

Revisionsverkets ställningstaganden

Understöd som beviljats av penningspelsverksamhetens avkastning – Ändamålsenlighet i förvaltningen och förutsättningar för effektivitet

Föremål för revisionen var prövningsbaserade statsunderstöd som tre ministerier beviljar av avkastningen av penningspel. Intäkterna som flyter in till staten från penningspel har utgjort en betydande del av finansieringen av många samhällsliga funktioner; avkastningen har använts för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst, ungdomsarbete, hälsa och socialt välbefinnande samt hästuppfödning och hästsport. Avkastningen av penningspelen har minskat och en reform av finansieringsmodellen för de finansierade verksamheterna bereddes under revisionen.

Vid revisionen utreddes om statsunderstöden som beviljas av avkastningen av penningspel har förvaltats på behörigt sätt. Även förutsättningarna för en effektiv fördelning av understöden granskades. Understöden beviljas av undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet. Den självständiga statsbidragsmyndigheten Social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA), som fungerar i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet, ansvarar för förvaltningen av de understöd som beviljas organisationer inom social- och hälsovården. I praktiken riktades revisionen av statsbidragsmyndigheterna därför närmast till undervisnings- och kulturministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och STEA.

Förvaltningsprocesserna för statsunderstöd som beviljas av penningspelsverksamhetens avkastning följer bestämmelserna till väsentlig del

Revisionen visar att ministerierna som fördelar avkastningen har beaktat användningsändamålet i enlighet med lotterilagen när de har beviljat statsunderstöd av avkastningen av penningspel. Veikkaus Ab:s avkastning fördelas enligt lotterilagen så, att 53 procent används för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete, 43 procent för att främja hälsa och social välfärd och 4 procent för att främja hästuppfödning och hästsport.

I samband med den ändring av lotterilagen som trädde i kraft i början av 2017 överfördes den outdelade avkastningen av penningspelsbolagen till undervisnings- och kulturministeriets samt social- och hälsovårdsministeriets balansräkningar som separata poster. De outdelade medlen i social- och hälsovårdsministeriets bokslut 2021 uppgår till 176 miljoner euro. Dimensioneringen av anslag i den nya finansieringsmodellen bör beakta en systematisk avveckling av outdelade medel från social- och hälsovårdsministeriets balansräkning.

Informationen från statsbidragsmyndigheterna har varit tillräcklig när det gäller ansökningsmöjligheter och ansökningsförfaranden för statsunderstöd. Vid revisionen framkom inga väsentliga brister i myndigheternas allmänna förfaranden, såsom formkrav eller innehållskrav för understödsbeslut eller utbetalningen av understöd.

Processen för beviljande av understöd är inte transparent till alla delar

Understöden som beviljats av avkastningen av penningspel har tillfallit en relativt etablerad grupp mottagare. Detta har minskat bidragskriteriernas faktiska effekt. Bidragskriterierna har också kunnat vara av mycket allmän natur, liksom de motiveringar som ingår i understödsbesluten. Ett klart kontinuum från behandlingen av en understödsansökan till ett slutligt understödsbeslut inklusive motiveringar kunde inte alltid skönjas.

Etablerade mottagare, generella kriterier och en tidvis ringa dokumentering av ansökningarnas behandling kan enligt revisionen försämra transparensen i beviljandet av bidrag. Det blir svårare att påvisa att de sökande behandlas jämlikt om transparensen vid prövningen av beviljande av understöd inte är tillräcklig.

Brister i statsbidragsmyndigheternas tillsyn

Brister upptäcktes i tillsynen över statsunderstöd som beviljats av penningspelens avkastning. Utifrån revisionen har särskilt undervisnings- och kulturministeriets och jord- och skogsbruksministeriets tillsyn inte i alla avseenden varit adekvat och tillräcklig när det gäller statsunderstöd som beviljats av penningspelens avkastning med hänvisning till fjärde kapitlet i statsunderstödslagen och 69 § i statsbudgetförordningen. Vid övervakningen av att kostnaderna är stödberättigande framkom dock allmänna brister hos alla granskade statsbidragsmyndigheter. De utredningar om användningen av statsunderstödet som krävdes av understödets mottagare var inte alltid tillräckliga med tanke på övervakningen av kostnaderna och iakttagandet av understödsvillkoren.

Undervisnings- och kulturministeriet utför inte inspektioner på ort och ställe hos understödstagarna med undantag av enskilda fall, vilket revisionsverket påpekade redan vid revisionen som utfördes 2012. I fråga om jord- och skogsbruksministeriet observerades utöver bristerna i övervakningen av stödberättigande kostnader att ministeriet inte på ett adekvat sätt har övervakat effektiviteten och ändamålsenligheten i användningen av statsunderstöd som beviljats av penningspelens avkastning.

Social- och hälsoorganisationernas understödscentral STEA, som ansvarar för förvaltningen av understöden inom social- och hälsovården, har flera beaktansvärda goda förfaranden i sin tillsyn, såsom omfattande granskningsverksamhet som omfattar både effektivitets- och laglighetsgranskningar.

Olika förvaltningsförfaranden hos myndigheterna

Revisionen visade att myndigheternas praxis på många sätt avviker från varandra när det gäller förvaltningen av understöd. Det förekom skillnader i de allmänna förfarandena för handläggning av ansökningar, dokumentering, beredning av beslutsfattande och övervakning av hur understöd används, samt i understödsvillkorens detaljer.

Enstaka till synes små skillnader i understödsvillkoren kan leda till principiella skillnader i godkännandet av understödsberättigande kostnader. Till exempel tillämpar STEA inte maximibeloppet på skäliga lönekostnader som täcks med understödet, till skillnad från undervisnings- och kulturministeriet. Av de granskade statsbidragsmyndigheterna var STEA:s understödsstruktur som helhet mest splittrad; samma understödstagare kunde få flera separata understöd, vilket kan försvåra förvaltningen av understöden.

Fastställandet av statsunderstödet maximibelopp i understödsbesluten varierar. Beloppet kan anges i euro eller som en andel av de godtagbara kostnaderna för projektet eller verksamheten som ska understödjas. Vid revisionen identifierades risker vid beviljandet av statsunderstöd endast i euro. Särskild noggrannhet krävs vid övervakningen av understöd inom hästbranschen.

Revisionen visar att det finns ett uppenbart behov av att harmonisera olika praxis inom förvaltningen av understöd. Det finns också behov av att främja tillgången på och utnyttjandet av information från statsbidragsverksamheten, samt av att öka transparensen inom statsbidragsverksamheten. Det pågående utvecklings- och digitaliseringsprojektet för statsbidragsverksamheten kan vara ett sätt att hitta lösningar på brister i understödsprocessen.

Effektivitetsperspektivet är inte så nära bundet till förvaltningsprocesserna att det skulle bidra till att understöden riktas så effektivt som möjligt

Granskningen av statsbidragsmyndigheternas verksamhet visade också på skillnader i hur resultaten av den understödda verksamheten beaktas i understödsprocessens olika skeden. Som helhet betraktat har en rätt etablerad grupp stödmottagare beviljats understöd av penningspelens avkastning. Understödsbesluten grundar sig i stor utsträckning på en etablerad struktur. Utifrån revisionen är effektivitetsperspektivet inte så nära bundet till understödsprocessen att det skulle ha en betydande styrande inverkan på hur understöden fördelas.

Kostnadseffektiviteten ingår delvis i kriterierna för beviljande av bidrag. Däremot är det svårt att fastställa hur stor inverkan effektivitetsperspektivet har på understödsbesluten. Enligt revisionen verkar dess inverkan dock vara rätt obetydlig.

Hur effektivt ett understöd används utgår från ett tydligt behov, för vilket understödet beviljats, samt från specificerade mål och målandikatorer för uppföljningen. Indikatorernas användning för uppföljning av verksamhetens resultat är brokigt, visar revisionen. Användningen av målandikatorer kan vara

småskalig eller till ingen praktisk nytta på grund av att målen som har fastställts är för allmänna eller av andra skäl.

Det finns betydande skillnader mellan de tre granskade statsbidragsmyndigheterna i fråga om hur omfattande deras övervakning av kostnadseffektiviteten är. Jord- och skogsbruksministeriet har delvis följt upp det övergripande resultatet av stöden för främjande av hästuppfödning och hästsport som finansieras med avkastningen av penningspel, men har inte förutsatt att resultatuppföljningsuppgifterna rapporteras per stödform eller enskilda understöd. Undervisnings- och kulturministeriet följer upp de enskilda stödmottagarnas kostnadseffektivitet och även policyhelheter, men utifrån revisionen är materialet för understöd som beviljats av penningspelens avkastning inte tillräckligt enhetligt med tanke på uppföljningens behov. Som helhet är uppföljningen mest omfattande i STEA, som i sin granskningsverksamhet också utvärderar resultatet av enskilda understöd genom separata effektivitetsgranskningar.

På basis av revisionen kan man fråga sig om understöden har beviljats utifrån tillräcklig prövning, där man bedömt om understödsobjektet är det bäst motiverade med tanke på de strategiska målen och målen som är underställda dem, om den offentliga finansieringen som anvisats för ändamålet är meningsfull i förhållande till målet och om den understödda verksamheten har genomförts på ett totalekonomiskt fördelaktigt sätt, även genom att undvika överlappningar och finansieringen av administrativa kostnader på kärnverksamhetens bekostnad.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Revisionsverket rekommenderar att de granskade statsbidragsmyndigheterna fäster uppmärksamhet vid understödsprocessens transparens. Det bör finnas ett tydligt kontinuum från behandlingen av en understödsansökan till understödsbeslutet med tillhörande, tillräckligt exakta motiveringar.
2. Revisionsverket rekommenderar att de granskade statsbidragsmyndigheterna skärper övervakningen av att kostnaderna är stödberättigade och av att understödsvillkoren iakttas. Jord- och skogsbruksministeriet bör också fästa uppmärksamhet vid tillräckligt omfattande övervakning av resultatet av de understöd som beviljas hästbranschen. Undervisnings- och kulturministeriet ska utöver att övervaka kostnaderna samt att understödsvillkoren iakttas också fästa uppmärksamhet vid att de utredningar om användningen av statsunderstöden som lämnats in samt att de inspektioner som görs på plats är tillräckliga. På basis av revisionen rekommenderas också att ministeriet ger anvisningar om adekvata förfaranden enligt 24 b § i lagen om statsbudgeten för intern kontroll av de statsunderstöd som fördelas på flera år. Social- och hälsoorganisationernas understödscentral STEA:s granskningsverksamhet jämte effektivitetsrevisioner och laglighetsgranskningar kan delvis fungera som god praxis när granskningar av statsunderstöd organiseras.
3. Revisionsverket rekommenderar att de granskade statsbidragsmyndigheterna effektiviserar sina åtgärder för att harmonisera förvaltningen av understöden och främja användbarheten av den information som fås om statsunderstödsverksamheten.

4. Revisionsverket rekommenderar att ministerierna som fördelar avkastningen fäster uppmärksamhet vid målen och målindikatorerna för de beviljade understöden, samt förenhetligar deras krav i tematiskt liknande funktioner för att förbättra jämförbarheten.
5. Revisionsverket rekommenderar att ministerierna som fördelar avkastningen förtydligar riktlinjerna för resultatuppföljningen för de understöd som beviljats av avkastningen av penningspel. Skälen till prioriteringen av en ansökan, som beviljas understöd, för uppnåendet av de strategiska målen och dem underställda mål, jämfört med alternativa understödsobjekt, bör redovisas tydligare än nu. Det beviljade understödsbeloppet bör också ställas i relation till målen. Uppmärksamhet bör även fästas vid understödsobjektens eventuella överlappningar gällande målet.