

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ SISÄISEN TARKASTUKSEN LOPPURAPORTTI

BUSINESS FINLANDIN LIIKETOIMINNAN
KEHITYSRAHOITUS HÄIRIÖTILANTEESSA, JATKOTARKASTUS

4.3.2021





SISÄLLYSLUETTELO

1. TOIMEKSIANNON KUVAUS JA TAVOITTEET, TAUSTAA
2. YHTEENVETO
3. TARKASTUKSEN YKSITYISKOHTAISET HAVAINNOT
 1. Ministeriön ohjauksen toimivuus (selkeys ja riittävyys)
 2. Sääntöjen ja ohjeiden sekä niiden viestinnän selkeys
 3. Sääntöjen, ohjeiden ja hyvän hallintotavan noudattaminen
 4. Rahoituksen käytön valvonnan toimivuus ja riittävyys
 5. Raportoinnin oikeellisuus ja riittävyys sekä rahoitusehtojen noudattaminen
 6. Rahoitusjärjestelmän ja poikkeustilanteisiin varautumisen kehittämisenäkökulma
4. YHTEYSTIEDOT

1. TOIMEKSIANNON KUVAUS JA TAVOITTEET

1. TARKASTUKSEN KOHDE

Tarkastuksen kohteena oli Business Finlandin (myöhemmin BF) liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteessa. Tarkastus perustui työ- ja elinkeinoministeriön (myöhemmin TEM) ja BDO Auditor Oy:n väliseen sisäisen tarkastuksen sopimukseen. Tarkastus tehtiin TEM:n virkamiesjohdon pyynnöstä. Tarkastus kattoi seuraavat rahoitusmuodot:

- 1) Esiselvitysrahoitus liiketoiminnan häiriötilanteisiin
- 2) KehittämISRahoitus liiketoiminnan häiriötilanteisiin.

Liiketoiminnan kehitysrahoituksesta häiriötilanteessa on tehty aikaisemmin tarkastus, joka on kattanut rahoituksen hakemus- ja rahoituspäätösvaiheen (BDO Auditor Oy 7.5.2020, VN/9594/2020). Tämä jatkotarkastus kattoi prosessin vaiheet rahoituksen maksamiseen, käyttöön sekä valvontaan.

2. TAVOITTEET JA RAJAUKSET

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa COVID-19 epidemian vuoksi myönnetyn rahoituksen ohjauksesta, valvonnasta, raportoinnista ja opeista tulevaisuuteen. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida:

1. Miten ministeriön ohjaus on toiminut
2. Ovatko säännöt ja ohjeet selkeät ja hyvin viestitty
3. Onko toimittu sääntöjen ja ohjeiden sekä hyvän hallintotavan mukaisesti
4. Onko rahoituksen käytön valvonta toimivaa ja riittävää
5. Raportoinnin oikeellisuutta ja riittävyttä
6. Onko voitu varmistaa, että rahoitus on käytetty tukiohjelman tarkoittamalla tavalla koronakriisistä kärsineiden yritysten esiselvitys- tai kehittämistoimenpiteisiin
7. Miten rahoitusjärjestelmiä ja varautumista poikkeustilanteisiin tulisi kehittää.

Tarkastuksessa ei arvioitu BF:n rahoituspalveluiden soveltuvuutta ja vaikuttavuutta koronakriisissä, eikä BF:n asemaa häiriötilannerahoituksen myöntäjätahona.

3. ARVIOINTIPERUSTEET

Arviointiperusteina tarkastuksessa käytettiin seuraavia

- Laki Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017)
- Vna tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta (1444/2014)
- Vna tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (125/2018)
- Valtionavustuslaki (688/2001) ja sen nojalla annettuja asetuksia
- Yleinen de minimis -asetus, komission asetus (EU) N:o 1407/2013
- TEM:n antama ohjeistus rahoitukseen
- BF:n sisäiset ja ulkoiset ohjeet sekä rahoitusehdot
- Yleinen hyvä valtionavustusten hallintotapa.

4. TOTEUTUS

Tarkastus tehtiin Business Finlandin järjestelmiä hyödyntäen analyttisten menetelmien sekä otannan avulla. Otostarkastuksessa on käyty läpi 120 kappaletta hankkeiden loppuraportointiin ja maksatukseen liittyvää tapausta. Otosvalinta on suoritettu satunnaisotannalla, mutta kuitenkin painottaen niin, että takaisinperintätapaukset ovat nousseet otokseen. Lisäksi suoritettiin haastatteluja ja arvioitiin kirjallista aineistoa.

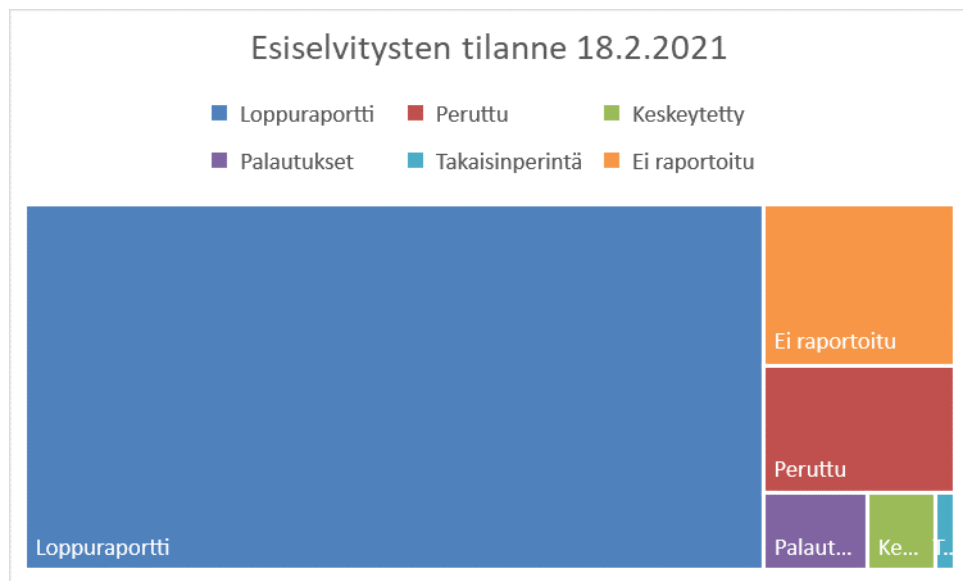
5. RESURSSIT JA AIKATAULU

Tarkastus suoritettiin suunnitellussa aikataulussa elokuu 2020 - helmikuu 2021. Tarkastus toteutettiin kahdessa eri osassa tarkastussuunnitelmassa esitetyn mukaisesti.

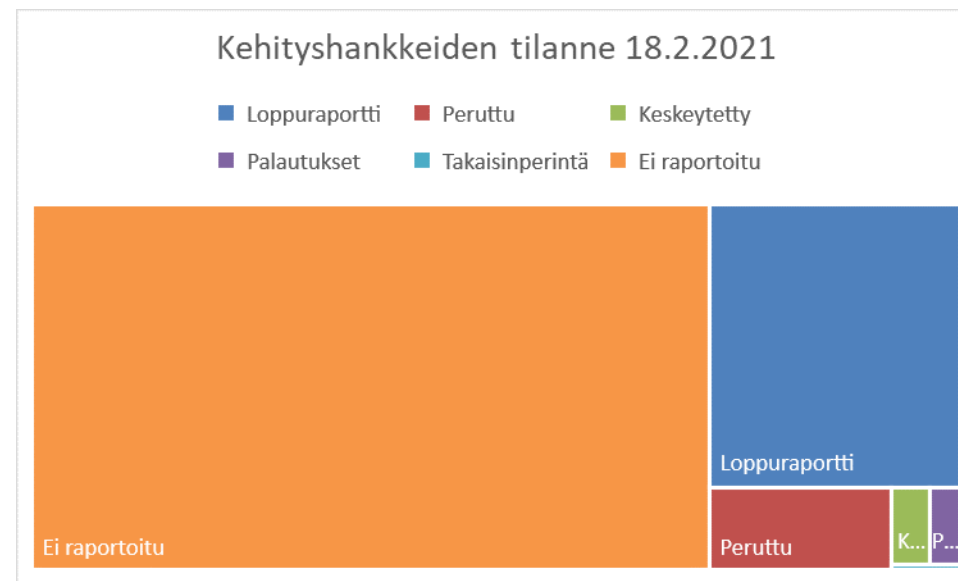
1. TAUSTAA

Esiselvityshakemuksia tuli yhteensä 11.485 kappaletta, joista hyväksyttiin rahoitettavaksi n. 70 % eli 8.010 kappaletta. Hyväksytyistä hankkeista on loppuraportoitu (tilanne 18.2.2021) noin 80 %, eli 6.356 hanketta.

Hyväksytyjen hankkeiden jakauma loppuraportoituihin, peruttuihin, keskeytettyihin, palautettuihin ja takaisinperittyihin käy ilmi seuraavasta kuviosta. Takaisinperintään johtaneita tapauksia on ollut hyvin vähän, 37 kappaletta, joka vastaa n. 0,6 % loppuraportoiduista hankkeista



Kehityshankehakemuksia tuli yhteensä 17.331 kappaletta, joista hyväksyttiin rahoitettavaksi 69 % eli 11.982 kappaletta. Hyväksytyistä hankkeista on loppuraportoitu (tilanne 18.2.2021) noin viidennes, eli 2.505 hanketta. Hyväksytyjen hankkeiden jakauma loppuraportoituihin, peruttuihin, keskeytettyihin, palautettuihin ja takaisinperittyihin käy ilmi seuraavasta kuviosta. Takaisinperintään johtaneita tapauksia on ollut hyvin vähän, 14 kappaletta, joka vastaa 0,5 % loppuraportoiduista hankkeista.



2. YHTEENVETO

TARKASTUSHAVAINNOT JAKAUTUIVAT MERKITTÄVYYDEN PERUSTEELLA SEURAAVASTI

A Hyvä	Toimi suunnitellusti ja tarkoituksenmukaisesti.	5 kpl
B Toimiva	Havaittiin kehittämiskohteita, jotka ovat yleisesti ratkaistavissa osana jatkuvaa toiminnan kehittämistä.	3 kpl
C Kehitettävä	Havaittiin keskeisiä kehittämiskohteita, jotka edellyttävät välitöntä huomiota ja erillisiä kehittämistoimia. Ilman niitä tai valvonnan heikentyessä nykyisestä vaarana voi olla riskien toteutuminen.	2 kpl
D Riittämätön	Toiminta ja valvonta eivät olleet hyväksyttävällä tasolla. Tilanne on vakava ja vaatii välitöntä huomiota johdolta sekä nopeita korjaavia toimia.	0 kpl

Suosittellemme kiinnittämään huomiota erityisesti luokkaan C sisältyviin havaintoihin.

POSITIIVISET HUOMIOT

Business Finlandin malli poikkeusrahoituksen sisäiselle valvonnalle on kattava ja hyvin organisoitu. Tukeutuminen kolmen (puolustus)linjan malliin luo valvonnalle kattavan kehikon, ja eri toimijoiden tehtävät ja vastuut ovat pääosin selkeät.

Business Finland on onnistunut hyvin tuensaajien ohjeistuksen ja neuvonnan selkeydessä ja riittävydessä sekä viestinnän monimuotoisuudessa. Sisäistä ohjeistusta ja viestintää on myös kehitetty jatkuvasti.

Loppuraporttien käsittelyprosessi on tarkastushetkellä ollut riittävästi resursoitu, eikä käsittely ole ruuhkautunut.

MERKITTÄVIMMÄT KEHITTÄMISKOHEET

Otostarkastuksen perusteella tuensaajien kehittämistoimista ja rahoituksen todellisesta käytöstä ei pystytä ulkopuolisen tarkastuksen toimesta kaikilta osin varmistumaan loppuraporttien, kustannustilitysten ja toteutettujen lisäselvitysten perusteella. Otostarkastuksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että rahoituskäsittelijät ovat noudattaneet ohjeistuksia ja prosessia ja pyrkineet varmistumaan loppuraporttien ja tilitysten oikeellisuudesta sekä kehittämistoimien asianmukaisuudesta heillä käytössään olevin keinoin, eli valvontaprosessi toimii.

Riskinä voi kuitenkin olla, että rahoitusta on todellisuudessa käytetty muuhun kuin rahoituskriteerien mukaiseen toimintaan, ja rahoitusta olisi tarvittu muihin kuluihin kuin kehittämiseen. Riskinä on lisäksi, että kyseinen rahoitusinstrumentti on ajanut yritykset rahoituksen saamiseksi sellaisiin kehittämistöimiin, joihin yrityksillä ei kaikilta osin ole ollut tarvetta.

Suosittellemme, että poikkeusrahoituksen käyttöön liittyviin riskeihin kiinnitetään erityistä huomiota ja niihin liittyviä hallintakeinoja toteutetaan mahdollisimman kattavasti käytössä olevin keinoin.

Suosittellemme, että paikan päällä tehtäviä jälkitarkastuksia toteutetaan mahdollisimman kattavasti saatavilla olevien resurssien puitteissa. Tarkastuksen saaman tiedon mukaan maaliskuun alussa 2021 BF:n johtoryhmässä on jo päätetty, että sekä valvonnan Team800-ryhmän että jälkitarkastusten resursointia vahvistetaan edelleen.

Yleisiä poikkeustilanteiseen varautumisen kehittämisenäkökulmia on arvioitu kappaleessa 3.6.



3. YKSITYISKOHTAISET HAVAINNOT

3.1 MINISTERIÖN OHJAUKSEN TOIMIVUUS (SELKEYS JA RIITTÄVYYS)

Arviointiperusteita ja taustaa

Arviointiperusteena käytettiin pääasiassa haastatteluista saatua tietoa. Haastatteluissa kartoitettiin ministeriön ohjauksen riittävyyttä, selkeyttä ja johdonmukaisuutta BF toimijoiden näkökulmasta sekä yhteydenpitoa TEM- ja BF-edustajien välillä.

Havainto ja merkittävyys

TEM:n ohjauksen riittävyys ja selkeys

Havaintojemme perusteella TEM:stä tuleva ohjaus nähdään BF:ssä enemmänkin TEM:n toimeksiantona ja linjauksina, jotka BF toteuttaa taustalla olevan lainsäädännön mukaisesti. Sinällään ohjaavaa otetta TEM:llä ei nähdä olevan rahoitusprosessin käytäntöjen läpiviennin osalta, koska tämä kuuluu jo lähtökohtaisesti BF:n toimintakenttään ja osaamisalueeseen. Tällaiselle ohjaukselle ei ole myöskään nähty BF:ssä erityistä tarvetta.

Syksyn 2020 tarkastuksessa totesimme, että kesällä 2020 TEM sai tiedon, että häiriörahoitukseen käytössä olevaa rahoitusta nostetaan noin 180 miljoonalla eurolla. Lisäksi TEM antoi samana ajankohtana linjauksen, että muihin kustannuksiin sisältyvä flat rate nostetaan 30 %:iin. Tämä on poikkeuksellista ja ei normaalisti sisälly BF:n muihin rahoituspalveluihin. Tästä linjauksesta käytiin kesällä 2020 keskustelua BF:n ja TEM:n edustajien välillä. Flat raten nostaminen kesken rahoituskauden koettiin järjestelmälähtöisistä syistä BF:ssä hankalaksi toteuttaa. Keskustelujen tuloksena päädyttiin siihen, että flat rate voidaan tuensaajan pyynnöstä nostaa 30 %:iin, mikäli hyväksytyn kustannusarvion kokonaiskustannukset eivät muuten toteudu.

Häiriörahoitukseen liittyvissä rahoituspalveluissa TEM:n ja BF:n välillä oli enemmän yhteistä keskustelua keväällä 2020, kun tukien haku- ja myöntöpäätösvaihe oli käynnissä. Tuolloin myös BF-toimintaan vaikuttavia linjauksia oli TEM:n puolelta enemmän ja niitä tehtiin nopealla aikataululla rahoitusprosessin kehittyessä. Kevään 2020 jälkeen linjausten määrä on vähentynyt, ja loppuraporttien käsittelyyn ei ole liittynyt ministeriön ohjausta lainkaan. Kuten yllä on todettu, tähän ei ole ollut tarvettakaan. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan tulosohjauksessa on kuitenkin kiinnitetty säännöllisesti erityistä huomiota riskienhallintaan, ml. tarkastus- ja maksatusvaihe.

Kehittämisehdotukset

Suosittellemme, että mikäli vastaavanlaisia tilanteita tulevaisuudessa tulee, TEM pyrkisi ennakoivasti huomioimaan, ennen linjauksen antamista, BF:n mahdollisuudet tehdä muutoksia kesken rahoituskauden. Lisäksi suosittelemme linjausten toimenpanomahdollisuuksien kartoituksessa riittävää yhteistä keskustelua BF:n ja TEM:n edustajien välillä.

B

3.2 SÄÄNTÖJEN JA OHJEIDEN SEKÄ NIIDEN VIESTINNÄN SELKEYS

Arviointiperusteita ja taustaa

Arviointiperusteina käytettiin mm. seuraavia saatavilla olevia kirjallisia ohjeita: Poikkeusrahoituksen käsikirja 14.1.2021 tilanteen mukaan, Liiketoiminnan kehitysrahoitus häiriötilanteessa_v8 9.6.2020 (DM 2382055), Väärinkäytösten käsittelyohje 16.12.2020 Yritysten de minimis-rahoituksen menettelyohje 28.10.2020, Projektimuutokset 29.10.2020 ja sekä yleinen ohjeistus rahoituskriteereistä ja hyväksyttävistä kustannuksista. Sääntöjen ja ohjeiden riittävyttä, käytössä olevia viestintäkanavia sekä viestinnän selkeyttä kartoitettiin lisäksi haastatteluista saatujen tietojen avulla.

Havainto ja merkittävyys	Kehittämisehdotukset
<p>BF sisäiset säännöt ja ohjeet ja niiden riittävyys</p> <p>Business Finlandiin on rekrytoitu paljon uutta henkilöstöä häiriörahoituksen rahoitusprosessin eri vaiheisiin. Rekrytoitujen henkilöiden työkokemustausta vaihtelee vastavalmistuneista henkilöistä pitkään työelämässä ja yritysrahoituksen parissa työskennelleisiin. Rekrytoidut henkilöt on sijoitettu eri tiimeihin mm. kokemustautansa perusteella.</p> <p>Rekrytointien ja uusien työntekijöiden suuri määrä lisää tarvetta selkeälle ja riittävän yksityiskohtaiselle ohjeistukselle ja työtehtäviin perehdyttämiselle. Lisäksi häiriötilanteen rahoitus on ollut tavanomaisesta BF-rahoituskäytännöistä poikkeava ja hyvin nopealla aikataululla toteutettu rahoituspalvelu, jossa toimintatavat ovat muokkaantuneet ja täsmentyneet rahoituskauden edetessä.</p> <p>Tarkastushavaintojemme perusteella BF on pyrkinyt panostamaan ohjeistuksen riittävyyteen, päivittänyt ohjeita prosessin aikana sekä selkeyttänyt ohjeistuksen vastuukysymyksiä. Käsityksemme mukaan ohjeistus on ollut pääasiassa riittävää vallitseva tilanne huomioiden.</p>	<p>Ei kehittämisehdotuksia.</p>
<p>Viestinnän selkeys</p> <p>Päätettäviä menettelytapoja ja erilaisia linjauksia ja ohjeistuksia käsitellään BF:ssa usealla eri foorumilla ja taholla. Erilaisten foorumien määrä on suurempi verrattuna BF:n muihin rahoituspalveluihin. Lisäksi käytettäviä viestintäkanavia ohjeistukseen on useita erilaisia. Ohjeita viestitään mm. työskentelyä ohjaavan käsikirjan, Teams-työtilaan koottujen ohjeiden, Q&A-palstan, chat-kanavan, viikoittain toteutettavien yhteisten palaverien, uusien työntekijöiden ja heille nimettyjen kummien sekä esimiesten ja alaisten välisissä keskusteluissa. Lisäksi ohjeistuksista ja linjauksista on järjestetty täsmennettyä koulutusta mm. takaisinperintäkysymyksiin liittyen.</p>	<p>Ei kehittämisehdotuksia.</p>

3.3 SÄÄNTÖJEN, OHJEIDEN JA HYVÄN HALLINTOTAVAN NOUDATTAMINEN

Arviointiperusteita ja taustaa

Arviointiperusteina hyödynnettiin mm. BF:n ulkoisten internet-sivujen kautta saatuja kirjallisia ohjeistuksia, opastusvideoita sekä järjestettyjä webinaareja tuensaajille. Lisäksi haastatteluista saatujen tietojen avulla kartoitettiin myös muita käytössä olevia tapoja tuensaajien ohjeistuksiin ja ohjaukseen liittyen

Havainto ja merkittävyys

Kehittämisehdotukset

BF:n antamat ohjeet tuensaajille ja niiden riittävyys

Häiriörahoituksen käytännön menettelyt poikkeavat muista BF:n rahoituspalveluista mm. siinä, että hankkeen alkaessa aloituspalaveria ei ole pidetty ja siitä on tehty yhteisesti sovittu päätös häiriörahoituksen alkaessa. Aloituspalavereita ei ollut käytännössä mahdollista toteuttaa, koska häiriörahoitus käynnistyi hyvin nopealla aikataululla keväällä 2020 ja rahoitettavia hankkeita on lähemmäs 30 000 kappaletta.

Aloituspalaverien puuttuminen sekä se, että häiriörahoituksen tuensaajat eivät ole normaaliin kehittämisrahoitukseen nähden perinteisiä ja BF:n yleiset rahoituskriteerit ja käytännöt tuntevia organisaatioita, lisää riittävän ohjeistuksen ja ohjauksen tarvetta. Riskinä on, että vaikka ohjeita olisi kattavasti saatavilla, kaikki tuensaajat eivät välttämättä ymmärrä kaikkia käytänteitä tai perehdy ohjeistukseen riittävästi.

Havaintojemme perusteella BF on panostanut tuensaajien ohjeistuksiin ja ohjaukseen rahoitusehtojen/kriteerien noudattamisessa ja käytännön toimintatavoissa. BF on antanut toimintaohjeet tuensaajille, joka käsittelevät vaiheita sen jälkeen, kun tuenhakija on saanut myönteisen rahoituspäätöksen. Ohjeet on laadittu mm rahoituskriteerien, tilitysten ja loppuraportoinnin osalta. Kirjallisten ohjeiden lisäksi on tarjolla opastusvideoita ja mm. webinaareja, joissa ohjeistetaan mm. hyväksyttäviä kustannuksia, tilityksiä ja loppuraportin sisältöä. Lisäksi tuensaajat voivat olla tarvittaessa yhteydessä BF-asiantuntijoihin ja omaa hanketta koskevaan BF-yhteyshenkilöön.

Tarkastushavaintojemme perusteella tuensaajien ohjeistaminen on riittävää.

Viestinnän selkeys

BF ulkoisilta Intranet-sivuilta on helposti löydettävissä tuensaajien Kirjalliset ohjeet sekä lisäksi on tarjolla opastusvideoita ja mm. webinaareja, joissa ohjeistetaan mm. hyväksyttäviä kustannuksia, tilityksiä ja loppuraportin sisältöä. Lisäksi yhteydenpito BF:n yhteyshenkilöihin on viestitty ja tukea on saatavilla.

Havaintojemme perusteella annettu ohjeistus on helposti saatavilla ja selkeällä sekä käytännönläheisellä tavalla viestitty.

Ei kehittämisehdotuksia.

A

3.4 RAHOITUKSEN KÄYTÖN VALVONNAN TOIMIVUUS JA RIITTÄVYYS

Arviointiperusteita ja taustaa

Business Finlandin riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan malli tukeutuu kolmen (puolustus)linjan malliin, jonka mukaisesti roolit ja vastuut jakautuvat. Tällöin ensimmäisen linjan tehtävänä on vastata tavoitteiden määrityksestä, päivittäisen suorituksen johtamisesta ja tehokkaiden riskienhallinnan toimenpiteiden jalkauttamisesta tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisen linjan roolina on riskienhallinnan toteutuksen tukeminen sekä riskienhallinnan prosessien ja työvälineiden kehittäminen. Toisen puolustuslinjan tulee olla riittävässä määrin riippumaton ensimmäisestä puolustuslinjasta, jotta se pystyy haastamaan ensimmäisen puolustuslinjan toimijoita suorituksen johtamisessa ja päätöksenteon riskitietoisuuden lisäämisessä. Kolmannen linjan tehtävänä on arvioida organisaatiotasolla määritellyn riskienhallinnan viitekehysten, roolien ja käytäntöjen toimivuutta ja tehokkuutta. Lisäksi sisäinen tarkastus arvioi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta yksityiskohtaisemmin kunkin tarkastuksen kohteena olevilla alueilla. Sisäinen tarkastus myös antaa kehityssuosituksia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi.

1. linja: Rahoitusprosessi

Sisäinen valvonta on osa rahoitusprosessia:

Esitysvalmisteluvaiheessa käydään läpi mm. hakijan, tausta, rahoituskriteerien mukaisuus, de minimis -kiintiö, BF:n strategian mukaisuus, hankkeen riskisyys. Menettelyinä keskitetty valmistelutiimi, ohjeet ja koulutukset.

Raportointivaiheessa mm. hankkeen etenemisen ja asiakkaan kokonaistilanteen ja taloudellisen tilan seuranta, asiakkaan hankeraportoinnit, keskeneräisten hankkeiden tarkastukset Asiakkaiden oikaisuvaatimukset

Uusia/tehostettuja toimenpiteitä:

- ”Normihankkeissa” keskeneräisten hankkeiden tarkastuksia ja konkurssitarkastuksia riski- ja satunnaisotannalla.
- Oy/Team800-projektiorganisaatiolla keskitetysti poikkeusrahoitushankkeiden seuranta.
- Team800/Riskienhallintatiimillä n. 10% tarkempaan valvontaan seurantavaiheessa.
- Team800/Riskienhallintatiimillä erityisseurattavien hankkeiden seuranta ja valvonta.
- Data mining -apu.

2. linja: Compliance-tiimi

Sisäisen valvonnan tuki:

- Riskikartoituksia korona-rahoitukseen liittyen. -> kevään riskikartoitusten ja -arvioiden päivitys syksyllä.
- Laatuauditointeja (BF:n oman työn lain- ja ohjeidenmukaisuuden ja laadun arviointi) -> esitysvalmistelu-vaihe, lähes 300 projektia, tehty keväällä, hankeseuranta-vaihe syksystä lähtien kesään 2021 asti.
- Jälki- ja konkurssitarkastuksia (asiakkaan toiminnan tarkastus rahoitetussa hankkeessa).

Uusia/tehostettuja toimenpiteitä:

- Koonti erityisseurattavista hankkeista ja niiden valvonnan seuranta.
- Tiivis ja hyvä yhteistyö Team800/Riskienhallintatiimin kanssa.
- Systemaattisempi data mining -apu pohdinnassa.

3. linja: Sisäinen tarkastus

- Sisäisen tarkastuksen kohdentamat tarkastukset
- Whistle blower -kanava (sisäiselle tarkastukselle)

Uusia/tehostettuja toimenpiteitä:

- TEM/BDO:n tarkastus BF:n poikkeusrahoituksesta keväällä ja jatkotarkastus syksyllä

3.4 RAHOITUKSEN KÄYTÖN VALVONNAN TOIMIVUUS JA RIITTÄVYYS

Havainto ja merkittävyys

Organisoitumiseen liittyvät vastuunjaot yhtiön ja viraston välillä

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan työnjaot, vastuut ja rajapinnat viraston ja yhtiön välillä ovat entisestään selkiytyneet vuoden 2020 aikana. Team800-tiimi hoitaa poikkeusrahoituksen käyttöön liittyvää hankeseurantaa ja valvontaa, eli ns. jatkuvaa valvontaa. Erillinen compliance-tiimi viraston puolella toteuttaa puolestaan jälkikäteisiä tarkastuksia. Myös takaisinperinnät ovat viraston hoidettavana. Syksyn 2020 aikana on järjestetty poikkeusrahoituksen parissa työskenteleville koulutuksia, joissa on käsitelty mm. projekteissa toteutettavan valvonnan ja itse tarkastustoiminnan eroja sekä takaisinperintään liittyviä määritelmiä ja menettelyitä.

Otostarkastuksessa ei tullut esiin poikkeamia rahoituksen käytön valvontaan liittyvien vastuunjakojen suhteen.

Team 800-tiimin suorittama projektiseuranta

Tarkastushavaintojemme perusteella poikkeusrahoituksen käsittelyyn ja valvontaan perustettu Team800-tiimi on ollut pääosin toimiva ja organisoituminen on järjestetty asianmukaisella tavalla. Team800:n eri ”alatiimeissä” käsiteltävät tuensaajat ja rahoituksen käytön valvonta sekä tiimin resursointi on toteutettu riskiperusteisesti. Riskienhallintatiimiin päättyy rahoituksen valvontaan hankkeita riskiperusteisuuden lisäksi myös satunnaisotannalla.

Resursointi on haastatteluissa saatujen tietojen perusteella ollut ainakin toistaiseksi riittävää. Huomioitava kuitenkin on, että merkittävä osa kehityshankkeista on vielä kesken ja niitä ei näin ollen ole vielä loppuraportoitu. Resursoinnin riittävyydelle ei Team800-tiimin sisällä nähdä olevan kuitenkaan merkittävää riskiä jatkossakaan. Tiimin henkilöstön vaihtuvuutta voidaan pitää melko vähäisenä ja hallittuna. Lisäksi riskienhallintatiimiin on kohdistettu pitkän kokemuksen omaavaa henkilöstöä. Yhteistyö Team 800 ”alatiimien” välillä on vilkasta, ja neuvontaa ja tukea on mahdollista saada matalalla kynnyksellä esimerkiksi riskienhallintatiimin jäseniltä.

Viraston suorittamat tarkastukset

Riskinä voidaan pitää resurssien riittävyyttä suorittaa paikan päällä tai virtuaalisesti toteutettavia BF-tarkastuksia suhteessa koko poikkeusrahoituksen volyyymiin. Tarkastustoiminnon resursointia on kuitenkin lisätty ja positiivisena tekijänä voidaan pitää sitä, että aikajänne jälkitarkastusten tekemiselle on pitkä. Viraston suorittamissa jälkitarkastuksissa tuen saanutta yritystä on mahdollisuus tarkastaa laajemmin kuin normaalissa hankeseurannassa/valvonnassa.

Kehittämisehdotukset

B

Suosittelimme, että resursseja suunnataan mahdollisuuksien mukaan paikan päällä suoritettaviin BF-tarkastuksiin ja että jälkitarkastuksia toteutetaan mahdollisimman kattavasti. Tarkastuksen saaman tiedon mukaan BF:n johtoryhmässä on päätetty vahvistaa sekä Team800 että jälkitarkastusten resursseja maaliskuussa 2021.



3.4 RAHOITUKSEN KÄYTÖN VALVONNAN TOIMIVUUS JA RIITTÄVYYS

Havainto ja merkittävyys	Kehittämisehdotukset
<p>Sisäiset laatuauditoinnit</p> <p>BF varmentaa Team 800 -tiimin tekemän työn laatua laatuauditoinneilla. Laatuauditoinnit ovat edenneet hakemus- ja myöntöpäätösvaiheesta rahoituksen käytön valvontavaiheen auditointeihin, Laatuauditoinnit toteutetaan säännönmukaisin väliajoin. Laatuauditointien tulosten perusteella rahoituksen käytön valvontaa toteutetaan pääasiassa BF:n prosessin ja ohjeistusten mukaisesti. Myös kehittämiskohteita on tunnistettu ja käsittelyprosessia on korjattu ajantasaisesti havaintojen perusteella.</p> <p>Tarkastushavaintojemme perusteella BF:n sisäisiä laatuauditointeja voidaan pitää hyvänä käytäntönä ja niiden avulla osaltaan varmistetaan, että prosessissa noudatetaan lainsäädäntöä sekä annettuja ohjeistuksia. Otostarkastuksessa esiin tulleet havainnot olivat pääasiassa yhdenmukaisia laatuauditointien havaintojen kanssa.</p>	<p>Ei kehittämisehdotuksia.</p>
<p>Poikkeusrahoituksen riskienhallinta</p> <p>BF on kartoittanut poikkeusrahoituksen sisäisen valvonnan riskejä keväällä 2020 (8.5. ja 29.5.2020). Viimeisin riskipäivitys on tehty 16.10.2020. Aiemmin riskinä on jo tunnistettu lukuisia sisäiseen valvontaan liittyviä elementtejä sekä mietitty niille hallintakeinoja. Lokakuussa päivitetystä riskienarvioinneista on nostettu esiin erityisesti poikkeusrahoituksen raportointiin ja tilityksiin liittyviä riskejä sekä näihin liittyviä hallintakeinoja.</p> <p>Havaintojemme perusteella riskejä ja niiden hallintakeinoja on kartoitettu ja analysoitu asianmukaisesti ja riittävästi.</p>	<p>Ei kehittämisehdotuksia.</p>

3.5 RAPORTOINNIN OIKEELLISUUS JA RIITTÄVYYS SEKÄ RAHOITUSEHTOJEN NOUDATTAMINEN

Arviointiperusteita ja taustaa

Tuensaajien raportoinnin oikeellisuutta ja riittävyyttä arvioitiin otostarkastuksen ja aineistoanalyysin avulla. Arviointi toteutettiin perehtymällä otostarkastettujen esiselvitys- ja kehityshankkeiden kustannustilityksiin ja loppuraportteihin, vertaamalla niitä ohjeistukseen ja rahoituskriteereihin. Otostarkastuksessa arvioitiin lisäksi, saako dokumentaation perusteella riittävän varmuuden siitä, mihin rahoitus on todellisuudessa käytetty.

Havainto ja merkittävyys

Kehittämisehdotukset

Tuensaajien raportointi BF:lle ja rahoitusehtojen noudattaminen

Poikkeusrahoituksen aiemmassa tarkastuksessa on jo todettu, että kevään 2020 tilanteesta ja poliittisesta tahtotilasta johtuen poikkeusrahoituksen hakemuksissa ja projektisuunnitelmissa ei ole edellytetty yhtä yksityiskohtaisia perusteluita kuin ns. normaalissa kehittämisrahoituksessa. Tarkastushavaintojemme perusteella projektisuunnitelmien epätarkkuus lisää painetta prosessin loppupäähän ja rahoituksen käytön valvontaan. Tämä lisää tarvetta riittävän yksityiskohtaiselle ja todennettavalle loppuraportoinnille ja kustannustilityksille.

Riskinä on, että jos projektisuunnitelma ei ole yksityiskohtainen, myös toteutettu kehittäminen suhteessa hyväksytyyn projektisuunnitelmaan jää tulkinnanvaraiseksi ja tuensaajan kuvauksen ja dokumentaation varaan. Riskinä on, että mikäli loppuraportointi ja tilitykset on uskottavasti laadittu, se menee hyväksytyksi läpi, vaikka rahoitusta olisi todellisuudessa käytetty muuhun kuin loppuraportissa esitettyihin kehittämistoimiin.

Otostarkastuksen perusteella tuensaajien kehittämistoimista ja rahoituksen todellisesta käytöstä ei pystytä ulkopuolisen tarkastuksen toimesta kaikilta osin varmistumaan loppuraporttien, kustannustilitysten ja toteutettujen lisäselvitysten perusteella. Otostarkastuksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että rahoituskäsittelijät ovat noudattaneet ohjeistuksia ja prosessia ja pyrkineet varmistumaan loppuraporttien ja tilitysten oikeellisuudesta sekä kehittämistoimien asianmukaisuudesta heillä käytössään olevin keinoin, eli valvontaprosessi toimii.

Riskinä on, että rahoitusta on todellisuudessa käytetty muuhun kuin rahoituskriteerien mukaiseen toimintaan ja rahoitusta olisi tarvittu muihin kuluihin kuin kehittämiseen. Riskinä on lisäksi, että kyseinen rahoitusinstrumentti on ajanut yritykset rahoituksen saamiseksi sellaisiin kehittämistoimiin, joihin yrityksillä ei kaikilta osin ole ollut tarvetta.

C Suosittelemme, että poikkeusrahoituksen käyttöön liittyviin riskeihin kiinnitetään erityistä huomiota ja niihin liittyviä hallintakeinoja toteutetaan mahdollisimman kattavasti käytössä olevin keinoin.

Suosittellemme, että paikan päällä tehtäviä jälkitarkastuksia toteutetaan mahdollisimman kattavasti saatavilla olevien resurssien puitteissa.

3.5 RAPORTOINNIN OIKEELLISUUS JA RIITTÄVYYS SEKÄ RAHOITUSEHTOJEN NOUDATTAMINEN

Havainto ja merkittävyys

Tuensaajien raportointi BF:lle ja rahoitusehtojen noudattaminen jatkuu

Otostarkastuksen ja laatuauditointien havaintojen perusteella voidaan todeta, että käsittelijät ovat tehneet täydennyspyyntöjä erittäin matalalla kynnyksellä. Tämä on positiivinen havainto niiltä osin, että käsittelijät ovat pyrkineet varmistumaan rahoituksen käytöstä mahdollisimman kattavasti ja käsittelijöillä käytävissä olevilla keinoilla. Tarkastuksen saamien tietojen perusteella saadut lisäselvitykset ja vastaukset täydennyspyyntöihin eivät ole kaikilta osin vastanneet suoraan pyydettyihin tietoihin, vaikkakin vastaukset ja lisädokumentaatiot ovat usein olleet runsaita.

Täydennyspyyntöjä oli tehty pääasiassa kehittämishankkeen kuvaukseen ja täydentämiseen, palkkakuluihin, tilitysten oikeellisuuden vakuutukseen sekä ostopalveluiden todelliseen sisältöön ja mahdollisiin intressioselvityksiin liittyen. Täydennyspyynnöt on dokumentoitu asianmukaisesti. Lisäksi dokumentointi valvonnan aikana toteutetuista tarkistuksista ja selvityksistä on kaiken kaikkiaan parantunut ja mennyt yhdenmukaisemmaksi verrattuna alkusyksyn tilanteeseen yhtenäisen ohjeistuksen ja sisäisen koulutuksen myötä.

Tarkastuksessa tuli myös esiin, että mikäli tuensaaja on lisätietopyynnön tai kuulemisen yhteydessä saanut tiedon, että kaikki heidän ilmoittamansa kehittämistoimet ja niihin liittyvät kulut eivät ole hyväksyttäviä, tuensaaja on muuttanut kuvaustaan hankkeen toteuttamisen sisällöstä ja niihin liittyneistä kuluista.

Riskinä on, että tuensaajat muuttavat kuvaustaan kehittämistoimista sellaisiksi, että tilitettävät kustannukset ja kehittämistoimet ovat tukikelpoisia.

Otostarkastuksessa ei kuitenkaan tullut esiin tapauksia, joissa rahoitusta olisi todennettavasti maksettu rahoitusehtojen vastaisesti.

Poiketen joidenkin muiden rahoitusinstrumenttien käytön ehdoista poikkeusrahoituksen osalta tuensajia ei ole veloitettu toimittamaan tilintarkastajan lausuntoa rahoituksen käytöstä. Mikäli tämä varmennuskeino olisi käytössä isoimpien hankkeiden osalta, se voisi vähentää BF:n hankkeisiin kohdistettavan valvonnan määrän tarvetta. Jälkikäteen tämän keinovalikoiman käyttö ei kuitenkaan liene mahdollista.

Kehittämisehdotukset

Suosittellemme, että myös jatkossa täydennyspyyntöjä ja lisätietopyyntöjä tehdään matalalla kynnyksellä, kuten tähänkin saakka, ja hyödynnetään valvonnassa käytävissä olevat keinot.

C

Suosittellemme, että tapauksissa, joissa kehittämistoimien kuvausta ja niihin liittyviä kuluja muutetaan, suhtaudutaan riskit tiedostaen ja tehdään tarvittavat lisäselvitykset ja tilanteen todentaminen riittävällä tavalla.

3.5 RAPORTOINNIN OIKEELLISUUS JA RIITTÄVYYS SEKÄ RAHOITUSEHTOJEN NOUDATTAMINEN

Havainto ja merkittävyys

Data-analytiikan hyödyntäminen riskien tunnistamisessa ja loppuraporttien ja tilitysten oikeellisuuden varmentamisessa sekä rahoitusehtojen noudattamisessa

Poikkeusrahoituksen riskien tunnistamisessa ja rahoituksen käsittelyprosessissa hyödynnetään manuaalisten toimenpiteiden lisäksi kattavasti myös data-analytiikkaa. Data-analytiikan keinoin saadaan laajemmin analyysiä mm. yritysten erilaisista intressiyhteyksistä, sarjayrittäjistä ja lähes identtisistä projektisuunnitelmista ja toteutuksen kuvauksista. Käytäntöä ja data-analytiikan hyödyntämistä voidaan pitää hyvänä käytänteenä ja apuvälineenä.

A

Kehittämisehdotukset

Ei kehittämisehdotuksia.

3.5 RAPORTOINNIN OIKEELLISUUS JA RIITTÄVYYS SEKÄ RAHOITUSEHTOJEN NOUDATTAMINEN

Havainto ja merkittävyys

BF:n raportointi ministeriölle

BF:n raportointi ministeriölle toteutetaan säännöllisin väliajoin ja raportointi on tarkastushavaintojemme perusteella pääasiassa määrämuotoista, vaikkakin sisällöllistä kattavuutta on syksyn kuluessa laajennettu. Raportoinnista käy ilmi poikkeusrahoituksen volyymit ja mm. rahoituksen kohdentuminen eri toimialoille ja maantieteelliselle sijainnille sekä käsittelyprosessin tilanne. Laajempi volyymeihin pohjautuva sisältötarkastelu raportoidaan ministeriölle parin kuukauden välein.

Raportointi ei niinkään sisällä käsittelyprosessin kautta saatavia sisällöllisiä havaintoja rahoitettavista hankkeista ja mm. esiin tulleista riskeistä, erityisseurattavien hankkeiden taustatekijöistä tai esimerkiksi hylkäysten, palautusten tai takaisinperintöjen syistä.

Riskinä on, että ministeriö ei mahdollisesti ole tarvittavassa laajuudessa tietoinen poikkeusrahoituksen kokonaistilanteesta.

Kehittämisehdotukset

Suosittellemme, että ministeriö ja BF sopivat raportoinnin sisällöt kattamaan myös esiin tulleet riskit ja ”volyymitietojen” taustalla olevat keskeisimmät tekijät.

B

3.6 RAHOITUSJÄRJESTELMÄN JA POIKKEUSTILANTEISIIN VARAUTUMISEN KEHITTÄMISNÄKÖKULMA

Arviointiperusteita ja taustaa

Yhtenä tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa kehittämisenäkökulmia rahoitusjärjestelmään ja poikkeustilanteisiin varautumiseen. Kehittämisehdotukset on koottu tarkastuksessa syntyneiden havaintojen ja laajojen haastattelujen yhteispuheluna.

- Yksi merkittävä tekijä nopeaan liikkeelle lähtöön poikkeustilanteen ratkaisemiseksi on huomioida lainsäädännössä viranomaisten toimivaltuudet. Lainsäädännön salliessa esimerkiksi määräajaksi poikkeavat rahoitusmenettelyt, rahoitus on mahdollisuus kanavoida nopeammin siihen toimintaan ja niille toimijoille, joista saadaan eniten vaikuttavuutta. Suositeltavaa on selvittää ja keskustella mahdollisuuksista etukäteen, ja varautua mahdollisuuksien mukaan vastaaviin tilanteiseen ennakoita, jotta mahdollisen kriisitilanteen sattuessa toimintamallit ja -mahdollisuudet olisi jo etukäteen mahdollisimman pitkälle mietittyinä ja tiedossa.
- Mikäli vastaava poikkeustilanteen rahoitusinstrumentti tarvitaan tulevaisuudessa nopeasti käyttöön, on suositeltavaa varautua kuitenkin suunnitteluun ja kehittämiseen niin, että merkittävimmät asiakokonaisuudet ehditään käydä läpi ja miettiä parhaiten soveltuvaa toimintatapaa ja pidemmän aikavälin seurauksia niihin liittyen. Lisäksi on suositeltavaa luoda varautumissuunnitelma, jota päivitetään valitsevan tilanteen perusteella muun muassa poikkeustilanteen keston, laajuuden ja tukea tarvitsevien määrän perusteella.
- Resurssien näkökulmasta on perusteltua, että koronaviruksen kokoista kriisitilannetta hoitaa useampi viranomainen. Tulisi kuitenkin tarkoin pohtia mahdollisuutta käyttää yhtenäisiä menettelytapoja mukaan lukien yhteiset tietolähteet ja tietojärjestelmät avustusten kohdentamisessa. Myös TEM:ssä on syytä arvioida mahdollisuutta koordinoita ja ristiintarkastaa eri rahoitusvälineitä nykyistä kattavammin.