

Saate

28.10.2021

Pohjoisen yhteisöjen tuki - Majakka ry  
Toiminnanjohtaja Annemari Kivivuori  
Pohjoisrantakatu 5  
94100 Kemi

## Tarkastuskertomus

Ohessa on tarkastuskertomus STEAn keväällä 2021 suorittamasta tarkastuksesta. Alustavaan tarkastuskertomukseen antamanne vastine on huomioitu tarkastuskertomuksessa. Tähän tarkastuskertomukseen ei voi antaa vastinetta. Tarkastuskertomukseen liittyvät kysymykset osoitetaan vastuulliselle tarkastajalle.

Oheinen tarkastuskertomus on lähtökohtaisesti julkinen asiakirja lain viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999) perusteella. Oheinen tarkastuskertomus on lähtökohtaisesti julkinen asiakirja lain viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999) perusteella.

Ystävällisin terveisin

Marja-Riitta Lukkari  
valvontapäällikkö

Tarkastuskertomus

28.10.2021

Dnro 3297/2021

Pohjoisen yhteisöjen tuki - Majakka ry  
Pohjoisranta­katu 5  
94100 Kemi

**Tarkastuskertomus Pohjoisen yhteisöjen tuki – Majakka ry:n STEA-avustusten (avustusko­hde Ak 2) käytöstä vuosina 2017, 2018, 2019 ja 2020.**

# 1 Sisällys

1	Sisällys .....	1
2	Lyhenneluettelo .....	2
3	Perustiedot .....	3
3.1	Avustuksen saajan nimi .....	3
3.2	Tarkastusajankohta ja tarkastukseen osallistuneet henkilöt .....	3
4	STEAn tarkastusoikeus .....	3
5	Tarkastuksen tavoitteet, laajuus ja rajaukset .....	4
5.1	Laillisuustarkastuksen tavoitteet .....	4
6	Tarkastustoimenpiteet .....	4
7	Avustuksen saajan vastine .....	5
8	Laillisuustarkastuksen havainnot .....	6
8.1	Avustuksen saajan sisäisten kontrollien järjestäminen .....	6
8.2	Avustuksen saajan taloushallinnon järjestäminen .....	8
8.3	Majakan henkilöstön työajanseuranta ja palkkakirjaukset .....	9
8.4	Avustuksen saajan etätyökäytännöt .....	12
8.5	Avustetun toiminnan toteuttaminen Ruotsista .....	14
8.6	Henkilöstön työskentely toisen työnantajan palveluksessa .....	15
8.7	Epäselvät lomapalkkakirjaukset .....	18
8.8	Työntekijälle ilman työvelvoitetta maksetut palkat .....	19
8.9	Avustuskohteen C 1 446 vuoden 2017 alijäämän kuittaaminen Ak 2-avustuksesta .....	19
8.10	Avustuskohteen C 5 512 vuoden 2020 alijäämän kuittaaminen Ak 2-avustuksesta .....	20
9	Tarkastushavaintojen yhteenvetotaulukko .....	21
10	Lausunto avustuksen käytöstä .....	21
	Tarkastuskertomuksen liitteet .....	22

## 2 Lyhenneluettelo

AvA, Valtioneuvoston asetus valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (1552/2016)

VAL, Valtionavustuslaki (688/2001)

YhdL, Yhdistyslaki (503/1989)

SL, Säätiölaki (487/2015)

HankL, Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)

JulKL, Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

RAY-avustuslaki, Laki raha-automaattivastuksista (1056/2001)

HE, Hallituksen esitys

KHO, Korkein hallinto-oikeus

STEA, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus

STM, sosiaali- ja terveysministeriö

KPL, Kirjanpitolaki (1336/1997)

KPA, Kirjanpitoasetus (1339/1997)

PeL, Perustuslaki (731/1999)

HL, Hallintolaki (434/2003)

Ak, Kohdennettu toiminta-avustus

C, hankeavustus

Ay, yleisavustus

B, investointiavustus

## 3 Perustiedot

### 3.1 Avustuksen saajan nimi

Pohjoisen yhteisöjen tuki - Majakka ry (y-tunnus 1762900-8), jäljempänä myös ”avustuksen saaja” tai ”Majakka”.

### 3.2 Tarkastusajankohta ja tarkastukseen osallistuneet henkilöt

Avustuksen saajalle ilmoitettiin tarkastuksesta 16.3.2021. Sähköpostitse 16.4.2021 toimitetulla ilmoituksella avustuksen saajaa informoitiin tarkastuksen laajentamisesta koskemaan myös vuosien 2017 ja 2018 avustuksia aiemmin tarkastuksen kohteeksi ilmoitettujen vuosien 2019 ja 2020 lisäksi.

Tarkastus tehtiin pääosin ns. etätarkastuksena. Avustuksen saaja järjesti tarkastusta varten pääsyn sähköiseen taloushallintojärjestelmään (Visma Fivaldi). Lisäksi avustuksen saaja järjesti tarkastusta varten pääsyn Sharepoint-järjestelmän tiedostoihin. Sinne on tallennettu runsaasti mm. pöytäkirjoja, sopimuksia, henkilöstöhallintoon ja palkanlaskentaan liittyvää dokumentaatiota sekä kirjeenvaihtoa.

Avustuksen saajan edustajien kanssa järjestettiin 21.4.2021 tapaaminen etätyövälinein. Siihen osallistuivat Majakan hallituksen puheenjohtaja Merja Halttunen ja toiminnanjohtaja Annemari Kallio. Lisäksi järjestettiin 22.4.2021 etätyövälinein tapaaminen tilitoimiston edustajien kanssa. Majakan tilintarkastajaan oltiin yhteydessä puhelimitse 23.4.2021.

STEAn tarkastukseen osallistuivat erityisasiantuntija Juuso Heikkilä ja suunnittelija My Willman. Tapaamiseen 21.4. osallistui myös erityisasiantuntija Heikki Vaisto.

## 4 STEAn tarkastusoikeus

Yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten hyväksyttävää käyttöä ohjaa valtionavustuslaki (688/2001) ja valtioneuvoston asetus 1552/2016 (AvA). Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAn tarkastusoikeus ja -menettelytapa on määritelty VAL 16 §:ssä ja 17 §:ssä sekä HL 39 §:ssä. STEAlla on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Tarkastusoikeus sisältää myös avustuksen saajan hallinnon ja muun kuin avustetun toiminnan tai hankkeen tarkastuksen. Hallinnon tarkastus voi kohdistua esimerkiksi avustuksen saajan toiminnan laillisuuteen, organisaation toimivuuteen, riskien hallintaan sekä päätösten ja lakisääteisten velvoitteiden täytäntöönpanoon.

STEA on tarkastuksen kannalta tarpeellisten tietojen hankkimiseksi käyttänyt VAL 31 §:n tiedonsaantioikeutta muilta viranomaisilta.

## **5 Tarkastuksen tavoitteet, laajuus ja rajaukset**

### **5.1 Laillisuustarkastuksen tavoitteet**

Laillisuustarkastuksen keskeisinä tavoitteina on selvittää:

- 1) onko myönnettyt valtionavustukset käytetty VAL 13 §:n mukaisesti siihen tarkoitukseen, johon ne on myönnetty;
- 2) onko valtionavustuksen saaja antanut STEAlle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen myöntämisestä ja valtionavustuksen käyttöä varten (VAL 10 § ja 14 §),
- 3) onko valtionavustuksen saaja noudattanut VAL 11 §:n nojalla avustuspäätökseen otettuja valtionavustuksen käyttämisestä koskevia ehtoja ja rajoituksia, sekä
- 4) onko valtionavustuksen saajalla riittävästi avustusehtojen mukaisia kuluja valtionavustusta vastaan (AvA 10 -13 §, ja 15 §).

Laillisuustarkastuksen kohteena oli avustuskohte Ak 2. Avustuspäätöksen mukainen käyttötarkoitus oli ”kansalaistoiminnan (vuodesta 2018 alkaen järjestötoiminnan) keskus Majakan toimintaan sekä järjestölähtöisen auttamistyön koordinaatioon ja verkostojen kehittämiseen Kemi-Tornion seutukunnassa”. Myönnetty avustus oli 148 338 euroa vuonna 2017, 147 000 euroa vuonna 2018, 149 646 euroa vuonna 2019 ja 183 000 euroa vuonna 2020.

## **6 Tarkastustoimenpiteet**

Avustuskohteille kohdennettujen kulujen hyväksyttävyyttä tarkastettiin mm. vertailemalla STEAlle toimitettuja avustushakemuksia ja vuosiselvityksiä kirjanpitoon ja palkanlaskentaan sekä käymällä läpi kirjanpidon vientejä, tositteita ja työajanseurantaa.

Laillisuustarkastuksen tiedonlähteenä käytettiin avustuspäätöstä sekä järjestön ennakkoon toimittamia materiaaleja. Myös avustushakemus on tärkeä asiakirja mm. tulkittaessa avustuspäätöksessä kuvattua avustuksen käyttötarkoitusta.

Osana tarkastusta selvitettiin avustuksen saajan kirjanpidon ja talousraportoinnin luotettavuutta tutustumalla avustuksen saajan hallinnon ohjeisiin, haastatteleamalla tilitoimiston henkilökuntaa, lukemalla hallinnon pöytäkirjoja sekä tarkastamalla tositaiteistoja. Avustuskohteiden toiminnan tarkastuksen perusteella on myös arvioitu kilpailuvaikutuksia VAL 36 §:n mukaisesti.

Suoritetusta tarkastuksesta on laadittu tämä tarkastuskertomus, jossa annetaan lausunto avustusten käytöstä ja tuodaan esille tarkastuksessa mahdollisesti havaitut virheet, puutteet ja kehitysehdotukset. Havainnot on esitetty jäljempänä satunnaisessa järjestyksessä numeroituna.

## **7 Avustuksen saajan vastine**

Avustuksen saaja on 16.8.2021 toimittanut vastineen STEAn alustavaan tarkastuskertomukseen. Vastine on huomioitu lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Vastineessa on mm. kuvattu toimenpiteet, joihin avustuksen saaja on ryhtynyt.

Majakka on vastineessaan esittänyt takaisinperinnän kohtuullistamista. Vastineessa vedotaan mm. siihen, että yhdistys on auttanut STEAa tarkastuksessa. Avustuksen saaja katsoo, että asioiden rehellinen selvittäminen tulisi ottaa huomioon takaisinperintäesitystä harkittaessa. Avustuksen saaja esittää takaisinperinnän kohtuullistamista puoltavana seikkana mm., että STEA olisi hyväksynyt yhdistyksen tilinpäätökset ja vuosikertomukset. Vastineessa todetaan myös, että Majakan hallitus on luottanut yhdistyksen entiseen toiminnanjohtajaan ja puheenjohtajaan ja että olisi kohtuutonta laittaa yhdistystä takaisinperinnän osalta vastuuseen toimista, joista sen hallitus ei mitenkään ole voinut olla tietoinen.

Yleisellä tasolla STEA toteaa, että avustuksen saajan velvollisuus avustaa tarkastuksessa on VAL 17.1 §:n mukaan avustuksen saajan velvollisuus. Avustuksen saajalla on aktiivinen selonottovelvollisuus avustuspäätöksen ja sen perustana olevan lainsäädännön sisällöstä. Avustuksen saaja ei voi siten tehokkaasti vedota puutteelliseen tietämykseen avustuslainsäädännön soveltamisesta. Voimassa olevan valtiovastuslain esitöissä (HE 63/2001) on todettu vastuun valtiovastuksen asianmukaisesta käyttämisestä ja sen varmistamisesta kuuluvan valtiovastuksen saajalle.

Viranomaisen on PeL 2.3 §:n mukaan noudatettava tarkoin lakia. STEAlla ei asiassa ole harkintavaltaa, vaan avustettaviksi esitetyt, mutta lain vastaiset kulut on hylättävä ja avustus perittävä tältä osin takaisin. Käännetysti luottamuksensuoja edellyttää, että muilla, avustuspäätöstä ja lainsäädäntöä noudattaneilla avustuksen saajilla on oikeus odottaa, että avustuksen saajia kohdellaan yhdenvertaisesti hyväksymättä jätettävien kulujen osalta.

Yhteenvedona vastineeseen STEA toteaa Majakalle vuosina 2017-2020 maksetun keskimäärin vuosittain lähes 300 000 euroa julkisia avustuksia. Takaisinperintää koskevien valtiovastuslain säännösten ohella takaisinperintäesityksen kokonaisarviointiin liittyen on syytä todeta Majakan toiminnan olleen rahallisilla volyymeillä mitaten ammattimaista sosiaali- ja terveysalan yleishyödyllistä järjestötoimintaa.

VAL 26 §:n kohtuullistamista koskevien esitöiden (HE 63/2001) mukaan kohtuullistamista puoltaa, jos valtionavustuksen saajan menettely ei ole ollut virheellistä tai kysymyksessä on vain vähäinen virhe. STEAn esittämää takaisinperintää ei siten voida kohtuullistaa avustuksen saajan, sen hallituksen tai keskeisten toimihenkilöiden tietämättömyyden, osaamattomuuden tai vuosien ajan puutteellisten sisäisten kontrollien takia. Yhdistyksen hallituksella on YhdL 35 §:n mukainen huolellisuusvelvoite yhdistyksen asioita hoidettaessa.

STEAn esitys sosiaali- ja terveysministeriölle avustuksen saajalta takaisin perittävistä avustuksista on esitetty tarkastuskertomuksen viimeisessä kappaleessa. Avustuksen saaja voi hakea kohtuullistamista sosiaali- ja terveysministeriön takaisinperintäpäätökseen.

## **8 Laillisuustarkastuksen havainnot**

### **8.1 Avustuksen saajan sisäisten kontrollien järjestäminen**

STEAn kohdennetun toiminta-avustuksen yleisehtojen ja rajoitusten mukaan avustuksen saajan hallituksen tulee huolehtia organisaationsa hyvästä hallintotavasta ja riittävästä riskienhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta, jotta varmistetaan toiminnan lainmukaisuus ja tuloksellisuus.

Tarkastuksessa käytettävissä olleen materiaalin perusteella Majakan hallitus on ainakin vuodesta 2013 alkaen säännöllisesti käsitellyt hallituksen kokouksissa yhdistyksen sisäisen valvonnan asioita.

Hallituksen kokouspöytäkirjassa 3/2013 (8.5.2013) on todettu mm., että hallituksen puheenjohtaja hyväksyy laskut maksuun toiminnanjohtajan tarkastuksen ja tiliöinnin jälkeen. Pöytäkirjan mukaan hallituksen jäsenille toimitetaan tunnukset Majakan sähköiseen taloushallintoon.

Majakka on keväällä 2014 toimittanut ensimmäisen kerran RAY:lle sisäistä valvontaa koskevan vuosiselvityslomakkeen. Sitä on käsitelty hallituksen kokouksessa 4/2014 (16.4.2014), jolloin pöytäkirjaan on liitetty myös yhdistyksen taloussääntö.

Taloussääntöä on päivitetty ilmeisesti viimeisen kerran hallituksen kokouksessa 15.4.2015 (3/2015). Pöytäkirjaan on merkitty ensimmäisen kerran käytäntönä, että toiminnanjohtaja tarkastaa ja tiliöi sekä hyväksyy laskut maksuun. Taloussääntöön on merkitty toiminnanjohtajan kuluista: ”Toimialueensa menot ja tulot hyväksyy toiminnanjohtaja. Hallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja tarkastaa/hyväksyy toiminnanjohtajan menot.”

Avustuksen saaja on STEAlle toimitettujen vuosiselvitysten sisäistä valvontaa koskevissa kohdissa mm. ilmoittanut Majakan hallituksen luoneen sisäisen valvonnan periaatteet ja organisaation sitoutuneen niiden noudattamiseen. Majakka on myös vakuuttanut vuosiselvityksellä mm.



kirjanpidon tositteista selviävän yhteys STEAn avustuksella rahoitettuun toimintaan ja että kirjanpidon muistiotositteet hyväksytään. Lisäksi Majakka on viimeksi 2019 vuosiselvityksessä ilmoittanut STEAlle, että ostolaskut asiatarkastaa, tiliöi, hyväksyy ja maksaa eri henkilö.

Tarkastuksessa todettiin Majakan sisäisten kontrollien olleen puutteellisia tai niitä ei ole ollut lainkaan. Avustuksen saaja ei ole noudattanut laatimaansa taloussääntöä. Toiminnanjohtaja on vastannut pääosin mm. avustuksen saajan keskeisistä prosesseista käytännössä kokonaan ilman hallituksen riittävää valvontaa.

Organisaatioissa yleisesti noudatettavien periaatteiden mukaisesti hallituksen puheenjohtaja hyväksyy toiminnanjohtajaan liittyvät kulut. Hallituksen puheenjohtajan tehtävänä on henkilökohtaisesti varmentaa, että esitetyt kulut ovat organisaation näkökulmasta hyväksyttäviä ja asianmukaisesti dokumentoitu. Tällainen kontrolli pitää olla kaikissa organisaatioissa. Asia on hallituksen kokouspöytäkirjojen ja niihin liitettyjen taloussääntöjen perusteella ollut myös Majakan vastuuhenkilöiden tiedossa.

Tarkastuksessa ei ESR-hankkeen työajanseurantaa lukuun ottamatta havaittu lainkaan toiminnanjohtajan lomapalkkoja koskeneita muistiotositteita, työajanseurantalomakeita tai matkalaskuja, joissa olisi ollut yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan hyväksymismerkinnät tai esimerkiksi sähköposti, jolla hallituksen puheenjohtaja olisi hyväksynyt toiminnanjohtajan työsuhteeseen liittyneitä maksu- tai muita tapahtumia.

Majakan hallitus on kokouksessaan 17.4.2019 keskustellut yhdistyksen sisäisestä valvonnasta ja siihen liittyen päättänyt järjestää hallituksen puheenjohtajalle tunnuksen avustuksen saajan taloushallinnon järjestelmään. Tilitoimistosta saadun tiedon mukaan tätä päätöstä ei ole kuitenkaan toteutettu.

Majakan sisäistä valvontaa sekä taloushallinnon järjestämistä koskevat ja jäljempänä esiteltävät, mm. työajanseurantaa sekä muistiotositteilla kirjattuja vientejä koskevat tarkastushavainnot osoittavat piittaamattomuutta sisäisen valvonnan yleisten periaatteiden, STEAn avustuspäätöksen ja siihen liitettyjen avustusehtojen sekä ohjeiden ja organisaatioissa yleisesti noudatettavien hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisessa. Sitoutuminen näiden periaatteiden noudattamiseen on ollut edellytys STEAn avustusten myöntämiselle.

Majakka on STEAlle toimittamissaan, sisäisten kontrollien tasoa kuvaavissa vuosiselvitysdokumenteissa antanut väärää informaatiota organisaatiossa noudatettavista periaatteista. Väärä informaatio on osaltaan ollut myötävaikuttamassa siihen, että jäljempänä tarkastuskertomuksessa esiteltävät havainnot ovat voineet jatkua ajallisesti pitkään.

## 8.2 Avustuksen saajan taloushallinnon järjestäminen

Majakan kirjanpitoa on vuodesta 2011 alkaen hoidettu samassa tilitoimistossa. Avustuksen saaja on oman henkilöstön tekemänä vastannut mm. maksuliikenteestä, ostolaskujen käsittelystä sekä myyntilaskutuksesta. Tilitoimisto on vastannut pääkirjavienneistä sekä tilinpäätösten laatimisesta.

Palkanlaskenta oli vuoden 2018 loppuun saakka järjestetty siten, että palkat laskettiin ja maksettiin avustuksen saajan henkilökunnan toimesta. Tilitoimisto kuitenkin vastasi palkkoihin liittyvästä vuosi-ilmoittamisesta mm. verottajalle. Työnjako ei ole tavallinen. Yleensä palkanlaskennasta vastaava taho vastaa myös niiden viranomaisraportoinnista.

Vuodesta 2019 alkaen palkanlaskenta on hoidettu tilitoimistossa. Palkanlaskentaa on tilitoimiston mukaan jatkettu Majakan tekemällä tavalla ja sen ohjeistamana. Palkkojen maksaminen sekä henkilöstöasioista mm. pidettyjen lomien seuranta on kuulunut Majakalle. Taloushallinnon järjestämiseen sekä vastuu- ja raportointisuhteisiin liittyvät epäselvyydet ovat osaltaan mahdollistaneet tarkastuskertomuksessa esiteltävät epäilyt avustusvarojen ohjaamisesta väärin käyttötarkoituksiin.

Majakan kirjanpidon muistiotositteiden hyväksymis- ja kirjaamisketju todettiin puutteelliseksi. Muistiotositteilla on tilinpäätöskirjausten eli erilaisten jaksotusten lisäksi mm. kirjattu kulujen kohdistamisia kustannuspaikkojen välillä. Muistiotositteilla tehdyt kirjaukset ovat keskeisesti vaikuttaneet STEAn avustuksilla katettujen kulujen määrään. Jäljempänä esiteltävillä, todennäköisesti perusteettomilla kirjauksilla on varmistettu valtionavustusten hyödyntäminen ns. täysimääräisesti.

Muistiotositteiden kirjaaminen perustuu keskeisiltä osin toiminnanjohtajan tilitoimistoon sähköpostitse lähettämiin kirjausohjeisiin. Muistiotositteita ei ole hyväksytty avustuksen saajan toimesta. Toiminnanjohtajan kirjausohjeita ei ole tilitoimiston puolelta kyseenalaistettu, vaikka niistä on pääsääntöisesti puuttunut konkreettiset, KPL 2:5 §:n mukaisten tosivaatimusten edellyttämät perusteet. Tällaisia ovat esimerkiksi lomapalkkojen osalta laskelmat, jotka osoittavat kirjauksen perustuvan todellisiin kertyneisiin lomiin. Puutteelliseksi todettiin myös kustannuspaikkojen väliset kulukirjaukset, joilla STEAn avustuksilla katettuja kuluja on lisätty tai vähennetty ilman selvää perustetta.

Majakan tilinpäätösten yhteyteen ei ole laadittu KPL 3:13 §:n ja KPA 5:1 §:n mukaisia tase-erittelyjä. Tilinpäätösten liitteenä on tase-erittelyinä esitetty kirjanpidon ns. pitkä eli tilikohtainen tase. Kirjanpitolaissa tarkoitettulla tavalla erittelemättä ovat jääneet mm. taseen siirtovelat, sisältäen lomapalkkavelat.

Tase-erittelyjen liitteiden laatiminen mm. tilinpäätöksiin 31.12.2017 ja 31.12.2018 olisi mahdollisesti paljastanut siirtovelkoihin sisältyneen epätavallisen suuren lomapalkkavelan entiselle toiminnanjohtajalle. Tällaisen havainnon olisivat voineet tehdä yhdistyksen hallituksen ja tilintarkastajan lisäksi esimerkiksi STEAn tarkastajat vuosiselvityksiä läpikäydessään.

### **8.3 Majakan henkilöstön työajanseuranta ja palkkakirjaukset**

Avustuksen saajalla on entistä toiminnanjohtajaa lukuun ottamatta ollut laajasti käytössä työajanseurannan menettelytapa, jonka mukaan työntekijä itse sekä hänen esimiehensä (useimmiten entinen toiminnanjohtaja) ovat allekirjoittaneet työajanseurannan. Työajanseurannat on selkeästi järjestetty. Niiden hyväksymismenettelyissä ei näytä olevan moitittavaa.

Yhtä kahdelle kustannuspaikalle työaikansa jakanutta työntekijää lukuun ottamatta kaikkien muiden työntekijöiden työaika on työaikakirjanpidossa kohdistettu avustuskohteen Ak 2 kustannuspaikalle. Kaikki Majakan työntekijät eivät kuitenkaan ole STEAlle toimitettujen avustushakemusten ja vuosiselvitysten perusteella työskennelleet avustuskohteelle Ak 2. Näin kustannuspaikalle on mahdollisesti kohdistettu sellaistenkin työntekijöiden työaika, jotka eivät ole avustettavassa toiminnassa tosiasiallisesti työskennelleet tai ainakaan heidän palkkaansa ei ole avustuskohteelle Ak 2 kohdistettu. Järkevää syytä menettelylle ei tarkastuksessa ilmennyt ja työajanseurannan ulkoinen luotettavuus on tältä osin heikko.

Palkanlaskennasta henkilöiden kuukausipalkkoja on vyörytetty STEAn avustamille kustannuspaikoille. Näiden kuluvyörytysten ja työajanseurannan yhteys on epäselvä. Käytännössä työajanseurantaa ja palkanlaskentaa ei ole koskaan täsmäytetty.

Työajanseurannan ja palkkakirjausten epäselvän yhteyden, vuosittaisten työajanseurannan ja palkkakirjanpidon täsmäyttämistoimenpiteiden laiminlyömisestä sekä myöhemmin esiteltävien palkkakoikaisujen johdosta STEAn tarkastuksessa ei pystytty aukottomasti toteamaan kenen palkkoja avustuskohteille on kirjattu.

Avustuskohteen Ak 2 henkilöstökuluista noin 2/3 on liittynyt toiminnanjohtajan palkkaukseen. Entisen toiminnanjohtajan työajanseurannoista oli tarkastuksessa käytettävissä ajanjaksot 17.6.-2.10.2017 sekä 1.1.-31.12.2018, 1.1.-31.12.2019 ja 1.1.-31.12.2020. Lisäksi käytettävissä oli ESR-hanketta varten pidetty työajanseuranta ajalta 1.10.-31.12.2017.

ESR-hankkeen työajanseurannassa on henkilön itsensä sekä Majakan hallituksen puheenjohtajan hyväksymismerkinnät. Muilta osin entisen toiminnanjohtajan työajanseurannat ovat allekirjoittamattomia ja hyväksymättömiä. Niiden todenperäisyydestä on mahdotonta esittää arviota. Ainakin vuoden 2019 työaikakirjanpitoa on muokattu entisen toiminnanjohtajan tekemänä vielä lokakuussa 2020.

Muita kuin ESR-hanketta koskeviin työajanseurantataulukoihin on merkitty yksityiskohtia työpäivän aikana tehdyistä toimenpiteistä, kokouksista ym. Vuoden 2017 työajanseurannat ovat esimerkinomaisesti tarkastuskertomuksen liitteenä 1.

ESR-hankkeen työajanseurannassa työpäivät on merkitty 7,5 tunnin mittaiseksi. Sen sijaan muussa työajanseurannassa työpäivät ovat usein ylipitkiä. Töitä on työajanseurannan mukaan tehty mm. varhain aamulla, illalla sekä viikonloppuisin. Työajanseurantaan on merkitty etä- ja lähipäivien lisäksi kuukausi- ja vuositasolla kertyneiden ylitöiden määrät.

Vuoden 2018 työaikaseurantaan sisältyy maininnat ”Akkoy palkat” (26.1.2018) ja ”Akkoy klo 11” (18.12.2018). Näistä 26.1.2018 on ollut entisen toiminnanjohtajan ilmoittama etätyöpäivä (työajaksi merkitty klo 7-20 ja kokonaistyöaikasaldoa on kerrytetty 12,5 tuntia) ja 18.12.2018 vapaapäivä, jolloin entinen toiminnanjohtaja on kuitenkin merkinnyt itselleen työajaksi klo 7-15 eli 7,5 tuntia sekä työtehtäviksi ”puhelinkeskustelut SMS (Roi järjestöalo), joulutervehdys s-posti viestien kokoaminen ja Majakan uusien tilojen katsominen klo 14.” Entisen toiminnanjohtajan työskentelyä toisen työnantajan palveluksessa on käsitelty tarkastuskertomuksen luvussa 8.6.

Entinen toiminnanjohtaja on esittänyt vuosien 2016 ja 2017 kesälomien jääneen pitämättä. Sen lisäksi hänellä olisi ollut tilinpäätöksessä 31.12.2018 yhteensä 30 kertynyttä lomapäivää vuodelta 2018. Näihin perustuen toiminnanjohtaja on kirjauttanut itselleen lomapalkkavelkaa tilinpäätöksiin. Tositteita ei ole asianmukaisesti hyväksytty. Asiaa on käsitelty tarkemmin tarkastuskertomuksen luvussa 8.7.

Allekirjoittamaton ja hyväksymätön työajanseuranta osoittaa vuoden 2019 alussa olleen 90 pitämättömän vanhan vuosilomapäivän lisäksi 150 tuntia ylitöitä vuodelta 2017. STEAlle 5.3.2021 toimittamassaan sähköpostiviestissä entinen toiminnanjohtaja esittää näiden saldojen lisäksi hänellä olleen vuoden 2019 alussa 600 tuntia työaikapankkikertymiä.

Työnantajan hyväksymättömien loma- ja ylityösaldojen perusteella entinen toiminnanjohtaja on vuoden 2019 alussa ryhtynyt tekemään 50 % työaika. Hänelle on kuitenkin maksettu 100 % kuukausipalkkaa elokuuhun 2019 saakka. Maksetut palkat on kokonaisuudessaan esitetty STEAn avustuskohteen hyväksyttävänä kuluina. Menettelystä ei löydy hallituksen eikä muutakaan päätöstä.

Tarkastuksessa ei saatu selvyyttä miksi entisen toiminnanjohtajan työajanseurannan osalta on toimittu muista työntekijöistä poikkeavalla tavalla. Työnantajan entisen toiminnanjohtajan työajanseurantaan soveltamat kontrollit ovat olleet riittämättömiä tai niitä ei ole ollut lainkaan.

Avustuksen saajan tavanomaisiin työnantajavelvoitteisiin ja mm. työaikalakiin liittyvien kontrollien puuttuminen on johtanut avustusvarojen käyttöön kyseenalaisella tavalla. Varteenotettavan

selityksen puuttuessa on sen ja muiden, mm. etätöihin, palkanlaskentaan sekä työskentelyyn toisen työnantajan palveluksessa liittyvien tarkastushavaintojen perusteella todettava, että STEA ei pidä uskottavana avustuksen saajan esittämää työajanseurantaa kertyneiden lomien, ylitöiden tai työaikapankkien saldon osalta.

Avustuksen saajan sisäisen valvonnan laiminlyönti on johtanut vaaralliseen työyhdistelmään. Toiminnanjohtaja on itsenäisesti pitänyt vuosia työajanseurantaa ilman, että työajanseurantaa olisi hyväksytetty puheenjohtajalla. Vuosiloma-aikaan on pidetty ylityövapaita ja tilinpäätöksiin on kirjautettu lomapalkkavelkaa toiminnanjohtajalle. Lisäksi on vuodesta 2019 alkaen nostettu täysimääräisesti palkkaa, vaikka on tosiasiallisesti tehty lyhennettyä työaikaä esitettyjen ylityö-, työaikapankki- sekä lomasaldojen turvin. Palkat on katettu kokonaan STEAn maksamilla avustuksilla.

Avustuksen saajan mukaan entinen toiminnanjohtaja on syyskuusta 2019 alkaen siirtynyt osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle. Asia on todettavissa myös STEAlle esitetyistä työajanseurantalomakkeista. Syyskuusta 2019 alkaen entisen toiminnanjohtajan palkkaa on vastaavasti alennettu noin 20 %.

STEAN tiedossa on avustuksen saajan sekä entisen toiminnanjohtajan välinen työsuheriita. Työsuhteen yksipuolisen päättämisen lisäksi osapuolet ovat erimielisiä mm. edellä kuvatuista työaikapankki-, ylityö- ja lomapalkkavelkasaldoista. STEA ei ole osapuoli työsuheriidassa.

Yleisellä tasolla todetaan, että STEAn avustamassa yleishyödyllisessä järjestötoiminnassa on harvoin tarvetta laajamittaiselle ja pitkäkestoiselle ylityölle. Pääsääntöisesti ylitöistä aiheutuvia kuluja ei voi esittää STEAn avustuskohteen hyväksyttävänä kuluina. Hyväksyminen edellyttäisi avustuskohteen toiminnan kannalta perustellun syyn lisäksi mm. työnantajan kirjallista määräystä ylitöiden tekemisestä ennakkoon määritellyllä ajanjaksolla.

Toiminnanjohtajalla on mm. taloudenhoitoon ja rekrytointeihin liittyvää hallinnollista toimenpidevaltaa järjestää organisaation toiminta sellaiseksi, ettei pysyvämpää tarvetta ylitöihin synny. Majakan entisen toiminnanjohtajan esittämät työmäärät ja väitteet mm. lomien pitämättä jäämisestä ovat STEAn tarkastuksissa kerättyjen havaintojen perusteella poikkeuksellisia.

STEAN avustaman Majakan toiminnan laajuus ja sisältö sekä jo aiemmin todettu sisäisten kontrollien puuttuminen sekä muut tarkastushavainnot eivät puolla laajamittaista ylitöiden esittämistä tarkastuksessa saatavilla olevan työaikaseurannan ilmaisemalla tavalla.

STEA ei hyväksy miltään osin Majakan entisen toiminnanjohtajan ulkoisesti epäluotettavien ja hyväksymättömien työajanseurannan perusteella aiheutuneita ylimääräisiä kuluja tai palkkoja, jotka on maksettu esitettyjä ylityö- ja lomasaldoja vastaan. STEAn kohdennettuja avustuksia koskevien

yleisten ehtojen mukaan ilman työvelvoitetta maksettavia palkkoja ei hyväksytä avustuskohteen kuluiksi.

## 8.4 Avustuksen saajan etätyökäytännöt

Tarkastuksessa käytettävissä olleen, 27.3.2015 päivätyn henkilöstöohjeen mukaan etätyöstä laaditaan erillinen etätyösopimus. Tällaisesta erillisestä etätyösopimuksesta on myös maininta entisen toiminnanjohtajan työsopimuksessa. Niitä ei ole ilmeisesti kuitenkaan tosiasiaassa laadittu.

Tarkastuksessa ilmeni, että työntekijöistä entinen toiminnanjohtaja on koko tarkastusta koskeneen ajanjakson ollut pääosin ns. etätyössä jo ennen maaliskuussa 2020 alkanutta koronapandemiaa. STEAlle toimitetussa vuoden 2019 avustushakemuksessa toiminnanjohtajan työtehtäviä on kuvattu: ”Toiminnanjohtaja vastaa yhdistyksen ja kansalaistoiminnan kehittämisrakenteen Meri-Lapin kansalaisjärjestöstrategiaan pohjautuvasta kokonaisvaltaisesta kehitystyöstä, verkostojen ja strategisen kumppanuuksien rakentamisesta sekä käytännön päivittäisestä johtamisesta. Hakemuksen mukaan toiminnanjohtajan erityisinä vastuualueina ovat lisäksi avustushakemuksen tavoitteet 1.1, 1.2, 2.1 ja 2.2.: Koordinoidaan ja vahvistetaan yhdistysten kehittämisverkoston toimintaa, vahvistetaan yhdistysten yhteistä vaikuttamis- ja edunvalvontatyötä, tuetaan yhdistysten ja kuntien yhteistyötä ja kumppanuutta ja tuetaan yhdistysten ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä.”

Palkanlaskennasta voi päätellä etätyöpäivien osuuden olleen vuosina 2017-2019 keskimäärin noin 75 % kaikista työpäivistä. Luotettavan työajanseurannan ja työnantajan kontrollien puuttuessa entisen toiminnanjohtajan lähi- ja muun työn todellista määrää on mahdotonta arvioida.

Avustuksen saajan työajanseurantaan sekä etätyökäytäntöihin liittyvät kontrollit ovat olleet puutteellisia. Niiden johdosta on mm. toiminnanjohtajan ajankäytöstä koitunut avustuskohteelle Ak 2 esitettyjä kuluja. Kulujen hyväksymättä jättämistä käsitellään seuraavassa kappaleessa sekä takaisinperintäesityksessä.

Avustuksen saaja on alustavaan tarkastuskertomukseen antamassaan vastineessa esittänyt, että takaisinperinnässä ei tulisi tarkastella varsinaista työaikaa, sillä avustuskohde Meri-Lapin Järjestökeskus Majakka on toiminut menestyksekkäästi tarkasteluvuosina ja myös rahoittaja itse on hyväksynyt lähetetyt selvitykset, toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin ja rahoitushaut. Majakan mukaan näin ollen myös STEAn näkökulmasta avustukset on käytetty asianmukaisesti.

STEAn toteaa Majakan vastineeseen, että VAL 10 §:n mukaan valtionavustuksen hakijan on annettava valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Oikeiden ja riittävien tietojen antamisen velvoittavuus on kirjattu myös avustuksen maksamiseen

(VAL 12 §) sekä avustusten käytön ja valvonnan tiedonantovelvollisuuteen (VAL 14 §) liittyvissä lainkohdissa.

Majakalle toimitettuihin avustuspäätöksiin sisällyvistä STEAn avustusten yleisehdoissa ja rajoituksissa on todettu VAL 21 §:n perustuen mm.: ” Jos avustuksen saaja on käyttänyt avustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty tai antanut STEAlle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on olennaisesti vaikuttanut avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, tai salannut sellaisen seikan; tai olennaisesti rikkonut valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja, on sosiaali- ja terveysministeriöllä velvollisuus avustuksen takaisinperintään.”

Avustuksen saaja on STEAlle toimitettujen vuosiselvitysten sisäistä valvontaa koskevissa kohdissa mm. ilmoittanut Majakan hallituksen luoneen sisäisen valvonnan periaatteet ja organisaation sitoutuneen niiden noudattamiseen. Tarkastushavainnot osoittavat yksiselitteisesti, että STEAlle annetut tiedot ovat väärä. Majakka on toiminut VAL:n ja STEAn yleisehtojen vastaisesti, koska se ei ole järjestänyt toiminnanjohtajan työajanseurantaa ja työajankäytön valvontaa. Avustuksen saaja on osoittanut piittaamattomuutta sisäisen valvonnan yleisten periaatteiden, STEAn avustuspäätöksen ja siihen liitettyjen avustusehtojen sekä ohjeiden ja organisaatioissa yleisesti noudatettavien hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisessa.

STEAn avustuksia koskevissa yleisehdoissa on todettu: ”Valtionavustuksen käyttöön vaikuttavia muutoksia ovat myös avustettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamisen laadussa tai laajuudessa taikka hankkeen tai toiminnan muussa rahoituksessa tapahtuvat olennaiset muutokset valtionavustusta koskevassa hakemuksessa annettuihin ja valtionavustuspäätöksen perustaksi otettuihin tietoihin nähden. Valtionavustuksen saajan on pyrittävä tekemään ilmoitus välittömästi sen jälkeen, kun tämä sai itse tiedon momentissa tarkoitetusta muutoksesta.”

Majakka on laiminlyönyt avustuksen saajalle kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden, koska toiminnanjohtajalla on väitetyä ollut töitä olennaisesti avustushakemuksissa ja vuosiselvityksissä kerrottua enemmän. Väitetyistä ylitöistä on muodostunut kirjanpitoon hyväksyttäviksi kuluiksi esitettyjä menoja, jotka on suoriteperusteisesti kirjattu STEAn avustamalle kustannuspaikalle.

Yleisellä tasolla todetaan kaikista STEAn avustuksista noin 70 % kuluvan avustettavan toiminnan henkilöstökuluihin. Avustushakemuksessa järjestö arvioi avustettavaan toimintaan liittyvän työmäärän ja siihen tarvittavat henkilöstöresurssit kaikkine kuluineen. Avustuskohteelle avustuspäätöksen mukaan myönnettyt henkilöresurssit ovat sitovia. Avustuksen saaja ei voi omaehtoisesti esimerkiksi vähentää avustettujen toimintojen työpanosta ja siirtää sitä johonkin muuhun parhaaksi katsomaansa käyttötarkoitukseen. Tämä periaate on STEAn avustamassa toiminnassa keskeinen ja perustuu edellä kuvattuun avustuksen saajan velvollisuuteen

avustusprosessin vaiheissa ensin arvioida ja myöhemmin raportoida rehellisesti toiminnan edellyttämä työmäärä. Avustetun toiminnan toteuttaminen ilman suunniteltua toiminnanjohtajan työpanosta ei ole takaisinperinnän kohtuullistamisperuste.

## **8.5 Avustetun toiminnan toteuttaminen Ruotsista**

Majakan entisen toiminnanjohtajan palkanlaskenta on järjestetty ensin Majakassa ja vuoden 2019 alussa tilitoimistossa siten, että käytössä on ollut kuukausittain kaksi erillistä palkanlaskentaa.

Palkanlaskennan jakautuminen on tehty perusteena toiminnanjohtajan työskentely Suomessa (lähityö) ja Ruotsissa (etätyö). Tämän jaottelun perusteella palkkoja on maksettu kahtena eri tilisiirtona joka kuukausi.

FI-tunnuksella merkittyyn palkkalaskelmaan on laskettu työntekijän oman ilmoituksen perusteella Suomessa tekemät lähityöpäivät. FI-tunnuksella laskettujen palkkojen osuus entisen toiminnanjohtajan kokonaisansioista on ollut noin 25 %. Niistä on suoritettu Suomeen lähdevero sekä maksettu myös muut palkan sivukulut. Tämä osa toiminnasta on siis tulkittavissa toteutuneeksi Suomessa. Nämä palkat on ilmoitettu Suomen verottajalle rajoitetusti verovelvolliselle maksettuina suorituksina.

Suurin osa entisen toiminnanjohtajan palkoista on laskettu SE-tunnuksella merkityllä palkkalaskelmalla. SE-tunnuksella merkittyyn palkkalaskelmaan on toiminnanjohtajan antaman ohjeen mukaisesti laskettu toiminnanjohtajan oman ilmoituksen perusteella tekemät etätyöpäivät Ruotsissa. Palkanlaskennassa SE-tunnukselle lasketut ja maksetut palkat on käsitelty rajoitetusti verovelvolliselle henkilölle maksettuna palkkana. Näistä palkoista ei ole suoritettu lähdeveroa Suomeen. SE-palkoista on pidätetty työttömyysvakuutus- ja työeläkemaksut.

SE-tunnuksella laskettuja ja maksettuja palkkoja ei ilmeisesti vuosina 2017 ja 2018 ole ilmoitettu Suomen verottajalle. Kansallinen tulorekisteri on otettu käyttöön vuoden 2019 alussa ja ilmeisesti SE-palkkoja on ryhdytty sen jälkeen ilmoittamaan verottajalle.

STEA on avustanut Majakan yleishyödyllistä järjestötoimintaa Suomessa. Avustusta ei ole tarkoitettu käytettäväksi ulkomailla. Majakan toiminnan järjestämistapa ei ole tavanomainen eikä tarkoituksenmukainen.

STEA ei ole toimivaltainen viranomainen tuloverotukseen liittyvissä asioissa.

Työntekijälle vuosina 2017-2020 maksetut palkat on esitetty tarkastuskertomuksen erillisessä liitteessä 2.



Majakka on vastineessaan kiistänyt takaisinperintäesityksen siltä osin kuin se perustuu entisen toiminnanjohtajan työskentelyyn Ruotsista käsin. Majakan toimiminen valtakunnan rajat ylittävällä työssäkäyntialueella on relevantti huomio. Sillä ei kuitenkaan ole esitetyn avustuksen takaisinperinnän kannalta merkitystä. STEA ei kyseenalaista Tornionlaaksossa tai muillakaan raja-alueilla asuvien, STEAn avustusta saavien yhdistysten ja säätiöiden työntekijöiden Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 45. artiklan mukaista oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Tarkastushavainto liittyy työntekijän etä- ja läsnätyön määrän arvioimiseen. Työntekijä on tehnyt työajastaan merkittävän osan etätyössä ilman, että työskentelyä on ohjeistettu tai valvottu työnantajan toimesta. Samaan aikaan työntekijä on työskennellyt toisen työnantajan palveluksessa.

## **8.6 Henkilöstön työskentely toisen työnantajan palveluksessa**

Majakan entinen toiminnanjohtaja on 16.3.2010 rekisteröity Patentti- ja rekisterihallituksessa Akkoy Service Oy:n (y-tunnus 2318930-1) nimenkirjoitusoikeudelliseksi edustajaksi. Yhtiön hallituksen jäsenenä hän on toiminut ainakin vuodesta 2016. Yhtiön 31.3.2020 päättyneen tilikauden liikevaihto oli noin 3,6 milj. euroa ja taseen loppusumma noin 1,4 milj. euroa. Henkilökunnan lukumäärä oli 32.

Entinen toiminnanjohtaja on 9.3.2021 STEAlle toimittamassaan sähköpostiviestissä kertonut työskennelleensä vapaa-aikanaan perheyriyksessä. Sähköpostiviestin mukaan asiasta on avoimesti kerrottu Majakan hallitukselle.

Entiselle toiminnanjohtajalle Majakasta sekä Akkoy Service Oy:stä maksetut suoritukset ilmenevät tarkastuskertomuksen liitteestä 2.

Akkoy Service Oy:n tehtävästä saadun rahallisen korvauksen perusteella on pääteltävissä, että työskentely yrityksessä ei ole ollut pienimuotoista. Internetistä tehtävillä tiedonhauilla on mm. vuodesta 2017 alkaen löydettävissä yrityksen työpaikkailmoituksia, joihin yhteyshenkilöksi on merkitty Majakan entinen toiminnanjohtaja ja hänen käytössään ollut yrityksen sähköpostiosoite. Ensimmäinen maininta entisen toiminnanjohtajan tehtävänimikkeestä (henkilöstöpäällikkö) yrityksessä on löydettävissä joulukuulta 2018. Majakan nimissä olleen entisen toiminnanjohtajan puhelinliittymän kulut on kirjanpidon mukaan kesään 2017 saakka maksettu avustuksen saajan varoista. Sama numero löytyy vuodesta 2018 alkaen Akkoy Servicen työpaikkailmoituksista.

Puutteellisen työajanseurannan perusteella on mahdotonta todentaa työskentelyn toteutuneen vapaa-ajalla. Toisaalta työajanseurannassa esitettyjen huomattavien ylityömäärien perusteella merkittävä osa työntekijän vapaa-ajasta olisi kulunut Majakan toiminnanjohtajan töissä, jolloin työskentely toisen työnantajan palveluksessa olisi jäänyt hyvin vähäiseksi. Asiaan liittyvä informaatio on ristiriitaista.

Edellä esitetyn ja mm. etätöiden määrään sekä työajanseurantaan liittyvien havaintojen perusteella STEA ei ole voinut varmistua, että työntekijä olisi tosiasiaassa työskennellyt kokoaikaisesti Majakan toiminnanjohtajana. Toiminnanjohtajan työ on kohdistunut suurella varmuudella STEAn avustamaan toimintaan vain silloin, kun hän on ollut fyysisesti työpaikallaan Kemissä. Työnantajavelvollisuuksien laiminlyönnin takia asiaa on kuitenkin mahdotonta luotettavasti todentaa.

STEA katsoo Majakan olennaisesti rikkoneen valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä. Laiminlyöntien katsotaan täyttävän VAL 21 §:n edellytykset avustuksen takaisinperinnälle.

Majakka on vastineessaan huomauttanut, että STEA ei pysty todentamaan, etteikö entinen toiminnanjohtaja olisi toisen työnantajan palveluksessa työskentelystä huolimatta voinut hoitaa Majakan tehtäviään STEAn avustusvaroista maksetulla palkalla eikä takaisinperintää voi suorittaa pelkkään epäilykseen perustuen. Majakan mukaan takaisinperintä voidaan kohdistaa vain siihen osaan lisä- tai ylityötä tai lomapalkkavelkaa, josta entinen toiminnanjohtaja on faktuaalisesti hyötynyt taloudellisesti.

STEA toteaa Majakan vastineeseen, että VAL 21.1 §:n nojalla valtionapuviranomaisen on päätöksellään määrättävä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu valtionavustus takaisin perittäväksi, jos valtionavustuksen saaja on käyttänyt valtionavustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty (2 kohta); antanut valtionapuviranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan valtionavustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, taikka salannut sellaisen seikan (3 kohta); taikka muutoin 1–3 kohtaan verrattavalla tavalla olennaisesti rikkonut valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja (4 kohta). Avustuksen saaja ei vastineessaan ole esittänyt mitään sellaista, jonka perusteella edellä kuvattu valtionavustuksen takaisinperinnän velvoittava lainkohta ei tulisi sovellettavaksi.

VAL 26.1 §:n mukaan valtionapuviranomainen voi 20–22 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa päättää, että osa palautettavasta tai takaisin perittävästä määrästä, sille laskettavasta korosta tai viivästyskorosta jätetään perimättä, jos täysimääräinen palauttaminen tai takaisinperintä on kohtuuton valtionavustuksen saajan taloudelliseen asemaan ja olosuhteisiin tai valtionavustuksella hankitun omaisuuden laatuun nähden taikka palauttamisen tai takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn tai olosuhteiden muutokseen nähden. Pykälän 2 momentin mukaan erityisen painavasta syystä valtionapuviranomainen voi päättää, että palautettava tai takaisin perittävä määrä, sille laskettava korko tai viivästyskorko jätetään kokonaan perimättä.

STEA on soveltanut takaisinperintäasiassa suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan valtionavustuksen takaisinperintä on rajoitettava virhettä tai väärinkäytöstä vastaavaan määrään.

Tämä on tehty siksi, että Ak 2 –avustuskohteen toiminta Meri-Lapin Järjestökeskus Majakassa on suurelta osin ollut sisällöltään avustuspäätöksen mukaista. Näissä olosuhteissa STEA katsoo täysimääräisen avustuksen takaisinperinnän olevan VAL 26.1 §:n tarkoittamalla tavalla kohtuuton.

Avustuksen saaja ei ole vastineessaan esittänyt luotettavaa selvitystä toiminnanjohtajan työpanoksesta avustettavan toiminnan toteuttamisessa Sen sijaan avustuksen saaja kääntää todistustaakan toiminnanjohtajan työpanoksesta STEAlle. Asetelma on virheellinen, koska tarkastuksessa on todettu avustuksen saajan laiminlyöneen kokonaisvaltaisesti entiseen toiminnanjohtajaan kohdistuneet, tavanomaiset työnantajan ohjaus-, valvonta- ja muut keinot sekä antaneen laajasti avustushakemuksissa sekä vuosiselvityksillä väärän kuvan toiminnanjohtajan työpanoksesta. STEAn ei tarvitse takaisinperintäesitystä varten todistaa toiminnanjohtajan työpanosta, koska avustuksen saaja on yksiselitteisesti jättänyt noudattamatta avustuspäätöksen ehtoja. Avustuksen saaja ei ole avustuspäätöksen ehtojen mukaisesti järjestänyt työajan käytön seurantaan siten, että sen perusteella voidaan luotettavasti varmistua henkilöstökulujen syntyneen avustettavasta toiminnasta.

STEA toteaa kuitenkin avustuskohteen Ak 2 avustuspäätöksen mukaisen avustuksen käyttötarkoituksen sekä hakemukseen liittyvien tehtäväkohtaisten työsisältöjen perusteella olevan todennäköistä, että toiminnanjohtaja on ainakin jonkin verran työskennellyt STEAn avustaman toiminnan parissa. Edellä esitettyjen tarkastushavaintojen perusteella kuitenkin enin osa työskentelystä ei ole kohdistunut Majakan toimintaan. Asiassa ei ole STEAn käsityksen mukaan esitetty mitään sellaista, joka puoltaisi VAL 26.2 §:n mukaista avustuksen kokonaan perimättä jättämistä.

Edellä esitetyn perusteella ja muun luotettavan selvityksen puuttuessa STEA pitää perusteltuna ja myös avustuksen saajan kannalta kohtuullisena, että sosiaali- ja terveysministeriölle esitetään 50 % STEAn avustuksista entiselle toiminnanjohtajalle vuosina 2017-2019 maksetuista palkoista sivukuluineen (20 %) perittäväksi takaisin.

Takaisinperintäesitykseen on päädytty, koska Ruotsissa etänä tehdyksi ilmoitetun työn keskimääräinen osuus henkilön veronalaisista ansiotuloista on ollut 75 %. STEAn takaisinperintäesitys perustuu arvioon, että lähityönä tehdyt työtunnit (25 % kokonaistyöajasta) ovat kohdistuneet kokonaisuudessaan Majakan töihin. Etänä tehdystä työajasta (75 %) kolmasosa on kohdistunut Majakan töihin. Kokonaisuudessaan puolet työajasta olisi näin kohdistunut työskentelyyn toisen työnantajan palveluksessa. Myös vuosittaisten ansioiden määrässä toisen työnantajan maksama osuus nousee yli 50 %.

Arvionvaraisesti esitettävä takaisinperintä on aina altis kritiikille. STEA toteaa käsityksensä, että entisen toiminnanjohtajan toiminnassa havaitut epäselvyydet sekä laajamittainen työskentely

toisen työnantajan palveluksessa ovat tekijöitä, joiden perusteella 50 %:n takaisinperintätaso on paitsi perusteltu, myös avustuksen saajan kannalta kohtuullinen.

Vastaavalla laskentakaavalla 50 % entiselle toiminnanjohtajalle vuonna 2020 maksetuista palkoista (ajalta 1-9/2020) sivukuluineen (20 %) jätetään hyväksymättä vuoden 2020 vuosiselvitykseltä. Työnantajaveloitteiden laiminlyömisestä lisäksi on ollut ilmeistä, että entisellä toiminnanjohtajalla ei ole ollut tosiasiallista täysiaikaista työntekovelvollisuutta vuonna 2020, jolloin Majakka on käynnistänyt uuden toiminnanjohtajan rekrytoinnin. Koronapandemia on käytännössä estänyt toiminnanjohtajaa saapumasta työpaikalle. Hän on kuitenkin jo ennen pandemiaa työskennellyt enimmäkseen Suomen ulkopuolella, joten koronapandemia ei ole peruste hyväksyä sellaista työajankäyttöä, josta ei ole konkreettista evidenssiä.

Takaisinperintää vuodelta 2020 puoltaa myös se seikka, että entiselle toiminnanjohtajalle on osin työnantajasta johtuvista epäselvyyksistä johtuen maksettu aikaisempaa toiminnanjohtajan palkkaa, vaikka tehtävänimikkeen piti muuttua verkostokoordinaattoriksi.

## **8.7 Epäselvät lomapalkkakirjaukset**

Tilinpäätökseen 31.12.2017 on tehty avustuskohteen Ak 2 kuluja lisäten 14 450,43 euron lomapalkkakajaksotus (liite 3). Kirjaus on puutteellisesti dokumentoitu, perustuu epäluotettavaan työajanseurantaan ja on tehty Majakan ns. tavanomaisen lomapalkkakajaksotuksen päälle.

Kirjanpitoon merkittävien tositteiden sisältö- ja muotovaatimuksista säädetään kirjanpitolaissa. AvA 16 §:n mukaan "Avustuksen saajan on järjestettävä kirjanpitonsa siten, että avustuksen käyttöä voidaan luotettavasti seurata." Tilinpäätökseen 31.12.2017 kirjattua epäselvää lomapalkkavelkakirjausta ei hyväksytä avustuskohteen kuluksi, koska tositteesta tai sen liitteistä ei käy ilmi KPL 2:5 §:n mukaiset tositevauvat. Toiminnanjohtajan palkkaan vuodelta 2017 kohdistuu edellisessä kappaleessa yksilöity takaisinperintäesitys. Mahdollisen kaksinkertaisen takaisinperinnän välttämiseksi tätä jaksotettua kulua vastaavaa avustussummaa ei esitetä takaisinperittäväksi.

Tilinpäätökseen 31.12.2018 on kirjattu lisää lomapalkkavelkaa (liite 4). Tätä kirjausta ei esitetä takaisinperittäväksi. Liitteen 4 kirjeenvaihdosta kuitenkin ilmenee, että työntekijä on tammikuun 2019 kirjanpitoon pyytänyt purkamaan itseään koskevan tilinpäätöksen 31.12.2017 lomapalkkavelkakajaksotuksen. Luotettavan selvityksen puuttuessa voidaan purkukirjauksen ajatella liittyvän suunnitelmaan jäädä vuoden 2019 alussa tekemään lyhennettyä päivää täydellä kuukausipalkalla. Näin aikaisemmin kuluksi ja velaksi kirjattuja kirjanpidon saldoja purkaen voidaan kirjanpidollisesti jatkaa täyden palkan maksamista pienemmällä kokonaiskuluvaikutuksella. Tällaiset puutteellisesti dokumentoidut kirjaukset ovat kirjanpidollisesti hyvin kyseenalaisia.

## **8.8 Työntekijälle ilman työvelvoitetta maksetut palkat**

Majakan hallitus on kokouksessaan 25.3.2020 päättänyt korvata järjestösihteerille 2 208,35 euroa (sisältäen sivukulut) työsuhteen osa-aikaistamisesta. Pöytäkirjaan liitetyn sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksestä on pääteltävissä, että vuodesta 2007 avustuksen saajan palveluksessa työskennelleen henkilön työsuhde on työnantajan toimesta osa-aikaistettu 80 % työajasta 60 % työaikaan ilman irtisanomisaikaa. Lautakunta on katsonut järjestösihteerin olleen oikeutettu irtisanomisajalta 80 % palkkaan. Tämä erotus on päätetty korvata Majakan hallituksen toimesta. Alkuperäiseen osa-aikaistamiseen liittyvä päätöksenteko ei selvinnyt tarkastuksessa.

STEA:n vuodelle 2018 myöntämän avustuksen yleisehdoissa on todettu: ”Työntekijöiden irtisanomistilanteissa avustuksella voi kattaa ainoastaan palkkakuluja, joita vastaan on työntekovelvoite eli joita vastaan tehdään todellisia työsuoritteita avustetulle toiminnalle.

Majakan hallituksen päättämää 2 208,35 euron korvausta ei hyväksytä avustuskohteen Ak 2 kuluksi.

## **8.9 Avustuskohteen C 1 446 vuoden 2017 alijäämän kuittaaminen Ak 2-avustuksesta**

Majakalle on vuodelle 2016 myönnetty Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) 32 750 euron avustus työttömän nuoren palkkaamiseen yhdistyksen yleishyödyllisiin työtehtäviin. Avustuksesta 8 339 euroa on säästynyt käytettäväksi vuonna 2017.

Avustuskohteen C 1 446 vuonna 2017 toteutuneet henkilöstö- ja muut kulut ovat ylittäneet käytettävissä olleen (säästyneen) avustuksen määrän. Tilinpäätöksen 31.12.2017 laatimisvaiheessa avustuksen saajan kirjanpitoon on avustuskohteen Ak 2 hyväksyttäviä palkkakuluja lisäten ja avustuskohteen C 1 446 palkkakuluja vähentäen tehty 1 080,77 euron kirjaus, jonka jälkeen avustuskohteen C 1 446 kirjanpidon kulut vastaavat vuodelta 2016 säästynyttä avustusta eli kirjanpidon tulos on ollut +/- 0.

Kulukirjaus on tehty entisen toiminnanjohtajan ohjeistamana. Kirjanpidon tositteeseen (liite 5) ei ole liitetty asianmukaista selvitystä kirjausperusteista.

Avustuskohteelle Ak 2 vuonna 2017 tehty 1 080,77 euron kulukirjaus on ilmeisen perusteeton. Avustuskohteen C 1 446 toteutunutta palkkakulua ei saa esittää avustuskohteen Ak 2 palkkakuluna. STEA esittää avustusta tältä osin takaisin perittäväksi.

## **8.10 Avustuskohteen C 5 512 vuoden 2020 alijäämän kuittaaminen Ak 2-avustuksesta**

Majakalle on vuodelle 2019 myönnetty STEAn 61 000 euron avustus kahden nuoren tai osatyökykyisen työttömän henkilön palkkaamiseen yhdistyksen yleishyödyllisiin työtehtäviin. Avustuksesta 15 308 euroa on säästynyt käytettäväksi vuonna 2020.

Avustuksen saaja on 27.9.2020 ohjeistanut kirjanpitäjää avustuskohteelle Ak 2 hyväksyttäviä palkkakuluja lisäten ja avustuskohteen C 5 512 palkkoja vähentäen tekemään 5 306,39 euron kirjaukset, jonka jälkeen avustuskohteen C 5 512 kirjanpidon kulut vastaavat vuonna 2020 käytettävissä ollutta avustusta eli ao. avustuskohteen tulos on ollut +/- 0.

Kulukirjaus (liite 6) on ilmeisen perusteeton. Kulukirjausta ei hyväksytä avustuskohteen vuoden 2020 kuluksi.

## 9 Tarkastushavaintojen yhteenvetotaulukko

Edellä esitettyjen tarkastushavaintojen perusteella STEA esittää sosiaali- ja terveysministeriölle vuosina 2017-2019 Majakalle maksettujen avustusten takaisinperintää oheisessa taulukossa yksilöidyllä tavalla. Takaisinperittäväksi esitettävien avustusten yhteismäärä on 91 586,82 euroa.

Vuosi	Toimenpide	Selite	Summa
2017	Takaisinperintäesitys	50 % toiminnanjohtajan bruttopalkasta Majakasta (FI+SE-palkanlaskenta) sivukuluineen (20 %)	30 295,91
2017	"	Avustuskohteen C 1 446 alijäämän perusteeton esittäminen avustuskohteen Ak 2 hyväksyttävänä kuluna	1 080,77
2018	"	50 % toiminnanjohtajan bruttopalkasta Majakasta (FI+SE-palkanlaskenta) sivukuluineen (20 %)	30 667,80
2019	"	50 % toiminnanjohtajan bruttopalkasta Majakasta (FI+SE-palkanlaskenta) sivukuluineen (20 %)	29 542,34
		<b>Takaisinperittäväksi esitetään yhteensä:</b>	<b>91 586,82</b>
2020	Vähennetään hyväksyttävistä kuluista	50 % toiminnanjohtajalle maksetusta Majakan palkasta (FI+SE-palkanlaskenta) sivukuluineen (20 %) ajalla 1.1.-31.10.2020	22 667,95
2020	"	50 % toiminnanjohtajalle maksetusta Majakan palkasta (FI+SE-palkanlaskenta) sivukuluineen (20 %) ajalla 1.11.-31.12.2020	4 198,73
2020	"	Järjestösihteerille yhdistyksen hallituksen 25.3.2020 päätöksellä maksettavat palkat ilman työvelvoitetta	2 208,35
2020	"	Avustuskohteen C 5 512 alijäämän perusteeton esittäminen avustuskohteen Ak 2 hyväksyttävänä kuluna	5 306,69
		<b>Vuoden 2020 kirjanpidosta jätetään avustuskohteen kuluja hyväksymättä yhteensä:</b>	<b>34 381,71</b>

Takaisinperittäville määrille lasketaan VAL 24 §:n mukainen korko.

## 10 Lausunto avustuksen käytöstä

Avustuksen saaja on toiminut olennaisesti avustuksen käyttöä sääntelevän lainsäädännön ja avustuspäätöksen vastaisesti.

Juuso Heikkilä  
erityisasiantuntija

## Tarkastuskertomuksen liitteet

Liite 1, työajanseurantaa vuodelta 2017

Liite 2, v.2017-2020 maksetut suoritukset (salassa pidettävä)

Liite 3, tilinpäätökseen 31.12.2017 tehty 14 450,43 euron lomapalkkajaksotus

Liite 4, tilinpäätökseen 31.12.2018 tehty 12 363,83 euron lomapalkkajaksotus

Liite 5, tilinpäätökseen 31.12.2017 tehty kirjaus hankkeen C 1 446 alijäämän kattamisesta Ak 2-avustuksella

Liite 6, vuonna 2020 tehty kirjanpidon vienti hankkeen C 5 512 alijäämän kattamisesta Ak 2-avustuksesta

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA)

Postiosoite: STEA, PL 33, 00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite: Kirkkokatu 14, 00170 Helsinki

[www.stea.fi](http://www.stea.fi) [stea@stm.fi](mailto:stea@stm.fi)