



Jakelussa mainitut

14.5.2014

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

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

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

1. Jälkiseurannan toteutus

Laki raha-automaattiavustuksista annetun lain muuttamisesta (366/2013) on annettu 24.5.2013, ja laki on tullut voimaan 1.6.2013. Raha-automaattiavustuksista annettua lakia (avustuslaki) muutettaessa on otettu huomioon eräitä tarkastuskertomuksessa esitettyjä kannanottoja. Tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen kannalta keskeiset muuttuneet säännökset ovat 7 § Avustuspäätös, 13 § Kohdennettu toiminta-avustus ja 18 § Kirjanpito ja tilintarkastus. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa eräistä raha-automaattiavustuksiin sovellettavista määräajoista ja tilintarkastajan raportin muodosta (453/2013) on säädetty tilintarkastajan raportin muodosta (3 §).

Lakimuutokseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 11/2013 vp) todetaan, että VTV teki kertomuksessaan myös useita muita kehittämisehdotuksia, jotka eivät kuitenkaan välttämättä edellyttäisi säädösmuutoksia vaan RAY:n ja sosiaali- ja terveysministeriön toiminnan kehittämistä.

Tarkastusvirasto pyysi näistä kehittämistoimista selvitystä ohessa olevien kysymysten mukaan eriteltyinä.

1. Miten toiminta-avustusten myöntökriteereitä on kehitetty?
2. Miten toiminta-avustusten tavoiteasetteluun ja tuloksellisuuden seurantaan liittyviä puutteita on korjattu?
3. Mihin toimenpiteisiin on ryhdytty avustuksen myöntämisen yleisten edellytysten täsmentämiseksi ja lisäohjeistamiseksi? (tavoiteasettelu, avustuksensaajan varallisuuden huomioon ottaminen, raha-automaattiavustusten suhde muihin julkisiin avustuksiin sekä kilpailuvaikutusten huomioon ottaminen)

4. Mitä toimenpiteitä on tehty avustuksen saajan kirjanpidon järjestämiseksi siten, että avustuksen käyttöä voidaan kirjanpidosta luotettavasti seurata?
5. Miten takaisinperintäkäytäntöjä ja -tulkintoja on täsmennetty?
6. Miten hankintalain soveltamisvelvollisuus on avustusprosessissa otettu huomioon?

Selvityksessä oli mahdollista tarpeen mukaan kuvata myös muita kehittämistoimenpiteitä.

2. Jälkiseurannan havainnot

Lainsäädännölliset toimenpiteet

Tarkastuksessa todettiin, että avustuspäätösten suppea käyttötarkoitusteksti ei kaikilta osin täytä avustuslain 7 §:n 2 momentissa avustuspäätökselle asetettuja sisällöllisiä vähimmäisvaatimuksia. Edelleen tarkastuksessa todettiin, että 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 avustushakemuksistakaan ei välttämättä käy riittävän yksiselitteisesti ilmi avustuksen käyttötarkoitus. Tarkastuksessa on tullut esiin myös sellaisia tapauksia, joissa avustuspäätöksen ja hakemuksen tekstiosat ovat ristiriidassa keskenään.

Lailta raha-automaattiavustuksista annetun lain muuttamisesta (366/2013) on muutettu avustuslain 7 §:n 2 momenttia siten, että päätöksestä, jolla avustus myönnetään, tulee käydä ilmi (...) *riittävästi yksilöity* käyttötarkoitus ja määrä.

Tarkastusvirasto totesi lausunnossaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi raha-automaattiavustuslain muuttamiseksi, että tarkastusvirasto pitää ehdotettua täsmennystä perusteltuna, mutta toteaa samalla lausuntonaan, että säännöstä on syytä tarkastella yhdessä 9 §:ssä säädetyn avustuksen käyttöä koskevan säännöksen kanssa. 9 §:n mukaan ”Avustus saadaan käyttää ainoastaan avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Jollei avustuspäätöksessä ole käyttötarkoitusta yksilöity, avustus on käytettävä hakemuksessa mainittuun tarkoitukseen.” Raha-automaattiavustuslaki poikkeaa tältä osin valtionavustuslaista, jonka 13 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus saadaan käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Voimassa olevaa raha-automaattiavustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että ”Avustuspäätösten suuren määrän vuoksi on lisäksi tarpeen viittaus avustushakemuksen sisältöön mahdollisissa tulkintatapauksissa. Jollei avustuspäätöksessä ole käyttötarkoitusta tarkemmin yksilöity, avustus on käytettävä hakemuksessa mainittuun tarkoitukseen.” Ehdotettu sanamuoto *riittävästi yksilöity* on siten epäjohdonmukainen 9 §:n kanssa. Lausunnossa viitattiin puheena olevaan tarkastukseen ja todettiin, että toimintaavustuksilla on vakiintuneet saajat ja käyttötarkoitukset. Tarkastuksen mukaan noin kolmasosa kohteista oli avustettu vähintään 15 vuotta ja puolet kohteista oli saanut avustusta vähintään kymmenen vuotta. Edelleen tarkastuksen mukaan avustuksen alkuperäinen käyttötarkoitus on voinut olla kirjattuna ensimmäiseen hakemukseen, mutta vakiintuneissa avustuskohdeissa avustusvuoden hakemuksesta kävi suppeimmillaan ilmi vain muutokset edelliseen vuoteen verrattuna. Lisäksi tarkastuksen mukaan avustuspäätöksen käyttötarkoitusteksti ja hakemusteksti eivät aina vastanneet toisiaan. Lausunnossa todettiin tarkastusviraston näkemyksenä, että avustuksen käyttötarkoi-

tuksen johtaminen hakemuksesta heikentää olennaisesti avustuksen käytön valvonnan edellytyksiä.

Avustuslain 7 §:n 2 momentin täsmentämistä ei siten voida pitää vielä yksistään riittävänä toimenpiteenä.

Tarkastuksessa todettiin myös, että kohdennettua toiminta-avustusta on käytetty paitsi toiminnasta aiheutuviin erilliskuluihin myös avustuslain 13 §:n 1 momentin vastaisesti yleiskuluihin. Edelleen tarkastuksessa todettiin, että erilliskulujen määrittely, todentaminen ja tulkinta ovat tarkastuksen perusteella osoittautuneet hankalaksi ja erityistä valvontaa vaativaksi. Tarkastuksessa todettiin edelleen, että erilliskulujen ja yleiskulujen eriyttämisen sijasta voitaisiin harkita vaihtoehtoa, jossa järjestö saisi avustusta päätöksessä mainitun prosentuaalisen osuuden toiminnan kokonaiskuluista. Tarkastuksessa todettiin lisäksi, että siirtyminen kokonaiskulujen rahoittamiseen merkitsisi käytännössä olennaista muutosta myös avustusten käytön valvonnassa ja että siirtyminen kokonaiskulujen rahoittamiseen edellyttäisi avustuslain 13 §:n muuttamista.

Lailla raha-automaattivastuksista annetun lain muuttamisesta (366/2013) on muutettu avustuslain 13 §:ää siten, että kohdennettujen toiminta-avustusten käyttötarkoitusta ei rajata pelkästään erilliskuluihin. Voimassa olevan 13 §:n mukaan kohdennettua toiminta-avustusta saadaan käyttää vain avustettavasta toiminnasta aiheutuviin kuluihin vähennettynä toiminnan tuotoilla.

Tarkastusvirasto pitää lakimuutosta perusteltuna, kuten myös muutosta 14 §:ään, jossa erityisavustuksen käyttötarkoituksesta säädetään samoin periaattein kuin kohdennetuissa toiminta-avustuksissa.

Tarkastuksessa todettiin, että tarkastettujen järjestöjen kirjanpitoa ei ollut 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. Edelleen tarkastuksessa todettiin, että 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 pidettiin tarkastuksessa sitä, että työajanseuranta ei ole luotettavalla tavalla järjestetty. Tarkastuksessa todettiin, että työajanseurannalla on merkitystä erityisesti silloin, kun henkilön palkkakulut kohdistuvat useammalle kohdennetulle toiminta-avustukselle.

Lailla raha-automaattivastuksista annetun lain muuttamisesta (366/2013) on lisätty avustuslain 18 §:ään 3. ja 4. momentti. 3 momentin mukaan jos raha-automaattivastuksia on käytetty suoriteperusteisesti tilikauden aikana vähintään 50 000 euroa, on avustuksen saajan lisäksi toimitettava Raha-automaattiyhdistykselle tilintarkastajan raportti raha-automaattivastusten käytöstä tilikauden aikana. 4 momentin mukaan tilintarkastajan raportin muodosta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa eräistä raha-automaattivastuksiin sovellettavista määräajoista ja tilintarkastajan raportin muodosta (453/2013) on säädetty tilintarkastajan raportin muodosta. Asetuksen 3 §:n mukaan tilintarkastajan raportissa on selvitettävä:

- 1) hanke- ja toimintokohtaisen kirjanpidon järjestämistä,
- 2) työajankäytön hallinnan järjestämistä,

- 3) vuosiselvityksessä esitettyjen hankkeiden ja toimintojen tuottojen ja kulujen vastaavuutta avustuksen saajan kirjanpitoon,
- 4) hankkeille ja toiminnoille kirjattujen palkkakulujen vastaavuutta työ-sopimuksiin sekä eläke- ja henkilösivukulujen osuutta palkkakuluista,
- 5) hankkeille ja toiminnoille kirjattujen muiden kuin palkka- ja toimitila-kulujen suoriteperusteista syntymistä avustuksen käyttöaikana sekä kulujen hyväksyntää,
- 6) hankkeille ja toiminnoille kohdennettujen yleiskulujen asianmukai-suutta ja
- 7) julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön noudattamista hankkeissa ja toiminnoissa.

Tarkastusvirasto pitää lakimuutosta perusteltuna. Asetuksen 3 §:ssä tilintarkastajan edellytetään raportoivan niistä asioista, joissa tarkastusvirasto on havainnut puutteita.

Toiminta-avustusten myöntökriteerien kehittäminen

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

RAY toteaa antamassaan selvityksessä, että se on julkaissut raha-automaattiavustusten avustuslajikohtaiset avustamisen periaatteet ja kriteerit, jotka ovat avustuksen hakijoiden käytettävissä. Lisäksi RAY toteaa, että erillisiä substanssialueisiin liittyviä avustamisen periaatteita ja kriteereitä on tällä hetkellä 12. Eniten kysytyjä aihealueita näistä ovat RAY:n mukaan olleet jäsenjärjestötoiminnan avustaminen, tutkimustoiminnan avustaminen sekä vapaaehtoistoiminnan avustaminen. RAY toteaa, että kirjalliset periaatteet ja kriteerit ovat selkiyttäneet ja helpottaneet sekä avustusten hakemista että avustusvalmistelua. Edelleen RAY toteaa, että järjestöiltä saatu palaute on ollut hyvää ja että periaatteita päivitetään ja täydennetään jatkuvasti.

Lisäksi RAY toteaa, että kevään 2013 aikana avustusvalmistelu otti käyttöön uuden kriteerityökalun uusien projektiavustushakemusten käsittelyssä. Kriteerityökalun käyttö on selvityksen mukaan pilottivaiheessa: samalla kun halutaan varmistaa kaikkien hakemusten läpikäynti yhtenäisesti, testataan myös työkalun soveltuvuutta ja tehdään parannusehdotuksia sen kehittämiseksi. RAY toteaa, että sama työkalu otetaan käyttöön kohdennettujen toiminta-avustushakemusten osalta syksyllä 2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö puolestaan toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriö ja RAY ovat käyneet useissa yhteyksissä keskustelua avustusten myöntämisperiaatteista. Ministeriö toteaa, että vuosittain käytävissä tulossopimusneuvotteluissa käydään eri tulosalueita kattavasti läpi ja sovitaan toimenpiteet kyseiselle vuodelle.

Jälkiseurannan perusteella sosiaali- ja terveysministeriö sekä RAY ovat ryhtyneet oikeansuuntaisiin toimenpiteisiin avustusten myöntökriteerien kehittämiseksi. Toistaiseksi kehittäminen on painottunut enemmän avustustoiminnan periaatteiden selkeyttämiseen kuin myöntökriteereiden täsmentämiseen. Esitetyt jatkotoimet ja suunnitelmat ovat kuitenkin kehittämishakuisia.

Toiminta-avustusten tavoiteasetteluun ja tuloksellisuuden seurantaan liittyvien puutteiden korjaaminen

Tarkastuksessa todettiin, että 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. Tavoiteketju on edelleen syytä täsmentää. RAY:n seurantajärjestelmää on syytä kehittää niin, että luodaan edellytykset seurata vaikuttavuustavoitteiden toteutumista. Tarkastuksessa todettiin, että sosiaali- ja terveysministeriö ja RAY ovat ryhtyneet asianmukaisesti toimenpiteisiin seurantajärjestelmän kehittämiseksi jo tarkastuksen kuluessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ministeriö ja RAY ovat käyneet tuloksellisuuteen liittyen keskustelua säännöllisesti järjestettävissä ohjaus- ja valvontatapaamisissa. Ministeriö toteaa edelleen, että seuranta RAY:ssä on kehitetty voimakkaasti viime vuosina mm. seurantajärjestelmän kehittämisen, seurantakäytien, seurannan erillisselvitysten sekä avustusohjelmien seurannan kautta. Edelleen ministeriö toteaa, että lisäksi seuranta on vahvistettu myös henkilöstöressurssien lisäämisellä.

RAY puolestaan toteaa, että sen avustustoiminnan seuranta-toiminnossa on viime vuosina korostunut seurantajärjestelmän kehittämistyö, jonka perustavoitteena on vahvistaa RAY:n mahdollisuuksia ja valmiuksia toteuttaa avustuslain 21 §:n mukaista tuloksellisuus- ja vaikutusseuranta. RAY toteaa luoneensa vuosien 2011 — 2013 aikana strukturoidun seurantajärjestelmän.

RAY toteaa myös, että vuonna 2011 avustusosastolla aloitti seurantapäällikkö ja kolme puolipäiväistä seurantavastaavaa. Vuonna 2012 kolme seurantavastaavaa siirtyi täysipäiväisiksi ja seuranta-toimintoon palkattiin seurannan erityisasiantuntija. RAY toteaa, että tällä hetkellä seurantatoiminnossa työskentelee seurantapäällikkö, seurannan erityisasiantuntija, neljä seurantavastaavaa ja seurannan analyytikko. Lisäksi kolme avustusvalmistelijaa tekee noin puolet työajastaan seurannan tehtäviä.

RAY toteaa myös, että vuonna 2011 laadittiin seurannan raportointilomakkeita ja luotiin avustusten loppuraporttien analyysikäytäntö. Vuonna 2012 hieman yli 200 avustettua toimintoa oli seurannan pilotoinnin kohteena.

Edelleen RAY toteaa, että vuoden 2013 tärkeimpänä saavutuksena oli seurantajärjestelmän operatiivisen prosessin laajamittainen käynnistäminen. Seurannan kohteena olivat 476 rahoitettua toimintoa (kaikki yli 100 000 euron suuruiset kohdennetun toiminta-avustuksen toiminnot sekä erikseen nimettyjä projekteja). Rahamääräisesti mitattuna seurannan kohteena oli avustettuja toimintoja 124 675 000 euron edestä. RAY toteaa, että seuranta-toiminnon vuoden 2014 painopiste tulee olemaan kaikkien projektiaavustusten seuranta.

Edelleen RAY toteaa, että tähän mennessä kerättyjen seurantatietojen perusteella voidaan todeta, että selkeästi yli puolella avustuskohteista on sekä vastaamisessa että seurantatiedon keräämisessä paljon kehitettävää. RAY pyrki ohjeistamaan järjestöjä tiedon keräämisessä ja raportoinnissa sekä Vaikuttavaa -kiertueella että erillisillä seurantakäynneillä. Lisäksi seurantatieto oli jo elokuussa 2013 avustusvalmistelijoiden käytössä, jotta he pystyivät hyödyntämään sitä optimaalisesti kohteiden valmisteluprosessissa. Seurantajärjestelmään kuuluu hankkeiden loppuraportointikäytäntö. Viime vuonna loppuraportin jätti 104 projektia ja niistä jokaisesta tehtiin loppuraportin analyysi. RAY toteaa, että kyseinen analyysi koettiin järjestöjen keskuudessa hyväksi

käytänteeksi ja samaa tapaa tullaan noudattamaan jatkossa. Järjestö saa loppuraportista kirjallisen analyysin.

Edelleen RAY toteaa, että avustuksen saajan tulee toimittaa Ak-toiminnoista (kohdenetut toiminta-avustukset) RAY:n raportointipohjalle laadittu tuloksellisuus- ja vaikutusselvitys joka toinen vuosi. Ay-kohteita (yleisavustukset) tullaan seuraamaan joka kolmas vuosi ja c-projekteista (erityisavustuksina myönnettävät projektiavustukset) järjestöt toimittavat tällä hetkellä selvityksen vuosittain. Selvitysten analyysien perusteella valitaan ne järjestöt, joihin tehdään seurantakäynti. Käyntien syyt liittyvät yleensä joko toimintojen sisällöllisiin epäselvyyksiin tai siihen, että järjestö ei ole vastannut tuloksellisuus- ja vaikutusselvitykseen kattavasti.

Edelleen RAY toteaa, että seuranta-toiminto teki vuoden 2012 kuluessa 42 seurantakäyntiä ja 86 seurantakäyntiä vuonna 2013. Vuoden 2013 käyntien perusteella tehtiin 33 seuranta- ja kehittämisraporttia.

RAY toteaa tuloksellisuuden seurannan kehittämistä lisäksi, että seuranta-toiminnon erillisselvitykset voidaan jakaa ulkopuolisilta asiantuntijoilta hankittuihin arviointeihin ja tutkimuksiin sekä avustusosaston itse tekemiin selvityksiin.

RAY toteaa myös, että toiminta-avustusten, samoin kuin projektiavustusten, hakulomakkeita on kehitetty yhteistyössä avustusosaston seuranta-toiminnon kanssa siten, että mm. tavoiteasetteluun kiinnitetään enemmän huomiota jo raha-automaattiavustuksen hakuvaiheessa. Myös hakulomakkeiden täyttöohjeissa ja uudistetussa hakuoppaassa ohjeistetaan tavoitteiden asettamista.

RAY toteaa lisäksi, että Raha-automaattiavustusten hakijoita on ohjattu RAY:n avustusosaston järjestämällä ohjauskiertueilla eri puolilla Suomea vuosina 2012, 2013 ja 2014. Alkuvuodesta 2014 toteutetaan Haku päällä -kiertue (n. 550 osallistujaa), jossa opastetaan avustusten hakemista. RAY toteaa, että tavoitteiden asettaminen haettavalle avustukselle ja haluttujen tulosten esittäminen ovat keskeisessä roolissa kiertueen sisällössä. RAY toteaa myös, että kiertueella käydään läpi myös mittareiden asettamista, tulosten mittaamista ja arviointia.

Jälkiseurannan perusteella avustustoiminnan kehittämisen painopiste on ollut nimenomaan tuloksellisuuden seurannan kehittämisessä. Avustuksen käytön valvonnassa painottuu näin ollen jatkossa enemmän avustusten käytön tuloksellisuus kuin avustusten käyttö määrättyihin kuluihin. Painotusta voidaan pitää perusteltuna ottaen myös huomioon sen, että avustuslaissa on siirrytty kohdennettujen toiminta-avustusten osalta erilliskulujen rahoittamisesta avustettavasta toiminnasta aiheutuvien kulujen rahoittamiseen. Haasteena voidaan pitää avustuskohtaisen tavoiteasetannan ja toimivien mittareiden kehittämistä.

Avustuksen myöntämisen yleisten edellytysten täsmentäminen ja lisäohjeistaminen

Tarkastuksessa todettiin, että 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. Tarkastuksessa todettiin, että tulkintojen täsmentämistä ja lisäohjeistusta edellyttävät tavoiteasettelu, avustuksensaajan varallisuuden huomioon ottaminen, raha-automaattiavustusten suhde muihin julkisiin avustuksiin sekä kilpailuvaikutusten huomioon ottaminen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ministeriö ja RAY käyvät tämän asiakohdan osalta jatkuvaa keskustelua viitaten myös edellä käsiteltyyn tulostavoiteasettelun kehittämiseen. Ministeriö toteaa, että avustusvalmistelussa on otettu käyttöön uudet varallisuuskriteerit.

Edelleen ministeriö toteaa, että raha-automaattiavustusten suhdetta muihin julkisiin avustuksiin tarkastellaan osana avustusvalmistelua. Vuosiselvityksen laatimisen yhteydessä järjestöjä pyydetään ilmoittamaan muut julkiset avustukset ja muut julkiset tuet. Lisäksi raha-automaattiavustusten suhdetta muihin julkisiin avustuksiin käydään läpi säännöllisesti sosiaali- ja terveysministeriön koordinoimissa hankerahoittajien tapaamisissa.

Ministeriö toteaa myös, että kilpailuvaikutusten arviointiin on kiinnitetty erityisen paljon huomiota viime aikoina. Ministeriön ja RAY:n välillä laadittuun tulossopimukseen on kirjattu tulostavoite liittyen kilpailuvaikutusten arviointiin. Ministeriö toteaa, että hankintalain soveltamiskysymyksiin liittyen käydään jatkuvaa keskustelua ministeriön, RAY:n sekä järjestöjen kanssa. Ministeriö toteaa, että tavoitteena on, että kilpailuvaikutusten arviointia tapahtuisi avustusprosessin eri tasoilla, mielellään kuitenkin mahdollisimman etupainotteisesti siten, että RAY:n avustusosasto tunnistaisi mahdolliset vähäistä suuremmat kilpailuvaikutukset, jolloin tämä tieto olisi käytettävissä myös päätöksenteossa.

RAY puolestaan toteaa, että varallisuuskriteerit on julkaistu RAY:n verkkosivujen aineistopankissa, jossa ne ovat kaikkien nähtävillä. Varallisuuskriteereitä on alettu soveltaa johdonmukaisesti vuoden 2013 avustusesityksen osalta varallisuuskriteerien sisältämä siirtymäsäännös huomioiden. Avustuksen saajien toimittamien vuosiselvitysten tarkastuksien yhteydessä vuoden 2012 kesällä RAY:n tarkastajat arvioivat omien vastuualueidensa osalta järjestöjen varallisuusasemaa ja erityisesti sitä, onko mahdollista, että uudet varallisuuskriteerit täyttyisivät avustusta saaneiden järjestöjen osalta. Vuosiselvitystarkastuksien perusteella listattiin 50 avustuksen saajaa, jotka saataisivat täyttää varallisuuskriteerit. Syksyn 2012 aikana erillinen työryhmä selvitti näiden 50 avustuksen saajan varallisuuden ja lopputuloksena varakkaiksi tulkittiin 17 järjestöä. RAY toteaa, että vastaava työ tehtiin myös syksyllä 2013 vuoden 2014 avustusesityksen tueksi. RAY toteaa, että avustuksen saajien varallisuuden arviointi on otettu osaksi RAY:n avustusvalmistelun prosessia vuodelle 2013 myönnettyistä avustuksista lähtien.

RAY toteaa myös, että raha-automaattiavustuksen hakulomakkeissa kysytään muiden julkisten tukien mahdollista yhdistämistä raha-automaattiavustuksiin. Avustuksen hakijaa pyydetään esittämään hakemuksen talousarviokohdassa muut julkiset avustukset. Lisäksi avustuksen hakijaa pyydetään erittelemään toimintaan haetut tai haettavat avustukset, joita ei ole esitetty talousarvion tuotoissa.

RAY toteaa myös, että raha-automaattiavustusten suhdetta muihin julkisiin avustuksiin käydään läpi säännöllisissä tapaamisissa muiden rahoittajien (esim. STM, TEM, OKM, Kela) kanssa päällekkäisten rahoitusten välttämiseksi ja avustusten mahdollisimman tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi. Avustustoiminnan linjauksissa ja eri avustuskokonaisuuksista tehdyissä selvityksissä otetaan tarvittaessa kantaa eri rahoittajien väliseen työnjakoon. RAY toteaa, että linjaukset ja selvitykset on koottu RAY:n verkkosivuille.

RAY toteaa myös, että kilpailuvaikutusten huomioon ottamisen kehittämisessä RAY:n painopiste on ollut välittömissä kilpailuvaikutuksissa, kuten asianmukaisen hankintamenettelyn etukäteisvalvonnassa sekä jälkikäteisvalvontatiedon hyödyntämisessä. RAY on kiinnittänyt avustuksen saajien huomiota velvollisuuteen huomioida laki jul-

kisista hankinnoista (hankintalaki) lisäämällä kaikkiin avustuspäätöksiin yleisehdon kyseisen lain soveltavuudesta. Ehto on ollut kaikissa avustuspäätöksessä 1.1.2012 alkaen eli vuodelle 2012 myönnetyistä avustuksista lähtien. Edellä mainitun lisäksi RAY on erikseen avustuspäätöksen käyttötarkoitustekstissä edellyttänyt hankintalain noudattamista erityisesti sellaisissa avustuskokonaisuuksissa, joissa on havaittu suurempia ongelmia hankintalain asianmukaisen soveltamisen suhteen ja joissa RAY:n ohjeistus hankintalain noudattamisesta ei ole johtanut riittäviin kilpailuttamistoimiin kilpailuhaittojen ehkäisemiseksi. RAY toteaa, että tällaisia avustuskokonaisuuksia ovat olleet sosiaalinen lomatoiminta ja sopeutumisvalmennustoiminta.

Edelleen RAY toteaa uudistaneensa avustusten hakulomakkeita, joilla haetaan avustuksia vuodelle 2015. RAY toteaa, että hakulomakkeissa on otettu paremmin huomioon sekä välittömien että välillisten kilpailuvaikutusten arvioiminen.

Välillisten kilpailuvaikutusten huomioon ottamiseksi RAY toteaa kiinnittäneensä huomiota raha-automaattivastuksella palkattujen työntekijöiden kustannuspaikkakohittaiseen työajanseurantaan, erityisesti silloin kun työntekijä työskentelee osittain myös jollekin toiselle toiminnolle.

RAY toteaa myös, että se on julkaissut verkkosivuillaan erillisiä substanssialueisiin liittyviä avustamisen periaatteita ja kriteereitä, joissa on myös huomioitu kilpailuvaikutuksia tarpeen mukaan.

Jälkiseurannan perusteella avustuksen myöntämisen yleisten edellytysten täsmentämiseksi on kiinnitetty erityistä huomiota varallisuuden huomioon ottamiseen sekä kilpailuvaikutusten huomioon ottamiseen. Kokonaisuutena arvioiden toimenpiteitä voidaan pitää asianmukaisina.

Toimenpiteet avustuksen saajan kirjanpidon järjestämiseksi siten, että avustuksen käyttöä voidaan kirjanpidosta luotettavasti seurata

Tarkastuksessa todettiin, että 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 tarkastuksessa pidettiin sitä, että työajanseurantaa ei ole luotettavalla tavalla järjestetty. Työajanseurannalla on merkitystä erityisesti silloin, kun henkilön palkkakulut kohdistuvat useammalle kohdennetulle toiminta-avustukselle.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ministeriö ja RAY ovat laatineet yleiskuluohjeen, missä on määritelty yleiskulun käsite ja ne periaatteet, joita yleiskulujen ilmoittamisessa tulee noudattaa.

Ministeriö toteaa myös, että avustuslain osittaisuudistuksen myötä ja sen nojalla annetun asetuksen myötä kaikkien yli 50 000 euroa avustusta vuoden aikana nostaneilta järjestöiltä edellytetään tilintarkastajan raporttia. Ministeriö toteaa, että tilintarkastajan raportilla pyritään mm. siihen, että avustuksen saajan kirjanpitoa olisi vaivatonta seurata.

Ministeriö toteaa lisäksi, että vuosiselvitysten yhteydessä järjestöä pyydetään raporttoimaan myös työajan käyttö, eli se, mihin toimintoihin työaikaa on seurantajakson aikana käytetty.

RAY puolestaan toteaa, että avustuksen käytön vuosiselvityslomakkeita sekä lomakkeiden täyttöohjeita on merkittävästi uudistettu vuodesta 2012 lähtien siten, että avus-

tuksen saajat toimittivat tilivuotta 2012 koskevat vuosiselvitystiedot uusituilla vuosiselvityslomakkeilla. Vuosiselvityslomakkeiden uudistustyötä on jatkettu saadun käytännön kokemuksen sekä avustuksen saajilta saadun palautteen perusteella vuosina 2013 ja 2014.

RAY toteaa myös, että vuosiselvityslomakkeita uudistettaessa laadittiin täysin uusi vuosiselvityslomake avustuksen saajan sisäisestä valvonnasta (RAY3753). Sisäisen valvonnan selvityslomake on otettu osaksi lakisääteistä avustuksen käytön vuosiselvitystä vuoden 2013 alusta alkaen eli avustuksen saajat palauttivat ko. lomakkeen ensimmäisen kerran keuhällä 2013. Sisäisen valvonnan vuosiselvityslomake sisältää 26 kysymystä avustuksen saajan sisäisen valvonnan tilasta. Lisäksi lomakkeella on kohta, jossa avustuksen saaja voi antaa vapaamuotoisesti lisätietoja sisäisestä valvonnastaan.

RAY toteaa myös, että alustavien havaintojen perusteella pelkästään sisäisen valvonnan selvityslomakkeen täyttäminen on saanut osan avustuksen saajista kiinnittämään erityistä huomiota sisäisen valvonnan nykytilaansa sekä aloittamaan sisäisen valvonnan kehittämistoimenpiteitä.

Jälkiseurannan perusteella toimenpiteet avustuksen saajan kirjanpidon järjestämiseksi siten, että avustuksen käyttöä voidaan kirjanpidosta luotettavasti seurata, ovat olleet asianmukaisia.

Takaisinperintäkäytäntöjen ja -tulkintojen täsmentäminen

Tarkastuksessa todettiin, että RAY:n tarkastuksissa on usein tehty sellaisia havaintoja, joiden mukaan 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 kuluiksi. Avustuksen käyttö ei-hyväksyttäviin kuluihin on yleensä johtanut siihen, että avustusta on siirtynyt vastaava määrä seuraavalle vuodelle. Tarkastuksessa todettiin, että takaisinperintäkäytäntöjä ja -tulkintoja tulisi täsmentää edellä mainitun kaltaisissa tapauksissa ja että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi ottaa kantaa siihen, milloin avustuksensaajan voidaan katsoa toimineen avustuslain 5 §:n ja 10 §:n vastaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ministeriön ja RAY:n välillä on viime aikoina keskusteltu huomattavasti takaisinperintäkäytäntöjen kehittämisestä mm. hankintalain tulkintojen osalta. Järjestöjen hankintalain osaaminen on joissakin tapauksissa osoittautunut varsin puutteelliseksi. Hankintalain noudattamista on kuitenkin edellytetty niissä tapauksissa, kun lain on katsottu soveltuvan.

Ministeriö toteaa, että muilta osin takaisinperintäkäytäntöjen osalta voi viitata edellä jo mainittuun eli dokumentoinnin, ohjeistamisen ja koulutusten myötä myös takaisinperintä on muuttunut aikaisempaa läpinäkyvämmäksi. Tulkinnallisissa tapauksissa pyritään mahdollisuuksien mukaan päivittämään ohjeita siten, että tulkinnanvaraisuus poistuisi. Lisäksi tulkinnanvaraisissa tilanteissa pyritään toimimaan järjestölähtöisesti eli siten, että tulkinnanvaraisessa tilanteessa tapausta tulkitaan mahdollisuuksien mukaan ja pääsääntöisesti järjestön eduksi.

Lisäksi ministeriö toteaa, että hakijoiden toimittamista oikeista ja riittävästä tiedoista on keskusteltu. Käytyjen keskustelujen perusteella on päivitetty lomakkeita ja pääsääntöisesti järjestöiltä pyydetään lisäselvitystä, mikäli on katsottu, että ilmoitetut tiedot eivät tietyiltä osin ole riittävän yksityiskohtaisia. Lisäksi valvonta- ja seurantaikäntien avulla järjestöiltä saadaan lisätietoja. Prosessiekonomisuuden kannalta tavoit-

teena on, että järjestöjen ilmoittamat tiedot olisivat riittävän tarkkoja ja kattavia. Ministeriö toteaa, että käytännössä kynnys siihen, että väärin tai harhaanjohtavien tietojen perusteella muodostuisi velvollisuus avustuksen takaisinperintään avustuslain 27.1 §:n 3 kohdan nojalla on korkea.

Lisäksi ministeriö toteaa, että takaisinperintäkäytäntöjä ja -tulkintoja on kautta linjan pyritty täsmentämään. Ministeriön selvityksessä esitetty esimerkki liittyi investointiavustusten takaisinperintään. Investointiavustukset eivät olleet tarkastuksen kohteena.

RAY puolestaan toteaa, että se noudattaa edelleen samaa käytäntöä avustuksen takaisinperinnän osalta tilanteissa, joissa tarkastuksen perusteella joitain kuluja ei hyväksytä avustuksella katettaviksi: ensisijaisesti avustusta siirretään vastaava määrä seuraavalle vuodelle (avustusennakko kasvaa), mikäli kyseessä on edelleen jatkuva toiminta tai projekti. Sen sijaan jos tarkastettu toiminta tai projekti on jo päättynyt tai päättymässä, avustuksen saajaa pyydetään palauttamaan ei-hyväksytyjä kuluja vastaava avustussumma. RAY tekee avustuksen palautuspyynnön vakiomuotoisella kirjeellä.

RAY toteaa, että tämä menettely perustuu avustuslain 26 §:ään, jonka 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, jos sitä ei voida käyttää avustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla". Mikäli avustuksen saaja ei palauta avustusta RAY:n pyynnöstä, ryhtyy RAY toimenpiteisiin avustuksen takaisin perimiseksi tekemällä takaisinperintäesityksen sosiaali- ja terveysministeriölle.

RAY toteaa myös, että mikäli se ryhtyisi avustuksen takaisinperintätoimiin avustuksen lakisääteisen käyttöajan (2 vuotta avustuksen myöntämisestä; avustuslaki 16 §) aikana, tulisi takaisin peritty summa lisätä avustuskohteelle uudelleen nostettavaksi ja käytettäväksi. Tällöin lopputulos olisi sama kuin yllä kuvatussa menettelytavassa, jossa ei-hyväksytyt kulut siirtyvät seuraavalle vuodelle käytettäväksi. RAY toteaa, että sen valitsema menettelytapa on vähentänyt huomattavasti hallinnollisen työn määrää.

Edelleen RAY toteaa, että hankintalain noudattamisen valvontaan liittyvistä takaisinperintäkäytännöistä RAY on käynyt säännöllistä ja aktiivista keskustelua sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, minkä perusteella on muodostunut selkeä takaisinperintäkäytäntö. Jos avustuksen tarkastuksen tai vuosiselvityslomakkeiden tarkastuksen yhteydessä saadaan selviä indikaatioita siitä, ettei avustuksen saaja ole kilpailuttanut hankintaa hankintalain mukaisesti, vaikka näin olisi pitänyt tehdä, otetaan ensisijaisesti yhteyttä avustuksen saajaan lisäselvityksen saamiseksi ja asiantilan varmistamiseksi. Mikäli havainto on tehty vuosiselvitystarkastuksen yhteydessä, saattaa lisäselvitysten saaminen edellyttää tarkastus- tai muuta käyntiä. Jos saatujen lisäselvitystenkin jälkeen on kiistatonta, että avustuspäätökseen otettua ehtoa hankintalain noudattamisesta on rikottu, RAY esittää näiltä osin avustuksen takaisinperintää sosiaali- ja terveysministeriölle. Kiistaton tilanne voi olla kyseessä esim. silloin, kun kynnysarvon ylittymisestä huolimatta hankintaa ei ole yritettykään kilpailuttaa, eikä avustuksen saaja ole perustellut toteutettua suorahankintaa sen tarkemmin. Jos kysymys avustuksen saajan menettelystä on hankintalain valossa jollain tavalla tulkinnanvarainen tai epäselvä, RAY katsoo, ettei sillä ole näin syvälle menevää toimivaltaa tulkita hankintalakia ja siten arvioida avustuksen saajan toimintaa. Epäselvissä tilanteissa RAY katsoo voitavansa korkeintaan huomauttaa avustuksen saajaa havaitusta tulkinnanvaraisuudesta. Huomautus voidaan tehdä mm. vakiomuotoisella ohjauskirjeellä. Pidemmälle menevät

hankintalain tulkinnat RAY jättää toimivaltaisten viranomaisten, kuten markkinaoikeuden, vastuulle.

Jälkiseurannan perusteella takaisinperintäkäytäntöihin ja -tulkintoihin on kiinnitetty huomiota erityisesti hankintalakia sovellettaessa. Muilta osin saatujen selvitysten perusteella kyse on pikemminkin takaisinperintöjen ennaltaehkäisemisestä kuin tulkintalinjauksista takaisinperintätilanteissa. Linjauksena voidaan kuitenkin pitää sitä, että sosiaali- ja terveysministeriössä kynnys takaisinperintään on korkea, mikäli kyse on avustuksen saajan väärän tai harhaanjohtavan tiedon antamisesta. Tämä ei ole välttämättä hyvä signaali avustuksen käytön raportointia ajatellen. RAY:n kuvaama toimintakäytäntö käsiteltäessä ei-hyväksyttäviä kuluja on asianmukainen. Tarkastuksessa todettiin, että paitsi yleisavustuksilla myös kohdennetuilla toiminta-avustuksilla on hyvin vakiintuneet saajat ja käyttötarkoitukset. Mikäli ei-hyväksyttäviä kuluja todetaan edelleen jatkuvassa hankkeessa, tulisi avustustasoa uudelleen arvioida.

Hankintalain soveltamisvelvollisuuden huomioon ottaminen avustusprosessissa

Tarkastuksessa todettiin, että 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.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hankintalain tulkinnoista on käyty viime aikoina erityisen paljon keskustelua. Kaikkiin avustuspäätöksiin on avustusehtoihin lisätty velvoite noudattaa hankintalakia. Hankintalain soveltamisen vaatimus on kuitenkin käytännössä osoittautunut haastavaksi, sillä järjestöjen hankintalain tuntemus on havaittu jossain määrin puutteelliseksi. Järjestöjen toiminnan jatkuvuuden kannalta voi olla hyvinkin suuri merkitys myös sillä, minkä suuntaisia tulkintoja hankintalain noudattamisesta tehdään. Ministeriö toteaa, että tästä syystä on RAY:n kanssa sovittu, että toistaiseksi hankintalain osalta puututaan vain ilmeisiin ja merkitykseltään oleellisiin rikkomuksiin.

Ministeriö toteaa myös, että oman haasteensa on tuonut myös hankintalain julkisoikeudellisen laitoksen käsite, mikä on käytännössä koettu tulkinnanvaraisena. Hankintalain noudattamisen osalta haasteellista on myös se, että hankintalaki on lähivuosina uudistumassa ja nyt noudatettavat hankintamenettelyt muuttuvat tietyiltä osilta oleellisesti.

Edelleen ministeriö toteaa, että hankintalain soveltamisvelvollisuus toteutuu merkittävältä osin järjestön ilmoittamien tietojen kautta. Tavoitteena on etupainotteisesti ohjeistaa järjestöjä noudattamaan hankintalakia ja kilpailuttamaan kaikki ne hankinnat, jotka hankintalain mukaan tulee kilpailuttaa. Avustusten hakuvaiheessa järjestöiltä kysytään mm. sitä, miten ne aikovat toteuttaa kilpailutuksen niissä tilanteissa, kun se tulee kyseeseen. Lisäksi uuden lain (366/2013) ja uuden asetuksen (543/2013) nojalla kaikkien yli 50 000 euroa avustuksia vuoden aikana nostaneilta järjestöiltä edellytetään tilintarkastajan raporttia, missä eräänä tarkasteltavana osa-alueena on hankintalain noudattaminen hankkeissa ja toiminnoissa.

RAY puolestaan toteaa, että hankintalain soveltamisvelvollisuuteen on kiinnitetty erityistä huomiota RAY:n uudistaessa avustusprosessiaan. RAY on lisännyt kaikkiin

avustuspäätöksiin yleisehdon hankintalain soveltamisesta. Ehto on ollut käytössä vuodelle 2012 myönnettyistä avustuksista alkaen. RAY toteaa, että merkittäviä uudistuksia on tehty sekä avustuksen hakulomakkeisiin että avustuksen käytön vuosiselvityslomakkeisiin. Lisäksi hankintalain noudattamisen tarkastamista on ohjattu uudistetussa tarkastusmetodologiassa RAY:n toimivalta huomioiden. Hankintalain soveltamisvelvollisuus on myös huomioitu aikaisempaa paremmin vuodelle 2014 uudistetussa avustusten käyttö- ja raportointioppaassa ja RAY:n järjestämissä koulutuksissa.

RAY toteaa, että pääasiallisesti hankintalain noudattamista valvotaan vuosiselvitysten tarkastamisen yhteydessä sekä tarkastuksien yhteydessä. Tarkastuksella on mahdollista syventää ja todentaa vuosiselvityslomakkeilla saatua tietoa hankintalain noudattamisesta. RAY toteaa, että tarkastamisessa noudatetaan RAY-tarkastusmetodologian mukaista ohjeistettua toimintatapaa. Tarkastusmetodologiassa on kuvattu ne toimenpiteet, mitä jokaisen tarkastajan tulee tarkastuksen yhteydessä tarkastaa hankintalain noudattamisen osalta.

RAY toteaa, että avustuksen käytön vuosiselvityslomakkeita on merkittävästi uudistettu vuodesta 2012 lähtien siten, että avustuksen saajat toimittivat tilivuotta 2012 koskevat vuosiselvitystiedot uusituilla vuosiselvityslomakkeilla. Vuodesta 2012 lähtien kohdennetun toiminta-avustuksen ja projektiavustuksen käytön vuosiselvityslomakkeella on kysytty, onko avustuksen saajalla ollut hankintalain kynnysarvot ylittäviä hankintoja, ja jos on, niin onko avustuksen saaja kilpailuttanut hankinnat ja ostamansa palvelut hankintalain mukaisesti. Edellä mainitun lisäksi avustuksen saajan tulee vuosiselvityslomakkeilla eritellä yli 7 500 euron (vuonna 2012 raja oli 5 000 euroa) hankinnat ja ostetut palvelut, jolloin myös RAY pystyy arvioimaan avustuksen saajan hankintalain noudattamisvelvollisuutta.

Lisäksi RAY toteaa, että vuosiselvitystarkastuksen yhteydessä kesällä ja syksyllä 2013 (vuoden 2012 avustusten käyttö) RAY listasi vuosiselvityslomakkeiden perusteella niin sanotut selvät tapaukset, joissa hankintalakia ei ole noudatettu avustuksella tehdyissä hankinnoissa sekä sellaiset tapaukset, joissa hankintalain tulkinta on jollain tapaa epäselvä kyseisessä hankinnassa. Koska edellä mainittujen tapauksien määrä nousi huomattavan suureksi, käytiin jatkotoimenpiteistä ja mahdollista takaisinperintäkäytännöistä keskustelua sosiaali- ja terveysministeriön kanssa vuoden 2013 loppupuolella. RAY toteaa, että sovittujen linjausten mukaan RAY tulee toistaiseksi puuttumaan selkeisiin hankintalain rikkomuksiin. Tulkinnallisissa tapauksissa avustuksen saajaa muistutetaan hankintalain noudattamisesta ohjauskirjeellä tai osana tarkastuskertomusta. RAY toteaa, että selkeitä tapauksia ovat esim. tilanteet, joissa avustuksen saaja on hankkinut yhtenä vuonna tiettyjä tavaroita tai palveluja yli 30 000 eurolla (ilman alv:tä), jotka olisi tullut kilpailuttaa hankintalain mukaisesti ja sillä ei ole esittää hankinta-asiakirjoja. RAY toteaa, että varsinaiset toimenpiteet takaisinperintään ryhtymiseksi sekä ohjauskirjeiden laatimiseksi kyseisissä tapauksissa ovat vielä kesken tapauksien suuresta määrästä sekä resurssien niukkuudesta johtuen.

Lisäksi RAY toteaa, että vuoden 2013 aikana RAY on järjestänyt tai ollut yhteistyökumppanina mukana järjestämässä useita koulutuksia, joissa hankintalaki on ollut yhtenä teemana. RAY, SOSTE sekä STM ovat aloittaneet yhteistyön, jonka tavoitteena on tuottaa järjestöille tarvittavat työkalut ja menetelmät hankintalain mukaisten julkisten hankintojen tekemiseen. Työskentelyn tavoitteena on löytää sellaisia ratkaisuja ja toimintamalleja, jotka ovat taloudellisesti tehokkaita, tukevat järjestöjen toimintaedellytyksiä ja aiheuttavat mahdollisimman vähän haittaa järjestöjen varsinaiselle toiminnalle, sekä tukevat järjestöjen oman hankintaosaamisen kehittämistä.

Jälkiseurannan perusteella sosiaali- ja terveysministeriö sekä RAY ovat ryhtyneet asianmukaisiin toimenpiteisiin hankintalain soveltamisvelvollisuuden huomioon ottamiseksi avustusprosessissa. RAY:n havaitsemat selvät ja vakavat puutteet hankintamenettelyssä tulee saattaa sosiaali- ja terveysministeriön tietoon, jotta ministeriö voi tehdä ratkaisunsa avustuslain 27.1 §:n 4 kohdassa ja 28.1 §:n 7 kohdassa säädettyissä tapauksissa.

Muut kehittämistoimenpiteet

RAY toteaa, että se on toteuttanut vuosien 2011–2013 aikana useita avustusten käytön valvontaan liittyviä kehityshankkeita. Tarkastustoiminnan suunnittelua ja toteutusta varten on laadittu "Avustusten käytön valvonnan tarkastusmetodologia". RAY:n tavoitteena on saavuttaa tarkastuskohtainen kohtuullinen varmuus. Kohtuullisella varmuustasolla tarkoitetaan korkeata varmuustasoa, mutta ei ehdotonta varmuutta, ja tarkastuksessa pyritään hankkimaan riittävä määrä tarkoitukseen sopivaa tarkastusevidenssiä. Koska kaikkia avustuksen saajia / avustuskohteita ei voida tarkastaa vuosittain johtuen niiden määrästä suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin, tarkastettavat järjestöt/ kohteet valitaan riski- ja avustusmääräperusteisesti tarkastusfrekvenssi huomioiden. RAY toteaa, että se pyrkii kohdentamaan tarkastustoimenpiteet siten, että niillä saadaan aikaiseksi mahdollisimman suuri euromääräinen kattavuus suhteessa jaettuun avustusmäärään, ja että niillä hallitaan avustuskohteisiin liittyviä riskejä paremmin.

RAY toteaa myös, että mahdollisten väärinkäytösten tai petosten yhteydessä suurimpiin avustuksen saajiin liittyy poikkeuksellisen korkea riski RAY:n näkökulmasta. Tämän vuoksi isoimpia avustuksen saajia tarkastetaan säännöllisesti ja jatkuvasti tarkastussuunnitelmien mukaisesti. RAY toteaa, että avustuksen saajiin liittyvä riskien arviointi tapahtuu vuosiselvitystarkastuksen yhteydessä erikseen määritellyn riskiluokituksen mukaisesti.

RAY toteaa lisäksi, että tarkastuskäytien raportoinnin tarkoituksena on osoittaa, että RAY on huolehtinut avustuslain määrittämistä tehtävistä, mm. lain 21 §:n mukaisesta valvontatehtävästä. Tätä varten RAY on laatinut tarkastuksen dokumentointi- ja raportointiohjeistuksen, työpaperipohjat ja tarkastuskertomusmallit. Tarkastaja dokumentoi tekemänsä tarkastustyön tarkastajan työpapereihin, jotka ovat määrämuotoisia ja ohjaavat tarkastuksen kulkua toteutettavien tarkastustoimenpiteiden osalta. RAY toteaa, että työpaperien perusteella olennaisimmat havainnot kirjataan tarkastuskertomukseen, johon avustuksen saajalla on mahdollisuus laatia vastine.

Jälkiseurannan perusteella RAY:n tarkastustoimintaan liittyviä kehittämistoimia voidaan pitää asianmukaisina.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannan perusteella avustusprosessissa havaittuja puutteita on korjattu sekä lainsäädännöllisin toimenpitein että niitä täydentävin kehittämistoimin. Normipohjan heikkoutena voidaan edelleen pitää tapaa, jolla avustuksen käyttötarkoituksen yksilöimisestä on säädetty. Avustuslain 7.2 §:n mukaan päätöksestä, jolla avustus myönnetään, tulee käydä ilmi mm. riittävästi yksilöity käyttötarkoitus. Lain 9 §:n mukaan avustus saadaan käyttää ainoastaan avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Jollei avustuspäätöksessä ole käyttötarkoitusta yksilöity, avustus on käytettävä hakemuksessa mainittuun tarkoitukseen. Tarkastuksen perusteella avustuksen alkuperäinen käyttötarkoitus on voinut olla kirjattuna ensimmäiseen hakemukseen, mutta vakiintuneissa

avustuskohteissa avustusvuoden hakemuksesta kävi suppeimmillaan ilmi vain muutokset edelliseen vuoteen verrattuna. Avustuspäätöksen käyttötarkoitusteksti ja hakemusteksti eivät aina vastanneet toisiaan. Tarkastuksen perusteella avustushakemuksitakaan ei välttämättä käy riittävän yksiselitteisesti ilmi avustuksen käyttötarkoitus. Tarkastuksessa tuli esiin myös sellaisia tapauksia, joissa avustuspäätöksen ja hakemuksen tekstiosat olivat ristiriidassa keskenään. Jatkossa tulkintaa selkeyttää kuitenkin se, että kohdennetun toiminta-avustuksen ja erityisavustuksen käyttötarkoitusta ei ole enää rajattu erilliskuluihin vaan niitä voidaan käyttää avustettavasta toiminnasta aiheutuviin kuluihin.

Edellä mainittua normipohjan heikkoutta ja sen mahdollisia seurauksia kompensoivat useat kehittämistoimenpiteet. Erityisesti on syytä mainita tuloksellisuuden seurannan kehittäminen, tilintarkastajan laaja raportointivelvollisuus, tarkastustoimen kehittäminen sekä selkeät linjaukset yleiskulujen hyväksymisessä ja työajanseurantavelvoitteen asettamisessa.

Mikäli kehittämistoimenpiteet toteutuvat suunnitellulla tavalla, parantavat ne avustuksen käytön valvontaa olennaisesti. Monet kehittämishankkeista ovat sellaisia, että muiden valtionapuviranomaisten olisi syytä ottaa niistä oppia.

Avustuksen myöntökriteereitä on pyritty täsmentämään. Kehittämistyötä on kuitenkin edelleen syytä jatkaa.

Jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa, mutta tarkastusvirasto seuraa myös jatkossa raha-automaattiavustusten avustusprosessia osana hallinnonalan yleisseurantaa ja tarvittaessa suuntaamalla siihen erillisiä tarkastuksia.

Ylijohtaja

Marjatta Kimmonen

Tilintarkastusneuvos

Pekka Ihalainen

JAKELU

Sosiaali- ja terveysministeriö
Raha-automaattiyhdistys