

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteeseen, taiteeseen ja nuorisotyön edistämiseen

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta laillisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, onko valtionavustusmenettelyjä ja niiden sisäistä valvontaa kehitetty tarkastuskertomuksessa esitetyllä tavalla sen julkaisemisen jälkeen. Tarkastuskertomuksen kannantoista ja niitä täydentävistä johtopäätöksistä ja suosituksista johdettiin seuraavat kysymykset jälkiseurantaa varten

1. Miten valtionavustusten asianmukainen ja riittävä valvonta on pyritty varmistamaan?
2. Miten varmistetaan, ettei valtionavustuksia makseta tarpeettoman etupainotteisesti ja ennen kuin rahoitettavat kustannukset ovat syntyneet?
3. Miten varmistetaan, ettei valtionavustusprosessin liittyvää toimivaltaa delegoida yhdistyksille, säätiöille tai muille yhteisöille perustuslain 124 §:n vastaisesti?
4. Mitä toimenpiteitä ministeriö on tehnyt avustusten myöntökriteereiden kehittämiseksi?
5. Miten varmistetaan, että valtionavustuspäätökset täyttävät valtionavustuslain 11 §:ssä valtionavustuspäätökselle asetetut sisällölliset vaatimukset?
6. Mihin toimenpiteisiin ministeriö on ryhtynyt sen varmistamiseksi, että Suomen elokuvasäätien tuen myöntämiseen liittyvissä käytännöissä otetaan huomioon valtionavustuslain ja hallintolain vaatimukset?
7. Miten takaisinperintäkäytäntöjä ja -tulkintoja on täsmennetty?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyyntö opetus- ja kulttuuriministeriölle. Jälkiseurannassa hyödynnettiin myös laajemmin niitä asiakirjoja, joihin selvityksessä viitattiin. Lisäksi jälkiseurannassa hyödynnettiin tilintarkastuksen yhteydessä tehtyjä havaintoja.

2 Jälkiseurannan havainnot

Valtionavustusten asianmukaisen ja riittävän valvonnan varmistaminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin puutteena, että ministeriö ei ole huolehtinut valtionavustuslain 15 §:ssä edellytetyllä tavalla valtionavustusten asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta.

Tarkastuskertomuksessa todettiin myös, että opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole tehnyt avustuksen-saajilla tarkastuksia yksittäisiä poikkeustapauksia lukuun ottamatta. Tarkastushavaintojen perusteella ministeriötä kehoitettiin tekemään tarkastuksia kiinnittäen huomiota kirjanpidon oikeellisuuteen, hyväksyttäviin menoihin sekä sisäisen valvonnan asianmukaisuuteen ja riittävytyteen. Opetus- ja kulttuu-

riministeriötä kehoitettiin huolehtimaan myös siitä, että sillä on riittävät resurssit avustusten käytön valvomiseksi.

Lisäksi tarkastuskertomuksessa todettiin, että opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole päivittänyt avustuksen käytön valvontaan liittyviä menettelytapaohjeita vuoden 1994 jälkeen. Ministeriötä kehoitettiin viipymättä uudistamaan menettelytapaohje.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan ministeriön työjärjestys on uudistettu opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella (359/2014). Asetuksessa säädetään selvityksen mukaan ensimmäistä kertaa muun muassa sisäisestä valvonnasta ja riskien hallinnasta asetuksen 7 §:ssä. Osastojen toimialaan kuuluvan rahoituksen valvonnasta on säädetty asetuksen 19 §:ssä ja talousyksikön toimialasta 22 §:ssä.

Ministeriön selvityksessä on esitelty yksikkökohtaisia hankkeita, joilla on pyritty täsmentämään avustuskäytäntöjä sekä kiinnittämään huomiota avustuksensaajan sisäiseen valvontaan ja siten parantamaan valvontaedellytyksiä.

Ministeriön selvityksen mukaan ministeriön asettama valtionavustustyöryhmä (Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen, opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24) esitti työryhmämuistiossaan useita uudistuksia avustusten tarkastukseen ja valvontaan. Uudistusten toimeenpanosta ja aikataulusta saadun erillisen selvityksen mukaan kehittämistyö on vasta alkuvaiheessa, mutta suunnitellut toimenpiteet aikatauluineen ovat asianmukaisia.

Jälkiseurannan perusteella valtionavustusten valvontaan on kiinnitetty huomiota tarkastus- ja valvontavastuun täsmentämisellä ministeriön työjärjestyksessä, laajapohjaisella työryhmätyöskentelyllä valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittämiseksi sekä yksikkökohtaisilla toimenpiteillä, joilla pyritään parantamaan valvontaedellytyksiä.

Ministeriön työjärjestyksessä valtionavustusten valvonta on eriytetty esittelijän tekemään asiatarastukseen ja talousyksikössä tehtävään taloustarkastukseen. Esittelijän vastuulla on tarkastaa se, että avustuksen ehtoja on noudatettu ja että avustus on käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty. Talousyksikön taloustarkastusta ei ole avattu tarkemmin. Avustuksen käytön varmistaminen käyttötarkoituksen mukaisesti edellyttää myös systemaattista taloutta kuvaavien tietojen analysointia, esim. kululajeittaista analysointia tai hankkeen tuottojen huomioon ottamista hyväksyttävien menojen määrää laskiessa. Esittelijän ja taloustarkastuksen työnjakoa tulisi siten täsmentää.

Avustusten tarkastusta ja valvontaa koskevien uudistusten toimeenpano on vasta alkuvaiheessa. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että suunnitellut toimenpiteet ovat asianmukaisia ja niiden toimeenpanoon on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Yksikkökohtaisista ratkaisuista ja kokeiluista saatuja kokemuksia on syytä hyödyntää koko ministeriön tasolla.

Valtionavustusten oikea-aikaisen maksamisen varmistaminen

Avustusprosessiin liittyvien säädösten ja ohjeiden noudattamiseen liittyvänä puutteena todettiin myös, että opetus- ja kulttuuriministeriö on valtionavustuslain 12 §:n vastaisesti maksanut avustukset usein tarpeettoman etupainotteisesti ja ennen kuin rahoitettavat kustannukset ovat syntyneet.

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että vuonna 2010 tarkastuksen piiriin sisällyvistä avustuksista 63 prosenttia on maksettu yhdessä erässä ja siis käytännössä ensi tilassa. Euromääräisestä volyyymistä se on noin 15 prosenttia. Niistäkin avustuksista, jotka on maksettu kahdessa tai useammassa erässä, on merkittävä osa maksettu jo ensi tilassa. Opetus- ja kulttuuriministeriötä kehoitettiin kiinnittämään huomiota maksatuksen ajoittamiseen. Maksatuksen ajoittamisessa kehoitettiin nykyistä systemaattisemmin hyödyntämään avustushakemuksessa edellytetyjä tietoja avustusta koskevien menojen ja tu-

lojen ajoittumisessa. Tarkastuskertomuksessa huomautettiin erityisesti Suomen elokuvasäätiön ja Suomen Kotiseutuliiton avustusten etupainotteisesta maksatuksesta. Vuoden 2010 tilinpäätöksessä elokuvasäätiöllä oli etupainotteisesti saatuja, lopulliselle saajalle maksamattomia avustuksia 10,2 miljoonaa euroa. Elokuväsäätiön vuosittainen etupainotteisesti maksetuista avustuksista kertyvä korkotuotto oli noin 100 000 euroa. Suomen Kotiseutuliitolle puolestaan myönnettiin noin 1,6 miljoonaa 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.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan maksatuksen ajoittamista kustannusten ajoittumisen mukaan on korostettu avustuskäsittelijöille suunnatuissa menettelytapaohjeissa (Valtionavustusten haettavaksi julistaminen, hakeminen, myöntäminen, maksaminen, käytän valvonta ja tarkastus, 28.8.2013) ja koulutuksessa.

Selvityksen mukaan elokuvasäätiölle myönnettävien valtionavustusten maksatuksia on muutettu. Selvityksen mukaan ministeriö on neuvotellut elokuvasäätiölle myönnettävien avustusten maksatusten ajankohdista, käytännöistä ja muutostarpeista elokuvasäätiön kanssa. Selvityksen mukaan elokuvasäätiölle myönnettävien avustusten maksatusten ajankohtaan vaikuttaa se, että elokuvasäätiö tekee euromääräisesti suurimmat päätökset vuoden ensimmäisellä puoliskolla. Edelleen selvityksen mukaan ministeriön myöntämien avustusten maksatusaikataulua tullaan muuttamaan siten, että vuoden 2016 päätöksissä otetaan vielä nykyistä tarkemmin huomioon elokuvasäätiön tukipäätösten euromäärät.

Selvityksessä esitellään yhden osaston käytäntö, jonka mukaan kussakin valtionavustuspäätöksessä määritellään maksuerien suuruus ja ajoitus. Esittelijä rytmittää maksuerien ajoitukset hankkeen etenemisen mukaan. Tällöin lähtökohtana on hakijan laatima suunnitelma hankkeen etenemisestä (erityisavustus) tai toiminnasta (yleisavustus). Tarvittaessa esittelijä pyytää hakijalta täydennyksen hakemukseen, mikäli hankkeen eteneminen ja avustuksen käyttörytmi on epäselvästi kuvattu. Avustuksen kokonaissumma vaikuttaa maksuerien lukumäärään. Osaston päätöksissä käytetään 1-4 maksuerää/vuosi. Mikäli avustus on suuri tai jos kyseessä on yleisavustus, käytetään pääsääntöisesti neljää maksuerää.

Jälkiseurannan perusteella maksatuksen ajoittamista kustannusten ajoittumisen mukaan on korostettu menettelytapaohjeissa ja koulutuksessa. Suomen elokuvasäätiölle edelleen myönnettävien avustusten maksatussuunnitelma on asianmukainen. Salama-järjestelmään liittyvää maksatusta on käsitelty 30.3.2015 päivätyssä tilintarkastajan väliraportissa. Tarkastuksessa arvioitiin tällöin niitä SALAMA:ssa toteutettuja menettelyitä ja kontrollitoimenpiteitä, joiden avulla pyritään osaltaan varmistamaan se, että valtionavustukset maksetaan oikeaan aikaan, oikeille saajille ja oikean määräisinä.

Valtionavustusprosessin liittyvän toimivallan delegoinnin perustuslainmukaisuuden varmistaminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että opetus- ja kulttuuriministeriö on yhä laajemmin delegoinut valtionavustuksen myöntämiseen liittyvää toimivaltaa yhdistyksille ja säätiöille valtionavustuslain 7 §:n 2 momenttiin perustuen. Avustuksen saajien myöntäessä tukea edelleen on myöntöprosessiin liitynyt 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 selvityksessä tuodaan esille osasto- tai yksikkökohtaisia näkökohtia avustusprosessiin liittyvän toimivallan delegoinnista. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston näkemyksen mukaan valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin suhde perustuslain 124 §:ään on oikeudellisesti epäselvä. Selvityksessä viitataan hallituksen esityksen perusteluihin, joiden mukaan valtionavustuksen saajan ja sen tahon, jonka toiminnan tai hankkeen avustamiseen valtionavustusta voidaan käyttää, välinen suhde on yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Valtionavustuksen saaja ei toimi tässä suhteessa valtion-

apuviranomaisena, eikä sillä ole valtionapuviranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Selvityksessä todetaan myös, että valtionavustuslakia koskevaa hallituksen esitystä ei käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Edelleen selvityksessä viitataan hallituksen esitykseen, jonka mukaan valtionavustuksissa ei yleensä tulisi käyttää välikäsiä hankkeiden toteuttamisessa. Lisäksi selvityksessä viitattiin hallituksen esityksessä mainittuun kolmeen tyypilliseen tapaukseen, joissa avustuksen siirto perustuu vaikiintuneeseen käytäntöön tai on muuten perusteltu.

Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston osalta selvityksessä todetaan, että tarkastuskertomuksessa kiinnitettiin huomiota erityisesti vuoden 2010 lisätalousarvion mukaisiin nuorten työllistämisavustuksiin, jotka olivat kertaluonteisia. Selvityksen mukaan osaston toimialalla nykyisin käytössä olevat delegoinnit vastaavat valtionavustuslain esitöiden esimerkkitalanteita.

Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston osalta selvityksessä todetaan, että tieteen valtionapujen myöntämistä delegoidaan valtionhallinnon ulkopuolisille toimijoille vain poikkeustapauksissa. Tällöin kyseessä ovat usein euromääräisesti pienet avustussummat tai erityisasiantuntemusta edellyttävä avustettavien joukko, esimerkiksi tieteelliset seurat.

Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston nuorison vastuualueen osalta selvityksessä puolestaan viitataan valtionavustuslain esitöihin, joiden mukaan valtionavustuksena saatujen varojen käyttäminen muun tahon kuin valtionavustuksen saajan toiminnassa tai hankkeessa on perusteltua kuitenkin silloin, kun valtionavustuksen saajalla on valtionapuviranomaista parempi asiantuntemus varojen yksityiskohtaisessa kohdentamisessa. Selvityksen mukaan nuorisotoimialalla on delegoitu nuorisotyön palvelu- ja kehittämiskeskukseksi toimivalle Nuori Kulttuuri-säätiölle nuorten kulttuuriryhmien ulkomaille suuntautuvien esiintymismatkojen avustukset. Kyseessä ei ole selvityksen mukaan avoin haku, vaan matkaavustuksiin ovat oikeutettuja vain Nuori Kulttuuri -tapahtumiin osallistuneet ryhmät. Selvityksen mukaan Nuori Kulttuuri -säätiötä edellytetään avustuspäätöksessä tekemään avustusten saajien kanssa valtionavustuslain 7 §:n mukaiset sopimukset valtionavustuksen käytöstä.

Ministeriön selvityksessä viitataan ministeriön valtionavustustyöryhmän ehdotukseen, jonka mukaan valtionavustuksia, joiden jakamiseen ei liity merkittävää strategista ohjausta, delegoidaan nykyistä enemmän hallinnonalan virastoille. Selvityksen mukaan työryhmä korosti, että delegointia muille kuin viranomaisille ei voida juurikaan lisätä nykyisestä ja pääsääntönä tulee olla, että viranomainen myöntää avustuksen suoraan varsinaiselle saajalle. Edelleen työryhmän mukaan delegoinnille tulee olla valtionavustuslain perusteluiden mukaiset erityiset syyt. Selvityksen mukaan työryhmä linjasi, että avustusten delegointi muille kuin viranomaisille on mahdollista vain, kun avustusten edelleen jakamiseen liittyy vain vähäistä harkintavaltaa. Lisäksi selvityksessä todetaan työryhmän kannanottoihin perustuen, että varmistetaan (esim. avustuspäätöksessä tai ohjaukskirjeessä), että myös delegoiduissa avustuksissa strateginen ohjaus sekä seuranta- ja arviointitieto välittyy ministeriön ja sen toimijan välillä, jolle avustus on delegoitu.

Valtiovarainministeriön asettaman valtionavustustyöryhmän mietinnössä (Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015) todetaan, että julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan erilaisia hallinnollisia tehtäviä, jotka liittyvät esimerkiksi lakien toimeenpanoon tai tehtäviä, joissa päätetään yksityisen oikeuksista, velvollisuuksista tai eduista. Tällaisiin tehtäviin liittyy työryhmän mukaan myös julkisen vallan käyttöä.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistion mukaan ”hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Sopimuksella tai viranomaispäätöksellä ei voida päättää esimerkiksi toiminnan yleisiä ehtoja koskevista vaatimuksista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta. Edellä mainittu tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jota arvioidaan kunkin julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. On katsottu, että tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee kiinnittää huomiota mm. hallinnon tehokkuuteen, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin sekä hallintotehtävän luonteeseen. Esimerkiksi

palvelujen tuottamiseen liittyvissä tehtävissä tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi täytyä helpommin kuin siirrettäessä yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekoa.”

Valtiovarainministeriön työryhmämuistion mukaan ”Muut edellä mainitut hallintotehtävien muille kuin viranomaiselle antamisen rajoitukset eli perusoikeuksia, oikeusturvaa ja muita hyvän hallinnon vaatimuksia koskevat edellytykset liittyvät asianmukaisen päätöksenteon turvaamiseen. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan annettaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännöspohjaisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen. Tämä edellyttää pääsääntöisesti sitä, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Valtionavustuslain toimivaltaa koskevien säännösten ja perustuslain 124 §:n välistä suhdetta ei ole käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotoissa.”

Edelleen valtiovarainministeriön työryhmämuistion mukaan ”Erällä hallinnonaloilla valtionavustuksia myönnettäessä on viime vuosina noussut esiin kysymys siitä, minkä tyyppisiä valtionavustusten myöntämiseen ja hallinnointiin liittyviä tehtäviä voidaan antaa muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi. Valtionavustusten tilintarkastuksen ulkoistaminen on mahdollista valtionavustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisesti. Tilintarkastus on kuitenkin erityyppinen tehtävä kuin avustuksen myöntäminen tai muut hallinnolliset tehtävät. Se ei esim. edellytä avustuslajikohtaista asiantuntemusta. Tilintarkastuksessa kyse on jälkikäteisestä toiminnasta. Lisäksi tilintarkastusta säännellään erikseen ja sen riippumattomuus on korostunut. Valtionavustuslakiin ei ole perusteltua lisätä säännöstä, jossa pyrittäisiin määrittelemään se, minkä tyyppiset valtionavustusprosessiin liittyvät tehtävät ovat hallintoasian käsittelyä tai sisältävät julkisen vallan käyttöä. Kyse on täältä osin yleisistä hallinnollisista periaatteista ja säännöksistä, joiden tulkintaa tulee arvioida erikseen. Työryhmässä on kuitenkin pyritty hallintomenettelyjen yhtenäistämiseksi pääpiirtein arvioimaan sitä, missä määrin valtionavustusten myöntämiseen ja hallinnointiin liittyviä tehtäviä voidaan siirtää valtionapuviranomaisen ulkopuolelle perustuslain 124 §:n sallimissa rajoissa. Täältä osin työryhmässä on myös kuultu oikeusministeriön asiantuntijaa. Soveltamiskäytäntöjä voidaan myös jatkoa yhtenäistää erillisellä ohjeistuksella.”

Valtiovarainministeriön työryhmämuistion mukaan ”Selvänä voidaan ensinnäkin pitää sitä, ettei valtionavustuspäätösten ja niihin liittyvien sopimusten tekoa voida ulkoistaa esimerkiksi konsulttiyritykselle. Myöskään erilaisten valtionavustusprosessiin liittyvien, hallinnollisia seuraamuksia (esimerkiksi valtionavustuksen palautusvelvollisuutta) koskevien päätösten tekemistä ei voida antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Täältä osin kyse on myös pääsääntöisesti niin merkittävästä julkisen vallan käytöstä, ettei toimivallan siirtämistä muulle kuin viranomaiselle voida pitää mahdollisena edes lain nojalla.”

Edelleen valtiovarainministeriön työryhmämuistion mukaan ”Toisaalta mahdollisuutta erilaisten valtionavustusprosessiin sisältyvien tekniluonteisten tai viranomaistoimintaa avustavien tehtävien siirtämiseksi muille kuin viranomaisille voidaan pitää perusteltuna. Esimerkiksi täysin teknisiä työvaiheita kuten tietojen kirjaamista tai asiakirjojen kopiointia ja postitusta voidaan antaa muiden kuin viranomaisten tehtäväksi ilman että asiasta säädetään erikseen valtionavustuslaissa. Sen sijaan vaikeammin arvioitavissa ovat sellaiset tilanteet ja tehtävät valtionavustusprosessissa, jotka sisältävät ainakin jossain määrin itsenäistä harkintavaltaa, vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Tämän luonteisissa tehtävissä voi olla kyse esimerkiksi useiden valtionavustusta koskevien hakemusten käsittelystä ja arvioinnista sekä priorisoinnista lopullista päätöksentekoa varten. Myös valtionavustuksiin liittyvä erilainen neuvonta ja opastus saattaa sisältää hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä. Tällaisissa tilanteissa tulisi tapauskohtaisesti arvioida tarkemmin tehtävän luonnetta, muun kuin viranomaisasemassa olevan toimijan harkintavallan laajuutta, valtionavustuksen suuruutta ja muita vastaavia perusteita sekä päättää tarvittaessa julkisen vallan käytön antamista edellyttävän tarvittavan lainsäädännön valmistelusta, mikäli kyse ei olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tulevissa lainsäädäntöhankkeissa tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että menettelyt ovat yhtenäisiä siltä osin kuin toimivaltaa siirretään.”

Jälkiseurannan perusteella on syytä todeta, että opetus- ja kulttuuriministeriössä tulee huolellisesti ja tapauskohtaisesti harkita mahdollista delegointia ottaen huomioon valtiovarainministeriön valtionavustustyöryhmän mietinnössä esitetyt linjaukset.

Avustusten myöntökriteereiden kehittäminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että avustusten myöntökriteereiden selkeydessä ja läpinäkyvyydessä on huomattavia eroja eri avustusjärjestelmien välillä. Opetus- ja kulttuuriministeriötä kehoitettiin kiinnittämään huomiota avustusten myöntökriteereiden kehittämiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä on kuvattu sekä ministeriön yleisiä linjauksia että yksikökohtaisia ratkaisuja ja kehittämishankkeita. Selvityksen mukaan ministeriön valtionavustustyöryhmä ehdotti, että hakuilmoitukset tulee suunnitella siten, että ne sisältävät yhteyden ministeriön tai toimialan strategisiin tavoitteisiin ja niissä määritellään myöntöharkinnan ja seurannan kriteerit. Menettelytapaohjeessa ja koulutuksessa on selvityksen mukaan myös kiinnitetty huomiota myöntökriteerien kehittämiseen.

Selvityksessä todetaan, että uusi liikuntalaki on tullut voimaan 1.5.2015. Sen perusteella on selvityksen mukaan tarkastettu liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustuskriteerit sekä poistettu avustusmyöntöjen päällekkäisyyksiä parantamalla sisäistä koordinaatiota.

Selvityksen mukaan nuorisolain ja -asetuksen sisältämien nuorisojärjestöjen valtionavustusten tulosperusteiden selkiyttämiseen on laillisuustarkastuskertomuksen johdosta kiinnitetty huomiota kehittämällä haku- ja selvityslomakkeita. Selvityksen mukaan lomakkeissa pyydetään tiedot, joiden pohjalta tulosperusteiden toteutumista arvioidaan. Uudistettujen lomakkeiden ansiosta tiedon saaminen järjestöjen toiminnasta on selvityksen mukaan helpottunut. Meneillään olevassa nuorisolain uudistuksessa tullaan selvityksen mukaan selkiyttämään nuorisojärjestöjen valtionapukelpoisuus- ja avustusten myöntöedellytyksiä.

Kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolla on selvityksen mukaan tehty joidenkin avustusmuotojen myöntökriteereiden osalta kehittämistyötä. Esimerkiksi valtakunnallisten kulttuuritapahtumien sekä kulttuuri-lehtitukien avustuskriteerit on uudistettu. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston työryhmän toimeksianto on sisältyä myöntökriteerien kehittäminen ja tässä yhteydessä kaikkien avustusmuotojen kriteerit tullaan selvityksen mukaan käymään läpi.

Selvityksen mukaan korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osastolla tieteen valtionavustusten myöntökriteerit on kerrottu etukäteen, ennen haun toteuttamista julkaistussa hakuilmoituksessa. Myöntökriteerit tarkistetaan selvityksen mukaan vuosittain hakuilmoituksen laadintavaiheessa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että strategisuuden painottaminen ministeriön valtionavustustyöryhmän ehdottamalla tavalla ohjaa tavoiteltuun suuntaan myös avustusten myöntökriteereiden kehittämistä. Ministeriössä on kiinnitetty huomiota avustusten myöntökriteereiden kehittämiseen, mutta kehitystyötä on syytä edelleen jatkaa.

Valtionavustuspäätökselle asetettujen sisällöllisten vaatimusten varmistaminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että 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.

Tarkastuskertomuksessa todettiin myös, 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 täs-

mensi tarkastuksen kuluessa vakioehtoja ja -rajoituksia, mutta ministeriötä kehoitettiin niitä edelleen kehittämään ottaen huomioon tarkastuskertomuksessa esitetyt puutteet.

Tarkastuskertomuksessa todettiin lisäksi, että 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 kehoitettiin edelleen painottamaan, koska ehdon puuttuminen on riski avustuksen käytön valvonnan kannalta.

Tarkastuskertomuksessa todettiin lisäksi, että avustusta koskevissa ohjeissa, varsinaisessa avustuspäätöksessä sekä sen liitteessä esitettiin keskenään ristiriitaisia ehtoja ja rajoituksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan ministeriön valtionavustustyöryhmä ehdotti, että hyväksyttävät menot määritellään nykyistä yksityiskohtaisemmin päätösten liitteenä olevissa yleisissä ehdoissa ja rajoituksissa. Lisäksi ehdotettiin, että perustellaan jatkossa myös myönteiset päätökset ottaen huomioon muun muassa avustuspolitiikan strategisuus ja avustushaussa määritellyt kriteerit. Päätökset perustellaan erityisesti silloin, kun myönnetty avustus poikkeaa haetusta. Edelleen selvityksen mukaan menettelytapaohjeessa ja koulutuksessa on kiinnitetty huomiota päätösten sisällön kehittämiseen.

Selvityksen mukaan kulttuuri- ja taidepolitiikan osaston työryhmän toimeksiantoon (määräaika vuoden 2015 lopussa) sisältyy uuden päätösmallin tekeminen. Tässä työssä otetaan selvityksen mukaan huomioon myös valtionavustuslain 11 §.

Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston näkemyksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriössä käytössä oleva Salama-tietojärjestelmän valtionavustuspäätöspohja sisältää kaikki valtionavustuslain 11 §:n edellyttämät asiat. Näin ollen järjestelmä tukee ja ohjaa osaston näkemyksen mukaan laadukkaaseen valtionavustuspäätöksen tekemiseen. Edelleen osaston näkemyksen mukaan tämän lisäksi osaston laatimissa päätöskirjeissä voidaan kuvata päätöksen sisällöllisiä vaatimuksia ja mahdollisia reunaehtoja. Päätöskirjeissä voidaan osaston näkemyksen mukaan myös edellyttää seurantatietoja hankkeen tuloksista esim. vaikuttavuuden osalta. Osasto korostaa selvityksen mukaan myös sitä, että valtionavustuspäätökseen sisällytetään liitteiksi aina myös ministeriön yleiset valtionapuja koskevat ehdot (Yleisavustukseen/erityisavustukseen liittyvät ehdot ja rajoitukset).

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että Salama-järjestelmän valtionavustuspohjan avulla voitaneen varmistaa se, että päätös sisältää muodollisesti kaikki tarvittavat tiedot. On kuitenkin vaarana, että vakiomallisesta päätöspohjasta syntyy niin tiivismuotoinen, ettei se sisällöltään ole kuitenkaan tarkoituksenmukainen.

Suomen elokuvasäätiön tuen myöntämiseen liittyvien käytäntöjen säädöstenmukaisuuden varmistaminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että 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 riittäväällä tarkkuudella vasta tukisopimuksesta. Suomen elokuvasäätiötä kehoitettiin muuttamaan tuen myöntämiseen liittyviä käytäntöjä siten, että niissä otetaan huomioon valtionavustuslain ja hallintolain vaatimukset.

Tarkastuskertomuksessa todettiin lisäksi, että elokuväsäätiön myöntäessä tuotantotukea arvioidaan sitä, miten elokuvahankkeen kokonaiskustannukset katetaan, ja sitä, että elokuväsäätiön 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 vakioehto ja -rajoitusta, jonka mukaan erityisavustus voi olla enintään syntyneen alijäämän suuruinen. Elokuvasäätiön tukiohjeita kehoitettiin muuttamaan siten, että niissä otetaan huomioon opetus- ja kulttuuriministeriön erityisavustuksen vakioehto ja että elokuvahankkeista saatavat tuotot otetaan huomioon hyväksyttäviä menoja määriteltäessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan ministeriö käynnisti selvityksen vuonna 2013 Suomen elokuväsäätiön tukitoiminnasta (Suomen elokuväsäätiön tukitoiminta: hallintotapa, tavoitteet ja tuloksellisuus, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:1).

Edelleen selvityksessä todetaan, että tavoiteohjauksessa ja vuosittaisissa tavoitekeskusteluissa on tuotu esiin tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa esiin nostetut elokuväsäätiön tuen myöntämiseen liittyvät puutteet. Lisäksi selvityksen mukaan ministeriö on opastanut elokuväsäätiötä muuttamaan tukipäätökset vastaamaan valtionavustuslain 11 §:ssä ja hallintolain 44 §:n asetettuja vaatimuksia. Selvityksen mukaan ministeriö on edellyttänyt elokuväsäätiötä lisäämään päätöksiin elokuvataiteen edistämisestä annetussa asetuksessa (843/2007) säädettyjen myöntämisperusteiden soveltamisen. Ministeriö on kehottanut elokuväsäätiötä kirjaamaan tukipäätöksiin sen, mihin tuensaaja on oikeutettu ja veloitettu ja ministeriön kehoituksesta elokuväsäätiön tukiohjeisto on uudistettu (mukaan lukien sitoumuskirje osana päätöksentekoprosessia). Edelleen selvityksen mukaan ministeriö on kehottanut elokuväsäätiötä noudattamaan tukiohjeistoa omissa päätöksenteossaan.

Lisäksi selvityksen mukaan elokuvataiteen edistämisestä (28/2000) annetusta laista on käynnistynyt uudistushanke. Tavoitteena on selvityksen mukaan saattaa uusi laki voimaan 1.1.2017. Laissa määriteltäisiin selvityksen mukaan nykyistä tarkemmin muun muassa seuraavista asioista: hallinnollisesta rakenteesta, tehtävistä, tukimuodoista, tuen myöntämisen perusteista ja kelpoisuuksista.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että Suomen elokuväsäätiön myöntökäytäntöjä on kehitetty osin asianmukaisesti, mutta tuen tarpeellisuutta ei kaikissa tapauksissa oteta huomioon, vaan tukiohjeistus mahdollistaa selvästi ylijäämäistenkin hankkeiden rahoituksen.

Takaisinperintäkäytäntöjen ja -tulkintojen täsmentäminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että avustuksen käytöstä annettujen selvitysten tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtionavustuslain 21 §:ssä edellytetyt takaisinperintäpäätöksiä on jäänyt tekemättä avustuksen käytön valvonnan puutteiden takia. Ministeriötä kehoitettiin täsmentämään 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.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan takaisinperintäkäytäntöjä ja -tulkintoja on täsmennetty 28.8.2013 annetun opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustuksen haettavaksi julistamisesta, hakemisesta, myöntämisestä, maksamisesta, käytön valvonnasta ja tarkastuksesta antaman menettelytapaohjeen mukaisesti.

Selvityksessä viitataan tarkastuskertomuksen kohtaan, jonka mukaan käytäntöjä olisi täsmennettävä erityisesti niissä tilanteissa, joissa saaja ei ole antanut oikeita ja riittäviä tietoja. Selvityksen mukaan tältä osin kehittämistyössä on tarkoitus tehdä yhteistyötä talousyksikön tarkastustoimen ja avustuksia

myöntävien osastojen kanssa. Selvityksessä todetaan, että on syytä käynnistää valmistelutyö, kun tarkastustoimen käytänteitä uudistetaan.

Selvityksen mukaan valtionapujen takaisinperinnän tarve on korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston valtionapupäätöksissä ollut vähäistä. Mikäli osaston esittelijälle herää kysymys takaisinperinnän tarpeellisuudesta, hän kysyy selvityksen mukaan neuvoa taloustarkastajilta ja talousyksikön johtajalta. Tätä kautta syntyy selvityksen mukaan tulkintojen yhtenäistymistä ministeriön tasolla.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä ministeriön takaisinperintäpäätökseen liittyvä valitus, jossa yhtenä valitusperusteena on se, että määräaika takaisinperintäpäätöksen tekemiseen olisi vanhentunut.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että takaisinperintäkäytäntöjen ja -tulkintojen täsmentämiseen tulee edelleen kiinnittää huomiota.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin, onko valtionavustusmenettelyjä ja niiden sisäistä valvontaa kehitetty tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen siinä esitettyjen suositusten mukaisesti.

Tarkastusviraston suositukset koskivat valtionavustusten asianmukaisen ja riittävän valvonnan varmistamista, maksatusten ajoittamista, valtionavustusprosessiin liittyvän toimivallan delegointiedellytyksiä muille kuin viranomaisille, avustusten myöntökriteereiden kehittämistä, valtionavustuspäätösten sisällöllisiä vaatimuksia, Suomen elokuvasäätiön tuen myöntämiseen liittyviä käytäntöjä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön takaisinperintäkäytäntöjen ja -tulkintojen täsmentämistä.

Jälkiseurannan perusteella ministeriön tähänastiset toimenpiteet painottuvat työjärjestyksen muuttamiseen tarkastus- ja valvontavastuiden osalta, laajapohjaisen valtionavustustyöryhmän työskentelyyn ja toimenpide-ehdotuksiin, avustuskäsittelijöille laadittuihin menettelytapaohjeisiin (Valtionavustusten haettavaksi julistaminen, hakeminen, myöntäminen, maksaminen, käytän valvonta ja tarkastus, 28.8.2013) sekä useisiin osasto- tai yksikkökohtaisiin ratkaisuihin.

Ministeriön valtionavustustyöryhmän toimenpide-ehdotukset luovat hyvän perustan valtionavustusprosessin jatkokehittelylle. Konkreettisten toimenpide-ehdotusten lisäksi työryhmän näkökulmana on ollut strategisuuden lisääminen. Hankkeen raportissa kuvataan valtionavustuspolitiikkaa osana opetus- ja kulttuuriministeriön toimintapolitiikkaa ja ohjausta sekä valtionavustuspolitiikan merkitystä ministeriön eri toimialoilla.

Valtionavustusten tarkastusta ja valvontaa koskevat työryhmän toimenpide-ehdotukset ovat toimeenpanon osalta vasta aivan alkuvaiheessa. On kuitenkin viitteitä siitä, että toimeenpano jatkossa nopeutuisi ja etenisi tavoiteltuun suuntaan.

Osasto- ja yksikkökohtaisista ratkaisuista on mahdollista löytää toimivia käytäntöjä kattamaan koko ministeriön avustusprosessi.

Suomen elokuvasäätiön myöntökäytäntöjä on kehitetty osin asianmukaisesti, mutta tuen tarpeellisuutta ei kaikissa tapauksissa oteta huomioon, vaan tukiohjeistus mahdollistaa selvästi ylijäämäistenkin hankkeiden rahoituksen. Tarpeellisuus on yksi valtionavustuslaissa säädetyistä valtionavustuksen myöntämisen ehdottomista oikeudellisista edellytyksistä. Erityisavustuksen vakimuotoisissa ehdoissa ja rajoituksissa se otetaan huomioon asettamalla ehdoksi, että hankkeesta saatavat tuotot otetaan huomioon hyväksyttävien menojen vähennyksenä. Olennaista on myös sen varmistaminen, ettei avuskohteelle ole myönnetty eri viranomaisilta päällekkäistä rahoitusta. Avustuksen tarpeellisuus tulee ottaa huomioon kaikissa avustusmuodoissa valtionavustuslaissa edellytetyllä tavalla.

Tarkastusvirasto tulee jatkossa seuraamaan opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustusprosessia osana ministeriön tilintarkastusta. Tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja

Marjatta Kimmonen

Tilintarkastusneuvos

Pekka Ihalainen

JAKELU

Opetus- ja kulttuuriministeriö