavan tiedon, myös tällaisen tiedon sisältö, tarkastuksen ajankohta ja tarkastaja on dokumentoitava käsiteltävän asian yhteyteen. Esimerkkinä tästä on Harmaan talouden selvitysyksikön toimittaman velvoitteidenhoitoselvityksen sisällön tarkastelu. Myös jälkikäteisessä valvonnassa on pystyttävä todentamaan, että tarkastus tehty ja että viranomainen on toiminut saamansa tiedon perusteella asianmukaisesti. Lähtökohdiana voidaan pitää periaatetta, että sitä, mitä ei ole dokumentoitu, ei ole tehty.

Dokumentoinnin aukottomuus koskee kaikkea sellaista tietoa, joka on merkityksellistä myös jälkikäteisen valvonnan suorittamiseksi. Esimerkiksi kun tarkastetaan tiettyyn valtionavustushakuun liittyviä sisältöjä, toimia ja haussa tehtyjen päätösten asianmukaisuutta, myös haettavana olleen avustuksen hakuilmoituksen sisältö (kuten avustustasot, arviointiperusteet ja niin edelleen) on valvonnan kannalta merkityksellistä tietoa.

4.6 Olemassa olevan tiedon hyödyntäminen

Valtionavustusasian käsittelyssä tarvittavat tiedot ovat yleensä pääosin lähtöisin avustuksen hakijalta tai saajalta itseltään. Tiedonhallintalain 20 §:n perusteella valtionapuviranomaisen on pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen tietoa-aineistoja. Jos valtionapuviranomaisella on oikeus saada tietoja toisen viranomaisen tietovarannosta tehtäviensä hoitamista varten ajantasaisesti ja luotettavasti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, se ei saa vaatia avustuksen hakijaa tai saajaa esittämään tai toimittamaan tällaista todistusta tai otetta, ellei se ole välttämätöntä asian selvittämiseksi.²²

Valtionapuviranomaisen tuleekin selvittää esitysvalmistelussa ja seurannassa käytettävissä olevat tietolähteet sekä tarvittaessa luoda rajapinnat ja käytännöt tietojenvaihtoon.

Tietojen hyödyntämisessä on huolehdittava asianosaisen oikeussuojasta. Kuuleminen korostaa hallintomenettelyssä ennakkollista oikeussuojaa. Valtionavustuksen hakijaa on kuultava ennen valtionavustusasiassa tehtävää ratkaisua, kun asian ratkaisuun vaikuttaa jokin muu kuin hakijalta itseltään saatu selvitys tai tieto.

Seuraavassa on esitelty joitakin viranomaistiedon lähteitä sekä muita mahdollisia avustustoiminnassa tarpeellisia tietolähteitä.

22 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) 20 §.

4.6.1 Viranomaistietolähteitä

VIRRE-tietopalvelu

Valtionapuviranomainen voi hakea Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämästä VIRRE-tietopalvelusta viralliset rekisteritiedot yrityksistä, säätiöistä ja yritysikiinnityksistä. VIRRE-tietopalvelun kautta on mahdollista saada esimerkiksi kaupparekisteriote, yhtiöjärjestys sekä tilinpäätöstiedot valtionavustusten esitysvalmistelun ja käytön seurannan tueksi. VIRRE-tietopalvelun kautta on mahdollista etsiä luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka toimivat tai ovat toimineet yrityksissä tai säätiöissä jossakin roolissa. Haku tuottaa listauksen henkilöön liittyvistä yrityksistä ja/tai säätiöistä ja rooleista niissä.

Velvoitteidenhoitoselvitys (VHS)

Osana harmaan talouden ehkäisyä valtionapuviranomaisella on oikeus käyttää vireillä olevassa valtionavustusasiassa Harmaan talouden selvitysyksikön tuottamaa tietoa organisaation julkisoikeudellisten velvoitteiden hoidon tilasta.²³ Velvoitteidenhoitoselvitys on pyynnöstä saatavissa Harmaan talouden yksiköltä joko rajapinnan kautta (ensisijainen) tai sähköpostimenettelyllä.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tehtävänä on oikean ja riittävän kokonaiskuvan antaminen organisaatiosta sekä sen julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamisesta viranomaisten rekistereissä olevien tietojen perusteella. Velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvataan selvityksen kohteena olevan organisaation toimintaa ja siitä aiheutuvia vero-, lakisääteisiä eläkevakuutus-, tapaturmavakuutus- ja työttömyysvakuutusvelvoitteita sekä tullin perimiin maksuihin liittyviä velvoitteita ja niiden hoitamista, organisaation kykyä hoitaa nämä velvoitteensa sekä organisaatioihin kytkeytyviä organisaatiohenkilöitä ja muita organisaatioita.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tiedon lähteitä ovat

- Eläketurvakeskus
- Oikeusrekisterikeskus
- Patentti- ja rekisterihallitus
- Tulli
- Tapaturmavakuutuskeskus
- Työllisyysrahasto
- Ulosottolaitos
- Verohallinto

²³ Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010), 6.1 § 6).

Yritystukirekisteri

Työ- ja elinkeinoministeriön yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän yhteydessä toimii työ- ja elinkeinoministeriön omistama ja KEHA-keskuksen hallinnoima Yritystukirekisteri (yritystukien yhteinen tietovaranto), joka sisältää tiedot myönnettyistä ja maksetuista tuista Y-tunnuksittain.

Yritystukirekisteriä koskevassa laissa²⁴ (7 §) säädetään, että asiakastietojärjestelmään on tallennettava tiedot myönnetystä ja maksetusta tuesta, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen valtiontuen edellytykset. Tallettamisvelvollisuus ei kuitenkaan koske maa- ja metsätalouden alkutuotantoa eikä kalataloutta koskevaa tukea.

Rekisterin tarkoituksena on tehostaa yritystukien läpinäkyvyyttä, seuranta ja vaikuttavuuden arviointia sekä antaa tietoa tukien kohdentumisesta. Rekisteri sisältää tiedot valtion tukiviranomaisten ja niiden puolesta tukia myöntävien yhteisöjen ja säätiöiden myöntämistä ja maksamista tuista. Rekisteri ei sisällä kuntien ja rahoituslaitosten myöntämiä tukia. Rekisteri sisältää tietoja vuodesta 2020 alkaen.

Työ- ja elinkeinoministeriö luovuttaa tietovarannosta keskitetysti julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen mukaiset tukitiedot (yli 0,5 miljoonan euron tukipäätökset) Euroopan komissiolle sekä ilmoittaa keskitetysti tiedot Tilastokeskukselle tilastojen laatimista varten. Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee julkisia tietoja rajatusti, esimerkiksi tukiohjelmittain, julkisessa hakupalvelussa. Tämä yritystukien tietopalvelu sisältää valmisraportteja, mutta sen avulla voi toteuttaa hakuja myös itsenäisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö avasi yritystukirekisteriin liittyvän julkisen hakupalvelun keväällä 2023.

Yritystukirekisteri mahdollistaa tällä hetkellä osittaisen de minimis -kumulaation²⁵ seurannan vuoden 2022 alusta lukien. Rekisteristä puuttuu muun muassa osa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla myönnettyistä tuista sekä kuntien ja yksityisten rahalaitosten myöntämät tuet. Yritystukirekisteristä on mahdollista kehittää kansallinen de minimis -tukien keskusrekisteri 1.1.2026 alkaen komission

²⁴ Laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä (298/2017).

²⁵ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltaminen vähämerkityksiseen tukeen annetun komission asetuksen (EU) N:o 1407/2013 mukaisen tukien kasautumisen seuranta.

de minimis -asetusehdotuksen mukaisesti. Kyseessä on komission asetuksen täytäntöönpano. Sen myötä kunnat, Ahvenanmaan maakunta, yksityiset rahoituslaitokset sekä vakuutusyhtiöt tulevat yritystukirekisteriin tiedon tallentajiksi ja hyödyntäjiksi.²⁶

Valtion viranomaisilla tai niiden puolesta tukia myöntävillä yhteisöillä tai säätiöillä on oikeus nähdä tukiviranomaisen myöntämät tuet yritykselle tai konsernille salassapitosäännösten estämättä. Tuen hakijalta on kuitenkin edelleen hakemuksella kysyttävä, onko se saanut de minimis -tukea kunnilta tai pankeilta tai eräitä verotukia. Lisätietoja on saatavissa muun muassa Yritystukien julkista tietopalvelua koskevasta usein kysytyt kysymykset ja vastaukset, Q&A dokumentista²⁷.

Tutkihallintoa.fi-palvelu

Valtiokonttorin ylläpitämästä Tutkihallintoa.fi-palvelusta on mahdollista saada kuntien taloustietoja valtionapuviranomaisen esitysvalmistelun ja avustuksen käytön seurannan tueksi. Palvelun kautta on mahdollisuus tarkastella kuntien toimintatuloja, toimintamenoja sekä taseen lukuja. Palvelusta ovat löydettävissä muun muassa seuraavat tiedot:

- Keskeiset tunnusluvut
- Tilinpäätöstiedot
- Kuntakonsernin talousraportointi

Valtionapuviranomaisen on suositeltavaa harkita, voidaanko Tutkihallintoa.fi-palvelun tiedoilla kattaa valtionapuviranomaisen tiedon tarve esimerkiksi kuntien avustushakemusten käsittelyssä sekä avustusten seurannassa.

Tutkiavustuksia.fi-palvelu

Valtionapuviranomaiset ovat pääsääntöisesti toimittaneet 1.10.2023 alkaen Valtiokonttoriin vähimmäistiedot valtionavustushauistaan sekä niihin liittyvistä valtionavustushakemuksista ja -päätöksistä. Valtionavustuspalveluista on saatavissa lisätietoja Valtiokonttorin verkkosivuilla osoitteessa <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/muut-palvelut/valtionavustuspalvelut/>. Säädös velvollisuudesta: Valtionavustuslaki (688/2001), 6 a -luku: Valtionavustustoiminnan tietovaranto.

26 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa toimineen yritysjaoston raporttiluonnokseen VN/32437/2022-TEM-20.

27 <https://tem.fi/yritystukitietopalvelu>.

4.6.2 Muita tietolähteitä

Valtionapuviranomainen voi tarvita esitysvalmistelussa ja avustuksen käytön seurannassa tietoja myös muista kuin viranomaislähteistä. Viranomaistietoja voidaan täydentää kaupallisten toimijoiden tiedoilla. Tiedot voivat koskea esimerkiksi seuraavia:

- Konsernirakenne
- Yhtiön osakkaat
- Riskiluokka
- Maksuhäiriöt

Tiedoilla voidaan muun muassa varmentaa avustuksen saajan ja hakijan toimittamia tietoja. Näin voidaan nopeuttaa valtionavustusprosessia sekä parantaa sen laatua.

5 Avustuksen käytön valvontaa tukeva ennakoiva työ

Valtionavustuksen käytön valvonta perustuu hyvin vahvasti avustuksen hakijan ja avustuksen saajan itsensä antamiin tietoihin. Tästä syystä on tärkeää, että valtionapuviranomainen ohjaa hakijoita ja avustuksen saajia antamaan päätöksenteon ja valvonnan kannalta oikeat ja riittävät tiedot. Viranomaisen antaman ohjeistuksen on oltava oikea-aikaista, yksiselitteistä ja ymmärrettävää.

5.1 Vakioehtojen laatiminen

Myönteiseen valtionavustuspäätökseen sisältyy avustuksen saajaa oikeudellisesti sitovat vakioehdot. Vakioehtoihin on koottu yhteen ja vakioitu tietyn valtionavustuksen käyttöä koskevat ehdot ja rajoitukset. Nämä vakioehdot ovat samat kaikille kyseisen valtionavustuksen saajille, jollei avustuksen saajaa koskevassa (yksittäisessä) päätöksessä jonkin vakioehtokohdan osalta ole muuta todettu.

Sekä avustuksen käytön valvonnan että avustuksen saajan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että avustuksen käyttöä koskevat vakioehdot laaditaan huolellisesti, selkeästi ja kattavasti. Vakioehtoihin on asianmukaista sisällyttää valvonnan kannalta ehtoja muun muassa avustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta, avustuksen käyttöön tai avustuksen saajaan kohdistuvien muutosten ilmoitusvelvollisuudesta, kirjanpitoaineiston ja muun aineiston säilytysajoista, avustettavan toiminnan tai hankkeen erillään pidosta ja taloutta (kustannukset, tulot, rahoitus) koskevista reunaehdoista. Valtionavustuspäätökseen ja sen osaksi otettuihin vakioehtoihin on sisällytettävä kaikki sellaiset seikat, joihin valvonta- ja oikeusturvatilanteissa tai muussa avustustasialla selvittävässä tilanteessa tulee voida vedota²⁸.

28 Valtionapuviranomainen voi vedota takaisinperinnässä ainoastaan sellaisiin seikkoihin, jotka on sisällytetty päätökseen tai sen ehtoihin (mm. KHO:2015:82, hankintalain noudattamatta jättäminen ei ollut takaisinperintäperuste).

Vakioehtojen laatimisessa on käytettävä ymmärrettävää kieltä ja yksiselitteistä terminologiaa. Ehtojen sisällön laatimisessa on myös syytä käyttää organisaatiossa saatavilla olevaa erityisosaamista. Juridiikan osaajien lisäksi esimerkiksi avustuksen käytön talouden järjestämistä ja raportointia koskevilta osin ehtojen sisältö on syytä vähintäänkin tarkistuttaa talouden terminologian ja logiikan osaajilla.

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa on laadittu valtionavustuksen käyttöä koskevien ehtojen ja rajoitusten laatimisen tueksi vakioehto-opas²⁹. Oppaassa on taustatietoa ja esimerkkejä ehtosisältöjen laatimiseksi.

5.2 Hakuilmoituksen laatiminen

Valtionavustushauista tiedottaminen on olennainen osa hallinnon avoimuutta ja yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamista. Hakuilmoituksen yhteydessä hakijoille pyritään antamaan ennakoivasti kaikki sellainen tieto, joka edesauttaa valtionavustuksen hakijan ymmärrystä avustuksen oikeasta käytöstä ja avustuksen käyttöön liittyvistä velvoitteista.

- Hakuilmoituksella kerrotaan, mitä haettavaksi avatulla avustuksella tavoitellaan. Tavoitteiden ilmaisemisen tarkkuustaso riippuu haettavan avustuksen luonteesta.
- Hakuilmoituksella kerrotaan haettavaksi avattavan valtionavustuksen käyttötarkoitus sekä avustuksen myöntöharkinnassa käytettävät arviointiperusteet ja -kriteerit. Läpinäkyvät ja etukäteen ilmaistut arviointiperusteet ja -kriteerit edesauttavat hakijoiden tasapuolisen kohtelun toteutumista ja oikeusturvaa.
- Viimeistään hakuilmoituksen yhteydessä on tärkeää julkaista avustuksen käyttöä koskevat vakioehdot. Avustuksen käytön valvonnan kannalta on perusteltua, että hakijoita informoidaan avustuksen käytön ehdoista ja rajoituksista ennakoivasti, viimeistään avustuksen hakuvaiheessa. Näin hakija osaa jo hakemusta tehdessään ottaa huomioon avustuksen käyttöä rajoittavat tekijät. Yksityiskohtaiset vakioehdot auttavat hakijaa suunnittelemaan ja rajaamaan avustettavaksi tarkoitetun toimintansa tai hankkeensa avustuksen käyttötarkoituksen mukaiseksi sekä esittämään toimintansa tai hankkeensa talouden sen mukaisesti kuin vakioehdoissa on todettu.

²⁹ Valtionavustuksen vakioehdot, Opas valtionapuviranomaisille valtionavustuksen käyttöä koskevien yleisten ehtojen ja rajoitusten laatimisen tueksi, Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke 2022.

- Hakuilmoituksella on myös hyvä antaa tietoa avustuksen hakemisen ja käytön erityisistä tilanteista, joissa on aikaisemmin havaittu olevan epäselvyyttä. Tarvittaessa hakuilmoituksella voidaan antaa tietoa siitä, mistä näitä tilanteita koskevaa tarkempaa ohjeistusta on saatavissa.
- Hakuvaiheessa hakijoille on myös tärkeää kertoa, mitä tietoa avustuksen saajan on annettavan avustuksen käytön seurannan yhteydessä (jälkikäteisen raportoinnin sisältö). Kun valtionavustuksen hakija tietää jo hakuvaiheessa, millaisia asioita sen tulisi mahdollisena avustuksen saajana raportoida toiminnastaan, hakija voi jo hakemusta laatiessaan ottaa avustuksen raportointiin liittyvän työn huomioon ja suunnitella tarvittavan tiedonkeruun osana avustushakemuksessa kuvatun toiminnan sisältöä. Tämä kuvaus auttaa valtionavustuksen myöntäjää myös arvioimaan hakemuksessa kuvatun toiminnan toteuttamista ja vastaavuutta myöntäjän hakuilmoituksessa kuvaamaan tavoitteeseen.

Ennen hakuilmoituksen julkaisemista viranomaisen on varmistuttava siitä, että haku on huolellisesti suunniteltu ja hakuilmoitus valmis julkaistavaksi. Jos hakuilmoituksessa olevia arviointiperusteita ja/tai -kriteerejä tai muuta sellaista tietoa, jolla voi olla vaikutusta hakemuksen sisältöön, joudutaan perustellusta syystä muuttamaan jo julkaistun hakuilmoituksen jälkeen, viranomaisen on huolehdittava siitä, että jo hakemuksensa jättäneet hakijat saavat täydentää hakemustaan muuttuneiden perusteiden ja kriteereiden pohjalta.

5.3 Hakuinfot ja muu koulutus hakijoille

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Valtionapuviranomainen voi tarpeen mukaan järjestää hakijoille infotilaisuuksia avustusten hakemiseen liittyvistä menettelyistä ja erityiskysymyksistä. Näin voidaan jo etukäteen ehkäistä hakemista koskevien ongelmatilanteiden syntymistä. Keskeisiin kysymyksiin kohdistuvalla etukäteisellä tiedottamisella ja opastamisella voi olla myönteisiä vaikutuksia avustushakemusten sisällön laatuun ja hakemusten sujuvaan käsittelyyn. Hakijoille järjestettäviä infotilaisuuksia voidaan pitää viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteuttamisen ja tasapuolisen kohtelun näkökulmasta hyvänä käytäntönä.

Hyvänä menettelynä voidaan pitää myös yksittäisiltä hakijoilta hakuun tulleisiin ja hakuun liittyviin kysymyksiin annettujen vastausten julkaisemista esimerkiksi verkkosivuilla tai hakemuspalvelussa silloin, kun kyse on asioista, joiden saattaminen kaikkien hakijoiden tietoon edistää tasapuolista kohtelua.

Silloin kun valtionapuviranomainen katsoo tarkoituksenmukaiseksi, voi olla tarpeen järjestää hakijoille ja avustuksen käyttäjille koulutusta myös hakuaikojen ulkopuolella. Jotkin valtionapuviranomaiset järjestävät koulutuksia säännöllisesti esimerkiksi avustettavien hankkeiden talouden järjestämiseen ja raportointiin liittyen. Joillakin viranomaisilla on lisäksi verkkosivuillaan lyhyitä video-opastuksia rajattuihin aihealueisiin, kuten hakemuslomakkeen tai raportointilomakkeen täyttämiseen.

Valtionapuviranomainen voi myös antaa verkkosivuillaan kirjallisia ohjeistuksia erityisesti sellaisiin tilanteisiin, joissa on havaittu ongelmia ja väärinymmärryksiä. Tällaisia erityiskysymyksiä voivat olla muun muassa usean hakijan yhteishankkeiden muodostamiseen liittyvät menettelyt, avustuksen edelleen välittämistä (VAL 7.3§) koskevat tilanteet ja tilanteet, joissa valtionapuviranomainen ottaa avustusta myöntäessään huomioon myös hakijan käyttöönsä saamat maksuttomat resurssit³⁰. Tässä mainittuja erityistilanteita kuvataan hallinnointioppaassa:

- Luku 9.1. Avustuksen myöntäminen muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen
- Luku 9.2 Useiden toimijoiden yhdessä toteuttamien hankkeiden avustaminen
- Luku 3.5 Maksutta käyttöön saadut resurssit

Näistä viimeksi mainittua käsitellään lisäksi valvontaoppaan luvussa 13.2.

30 Maksutta käyttöön saaduista resursseista käytetään myös nimitystä luontoissuoritukset, in kind -panostukset, vapaaehtoistyö.

6 Valtionavustuksen hakijan ja saajan rooli

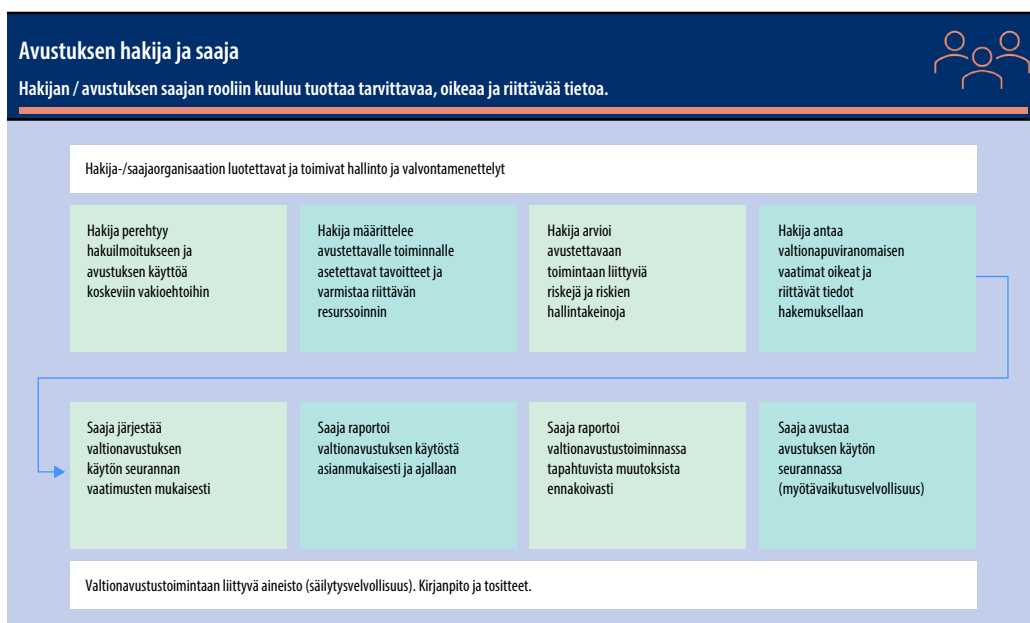
Valtionavustuksen hakijan ja saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen suunnitellusta ja toteutuneesta käyttötarkoituksesta sekä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee asian ratkaisemiseksi. Oikeat tiedot tarkoittavat tosiasioita vastaavia tietoja.

Valtionavustuksen hakijan ja saajan aktiivista selvittämisvelvollisuutta käsitellään juridisesta näkökulmasta hallinnointioppaassa:

- Luku 5.1 Valtionavustuksen hakijan aktiivinen selvittämisvelvollisuus
- Luku 13.2 Valtion avustuksen saajan selvittämisvelvollisuus ja selvitystä koskevat vaatimukset

Tässä luvussa valtionavustuksen hakijan ja saajan roolia tarkastellaan käytännönläheisestä näkökulmasta. Valtionavustuksen hakijan ja saajan roolia valtionavustusprosessissa kuvataan kuviossa 5.

Kuvio 5. Valtionavustuksen hakijan ja saajan velvollisuudet



Valtionavustuksen hakija- ja saajaorganisaation asianmukaiset hallinto- ja valvontamenettelyt varmistavat omalta osaltaan avustettavan toiminnan tai hankkeen onnistumista. Avustuksen saajan luotettavat ja todennetut prosessit, sisäiset ohjeet ja menettelytavat edesauttavat valtionapuviranomaisen valvonnan kohdistamista niihin kohteisiin, joihin kohdistuu suurempaa riskiä. Hallinto- ja valvontamenettelyjen asianmukaisuuden todentamista järjestöissä käsitellään luvussa 12.5.3.

Seuraavassa esitetään valtionavustuksen hakijan ja saajan rooliin liittyviä velvoitteita avustusta haattaessa ja myönteisen päätöksen jälkeen avustusta käytettäessä.

Esimerkkejä valtionavustuksen hakijan velvollisuuksista

- Hakijan pitää määrittää tavoitteet, joihin haetulla avustuksella rahoitettavaksi tarkoitettussa toiminnassa tai hankkeessa pyritään.
- Hakijan pitää suunnitella avustuksella rahoitettavaksi tarkoitettu toiminta tai hanke huolellisesti mukaan lukien toimintaa tai hanketta koskeva realistinen talous.
- Hakijan pitää varmistaa, että sillä on riittävät taloudelliset resurssit ja osaaminen avustuksella rahoitettavan toiminnan tai hankkeen toteuttamiseksi.
- Hakijan pitää arvioida avustuksella rahoitettavaan toimintaan tai hankkeeseen liittyvät riskit ja määritellä riskien hallintakeinot.
- Hakijan tulee tutustua huolellisesti hakuilmoitukseen sekä avustusta koskeviin vakioehtoihin ennen hakemuksen jättämistä.
- Hakijan tulee täyttää hakemus huolellisesti. Huolellisesti täytetty hakemus nopeuttaa avustushakemuksen käsittelyä.
- Avustuksen hakijan toiminta- tai hankesuunnitelman tulee olla sellainen, että avustuksen käytön seuranta on sen perusteella mahdollista.

Esimerkkejä valtionavustuksen saajan velvollisuuksista

- Velvollisuus perehtyä, omaksua ja toimia valtionavustuspäätöksen ja päätöstä koskevien vakioehtojen mukaisesti
- Velvollisuus toimittaa valtionavustukseen liittyvät raportoinnit ajallaan ja täydellisinä
- Velvollisuus ilmoittaa avustettavaan toimintaan tai hankkeeseen liittyvistä muutoksista, joilla on vaikutusta avustuksen käytön kannalta
- Velvollisuus avustaa valtionapuviranomaista seurantaan ja tarkastuksiin liittyvissä seikoissa (myötävaikutusvelvollisuus)
- Velvollisuus säilyttää avustettavaan toimintaan tai hankkeeseen liittyvä aineisto ehtojen edellyttämällä tavalla jälkikäteisvalvontaa varten

Oikean ja riittävän kuvan antamiseksi avustuksen saajan on ilmoitettava viipymättä kaikki sellainen tieto, jolla on tai saattaa olla vaikutusta avustuksen käytön hyväksytävyyteen. Avustuksen saajan on pyrittävä tekemään ilmoitus välittömästi, kun se on itse saanut tiedon muutoksesta.

Avustettavaan toimintaan tai hankkeeseen liittyviä muutoksia voivat olla muun muassa³¹

- Avustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen ja käyttöaikaan vaikuttavat muutokset
- Avustettavan hankkeen tai toiminnan kustannusarviossa tai muussa rahoituksessa tapahtuvat muutokset suhteessa avustushakemuksessa annettuihin ja avustuspäätöksen perustaksi otettuihin tietoihin
- Investointiavustuksella hankitun omaisuuden siirto avustuksen saajalta toiselle tai yleishyödylliseen toimintaan myönnetyllä investointiavustuksella hankitun omaisuuden siirto muuhun toimintaan

31 Valtionapuviranomainen määrittelee vakioehdoissaan ja avustuksen käyttöä koskevista ohjeistaan, milloin kyse on sen luonteisista muutoksista, että niistä on tehtävä muutoshakemus.

Avustuksen saajaan liittyviä muutostilanteita ovat esimerkiksi

- Liiketoiminnan siirtäminen ulkomaille tai toiselle paikkakunnalle
- Merkittävät liiketoimintamuutokset tai yritysjärjestelyt
- Merkittävät henkilöstövähennykset

Avustuksen saajan on annettava oikeat tiedot myös taloudellisessa asemassaan tapahtuvista muutoksista. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa koko toiminnan jatkuvuus on uhattuna tai avustuksen saajan varallisuusasemassa on tapahtunut sellainen merkittävä muutos, jolla saattaa olla vaikutusta avustusten maksamiseen. Esimerkkejä merkittävistä taloudellisessa asemassa tapahtuvista muutoksista ja toiminnan jatkuvuutta uhkaavista tekijöistä ovat muun muassa ilmenneet kavallukset, avustuksen saajan joutuminen (tai uhka joutua) selvitystilaan, konkurssiin tai saneerausmenettelyyn. Toiminnan jatkuvuutta uhkaavia tekijöitä saattavat myös olla avainhenkilöstön irtisanoutuminen, sisäiset ristiriidat tai avustuksen saajan osallisuus oikeudenkäyntiin riita- tai rikosasiassa kantajana, vastaajana tai asianomistajana.

7 Tavoitteiden mukaisen hakemuspohjan sisällön määrittely

Perusta avustuksen asianmukaiselle käytölle ja käytön valvonnalle luodaan jo hakemusvaiheessa. Valtionapuviranomaisen on tunnistettava avustuksen myöntämistä koskevaa päätöstä varten tarvitsemansa tiedot³². Tässä luvussa nostetaan erityisenä kysymyksenä esiin valtionavustukselle tai avustushaulle asetettujen tavoitteiden huomioon ottaminen hakemuksen sisällön määrittelyssä.

Valtionavustuslain 7.1 §:n 2 kohdan mukainen avustettavan toiminnan tai hankkeen vastaavuus talousarvion tai lainsäädännön mukaisiin valtionavustuksen tavoitteisiin on valtionavustuksen myöntämisen ehdoton edellytys. Valtionapuviranomaisen pitää kertoa hakuilmoituksessa haulle asetuista, mahdollisesti tarkemmista tavoitteista. Valtionapuviranomaisen on riittävällä ja asianmukaisella tavalla varmistuttava siitä, että hakemuksessa esitetty valtionavustuksen suunniteltu käyttö edistää valtionavustukselle asetettuja päämääriä.

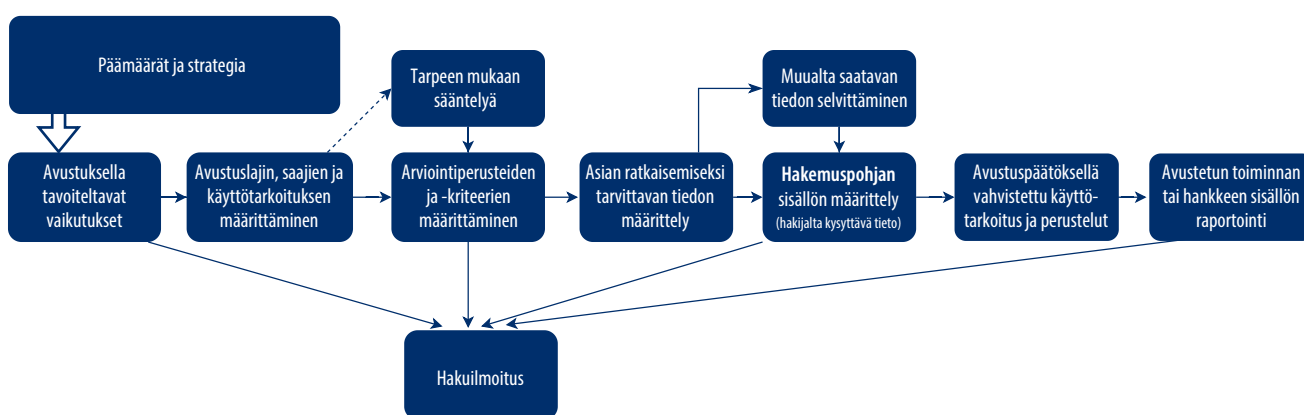
Avustettavan toiminnan tai hankkeen sisältöön liittyvät kysymykset tulee asettaa siten, että hakijalta saadaan hakemuksessa juuri ne tiedot, joiden perusteella hakemuksia on mahdollista arvioida suhteessa avustustoiminnalle tai yksittäiselle haulle asetettuihin päämääriin ja tavoitteisiin. Hakemusten keskinäistä vertailua varten haun päämääristä on johdettava hakemusten arviointiperusteet ja näitä konkretisoivat arviointikriteerit, jotka varmistavat arvioinnin yhtenäisyyttä. Ennalta määriteltyjen kriteerien käyttö edesauttaa hakemusten yhtenäistä arviointia. Kriteerit varmistavat samalla hakijoiden tasapuolisen kohtelun.

Hakemuksen sisällön määrittelyn yhteydessä on tarpeen määritellä myös avustuksen käytön valvontaa koskevat raportointikysymykset. Valtionavustuksen käytön selvittämisen yhteydessä avustuksen saajan on selvitettävä avustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä onnistumiseen ja epäonnistumiseen johtaneita syitä. Tiedolla on merkitystä yksittäisen avustushaun ja yksittäisen

32 Hallintolain 31.1 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Valtionapuviranomaisen selvittämisvelvollisuutta valtionavustusprosessin eri vaiheissa on käsitelty hallinnointioppaassa.

avustuksen saajan tuotosten ja tulosten arvioinnissa. Kuviossa 6 esitetään valtionavustustoiminnalle asetettujen tavoitteiden huomioon ottaminen avustusprosessin edetessä.

Kuvio 6. Valtionavustukselle asetetut tavoitteet valtionavustusprosessin eri vaiheissa



Valtionavustuksia myönnetään erilaisiin tarkoituksiin, mikä vaikuttaa luonnollisesti myös hakemusten arviointiperusteiden ja -kriteereiden moninaisuuteen. Seuraavassa kuvataan esimerkkinä erästä Museoviraston valtionavustushakua varten laadittuja arviointiperusteita ja -kriteereitä³³. Vaikuttavan valtionavustustoiminnan toimintamallia kuvataan laajemmin toimintamallioppaassa³⁴.

33 Esimerkki on esitetty Valtionavustustoiminnan sanastossa, kohdassa päämäärä, arviointiperuste, arviointikriteeri.

34 Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli – valtionavustustoiminnan kehittämisen suuntaviivoja 2023.

Esimerkki

Haun päämäärä

Entistämisavustuksen tarkoituksena on säilyttää arvokasta rakennettua kulttuuriympäristöä osana kansallista kulttuuriperintöä ja tukea rakennusrestauroinnin työtapojen säilymistä.

Haussa käytettävät hakemusten arviointiperusteet

Museoviraston rakennusperintöavustuksille on määritetty arviointiperusteet, joilla valtionavustuksen hakijoiden hankkeita arvioidaan. Näitä arviointiperusteita ovat vuonna 2022 muun muassa kohteen arvo ja hankkeen vaikutus kohteen säilymiseen.

Jokaiselle arviointiperusteelle on määritetty arviointikriteerit, joiden perusteella arvioidaan hankkeen arvo suhteessa kyseiseen perusteeseen.

Haussa käytettävät hakemusten arviointikriteerit

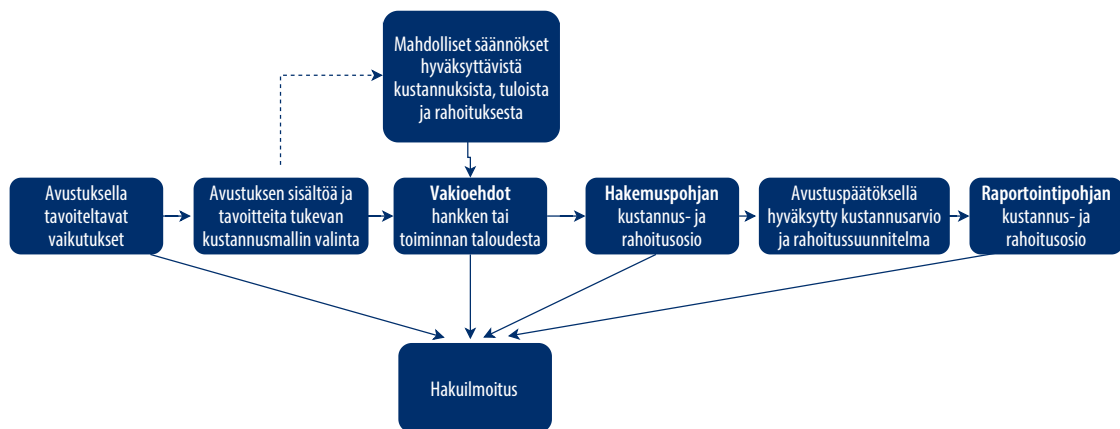
Rakennusperintöavustuksille on määritetty arviointikriteerit, joiden avulla arvioidaan, mikä ehdotetun hankkeen arvo on suhteessa tiettyyn arviointiperusteeseen. Yksi arviointiperusteista on kohteen arvo, jonka arviointikriteereitä ovat vuonna 2022 muun muassa nämä kaksi: "valtakunnan tasolla erityisen merkittävä kohde, jonka historiallinen arvo, edustavuus sekä lähde- ja dokumentaatioarvo on kiitettävä; lailla tai asetuksella suojeltu kohde" ja "kohteella on kaavassa tai muussa arvioinnissa todettua maakunnallista merkitystä, edustavuus sekä lähde- ja dokumentaatioarvo on hyvä tai tyydyttävä".

Toiminnan tai hankkeen talous

Valtionavustuksia voidaan myöntää kovin erilaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tästä syystä on selvää, että eri avustuksissa hyväksyttävien menojen tai kustannusten sisältö vaihtelee laajastikin. Se, mitä meno- tai kustannuseriä valtionapuviranomainen hyväksyy avustettavaksi, on tarkoituksenmukaisuuskysymys, jota arvioidaan viimeistään valtionavustusta koskevan lainsäädännön (laki, asetus) valmistelun yhteydessä tai kun valtionapuviranomainen valmistelee vakioehtojen sisältöä.

Valtionapuviranomaisen on huolehdittava siitä, että avustettavan toiminnan tai hankkeen talouteen liittyvät ehdot ja rajoitukset esitetään yhdenmukaisin ja yksiselitteisin sisällöin hakuilmoituksessa, vakioehdoissa sekä hakemus- ja raportointilomakkeissa. Kuviossa 7 esitetään avustettavaa toimintaa tai hanketta koskevan kustannustiedon merkitys valtionavustusprosessin edetessä.

Kuvio 7. Valitun kustannusmallin vaikutukset avustusprosessin eri vaiheissa



Edellä esitetyn kysymyksenasettelun lisäksi hakemuksella tulee luonnollisesti kysyä kaikki muukin tieto, joka tarvitaan päätöksen tekemistä varten. Hakijalta ei kuitenkaan pidä pyytää tietoa, joka on muualta saatavissa tai joka on asian ratkaisun kannalta tarpeetonta (tarkoitussidonnaisuus). Tarvittavien tietojen laajuus ja sisältö riippuvat muun muassa

- avustukseen sovellettavasta lainsäädännöstä,
- sektorista, jolle avustusta on tarkoitus myöntää (esim. kunta, elinkeinoelämä),
- avustettavan toiminnan luonteesta (taloudellinen toiminta vs. yleishyödyllinen toiminta) sekä
- valtionavustuslajista (esim. yleisavustus, hankeavustus, apuraha).

Kirjallista hakemusta ja hakijalta kysyttäviä tietoja käsitellään tarkemmin hallinnointioppaassa:

- Luku 4.5 Kirjallinen hakemus ja hakulomake
- Luku 6 Hakijalta kysyttävät tiedot
- Luku 5.5.1 Hakemuksessa pyydyttävä vakuutus yleisten myöntämisen edellytysten täyttymisestä

8 Riskien tunnistaminen esitysvalmistelun osana

Valtionapuviranomaisen on suotavaa arvioida hakemuksella esitettyyn toimintaan tai hankkeeseen sisältyvää riskiä. Riskien tarkastelussa on hyvä kiinnittää huomiota myös itse hakijaan liittyviin riskeihin.

Valtionapuviranomainen voi pyytää hakemusvaiheessa avustuksen hakijaa tunnistamaan riskitekijöitä, jotka voivat estää tai hidastaa hakemuksella esitetyn toiminnan tai hankkeen toteutumista. Samalla hakijan tulisi määritellä hallintakeinot tunnistamilleen riskeille. Näin hakija itse saadaan kiinnittämään huomiota seikkoihin, joihin toiminnan tai hankkeen edetessä on tarvittaessa puututtava, jotta suunnitellut tavoitteet olisivat saavutettavissa. Valtionapuviranomainen arvioi hakemuksen käsittelyn yhteydessä hakijan tunnistamia riskitekijöitä ja esitettyjen riskien hallintakeinoja. Samalla valtionapuviranomainen saa tuntumaa hakijan toiminnan suunnitelmallisuudesta ja tavoiteltavien tulosten realistisuudesta.

Hakijaa koskevassa riskiarvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi hakijaan liittyvään osaamisriskiin, taloudelliseen riskiin tai toimintaympäristöriskiin. Riskit voivat liittyä myös avustettavaan toimintaan. Riskien tarkastelussa on kiinnitettävä huomiota myös riskin toteutumisen todennäköisyyteen ja vaikutuksiin.

Esimerkki taloudellisen riskin arvioimisesta

Hakijalla on olennaisia taloudellisia vaikeuksia: riskitaso 100 %

Avustettavan toiminnan rahoitus täysin epäselvä: riskitaso 80 %

Avustettavan toiminnan omavastuusuuden rahoitukseen liittyy olennaisia epävarmuustekijöitä: riskitaso 60 %

Avustettavan toiminnan omavastuuosuuden rahoitukseen liittyy epävarmuustekijöitä: riskitaso 40 %

Avustettavan toiminnan omavastuuosuuden rahoitus on kunnossa, mutta hakijan taloudellisessa tilanteessa on jonkin verran epävarmuutta: riskitaso 20 %

Hakijan talous ja avustettavan toiminnan omavastuuosuuden rahoitus ovat kunnossa: riskitaso 0 %.

Julkistoimijoiden³⁵ avustuksiin voidaan pääsääntöisesti arvioida liittyvän vähemmän talouteen tai väärinkäyttöihin liittyviä riskejä kuin yksityisten toimijoiden. Myös avustuksen hakijan toiminnan vakiintuneisuudella on merkitystä riskiarvioinnin kannalta. Riskejä voidaan arvioida myös suhteessa hakijan käytettävissä oleviin resursseihin ja näkemykseen siitä, pystyykö hakija resurssiensa puitteissa toteuttamaan avustettavan toiminnan tai hankkeen haetussa laajuudessa.

Hakemukset voidaan jaotella seurantaluokkiin tunnistettujen riskien perusteella. Luvussa 8.1 esitetään esimerkki seurantakohteiden määrittelystä. Valtionapuviranomaisen on suotavaa laatia ohjeistus riskiarvioinnin periaatteista ja toteuttamisesta, jotta toiminnan yhdenmukaisuus voidaan varmistaa.

Avustushakemusten riskiarviointi tukee myös valtionapuviranomaisen omaa riskienhallintaa.

35 Valtion sisäistä yhteisrahoitteista toimintaa on käsitelty oppaan luvussa 13.3. Yhteisrahoitteinen toiminta. Valtion budjettitalouden sisäisessä rahoituksessa ei ole kyse valtionavustuslaissa säädetyn valtionavustuksen myöntämisestä. Kyse on talousarviosäädösten soveltamisesta eli määrärahan osoittamisesta toiselle virastolle tai laitokselle.

8.1 Esimerkki seurantaluokkien määrittelystä

Avustuskohteet voidaan luokitella seurantaluokkiin jo esitysvalmisteluvaiheessa. Seurantaluokkiin jako tapahtuu riskiarvioinnin ja muun tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella. Valtionapuviranomaisen tulee arvioida omista lähtökohdistaan seurantaluokkien käytön soveltuvuutta ja sisältöä avustustoiminnassaan.

Seurantaluokat voidaan määritellä esimerkiksi seuraavien tekijöiden perusteella:

- Avustuksen hakijan organisaatiomuoto
- Avustuksen hakijan rahoitustilanne
- Avustuksen hakijan kokemus valtionavustuksella toteutettavasta toiminnasta
- Avustuksen hakijan avustushistoria
- Avustuksen määrä
- Avustuksen käyttöajan pituus
- Avustettavaan toimintaan itseensä liittyvä riski

Seurantaluokkaa voidaan muuttaa avustuksen käytön aikana, jos tulee ilmi sellaisia seikkoja, jotka indikoivat muutoksen tarpeellisuutta. Tällaisia seikkoja voivat olla esimerkiksi avustuksen saajan heikkenevä taloudellinen tilanne, puuttuvat raportoinnit tai saadut ristiriitaiset tiedot.

Seuraavassa esitetään esimerkki seurantaluokkien ryhmittelystä.

Esimerkki

Seurantaluokka 1

Seurantaluokkaan 1 voidaan määritellä avustuskohteet, jotka täyttävät toisen seuraavista edellytyksistä:

Pienet erityisavustukset, joihin ei riskiarvioinnissa ole tunnistettu liittyvän riskejä

Yleisavustukset avustuksen koosta riippumatta, kun kyseessä on vakiintunut toimija ja lisäksi käytössä on erillinen tilintarkastajan raportti hallinto- ja valvontamallista (ks. luku 12.5.3).

Seurantaluokka 2

Avustukset, joihin ei ole tunnistettu riskiarvioinnissa liittyvän erityistä riskiä

Seurantaluokka 3

Avustukset, joiden riskiarvioinnissa on tunnistettu erityisiä riskejä avustuksen suuruudesta riippumatta

Lähtökohtaisesti voidaan olettaa avustuskohteiden jakautuvan seurantaluokkiin 1 ja 2. Seurantaluokissa 1 ja 2 painottuu asiakirjavalvonta.

Esimerkki

Seurantaluokka 1

Seurantaluokkaan 1 kuuluvilta erityisavustuksilta ei edellytetä loppuselvityksen yhteydessä tilintarkastajan raporttia. Valtionapuviranomaisen tulee varmistaa, että valtionavustuksen saaja toimittaa avustukseen liittyvät raportoinnit asianmukaisesti ja ajallaan. Valtionapuviranomainen ei suorita toimitetun raportoinnin yksityiskohtaista tarkastelua, vaan arvioi yleisellä tasolla toimitetun aineiston luotettavuutta.

Jos luotettavuustarkastelussa tulee esiin ristiriitaisuuksia tai muita seikkoja, jotka indikoivat mahdollisia epäselvyyksiä, tulee valtionapuviranomaisen harkita tarvittavia lisätoimia. Nämä lisätoimet voivat olla lisätietojen pyytäminen, hankkeen tarkastus tai varmennuskäynti.

Tilanteissa, joissa samalla avustuksen saajalla on useita pieniä avustuksia, valtionapuviranomaisen on suositeltavaa harkita muiden valvontatoimenpiteiden, kuten tilintarkastuksen, tarpeellisuutta.

Esimerkki

Seurantaluokka 2

Seurantaluokkaan 2 kuuluvilta avustuksilta edellytetään loppuselvityksen yhteydessä tilintarkastajan raporttia (luku 10.4.7). Valtionapuviranomaisen tulee varmistaa, että valtionavustuksen saaja toimittaa avustukseen liittyvät raportoinnit asianmukaisesti ja ajallaan. Valtionapuviranomainen suorittaa toimitetun raportoinnin tarkastelun tarkoituksenmukaiseksi katsomassaan laajuudessa sekä vertaa tarvittaessa raportoituja tietoja muista tietolähteistä saatavaan tietoon.

Jos tarkastelussa tulee esiin ristiriitaisuuksia tai muita seikkoja, jotka indikoivat mahdollisia epäselvyyksiä, tulee valtionapuviranomaisen harkita tarvittavia lisätoimia. Nämä lisätoimet voivat olla lisätietojen pyytäminen, tarkastus tai varmennuskäynti.

Esimerkki

Seurantaluokka 3

Seurantaluokkaan 3 kuuluvilta hankkeilta edellytetään loppuselvi-tyksen yhteydessä tilintarkastajan raporttia (luku 10.4.7) sekä var-mentamista. Seurantaluokkaan 3 kuuluvien avustusten osalta on tarkoituksenmukaista edellyttää väliraportointia avustuksen käytöstä. Samoin aloituspalaverin ja loppukeskustelun järjestäminen avustuksen saajan kanssa on suositeltavaa.

Valtionapuviranomaisen tulee varmistaa, että valtionavustuksen saaja toimittaa avustukseen liittyvät raportit asianmukaisesti ja ajallaan. Raportoituja tietoja on suositeltavaa tarkastaa sekä verrata muista tieto-lähteistä saataviin tietoihin. Jos tarkastelussa tulee esiin ristiriitaisuuksia tai muita seikkoja, jotka indikoivat mahdollisia epäselvyyksiä, tulee val-tionapuviranomaisen harkita tarvittavia lisätoimia. Nämä lisätoimet voi-vat olla lisätietojen pyytäminen tai tarkastus.

9 Päätöksen sisällön yksiselitteisyys

Valtionavustuspäätös on tarkoitettu yleisnimitykseksi kaikille valtionapuviranomaisen valtionavustuslaissa tarkoitetuissa asioissa tekemille päätöksille.³⁶ Valtionavustuspäätöskäsitteen sisältöä ja päätöksen sisältöön liittyviä juridisia vaatimuksia käsitellään Hallinnointioppaan luvussa 7 Valtionavustuspäätös. Tässä luvussa käsitellään valtionavustuksen myöntämistä koskevan päätöksen sisältöä avustuksen käytön valvonnan näkökulmasta.

Valtionavustuslain 11.2 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämistä koskevan päätöksen vähimmäisisällöstä. Päätöksestä on käytävä ilmi ainakin valtionavustuksen: 1) saaja; 2) käyttötarkoitus sekä 3) määrä tai laskentaperuste. Nämä tiedot on esitettävä valtionavustuspäätöksessä mahdollisimman yksiselitteisesti.

9.1 Avustuksen saaja

Valtionavustuspäätöksestä on yksiselitteisesti käytävä ilmi, kuka tai mikä on avustuksen saaja ja kenen käyttöön avustus on tarkoitettu. Siltä osin, kun kyse on valtionavustuslain 7.3 §:n mukaisesta muun kuin saajan itsensä käyttöön tarkoitusta avustuksen osasta, myös muut käyttäjät pitää nimetä riittävällä tarkkuudella. Jos kyse on laajasta käyttäjien joukosta, ja erityisesti kun välitettävän avustuksen saajakohtainen euromäärä on vähäinen, riittävä tarkkuus voi olla esimerkiksi avustuksen käyttäjien piirin nimeäminen, kuten keskusjärjestön paikallisjärjestöt.³⁷

Silloin kun avustusta myönnetään yksittäisen toimijan toimintaan tai hankkeeseen ja avustuksella on tarkoitus kattaa vain tälle toimijalle syntyviä kustannuksia, avustuksen saajasta ja tosiasiallisesta käyttäjästä ei yleensä ole epäselvyyttä. Avustuksen saaja on nimetty avustuspäätöksessä ja avustusta saa käyttää vain sellaisiin avustuspäätöksen mukaisiin menoihin (tai kustannuksiin), jotka kuuluvat (tai perustuvat) kirjanpitolain (1336/1997) mukaisesti valtionavustuksen saajan kirjanpitoon.

36 HE 63/2001 vp, s.47.

37 Katso tarkemmin hallinnointiopus 9.1.4.

Joissakin avustuksen hakemista koskevissa tilanteissa on ollut epäselvyyttä siitä, kuka tosiasiallinen hakija ja avustuksen saaja on. Epäselvyydet liittyvät esimerkiksi tapauksiin, joissa avustusta haetaan yksittäiselle tutkijalle ja hakemuksen tekee jokin muu taho kuin tutkija itse, esimerkiksi yliopisto. Tässä voi olla kyse

- hallintolain 12 §:n mukaisesta tutkijan puolesta asioinnista, jolloin avustuksen saaja on tutkija, jonka valtuuttamana yliopisto toimii (apuraha),
- valtionavustuslain 7.3 §:n mukaisesta tilanteesta, jossa avustuksen saaja on yliopisto, joka käyttää saamansa avustuksen nimetyn tutkijan apurahan maksamiseen (poikkeuksellinen menettely³⁸) tai
- yliopiston oma tutkimushanke, jossa avustuksen saaja on yliopisto ja saatua avustusta saa käyttää ao. tutkijan palkkoihin (ei apuraha).

Ennen kuin avustus voidaan avata haettavaksi, on oltava selvyyttä siitä, mistä edellä mainitusta tilanteesta on kysymys. Niin ikään avustuksen saaja on käytävä päätöksestä yksiselitteisesti ilmi.

Kun kyse on usean hanketoimijan yhdessä toteuttamasta hankkeesta, ja kukin toimija on hakemassa avustusta oman osahankkeensa kustannusten kattamiseksi, kaikki hanketoimijat ovat hakijoita ja mahdollisia avustuksen saajia. Sillä ei ole merkitystä, tekeekö ja toimittaako kukin hanketoimija oman hakemuksensa vai toimiiko yksi toimijoista kaikkien hanketoimijoiden puolesta näiltä saamansa hallintolain 12 §:n mukaisen valtuutuksen perusteella. Avustuspäätöksestä on käytävä yksiselitteisesti ilmi kaikki avustuksen saajat, mihin tarkoitukseen avustusta on kullekin myönnetty ja kullekin myönnetty avustuksen määrä tarvittavine las-
kentaperusteineen. Toisinaan tässä kuvattu toisen puolesta -asioinnin tilanne on virheellisesti tulkittu valtionavustuslain 7.3 §:n mukaiseksi tilanteeksi, jossa avustuksen saajia on tosiasiallisesti vain yksi. Nämä kaksi menettelyä poikkeavat kuitenkin toisistaan oikeudellisesti, joten niitä ei saa sekoittaa keskenään. Usean toimijan yhteistyössä toteuttamien hankkeiden avustamista (niin sanottuja yhteishankkeita) käsitellään Hallinnointioppaassa: Luvussa 9.2. kuvataan menettelyjä erilaisissa yhteishankkeissa.

38 Katso hallinnointioppas luku 9.1 Avustuksen myöntäminen muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen.

9.2 Avustuksen käyttötarkoitus

Avustuksen käyttötarkoituksen on käytävä riittävän yksiselitteisesti ilmi avustuspäätöksestä. Tällä tavalla tuetaan avustuksen saajaa muodostamaan selkeä käsitys avustuksen käytön rajauksista samalla, kun parannetaan valtionapuviranomaisen mahdollisuuksia seurata avustuspäätöksen mukaista avustuksen käytön toteutumista.

Jos hakijaa on hakemuksessa pyydetty kuvaamaan avustettavalle toiminnalle tai hankkeelle asettamansa tavoitteet, tavoitteet on suotavaa sisällyttää myös avustuspäätökseen siltä osin, kun valtionapuviranomainen katsoo sen tarkoituksen mukaiseksi. Päätökseen kirjatut tavoitteet rajaavat osaltaan valtionavustuksen käyttötarkoitusta.

Silloin kun käyttötarkoituksen rajaaminen päätökselle riittävän yksiselitteisesti on hankalaa, kannattaa harkita osaksi päätöstä otettavaa tarkempaa kuvausta valtionavustuksen käyttötarkoituksesta. Esimerkiksi hankeavustuksissa otetaan tätä tarkoitusta varten yleensä hakemuksen käsittelyn yhteydessä vahvistettava projektisuunnitelma päätöksen liitteeksi. Joissakin tapauksissa valtionapuviranomainen saattaa tässä tarkoituksessa viitata hakijan avustushakemukseen (myönnetään hakemuksessa kuvattuun tarkoitukseen). Mikäli näin menetellään, viranomaisen on huolehdittava siitä, että viittaus kohdistuu oikeansisältöiseen hakemukseen. Hakemusta on saatettu käsittelyn yhteydessä täydentää tai alkuperäisen hakemuksen mukaiseen käyttötarkoitukseen on voitu käsittelyn yhteydessä tehdä rajauksia. Pelkästään viittaus hakemuksessa annettuun tietoon ei välttämättä ole riittävää, vaan tässäkin tapauksessa käyttötarkoitusta rajaava sisältö eli päätöksen perustana käytetty hakemus täydennyksineen ja rajauksineen on syytä ottaa osaksi päätöstä.

Jos päätöksen käyttötarkoitus tai myönnettävä avustusmäärä poikkeavat merkittävästi hakemuksesta, valtionapuviranomaisen voi olla syytä pyytää hakemuksen käsittelyvaiheessa avustuksen hakijaa täydentämään hakemustaan muuttuneen tilanteen mukaiseksi toimittamalla päivitetty projektisuunnitelma, kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma. Jos kyse on pelkästään myönnettävän avustuksen leikkaamisesta suhteessa haettuun määrään, avustuksen myöntäjän on tarvittaessa selvitettävä, miten hakija kattaa ennakoitua pienemmäksi jääneen valtionavustuksen osuuden. Avustustasoa leikattaessa valtionapuviranomaisen onkin tarpeen pohdita sitä, voisiko hakija samalla myös supistaa tai rajata hanketta tai muuttaa hankesuunnitelmaa muutoin vastaamaan hankerahoitusta³⁹. Toissijaisena menettelynä on pyytää avustuksen saajaa toimittamaan muuttuneen tilanteen mukaiset päivitettyt

39 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 88/2004, s. 38–39.

tiedot vasta päätöksen saatuaan. Näin varmistetaan avustuksen käyttö päätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Silloin kun päivitettyjä tietoja pyydetään vasta päätöksen antamisen jälkeen, päivitettyjen tietojen toimittamista on suotavaa pyytää viipymättä.

Hakijan mahdollista kuulemista tilanteessa, jossa päätös poikkeaa olennaisesti haetusta, käsitellään hallinnointioppaan luvussa 6.4 Kuulemistilanteet valtionavustusasioissa.

9.3 Avustuksen määrä ja laskentaperuste

Valtionavustuslain 11.1 §:n 3 kohdan mukaan valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi valtionavustuksen määrä tai laskentaperuste. Avustuspäätöksessä ilmaistu avustuksen määrä saattaa määräytyä erilaisin perustein. Myönnettävän valtionavustuksen määrän sääntelyä valtionavustuslaissa kuvataan Hallinnointioppaan luvussa 3.6. Tässä luvussa käsitellään tarkemmin sellaisia päätöksiä, joissa avustuksen määrä perustuu avustuksen saajalle aiheutuneisiin menoihin tai kustannuksiin.

Kun avustusosuutta vastaavan euromäärän laskennan perusteena ovat avustuksen saajalle toiminnasta tai hankkeesta aiheutuneet menot tai kustannukset, päätöksestä on käytävä ilmi,

- avustustaso (%) suhteessa avustuksen kohteena oleviin menoihin tai kustannuksiin,
- tieto siitä, mitkä menot tai kustannukset otetaan laskennan perusteeksi,
- myönnetyn avustuksen enimmäiseuromäärä.

Avustuksen käyttöaika

Päätöksessä on myös yksilöitävä avustuksen käyttöaika. Yleensä käyttöaika asettaa rajat aikavälille, jonka aikana avustettavaksi tarkoitettujen kustannusten pitää syntyä ollakseen hyväksyttäviä. Siltä osin, kun kustannusten ajoittumista koskevaan pääsääntöön on asetettu yksittäisiä kustannuseriä koskevia poikkeuksia, nämä poikkeukset otetaan avustusta koskeviin ehtoihin. Esimerkkinä tällaisesta poikkeuksesta on loppuselvityksen yhteydessä annettavan tilintarkastusraportin teettämisestä avustuksen saajalle aiheutuneet kustannukset, jotka ajoittuvat avustuksen käyttöajan jälkeiseen aikaan.

Sellainen menettely, jossa kaikille haussa myönnetyille hankeavustuksille asetetaan vakiokäyttöaika hankkeen toteuttamisajasta riippumatta, on valvonnan kannalta ongelmallinen. Menettely mahdollistaa kustannusten raportoinnin myös hankkeen tosiasiallisen toteuttamisajan ulkopuolelta. Tästä syystä käyttöajan asettaminen avustuspäätökseen yksilöidysti on perusteltua.

Jo hakuilmoituksessa on suotavaa kertoa, mistä päivästä lukien hyväksyttävät kustannukset voidaan ottaa huomioon. Tarvittaessa tätä koskevat ehdot pitää myös sisällyttää avustusta koskeviin vakioehtoihin. Kustannuksia tulisi hyväksyä vain perustellusta syystä ajalta ennen hakemuksen jättämistä.

9.3.1 Etukäteen määritellystä avustustasosta poikkeaminen

Tapauksissa, joissa valtionapuviranomainen on määritellyt haettavana olevaan avustukseen vakioidun avustustason ja tekeekin avustuspäätöksen tästä avustustasosta poiketen, poikkeavan avustustason käyttö on perusteltava. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti kaikkia samassa tilanteessa olevia pitää kohdella yhdenmukaisin perustein. Vakiotasosta poikkeavien avustustasojen käytöstä on syytä olla etukäteen määritellyt arviointikriteerit, jotka tulee saattaa myös hakijoiden tietoon läpinäkyvästi jo hakuilmoituksessa.⁴⁰ Mitä edellä todetaan, koskee myös niitä tilanteita, joissa on jo lähtökohtaisesti otettu käyttöön useita vakioituja avustustasoja ja valinta näiden välillä tehdään etukäteen määriteltyjen kriteereiden perusteella.

Jos käytössä on useampia avustustasoja ja päätöksen mukainen (korkeampi) avustustaso perustuu sellaiseen kriteeriin, jonka toteutuminen voidaan varmistaa vasta jälkikäteen toiminnan tai hankkeen edistymisen myötä, päätökseen tulee ottaa lisäksi yksiselitteiset ehdot siitä,

- että avustuksen saajalla on välitön ilmoitusvelvollisuus, jos avustustasoa korottaneet kriteerit eivät tulekaan täyttymään ja
- miten menetellään tilanteessa, jossa päätöksen mukainen korotettu avustustaso on muuttunut perusteettomaksi.

Jos korkeamman avustustason saamisen peruste ei enää täyty, tämä on syytä ottaa huomioon lopullista avustuksen määrää päätettäessä. Kaikkia avustuksen saajia on kohdeltava tasapuolisesti. Perusteetonta etua ei saa saavuttaa sillä, että hakija antaa hakemusvaiheessa väärän kuvan tilanteestaan.

40 Esimerkki: Valtionavustuksella voidaan kattaa 65 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Jos hankkeen pääasiallinen tavoite on edistää vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista, valtionavustuksella voidaan kattaa 72,5 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista.

9.4 Hyväksytty kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma

Kun myönnettävä avustus perustuu toiminnasta tai hankkeesta aiheutuviin kustannuksiin, hakemuksella annettu tai hakemuksen käsittelyn yhteydessä mahdollisesti tarkentunut kustannusarvio on syytä ottaa osaksi päätöstä. Näin avustuksen saajalla ei ole epäselvyyttä siitä, mihin kustannuksiin avustuspäätös kohdistuu.

Vahvistetun kustannusarvion merkitys yleisavustuksissa on usein erilainen kuin tarkemmin raamitetuissa erityisavustuksissa. Hakiessaan yleisavustusta hakija liittää hakemukseensa avustusvuotta koskevan vahvistetun toimintasuunnitelman ja vahvistetun talousarvion. Tämän lisäksi hakemuksella on voitu pyytää karkeamman tason kustannuserittely, joka sisältää avustuksen kannalta keskeiset kustannuslajit. Näin valtionapuviranomaisen on helpompi hahmottaa avustettavan toiminnan kustannusrakenne ja kiinnittää huomiota kustannusarvion sisältöön riskiperusteisesti. Esimerkiksi poikkeuksellisen suurina näyttäytyvistä kustannuseristä voi olla tarpeen pyytää lisäselvitystä ennen ratkaisun tekemistä. Jos hakemuksella on pyydetty tässä tarkoitettu kustannusarvio, johon myönnettävän avustuksen euromäärä perustuu, hyväksytty kustannusarvio on tarkoituksenmukaista ottaa osaksi päätöstä myös yleisavustuksissa.

Vastaavalla tavalla avustuspäätökseen on hyvä ottaa vahvistettu rahoitussuunnitelma, joka sisältää avustuksen hakijan hakemuksellaan ilmoittaman, jo vahvistuneen muualta saadun rahoituksen. Näin avustuksen saajalla on selkeä tieto siitä, minkä muualta saadun rahoituksen avustuksen myöntäjä on ottanut huomioon avustustasoa määrittäessään. Vakioehtoihin tulee ottaa ehto, jossa avustuksen saaja veloitetaan ilmoittamaan myös avustuspäätöksen jälkeen samaan tarkoitukseen saamastaan rahoituksesta. Päätökseen otettu vahvistettu rahoitussuunnitelma auttaa saajaa hahmottaan, mikä muualta saatu rahoitus on jo otettu huomioon ja mistä saadusta rahoituksesta valtionapuviranomaiselle on vielä ilmoitettava.

9.5 Päätöksen perustelut

Hallintolain 45.1 §:ssä säädetään päätöksen perustelemisesta. Päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Lisäksi on mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perustelujen on oltava johdonmukaiset suhteessa jo hakuilmoituksella ilmoitettuihin hakemusten arviointiperusteisiin ja näitä tarkentaviin arviointikriteereihin. Tämä edellyttää sitä, että ilmoitettuja perusteita ja kriteereitä on myös tosiasiallisesti käytetty hakemusten arvioinnin perustana.

Päätöksen perustelemista kuvataan tarkemmin hallinnointioppaan luvussa 7.4 Millaiset ovat hyvät valtionavustuspäätöksen perustelut.

9.6 Päätökseen otettavat ehdot

Valtionavustuspäätökseen otettavista ehdoista voidaan erotella 1) valtionavustuspäätöksessä asetetut erityiset ehdot ja rajoitukset sekä 2) valtionavustuspäätökseen yleensä liitteenä otettavat yleiset ehdot ja rajoitukset. Erityiset ehdot ja rajoitukset ovat yksittäiseen valtionavustuspäätökseen otettavia ehtoja, jotka liittyvät esimerkiksi avustuksen käyttötarkoitukseen ja käyttöaikaan ja erityisiin hyväksyttäviin kustannuksiin.

Yksittäistä avustuspäätöstä koskevat erityiset ehdot ja rajoitukset kirjataan varsinaiseen avustuspäätökseen. Osaksi avustuspäätöstä, yleensä päätöksen liitteeksi, on lisäksi otettava avustuksen käyttöä koskevat vakioehdot. Vakioehdot koskevat kaikkia kyseisen avustuksen saajia. Vakioehtojen laatimista käsitellään oppaan luvussa 5.1. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa on laadittu valtionavustuksen käyttöä koskevien ehtojen ja rajoitusten laatimisen tueksi myös erillinen vakioehto-opas⁴¹.

41 Valtionavustuksen vakioehdot, Opas valtionapuviranomaisille valtionavustuksen käyttöä koskevien yleisten ehtojen ja rajoitusten laatimisen tueksi, valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke 2022.

Jos avustuspäätökseen otettu erityisehto on ristiriidassa päätöksen liitteeksi otettujen vakioehtojen kanssa, erityisehto ohittaa yleisen ehdon yleisten periaatteiden mukaisesti. Selkeyden vuoksi valtionavustuspäätökseen tai sen liitteeksi otettavaan vakioehtoihin voidaan sisällyttää säännöt siitä, miten tällaisessa ristiriitatilanteessa toimitaan.

Esimerkki vakioehtoihin otetusta tulkintajärjestyksestä⁴²:

Jos valtionavustuspäätös ja sen liitteet ovat keskenään ristiriidassa, tulkintajärjestys on seuraava:

1. Valtionavustuspäätös ja sen yksilöidyt erityiset ehdot
2. Valtionavustuspäätöksen liitteenä olevat vakioehdot
3. Hyväksytty kustannusarvio
4. Hyväksytty toteutussuunnitelma
5. Valtionavustushakemus ja sen liitteet

Päätöksen kirjattu ”ristiriitainen”, vakioehdot ylittävä ehto ei sinänsä ole väärin, vaan se on joissakin tilanteissa täysin perusteltua. Siltä osin kun yksittäisessä avustuspäätöksessä on tarpeen ohittaa jokin vakioehtoihin sisällytetty yksittäinen vaatimus tai rajoitus, päätökseen voidaan asettaa erityisehto, joka ohittaa asiaa koskevan yleisen ehdon. Kaikkia avustuksen saajia on kohdeltava tasapuolisesti tällaisten poikkeuksien asettamisessa; saman sisältöinen poikkeus tulee ulottaa koskemaan kaikkia samassa tilanteessa olevia.

42 Esimerkki vakioehto-oppaan kohdasta 1.3 vakioehtojen soveltamisala ja sovellettavat säädökset.

Esimerkki

Vakioehtojen mukaan kaikille avustettaville tutkimushankkeille on asetettava oma ohjausryhmä. Haussa myönnetään avustusta myös tutkimushankkeille, jotka liittyvät suurempaan ohjelmakokonaisuuteen, jossa on järjestetty vastaavaan tarkoitukseen ohjelmatasoinen ohjausryhmä.

Päätökseen voidaan kirjoittaa erityisehto: Avustettavassa hankkeessa ei tarvitse asettaa vakioehtojen kohdassa X.Y.Z tarkoitettua hankekohtaista ohjausryhmää. Hankkeen ohjaus on järjestetty osana ohjelmataason ohjausta.

Valtionapuviranomaisen on oltava huolellinen päätökselle otettavien erityisten ehtojen ilmaisemisessa. Ehtojen sisällön on oltava niin yksiselitteinen, ettei valtionavustuksen saajalle jää epäselvyyttä ehtojen sisällöstä.

Valtionavustuspäätökseen otettavia ehtoja ja rajoituksia käsitellään laajemmin Hallinnointioppaan luvussa 7.3.

9.7 Päätökseen tehtävät muutokset

Valtionavustuslain 14.2 §:n mukaan valtionavustuksen saajan tulee ilmoittaa viipymättä valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta avustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta. Tarvittaessa avustuksen saaja tekee muutosta koskevan hakemuksen valtionapuviranomaisen ohjeistuksen mukaisesti. Valtionapuviranomainen tekee puolestaan tarvittavan valtionavustuksen käyttöä koskevan muutospäätöksen⁴³. Muutos saattaa liittyä esimerkiksi

- avustuksen käyttöajan pidentämiseen hankeavustuksissa;
- päätöksessä vahvistetun kustannusarvion muutokseen, esimerkiksi eri kustannusrivien välisten euromäärien tarkentuminen hankkeen edetessä ja/tai
- muutokseen rahoitussuunnitelmassa, esimerkiksi kun hakemusvaiheessa vasta vireillä ollut rahoitusmahdollisuus toteutuu.

43 HE 63/2001 vp, s. 47.

Käytännössä kyse on hallintopäätöksestä, jossa yksittäistä avustuspäätöstä koskevia erityisiä ehtoja muutetaan. Usein muutostarve aiheutuu alkuperäisen päätöksen perustana olleen suunnitelman tarkentumisesta toiminnan tai hankkeen edetessä.

Ilmoitusvelvollisuus ja mahdollinen muutoshakemus voi tulla kyseeseen muun muassa sellaisessa tilanteessa, jossa päätöksessä vahvistettuun, avustuksen määrän perustana olevaan, kustannusarvioon tulee muutoksia avustuksen käyttöaikana. Tällaiset muutostarpeet ovat tavanomaisia hankeavustuksissa. Yleisavustuksissa vahvistetun kustannusarvion rooli on enemmänkin informatiivinen kuin tarkka suunnitelma, jossa pitää pysyä. Tästä syystä yleisavustusten osalta valtionapuviranomaisen on harkittava, missä tilanteissa päätökseen otetun hyväksytyyn kustannusarvion muutoksista (kustannusrivien välinen vaihtelu) ylipäätään edellytetään tehtävän muutoshakemus. Avustuksen saajalla on joka tapauksessa velvollisuus ilmoittaa avustuksen käyttöön vaikuttavista muutoksista, joiden seurauksena saattaa tulla kysymykseen muutoksen hakeminen päätöksen sisältöön. Muutoshakemuksen tarvetta koskevat vaatimukset tulee sisällyttää avustuksen käyttöä koskeviin vakioehtoihin.

Avustuspäätöksessä on saatettu asettaa myös avustuksen käytön raportointia koskevat ajankohdat. Jos avustuksen saajalle tulee vaikeuksia noudattaa jonkin yksittäisen raportointiajankohdan aikataulua, yleensä tällaisista lyhytaikaisista ja yksittäisistä viiveistä ilmoitetaan valtionapuviranomaiselle ja sovitaan raportin toimittamisajankohdasta. Sovitusta myöhentyneestä ajankohdasta pitää tehdä asianmukaiset merkinnät avustusasialle koskeviin muistiinpanoihin. Yksittäisessä myöhästymisessä ei ole syytä käyttää muutoshakemusmenettelyä. Jos päätöksessä annettuihin raportointiaikatauluihin tulee sen sijaan perustavaa laatua oleva muutos, tästä voi olla perusteltua tehdä päätös muutoshakemusmenettelyssä.

Hyväksytty muutospäätös antaa avustuksen saajalle oikeuden poiketa alkuperäisen päätöksen ehdoista ja noudattaa muutettua päätöstä. Tästä syystä muutoksen sisältö ja hyväksyminen on käsiteltävä viranomaisessa asianmukaisesti noudattaen työjärjestystä ja ohjeistettua prosessia. Muutos on myös dokumentoitava huolellisesti. Avustuksen saajalla on oltava mahdollisuus saada muutetun päätöksen sisältö vaikeuksista.

10 Seurannan järjestäminen

10.1 Yleistä käytön seurannasta

Valtionavustuslaki velvoittaa valtionapuviranomaista käymään läpi avustuksen käyttötietoja riittävällä tavalla. Riittävän tavan määrittäminen on jätetty valtionapuviranomaisten harkintaan. Avustusten käytön seurannalla varmistetaan, että valtionavustuksen saaja noudattaa avustuspäätöstä ja sen ehtoja. Samalla varmistetaan, että avustustoiminnalle asetetut tavoitteet ja vaikutukset saavutetaan. Oikea-aikainen ja oikeasisältöinen seuranta tukee myös avustuksen saajaa avustetun toiminnan toteuttamisessa.

Avustettavan toiminnan tai hankkeen seurannasta vastaava henkilö valvoo vastuullaan olevien avustusten käyttöä avustuksen saajan toimittamien raporttien perusteella siten kuin valtionavustuspäätöksessä ja vakioehdoissa on määrätty. Raportoinnin tulee olla riittävän laajaa, jotta sen perusteella voidaan tehdä johtopäätökset avustetun toiminnan toteutumisesta ja varojen asianmukaisesta käytöstä. Viranomaisen ei kuitenkaan pidä pyytää sellaista tietoa, joka on tarpeetonta. Jos valtionapuviranomaisen tarkoituksena ei ole järjestelmällisesti käydä läpi esimerkiksi avustuksen käytön aikana saajan toimittamia väliraportteja ja ryhtyä saatujen tietojen perusteella mahdollisiin jatkotoimiin, väliraportteja ei pidä vakiomenettelynä pyytää kaikilta kyseisen avustuksen saajilta.

Valtionapuviranomaisen on käytävä huolellisesti läpi kaikki avustuksen saajan toimittamat tiedot mahdollisine liitteineen. Avustuksen saajan on voitava luottaa siihen, että viranomainen reagoi annettuun tietoon viivytyksettä silloin, kun viranomainen katsoo, että avustuksen saajan on syytä ryhtyä korjaaviin toimiin toimitetun tiedon perusteella. Myös viranomaisen on ryhdyttävä välittömästi asianmukaisiin toimiin, jos raportoinnissa tai esimerkiksi avustettavaan toimintaan tehdyssä tarkastuksessa ilmenee epäselvyyksiä tai väärinkäytöksiä.⁴⁴ Valtionapuviranomaisella on oltava menettelyohjeet näitä tilanteita varten (ks. luku 3.1 ja 3.4). Kaikki seurannassa tehdyt havainnot, mahdolliset johtopäätökset ja jatkotoimet tulee dokumentoida asianmukaisesti.

44 Ks. esim. OKV/1772/1/2014.

Seurantatehtävä voi jakautua eri henkilöiden kesken esimerkiksi sisällön ja taloudellisen raportoinnin osalta. Silloinkin, kun nämä tehtävät on jaettu eri henkilöiden välillä, vastuuhenkilön on pystyttävä muodostamaan raporteilla saaduista tiedoista kokonaiskuva.

Toiminnan tai hankkeen sisällön raportointiin on hyvä sisällyttää osio, jossa valtionavustuksen saaja kuvaa hakemusvaiheessa esitettyjen ja mahdollisesti avustuspäätöksessä vahvistettujen tavoitteiden toteutumista sekä toteutumisen onnistumiseen tai epäonnistumiseen vaikuttavia seikkoja. Olennaiset poikkeamat ja niiden juurisyyt tulee dokumentoida. Tavoitteiden toteutumista selvittävät tiedot on annettava viimeistään loppuraportoinnin yhteydessä. Valtionapuviranomainen saattaa joissakin tapauksissa edellyttää avustuksen saaja lisäksi toimittamaan toteutusta toiminnasta tai hankkeesta ja siinä saavutetuista tuloksista ulkopuolisen riippumattoman asiantuntijan laatiman arvion.

Valtionavustuksen saajan toimittaman loppuraportin hyväksyminen merkitsee, että valtionapuviranomainen on vakuuttunut riittävällä tavalla siitä, että valtionavustus on käytetty siihen tarkoitukseen, mihin se on myönnetty. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö esimerkiksi jälkikäteen tehtyjen tarkastusten perusteella voitaisi tehdä takaisinperintää tilanteessa, jossa avustusta todetaan käytetyn vastoin avustuspäätöstä ja sen ehtoja. Niissä avustuksissa, joissa loppuselvityksen yhteydessä ei tehdä varsinaista hyväksymispäätöstä (esim. päätöstä valtionavustuksen ns. lopullisesta määrästä), tulee kuitenkin jollakin tavalla avustuksen saajalle selventää, että käytettyä avustusta koskeva loppuselvitys on tullut asianmukaisesti toimitetuksi valtionapuviranomaiselle.

Investointiavustuksissa avustetun omaisuuden käyttötarkoituksen ja luovuttamista koskevien rajoitusten noudattamista on seurattava vielä avustuksen käytön päätyttyäkin, kun se on välttämätöntä oikean käytön varmistamiseksi. Seurantavelvollisuus noudattaa avustuspäätöksessä asetettua omaisuuden käyttöaikaa.

Avustustoiminnan laajemmat yhteiskunnalliset vaikutukset toteutuvat joskus vasta useiden vuosien kuluessa. Yksittäisen avustuksen saajan aikaansaamat tuotokset ja tulokset eivät anna riittävää kuvaa koko avustustoiminnan vaikuttavuudesta. Vaikutuksia voi syntyä eri aikajaksoissa. Tästä syystä avustettavan toiminnan vaikuttavuutta on välttämätöntä arvioida myös kokonaisuutena jälkikäteen. Arvioinnista saatavaa tietoa pitää hyödyntää avustustoiminnan kehittämisessä ja avustusinstrumenttien mahdollisessa uudelleen suuntaamisessa.

10.2 Toiminnan tai hankkeen talouden seurannasta

Hallinnointioppaan luvussa 3 Avustettavan toiminnan tai hankkeen talous käsitellään avustettavan toiminnan tai hankkeen kirjanpidon järjestämistä, avustuksen käyttöön liittyvän aineiston säilyttämistä, kustannusten hyväksymisen yleisiä periaatteita, kustannusmalleja⁴⁵, menojen ja kustannusten todentamista sekä tulojen ja rahoituksen huomioon ottamisen periaatteita avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa. Tässä luvussa talouden seurantaan liittyviä kysymyksiä käsitellään karkeamalla tasolla.

Valtionapuviranomaisen pitää määritellä riittävät rahan käytön valvonnan menettelyt avustuslajista, avustuksen saajasta ja toiminnan luonteesta riippuen. Yleisavustuksissa ei yleensä ole samanlaista tarvetta avustuksen käytön aikaiseen talouden seurantaan kuin esimerkiksi tarkkaan rajatuissa hankeavustuksissa. Yleisavustuksen valvonta perustuu pitkälti saajan vuosittaisen toiminnan ja talouden raportointiin. Yleisavustusta koskevassa päätöksessä on voitu päättää suunnitellut maksupäivät euromäärineen jo etukäteen, jolloin varsinainen talouden jälkikäteinen tarkastelu tehdään vasta loppuselvityksen yhteydessä. Jos kuitenkin jo avustuksen käytön aikana ilmenee tarvetta tarkempaan selvittelyyn, valtionapuviranomainen voi siirtyä etukäteen suunnitelluista ”automaattimaksuista” raportointia vastaan maksettaviin avustuseriin. Tällaisesta menettelystä on oltava kirjaukset avustuksen käyttöä koskevissa vakioehdoissa.

Eriyisavustuksissa edellytetään yksityiskohtaisempaa raportointia. Avustettavan hankkeen kustannusrakenne ja rahoitussuunnitelma on jo päätöksessä tarkemmin rajattu. Tällöin avustuksen käytön valvonta kohdistuu avustuksen saajan toimittamien raporttien tarkastukseen siten kuin päätöksessä ja vakioehdoissa on todettu. Yli vuoden kestävässä hanke- ja investointiavustuksissa voi olla tarpeen määritellä useampia raportointijaksoja. Raportoinnin yhteydessä tarkastellaan sekä hankkeiden sisällöllistä etenemistä että taloutta eli vastaako hankkeessa tehty toiminta laajuudeltaan raportoituja kustannuksia. Väliraporttien läpikäynti ja maksatushakemuksen hyväksyminen (hallintopäätös) ei poista valtionapuviranomaisen oikeutta puuttua loppuraportoinnin yhteydessä myös aikaisemmin raportoitujen kustannusten hyväksyttävyyteen siltä osin kun jo raportoiduista kustannuksista saadaan uutta tietoa. Esimerkiksi loppuraportoinnin yhteydessä toimitettavasta tilintarkastajan

45 Kustannusmallilla tarkoitetaan tapaa määritellä ja laskea avustettavat kustannukset. Kustannusmalleja on useanlaisia, esimerkiksi yksikkökustannusmalli, kertakorvausmalli tai avustettavassa toiminnassa/hankkeessa aiheutuneisiin kustannuksiin perustuva kustannusmalli.

raportista voi käydä ilmi jonkin jo hyväksytyyn kustannuserän perusteettomuus, mikä pitää ottaa huomioon loppuraportin käsittelyn yhteydessä. Menettelystä on oltava kirjaus avustuksen käyttöä koskevissa vakioehdoissa.⁴⁶

Riittävä seurannan taso auttaa sekä avustuksen saajaa että myöntäjää tunnistamaan ne tilanteet, joissa muutoshakemuksen tekeminen on perusteltua. Valtionapuviranomaisen on määriteltävä etukäteen, minkä kokoisista tai laatusista kustannusrakenteen sisällä tapahtuvista muutoksista on ilmoitettava viranomaiselle etukäteen ja tarvittaessa haettava muutosta päätöksen yhteydessä hyväksytyyn kustannusarvioon. Avustuspäätökseen tehtäviä muutoksia tarkastellaan oppaan luvussa 9.7.

Avustuksen käytön seuranta perustuu lähtökohtaisesti avustuksen saajan toimitamiin asiakirjoihin. Jos asiakirjoista ja pyydetyistä lisäselvityksistä huolimatta, saatuja tietoja ei voida pitää riittävinä tai luotettavina, valtionapuviranomaisen tulee ottaa käyttöönsä muita valvontakeinoja, kuten varmennuskäynnit (luku 10.4.3) tai tarkastukset (luku 11). Valtionapuviranomaisella tulee olla selkeät toimintatavat, joiden mukaan toimitaan, jos seurannassa tulee esiin epäselvyyksiä. Tarvittaessa valtionapuviranomainen keskeyttää maksatuksen muutostarpeen tai epäselvyyksien selvittämiseksi.

Jos valtionapuviranomainen on esitysvalmistelussa jakanut hakemukset seuranta-
luokkiin, on seuranta järjestettävä valitun seurantaluokan mukaisesti. Valtionapuviranomaisen tulee seurata esitysvalmisteluvaiheessa tunnistettuja riskitekijöitä ja niiden toteutumista koko avustuksen elinkaaren ajan. Riskiarvio on suositeltavaa päivittää ainakin kerran, jos avustettava toiminta kestää vähintään kaksi vuotta. Riskiarvion päivitys on luontevaa tehdä esimerkiksi väliraportoinnin yhteydessä.

Seurannan aikana huomattavia ongelmia voivat indikoida esimerkiksi rahoituksen saajan toimittamat keskenään ristiriitaiset tiedot, tietojen hidas toimittaminen tai rahoituksen saajan talousvaikeudet. Seurantaluokan muutosta voivat perustella esimerkiksi seuraavat tekijät:

- Raportoinnissa ilmenevät ongelmat
- Merkittävät ja periaatteelliset muutokset avustettavassa toiminnassa, avustuksen saajan toiminnassa tai toimintaympäristössä
- Epäily väärinkäytöksestä

46 Esimerkki: Väliraportin perusteella alustavasti hyväksytyt kustannukset käsitellään uudestaan loppuraportoinnin yhteydessä. Rahoittaja hyväksyy kustannukset lopullisesti vasta sen jälkeen, kun se on saanut tilintarkastajan tarkastusraportin, Business Finland Yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus 1.1.2023.

10.3 Avustuksen saajan toimintaa ja taloutta koskevasta seurannasta

Avustuksen käytön aikana voi olla tarvetta tarkastella avustuksen saajan toimintaa ja talouden tilannetta yleisemminkin. Silloin kun avustuksen saaja on kunta tai vastaava julkisyhteisö, seurannan tarve on lähtökohtaisesti tavallista vähäisempi. Yleishyödyllisten yhteisöjen osalta seuranta voi pitää sisällään vuosittaisten toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä tilinpäätösten tarkastelua. Jos avustuksen saajan osalta yhtenä valvontakeinona on luvussa 12.5.3 kuvattu hallinto- ja valvontamalli, myös tämän sisältöön tehdyt muutokset on hyvä käydä läpi.

Liiketoimintaa harjoittavien yritysten toimintaa ja taloutta on tarpeen seurata tarkemmin. Avustuksen saajaa koskevan tilanteen selvittämiseksi voidaan tehdä esimerkiksi seuraavia toimia osana seurantaa:

- Rekisterimerkintöjen tarkastaminen, esimerkiksi kaupparekisterin tieto osakepääoman menettämisestä
- Velvoitteiden hoitoselvityksen tietojen läpikäynti
- Tilinpäätöstietojen läpikäynti avustuksen saajan taloudellisen tilanteen kehittymisen arvioimiseksi
- Maksuhäiriömerkintöjen tarkastaminen

Yhtenäisten säännösten puuttuessa valtionapuviranomaisille on ollut epäselvää, mikä merkitys valtionavustushakemuksen käsittelyä koskevassa arvioinnissa ja harkinnassa tulisi antaa esimerkiksi sille tiedolle, että avustuksen hakijalla taikka tämän omistajalla tai johtohenkilöllä on maksamattomia veroja tai velkoja ulosotossa.

Epäselvää on myös ollut, tuleeko valtionavustuksen hakijan maksuhäiriötä pitää ehdottomana esteenä valtionavustuksen myöntämiselle tai mikä merkitys maksuhäiriöiden suuruudella tai mahdollisen maksusuunnitelman tekemisellä ja sen noudattamisella tulisi olla valtionavustuksen myöntämisen kannalta. Sama problematiikka koskee myös maksatusvaihetta ennen maksatuspäätöksen tekemistä. Yhtenäisten säännösten puute on johtanut valtionapuviranomaisten erilaisiin käytänteisiin. Vallitsevan tilanteen selventämiseksi ja harmaan talouden riskin vähentämiseksi valtiovarainministeriössä on ollut käynnissä lainsäädäntöhanke, jossa valtionavustuslakia on tarkoitus muuttaa siten, että lakiin lisättäisiin säännökset valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen rajoituksista sekä niitä tukevista tiedonsaantioikeuksista.⁴⁷

47 <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM014:00/2021>.

Maksuhäiriöt ja ongelmat julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamisessa saattavat ilmentää harmaan talouden riskiä. Valtionapuviranomaisen on tarpeen ottaa tämä huomioon valvontamenettelyjä suunnitellessaan. Katso myös luku 12.2.1 Taloudellisissa vaikeuksissa olevat yritykset.

10.4 Seurannan työkaluja

10.4.1 Aloituspalaveri

Yksi ennakoivan valvonnan työkaluista on aloituspalaverin pitäminen avustuksen saajan kanssa. On suotavaa, että palaveriin osallistuvat myös avustuksen saajan hankehallinnosta ja taloudesta vastaavat henkilöt. Erityisesti aloituspalaverin tarve korostuu tilanteissa, joissa avustuksen saajalla ei ole aikaisempaa kokemusta avustuksista, myönnetty avustus on huomattavan suuri tai avustuksen saajaan tai avustettavaan toimintaan on tunnistettu liittyvän erityisiä riskejä.

Valtionapuviranomaisen on hyvä rakentaa aloituspalaverille perusagenda, jota täydennetään tarvittaessa. Aloituspalaverissa on suositeltavaa käydä läpi muun muassa seuraavia asiakokonaisuuksia:

- Päätöstä koskevien erityisten ehtojen ja vakioehtojen keskeinen sisältö ja noudattaminen
- Hankehallinnon järjestäminen
- Hankekirjanpidon järjestäminen
- Työajanseurannan järjestäminen
- Tilintarkastus
- Muutostarpeiden tunnistaminen hankkeen aikana

Aloituspalaveri on suotavaa järjestää avustuksen saajan tiloissa. Valtionapuviranomaisen harkinnan mukaan palaveri voidaan järjestää myös etäyhteyksin. Aloituspalaverin kulku täytyy dokumentoida. Muun muassa läsnäolijat sekä käsitellyt aiheet tulee kirjata ylös. Aloituspalaverin perusteella voidaan merkitä ylös seikkoja, joihin tulee kiinnittää huomiota myöhemmin seurannan aikana.

Aloituspalaverin tavoitteena on varmistaa, että avustuksen saaja perehtyy päätökseen ja vakioehtoihin sekä toimii niiden mukaisesti. Palaveri on myös hyvä tilaisuus muistuttaa avustuksen saajaa valtionapuviranomaisen tarkastusoikeudesta.

Avustuksen saajaa tulee ohjata jo avustettavan toiminnan käynnistysvaiheessa ilmoittamaan tilintarkastajalleen avustuspäätöksestä. Näin tilintarkastaja voi ohjeistaa jo tässä kohdin avustuksen saajaa projektkirjanpitoon ja työajanseurannan järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä.

Tietyissä tilanteissa voi olla perusteltua järjestää avustuksen saajille yhteistilaisuus, jossa käydään yleisesti avustuksen käyttöön ja käytön raportointiin liittyviä teemoja läpi. Tällainen menettely voi tulla kyseeseen esimerkiksi jonkin erillishaun osalta.

Valtionapuviranomainen voi myös harkita erillisten koulutusten järjestämistä avustuksen saajille esimerkiksi talousseurannan järjestämiseen ja raportointiin liittyen.

10.4.2 Ohjausryhmämenettely

Joissakin valtionavustuksissa on käytössä ns. ohjausryhmämenettely. Ohjausryhmän tarkoituksena on varmistaa, että avustettava hanke etenee suunnitellusti. Menettely on yleisesti käytössä muun muassa tutkimushankkeissa ja eräissä ulkoministeriön kehitysyhteistyön hankkeissa. Ohjausryhmätyöskentelyyn osallistuminen on yksi keino hankkia tietoa avustettavan toiminnan etenemisestä. On kuitenkin huomattava, että valtionapuviranomaisen edustaja ei voi olla varsinainen ohjausryhmän jäsen, vaan hänellä voi olla vain tarkkailijan rooli.

Viranomaisen on hyvä tehdä oma roolinsa selväksi avustuksen saajalle ja muille ohjausryhmän jäsenille. Esimerkiksi ohjausryhmän jäsenten välisessä keskustelussa esiin tulleet muutostarpeet valtionavustusta koskevan päätöksen sisältöön on käsiteltävä valtionapuviranomaisen normaalissa muutoshakemusmenettelyssä siten, kun viranomaisen omista määräyksissä ja ohjeissa on todettu. Pelkästään se, että viranomainen osallistuu muutostarvetta käsittelevän ohjausryhmän kokoukseen ottamatta asiaan kielteistä kantaa, ei tarkoita sitä, että muutostarve on käsitelty ja hyväksytty.

Ohjausryhmän pöytäkirjat tulee dokumentoida asianmukaisesti ao. avustusasian yhteyteen.

10.4.3 Varmennuskäynnit

Avustuksen käytön selvittäminen toteutuu yleensä hallintoasian tavanomaisessa kirjallisessa menettelyssä. Joskus avustuksen käytön varmentaminen saattaa edellyttää tietojen keräämistä paikan päällä. Tällöin tarkastusta kevyempänä

menettelynä voitaisiin pitää ns. paikan päällä varmentamista. Saajan tiloissa tapahtuvalla varmentamisella voidaan varmistaa avustetun toiminnan toteutusta. Varmentaminen voidaan tehdä missä tahansa avustuksen käytön vaiheessa.

Varmentaminen voi olla muodoltaan esimerkiksi neuvontakäynti. Varmentamisen voi tehdä myös muu henkilö kuin sen kyseisen avustuksen seurannasta vastaava henkilö. Varmentamisen keskeinen tavoite on varmistaa, että avustuksen hakijan kertomat tiedot ja olosuhteet ovat paikkansapitäviä.

Varmentaminen voidaan toteuttaa myös etäyhteyksin, jos valtionapuviranomainen katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. Tällöin hankkeen toteutusta voidaan todentaa esimerkiksi valokuvin sekä kirjallisin raportein. Varmentaminen tulee dokumentoida riittävällä tavalla.

Joissakin avustuksissa hankkeisiin tehdään tarkastusten ohella suunnitelmallisesti paikan päällä varmennuksia⁴⁸. Näiden tarkoituksena on varmistua hankesuunnitelmaan kuuluvien tulosten ja tavoitteiden toteutumisesta sekä kustannusten tukikelpoisuudesta. Varmennukset tehdään hankkeen toteutusaikana. Ne ovat luonteeltaan hankkeen toimintaa tukevia (esim. viranomaismenettelyihin liittyvä ohjaus). Käynnillä on hyvä tilaisuus keskustella hankkeesta ja sen toteuttamisesta.

Varmentaminen on voitu antaa myös tilintarkastajan tehtäväksi joko kokonaan tai osittain, jos valtionapuviranomainen katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. Tällöin valtionapuviranomainen nimeää tilintarkastajan ja tilintarkastaja raportoi valtionapuviranomaiselle tämän edellyttämässä laajuudessa.

10.4.4 Loppukeskustelu

Hankkeen onnistumista voidaan arvioida yhdessä avustuksen saajan kanssa. Tiettyissä tilanteissa voi olla perusteltua järjestää loppupalaveri avustuksen saajan kanssa.

Hankkeen päättyessä hankkeesta saadut opit ja tunnistetut hyvät / huonot toimintamallit tulisi hyödyntää valtionapuviranomaisen omassa toiminnassa.

48 Esimerkki. Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (707/2021).

10.4.5 Määräaikaiskeskustelut (vuosikeskustelut)

Valtionapuviranomainen voi käydä avustuksen saajan kanssa myös määräjoin keskusteluja, esimerkiksi vuosittain. Vuosikeskustelut voi olla tarkoituksenmukainen menettely esimerkiksi suurten tai vakiintuneiden avustuksen saajien kanssa tai esimerkiksi pitkien ja laajojen erityisavustusten yhteydessä.

10.4.6 Hankkeen tulosten ulkopuolinen loppuarviointi

Osana hankkeen loppuarviointia valtionapuviranomainen saattaa edellyttää ulkopuolista riippumatonta arviota avustuksen toimeenpanosta ja hankkeen tuloksista.

10.4.7 Tilintarkastus loppuraportoinnin yhteydessä (valtionavustuksen saaja)

Valtionapuviranomainen saattaa vaatia valtionavustuksen saajalta loppuraportoinnin yhteydessä toimitettavaa tilintarkastajan raporttia. Vaadittavalla tilintarkastuksella voidaan täydentää valtionapuviranomaisen omaa valvontatyötä. Laadukkaalla ja selkeällä tilintarkastuksella pyritään vähentämään valtionapuviranomaisen oman selvitystyön määrää.

Tilintarkastusta koskeva vaatimus on sisällytettävä tarkennuksineen avustuksen käyttöä koskeviin vakioehtoihin. Jos tilintarkastusvaatimus koskee vain osaa tehdystä avustuspäätöksistä, päätöksestä ja vakioehdoista on käytävä yksiselitteisesti ilmi, mitä avustuspäätöstä tilintarkastuksen vaatimus koskee ja mitä ei. Yleisenä käytäntönä on vaatia tilintarkastusta etukäteen määritellyn euromäärän ylittävissä avustuspäätöksissä. Vakioehdoissa tilintarkastuksen kustannukset on myös hyvä määritellä avustuksen käytössä hyväksyttäväksi kustannuksiksi.

Avustuksen käytön päättyessä tehtävässä tilintarkastuksessa avustusta saavan tahon tilintarkastaja raportoi avustuksen käyttöön liittyvistä kysymyksistä. Tilintarkastajan raportti kattaa koko avustettavan ajanjakson sekä raportoidun talouden (kustannukset, tulot ja rahoitus) kokonaisuudessaan.

Valtionapuviranomaisen on suositeltavaa harkita avustettavan hankkeen tilintarkastuksen vaatimista, ellei sen tekemättä jättämiseen ole erityistä syytä. Valtionapuviranomainen arvioi tilintarkastuksen tarpeellisuuden omista lähtökohdistaan ottaen huomioon muun muassa avustuksen suuruuden sekä avustuksen käyttöön liittyvät riskit (ml. esitysvalmistelun yhteydessä asialle määritelty seurantaluokka).

Vaadittavan tilintarkastuksen osalta valtionavustuksen saajan täytyy varmistaa tilintarkastajan riippumattomuus. Riippumattomuuden vaatimusta koskeva ehto on hyvä ottaa kirjauksena vakioehtoihin. Esimerkiksi avustuksen saajan ulkoistetusta kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta ei voi vastata sama organisaatio. Valtionapuviranomaisen tulee myös tarvittaessa varmistaa, että tilintarkastajalla on riittävä pätevyys suorittaa tarkastus. Auktorisoitujen KHT, JHT, ja HT -tilintarkastajien tiedot ovat saatavissa Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastajarekisteristä.

Avustuksen käyttöä koskevat erityiset ehdot sekä avustuksia koskevat vakioehdot tulee laatia siten, että tilintarkastajan on niiden perusteella mahdollista laatia tilintarkastajan raportti avustuksen käytöstä. Tilintarkastajan tulee tehdä tarkastustyö suhteessa myöntöpäätökseen mahdollisine jälkikäteen tehtyine muutoksineen sekä päätöksen liitteeksi otettuihin vakioehtoihin. Tilintarkastajan tulee perehtyä hankkeen tavoitteisiin riittävässä laajuudessa, jotta hän voi arvioida raportoitujen kustannusten hyväksyttävyyttä suhteessa hankesuunnitelmaan. Tilintarkastajan ei voida olettaa ymmärtävän syvällisesti, liittyvätkö tilitetyt kustannukset avustettavaan toimintaan, mutta hänen voidaan olettaa tunnistavan kustannukset, jotka eivät selkeästi ole tukikelpoisia. Tällaisia kustannuksia ovat esimerkiksi erityisavustukselle kohdistetut kustannukset, jotka liittyvät avustuksen saajan muuhun toimintaan. Esimerkkinä tällaisesta voidaan pitää muun muassa yrityksen yleisiä lakiasiainkustannuksia, jotka eivät kohdistu miltään osin valtionavustuksella rahoitettavaan toimintaan.

Tilintarkastajan tulee nostaa raportissaan esiin mahdolliset epäselvät kustannuserät. Epäselvät kustannukset tulee yksilöidä riittävän tarkasti, jotta valtionapuviranomainen pystyy sen perusteella tekemään arvion kustannusten hyväksyttävyydestä. Näin vältetään jälkikäteisselvittelyiltä.

Valtionapuviranomainen voi myös pyytää tilintarkastajaa täsmentämään raporttiaan, jos tämä katsotaan tarpeelliseksi. Viime kädessä tulkintakysymykset ovat kuitenkin valtionapuviranomaisen vastuulla. Valtionapuviranomaisen tulee laatia kriteerit, joita vasten tapauskohtaista harkintaa tehdään. Oppaan liitteessä 1 on esimerkinomainen pohja tilintarkastajan raportista, jota valtionapuviranomainen voi muokata omiin tarpeisiinsa sopivaksi.

Valtionapuviranomaisen pitää arvioida, millainen tarkastusotos on riittävä. Tarkastusotos voi olla esimerkiksi 30 %:a tilitetyistä palkkakustannuksista ja 40 %:a tilitetyistä muista kustannuslajeista. Valtionapuviranomaisen tulee myös linjata, tuleeko tilitettyjen kustannusten maksaminen todentaa. Lähtökohtaisesti maksusuorituksen tarkastamista voidaan pitää perusteltuna muun muassa seuraavissa tapauksissa:

- Avustuksen saajan toiminta ei ole vakiintunutta
- Avustuksen saajalle ei ole kokemusta avustustoiminnasta
- Avustuksen saaja on yksityinen toimija
- Avustuksen saajalla on taloudellisia haasteita

Valtionapuviranomaisen on arvioitava avustuksen saajan toimeksiannosta laadittujen tarkastusten laatua. Mikäli tilintarkastajan huomiot poikkeavat viranomaisen omista huomioista, valtionapuviranomaisen on selvitettävä poikkeavuuden syyt. Jos tarkastelussa käy ilmi, että kysymys on tilintarkastuksen laadun ongelmista, valtionapuviranomaisen on puututtava tähän. Valtionapuviranomainen voi tarvittaessa tarjota koulutusta tilintarkastajille sekä tukea tilintarkastajan työtä antamalla mahdollisuuden esittää valtionapuviranomaiselle kysymyksiä tulkinnanvaraisista eristä.

10.4.8 Muut tilintarkastajan lausunnot ja raportit

Valtionapuviranomainen saattaa pyytää tilintarkastajan lausuntoja ja raportteja myös muissa valtionavustusten valvontatoimissa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi lausunto oman pääoman ehtoisen sijoituksen maksusta tai lausunto avustuskelpoisuusehtojen täyttymisestä.

Tilintarkastaja voi myös antaa valtionapuviranomaiselle raportteja valtionavustuksen saajan sisäiseen valvontaan ja hallintoon liittyen. Tästä kerrotaan tarkemmin oppaan luvussa 12.5.3 hallinto- ja valvontamallin kuvaus.

11 Tarkastustoiminta

Avustuksen käytön selvittäminen hallintoasian tavanomaisessa kirjallisessa käsittelyssä ei aina ole riittävä tapa varmistua avustuksen asianmukaisesta käytöstä. Yksityiskohtaisempaa tietoa avustuksen käytöstä voidaan saada valtionapuviranomaisen suorittamalla tarkastuksilla. Valtionapuviranomaisen tarkastusoikeudesta ja tarkastuksen suorittamisesta säädetään valtionavustuslain 16 ja 17 §:ssä. Lisäksi erityislainsäädännössä voi olla säännöksiä valtionavustuksiin liittyvistä tarkastuksista. Tarkastusmenettelyyn sovelletaan täydentävästi hallintolain 39 §:ää.

Valtionapuviranomaisen suorittamat tarkastukset voivat kohdistua ainoastaan sen tahon talouteen ja toimintaan, jolle valtionavustus on myönnetty tai jolle avustuksensaaja on valtionavustuslain 7.3 §:n mukaisesti edelleen välittänyt valtionavustusta. Tarkastuksia voidaan tehdä jo toiminnan tai hankkeen aikana tai vasta avustuksen käytön jälkeen. On kuitenkin huomattava, että valtionavustuslain 16.1 §:n mukaan tarkastusten on oltava valvonnassa tarpeellisia. Tämä edellyttää tapauskohtaista arviointia: onko tarkastus oikeasuhtainen keino asianmukaisen ja riittävän valvonnan toteuttamiseksi? Esimerkiksi tarkastuksen tekeminen hankkeen ollessa vielä käynnissä voi olla perusteltua muun muassa sellaisessa tapauksessa, jossa hankkeen toteuttamisen aikana tulee esiin ongelmakohtia tai epäselvyyksiä, joita ei muutoin saada selvitettyä.

11.1 Tarkastussuunnitelma

Tarkastustoiminnan on hyvä olla suunnitelmallista. Valvonnan suunnitelmallisuuden varmistamiseksi valtionapuviranomaisen tulee laatia vuosittain tarkastussuunnitelma, jossa määritellään tarkastusten tavoitteet ja kohteet. Tarkastuskohteiden valinnassa on tarkoituksenmukaista painottaa olennaisuutta ja riskejä. Tarkastussuunnitelmaa tulee päivittää avustusten käytön seurannassa tehtyjen havaintojen pohjalta.

11.2 Tarkastuksen vireillepano

Tarkastusmenettely pannaan vireille viranomaisen päättäessä tarkastuksen tekemisestä. Päätös annetaan tiedoksi tarkastuksen kohteelle ilmoittamalla tarkastuksen ajankohdasta. Päätöstä ei kuitenkaan tarvitse antaa tiedoksi asianosaiselle etukäteen, jos ilmoitus vaarantaa tarkastuksen toteuttamisen (HL 39.1 §). Etukäteisilmoitus ei siten ole tarpeen, jos tarkastuksen onnistuminen edellyttää yllätyksellisyyttä tai jos on oletettavissa, että tarkastuksen kohde estäisi tarkastuksen tarkoituksen mielekkään toteutumisen hävittämällä asiakirjoja tai tietoja tai hankaloittamalla tarkastusta muulla vastaavalla tavalla.

Silloin kun tarkastusajankohdasta ilmoitetaan etukäteen, tarkastusajankohta on kuitenkin määrättävä siten, että asiasianosaisella on mahdollisuus olla läsnä tarkastuksessa. Ilmoituskirjeessä tulee mainita säädöspohja, johon tarkastusoikeus perustuu sekä viittaus avustusta koskevien vakioehtojen kohtaan, jossa tarkastusoikeus on todettu. Samoin on hyvä muistuttaa avustuksen saajan velvollisuudesta myötävaikuttaa tarkastuksessa.

Jos valtionapuviranomainen on ulkoistanut tarkastustoimintaansa tilintarkastajalle, tulee myös tämä valtuutus ilmoittaa avustuksen saajalle. Tarkastusilmoituksesta pitää niin ikään käydä ilmi tarkastuksen suorittavat henkilöt sekä näiden yhteystiedot.

Tarkastusilmoituksessa yksilöidään tarkastettava kohde. Tarkastusilmoituksessa voidaan myös ilmoittaa keitä henkilöitä tarkastustilaisuudessa tulisi olla paikalla, kuten hankkeen vastuuhenkilö ja hankekirjanpitoa sekä työajanseurantaa tunteva henkilö. Tarkastuskäyntiin tarvittava keskeinen aineisto on perusteltua mainita jo tarkastusilmoituksessa. Tämä sujuvoittaa ja nopeuttaa varsinaista tarkastuskäyntiä.

Oppaan liitteessä 2 on esimerkki tarkastuksen aloittamista koskevasta ilmoituskirjeestä liitteineen. Esimerkissä on kyse tilanteesta, jossa valtionapuviranomainen on valtuuttanut tarkastuksen toteuttamisen tilintarkastajalle. Mallipohjaa voi toki käyttää muokattuna muissakin tarkastustilanteissa.

11.3 Tarkastuskäynnin valmistelu ja toteutus

Jotta tarkastukset voidaan suorittaa tehokkaasti ja uskottavasti, tarkastuksen sisältö on suunniteltava huolellisesti etukäteen. Tarkastuskäyntejä varten on suotavaa valmistella vakioagenda, jota täydennetään tarpeen mukaan. Tarkastuksen tavoitteet määritellään tarkastuskohteen mukaan. Tarkastustoimien on oltava oikeasuhtaisia, joten tarkastuksen laajuus on mitoitettava tarkastuksen tavoitteiden mukaisesti. Tarkastus on myös suoritettava siten, ettei se aiheuta avustuksen saajalle kohtuutonta haittaa. Asianosaiselle on tarkastuksen kuluessa kerrottava tarkastuksen tavoitteista, suorittamisesta ja mahdollisista jatkotoimenpiteistä.

Tarkastuksen tavoitteena voi olla esimerkiksi seuraavien seikkojen varmentaminen:

- Onko hanke tai toiminta toteutettu päätöksen tai mahdollisten muutospäätösten sekä vakioehtojen mukaisesti;
- Onko hanke tai toiminta toteutunut hankesuunnitelman mukaisesti;
- Vastaavatko tarkastuskäynnillä esiin tulleet seikat valtionavustuksen saajan viranomaiselle toimittamaa raportointia;
- Onko tapahtunut jotain, mistä olisi tullut ilmoittaa valtionapuviranomaiselle (esim. yritysjärjestely, muu olennainen olosuhdemuutos);
- Mikä merkitys myönnetyllä avustuksella on ollut hankkeen toteutumisen kannalta;
- Raportoitujen kustannusten hyväksyttävyys.

Tarkastuksessa voidaan myös arvioida avustuksella aikaansaatuja tuloksia suhteessa syntyneisiin kustannuksiin. Saavutettuja tuloksia voidaan todentaa käymällä läpi konkreettisia tuotoksia sekä niiden tausta-aineistoja.

Tarkastusta toteuttavien henkilöiden tulisi pystyä tunnistamaan poikkeamat ja epäkohdat avustettavan toiminnan tai hankkeen toteutuksessa. Ennen tarkastuskäyntiä tarkastajan tulee perehtyä avustuksella rahoitettuun toimintaan sekä avustukseen liittyviin asiakirjoihin kuten avustushakemukseen, myöntöpäätöksen sisältöön, mahdollisiin muutospäätöksiin sekä avustuksen käytön selvittämistä varten saatuihin raportteihin.

Tarkastuskäynteihin on hyvä osallistua vähintään kaksi henkilöä valtionapuviranomaisesta tai sen nimeämstä tahosta. Tällä paitsi nopeutetaan tarkastustyötä, niin myös turvataan tarkastuksen toteuttamista. Tarvittaessa valtionapuviranomaisen tulee osallistua ulkoistettuun tarkastukseen, jos tämä on välttämätöntä esim. hankkeen toteutuksen arvioinnin vuoksi. Lähtökohtaisesti on suositeltavaa pitää valmistelupalaveri ennen varsinaista tarkastuskäyntiä.

Avustuksen saajalla on velvollisuus myötävaikuttaa ja avustaa tarkastuksissa. Jos avustuksen saajan kanssa ei saada sovittua tarkastuskäyntiä tai tarkastuskäynti peruuntuu toistuvasti avustuksen saajasta johtuvista syistä, tulee tarkastustoiminnasta vastaavan henkilön ryhtyä tarvittaviin lisätoimenpiteisiin. Jos tarkastus kohdistuu vielä meneillään olevaan hankkeeseen, kyseeseen tulee esimerkiksi maksetuksen keskeyttämisen arvioiminen (VAL 19 §). Valtionapuviranomainen voi myös ilmoittaa ryhtyvänsä jo maksetun avustuksen takaisinperintään, mikäli valtionavustuslaissa säädetyt takaisinperintää koskevat edellytykset täyttyvät.

Valtionavustuksen saajan on annettava tarkastusta suorittavalle kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot, selvitykset, asiakirjat, tallenteet ja muu aineisto sekä muutoinkin avustettava tarkastuksessa. Tämä tarkoittaa, että valtionavustuksen saajan on toimittava hyvässä yhteistyössä tarkastusta suorittavan kanssa. Tarkastuksen suorittaja arvioi, mitkä aineistot ovat tarkastuksen kannalta tarpeellisia. Tarpeellisia tietoja, selvityksiä ja asiakirjoja ovat kaikki valtionavustuksen myöntämisen perusteiden täyttymistä, käyttöä ja valtionavustuksen ehtojen noudattamista koskevat tiedot ja asiakirjat. Tarkastusoikeuden piiriin kuuluvat näin kirjanpito- ja tilinpäätösaineisto ja muut valtionavustuksen myöntämisen perusteisiin ja käyttöön liittyvät aineistot.

Valtionapuviranomaisella on valtionavustuslain 18 §:n nojalla oikeus saada poliisi-, tulli-, vero- tai ulosottoviranomaisilta tarpeellista virka-apua valtionavustuslaissa tarkoitettujen valvonta- ja tarkastustehtävien suorittamiseen. Virka-apu on usein luonteeltaan valtionavustuksen valvonnassa tarpeellisten tietojen luovuttamista. Poliisiviranomaisen virka-apua tarvitaan erityisesti silloin, kun tarkastuksen kohteena oleva valtionavustuksen saaja vastustaa tarkastuksen toteuttamista. Valtionapuviranomaisen virkamiehellä tai valtuuttamalla tilintarkastajalla ei ole valtionavustuslain nojalla oikeutta käyttää voimakeinoja tarkastusoikeuksiensa turvaamiseksi eikä tarkastusoikeuksiin liittyvien tietojensaannin, tiloihin pääsyn ja aineiston haltuunotto -oikeuksiensa turvaamiseksi.⁴⁹

Kotirauhan piiriin kuuluvat tilat jäävät tarkastusoikeuden ulkopuolelle.

Tarkastuskäynti on mahdollista suorittaa myös etäyhteyksin, jos valtionapuviranomainen katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi.

49 HE 63/2001.

11.4 Aineiston haltuun ottaminen

Tarkastusta suorittava virkamies tai tilintarkastaja voi ottaa tarkastuksen kohteena olevan aineiston haltuunsa, jos tarkastaminen sitä edellyttää (valtionavustuslain 17.2 §). Haltuunotto voi tulla kyseeseen, jos tarkastuksen kohdetta ei muutoin voida selvittää tarkastuksen yhteydessä. Haltuunoton kohteena voi olla kaikki tai osa tarkastuksen kohteena olevasta aineistosta. Aineiston haltuunotosta on laadittava pöytäkirja, jossa on mainittava haltuunoton tarkoitus ja haltuun otettu aineisto. Pöytäkirjan laatii viranomaisen tai tilintarkastaja. Valtionavustuksen saajan tulee saada kopio haltuunottopöytäkirjasta.

Aineiston haltuunotolla pyritään turvaamaan tarkastuksen suorittaminen. Lähtökohtaisesti haltuunottoa on pidettävä kuitenkin poikkeuksellisenä toimena. Pääsääntöisesti tarkastukset pitäisi suorittaa mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä valtionavustuksen saajan kanssa, jolloin haltuunottoa ei tarvitse suorittaa.

Haltuunotettu aineisto on palautettava avustuksen saajalle viipymättä, kun sitä ei enää tarvita tarkastuksen suorittamiseksi. Aineiston haltuunottoa ei voida jatkaa esimerkiksi siihen asti, että epäilyistä väärinkäytöksestä on tehty päätös.

11.5 Tarkastuskertomus

Tarkastushavainnoista tulee laatia tarkastuskertomus. Tarkastuskertomuksessa esitetään keskeiset tarkastushavainnot sekä niiden perusteet. Tarkastuskertomuksesta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja toteuttamistapa, tarkastukseen osallistuneiden henkilöiden tiedot, tarkastusajankohta sekä tarkastukseen saatavilla ollut aineisto. Oppaan liitteessä 3 on esimerkinomainen tarkastuskertomusmalli. Liitteen esimerkki kuvaa tilannetta, jossa valtionapuviranomainen on ulkoistanut tarkastuksen suorittamisen ulkopuoliselle palveluntuottajalle, mutta sitä voi soveltaa myös tilanteessa, jossa valtionapuviranomainen toteuttaa tarkastuksen itse.

Tarkastuskertomus annetaan tiedoksi asianosaiselle. Tarkastuskertomus ei sellaisenaan yleensä aseta asianosaiselle velvoitteita tai rajoituksia, vaan velvoitteista on tehtävä erikseen päätös viranomaiselle määritellyn toimivallan rajoissa. Tästä huolimatta avustuksen saajalle on suotavaa varata mahdollisuus esittää näkemyksensä tarkastuskertomuksen luonnoksesta ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista. Näin varmistetaan tarkastuksen aikana tehtyjen havaintojen ja johtopäätösten oikeellisuutta. Tarkastuskertomus voi jo sisältää mahdollisen erityissäännöksen nojalla velvoitteita asianosaiselle, jolloin tarkastuskertomus voi olla myös valituskel-poinen hallintopäätös.⁵⁰

50 Mäenpää Olli, Hallinto-oikeus 2023.

11.6 Mahdolliset jatkotoimet

Tarkastus on yksi valtionapuviranomaisen käytettävissä olevista selvityskeinoista, joiden avulla viranomaisen ryhtyy tarvittaessa jatkotoimiin saatujen havaintojen perusteella. Vähimmillään tarkastuksessa saadut havainnot eivät johda minkäänlaisiin jatkotoimiin. Jos tarkastus on kohdistunut vielä käynnissä olevaan hankkeeseen, valtionapuviranomaisen arvioitavaksi saattaa tulla saatujen havaintojen perusteella aikaisemmin määritellyn seurantalukan päivittäminen. Jos jatkotoimissa kyse on sellaisen ratkaisun tekemisestä, joka vaikuttaa valtionavustuksen saajan oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuihin, kyse on hallintopäätöksestä. Ennen hallintopäätöksen tekemistä avustuksen saajaa on kuultava siten kuin hallintolain 34 §:ssä on säädetty. Esimerkkinä tällaisesta hallintopäätöksestä on takaisinperintäpäätös. Takaisinperintää käsitellään tarkemmin hallinnointioppaan luvussa 14 Takaisinperinnät.

Jos tarkastuksessa (tai muussa yhteydessä) tulee esiin väärinkäytöksiä, valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä valtiontalouden tarkastusvirastolle.⁵¹ Ilmoitus väärinkäytöksestä on tehtävä tarkastusvirastolle riippumatta siitä, tehdäänkö asiasta rikosilmoitus.

Tarkastuksen perusteella voi tulla harkittavaksi myös rikosilmoituksen tekeminen.⁵² Rikosilmoituksen tekeminen kuuluu ensisijaisesti asianomaisen valtion viraston tai laitoksen johdon tehtäviin ja jolle sen käytännön vastuutus on työjärjestyksessä tarkemmin määrätty. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n 2 momentin mukaan tarkastusviraston on tehtävä tarkastustoiminnassa havaitsemastaan edellä mainitusta rikoksesta rikosilmoitus, jollei tarkastettava ole itse sitä tehnyt.

Tutkintapyynnöstä ei pidä keskustella avustuksen saajan kanssa, jottei mahdollinen esitutkinta vaarannu. Väärinkäytösten käsittelyn ohjeistamista viranomaisessa kuvataan luvussa 3.4 Väärinkäytösten käsittelyn menettelyohjeet.

51 Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000), 16 §.

52 Rikoslain (39/1889) 29 luvun 5 – 8 §:ssä on säädetty valtionavustuksen käyttöön kohdistuvista avustuspetoksesta, törkeästä avustuspetoksesta, avustuksen väärinkäytöstä, törkeästä avustuksen väärinkäytöstä sekä avustusrikkomuksesta.

11.7 Jälkitarkastukset

Valtionapuviranomainen voi suorittaa myös niin sanottuja jälkitarkastuksia. Jälkitarkastukset poikkeavat muista tarkastusmuodoista siinä, että

- ne kohdistuvat jo loppuun maksettuihin (ja mahdollisesti tilintarkastettuihin) avustuksiin ja
- tarkastuskohteet valitaan ilman riskiarviointia.

Jälkitarkastuksiin voidaan esimerkiksi valita vuositasolla viisi prosenttia myönnettyjen avustusten kokonaismäärästä. Otokseen tulee valita avustuksia eri seurantaluo- kista, jotta se antaisi mahdollisimman kattavan kuvan valtionavustustoiminnasta. Muilta osin jälkitarkastukset voidaan toteuttaa, kuten muutkin valtionapuviranomaisen tekemät tarkastukset.

12 Hakijaryhmien erityispiirteitä

12.1 Taloudellinen toiminta ja valtiontuki

Yrityksiä ovat Euroopan unionin oikeuden mukaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Näin ollen myös yksityishenkilöt ovat yrityksiä siltä osin kuin he harjoittavat taloudellista toimintaa markkinoilla. EU:n valtiontukisäännöt koskevat siten niin julkisia kuin yksityisiäkin toimijoita. Esimerkiksi yleishyödyllistä toimintaa harjoittavat yhteisöt ovat yrityksiä siltä osin, kun ne harjoittavat taloudellista toimintaa. Sillä ei ole merkitystä, tavoitteleeko yritys voittoa vai ei. Käytännössä se, harjoittaako tuen saaja taloudellista toimintaa vai ei, tulee arvioida aina tapauskohtaisesti.⁵³

Euroopan unionin oikeuden mukaan valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohdaisesti kiellettyjä. Yritystoimintaa voidaan kuitenkin tukea EU:n valtiontukisääntöjen puitteissa. EU:n valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joilla julkinen sektori myöntää yrityksille vastikkeetonta, valikoivaa taloudellista etua. Valtiontuki voi olla muodoltaan monenlaista: valtiontukea voi olla esimerkiksi suora avustus, markkinahintaa edullisempi laina ja takaus tai markkinahintaa alhaisempi kiinteistön tai maan alueen vuokra tai myyntihinta.

Tukea myöntävän viranomaisen vastuulla on arvioida, sisältääkö toimenpide EU:n valtiontukisääntöjen mukaista tukea. Toimenpiteen katsominen valtiontueksi edellyttää käytännössä seuraavien tunnusmerkkien täyttymistä: 1) julkisia varoja kannavoidsaan yrityksiin/taloudelliseen toimintaan, 2) taloudellinen etu on valikoiva eli tuki kohdistuu vain tiettyyn yritykseen tai tiettyihin yrityksiin, 3) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja 4) toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden kauppaan.⁵⁴

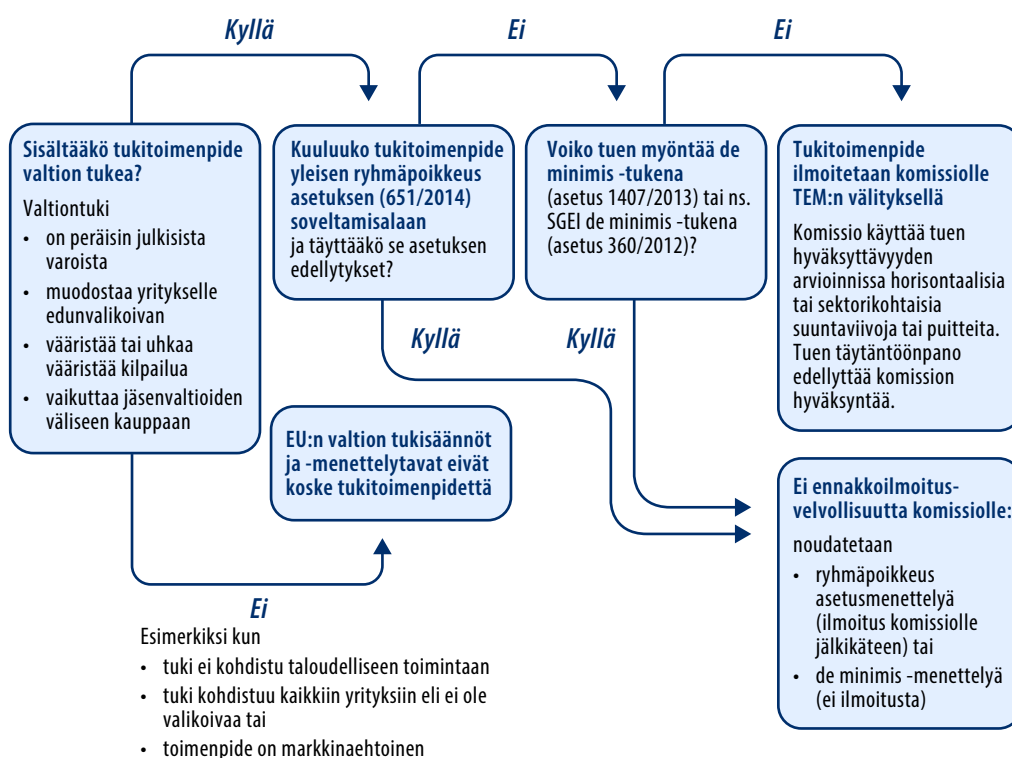
53 Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01).

54 Opas de minimis -tuista, EU:n valtiontukisäännöt, työ- ja elinkeinoministeriö 2/2023.

Jos kyse on valtiontuesta, viranomaisen on ennen tuen täytäntöönpanoa selvitetävä tuen hyväksyttävyyden ja tarvittaessa noudatettava toimenpiteeseen soveltuvaa ilmoitusmenettelyä. Kuviossa 8 havainnollistetaan EU:n valtiontukimenettelytapoja tukea myöntävän viranomaisen näkökulmasta. Kuviossa esitetyn ohella komissiolle ei tarvitse tehdä ennakoilmoitusta, jos toimenpide koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista (SGEI) maksettavaa korvausta komission päätöksen (2012/21/EU) mukaisesti.

Valtionapuviranomaisen on varmistuttava ennen valtiontueksi katsottavan valtionavustuksen käyttöönottamista, että tukeen sovellettavat menettelyt on käyty asianmukaisesti läpi. Jos valtiontuki ei kuulu ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan eikä sitä voida myöntää vähämerkityksisenä tukena, tuki voidaan ottaa käyttöön vasta, kun komissio on hyväksynyt sen ennakoilmoitusmenettelyssä. Ilman komission hyväksyntää myönnettyt tuet ovat laittomia, ja ne voidaan joutua perimään korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä. Laiton tuki saattaa myös siirtyä uudelle omistajalle yrityskaupan seurauksena. Tukea saaneen yrityksen kilpailijat voivat kannella laittomaksi oletetusta tuesta Euroopan komissiolle. Laissa taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016, 7§) säädetään ennen tuen käyttöön ottamista edellytettävästä lausuntomenettelystä.

Kuvio 8. EU:n valtiontukia koskevat menettelyt pähkinänkuoressa: Onko tukitoimenpide tarpeen ilmoittaa komissiolle?⁵⁵



12.1.1 De minimis -kumulaatio

Hallinnollisesti kevyin tapa myöntää valtionavustusta taloudelliseen toimintaan, on myöntää se vähämerkityksisenä tukena eli ns. de minimis -tukea koskevan säännön perusteella (komission asetus 1407/2013). De minimis -asetusta sovelletaan kaikilla toimialoilla lukuun ottamatta maatalouden alkutuotantoa sekä kalastus- ja vesiviljelyä, joita koskevat omat de minimis -sääntönsä. Lisäksi asetusta sovelletaan rajoitusti maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen alalla toimiviin yrityksiin.

Enintään 200 000⁵⁶ euron tuki, joka myönnetään yritykselle kolmen peräkkäisen verovuoden kuluessa, on merkitykseltään niin vähäistä, ettei siitä tarvitse tehdä ennakoilmoitusta komissiolle. Enimmäismäärässä tulee huomioida kyseisen

55 Opas de minimistuista, TEM oppaat ja muut julkaisut 2023:1.

56 Oppaan kirjoitusajankohtana voimassa oleva euromääräinen raja.

jäsenvaltion kaikkien eri viranomaisten de minimis -tukena myöntämä rahoitus kyseisenä ajanjaksona. Joillakin toimialoilla sovelletaan pienempää de minimis -rajaa; joillakin toimialoilla toimiville yrityksille ei voida myöntää de minimis -tukea lainkaan⁵⁷.

De minimis -tuen yritys kohtaista enimmäisrajaa valvotaan ns. yhden yrityksen tasolla. Tämä tarkoittaa, että tiiviissä sidossuhteessa keskenään olevien yritysten saamat de minimis -tuet otetaan huomioon tukien kumuloinnissa. Enimmäisrajan valvonta yhden yrityksen tasolla edellyttää siis tuen myöntäjältä tuen saajan omistussuhteiden selvittämistä⁵⁸.

Kun valtionavustusta voidaan myöntää de minimis -ehtoisena tukena, tästä on syytä mainita hakijoille jo hakuilmoituksella. Valtionapuviranomaisen tulee selvittää hakemuksen käsittelyn yhteydessä hakijan de minimis -ehtoisten saatujen tukien kumulaatiotilanne. Koska kumulaatiotietoa ei ole vielä kattavasti saatavilla, tietoa saaduista de minimis -ehtoisista tuista on kysyttävä hakijalta hakemuksella. Kun avustus myönnetään, avustusta koskevassa myöntöpäätöksessä on ilmoitettava, että kyse on de minimis -ehtoisesta tuesta. Tuen myöntämistä koskevat tiedot on säilytettävä 10 vuoden ajan. Yksityiskohtaisempaa tietoa de minimis -tukia koskevista myöntämisen kriteereistä ja niiden varmistamisesta on saatavissa työ- ja elinkeinoministeriön de minimis -tukea koskevasta oppaasta Opas de minimistuista 2023:1.

12.1.2 Niin sanottu Deggendorf-ehto

Euroopan komissio on asettanut jäsenvaltioiden viranomaisille ehdon, jonka mukaan komission hyväksymää tukea ei saa myöntää yritykselle, jota koskee komission aikaisempi valtiontuen takaisinperintää koskeva päätös, jota ei ole pantu täytäntöön (ns. Deggendorf-ehto).

Valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti) 1 artiklan 4 a kohdan mukaan asetusta ei sovelleta tukiohjelmiin, joissa ei nimenomaisesti suljeta pois yksittäisen tuen

⁵⁷ Katso tarkemmin Opas de minimis -tuista (2023), s.11.

⁵⁸ Katso tarkemmin Opas de minimis -tuista (2023), s.7–10.

maksamista yrityksille, joille on annettu sellaiseen komission aikaisempaan päätökseen perustuva maksamaton perintämääräys, jossa tuki on todettu sääntöjen vastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi.

Tässä mainittuja takaisinperintöjä koskevan keskitetyn tietokannan puuttuessa valtionavustusta hakevan yrityksen on ilmoitettava valtionavustushakemuksessaan, onko sillä edellä mainittuja maksamattomia takaisinperintöjä. Valtionapuviranomaisen on pyydettävä tieto kaikissa niissä valtioneuvostoissa, joita myönnetään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisina tukina.

Valtiovarainministeriössä on ollut käynnissä lainsäädäntöhanke, jossa Deggen-dorf-ehto olisi tarkoitus ottaa valtionavustuslakiin EU-oikeudellista soveltamisalaa laajempaan avustuksen myöntämisen estävänä rajoitteena (säädösvalmisteluhanke VMM014:00/2021).

12.2 Yritykset

Tukiviranomaisen on yksittäisen tukipäätöksen yhteydessä selvitettävä tuettavaan hankkeeseen myönnettävän julkisen rahoituksen määrä sekä hankkeen kokonaisrahoitus, kannattavuus ja kilpailuvaikutukset. Tukea voidaan myöntää vain toimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytykset kannattavaan toimintaan lukuun ottamatta tukea, jossa tukiviranomaisella ei ole harkintavaltaa.⁵⁹

Valtionapuviranomaisen tulee varmistaa muun muassa, että yrityksellä on riittävät taloudelliset resurssit toteuttaa avustettava toiminta suunnitellussa laajuudessa. Riittävän omarahoituksen turvaaminen voi edellyttää esimerkiksi pääomasijoituksen saamista yritykseen ennen myönteisen avustuspäätöksen tekemistä. Valtionapuviranomainen voi todentaa pääomasijoituksen toteutumisen esimerkiksi tilintarkastajan antaman lausunnon perusteella (luku 10.4.8).

Yrityksen taloustilanteen kehittymistä tulee seurata koko avustettavan toiminnan keston ajan. Valtionapuviranomaisen on suotavaa kiinnittää huomiota sekä hakemusvaiheessa että avustuksen käytön seurannassa siihen, kuinka yritys on hoitanut yhteiskunnalliset velvoitteensa. Valtionapuviranomainen saa näistä tarvittaessa tietoa Harmaan talouden yksiköstä pyydettävästä velvoitteiden hoitoselvityksestä (VHS) sekä muista vastaavista tietolähteistä. Yrityksen kaupparekisteritiedot sekä tilinpäätökset ovat saatavissa VIRRE-tietopalvelusta.

⁵⁹ Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016).

12.2.1 Taloudellisissa vaikeuksissa olevat yritykset

Valtionapuviranomaisen tulee arvioida, onko tuettava yritys vaikeuksissa EU:n valtioneuvoston sääntöissä määritellyllä tavalla. Valtiontuen myöntäminen vaikeuksissa oleville yrityksille on EU:n valtioneuvoston sääntelyn mukaisesti mahdollista vain poikkeuksellisissa tapauksissa. Viranomaisen tulee tuen myöntämistä harkitessaan tarkistaa, ettei yrityksen tukeminen ole kiellettyä EU:n valtioneuvoston sääntelyn perusteella, jos yritys täyttää vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmän. Vaikeuksissa oleva yritys on määritelty yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (RPA) 2 artiklan 18 kohdassa⁶⁰. Vaikeuksissa olevana pidetään EU:n valtioneuvoston sääntöissä yleisesti ottaen yritystä, jonka toiminnan katsotaan loppuvan lähes varmasti lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä ilman viranomaisten tukitoimia.

- Yrityksen tilannetta arvioidaan vaikeuksissa olevan yrityksen kriteerien valossa aina tuen myöntämisen yhteydessä eli tilanteessa, jolloin yritys saa viranomaiselta laillisen oikeuden tukeen. Yrityksen taloudellisella tilanteella esimerkiksi tuen maksuhetkellä ei ole siten merkitystä kriteerien soveltamisen kannalta.
- Vaikeuksissa olon kriteerit perustuvat yrityksen taloudellisiin tunnuslukuihin, ja lähtökohtaisesti niiden todentaminen edellyttää yrityksen tilinpäätösasiakirjojen läpikäyntiä.
- Yrityksen vaikeuksissa oloa tarkastellaan komission antamien tulkintaohjeiden mukaan pääsääntöisesti konsernitasolla. Jos tarkastelu esimerkiksi osoittaa, että tukea hakeneen yrityksen emoyhtiö on taloudellisissa vaikeuksissa, ei tukea voida myöntää ko. tytäryhtiölle. Säännön tarkoituksena on estää tilanne, jossa vaikeuksissa oleva yritys perustaisi tytäryhtiön, jonka kautta tukea kanavoitaisiin vaikeuksissa olevaan liiketoimintaan.

60 Komission asetus (EU) N:o 651/2014.

EU:n valtiontukisääntöjen mukaan yritys on vaikeuksissa, jos vähintään yksi seuraavassa käsiteltävistä viidestä ehdosta täyttyy. Pk-yrityksiin sovelletaan vain neljää ensimmäistä kriteeriä (a–d). Jos kyseessä on alle kolme vuotta toiminut pk-yritys, yrityksen vaikeuksissa oloa arvioidaan ainoastaan kohdan c. nojalla.

- a) On kyse osakeyhtiöstä, joka on menettänyt yli puolet merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi;
- b) On kyse avoimesta yhtiöstä tai kommandiittiyhtiöstä (tai muusta sellaisesta yhtiöstä, jossa ainakaan joidenkin osakkaiden vastuuta yhtiön velasta ei ole rajattu) ja joka on menettänyt yli puolet tilinpäätöksen mukaisista omista varoistaan kertyneiden tappioiden vuoksi;⁶¹
- c) Yritys on asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi tai se täyttää kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut edellytykset konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn asettamiselle velkojien pyynnöstä. Jos kyseessä on alle kolme vuotta toiminut pk-yritys, arviointiin sovelletaan ainoastaan tätä kohtaa;
- d) Yleistä ryhmäpoikkeusasetusta sovellettaessa yritys katsotaan vaikeuksissa olevaksi myös, jos yritys on saanut ns. pelastamistukea eikä ole vielä maksanut sitä takaisin tai on saanut rakenneuudistustukea ja on rakenneuudistussuunnitelman kohteena;
- e) Muiden kuin PK-yritysten katsotaan olevan vaikeuksissa edellä esitettyjen ehtojen lisäksi myös tapauksissa, joissa kahden edellisen vahvistetun vuositilinpäätöksen perusteella molemmat seuraavista ehdoista toteutuvat:
 - Yrityksen velkaantumisaste⁶² on ollut yli 7,5 ja
 - yrityksen käyttökateen suhde nettorahoituskuluihin⁶³ on ollut alle 1,0.

Tukea myöntävä viranomainen on vastuussa EU:n valtiontukisääntöjen huomioimisesta.⁶⁴

61 Omien varojen menettämistä koskevaa kriteeriä ei sovelleta esimerkiksi osuuskuntien, rekisteröityjen yhdistysten, maatalousyhtymien ja yksityisten elinkeinonharjoittajien kohdalla. Näiden yritystyyppien kohdalla vaikeuksissa oloa tarkastellaan ainoastaan kriteerin c) nojalla.

62 Velkaantumisaste lasketaan kaavalla vieras pääoma/omapääoma.

63 Käyttökateen (EBITDA) suhde nettorahoituskuluihin lasketaan kaavalla (liiketulos + poistot ja arvonalentumiset) / (rahoituskulut – rahoitustuotot).

64 TEM muistio Vaikeuksissa olevan yrityksen tukemisen rajoitukset ja määritelmä EU:n valtiontukisäännöissä.

12.3 Kunnat

Kunnissa avustettavat kohteet ovat usein jakautuneet eri toimialoihin, eikä yhtenäisiä avustustoiminnan hallinnointitapoja välttämättä ole. Kuntien taloudenseuranta on järjestetty pitkälti palvelutuotannon seurannan tarpeisiin eikä sellaisenaan tue avustettavan toiminnan talouden järjestämistä. Valtionapuviranomaisen on suositeltavaa painottaa kunnille suunnatussa neuvonnassa erityisesti avustustoiminnan hyvän hallinnoinnin ja talouden seurannan merkitystä.

Kuntatoimijoiden taloudellista kyvykkyyttä toteuttaa toimintaa, tehdä investointeja ja viedä läpi hankkeita pidetään lähtökohtaisesti hyvänä. Avustuksen hakuvaiheessa kunnan omavastuuosuuden kattamiseksi tarvittavan rahoituksen riittävyttä ei ole pääsääntöisesti tarkoituksenmukaista todentaa erikseen. Poikkeuksen muodostaa tilanne, jossa kunta hakee avustusta taloudelliseen toimintaan. Tällöin valtionapuviranomaisen on varmistuttava siitä, että hankkeeseen osoitettava omavastuuosuus on lähtöisin kunnan taloudellisen toiminnan tuloista/ylijäämistä eikä muun toiminnan taloudesta. Tämä voidaan todentaa kirjanpidon eriyttämisellä. Kilpailulain 30 d §:n mukaisesti kunnan tulee eriyttää jokaisen kilpailullista toimintaa harjoittavan yksikkönsä toiminta erikseen.⁶⁵

Kilpailuneutraliteettisäännökset eivät koske tilanteita, jossa kunta toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa harjoittaen viranomaistoimintaa, vaan ainoastaan tilanteita, joissa julkinen sektori tai sen määräysvallassa oleva yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa tarjoamalla tavaroita tai palveluja markkinoilla.⁶⁶

Kunnat, kuntayhtymät, kunnalliset liikelaitokset ja vesihuollon taseyksiköt toimittavat taloustietoja Valtiokonttorin ylläpitämään Kuntatalouden tietovarantoon. Taloutta koskevat tiedot ovat saatavissa Tutkihallinto.fi-sivustolta. Kunnilta, kuntayhtymiltä ja niiden liikelaitoksilta ei lähtökohtaisesti tule pyytää sellaista taloustietoa, joka on saatavissa Kuntatalouden tietovarannosta.

Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämistä käsiteltiin valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa erillisessä kuntajaostossa, jonka raportit valtiovarainministeriö julkaisi.⁶⁷

65 Kilpailulaki 948/2011.

66 Kilpailu- ja kuluttajaviraston Katsauksia 1/2022 Kuntien ja kuntayhtymien toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.

67 Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen: Loppuraportti.

12.3.1 Taloudellisissa vaikeuksissa oleva kunta

Erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan arviointimenetystä säädetään kuntalain (410/2015) 118 §:ssä. Sen mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Toimenpiteisiin tulee ryhtyä, kun laissa säädettyt raja-arvot täyttyvät. Taloudellista asemaa koskevien tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Valtiokonttorin ylläpitämiin konsernitilinpäätösten tietoihin ja kunnan vahvistamaan tuloveroprosenttiin perustuen. Kuntien taloudellista tilannetta koskevat tunnusluvut julkaistaan tutkihallinto.fi-sivustolla.

Kuntien taloudellista tilannetta on tarpeen tarkastella erityisesti investointiavustuksiin liittyen pitkävaikutteisten kustannusriskien näkökulmasta. Valtionapuviranomaisen on suotavaa arvioida avustustoiminnan vaikutusta kunnan ja kuntakonsernin tilanteeseen, jotta kunnalle ja kuntakonsernille ei muodostu liiallista taloudellista riskiä. Tähän arviointiin voidaan käyttää edellä mainittuja tunnuslukuja.

12.4 Tutkimusorganisaatio

Euroopan komissio on tiedonannossaan⁶⁸, ns. TKI-puitteessa (kohta 2. Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtioneuvosto), määritellyt ehdot, joiden perusteella avustusta voidaan myöntää tutkimusorganisaatiolle ilman, että se muodostuu saajalleen valtioneuvostoksi. Siltä osin, kun tutkimusorganisaatio harjoittaa taloudellista toimintaa, se katsotaan komission tiedonannon ja unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaisesti yritykseksi.

Tiedonannossa 'Tutkimus- ja tiedonlevittämisorganisaatiolla' tai 'tutkimusorganisaatiolla' tarkoitetaan sellaista yhteisöä (kuten korkeakoulut tai tutkimuslaitokset, teknologiansiirtoyksiköt, innovaatioiden välittäjät, tutkimussuuntautuneet fyysiset tai virtuaaliset yhteistyöyhteisöt) sen oikeusasemasta (julkis- tai yksityisoikeudellinen) tai rahoitustavasta riippumatta, jonka päätavoitteena on harjoittaa riippumattomasti perustutkimusta, teollista tutkimusta tai kokeellista kehittämistä tai levittää tällaisen toiminnan tuloksia laajasti koulutuksen, julkaisujen

68 Komission tiedonanto Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtioneuvostolle C(2022) 7388, Bryssel 19.10.2022.

tai tietämyksensiirron kautta. Kun tällainen yhteisö harjoittaa myös taloudellista toimintaa, tällaisen taloudellisen toiminnan rahoituksesta, kustannuksista ja tuloista on pidettävä erillistä kirjanpitoa. Tällaisessa yhteisössä ratkaisevaa vaikutusvaltaa esimerkiksi osakkaana tai jäsenenä käyttävillä yrityksillä ei saa olla etuoikeutta sen saavuttamiin tuloksiin;

Valtionapuviranomaisen tulee tarvittaessa selvittää ennen avustuksen myöntämistä, onko kyseessä TKI-puitteessa tarkoitettu tutkimusorganisaatio. Hakijan toiminnan pääasiallinen luonne on todennettavissa hakijan tehtävien määrittelyä koskevista asiakirjoista, kuten laista (mm. korkeakoulut), yhtiöjärjestyksestä, säätiön tai yhdistyksen säännöistä, kuntayhtymän perussopimuksesta tai muusta vastaavasta organisaation tehtäviä koskevasta asiakirjasta.

Muun muassa yliopistot, ammattikorkeakoulut, valtion tutkimuslaitokset ja Teknologian tutkimuskeskus VTT ovat esimerkkejä tutkimusorganisaatioista, jotka harjoittavat pääasiallisen (ei-taloudellisen) toimintansa ohessa taloudellista toimintaa, kuten tilauksesta tehtävää tutkimusta.

Myöntäessään valtionavustusta tutkimusorganisaatiolle valtionapuviranomaisen on varmistettava, että myönnettävä avustus ei siirry tahattomasti avustuksen saajan taloudelliseen toimintaan (ristiinsubvention kieltö). Tämä edellyttää, että avustuksen hakijalla on riittävät ja luotettavat menettelyt, joilla voidaan selkeästi erottaa taloudellisen toiminnan ja muun toiminnan talous toisistaan. Talouden erilläänpidon vaatimuksesta on saatettu säätää organisaatiotasoisessa lainsäädännössä, kuten korkeakouluilla⁶⁹ ja Teknologian tutkimuskeskus VTT⁷⁰:llä. Tällaisten toimijoiden osalta talouden erilläänpidon on jo lähtökohtaisesti oltava kunnossa. Epäselvässä tilanteessa valtionapuviranomaisen pitää tarkemmin perehtyä hakijan talouden erilläänpidon luotettavuuteen.

Ennen avustuksen myöntämistä, valtionapuviranomaisen on varmistuttava avustettavan toiminnan tai hankkeen tosiasiallisesta luonteesta. Jotta tutkimusorganisaatiolle voidaan myöntää avustusta ilman että se katsotaan valtioneuoksi, avustuksen kohteena olevan toiminnan on oltava ei-taloudellista toimintaa. Valtionapuviranomaisen on varmistettava, että avustuspäätökseen ja avustuksen käyttöä koskeviin vakioehtoihin on sisällytetty kaikki olennaiset seikat, jotka varmistavat avustuksen

69 Ammattikorkeakoululaki (931/2014), 55 § ja Yliopistolaki (558/2009), 62 §.

70 Laki Teknologian tutkimuskeskus Vtt Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (761/2014), 3 §.

käytön myös komission tiedonannossa esitettyjen ehtojen mukaisesti. Jos kyse on esimerkiksi tutkimushankkeesta, tutkimustuloksia tulee levittää laajasti, syrjimättömästi ja ilman yksinoikeuksia.

Taloudellinen toiminta

Jos avustusta myönnetään tutkimusorganisaation taloudelliseen toimintaan, valtionapuviranomaisen on varmistettava, että avustuksen saajan omavastuuosuuden rahoittamiseen ei käytetä kielletysti ei-taloudelliseen toimintaan tarkoitettua julkista tukea (ristiinsubvention kieltö), vaan omavastuuosuuden rahoitus on lähteisinkin esimerkiksi taloudellisen toiminnan ylijäämistä. Tarkastelu on tehtävä ennen valtionavustuspäätöksen tekemistä, mutta myös avustuksen käyttöä selvittäessä. Avustuksen hakijan on tarvittaessa annettava selvitys omavastuuosuuden rahoituslähteistä sekä hakemus- että raportointivaiheessa.

Euroopan komissio on antanut TKI-puitteessaan näkemyksensä tutkimusorganisaatioiden niistä toiminnoista, joita se ei yleensä katso taloudelliseksi toiminnaksi.⁷¹ Taloudellisen ja muun toiminnan määrittelystä on saatavissa tietoa tarkemmin myös komission tiedonannossa valtiontuen käsitteestä⁷².

12.4.1 Avustettavan hankkeen talous

Tutkimusorganisaatioille saatetaan myöntää avustusta monenlaiseen tarkoitukseen. Myönnettävän avustuksen luonne ja käyttötarkoitus määrittävät, mitä kustannuksia avustuksella voidaan kattaa.

Silloin kun tutkimusorganisaatiolle myönnetään avustusta toimintaan, jonka välilliset kustannukset on todennetusti laskettu aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, on avustuksen määrän laskennassa tarkoituksenmukaista käyttää niin sanottua kokonaiskustannusmallia⁷³. Esimerkiksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kustannuslaskennassa käytettävät välillisten kustannusten kertoimet ja kertoimien laskennan taustalla oleva menettely todennetaan vuosittain korkeakoulun vuositilintarkastuksen yhteydessä. Korkeakouluissa käytössä oleva yhtenäinen

71 TKI-puite 2.2.1 Muun kuin taloudellisen toiminnan rahoittaminen.

72 Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01).

73 Kokonaiskustannusmallia on kuvattu hallinnointioppaan luvussa 3.2.6. Lisäkustannusmalli ja kokonaiskustannusmalli.

laskentamalli on ohjeistettu opetus- ja kulttuuriministeriön antamassa Korkeakoulujen taloushallintokoodistossa⁷⁴. Kokonaiskustannusmallin käyttöönottamista on ehdottanut aikanaan jo vuonna 2007 loppuraporttinsa⁷⁵ jättänyt valtiovarainministeriön työryhmä. Myös valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa tutkimusorganisaatioiden valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytäntöjä selvittänyt tutkimusjaosto suositteli loppuraporttissaan⁷⁶ kokonaiskustannusmallin laajaa käyttöönottoa.

12.5 Järjestöt

Tässä luvussa tarkastellaan yleishyödyllisille yhdistyksille, säätiöille ja vastaaville organisaatioille myönnettäviin avustuksiin liittyviä erityispiirteitä. Näistä toimijoista käytetään tässä nimitystä järjestöt. Järjestötoimijan luonnetta yleishyödyllisenä toimijana tarkastellaan käyttäen hyödyksi esimerkiksi yhdistyksen tai säätiön sääntöjä tai voittoa tavoittelemattoman osakeyhtiön yhtiöjärjestystä.

12.5.1 Varsinaisen toiminnan erottaminen muusta toiminnasta

Järjestöille kohdistuvien valtionavustusten erityispiirteenä on avustusten myöntäminen yleisavustuksina erityisavustusten ohella. Valtionavustuslain 5.2 §:n mukaan yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta. Valtionavustus myönnetään tällöin käytettäväksi saajan säännönmukaiseen toimintaan tai tiettyyn osaan siitä.⁷⁷

Yleisavustuksen saajan hyväksyttäviä kustannuksia ovat pääsääntöisesti kaikki lailliset, avustuksen saajan säännönmukaisen toiminnan (tai osan toiminnasta) aiheuttamat kustannukset. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunkin vuoden hyväksyttävänä kustannuksina otetaan huomioon ne kustannukset, jotka on kirjanpitolain (1336/1997) ja asetuksen (1339/1997) sekä hyvän kirjanpitotavan mukaan kirjattava varsinaiseen toimintaan kyseiselle tilikaudelle.

74 Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto OKM/2/500/2018, 30.11.2020.

75 Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus, VM 9/2007.

76 Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt, VM 2023:58.

77 HE 63/2001, s. 33.

Järjestön säännönmukainen toiminta, ja sen tuotot ja kulut, erotetaan kirjanpidollisesti järjestön varainhankinnasta sekä sijoitus- ja rahoitustoiminnasta.⁷⁸ Lisäksi taloudellinen toiminta on eriytettävä muusta toiminnasta. Käytännössä järjestöjen välillä on eroavuutta sen tulkinnassa, mitkä kulu- ja tuottoerät kuuluvat varsinaiseen toimintaan ja mitkä puolestaan varainhankintaan. Epäselvyydellä on vaikutusta hakijoiden tasapuolisen kohtelun toteutumisessa. Avustuksen saajan kirjanpitoratkaisut eivät saa vaikuttaa avustuksen käyttötarkoituksen sisältöön. Yleisiin tilinpäätösperiaatteisiin kuuluva asia ennen muotoa -periaate ohjaa kiinnittämään huomiota liiketapahtumien tosiasialliseen sisältöön eikä yksinomaan niiden oikeudelliseen muotoon. Valtionavustustoiminnassa tämä sisältöpainotteisuus ilmenee muun muassa siten, että arvioitaessa avustettavaksi hyväksyttäviä kustannuksia kiinnitetään huomiota menon tosiasialliseen luonteeseen, ei pelkästään siihen, miten se kirjanpidossa esitetään.

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke pyysi Kirjanpitolautakunnalta (KILA) kannanottoa nykyisen tilanteen selkeyttämiseksi.⁷⁹ KILA ei katsonut voivansa antaa ohjausta tuloslaskelmalla esitettävien tuottojen ja kulujen tarkkaan jaotteluun, mutta esitti kannanotossaan ehdotuksen valtionapuviranomaisten menettelyjen yhdenmukaistamiseksi.

Valtionapuviranomaiset voisivat edellyttää, että julkisyhteisön ja avustusta saavan järjestön välisessä suhteessa

1. avustuksensaaja laatii itselleen kuvauksen tulojen ja menojen käsittelystä alla esitettyyn ryhmittelyyn nähden oman toimintansa tarkoituksen perusteella ja sen mukaisesti yksityiskohtaiset kirjausohjeet itselleen:
 - a. varsinainen toiminta
 - b. varainhankinta
 - c. sijoitus- ja rahoitustoiminta
 - d. liiketoiminta.

2. Ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu kuvaus toimitetaan valtionapuviranomaiselle avustuksen myöntämisen ehtona.

⁷⁸ Kirjanpitoasetus 1339/1997, 3 §.

⁷⁹ KILA:n lausunto avustusten myöntämisestä järjestöille liittyvistä kysymyksistä 1.6.2021/2017.

Niin ikään jäsenistölle ja muille sidosryhmille julkisessa tilinpäätösinformaatiossa

3. Edellytettäisiin yksityiskohtaista ja perusteltua kuvausta tilinpäätöksen laatimisperiaatteissa (KPA 3:2a § ja PMA 3:1 §) siitä, mitä eriä tilinpäätöksessä on merkitty edellä 1) kohdassa tarkoitettuihin ryhmiin.
4. Arvioitaisiin mahdollisuutta edellyttää avustuksen ehtona toimintakertomuksessa tai liitetietona esitettäväksi yksityiskohtaisempia avustusten käyttöä koskevia seikkoja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Ja muissa toimissa

5. Arvioitaisiin mahdollisuutta edellyttää tilintarkastajan lausuvan avustuksen saajan toimeksiannosta – lakimääräiseen tilintarkastukseen nähden erillisesti – siitä, onko avustusehtoja noudatettu annetun tilinpäätösinformaation osalta sekä mahdollista tarvetta erikseen lausua avustuksen ehtojen toteutumisesta valtionapuviranomaiselle.

Selvyyden vuoksi todettakoon, että edellä kuvattu KILA:n kannanotto on tarkoitettu yksinomaan avustamaan valtionapuviranomaisia mahdollisesti tarvittavan ohjeistuksen laatimisessa. Tasapuolisen kohtelun varmistaminen edellyttää, että valtionapuviranomainen huolehtii avustuksen myöntämisestä samojen periaatteiden mukaisesti kaikille samassa tilanteessa oleville. KILAn esittämä ratkaisumalli olisi perusteltua ottaa käyttöön yhtenäisin menettelyin kaikissa valtionapuviranomaisissa. Yksittäinen valtionapuviranomainen voi kuitenkin edesauttaa tasapuolista kohtelua laatimalla avustusten käyttöä koskevat vakioehdot riittävän tarkalla tasolla.

12.5.2 Kilpailuvaikutusten arviointi

Valtionavustuslain 36 §:n nojalla valtionapuviranomaisen on seurattava myöntämiensä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun. Lisäksi valtionavustuslain 7.1 §:n kohdassa 4) säädetään, että myönnettävä valtionavustus ei saa aiheuttaa muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Valtionapuviranomaisen on siis tehtävä kilpailuvaikutusten arviointia kahdella tasolla: sekä valtionavustustoiminnan tasolla kokonaisuutena että yksittäisen avustushakemuksen arvioinnin tasolla.

Vaikka avustettu toiminta itsessään olisi yleishyödyllistä, sillä voi silti olla kilpailuvaikutuksia. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on tarkastellut valtionavustusten kilpailuvaikutusten tunnistamista ja arviointia kolmannelle sektorille myönnettävissä valtionavustuksissa.⁸⁰ Seuraavassa nostetaan esiin seikkoja, joiden huomioon ottamisella voidaan KKV:n mukaan pyrkiä vähentämään negatiivisia kilpailuvaikutuksia.

Kilpailuvaikutus voi syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa avustuksella katetaan avustuksen saajan palvelutuotannon kuluja tai avustuksen saajan rinnakkaisorganisaation elinkeinotoimintaa. Valtionapuviranomaisen on huolehdittava, että järjestön yleisavustus kohdistuu vain yleishyödylliseen toimintaan tai osaan siitä ja ettei yleishyödyllisen toiminnan rahoittaminen tue myöskään välillisesti järjestön markkinaehtoista toimintaan. Tämän välttämiseksi avustuksen saajan toiminnot tulee eriyttää avustettavaan ja muuhun toimintaan. Tällä voidaan ehkäistä avustuksen valumista taloudelliseen toimintaan ja varmistetaan, että avustus käytetään juuri siihen tarkoitukseen, mihin se on myönnetty. Käyttämättä jäänyt osa avustuksesta pitää myös palauttaa.

Valtionavustuksiin sisältyviä välittömiä ja välillisiä kilpailuhaittoja voidaan tunnistaa hakemuksissa pyydettävien tietojen pohjalta. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi se, tarjoaako avustuksen saaja tuotetta tai palvelua, tarjoaako avustuksen saaja muita tuotteita tai palveluita, onko jollekin tuotteelle olemassa markkina ja voisiko jollekin tuotteista syntyä markkina. Erityisesti sellaiset avustukset, jotka vaikuttavat muiden toimijoiden markkinoille tuloon, saattavat vaikuttaa kielteisesti markkinoiden kehitykseen ja kilpailutilanteeseen.

Valtionapuviranomaisen on suositeltavaa ottaa arvioinnissaan huomioon avustetun toiminnan laajuus ja maantieteellinen vaikutusalue. Jos avustuksella järjestetty toiminta on paikallista eli se tavoittaa vain alueellisesti rajatun kohderyhmän, voi toiminnan järjestäminen eri paikkakunnilla aiheuttaa erilaisia kilpailuvaikutuksia.

Vaikuttavuuden tarkastelussa varsinkin avustusten myöntöpäätöksiä tehtäessä tulee kiinnittää huomiota siihen, mikä on kussakin tapauksessa kilpailuhaittojen syntymisen todennäköisyys, kun tarkastellaan avustuksen saajien osuutta toimialan toimijoista. Kilpailuvaikutuksia saattaa paljastua myös muiden avustuksen saajien tai markkinatoimijoiden ilmiantojen ja valitusten perusteella.⁸¹

80 Kilpailu- ja kuluttajaviraston Policy Brief 4/2022.

81 KKV:n selvitys Valtionavustusten kilpailuvaikutusten tunnistamisesta ja arvioimisesta 4/2022.

12.5.3 Hallinto- ja valvontamallin kuvauksen käyttö valvonnassa

Suuri osa yleisavustusten saajista on vakiintuneita toimijoita. Näiden toimijoiden osalta valtionapuviranomainen voi harkita siirtymistä hallinto- ja valvontamallin sekä sen tarkastuksen käyttöön valvontatyössään. Tällöin yleisavustuksen vuosittaista raportointia täydennettäisiin avustuksen saajan valmistelemalla valvonta- ja hallintomallin kuvauksella. Hallinto- ja valvontamallin tarkoituksena on kuvata, kuinka yleisavustuksen saaja varmistaa omassa toiminnassaan hyvän hallinnon sekä riittävän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen. Tarkoituksena olisi vähentää valtionapuviranomaisen omaa ajankäyttöä valvontatyössä ja yleisavustuksen saajan valvontaa varten toimittaman aineiston määrää.

Yleisavustuksen saaja valmistelee ja päivittää hallinto- ja valvontamallin kuvauksen vuosittain. Yleisavustuksen saajan johdon tulee vahvistaa hallinto- ja valvontamallin kuvauksessa esitetyt tiedot. Avustuksen saajan tilintarkastaja varmistaa hallinto- ja valvontamallin kuvauksessa esitetyn sisällön oikeellisuuden antamalla kansainvälisen liitännäispalvelustandardi ISRS 4400 mukaisen tarkastusraportin. Hallinto- ja valvontamallin kuvauksen tarkastus täydentää yleisavustuksen saajan normaalia lakisäätteistä tilintarkastusta. Mallia voidaan soveltaa tilanteissa, joissa yleisavustuksen saaja on vakiintunut toimija, jonka talous on vakaalla pohjalla. Hallinto- ja valvontamallin esimerkkipohja on oppaan liitteenä 4 ja tätä koskeva tilintarkastajan lausuntomalli liitteenä 5.

Taulukko 2. Hallinto- ja valvontamallin osatekijät

Osa-alueet	Aihealueet	Esimerkkejä aineistosta
Osa-alue 1 Sisäinen valvonta	<ul style="list-style-type: none"> • Valvontaympäristö • Arvot ja eettiset toimintaperiaatteet • Organisaatorakenne ja valtuuksien määräytyminen • Hallinnon valvontarakenne • Riskien arviointi • Kontrollit, joihin sisältyvät: työtehtävien eriyttäminen (mukaan lukien eturistiriitojen välttämisen tähtäävät toimenpiteet) • Tietojenkäsittelyjärjestelmät ja IT-tietojärjestelmät (mukaan lukien yleiset tietotekniset kontrollit, sovelluskontrollit, tietojen eheys ja kirjausketjut) • Virheiden ja väärinkäytösten ehkäisy, havaitseminen ja oikaiseminen • Pankkitilien hoito • Palkat • Informaatio ja viestintä • Seuranta • Sisäisen valvonnan järjestelmän (osien) seuranta • Sisäisen tarkastuksen toiminto 	<ul style="list-style-type: none"> • Sisäisen valvonnan periaatteet • Riskienhallinnan perusteet ja riskienhallintaohje • Hallintosääntö • Käyttövaltuushallinnan periaatteet • Tietosuojapolitiikka • Tietoturvapoliittikka • Organisaatiokaavio
Osa-alue 2 Kirjanpito	<ul style="list-style-type: none"> • Kirjanpitojärjestelmä • Avustuksiin liittyvät käytännöt 	<ul style="list-style-type: none"> • Kuvaus kirjauskäytännöistä
Osa-alue 3 Tilintarkastus	<ul style="list-style-type: none"> • Tilintarkastuksen järjestäminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilintarkastuskertomukset • Tilintarkastuspöytäkirjat

Lisätietoa hyvästä hallintotavasta löytyy mm. valtakunnallisten kattojärjestöjen yhdessä julkaisemasta Yhdistysten hyvä hallintotapa -suosituksesta. https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/12/hh-opas_nettiin.pdf

Lisäksi STEA on julkaissut verkkosivuillaan mallipohjan taloussäännöstä, jota avustuksen saajat voivat hyödyntää toimintansa suunnittelussa ja dokumentoinnissa.⁸² <https://www.stea.fi/wp-content/uploads/2021/06/Taloussaantomalli.docx>

12.5.4 Eräitä muita erityiskysymyksiä

Järjestöille myönnettäviin avustuksiin voi liittyä edellä kuvattujen erityispiirteiden lisäksi muita erityistilanteita, jotka tulee ottaa huomioon.

- Järjestöjen omavastuuosuuden rahoitusta tarkasteltaessa tulee kiinnittää huomiota eri avustusten yhteensovittamiseen. Järjestöt voivat saada erityisavustusten ohella yleisavustusta, jota saatetaan käyttää erityisavustusten omavastuuosuuden rahoittamiseen. Eri valtionapuviranomaisilla voi olla tähän menettelyyn liittyen toisistaan poikkeavia ehtoja, mikä tulee ottaa avustuksen myöntö- ja selvitysvaiheessa huomioon.
- Valtionavustuslain 7.3 §:n mukaan ”valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Tällainen menettely on tyyppillistä erityisesti järjestökentälle myönnettävissä avustuksissa. Menettelyssä huomioon otettavia seikkoja tarkastellaan hallinnointioppaan luvussa 9.1 Avustuksen myöntäminen muun saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen.
- Erityisesti järjestöille myönnettävissä avustuksissa saatetaan ottaa huomioon hakijan maksutta käyttöön saamia resursseja. Tällaisten resurssin vastaanottamisesta tai käytöstä ei tule kirjauksia kirjanpitoon eikä resurssien käyttö aiheuta resurssien vastaanottajalle kustannuksia. Tämä seikka on otettava huomioon avustuksen määrää ja avustustasoa laskettaessa kuten myös ohjeistettaessa saatujen resurssien todentamisessa. Maksutta käyttöön saatujen resurssien taloutta, todentamista ja vaikutusta avustuspäätöksen sisältöön käsitellään hallinnointioppaan luvussa 3.5 Maksutta käyttöön saadut resurssit sekä tämän oppaan luvussa 13.2 Maksutta käyttöön saadut resurssit.

82 Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus, Avustusopas 2024, luku 6.4 Hallinnon järjestäminen.

Järjestöjen valtionavustuskäytäntöihin liittyviä kysymyksiä tarkasteltiin valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa järjestöjaoston loppuraportissa⁸³. Varainhankinnan avustamiseen ja tukemiseen liittyviä kysymyksiä tarkastellaan erillisessä julkaisussa⁸⁴.

83 Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt. Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi, valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:27.

84 Julkaisussa Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen valtionavustustoiminnassa, valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:20.

13 Erityiskysymyksiä

13.1 Pakotteisiin ja korruption torjuntaan liittyvät kysymykset

13.1.1 Pakotteet

Valtionapuviranomaisen tulee asianmukaisesti varmistua, että avustuksen käytössä ei rikota Euroopan unionin (EU) tai Yhdistyneiden kansakuntien (YK) asettamia pakotteita. EU:n pakoteasetukset ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä jäsenmaissa ja vastuu niiden noudattamisesta kuuluu kaikille. Valtionapuviranomaisen tulee valvoa, ettei avustus päädy suoraan tai välillisesti pakotteiden kohteena oleville tahoille. Pakotelistattujen tahojen tekemien yritysjärjestelyjen vuoksi on riittävällä tavalla selvitettävä, ettei avustuksen saajan todellinen omistus- tai määräysvalta ole yksittäistapauksessa pakotelistatulla taholla. Vastuu asian selvittämisestä ja oikeellisuudesta on valtionapuviranomaisella.

Valtionapuviranomaisella on erilaisia keinoja pakotteiden valvonnan toteuttamisessa. Ensinnäkin on tarpeen tarkastaa avustuksen saajat. Avustusta ei tule maksaa pakotelistatulle taholle. Ensisijaiset käytännölliset pakotteita koskevan tiedonlähteet ovat EU:n (<https://www.sanctionsmap.eu/#/main>) ja UM:n (ulkoministeriö) pakoteverkkosivustot (<https://www.um.fi/pakotteet>). Avustusta ei tule myöskään maksaa pakotelistatun omistuksessa tai määräysvallassa olevalle taholle. Omistus- ja määräysvaltasuhteiden selvittämiseen voidaan hyödyntää verkkohakua ja mahdollisuuksien mukaan myös kaupallisia tietokantoja, kuten Orbis.

Toiseksi valtionapuviranomaisen tulee lisäksi pyytää avustuksen saajaa täyttämään ja allekirjoittamaan pakotevakuutus, jossa avustuksen saaja vakuuttaa, ettei avustuksen saajaan, sopimuskumppaneihin, alihankkijoihin, siirron saajiin, yhteistyökumppaneihin tai näiden edunsaajapiireihin eikä valtionapuviranomaisen valtionavustuksella rahoitettavan toiminnan tai hankkeen edunsaajiin kohdistu pakotteita. Avustuksen saajan valtionapuviranomaiselle toimittama vakuutus ei kuitenkaan poista valtionapuviranomaisen vastuuta. Valtionapuviranomaisen on tarvittaessa pyydettävä avustuksen saajalta lisäselvitystä asian varmistamiseksi. Mikäli kyseessä on monivuotinen valtionavustus ja maksatuksia on useampia, ennen maksatusta on suositeltavaa uudelleen tarkastaa, ettei avustuksen saajaan kohdistu pakotteita ja pyytää lisäksi vakuutus. Oppaan liitteessä 6 esitetään ulkoministeriön laatima pakotevakuutuksen mallipohja.

Valtionapuviranomaisen tulee lisäksi varmistaa, että valtionavustuksen vakioehdoissa on ehdot pakotteista. Ehdossa tulee mm. vaatia, että kaikissa avustuksen saajan tekemissä hankinnoissa noudatetaan pakotteita. Tämän voi toteuttaa tarjouspyynnöissä lisäämällä tarjouspyyntöihin tarjoajan vakuutus, jossa tarjoaja vakuuttaa, etteivät pakotteet koske sitä tai sen edunsaajapiiriä. Vakioehdoissa tulee mainita, että avustuksen saajan on huolehdittava, ettei sopimuskumppaneihin, alihankkijoihin, siirron saajiin, yhteistyökumppaneihin, näiden edunsaajiin eikä avustettavan toiminnan edunsaajiin kohdistu pakotteita. Avustuksen saajan ja siirron saajan väliseen yhteistyösopimukseen tulee siten sisällyttää siirron saajan vakuutus, ettei siihen eikä sen edunsaajapiiriin kohdistu pakotteita. Vastuu sopimuskumppaneita, alihankkijoita, siirron saajia, yhteistyökumppaneita ja edunsaajia koskevien pakotteiden selvittämisestä ja oikeellisuudesta on avustuksen saajalla. Toimittajan vakuutus ja valtionavustuksissa siirron saajan vakuutus eivät poista hankinnossa avustuksen saajan vastuuta, vaan avustuksen saajan on tarvittaessa pyydettävä lisäselvitystä asian varmistamiseksi. Pakotteiden huomioon ottamisesta vakioehdoissa on esimerkkejä vakioehto-oppaan kohdissa 1.7 Hankintamenettelyä koskevat ehdot ja 2.3 Edelleen välittämistä koskevat ehdot.

13.1.2 Korruption torjunta

Korruptio on vallan ja vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi. Myös Suomessa esiintyy korruptiota kaikilla yhteiskunnan tasoilla ja monilla eri aloilla. Korruption ilmenemismuotoja ovat esimerkiksi⁸⁵

- eturistiriidat ja kaksoisroolit: sama henkilö esimerkiksi tarjouskilpailun osallistujana ja päätöksentekijänä,
- kartellit ja kilpailulain vastainen toiminta,
- pyöröovi-ilmiö: päättäjä siirtyy julkiselta sektorilta yksityiselle ja päinvastoin,
- lahjusten antaminen ja vastaanottaminen,
- asiaton vaikuttaminen toisen henkilön päätöksiin,
- sukulaisten ja tuttavien suosiminen.

Valtionavustustoiminnassa korruption riskialueiksi on tunnistettu tutkimus- ja kehittämisrahoitus sekä esimerkiksi kuntien ja niiden tytäryhteisöjen sekä kunta-yhtymien (jatkossa myös hyvinvointialueiden) toimintaan ja tietojärjestelmien kehittämiseen myönnetty valtionavustus. Korruption tarkoituksena on saada erilaisissa hankkeissa oikeudetonta taloudellista hyötyä tai kriittistä tietoa, luoda yhteistyösuhteita ja mahdollistaa vaikuttaminen omien intressien edistämiseksi.⁸⁶

85 [korruptiontorjunta.fi](https://www.korruptiontorjunta.fi).

86 Korruption torjuntaan liittyviä ohjeita valtionhallinnon virastoille ja laitoksille, VM.

Korruptiontorjuntaan liittyvässä ohjeessa valtionavustustoiminnassa on tunnistettu seuraavia huomioon otettavia riskialueita ja ilmenemismuotoja⁸⁷:

- Myöntö- ja valvontaprosessin puolueettomuuden ja tasapuolisuuden vaarantuminen sekä vaaralliset työyhdistelmät;
- Vaikutusvallan käyttö sekä epäasianmukaiset virkakäskyt tarkoituksena suosia intressipiiriin kuuluvia toimijoita;
- Sidonnaisuusrekisterien tietojen kattavuus ja ajantasaisuus sekä esteellisyystilanteiden havaitseminen;
- Rahoitusehtojen noudattamiseen liittyvät korruption ilmenemismuodot koskevat usein kirjanpidon eriyttämistä, avustuksen käyttöä muuhun kuin myönnettyyn tarkoitukseen, henkilöstökustannusten kohdentamisen oikeellisuutta, hankintoja lähi- tai intressipiiriltä, sekä välillisten kustannusten oikeasuhtaisuutta;
- Valvonnan tehottomuus myöntö- ja valvontaprosessissa sekä jälkikäteisen tarkastustoiminnan hyödyntämättömyys;
- Riskialueita: valtionavustukset, EU-rahoitus, kehitysyhteistyörahoitus, lääketieteellinen tutkimusrahoitus, korkeaan teknologiaan liittyvät yhteishankkeet ja rahoitus Kiinasta.

Keskeisinä keinoina korruption torjunnassa nähdään muun muassa avoimuus, eturistiritiriitojen ja kaksoisroolien välttely sekä tasapuolisen kohtelun varmistaminen⁸⁸. Nämä ovat tärkeitä periaatteita myös valtionavustustoiminnassa. Valtionavustustoiminnassa on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita, jotka ovat olleet perustavana lähtökohtana myös tämän oppaan laatimisessa. Valvontaoppaan luvuissa 2 ja 3 kuvataan niitä valtionavustustoiminnan järjestämisen elementtejä, jotka huomioon ottamalla voidaan osaltaan edesauttaa korruption torjuntaa.

Valtionapuviranomaisen on huolehdittava korruption torjunnasta myös siltä osin, kun kyse on valtionavustuksen saajan toiminnasta. Valtionapuviranomaisen on tunnistettava avustuksen käyttöön liittyvät korruption riskialueet, jotta näiden hallitsemiseen voidaan määrittää tehokkaita hallinnan ja valvonnan välineitä. Yksi keino pyrkiä vähentämään korruptiota on lisätä myös avustuksen saajien keskuudessa korruptiotietoisuutta tarjoamalla koulutusta vastuullisen liiketoiminnan käytännöistä, hyvästä hallinnosta ja valtionavustuksen käyttöä koskevista ehdoista ja rajoituksista. Avustuksen käyttöä koskeviin vakioehtoihin on myös hyvä sisällyttää korruptiota koskevat ehdot erityisesti niissä avustuksissa, joiden käyttöön katsotaan liittyvän erityistä korruption riskiä.

87 Korruption torjuntaan liittyviä ohjeita valtionhallinnon virastoille ja laitoksille, VM.

88 korruptiontorjunta.fi/toimioikein.

Esimerkki vakioehto-oppaasta, kohta 1.7 Hankintamenettelyä koskevat ehdot⁸⁹

KORRUPTION TORJUMINEN HANKINNOISSA

Tavaroita tai palveluja hankittaessa tulee sekä tarjouspyyntöihin että hankintasopimukseen sisällyttää lauseke, jonka mukaan tarjous voidaan hylätä taikka sopimus purkaa, mikäli sopimuksen tekemiseen tai toimeenpanoon liittyy lahjontaa tai lahjonnankaltaista laitonta toimintaa (mukaan lukien ulkomaisen virkamiehen lahjonta). (Ulkoministeriö)

Avustuksella toteutettavien hankintojen valvontaan on syytä kiinnittää huomiota yleisemminkin edellyttämällä avustuksen saajalta asianmukaisia hankintamenettelyjä avustuksen maksamisen ehtona.

Jos avustuksen saajaorganisaation hallinto ja valvontamenettelyt on järjestetty asianmukaisesti, jää korruptiolle vähemmän tilaa. Yksi keino varmistaa avustuksen saajan asianmukaista hallinto- ja valvontamenettelyä kuvataan valvontaoppaan luvussa 12.5.3.

Korruptiontorjunnan perusta on eettisesti toimiva organisaatio. Seuraavassa kuvataan eettisen toiminnan perusteet⁹⁰:

- Avoimuuden varmistaminen
- Johdon esimerkillinen toiminta
- Riskien kartoittaminen
- Eettisten ohjeiden laatiminen ja jalkauttaminen
- Henkilöstön ja yhteistyökumppaneiden kouluttaminen
- Väärinkäytösten raportointi ja niihin puuttuminen

89 Valtionavustuksen vakioehdot – opas valtionapuviranomaisille valtionavustuksen käyttöä koskevien yleisten ehtojen ja rajoitusten laatimiseksi.

90 <https://korruptiontorjunta.fi/vinkkeja-arjen-tyohon>.

Organisaation johdolla on keskeinen rooli väärinkäytösten ja korruption torjunnassa. Johto luo esimerkillään organisaatioon kulttuurin, joka perustuu organisaation arvoihin ja eettisiin ohjeisiin. Johdon vastuulla on huolehtia siitä, että eettisiä näkökulmia pidetään esillä, organisaatiossa on laadittu säännöt ja ohjeet, joita myös noudatetaan, väärinkäytöksiin puututaan ja seuraamukset toimeenpannaan.

Korruptiontorjunta.fi-sivustolle on koottu tietoa korruption eri ilmenemismuodoista ja korruption vastaisesta työstä. Sivustolla on myös saatavissa valtiovarainministeriön valmisteleva ohje korruption havaitsemiseksi, tunnistamiseksi ja torjumiseksi⁹¹. Ohjeen taustalla on valtioneuvoston periaatepäätös korruptionvastaisesta strategiasta ja sitä tukevasta toimenpideohjelmasta⁹². Lisää tietoa on saatavissa myös korruption torjuntaa koskevasta selvityksestä⁹³.

13.2 Maksutta käyttöön saadut resurssit (in kind)

Maksutta käyttöön saaduilla resursseilla tarkoitetaan sellaisia valtionavustuksen saajan avustettavaan toimintaan tai hankkeeseen saamia resursseja, jotka edesauttavat toiminnan tai hankkeen toteuttamista, mutta joiden käytöstä saajan ei tarvitse maksaa resurssin luovuttajalle. Maksutta saadut resurssit voivat olla esimerkiksi tilojen tai laitteiden käyttöoikeuksia tai vapaaehtoistyötä. Valtionavustuslaissa ei ole maksutta käyttöön saatuja resursseja koskevia säännöksiä. Erityislainsäädännössä tällaisia säännöksiä sen sijaan saattaa olla.

Valtionapuviranomaisen on ennen avustushaun avaamista harkittava, onko avustuksen myöntöharkintaa tehtäessä tarkoituksenmukaista ottaa huomioon saajan maksutta käyttöönsä saamia resursseja. Kun kyse on maksuttomien resurssien vastaanottamisesta ja käytöstä, näistä ei aiheudu kirjauksia vastaanottajan kirjantuloon.⁹⁴ Tämä seikka on otettava huomioon sekä avustusta myönnettäessä että jälkikäteen resurssien toteutumisen todentamisessa.

Kun saaduilla resursseilla on vaikutusta avustusten myöntämiseen, valtionapuviranomaisen on tärkeää ottaa huomioon muun muassa seuraavassa esitettyjä seikkoja hakijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi.

91 <https://korruptiontorjunta.fi/korruptiontorjuntaohjeet-valtionhallinnolle>.

92 <https://korruptiontorjunta.fi/korruptionvastainen-strategia>.

93 Julkisten valvontaviranomaisten roolit, riippumattomuuden turvaavat rakenteet, toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa: selvitys, Valtiovarainministeriö 2023:86.

94 Vastikkeettomasti saaduilla hyödykkeillä ei ole KPL 4:5 §:ssä tarkoitettua hankintamenoa KILA 217/2021 Avustusten myöntämiseen järjestöille liittyvistä kysymyksistä.

- Ennen avustushaun avaamista valtionapuviranomaisen on määriteltävä, minkä luonteiset maksuttomat resurssit voivat tulla kyseeseen ja mitä ehtoja näiden resurssien hyväksymiselle asetetaan, esimerkiksi minkä tyyppinen työ voidaan hyväksyä vapaaehtois- tai talkootyöksi.
- Silloin, kun maksutta käyttöön saatavat resurssit vaikuttavat valtionavustustasoa korottavasti, tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi valtionapuviranomaisen on etukäteen laadittava laskentamallit, joiden perusteella resurssit muutetaan euromääräisiksi ja korotettu avustustaso lasketaan⁹⁵. Kaikki hakijat noudattavat samoja laskentamalleja euroistaessaan hakemuksella esittämiään maksuttomia resursseja.
- Valtionapuviranomaisen on määriteltävä raportointimenettelyt, joilla käyttöön saatujen resurssien toteutumista selvitetään ja todennetaan. Kun saatavat resurssit vaikuttavat myöntöharkintaan, tulee tietojen raportoinnille asettaa erityinen luotettavuusvaatimus – edellyttää dokumentointi- ja seurantamenettelyjä, jotka on voitava varmentaa ulkopuolisen toimesta. Niin ikään vaadittaessa loppuraportoinnin yhteydessä tilintarkastajan raporttia (luku 10.4.7), tähän on otettava kirjaus maksutta käyttöön saatavien resurssien todentamisesta.
- Valtionapuviranomaisen on laadittava yhtenäisesti käytettävät periaatteet sille, miten menetellään, jos valtionavustusharkinnan perustana olleet suunnitellut resurssit eivät toteudukaan avustuspäätöksen mukaisina. Niin ikään avustuspäätökseen tai vakioehtoihin on otettava kirjaus siitä, miten menetellään tilanteessa, jossa päätöksen mukainen korotettu avustustaso on muuttunut perusteettomaksi.

Jotta myöntöharkinta olisi avointa ja läpinäkyvää, edellä esitetyt menettelyt on kuvattava riittävällä tasolla valtionavustuksen hakijoille jo hakuilmoituksen yhteydessä.

Valtionapuviranomaisen on sisällytettävä avustuksen käyttöä koskeviin vakioehtoihin toteutuneiden resurssien todentamista ja raportointia koskevat velvoitteet. Avustuspäätökseen tai sen osaksi otettaviin vakioehtoihin on myös sisällytettävä velvoite raportoida resurssien saatavuudessa tapahtuvista muutoksista. Hallinnointioppaan luvussa 3.5 Maksutta käyttöön saadut resurssit kuvataan tarkemmin vaihtoehtoisia laskentamalleja, jotka voivat tulla kyseeseen avustustasoa korotettaessa.

95 Esimerkiksi asetus alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (867/2021), 22 §.

13.3 Yhteisrahoitteinen toiminta valtionavustusprosessissa

Valtion talousarvioon otettua valtionavustusmäärärahaa saatetaan hakuilmoituksessa rajattuun tarkoitukseen osoittaa myös valtion budjettitalouteen kuuluville hakijoille. Tällöin kyse ei ole valtionavustuksen myöntämisestä, vaan määrärahan osoittamisesta sisäiselle hakijalle käytettäväksi tälle hankkeesta aiheutuviin kustannuksiin (ns. yhteisrahoitteinen toiminta). Menettely on yleinen tutkimukseen tarkoitetuissa määrärahoissa, joissa sekä budjettitalouden ulkopuoliset että sisäiset hakijat (esim. valtion tutkimuslaitokset) kilpailevat samoista rahoista yhdenmukaisin perustein.

Valtionavustukset budjetoidaan menojen laadun mukaisesti siirtomenomomentille. Siirtomenoihin tarkoitettua määrärahaa ei saa käyttää valtion kulutusmenoihin, ellei tätä ole nimenomaisesti sallittu määrärahan päätösosassa. Päätösosaan on selkeyden vuoksi syytä ottaa tieto siitä, että kulutusmenot on tarkoitettu budjettitalouteen kuuluvien hakijoiden hankkeiden rahoittamiseen⁹⁶. Talousarvion laadintamääräyksessä on todettu, että laadultaan erilaisten menojen budjetointia samalle momentille (ns. sekamomentti) tulisi välttää. Jos sekamomentin käyttö on budjetoinnissa kuitenkin perusteltua, momentin selvitysosassa esitetään arvio määrärahan käytöstä eri menolajeihin.⁹⁷ Kun kyse on aidosti kilpaillusta rahoituksesta, esitys määrärahan käytön jakautumisesta siirtomenojen (valtionavustukset) ja kulutusmenojen (yhteisrahoitteinen toiminta) kesken on väistämättäkin karkea arvio; etukäteen ei voida tietää, miten määräraha tulee jakautumaan eri sektoreiden kesken.

Valtionavustushakemukset ja yhteisrahoitteisen toiminnan hakemukset on tarkoituksenmukaista arvioida samassa prosessissa ja yhtenäisin perustein silloin, kun ne kilpailevat samasta rahasta. Niin ikään myönnetyn rahan käytön seuranta on syytä järjestää yhdenmukaisella menettelyllä, jossa rahan maksaminen perustuu jälkikäteeseen raportointiin, aiheuttamisperiaatteella syntyneitä kustannuksia vastaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että aikaisemmin käytössä olleesta vaihtoehdosta eli kirjausoikeuden myöntämisestä määrärahaan luovutaan ja siirrytään maksatushakemusmenettelyyn. Tämä on ollut myös kahden valtiovarainministeriössä istuneen

96 Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 15/2021.

97 Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta VN/4842/2020, kohta 7.4.3.

työryhmän ehdotus vuosilta 2003⁹⁸ ja 2007⁹⁹. Niin ikään valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut, että kirjausoikeuksien antamisesta tulee luopua ja siirtyä jälkikäteiseen raportointimenettelyyn¹⁰⁰.

Maksatushakemusmenettelyyn siirtyminen on rahan käytön valvonnan kannalta perusteltua. Valtionavustuslakia valvontaoikeuksineen ei sovelleta yhteisrahoitteisessa toiminnassa, ellei tällaisesta oikeudesta ole erityislainsäädännössä säädetty. Tästä seuraa, ettei rahoittajavirastolla ole yleistä, lailla säädettyä oikeutta valvoa saajaviraston tai sen toteuttaman hankkeen taloutta. Tällöin rahoituksen maksaminen jälkikäteisesti rahoittajavirastolle toimitettuja raportteja vastaan mahdollistaa sekä rahankäytön että hankkeen edistymisen valvonnan.

Myönnettäessä rahoitusta samaan käyttötarkoitukseen sekä valtionavustuksina että yhteisrahoitteisen toiminnan rahoituksena, myönnetyn rahoituksen käyttöä varten on mahdollista laatia yhteiset vakioehdot. Vakioehtojen laadinnassa on kuitenkin otettava huomioon erot, jotka johtuvat myönnettyyn rahoitukseen sovellettavasta lainsäädännöstä. Eroavuudet koskevat esimerkiksi

- avustettavassa hankkeessa syntyvien arvonlisäveromenojen tukikelpoisuutta ja raportointia;
- mahdollista ennakoiden maksumenettelyä¹⁰¹;
- rahankäyttöön liittyviä valvontaoikeuksia ja -keinoja sekä
- budjetoitiperusteesta johtuvia eroja vuodenvaihteen raportointiaikatauluissa ja menettelyissä.

Yhteisrahoitteista toimintaa koskevaan myöntöpäätökseen on sisällytettävä tieto siitä, että

- kyse on yhteisrahoitteista toimintaa varten osoitetusta määrärahasta ja
- mistä määrärahasta myöntö on tehty (vaikuttaa muun muassa arvonlisäveromenokäsittelyyn).

98 Yhteisrahoitustyöryhmä, VM 19/2003.

99 Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus, VM 9/2007.

100 VTV 15/2021, s.15–16.

101 Talousarviotalouden sisällä ei ole käytössä ennakoiden maksumenettelyä; ennakon saaminen ei lisää saajaviraston käytettävissä olevan rahan määrää.

Maksatuspäätökseen on lisäksi sisällytettävä tieto myöntäjän liikekirjanpitoon kirjatavasta liikekirjanpidon tilistä, jotta saajalle ei jää epäselvyyttä saadun rahan luonteesta ja kirjanpitoon vietävästä tulon kirjaustilistä.

Valtion budjettitalouden sisäisen rahoituksen problematiikkaa käsiteltiin myös valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa toimineessa tutkimusjaostossa¹⁰². Eri rahoitusmuotojen (maksullinen toiminta / yhteisrahoitteinen toiminta / yhteistoiminta) luonnetta ja eroavuuksia käsitellään tutkimusjaoston loppuraportissa. Ongelmia on tullut erityisesti esiin ministeriöiden osoittamissa määrärahoissa. Valtiokonttori on aikeissa tarkentaa näihin liittyviä ohjeistuksia.

102 Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt, valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:58.

Liite 1 Tilintarkastajan raporttipohja

ERIKSEEN SOVITTUJA TOIMENPITEITÄ KOSKEVA RAPORTTI PROJEKTIN [lisää projektitunniste] TARKASTUKSESTA

[toimeksiantajaorganisaation nimi]

Raportin tarkoitus sekä käyttöä ja jakelua koskeva rajoitus

Raporttimme tarkoituksena on yksinomaan olla valtionapuviranomaiselle [lisää viranomaisen nimi] (jäljempänä valtionapuviranomainen) avuksi sen määrittämisessä, ovatko avustuksen saajan [lisää nimi, ja y-tunnus] (jäljempänä toimeksiantaja) raportoimat kustannukset xxx euroa, tulot xxx euroa sekä muu rahoitus xxx euroa päätöksen ja päätöksen liitteeksi otettujen vakioehtojen mukaisia.

Toimenpiteet koskevat avustuspäätöstä ja sen ehtoja. Toimenpiteet on suoritettu yksinomaan siksi, että valtionapuviranomainen voisi niiden perusteella arvioida päätöstä koskevien ehtojen noudattamista, eikä raportti sovi muuhun tarkoitukseen. Raportti on tarkoitettu yksinomaan toimeksiantajalle ja valtionapuviranomaiselle, eikä sitä pidä käyttää muihin tarkoituksiin tai luovuttaa kolmansille osapuolille. Valtionapuviranomaisella on kuitenkin oikeus luovuttaa raportti muille viranomaisille valtionavustusta koskevaa valvontaa varten.

Raportti koskee vain projektin kustannusraportointia, eikä se koske toimeksiantajan tilinpäätöstä kokonaisuutena.

Toimeksiantajan velvollisuudet

Toimeksiantaja, joka on myös vastuussa oleva osapuoli, vastaa projektin raportoinnista sekä oikeiden ja riittävien tietojen toimittamisesta valtionapuviranomaiselle.

Toimeksiannon suorittajan velvollisuudet

Olemme suorittaneet erikseen sovittuja toimenpiteitä koskevan toimeksiannon kansainvälisen liitännäispalvelustandardin (ISRS) 4400 (uudistettu) Erikseen sovittuja toimenpiteitä koskevat toimeksiannot mukaisesti. Erikseen sovittuja toimenpiteitä koskevassa toimeksiannossa suoritamme toimeksiantajan kanssa sovitut

toimenpiteet ja raportoimme havainnot, jotka ovat suoritettujen erikseen sovittujen toimenpiteiden faktisia tuloksia. Emme ota kantaa erikseen sovittujen toimenpiteiden asianmukaisuuteen.

Meillä ei ole edellytyksiä arvioida liittyvätkö tilitetyt kustannukset rahoitettavaan toimintaan.

Tämä erikseen sovittuja toimenpiteitä koskeva toimeksianto ei ole varmennustoimeksianto. Näin ollen emme anna lausuntoa, emmekä esitä varmennusjohtopäätöstä.

Jos olisimme suorittaneet lisätoimenpiteitä, tietoomme olisi saattanut tulla muita seikkoja, joista olisi raportoitu.

Ammatillinen etiikka ja laadunvalvonta

Olemme noudattaneet IESBA:n Kansainvälisiin eettisiin sääntöihin tilintarkastusammattilaisille (sisältäen Kansainväliset Riippumattomuusstandardit) (IESBA:n eettiset säännöt) sisältyviä eettisiä vaatimuksia sekä IESBA:n eettisten sääntöjen osaan 4A sisältyviä riippumattomuusvaatimuksia.

Tilintarkastusyhteisömme soveltaa kansainvälistä laadunvalvontastandardia (ISOQ) 1 Laadunvalvonta tilintarkastusyhteisöissä, jotka suorittavat tilinpäätöksiin kohdistuvia tilintarkastuksia ja yleisluontoisia tarkastuksia sekä muita varmennus- ja liitännäispalvelutoimeksiantoja ja näin ollen ylläpitää kattavaa laadunvalvontajärjestelmää, mukaan lukien eettisten vaatimusten, ammatillisten standardien sekä sovellettavien säädöksiin ja määräyksiin perustuvien vaatimusten noudattamista koskevat dokumentoidut toimintaperiaatteet ja menettelytavat.

Toimenpiteet ja havainnot

Olemme suorittaneet jäljempänä kuvatut toimenpiteet, joista on erikseen sovittu toimeksiantajan kanssa xx.xx.20xx päivätyissä toimeksiannon ehdoissa.

Taulukko 3. Toimenpiteet ja havainnot

Toimenpiteet	Havainnot
<p>Saimme käyttöömme kustannuslajikohtaisen erittelyn kustannusraportissa esitetyistä kustannuksista, tuloista ja muusta rahoituksesta ja suoritimme alla mainitut toimenpiteet. Arvioimme valittujen kustannusten osalta</p> <ul style="list-style-type: none"> • perustuvatko raportoidut kustannukset projektikirjanpitoon, ja ovatko ne projektin kustannusarvion mukaisia • kustannuslajikohtaista esittämistä, ja mitkä ovat olleet kustannusten kohdistamisperusteet • ovatko kustannukset projektin kestoaikana suoriteperusteisesti syntyneitä • perustuvatko projektille kirjatut henkilöstökustannukset työajanseurantaan ja palkkakirjanpitoon • ovatko projektin valtionavustuspäätöksen mukainen tulo- ja muu rahoitus toteutunut suunnitellusti • [vain tapauksissa, joissa hankintalaki tulee sovellettavaksi, onko projektissa tehtyjen hankintojen osalta noudatettu hankintalainsäädäntöä] • [vain tapauksissa, joissa maksutta käyttöön saadut resurssit on otettu huomioon avustuksen myöntämisessä: onko omavastuusuuden sijaan päätöksessä huomioon otetut maksutta käyttöön saadut resurssit toteutuneet avustuspäätöksen mukaisesti, onko resurssien toteutuminen dokumentoitu asianmukaisesti, ja miten] 	

Paikka ja aika

Etunimi Sukunimi

HT/KHT/JHT

Liite 2 Ilmoitus tarkastuksen aloittamisesta

Ilmoitus valtionavustuslain (688/2001) mukaisesta tarkastuksesta

[Valtionapuviranomainen] valvoo myöntämänsä avustuksen käyttöä avustusta koskevien vakioehtojen kohdassa 5.2 Tarkastusoikeudet mukaisilla tarkastuksilla. Saamanne xxx on päätetty tarkastaa.¹⁰³

Valtionavustuslain 16 §:n mukaan valtionapuviranomaisella on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Valtionapuviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettuja tarkastuksia.

Lain 17 §:n mukaan valtionavustuksen saajan on korvauksetta annettava tarkastusta suorittavalle virkamiehelle ja 16 §:n 2 momentissa tarkoitettulle tilintarkastajalle kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset, asiakirjat, tallenteet ja muu aineisto sekä muutoinkin avustettava tarkastuksessa. Tarkastukseen tulee osallistua henkilöiden, jotka tuntevat projektin sisältöä, hallintoa ja taloutta.

[Valtionapuviranomaisen] päätöksellä ja toimeksiannosta tarkastuksen toteuttavat tilintarkastaja Etunimi Sukunimi [lisää yhteystiedot] ja tilintarkastaja Etunimi Sukunimi [lisää yhteystiedot]. Tilintarkastaja sopii tarkastuskohteen kanssa tarkastuksen aikataulusta. Tämän ilmoituksen liitteenä on lista tarkastuksen valmisteluun liittyvistä asioista.

[Valtionapuviranomainen] lähettää tarkastuksesta laadittavan tarkastuskertomuksen avustuksen saajalle tiedoksi.

Allekirjoitukset

Jakelu

Tiedoksi

103 Merkitään mahdollinen säädösperusta /avustuskohte yksilöitynä.

Liite ilmoituksen tarkastuksen aloittamisesta

[Valtionapuviranomaisen] myöntämän valtionavustuksen tarkastus

Vastaukset ja tarkastusaineisto

Avustuksen saajan on annettava tarkastusta tekevän tilintarkastajan käyttöön kaikki tarkastuksen kannalta tarpeellinen aineisto. Avustuksen saajan henkilökunnan on avustettava tarkastuksessa tarkastavan tahon tarpeelliseksi katsomalla tavalla.

Valmistautukaa etukäteen tarkastukseen vastaamalla tilintarkastajalle mahdollisimman pian alla oleviin kohtiin sekä toimittamalla oheinen aineisto etukäteen tarkastusta varten.

- Selvitys projektkirjanpidon järjestämisestä
- Selvitys työajanseurannan järjestämisestä
- Lista projektissa työskennelleistä henkilöistä ja heidän roolinsa
- Kustannuspaikkaraportti koko projektin kestoajalta
- Kuvaus organisaatorakenteesta

Voitte toimittaa etukäteisaineiston tilintarkastajalle...

Tarkastuksessa tulee olla saatavilla

- projektin tositeaineisto
- projektin palkkakirjanpito
- projektin työajanseurannat
- [projektin hankinta-asiakirjat]

Aineistoa täydennetään tarkastuksen kuluessa. Tarkastuksen tekijät arvioivat, mitkä tiedot ovat tarkastuksen kannalta tarpeellisia.

Myöhemmin pyydettävä aineisto

Tarvittaessa pyydämme täydentävää aineistoa jälkikäteen.

Liite 3 Tarkastuskertomus

Avustusta saaneen organisaation nimi

TARKASTUSKERTOMUS

Projektin nimi

Valtionapuviranomaisen nimi

YHTEENVETO TARKASTUSHAVAINNOISTA

Tekstiä

Projektikirjanpito ja työajanseuranta sekä palkkojen kohdentaminen

Tekstiä

Havainnot raportoiduista kustannuksista, tulosta ja muusta rahoituksesta

Tekstiä

TOIMEKSIANTO JA TARKASTUKSESSA KÄYTETTY AINEISTO

Toimeksianto

Toimeksiannon tausta, tavoitteet ja rajaukset

Tarkastuksen suorittaja

Tarkastuksen toteutus ja tarkastuksessa käytetty aineisto

Tarkastuksen käytännön toteutus riittävästi yksilöitynä, kuten ajankohta, paikka ja läsnäolijat sekä käytössä ollut aineisto.

AVUSTETUN PROJEKTIN TAUSTAA

Esimerkiksi

- projektihakemukseen liittyvät tiedot
- projektin keskeinen sisältö
- avustuspäätös
- mahdolliset muutospäätökset
- raportoidut kustannukset, tulot ja rahoitus

AVUSTETUN PROJEKTIN HALLINNOINTI

Projektin johto, seuranta ja valvonta sekä päätöksenteko

Esimerkiksi

- projektin keskeiset henkilöt avustuksen saajan puolelta
- kirjanpidon järjestäminen
- työajanseurannan järjestäminen
- hankintojen tekeminen
- laskujen hyväksymiskäytännöt

Projektikirjanpidon toteuttaminen, työajanseuranta ja palkkojen kohdentaminen

Esimerkiksi

- kirjanpidon järjestämisen yksityiskohtainen kuvaaminen
- työajanseurannan ja palkkojen kohdentamisen yksityiskohtainen kuvaaminen
- [maksutta käyttöön saatujen resurssien seuranta ja todentaminen]

PROJEKTIN KUSTANNUKSET

Tässä raportoidaan kustannuslajeittain tarkastushavainnot. Kustannuslajit noudattavat valtionavustuspäätöksen mukaista erittelyä (alla vain esimerkki). Tarkastusotos valitaan valtionapuviranomaisen määrittämien otosprosenttien mukaisesti.

Rahapalkat teholliselta työajalta

Taulukko ja analyysi

Henkilösivukustannukset ja yleiskustannukset

Tekstiä

Matkakustannukset

Tekstiä

Ostetut palvelut

Tekstiä

Muut kustannukset

Tekstiä

PROJEKTISSA KERTYNEET TULOT

Tekstiä

PROJEKTIIN SAATU MUU RAHOITUS

Tekstiä

VALTIONAPUVIRANOMAISEN HARKINTAAN JÄTETTÄVÄT TULKINNANVARAISET KUSTANNUKSET TAI MUUT SEIKAT

Yhteenveto tarkastuksessa havaituista tulkinnanvaraisista tai epäselvistä kustannuksista/tuloista/rahoituksesta/maksutta käyttöön saaduista resursseista. Näistä tulee esittää seuraavat tiedot

- kustannus/tulo/rahoitus yksilöitynä esimerkiksi tositetasolla (laskuttaja, laskun aihe, laskun loppusumma)
- tulkinnanvaraisuuden / epäselvyyden peruste
- mihin kustannusraporttiin/talousraporttiin tulkinnanvarainen / epäselvä kustannus/tulo/rahoitus kohdistuu

ALLEKIRJOITUKSET

Aika ja paikka

Tarkastusyhteisö

Etumini Sukunimi

KHT/HT/JHT

Liite 4 Hallinto- ja valvontamallin kuvaus

Taulukko 4. Hallinto- ja valvontamallin osatekijät

Osa-alueet	Aihealueet	Esimerkkejä aineistosta
Osa-alue 1 Sisäinen valvonta	<ul style="list-style-type: none"> • Valvontaympäristö • Arvot ja eettiset toimintaperiaatteet • Organisaatorakenne ja valtuuksien määräytyminen • Hallinnon valvontarakenne • Riskien arviointi • Kontrollit, joihin sisältyvät: työtehtävien eriyttäminen (mukaan lukien eturistiriitojen välttämisen tähtäävät toimenpiteet) • tietojenkäsittelyjärjestelmät ja IT-tietojärjestelmät (mukaan lukien yleiset tietotekniset kontrollit, sovelluskontrollit, tietojen eheys ja kirjausketjut) • Virheiden ja väärinkäytösten ehkäisy, havaitseminen ja oikaiseminen • Pankkitilien hoito • Palkat • Informaatio ja viestintä • Seuranta • Sisäisen valvonnan järjestelmän (osien) seuranta • Sisäisen tarkastuksen toiminto 	<ul style="list-style-type: none"> • Sisäisen valvonnan periaatteet • Riskienhallinnan perusteet ja riskienhallintaohje • Hallintosääntö • Käyttövaltuushallinnan periaatteet • Tietosuojapolitiikka • Tietoturvapoliittika • Organisaatiokaavio
Osa-alue 2 Kirjanpito	<ul style="list-style-type: none"> • Kirjanpitojärjestelmä • Avustuksiin liittyvät käytännöt 	<ul style="list-style-type: none"> • Kuvaus kirjauskäytännöistä
Osa-alue 3 Tilintarkastus	<ul style="list-style-type: none"> • Tilintarkastuksen järjestäminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilintarkastuskertomukset • Tilintarkastuspöytäkirjat

Taulukko 5. Sisäinen valvonta

	Tausta-aineisto	Toimeksiantajan selvitys	Tilintarkastajan havainnot
Valvontaympäristö			
Onko toimeksiantajalla olemassa arvot ja eettiset toimintaperiaatteet? Miten arvot ja eettiset periaatteet on jalkautettu?			
Korostaako ja viestiikö johto henkilöstölle arvojen ja eettisten toimintaperiaatteiden merkityksestä ("johdon esimerkki")?			
Onko käytössä menettelyjä (esim. kurinpidolliset seuraamukset, taloudellinen ja henkilökohtainen vastuu), joita sovelletaan henkilöstöön kuuluvaan, joka ei noudata eettisiä periaatteita?			
Miten mahdolliset eturistiriidat tunnistetaan ja ratkaistaan?			
Onko toimeksiantajalla selkeä organisaatorakenne (eli kehys, jonka puitteissa yhteisön tavoitteiden mukaiset toimet suunnitellaan ja toteutetaan, ja niitä valvotaan ja tarkistetaan), joka tukee hyvää johtamista ja hallintoa?			
Käsitelläänkö avustuspäätökset sisältöineen hallintoelimissä ja seurataanko avustettava toimintaa niissä?			
Mikä on päätöksentekorakenne ja mikä on korkein päätöksentekoelin? Dokumentoidaanko hallintoelinten kokoukset riittävällä tavalla?			
Onko raportointisuhteet ja -vastuut määritelty selkeästi?			
Onko toimeksiantajalla hallinto- ja taloussäännöt? Ovatko säännöt asianmukaisen tahon vahvistamat?			
Miten toimeksiantajan johdon nimittämiseen, palkitsemiseen ja eroamiseen liittyvät seikat on toteutettu?			
Onko toimeksiantajalla sisäisen tarkastuksen toiminto?			
Jos toimeksiantajalla ei ole sisäistä tarkastusta, millä muilla keinoilla johto valvoo sisäisen valvonnan kehittämistä ja toteuttamista?			

Riskiarviointi

Täsmentääkö yhteisö tavoitteensa riittävän selkeästi, jotta niihin liittyvät riskit voidaan tunnistaa ja arvioida?

Onko toimeksiantajalla käytössä riskienarviointimenettelyt, joilla

- tunnistetaan tapahtumat ja riskit, jotka vaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen,
- analysoidaan riskien merkittävyyttä ja niiden esiintymisen todennäköisyyttä;
- määritetään toimet ja seurantamekanismit, jotka ovat tarpeen riskeihin vastaamiseksi;
- toteutetaan ja muutetaan kontrolleja, joilla reagoidaan tunnistettujen riskien muuttumiseen?

Kontrollit

Puututaanko toimeksiantajan kontrolleissa seuraaviin keskeisiin osa-alueisiin:

- kirjanpidon ja raportoinnin luotettavuus
- varojen ja tietojen turvaaminen;
- hankintoja ja muita menoprosesseja koskevien sääntöjen noudattaminen;
- virheiden ja väärinkäytösten ehkäisy, havaitseminen ja oikaiseminen?

Miten tehtävien eriyttäminen on järjestetty?

Onko toimeksiantajalla tietoturvaohjeet?

Onko toimeksiantajalla asianmukaiset ja tehokkaat menettelyt transaktioiden aloittamista, hyväksymistä, kirjaamista, käsittelyä ja raportointia varten?

Tausta-aineisto

Toimeksiantajan selvitys

Tilintarkastajan havainnot

Sovelletaanko yhteisön sisäisessä valvonnassa asianmukaista manuaalisten ja automatisoitujen osien yhdistelmää, jossa otetaan huomioon yhteisön tietotekniikkajärjestelmien ja it-tietojärjestelmien käytön luonne ja monimutkaisuus?

Sisältyykö yhteisön tietotekniikkajärjestelmien kontrolleihin tehokkaita yleisiä tietoteknisiä kontrolleja ja sovelluskontrolleja?

Kuinka toimeksiantaja ehkäisee, havaitsee ja ja korjaa virheet ja mahdolliset väärinkäytöstilanteet?

Kuinka toimeksiantaja tunnistaa (erityistä luotettavuutta edellyttävät) tehtävät, joihin liittyy vilpillisen toiminnan riski (esim. pankkiyhteyksien ja kassanhallinta, hankinta- ja ostotoiminnot), ja onko käytössä valvontatoimenpiteitä (esim. tehtäväkierto tai lisäkontrollit)?

Onko käytössä menettelyjä, joilla raportoidaan virheistä mahdollista väärinkäytöksistä ja seurataan niitä?

Kuvaa toimeksiantajan pankkitilien hoitamista koskevat käytännöt ja menettelyt.

Tekeekö toimeksiantaja säännöllisesti (vähintään kuukausittain) täsmäytyksiä kirjanpitoonsa (pääkirja) merkittyjen ja pankkitilien tietojen välillä siten, ettei olennaisia eroja jätetä selvittämättä?

Onko palkkahallinnon ja muiden asiaan liittyvien tietojen muuttamista koskevat vastuut rajattu, ja ovatko kirjausketjut saatavilla?

Onko henkilöstökisteriin tehtävien muutosten osalta käytössä asianmukaiset (hyväksymis)menettelyt?

Miten henkilöstö, palkat ja muut asiaan liittyvät kustannukset kohdistetaan hankkeille?

Tausta-aineisto

Toimeksiantajan selvitys

Tilintarkastajan havainnot

Onko yhteisö laatinut kuvauksen tai menettelykäsikirjan muiden palkkoihin liittyvien menojen ja korvausten kontrolleja varten?

Mitä menettelyjä ja kontrolleja on käytössä matka- ja majoituskustannusten määrittämiseksi ja maksamiseksi?

Onko toimeksiantaja laatinut toimintaohjeen muiden kuin palkkoihin liittyvien menojen kontrolleja varten?

Kuvaa toimeksiantajan menojen valvontajärjestelmä (asiaa koskevat käytännöt ja menettelyt).

Informaatio ja viestintä

Toimitetaanko johdolle säännöllisesti (kuukausittain tai neljännesvuosittain) raportteja tavoitteiden, toimien ja hankkeiden edistymisestä?

Jakaako toimeksiantaja sisäisesti informaatiota, joka on tarpeen sisäisen valvonnan toiminnan tukemiseksi?

Seuranta

Mitkä ovat tärkeimmät toiminnot, joita yhteisö käyttää sisäisen valvonnan järjestelmänsä ja sen osien seurantaan?

Miten toimeksiantaja pyrkii korjaamaan sisäisen valvonnassa havaitut puutteet?

Taulukko 6. Kirjanpito

	Tausta-aineisto	Toimeksiantajan selvitys	Tilintarkastajan havainnot
Onko toimeksiantajalla asianmukainen tililuettelo?			
Tehdääkö kirjanpidon täsmäytykset säännöllisesti?			
Onko toimeksiantajalla kirjanpitojärjestelmä ja -menettelyt, joiden avulla voidaan tuottaa relevanttia ja luotettavaa tietoa avustusselvitysten ja tilinpäätösten laatimista varten?			
Mistä syistä tehdään ylimääräisiä pääkirjanpitoventejä? Miten muistiotositteiden hyväksyntä on järjestetty?			
Onko toimeksiantajalla budjetoitimenettelyt, joiden avulla voidaan tuottaa relevanttia ja luotettavaa tietoa toimia, hankkeita jne. koskevien budjettien laatimista varten?			
Selviääkö kirjanpidon tositteista yhteys avustettavaan toimintaan?			

Taulukko 7. Tilintarkastus

	Tausta-aineisto	Toimeksiantajan selvitys	Tilintarkastajan havainnot
Miten toimeksiantajan tilintarkastus on järjestetty?			
Millainen tarkastuslausunto tilinpäätöksistä on annettu kolmen viime vuoden aikana?			
Onko tilintarkastaja antanut tilintarkastuspöytäkirjaa viimeisen kolmen vuoden aikana? Onko tilintarkastuspöytäkirja käsitelty asianmukaisesti?			

Liite 5 Erikseen sovittuja toimenpiteitä koskeva raportti hallinto- ja valvontamallin kuvauksen tarkastuksesta

[toimeksiantajaorganisaation nimi]

Raportin tarkoitus sekä käyttöä ja jakelua koskeva rajoitus

Raporttimme tarkoituksena on yksinomaan olla valtionapuviranomaiselle [lisää valtionapuviranomaisen nimi] (jäljempänä valtionapuviranomainen) avuksi sen arvioimisessa, ovatko valtionavustuksen saajan [lisää nimi, ja y-tunnus] (jäljempänä toimeksiantaja) hallinto- ja valvontamallin kuvauksessa esittämät tiedot todennettavissa.

Toimenpiteet on suoritettu yksinomaan siksi, että valtionapuviranomainen voisi niiden perusteella arvioida hallinto- ja valvontamallin kuvauksessa esitettyjä tietoja, eikä raportti sovi muuhun tarkoitukseen. Raportti on tarkoitettu yksinomaan toimeksiantajalle ja valtionapuviranomaiselle, eikä sitä pidä käyttää muihin tarkoituksiin tai luovuttaa kolmansille osapuolille. Valtionapuviranomaisella on kuitenkin oikeus luovuttaa raportti muille viranomaisille avustuksen valvontaa varten.

Raportti koskee vain hallinto- ja valvontamallin kuvausta, eikä se koske toimeksiantajan tilinpäätöstä kokonaisuutena.

Toimeksiantajan velvollisuudet

Toimeksiantaja, joka on myös vastuussa oleva osapuoli, vastaa hallinto- ja valvontamallin kuvauksessa esitettyistä tiedoista sekä oikeiden ja riittävien tietojen toimittamisesta valtionapuviranomaiselle.

Toimeksiannon suorittajan velvollisuudet

Olemme suorittaneet erikseen sovittuja toimenpiteitä koskevan toimeksiannon kansainvälisen liitännäispalvelustandardin (ISRS) 4400 (uudistettu) Erikseen sovittuja toimenpiteitä koskevat toimeksiannot mukaisesti. *Erikseen sovittuja toimenpiteitä koskevassa toimeksiannossa* suoritamme toimeksiantajan kanssa sovitut toimenpiteet ja raporttoimme havainnot, jotka ovat suoritettujen erikseen sovittujen toimenpiteiden faktisia tuloksia. Emme ota kantaa erikseen sovittujen toimenpiteiden asianmukaisuuteen.

Tämä erikseen sovittuja toimenpiteitä koskeva toimeksianto ei ole varmennustoimeksianto. Näin ollen emme anna lausuntoa, emmekä esitä varmennusjohtopäätöstä.

Jos olisimme suorittaneet lisätoimenpiteitä, tietoomme olisi saattanut tulla muita seikkoja, joista olisi raportoitu.

Ammatillinen etiikka ja laadunvalvonta

Olemme noudattaneet IESBA:n Kansainvälisiin eettisiin sääntöihin tilintarkastusammattilaisille (sisältäen Kansainväliset Riippumattomuusstandardit) (IESBA:n eettiset säännöt) sisältyviä eettisiä vaatimuksia sekä IESBA:n eettisten sääntöjen osaan 4A sisältyviä riippumattomuusvaatimuksia.

Tilintarkastusyhteisömme soveltaa kansainvälistä laadunvalvontastandardia (ISOQ) 1 Laadunvalvonta tilintarkastusyhteisöissä, jotka suorittavat tilinpäätöksiin kohdistuvia tilintarkastuksia ja yleisluontoisia tarkastuksia sekä muita varmennus- ja liitännäispalvelutoimeksiantoja ja näin ollen ylläpitää kattavaa laadunvalvontajärjestelmää, mukaan lukien eettisten vaatimusten, ammatillisten standardien sekä sovellettavin säädöksiin ja määräyksiin perustuvien vaatimusten noudattamista koskevat dokumentoidut toimintaperiaatteet ja menettelytavat.

Toimenpiteet ja havainnot

Olemme suorittaneet jäljempänä kuvatut toimenpiteet, joista on erikseen sovittu toimeksiantajan kanssa xx.xx.20xx päivätyissä toimeksiannon ehdoissa.

Tähän tulee taulukko, jossa käsitellään sisäistä valvontaa, kirjanpitoa ja tilitarkastusta (tämän raportin neljännen liitteen mukaisesti)

Paikassa xx.xx.20xx

xxx

Etunimi Sukunimi

HT/KHT

Liite 6 Pakotevakuutus valtionavustuksiin (ulkoministeriön mallipohja)

[Viraston logo]

Pakotevakuutus

[Valitse pvm.]

Diaarinumero (esim. VN/xxxx/20xx tai UHA-tunnus)

[Ohje viranomaiselle: Ennen tämän malliasiakirjan antamista avustuksen hakijan täytettäväksi, täytä asiakirjan puuttuvat ja muokattavat kohdat, jotka on asiakirjassa merkitty [hahasulkeilla] ja poista lopuksi tämä ohjeteksti.]

Lomakkeen palautus: [kirjaamo.[ministeriö]@gov.fi ja etunimi.sukunimi@gov.fi]

[Avustus-/hanke- /tukiohjelman nimi]

Avustuksen hakija ja yhteystiedot:

Avustuksen hakijan nimi:

Y-tunnus:

Osoite:

Puhelinnumero:

Sähköpostiosoite:

Yhteyshenkilö:

Yhteyshenkilön yhteystiedot (puhelinnumero ja sähköpostiosoite):

Avustuksen hakijan vakuutus pakotteista ja terrorismin vastaisista toimenpiteistä

1. Terrorismia koskevien Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmien, kuten päätöslauselmien 1373 (2001) ja 1267 (1999), sekä niihin liittyvien päätöslauselmien mukaisesti valtionapuviranomainen ja avustuksen hakija sitoutuvat vahvasti terrorismin ja erityisesti sen rahoittamisen kansainväliseen torjuntaan. Valtionapuviranomainen ja avustuksen hakija sitoutuvat myös noudattamaan kaikilta osin muita pakotejärjestelmiä, kuten niitä kohdennettuja taloudellisia pakotteita ja muita toimenpiteitä, jotka turvallisuusneuvosto on hyväksynyt Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan VII luvun 41 artiklan mukaisesti, sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan mukaisesti hyväksytyjä taloutta ja rahoitusta koskevia rajoittavia toimenpiteitä.

Valtionapuviranomaisen toimintaperiaatteena on pyrkiä varmistamaan, ettei mitään sen varoja suoraan tai välillisesti aseteta sellaisten luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten tai niitä lähellä olevien luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten saataville tai hyödynnettäviksi, jotka YK tai EU on nimennyt pakotteiden kohteeksi.

2. Avustuksen hakija vakuuttaa, että

- a) edellä tarkoitettuja pakotteita ei ole asetettu¹⁰⁴
- avustuksen hakijalle,
 - avustuksen hakijan välittömille tai välillisille omistajille,
 - avustuksen hakijan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenille tai määräys-, edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttäville henkilöille,
 - sellaisille sopimusosapuoleille tai alihankkijoille, jotka osallistuvat valtionapuviranomaisen myöntämällä avustuksella hankittujen tuotteiden tai palvelujen toimittamiseen,
 - kyseisten sopimusosapuolien tai alihankkijoiden välittömille tai välillisille omistajille,
 - kyseisten sopimusosapuolien tai alihankkijoiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenille tai määräys-, edustus-, päätös- tai valvontavaltaa kyseisissä sopimusosapuoleissa tai alihankkijoissa käyttäville henkilöille,
 - kyseisten sopimusosapuolien tai alihankkijoiden edunsaajapiireille,
 - siirron saajille tai muille yhteistyöosapuoleille,
 - siirron saajien tai yhteistyöosapuolien välittömille tai välillisille omistajille,
 - siirron saajien ja yhteistyöosapuolien hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenille tai määräys-, edustus-, päätös- tai valvontavaltaa kyseisissä siirron saajissa ja yhteistyöosapuoleissa käyttäville henkilöille,
 - avustuksen hakijan, siirron saajien ja yhteistyöosapuolien edunsaajapiireille eikä
 - valtionavustuksella rahoitettavan toiminnan tai hankkeen edunsaajille.

104 EU:n (2018) rajoittavien toimenpiteiden eli pakotteiden tehokasta täytäntöönpanoa varten antamien parhaiden käytäntöjen mukaan peruste, joka on otettava huomioon arvioitaessa, onko oikeushenkilö tai yhteisö toisen henkilön tai yhteisön omistuksessa, on yli 50 prosentin omistus yhteisön omistusoikeuksista tai sen osake-enemmistö. Jos kyseinen peruste täyttyy, katsotaan että oikeushenkilö tai yhteisö on toisen henkilön tai yhteisön omistuksessa. Ko. EU:n parhaissa käytänteissä on kuvattu kahdeksan perustetta, joilla puolestaan arvioidaan, onko oikeushenkilö tai yhteisö joko yksin tai muun osakkaan tai kolmannen osapuolen kanssa tehdyn sopimuksen nojalla toisen henkilön tai yhteisön määräysvallassa. Arvioinnissa riittää, että yksikin kriteeristä täyttyy, jolloin katsotaan, että oikeushenkilö tai yhteisö on toisen henkilön tai yhteisön määräysvallassa, ellei tapauskohtaisesti toisin osoiteta. Arvioinnin kriteereitä ovat mm. oikeus tai valtuus nimittää tai erottaa enemmistö hallinto- tai johtoelinten jäseniä, muiden osakkaiden kanssa tehdyn sopimuksen perusteella on oikeus määrätä enemmistö hallinto- tai johtoelinten jäsenistä, oikeus käyttää oikeushenkilön koko tai osaa omaisuudesta.

- b) jos avustuksen hakija toteuttaa hankkeessa hankintoja ja kyse on EU:n hankintadirektiivien soveltamisalaan kuuluvasta, EU-kynnysarvot ylittävästä hankinta- tai käyttöoikeussopimuksesta, hankittavan tuotteen tai palvelun toimittaja ei ole asetuksen (EU) 833/2014 artiklan 5 k tarkoittama
- i. Venäjän kansalainen tai Venäjälle sijoittautunut luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, yhteisö tai elin,
- ii. oikeushenkilö, yhteisö tai elin, josta edellä kohdassa 2. b) i. tarkoitettu yhteisö omistaa suoraan tai välillisesti yli 50 prosenttia, eikä
- iii. luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, yhteisö tai elin, joka toimii kohdassa 2. b) i. tai b) ii tarkoitettun yhteisön puolesta tai johdolla
- c) jos avustuksen hakija tekee hankkeessa hankintoja ja kyse on EU:n hankintadirektiivien soveltamisalaan kuuluvasta, EU-kynnysarvot ylittävästä hankinta- tai käyttöoikeussopimuksesta, hankittavan tuotteen tai palvelun toimittajan alihankkija, tavarantoimittaja tai voimavarayksikkö, jonka osuus hankintasopimuksen arvosta on yli 10 prosenttia, ei ole kohdissa 2. b) i.–iii. tarkoitettu taho
- d) avustuksen hakija ilmoittaa välittömästi valtionapuviranomaiselle, jos pakotteita asetetaan yhdellekään 2. a) kohdassa tarkoitettulle taholle tai jos kyse on yllä 2. b)–c) kohdan mukaisesta tilanteesta
- e) tämä valtioapuviranomaisen myöntämällä valtionavustuksella rahoitettava toiminta ja/tai hankittavan tuotteen tai palvelun toimittajan ja sen alihankkijoiden tuottamien tuotteiden tai palvelujen käyttö ei riko edellä mainittuja pakotteita.

Avustuksen hakija antaa pyynnöstä viipymättä valtionapuviranomaiselle tiedot välittömistä tai välillisistä omistajistaan, sopimuskumppaneistaan, alihankkijoistaan, siirron saajista, yhteistyökumppaneista ja muista edunsaajista.

Lisäksi avustuksen hakija sitoutuu ilmoittamaan viipymättä valtionapuviranomaiselle, jos valtionavustukseen tai hankintaan liittyvät suoritukset voivat välillisesti tai välittömästi päätyä pakotteiden kohteena olevalle taholle.

Lisäksi avustuksen hakija sitoutuu ilmoittamaan viipymättä valtionapuviranomaiselle, jos valtionavustus voi välillisesti tai välittömästi päätyä pakotteiden kohteena olevalle taholle.

3. Valtionapuviranomaisella on oikeus päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi välittömästi, jos
- a) Euroopan unioni ja/tai YK asettaa avustuksen hakijalle tai yllä kohdassa 2. a) tarkoitetuille tahoille pakotteita tai
 - b) tai jos kyse on yllä 2. b)–c) kohdan mukaisesta tilanteesta tai
 - c) valtionavustukseen liittyvät suoritukset voivat välillisesti tai välittömästi päätyä taholle, jolle on asetettu tässä vakuutuksessa tarkoitettuja pakotteita.

Vakuutuksen antaja:

Vakuutuksen antajan allekirjoitus:

Nimenselvennys:

Nimenkirjoitusoikeus

Paikka ja aika:

Vakuutuksessa tulee olla nimenkirjoitusoikeuden omaavan henkilön allekirjoitus.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-444-8 (pdf)

Joulukuu 2023