

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

Statsrådet har med stöd av lotterilagen (1047/2011) gett Penningautomatföreningen tillstånd till penningspel med ensamrätt att tillhandahålla penningautomater för användning, anordna kasinospel och bedriva kasinoverksamhet. Med den på tillståndet till penningspel baserade verksamheten anskaffar Penningautomatföreningen 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 Penningautomatföreningens 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 ståndpunkt 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 INTO-SAI.

Syftet med laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning (laglighetsgranskning) är att i ärenden som hör till revisionsverkets behörighet granska, huruvida man i den sakhelhet 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 Penningautomatföreningen 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 Penningautomatföreningens 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 Penningautomatföreningen utarbetade instruktionerna om tolkning av understödslagen. Kriterierna kan i enlighet med understödslagen indelas i kriterier som gäller grunderna för bevil-

jande 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 revisionsberättelser 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 granskningssyftet, 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 minimikraven på understödsbeslut och att i understödsbesluten inte ingår skyldighet att tillämpa upphandlingslagen i situationer, där understödet hänför 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 granskningssyftet, 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 behövliga 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 granskningssyftet, att de riktade verksamhetsunderstöden inte till alla delar har använts på i 13 § 1 momentet i understödslagen föreskrivet sätt, och att

mottagarna 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 kostnader som orsakats av verksamheten även i strid med 13 § 1 momentet i understödslagen för allmänna kostnader. Att definiera, verifiera och tolka de särskilda kostnaderna har på basis av granskningen visat sig vara besvärligt och kräva särskild övervakning. Att lägga de konstaterade bristerna till rätta skulle emellertid förutsätta att övervakningen av understödets användning utökas ytterligare från den nuvarande och dessutom att förutsättningarna 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.