



Laillisuustarkastuskertomus 2/2011

**Avustukset yhteisöille ja säätiöille
terveyden ja sosiaalisen
hyvinvoinnin edistämiseen**

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 14/2011



Laillisuustarkastuskertomus 2/2011
**Avustukset yhteisöille ja säätiöille
terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin
edistämiseen**

Tämä kertomus julkaistaan sarjassa
Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset numerolla 14/2011

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-209-1 (nid.)
ISBN 978-952-499-210-7 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomus

Dnro 232/52/2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen, joka koski yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen vuosina 2008–2010 myönnettyjä toiminta-avustuksia. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, ja se lähetetään sosiaali- ja terveysministeriölle, Raha-automaattiyhdistykselle, valtiovarainministeriölle ja Valtiokonttorille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2013.

Helsingissä 15. päivänä syyskuuta 2011

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Tilintarkastusneuvos Pekka Ihalainen

Tarkastuksen tekijät:

Tilintarkastusneuvos, JHTT Pekka Ihalainen

Johtava tilintarkastaja, Antti Hieta

Johtava tilintarkastaja, Kaj von Hertzen

Johtava tilintarkastaja, JHTT Erkki Niemelä

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jari Sanaskoski

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

sosiaali- ja terveysministeriö

Asiasanat:

valtionavut, Raha-automaattiyhdistys, sosiaali- ja terveysministeriö

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	10
1 Johdanto	14
2 Tarkastusasetelma	16
2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus	16
2.2 Tarkastuskohde	17
2.3 Tarkastuskriteerit	17
2.4 Tarkastusaineisto ja -menetelmät	18
3 Tarkastushavainnot	19
3.1 Yleiset säännökset	19
3.1.1 Oikeuskelpoiset yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt avustuksen saajina	19
3.1.2 Avustusten kohdentaminen terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen	20
3.1.3 Hakijoiden aseman vaikutus avustuksen myöntämiseen	22
3.1.4 Toiminta-avustusten myöntökriteerit	24
3.2 Avustuksen myöntämisen perusteet	26
3.2.1 Avustuslajien rajapinta	26
3.2.2 Avustuksen myöntämisen yleiset edellytykset	28
3.3 Avustuksen myöntäminen ja maksaminen	35
3.4 Avustuksen käyttö ja sen valvonta	38
3.5 Avustuksen palauttaminen ja takaisinperintä	50
3.6 Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus- ja valvontatehtävä	53
4 Tarkastusviraston kannanotot	58
Lähteet	66

Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen

Valtioneuvosto on antanut arpajaislain (1047/2001) nojalla Raha-automaattiyhdistykselle (RAY) rahapeliluvan yksinoikeudella raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen sekä pelikasinotoimintaan. Rahapelilupa perustuvalla toiminnalla RAY hankkii varoja oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Varat jaetaan harkinnanvaraisina avustuksina hakemusten perusteella.

Valtion vuoden 2010 talousarvion mukaan RAY:n tuottoa oli tarkoitus jakaa vuonna 2010 yhteensä 381 miljoonaa euroa, josta avustuksina 278,2 miljoonaa euroa momentilta 33.90.50 (Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen).

Valtion talousarviossa harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat vuosittain yhteensä noin 1,9 miljardia euroa. Raha-automaattiavustukset muodostavat suurimman yksittäisen harkinnanvaraisten valtionavustusten järjestelmän. Laillisuustarkastuksen riskianalyyseissä avustusjärjestelmään liittyvät riskit arvioitiin keskimääräistä korkeammiksi.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä

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 siitä

3. onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty ja onko avustuksen käytöstä annettu oikeat ja riittävät tiedot.

Rajattuun varmuuteen perustuvassa kannanotossa raportoidaan tarkastushavainnoista pyrkimättä kattavaan lausumaan.

Tarkastus on suoritettu Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2010 tarkastussuunnitelman ja laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusohjeen mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on kysymys ylimpien tarkastusviranomaisten kansainväli-

sen 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 alemmitasoisien sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty talousarvion sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Tarkastuksen kohteena ovat olleet toiminta-avustukset, joita raha-automaattiavustuksista ovat yleisavustukset (Ay) sekä kohdennetut toiminta-avustukset (Ak). Tarkastus on kohdistunut vuosina 2008–2010 myönnettyihin toiminta-avustuksiin. Toiminta-avustuksia on myönnetty vuosittain 184,5–191,4 miljoonaa euroa.

Raha-automaattiavustuksia koskeva avustusprosessi etenee siten, että RAY käsittelee avustushakemukset, laatii avustusten jakohdotuksen ja hallinnoi avustusten maksatusta ja käytön valvontaa raha-automaattiavustuksista säädetyn lain (1056/2001) ja eräistä raha-automaattiavustuksiin sovellettavista määräajoista säädetyn valtioneuvoston asetuksen (1170/2001) mukaisesti. Avustukset myöntää RAY:n hallituksen ehdotuksen pohjalta valtioneuvosto sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä.

Tarkastuksen tavoitteisiin on haettu vastausta johtamalla lainsäädännöstä, erityisesti raha-automaattiavustuksia säätelevästä laista (1056/2001), lakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 75/2001 vp) ja RAY:n laatimista avustuslain tulkintaohjeista keskeiset tarkastuskriteerit. Kriteerit ovat jäsennettävissä avustuslain mukaisesti avustuksen myöntämisen perusteita, avustuksen myöntämistä ja maksamista, avustuksen käyttöä ja sen valvontaa sekä avustuksen palauttamista ja takaisinperintää koskeviksi kriteereiksi. Lisäksi tarkastuksessa on käsitelty kootusti niitä kriteereitä, jotka liittyvät sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus- ja valvontatehtävään tai avustusprosessiin yleisemmin.

Tarkastus toteutettiin analyttisenä tarkastuksena, avustusten hallinnointiprosessin tarkastuksena ja tapahtumatarkastuksena. Tapahtumatarkastuksessa tarkastettiin 20:n vuosina 2008–2010 toiminta-avustusta saaneen järjestön hakemus-, avustuspäätös- ja vuosiselvitystietoja sekä mahdolliset tarkastuskertomukset. Tapahtumatarkastusta täydennettiin siten, että kahdeksassa tukea saaneessa järjestössä toteutettiin tarkastus, johon sisältyi kahta avustuskohdetta koskenut vuoden 2009 kirjanpidon tarkastus sekä järjestön sisäisen valvonnan tarkastus.

Tarkastusvirasto lausuu ensimmäisestä tarkastustavoitteesta kannanottonaan, että kohdennettujen toiminta-avustusten myöntämisessä ja käytön

valvonnassa ei ole kaikilta osin noudatettu säädöksiä ja ohjeita. Puutteena todettiin, että avustuspäätösten suppea käyttötarkoitusteksti ei kaikilta osin täytä avustuslain 7 §:n 2 momentissa avustuspäätökselle asetettuja sisältöllisiä vähimmäisvaatimuksia eikä avustuspäätöksiin sisälly hankintalain soveltamisvelvoitetta niissä tilanteissa, joissa avustus kohdistuu hankintoihin. Puutteena todettiin myös, että järjestöjen kirjanpitoa ei ole RAY:n ohjeistuksesta ja valvonnasta huolimatta kaikilta osin järjestetty avustuslain 18 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla siten, että avustuksen käyttöä voitaisiin kirjanpidosta luotettavasti seurata.

Tarkastusvirasto lausuu toisesta tarkastustavoitteesta kannanottonaan, että avustusprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin sellaisia avustuspäätös- ja hakemuskäytäntöihin, oikeiden ja riittävien tietojen esittämiseen sekä avustuksen myöntämisen yleisten edellytysten määrittelyyn liittyviä puutteita, joiden johdosta RAY:n on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön on puolestaan syytä ottaa puutteet huomioon, kun ministeriö ohjaa ja valvoo RAY:n jalkoehdotuksen ja avustussuunnitelman valmistelumenettelyä.

Tarkastusvirasto lausuu kolmannesta tarkastustavoitteesta kannanottonaan, että kohdennettuja toiminta-avustuksia ei ole kaikilta osin käytetty avustuslain 13 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla, eivätkä toiminta-avustuksen saajat ole antaneet kaikilta osin avustuslain 10 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla oikeita ja riittäviä tietoja avustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi. Puutteet oikeiden ja riittävien tietojen antamisessa merkitsevät myös sitä, että tarkastuksessa ei ole voitu täysin varmistua yleisavustusten käyttämisestä avustuslain 12 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Kohdennettua toiminta-avustusta on käytetty paitsi toiminnasta aiheutuviin erilliskuluihin myös avustuslain 13 §:n 1 momentin vastaisesti yleiskuluihin. Erilliskulujen määrittely, todentaminen ja tulkinta ovat tarkastuksen perusteella osoittautuneet hankalaksi ja erityistä valvontaa vaativaksi. Todettujen puutteiden korjaaminen edellyttäisi kuitenkin avustusten käytön valvonnan lisäämistä vielä nykyisestä ja lisäksi myös valvonnan edellytysten parantamista. Erilliskulujen ja yleiskulujen eriyttämisen sijasta voitaisiin harkita vaihtoehtoa, jossa järjestö saisi avustusta päätöksessä mainitun prosentuaalisen osuuden toiminnan kokonaiskuluista. Siirtyminen kokonaiskulujen rahoittamiseen merkitsisi käytännössä olennaista muutosta myös avustusten käytön valvonnassa. Siirtyminen kokonaiskulujen rahoittamiseen edellyttäisi avustuslain 13 §:n muuttamista.

Understöd till sammanslutningar och stiftelser för främjande av hälsa och social välfärd

Statsrådet har med stöd av lotterilagen (1047/2011) gett Penningautomatföreningen (RAY) tillstånd till penningspel med ensamrätt att tillhandahålla penningautomater för användning, anordna kasinospel och bedriva kasinoverksamhet. Med den på tillståndet till penningspel baserade verksamheten anskaffar RAY medel åt allmännyttiga sammanslutningar och stiftelser med rättsduglighet för främjande av hälsa och social välfärd. Medlen utdelas som understöd enligt prövning på basis av ansökningar.

Enligt statsbudgeten för år 2010 var avsikten att av RAY:s avkastning år skulle utdelas totalt 381 miljoner euro, av vilket som understöd 278,2 miljoner euro från moment 33.90.50 (Understöd till sammanslutningar och stiftelser för främjande av hälsa och social välfärd).

I statsbudgeten är statsunderstöden enligt prövning årligen totalt ca 1,9 miljarder euro. Penningautomatunderstöden utgör det största enskilda systemet för statsunderstöd enligt prövning. Vid laglighetsgranskningens riskanalys bedömdes de med understödssystemet förenade riskerna vara större än genomsnittet.

Syftet med granskningen var att alstra en på rimlig visshet baserad standpunkt till det

1. om vid beviljande och utbetalning av understöd, i övervakningen av användningen och återkrav har iakttagits författningar och instruktioner
2. om den interna kontrollen av understödsprocessen har ordnats adekvat.

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

Syftet med granskningen var dessutom att alstra en på begränsad visshet baserad standpunkt till det

3. om understödet har använts för det ändamål för vilket det har beviljats och om riktiga och tillräckliga uppgifter har lämnats om understödets användning.

I den standpunkt som baserar sig på begränsad visshet rapporteras om iakttagelserna vid granskningen utan att ett heltäckande utlåtande eftersträvas.

Granskningen har utförts i enlighet med Statens revisionsverks granskningsplan för år 2010 och instruktionen om laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning. I laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som görs av revisionsverket är det fråga om laglighetsgranskning som iakttar den ISSAI-revisionsstandard 4100 som har getts av de högsta revisionsmyndigheternas internationella organisation INTOSAI.

Syftet med laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning (laglighetsgranskning) är att i ärenden som hör till revisionsverkets behörighet granska, huruvida man i den sakhet som är föremål för granskning har handlat i enlighet med lagstiftningen, annan reglering på lägre nivå och av myndigheterna givna instruktioner. Laglighetsgranskningen går in för att vid sidan av iakttagandet av bestämmelserna klargöra, om verksamheten har ordnats i enlighet med statsbudgeten samt principerna för god förvaltning.

Föremål för granskningen har varit verksamhetsunderstöd, vilka av penningautomatunderstöden är allmänna understöd (Ay) samt riktade verksamhetsunderstöd (Ak). Granskningen har hänfört sig till åren 2008-2010 beviljade verksamhetsunderstöd. Som verksamhetsunderstöd har årligen beviljats 184,5-191,4 miljoner euro.

Den understödsprocess som gäller penningautomatunderstöd framskrider så, att RAY behandlar ansökningarna om understöd, gör upp ett förslag till utdelning av understöd och administrerar utbetalningen av understöden och övervakningen av användningen i enlighet med lagen om penningautomatunderstöd (1056/2001) och statsrådets förordning om vissa tidsfrister som skall tillämpas på penningautomatunderstöd (1170/2001). Understöden beviljas av statsrådet på föredragning av social- och hälsovårdsministeriet utgående från det förslag som har ställts av RAY:s styrelse.

Svar på granskningens syfte har sökts genom att ta fram de centrala granskningskriterierna ur lagstiftningen, särskilt den lag som reglerar penningautomatunderstöden (1056/2001), regeringens proposition angående lagen (RP 75/2001 rd) och de av RAY utarbetade instruktionerna om tolkning av understödslagen. Kriterierna kan i enlighet med understödslagen indelas i kriterier som gäller grunderna för beviljande av understöd, beviljande och utbetalning av understöd, användningen av understöd och övervakningen av den samt återbetalning och återkrav av understöd. Dessutom har vid granskningen sammantaget behandlats kriterier som anknyter till social- och hälsovårdsministeriets styrnings- och tillsynsuppgift eller till understödsprocessen mer generellt.

Granskningen genomfördes som analytisk granskning, som granskning av processen för administrering av understöden och som transaktionsgranskning. Vid transaktionsgranskningen granskades uppgifterna angående ansökan, understödsbeslut och årsutredning samt eventuella revi-

sionsberättelser angående 20 organisationer som fått understöd åren 2008-2010. Transaktionsgranskningen kompletterades så, att hos åtta organisationer som fått understöd gjordes en granskning, i vilken ingick en revision av bokföringen 2009 angående två understödsobjekt samt en granskning av den interna kontrollen hos organisationen.

Revisionsverket uttalar som sin ståndpunkt till det första gransknings-syftet, att i beviljandet av riktade verksamhetsunderstöd och i övervakningen av användningen inte till alla delar har iakttagits författningar och instruktioner. Som en brist konstaterades, att understödsbeslutens knappa text om användningsändamålet inte till alla delar uppfyller de i 7 § 2 momentet i lagen om penningautomatunderstöd ställda innehållsliga minimi-kraven på understödsbeslut och att i understödsbesluten inte ingår skyldighet att tillämpa upphandlingslagen i situationer, där understödet hänfö-
sig till anskaffningar. Som en brist konstaterades också, att organisationernas bokföring inte trots RAY:s instruktioner och övervakning till alla delar har ordnats på det sätt som förutsätts i 18 § i understödslagen så, att man ur bokföringen tillförlitligt kan följa upp hur understödet har använts.

Revisionsverket uttalar som sin ståndpunkt till det andra gransknings-syftet, att i ordnandet av den interna kontrollen av understödsprocessen framkommit brister som är förknippade med förfarandena vid beslut och ansökan om understöd, lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter samt i definieringen av de allmänna förutsättningar för att understöd ska beviljas, och med anledning av vilka det är skäl för RAY att vidta behö-
vliga åtgärder. Social- och hälsovårdsministeriet för sin del har skäl att ta
bristerna i betraktande, när ministeriet styr och övervakar förfarandet vid beredningen av RAY:s förslag till utdelning och understödsplan.

Revisionsverket uttalar som sin ståndpunkt till det tredje gransknings-syftet, att de riktade verksamhetsunderstöden inte till alla delar har använts på i 13 § 1 momentet i understödslagen föreskrivet sätt, och att mot-
tagarna av verksamhetsunderstöd inte till alla delar har gett på i 10 § 1 momentet i understödslagen förutsatt sätt riktiga och tillräckliga uppgifter för övervakningen av att villkoren i understödsbeslutet iakttas. Bristerna i
lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter innebär också, att man vid granskningen inte helt har kunnat säkerställa att de allmänna understöden har använts på det sätt som förutsätts i 12 § i understödslagen.

Riktat verksamhetsunderstöd har använts förutom för särskilda kostna-
der som orsakats av verksamheten även i strid med 13 § 1 momentet i un-
derstödslagen för allmänna kostnader. Att definiera, verifiera och tolka de
särskilda kostnaderna har på basis av granskningen visat sig vara besvär-
ligt och kräva särskild övervakning. Att lägga de konstaterade bristerna
till rätta skulle emellertid förutsätta att övervakningen av understödens
användning utökas ytterligare från den nuvarande och dessutom att förut-

sättningarna för övervakningen förbättras. I stället för att skilja mellan särskilda kostnader och allmänna kostnader kunde man överväga ett alternativ, där organisationen i understöd får en i beslutet nämnd procentuell andel av verksamhetens totala kostnader. En övergång till att finansiera de totala kostnaderna skulle i praktiken också innebära en väsentlig förändring också av övervakningen av understödets användning. En övergång till att finansiera de totala kostnaderna skulle förutsätta att 13 § i lagen om penningautomatunderstöd ändras.

1 Johdanto

Valtioneuvosto on antanut arpajaislain (1047/2001) nojalla Raha-automaattiyhdistykselle (RAY) rahapeliluvan yksinoikeudella raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen sekä pelikasinotoimintaan. Rahapelilupaan perustuvalla toiminnalla RAY hankkii varoja oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Varat jaetaan harkinnanvaraisina avustuksina hakemusten perusteella.

Valtion vuoden 2010 talousarvion mukaan RAY:n tuottoa oli tarkoitus jakaa vuonna 2010 yhteensä 381 miljoonaa euroa, josta avustuksina 278,2 miljoonaa euroa momentilta 33.90.50 (Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen). Lisäksi vuoden 2010 talousarviossa osoitetaan Valtiokonttorin käyttöön yhteensä 102,8 miljoonaa euroa sotainvalidien sairaskotien käyttökustannuksiin, rintamaveteraanien kuntoutukseen ja eräiden Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden kuntoutukseen.

RAY käsittelee avustushakemukset, laatii avustusten jakoehdotuksen ja hallinnoi avustusten maksatusta ja käytön valvontaa raha-automaattiavustuksista säädetyn lain (1056/2001) ja eräistä raha-automaattiavustuksiin sovellettavista määräajoista säädetyn valtioneuvoston asetuksen (1170/2001) mukaisesti. Avustukset myöntää RAY:n hallituksen ehdotuksen pohjalta valtioneuvosto sosiaali- ja terveystieteiden esittelystä.

Tarkastus on suoritettu Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2010 tarkastussuunnitelman ja 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 alemmpitasoisten 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 riskianalyyysien ja suunnitelmien valmistelua. Laillisuustarkastuksista laaditaan erillinen riskianalyysi aihealueittain yhdistämällä eri alueiden analyysejä. Erillisten laillisuustarkastusten lähtökohtana ovat asian taloudellinen merkitys, olennaisuus ja riski.

Tarkastuskautta 2010–2011 koskevan riskianalyysin yhteydessä valittaessa laillisuustarkastukselle tarkastusaiheita todettiin, että valtion talousarviossa harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat noin 1,9 miljardia euroa. Suurimman yksittäisen avustusjärjestelmän muodostaa momentille 33.90.50 (Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen) budjetoidut raha-automaattiavustukset. Riskianalyyssissä avustusjärjestelmään liittyvät riskit arvioitiin keskimääräistä korkeammiksi.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä

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 siitä

3. onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty ja 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)
- laki raha-automaattivastuksista (1056/2001) (avustuslaki)
- valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001)
- valtioneuvoston asetus eräistä raha-automaattivastuksiin sovellettavista määräajoista (1170/2001)
- laki valtion talousarviosta (423/1988)
- asetus valtion talousarviosta (1243/1992)
- laki julkisista hankinnoista (348/2007) (hankintalaki)
- hallintolaki (434/2003).

2.2 Tarkastuskohde

Raha-automaattivastuksia myönnettiin vuonna 2010 seuraavasti.

TAULUKKO 1. Raha-automaattivastukset avustustilalajeittain vuonna 2010¹ (milj. euroa).

Avustustilalaji	Haettu	Myönnetty	%
Yleisavustus (Ay)	84,2	64,4	23,2 %
Kohdennettu toiminta-avustus (Ak)	160,1	120,1	43,2 %
Projektiivastus (C)	147,7	59,3	21,3 %
Investointivastus (B)	128,1	34,4	12,4 %
Yhteensä	520,0	278,2	100,0 %

Tarkastuksen kohteena ovat olleet toiminta-avustukset, joita edellä mainituista avustustilalajeista ovat yleisavustukset (Ay) sekä kohdennetut toiminta-avustukset (Ak). Tarkastus on kohdistunut vuosina 2008–2010 myönnettyihin toiminta-avustuksiin.

2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen tavoitteisiin on haettu vastausta johtamalla lainsäädännöstä, erityisesti raha-automaattivastuksia säätelevästä laista (1056/2001), lakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 75/2001 vp) ja RAY:n laatimista avustustilalain tulkintaohjeista keskeiset tarkastuskriteerit.

Kriteerit ovat jäsennettävissä avustustilalain mukaisesti avustuksen myöntämisen perusteita, avustuksen myöntämistä ja maksamista, avustuksen käyttöä ja sen valvontaa sekä avustuksen palauttamista ja takaisinperintää koskeviksi kriteereiksi.

Lisäksi tarkastuksessa on käsitelty kootusti niitä kriteereitä, jotka liittyvät sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus- ja valvontatehtävään tai avustusprosessiin yleisemmin.

¹ Tiedot on poimittu RAY:n ylläpitämästä avustustietokannasta.

2.4 Tarkastusaineisto ja -menetelmät

Tarkastus toteutettiin analyttisenä tarkastuksena, avustusten hallinnointiprosessin tarkastuksena ja tapahtumatarkastuksena. Analyttisessä tarkastuksessa hyödynnettiin RAY:n avustustietokannan tietoja sekä tukien mahdollisen päällekkäisyyden arvioinnissa opetus- ja kulttuuriministeriöstä saatua aineistoa vuonna 2009 myönnettyistä harkinnanvaraisista valtionavustuksista sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä saatua aineistoa vuonna 2009 tilitetyistä palkkatuista. Lisäksi analyttisessä tarkastuksessa hyödynnettiin muita RAY:n maksatustietoja sekä erilaisia toimintatietoja.

Avustusten hallinnointiprosessin tarkastus toteutettiin asiakirja-analyyysien ja haastatteluiden avulla.

Tapahtumatarkastuksessa tarkastettiin 20:n vuosina 2008–2010 toiminta-avustusta saaneen järjestön hakemus-, avustuspäätös- ja vuosiselvitystietoja sekä mahdolliset tarkastuskertomukset. Tapahtumatarkastusta täydennettiin siten, että kahdeksassa tukea saaneessa järjestössä toteutettiin tarkastus, johon sisältyi kahta avustuskohdetta koskenut vuoden 2009 kirjanpidon tarkastus sekä järjestön sisäisen valvonnan tarkastus.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on saatu sosiaali- ja terveysministeriöltä 21.6.2011 päivätty palaute ja RAY:ltä 23.8.2011 päivätty palaute, jotka on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen suorittivat tilintarkastusneuvos, JHTT Pekka Ihalainen, johtava tilintarkastaja Antti Hieta, johtava tilintarkastaja Kaj von Hertzen ja johtava tilintarkastaja, JHTT Erkki Niemelä. Tarkastuksessa avusti finanssihallintoassistentti Paula Katko. Tarkastusta valvoi tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jari Sanaskoski.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Yleiset säännökset

3.1.1 Oikeuskelpoiset yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt avustuksen saajina

Arpajaislain (1047/2001) 22 §:n 1 momentin mukaan raha-automaattien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan tuotto käytetään avustusten myöntämiseen oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille.

Valtioneuvoston asetuksessa eräistä raha-automaattivastuksiin sovellettavista määräajoista (1170/2001) säädetään avustuksen hakijan oikeuskelpoisuuden määräajasta. Asetuksen 3 §:n mukaan avustusta voidaan myöntää hakijalle, joka on oikeuskelpoinen avustuksen jakamisvuotta edeltävän lokakuun loppuun mennessä.

Rekisteröimätönkin yhdistys tai säätiö voi jättää avustushakemuksen. RAY:n tulkintaohjeiden mukaan avustusehdotuksen esittämisen edellytyksenä on tällöin kuitenkin, että rekisteröinti tapahtuu ennen lokakuun loppua. Edelleen tulkintaohjeiden mukaan näissä tapauksissa jäljennös rekisteröintipäätöksestä tulee toimittaa RAY:n avustusosastolle viivytyksettä.

Mikäli hakija ei ole vielä hakemusta jätettäessä oikeuskelpoinen, tulee RAY:llä olla riittävät sisäisen valvonnan menettelyt, joilla varmistetaan, että oikeuskelpoisuus on täytynyt määräajassa.

RAY toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että asia toteutuu siten, että kyseiset kohteet merkitään avoimiksi siihen saakka, kun dokumentti oikeuskelpoisuudesta on saatu. Ellei dokumenttia saada, avustaminen ei ole RAY:sta saadun palautteen mukaan mahdollista.

Arpajaislain 22 §:n 1 momentti ei mahdollista avustuksen myöntämistä valtiolle, kunnalle tai seurakunnalle. Avustustoiminnan rajaamisen näkökulmasta voidaan kuntien perustamien säätiöiden asemaa pitää jossain määrin ongelmallisena. Kunnan perustama säätiö on erillinen oikeushenkilö, ja mikäli sillä on yleishyödyllinen tarkoitus ja se täyttää muut laissa, myöntökriteereissä ja avustuspäätöksessä asetut vaatimukset, on säätiö oikeutettu hakemaan RAY:n avustusta. Joissakin tapauksissa rahoituspäätöksen tekijän saattaa olla vaikeaa arvioida, ovatko säätiön tehtävät sellaisia, että ne olisi mahdollista tai tulisi hoitaa osana kunnan lakisääteisiä tehtäviä.

Valtion talousarvion momentin 33.90.50 (Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen) selvitysosassa on vuosittain linjattu avustusten kohdentumista suhteessa valtion ja kuntien tehtäviin. Vuoden 2007 talousarviossa on asetettu RAY:lle tavoitteeksi selvittää avustusten kohdentumista sellaisiin toimintoihin, joilla ei ole kilpailuvaikutuksia, sekä kilpailuvaikutteisiin toimintoihin ja viranomaistehävän luonteisiin toimintoihin. Talousarvion mukaan avustuslinjauksia tarkennetaan suhteessa yritysmuotoiseen palvelutoimintaan ja julkiseen palvelujärjestelmään. Vastaavasti vuoden 2010 talousarviossa asetetaan RAY:lle tavoitteeksi, että RAY:n avustuksilla tuettujen ja toisaalta kuntien järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen välistä rajanve-toa tarkennetaan niiden epäsuotuisten vaikutusten välttämiseksi, joita rahoitus- ja koordinaatiovastuiden hämärtyminen aiheuttaa palvelujärjestelmän toimivuudelle. Elinkeinotoimintaan verrattavaan korvausta vastaan tapahtuvaan palvelutoimintaan ei avustuksia kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi myönnetä.

Toiminta-avustusten kohdentamisessa on eräiltä osin päällekkäisen rahoituksen riskejä suhteessa sekä valtion että kuntien toimintoihin. Riskit liittyvät esimerkiksi julkisiin työvoimapalveluihin², opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamiin toimintoihin, Kela-rahoitukseen, maahanmuuttoasioihin³ sekä asumisneuvontaan ja -ohjaukseen.⁴ Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan RAY on kuitenkin pyrkinyt eliminoimaan päällekkäisyydet.

3.1.2 Avustusten kohdentaminen terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen

Arpajaislain 17 §:n 2 momentin mukaan raha-automaattien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan tuotto käytetään terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Edellisessä arpajaislaissa (491/1965) käyttötarkoitus oli eritelty huomattavasti nykyistä yksityiskohtaisemmin. Kumotun arpajaislain 3 §:n 4 momentin mukaan voitiin lupa peliautomaattien käytettävänä pitämiseen ja pelikasinotoimintaan antaa tätä tarkoitusta varten pe-

² *Valtion vuoden 2010 talousarvio, erityisesti momentti 32.30.51 (Työllistämisen, koulutus- ja erityistoimet).*

³ *Valtion vuoden 2010 talousarvio, luku 26.40 Maahanmuutto.*

⁴ *Valtion vuoden 2010 talousarvio, momentti 35.20.01 (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimintamenot).. Momentin selvitysosassa todetaan, että "Toiminnassa painottuvat myös aiempaa enemmän asumisen ja asuntomarkkinoiden informaatiopalvelut."*

rustetulle julkisoikeudelliselle yhdistykselle. Lupa voitiin antaa varojen hankkimiseksi yleisen kansanterveyden edistämiseen, lastensuojelun tukemiseen, aistiviallisten huoltamiseen, vanhusten huollon tukemiseen, invalidihuollon tukemiseen, nuorisokasvatuksen kehittämiseen, valmistautumiseen ihmishenkien suojelemiseen ja pelastamiseen suuronnettomuuk- sissa, kaikille avoimien lomaviettäpaikkojen hankkimiseen ja ylläpitämi- seen taikka tähän verrattavaan loman-viettomahdollisuuksien edistämi- seen sekä raittiustyöhön ja päihdehuollon edistämiseen.

Vaikka säädöstatasolla avustusten käyttötarkoitus on määritelty aikaisem- paa käytäntöä yleisemmin terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämi- seen, on edellä mainittu toimialaluokitus edelleen avustusten myöntö- ja seurantakohteena. RAY toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamas- saan palautteessa, että menettely johtuu raportoinnin tarpeesta myös muil- le kuin viranomaistahoille. RAY:sta saadun palautteen mukaan jakoehdo- tuksen raportointitapaa tullaan muuttamaan vuodesta 2013 lähtien.

Oheisessa taulukossa on esitetty vuoden 2010 toiminta-avustusten ja- kautuminen toimialoittain.

TAULUKKO 2. Toiminta-avustusten jakautuminen toimialoittain vuonna 2010⁵ (milj. euroa).

Toimiala	Haettu	Myönnetty
Aistivammaistyö	23,7	20,9
Invalidityö	22,7	17,9
Kansanterveystyö	95,7	70,0
Lastensuojelu	22,6	18,1
Lomatoiminta	21,9	16,2
Nuorisokasvatus	6,3	4,1
Raittius- ja päihdetyö	18,5	13,7
Suuronnettomuuksiin varautuminen	16,6	12,1
Vanhustyö	16,1	11,5
Yhteensä	244,3	184,5

RAY:n vuosia 2008–2011 koskevassa avustusstrategiassa on muodostettu kolme päälinjaa, jotka ovat hyvinvoinnin edistäminen ja järjestöjen toi-

⁵ Tiedot on poimittu RAY:n ylläpitämästä avustustietokannasta.

mintaedellytysten turvaaminen, terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia uhkaavien ongelmien ehkäiseminen ja ongelmia kohdanneiden kansalaisten ja perheiden auttaminen.

Lisäksi avustusten myöntöprosessia ohjataan sosiaali- ja terveysministeriön asettamilla tulostavoitteilla, jotka jakautuvat neljälle tulosalueelle: kansalaisjärjestöjen toimintaedellytykset, terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, syrjäytymisen vähentäminen ja toimivat palvelut.

Avustusstrategia ja siinä tehdyt linjaukset, valtion talousarviossa asetetut tulostavoitteet ja toimialaluokitus luovat käytännössä perustan sille, että avustukset myönnetään arpajaislain 17 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

3.1.3 Hakijoiden aseman vaikutus avustuksen myöntämiseen

RAY:n on toiminnassaan noudatettava hallintolakia (434/2003) ja siinä säädettyjä hyvän hallinnon perusteita. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. RAY:n sisäisessä ohjeessa todetaan, että avustustoiminnan periaatteissa lähtökohtana on avustusten harkinnanvaraisuus, jolloin millään yhteisöllä ei ole erityistä oikeutta avustukseen. Ohjeen mukaan valmistelussa pyritään hakijoiden mahdollisimman tasapuoliseen ja yhdenvertaiseen kohteluun.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja RAY:n välisessä tulossopimuksessa⁶ asia ilmaistaan seuraavasti: "Avustustoiminnan yleisillä periaatteilla linjataan avustusten hakemiseen, arviointiin, myöntämiseen, maksatukseen ja valvontaan liittyviä käytäntöjä. Avustusta hakevien yhteisöjen tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu sekä toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys ovat avustustoiminnan hyväksyttävyyden edellytyksiä."

RAY:ssä on 98 jäsenjärjestöä, joista vuosina 2008–2010 toiminta-avustusta haki 85 järjestöä. Avustusta myönnettiin 83 järjestölle. Niiden jäsenjärjestöjen, joille toiminta-avustusta ei myönnetty, haettu määrä oli pieni, yhteensä 44 000 euroa. Avustusta sai siten 97,6 % hakemuksensa jättäneistä jäsenjärjestöistä. Muista kuin jäsenjärjestöistä toiminta-avustusta haki yhteensä 690 järjestöä, ja sitä myönnettiin 542 järjestölle eli 78,5 %:lle hakijoista.

Vuosina 2008–2010 toiminta-avustusta haettiin yhteensä 693,7 miljoonaa euroa ja myönnettiin 561,9 miljoonaa euroa. Toiminta-avustusta myönnettiin keskimäärin 81 % haetusta määrästä. Jäsenjärjestöt hakivat

⁶ *Sosiaali- ja terveysministeriön ja Raha-automaattiyhdistyksen sopimus avustustoiminnan tulostavoitteista vuosille 2008–2011; tarkistusvuosi 2010.*

avustusta yhteensä 360,5 miljoonaa euroa, ja sitä myönnettiin 307,1 miljoonaa euroa. Jäsenjärjestöjen osuus haettavasta määrästä oli 52 % ja myönnetystä määrästä 54,7 %. Jäsenjärjestöille toiminta-avustusta myönnettiin keskimäärin 85,2 % haetusta määrästä. Muille kuin jäsenjärjestöille toiminta-avustusta myönnettiin keskimäärin 76,5 % haetusta määrästä. Myönnetyn määrän osuuden mediaaniluku jäsenjärjestöillä oli 90,6 %. Muilla järjestöillä, joille avustusta myönnettiin, vastaava mediaaniluku oli 83,7 %.

Avustuslain 7 §:n 4 momentin mukaan päätöksestä, jolla avustus myönnetään, tulee tarvittaessa lisäksi käydä ilmi avustussuunnitelma seuraaville kolmelle vuodelle. Oheisessa taulukossa on verrattu vuosina 2008–2010 myönnettyjä toiminta-avustuksia niin, että taulukosta käyvät ilmi haettu määrä, myönnetty määrä sekä edellisen vuoden avustuspäätöksiin sisältyvä ensimmäisen suunnitelmavuoden määrä. Vuosittain maksettavista toiminta-avustuksista on siten käytännössä sidottu merkittävä osa etukäteen.

TAULUKKO 3. Toiminta-avustusten sitominen avustussuunnitelmilla vuosina 2008–2010⁷ (milj. euroa).

Avustusvuosi	Haettu	Myönnetty	Sidottu	%
2008	224,6	185,9	162,4	87,4 %
2009	224,8	191,4	175,2	91,5 %
2010	244,3	184,5	174,3	94,4 %

Vuonna 2010 toiminta-avustusta haki 127 uutta hakijaa eli sellaista järjestöä, jotka eivät RAY:n avustustietokannan mukaan olleet hakeneet avustusta vuosina 2000–2009. Uusien hakijoiden hakemusten yhteismäärä oli noin 10 miljoonaa euroa. Avustusta myönnettiin 17 uudelle hakijalle yhteensä 1,2 miljoonaa euroa. 13,4 % uusista hakijoista sai siten toiminta-avustusta. Uudet avustuksensaajat saivat keskimäärin 58,2 % hakemastaan määrästä.

Toiminta-avustusten piiriin on siten uuden järjestön kohtuullisen vaikea päästä.

RAY toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että toiminta-avustukset kohdistuvat yleensä jatkuvaluonteisiin toimintoihin. Tuolloin avustamisen edellytyksenä on, että RAY:llä on avustusesitystä tehdessään käsitys hakijan taloudenhoidon tasosta käytännössä ja

⁷ Tiedot on poimittu RAY:n ylläpitämästä avustustietokannasta.

kyvystä toteuttaa avustukseen liittyvät avustuslain velvoitteet. RAY toteaa palautteessaan myös, että projektiavustuksilla tuettavat projektit ovat määrääkäsisiä ja siten sekä hakijalle että RAY:lle selkeämpiä taloushallinnon ja toimintaan sitoutumisen kannalta. Lisäksi RAY toteaa palautteessaan, että uusien hakemusten sisältö on usein suppea vanhoihin hakemuksiin verrattuna. RAY:sta saadun palautteen mukaan hakemuksia on voitu täyttää jopa "kokeilumielessä".

3.1.4 Toiminta-avustusten myöntökriteerit

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa Raha-automaattiaavustukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn (117/2006, Dnro 124/54/04, 21.2.2006) esitetään tarkastusviraston kannanottona, että RAY:ssä ei ole käytössä dokumentoitua ja julkista avustusharkinnan kriteeristöä.

RAY on laatinut yleisavustusten avustuskriteerit.⁸ Vuoden 2010 avustusvalmistelun taustamuistiossa todetaan, että avustustoiminnan läpinäkyvyyden, tulosten ja vaikutusten sekä tasapuolisuuden lisäämiseksi avustusten myöntämisen periaatteita ja kriteereitä selkiytetään ja kehitetään tarvittavassa määrin.⁹ Yleisavustamisen täsmennetyt periaatteet ja avustuksen myöntämiskriteerit ovat olleet käytössä 1.10.2009 lähtien. Lisäksi aloitetaan kohdennettujen toiminta-avustusten myöntämisen periaatteiden ja kriteereiden täsmentäminen sekä kehitetään investointi- ja projektiavustamisen käytäntöjä.

Yleisavustuskriteerit koostuvat kahdesta osasta: yleisistä edellytyksistä avustuksen myöntämiselle sekä toiminnan arvioinnista. Yleisissä edellytyksissä tarkastellaan hakijan oikeutusta tukeen ja arviointivaiheessa tarkastellaan avustuksen tarvetta, toiminnan laatua ja hakijan kykyä toimia tavoitteellisesti.

Yleisavustuksen avustuskriteerit -dokumentin mukaan hakijan tulee täyttää seuraavat yleiset edellytykset: toiminnan on oltava yleishyödyllistä, toiminnan on edistettävä terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia, toiminnan on oltava RAY:n avustusstrategian linjausten mukaista, toiminta ei saa kuulua valtion tai kuntien lakisääteisiin tehtäviin ja myönnetty avustus ei saa aiheuttaa kilpailuhaittaa.

Yleisavustuksen avustuskriteerit -dokumentin mukaan toiminnan arvioinnissa tarkastellaan avustuksen tarvetta, toiminnan laatua ja hakijan ky-

⁸ *Yleisavustusten avustuskriteerit, 2.9.2009.*

⁹ *Vuoden 2010 avustusvalmistelun taustamuistio, RAY:n avustusosasto, 30.9.2009.*

kyä edistää toimintansa päämäärää kansalaisen näkökulmasta. Kriteereinä ovat 1) hakijan toiminnan yhteiskunnallinen merkitys, 2) toiminnan suunnitelmallisuus, vakiintuneisuus ja laatu, 3) toiminnan tulokset ja vaikutukset, 4) toiminnan laajuus sekä 5) se, miten hakijan talous on hoidettu ja mikä on sen varallisuusasema.

Vuoden 2010 avustusvalmistelun taustamuistiossa todetaan, että yleisavustusten tavoitteena on luoda perusedellytykset vakiintuneille ja aidosti valtakunnallisesti toimiville sekä kansallisesti merkittävillä yleishyödyllisille toimijoille sosiaali- ja terveystalalla.

Taustamuistiossa todetaankin käytännön muutoksina vuonna 2009 yleisavustusta saavien osalta, että eräät yleisavustukset muutetaan kohdennetuksi toiminta-avustukseksi. Näitä olisivat alueelliset ja paikalliset toimijat, sellaiset toimijat, joiden toiminta ei ole aidosti valtakunnallista tai selkeästi avustusstrategian linjausten mukaista, sekä säätiöt, joiden toiminta on pääosin muuta kuin järjestölähtöistä auttamistyötä.

Taustamuistion mukaan yleisavustukseen mahdollisesti tehtävä muutos toteutetaan käytännössä 1–3 vuoden siirtymäajan puitteissa, ja se näkyy vuoden 2010 jakoehdotukseen sisältyvässä ohjeellisessa avustus-suunnitelmassa.

Analyttisen tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että vuonna 2010 yleisavustusta myönnettiin 163:lle valtakunnalliseksi luokitellulle järjestölle yhteensä 58,9 miljoonaa euroa. Vuonna 2010 yleisavustusta myönnettiin 42 ei-valtakunnalliselle järjestölle yhteensä 5,5 miljoonaa euroa, ja kolmantena suunnitteluvuonna niille on tarkoitus myöntää yleisavustusta edelleen 4,2 miljoonaa euroa. Tavoite siitä, että yleisavustusta myönnetään vain aidosti valtakunnallisille järjestöille, ei siten toteudu suunnitelmätietojen mukaan vielä lähivuosina. Avustustaso vuodesta 2009 vuoteen 2010 ei ole laskenut kuin neljällä ei-valtakunnallisella järjestöllä (muutos 2 000–30 000 euroa). Vuonna 2010 yleisavustuksen piiriin tuli yksi uusi ei-valtakunnallinen järjestö, joka oli vuosina 2008–2009 saanut kohdennettua toiminta-avustuksen.

Kohdennetuilla toiminta-avustuksilla ei ole erityisiä myöntökriteerejä. Avustustoiminnan vuotta 2011 koskevassa hakuoppaassa todetaan, että vaikka kohdennettu toiminta-avustus voidaan myöntää jatkuvaluonteiseen toimintaan, myöntämisperusteet tarkistetaan vuosittain kuten muidenkin avustusten. RAY arvioi avustusharkinnassa hakijan kykyä pitkäjänteiseen, suunnitelmalliseen ja tavoitteelliseen toimintaan.

Avustushakemusten käsittely- ja valmisteluprosessista on tehty ulkopuolinen arviointi.¹⁰ Arviointiraportissa todetaan, että vaikka kehittämistyötä on tehty ja tehdään edelleen, voi RAY:n avustustoiminnan myöntöperusteita pitää epäselvinä eikä niiden käytön dokumentointi (myöntö- ja hylkäysperusteluiden yhdenmukainen kirjaaminen) ole arvioitsijoiden mielestä riittävän läpinäkyvää. Arviointiraportin mukaan selkeisiin myöntökriteereihin perustuva valmistelu luo pohjan hyvälle avustuksen käytön valvonnalle ja ehkäisee ennalta käyttöön liittyviä ongelmia.

Arviointiraportin mukaan yleisavustukseen liittyy nyky muodossa kohdennettua toiminta-avustusta suurempaa käytön harkinnanvaraisuutta, joka lisää potentiaalisesti myös avustusten väärinkäytösten riskiä sen lisäksi, että avustuksen myöntökriteerien yhteismitallinen määrittely on hyvin vaikeaa.¹¹

Tarkastuskertomusluonnoksesta saadun palautteen mukaan RAY:ssa on parhaillaan käynnissä kohdennettujen toiminta-avustusten osalta kehittämisprosessi, jossa avustusten myöntämiseen liittyviä periaatteita ja kriteereitä tarkennetaan. RAY:sta saadun palautteen mukaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen on avustusstrategian raamissakin hyvin laaja-alainen kokonaisuus, jolloin täysin kattavien ja yksiselitteisten kriteerien laatiminen kaikkia sisältöalueita tasapuolisesti kohtelevalla tavalla on mahdotonta. RAY:sta saadun palautteen mukaan avustamisen periaatteet/sisältöalue (uudet toimintakokonaisuudet) lienee kuitenkin mahdollista määritellä nykyistä selkeämmin.

3.2 Avustuksen myöntämisen perusteet

3.2.1 Avustuslajien rajapinta

Avustuslain 3 §:n mukaan avustus voidaan myöntää toiminta-avustuksena tai erityisavustuksena. Toiminta-avustus voidaan myöntää avustuksen saajan toimintaan yleisesti (yleisavustus *Ay*) tai tiettyyn osaan sen toiminnasta (kohdennettu toiminta-avustus *Ak*).

Erityisavustus voidaan myöntää

¹⁰ *Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan arviointi, loppuraportti, Net Effect Oy 2011.*

¹¹ *Arviointiraportissa käsitellään myös poliittista harkintavaltaa avustusprosessissa, Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan arviointi, loppuraportti, Net Effect Oy 2011.*

1. investointiavustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan *B*
2. projektiavustuksena *C* kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen taikka muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen.

RAY:n tulkintaohjeiden mukaan yleisavustusta voidaan käyttää järjestön sääntöjen mukaisesta toiminnasta aiheutuviin kuluihin ilman muita erityisiä rajoituksia. Yleisavustusta ei kuitenkaan voi käyttää varainhankinnan tai liiketoiminnan kuluihin eikä poistoihin tai muihin laskennallisiin eriin. Avustusten päällekkäiseen käyttöön liittyvien ongelmien välttämiseksi yleisavustusta ei voi käyttää sellaiseen toimintaan, johon on myönnetty erillistä kohdennettua avustusta (Ak tai C).

Tulkintaohjeiden mukaan kohdennettu toiminta-avustus myönnetään yleisavustusta rajatumpana. Tällöin on kyse järjestön toiminnan kokonaisuudesta rajatusta toimintalohkosta tai toiminnan alasta, ei järjestön koko toiminnasta. Avustusta voidaan käyttää vain tästä rajatusta toiminnasta aiheutuviin nettokuluihin eli niihin kuluihin, jotka jäävät, kun toiminnan erilliskuluista vähennetään toiminnasta saatavat erillistuotot.

Vuonna 2011 yleisavustusta myönnettiin yleisavustusten uusien myöntökriteerien mukaisesti pääsääntöisesti vain valtakunnallisille järjestöille. Niille alueellisille ja paikallisille järjestöille, joille oli aiemmin myönnetty yleisavustusta, myönnettiin käytännössä vastaavaan tarkoitukseen vuonna 2011 kohdennettua toiminta-avustusta. Kohdennettua toiminta-avustusta on myönnetty esimerkiksi kansalaistoiminnan kehittämiseen, koordinointiin, viestintään ja verkostoitumiseen tai yhdistyksen perustoimintojen ylläpitämiseen ja kehittämiseen tai yhdistyksen kansalaisjärjestötoimintaan (tukihenkilötyö, vapaaehtoistyö, kokemusasiantuntijatoiminta). Aiempaa yleisavustusta vastaava osuus on joissakin tapauksissa myös lisätty vakiintuneeseen kohdennettuun toiminta-avustukseen.

Edellä kuvattu menettely hämärtää yleisavustuksen ja kohdennetun toiminta-avustuksen rajapintaa ja käytännössä vähentää toiminta-avustusten läpinäkyvyyttä.

Avustuslain 3 §:n mukaan erityisavustus voidaan myöntää projektiavustuksena kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen taikka muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen. RAY:n tulkintaohjeiden mukaan projektiavustuksina eli C-avustuksina myönnetään kokeilu- ja kehittämisprojektien avustukset. Projektit ovat toiminnallisesti ja ajallisesti rajattuja kokonaisuuksia.

Kehittämissankkeisiin on myönnetty paitsi projektiavustuksia myös kohdennettuja toiminta-avustuksia. Lisäksi avustuksensaajalle on voitu myöntää sekä kohdennettua toiminta-avustusta että projektiavustusta, vaikka toimintaan on haettu kohdennettua toiminta-avustusta.

RAY toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että jos kehittämishanke ei ole tarkoitukseltaan rajattu, niin myös kehittämistoimintaan voidaan myöntää kohdennettua toiminta-avustusta. RAY toteaa myös palautteessaan, että haettaessa avustusta kohdennettuna toiminta-avustuksena pääsääntöisesti ei pitäisi olla mahdollista, että samaan toimintaan voisi saada samana vuonna sekä kohdennettua toiminta-avustusta että projektiavustusta.

3.2.2 Avustuksen myöntämisen yleiset edellytykset

Yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys

Avustuslain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan avustusta voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa, jos tarkoitus, johon avustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä. Avustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 75/2001) todetaan seuraavaa: "Avustuksia saa myöntää vain toimintaan, joka järjestetään voimassa olevien määräysten ja säädösten mukaisesti ja jonka tarkoitus ei ole lainvastainen. Yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden arvioinnissa on kuitenkin oltava varsin varovaisia silloin, kun kyseessä ei ole selkeästi lainvastainen toiminta tai hanke. Tarkoituksena ei ole estää avustuksen myöntämistä esimerkiksi vallitsevaa sosiaali- ja terveystaloudellista linjaa kritisoivaan toimintaan tai hankkeisiin. Raha-automaattivastuksia on perinteisesti myönnetty erityisesti uusia toimintamuotoja kehittäviin ja innovatiivisiin hankkeisiin."

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. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden ohella vaikuttavuustavoitteita myös momentilta 33.90.50 (Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen) myönnettäville avustuksille.

Yksittäisten avustuspäätösten tavoitteellisuus perustuu puolestaan avustuslain 4 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan avustus voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa, jos avustuksen myöntäminen on perusteltua avustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta. Sekä avustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 75/2001) että RAY:n tulkin-
taohjeissa viitataan esimerkkinä valtion talousarviossa esitettyihin edus-
kunnan kannanottoihin. Selkeää tulostavoiteasettelua edellyttää myös
avustuslain 21 §:n 2 momentti, jonka mukaan rahapeliyhteisön on sopival-
la tavalla seurattava myönnettyjen avustusten käytön tuloksellisuutta. Tu-
loksellisuutta ei voida systemaattisesti seurata ilman, että on asetettu
asianmukaiset tulostavoitteet.

Avustusten vaikuttavuuden seuraamiseksi yksittäisistä avustuspäätöksis-
tä tulisi tunnistaa, mitä vaikutuksia niillä tavoitellaan suhteessa asetettui-
hin vaikuttavuustavoitteisiin ja miten vaikutuksia aiotaan seurata. Käytän-
nössä avustushakemuksesta tulisi käydä ilmi keskeiset tunnusluvut ja in-
dikaattorit, joilla vaikutukset tunnistetaan ja joilla niitä seurataan.

Vuosien 2008–2011 tulossopimuksessa¹² asetetaan tavoitteeksi, että yh-
teiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavat tavoitteet otetaan huomioon avus-
tuspäätöksiä tehtäessä ja avustuspäätökset kytketään soveltuvin osin esi-
tettyihin vaikuttavuustavoitteisiin. Tavoite ei ole toteutunut vielä vuoden
2010 avustuspäätöksissä. 14.12.2010 päivätyssä tulossopimuksen vuotta
2011 koskevassa tarkistuksessa todetaan, että tehtävä saatetaan loppuun
vuoden 2011 kuluessa. Pyrittäessä kytkemään avustuspäätökset vaikutta-
vuustavoitteisiin tulee avustuspäätöksissä olla selkeästi erillään oikeudel-
lisesti velvoittava ja velvoittamaton osa.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja RAY:n välisen tulossopimuksen mu-
kaan RAY ei voi määrittellä järjestöjen toiminnalleen asettamia tavoitteita.
Edelleen tulossopimuksen mukaan RAY ohjaa avustusstrategisilla linja-
uksilla sekä niihin pohjautuvalla neuvonnalla ja avustusten kohdentamis-
päätöksillä hyvinvointia edistävien järjestöjen toiminnan suuntautumista.
Lisäksi tulossopimuksessa todetaan, että RAY ohjaa avustuskohteita sel-
keiden tavoitteiden asettamisessa sekä toiminnan tulosten seurannassa ja
arvioinnissa sekä hyödyntämisessä.¹³

Tavoiteketjun toteutuminen valtion talousarviosta yksittäisten avustus-
päätösten tunnistettaviin ja seurattaviin vaikutuksiin edellyttää RAY:ltä
nykyistä aktiivisempaa ohjausotetta. Mikäli RAY soveltaa yleisavustus-

¹² *Sosiaali- ja terveysministeriön ja Raha-automaattiyhdistyksen sopimus avus-
tustoiminnan tulostavoitteista vuosille 2008–2011; tarkistusvuosi 2010.*

¹³ *Sosiaali- ja terveysministeriön ja Raha-automaattiyhdistyksen sopimus avus-
tustoiminnan tulostavoitteista vuosille 2008–2011; tarkistusvuosi 2010.*

kriteerejä esittämällään tavalla, hakijan kyky asettaa realistisia ja mitattavia tavoitteita on yhtenä avustuksen myöntämisen kriteerinä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että kansalaisjärjestötoiminnan luonteen vuoksi avustusten saajien tavoitteenasettelu ei kaikissa tapauksissa ole kovin yksityiskohtaista, mikä osaltaan vaikeuttaa avustusten käytön valvontaa. Ministeriöstä saadun palautteen mukaan avustusten käyttötarkoitusta määriteltäessä on pyritty avustusten käytön riittävän valvonnan lisäksi turvaamaan vapaan kansalaistoiminnan joustavuus uusiin tarpeisiin vastattaessa. Avustustoiminnalla on myös ministeriöstä saadun palautteen mukaan haluttu tukea kansalaisjärjestöjä uusien innovatiivisten toimintamuotojen luoja.

RAY toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että kohdennettujen toiminta-avustusten uudistetussa hakemuslomakkeessa hakijalta kysytään toiminnalla tavoiteltavat tuotokset ja tulokset sekä vaikutukset ja tapa, jolla toimintaa seurataan.

Avustamisen tarpeellisuus

Avustuslain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että avustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena huomioon ottaen avustuksen hakijan omat varat, hakijan määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden käytettävissä olevat varat ja avustettavasta toiminnasta saatavat tuotot.

Hallituksen esityksessä (HE 75/2001) todetaan, että harkittaessa avustusten myöntämistä varakkaammille avustuksenhakijoille joudutaan arvioimaan, toteutuisiko yhteiskunnallisesti hyödylliseksi arvioitu hanke esitetyllä tavalla ja laajuudessa, jos toimintaa ei lainkaan avustettaisi tai toteutuisiko hanke ilman avustuksen myöntämistä selvästi hitaammin tai suppeampana. Hallituksen esityksen mukaan avustuskäytännössä on tällöin eräissä tapauksissa myönnetty avustuksia tavanomaista pienempänä avustusosuutena, jolloin avustuksensaajan omavastuuosuus kasvaa.

RAY:n tulkintaohjeissa asiaa täsmennetään vielä seuraavasti: "Yleishyödyllisen yhteisön tehtävänä ei ole kartuttaa omaisuutta, vaan toteuttaa sääntöjensä mukaista toimintaa ja käyttää kaikkia varojaan yleishyödyllisten tarkoituksensa toteuttamiseen. Varoja voidaan luonnollisesti kerätä johonkin erityiseen tarkoitukseen. Olennaista on, että yleishyödyllisen organisaation varat tulevat ilman perusteetonta viivettä yleishyödyllisesti käytetyiksi."

RAY:n tulkintaohjeiden mukaan myönnettävä avustus pyritään mitoittamaan todellisen avustustarpeen pohjalta ja useimmiten edellytetään

myös hakijan omaa rahoitusta. Avustusharkinnan pääperiaatteena on tulkintaohjeiden mukaan kaikkien avustuslajien osalta niin sanottu nettoperiaate; jos avustettavaksi esitetystä toiminnasta syntyy tuloja hakijalle, avustus mitoitetaan kattamaan se osa toiminnan kuluista, jota ei voida kattaa toiminnasta saatavilla (muilla) tuotoilla.

RAY:n sisäisen ohjeen mukaisessa varallisuuseurannassa tarkastellaan toiminnan kokonaiskuluihin suhteutettuna sekä varallisuutta että varallisuuden muutosta. Sisäisen ohjeen mukaan RAY seuraa järjestöjen rahoitustuloksen kehittymistä. Rahoitustuloksella tarkoitetaan järjestön nettovarallisuuden muutosta vuoden aikana. Nettovarallisuus on puolestaan järjestön rahoitus- ja sijoitusomaisuuden määrä vieraan pääoman ja pakollisten varausten määrällä vähennettynä.¹⁴

Jos järjestölle vuodesta toiseen kertyy suuria ylijäämiä, toiminta-avustuksen voidaan sisäisen ohjeen mukaan todeta olevan tarpeeseen nähden liian suuri. Tällöin on ohjeen mukaan perusteltua ottaa rahoitustulos huomioon toiminta-avustusten tasoa arvioitaessa.

Rahoitustulosarvioinnin pohjana on tunnusluku, joka saadaan kun järjestön viiden viimeisen vuoden keskimääräinen rahoitustulos suhteutetaan viimeisimmän vuoden kokonaiskuluihin. Tavoitteena ei ole niin sanottu nollatulostulos, vaan sallittuna pidetään rahoitustulosta, joka on 5 prosenttia toiminnan kokonaiskuluista. Jos rahoitustulosta (ylijäämää) on tätä enemmän, ylimenevää osuutta verrataan tilinpäätösvuoden yhteenlaskettuihin A-avustuksiin. Ellei muita asiaan vaikuttavia tekijöitä ole, A-avustuksia pienennetään 50 prosenttia ylitysprosentin suuruudesta. Mikäli rahoitustulos on vuodesta toiseen ylisuuri, toiminta-avustukset pienenevät asteittain. Jollei erityisiä syitä ole, pienennystä ei kuitenkaan tehdä perätaisinä vuosina.

RAY:n sisäisessä ohjeessa on esitetty myös menettelytavat, joiden mukaan toimitaan, mikäli järjestön (tai järjestön ja sen rinnakkaisorganisaatioiden yhteenlaskettu) nettovarallisuus on suurempi kuin järjestön viimeisimmän tilinpäätöksen kokonaiskulut.

RAY:n sisäisen ohjeen mukaista tapaa seurata ja arvioida järjestöjen ja niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen varallisuutta ja varallisuuden muutosta voidaan periaatteessa pitää selkeänä ja läpinäkyvänä. Ongelmal-

¹⁴ Kirjanpitolain 4 luvun 4 §:n mukaan rahoitusomaisuutta ovat rahat, saamiset sekä tilapäisesti muussa muodossa olevat rahoitusvarat. Sijoitusomaisuutta ei ole kirjanpitolaisissa määritellyt. RAY:n Selvitys- ja kirjausohjeen mukaan sijoitusomaisuutta ovat arvopaperisijoitukset, muut pitkäaikaiset sijoitukset sekä sellainen käyttöomaisuus, joka ei ole järjestön omassa käytössä vaan vuokrattu ulkopuoliselle tuloa tuottavassa mielessä.

lisena voidaan kuitenkin pitää sellaista tilannetta, jossa avustusta haetaan yhteiskunnallisesti hyödylliseksi arvioituun hankkeeseen mutta avustuksen hakijaa voidaan pitää varakkaana. Hallituksen esityksen (HE 75/2001) ja RAY:n tulkintaohjeiden mukaan harkittaessa avustusten myöntämistä varakkaille avustuksenhakijoille joudutaan arvioimaan sitä, toteutuisiko yhteiskunnallisesti hyödylliseksi arvioitu hanke esitetyllä tavalla ja esitetyssä laajuudessa, jos toimintaa ei lainkaan avustettaisi, tai toteutuisiko hanke ilman avustuksen myöntämistä selvästi hitaammin tai suppeampana. Hallituksen esityksen ja RAY:n tulkintaohjeiden mukaan avustettavan toiminnan yhteiskunnallinen hyödyllisyys ikään kuin syrjäyttää hankkeen toteuttajan varallisuuden arvioinnin. Järjestöllä voidaan katsoa sellaisessa tapauksessa olevan varoja toteuttaa hanke, mutta ei välttämättä intressejä toteuttaa sitä yksin, joten avustaminen olisi mahdollista.

RAY:n soveltamaa järjestöjen varallisuuden arviointia testattiin ottaen soveltuvin osin huomioon sekä rahoitustulos että järjestöjen nettovarallisuus suhteessa vuoden 2009 kokonaiskuluihin. Rahoitustulosseurannassa oli käytettävissä neljän vuoden keskimääräinen rahoitustulos vuosilta 2006–2009, ja se suhteutettiin vuoden 2009 kokonaiskuluihin. Tarkastuksessa tuli esiin useita merkittäviä määriä toiminta-avustuksia vuosittain saavia järjestöjä, joiden keskimääräinen rahoitustulos oli yli 10 %, mutta avustustaso ei ollut laskenut vuonna 2010 vuoteen 2009 verrattuna.

Vuonna 2010 toiminta-avustusta sai yhteensä 26 sellaista järjestöä, joiden nettovarallisuus RAY:n toimittamien tietojen mukaan oli vuonna 2009 suurempi kuin vuoden 2009 kokonaiskulut eli joihin olisi tullut RAY:n ohjeen mukaan kohdistaa järjestön varallisuudesta johtuvia toimenpiteitä. 17 järjestössä toiminta-avustukset kuitenkin joko kasvoivat tai pysyivät ennallaan verrattuna vuoteen 2009. Muissakin järjestöissä vähennykset olivat marginaalisia yhtä järjestöä lukuun ottamatta.

RAY toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että tunnusluvut ja tietyt raja-arvot ovat vain suuntaa antavia eikä niitä voi soveltaa sellaisenaan automaattisesti, vaan RAY:n on otettava huomioon myös järjestön tuleva tarve varallisuudelle.

Raha-automaattiavustukset ja muu julkinen tuki

Avustuslain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että avustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena huomioon ottaen avustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä avustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen laatu ja laajuus.

Hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa: "Vaikka pyrkimyksenä onkin, että yhtä hanketta avustettaisiin vain yhdestä rahoituslähteestä, tulee

joissakin tapauksissa julkinen rahoitus kahdesta tai useammasta lähteestä. Tällöin julkinen tuki tulee asianmukaisesti sovittaa yhteen."

RAY kerää toimintatietoja avustusta saaneilta järjestöiltä. Toimintatiedoista käyvät ilmi muun muassa muut julkiset avustukset. Vuoden 2009 toimintatietojen mukaan raha-automaattiavustuksia saaneet järjestöt saivat muita julkisia avustuksia yhteensä noin 129 miljoonaa euroa. Monet merkittäviä toiminta-avustuksia saaneet järjestöt saavat myös merkittävästi muita julkisia avustuksia. Sellaisia järjestöjä, jotka saivat vuonna 2009 avustuslain mukaisia toiminta-avustuksia yli 500 000 euroa ja samanaikaisesti muita julkisia avustuksia yli 500 000 euroa, oli yhteensä 18. Tyypillisesti muut julkiset avustukset koostuvat opetus- ja kulttuuriministeriöltä saaduista avustuksista, ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöavustuksista sekä EU-rahoituksesta.

RAY:n vakiolomakkeella 3752 "Selvitys toiminnasta ja tilinpäätöstiedoista" järjestöjen edellytetään ilmoittavan myös muun muassa muut julkiset avustukset. Muut julkiset avustukset eivät sen sijaan välttämättä käy ilmi vuosiselvityksen avustuskohtaisista selvityksistä tai kustannuspaikkakohtaisesta tuloslaskelmasta. Ne voivat sisältyä esimerkiksi kohtaan "Muut avustukset", josta ei kuitenkaan käy ilmi, onko kyse julkisista vai yksityisistä avustuksista.

RAY:n tulkintaohjeiden mukaan joissakin valtionavustuksissa on erikseen määräys, että avustukseen ei saa yhdistää muita valtionavustuksia, jollaiseksi raha-automaattiavustuksetkin katsotaan. Tulkintaohjeiden mukaan esimerkiksi työllistämistukea ja raha-automaattiavustusta ei voida käyttää saman henkilön palkkakuluihin yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta. Työllistämistukien osalta säädökset ovat muuttuneet, joten RAY:n tulee päivittää tulkintaohjettaan siltä osin.¹⁵

RAY:n toiminta-avustuksia saaneille järjestöille tilitettiin palkkatukea vuonna 2009 noin 12,3 miljoonaa euroa, joten päällekkäisen rahoituksen riski on syytä ottaa huomioon sekä myöntöprosessissa että avustusten käytön valvonnassa.

¹⁵ Työ- ja elinkeinoministeriön työllistämistukijärjestelmää koskevassa ohjeessa (dnro 1130/03.01.04/2010, 7.5.2010) todetaan, että "Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 7 luvun 2 §:n 2 momentin 4-kohdan mukaan palkkatukea ei voida myöntää, jos työnantaja saa tuella palkattavan henkilön palkkaamiseen tai työllistämisen edistämiseen samalta ajalta muuta valtion tukea. Työnantajalle voidaan kuitenkin myöntää palkkatukea, vaikka työnantaja saa oppisopimuksen perusteella maksettavaa koulutuskorvausta, ja palkkatukea korkeimpana korotettuna palkkatukena, vaikka työnantaja saa Raha-automaattiyhdistyksen avustusta tai veikkausvaroista maksettavaa avustusta tuella palkattavan henkilön palkkauskustannuksiin tai työllistämisen edistämiseen."

RAY:n tulkintaohjeiden mukaan raha-automaattivavustusta voi käyttää myös ESR-rahoituksen kanssa samaan hankkeeseen. RAY-avustus laskeaan tällöin muuksi julkiseksi tueksi. Tarkastuksessa kävi ilmi, että raha-automaattivavustuksia on käytetty kansallisena vastinrahoituksena myös EU:n pakolaisrahasto- ja kotouttamisrahastohankkeissa.

Momentin 33.90.50 (Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen) perusteluissa ei ole mainintaa, että momentin määrärahoja saisi käyttää EU-rahoituksen kansallisena vastinrahoituksena. Mikäli menettely katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, tulee momentin perusteluja muuttaa tältä osin.

Kilpailuvaikutukset

Avustuslain 4 §:n 1 momentin 5 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.¹⁶

Hallituksen esityksen mukaan rahapeliyhteisön tulee riittäväällä tavalla selvittää, onko avustuksen myöntämisellä näitä vaikutuksia.

Vuoden 2010 avustusvalmistelun taustamuistiossa todetaan, että elinkeinotoimintaan verrattavaan, korvausta vastaan tapahtuvaan palvelutoimintaan ei avustuksia myönnetä kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi ja että kilpailusäädökset ja julkisia hankintoja ohjaavat säädökset huomioidaan avustusvalmistelussa.¹⁷

Avustukset voivat vaikuttaa kilpailuun ja markkinoiden toimintaan suoraan tai välillisesti. Lomatoiminnan tukemiseen on vuosina 2008–2010 kohdennettu toiminta-avustuksia keskimäärin noin 18 miljoonaa euroa. Loma-toiminnan tukemiseen tarkoitettuja avustuksia myönnetään myös sellaisille järjestöille, jotka tuottavat muun muassa markkinaehtoisia majoituspalveluja. Kaiken kaikkiaan vuonna 2008 lomatoiminnan tukemiseen avustuksia myönnettiin 47 järjestölle.

Osa avustuksen saajista tuottaa lomapalvelut omissa lomakohteissaan, osa hankkii ne jäsenyhdistyksiltään ja osa laajemmin eri palvelutuottajilta. Silloin kun lomapalvelut tuotetaan avustuksensaajan omissa kohteissa tai

¹⁶ EU:n valtioneuvoston päätös on kuitenkin yleensä tulkittu siten, että mahdollisten kilpailuvaikutusten vähäisyyden arviointi kuuluisi lähtökohtaisesti komissiolle eikä kansallisille viranomaisille tiettyjä komission hyväksymiä poikkeusmenettelyjä lukuun ottamatta.

¹⁷ Vuoden 2010 avustusvalmistelun taustamuistio, RAY:n avustusosasto, 30.9.2009.

hankitaan kilpailuttamatta jäsenyhdistyksiltä, avustuksilla voi olla suoria kilpailuvaikutuksia. Kahdella tarkastetulla järjestöllä, jotka ovat sosiaalisen lomatoiminnan volyymiltään suurimpia, avustusten käyttö omiin lomakohteisiin lomavuorokausilla mitattuna oli vuonna 2008 yli 80 %.

Saadun selvityksen mukaan vuoden 2012 alusta RAY tulee lisäämään varsinaisille lomajärjestöille myönnettävien avustusten käyttötarkoitustekstiin ehdon kaikkien lomajaksojen kilpailuttamisesta.

Suoria kilpailuvaikutuksia voi olla myös avustusvaroilla toteutettuihin hankintamenettelyihin liittyvillä puutteilla.

Järjestöt ovat yhä laajemmin eriyttäneet liiketoimintansa perustamalla yhtiöitä. Avustuksilla voi olla välillisiä kilpailuvaikutuksia, jos järjestön toiminta ja yhtiöitetty liiketoiminta ei ole toiminnallisesti täysin eriytetty toisistaan. Järjestö ja yhtiö voivat esimerkiksi toimia samoissa tiloissa, niillä voi olla osin yhteinen henkilöstö tai järjestö voi hoitaa osan yhtiön tukitoiminnoista. Mikäli toimintoja ei ole täysin eriytetty, voidaan pitää riskinä sitä, ettei kuluja ja tuottoja kohdisteta oikein järjestölle ja yhtiölle.

3.3 Avustuksen myöntäminen ja maksaminen

Avustuksen hakeminen ja avustuspäätös

Avustuslain 5 §:n 3 momentin mukaan avustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa rahapeliyhteisölle oikeat ja riittävät tiedot avustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita tarvitaan hakemuksen ratkaisemiseksi. Hakemuksen yhteydessä annetuilla tiedoilla on olennainen merkitys, koska avustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan avustus on käytettävä hakemuksessa mainittuun tarkoitukseen, jollei avustuspäätöksessä ole käyttötarkoitusta yksilöity.

Avustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan päätöksestä, jolla avustus myönnetään, tulee käydä ilmi ainakin avustuksen saaja, käyttötarkoitus ja määrä. Hallituksen esityksen (HE 75/2001) mukaan avustuksen käyttötarkoitus ja määrä on esitettävä avustuspäätöksessä mahdollisimman yksiselitteisesti.

Avustuspäätöksissä käyttötarkoitus on usein lyhyesti esitetty, lyhimmillään yhdellä tai kahdella sanalla, joten avustuksen käyttötarkoitusta ei voida pitää näissä tapauksissa yksiselitteisenä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa RAY kiinnittää huomiota siihen, että avustuslaissa on kaksi avustuksen käyttötarkoitusta koskevaa avustuspäätössäännöstä, jotka näyttäisivät olevan keske-

nään osin ristiriidassa. Palautteessa viitataan tällöin avustuslain 7 §:n 2 momentin ja 9 §:n 1 momentin säännöksiin.

Julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007) säätelee hankintojen kilpailuttamista. Hankintalakiä koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että hankintadirektiivin 8 artiklan 2 kappaaleen 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.

Avustuspäätöksiin ei sisälly hankintalainsäädännön soveltamiseen liittyvää viittausta. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa RAY toteaa, että hankintalaki on avustuksen saajaa suoraan velvoittavaa oikeutta ilman, että siihen viitataan avustuspäätöksessä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankinnan kilpailuttamatta jättäminen ei voine kuitenkaan olla avustuksen takaisinperinnän perusteena, jos hankintalain soveltamisvelvoitetta ei ole sisällytetty avustuspäätöksen ehtoihin.

RAY on pyrkinyt ohjeistuksella, hankevalmistelulla ja avustusten käytön valvonnalla varmistamaan avustusvaroilla toteutettujen hankintojen kilpailutuksen. RAY:n maksatusohjeen (26.1.2006) mukaan RAY:n avustuskäytännössä edellytetään, että kaikki vähänkin suuremmat tavara- ja palveluhankinnat on kilpailutettava muun muassa kustannusten pitämiseksi kohtuullisina. Vastaavaa periaatetta sovelletaan myös 1.1.2011–31.12.2011 voimassa olevassa avustusten käyttö- ja raportointioppaassa, jonka mukaan kansallisista kynnysarvoista riippumatta RAY edellyttää, että kaikki vähänkin suuremmat tavara- ja palveluhankinnat kilpailutetaan, jotta kustannukset pysyvät kurissa.

Hankintalain 6 §:ssä on eritelty laissa tarkoitetut hankintayksiköt. Eritelyjen 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.

Hankintalakiä koskevan hallituksen esityksen (HE 50/2006) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: "Julkisen tuen tulee kohdistua tiettyyn hankintaan, jotta tukea saava yksikkö katsottaisiin tällä perusteella hankintayksiköksi. Yleistä toiminta-avustusta ei olisi katsottava lainkohdassa tarkoitetuksi tueksi."

Avustuslain 3 §:ssä tarkoitettua saajan toimintaan yleisesti myönnettyä avustuksen (yleisavustus) osalta tilanne on selkeä. Hankintalaki ei näiden osalta tule sovellettavaksi. Myönnettäessä avustus tiettyyn osaan avustuksen saajan toiminnasta (kohdennettu toiminta-avustus) on tilanne toinen.

Hankintalain soveltamisessa keskeiseen asemaan nousee tällöin avustuksen käyttötarkoitus.

Tarkastetuista kohdennetuista toiminta-avustuksista osa oli sellaisia, joissa avustuksen käyttötarkoitukseksi oli päätöksessä määritelty vain tietty toiminta. Tällöin voidaan katsoa, että avustusta ei olisi annettu nimenomaan tietyn hankinnan tekemiseen hankintalain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Tarkastuksessa todettiin, että kohdennettua toiminta-avustusta on kuitenkin osoitettu käytettäväksi myös tarkemmin määriteltyihin atk-laite- ja järjestelmähankintoihin. Tällaisen avustuksen laitehankintaan myönnetty osuus kohdistuu hankintaan niin selvästi, että siihen on sovellettava hankintalakia.

Tarkastushavaintojen perusteella voidaan todeta, että osa kohdennetuista toiminta-avustuksista on sellaisia, että ne voisivat jäädä asiallisesti yleisnä avustuksina hankintalainsäädännön soveltamisvelvoitteen ulkopuolelle. Osa on sellaisia, että hankintalain soveltamisvelvoite on ilmeinen. Asia ei voi jäädä avustuksen saajalle epäselväksi. Siksi avustuspäätöksiä tulee selkeyttää siltä osin, liittykö avustukseen velvollisuus noudattaa hankintalakia vai ei. Avustuksen hakuprosessissa tulee kerätä tämän arviointia varten tarvittavat tiedot. Hankintalainsäädännön soveltamiskysymys on tärkeä myös siksi, että kohdennetuista toiminta-avustuksista ei muodostuisi keinoa kiertää hankintalainsäädäntöä.

Hankintalainsäädännön soveltamisvelvoite tulee liittää lähtökohtaisesti kaikkiin kohdennettuihin toiminta-avustuksiin. Tätä on pidettävä pääsääntönä, josta poikkeaminen tulee erikseen perustella.

Lisäksi RAY:n omassa ohjeistuksessa olisi suositeltavaa asettaa euroääräinen raja, jonka ylittävät tavara- ja palveluhankinnat tulee kilpailuttaa. Tämä yhtenäistäisi käytäntöjä tuensaajien kesken.

Avustusten maksaminen

Avustuslain 8 §:n 1 momentin mukaan rahapeliyhteisö maksaa toiminta-avustukset kultakin vuosineljännekseltä vuosittain neljänä yhtä suurena eränä aikaisintaan helmikuussa, toukokuussa, elokuussa ja marraskuussa, jollei kustannusten tai toiminnan ajoittumisen olennaisten vaihtelujen taikka toiminnan muutosten johdosta ole yksittäistapauksessa perusteltua tästä poiketa.

RAY:n tulkintaohjeiden mukaan ensimmäiset avustuserät maksetaan välittömästi valtioneuvoston helmikuuisen avustuspäätöksen jälkeen ja sen jälkeen maksatus tapahtuu mainittujen kuukausien alkupäivinä. Kohdennettujen toiminta-avustusten osalta on tulkintaohjeiden mukaan toisinaan

syitä poiketa automaattisesta maksatuksesta, esimerkiksi silloin, kun toiminta jaksottuu ajallisesti epätasaisesti toimintavuoden aikana.

Analyyttisen tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että vuonna 2009 toiminta-avustusten touko-, elo- ja marraskuun maksut on maksettu avustuslain mukaisesti. Avustukset on maksettu kunkin kuun ensimmäisenä pankkipäivänä. Sen sijaan ensimmäisen vuosineljänneksen maksuja ei ole maksettu helmikuussa, vaan tammikuun viimeisenä pankkipäivänä. Valtioneuvosto päätti raha-automaattiavustuksista 29.1.2009.

Vuoden 2009 toiminta-avustusten maksuista 89 % on maksettu vuosineljänneksittäin, jolloin noin 21 miljoonaa euroa on maksettu pääperiaatteesta poiketen. Tästä noin 8 miljoonaa euroa on maksettu viidelle pelastushelikopteritoimintaa harjoittavalle järjestölle, ja näille maksut on maksettu kuukausittain.

RAY toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että lääkäri- ja pelastushelikopteritoimintaa harjoittavien yhdistysten maksatuksessa on poikettu pääperiaatteesta valvonnallisin perustein eli avustuksen käyttöä on haluttu valvoa tarkemmin.

3.4 Avustuksen käyttö ja sen valvonta

Avustuksen käyttö

Avustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan avustus saadaan käyttää ainoastaan avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Jollei avustuspäätöksessä ole käyttötarkoitusta yksilöity, avustus on käytettävä hakemuksessa mainittuun tarkoitukseen. Hallituksen esityksen (HE 75/2001) mukaan avustuspäätösten suuren määrän vuoksi on lisäksi tarpeen viittaus avustushakemuksen sisältöön mahdollisissa tulkintatapauksissa. Valtionavustuslaissa ei ole vastaavaa viittausta hakemuksessa mainittuun tarkoitukseen, vaan valtionavustus saadaan käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen.¹⁸

Tarkastuksessa todettiin, että toiminta-avustusten käyttötarkoitusta joudutaan usein tulkitsemaan hakemuksesta, koska avustuspäätökset ovat pääosin käyttötarkoitustekstiltaan tiiviitä. Noudatettu käytäntö vaikeuttaa sekä avustuksen käyttöä että käytön valvontaa.

Toiminta-avustusten osalta suppeaa ja tulkinnanvaraista avustuspäätöksen käyttötarkoitustekstiä ei voida perustella avustuspäätösten määrällä,

¹⁸ Valtionavustuslaki (688/2001) 13 §.

sillä paitsi yleisavustuksilla myös kohdennetuilla toiminta-avustuksilla on hyvin vakiintuneet saajat ja käyttötarkoitukset. Analyyttisen tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että vähintään 15 vuotta on avustettu 29 % kohteista ja vähintään 10 vuotta lähes 50 % kohteista. Vähintään viisi vuotta avustettuja kohteita on jo lähes 80 % vuoden 2010 avustusvolyyminä. Avustusvalmistelussa voitaisiin siten hyödyntää aiempien vuosien päätöspohjia, mikäli ne olisivat asianmukaisia.

RAY toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että RAY tulee ensi vuoden alusta keskittämään jatkohankkeiden valmistelua myös osaksi avustusvalvonnan työtä, jolloin jatkohankkeiden mahdollisiin käyttötarkoitusteksteihin pyritään puuttumaan koko vuoden aikana, ei vain syksyn valmistelussa.

Avustuksen alkuperäinen käyttötarkoitus voi olla kirjattuna ensimmäiseen hakemukseen, mutta vakiintuneissa avustuskohdeissa avustusvuoden hakemuksesta käyvät suppeimmillaan ilmi vain muutokset edelliseen vuoteen verrattuna ja varsinainen käyttötarkoitus on esitetty hyvin tiiviisti. Yksittäisessä avustuskohteen tarkastuksessa voitiin todeta, että avustuksen olennainen käyttötarkoitus ei käynyt ilmi avustuspäätöksestä eikä avustushakemuksesta. Järjestö totesi selvityksessään, että menettelytapa on ollut RAY:n hyväksymä ja että käytävissä keskusteluissa samoin hakemuksissa on ollut oleellista keskustelu muutoksista ja niiden kirjaaminen.

Tarkastuksessa todettiin, että avustuspäätöksen käyttötarkoitusteksti ja hakemusteksti eivät aina vastanneet toisiaan. Avustusta oli esimerkiksi myönnetty yksilöityyn valtakunnalliseksi katsottuun toimintoon, mutta hakemus perustui valtakunnallista toimintoa harjoittavan toimintayksikön kuluihin yleisesti. Avustus myös käytettiin hakemuksessa mainittuun tarkoitukseen.

RAY:n tulkintaohjeissa on esitetty menettelytapoja niille tilanteille, joissa avustuspäätös ja alkuperäinen hakemus poikkeavat toisistaan olennaisesti joko euromäärältään tai sisällöltään. RAY:n on kuitenkin edelleen syytä kiinnittää nykyistä enemmän huomiota avustuspäätöksen ja -hakemuksen keskinäiseen ristiriidattomuuteen, jotta voidaan paremmin varmentua siitä, että avustus käytetään avustuslaissa säädetyllä tavalla. Avustuspäätöksen ja -hakemuksen keskinäinen ristiriidattomuus on avustuksensaajan kannalta myös olennainen oikeusturvakysymys.

Tuen saajilla toteutetuissa tarkastuksissa avustuksen käyttöä ei voitu kaikissa tapauksissa kaikilta osin luotettavasti todentaa. Tämä johtui esimerkiksi siitä, että kirjanpidon tositteita ei ollut asianmukaisesti hyväksytty ja asiatarkestettu, tositteiden asiasisältö oli osittain puutteellinen, sähköisessä muodossa olleet alkuperäiset tositteet eivät olleet enää saatavissa, luotto- tai maksuaikakortilla maksettujen menojen tositteita ei ollut arkistoitu, osa menoista oli maksettu pankkiautomaatista nostetuilla varoilla

eikä yhteyttä varoilla tehtyihin hankintoihin ollut dokumentoitu, avustusten käyttöä ei seurattu omilla kustannuspaikoilla tai avustusta oli maksettu edelleen paikallisjärjestöille ilman vastikkeellisuutta tai ilman luotettavaa tietoa menon lopullisesta käyttötarkoituksesta. Lisäksi työajanseurannan puutteiden takia ei ole aina voitu varmistua siitä, onko palkanmaksun perustana oleva työaika käytetty kyseiseen avustettuun toimintaan.

Avustuksen saajan kirjanpidon menotositteesta ei aina suoraan voida päätellä, onko meno avustuksen käyttötarkoituksen mukainen tai kuuluuko meno ylipäänsä kyseiselle avustuskohteelle. Tarkastuksen perusteella suositellaan, että järjestöt ohjaisivat tavara- tai palvelutoimittajia merkitsemään laskuun viitteeksi asianomaisen avustuksen tunnuksen (esimerkiksi AK 2). Menettelytavan systemaattinen käyttö edellyttää järjestöiltä aktiivisuutta laskuttajien ohjaamisessa.

Avustuksen saajan tiedonantovelvollisuus

Avustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan avustuksen saajan tulee antaa rahapeliyhteisölle avustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

Oikeiden ja riittävien tietojen antaminen edellyttää, että saajan sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. RAY on laatinut avustusta saaville järjestöille taloussääntömallin. Taloussääntöä voidaan pitää keskeisenä välineenä sen varmistamiseksi, että järjestöjen sisäinen valvonta on asianmukaista ja riittävää. Kaikissa tarkastetuissa järjestöissä ei ollut hyväksyttyä taloussääntöä.

Avustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan avustuksen saajan on seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä tehtävä rahapeliyhteisölle kultakin vuodelta selvitys avustuksen käytöstä. Selvitykseen on liitettävä tilinpäätös, tilintarkastuskertomus, tuloksellisuutta koskevat selvitykset sekä muut tarpeelliset selvitykset. Järjestöt esittävät vuosiselvityksissään laskelman, josta käyvät ilmi avustuskohteisesti avustetun toiminnan tuotot ja kulut.

Tuen saajia koskeneiden tarkastusten yhteydessä tuli esiin, että vuosiselvityksen avustuskohteaiset tuloslaskelmat eivät aina olleet johdettavissa kirjanpidon kustannuspaikkakohtaisista pääkirjoista tai järjestössä ei ollut avustuskohteisistä seurantaa. Siltä osin kuin järjestöjen kirjanpitoa ei ole järjestetty avustuslain 18 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla, voidaan todettuja puutteita pitää myös oikeiden ja riittävien tietojen antamiseen liittyvinä puutteina.

Järjestöjen vuosiselvityksissään esittämät avustuskohteaiset tuloslaskelmat eivät pääsääntöisesti anna oikeita ja riittäviä tietoja kohdennettujen toiminta-avustusten käytöstä. Muistiotositteilla on hyvin yleisesti tehty

kirjauksia esimerkiksi palkkoihin, jolloin järjestön yleiskuluja on kohdistettu kohdennetulle toiminta-avustukselle. Joissakin tapauksissa menettelynä on käytetty automaattikirjauksia. Puutteet työajanseurannassa aiheuttavat myös sen, että avustuskohtaiset tuloslaskelmat eivät anna oikeita ja riittäviä tietoja avustusten käytöstä.

Hyväksyttävät kulut

Avustuslain 11 §:n 1 momentin mukaan hyväksyttäviksi kuluiksi katsotaan avustuspäätöksen mukaisesta toiminnasta tai hankkeesta johtuvat tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset kulut.

Tarkastuksessa todettiin, että erityisesti avustuksia saavat suuret järjestöt tarjoavat henkilöstölleen erilaisia henkilökuntaetuja. RAY:n olisi suositeltavaa linjata nykyistä tarkemmin avustusten käyttöä henkilökuntaetuihin.

Avustuslain 11 §:n 3 momentin mukaan hyväksyttäviä kuluja eivät ole poistot, arvonvähennykset, vuokra-arvot eivätkä sellaiset varaukset tai muut laskennalliset erät, jotka eivät perustu jo toteutuneisiin kuluihin tai menetyksiin. Hyväksyttäviä kuluja eivät myöskään ole lainojen lyhennykset eivätkä muut kuin 14 §:ssä tarkoitetut rahoituskulut, ellei avustuspäätöksestä muuta ilmene.

Joissain tapauksissa avustuksella oli katettu vähäinen määrä poistoja. Tilakustannusten hyväksymiseen liittyy tulkintaongelmia. Avustuslain 11 §:n 3 momentin mukaan hyväksyttäviä kuluja eivät ole muun muassa laskennalliset erät, jotka eivät perustu jo toteutuneisiin kuluihin tai menetyksiin. Avustuslain tulkintaohjeissa asiaa täydennetään siten, että hyväksyttäviä ovat vain sellaiset todelliset kulut, jotka on rahalla maksettu. Edelleen avustuslain tulkintaohjeessa todetaan, että erilaiset kirjanpidolliset laskennalliset erät eivät ole hyväksyttäviä kuluja. Lisäksi avustuslain tulkintaohjeissa todetaan, että järjestön omistuksessa olevan toimiston laskennallinen vuokra ei ole hyväksyttävä kulu, mutta maksettu yhtiövästike sen sijaan on.

Tarkastuksessa todettiin, että kohdennetuilla toiminta-avustuksilla oli katettu korjausvastikkeita. Korjausvastikkeet kerätään tulevia menoja varten etukäteen. Kirjanpidossa korjausvastike on todellinen kulu, mutta kulu, johon järjestön kulu perustuu, ei välttämättä ole vielä tilinpäätöshetkellä toteutunut. Kilan yleisohjeen¹⁹ mukaan korjausvastikkeet tulisi kuitenkin tulouttaa ao. vuodelle, jos ne perustuvat yhtiökokouksen päätökseen.

¹⁹ *Kirjanpitolautakunnan yleisohje asunto-osakeyhtiöiden ja muiden keskinäisten kiinteistöyhtiöiden kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä, 12.4.2005.*

RAY on 1.1.2011–31.12.2011 voimassa olevassa avustusten käyttö- ja raportointioppaassaan ottanut vastikkeiden hyväksyttävyyteen selkeän kannan ja todennut, että korjausvastiketta ja rahoitusvastiketta ei hyväksytä erilliskuluiksi.

Tarkastuksessa havaittiin, että järjestön omistuksessa olevan kiinteistön laskennallinen vuokra oli kohdistettu avustuksen kuluksi, eikä RAY ollut puuttunut tulkintaohjeen vastaiseen menettelyyn.

Yleisavustus

Avustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan yleisavustusta saadaan käyttää avustettavasta toiminnasta aiheutuviin kuluihin ja avustettavaan toimintaan liittyvän irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenoihin. RAY:n tulkintaohjeiden mukaan yleisavustus on tarkoitettu järjestön sääntöjen mukaisesta toiminnasta aiheutuviin kuluihin (varsinaisen toiminnan kuluihin). RAY:n tulkintaohjeiden mukaan yleisavustukset myönnetään pääsääntöisesti sellaisille valtakunnallisille järjestöille, joiden toiminta on vakiintunut ja osoittanut tarpeellisuutensa.

RAY on tarkastuskertomuksessaan huomauttanut kohdennettujen toiminta-avustusten kulujen kattamisesta yleisavustuksella. Käytännössä kyse on ennen kaikkea järjestön tarpeesta noudattaa kulujen kohdistamisessa aiheuttamisperiaatetta. Kun kohdennetuille toiminta-avustuksille on kohdistettu säädösten vastaisesti yleiskuluja, niiden kattamiseen on vastaavasti kohdistettu yleisavustusta.

Kohdennettu toiminta-avustus

Avustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan kohdennettua toiminta-avustusta saadaan käyttää vain avustettavasta toiminnasta aiheutuviin erilliskuluihin vähennettynä toiminnan erillistuotoilla. RAY:n tulkintaohjeiden mukaan erilliskuluilla tarkoitetaan sellaisia kuluja, joita ei syntyisi, jos kyseistä toimintaa ei toteutettaisi. Vastaavasti erillistuotot ovat sellaisia tuottoja, joita ei saataisi, jos toimintaa ei toteutettaisi.

RAY:n tulkintaohjeiden mukaan avustettavia erilliskuluja ovat muun muassa kyseistä toimintaa varten erikseen palkatun henkilöstön palkkauskulut, matkakulut ja muut toiminnasta välittömästi aiheutuneet kulut. Kohdennetulla toiminta-avustuksella ei voi kattaa sellaisia kuluja, joita avustuksensaajalla oli jo ennen avustetun toiminnan aloittamista. Mikäli jo ennen projektin aloittamistakin järjestön palkkalistoilla olleet vakituiset työntekijät tekevät tavanomaisen työaikansa ja palkkansa puitteissa avustettuun toimintaan tai hankkeeseen liittyviä töitä, näitä palkkauskuluja ei

pidetä erilliskuluina. Jos vakituinen työntekijä siirtyy työskentelemään kohdennetulla toiminta-avustuksella rahoitettuun toimintaan tai projektiin, hänen palkkauskulujensa avustettavaksi hyväksymisen edellytyksenä on, että hänen aiempaan tehtäväänsä palkataan toinen henkilö. Toisaalta jos projektiin tai kohdennettuun toimintaan palkattu henkilö tilapäisesti käyttää osan työajastaan järjestön muihin kuin projektiin liittyviin tehtäviin, hänen palkkakulunsa kohdistetaan tältä osin muualle kuin projektille tai kohdennetulle toiminnalle.²⁰

Edelleen RAY:n tulkintaohjeissa todetaan, että vuokratulot hyväksytään pääsääntöisesti vain sellaisista toiminnan käytössä olevista tiloista, joita avustuksensaajalla ei ollut käytössään ennen kyseisen toiminnan aloittamista. Vuokratuloja voidaan hyväksyä erilliskuluksi silloin, kun järjestöllä ei ole juurikaan muuta toimintaa kuin raha-automaattivusteinen toiminta. Jos järjestöllä on useampi avustus, vuokra tai yhtiövastike ja tilojen ylläpitokulut jaetaan käytössä olevien neliöiden suhteessa toiminnoille.

Edelleen RAY:n tulkintaohjeissa todetaan, että mikäli avustettu toiminta tapahtuu tiloissa, joiden rakentamiseen tai hankintaan on saatu raha-automaattivustusta, erilliskuluksi voidaan hyväksyä tiloista maksettava yhtiövastike, mikäli tilat on rakennettu tai hankittu nimenomaan kyseistä avustettavaa toimintaa varten. Sisäiset laskennalliset vuokrat eivät ole erilliskuluja.²¹

Lisäksi RAY:n tulkintaohjeissa todetaan, että sellaisilla pienillä järjestöillä, joilla ei ole yleisavustusta ja joiden toiminnasta RAY:n avustukset kattavat merkittävän osan, voidaan erilliskuluksi hyväksyä myös erilaisia toimisto-, kirjanpito- ja hallintokuluja, joita ei yleensä hyväksytä erilliskuluksi. RAY:n mukaan näiden kulujen hyväksymisestä erilliskuluksi päätehtään erikseen tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Toimisto- ja hallintokulujen hyväksyminen edellyttää lisäksi, että näiden kulujen kohdistamisperusteet ovat selkeästi ja perustellusti määritetyt ja että ne ovat kohteen talousarvion mukaisia ja pysyvät koko vuoden samanperusteisina.²²

RAY on soveltanut pieniin järjestöihin avustuslaista poikkeavaa menettelyä tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Ottaen huomioon, että jatkossa yleisavustusta on tarkoitus myöntää vain valtakunnallisesti toimiville järjestöille, tapauskohtaisen harkinnan voidaan olettaa lisääntyvän.

RAY:n tulkintaohjeissa todetaan myös, että monet järjestöt haluavat kohdistaa myös keskushallinnon ja -toimiston kuluja eri toiminnoille. Tulkintaohjeiden mukaan näin voidaan kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä

²⁰ *Tulkintaohjeita, RAY avustusosasto, 11.9.2006.*

²¹ *Tulkintaohjeita, RAY avustusosasto, 11.9.2006.*

²² *Tulkintaohjeita, RAY avustusosasto, 11.9.2006.*

menetellä. Edellytyksenä on, että siirrot (ositukset) tehdään näkyvästi. Tuloslaskelmasta on selkeästi käytävä ilmi, mitkä kuluerät ovat ositettuja. Näitä kulueriä ei edellä todettuja poikkeuksia lukuun ottamatta hyväksytä kohdennetun toiminta-avustuksen tai projektin erilliskuluiksi, mutta ne voidaan hyväksyä mahdollisen yleisavustuksen (Ay) avustettavaksi kuluksi, vaikka ne tuloslaskelmassa esitetäänkin toiminnolle ositettuna.²³

Tarkastuksessa on todettu, että kohdennettua toiminta-avustusta on yleisesti käytetty yleiskuluihin, eikä kulujen esittämistapa pääsääntöisesti vastaa RAY:n ohjeita. Järjestöt eivät pääsääntöisesti toimi RAY:n ohjeen mukaisesti esittäessään vuosiselvitykseen sisältyvissä avustuskohtaisissa tuloslaskelmissa myös yleiskuluja.

RAY on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa todennut kiinnittäneensä asiaan jo huomiota ja ryhtyneensä toimenpiteisiin pyytämällä vuosiselvityksen yhteydessä kyseisiä tietoja. Tarkoituksena on RAY:sta saadun palautteen mukaan etsiä tilanteet, joissa järjestö käyttää yleiskuluihin sekä yleisavustusta että kohdennettuja toiminta-avustuksia. Palautteen mukaan RAY:n valvontatiimi käy läpi vuosiselvitykset elokuun loppuun mennessä ja tämän jälkeen mahdollisiin ongelmakohtiin tullaan puuttumaan sekä avustusvalmistelussa että valvonnassa.

Tuloslaskelmien perusteella voidaan osa kululajeista tulkita suoraan yleiskuluksi, mutta yleiskuluja voi sisältyä mihin tahansa kululajiin, esimerkiksi palkkoihin. Järjestöillä on esimerkiksi automaattisia kirjauskäytäntöjä, jolloin alkuperäinen lasku kirjauksen jälkeen kohdistuu määritellyillä jakosuhteilla eri kustannuspaikoille.

Järjestöille on oman johtamisen ja kustannuseurannan kannalta olennaista kohdistaa avustuksille kaikki aiheuttamisperiaatteen mukaiset kulut, mutta ne tulisi eritellä vuosiselvityksessä RAY:n ohjeen mukaisesti.

Kohdennettujen toiminta-avustusten käyttäminen yleiskuluihin on tyyppistä, jos järjestö toimii olennaisilta osin RAY-rahoituksella eikä yleisavustuksen taso ole noussut kustannustason nousua vastaavasti. Erityisesti syntyy paineita kohdistaa järjestön kiinteitä palkkakuluja kohdennetuille toiminta-avustuksille.

Tarkastetussa vuosiselvityksessä todetaan, että rahoituksen pysyessä edellisvuosien tasolla ja kustannustason noustessa jätettiin säästösyistä pitkätkin sairauslomasijaisuudet täyttämättä sekä osa palvelujohtajan ja sihteerin kuluista siirtyi aikaisemmista vuosista poiketen järjestötoiminnan kustannuspaikalle. Järjestö on siten säästänyt nimenomaan kohdennetun toiminta-avustuksen erilliskuluista ja siirtänyt osan yleiskuluista kyseisen kohdennetun toiminta-avustuksen kuluiksi.

²³ *Tulkintaohjeita, RAY avustusosasto, 11.9.2006.*

Kohdennettujen toiminta-avustusten käyttö yleiskuluihin saattaa käydä ilmi jo avustushakemuksesta. Valtakunnallisen järjestön kohdennettua toiminta-avustusta koskevassa avustushakemuksessa on esitetty hallinto- ja sihteeripalvelukuluiksi yhteensä 391 000 euroa. Näitä on kohdistettu kyseisille avustuksille noin 375 000 euroa. Järjestön hallinto- ja sihteeripalvelut palvelevat myös muuta kuin RAY-rahoitteista toimintaa, joten ne ovat avustetun toiminnan näkökulmasta yleiskuluja.

Kohdennettujen toiminta-avustusten käyttäminen yleiskuluihin voi realisoitua myös silloin, kun järjestö on saanut toimintaan muuta rahoitusta, esimerkiksi KELAlta ja rahoitus on syystä tai toisesta vähentynyt. Aiemmin toisesta rahoituslähteestä rahoitettuja kiinteitä kuluja, esimerkiksi palkkoja, voidaan joutua tällöin kohdistamaan vastaavalle kohdennetulle toiminta-avustukselle. Tarkastushavaintojen mukaan usean rahoituslähteen hankkeessa RAY-rahoitus on yleensä se, mikä joustaa, koska toiminta-avustukset ovat pääsääntöisesti vakiintuneita.

Tarkastuksessa todettiin RAY:n hyväksyneen menettelytavan, jossa kohdennettuja toiminta-avustuksia oli käytetty yleiskuluihin ja poistoihin. Tällöin RAY:n toimiessa osarahoittajana on avustettavan toiminnan erillistuotot vähennetty avustettavasta toiminnasta aiheutuvista kokonaiskuluista eikä erilliskuluista, kuten avustuslain 13 §:ssä edellytetään.

Avustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan, kun kurssi-, loma- tai muuhun vastaavaan toimintaan myönnettyä avustusta käytetään majoitukseen, täysihoitoon tai vastaavaan ylläpitoon, erilliskuluina hyväksytään enintään asianomaisen toimintayksikön tavanomaista vuorokausiveloitusta vastaava määrä. Avustuksesta saadaan tällöin käyttää enintään kymmenen prosenttia toiminnan järjestämisestä aiheutuviin kuluihin, kuten tiedotus-, toimisto-, hallinto- ja ohjelmakuluihin.

RAY edellyttää, että lomatoimintaa varten avustusta saaneet ilmoittavat lomakkeen "Selvitys lomatoiminnasta" kohdassa 8 keskimääräisen tuen lomavuorokautta kohden. Tarkastettujen sosiaalista lomatoimintaa harjoittavien järjestöjen ilmoittamat luvut eivät viitanneet poikkeuksellisen korkeisiin lomavuorokauden hintoihin.

RAY edellyttää, että lomatoimintaa varten avustusta saaneet ilmoittavat lomakkeen "Selvitys lomatoiminnasta" kohdassa 12 lomavuorokausihinnat ja niiden määräytymisperusteet järjestön omissa lomapaikoissa. Tarkastushavainnot eivät viitanneet siihen, etteivätkö majoitus- tai täysihoidonvuorokausien hinnat vastaisi asianomaisten yksiköiden tavanomaista tasoa.

RAY edellyttää, että lomatoimintaa varten avustusta saaneet järjestöt esittävät vuotuisessa selvityksessään myös erittelyn lomatoiminnan järjestämisestä aiheutuneista kuluista. Käytännössä lomatoiminnan järjestämisestä aiheutuvat kulut koostuvat pääosin palkkakuluista, joiden varmistam-

minen edellyttäisi tietoa siitä, kohdistuuko asianomaisten henkilöiden työaika pelkästään lomatoiminnan järjestämiseen, ja jos ei kohdistu, onko järjestöllä asianmukainen työajanseuranta.

Lomatoiminnan organisointi useissa järjestöissä aiheuttaa päällekkäisiä kuluja. Vuosien 2008–2011 tulossopimuksessa (tarkistusvuosi 2010) todetaan, että erityinen vuoden 2010 kehittämiskohde on tehostaa sosiaalista lomatoimintaa toteuttavien järjestöjen rakenteellista yhteistyötä siten, että päällekkäisyyksiä karsimalla saadaan aikaan säästöjä.

Kirjanpito ja tilintarkastus

Avustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan avustuksen saajan on järjestettävä kirjanpito kirjanpitolaissa säädetyllä tavalla. Kirjanpito on järjestettävä siten, että avustuksen käyttöä voidaan kirjanpidosta luotettavasti seurata.

RAY:n tulkintaohjeiden mukaan toteutuneet erilliskulut ja –tuotot selvitetään kyseessä olevan hankkeen, toiminnan tai projektin kustannuspaikkaraportilla tai vastaavalla kirjanpidon tulosteella. Jokaiselle avustetulle projektille on perustettava kirjanpitoon oma kustannuspaikka.

Tuen saajilla toteutettujen tarkastusten perusteella järjestöjen kirjanpitoa ei ole kaikilta osin järjestetty kirjanpitolaissa säädetyllä tavalla. Puutteet liittyivät erityisesti menotositteen tietosisältöön, kirjausketjun katkeamattomuuteen, koneellisten tietovälineiden hyväksikäyttöön ja kirjanpitoaineiston säilyttämiseen.

Mikäli järjestölle on myönnetty useampi toiminta-avustus, ei järjestöjen kirjanpitoa ole tarkastushavaintojen mukaan pääsääntöisesti järjestetty avustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisesti niin, että avustuksen käyttöä voitaisiin kirjanpidosta luotettavasti seurata. Olennaisena puutteena voidaan pitää sitä, että työajanseurantaa ei ole järjestetty luotettavalla tavalla. Lisäksi eräillä kirjanpidollisilla ratkaisuilla, esimerkiksi automaattikirjauksilla, vaikeutetaan avustetun toiminnan erilliskulujen ja yleiskulujen seurantaa.

RAY on laatinut kattavasti kirjanpidon ja taloushallinnon ohjeistusta, mutta ohjeiden noudattamisessa on järjestöissä yleisesti puutteita.

Avustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan avustuksen saajan on järjestettävä tilintarkastus tilintarkastuslaissa säädetyllä tavalla. Laatimassaan avustustoiminnan käyttö- ja raportointioppaassa RAY suosittelee järjestöille vähintään toiseksi tilintarkastajaksi KHT- tai HTM-tilintarkastajaa.

Tilintarkastuslain (459/2007) mukaan tilintarkastaja (KHT- tai HTM-tilintarkastaja) voidaan jättää valitsematta sellaisessa yhteisössä, jossa sekin 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 mukaan²⁴ 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.

Järjestöjen toimittamien vuoden 2008 toimintatietojen perusteella on tarkastuksessa arvioitu, että 115 vuonna 2008 toiminta-avustusta saanutta järjestöä voisi halutessaan jättää valitsematta auktorisoidun tilintarkastajan. Näiden järjestöjen toiminta-avustusten yhteissumma vuonna 2008 oli noin 5,9 miljoonaa euroa.

RAY toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että RAY tulee esittämään sosiaali- ja terveysministeriölle, että avustuslakiin lisättäisiin vaatimus auktorisoidun tilintarkastajan käytöstä kaikissa avustusta saavissa järjestöissä.

Rahapeliyhteisön valvontatehtävä

Avustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan rahapeliyhteisön on huolehdittava avustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla avustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

Avustuslain 21 §:n 4 momentin mukaan rahapeliyhteisön tulee vuosittain toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle kertomus avustusten käytön valvonnasta ja seuraavaa vuotta koskeva valvontasuunnitelma. Vuoden 2009 kertomus on aiemmasta käytännöstä poiketen nimetty valvonta- ja seurantakertomukseksi.

Myös avustuslain mukainen suunnitelma on vuodesta 2009 alkaen nimetty valvonta- ja seurantasuunnitelmaksi. Vaikka avustuslain 21 §:ssä säädetään rahapeliyhteisön valvontatehtävästä kokonaisuutena, on RAY erottanut käsitteellisesti valvonnan ja seurannan omiksi toiminnoikseen. RAY:ssä on toiminut seurantapäällikkö 1.2.2011 alkaen ja lisäksi on nimetty seurantavastaavat.

²⁴ Toiminnantarkastusta koskevia säännöksiä sovelletaan 1.9.2010 tai sen jälkeen alkavan tilikauden tarkastukseen.

Vuoden 2009 valvonta- ja seurantakertomus on jäsennetty seuraaviin toiminnallisiin kokonaisuuksiin: 1) valvonta, 2) tuloksellisuus- ja vaikutusseuranta, 3) kilpailuvaikutusseuranta, 4) lausunnot ja käyttöajan pidentykset ja 5) järjestöjen ohjaus ja neuvonta.

Valvontaa koskevassa kohdassa raportoidaan vuosiselvityksistä, tilinpäätös- ja toimintatiedoista, tarkastuskäynneistä, investointihankkeiden tarkastuksesta, maksatustarkastuksista ja valvonnan erillisselvityksistä. Järjestöjen ohjausta ja neuvontaa koskeva kohta on puolestaan eritelty ohjeisiin ja julkaisuihin, tilaisuuksiin sekä muuhun ohjaukseen ja neuvontaan.

Vuoden 2009 valvonta- ja seurantakertomuksen mukaan valvonnan pääasiallisena tarkoituksena on ollut sekä ennakoivin että jälkikätein valvontakeinoin varmistaa, että avustusvarat käytetään siihen tarkoitukseen ja siinä laajuudessa kuin avustusta myönnettäessä on edellytetty, ja että avustuksiin liittyviä ehtoja on noudatettu. Vuoden 2009 valvonta- ja seurantakertomuksessa todetaan lisäksi, että avustusten saajien hallinnon ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin lisäksi on kiinnitetty huomiota avustetun toiminnan tuloksellisuuteen.

Valvonta- ja seurantakertomuksessa ei erikseen raportoida ennakoivista ja jälkikäteisistä valvontakeinoista. Yhtenä ennakoivan valvonnan keinona voidaan kuitenkin pitää edellä mainittua avustusten saajien hallinnon ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Arvioinnin kohteena voidaan tällöin katsoa olevan myös järjestöjen sisäinen valvonta.

RAY:n avustustoiminnan arvioinnin loppuraportissa käytetään käsitettä ennakkovalvonta, jonka sisällön katsotaan olevan lähellä avustusvalmistelua, josta syntyy looginen yhteinen rajapinta valmistelun ja valvonnan välille.²⁵

Siitä huolimatta, että RAY arvioi vuosittain järjestöjen sisäistä valvontaa ja antaa siihen liittyviä kirjallisia ohjeita, tuli tuen saajilla toteutetuissa tarkastuksissa esiin olennaisia sisäisen valvonnan puutteita. Tarkastushavaintojen perusteella näyttää siltä, että RAY:n valvontaroolia tulisi vahvistaa. Toisaalta RAY on jo nykyisen käytännön mukaan esittänyt tarkastuskertomuksissaan myös hyvin velvoittavia kannanottoja esimerkiksi taloussäännön käyttöön ottamisesta.

Avustuslain säännöksissä ei ole selkeitä ennakoivan valvonnan keinoja. Taloudenhoidon yleisen ohjauksen lisäksi ennakoivan valvonnan keinona voidaan pitää sitä, että yleisavustusten yhtenä myöntökriteerinä on esitetty hakijan taloudenhoito ja varallisuusasema. Tämä viittaisi siihen, että ta-

²⁵ *Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan arviointi, loppuraportti, Net Effect Oy 2011.*

loudenhoitoon ja siten esimerkiksi sisäisen valvonnan tilaan liittyvät puutteet voitaisiin ottaa huomioon avustusta myönnettäessä, jolloin myöntökriteereillä voitaisiin ohjata järjestöjen sisäistä valvontaa haluttuun suuntaan.

Avustuslain 7 §:n 3 momentin²⁶ nojalla avustuspäätökseen ei kuitenkaan voitane ottaa järjestön taloudenhoidon asianmukaiseen järjestämiseen liittyviä ehtoja.

Avustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan avustuksen saajan on järjestettävä kirjanpito kirjanpitolaissa säädetyllä tavalla ja siten, että avustuksen käyttöä voidaan kirjanpidosta luotettavasti seurata. Yhtenä valvontakeinona RAY:llä on avustuslain 25 §:ssä säädetty maksatuksen keskeytys.

RAY:n keräämä seurantatieto on toistaiseksi painottunut järjestöjen toimintatietoihin sekä taloudelliseen seurantaan. Vuoden 2009 valvonta- ja seurantakertomuksen mukaan tuloksellisuusseuranta on kehitetty erityisesti projektiavustusten osalta. Edelleen valvonta- ja seurantakertomuksen mukaan yleisavustusuudistuksen etenemisen myötä yleisavustuksella tuetun toiminnan tuloksellisuusseuranta uudistetaan ja myös sen osalta tehtiin tuloksellisuusseurannan edellyttämät perusmäärittelyt. Lisäksi vuoden 2009 valvonta- ja seurantakertomuksessa todetaan, että alustavasti käytiin läpi myös kohdennetuilla toiminta-avustuksilla tuettujen toimintojen tuloksellisuus- ja vaikutusseurannan määrittelyjä.

Avustusten käytön tuloksellisuutta ja vaikutuksia on seurattu myös ulkopuolisilta hankituilla selvityksillä ja arvioinneilla. Vuoden 2009 valvonta- ja seurantakertomuksen mukaan RAY on toteuttanut laajan selvityksen yleisavustusten kilpailuvaikutuksista.

RAY:n avustustoiminnan arvioinnin loppuraportin²⁷ mukaan valvonta painottuu jälkikäteisvalvontaan, vaikka valvonnan ongelmat juontavat juurensa valmisteluun. Loppuraportissa esitetäänkin kehittämisseuranta, että RAY:n tulee panostaa yhä enemmän seurannan ja ennakkovalvonnan kehittämiseen sekä riskiarviointiin sen sijaan, että painotetaan jälkikäteisvalvontaa. Ottaen huomioon, että RAY tarkastaa kaikki vuosiselvitykset ja tekee vuosittain 60–100 tarkastusta, painottuu valvonta väistämättä jälkikäteisvalvontaan.

Vuoden 2009 valvonta- ja seurantakertomuksen mukaan tarkastuskäyn-
tejä on tehty 174. Tarkastuskäynteihin sisältyi 147 yleisavustusselvitystä

²⁶ Avustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan "Avustuspäätökseen voidaan ottaa 4 §:n 1 momentissa säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä avustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia." Avustuslain 4 §:n 1 momentissa säädetään avustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä, joita ovat mm. yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys, tarpeellisuus jne.

²⁷ Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan arviointi, loppuraportti, Net Effect Oy 2011.

liittyen yleisavustusten myöntökriteereiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Vuosina 2005–2008 tarkastuskäyntejä on ollut vuosittain 58–99.

Tarkastuskäynneistä laaditaan tarkastuskertomukset. Tarkastuskertomukset vaihtelevat sekä sisällöltään että laajuudeltaan. Osa tarkastuskertomuksista perustuu systemaattiseen avustuskohteitten tarkastukseen, kun taas osa perustuu yleisempään järjestön hallintoa ja taloushallintoa kuvaavaan tarkastukseen. Osa tarkastuskertomuksista on pikemminkin ohjauskirjeen luonteisia. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa RAY toteaa aloittaneensa jo kehittämisprosessin tarkastuskertomusten sisällön ohjaamiseksi.

Tarkastuksen perusteella RAY on huolehtinut avustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla avustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla avustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

Avustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetty avustusten käytön tuloksellisuuden seuranta on kehitysvaiheessa. Viime vuosina toteutettuja kehittämistoimia voidaan kuitenkin pitää asianmukaisina. Tuloksellisuuden seurantaa vaikeuttavat puutteet avustuksia koskevien tulostavoitteiden asettamisessa sekä vaikutuksia koskevien mittareiden ja tunnuslukujen tunnistamisessa ja määrittämisessä. Kilpailuvaikutuksia on arvioitu systemaattisesti yleisavustusten osalta, mutta kohdennettujen toiminta-avustusten osalta kilpailuvaikutusten arviointi edellyttää lisätoimia.

3.5 Avustuksen palauttaminen ja takaisinperintä

Avustuslain 26 §:n mukaan avustuksen saajan tulee viipymättä palauttaa virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa avustus tai sen osa. Avustuksen saajan tulee palauttaa avustus tai sen osa myös silloin, jos sitä ei voida käyttää avustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla.

Avustuspäätökset ovat käyttötarkoitustekstiltään tiiviitä, jolloin avustuksen käyttötarkoitusta joudutaan tulkitsemaan avustuslain 9 §:n 1 momentin mukaisesti hakemuksesta. Avustuksen alkuperäinen käyttötarkoitus ei välttämättä käy ilmi edes hakemuksesta, sillä vakiintuneissa avustuskohdeissa avustusvuoden hakemuksesta käyvät suppeimmillaan ilmi vain muutokset edelliseen vuoteen verrattuna. Tarkastuksessa tuli myös esiin se, että avustuspäätöksen käyttötarkoitusteksti ja hakemusteksti eivät aina vastanneet toisiaan.

Avustuksen saajan velvollisuus palauttaa avustus tai sen osa, jos sitä ei voida käyttää avustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla, on edellä mainitun perusteella vaikea yksiselitteisesti osoittaa.

Avustuslain 27 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön on päätöksellään määrättävä avustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu avustus takaisin perittäväksi, jos avustuksen saaja on

1. jättänyt palauttamatta sellaisen avustuksen tai sen osan, joka 26 §:n mukaan on palautettava
2. käyttänyt avustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin siihen, mihin se on myönnetty
3. antanut rahapeliyhteisölle tai viranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on omiaan olennaisesti vaikuttamaan avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, taikka salannut sellaisen seikan
4. muutoin 1–3 kohtaan verrattavalla tavalla olennaisesti rikkonut avustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai avustuspäätöksen ehtoja.

Hallituksen esityksen (HE 75/2001) mukaan pykälässä säädetyissä tilanteissa sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole takaisinperintään ryhtymisen suhteen harkintavaltaa, vaan avustuksen maksaminen on määrättävä lopetettavaksi ja jo maksettu avustus perittäväksi takaisin. Perusteina ovat hallituksen esityksen mukaan avustuksen saajan olennaisesti virheellinen tai vilpillinen menettely.

Toiminta-avustuksiin liittyvät avustuslain 27 §:n mukaiset pakolliset takaisinperintäpäätökset ovat harvinaisia. Vuonna 2009 järjestöltä perittiin takaisin noin 70 000 euroa, koska järjestö ei ollut antanut RAY:lle avustuslain 5 §:n mukaisia oikeita ja riittäviä tietoja avustusvuoden 2006 yleisavustushakemuksessaan. Ministeriön takaisinperintäpäätös perustuu järjestöä koskevaan RAY:n tarkastuskertomukseen. Tarkastuskertomuksessa RAY toteaa, että avustuksen korotusta on haettu perusteettomasti ja harhaanjohtavasti, koska järjestöllä on ollut varaa käyttää rahaa sellaisiin kuluihin, jotka avustuslain 11 §:n mukaan eivät ole olleet tarpeellisia ja kohutuullisia.

RAY:n tarkastuskertomuksissa tehtyjen havaintojen ja johtopäätösten sekä edellä mainitun takaisinperintäpäätöksen tulkintalinjan perusteella näyttää ilmeiseltä, että takaisinperintäpäätöksiä olisi ollut perusteltua tehdä enemmän.

Avustuslain 28 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi päätöksellään määrätä avustuksen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun avustuksen tai sen osan takaisin perittäväksi, jos

1. avustuksen saaja on menetellyt 8 §:n 3 momentin taikka 9 tai 10 §:n vastaisesti

2. avustuksen saaja on kieltäytynyt antamasta 23 §:n 1 momentissa tarkoitettua aineistoa tai avustamasta mainitussa momentissa tarkoitettulla tavalla tarkastuksessa
3. avustuksen saaja on lopettanut avustuksen kohteena olleen toiminnan, supistanut sitä olennaisesti tai luovuttanut sen toiselle
4. avustuksen saaja on 9 §:n vastaisesti luovuttanut toiselle omistus- tai hallintaoikeuden omaisuuteen, joka on hankittu avustuksella
5. avustuksen saaja on 9 §:n vastaisesti pysyvästi muuttanut avustuksen kohteena olleen omaisuuden käyttötarkoitusta
6. avustuksen saaja on joutunut ulosottotoimenpiteen kohteeksi, selvitystilaan, konkurssiin taikka yrityksen saneerauksesta annetussa laissa (47/1993) tarkoitetun saneerausmenettelyn kohteeksi, jollei avustuksen käyttötarkoituksesta muuta johdu
7. avustuksen saaja menettelee tosiasiallisesti tässä momentissa säädettyihin seikkoihin rinnastettavalla tavalla antamalla avustuksen myöntämiseen, maksamiseen tai käyttämiseen liittyvälle seikalle muun kuin asian todellista luonnetta tai tarkoitusta vastaavan oikeudellisen muodon.

Avustuslain 31 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi 26–28 §: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 avustuksen saajan taloudelliseen asemaan ja olosuhteisiin tai avustuksella hankitun omaisuuden laatuun nähden taikka palauttamisen tai takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn tai olosuhteiden muutokseen nähden. Avustuslain 31 §:n 2 momentin mukaan erityisen painavasta syystä sosiaali- ja terveysministeriö voi päättää, että palautettava tai takaisin perittävä määrä, sille laskettava korko tai viivästyskorko jätetään kokonaan perimättä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sosiaali- ja terveysministeriö viittaa valtionavustuslakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 63/2001), jossa todetaan, että kohtuullistaminen ei tule kysymykseen, jos takaisinperintä johtuu valtionavustuksen saajan tahallisesta väärinkäytöksestä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole vuosina 2008–2010 tehnyt toimintaavustuksia koskevia harkinnanvaraisia takaisinperintäpäätöksiä. RAY on tarkastuksissaan usein tehnyt sellaisia havaintoja, joissa avustusta on käytetty avustuspäätöksen tai -hakemuksen vastaiseen käyttötarkoitukseen tai kohdennettua toiminta-avustusta on käytetty yleiskulujen kattamiseen. Havaituista puutteista on yleensä seurannut se, että järjestöä on veloitettu muuttamaan käytäntöä tai kuluja ei ole hyväksytty avustustoiminnan ku-

luiksi. Avustuksen käyttö ei-hyväksyttäviin kuluihin on yleensä johtanut siihen, että avustusta on siirtynyt vastaava määrä seuraavalle vuodelle.

Takaisinperintäkäytäntöjä ja -tulkintoja tulisi täsmentää edellä mainitun kaltaisissa tapauksissa. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi ottaa kantaa siihen, milloin avustuksensaajan voidaan katsoa toimineen avustuslain 5 §:n ja 10 §:n vastaisesti. Avustuslain 5 §:n 3 momentin mukaan avustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa rahapeliyhteisölle oikeat ja riittävät tiedot avustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita tarvitaan hakemuksen ratkaisemiseksi. Avustuslain 10 §:n 1 momentissa puolestaan säädetään, että avustuksen saajan tulee antaa rahapeliyhteisölle avustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

3.6 Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus- ja valvontatehtävä

Tulosopimus

Ministeriön keskeisenä ohjaus- ja valvontavälineenä voidaan pitää ministeriön ja RAY:n välistä tulosopimusta. Tulosopimuksessa käsitellään sekä ministeriön ja RAY:n että RAY:n ja avustusta saavien järjestöjen välistä ohjaussuhdetta.

Kuten kohdassa 3.2.2 todetaan, RAY ohjaa avustusstrategisilla linjauksilla sekä niihin pohjautuvalla neuvonnalla ja avustusten kohdentamispäätöksillä hyvinvointia edistävien järjestöjen toiminnan suuntautumista, mutta RAY ei voi tulosopimuksen mukaan ulkoapäin määritellä järjestöjen toiminnalleen asettamia tavoitteita.

Tulosopimuksen mukaan ministeriön ja RAY:n välisessä ohjauksessa sovelletaan niin sanottua tulosprisman tuloksellisuuskäsitteistöä. Tulosopimuksessa todetaan, että sopimuksen piiriin kuuluvat RAY:n toiminnasta avustustoiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset. RAY:n operationaalinen toiminta ei kuulu tulosohtauksen piiriin. Rajaus koskee tulosopimusrakenteessa kohtia toiminnallinen tehokkuus ja henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen sekä hallinnonalan tuottavuusohjelman tavoitteet.

Tulosopimuksessa esitetään siten tuotosten ja laadunhallinnan tavoitteita. Suoritteiden ja julkishyödykkeiden tavoitteina esitetään avustustoiminnan määrärahojen käyttö toimintoluokittain. Tulosopimuksessa olevia toimintoluokkia on yhteensä 12 ja ne ovat 1) erityisryhmien asuminen ja tilapäisasuminen, 2) kotona asumisen edistäminen, 3) toimintakyvyn edistäminen, 4) kuntoutus ja kuntoutusohjaus, 5) kansalaisjärjestötoiminta, 6) tiedo-

tus, koulutus ja neuvonta, 7) tutkimus- ja kehittämistoiminta, 8) vapaaehtoistoiminta ja osallistumismahdollisuuksien tarjoaminen, 9) sosiaalinen loma- ja leiritoiminta, 10) kansansairauksien ehkäisy, 11) päivä- ja työtoiminta sekä 12) kriisiauttaminen ja varautuminen suuronnettomuuksiin.

RAY ylläpitää internetsivuillaan avustustietokantaa, josta käy ilmi muun muassa avustusten jakautuminen toimintoluokittain. Oheisessa taulukossa on esitetty vuoden 2010 toiminta-avustusten jakautuminen toimintoluokittain.

TAULUKKO 4. Toiminta-avustusten jakautuminen toimintoluokittain vuonna 2010²⁸ (milj. euroa).

Toimintoluokka	Haettu	Myönnetty
Erityisryhmien asuminen	4,2	3,0
Kansalaisjärjestötoiminta	96,1	71,9
Kansanterveysongelmien ehkäisy	3,3	2,5
Kotona asumisen edistäminen	7,7	6,4
Kriisiauttaminen	14,7	12,4
Kuntoutus ja hoito	15,7	11,4
Kuntoutusohjaus	2,7	2,4
Kurssi- ja leiritoiminta	1,0	0,7
Lomatoiminta	22,6	17,1
Muut hakemuskohteet	0,2	0
Osallistuminen ja kohtaamispaikat	6,0	3,9
Pelastuspalvelu	15,2	10,9
Päivä- ja työtoiminta	9,7	7,6
Tiedotus, neuvonta, koulutus	23,0	18,3
Tilapäinen asuminen	0,8	0,6
Toimintakyvyn edistäminen	5,8	4,2
Tutkimus ja kehitys	4,3	3,7
Vapaaehtois- ja vertaistoiminta	11,3	7,4
Yhteensä	244,3	184,5

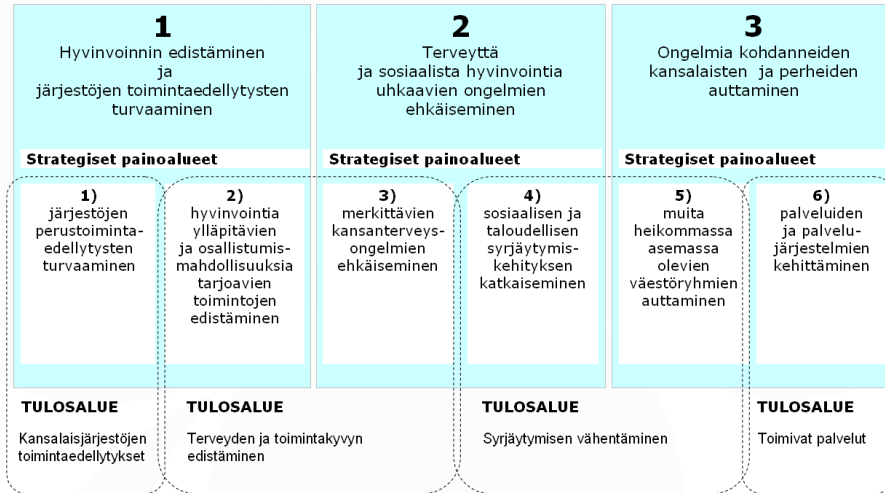
²⁸ Tiedot on poimittu RAY:n ylläpitämästä avustustietokannasta.

Avustustietokannassa toimintoluokkia on enemmän kuin tulossopimuksessa, mikä vaikeuttaa tulostavoitteiden seurantaan. Määrärahojen käyttöä toimintoluokittain ei voida pitää tulosprisman mukaisena suoritteena tai julkishyödykkeenä, vaan luokitus eräänlaisena sijaissuureena antaa ainoastaan informaatiota avustusten suuntaamisesta ja käyttämisestä eri tarkoituksiin.

Tulossopimuksen lähtökohdat ovat kuitenkin valtion talousarviosta annetun asetuksen 11 §:n mukaiset. Asetuksen 11 §:n 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. Koska RAY ei ole asetuksessa mainittu virasto tai laitos, ei sille asetuksen mukaan aseteta toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita. Mahdollisia puutteita toiminnallisen tuloksellisuuden tulostavoitteissa ei siten voida pitää talousarvioasetuksen 11 §:n vastaisena menettelynä. Se, että RAY:lle on pyritty asettamaan tulossopimuksessa myös toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita, perustuu avustuslain 6 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo rahapeliyhteisön jakoehdotuksen ja avustussuunnitelman valmistelumenettelyä.

Raha-automaattivastusten tulostavoiteasettelun ja tuloksellisuuden seurannan kannalta ongelmallisena voidaan pitää sitä, että tulostavoiteasettelu perustuu sosiaali- ja terveysministeriön asettamien vaikuttavuustavoitteiden ohella RAY:n hallituksen asettamiin strategisiin päälinjoihin ja painoalueisiin, jotka eivät kaikilta osin vastaa toisiaan. Strategisia päälinjoja on kolme ja kussakin kaksi painoaluetta. Ministeriön asettamat vaikuttavuustavoitteet muodostavat neljä tulosaluetta ja RAY:n strategiset päälinjat kohdistuvat puolestaan kukin kahdelle tulosalueelle. Lisäksi avustusten myöntö- ja seurantaprosessi perustuu käytännössä edelleen kumotun arpa-lain (491/1965) yhdeksänkohtaiseen toimialaluokitukseen.

Avustustoiminnan strategiset päälinjat ja painoalueet



KUVIO 1. RAY:n avustusstrategian ja talousarvion tulostavoitteiden välinen yhteys. (Lähde: Vuoden 2009 avustusvalmistelun taustamuistio.)

Tulostavoiteasetteluun ja tuloksellisuuden seurantaan liittyvää käsitteistöä on syytä selkeyttää ja täsmentää. Erityisesti tulosalueet "Kansalaisjärjestötoiminnan turvaaminen" ja "Toimivat palvelut" eivät tulostavoiteasetannassa konkretisoidu riittävästi. Tulostavoiteasetannassa on syytä täsmentää sitä, miten kansalaisjärjestötoiminnan turvaamisella ja toimivilla palveluilla edistetään hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. RAY toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että tulosohjausmallia uudistetaan ja että käsitteistön täsmentäminen on esillä siinä yhteydessä.

RAY:n seurantajärjestelmä palvelee useita erilaisia tietotarpeita. Nykyinen toimialakohtainen seuranta perustuu kumottuun arpajaislakiin. Toimintoluokituksella seurataan määrärahan käyttöä ja täydennetään toimialakohtaista seuranta. Kohdennetuilla toiminta-avustuksilla on hyvin vaikiintuneet käyttökohteet, ja toimintokohtainen seuranta palvelee nimenomaan niiden seuranta. RAY:n avustustoiminnan kolme strategista päälinjaa kohdistuu puolestaan kukin kahdelle tulosalueelle, mikä osaltaan monimutkaistaa seuranta ja vaikeuttaa seurantajärjestelmän kehittämistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on vuonna 2010 toteuttanut raha-automaattiavustustoiminnan ja sen valvonnan ulkoisen arvioinnin. 14.12.2010 päivätyn tulosopimuksen mukaan uusi avustustoiminnan seuranta- ja arviointijärjestelmä otetaan käyttöön vuonna 2011 avustettujen toimintojen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden edistämiseksi ja toteuttamiseksi.

Muu ohjaus ja valvonta

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö hoitaa ohjaus- ja valvontatehtäväänsä myös järjestämällä RAY:n kanssa vuosittain ohjaus- ja valvontatapaamisia sekä pyytämällä tarvittaessa avustustoimintaa koskevia selvityksiä RAY:ltä. Ohjaus- ja valvontatapaamisissa käsitellään säännönmukaisesti edellisvuoden valvonta- ja seurantakertomus sekä kuluvan vuoden valvonta- ja seurantasuunnitelma. Tapaamisissa käsitellään myös muita ajankohtaisia asioita, kuten uusien avustuskriteerien käyttöönottoa, avustusten linjauksikysymyksiä, lainsäädännön muutoksia, avustusvalmistelun tietojärjestelmien uudistamista sekä erilaisia avustuspolitiikkaan liittyviä ongelmakoh-
tia.

Ministeriön tekemät selvityspyynnöt ovat harvinaisia. Vuonna 2009 ministeriö pyysi RAY:ltä viisikohtaista selvitystä, joka liittyi ministeriön ja RAY:n vuosien 2008–2011 tulostavoitesopimuksen kohtaan, jossa edellytetään avustusten myöntämisperiaatteiden selkiyttämistä.

Eräissä tapauksissa ohjaus- ja valvontatehtävää on hoidettu osallistumalla yksittäisiin tarkastuksiin valvojan roolissa sekä pyytämällä RAY:ltä tarkastuksen kohdentamista yksilöityihin avustuksen saajiin. Tällaiset tapaukset ovat harvinaisia.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Avustusten myöntämisen, maksamisen, käytön valvonnan ja takaisinperinnän säädösten mukaisuus ja ohjeiden noudattaminen

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

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että kohdennettujen toiminta-avustusten myöntämisessä ja käytön valvonnassa ei ole kaikilta osin noudatettu säädöksiä ja ohjeita. Puutteena todettiin, että avustuspäätösten suppea käyttötarkoitusteksti ei kaikilta osin täytä avustuslain 7 §:n 2 momentissa avustuspäätökselle asetettuja sisällöllisiä vähimmäisvaatimuksia eikä avustuspäätöksiin sisälly hankintalain soveltamisvelvoitetta sellaisissa tilanteissa, joissa avustus kohdistuu hankintoihin. Puutteena todettiin myös, että järjestöjen kirjanpitoa ei ole RAY:n ohjeistuksesta ja valvonnasta huolimatta kaikilta osin järjestetty avustuslain 18 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla siten, että avustuksen käyttöä voitaisiin kirjanpidosta luotettavasti seurata. Yleisavustuksissa on olennaisilta osin noudatettu säädöksiä ja ohjeita.

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

Avustuksensaajat ja avustusten käyttötarkoitukset ovat vakiintuneet, ja uusien hakijoiden on tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan varsin vaikea päästä toiminta-avustusten piiriin.

Arpajaislain (1047/2001) 22 §:n 1 momentin mukaan raha-automaattien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan tuotto käytetään avustusten myöntämiseen oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille. Avustusta ei voi myöntää valtiolle, kunnalle tai seurakunnalle. Toiminta-avustusten kohdentamisessa on eräiltä osin päällekkäisen rahoituksen riskejä suhteessa sekä valtion että kuntien toimintoihin. Riskit liittyvät esimerkiksi julkisiin työvoimapalveluihin³⁰, opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamiin toimintoihin, Kela-rahoitukseen, maahanmuuttoasioihin³¹ sekä asumisneuvontaan ja –ohjaukseen. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan RAY on kuitenkin pyrkinyt eliminoimaan päällekkäisyydet.

³⁰ *Valtion vuoden 2010 talousarvio, erityisesti momentti 32.30.51 (Työllistämisen, koulutus- ja erityistoimet).*

³¹ *Valtion vuoden 2010 talousarvio, luku 26.40 Maahanmuutto.*

Kohdennetuille toiminta-avustuksille ei ole määritelty erityisiä myöntökriteerejä, mikä heikentää avustusprosessin selkeyttä ja läpinäkyvyyttä ja vaikeuttaa myös avustusten käytön valvontaa. Myös yleisavustusten myöntökriteerejä tulee edelleen täsmentää ja varmistaa niiden yhdenmukainen soveltaminen avustusvalmistelussa.

Avustuslain 3 §:n mukaan avustus voidaan myöntää toiminta-avustuksena tai erityisavustuksena. Toiminta-avustus voidaan myöntää avustuksen saajan toimintaan yleisesti (yleisavustus) tai tiettyyn osaan sen toiminnasta (kohdennettu toiminta-avustus). Avustuksen myöntöprosessissa avustuslajit eivät muodostu riittävän selvärajaisiksi.

Toiminta-avustusten avustusprosessissa on tavoiteasetteluun ja tuloksellisuuden seurantaan liittyviä puutteita. Momentin 33.90.50 (Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen) selvitysosassa täsmennetään tiiviillä sanallisilla kuvauksilla niitä hallinnon vaikuttavuustavoitteita, joihin RAY:n avustustoiminnalla katsotaan olevan vaikutuksia. Tavoiteketjua on edelleen syytä täsmentää. RAY:n seurantajärjestelmää on syytä kehittää niin, että luodaan edellytykset seurata vaikuttavuustavoitteiden toteutumista. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ja RAY ovat ryhtyneet asianmukaisiin toimenpiteisiin seurantajärjestelmän kehittämiseksi.

RAY:n sisäisen ohjeen mukaista menettelytapaa seurata ja arvioida järjestöjen ja niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen varallisuutta ja varallisuuden muutosta voidaan sinänsä pitää selkeänä ja läpinäkyvänä. Tarkastuksen perusteella menettelytapaa ei ole kuitenkaan systemaattisesti noudatettu. Tarkastuksen perusteella järjestön varallisuuden vaikutus avustamisen tarpeellisuuteen avustuslain 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa edellytetyllä tavalla ei ole yksiselitteinen. Hallituksen esityksen ja RAY:n tulkintaohjeiden mukaan avustettavan toiminnan yhteiskunnallinen hyödyllisyys näyttäisi syrjäyttävän hankkeen toteuttajan varallisuuden arvioinnin.

RAY:n tulkintaohjeiden mukaan raha-automaattivavustusta voidaan käyttää myös ESR-rahoituksen kanssa samaan hankkeeseen, mutta momentin 33.90.50 (Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen) perusteluissa ei ole mainintaa, että momentin määrärahoja voidaan käyttää EU-rahoituksen kansallisena vastinrahoituksena. Tarkastuksessa kävi ilmi, että raha-automaattivavustuksia on käytetty kansallisena vastinrahoituksena myös EU:n pakolaisrahasto- ja kotouttamisrahastohankkeissa. Mikäli raha-automaattivavustusten käyttö EU-rahoituksen kansallisena vastinrahoituksena katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, tulee momentin perusteluja muuttaa tältä osin.

Avustuslain 7 §:n nojalla tehtyihin avustuspäätöksiin sisältyy eräitä sisällöllisiä puutteita, jotka vaikeuttavat myös avustusten käytön valvontaa.

Hallituksen esityksen (HE 75/2001) mukaan avustuksen käyttötarkoitus ja määrä on esitettävä avustuspäätöksessä mahdollisimman yksiselitteisesti. Avustuspäätöksissä käyttötarkoitus on kuitenkin esitetty lyhyesti, usein yhdellä sanalla, jolloin avustuksen käyttötarkoitusta ei aina voida pitää riittävän yksiselitteisenä. Tarkastuksen perusteella avustushakemuksistaan ei välttämättä käy riittävän yksiselitteisesti ilmi avustuksen käyttötarkoitus. Tarkastuksessa on tullut esiin myös sellaisia tapauksia, joissa avustuspäätöksen ja hakemuksen tekstiosat ovat ristiriidassa keskenään.

Avustuspäätöksiä tulee selkeyttää hankintalain soveltamisvelvoitteen osalta. Tarkastushavaintojen perusteella voidaan todeta, että osa kohdennetuista toiminta-avustuksista on sellaisia, että ne voisivat jäädä asiallisesti yleisinä avustuksina hankintalainsäädännön soveltamisvelvoitteen ulkopuolelle. Osa on taas sellaisia, että hankintalain soveltamisvelvoite on ilmeinen. Avustuksen saajalle asia ei saa jäädä epäselväksi, joten avustuspäätöksiä tulee selkeyttää siltä osin, liittyykö avustukseen velvollisuus noudattaa julkisista hankinnoista säädettyä lakia vai ei. Avustuksen hakuprosessissa tulee kerätä tämän arviointia varten tarvittavat tiedot.

Toiminta-avustukset on pääsääntöisesti maksettu avustuslain 8 §:ssä edellytetyllä tavalla vuosineljänneksittäin. Toiminta-avustukset on maksettu olennaisilta osin oikea-aikaisesti.

Kohdennettua toiminta-avustusta on käytetty paitsi toiminnasta aiheutuviin erilliskuluihin myös avustuslain 13 §:n 1 momentin vastaisesti yleiskuluihin. RAY:n linja kulojen hyväksymisessä on usein sallivampi kuin säädöksissä on edellytetty tai kuin RAY on omissa tulkintaohjeissaan esittänyt.

Tarkastettujen järjestöjen kirjanpitoa ei ole kaikilta osin järjestetty avustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisesti kirjanpitolaissa säädetyllä tavalla. Kirjanpidon järjestämisessä tuli tuen saajia koskeneiden tarkastusten yhteydessä esiin puutteita, jotka koskivat tositteiden asiasisältöä, sähköisessä muodossa olleiden alkuperäisten tositteiden säilyttämistä, luottokortilla maksettujen menojen tositteiden arkistointia sekä käteisellä maksettujen menojen tosittamista.

Mikäli järjestölle on myönnetty useampi toiminta-avustus, ei kirjanpitoa ole pääsääntöisesti järjestetty avustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisesti niin, että avustusten käyttöä voitaisiin kirjanpidosta luotettavasti seurata. Olennaisena puutteena voidaan pitää sitä, että työajanseurantaa ei ole luotettavalla tavalla järjestetty. Työajanseurannalla on merkitystä erityisesti silloin, kun henkilön palkkakulut kohdistuvat useammalle kohdennetulle toiminta-avustukselle.

RAY:n tarkastuksissa on usein tehty sellaisia havaintoja, joiden mukaan avustusta on käytetty avustuspäätöksen tai – hakemuksen vastaiseen käyttötarkoitukseen tai kohdennettua toiminta-avustusta on käytetty yleiskulu-

jen kattamiseen. Havaituista puutteista on yleensä seurannut se, että järjestöä on veloitettu muuttamaan käytäntöä tai kuluja ei ole hyväksytty avustustoiminnan kuluiksi. Avustuksen käyttö ei-hyväksyttäviin kuluihin on yleensä johtanut siihen, että avustusta on siirtynyt vastaava määrä seuraavalle vuodelle. Takaisinperintäkäytäntöjä ja -tulkintoja tulisi täsmentää edellä mainitun kaltaisissa tapauksissa. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi ottaa kantaa siihen, milloin avustuksensaajan voidaan katsoa toimineen avustuslain 5 §:n ja 10 §:n vastaisesti. Avustuslain 5 §:n 3 momentin mukaan avustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa rahapeliyhteisölle oikeat ja riittävät tiedot avustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita tarvitaan hakemuksen ratkaisemiseksi. Avustuslain 10 §:n 1 momentissa puolestaan säädetään, että avustuksen saajan tulee antaa rahapeliyhteisölle avustuspäätöksen 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 avustuspäätös- ja hakemuskäytäntöihin, oikeiden ja riittävien tietojen esittämiseen sekä avustuksen myöntämisen yleisten edellytysten määrittelyyn liittyviä puutteita, joiden vuoksi RAY:n on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön on puolestaan syytä ottaa puutteet huomioon, kun ministeriö ohjaa ja valvoo RAY:n jakoehdotuksen ja avustussuunnitelman valmistelumenettelyä.

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

RAY:n laatimat vakiolomakkeet muodostavat perustaa avustusprosessin sisäiselle valvonnalle ja niillä ohjataan avustusten hakemista, myöntämistä, maksamista ja käytön valvontaa. Vakiolomakkeita tulee edelleen kehittää ja niiden käyttöä ohjeistaa. Avustuksen käytön valvonta edellyttää, että avustuspäätös on käyttötarkoitukseltaan yksiselitteinen. Mikäli avustuspäätökset säilyvät nykymuotoisina eli käyttötarkoitustekstiltaan tiiviinä, tulee vakiolomakkeilla varmistaa, että avustuspäätökset eivät ole hakemusten kanssa ristiriidassa tai tulkinnanvaraisia. Jatkorahoitusta koskevas- ta hakemuksesta tulee käydä ilmi sekä alkuperäinen käyttötarkoitus mahdollisine ehtoineen ja rajoituksineen että vuotuiset muutokset.

Avustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan avustuksen saajan tulee antaa rahapeliyhteisölle avustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi

oikeat ja riittävät tiedot. Oikeiden ja riittävien tietojen antaminen edellyttää, että saajan sisäinen valvonta on asianmukaista ja riittävää. RAY on laatinut avustusta saaville järjestöille taloussääntömallin. Taloussääntöä voidaan pitää sisäisen valvonnan kannalta keskeisenä asiakirjana. Kaikissa tarkastetuissa järjestöissä ei ollut hyväksyttyä taloussääntöä.

Siltä osin kuin järjestöjen kirjanpitoa ei ole järjestetty avustuslain 18 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla, voidaan todettuja puutteita pitää myös oikeiden ja riittävien tietojen antamiseen liittyvänä puutteena.

Avustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä ei ole täsmennetty ja ohjeistettu riittävästi, jotta niiden noudattamisesta voitaisiin kohtuullisella varmuudella varmistua. Avustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä säädetään avustuslain 4 §:n 1 momentissa. Tulkintojen täsmentämistä ja lisäohjeistusta edellyttävät tavoiteasettelu, avustuksensaajan varallisuuden huomioon ottaminen, raha-automaattivastusten suhde muihin julkisiin avustuksiin sekä kilpailuvaikutusten huomioon ottaminen.

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 kohdennettuja toiminta-avustuksia ei ole kaikilta osin käytetty avustuslain 13 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla eivätkä toiminta-avustuksen saajat ole antaneet kaikilta osin avustuslain 10 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla oikeita ja riittäviä tietoja avustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi. Puutteet oikeiden ja riittävien tietojen antamisessa merkitsevät myös sitä, että tarkastuksessa ei ole voitu täysin varmistua yleisavustusten käyttämisestä avustuslain 12 §:ssä edellytetyllä tavalla.

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

Avustusta ei välttämättä ole käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty, jos käyttötarkoitusteksti on suppea ja ristiriidassa avustushakemuksen kanssa. Tarkastuksessa tuli esiin sellaisia avustuspäätöksiä, joissa käyttötarkoitus oli tiettyyn valtakunnalliseen toimintoon mutta hakemus perustui toimintoa harjoittavan yksikön kuluihin yleisemmin, joihin avustus myös käytettiin. Myönnettäessä avustusta valtakunnalliseen toimintoon, jota toteutettava yksikkö harjoittaa myös muuta toimintaa, sisältyy avustuksen käyttöön riski todellisen käyttötarkoituksen laajentumisesta. Avustuksen käyttötarkoituksen varmistamiseksi avustuspäätöksen ja -hakemuksen sisältöön tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Kohdennettuja toiminta-avustuksia on käytetty avustuslain 13 §:n 1 momentin vastaisesti, koska avustusten kuluiksi on yleisesti kirjattu myös yleiskuluja. Kohdennettujen toiminta-avustusten käyttäminen yleiskuluihin on tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan tyypillistä muun muassa silloin, kun järjestö toimii olennaisilta osin raha-automaattiavustusten turvin eikä yleisavustuksen taso ole noussut kustannustason nousua vastaavasti. Erityisesti tällöin on kohdennettu järjestön kiinteitä palkkakuluja kohdennetuille toiminta-avustuksille. Kohdennettujen toiminta-avustusten käyttäminen yleiskuluihin on toteutunut myös tilanteissa, jossa järjestö on saanut toimintaan muuta rahoitusta ja tämä rahoitus pienentynyt. Aiemmin toisesta rahoituslähteestä rahoitettuja kiinteitä kuluja, kuten palkkoja, on tällöin kohdistettu kohdennetulle toiminta-avustukselle.

Riski käyttää kohdennettuja toiminta-avustuksia yleiskuluihin kasvaa, kun yleisavustusuudistuksen myötä alueellisille ja paikallisille järjestöille aiemmin yleisavustuksina myönnetyt avustukset myönnetään jatkossa kohdennettuina toiminta-avustuksina.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että kohdennetun toiminta-avustuksen käyttö toteutuu säädösten mukaisesti parhaiten sellaisissa tilanteissa, joissa avustuksella rahoitettu toiminta edellyttää järjestöltä merkittävää omarahoitussuutta. Edellytyksiä säädöstenmukaiseen käyttöön on yleensä myös silloin, kun avustuskohteet ovat selvärajaisia ja henkilöstöresursseiltaan eriyettyjä, vaikka järjestö saisi useammankin kohdennetun toiminta-avustuksen.

Siitä huolimatta, että tarkastuksessa todettiin RAY:n avustuslain tulkintaohjeiden olevan varsin selkeät ja yksityiskohtaiset, ei RAY ole johdonmukaisesti edellyttänyt ohjeiden noudattamista. Myöskään havaittaessa jälkikäteen avustuslain 13 §:n 1 momentin vastaisia kuluja ei takaisinperintöjä ole käytännössä toteutettu.

RAY:n tulkintaohjeiden mukaan toteutuneet erilliskulut ja -tuotot selvitetään kyseessä olevan hankkeen, toiminnan tai projektin kustannuspaikkaraportilla tai vastaavalla kirjanpidon tulosteella. Tulkintaohjeiden mukaan jokaiselle avustetulle projektille on perustettava kirjanpitoon oma kustannuspaikka. Vuosiselvitykseen liitettävän avustuskohtaisen tuloslaskelman tulee siten olla johdettavissa kirjanpidon kustannuspaikkakohtaisesta pääkirjasta. Järjestöjen vuosiselvityksissä esittämät avustuskohtaiset laskelmat eivät kaikissa tapauksissa ole suoraan kirjanpidosta johdettuja.

Jos avustettava toiminta on organisoitu niin, että kustannuspaikkoja on useita, vuosiselvityksestä tulee käydä ilmi kustannuspaikkahierarkia sekä kustannuspaikkojen mahdolliset kirjanpidolliset tai laskentatekniset yhteydet, esimerkiksi jos kohdennetulla toiminta-avustuksella palkatun henkilön työpanos jakautuu useammalle kustannuspaikalle.

Järjestöt eivät pääsääntöisesti toimi RAY:n tulkintaohjeiden mukaisesti esittäessään vuosiselvityksen tuloslaskelmassa myös yleiskuluja. Tuloslaskelman perusteella voidaan osa kululajeista tulkita suoraan yleiskuluksi, mutta yleiskuluja voi lisäksi sisältyä mihin tahansa kululajiin. Järjestöillä on käytössä myös automaattisia kirjauskäytäntöjä, jolloin alkuperäinen lasku kirjauksen jälkeen kohdistuu määritellyillä jakosuhteilla eri kustannuspaikoille.

Jos avustuskohtaisesta tuloslaskelmasta ei käy suoraan ilmi, mitkä kuluista ovat hyväksyttävistä kuluista eliminotavia sisäisten hallinto- ja tukitoimintojen vyörytyksiä, tulisi niistä tehdä selvitys vuosiselvityksen liitteeksi. Samoin olisi syytä liittää selvitys, mikäli palkkoja tai muita keskeisiä kulueriä on kohdistettu kustannuspaikoille automaattikirjauksilla tai muistiotositteilla.

Järjestöille saattaa olla oman johtamisen ja kustannus seurannan kannalta olennaista kohdistaa avustuksille kaikki aiheuttamisperiaatteen mukaiset kustannukset/kulut. Kulut tulisi kuitenkin eritellä vuosiselvityksessä RAY:n ohjeen mukaisesti.

Erilliskulujen määrittely, todentaminen ja tulkinta ovat tarkastuksen perusteella osoittautuneet hankalaksi ja erityistä valvontaa vaativaksi. Todettujen puutteiden korjaaminen edellyttäisi kuitenkin avustusten käytön valvonnan lisäämistä vielä nykyisestä ja lisäksi myös valvonnan edellytysten parantamista. Erilliskulujen ja yleiskulujen eriyttämisen sijasta voitaisiin harkita vaihtoehtoa, jossa järjestö saisi avustusta päätöksessä mainitun prosentuaalisen osuuden toiminnan kokonaiskuluista. Siirtyminen kokonaiskulujen rahoittamiseen merkitsisi käytännössä olennaista muutosta myös avustusten käytön valvonnassa. Siirtyminen kokonaiskulujen rahoittamiseen edellyttäisi avustuslain 13 §:n muuttamista.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Talousarviot

Valtion talousarviot 2008–2010

Viranomaisaineistot

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Raha-automaattiyhdistyksen sopimusavustus-toiminnan tulostavoitteista vuosille 2008–2011; tarkistusvuosi 2010.

Raha-automaattiyhdistyksen antamat ohjeet, *erityisesti*

Tulkintaohjeita. Laki raha-automaattiavustuksista (1056/2001) ja valtioneuvoston asetus eräistä raha-automaattiavustuksiin sovellettavista määräajoista (1170/2001) muut. 18.3.2004/184. Julkaistu 11.9.2006.

Yleisavustusten avustuskriteerit, 2.9.2009.

Vuoden 2010 avustusvalmistelun taustamuistio, RAY:n avustusosasto, 30.9.2009.

Muut kirjalliset lähteet

Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan arviointi, loppuraportti, Net Effect Oy 2011.

2. Haastattelut ja tarkastuskäynnit

Sosiaali- ja terveysministeriö 31.3.2011, 7.–8.4.2011.

Raha-automaattiyhdistys 5.–6.4.2011.

Kuurojen liitto ry 29.–30.11.2010.

Näkövammaisten keskusliitto ry 28.–29.12.2010.

Mielenterveyden keskusliitto ry 19.–20.1.2011.

Suomen Punainen Risti 25.–26.1.2011.

Suomen Sydänliitto ry 3.–4.2.2011.

Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö 9.–10.2.2011.

Stop Huumeille ry 14.–15.2.2011.

Pelastakaa Lapset ry 16.–17.2.2011.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-209-1 (nid.)