

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

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

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

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

I samband med riskanalysen inför granskningsperioden 2011-2012, när granskningsteman för laglighetsgranskningen valdes, konstaterades att i statsbudgeten är statsunderstöden enligt prövning ca 1,9 miljarder euro. De understöd som beviljas från avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel utgör en andel på ca 25 procent av statsunderstöden enligt prövning. Understöden fördelar sig på flera tiotals understödssystem, som har sina

egna särdrag. De beviljade understöden baserar sig antingen på särskilda lagar eller på statsunderstödslagen. På de understöd som beviljas med stöd av en särskild lag tillämpas sekundärt också statsunderstödslagen. På basis av riskanalysen beslöt revisionsverket att utföra en laglighetsgranskning av de statsunderstöd som beviljats från tippningsvinstmedel.

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

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

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

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

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

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

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

Syftet med laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning (laglighetsgranskning) är att i ärenden som omfattas av revisionsverkets behörighet granska, huruvida man i den sakhelhet som är föremål för granskningen har förfarit i enlighet med lagstiftningen, annan

reglering på lägre nivå och av myndigheterna givna instruktioner. Laglighetsgranskningen går in för att klargöra förutom iakttagandet av bestämmelserna, om verksamheten har ordnats i enlighet med budgeten samt principerna för god förvaltning.

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

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

- 1) Ministeriet har beviljat understödet direkt till den slutliga användaren.
- 2) Ministeriet har inrättat ett anslag för en annan statlig myndighet, som har beviljat understödet.
- 3) Ministeriet har beviljat bidraget åt en förening eller stiftelse som har beviljat bidraget i enlighet med den lagstadgade behörigheten (statsbidragsmyndighet).
- 4) Ministeriet har beviljat understödet åt en förening eller stiftelse, som har överfört understödet för att användas av den slutliga understödstagaren med stöd av 7 § 2 momentet i statsunderstödslagen.

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

År 2011 beviljades sådana bidrag som omfattades av granskningen till ett belopp av 309,4 miljoner euro, av vilket ca 76 procent beviljades åt sammanslutningar som inte bedriver verksamheten i vinstsyfte. Åt kommuner beviljades ca 12 procent och åt näringslivet 9 procent. Av de understöd som beviljades år näringslivet år

2011 har 8,6 miljoner euro beviljats år CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy, som är ett av staten helägt bolag.

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

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

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

Granskningen verkställdes som en analytisk granskning, en granskning av processen för administrering av understöden och en transaktionsgranskning. Vid transaktionsgranskningen granskades ca 250 ansökningar och beslut om understöd. Transaktionsgranskningen kompletterades så, att hos tio föreningar eller stiftelser som fått understöd genomfördes en revision, i vilken ingick en revision av bokföringen samt den interna övervakningen år 2010 angående huvudsakligen två understödsobjekt.

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

Som motivering till ståndpunkten och slutsats som kompletterar ståndpunkten konstaterar revisionsverket dessutom, att undervisnings- och kulturministeriet i allt större utsträckning har delegerat den med beviljande av statsunderstöd förenade behörigheten till

föreningar och stiftelser med stöd av 7 § 2 momentet i statsunderstödslagen. De till eurobeloppen och även till förfaringssätten viktigaste delegeringarna baserade sig på en extra intäktsföring av tipsvinstmedel i statens tilläggsbudget för år 2010, av vilket för systerföreningarna av unga med olika modeller för lönestöd anslogs totalt 12,6 miljoner euro. När bidragstagarna har beviljat understöd vidare har processen för beviljande varit förenad med omfattande övervakningen och de facto utövning av offentlig makt. Problemet är, att enligt 124 § i grundlagen (731/1999) kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt kan ändå enligt 124 § ges endast myndigheter.

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

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

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