

Laillisuustarkastuskertomus

Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2012

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 14/2012



Laillisuustarkastuskertomus

Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-229-9 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomus

Dnro 277/52/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen, joka koski veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista myönnettyjä harkinnanvaraisia valtionavustuksia urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, ja se lähetetään opetus- ja kulttuuriministeriölle, valtiovarainministeriölle ja Valtiokonttorille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller-toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto selvittää, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2014.

Helsingissä 14. päivänä syyskuuta 2012

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Tilintarkastusneuvos Pekka Ihalainen

Tarkastuksen tekijät:
Tilintarkastusneuvos, JHTT Pekka Ihalainen
Johtava tilintarkastaja Antti Hieta
Johtava tilintarkastaja Kaj von Hertzen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:
Tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jari Sanaskoski
Tilintarkastusjohtaja, JHTT Väinö Viherkoski

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:
opetus- ja kulttuuriministeriö

Asiasanat:
valtionavut, opetus- ja kulttuuriministeriö

Sisällys

Tiivistelmä **7**

Resumé **11**

1 Johdanto **16**

2 Tarkastusasetelma **19**

2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus 19

2.2 Tarkastuskohde 20

2.3 Tarkastuskriteerit 24

2.4 Tarkastusaineisto ja -menetelmät 25

3 Tarkastushavainnot **26**

3.1 Arpajaislain noudattaminen 26

3.2 Valtionavustusten myöntökriteerit 27
3.2.1 Esimerkkejä erillislainsäädäntöön perustuvien avustusten myöntökriteereistä 29
3.2.2 Esimerkkejä valtionavustuslakiin perustuvien avustusten myöntökriteereistä 32

3.3 Valtionavustuksen myöntämisen perusteet 34
3.3.1 Valtionavustuslajit 34
3.3.2 Valtionavustuksen määrä 35
3.3.3 Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset 38
3.3.4 Tarkemmat säännökset valtionavustuksesta 50

3.4 Avustuksen myöntäminen ja maksaminen 51

3.5 Avustuksen käyttö ja sen valvonta 59

3.6 Avustuksen palauttaminen ja takaisinperintä 70

3.7 Vaikutusten arviointi 71

4 Tarkastusviraston kannanotot **74**

Lähteet **80**

Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen

Arpajaislain (1047/2001) 17 §:n mukaan raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Tuoton jakamisesta näiden käyttötarkoitusten kesken säädetään erikseen lailla. Arpajaislain 18 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan raha-arpajaisia sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelejä toimeenpanevan rahapeliyhteisön asianomaisen tilikauden voittoa sekä voittovaroista myönnetyistä lainoista kertyviä kuoletuksia ja korkoja (veikkausvoittovarat).

Vuonna 2011 veikkausvoittovaroista myönnettävät valtionavustukset on budjetoitu valtion talousarvion momenteille 29.40.53 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat tieteen edistämiseen), 29.80.52 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat taiteen edistämiseen), 29.90.50 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen) ja 29.91.50 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat nuorisotyön edistämiseen). Momenttien määrärahat on budjetoitu arviomäärärahoina.

Vuonna 2011 veikkausvoittovaroista kertyneitä määrärahoja käytettiin yhteensä 514,1 miljoonaa euroa. Kasvua vuoteen 2010 verrattuna oli 4,4 prosenttia ja vuoteen 2009 verrattuna 11,7 prosenttia. Opetus- ja kulttuuriministeriön osuus veikkausvoittomäärärahojen käytöstä on ollut vuosina 2009–2011 keskimäärin 82,5 prosenttia.

Tarkastuskauden 2011–2012 riskianalyysin yhteydessä laillisuustarkastukselle tarkastusaiheita valittaessa todettiin, että valtion talousarviossa harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat noin 1,9 miljardia euroa. Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotoista myönnettävät avustukset muodostavat harkinnanvaraisista valtionavustuksista noin 25 prosentin osuuden. Avustukset jakautuvat useisiin kymmeniin avustusjärjestelmiin, joilla on omia erityispiirteitä. Myönnetyt avustukset perustuvat joko erillislakeihin tai valtionavustuslakiin. Erillislain nojalla myönnettäviin avustuksiin sovelletaan toissijaisesti myös valtionavustuslakia. Laaditun riskianalyysin perusteella tarkastusvirasto päätti kohdistaa laillisuustarkastuksen veikkausvoittovaroista myönnettyihin valtionavustuksiin.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto seuraavista seikoista:

1. Onko avustusten myöntämisessä, maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä noudatettu säädöksiä ja ohjeita?
2. Onko avustusprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?

Tarkastuksen tavoitteena oli näiltä osin antaa yleiskannanotto siitä, onko avustusten hallinnoinnissa toimittu olennaisilta osin säädösten ja ohjeiden mukaisesti.

Tarkastuksen tavoitteena oli lisäksi antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto seuraavista:

1. Onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty?
2. Onko avustuksen käytöstä annettu oikeat ja riittävät tiedot?

Rajattuun varmuuteen perustuvassa kannanotossa raportoidaan tarkastushavainnoista pyrkimättä kattavaan lausumaan.

Tarkastus on suoritettu Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2011 tarkastussuunnitelman sekä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusohjeen mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on kysymys ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n ISSAI-tarkastusstandardin 4100 mukaisesta laillisuustarkastuksesta.

Laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen (laillisuustarkastuksen) tavoitteena on tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tarkastaa, onko tarkastuksen kohteena olevassa asiakokonaisuudessa toimittu lainsäädännön, muun alempitasoisen sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty talousarvion sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Tarkastuskohteena ovat olleet opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimat veikkausvoittovaroista myönnetyt harkinnanvaraiset valtionavustukset lukuun ottamatta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaisia valtionavustuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimat avustukset on myönnetty lopulliselle saajalle neljällä tavalla:

1. Ministeriö on myöntänyt avustuksen suoraan lopulliselle käyttäjälle.
2. Ministeriö on asettanut määrärahan toiselle valtion viranomaiselle, joka on myöntänyt avustuksen.
3. Ministeriö on myöntänyt avustuksen yhdistykselle tai säätiölle, joka on myöntänyt avustuksen laissa säädetyn toimivallan mukaisesti (valtionapuviranomainen).
4. Ministeriö on myöntänyt avustuksen yhdistykselle tai säätiölle, joka on siirtänyt avustuksen lopullisen saajan käytettäväksi valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla.

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin opetus- ja kulttuuriministeriön tekemät käyttöön asettamista koskevat päätökset valtion virastoille ja laitoksille; ne olivat 16,5 miljoonaa euroa vuonna 2011. Tästä 14,9 miljoonaa euroa asetettiin ELY-keskusten käyttöön, ja tästä taas 9,5 miljoonaa euroa on asetettu käytettäväksi liikuntapaikkarakentamiseen myönnettäviin valtionavustuksiin. Liikuntapaikkarakentamiseen myönnettyjä valtionavustuksia on tarkastettu ja niistä on raportoitu vuonna 2011 osana ELY-keskusten tilintarkastusta. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin myös Taiteen keskustoimikunnan myöntämät avustukset.

Vuonna 2011 tarkastuksen piiriin kuuluneita avustuksia myönnettiin 309,4 miljoonaa euroa, josta noin 76 prosenttia myönnettiin voittoa tavoittelemattomille yhteisöille. Kunnille avustuksista myönnettiin noin 12 prosenttia ja elinkeinoelämälle 9 prosenttia. Elinkeinoelämälle vuonna 2011 myönnetyistä avustuksista 8,6 miljoonaa euroa on myönnetty CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy:lle, joka on valtion kokonaan omistama yhtiö.

Tarkastus kohdistui eri avustusjärjestelmiin siten, että arpajaislain 17 §:ssä esitetyt raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuottojen käyttötarkoitukset (urheilu ja liikuntakasvatus, tiede, taide ja nuorisotyö) tulivat tarkastuksen piiriin kattavasti.

Tarkastuksen tavoitteissa mainittuihin kysymyksiin on haettu vastausta siten, että keskeiset tarkastuskriteerit on johdettu lainsäädännöstä, erityisesti valtionavustuslaista (688/2001), lakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 63/2001 vp) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön laatimista ohjeista.

Kriteerit ovat jäsennettävissä valtionavustuslain mukaisesti kriteereiksi, jotka koskevat avustuksen myöntämisen perusteita, avustuksen myöntämistä ja maksamista, avustuksen käyttöä ja sen valvontaa sekä avustuksen palauttamista ja takaisinperintää. Lisäksi tarkastuksessa on käsitelty kootusti niitä kriteereitä, jotka liittyvät avustusprosessiin yleisemmin.

Tarkastus toteutettiin analyyttisenä tarkastuksena, avustusten hallinnointiprosessin tarkastuksena ja tapahtumatarkastuksena. Tapahtumatarkastuksessa tarkastettiin avustushakemuksia ja -päätöksiä noin 250. Tapahtumatarkastusta täydennettiin siten, että kymmenessä tukea saaneessa yhdistyksessä tai säätiössä toteutettiin tarkastus, johon sisältyi pääosin kahta avustuskohdetta koskenut vuoden 2010 kirjanpidon tarkastus sekä sisäisen valvonnan tarkastus.

Tarkastusvirasto lausuu ensimmäisestä tarkastustavoitteesta kannanottonaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole kaikilta osin noudattanut avustusprosessiin liittyviä säädöksiä ja ohjeita. Puutteena todettiin, että ministeriö ei ole huolehtinut valtionavustuslain 15 §:ssä edellytetyllä tavalla valtionavustusten asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta. Lisäksi

opetus- ja kulttuuriministeriö on valtionavustuslain 12 §:n vastaisesti maksanut avustukset usein tarpeettoman etupainotteisesti ja ennen kuin rahoitettavat kustannukset ovat syntyneet.

Kannanoton perusteluna ja kannanottoa täydentävänä johtopäätöksenä tarkastusvirasto toteaa lisäksi, että opetus- ja kulttuuriministeriö on yhä laajemmin delegoinut valtionavustuksen myöntämiseen liittyvää toimivaltaa yhdistyksille ja säätiöille valtionavustuslain 7 §:n 2 momenttiin perustuen. Euromääräisesti ja myös menettelytavoiltaan merkittävimmät delegoinnit perustuvat valtion vuoden 2010 lisätalousarvioon sisältyvään veikkausvoittovarojen lisätuloutukseen, josta kohdistettiin nuorten työllistämiseen erilaisilla palkkatukimalleilla yhteensä 12,6 miljoonaa euroa. Avustuksen saajien myöntäessä tukea edelleen on myöntöprosessiin liittynyt laajaa myöntöharkintaa ja tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. Ongelmana on se, että perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan 124 §:n mukaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Tarkastusvirasto lausuu toisesta tarkastustavoitteesta kannanottonaan, että avustusprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin sellaisia päätöskäytäntöihin, avustuksen käytön valvontaan ja maksatukseen liittyviä puutteita, joiden vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriön on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Tarkastusvirasto lausuu kolmannesta tarkastustavoitteesta kannanottonaan, että opetus- ja kulttuuriministeriön avustuspäätöksissä ja niiden liitteenä olevissa vakioehdoissa ja -rajoituksissa ei ole riittävän yksiselitteisesti määritelty vaatimuksia avustusten käytön seurannalle ja avustusten käytöstä annettaville tiedoille. Ministeriö on tarkastuksen kuluessa täsmentänyt vakioehtoja ja -rajoituksia, mutta niitä tulee edelleen kehittää ottaen huomioon tarkastuskertomuksessa esitetyt puutteet.

Arpajaislain 21 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää, että vuosittain jätetään jakamatta 18 §:ssä tarkoitetuista määrärahoista enintään 20 prosenttia. Jakamatta jätetty määrä on jaettava viiden vuoden kuluessa. Tarkastuksen perusteella on syytä tuoda esiin riski, että huomattava lisäys vuotuisessa jaettavassa avustusmäärärahassa voi johtaa avustusten epätarkoituksenmukaiseen käyttämiseen tai avustusten kasautumiseen. Suositeltavaa olisikin soveltaa arpajaislain 21 §:ää siten, että riippumatta Veikkaus Oy:n yksittäisen tilikauden voitosta, veikkausvoittovaroista myönnettävien avustusten kokonaisvolyymi pidettäisiin tasaisena.

Bidrag från vinstmedel av tippning och penninglotterier för främjande av idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete

Enligt 17 § i lotterilagen (1047/2001) ska avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel användas för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete. Om fördelningen av avkastningen mellan dessa ändamål föreskrivs särskilt genom lag. Enligt 18 § i lotterilagen tas i statsbudgeten varje år in anslag som uppskattas motsvara vinsten under räkenskapsperioden i fråga för den penningspelssammanslutning som anordnar penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel samt de amorteringar och räntor som inflyter på lån som beviljats av vinstmedlen (tippningsvinstmedel).

År 2011 har de statsunderstöd som beviljats av tipsvinstmedel budgeterats på statsbudgetens moment 29.40.53 (Tippnings- och penninglotterivinstmedel för främjande av vetenskapen), 29.80.52 (Tippnings- och penninglotterivinstmedel för främjande av konsten), 29.90.50 (Tippnings- och penninglotterivinstmedel för främjande av idrott och fysisk fostran) och 29.91.50 (Tippnings- och penninglotterivinstmedel för främjande av ungdomsarbete). Anslagen på momenten har budgeterats som förslagsanslag.

År 2011 användes med tippningsvinstmedel insamlade anslag totalt 514,1 miljoner euro. Ökningen jämfört med år 2010 var 4,4 procent och jämfört med år 2009 var den 11,7 procent. Undervisnings- och kulturministeriets andel av användningen av tippningsvinstmedel har åren 2009–2011 varit i genomsnitt 82,5 procent.

I samband med riskanalysen inför granskningsperioden 2011–2012, när granskningsteman för laglighetsgranskningen valdes, konstaterades att i statsbudgeten är statsunderstöden enligt prövning ca 1,9 miljarder euro. De understöd som beviljas från avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel utgör en andel på ca 25 procent av statsunderstöden enligt prövning. Understöden fördelar sig på flera tiotals understödssystem, som har sina egna särdrag. De beviljade understöden baserar sig antingen på särskilda lagar eller på statsunderstödslagen. På de understöd som beviljas med stöd av en särskild lag tillämpas sekundärt också statsunderstödslagen. På basis av riskanalysen beslöt revisionsverket att utföra en laglighetsgranskning av de statsunderstöd som beviljats från tippningsvinstmedel.

Syftet med granskningen var att ge en på rimlig visshet baserad ståndpunkt till följande omständigheter:

1. Har i beviljandet av understöd, utbetalning, övervakning av användningen och återkrav har iakttagits författningar och instruktioner?
2. Har den interna övervakningen av bidragsprocessen har ordnats adekvat?

Syftet med granskningen var att till dessa delar ge en allmän ståndpunkt till det, om man i administreringen av understöden till väsentliga delar har förfarit i enlighet med författningar och instruktioner.

Syftet med granskningen var dessutom att ge en på begränsad visshet baserad ståndpunkt till följande:

1. Har understödet använts för det ändamål för vilket det har beviljats?
2. Har angående understödets användning getts riktiga och tillräckliga uppgifter?

I en på begränsad visshet baserad ståndpunkt rapporteras om iakttagelserna vid granskningen utan att man eftersträvar ett heltäckande uttalande.

Granskningen har utförts i enlighet med Statens revisionsverks granskningsplan för år 2011 samt instruktionen om laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning. Vid laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som utförs av revisionsverket är det fråga om laglighetsgranskning som följer de högsta revisionsmyndigheternas internationella organisation INTOSAI:s ISSAI-revisionsstandard 4100.

Syftet med laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning (laglighetsgranskning) är att i ärenden som omfattas av revisionsverkets behörighet granska, huruvida man i den sakhelhet som är föremål för granskningen har förfarit i enlighet med lagstiftningen, annan reglering på lägre nivå och av myndigheterna givna instruktioner. Laglighetsgranskningen går in för att klargöra förutom iakttagandet av bestämmelserna, om verksamheten har ordnats i enlighet med budgeten samt principerna för god förvaltning.

Föremål för granskningen har varit de från tippningsvinstmedel beviljade statsunderstöd enligt prövning som administrerats av undervisnings- och kulturministeriet, med undantag för statsunderstöden enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009).

De understöd som administreras av undervisnings- och kulturministeriet har beviljats åt den slutliga mottagaren på fyra sätt:

1. Ministeriet har beviljat understödet direkt till den slutliga användaren.
2. Ministeriet har inrättat ett anslag för en annan statlig myndighet, som har beviljat understödet.

3. Ministeriet har beviljat bidraget åt en förening eller stiftelse som har beviljat bidraget i enlighet med den lagstadgade behörigheten (statsbidragsmyndighet).
4. Ministeriet har beviljat understödet åt en förening eller stiftelse, som har överfört understödet för att användas av den slutliga understödstagaren med stöd av 7 § 2 momentet i statsunderstödslagen.

Utanför granskningen avgränsades de beslut som undervisnings- och kulturministeriet fattat om ställande till förfogande för statliga ämbetsverk och inrättningar; de utgjorde 16,5 miljoner euro år 2011. Av detta ställdes 14,9 miljoner euro till NTM-centralernas förfogande, och av detta har åter 9,5 miljoner euro ställts till förfogande för att användas som statsunderstöd för byggande av idrottsanläggningar. De understöd som har beviljats för byggande av idrottsanläggningar har granskats och om dem har rapporterats år 2011 som en del av revisionerna av NTM-centralerna. Utanför granskningen avgränsades även understöd som har beviljats av Centralkommissionen för konst.

År 2011 beviljades sådana bidrag som omfattades av granskningen till ett belopp av 309,4 miljoner euro, av vilket ca 76 procent beviljades åt sammanslutningar som inte bedriver verksamheten i vinstsyfte. Åt kommuner beviljades ca 12 procent och åt näringslivet 9 procent. Av de understöd som beviljades år näringslivet år 2011 har 8,6 miljoner euro beviljats år CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy, som är ett av staten helägt bolag.

Granskningen riktades på olika bidragssystem så, att de i 17 § i lotterilagen föreskrivna användningsändamålen för avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel (idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete) omfattades täckande av granskningen.

På de frågor som nämndes i granskningens syften har man sökt svar så, att de centrala granskningskriterierna har härletts av lagstiftningen, särskilt statsunderstödslagen (688/2001), regeringens proposition till lagen (RP 63/2001 rd) samt de instruktioner som har utarbetats av undervisnings- och kulturministeriet.

Kriterierna kan i enlighet med statsunderstödslagen indelas i kriterier som gäller grunderna för beviljande av understöd, understödets beviljande och utbetalning, understödets användning och övervakningen av den samt återbetalning och återkrav av understöd. Dessutom har vid granskningen sammantaget behandlats de kriterier som mer generellt är förenade med understödsprocessen.

Granskningen verkställdes som en analytisk granskning, en granskning av processen för administrering av understöden och en transaktionsgranskning. Vid transaktionsgranskningen granskades ca 250 ansökningar

och beslut om understöd. Transaktionsgranskningen kompletterades så, att hos tio föreningar eller stiftelser som fått understöd genomfördes en revision, i vilken ingick en revision av bokföringen samt den interna övervakningen år 2010 angående huvudsakligen två understödsobjekt.

Revisionsverket uttalar som sin ståndpunkt till det första granskningssyftet, att undervisnings- och kulturministeriet inte till alla delar har iakttagit de författningar och instruktioner som gäller för bidragsprocessen. Som en brist konstaterades, att ministeriet inte på det sätt som förutsätts i 15 § i statsunderstödslagen har sörjt för att övervaka statsunderstödet på behörigt sätt och tillräckligt. Dessutom har undervisnings- och kulturministeriet i strid med 12 § i statsunderstödslagen ofta betalat understöd onödigt tidigarelagt och före de kostnader som ska finansieras har uppkommit.

Som motivering till ståndpunkten och slutsats som kompletterar ståndpunkten konstaterar revisionsverket dessutom, att undervisnings- och kulturministeriet i allt större utsträckning har delegerat den med beviljande av statsunderstöd förenade behörigheten till föreningar och stiftelser med stöd av 7 § 2 momentet i statsunderstödslagen. De till eurobeloppen och även till förfaringssätten viktigaste delegeringarna baserade sig på en extra intäktsföring av tipsvinstmedel i statens tilläggsbudget för år 2010, av vilket för sysselsättande av unga med olika modeller för lönestöd anslogs totalt 12,6 miljoner euro. När bidragstagarna har beviljat understöd vidare har processen för beviljande varit förenad med omfattande överväganden och de facto utövning av offentlig makt. Problemet är, att enligt 124 § i grundlagen (731/1999) kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt kan ändå enligt 124 § ges endast myndigheter.

Revisionsverket uttalar som ståndpunkt till det andra granskningssyftet, att i ordnandet av den interna övervakningen av bidragsprocessen framkommit sådana med beslutspraxis, övervakningen av bidragets användning och utbetalningen förenade brister, med anledning av vilka undervisnings- och kulturministeriet har skäl att vidta behövliga åtgärder.

Revisionsverket uttalar som sin ståndpunkt till det tredje granskningssyftet, att i undervisnings- och kulturministeriets understödsbeslut och i de bifogade standardvillkoren och -begränsningarna inte tillräckligt entydigt har definierats kraven på uppföljning av bidragens användning och de uppgifter som ska ges om bidragens användning. Ministeriet har under granskningens gång preciserat standardvillkoren och -begränsningarna, men de bör alltjämt utvecklas med beaktande av de brister som framförts i granskningsberättelsen.

Enligt 21 § i lotterilagen kan statsrådet besluta att högst 20 procent av de anslag som avses i 18 § årligen skall lämnas outdelade. Det belopp som inte delats ut skall delas ut inom fem år. På basis av granskningen är det skäl att lyfta fram den risken, att en betydande ökning av det bidragsanslag som årligen ska fördelas kan leda till en oändamålsenlig användning av bidragen eller till att bidragen hopar sig. Det är därför att rekommendera att 21 § i lotterilagen tillämpas så, att oberoende av Veikkaus Ab:s vinst under en enskild räkenskapsperiod, den totala volymen för de bidrag som beviljas från tipsvinstmedel bibehålls stabil.

1 Johdanto

Arpajaislain (1047/2001) 17 §:n mukaan raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Tuoton jakamisesta näiden käyttötarkoitusten kesken säädetään erikseen lailla.

Arpajaislain 18 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan raha-arpajaisia sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelejä toimeenpanevan rahapeliyhteisön asianomaisen tilikauden voittoa sekä voittovaroista myönnetyistä lainoista kertyviä kuoletuksia ja korkoja (veikkausvoittovarat).

Vuonna 2011 veikkausvoittovaroista myönnettävät valtionavustukset on budjetoitu valtion talousarvion momenteille 29.40.53 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat tieteen edistämiseen), 29.80.52 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat taiteen edistämiseen), 29.90.50 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen) ja 29.91.50 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat nuorisotyön edistämiseen). Momenttien määrärahat on budjetoitu arviomäärärahoina.

Oheisessa taulukossa on esitetty valtion keskuskirjanpidon tietoihin perustuen edellä mainittujen momenttien vuosien 2009–2011 nettokäyttö eriteltynä opetus- ja kulttuuriministeriön ja muiden kirjanpitoyksiköiden määrärahoihin.

TAULUKKO 1. Veikkausvoittovarojen käyttö vuosina 2009–2011 (milj. euroa).

Kirjanpitoyksikkö	2009	2010	2011
Opetus- ja kulttuuriministeriö	375,7	408,1	427,2
Muut kirjanpitoyksiköt	84,7	84,2	86,9
Yhteensä	**460,4**	**492,3**	**514,1**

Oheisessa taulukossa on puolestaan esitetty veikkausvoittovarojen käyttö eriteltynä käyttötarkoituksittain perustuen edellä mainittujen talousarviomomenttien käyttötietoihin.

TAULUKKO 2. Veikkausvoittovarojen käyttö vuosina 2009–2011 käyttötarkoituksittain (milj. euroa).

TA-tili	Käyttötarkoitus	2009	2010	2011
29.40.53	Tiede	86,9	95,8	100,3
29.80.52	Taide	204,4	209,3	220,4
29.90.50	Urheilu ja liikuntakasvatus	124,3	135,8	141,9
29.91.50	Nuorisotyö	44,7	51,3	51,5
Yhteensä		**460,3**	**492,2**	**514,1**

Tarkastus on suoritettu Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2011 tarkastussuunnitelman sekä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusohjeen mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on kysymys ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n ISSAI-tarkastusstandardin 4100 mukaisesta laillisuustarkastuksesta.

Laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen (laillisuustarkastuksen) tavoitteena on tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tarkastaa, onko tarkastuksen kohteena olevassa asiakokonaisuudessa toimittu lainsäädännön, muun alempitasoisen sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty talousarvion sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Laillisuustarkastus standardien tarkoittamana toimintona ei tarkoita pelkästään toiminnan lainmukaisuuden selvittämistä, vaan tarkastukseen sisältyy myös toiminnan asianmukaisuus, joka voidaan hallinnossa tulkita erilaisten lainsäädäntöä alempitasoisten ohjeiden ja määräysten noudattamiseksi. Tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko lakeja ja muita säännöksiä noudatettu ja onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset.

Tarkastusvirastossa laaditaan valtiontalouden ja kansantalouden strategisista riskeistä riskianalyysi, joka ohjaa tarkastusviraston suunnittelua ja tarkastusviraston toimintayksiköiden yksityiskohtaisempien riskianalyysien ja suunnitelmien valmistelua. Laillisuustarkastuksista laaditaan erillinen riskianalyysi aihealueittain yhdistämällä eri alueiden analyysejä. Erillisten laillisuustarkastusaiheiden valinnan kriteereinä ovat asian taloudellinen merkitys, olennaisuus ja riski.

Tarkastuskauden 2011–2012 riskianalyysin yhteydessä laillisuustarkastukselle tarkastusaiheita valittaessa todettiin, että valtion talousarviossa

harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat noin 1,9 miljardia euroa. Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotoista myönnettävät avustukset muodostavat harkinnanvaraisista valtionavustuksista noin 25 prosentin osuuden. Avustukset jakautuvat useisiin kymmeniin avustusjärjestelmiin, joilla on omia erityispiirteitä. Myönnetyt avustukset perustuvat joko erillislakeihin tai valtionavustuslakiin. Erillislain nojalla myönnettäviin avustuksiin sovelletaan toissijaisesti myös valtionavustuslakia.

Laaditun riskianalyysin perusteella tarkastusvirasto päätti kohdistaa laillisuustarkastuksen veikkausvoittovaroista myönnettyihin valtionavustuksiin.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto seuraavista seikoista:

1. Onko avustusten myöntämisessä, maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä noudatettu säädöksiä ja ohjeita?
2. Onko avustusprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?

Tarkastuksen tavoitteena oli näiltä osin antaa yleiskannanotto siitä, onko avustusten hallinnoinnissa toimittu olennaisilta osin säädösten ja ohjeiden mukaisesti.

Tarkastuksen tavoitteena oli lisäksi antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto seuraavista:

1. Onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty?
2. Onko avustuksen käytöstä annettu oikeat ja riittävät tiedot?

Rajattuun varmuuteen perustuvassa kannanotossa raportoidaan tarkastushavainnoista pyrkimättä kattavaan lausumaan.

Laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitiin erityisesti seuraavien säädösten noudattamisen perusteella:

- arpajaislaki (1047/2001)
- valtionavustuslaki (688/2001)
- liikuntalaki (1054/1998)
- nuorisolaki (72/2006)
- laki elokuvataiteen edistämisestä (28/2000)
- laki valtion talousarviosta (423/1988)
- asetus valtion talousarviosta (1243/1992)
- laki julkisista hankinnoista (348/2007) (hankintalaki)
- hallintolaki (434/2003).

2.2 Tarkastuskohde

Tarkastuskohteena ovat olleet opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimat veikkausvoittovaroista myönnetyt harkinnanvaraiset valtionavustukset lukuun ottamatta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaisia valtionavustuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimat avustukset on myönnetty lopulliselle saajalle neljällä tavalla:

1. Ministeriö on myöntänyt avustuksen suoraan lopulliselle käyttäjälle.
2. Ministeriö on asettanut määrärahan toiselle valtion viranomaiselle, joka on myöntänyt avustuksen.
3. Ministeriö on myöntänyt avustuksen yhdistykselle tai säätiölle, joka on myöntänyt avustuksen laissa säädetyn toimivallan mukaisesti (valtionapuviranomainen).
4. Ministeriö on myöntänyt avustuksen yhdistykselle tai säätiölle, joka on siirtänyt avustuksen lopullisen saajan käytettäväksi valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla.

Veikkausvoittovaroista myönnettäviä harkinnanvaraisia valtionavustuksia on vuoteen 2011 saakka hallinnoitu opetus- ja kulttuuriministeriössä Harava-järjestelmällä. Oheisessa taulukossa on esitetty Harava-järjestelmästä poimitut vuoden 2011 avustuspäätökset talousarviotileittäin.

TAULUKKO 3. Opetus- ja kulttuuriministeriön veikkausvoittovaroista myöntämät avustukset käyttötarkoituksittain vuonna 2011 (milj. euroa).

TA-tili	Käyttötarkoitus	Päätöksiä	Myönnetty	%
29.40.53	Tiede	85	27,1	9 %
29.80.52	Taide	1 266	144,3	47 %
29.90.50	Urheilu ja liikuntakasvatus	662	97,7	32 %
29.91.50	Nuorisotyö	636	40,3	13 %
Yhteensä		**2 649**	**309,4**	**100 %**

Taulukossa eivät ole mukana opetus- ja kulttuuriministeriön tekemät käyttöön asettamista koskevat päätökset valtion virastoille ja laitoksille; ne olivat 16,5 miljoonaa euroa vuonna 2011. Tästä 14,9 miljoonaa euroa asetettiin ELY-keskusten käyttöön ja tästä taas 9,5 miljoonaa euroa on asetettu käytettäväksi liikuntapaikkarakentamiseen myönnettäviin valtionavus-

tuksiin. Liikuntapaikkarakentamiseen myönnettyjä valtionavustuksia on tarkastettu ja niistä on raportoitu vuonna 2011 osana ELY-keskusten tilintarkastusta.

Taiteen keskustoimikunnan myöntämät avustukset on rajattu tämän tarkastuksen ulkopuolelle, vaikka Taiteen keskustoimikunta onkin osa kirjanpitoyksikkönä toimivaa opetus- ja kulttuuriministeriötä. Taiteen keskustoimikunta teki vuonna 2011 veikkausvoittovaroista noin 2 000 avustuspäätöstä, joiden summat vaihtelivat 180 euron ja 490 000 euron välillä. Noin 90 prosenttia avustuspäätöksistä on kuitenkin alle 10 000 euron avustuksia.

Hallitus on antanut esityksen laiksi Taiteen edistämiskeskuksesta, johon Taiteen keskustoimikunnan toiminnot siirtyisivät. Perustettava Taiteen edistämiskeskus toimisi opetus- ja kulttuuriministeriön alaisena virastona, jolla olisi aluetoimipisteitä. Keskuksen yhteydessä olisi itsenäistä päätäntävaltaa käyttäviä luottamuselimiä. Niitä olisivat taideneuvosto, valtion taidetoimikunnat, alueelliset taidetoimikunnat sekä erillislautakunnat. Uudistuksella halutaan opetus- ja kulttuuriministeriön 31.5.2012 julkaiseman tiedotteen mukaan selkiyttää taidetoimikuntalaitoksen toimintaa erottamalla toisistaan taiteen edistämiseen liittyvät viranomaistehtävät ja luottamuselimien vertaisarviointiin perustuvat tehtävät. Tiedotteen mukaan Taidetoimikuntalaitoksen toimintakykyä parannetaan ja hallintoa yhtenäistetään sekä myös päätöksenteon läpinäkyvyyttä lisätään. Tiedotteen mukaan uudistuksen myötä valtionavustus- ja apurahapäätöksiin on tulossa oikaisu- ja valitusoikeus laillisuusperusteella.

Tarkasteltaessa Harava-järjestelmästä poimittuja avustuspäätöksiä liikekirjanpidon tileittäin vuoden 2011 aineistosta voidaan todeta, että noin 76 prosenttia avustuksista on myönnetty voittoa tavoittelemattomille yhteisöille. Kunnille avustuksista on myönnetty noin 12 prosenttia ja elinkeinoelämälle 9 prosenttia.

TAULUKKO 4. Opetus- ja kulttuuriministeriön veikkausvoittovaroista myöntämät avustukset liikekirjanpidon tileittäin vuonna 2011 (milj. euroa).

Saajasektori	Päätöksiä	Myönnetty	%
Kunnat	484	37,7	12,2 %
Kuntayhtymät	10	0,9	0,3 %
Elinkeinoelämä	148	28,0	9,0 %
Voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	1 849	236,8	76,5 %
Kotitaloudet	153	2,0	0,6 %
Ulkomaat (rahoitusos. ym.)	5	4,0	1,3 %
Yhteensä	**2 649**	**309,4**	**100,0 %**

Elinkeinoelämälle vuonna 2011 myönnetyistä avustuksista huomattava osuus on myönnetty CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy:lle, joka on valtion kokonaan omistama yhtiö. Yhtiölle maksetut valtionavustukset ovat kasvaneet vuodesta 2009 vuoteen 2011 2,1 miljoonasta eurosta 8,6 miljoonaan euroon, ja kasvu näkyy erityisesti tieteen ja yhteiskunnan vuorovaikutukseen budjetoiduissa avustuksissa.

Oheisessa taulukossa on esitetty euromääräisesti merkittävimmät avustuksensaajat vuonna 2011.

TAULUKKO 5. Vuonna 2011 veikkausvoittovaroista eniten avustusta saaneet yhteisöt (milj. euroa).

Saaja	Määrä
Suomen Kansallisoopperan säätiö	36,8
Suomen elokuvasäätiö	27,6
Suomen Kansallisteatterin Oy	11,2
CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy	8,6
Turku 2011 -säätiö	8,5
Suomen Olympiakomitea ry	7,0
Suomen Liikunta ja Urheilu ry	6,1
European Organization for Astronomical Research in	3,9
Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö/LIKES	3,9
Nuori Suomi ry	3,4
Suomen Antidopingtoimikunta ADT ry	3,0
Tieteellisten seurain valtuuskunta	2,8
Suomalaisen Kirjallisuuden Seura ry	2,6
Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry	2,1
Tiedekeskussäätiö	2,0
Suomen Voimisteluliitto Svoli ry	1,8
Suomen Urheiluliitto ry	1,8
Suomen Palloliitto ry	1,8

Tarkastettavat avustusjärjestelmät on valittu siten, että arpajaislain (1047/2001) 17 §:ssä esitetyt raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuottojen käyttötarkoitukset (urheilu ja liikuntakasvatus, tiede, taide ja nuorisotyö) tulivat tarkastuksen piiriin kattavasti. Tarkastettavien avustusjärjestelmien valinnassa on painotettu volyymin ohella muun muassa saajien määrää. Tarkastuskohteeksi on valittu pelkästään yksittäiselle saajalle myönnettyjä avustuksia siksi, että avustusharkinta on täysin tapauskohtaista. Toisaalta on valittu sellaisia avustusjärjestelmiä, joissa saa-

jia on useita kymmeniä, jotta voitiin saada käsitys myöntökriteereiden soveltamisesta.

2.3 Tarkastuskriteerit

Valtionavustuslaki (688/2001) on harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntämisen, maksamisen, käytön valvonnan sekä takaisinperinnän perusteita koskeva yleislaki. Valtionavustuslaki on toissijainen. Sitä sovelletaan vain siltä osin, kuin muualla lainsäädännössä ei ole jostakin asiasta toisin säädetty.

Myönnettäessä veikkausvoittovaroista valtionavustuksia tieteen edistämiseen sovelletaan valtionavustuslakia, koska erillislainsäädäntöä ei ole.

Sen sijaan myönnettäessä valtionavustuksia taiteen edistämiseen sovelletaan useita erillislakeja, jolloin valtionavustuslakia sovelletaan toissijaisena. Valtionavustusta koskevia lain tasoisia säännöksiä on muun muassa elokuvataiteen edistämisestä annetussa laissa (28/2000).

Sekä liikuntalaissa (1054/1998) että nuorisolaissa (75/2006) on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskevia säännöksiä.

Tarkastuksen tavoitteissa mainittuihin kysymyksiin on haettu vastausta siten, että keskeiset tarkastuskriteerit on johdettu lainsäädännöstä, erityisesti valtionavustuslaista (688/2001), lakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 63/2001 vp) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön laatimista ohjeista.

Kriteerit ovat jäsennettävissä valtionavustuslain mukaisesti kriteereiksi, jotka koskevat avustuksen myöntämisen perusteita, avustuksen myöntämistä ja maksamista, avustuksen käyttöä ja sen valvontaa sekä avustuksen palauttamista ja takaisinperintää. Lisäksi tarkastuksessa on käsitelty kootusti niitä kriteereitä, jotka liittyvät avustusprosessiin yleisemmin.

2.4 Tarkastusaineisto ja -menetelmät

Tarkastus toteutettiin analyyttisenä tarkastuksena, avustusten hallinnointiprosessin tarkastuksena ja tapahtumatarkastuksena. Analyyttisessä tarkastuksessa hyödynnettiin opetus- ja kulttuuriministeriön ylläpitämän Harava-järjestelmän tietoja sekä tukien mahdollisen päällekkäisyyden arvioinnissa RAY:n avustustietokannan tietoja. Lisäksi erityisesti maksatuksen analyyttisessä tarkastuksessa hyödynnettiin opetus- ja kulttuuriministeriön kirjanpidon tietoja.

Avustusten hallinnointiprosessin tarkastus toteutettiin asiakirja-analyysien ja haastatteluiden avulla.

Tapahtumatarkastuksessa tarkastettiin avustushakemuksia ja -päätöksiä noin 250. Tapahtumatarkastusta täydennettiin siten, että kymmenessä tukea saaneessa yhdistyksessä tai säätiössä toteutettiin tarkastus, johon sisältyi pääosin kahta avustuskohdetta koskenut vuoden 2010 kirjanpidon tarkastus sekä sisäisen valvonnan tarkastus.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on saatu opetus- ja kulttuuriministeriöltä 9.8.2012 päivätty palaute, joka on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Tarkastetuilla järjestöillä oli myös mahdollisuus antaa tarkastuskertomusluonnoksesta palaute siltä osin kuin kertomusluonnoksessa esitettiin niitä koskevia huomautuksia. Saatu palaute on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen suorittivat tilintarkastusneuvos, JHTT Pekka Ihalainen, johtava tilintarkastaja Antti Hieta ja johtava tilintarkastaja Kaj von Hertzen. Tarkastusta ovat valvoneet tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jari Sanaskoski ja tilintarkastusjohtaja, JHTT Väinö Viherkoski.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Arpajaislain noudattaminen

Arpajaislain 11 §:n mukaan Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemiseen.

Arpajaislain 17 §:n mukaan raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen.

Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä annetun lain (1054/2001) 1 §:ssä säädetään jakosuhteista seuraavasti:

1. 25 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen
2. 9 prosenttia nuorisotyön edistämiseen
3. 17,5 prosenttia tieteen edistämiseen
4. 38,5 prosenttia taiteen edistämiseen
5. 10 prosenttia 1–4 kohdassa säädettyihin tarkoituksiin valtion talousarviossa vuosittain tarkemmin päätettävällä tavalla.

Oheisessa taulukossa on verrattu vuoden 2010 toteutumaa jakosuhteeseen. Taulukosta voidaan päätellä, että jakosuhdetta on noudatettu ottaen huomioon 10 prosentin vuosittainen kohdennus.

TAULUKKO 6. Jakosuhteen toteutuminen vuonna 2010.

Käyttötarkoitus	Netto	Toteuma	Jakosuhde	Erotus
Tiede	95 795 683	19,5 %	17,5 %	2,0 %
Taide	209 341 870	42,5 %	38,5 %	4,0 %
Urheilu ja liikuntakasvatus	135 830 192	27,6 %	25 %	2,6 %
Nuorisotyö	51 325 202	10,4 %	9 %	1,4 %
Yhteensä	**492 292 947**	**100 %**	**90 %**	**10,0 %**

Arpajaislain 18 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan raha-arpajaisia sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelejä toimeenpanevan rahapeliyhteisön asianomaisen tilikauden voittoa sekä voittovaroista myönnetyistä lainoista kertyviä kuoletuksia ja korkoja.

Arpajaislain 21 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää, että vuosittain jätetään jakamatta 18 §:ssä tarkoitetuista määrärahoista enintään 20 prosenttia. Jakamatta jätetty määrä on jaettava viiden vuoden kuluessa.

Valtion vuoden 2010 talousarviossa (momentti 12.29.88 Valtion osuus veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista) veikkausvoittovaroja on budjetoitu 462,7 miljoonaa euroa. Vuoden 2010 lisätalousarviossa eduskunta on päättänyt lisätuloutuksesta. Yleisperustelujen mukaan Veikkaus Oy:n jakamattomia voittovaroja tuloutetaan 30 miljoonaa euroa nuorten työllisyysmahdollisuuksien edistämiseksi tieteen, taiteen, liikunnan ja nuorisotyön aloilla. Edelleen yleisperusteluissa todetaan, että rahoitus on painotettu niin sanotun jakosuhdelain sallimissa rajoissa nuorisotyöhön.[1]

Lisätuloutuksen mahdollistamat avustusmäärärahat kohdennettiin ministeriön avustuspäätöksillä olennaisilta osilta siten, että keskeisille liikunta- ja nuorisojärjestöille myönnettiin yhteensä 12,6 miljoonaa euroa palkkatuen myöntämiseen alle 29-vuotiaille nuorille. Koska laissa julkisista työvoimapalveluista (1295/2002) on erilliset säädökset palkkatuesta, ei avustusten myöntämisessä sovellettuja, ehdoiltaan väljempiä tukikäytäntöjä voida pitää tarkoituksenmukaisina. Palkkatukea voitiin esimerkiksi käyttää jo olemassa olevan määräaikaisen työsuhteen jatkamisesta aiheutuviin palkkakuluihin, mikäli työsuhde loppuisi ilman palkkatukea.[2] Edellä mainitun ehdon toteutumista on käytännössä vaikea todentaa.

Tarkastuksen perusteella on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että huomattava lisäys vuotuisessa jaettavassa avustusmäärärahassa voi johtaa avustusten epätarkoituksenmukaiseen käyttämiseen tai avustusten kasautumiseen. Suositeltavaa olisikin soveltaa arpajaislain 21 §:ää siten, että riippumatta Veikkaus Oy:n yksittäisen tilikauden voitosta, veikkausvoittovaroista myönnettävien avustusten kokonaismäärä pidettäisiin tasaisena.

3.2 Valtionavustusten myöntökriteerit

Kaikkien myönnettyjen valtionavustusten tulee täyttää valtionavustuslaissa ja mahdollisessa erillislaissa säädetyt edellytykset. Valtionavustuslaissa tällaisia myöntökriteerejä ovat esimerkiksi 7 §:ssä säädetyt valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset sekä 6 §:n säännös valtionavus-

[1] *Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 lisätalousarvioksi, HE 26/2010 vp.*
[2] *Suomen Nuorisoyhteistyö–Allianssi ry, Työtä nuorille 2010 -työllistämishanke, hanke-ehdot.*

tuksen määrästä suhteessa avustettavan toiminnan tai hankkeen kokonaiskustannuksiin.[3]

Valtionavustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, että valtionapuviranomaisen on myöntäessään valtionavustusta pystyttävä myös esittämään ne perusteet, joilla avustettava hanke tai toiminta edistää valtionavustuksen käyttämiselle säädöksissä ja talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Perustelut on hallituksen esityksen mukaan pystyttävä esittämään siten, että ne ovat selkeitä ja objektiivisesti hyväksyttävissä.[4] Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä puolestaan säädetään, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Valtionavustuksen perusteltavuuden vaatimus edellyttää siten riittävän selkeitä ja objektiivisesti hyväksyttävissä olevia myöntökriteereitä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustuksia koskevien menettelytapaohjeiden mukaan kriteerit voidaan kirjata esittelymuistioon, jolloin päätökseen tuleva perustelu voi olla suppeampi. Menettelytapaohjeiden mukaan avustuksen myöntämistä harkittaessa on punnittava

- haetun valtionavustuksen käyttötarkoituksen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä
- valtionavustuksen myöntämisen perusteltavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta kyseessä olevalle määrärahalle asetetun tavoitteen kannalta arvioituna
- valtionavustuksen käyttötarkoitusta, tarpeellisuutta sekä hakijan omia varoja ja muita rahoitusmahdollisuuksia
- avustuksen kielteisten vaikutusten ennakointia
- yhdenvertaisuuden periaatetta
- sitä, tukeeko käyttötarkoitus ministeriön voimassa olevia strategioita ja muita linjauksia
- mahdollisen maksukiellon vaikutusta myöntämisperusteisiin
- puuttuva tai myöhässä oleva selvitys aikaisemmista valtionavuista.[5]

Useissa avustusjärjestelmissä hakijoita on vain yksi, jolloin hakijoita ei tarvitse vertailla keskenään. Vuonna 2011 alajaotellut talousarviotilit

---

[3] *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa Valtionavustuslain ohjausvaikutus (88/2004) on tarkastettu valtionavustusten myöntöharkinnan kriteereitä ja myöntöharkinnan kriteereiden soveltamista opetusministeriön hallinnonalalla.*

[4] *HE 63/2001 vp.*

[5] *Menettelytapaohjeet valmistelijoille opetusministeriössä. Valtionavustusten haettavaksi julistaminen, hakeminen, myöntäminen, maksatus, käyttö ja käytön valvonta.*

huomioon ottaen erilaisia veikkausvoittovaroista rahoitettavia avustusjärjestelmiä oli yhteensä 105. Niistä 15 ovat sellaisia järjestelmiä, joissa avustuksen saajia on vain yksi ja saajataho käy ilmi valtion talousarvion veikkausvoittovaramomenttien selvitysosasta tai talousarvion tilijaottelusta. Niihin ei siten liity tarvetta asettaa erityisiä myöntökriteereitä. Avustusharkinta perustuu niiden osalta valtionavustuslain tai mahdollisen erillislain edellytyksiin. Nämä muodostavat lähes 20 prosenttia opetus- ja kulttuuriministeriön veikkausvoittovaroista myöntämistä avustuksista.

3.2.1 Esimerkkejä erillislainsäädäntöön perustuvien avustusten myöntökriteereistä

Nuorisolain (72/2006) 10 §:ssä säädetään nuorisojärjestöille ja nuorisotyön palvelujärjestöille myönnettävistä yleisavustuksista. Lain 10 §:n 3 momentin mukaan avustukset myönnetään tulosperusteisesti. Tulosperusteita ovat toiminnan laatu, laajuus ja taloudellisuus. Avustusta myönnettäessä otetaan lisäksi lain mukaan huomioon toiminnan ajankohtainen yhteiskunnallinen merkitys sekä avustuksen tarve.

Nuorisotyöstä ja -politiikasta annetun valtioneuvoston asetuksen (103/2006) 6 §:ssä säädetään tulosperusteisuudesta yksityiskohtaisemmin.

Asetuksen 6 §:n mukaan tulosperusteita arvioidaan suunnitellun ja toteutuneen toiminnan perusteella. Toiminnan laatua arvioidaan suhteessa kunkin järjestön asettamiin tavoitteisiin ja niiden toteutumiseen. Toiminnan laajuutta arvioitaessa otetaan huomioon järjestön säännöllisen toiminnan piirissä olevien nuorten määrä sekä toiminnan vaikuttavuus ja alueellinen kattavuus. Taloudellisuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota järjestön oman toiminnan tuottoihin, hallinnon kustannusten osuuteen kokonaiskustannuksista sekä toiminnan tuottavuuteen. Avustuksen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon järjestön taloudellinen tila, muut julkiset avustukset ja varsinaiseen toimintaan käytettävissä olevat varat. Ajankohtaista yhteiskunnallista merkitystä arvioitaessa otetaan huomioon järjestön aktiivisuus yhteiskunnallisissa asioissa sekä nuorten sosiaalisessa vahvistamisessa.

Nuorisolain ja -asetuksen tulosperusteisuutta koskeva käsitteistö ja käsitteiden väliset suhteet ovat osin sekavat ja tulkinnanvaraiset. Esimerkiksi toiminnan laajuutta arvioidaan paitsi osallistujien määrällä myös toiminnan vaikuttavuudella. Tulosperusteet muodostavatkin perustan lähinnä kokonaisarviolle. Täsmällisten tulosperusteiden määrittämistä vaikeuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan se, että järjestökenttä on niin moninainen.

Nuorisolakiin perustuvia yleisavustuksia myönnettiin vuonna 2011 valtakunnallisille nuorisojärjestöille ja nuorisotyön palvelujärjestöille yhteensä 12,8 miljoonaa euroa ja avustusta sai 68 järjestöä. Määräraha on kasvanut vuoteen 2010 verrattuna 0,8 prosenttia ja vuoteen 2009 verrattuna 9,4 prosenttia.

Järjestöjen avustustaso ei ole laskenut kolmen vuoden tarkastelujaksolla yhdessäkään järjestössä. Avustusta saavissa järjestöissä yleisavustuksen taso on siten vakaa, ja tulosperusteisuutta sovelletaan käytännössä vain määrärahan mahdollisen kasvun kohdistamiseen järjestöille. Tulosperusteiden mukaan toiminnan laajuutta arvioitaessa otetaan huomioon järjestön säännöllisen toiminnan piirissä olevien nuorten määrä. Jäsenmäärästä ikäluokittain raportoidaan vuosittain selvityksen liitelomakkeissa. Tarkastuksen perusteella jäsenrekisterien luotettavuuteen on syytä kiinnittää huomiota.

Nuorisolain 6 §:ssä säädetään arviointi- ja avustustoimikunnasta, jolla on keskeinen merkitys avustusprosessissa. Toimikunnan tehtävänä on nuorisolain 6 §:n mukaisesti muun muassa tehdä vuosittain opetusministeriölle esitys valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja valtakunnallisten nuorisotyön palvelujärjestöjen valtionavustusten jaosta. Olennaista myöntöprosessin kannalta on myös se, että nuorisolain 10 §:n mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö hyväksyy avustettavat järjestöt. Myöntöprosessi on siten kaksivaiheinen: ensin hyväksytään järjestö valtionavustuksen saajaksi ja toisessa vaiheessa kaikki hyväksytyt järjestöt saavat valtionavustusta, jonka määrää arvioidaan nuorisolain ja -asetuksen mukaisesti tulosperusteisesti.

Liikuntalain (1054/1998) nojalla valtionavustukset myönnetään valtakunnallisille ja alueellisille liikuntajärjestöille myös tulosperusteisesti. Liikuntalain 7 §:n mukaan valtionavustuksen määrää harkittaessa otetaan huomioon se, miten järjestö toimii liikuntalain tarkoituksen toteuttamiseksi. Hakijoiden keskinäisessä vertailussa otetaan huomioon järjestön toiminnan laatu ja laajuus. Lisäksi otetaan huomioon toiminnan yhteiskunnallinen merkitys. Liikunta-asetuksen (1055/1998) 2 §:n mukaan ministeriö voi vahvistaa tarkemmin käytettävät avustusperusteet. Vuotuiset arviointiperusteet käyvät ilmi opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisemista ohjeista, jotka koskevat valtionapukelpoisuuden ja valtionavustuksen hakemista.[6]Arviointiperusteet on muodostettu erikseen lajiliitoille, liikunnan aluejärjestöille, erityisliikuntajärjestöille sekä koululais- ja opiskelijajärjestöille.

[6] *Voimassa oleva ohje: Ohjeet valtionapukelpoisuushakemuksesta sekä valtionavustuksen hakemisesta vuonna 2012, dnro 12/625/2011, 11.7.2011.*

Liikuntajärjestöille myönnettiin vuonna 2011 liikuntalain nojalla avustusta 41,3 miljoonaa euroa. Myöskään liikuntajärjestöjen avustustaso ei ole laskenut kolmen vuoden tarkastelujaksolla lukuun ottamatta yhtä lajiliittoa, joka jäi kokonaan ilman avustusta vuonna 2011. Avustusta saavissa järjestöissä yleisavustuksen taso on siten vakaa, ja tulosperusteisuutta sovelletaan käytännössä vain määrärahan mahdollisen kasvun kohdistamiseen järjestöille. Vuonna 2011 määräraha kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna 2,5 prosenttia ja vuoteen 2009 verrattuna 8 prosenttia.

Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain (28/2000) 2 §:n mukaan opetusministeriö voi osoittaa Suomen elokuvasäätiölle valtion varoja elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisen ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseksi muulla tavoin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuonna 2011 osoittanut Suomen elokuvasäätiölle veikkausvoittovaroista 25,6 miljoonaa euroa elokuvatukien myöntämiseen. Tuki on kasvanut vuoteen 2010 verrattuna 6,3 prosenttia ja vuoteen 2009 verrattuna 4,7 prosenttia.

Lain 8 §:n 1 momentin mukaan tarkempia säännöksiä tukitoiminnan järjestelyistä sekä tukien myöntämisperusteista ja valvonnasta voidaan antaa asetuksella. Lain 8 §:n 3 momentti edellyttää, että Suomen elokuvasäätiöllä tulee olla tukien myöntämistä varten säätiön hallituksen hyväksymä tukiohjeisto.

Elokuvataiteen edistämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (843/2007) 1 §:ssä säädetään tuen myöntämisperusteista. Pykälässä säädetään, että elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 2 §:ssä tarkoitettua tukea voidaan myöntää sellaisen elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamiseen ja jakeluun, jota pidetään kulttuurituotteena. Tuettavana kulttuurituotteena pidetään elokuvaa ja muuta kuvaohjelmaa, kun

1. se muodostaa taiteellisen kokonaisuuden
2. sen sisältö perustuu kulttuuriarvoihin, joiden alkuperä on kulttuuriidentiteetissä
3. siihen sisältyy merkittävä luovien tekijöiden ja esittävien taiteilijoiden panos ja kun heille maksettavien palkkojen ja palkkioiden osuus tuotantokustannuksista on merkittävä.

Vuonna 2010 noin 80 prosenttia elokuvasäätiön tuesta myönnettiin tuotantotukena. Tuotantotuen tukiohjeissa todetaan, että tuenvarauspäätöstä tehtäessä hanketta arvioidaan sisällöllisenä, ilmaisullisena ja tuotannollisena

kokonaisuutena ja otetaan huomioon tuenhakijan taiteelliset, ammatilliset ja taloudelliset edellytykset hankkeen toteuttamiseksi.[7]

Tuen myöntämisperusteet ovat hyvin yleiset, joten elokuvasäätiölle jää runsaasti harkintavaltaa. Elokuvasäätiössä hakemuksista tehdään esittelymuistio. Tuesta päättää säätiön sääntöjen mukaan toimitusjohtaja. Toimitusjohtajan allekirjoittamat säätiön päätöspöytäkirjat ovat pelkistettyjä päätösluetteloita. Niissä mainitaan vain haettu summa ja myönnetty summa. Perusteluja päätösluetteloon ei sisälly. Avustuksen hakija saa kuitenkin vastauksena hakemukseensa hallintojohtajan allekirjoittaman tuenvarauspäätöksen tai kielteisen päätöksen. Kielteisissä päätöksissä on lyhyet perustelut.

Suomen elokuvasäätiön päätöksistä tai valmisteluasiakirjoista ei käy ilmi, miten säätiö on soveltanut elokuvataiteen edistämisestä annetussa asetuksessa säädettyjä myöntämisperusteita.

3.2.2 Esimerkkejä valtionavustuslakiin perustuvien avustusten myöntökriteereistä

Pääosa avustusjärjestelmistä on sellaisia, joihin sovelletaan ainoastaan valtionavustuslakia. Yksi euromääräisesti suurimmista avustusjärjestelmistä, jossa hakijoita on runsaasti, on avustukset valtakunnallisille kulttuuritapahtumille.

Vuonna 2011 tukea haki 228 tapahtumaa, ja hakemusten yhteissumma oli noin 8,9 miljoonaa euroa. Avustusta myönnettiin 162 tapahtumalle yhteensä 5 020 000 euroa. [8] Valtakunnallisiin kulttuuritapahtumiin myönnetty määräraha on kasvanut vuoteen 2010 verrattuna 12,2 prosenttia ja vuoteen 2009 verrattuna 23,3 prosenttia.

Avustuksen hakuilmoituksessa mainittiin seuraavat myöntökriteerit:
- tapahtuman merkitys taiteenalansa/alojensa kentässä
- tapahtuman valtakunnallisuus
- tapahtuman talousarvio ja järjestävän yhteisön taloudellinen kokonaistilanne
- tapahtuman vakiintuneisuus
- vuosittaiset valtion talousarviossa olevat tai muut opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaa koskevat painopisteet.

---

[7] *Suomen elokuvasäätiön tukiohjeisto 1.1.2009. Vahvistettu elokuvasäätiön hallituksessa 11.12.2008.*

[8] *Lisäksi määrärahasta myönnettiin Savonlinnan Oopperajuhlien kannatusyhdistys ry:lle Olavinlinnan vuokrakustannuksiin 130 000 euroa.*

Vuonna 2011 avustuksen saajissa oli 130 sellaista yhteisöä, jotka olivat saaneet avustusta jo vuonna 2009. Näiden saamat avustukset kattoivat 91,6 prosenttia kokonaismäärästä. Uusia tapahtumia tuli avustuksen piiriin vuonna 2011 viisi ja vuonna 2010 seitsemän. Uudet tapahtumat ovat euromääräisesti pieniä, yhteensä noin 70 000 euroa.

Avustusvalmistelussa hyödynnetään Taiteen keskustoimikunnan lausuntoa, joka pohjautuu eri taiteenalojen toimikuntien antamiin lausuntoihin. Vuoden 2011 avustusvalmistelua koskevassa muistiossa todetaan, että jakoesitys noudattelee pitkälti eri taiteenalojen toimikuntien lausuntojen linjaa, mutta uusia tapahtumia esitetään tuen piiriin huomattavasti toimikuntien esittämää määrää vähemmän.

Avustusesityksessä on hyödynnetty taulukkoa, jossa on perustiedot kaikista hakemuksista. Taulukossa on kohta, jossa hakemuksen kohteena olevaa kulttuuritapahtumaa luonnehditaan edellä mainittujen myöntökriteerien mukaisesti.

Erityisesti valtakunnallisuutta voidaan pitää tulkinnanvaraisena myöntökriteerinä. Ministeriöstä saadun määrittelyn mukaan tapahtuma on valtakunnallinen, kun se herättää sekä yleisössä että tiedotusvälineissä laajempaa huomiota järjestäjäpaikkakunnan ulkopuolella. Ainoastaan oman paikkakunnan asukkaita kiinnostavat ja paikallistasolla uutisoitavat tapahtumat eivät täytä ministeriön määrittelyn mukaan valtakunnallisuuden kriteeriä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä on vuonna 2011 pohtinut valtakunnallisten kulttuuritapahtumien avustusjärjestelmää päätymättä kuitenkaan konkreettisiin toimenpide-ehdotuksiin.

Tieteen edistämiseen myönnetyistä avustuksista volyymiltään suurimman avustusjärjestelmän muodostavat tiedeinstituuttien ja tutkimuslaitosten, Tiedekeskus Heurekan sekä eräiden tieteellisten seurojen ja yhdistysten toiminta-avustukset. Vuonna 2011 kyseisiä avustuksia myönnettiin 9,9 miljoonaa euroa. Määräraha kasvoi vuoteen 2010 verrattuna 3,1 prosenttia ja vuoteen 2009 verrattuna 8,9 prosenttia.

Avustusjärjestelmässä on 19 vakiintunutta saajaa, joista avustusmäärältään suurimmat ovat Tiedekeskussäätiö ja Tieteellisten seurain valtuuskunta; ne kumpikin saavat vuosittain toiminta-avustusta yli 2 miljoonaa euroa. Avustustasot ovat vakiintuneet. Pieniä vuotuisia muutoksia aiheutuu hankeavustuksista.

Hakuohjeiden mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö painottaa seuraavia seikkoja arvioidessaan valtionavustushakemuksia:

- Avustuksen kohteena olevan toiminnan tärkeyttä ministeriön strategisten tavoitteiden toteuttamisessa.
- Yhteisön tukemisen tuottamaa lisäarvoa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle.

- Tieteen sekä tieteen ja yhteiskunnan välisten suhteiden edistämistä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitteena on erityisesti edistää tutkimukseen perustuvan tiedon hyödyntämistä.
- Toiminnan valtakunnallisuutta tai kansainvälisyyttä. Toiminta voi luonteensa puolesta täydentää valtion muita toimintoja tieteen edistämiseksi.
- Avustuksen saajan toiminnan vakiintuneisuutta ja edellytyksiä toiminnan harjoittamiseen tuloksellisella tavalla.
- Hakijan ja sen taustayhteisöjen rahoitusasemaa ja taloudellista tilannetta.

Kun otetaan huomioon, että avustusjärjestelmässä myönnetään avustuksia vakiintuneille saajille vakiintuneen avustustason mukaisesti, jää myöntökriteerien tosiasiallinen merkitys vähäiseksi.

3.3 Valtionavustuksen myöntämisen perusteet

3.3.1 Valtionavustuslajit

Valtionavustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Pykälän 2 momentin mukaan yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta.

Pykälän 3 momentin mukaan erityisavustus voidaan myöntää

1. investointiavustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan
2. hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen taikka muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen
3. apurahana, stipendinä tai avustuksena hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen
4. muuna 1–3 kohdassa tarkoitettuun verrattavana erityisavustuksena.

Hallituksen esityksen mukaan luettelo valtionavustuksen lajeista ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, ja tarkoituksena on, että kulloinkin on käytettävissä tarkoitukseen mahdollisimman hyvin soveltuvat valtionavustuksen muoto ja ehdot.

Hallituksen esityksen mukaan talousarviossa ja sen puitteissa valtionavustusta koskevissa valtioneuvoston asetuksen säännöksissä ja valtionavustuspäätöksessä voidaan myös sallia yleisavustuksen käyttäminen saa-

jan tavanomaiseen toimintaan liittyviin investointi-, rahoitus- ja sijoitusmenoihin, jos tämä on perusteltua valtionavustuksen käyttötarkoituksen kannalta.

Investointiin voidaan siten myöntää joko yleisavustusta tai erityisavustusta. Yleisavustuksilla ja erityisavustuksilla on opetus- ja kulttuuriministeriössä erilaiset vakioehdot ja -rajoitukset, joten myönnettäessä yleisavustusta investointiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota päätökseen liitettäviin ehtoihin ja rajoituksiin, esimerkiksi hankintojen kilpailuttamisvelvollisuuteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustuspäätöksiin liitettävät vakioehdot ja -rajoitukset on jaettavissa neljään kokonaisuuteen: yleisavustuksiin, erityisavustuksiin, perustamishankkeisiin ja investointeihin.

3.3.2 Valtionavustuksen määrä

Valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan muu kuin 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu valtion talousarviosta tai talousarvion ulkopuolella olevasta valtion rahastosta myönnettävä valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu.

Saman pykälän 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, toiminnan tai hankkeen toteutuneet kustannukset voivat jäädä pienemmiksi kuin valtionapuviranomaisen vahvistaman laskennallisen perusteen mukaan myönnetty valtionavustus.

Edelleen 3 momentin mukaan valtionavustus ei saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai muun julkisen tuen enimmäismäärää.

Opetus- ja kulttuuriministeriön yleisavustuksen 1.12.2011 saakka voimassa olleiden vakioehtojen ja -rajoitusten mukaan yleisavustus katsotaan asianmukaisesti käytetyksi, jos avustuksensaajalla on ollut avustettavasta toiminnasta hyväksyttäviä menoja vähintään avustusta vastaava määrä. Menojen vähennyksenä otetaan huomioon samaan tarkoitukseen valtiolta, kunnalta, seurakunnalta tai muulta julkisyhteisöltä saadut avustukset.[9]

Jos yleisavustuksen saajalla ei ole ollut muita tuloja ja kaikki menot ovat olleet hyväksyttäviä, on yleisavustuksella opetus- ja kulttuuriministeriön vahvistamien vakioehtojen mukaan voitu kattaa toiminnasta aiheutu-

[9] *Yleisavustukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset, dnro 7/290/2010.*

vat kokonaiskustannukset, mikä on vastoin valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin pääsäännöstä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön 1.12.2011 päivätyissä yleisavustuksen vakioehdoissa ja -rajoituksissa puolestaan todetaan valtionavustuslain 6 §:ään viitaten, että yleisavustus ei saa kattaa toiminnasta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu.

Avustuksen saajalle ei saa olla avustusta myönnettäessä epäselvää, kattaako valtionavustus toiminnasta aiheutuvat kokonaiskustannukset. Asian on siten käytävä ilmi valtionavustuspäätöksestä, ja sen on perustuttava valtionapuviranomaisen harkintaan.

Hallituksen esityksen mukaan valtionapuviranomaisen on pystyttävä selkeästi ja järkevästi perustelemaan kussakin tilanteessa, mitkä ovat ne erityiset syyt, jotka ovat vaatineet poikkeamaan laissa asetetusta pääsäännöstä ja myöntämään bruttomääräiset kokonaiskustannukset täysimääräisesti kattavan valtionavustuksen.

Osa avustuksen saajista toimii avustuspäätöksissä määriteltyjen käyttötarkoitusten mukaan ikään kuin opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta eikä niin, että yhteisöt hakisivat avustusta sääntöjensä mukaiseen kansalaisjärjestötoimintaan. Useissa tapauksissa ministeriöllä on myös edustaja yhteisön hallintoelimissä. Esimerkkinä toimeksiantotehtävästä voidaan mainita Suomen taideakatemian säätiön Näyttelyvaihtokeskus Framen rahoitus. Opetus- ja kulttuuriministeriö päätti, että Suomen taideakatemian säätiö saa käyttää saamaansa vuoden 2010 yleisavustusta vuosina 2004–2009 syntyneiden alijäämien kattamiseen. Päätöstä perusteltiin sillä, että päätettäessä siirtää Näyttelyvaihtokeskus Framen toiminnan ylläpito pois Suomen taideakatemian säätiöltä nähtiin kohtuullisena, ettei säätiölle syntyisi Framen toiminnan ylläpidosta ylimääräisiä kuluja, koska säätiö otti aikoinaan tehtäväksi Näyttelyvaihtokeskus Framen ylläpitämisen ja hallinnoinnin opetusministeriön aloitteesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö täsmentää tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että tehdyllä päätöksellä oli tarkoitus korvata säätiölle sen omien varojen käyttö.

Suomen elokuvasäätiö saa toiminta-avustusta vuosittain hakemansa määrän. Vuonna 2011 opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt elokuvasäätiölle yleisavustusta noin 2 miljoonaa euroa. Yleisavustus on kasvanut vuoteen 2010 verrattuna 6,3 prosenttia ja vuoteen 2009 verrattuna 18,6 prosenttia. Ministeriö myöntää elokuvasäätiölle vuosittain myös pienehköjä hankeavustuksia.

Laissa elokuvataiteen edistämisestä (28/2000) säädetään (2 §), että opetus- ja kulttuuriministeriö voi osoittaa Suomen elokuvasäätiölle valtion

varoja elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisen ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseksi muulla tavoin. Laissa ei kuitenkaan säädetä, miten ministeriö korvaa elokuvasäätiölle valtionapuviranomaisena toimimisen kustannukset. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että vuotta 2012 koskevassa valtionavustuspäätöksessä viitataan siihen, että lain nojalla ministeriö on delegoinut säätiölle avustuksen myöntämisen ja sillä perusteella avustus myönnetään lähes täysimääräisenä.

Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö on puolestaan yli 15 vuotta toteuttanut Kunnossa kaiken ikää -ohjelmaa, johon opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää avustusta ilman säätiön olennaista omarahoitusosuutta.

Valtionavustusten sääntelyn arviointi- ja kehittämistarpeita pohtineen työryhmän muistiossa todetaan, että harkinnanvarainen korvaus ja valtionavustus ovat asiallisesti erittäin lähellä toisiaan. Työryhmä suositteli, että harkinnanvaraisen korvauksen käsitteestä pyrittäisiin luopumaan ja harkinnanvaraiset korvaukset myönnettäisiin selkeästi valtionavustuksina.[10]

Valtionavustuksen myöntämistä korvauksena jonkin tehtävän tai muun vastaavan hoitamisesta voidaan pitää perusteltuna menettelytapana. Korvaustyyppiset valtionavustukset olisi kuitenkin hyvä tunnistaa, koska niiden suuruuden määrääminen poikkeaa tavallisesta valtionavustuksesta siinä, katetaanko avustuksella poikkeuksellisesti kustannukset täysimääräisesti.

Hankintalain vaatimusten takia korvaustyyppiselle valtionavustukselle tulisi kuitenkin olla selkeä peruste. Tarkastuksessa tuli esiin yksittäisiä avustuspäätöksiä, joissa kyse oli pikemminkin asiantuntijapalveluhankinnasta kuin valtionavustuksesta. Liikuntayksikön vaikutusten arviointia koskevassa selvityksessä todetaan, että kukin avustetuista selvitys- tai tutkimushankkeista tuottaa toimenpide-ehdotuksia ministeriölle eli avustuksia voidaan pitää vastikkeellisina.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä pidetyssä tarkastuksen aloituspalaverissa tuli esiin, että ministeriön yksiköillä ei ole erityisiä määrärahoja kehittämistoiminnalle, mikä lisää riskiä, että avustusta käytetään esimerkiksi erilaisten selvitysten tekemiseen.

---

[10] *Valtionavustusten sääntelyn arviointi- ja kehittämistarpeet. Valtionavustusten sääntelytyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita (22/2001). Helsinki 2001.*

3.3.3 Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset

Valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos

1. tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä
2. valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta
3. valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen
4. valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Hallituksen esityksen mukaan ilmaisu ”talousarvion taikka talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa” viittaa määrärahojen tai tarkoitukseen käytettävissä olevien rahaston varojen riittävyyteen ja talousarviossa taikka rahastojen osalta säädöksissä määriteltyjen käyttötarkoitusten noudattamiseen. Myönnettäessä valtionavustuksia veikkausvoittovaroista avustukset tulee siten myöntää talousarviossa asianomaisilla momenteilla määriteltyyn käyttötarkoitukseen.

Talousarvion momentilla 29.40.53 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat tieteen edistämiseen) opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämien valtionavustusten käyttötarkoitus on esitetty tiiviisti. Määrärahaa saa käyttää tieteen edistämiseksi sekä tieteen ja yhteiskunnan vuorovaikutuksen edistämiseksi.[11]

Talousarvion momentilla 29.80.52 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat taiteen edistämiseen) opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiä valtionavustuksia koskeva yleinen käyttötarkoitus on myös esitetty tiiviisti. Määrärahaa saa käyttää taiteen ja kulttuurin edistämistä tarkoittavien toimenpiteiden rahoittamiseen. Momentin päätösosassa on lisäksi yksilöity Suomen Kansallisoopperan säätiölle ja Suomen Kansallisteatterin Osakeyhtiön käyttökustannuksiin myönnettävien avustusten enimmäismäärät.

[11] *Valtion vuoden 2010 talousarvio.*

Talousarvion momentilla 29.90.50 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen) opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämien valtionavustusten käyttötarkoitus jakaantuu erityislakien perusteella myönnettäviin valtionavustuksiin ja muihin avustuksiin. Eduskunnan päätöksellä lajiliitoille ja muille valtakunnallisille liikuntajärjestöille on vuonna 2011 osoitettu määrärahaa yhteensä 41,3 miljoonaa euroa.

Talousarvion momentilla 29.91.50 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat nuorisotyön edistämiseen) opetusministeriön myöntämien valtionavustusten käyttötarkoitus jakaantuu niin ikään erityislakien perusteella myönnettäviin valtionavustuksiin ja muihin avustuksiin. Muut kuin erillislakiin perustuvat avustuskohteet on kohtuullisen selkeästi yksilöity. Eduskunta ei ole nuorisotyön edistämiseen budjetoitujen avustusten osalta päättänyt yhdenkään yksilöidyn käyttötarkoituksen enimmäismäärästä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että veikkausvoittovaroista myönnettävien valtionavustusten käyttötarkoitus on valtion talousarviossa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta varsin väljästi määritelty.

Yhteiskunnallinen hyväksyttävyys

Tarkastuksen perusteella avustusharkinnassa yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden arviointi ei näyttäisi olevan ongelmallista.

Tavoitteellisuus

Avustusprosessi ja yksittäiset avustuspäätökset edellyttävät selkeää tulostavoiteasettelua. Avustusprosessin tulostavoiteasettelu perustuu valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 11 §:ään, jonka mukaan eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle.

Valtion talousarviossa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan pääluokassa on asetettu vaikuttavuustavoitteet koulutus- ja tiedepolitiikalle, taide- ja kulttuuripolitiikalle, liikuntapolitiikalle sekä nuorisotyölle ja -politiikalle.

Kukin politiikkalohko muodostaa valtion talousarviossa oman luvun, jonka selvitysosassa hallinnonalan vaikuttavuustavoitteista johdetaan yksilöidympiä vaikuttavuustavoitteita, erilaisia kehittämistavoitteita ja suunniteltuja toimenpiteitä vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi.

Liikuntatoimen ja nuorisotyön luvuissa veikkausvoittovarat ovat selkeästi tärkein määräraha yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteuttamiseksi. Taide- ja kulttuuripolitiikassakin määrärahan osuus on yli puolet politiikkalohkon kokonaismäärärahoista. Sen sijaan opetus- ja kulttuuriministeriön tieteen edistämiseen myöntämät valtionavustukset muodostavat vain noin prosentin korkeakouluopetus ja tutkimus -politiikkalohkon kokonaismäärärahoista, vaikka ne ovatkin yli 24 miljoonaa euroa. Tieteen edistämiseen myönnetyillä valtionavustuksilla onkin hyvin vähäinen yhteys talousarviossa esitettyihin hallinnonalan vaikuttavuustavoitteisiin.

Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat nuorisotyön edistämiseen -talousarviomomentin selvitysosassa määrärahan arvioitu käyttö on esitetty vaikuttavuustavoitteittain. Menettelytapa kytkee valtionavustusten käyttötarkoitukset hallinnonalan vaikuttavuustavoitteisiin sellaisella tavalla, jota voidaan suositella sovellettavaksi myös laajemmin.

Yksittäisten avustuspäätösten tavoitteellisuus perustuu puolestaan valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan avustus voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa, jos avustuksen myöntäminen on perusteltua avustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta.

Hallituksen esityksen mukaan valtionapuviranomainen on velvoitettu ottamaan huomioon valtionavustukselle mahdollisesti määritellyt tavoitteet sekä arvioimaan sitä, onko haetun valtionavustuksen myöntäminen perusteltua näiden tavoitteiden kannalta. Avustuksen tavoitteellisuus on hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu valtionavustuksen myöntämisen ehdottomaksi edellytykseksi harkittaessa sitä, voidaanko haettua valtionavustusta myöntää.

Perusteltavuuden vaatimus tarkoittaa sitä, että valtionapuviranomaisen on riittävällä ja asianmukaisella tavalla varmistuttava siitä, että hakemuksessa esitetty valtionavustuksen käyttö edistää valtionavustuksen käytölle asetettuja tavoitteita. Arvioinnissa keskeisiä tavoitteita ovat hallituksen esityksen mukaan eduskunnan valtion talousarviossa asettamat tavoitteet tai lailla asetetut valtionavustuksen tavoitteet.

Valtionapuviranomaisen on myöntäessään valtionavustusta pystyttävä myös esittämään ne perusteet, joilla avustettava hanke tai toiminta edistää valtionavustuksen käyttämiselle säädöksissä ja talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Perustelut on pystyttävä hallituksen esityksen mukaan esittämään siten, että ne ovat selkeitä ja objektiivisesti hyväksyttävissä.

Tämän tarkastuskertomuksen luvussa 3.2 on tarkasteltu avustuksen perusteltavuutta myöntökriteerien näkökulmasta eli sitä ovatko myöntökriteerit selkeitä ja objektiivisesti hyväksyttävissä. Tässä luvussa pyritään arvioimaan sitä, miten talousarviossa asetetut tavoitteet otetaan huomioon avustuspäätöksissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustusprosessin menettelytapaohjeiden mukaan valtionavustuspäätöksissä yleensä viitataan erityislakeihin sekä talousarvion momentteihin ja niiden perusteluihin, joten avustamiselle asetetut yleiset tavoitteet ja käyttötarkoitukset tulevat tällä tavalla riittävästi otetuiksi huomioon päätöksissä. Jos erityislakia ei ole tai talousarviosta ei käy tarkemmin ilmi avustamisen tarkoitus, on menettelytapaohjeiden mukaan perusteltua ottaa tavoitteita itse päätökseen. [12]

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että avustuspäätöksissä ei ole pääsääntöisesti viittausta erillislakiin, vaikka avustus sellaiseen perustuisikin. Useimmissa tapauksissa yksittäisen avustuspäätöksen tavoitteiden kytkentä on viittaus siihen talousarviomomenttiin, jolta avustus maksetaan. Selkeän poikkeuksen yleisestä käytännöstä muodostavat erääät nuorisoyksikön avustuspäätökset, joissa avustusta koskevat tavoitteet ovat johdettavissa joko nuorisolaista, talousarviossa esitetyistä tavoitteista tai lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman tavoitteista. Nuorisoyksikön soveltamaa menettelytapaa voidaan suositella ministeriölle yleiseksi käytännöksi.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että nuorisotyön tavoiteasetantaa lukuun ottamatta hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden kytkeminen myönnettyihin valtionavustuksiin on puutteellista.

Avustamisen tarpeellisuus

Valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa edellytetään, että valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että valtionavustus on tarpeellinen, jos kyseistä toimintaa tai hanketta ei voitaisi toteuttaa lainkaan ilman valtionavustuksen myöntämistä. Hallituksen esityksen mukaan valtionavustuksen myöntäminen on tarpeellista myös silloin, kun yhteiskunnallisesti hyödylliseksi arvioitu hanke tai toiminta toteutuisi ilman valtionavustuksen myöntämistä selvästi hitaammin tai suppeampana.

Hallituksen esityksen mukaan perustana arvioinnille valtionavustuksen myöntämisen tarpeellisuudesta on valtionavustuksen hakijan oma rahoitusasema. Valtionavustus ei ole tarpeellinen, mikäli valtionavustuksen hakija pystyisi rahoittamaan hankkeen tai toiminnan hakemuksessa esitetys-

[12] *Menettelytapaohjeet valmistelijoille opetusministeriössä. Valtionavustusten haettavaksi julistaminen, hakeminen, myöntäminen, maksatus, käyttö ja käytön valvonta.*

sä laajuudessa omalla rahoituksella tai oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen ehdoiltaan rinnastuvalla muulla rahoituksella. Hallituksen esityksen mukaan valtionavustuksen tarpeellisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös hakijan mahdollisuudet saada muista yksityisistä varoista rahoitusta toimintaan tai hankkeeseen. Tällöin voidaan tarvittaessa arvioida muun muassa hakijaa lähellä olevien muiden yhteisöjen ja säätiöiden varat ja niistä haettuun tarkoitukseen mahdollisesti saatavilla oleva rahoitus.

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää vuosittain Suomen elokuvasäätiölle valtionavustusta käytettäväksi kotimaisen elokuva- ja tv-tuotannon tukemiseen. Elokuvasäätiö myöntää tuotantotukea elokuvataiteen edistämisestä annetun lain (28/2000) mukaisesti. Myönnettäviin tukiin sovelletaan valtionavustuslakia, ellei elokuvataiteen edistämisestä annatusta laista muuta johdu. Lain 8 §:ssä säädetään, että Suomen elokuvasäätiöllä tulee olla tukien myöntämistä varten säätiön hallituksen hyväksymä tukiohjeisto.

Elokuvasäätiön tukiohjeiden mukaan tuotannon ennakkotukea ei myönnetä valmista elokuvaa varten. Tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi, että elokuvasäätiö on myöntänyt 12.2.2009 tuotantotukea 650 000 euroa elokuvalle, jonka ensi-ilta on ollut 9.1.2009. Tukea myönnettäessä ei ole kiinnitetty valtionavustuslain 7 §:ssä edellytetyllä tavalla huomiota tuen tarpeellisuuteen, koska avustusta on myönnetty jo toteutettuun hankkeeseen.

Suomen elokuvasäätiö toteaa selvityksessään, että se on tehnyt elokuvaa koskevan tukisitoumuksen toukokuussa 2008. Opetus- ja kulttuuriministeriö on omassa selvityksessään todennut, että sitoumuskirjeiden osalta ministeriö on hyväksynyt alan yleisen ja maailmanlaajuisen käytännön. Sitoumuskirjeillä pyritään ministeriöstä saadun selvityksen mukaan parantamaan tuottajien mahdollisuuksia muun muassa kansainvälisen rahoituksen saamiseen ja levityssopimusten tekemiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että ministeriö on vuoden 2010 tuloskeskusteluissa elokuvasäätiön kanssa huomauttanut tukiohjeiden vastaisesta päätöksestä ja todennut palautteen mukaan muun muassa, että säätiön päätöksenteossa tulee noudattaa tukiohjetta.

Sitoumuskirje ei ole elokuvasäätiön tukiohjeiston mukainen menettelytapa. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa selvityksessään, että vuoden 2012 tuloskeskustelussa elokuvasäätiölle esitetään pyyntö laatia uudistetut tukiohjeet. Ministeriöstä saadun selvityksen mukaan tukiohjeissa tulisi olla maininta sitoumuskirjeestä osana tukipäätösprosessia. Lisäksi ministeriö edellyttää, että sitoumuskirjeeseen tulee liittyä määrärahaehto. Määrärahaehdolla tarkoitetaan sitä, että avustus myönnetään, mikäli eduskunta myöntää tarkoitusta varten määrärahan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole yksityiskohtaisesti määritellyt, miten avustamisen tarpeellisuutta tulisi arvioida. Valtionavustusprosessin menettelytapaohjeiden mukaan järjestöille myönnettävissä yleisavustuksissa järjestön taloudellisen aseman perusteella arvioitava avustuksen tarve on avustuksen myöntämisen keskeinen lähtökohta.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että hakijan hyväkään rahoitusasema ei näyttäisi olevan esteenä valtionavustuksen saannille.

Valtionavustuksen tarpeellisuutta arvioitaessa olisi hallituksen esityksen mukaan aina otettava huomioon hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus. Valtionavustus ei ole tarpeen, mikäli hankkeeseen tai toimintaan on saatavissa tai saatu kattavasti rahoitus muista valtionavustuksista ja julkisista tuista. Hallituksen esityksen mukaan valtionapuviranomaisen on valtionavustuksen hakemisen ja hakemusten käsittelyn yhteydessä siten vaadittava valtionavustuksen hakijalta tarvittavat tiedot tämän muualta jo saamista ja hakemista avustuksista ja muista tuista. Hallituksen esityksen mukaan valtionavustusten vaikuttavuuden ja läpinäkyvyyden turvaamiseksi olisi perusteltua pyrkiä siihen, että tiettyä hanketta tai toimintaa avustettaisiin vain yhdestä valtionapuviranomaisesta ja yhdeltä valtion talousarvion momentilta.[13]

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiölle (Likes) Kunnossa kaiken ikää -ohjelmaan avustusta 1 750 000 euroa vuonna 2009 ja 2 050 000 euroa vuonna 2010.

Likes on vuosittain hakenut ja saanut ohjelmaan avustusta myös sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sisältyvästä terveyden edistämiseen tarkoitetusta määrärahasta. Likesin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle lähettämän hakemuksen (15.6.2009) mukaan ohjelman talousarvio vuodelle 2010 oli 2 082 000 euroa, josta opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitusosuudeksi esitettiin vuoden 2009 taso eli 1 750 000 euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi vuoden 2010 toiminta-avustuksen 15.1.2010. Ministeriölle toimitetussa hakemuksessa Likes ei ole esittänyt selvitystä muista samaa tarkoitusta varten saaduista tai haetuista avustuksista ja tuista niin kuin hakemuslomakkeessa edellytetään. Terveyden edistämiseen myönnettävien avustusten hallinnointi siirtyi vuonna 2010 osittain Raha-automaattiyhdistykselle. Raha-automaattiyhdistykselle lähetetyn tarkennetun talousarvion (26.1.2010) mukaan ohjelman talousarvio vuodelle 2010 oli kasvanut 2 300 000 euroon, josta opetus- ja kulttuuriministeriön osuudeksi esitettiin jo myönnetty 2 050 000 euroa ja Raha-automaattiyhdistyksen osuudeksi 250 000 euroa. Raha-automaattiyhdistykselle osoi-

[13] *HE 63/2001 vp.*

tetussa hakemuksessa hakija ei esittänyt, että ohjelman toteuttamiseen liittyisi lainkaan omarahoitusosuutta. Avustusten käyttöä koskevien selvitysten mukaan avustuksia (opetus- ja kulttuuriministeriö ja Raha-automaattiyhdistys) jäi vuonna 2010 yhteensä käyttämättä 271 000 euroa, jotka siirtyivät käytettäväksi vuonna 2011.

Ohjelman hakemusasiakirjoista ja avustuksen käyttöä koskevista selvityksistä voidaan päätellä, että Kunnossa kaiken ikää -ohjelmaan on vuonna 2010 myönnetty päällekkäistä rahoitusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tarkastuksen kuluessa antanut asiasta selvityksen. Selvityksessä todetaan, että ministeriön edustaja on toiminut Kunnossa kaiken ikää -ohjelman ohjausryhmän puheenjohtajana. Ministeriön edustaja on myös toiminut puheenjohtajana terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukunnassa, jonka tehtävänä oli muun muassa sovittaa yhteen ja kehittää eri tahoilla tehtävää terveyttä edistävään liikuntaan liittyvää toimintaa ja tukea toimijoita asiantuntemuksellaan sekä tehdä ehdotuksia eri ministeriöiden terveyttä edistävän liikunnan rahoituksesta ja rahoituksen yhteensovittamisesta. Selvityksen mukaan ministeriö on luottanut siihen, että tällä tavoin olisi kyetty varmistamaan eri avustusten koordinointi toimijoiden välillä ja täten välttämään mahdolliset kasaantumiset tai päällekkäisrahoitus. Edelleen selvityksessä todetaan, että näyttää kuitenkin siltä, että koordinointi ei kuitenkaan kaikilta osin ole onnistunut ja siihen tulee kiinnittää tulevissa myönnöissä entistä tarkempaa huomiota.

Päällekkäisen rahoituksen välttämiseksi ministeriöiden olisi syytä noudattaa hallituksen esityksessä mainittua periaatetta rahoittaa tiettyä hanketta tai toimintaa vain yhdeltä valtion talousarvion momentilta. Eri hallinnonalojen toiminnalliset tavoitteet rahoitettavalle toiminnalle tulisi ottaa huomioon muilla keinoin.

Ministeriöiden välisen päällekkäisen rahoituksen ohella haasteena on myös ministeriön sisäinen avustusprosessi, koska samalle hakijalle voidaan myöntää ministeriön eri yksiköistä useita avustuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kuvannut nuorisoyksikön käytäntöjä ehkäistä päällekkäistä rahoitusta. Palautteessa kuvattuja toimintakäytäntöjä on perusteltua soveltaa myös muissa valtionavustuksia myöntävissä yksiköissä.

Kilpailuvaikutukset

Avustuslain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että avustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan

muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.[14]

Euroopan komissio on elokuva-alan tiedonannossaan esittänyt näkemyksensä siitä, millainen tuki on EU:n perustamissopimuksen mukaista ja sellaisena yhteismarkkinoille soveltuvaa. Tiedonannon mukaisesti jokaisen maan tukijärjestelmä tulee erikseen notifioida komissiolle hyväksyntää varten. Tämänhetkinen komission hyväksyntä Suomen tukijärjestelmän osalta on voimassa vuoden 2013 loppuun asti, vaikka nykyisen komission tiedonannon voimassaolo päättyy jo vuoden 2012 lopussa. Komission hyväksymän Suomen elokuvatuotannon tukiohjelman mukaan julkinen tuki Suomessa ei pääsääntöisesti saa olla suurempi kuin 50 prosenttia elokuvan tuotantobudjetista.[15]

Jossain määrin ongelmallisena kilpailuvaikutusten kannalta voidaan pitää valtakunnallisille nuorisokeskuksille myönnettyjä avustuksia, koska nuorisokeskuksilla on myös erityyppistä elinkeinotoimintaa. Suomessa on kymmenen valtakunnallista nuorisokeskusta, joiden toimintaa ja rakentamista opetus- ja kulttuuriministeriö tukee. Nuorisokeskukset ovat osa Suomen Nuorisokeskukset ry:tä, jonka avulla seurataan ja kehitetään keskusten toimintaa. Vuonna 2010 on julkaistu selvitys valtakunnallisten nuorisokeskusten toiminta- ja talousrakenteista, ja siinä käytiin opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan kriittisesti läpi jokaisen keskuksen hallintomalli, taloustilanne, kiinteistöjen tilanne sekä toiminta yleishyödyllisyyden näkökulmasta. Nuorisokeskukset sijaitsevat ministeriön selvityksen mukaan pääsääntöisesti kaukana keskuksista ja kaupungeista pienillä paikkakunnilla, joissa niiden läsnäolo on työllistävä. Ministeriön nuorisoyksikön näkemyksen mukaan nuorisokeskusten toiminta on pääsääntöisesti ryhmäpohjaista nuorisokäyttöä, joten ne eivät varsinaisesti kilpaile muiden matkailuelinkeinojen kanssa. Nuorisolain 12 §:n mukaan keskusten mahdollinen ylijäämä on käytettävä keskusten sekä niiden palvelujen kehittämiseen. Ylijäämän käyttämistä koskeva valvonta on vaikeaa, jos keskus toimii esimerkiksi kunnan liikelaitoksena, jonka tiedot yhdistetään kunnan tilinpäätökseen, tai jos keskus toimii osana monialaista yhdistystä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa todennut, että neuvottelujen ja päätösten ehdollisuudella

---

[14] EU:n valtiontukisääntöjä on kuitenkin yleensä tulkittu siten, että mahdollisten kilpailuvaikutusten vähäisyyden arviointi kuuluisi lähtökohtaisesti komissiolle eikä kansallisille viranomaisille tiettyjä komission hyväksymiä poikkeusmenettelyjä lukuun ottamatta.

[15] Valtiontuki NN 70/2006 – Suomi, Suomen elokuvatuotannon tukiohjelma. Bryssel, 26.11.2008 K(2008) 6350 lopullinen.

ohjataan myös kuntia mahdollisten ylijäämien käyttämiseen keskusten hyväksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt noin 0,6 miljoonaa euroa kulttuurialan liiketoiminnan edistämiseen. Avustuksia on myönnetty esimerkiksi managerointi- ja agentointiliiketoiminnan käynnistämiseen, tuotteistamisen vahvistamiseen ja palvelukonseptien kehittämiseen.

Avustusvaroilla tehtyihin hankintoihin liittyvät hankintamenettelyjen puutteet aiheuttavat myös kilpailuvaikutuksia.

Valtionavustuksen siirto

Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos valtionavustus myönnetään käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.

Hallituksen esityksen mukaan valtionavustuksissa ei yleensä tulisi käyttää välikäsiä hankkeiden toteuttamisessa vaan valtionapuviranomaisen on pyrittävä suoraan tukemaan avustettavien hankkeiden ja toimintojen toteuttajia, jolloin voidaan parhaiten varmistaa varojen tehokas kohdentuminen oikeaan käyttötarkoitukseen ja valtionavustuksena myönnettävien varojen vastuunalainen käyttö sekä siihen liittyvä tilivelvollisuus.

Hallituksen esityksen mukaan valtionavustuksena saatujen varojen käyttäminen muun tahon kuin valtionavustuksen saajan toiminnassa tai hankkeessa on perusteltua silloin, kun valtionavustuksen saajalla on valtionapuviranomaista parempi asiantuntemus varojen yksityiskohtaisessa kohdentamisessa.

Hallituksen esityksessä viitataan kolmeen tyypilliseen tapaukseen, joissa avustuksen siirto perustuu vakiintuneeseen käytäntöön tai on muutoin perusteltu: avustus myönnetään keskusjärjestölle, joka antaa osan saamastaan valtionavustuksesta jäsen- tai alajärjestöjensä toimintaan, avustus myönnetään saajalle, jonka edellytetään osana valtionavustuksen kohteena olevaa toimintaansa myöntävän apurahoja ja avustuksia tietyn toiminnan edistämiseen, tai avustus myönnetään yhteishankkeeseen, jolloin avustuksen saaja siirtää avustusta hankkeen muille osapuolille.

Tarkastetuista järjestöistä ensimmäistä vaihtoehtoa edustaa Suomen Partiolaiset ry, joka osoittaa osan yleisavustuksestaan piirijärjestöilleen. Tois-

ta vaihtoehtoa edustaa Suomen Olympiakomitea, joka myöntää avustusta jäsenjärjestöilleen eli lajiliitoille. Kolmatta vaihtoehtoa edustaa Suomen taideakatemian säätiön Näyttelyvaihtokeskus Frame, joka on myöntänyt avustusta toiselle näyttelyn järjestämiseen osallistuvalle taholle. Frame on myöntänyt avustuksia myös taiteilijoille.

Hallituksen esityksen mukaan ehto valtionavustuksen siirtämisestä muun kuin saajan käytettäväksi tulee ottaa valtionavustuspäätökseen aina silloin, kun eduskunnan talousarviopäätöksessä on tätä edellytetty. Muissa tapauksissa ehdon salliminen ja käyttäminen perustuu hallituksen esityksen mukaan valtionapuviranomaisen harkintaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön menettelytapaohjeissa valmistelijoille todetaan, että ehto on mainittava valtionavustuspäätöksessä.[16]

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että ehtoa avustuksen siirtämisestä ei ole sisällytetty kaikkiin sellaisiin valtionavustuspäätöksiin, joihin perustuvaa avustusta on siirretty muun kuin saajan käytettäväksi. Ehdon sisällyttämistä valtionavustuspäätökseen on syytä edelleen painottaa, koska ehdon puuttuminen on riski avustuksen käytön valvonnan kannalta.

Valtionavustuksen käyttäminen saajan ohella muun kuin saajan toiminnassa tai hankkeessa ei muuta hallituksen esityksen mukaan valtionavustuspäätöksen mukaisen saajan ja valtionapuviranomaisen välistä oikeussuhdetta, joka on julkisoikeudellinen. Valtionavustuspäätöksen mukainen saaja on siten aina täysimääräisesti vastuussa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen oikeasta käytöstä.

Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että sopimusmenettelyissä on olennaisia puutteita eikä sopimusta usein ole laadittu lainkaan.

Tarkastuksessa tuli esiin, että sopimus oli korvattu liittämällä avustuksen siirtoa koskevaan päätökseen opetus- ja kulttuuriministeriöltä saadut ehdot valtionavustuksen käyttämiselle. Kirjallisen sopimuksen puuttumista perusteltiin puolestaan sillä, että sopimuksen katsottiin syntyneen hakemuksen ja päätöksen perusteella. Lisäksi muutoin yksityiskohtaisiin sopimuksiin ei kuitenkaan ollut kattavasti sisällytetty valtionavustuslain 7 §:n 2 momentissa edellytettyjä asioita, esimerkiksi tietoa tarkastamis- ja valvontaoikeudesta tai tuen mahdollisesta takaisinperinnästä. Sopimuksen puuttumista perusteltiin esimerkiksi sillä, että tuki maksettiin vasta jälki-

[16] *Menettelytapaohjeet valmistelijoille opetusministeriössä. Valtionavustusten haettavaksi julistaminen, hakeminen, myöntäminen, maksatus, käyttö ja käytön valvonta.*

käteen, minkä vuoksi sopimuksia valvonta- ja takaisinperintäehtoineen ei pidetty tarpeellisena.

Niillä yhteisöillä, joilla sopimusmenettelyt olivat tarkastusajankohtana asianmukaiset, oli ollut käytettävissä opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustuspäätöksen liitteenä tai muutoin toimittama sopimusmalli. Opetus- ja kulttuuriministeriölle esitetään suositus liittää sopimusmalli kaikkiin niihin valtionavustuspäätöksiin, joihin liittyy valtionavustuslain 7 §:n 2 momentissa säädetty avustuksen siirto ja siihen liittyvä sopimusvelvoite.

Valtionavustuksen saajan ja sen tahon, jonka toiminnan tai hankkeen avustamiseen valtionavustusta voidaan valtionavustuspäätöksen mukaan käyttää, välinen suhde on hallituksen esityksen mukaan yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Valtionavustuksen saaja ei toimi tässä suhteessa valtionapuviranomaisena, eikä sillä ole hallituksen esityksen mukaan valtionapuviranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Varojen siirtäminen on hallituksen esityksen mukaan ymmärrettävä sellaisena sopimusoikeudellisena järjestelynä, jossa muu taho toteuttaa osan valtionavustuksen saajan vastuulla olevasta toiminnasta tai hankkeesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valtionavustuslain 7 §:n 2 momenttiin perustuen yhä laajemmin delegoinut valtionavustuksen myöntämiseen liittyvää toimivaltaa yhteisöille. Ministeriössä on vuonna 2010 tehty systemaattinen kartoitus niistä avustuksista, jotka ministeriön käsityksen mukaan on mahdollista delegoida. Delegoinnin taustalla voidaan katsoa olevan myös valtion tuottavuusohjelma.

Euromääräisesti ja myös menettelytavoiltaan merkittävimmät delegoinnit perustuvat valtion vuoden 2010 lisätalousarvioon sisältyvään veikkausvoittovarojen lisätuloutukseen, josta kohdistettiin nuorten työllistämiseen erilaisilla palkkatukimalleilla yhteensä 12,6 miljoonaa euroa. Avustukset myönnettiin Suomen Liikunta ja Urheilu ry:lle, Urheiluopistojen yhdistys ry:lle ja Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry:lle edelleen jaettaviksi.

Valtionavustuksilla toteutetut palkkatukimallit eivät ole toteutuneet sopimusoikeudellisina järjestelyinä, sillä valtionavustuksen saajat eivät ole tehneet valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin edellyttämää sopimusta valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa. Käytännössä myöntöprosessiin liittyy laajaa myöntöharkintaa ja tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. Välillinen valtionhallinto -hankkeen muistiossa viitataan oikeustieteelliseen kirjallisuuteen, jossa julkinen valta on jaettu muun muassa seuraaviin kategorioihin: lupapäätös, päätös taloudellisesta edusta tai maksusta, oikeudellisen

aseman vahvistaminen tai hyväksyminen, muut vahvistamistoimenpiteet, rekisteröinti, määräykset, kiellot, sitova lausunto ja normipäätös.[17]

Delegoidessaan valtionavustusprosessiin liittyviä tehtäviä yhdistyksille ja säätiöille opetus- ja kulttuuriministeriö laajentaa välillistä julkista hallintoa. Välillisellä julkisella hallinnolla tarkoitetaan sellaista julkisen vallan käyttöä ja julkisen tehtävän hoitamista, joka organisatorisesti sijoittuu perinteisen valtionhallinnon ja kunnallishallinnon sekä muun itsehallinnon ulkopuolelle.[18]

Ongelmana on kuitenkin se, että perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan 124 §:n mukaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt päätöksellään 17.2.2010 Suomen Kotiseutuliitolle 1 632 000 euroa seurantalojen korjaustöihin sekä valistus- ja neuvontatyöhön. Avustuspäätöksen mukaan avustus on kokonaisuudessaan tarkoitettu jaettavaksi edelleen valtionavustuksina valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla. Ministeriön päätöksen mukaan määrärahasta 70 000 euroa on varattu erikseen nimetystä yksittäisestä hankkeesta aiheutuviin kustannuksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön yksilöity avustuksen kohdentaminen niissä tilanteissa, joissa avustus on tarkoitettu edelleen jaettavaksi, on ongelmallista valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin kannalta. Opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt ennalta avustuksen saajan, mutta Suomen Kotiseutuliitto vastaa avustuksen myöntämisestä samalla tavoin kuin itse kohdentamistaan avustuksista. Menettely vaarantaa myös avustuksen lopullisten saajien tasapuolisen kohtelun.

Opetus- ja kulttuuriministeriön yksilöimä avustuksen kohdentaminen on johtanut myös siihen, että kyseistä avustusta myönnettäessä ei ole sovellettu valtionavustuslain 9 §:n 1 momenttia, jonka mukaan valtionavustusta haetaan kirjallisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriön on syytä olla johdonmukainen delegoidessaan tuen myöntämistä edelleen valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla ja osoittaa edelleen jaettavaksi vain sellaisia varoja, joissa toimivalta on valtionavustuksen saajalla.

---

[17] *Välillinen valtionhallinto-hankkeen muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita29/99. Helsinki 1999.*

[18] *Välillinen valtionhallinto-hankkeen muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita29/99. Helsinki 1999.*

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että ministeriö tulee jatkossa tarkentamaan valtionavustuspäätöksiään siten, että valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukaisissa tapauksissa valtionavustuspäätöksiin liitetään aina tarvittaessa ehto siitä, että valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa ja hanketta toteuttavan kanssa,

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä saadun palautteen mukaan valtion lisätalousarviossa asetettujen nuorten työllistämis- yms. tavoitteiden saavuttamiseksi jouduttiin lisätalousarvion määrärahojen jakaminen tekemään nopeasti lisätalousarvion hyväksymisen jälkeen. Tällöin ei palautteen mukaan ehditty riittävän kattavasti selvittämään kaikkia asian vaatimia muodollisia seikkoja. Lisäksi palautteen mukaan kysymyksessä oli veikkausvoittovarojen osalta poikkeuksellisesta menettelystä, joka voi jäädä yksittäistapaukseksi. Edelleen palautteessa todetaan, että lopputulos vastasi ministeriön käsityksen mukaan hyvin asetettuja tavoitteita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa kuitenkin antamassaan palautteessa, että tämäntyyppisten lisätalousarviossa saatavien määrärahojen osalta ministeriö tulee kiinnittämään jatkossa aikaisempaa enemmän huomiota päätöksentekoprosessiin, valtionavustusten mahdolliseen delegointiin, päätösten valmisteluun sekä valtionavustusten käytön valvontaan.

3.3.4 Tarkemmat säännökset valtionavustuksesta

Valtionavustuslain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Hallituksen esityksen mukaan asetuksenantovaltuus ja sen nojalla annettavat asetukset muodostavat valtionavustuslain mukaisessa valtionavustusten ohjauksen järjestelmässä talousarvion ja valtionavustuslain ohella keskeisen perustan valtionavustuksen myöntämisen perusteiden ja edellytysten sekä asianmukaisen käyttämisen ehtojen ohjauksessa.

Hallituksen esityksen mukaan asetuksenantovaltuus kattaa valtionavustuksen talousarvion mukaisen tarkemman myöntämisen, maksamisen ja käytön sekä niihin liittyvät tarpeelliset ehdot. Kyseessä ovat siten hallituksen esityksen mukaan talousarvion asianomaisen momentin määräyksiä tarkentavat säännökset.

Suomen Liikunta ja Urheilu ry:lle ja Urheiluopistojen yhdistys ry:lle osoitetuissa palkkatukea koskevissa avustuspäätöksissä todetaan, että valtionavustuksista annetun lain (688/2001) nojalla opetus- ja kulttuuriministeriö antaa seuraavat ohjeet valtionavustuksen siirtämisestä edelleen. Oh-

jeissa todetaan muun muassa, että työntekijäkohtainen tuen maksimikuukausimäärä on yhdeksän kuukautta. Lisäksi todetaan, että avustuksen saajille siirretyn valtionavustuksen käytössä ja valvonnassa noudatetaan mitä valtionavustuslain 4 luvussa on säädetty.

Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry:lle osoitetussa avustuspäätöksessä puolestaan todetaan, että hankkeen tarkoituksena on työllistää työttömiä ja kesätyöpaikkaa vailla olevia nuoria sekä luoda harjoittelupaikkamahdollisuuksia opiskelijoille. Luotavat työjaksot ovat 1–6 kuukauden pituisia ja tuki yhtä palkattavaa työntekijää kohden on korkeintaan 1 500 euroa kuukaudessa. Hankkeeseen voidaan ottaa mukaan nuorisoalalla toimivia järjestöjä, kuntia, säätiöitä, seurakuntia sekä yhtiömuotoisia toimijoita.

Edellä mainittuihin valtionavustuspäätöksiin sisältyvät ohjeet eivät ole sellaisia teknisluonteisia ohjeita, joita olisi voitu antaa valtionavustuslain 37 §:n nojalla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto on tarkastuksen kuluessa esittänyt kantanaan, että päätöksissä mainitut ohjeet ovat tosiasialliselta luonteeltaan kyseiseen yksittäiseen hallintopäätökseen sisältyviä ehtoja.

Valtion talousarviossa avustukselle asetetun käyttötarkoituksen täsmentäminen tulisi selkeästi näkyä joko avustuspäätöksen ehtoina, tai siitä tulisi säätää valtionavustuslain 8 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella. Laajaa yhteiskuntapoliittista harkintaa koskevissa asioissa olisi perusteltua ratkaista asia valtioneuvoston asetuksella valtioneuvoston yleisistunnossa.

3.4 Avustuksen myöntäminen ja maksaminen

Avustuksen hakeminen ja avustuspäätös

Valtionavustuslain 10 §:n mukaan valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on laatinut tiiviin mutta kattavan oppaan harkinnanvaraisten valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön val-

vonnasta.[19] Ministeriö on myös laatinut vakiomallisen hakulomakkeen, joka osaltaan ohjaa hakijaa oikeiden ja riittävien tietojen antamisessa. Osa avustuksen myöntämiseen ja maksatukseen liittyvistä olennaisista asioista, kuten hankkeen kokonaiskustannukset, muut samaa tarkoitusta varten saadut ja haetut avustukset sekä menojen ja tulojen ajoittuminen, esitetään hakemuksen vapaamuotoisessa liitteessä. Edellä mainitut asiat olisi syytä sisällyttää varsinaiseen hakemukseen, jotta niiden esittämistapa olisi riittävän systemaattinen. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että esimerkiksi muut saadut tai haetut avustukset eivät aina käyneet ilmi hakemuksen liitteistä.

Valtionavustuslain 11 §:n mukaan valtionapuviranomainen tekee valtionavustusta koskevassa asiassa kirjallisen päätöksen (valtionavustuspäätös). Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi ainakin valtionavustuksen

1. saaja
2. käyttötarkoitus
3. määrä tai laskentaperuste.

Hallituksen esityksen mukaan valtionavustuksen käyttötarkoitus, määrä ja laskentaperuste on esitettävä valtionavustuspäätöksessä mahdollisimman yksiselitteisesti**.**

Valtionavustuspäätökseen voidaan ottaa 7 §:n 1 momentissa säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia.

Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee lisäksi käydä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla

1. valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset
2. valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista
3. saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön
4. valtionavustuksen käyttöaika sekä 13 §:n 2–4 momentissa tarkoitetut ehdot ja rajoitukset

[19] *Opas hakijoille opetus- ja kulttuuriministeriön harkinnanvaraisten valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta. Opas päivitetty 1.9.2010 ja 8.11.2011.*

5. saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta
6. muut valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.

Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on, että kaikki valtionavustuksen lain ja talousarvion mukaisen myöntämisen, maksamisen ja käyttämisen kannalta tarpeelliset ehdot otettaisiin valtionavustuspäätökseen. Hallituksen esityksen mukaan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta käyttötarkoituksesta, valtionavustuslajista sekä mahdollisesti valtionavustuslain 8 §:n nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten yksityiskohtaisuudesta ja täsmällisyydestä riippuu, mitä kulloinkin on tarpeellista ottaa valtionavustuspäätökseen. Momentin luetteloa ei ole siten hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu tyhjentäväksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustuspäätöksissä on olennaisia yksikkö- ja esittelijäkohtaisia eroja. Osa avustuspäätöksistä täyttää hyvin sisällölliset vaatimukset, mutta osassa avustuspäätöksistä on olennaisia puutteita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on laatinut vakiomalliset yleisavustukseen ja erityisavustukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset.[20] Vakiomallisiin asiakirjoihin on tehty tarkistuksia vuosien kuluessa.

Tämän tarkastuskertomuksen tarkastushavainnot perustuvat kesäkuussa 2010 päivitettyihin asiakirjoihin. Lisäksi raportoinnissa on otettu huomioon tarkastuksen kuluessa jo tehdyt muutokset.

Valtionavustuslain 11 §:n 4 momentissa edellytetyt avustuspäätökseen sisällytettävät tiedot on opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksissä sisällytetty osittain itse päätökseen ja osittain päätöksen vakiomalliseen liitteeseen.

Liitteen käyttöön liittyy eräitä saajan oikeusturvan kannalta olennaisia puutteita. Avustuspäätöksessä oleva viittaus liitteeseen ei tarkastushavaintojen mukaan aina viittaa nimenomaan siihen liitteeseen (diaarinumero), joka tosiasiassa on päätöksen liitteenä. Tämä aiheutunee siitä, että päätöstä tehtäessä on hyödynnetty vanhaa päätöspohjaa. Tarkastuksessa tuli lisäksi ilmi, että liitettä ei aina toimitettu päätöksen mukana, vaan liitteeseen kehotettiin tutustumaan ministeriön internetsivuilla. Tämä on ongelmallista, koska mahdollisissa tulkinta- tai takaisinperintätilanteissa osapuolilla voi olla erilaiset näkemykset siitä, mitkä nimenomaiset ehdot ja rajoitukset päätökseen sisältyvät.

---

[20] *Yleisavustukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset, dnro7/290/2010 ja erityisavustukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset, dnro 8/290/2010.*

Tarkastuksessa tuli myös esiin, että avustusta koskevissa ohjeissa, varsinaisessa avustuspäätöksessä sekä sen liitteessä esitettiin keskenään ristiriitaisia ehtoja ja rajoituksia. Erityisavustusta myönnettiin esimerkiksi managerointi- ja agentointiliiketoiminnan käynnistämiseen, mutta päätökseen liitettyjen ehtojen ja rajoitusten mukaan hyväksyttäviä menoja eivät ole liiketoiminnan menot.

Tarkastuksessa havaittiin myös puutteita, jotka liittyvät valtionavustuslain 11 §:ssä edellytettyjen tietojen esittämiseen valtionavustuspäätöksessä tai vakiomallisessa liitteessä. Avustuspäätöksessä esitetään myönnetyn määrän ohella myös avustuksen perusteena olevat kokonaiskustannukset tai viitataan hakemuksessa esitettyihin kokonaiskustannuksiin. Joissakin tapauksissa avustusmäärä on esitetty paitsi euromääräisesti myös prosentuaalisena enimmäismääränä avustettavan toiminnan kokonaiskustannuksista. Avustuspäätöksissä tulisi noudattaa edellä mainittua esittämistapaa, jotta vältyttäisiin sellaiselta tilanteelta, jossa avustettavan toiminnan kokonaiskustannuksia alennettaisiin vastaamaan myönnettyä avustusmäärää. Valtionavustuslain 6 §:n mukaan pääperiaatteena on se, että valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää.

Tarkastushavaintojen mukaan niissä tilanteissa, joissa avustus perustuu erillislakiin, viittausta erillislakiin ei pääsääntöisesti ole mainittu. Yksittäistapauksissa käyttötarkoitus on systemaattisesti johdettu valtion talousarviosta ja sen momenttikohtaisista perusteluista ja mahdollisista erillisistä suunnitelmista tai ohjelma-asiakirjoista. Vastaavaa käytäntöä olisi syytä noudattaa kattavasti.

Avustuksilla katettavat hyväksyttävät menot on määritelty avustuspäätöksiin liitettävissä vakioehdoissa ja -rajoituksissa. Yksittäisiin avustuspäätöksiin on saatettu liittää maininta, että avustusta voidaan käyttää hakemuksessa mainittuihin kustannuksiin. Avustuspäätöksissä tulisi välttää poikkeamista vakioehtojen ja -rajoitusten mukaisesta tavasta esittää hyväksyttävät kustannukset, jotta avustuksen asianmukainen käyttö ei jäisi epäselväksi.

Valtionavustuslain 11 §:n 4 momentin kohdassa 3 asetettu velvoite, että siitä valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön, on asianmukaisesti otettu huomioon avustuspäätöksiin liitettävissä ehdoissa ja rajoituksissa.

Erityisavustukseen liittyvissä ehdoissa ja rajoituksissa todetaan, että menojen vähennyksenä otetaan huomioon samaan tarkoitukseen myönnetyt muut avustukset ja muut hankkeesta saatavat tuotot. Lisäksi todetaan,

että erityisavustus voi olla enintään syntyneen alijäämän suuruinen. Valtionavustus ei siten voi johtaa ylijäämän syntymiseen avustuksen saajalle.

Suomen elokuvasäätiön myöntämä tuotannon ennakkotuki, joka on euromääräiseltä volyymiltään merkittävin säätiön tukimuoto, voi olla enintään 50 prosenttia tuotantokustannuksista. Myös muut elokuvasäätiön tuet ovat kustannusperusteisia lukuun ottamatta tuotannon jälkitukea, joka myönnetään katsojamäärän perusteella. Tuotannon jälkitukea myönnetään 4 euroa jokaista ensimmäisenä esitysvuotena myytyä normaalihintaista pääsylippua kohden 45 001 lipusta lähtien. Tuotannon jälkituen kokonaismäärä voi kuitenkin olla enintään 200 000 euroa ja enintään 50 prosenttia säätiön hyväksymistä tuotantokustannuksista. Jos säätiö on myöntänyt elokuvaa varten tuotannon ennakkotukea, voi jälkituen määrä olla enintään 400 000 euroa ja ennakkotuen ja jälkituen yhteismäärä enintään 800 000 euroa ja enintään 50 prosenttia säätiön hyväksymistä tuotantokustannuksista. [21]

Elokuvasäätiön myöntäessä tuotantotukea arvioidaan sitä, miten elokuvahankkeen kokonaiskustannukset katetaan, ja sitä, että elokuvasäätiön tuki ei ylitä 50 prosenttia kokonaiskustannuksista. Arvioinnissa ei pyritä ottamaan huomioon elokuvahankkeiden kokonaistuottoja, joten myönnettäessä tukea tukiohjeiston mukaisesti on mahdollista rahoittaa myös selkeästi ylijäämäisiä hankkeita. Tukiohjeissa ei siten oteta huomioon opetus- ja kulttuuriministeriön erityisavustuksen vakioehtoa ja -rajoitusta, jonka mukaan erityisavustus voi olla enintään syntyneen alijäämän suuruinen.

Elokuvasäätiön tukiohjeita on syytä muuttaa siten, että niissä otetaan huomioon opetus- ja kulttuuriministeriön erityisavustuksen vakioehto ja että elokuvahankkeista saatavat tuotot otetaan huomioon hyväksyttäviä menoja määriteltäessä.

Elokuvasäätiön myöntämästä tuesta päättää säätiön sääntöjen mukaan toimitusjohtaja. Toimitusjohtajan allekirjoittamat säätiön päätöspöytäkirjat ovat pelkistettyjä päätösluetteloita, joissa mainitaan vain haettu ja myönnetty summa. Perusteluja ei asiakirjassa mainita, eikä päätösluettelo yksin vastaa hallintolain vaatimuksia päätöksen perustelemisesta.

Avustuksen hakija saa kuitenkin vastauksena hakemukseensa hallintojohtajan allekirjoittaman tuenvarauspäätöksen tai kielteisen päätöksen, joihin sisältyy oikaisuvaatimusohjeet. Kielteisissä päätöksissä on lyhyet perustelut. Myönteinen tuenvarauspäätös ei sisällä tarkempia ehtoja avustuksen käytöstä tai sen ehdoista, vaan siinä edellytetään ainoastaan, että avustuksen saaja allekirjoittaa varsinaisen tukisopimuksen Suomen eloku-

[21] *Suomen elokuvasäätiön tukiohjeistus 1.1.2009. Vahvistettu elokuvasäätiön hallituksessa 11.12.2008.*

vasäätiön kanssa kolmen kuukauden kuluessa tuenvarauspäätöksen tekemisestä.

Elokuvasäätiölle on lailla elokuvataiteen tukemisesta delegoitu elokuvataiteen tukien jakaminen julkisena hallintotehtävänä, ja tätä hoitaessaan se on velvollinen noudattamaan muun muassa hallintolakia. Kuitenkaan sen tekemistä tuen myöntämistä koskevista päätöksistä ei käy ilmi tarkemmin, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu (avustuksen käyttötarkoitus ja avustuksen ehdot). Oikeudet ja velvollisuudet käyvät ilmi riittävällä tarkkuudella vasta tukisopimuksesta.

Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 4 §:n mukaan elokuvasäätiön myöntämiin tukiin sovelletaan valtionavustuslakia, jollei elokuvataiteen edistämisestä annetusta laista muuta johdu. Koska elokuvataiteen edistämisestä annetussa laissa ei ole määritelty tarkemmin elokuva-alan valtionavustuspäätösten sisältöä, voidaan tällä perusteella elokuvasäätiön avustuspäätöksiltä edellyttää valtionavustuslain 11 §:n vaatimusten täyttämistä. Valtionavustuslain 11 §:ää on sovellettava siten, että valtionavustuksen oikeudellisesti velvoittavat ehdot ilmenevät valtionavustuspäätöksestä. Tulkinta saa tukea hallituksen esityksen perusteluista, joiden mukaan lainsäätäjän tarkoituksena näyttäisi olleen, että valtionavustuksen keskeiset ehdot sisällytettäisiin valtionavustuspäätökseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tarkastuksen aikana todennut, että avustuksen keskeisten ehtojen sisällyttäminen tuenvarauspäätökseen ei ole tarpeen valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen ja avustuksensaajan oikeuksien ja velvoitteiden selkeyden varmistamisen kannalta, koska nämä asiat on sisällytetty Suomen elokuvasäätiön tukiohjeistoon ja elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 3 §:n mukaiseen sopimukseen.

Keskeisten avustuksen ehtojen sisällyttäminen hallintopäätöksen sijasta yksityisoikeudelliseen sopimukseen heikentää avustuksensaajan oikeuksia ja oikeusturvaa. Saajalla ei ole mahdollisuutta saattaa avustuksen keskeisten ehtojen hallintolain, valtionavustuslain tai hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaisuutta arvioitavaksi hallintoprosessissa, koska niistä on tehty yksityisoikeudellisen sopimuksen ehtoja.

Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Ratkaisuun kuuluvat olennaisena osana päätökseen mahdollisesti liittyvät ehdot tai määräykset. [22]

Suomen elokuvasäätiön tulee muuttaa tuen myöntämiseen liittyviä käytäntöjä siten, että niissä otetaan huomioon valtionavustuslain ja hallinto-

[22] *Mäenpää Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, s. 264. Porvoo 2011.*

lain vaatimukset. Opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa elokuvasäätiön kanssa käytyihin tuloskeskusteluihin, joissa todettiin palautteen mukaan muun muassa, että tukiohjetta tulee tarkentaa tuenpäätösprosessin osalta.

Julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007) säätelee hankintojen kilpailuttamista. Hankintalakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että hankintadirektiivin 8 artiklan 2 kappaleen mukaan julkista tukea myöntävien hankintayksiköiden tulee huolehtia direktiivin noudattamisesta myöntäessään julkista tukea hankintaan. Julkista tukea myönnettäessä olisi hallituksen esityksen mukaan siten kiinnitettävä tuensaajien huomiota hankintalaista tuleviin kilpailuttamisvelvoitteisiin, ja tukea koskevaan päätökseen olisi syytä sisällyttää viittaus hankintalainsäädännön soveltamiseen.

Hankintalain 6 §:ssä on eritelty laissa tarkoitetut hankintayksiköt. Eriteltyjen hankintayksiköiden ohella 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan hankintalain tarkoittama hankintayksikkö on mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta momentin 1–4 kohdassa tarkoitetulta hankintayksiköltä.

Hankintalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 50/2006) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että julkisen tuen tulee kohdistua tiettyyn hankintaan, jotta tukea saava yksikkö katsottaisiin tällä perusteella hankintayksiköksi. Hallituksen esityksen mukaan yleistä toiminta-avustusta ei olisi katsottava lainkohdassa tarkoitetuksi tueksi.

Valtionavustuslain 5 §:ssä säädetyn saajan toimintaan yleisesti myönnetyn avustuksen (yleisavustus) tulkinta on periaatteessa selkeä. Hankintalaki ei yleisavustusten osalta tule sovellettavaksi. Osa yhdistyksistä ja säätiöistä toimii lähes pelkästään veikkausvoittovaroista myönnetyn yleisavustuksen turvin, ja ne hoitavat niille laissa säädettyjä tehtäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi Tieteellisten seurain valtuuskunta ja Suomen elokuvasäätiö. Hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä esitetty tulkinta, että yleistä toiminta-avustusta ei olisi katsottava lainkohdassa tarkoitetuksi tueksi, on niiden osalta siten ongelmallinen. Edellä mainitut tahot hoitavat saamansa yleisavustuksen turvin julkista hallintotehtävää, eikä ole näin ollen asiallista perustetta sille, miksi niiden ei tulisi kilpailuttaa hankintojaan hankintalain mukaisesti.

Silloin kun avustus myönnetään investointiavustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan, on asetelma myös selkeä eli hankintalaki tulee sovellettavaksi. Mikäli avustus on myönnetty hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen taikka muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen, on asetelma tulkinnanvarainen. Hankintalain soveltamisessa keskeiseen asemaan nousee tällöin avustuksen käyttötarkoitus.

Hankintalain soveltamisvelvollisuus ei saa jäädä avustuksen saajalle epäselväksi. Siksi avustuspäätöksiä tulee selkeyttää siltä osin, liittyykö avustukseen velvollisuus noudattaa hankintalakia. Avustuksen hakuprosessissa tulee kerätä tämän arviointia varten tarvittavat tiedot. Hankintalainsäädännön soveltamiskysymys on tärkeä myös siksi, että hankkeisiin myönnetyistä erityisavustuksista ei muodostuisi keinoa kiertää hankintalainsäädäntöä.

Tarkastuksessa on todettu, että avustuspäätöksiin sisältyy vain poikkeustapauksissa viittaus hankintalainsäädännön soveltamiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tarkastuksen kuluessa muuttanut avustuspäätöksiin sisällytettäviä vakioehtoja ja -rajoituksia siten, että 1.12.2011 päivätyissä asiakirjoissa[23] on maininta velvollisuudesta noudattaa hankintalainsäädäntöä. Ehto on muotoiltu siten, että avustusta saavan tahon tulee selvittää ja ottaa toiminnassaan huomioon mahdollinen velvollisuutensa noudattaa hankintalainsäädäntöä. Asiakirjan sanamuoto ei ole riittävän täsmällinen, vaan ministeriöllä tulisi avustusta myöntäessään olla tieto siitä, liittyykö avustettavaan toimintaan sellaisia hankintoja, joita koskee hankintalain noudattamisvelvollisuus. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankinnan kilpailuttamatta jättäminen ei voine olla avustuksen takaisinperinnän perusteena, jos hankintalain soveltamisvelvoitetta ei ole sisällytetty avustuspäätöksen ehtoihin.

Hankintalainsäädännön soveltamisvelvoite tulee liittää lähtökohtaisesti kaikkiin erityisavustuksiin. Tätä on pidettävä pääsääntönä, josta poikkeaminen tulee erikseen perustella.

Avustusten maksaminen

Valtionavustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus maksetaan valtionavustuksen saajalle yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella. Valtionapuviranomainen voi päättää, että valtionavustus maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella sen jälkeen, kun avustuksen käytöstä on esitetty valtionapuviranomaiselle hyväksyttävä selvitys.

Pykälän 2 momentin mukaan valtionavustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista.

Pykälän 3 momentin mukaan määrältään vähäinen ja 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu valtionavustus (esimerkiksi apuraha tai stipendi)

[23] *Yleisavustukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset (dnro 5/091/2011) ja erityisavustukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset (dnro 6/091/2011).*

voidaan 1 momentin estämättä maksaa myös kertasuorituksena, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua.

Avustusten maksamista on tarkastettu sekä analyyttisesti opetus- ja kulttuuriministeriön kirjanpitoaineiston perusteella että tapahtumatarkastuksena. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että maksatukset suoritetaan usein etupainotteisesti.

Etupainotteisen maksatuksen suurin taloudellinen volyymi näkyy Suomen elokuvasäätiölle maksettavissa avustuksissa. Vuoden 2010 tilinpäätöksessä elokuvasäätiöllä oli etupainotteisesti saatuja, lopulliselle saajalle maksamattomia avustuksia 10,2 miljoonaa euroa. Elokuvasäätiön vuosittainen etupainotteisesti maksetuista avustuksista kertyvä korkotuotto on noin 100 000 euroa.

Suomen Kotiseutuliitolle puolestaan myönnettiin 1 632 000 euroa avustusta vuonna 2010, ja siitä tuli avustuspäätöksen mukaan maksaa ensi tilassa 80 prosenttia, vaikka avustuksen käyttöaika oli kolme vuotta. Yhdistyksen vuoden 2010 tilinpäätöksessä maksamattomia avustuksia oli miljoona euroa.

Analyyttisen tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että vuonna 2010 tarkastuksen piiriin sisältyvistä avustuksista 63 prosenttia on maksettu yhdessä erässä ja siis käytännössä ensi tilassa. Euromääräisestä volyymistä se on noin 15 prosenttia. Niistäkin avustuksista, jotka on maksettu kahdessa tai useammassa erässä, on merkittävä osa maksettu jo ensi tilassa, kuten Suomen Kotiseutuliiton esimerkistä käy ilmi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa todennut, että maksatusten etupainotteisuuteen on kiinnitetty huomiota, ja se ei ministeriön käsityksen mukaan ole enää suuri ongelma. Palautteessa todetaan myös, että asiaan tullaan kuitenkin edelleen kiinnittämään huomiota.

3.5 Avustuksen käyttö ja sen valvonta

Avustuksen käyttö

Valtionavustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus saadaan käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä valtionavustuslaissa tai 8 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään, valtionavustuksen saajan on noudatettava avustettavassa hankkeessa tai toiminnassa valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja ja rajoituksia.

Avustuspäätöksiin liitettyjen vakioehtojen ja -rajoitusten mukaan yleisavustus katsotaan asianmukaisesti käytetyksi, jos avustuksen saajalla on ollut avustettavasta toiminnasta hyväksyttäviä menoja vähintään avustusta vastaava määrä. Menojen vähennyksenä otetaan huomioon samaan tarkoitukseen valtiolta, kunnalta, seurakunnalta tai muulta julkisyhteisöltä taikka yksityisiltä, kuten rahastoilta, saadut avustukset.[24]

Vakioehtojen ja -rajoitusten mukaan erityisavustusta saa käyttää avustuksen saajalle avustuskohteesta, kuten tapahtumasta tai hankkeesta tai muusta sellaisesta, aiheutuviin menoihin. Erityisavustus katsotaan puolestaan asianmukaisesti käytetyksi, jos avustuksen saajalla on ollut avustettavasta toiminnasta hyväksyttäviä menoja vähintään avustusta vastaava määrä. Menojen vähennyksenä otetaan huomioon samaan tarkoitukseen myönnetyt muut avustukset ja muusta hankkeesta saatavat tuotot. Erityisavustus voi olla enintään syntyneen alijäämän suuruinen.[25]

Yleisavustusta saa siten käyttää kaikkeen avustuksen saajan sääntöjen mukaiseen toimintaan. Erityisavustuksessa huomiota on kiinnitettävä aiheuttamisyhteyteen. Ongelmalliseksi muodostuvat tällöin avustuksen saajan hallinto- ja muut yleiskulut, joita kohdistetaan erityisavustukselle.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että järjestöt ovat pääsääntöisesti soveltaneet hyvin yleisiä kohdentamisperusteita, kuten kiinteää prosentuaalista osuutta tai henkilötyövuosijakaumaa. Prosentuaalisista kohdennuksista osa perustui eri toimintojen keskimääräisiin arvioituihin prosenttiosuuksiin, osa vanhoihin käytäntöihin ja osa avustuksen saajien välisiin suullisiin sopimuksiin opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Yleishallintokulujen kohdennukset vaihtelivat 3 prosentista 20 prosenttiin myönnetyn avustuksen määrästä. Yleiskulujen hyväksymisessä on opetus- ja kulttuuriministeriön yksiköiden välillä huomattavia eroja. Ministeriön tulisi laatia aiheuttamisperiaatetta soveltaen yhteiset periaatteet, joiden mukaisesti yleiskuluja voidaan hyväksyä erityisavustuksen menoiksi.

Koska erityisavustuksia myönnettäessä otetaan menojen vähennyksenä huomioon paitsi muut avustukset myös hankkeesta saatavat muut tuotot, on avustuslajin määrittämisellä olennainen merkitys. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yleisavustusta ei tulisi myöntää sellaiseen rajattuun toimintaan, johon liittyy olennaisia tuottoja ja jossa yleisavustuksen myöntäminen saattaa johtaa ylijäämän kertymiseen.

Suomen Olympiakomitean tuottojen ja kulujen esittämistapa on tarkastuksessa todettu ongelmalliseksi arvioitaessa menojen avustuskelpoisuutta sekä hankintojen kilpailuttamisvelvoitetta. Vuonna 2010 Olympiakomite-

[24] *Yleisavustukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset, dnro7/290/2010.*
[25] *Erityisavustukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset, dnro 8/290/2010.*

an varsinaisen toiminnan alijäämästä katettiin opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämällä yleisavustuksella ja erityisavustuksilla 82,4 prosenttia. Avustusten lisäksi toinen olennainen rahoitusmuoto on Olympiakomitean varainhankinta, jonka tuotot olivat vuonna 2010 noin 1,9 miljoonaa euroa ja kulut noin 0,3 miljoonaa euroa. Sekä yleis- että erityisavustuksen ehtojen ja rajoitusten mukaan hyväksyttäviä menoja eivät ole poistot, vuokra-arvot, varainhankinnan tai liike- ja sijoitustoiminnan menot eivätkä sellaiset varaukset tai muut laskennalliset erät, jotka eivät perustu jo toteutuneisiin menoihin. Olympiakomitean varainhankinnan tuotot perustuvat pääosin yhteistyö- ja sponsorisopimuksiin. Varainhankinnan kuluina esitetään lähinnä varainhankinnan erilliskulut. Esimerkiksi vuonna 2010 kirjattiin viestinnän kuluiksi ja siten avustustoiminnan kuluiksi noin 0,3 miljoonaa euroa, vaikka viestintä palvelee erityisesti yhteistyökumppaneiden näkyvyyttä. Hankintojen kilpailuttamisen kannalta ongelmallisena voidaan puolestaan pitää sitä, että Olympiakomitea hankki kisavarusteita yhteistyökumppaniltaan sopimukseen perustuen noin 0,3 miljoonan euron arvosta.

Lisäksi osa yhteistyökumppaneiden rahoituksesta on käyttötarkoitussidonnaista siten, että ne on sovittu käytettäväksi samaan tarkoitukseen, mihin Olympiakomitea on saanut opetus- ja kulttuuriministeriöltä erityisavustusta. Saatu rahoitus olisi siten tullut ottaa huomioon hyväksyttäviä menoja määriteltäessä.

Jotta Suomen Olympiakomitean valtionavustukset ja niiden käyttö olisi nykyistä läpinäkyvämpää, tulisi opetus- ja kulttuuriministeriön myöntää kaikki valmennustukeen tarkoitetut avustukset erityisavustuksina. Nykyisen käytännön mukaan merkittävä osa Olympiakomitean yleisavustuksesta käytetään edelleen myönnettävään tukeen. Sen lisäksi yleisavustus olisi perusteltua myöntää kohdennettuna järjestön hallinto-, vuokra- ja muihin kuluihin siten, että vältettäisiin asetelma, jossa valtionavustuksella hankitaan tavaroita tai palveluita sellaisilta toimittajilta, joiden kanssa on tehty yhteistyösopimus. Myös viestinnän kulut olisi Olympiakomitean tapauksessa syytä rajata yleisavustuksen ulkopuolelle. Vastaavaa menettelytapaa tulisi soveltaa kaikkiin niihin avustuksen saajiin, joiden sponsoritoiminnan tuotot ovat olennaisia. Avustettavaan toimintaan kohdennettu sponsorirahoitus tulisi puolestaan ottaa huomioon hankkeesta saatavina tuottoina.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuosina 2008–2011 myöntänyt yhteensä 16,5 miljoonaa euroa Turku 2011 -säätiölle käytettäväksi Turku - Euroopan kulttuuripääkaupunki 2011 -hankkeen toteuttamiseen. Avustuspäätökset on tehty valtioneuvoston 7.2.2008 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti eli edellyttäen, että Turun kaupunki sitoutuu samansuuruiseen enintään 18 miljoonan euron osuuteen.

Turku 2011 -säätiö on kirjannut avustukset yleisavustuksina, mikä on johtanut vuosina 2008–2010 yhteensä yli 8 miljoonan euron ylijäämään. Vastaavasti vuonna 2011 säätiön tulos on ollut noin 3 miljoonaa euroa alijäämäinen. Koska kyse on erityisavustuksista eli tiettyjen menojen kattamiseen saaduista avustuksista, ne olisi tullut tulouttaa vasta, kun vastaava meno kirjataan kuluksi. Kirjanpitolain vastainen kirjauskäytäntö on johtanut siihen, että avustusten käyttöä on kirjanpidosta mahdotonta luotettavasti seurata. Jos avustukset olisi tuloutettu meno tulon kohdalle -periaatteen mukaisesti, olisi vuoden 2011 ylijäämä siten ollut noin 5 miljoonaa euroa. Koska erityisavustusten vakioehtojen ja -rajoitusten mukaan hyväksyttävistä menoista vähennetään muut samaan tarkoitukseen myönnetyt avustukset ja muut hankkeesta saatavat tuotot, on säätiön vuoden 2011 taseessa oleva ylijäämä siten käyttämätöntä ministeriön avustusta. Se tulisi palauttaa ottaen kuitenkin huomioon 2.12.2011 päivätyssä ministeriön avustuspäätöksessä oleva ehto valtion ja Turun kaupungin samansuuruisesta rahoitusosuudesta sekä ehto, jonka mukaan ministeriön Turku 2011 -säätiölle tätä tarkoitusta varten myöntämiä valtionavustuksia saa käyttää Turku-Euroopan kulttuuripääkaupunki 2011 -vuoden jälkeen vain niihin menoihin, jotka liittyvät suoraan kulttuuripääkaupunkivuoden päättämiseen ja arviointiin. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että säätiön vuoden 2011 tilinpäätökseen sisältyy noin 1,3 miljoonaa euroa sellaisia menoja, jotka aiheutuvat kulttuuripääkaupunkihankkeen jatkohankkeista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta saatujen palautteiden perusteella Turku 2011 -säätiön ja opetus- ja kulttuuriministeriön käsitykset avustusehdoista poikkeavat olennaisesti toisistaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö on ryhtynyt asianmukaisiin toimenpiteisiin avustusehtojen noudattamisen valvomiseksi.

Suomen Kotiseutuliitto ry, Suomen taideakatemian säätiön Näyttelyvaihtokeskus Frame ja Suomen elokuvasäätiö eivät ole noudattaneet avustuksen käyttöaikaa myöntäessään tukea edelleen tai siirtäessään avustusta edelleen valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla. Palautuneita avustuksia, joiden käyttöaika on päättynyt, on tuloutettu tilikauden kirjanpitoon tai siirtovelkoihin kirjattuja avustuksia on maksettu vielä avustuksen käyttöajan jälkeen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee kiinnittää huomiota avustusten käyttöajan noudattamiseen.

Avustuksen saajan tiedonantovelvollisuus

Valtionavustuslain 14 §:n 1 momentin mukaan valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan valtionavustuksen saajan tulee ilmoittaa viipymättä valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan oikeiden ja riittävien tietojen antaminen edellyttää, että avustuksen saajan sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Taloussääntöä voidaan pitää keskeisenä välineenä sen varmistamisessa, että järjestöjen sisäinen valvonta on asianmukaista ja riittävää. Taloushallintoa ohjaava taloussääntö tai vastaava asiakirja oli kuudella tarkastetulla järjestöllä, eli neljällä keskeinen sisäisen valvonnan ohjausväline puuttui. Keskeiset määräykset, joiden taloussäännöstä tai vastaavasta tulisi käydä ilmi, koskevat rahaliikennettä ja pankkitilin käyttöä, valtionavustuksiin liittyviä menettelyitä, palkanmaksua ja palkkakirjanpitoa, tarkastusmerkintöjä, tulojen ja menojen hyväksymistä, kirjanpidon järjestämistä, tositevaatimuksia sekä sisäisen valvonnan järjestämistä.

Avustuksen saajilla tehdyissä tarkastuksissa tuli esiin sisäisen valvonnan puutteita, jotka liittyivät tarkastusmerkintöjen puuttuviin päiväyksiin, menojen puuttuviin hyväksymismerkintöihin, omien menojen hyväksymisiin, luottokortin käyttämiseen muihin kuin avustuksen saajan menojen maksamiseen, puuttuviin matkalasku- ja maksuaikakorttitositteisiin ja -kuitteihin ja omien taloushallintoa ohjaavien ohjeiden noudattamatta jättämiseen. Lisäksi tositteissa oli asiasisältöön liittyviä puutteita, joten menon liittymistä avustettavaan toimintaan ei voitu aina todentaa.

Kahdella avustuksen saajalla oli matkakustannusten korvausperusteena valtion matkustussääntö. Muidenkin avustuksen saajien matkahallinnossa noudatettiin valtion matkustussääntöä keskeisiltä osilta.

Yhdelläkään tarkastetulla avustuksen saajalla ei ollut käytössään työajan seurantaa, vaan kaikki työajan kohdennukset perustuivat arvioihin.

Vuoden 2011 loppuun saakka erityisavustuksiin liitetyissä ehdoissa ja rajoituksissa on edellytetty, että erityisavustuksen selvitykseen tulee liittää yhteenveto hankkeen menoista ja tuloista, selostus, raportti tai muu sellainen hankkeesta sekä avustuspäätöksessä määrätyt muut liitteet. 1.12.2011 päivätyssä vakiolomakkeessa selvitys-kohtaa on täsmennetty siten, että erityisavustuksen käyttämisestä tehtävään selvitykseen tulee liittää hankkeen menot ja tulot kustannuspaikkaraportilla tai vastaavalla kirjanpidon tositteella.

Yleisavustuksiin liitetyissä ehdoissa ja rajoituksissa puolestaan edellytetään, että selvitykseen tulee liittää tuloslaskelma ja tase liitetietoineen, tilintarkastuskertomus, toimintakertomus ja avustuspäätöksessä määrätyt muut liitelomakkeet ja liitteet. 1.12.2011 päivätyssä vakiolomakkeessa kohtaa on täsmennetty siten, että yleisavustuksen käyttämisestä tehtävään selvitykseen tulee liittää tuloslaskelma tulo- ja menolajeittain. Täsmennyksestä huolimatta yleisavustuksen seuranta ei ole riittävää niissä tapauksissa, joissa yleisavustus on myönnetty vain osaan toiminnasta. Yleisavustuksen myöntäminen vain osaan toiminnasta edellyttää kustannuspaikkatasoista tuottojen ja kulujen seurantaa ja raportointia, mikä tulee ottaa huomioon myös yleisavustukseen liittyviä ehtoja ja rajoituksia asetettaessa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että puutteet henkilöstökulujen kohdentamisessa ja yleiskulujen esittämisessä heikentävät järjestöjen edellytyksiä esittää oikeita ja riittäviä tietoja avustuksen käytöstä.

Hyväksyttävät menot ja huomioitavat menojen vähennykset

Avustuspäätöksiin sisällytetyissä vakioehdoissa ja -rajoituksissa asetetaan keskeiset ehdot avustuskelpoisille menoille. Hyväksyttäviksi menoiksi katsotaan avustettavan toiminnan (yleisavustus) tai avustettavan kohteen (erityisavustus) kannalta tarpeelliset, määrältään kohtuulliset menot mukaan lukien irtaimen käyttöomaisuuden hankinnoista aiheutuvat menot.

Menojen tarpeellisuus ja kohtuullisuus tulevat arvioitaviksi erityisesti niissä menoissa, jotka liittyvät henkilökuntaetuihin, matkustamiseen ja edustamiseen. Myös avustuksella maksettavien palkkojen kohtuullisuus tulee arvioitavaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttää, että liikuntajärjestöt esittävät hakemuksen liitteessä tietoja tehtävänimikkeistä ja rahapalkoista. Käytäntöä olisi perusteltua soveltaa myös muiden yksiköiden myöntämissä avustuksissa.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että tarkastetuissa järjestöissä on maksettu avustusvaroilla erilaisia luontaisetuja. Näitä ovat olleet lounasetu, työsuhdematkalippuetu, puhelinetu, kulttuuri- ja liikuntaetu, hoitovakuutusetu (tavanomaista työterveyshuoltoa laajemmat palvelut), lisäeläkevakuutusetu, autoetu (sekä vapaa autoetu että käyttöetu), silmälasietu (ei tarkoita näyttöpäätelaseja) ja polkupyörän huoltoetu.

Tapauskohtaisella harkinnalla palkan luonteisen kulun tarkoituksenmukaisuutta ja kohtuullisuutta on vaikea arvioida. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisikin selkeästi ohjeistaa avustusten käyttö luontaisetuihin.

Avustuksen saajilla tehdyissä tarkastuksissa tuli lisäksi esiin tavanomaista ja kohtuullista suurempia edustusmenoja sekä vastikkeettomia menoja.

Hyväksyttävinä menoina otetaan avustuspäätöksiin sisällytettävien vakioehtojen ja -rajoitusten mukaan huomioon ne menot, jotka kirjanpitolain ja -asetuksen sekä hyvän kirjanpitotavan mukaan on kirjattava kyseiselle tilikaudelle.[26]

Sekä yleisavustukseen että erityisavustukseen liittyvien vakioehtojen ja -rajoitusten mukaan hyväksyttäviä menoja eivät ole poistot, vuokra-arvot, varainhankinnan tai liike- ja sijoitustoiminnan menot eivätkä sellaiset varaukset tai muut laskennalliset erät, jotka eivät perustu jo toteutuneisiin menoihin.

Aiemmin yleisavustuksen vakioehdoissa ja -rajoituksissa todettiin, että hyväksyttäviä menoja eivät myöskään ole lainojen lyhennykset tai korot eivätkä sellaiset irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenot, jotka aiheutuvat laitoksen perustamisesta, laajentamisesta, uudelleen järjestämisestä tai perusparantamisesta, ellei avustuspäätöksessä perustellusta syystä toisin määrätä. 1.12.2011 muutetussa vakiolomakkeessa edellä mainitusta kohdasta on poistettu lainojen lyhennykset. Muutos on asianmukainen, koska kyse ei ole menosta vaan rahoitustapahtumasta.

Sekä yleisavustuksen että erityisavustuksen vakioehtojen ja rajoitusten mukaan menojen vähennyksenä tulee ottaa huomioon näissä ehdoissa luetellut avustukset ja tuotot.

Tarkastuksessa havaittiin, että ministeriöllä ei ollut yhtenäistä selkeää linjaa siitä, mitkä avustukset tuli ottaa huomioon avustettavasta toiminnasta aiheutuvien menojen vähennyksenä.

Kirjanpito ja tilintarkastus

Toisin kuin raha-automaattiavustuksia koskevassa laissa (1056/2001) valtionavustuslaissa ei ole säädöksiä avustuksen saajan kirjanpidon ja tilintarkastuksen järjestämisestä.

Tarkastuskriteerit kirjanpidolle ja tilintarkastukselle perustuvat avustuspäätöksiin liitettäviin vakioehtoihin ja -rajoituksiin. Kirjanpidosta todetaan, että kunakin vuonna hyväksyttävinä menoina otetaan huomioon ne

[26] *Jos avustusta käytetään irtaimen käyttöomaisuuden hankintaan ja jos hankintamenot kirjanpidossa jaksotetaan osaksi myöhemmille vuosille, otetaan hankintamenot kuitenkin kokonaan huomioon hankintavuoden hyväksyttävinä menoina. (Yleisavustukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset (dnro 5/091/2011) ja erityisavustukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset (dnro 6/091/2011).*

menot, jotka kirjanpitolain ja -asetuksen sekä hyvän kirjanpitotavan mukaan on kirjattava kyseiselle tilikaudelle. Kirjanpidon järjestämistä koskeva velvoite rajoittuu lähinnä siihen, että menot on kohdennettu oikealle tilikaudelle. Raha-automaattiavustuksia koskevaan lakiin sisältyvä velvoite kirjanpidon järjestämisestä siten, että avustuksen käyttöä voidaan kirjanpidosta luotettavasti seurata, ei siten ole sisältynyt opetus- ja kulttuuriministeriön avustuspäätöksen vakioehtoihin ja -rajoituksiin. Yhteys avustuksen käytön seurannan ja kirjanpidon välillä on muodostettu vasta 1.12.2011 päivätyssä erityisavustuksen vakioehdoissa ja -rajoituksissa. Näissä edellytetään, että erityisavustuksen käyttämisestä tehtävään selvitykseen tulee liittää muun muassa hankkeen menot ja tulot kustannuspaikkaraportilla tai vastaavalla kirjanpidon tositteella. Avustuksen käytön tulee ehdon mukaan olla johdettavissa kirjanpidosta, joten täsmennystä voidaan pitää olennaisena avustuksen käytön seurantaa varmentavana kontrollina.

Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin tulkintojen perusteella edelleen tukea jakavat järjestöt ovat päätyneet erilaisiin kirjauskäytäntöihin jaettuja avustuksia kirjatessaan. Osa järjestöistä on noudattanut myöntöpäätösperustetta, osa maksuperustetta ja osa on kirjannut myönnetyt avustukset kuluksi siinä vaiheessa, kun avustuksen saaja on esittänyt tilityksen.

Kirjanpitolautakunta on antanut lausunnon myönnettyjen kehitysyhteistyömäärärahojen kirjaamisesta. Lausunnon mukaan ”KPL 5:1 §:n tarkoittama suoriteperiaate tarkoittaa hakemuksessa kuvatussa tapauksessa sitä, että säätiön tilinpäätöksessä hankekohtainen avustus tulee merkitä kuluksi niistä hankkeista, joista säätiö on tehnyt avunsaajan kanssa lopullisesti sitovan sopimuksen. Säätiö on sitoutunut näiden avustusvarojen maksamiseen ja tätä tapahtumaa on pidettävä lopullisena. Lisäksi menojen todennäköinen määrä on säätiön tiedossa. Jos säätiön tekemässä sopimuksessa mahdollisesti oleva purkava ehto tulee todennäköisesti sovellettavaksi, käsitellään maksetut hankeavustukset kirjanpidossa saamisena avunsaajalta (maksetut ennakot), kunnes avunsaaja on toimittanut hyväksytyn loppuraportin. Vastaavasti mikäli säätiön valtiolta saamiin kehitysyhteistyömäärärahoihin liittyy samankaltainen purkava ehto, käsitellään ne kirjanpidossa velkana maksajalle (saadut ennakot).”[27]

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi ohjeistaa erityisesti niitä järjestöjä, jotka siirtävät valtionavustusta edelleen valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla, jotta järjestöt noudattaisivat kirjanpidossaan kirjanpitolakia ja -asetusta sekä hyvää kirjanpitotapaa.

---

[27] *Kirjanpitolautakunnan lausunto 2008/1821: Myönnettyjen kehitysyhteistyömäärärahojen kirjaamisesta kuluksi.*

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole laatinut järjestöille erityistä taloushallinnon ohjeistusta. Tarkastuksissa tuli esiin, että osa järjestöistä haluaisi taloushallinnon järjestämistä koskevaa kirjallista tai muuta ohjeistusta ministeriöltä.

Valtionavun saajan tilintarkastuksen tarkastuskriteeri perustuu siihen, että yleisavustuksen vakioehtojen ja -rajoitusten mukaan selvitykseen tulee liittää tilintarkastuskertomus ja 1.12.2011 päivätyssä versiossa tilintarkastuskertomus/toiminnantarkastuskertomus. Erityisavustuksen vakioehtojen ja -rajoitusten mukaan tilintarkastuskertomus tai toiminnantarkastuskertomus tulee lähettää erikseen määrättäessä. Liikuntajärjestöjen toiminta-avustuksen selvityksen liitelomakkeessa avustuksen saaja esittää eräitä kirjanpidon tietoja ja tunnuslukuja. Selvityksessä tilintarkastaja varmentaa allekirjoituksellaan, että selvityksessä annetut tiedot ovat yhtäpitävät kirjanpidon kanssa.

Tilintarkastuslain (459/2007) mukaan tilintarkastaja (KHT- tai HTM-tilintarkastaja) voidaan jättää valitsematta sellaisessa yhteisössä, jossa sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on täyttynyt enintään yksi seuraavista edellytyksistä:

1. taseen loppusumma ylittää 100 000 euroa
2. liikevaihto tai sitä vastaava tuotto ylittää 200 000 euroa
3. palveluksessa on keskimäärin yli kolme henkilöä.

Yhdistyslain (503/1989) 38a §:n mukaan[28] yhdistyksellä on oltava toiminnantarkastaja, jos yhdistyksellä ei ole tilintarkastajaa. Toiminnantarkastajan on tarkastettava yhdistyksen talous ja hallinto yhdistyksen toiminnan edellyttämässä laajuudessa sekä annettava tarkastuksestaan kirjallinen toiminnantarkastuskertomus tilinpäätöksestä päättävälle yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ylläpidä avustuksen saajista sellaisia toimintatietoja, joista voisi arvioida, miten suuri osuus avustuksia saaneista järjestöistä voisi halutessaan jättää valitsematta auktorisoidun tilintarkastajan.

Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomuksessa Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen[29] RAY toteaa antamassaan palautteessa, että RAY tulee esit-

---

[28] Toiminnantarkastusta koskevia säännöksiä sovelletaan 1.9.2010 tai sen jälkeen alkavan tilikauden tarkastukseen.

[29] Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2011. Laillisuustarkastuskertomus 2/2011, dnro 232/52/2010.

tämään sosiaali- ja terveysministeriölle, että avustuslakiin lisättäisiin vaatimus auktorisoidun tilintarkastajan käytöstä kaikissa avustusta saavissa järjestöissä.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttäisi määrittelemänsä euromäärän ylittävissä avustuksissa sitä, että auktorisoitu tilintarkastaja antaa avustuksen käyttöä koskevan selvityksen yhteydessä lausunnon, ovatko menot hyväksyttäviä ja ovatko ne johdettavissa kirjanpidosta. Vaihtoehtoisesti suositellaan sitä, että avustuksen saajan edellytetään valitsevan auktorisoitu tilintarkastaja.

Valtionapuviranomaisen valvontatehtävä

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.

Hallituksen esityksen mukaan perustana valtionavustuksen valvonnassa ovat valtionavustuksen saajalta saatavat tiedot. Näitä tietoja todentavia muita tietoja ovat hallituksen esityksen mukaan muun muassa valtionavustuksen saajan tilintarkastajan antama lausuma valtionavustuksen käytöstä sekä saajan taloutta ja toimintaa yleensä koskevat tilintarkastuskertomukset.

Hallituksen esityksen mukaan valvonnan asianmukaisuudella tarkoitetaan sitä, että valvonnan avulla saadaan kohtuullinen varmuus valtionavustuksen käytöstä oikealla tavalla ja varmistetaan oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käytöstä ja sen tuloksellisuudesta. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että asianmukaisessa valvonnassa siitä valtionapuviranomaiselle aiheutuvat kustannukset ovat järkevässä suhteessa valtionavustukseen liittyviin taloudellisiin riskeihin. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että valtionapuviranomaisen valvonnan tavoitteena on todeta riskeihin ja kulloinkin kyseessä olevan valtionavustuksen taloudelliseen merkitykseen nähden riittävällä varmuudella, ovatko valtionavustuksen myöntämisen, käyttämisen ja maksamisen edellytykset olleet olemassa ja onko valtionavustuksen käytössä muutoin toimittu hyvän taloudenhoidon edellyttämällä tavalla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön suorittama valvonta on muodollista valtionavustuksen käytöstä annettuihin selvityksiin perustuvaa valvontaa. Selvitysten tarkastus on eriytetty siten, että ministeriön taloustarkastajat tarkastavat selvityksistä menojen hyväksyttävyyden ja muut talouteen liittyvät seikat, jonka jälkeen selvitys lähetetään avustuspäätöksen esittelijälle lopullista hyväksymistä varten. Esittelijän suorittama valvonta liittyy

pikemminkin valtionavustuslain 36 §:ssä edellytettyyn avustusten vaikutusten arviointiin, jota käsitellään luvussa 3.7.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole päivittänyt avustuksen käytön valvontaan liittyviä menettelytapaohjeita vuoden 1994 jälkeen.[30] Tarkastuksessa kävi ilmi, että avustuksen käytöstä annettuja selvityksiä tarkastavilla oli erilaisia näkemyksiä esimerkiksi siitä, mitkä muut saadut avustukset tulee ottaa vähennyksenä huomioon hyväksyttäviä menoja määriteltäessä. Ministeriön tulisi viipymättä uudistaa menettelytapaohje.

Liikuntalain ja nuorisolain nojalla myönnettyjen valtionavustusten selvityspyyntölomakkeeseen sisältyy täydentäviä liitteitä, joilla pyritään varmistumaan erityislainsäädäntöön liittyvien ehtojen noudattamisesta. Lomake täydentää hyvin vakiomallista selvitystä.

Avustuksen käytön valvontaa tukee liikunta- ja nuorisolaissa oleva menettely, jossa avustuksen hakijat hyväksytään ensin valtionapukelpoisiksi. Hakemusvaiheessa tulisi varmistua myös siitä, että avustuksen saaja kykenee raportoimaan avustuksen käytöstä ministeriön edellyttämällä tavalla.

Kulttuuriyksikön ja taideyksikön myöntämien valtionavustusten käytön valvonta ei ole tarkastuksen perusteella riittävän kattavaa. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että hyväksytyt selvitykset ovat usein puutteellisia eikä niiden avulla voitu varmistua avustuksen asianmukaisesta käyttämisestä.

Kirjanpitoon perustuva avustuskohtainen tuloslaskelma ei kaikissa tapauksissa ole riittävä varmentamaan avustuksen asianmukaista käyttöä. Erityisesti tämä koskee niitä tilanteita, joissa avustukset ovat euromääräisesti olennaisia ja niihin sisältyy runsaasti muita kuluja kuin palkkoja tai joissa myönnetty avustus muodostaa huomattavan osuuden avustetun toiminnan tai hankkeen kokonaismenoista. Avustuksen käyttöä olisi tällaisissa tapauksissa perusteltua tarkastaa systemaattisemmin avustuskohtaisista kirjanpidon pääkirjoista.

Tarkastuksessa todettiin, että opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole tehnyt avustuksen saajilla tarkastuksia yksittäisiä poikkeustapauksia lukuun ottamatta. Vuonna 2012 tehdyt tarkastukset on toteuttanut ulkopuolinen tilintarkastusyhteisö ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön johdolla.

[30] *Tarkastuskonsepti, opetusministeriön tarkastustoimen julkaisu 31.8.1994.*

3.6 Avustuksen palauttaminen ja takaisinperintä

Valtionavustuslain 20 §:n mukaan valtionavustuksen saajan tulee viipymättä palauttaa virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa valtionavustus tai sen osa. Valtionavustuksen saajan tulee palauttaa valtionavustus tai sen osa myös, jos sitä ei voida käyttää valtionavustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla. Jos palautettava määrä on enintään 10 euroa, se saadaan jättää palauttamatta. Palauttamisvelvollisuus ei koske laskennallisen perusteen mukaan myönnetyn valtionavustuksen ja toteutuneiden kustannusten välistä erotusta.

Valtionavustuslain 21 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on päätöksellään määrättävä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu valtionavustus takaisin perittäväksi, jos valtionavustuksen saaja on

1. jättänyt palauttamatta sellaisen valtionavustuksen tai sen osan, joka 20 §:n mukaan on palautettava
2. käyttänyt valtionavustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin siihen, mihin se on myönnetty
3. antanut valtionapuviranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan valtionavustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, taikka salannut sellaisen seikan
4. muutoin 1–3 kohtaan verrattavalla tavalla olennaisesti rikkonut valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja.

Hallituksen esityksen mukaan valtionapuviranomaisella ei ole takaisinperintään ryhtymisen suhteen harkintavaltaa, vaan viranomaisen on määrättävä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi ja jo maksettu valtionavustus perittäväksi takaisin. Maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän perusteina ovat hallituksen esityksen mukaan valtionavustuksen saajan olennaisesti virheellinen tai vilpillinen menettely.

Valtionavustuslain 22 §:n 1 momentissa on säädetty valtionapuviranomaisen harkinnanvaraisista takaisinperintäedellytyksistä.

Valtionavustuslain 26 §:n mukaan valtionapuviranomainen voi lain 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. Erityisen painavasta syystä valtionapuviranomainen voi päättää, että palautettava tai takaisin perittävä määrä, sille laskettava korko tai viivästyskorko jätetään kokonaan perimättä.

Hallituksen esityksen mukaan kohtuullistaminen ei tule kysymykseen, jos takaisinperintä johtuu valtioavustuksen saajan tahallisesta väärinkäytöksestä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuosittain tehnyt muutaman harkinnanvaraista valtionavustusta koskevan takaisinperintäpäätöksen. Takaisinperinnän yleisin syy näissä tapauksissa on ollut se, että avustusta on jäänyt käyttämättä. Takaisinperintäpäätökset ovat siten useimmiten liittyneet sellaisiin tilanteisiin, joissa avustuksen saajan olisi tullut palauttaa käyttämättä jäänyt avustus valtionavustuslain 20 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Avustuksen käytöstä annettujen selvitysten tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtionavustuslain 21 §:ssä edellytettyjä takaisinperintäpäätöksiä on jäänyt tekemättä avustuksen käytön valvonnan puutteiden takia.

Ministeriön tulisi täsmentää takaisinperintäkäytäntöjä ja -tulkintoja erityisesti niissä tilanteissa, joissa avustuksen saajan voidaan katsoa toimineen valtionavustuslain 10 §:n tai 14 §:n vastaisesti. Valtionavustuslain 10 §:n mukaan valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Valtionavustuslain 14 §:n 1 momentissa puolestaan säädetään, että valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

3.7 Vaikutusten arviointi

Valtionavustuslain 36 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määräajoin arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita.

Valtionavustuslaissa vaikutusten arvioinnista säädetään erillään valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä toisin kuin raha-automaattiavustuksia koskevassa laissa (1056/2001), jossa valtionavustuslain 36 §:ää vastaavista tehtävistä säädetään osana rahapeliyhteisön valvontatehtävää.

Hallituksen esityksen mukaan valtionavustusten vaikuttavuus ja tuloksellisuus edellyttävät, että valtionavustusten vaikutuksia arvioidaan järjestelmällisesti. Tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan viime kädessä turvata eduskunnan budjettivaltaa ja siihen sisältyvän yhteiskunnallisen ohjausvallan vaikuttavuutta.

Hallituksen esityksen mukaan tulostavoitteista voidaan tarvittaessa laatia erillinen tulostavoiteasiakirja valtionavustuksen saajan tai valtionavustusta välittävän tahon kanssa. Käytännössä opetus- ja kulttuuriministeriö laatii sen vain poikkeustapauksissa lähinnä sellaisten saajien kanssa, joille ministeriö kohdistaa avustusta edelleen jaettavaksi. Näihin kuuluu esimerkiksi Suomen elokuvasäätiö. Joidenkin lähinnä valtakunnallisten palvelujärjestöjen kanssa käydään vapaamuotoisia tulosneuvotteluita tai -keskusteluja. Mitä suuremman osuuden valtionavustus kattaa järjestön toiminnasta, sitä tärkeämpää on korostaa myös toiminnalle asetettavia tavoitteita.

Hallituksen esityksen mukaan valtionapuviranomainen voi harkita, mikä on sen toimialaan kuuluvissa avustuksissa sopiva määräaika valtionavustusten tarpeellisuuden ja vaikutusten arviointiin. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että arvioinnin tavoitteena on, että valtionavustusten ja niiden myöntämisen ja käyttämisen ehdot vastaisivat mahdollisimman hyvin kulloisiakin tarpeita ja että valtionavustusten haitalliset vaikutukset kansantalouden tai julkisen talouden tehokkuuteen sekä markkinoiden toimintaan olisivat mahdollisimman pienet.

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustusprosessia koskevien menettelytapaohjeiden mukaan valtionavustusten tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi vuosittaisen seurannan lisäksi erillinen arviointi on tarpeellista määräajoin esimerkiksi viiden vuoden välein.[31]

Opetus- ja kulttuuriministeriön liikunta-, nuoriso-, kulttuuri-, taide- sekä koulutus- ja tiedeyksiköiltä pyydettiin yleiskuvausta siitä, miten yksikkö toteuttaa valtionavustuslain 36 §:ssä edellytettyä vaikutusten arviointia. Lisäksi pyydettiin yksilöidyt kuvaukset kunkin yksikön keskeisiin avustusjärjestelmiin liittyvistä arviointikäytännöistä.

Tieteen edistämiseen veikkausvoittovaroista myönnettävien valtionavustusten tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on selvityksen mukaan arvioitu kokonaisuutena vuonna 2003 ja seuraava kokonaistarkastelu tehdään vuonna 2012. Ministeriön taideyksikön antama selvitys perustuu tarkastuksen kuluessa toteutettuun yksikön hallinnoimien avustusjärjestelmi-

[31] *Menettelytapaohjeet valmistelijoille opetusministeriössä. Valtionavustusten haettavaksi julistaminen, hakeminen, myöntäminen, maksatus, käyttö ja käytön valvonta.*

en vaikutusten arviointiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeen mukaista määräajoin tehtävää erillistä arviointia ei ole saatujen selvitysten perusteella systemaattisesti toteutettu.

Yleisesti voidaan todeta, että opetus- ja kulttuuriministeriössä arvioinnin perustana ovat avustuksen käytöstä saadut selvitykset sekä hakemusprosessi, ulkopuoliset arvioinnit, työryhmien hyödyntäminen sekä erilaisten asiantuntijaelimien tuottaman tiedon hyödyntäminen.

Avustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita arvioidaan selvitysten mukaan esimerkiksi suhteessa määrärahojen perusteluihin, hallitusohjelmaan, politiikkalohkojen strategisiin linjauksiin ja politiikkalohkon tai sen osan linjauksiin.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että opetus- ja kulttuuriministeriön käytännöissä toteuttaa avustusten vaikutusten arviointia valtionavustuslain 36 §:ssä edellytetyllä tavalla on yksikkökohtaisia eroja mutta vaikutusten arviointi kokonaisuutena on olennaisilta osin valtionavustuslain 36 §:n edellyttämällä tavalla toteutettu. Erityisesti on kuitenkin syytä kehittää avustusten käytön tuloksellisuuden seurantaa. Tuloksellisuuden seurannan kehittäminen edellyttää tavoiteasetannan täsmentämistä, mittareiden ja tunnuslukujen kehittämistä sekä tuloksellisuustietojen raportoinnin kehittämistä. Valtionavustuslain 36 §:n edellyttämä valtionavustuksen käytön tuloksellisuuden seuranta on tiiviisti yhteydessä valtion talousarvion tulostavoiteasettelun kehittämiseen ja avustustoiminnan vaikuttavuutta koskevaan raportointiin ministeriön vuotuisessa toimintakertomuksessa. Ongelmana voidaan pitää sitä, että avustusten tuloksellisuuden seurantaa koskevaa tietoa on mutta tiedon keräämistavat eivät ole systemaattisia. Avustusprosessin muuttuessa sähköiseen muotoon tulisi systematisoida myös tuloksellisuutta kuvaavan tiedon tuottaminen ja arkistointi.

Liikuntalaissa ja nuorisolaissa edellytetään, että keskeiset järjestöille myönnettävät avustukset myönnetään tulosperusteisesti. Avustusten myöntäminen edellä mainittujen lakien mukaisesti edellyttää, että tuloksellisuuden seuranta on asianmukaista ja dokumentoitua.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Avustusten myöntämisen, maksamisen, käytön valvonnan ja takaisinperinnän säädöstenmukaisuus ja ohjeiden noudattaminen

Tarkastuksen ensimmäisenä tavoitteena oli selvittää, onko avustusten myöntämisessä, maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä noudatettu säädöksiä ja ohjeita.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole kaikilta osin noudattanut avustusprosessiin liittyviä säädöksiä ja ohjeita. Puutteena todettiin, että ministeriö ei ole huolehtinut valtionavustuslain 15 §:ssä edellytetyllä tavalla valtionavustusten asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on valtionavustuslain 12 §:n vastaisesti maksanut avustukset usein tarpeettoman etupainotteisesti ja ennen kuin rahoitettavat kustannukset ovat syntyneet.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on yhä laajemmin delegoinut valtionavustuksen myöntämiseen liittyvää toimivaltaa yhdistyksille ja säätiöille valtionavustuslain 7 §:n 2 momenttiin perustuen. Euromääräisesti ja myös menettelytavoiltaan merkittävimmät delegoinnit perustuvat valtion vuoden 2010 lisätalousarvioon sisältyvään veikkausvoittovarojen lisätuloutukseen, josta kohdistettiin nuorten työllistämiseen erilaisilla palkkatukimalleilla yhteensä 12,6 miljoonaa euroa. Avustuksen saajien myöntäessä tukea edelleen on myöntöprosessiin liittynyt laajaa myöntöharkintaa ja tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. Ongelmana on se, että perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan 124 §:n mukaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön delegointiin liittyviin valtionavustuspäätöksiin sisältyi sellaisia palkkatuen määrään ja kestoon liittyviä ohjeita, jotka eivät olleet pelkästään teknisluonteisia niin, että ohjeita olisi voitu antaa valtionavustuslain 37 §:n nojalla. Kyse oli sellaisista avustuksen käyttötarkoitusta tarkentavista säännöksistä, joista olisi tullut tarkastusviraston näkemyksen mukaan säätää valtionavustuslain 8 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella tai jotka olisi tullut ottaa valtionavustuspäätöksen ehtoina osaksi valtionavustuslain 11 §:n mukaista valtionavustuspäätöstä. Valtion talousarviossa tarkoitettua käyttötarkoitusta olennaisesti tarkentava ja samalla merkittävää yhteiskuntapoliittista harkintaa sisältävä valti-

onavustuksen tarkempien myöntämisen ja käytön ehtojen asettaminen kuuluisi perustuslain ja valtioneuvostosta annetun lain periaatteiden sekä valtionavustuslain 8 §:n perusteella valtioneuvostolle, ja tällaiset säännöt tulisi antaa valtionavustuslain 8 §:n mukaisilla valtioneuvoston asetuksilla.

Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että sopimusmenettelyissä on olennaisia puutteita eikä sopimusta ole usein laadittu lainkaan. Niillä yhteisöillä, joilla sopimusmenettelyt olivat tarkastusajankohtana asianmukaiset, oli ollut käytettävissä opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustuspäätöksen liitteenä tai muutoin toimittama sopimusmalli. Opetus- ja kulttuuriministeriölle esitetään suositus liittää sopimusmalli kaikkiin niihin valtionavustuspäätöksiin, joihin liittyy valtionavustuslain 7 §:n 2 momentissa säädetty avustuksen siirto ja siihen liittyvä sopimusvelvoite.

Avustusten myöntökriteereiden selkeydessä ja läpinäkyvyydessä on huomattavia eroja eri avustusjärjestelmien välillä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee kiinnittää huomiota avustusten myöntökriteereiden kehittämiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tekemissä avustuspäätöksissä on olennaisia yksikkö- ja esittelijäkohtaisia eroja. Osa avustuspäätöksistä on puutteellisia, mutta parhaimmillaan avustuspäätökset täyttävät hyvin valtionavustuslain 11 §:ssä valtionavustuspäätökselle asetetut sisällölliset vaatimukset.

Eri rahoituslähteistä myönnettävän päällekkäisen rahoituksen välttämiseksi ministeriöiden olisi syytä noudattaa valtionavustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä mainittua periaatetta rahoittaa tiettyä hanketta tai toimintaa vain yhdeltä valtion talousarvion momentilta. Eri hallinnonalojen toiminnalliset tavoitteet rahoitettavalle toiminnalle tulisi ottaa huomioon muilla keinoin.

Suomen elokuvasäätiö on myöntänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä saamallaan avustuksella tuotannon ennakkotukea tukiohjeidensa vastaisesti valmista elokuvaa varten. Tukea myönnettäessä ei ole siten kiinnitetty valtionavustuslain 7 §:ssä edellytetyllä tavalla huomiota tuen tarpeellisuuteen, koska avustusta on myönnetty jo toteutettuun hankkeeseen.

Suomen elokuvasäätiölle on lailla elokuvataiteen edistämisestä (28/2000) delegoitu elokuvataiteen tukien jakaminen julkisena hallintotehtävänä, ja tätä hoitaessaan se on velvollinen noudattamaan muun muassa hallintolakia. Kuitenkaan sen tekemistä tuen myöntämistä koskevista päätöksistä ei käy ilmi riittävän yksiselitteisesti, mihin tuen saaja on oikeutettu tai velvoitettu. Oikeudet ja velvollisuudet käyvät ilmi riittävällä tark-

kuudella vasta tukisopimuksesta. Suomen elokuvasäätiön tulee muuttaa tuen myöntämiseen liittyviä käytäntöjä siten, että niissä otetaan huomioon valtionavustuslain ja hallintolain vaatimukset.

Avustuksen käytöstä annettujen selvitysten tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtionavustuslain 21 §:ssä edellytettyjä takaisinperintäpäätöksiä on jäänyt tekemättä avustuksen käytön valvonnan puutteiden takia.

Ministeriön tulisi täsmentää takaisinperintäkäytäntöjä ja -tulkintoja erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa avustuksen saajan voidaan katsoa toimineen valtionavustuslain 10 §:n tai 14 §:n vastaisesti. Valtionavustuslain 10 §:n mukaan valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Valtionavustuslain 14 §:n 1 momentissa puolestaan säädetään, että valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

Avustusprosessin sisäisen valvonnan järjestäminen

Tarkastuksen toisena tavoitteena oli selvittää, onko avustusprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että avustusprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin sellaisia päätöskäytäntöihin, avustuksen käytön valvontaan ja maksatukseen liittyviä puutteita, joiden vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriön on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole tehnyt avustuksen saajilla tarkastuksia yksittäisiä poikkeustapauksia lukuun ottamatta. Tarkastushavaintojen perusteella ministeriön on jatkossa syytä tehdä tarkastuksia kiinnittäen huomiota kirjanpidon oikeellisuuteen, hyväksyttäviin menoihin sekä sisäisen valvonnan asianmukaisuuteen ja riittävyyteen. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee huolehtia siitä, että sillä on riittävät resurssit avustusten käytön valvomiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole päivittänyt avustuksen käytön valvontaan liittyviä menettelytapaohjeita vuoden 1994 jälkeen. Ministeriön tulisi viipymättä uudistaa menettelytapaohje.

Avustuksen käytön valvontaa tukee liikunta- ja nuorisolaissa oleva menettely, jossa avustuksen hakijat hyväksytään ensin valtionapukelpoisiksi.

Hakemusvaiheessa tulisi varmistua myös siitä, että avustuksen saaja kykenee raportoimaan avustuksen käytöstä ministeriön edellyttämällä tavalla.

Tarkastuksessa todettiin, että vuonna 2010 tarkastuksen piiriin sisältyvistä avustuksista 63 prosenttia on maksettu yhdessä erässä ja siis käytännössä ensi tilassa. Euromääräisestä volyymistä se on noin 15 prosenttia. Niistäkin avustuksista, jotka on maksettu kahdessa tai useammassa erässä, on merkittävä osa maksettu jo ensi tilassa. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee kiinnittää huomiota maksatuksen ajoittamiseen. Maksatuksen ajoittamisessa tulee nykyistä systemaattisemmin hyödyntää avustushakemuksessa edellytettyjä tietoja avustusta koskevien menojen ja tulojen ajoittumisessa.

Avustuksen siirtämisen ehtoa ei ole opetus- ja kulttuuriministeriön menettelytapaohjeista huolimatta sisällytetty kaikkiin sellaisiin valtionavustuspäätöksiin, joihin perustuvaa avustusta on siirretty muun kuin saajan käytettäväksi. Ehdon sisällyttämistä valtionavustuspäätökseen on syytä edelleen painottaa, koska ehdon puuttuminen on riski avustuksen käytön valvonnan kannalta.

Tarkastuksessa tuli esiin, että avustusta koskevissa ohjeissa, varsinaisessa avustuspäätöksessä sekä sen liitteessä esitettiin keskenään ristiriitaisia ehtoja ja rajoituksia.

Avustuksen saajilla tehdyissä tarkastuksissa tuli esiin sellaisia sisäisen valvonnan puutteita, jotka liittyivät esimerkiksi menojen puuttuviin hyväksymismerkintöihin, omien menojen hyväksymisiin ja puuttuviin matkalasku- ja maksuaikakorttitositteisiin ja -kuitteihin. Yhdelläkään tarkastetulla avustuksen saajalla ei ollut käytössään työajan seurantaa, vaan kaikki työajan kohdennukset perustuivat arvioihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on nimennyt useiden valtionavustusta saavien yhteisöjen hallintoelimiin edustajansa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ministeriön tulisi luopua käytännöstä nimetä edustaja avustuksen saajan hallintoelimiin, jotta ei syntyisi tilannetta, että ministeriö myöntää avustusta sellaiselle yhteisölle, jonka toiminnasta ministeriön edustaja vastaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa todennut, että ministeriö on viime vuosina johdonmukaisesti poistanut virkamiesedustajiaan rahoittamiensa yhteisöjen hallinnosta. Tämä on tapahtunut ministeriön antaman palautteen mukaan joko siten, että ministeriö on kehottanut yhteisöä muuttamaan sääntöjään siten, että ministeriön nimittämistoimivalta yhteisön hallintoelimiin poistetaan tai että ministeriö on nimennyt yhteisön hallintoelimiin ministeriön ulkopuolisia edustajia jäseniksi. Tällä linjalla on ministeriön antaman palautteen mukaan tarkoitus jatkaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että ministeriö pitää tarkastuksessa esiin tulleita havaintoja vakavina valtionavustusprosessiin liittyvien sisäisen valvonnan puutteiden osalta. Ministeriö toteaa palautteessaan myös, että tarkastuksen aikana on jo ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin ja että ministeriö tulee edelleen jatkamaan kehittämis- ja parantamistoimenpiteitä koko valtionavustusprosessin osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa palautteessaan lisäksi, että ministeriö tulee laatimaan uudet menettelytapaohjeet esittelijöille yleisohjeiden ja erityisohjeiden osalta sekä laatimaan erikseen uudet menettelytapaohjeet, jotka koskevat erityisesti valtionapuprosessin sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä valtionavustusten käytön valvontaa. Siinä yhteydessä ministeriön palautteen mukaan selkiytetään mm. menettelyjä muiden avustusten huomioon ottamisessa hyväksyttäviä menoja määriteltäessä. Edelleen palautteessa todetaan, että ministeriö tulee järjestämään erilaisia neuvotteluja koulutustilaisuuksia virkamiehille, jotta ministeriössä saadaan valtionavustusten osalta yhtenäiset menettelytavat käytäntöön.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa antamassaan palautteessa myös, että ministeriö tulee uudistamaan koko valtionavustuspäätösmenettelyä sekä hakemusmenettelyä, jotta valtionavustuksen saajat tulevat nykyistä paremmin tietoisiksi oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Avustuksen käyttö ja avustuksen käytöstä annetut tiedot

Tarkastuksen kolmantena tavoitteena oli selvittää, onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty ja onko avustuksen käytöstä annettu oikeat ja riittävät tiedot.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että opetus- ja kulttuuriministeriön avustuspäätöksissä ja niiden liitteenä olevissa vakioehdoissa ja -rajoituksissa ei ole riittävän yksiselitteisesti määritelty vaatimuksia avustusten käytön seurannalle ja avustusten käytöstä annettaville tiedoille. Ministeriö on tarkastuksen kuluessa täsmentänyt vakioehtoja ja -rajoituksia, mutta niitä tulee edelleen kehittää ottaen huomioon tarkastuskertomuksessa esitetyt puutteet.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

Avustuspäätöksiin sisällytetyissä vakioehdoissa ja -rajoituksissa hyväksyttäviksi menoiksi katsotaan avustettavan toiminnan (yleisavustus) tai avustettavan kohteen (erityisavustus) kannalta tarpeelliset, määrältään kohtuulliset menot. Menojen tarpeellisuus ja kohtuullisuus ovat usein tulkinnanvaraisia erityisesti niissä menoissa, jotka liittyvät henkilökuntaetui-

hin, matkustamiseen ja edustamiseen. Tarkastetuissa järjestöissä on maksettu avustusvaroilla erilaisia luontaisetuja. Tapauskohtaisella harkinnalla palkan luonteisen kulun tarkoituksenmukaisuutta ja kohtuullisuutta on vaikea arvioida. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisikin selkeästi ohjeistaa avustusten käyttö luontaisetuihin.

Yleisavustusta saa käyttää kaikkeen avustuksen saajan sääntöjen mukaiseen toimintaan. Erityisavustuksessa huomiota on kiinnitettävä aiheuttamisyhteyteen. Ongelmalliseksi muodostuvat tällöin avustuksen saajan hallinto- ym. yleiskulut, joita kohdistetaan erityisavustukselle. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että järjestöt ovat pääsääntöisesti soveltaneet hyvin yleisiä kohdentamisperusteita, kuten kiinteää prosentuaalista osuutta tai henkilötyövuosijakaumaa. Yleiskulujen hyväksymisessä on opetus- ja kulttuuriministeriön yksiköiden välillä huomattavia eroja. Ministeriön tulisi laatia aiheuttamisperiaatetta soveltaen yhteiset periaatteet, joiden mukaisesti yleiskuluja voidaan hyväksyä erityisavustuksen menoiksi.

Avustuksen saajat eivät ole kaikilta osin noudattaneet avustuksen käyttöaikaa myöntäessään tukea edelleen tai siirtäessään avustusta edelleen valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin nojalla. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee kiinnittää huomiota avustusten käyttöajan noudattamiseen.

Arpajaislain 21 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää, että vuosittain jätetään jakamatta 18 §:ssä tarkoitetuista määrärahoista enintään 20 prosenttia. Jakamatta jätetty määrä on jaettava viiden vuoden kuluessa. Tarkastuksen perusteella on syytä tuoda esiin se riski, että huomattava lisäys vuotuisessa jaettavassa avustusmäärärahassa voi johtaa avustusten epätarkoituksenmukaiseen käyttämiseen tai avustusten kasautumiseen. Suositeltavaa olisikin soveltaa arpajaislain 21 §:ää siten, että riippumatta Veikkaus Oy:n yksittäisen tilikauden voitosta, veikkausvoittovaroista myönnettävien avustusten kokonaisvolyymi pidettäisiin tasaisena.

Valtionavustuslain 14 §:n 1 momentin mukaan valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan oikeiden ja riittävien tietojen antaminen edellyttää, että avustuksen saajan sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Taloussääntöä voidaan pitää keskeisenä välineenä sen varmistamisessa, että järjestöjen sisäinen valvonta on asianmukaista ja riittävää. Taloushallintoa ohjaava taloussääntö tai vastaava asiakirja oli kuudella tarkastetulla järjestöllä, eli neljällä keskeinen sisäisen valvonnan ohjausväline puuttui.

Puutteet henkilöstökulujen kohdentamisessa ja yleiskulujen esittämisessä sekä muut sisäisen valvonnan puutteet heikentävät järjestöjen edellytyksiä esittää oikeita ja riittäviä tietoja avustuksen käytöstä.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Talousarviot

Valtion talousarviot 2009–2011.

Viranomaisaineistot

Kirjanpitolautakunnan lausunto 2008/1821: Myönnettyjen kehitysyhteistyömäärärahojen kirjaamisesta kuluksi.

Menettelytapaohjeet valmistelijoille opetusministeriössä. Valtionavustusten haettavaksi julistaminen, hakeminen, myöntäminen, maksatus, käyttö ja käytön valvonta.

Ohjeet valtionapukelpoisuushakemuksesta sekä valtionavustuksen hakemisesta vuonna 2012, dnro 12/625/2011, 11.7.2011.

Opas hakijoille opetus- ja kulttuuriministeriön harkinnanvaraisten valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta. Opas päivitetty 1.9.2010 ja 8.11.2011.

Opetus- ja kulttuuriministeriön antamat ohjeet, *erityisesti:*

Suomen elokuvasäätiön tukiohjeisto 1.1.2009. Vahvistettu elokuvasäätiön hallituksessa 11.12.2008.

Tarkastuskonsepti, opetusministeriön tarkastustoimen julkaisu 31.8.1994.

Valtiontuki NN 70/2006 – Suomi, Suomen elokuvatuotannon tukiohjelma. Bryssel, 26.11.2008 K (2008) 6350 lopullinen.

Muut kirjalliset lähteet

Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2011.

Mäenpää Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Porvoo 2011.

Valtionavustuslain ohjausvaikutus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 88/2004.

Valtionavustusten sääntelyn arviointi- ja kehittämistarpeet. Valtionavustusten sääntelytyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 22/2001.

Välillinen valtionhallinto-hankkeen muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 29/1999.

2. Haastattelut ja tarkastuskäynnit

Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö 7.–9.11.2011.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 22.–24.9.2011, 28.2.–5.3.2012.

Suomalaisen kirjallisuuden seura 30.–31.1.2012.

Suomen elokuvasäätiö 10.–11.1.2012.

Suomen Kotiseutuliitto 9.–10.11.2011.

Suomen Liikunta ja Urheilu ry 1.–2.12.2011.

Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry 22.–23.11.2011.

Suomen Olympiakomitea ry 15.–16.11.2011.

Suomen Partiolaiset ry 17.–18.11.2011.

Suomen taideakatemian säätiö/Näyttelyvaihtokeskus Frame 13.–14.12.2011.

Tieteellisten seurain valtuuskunta 1.–2.2.2012.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-229-9 (PDF)