

Valtion- avustuslain ohjausvaikutus

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



**Valtion-
avustuslain
ohjausvaikutus**



ISSN 1238-0296

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 446/54/03
24.11.2004

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 40173) valtionavustuslain ohjausvaikutusta koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetusministeriölle sekä valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos


Jarmo Soukainen

Ylitarkastaja


Sami Vuorinen

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	8
1. JOHDANTO.....	11
2. TARKASTUSASETELMA	12
2.1 Valtionavustukset ja niiden sääntely.....	12
2.1.1 Valtionavustus.....	12
2.1.2 Valtionavustuslain tavoitteet.....	12
2.1.3 Valtionavustukset eri hallinnonaloilla	15
2.2 Tarkastuksen toteuttaminen	15
2.2.1 Tarkastuksen kohde.....	15
2.2.2 Tarkastuksen tavoite, rajaukset ja tarkastuskysymykset	17
2.2.3 Tarkastuksen kohdentaminen.....	18
2.2.4 Tarkastuskriteerit.....	20
2.2.5 Tarkastuksen aineistot ja menetelmä	21
3. TARKASTUSHAVAINNOT	23
3.1 Valtionavustusten myöntökriteerien kirjaaminen.....	23
3.1.1 Yleistä.....	23
3.1.2 Valtionavustusten kirjallinen ohjeistus	24
3.1.3 Muu valtionavustuksen myöntöön liittyvä ohjeistus.....	27
3.2 Valtionavustusten myöntöharkinnan kriteerit.....	29
3.2.1 Yleistä.....	29
3.2.2 Avustuksen perusteltavuus.....	30
3.2.3 Avustuksen tarkoituksen yhteiskunnallinen hyväksyttävyys.....	33
3.2.4 Avustuksen tarve ja tarpeellisuus.....	34
3.2.5 Avustuksen määrä	42
3.2.6 Avustuksen kielteiset vaikutukset	44
3.2.7 Avustuspäätöksen sisältö ja avustuksen käytön ehdot	46
3.3 Valtionavustusten myöntöharkinnan kriteerien soveltaminen	47

3.3.1 Yleistä.....	47
3.3.2 Tutkimusinstituuttien ja -laitosten sekä eräiden tieteellisten seurojen ja yhdistysten toiminta- avustukset	47
3.3.3 Liikuntajärjestöjen valtionavustukset	50
3.3.4 Kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten entistämisaavustukset	53
3.3.5 Nuorten työpajatoiminnan kehittäminen.....	56
3.3.6 Yhteenvetoa tapaustarkasteluun valituista avustusjärjestelmistä	59
4. TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	61
LÄHTEET.....	65
LIITE	

VALTIONAVUSTUSLAIN OHJAUSVAIKUTUS

Harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva valtionavustuslaki tuli voimaan 1.9.2001. Lain perusteluissa katsottiin, että valtionavustusten sääntely oli ollut yleisen lainsäädännön puuttumisen vuoksi hajanaista. Avustusten myöntön menettelytapoja ja käytäntöjä pidettiin epäyhtenäisinä.

Tarkastuksessa on arvioitu valtionavustuslain ohjausvaikutusta avustusten myöntöharkinnassa. Tarkastuksen pääky symys oli, miten valtionavustuslaki on ohjannut valtionavustusten myöntökäytäntöjen muotoutumista. Tarkastus kohdennettiin avustusvolyymin ja yleistettävyyden perusteella opetusministeriön hallinnonalalle. Opetusministeriössä ja sen alaisissa toimielimissä ratkaistaan vuosittain noin 13000 avustushakemusta. Vuosittain myönnettävien avustusten yhteismäärä on yli 300 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa havaittiin, että useiden valtionavustusten kohdalla ei ole laadittu avustuksen myöntöharkintaa koskevaa ohjetta. Myöskään myöntöprosessin keskeisiä menettelytapoja tai tulkintatilanteita koskevaa ohjetta ei ole ollut käytettävissä. Ohjeistuksen puuttuminen on lain asianmukaista toimeenpanoa vaarantava riskitekijä. Avustusmäärärahaa ei tulisi kohdentaa edes valtion talousarviossa nimetyille hakijal le ilman selkeää käsitystä avustuksen käytön tavoitteista.

Valtionavustuslain vaikutukset valtionavustusten myöntökäytäntöihin ovat jääneet verrattain vähäisiksi. Tämä johtuu siitä, että eräät uuden lain vaatimukset, kuten avustuksen markkinavaikutusten huomioon ottaminen, eivät tule sovellettavaksi opetusministeriön hallinnonalalla myönnettäviin avustuksiin. Useiden avustusten myöntöharkinnassa uutta lakia ei ole tarvinnut ottaa lainkaan huomioon.

Valtionavustuslain erot aiempaan normisääntelyyn ja sen pohjalta omaksuttuihin käytäntöihin ovat osoittautuneet verrattain vähäisiksi. Tästä huolimatta valtionavustuslaki on vahvistanut valtionavustuksia valmistelevien virkamiesten valmiuksia arvioida oman toimintansa vaatimuksia.

STATSUNDERSTÖDSLAGENS STYRANDE EFFEKT

Statsunderstödslagen, som gäller statsbidrag som beviljas enligt prövning, trädde i kraft 1.9.2001. I lagens motiveringar ansågs att regleringen av statsbidragen hade varit splitt-rad p.g.a. brister i den allmänna lagstiftningen. Förfarings-sätten och praxis vid beviljande av statsunderstöd ansågs vara oenhetlig.

Vid revisionen har granskats statsunderstödslagens styrande effekt när beviljande av bidrag övervägs. Huvudfrågan vid revisionen var, hur statsunderstödslagen har styrt utformningen av praxis för beviljande av statsbidrag. Revisionen inriktades på undervisnings-ministeriets förvaltningsområde på grund av bidragsvolymen och möjligheten till generalisering. Hos undervisningsministeriet och dess underställda organ av-görs årligen ca 1 300 ansökningar om bidrag. Det totala beloppet av de årligen beviljade understöden är över 300 miljoner euro.

Vid revisionen observerades att det i fråga om flera statsbidrag inte har uppgjorts någon instruktion om hur beviljande av bidraget skall övervägas. Inte heller någon instruktion om de centrala förfaringssätten vid bevillningsprocessen eller om tolkningssituationer fanns till förfogande. Att instruktioner saknas är en faktor som riske-rar en adekvat verkställighet av lagen. Ett understödsanslag borde inte ges ens åt en i statsbudgeten nämnd sökande utan att en klar uppfattning råder om målsättningarna för bidragets användning.

Statsunderstödslagens inverknings på praxis för beviljande av statsbidrag har varit tämligen små. Detta beror på att vissa krav i den nya lagen, så som att beakta bid-ragets inverknings på marknaden, inte blir föremål för til-lämpning i fråga om de bidrag som beviljas på undervis-ningsministeriets förvaltningsområde. Vid överväganden om beviljande av flera bidrag har den nya lagen inte alls behövt beaktas.

Skillnaderna mellan statsunderstödslagen och den tidigare normregleringen och på basis av denna utformad praxis har visat sig vara tämligen små. Trots detta har statsunderstödslagen stärkt beredskapen hos de tjänstemän som bereder statsbidragen att bedöma de krav som ställs på den egna verksamheten.

1. JOHDANTO

Valtionavustus on tietyn yhteiskunnallisesti hyödyllisen toiminnan tai hankkeen tukemiseen myönnettävää julkista rahoitusta. Harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntämisen, maksamisen ja käytön valvonnan perusteita koskeva valtionavustuslaki (27.7.2001/688) tuli voimaan 1.9.2001. Uudella lailla pyrittiin yhtenäistämään ja tehostamaan aiemmin hajanaisesti säädeltyjä valtionavustuskäytäntöjä.

Valtionavustusten valtiontaloudellinen merkitys on huomattava. Yksistään opetusministeriön hallinnonalalla myönnetään harkinnanvaraisia valtionavustuksia yli 300 miljoonaa euroa. Valtionavustukset ovatkin tarkastusviraston toimintasuunnitelmassa yksi tarkastustoiminnan kohdentamisen keskeisistä alueista.

Valtionavustuslain ohjausvaikutusta koskevassa tarkastuksessa näkökulma poikkeaa aiemmista tarkastuksista. Tarkastuksessa on selvitetty, miten kolme vuotta vanhan lain toimeenpano on käynnistynyt. Millaisiin toimenpiteisiin valtionavustuksia myöntävässä hallinnossa on ryhdytty lain toimeenpanemiseksi? Millaisiksi valtionavustuslaissa ilmaistut periaatteet ovat lain toimeenpanossa käytännössä muodostuneet? Onko uusi laki on vaikuttanut valtionavustusmenettelyihin ja onko valtionavustuslaki sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti yhtenäistänyt ja tehostanut valtionavustusmenettelyjä?

Valtionavustuslain ohjausvaikutusta koskevalla tarkastuksella on haluttu varmistua siitä, että näin merkittävää julkista rahoitusmuotoa koskevan lain toimeenpano on asianmukaista. Samalla toimeenpanoon liittyvät mahdolliset puutteet tulevat havaituiksi ja korjatuiksi mahdollisimman nopeasti.

Tarkastuskertomuksessa on tuotu esiin joitain valtionavustuslain toimeenpanossa havaittuja ongelmia. Kertomuksessa on myös kuvattu yksityiskohtaisesti eräiden valtionavustusten myöntämisprosessia. Tarkastuksessa esiin tuotuja erilaisia käytäntöjä voidaan hyödyntää valtionavustuksia koskevia ohjeita ja käytäntöjä kehitettäessä. Tarkastuksen tuloksia voidaan myös käyttää apuna valtionavustuksia koskevaa valvontaa ja tarkastustoimintaa suunnattaessa.

2.

TARKASTUSASETELMA

2.1 Valtionavustukset ja niiden sääntely

2.1.1 VALTIONAVUSTUS

Valtionavustuksella tarkoitetaan valtion varoista hakemuksen perusteella myönnettävää rahoitusta, jolla tuetaan tiettyä yhteiskunnallisesti hyödylliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta. Valtionavustuksia myönnetään harkinnanvaraisesti valtion talousarvion eri momenteille otetuista määrärahoista. Avustuksen myöntäminen, kuten myös avustuksen määrä ja käyttötarkoitus perustuvat viranomaisen harkintavaltansa nojalla tekemään päätökseen. Valtionavustuksia voidaan myöntää valtion talousarvioon otettujen määrärahojen puitteissa vaikka valtionavustuksen käyttötarkoituksesta ei olisi säädetty lailla, asetuksella tai edes valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä. Eräissä tapauksissa valtionavustuksen myöntämistä koskevaa päätösvaltaa ja sopimusvaltuutta on kuitenkin rajoitettu talousarviossa tiettyyn avustusmäärään tai käyttötarkoitukseen.

2.1.2 VALTIONAVUSTUSLAIN TAVOITTEET

Harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntämisen, maksamisen ja käytön valvonnan perusteista säädetään valtionavustuslaissa (27.7.2001/688). Sitä sovelletaan valtion talousarvioon otetusta määrärahasta sekä talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston tai Euroopan yhteisöjen varoista myönnettäviin valtioavustuksiin. Valtionavustuslaki on yleislaki. Lakia sovelletaan valtionavustuksiin vain niiltä osin kuin avustuksesta ei ole säädetty erityislaissa. Valtionavustuslakia ei sovelleta esimerkiksi valtionosuusjärjestelmiin kuuluviin valtionavustuksiin.

Valtionavustuslaki tuli voimaan 1.9.2001. Ennen valtionavustuslakia Suomessa ei ole ollut valtionavustuksia säätelevää yleistä lainsäädäntöä. Siltä osin kuin valtionavustuksen käytön tavoitteita ja menettelyjä ei ollut kirjattu erityislakiin, avustusten yleisistä edellytyksistä, avustusten hakemisesta, myöntämiseen liittyvästä päätöksen-

teosta ja hallintomenettelystä, avustuksen käytöstä sekä avustuksen valvonnasta ja takaisinperinnästä oli säädetty harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeneessa valtioneuvoston yleismääräyspäätöksessä (490/1965). Lisäksi eräät ministeriöt olivat vahvistaneet omilla hallinnonaloillaan sovellettavia valtionavustusten yleisiä ehtoja.

Valtionavustuslakia säädettäessä katsottiin, että valtioneuvoston yleismääräyspäätös ei täyttänyt perustuslain edellyttämää viranomaistoiminnan sääntelytasoa. Yleismääräykseen perustunut sääntely oli myös ollut hajanaista ja monilta osin puutteellista. Lisäksi yleisen lainsäädännön puuttuminen oli johtanut epäyhtenäisiin menettelytapoihin ja käytäntöihin sekä monenlaisiin soveltamiskäytäntöä koskeviin ongelmiin. Tilannetta pidettiin ongelmallisena paitsi avustusten hakijoiden oikeusturvan myös valtiontalouden asianmukaisen hoitamisen kannalta.

Valtionavustuslain valmisteluvaiheessa lain säätämisen keskeisiksi tavoitteiksi katsottiin

- valtionavustusten sääntelyn tuominen perustuslain edellyttämälle asianmukaiselle sääntelytasolle,
- hyvän hallinnon takeiden varmistaminen valtionavustuksiin liittyvissä viranomaiskäytännöissä,
- hyvän taloudenhoidon vahvistaminen turvaamalla eduskunnan budjettivaltaa ja edistämällä yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuutta sekä
- aiemmin tavanomaisoikeudelliseen sääntelyyn perustuneiden käytäntöjen kokoaminen yhteen yleislakiin.

Osa edellä mainituista valtionavustuslain tavoitteista täyttyi lain säätämällä. Lain ohjausvaikutuksen näkökulmasta kiinnostavia kysymyksiä ovat hyvän hallinnon takeiden varmistaminen ja hyvän taloudenhoidon vahvistaminen. Tarkastusviraston tehtävästä¹ käsin on luonnollista, että lain ohjausvaikutusta tarkastettaessa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, miten valtionavustuslaille asetetut eduskunnan budjettivallan turvaamista ja yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuutta koskevat tavoitteet ovat toteutuneet.

¹ *Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista (Laki Valtiontalouden tarkastusvirastosta 14.7.2000/676).*

Valtionavustuslain säätämisen eräänä lähtökohtana oli, että valtionavustusten hyvästä taloudenhoidosta voidaan varmistua parhaiten yhtenäisten avustusten myöntämistä koskevien periaatteiden ja menettelyiden kautta. Lakia säädettäessä todettiin, että monia hyvän taloudenhoidon varmistamisen kannalta merkittäviä periaatteita oli säännelty epäjohdonmukaisesti tai niitä ei ollut säännelty lainkaan. Hallituksen esityksessä (HE 63/2001 vp.) kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että avustusta myönnettäessä tulisi varmistua ainakin

- haetun valtionavustuksen käyttötarkoituksen yhteiskunnallisesta hyväksyttävyydestä,
- valtionavustuksen myöntämisen perusteltavuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta valtionavustuksen aiottuun käyttötarkoitukseen nähden sekä
- valtionavustuksen tarpeellisuudesta ottamalla huomioon hakijan omat varat ja muut rahoitusmahdollisuudet.

Valtionavustuslakiin otettiin myös avustuksen määrää ja tarvetta, avustuksen kielteisiä vaikutuksia sekä avustuksen käytön ehtoja koskevaa harkintaa ohjaavat kohdat. Valtiovarainvaliokunta täsmensi osaltaan avustuksen tarveharkintaa koskevia periaatteita (VaVM 9/2001 vp.).

Myöntöharkintaa ohjaavien periaatteiden lisäksi valtionavustuslain valmistelutyössä katsottiin tärkeäksi laatia yhtenäiset perusteet avustuksen maksatuksen aikataulusta ja edellytyksistä, avustuksen käytön valvonnasta sekä liikaa maksetun avustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä.

Valtionavustusten sääntelyn arviointi- ja kehittämistarpeita pohtinut valtiovarainministeriön asettama työryhmä korosti, että valtionavustuksia koskeva normitus tulee käydä läpi kaikilla hallinnonaloilla ja että normitukseen ja ohjeistukseen tulee tehdä valtionavustuslaista johtuvat tarkistukset. Tarkistamisessa tuli ottaa huomioon valtionavustuslaissa omaksutut linjaukset. Tarkoituksena oli varmistua siitä, että valtionavustusten myöntämistä koskeva yksityiskohtainen ohjeistus vastaisi perustuslain ja muun lainsäädännön sekä valtion hyvän taloudenhoidon vaatimuksia. (Valtionavustusten sääntelytyöryhmä, muistio 30.3.2001)

2.1.3 VALTIONAVUSTUKSET ERI HALLINNONALOILLA

Valtionavustuksia myönnetään eniten opetusministeriön hallinnonalalla. Opetusministeriön sisäisen harkinnanvaraisten valtionavustusten tietojärjestelmän mukaan ministeriössä ja sen alaisissa toimielimissä ratkaistaan vuosittain yli 13000 avustushakemusta. Ratkaisuista vajaassa puolessa, noin 6000 tapauksessa päätös on ollut hakijalle myönteinen. Vuonna 2002 myönnettyjen avustusten yhteismäärä oli noin 303,1 miljoonaa euroa.

Myös ulkoasiainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonaloilla myönnettävien valtionavustusten taloudellinen volyymi on huomattava. Muita merkittäviä valtionavustuksia myöntäviä hallinnonaloja ovat muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonalat. Valtionavustuksia myöntävinä valtionavustusviranomaisina toimivat kullakin hallinnonalalla ministeriö, lääninhallitukset ja eräät muut alueelliset yksiköt sekä osa hallinnonaloille sijoituvista virastoista.

Valtionavustuksia myönnetään myös talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen varoista. Näistä rahastoista keskeisimpiä ovat Valtion asuntorahasto, Maatilatalouden kehittämisrahasto, Palo-suojelurahasto sekä Valtion radio- ja televisiorahasto.

2.2 Tarkastuksen toteuttaminen

2.2.1 TARKASTUKSEN KOHDE

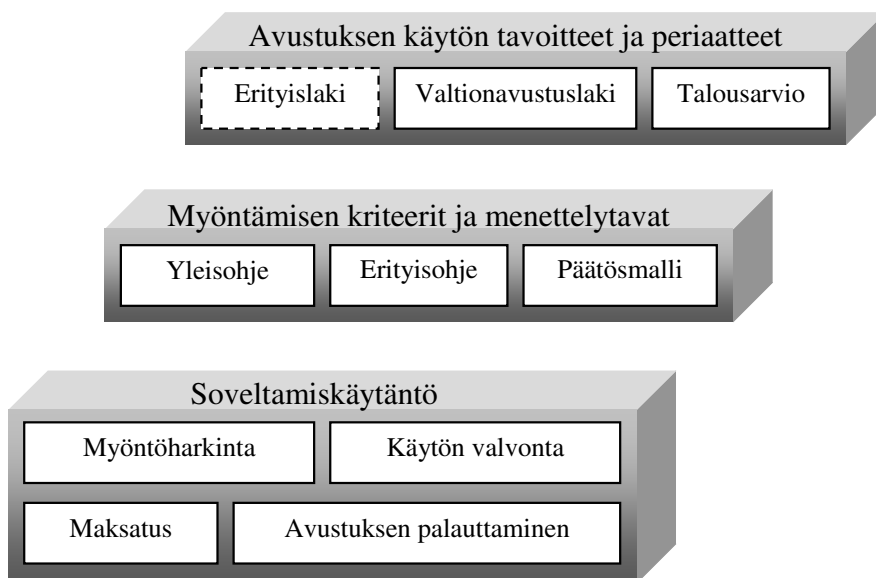
Ohjausvaikutus on yksi valtionavustuskäytännölle asetettu tavoite ja lain ennakoitu vaikutus. Ohjausvaikutuksella tarkoitetaan uuden lain valtionavustusmenettelyjä ja -käytäntöjä yhtenäistävästä ja tehostavaa vaikutusta. Lakiin otetuilla yhtenäisillä menettelytavoilla ja avustuksen myöntämistä koskevilla yleisillä edellytyksillä pyrittiin muun muassa vahvistamaan valtion hyvää taloudenhoitoa.

Lain ohjausvaikutuksen tarkastelu voidaan liittää osaksi laajempaa lakien vaikutusten arviointiin keskittyvää tutkimusperinnettä. Tala (2001) on esittänyt, että lakien vaikutusten tarkastelun tulisi perustua neljästä eri osatekijästä muodostettavaan kokonaiskäsitykseen. Nämä osatekijät ovat lakiuudistuksen tavoitteenasettelu, säädöksen sisältö, lain toimeenpano eli implementaatio sekä säätelyn kohteiden reagointi säädökseen.

Valtionavustuslain ohjausvaikutus muodostuu lain toimeenpanon kautta. Valtionavustuslain toimeenpanolla tarkoitetaan lain soveltamisen lisäksi myös niitä hallinnon toimenpiteitä, jotka mahdollistavat lain asianmukaisen soveltamisen.

Lain toimeenpanoprosessissa on tavallisesti kaksi vaihetta. Ensimmäkin valtionavustuslaissa säädetty avustuksen myöntämiseen liittyvät keskeiset menettelytapavaatimukset sekä avustusten yleiset myöntökriteerit tulee muokata myönnettävänä olevaan avustukseen soveltuviksi. Tässä vaiheessa on valtionavustuslain ohella otettava huomioon myös mahdolliseen erikoislakiin ja valtion talousarvioon otetut avustuksen käytön tavoitteita koskevat perusteet. Täytäntöönpanon toisessa vaiheessa kutakin avustusjärjestelmää varten muokattua myöntökriteeristöä sovelletaan yksittäisiin avustushakemuksiin.

Valtionavustuslain ohjausvaikutusta voidaan kuvata oheisen kuvion avulla.



Kuvio 1. Valtionavustuslain ohjausvaikutus

Avustuspäätösten valmistelun tueksi valtionavustusviranomaisessa voidaan laatia erityislakiin, valtionavustuslakiin ja valtion talousarvioon perustuva avustuksen käytön tavoitteita, menettelytapoja ja myöntökriteereitä koskeva avustusjärjestelmäkohtainen erityisohje. Kirjallinen ohjeistus edistää avustusasian johdonmukaista valmistelua. Avustusasiasiaa valmistelevalle virkamiehelle voi olla valmistelun

tukena tämän erityisohjeen lisäksi myös viranomaisen yleisiä menettelyjä koskevaa ohjeistusta sekä avustuspäätösmalli.

2.2.2 TARKASTUKSEN TAVOITE, RAJAUKSET JA TARKASTUSKYSYMYKSET

Tarkastuksessa arvioidaan valtionavustuslain ohjausvaikutuksen toteutumista. Tarkastuksen tavoitteena on selvittää, miltä osin valtionavustuslain ilmentämät tavoitteet ja keskeiset periaatteet on omaksuttu valtionavustuskäytäntöjen perustaksi.

Tarkastusnäkökulma on suunnattu valtionavustuslakia toimeenpanemaan hallintoon. Tarkastelussa on siten rajauduttu pelkästään valtionavustuslain implementaatioon (vrt. luku 2.2.1).

Talan (2001, 227-237) mukaan lakien toimeenpanoa koskevassa tutkimuksessa on tuotu esiin viidenlaisia implementaatioon liittyviä ongelmia. Ongelmina on pidetty erityisesti

1. keskushallinnon ohjauskyvyn vajavaisuutta,
2. implementaatioprosessien ja -rakenteiden vaikutusta säädösten implementaatioon,
3. avaintoimijoiden merkitystä säännöksen implementaatiossa,
4. erilaisia implementaatiotapoja sekä
5. implementaatioprosessin muuttumista.

Valtionavustuslain ohjausvaikutusta koskevan tarkastuksen kysymyksen asettelussa tukeudutaan tähän Talan esittämään lainsäädännön implementaatiotutkimukseen perustuvaan erittelyyn. Tarkastuksen pääkysymys on, miten valtionavustuslaki on ohjannut valtionavustuskäytäntöjen muotoutumista.

Pääkysymystä on selvitetty kahden valtionavustuslain implementaatiota koskevan tarkastuskysymyksen avulla:

1. Millaisiin toimenpiteisiin hallinnossa on ryhdytty valtionavustuslain asianmukaisen soveltamisen mahdollistamiseksi?
2. Vastaavatko valtionavustuslain soveltamiskäytännöt laille säätämisvaiheessa asetettuja tavoitteita?

Tarkastuskysymysten avulla tarkastuksessa on pyritty varmistumaan siitä, että hallinnossa on ryhdytty tarpeellisiin valtionavustuslain soveltamisen edellyttämiin toimiin ja että omaksutut käytännöt vastaa-

vat valtionavustuslain vaatimuksia. Tarkastuksessa on siten selvitetty hallinnon kykyä ohjata valtionavustuskäytäntöjä, valtionavustuslain toimeenpanoprosessia sekä avustuspäätösten valmistelun merkitystä lain toimeenpanossa. Tarkastuksessa on pyritty myös esittämään omaksutuille käytännöille vaihtoehtoisia tapoja panna valtionavustuslakia toimeen.

Tarkastus on rajattu avustusten myöntöharkintaan. Tarkastuksessa on keskitytty siihen, miten valtionavustuslaissa säädettyt yleiset avustusten myöntämisen edellytykset on yksilöity ja kirjattu sekä siihen, vastaavatko nämä yksilöidyt myöntökriteerit valtionavustuslain tavoitteita. Avustusten myöntökriteereiden vastaavuutta valtionavustuslain kanssa arvioidaan tarkastuksessa kriteerien sisällöllisen vastaavuuden perusteella ja sen perusteella, miten näitä myöntökriteereitä sovelletaan yksittäisten avustushakemusten käsittelyssä.

Tarkastuksessa ei selvitetä, millä tavoin valtionavustuslakiin kirjatut avustuksen käytön valvonta, maksatus ja liikaa maksetun avustuksen palauttaminen on ohjeistettu tai millainen soveltamiskäytäntö näissä menettelyissä on omaksuttu.

2.2.3 TARKASTUKSEN KOHDENTAMINEN

Valtionavustus on keskeinen julkisen tuen muoto. Valtionavustuksia myönnetään lähes kaikilla hallinnonaloilla. Eri hallinnonaloilla on puolestaan satoja erilaisia valtionavustusjärjestelmiä. Myönnettyjen avustusten euromääräinen volyymi on vuosittain yhteensä useita satoja miljoonia euroja.

Tarkastuksessa ei ollut mahdollisuutta selvittää valtionavustuslain ohjausvaikutusta koko lain soveltamisalan laajuisesti. Tarkastusta rajattiin hallinnonalajaon mukaan.

Tarkastuksen kohdentamisesta päätettäessä painotettiin avustusten volyymia hallinnonalalla sekä tarkastuksen yleistettävyyttä. Kun tarkastus päätettiin kohdentaa yhteen hallinnonalaan, avustusvolyymien perusteella oli luonnollista, että tarkastus kohdennettaisiin opetusministeriön hallinnonalalle.

Opetusministeriössä julistetaan vuosittain julkisesti haettavaksi yli 60:een eri tarkoitukseen myönnettävää avustusta. Lisäksi myös opetusministeriön hallinnonalan eräät virastot ja läänien sivistysosastot myöntävät valtionavustuksia. Opetusministeriössä ja sen alaisissa toimielimissä annetaan vuosittain noin 6000 hakijalle myönteistä valtionavustuspäätöstä.

Huomattavan suuren avustusjärjestelmäjoukon vuoksi tarkastusta kohdennettiin opetusministeriön hallinnonalan keskeisten keskus- ja aluehallinnon valtionavustusviranomaisten toimintaan. Kohdentaminen tehtiin avustusjärjestelmittäin edustavasti. Se perustui riskianalyysiin, joissa otettiin huomioon avustusjärjestelmän volyyymi, avustuksen käytön normatiivinen perusta, avustuksen saajat sekä viranomaisen harkintavalta avustusta myönnettäessä. Kohdentamisesta päätettäessä otettiin huomioon avustuksia myöntävien viranomaisten näkemys avustusjärjestelmiin liittyvistä riskeistä. Analyysin perusteella tarkastukseen valittiin 14 erilaista valtionavustusjärjestelmää. Tarkastukseen valitut avustukset ja niitä myöntävät viranomaiset on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Tarkastukseen otetut avustusjärjestelmät, v. 2003

Avustuksen käyttötarkoitus	Myöntäjä	Määräraha, euroa
Kulttuurilehtien tukeminen	OPM / Viestintäkulttuuriyksikkö	757 000
Valtakunnallisten kulttuuritapahtumien tukeminen	OPM / Taide- ja kulttuuri-perintöyksikkö	2 973 000
Museoiden kokoelmatietojen siirtäminen elektroniseen muotoon	OPM / Taide- ja kulttuuri-perintöyksikkö	252 270
Liikuntajärjestöjen toiminta-avustukset	OPM / Liikuntayksikkö	26 951 900
Valtakunnalliset nuorisojärjestöt	OPM / Nuorisoyksikkö	7 100 000
Ennaltaehkäisevä päihde- ja huumetyö	OPM / Nuorisoyksikkö	840 000
Käsi- ja taideteollisuusjärjestöt	OPM / Aikuiskoulutusyksikkö	2 527 000
Tavoitesopimuksiin perustuvat hankerahoitusavustukset	OPM / Ammattikorkeakouluyksikkö	24 349 000
Eräiden tiedeseurojen ja -yhdistysten toiminta-avustukset	OPM / Tiedepolitiikan yksikkö	6 343 200
Ammatillisen koulutuksen kehittäminen	OPM / Ammatillisen koulutuksen yksikkö	1 899 000
Valtionavustus järjestöille	Opetushallitus	521 000
Kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten entistämistä avustukset	Museovirasto	663 000
Noste-ohjelma	Läänien sivistysosastot	12 500 000
Nuorten työpajatoiminta	Läänien sivistysosastot	808 000

Tarkastushavainnot koskevat suoraan vain tarkastukseen valittuja avustusjärjestelmiä. Havaintojen perusteella voidaan kuitenkin tehdä joitakin päätelmiä myös siitä, miten valtionavustuslain ohjausvaikutus on yleensä ottaen toteutunut opetusministeriön hallinnonalalla.

Opetusministeriön hallinnonalan avustusjärjestelmien lisäksi tarkastukseen otettiin myös muilla hallinnonaloilla myönnettäviä valtionavustuksia. Näistä avustuksista tehtyjen havaintojen avulla pyrittiin suhteuttamaan opetusministeriön hallinnonalalla laadittujen avustusjärjestelmiä koskevien ohjeistusten ja omaksuttujen käytäntöjen tarkoituksenmukaisuutta. Vertailu muilla hallinnonaloilla hallinnoitaviin avustusjärjestelmiin on auttanut tuomaan esiin eräitä opetushallinnon valtionavustusmenettelyjen erityisiä vahvuuksia ja heikkouksia.

Vertailua varten tarkastukseen otetut avustusjärjestelmät on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Vertailuun otetut avustusjärjestelmät, v. 2003

Avustuksen käyttötarkoitus	Myöntäjä	Määräraha, euroa
Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö	UM / Kansalaisjärjestöyksikkö	35 000 000
Kansallisen terveydenhuollon hankkeen mukaiset kehittämishankkeet	STM / Terveysosasto	8 000 000
Valtakunnallisten luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen tukeminen	YM / Ympäristönsuojeluosasto	1 587 000
Yritysten kansainvälistyminen	KTM / Markkinaosasto	18 273 000
Liikuntapaikkarakentaminen*	OPM / Liikuntayksikkö	13 946 000
Tietoyhteiskuntahankkeet*	Opetushallitus	7 106 000

* Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukainen valtionavustus

2.2.4 TARKASTUSKRITERIT

Tarkastuksen lähtökohtainen tarkastuskriteeri on valtionavustuslain asianmukainen toimeenpano.

Valtionavustuslain mukaan valtionavustusviranomaisen tulee valtionavustusta myöntäessään suorittaa avustuksen myöntämisen edellytyksiä, avustuksen määrää sekä avustuspäätökseen sisältyviä ehtoja ja rajoituksia koskeva harkinta. Lisäksi valtionavustusviranomaisen tulee huolehtia siitä, että avustus käytetään vaikuttavuudeltaan parhaalla mahdollisella tavalla.

Valtionavustuslain ja sen esitöiden mukaan valtionavustusta ei saa myöntää, jos

1. avustuksen myöntäminen ei ole perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta,
2. avustuksen tarkoitus ei ole yhteiskunnallisesti hyväksyttävä säädöksissä ja eduskunnan päätöksissä tarkoitetulla tavalla,
3. avustuksen myöntäminen ei ole tarpeellista käyttötarkoituksen yhteiskunnallinen merkitys, hakijan saama muu julkinen tuki sekä avustettavan toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen,
4. avustuksen myöntämisellä on merkittäviä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia.

Valtionavustuslaissa on lisäksi säädetty valtionavustusviranomaisen toimivallasta ja velvollisuuksista. Lain mukaan avustuksen myöntämisen edellytysten varmistamiseksi valtionavustusviranomainen voi harkintansa mukaan asettaa avustuksen käyttöä koskevia ehtoja ja rajoituksia.

Valtionavustuslaki velvoittaa myöntävää viranomaista kohdentamaan avustuksen yhteiskunnallisesti vaikuttavalla tavalla. Kun myönnön edellytykset täyttävien hakemusten määrä pääsääntöisesti ylittää käytettävissä olevan määrärahan, avustuksen kohdentamisen tulee perustua avustettavan toiminnan tai hankkeen ominaisuuksiin ja yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Käytännössä valtionavustusviranomaisen tulee avustusta kohdentaessaan harkita avustettavan toiminnan laadun ja toteutuksen mittakaavan soveltuvuutta valtionavustuksen käyttötarkoitukseen.

Avustusta myöntävän viranomaisen on huomioitava myös, että valtionavustus ei lain mukaan saa kattaa avustettavan toiminnan kustannusten täyttä määrää, ellei se ole välttämätöntä avustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tarkastuksessa valtionavustuslain asianmukaista toimeenpanoa on arvioitu sen mukaan, miten edellä esitetyt avustuksen myöntämisen edellytykset ja kohdentamisen periaatteet on otettu huomioon avustusten toimeenpanossa, millaisen sisältö edellä mainituille periaatteille on toimeenpanossa muodostunut ja miten periaatteet ovat käytännössä vaikuttaneet avustusten myöntöharkintaan.

2.2.5 TARKASTUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄ

Tarkastuksen aineistoina ovat olleet tarkastukseen valittuja avustusjärjestelmiä koskevat ohjeet ja avustusmenettelyn muu ohjeistus,

avustuspäätösten valmistelusta vastanneiden esittelijöiden haastattelut sekä avustusasiakirjat.

Tarkastuksessa tutustuttiin ministeriön ja sen osastojen sekä eri virastojen laatimaan valtionavustusmenettelyjä koskevaan ohjeistukseen. Samoin tarkastuksessa käytiin läpi kaikkia tarkastukseen valittuja avustusjärjestelmiä koskeva ohjeistus.

Varsinaisen ohjeistuksen lisäksi tarkastuksessa tutustuttiin myös muihin avustusten myöntöprosessiin liittyviin asiakirjoihin. Näitä asiakirjoja ovat muun muassa ilmoitus haettavana olevasta avustuksesta, avustuksen hakulomake ja lomakkeen täyttöohje, avustuspäätöksen valmistelijan laatima perustelumuihistio, avustuksen saajalle osoitettu päätös sekä päätökseen liitetyt avustuksen käytön ehdot ja ohjeet maksatusmenettelystä.

Tarkastuksessa haastateltiin kaikkien tarkastukseen valittujen avustusjärjestelmien valmistelusta vastaavia virkamiehiä. Haastattelujen tavoitteena oli varmistua avustusjärjestelmän asianmukaisesta ohjeistuksesta sekä muodostaa käsitys avustuksen myöntöharkintaprosessista ja myöntöharkinnan sisällöstä. Jokaisesta avustusjärjestelmästä laadittiin haastatteluiden perusteella lomake, johon koottiin avustusjärjestelmän ohjeistusta ja avustusten myöntöharkintaa koskevia tietoja. Lomakepohja on tarkastuskertomuksen liitteenä.

Tarkastuskertomusluonnos on ollut kommentoitavana opetusministeriössä. Kirjalliset kommentit on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Sami Vuorinen. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäällikkö Arto Seppovaara ja tarkastusneuvos Jarmo Soukainen.

3.

TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 Valtionavustusten myöntökriteerien kirjaaminen

3.1.1 YLEISTÄ

Valtionavustuslaki on valtionavustusten myöntämistä, käyttöä, ja käytön seurantaan ohjaava yleislaki. Avustuksen myöntöharkinnan tarkoituksena on avustuksen kohdentaminen määrärahan käytölle asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Myöntöharkinta ei voi siten perustua pelkästään valtionavustuslakiin kirjattuihin avustuksen myöntämistä koskeviin yleisiin periaatteisiin, vaan harkinnassa tulee ottaa huomioon kutakin avustusjärjestelmää koskevat aineelliset tavoitteet.

Avustuksen käytön tavoitteista voi olla säädetty erikoislainsäädännössä. Tavoitteet voivat olla kirjattuina myös valtion talousarvioon tai myönnettävää avustusta koskevaan ohjeeseen. Avustuksen käytön tavoitteet ja kohdentamiseen vaikuttavat tekijät esitetään viimeistään myöntöprosessin yhteydessä laadittavissa asiakirjoissa.

Valtionavustuslain ohjausvaikutuksen kannalta on tärkeää, että avustuksen myöntöharkinnan kriteerit ovat yksilöityjä. Myöntökriteerien yksilöiminen varmistaa käytännössä, että avustuksen myöntävä viranomais on selvillä avustuksen käyttötarkoituksesta ja keskeisistä määrärahan kohdentamisen perusteista. Kirjallinen ohje, jossa on kuvattu myönnettävän avustuksen käyttötarkoitus ja valtionavustuslain tarkoituksenmukainen soveltaminen, tukee avustuspäätösten johdonmukaista valmistelua.

Tässä luvussa esitetään havaintoja siitä, millaisiin toimenpiteisiin valtionavustusviranomaiset ovat ryhtyneet valtionavustuslain asianmukaisen toimeenpanon varmistamiseksi. Tarkastuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, onko avustuspäätöksen perusteena olevat myöntökriteerit kirjattu erilliseen ohjeeseen tai onko kriteerit yksilöity muutoin päätöksen kirjallisen valmistelun yhteydessä.

3.1.2 VALTIONAVUSTUSTEN KIRJALLINEN OHJEISTUS

Tarkastuksessa arvioitiin kaikkiaan 14 opetusministeriön hallinnonalalla myönnettävän valtionavustuslain sovellusalaan kuuluvan avustusjärjestelmän myöntöharkintaa koskevaa ohjeistusta (ks. taulukko 1, luku 2.2.3). Lisäksi tarkastuksessa tutustuttiin kuuteen muilla hallinnonaloilla myönnettävään tai muihin rahoitusjärjestelmiin liittyvään valtionavustusjärjestelmään.

Avustuksen myöntöharkinnan käytännöt ovat tarkastetuissa avustusjärjestelmissä perustuneet 1) aineelliseen lainsäädäntöön, erikoislakiin tai asetukseen, 2) valtion talousarvioon, 3) valtionavustusviranomaisen laatimaan ohjeistukseen sekä 4) valtionavustusviranomaisessa omaksuttuun käytäntöön tai viranomaisen rajoittamattomaan harkintaan.

Tarkastukseen otetuista avustusjärjestelmistä liikunnan toimialajärjestöille ja valtakunnallisille nuorisojärjestöille myönnettävien avustusten tarkoituksesta ja peruskriteereistä on säädetty lailla. Näiden lisäksi lääninhallitusten hallinnoimasta Noste-ohjelman rahoituksesta on annettu valtioneuvoston asetus (A 23.1.2003/41). Valtionavustusviranomaiset ovat tarkentaneet lainsäädäntöön kirjattuja kriteerejä ja menettelytapaohjeistusta joiltain osin.

Yhden tarkastukseen otetun avustusmäärärahan kohdentaminen on yksilöity valtion talousarviossa siinä määrin tarkoin, että valtionavustusviranomaisen harkinta on käytännössä rajoittunut avustuksen maksatuksen edellytyksien toteamiseen.

Yhdessä valtion talousarvion momentissa on voitu osoittaa määräraha useisiin eri tarkoituksiin. Momentin selvitysosassa on tavallisesti esitetty määrärahan käytön arvioitu jakautuminen. Useiden avustusmäärärahojen kohdalla määrärahan kohdentaminen on yksilöity selvitysosassa ainoastaan otsikkotasoisesti. Kymmenen tarkastetun avustusjärjestelmän kohdalla määrärahan käyttöä, avustuksen käytön tavoitteita tai myöntökriteereitä ei ollut yksilöity lainsäädännössä tai valtion talousarviossa niin yksityiskohtaisesti, että asianmukainen avustusten myöntöharkinta olisi voinut perustua yksistään näihin normeihin.

Viidessä tapauksessa edellä mainituista kymmenestä avustusjärjestelmästä valtionavustusviranomaisen on laatinut myöntömenettelyä ja -harkintaa tukevan kirjallisen asiakirjan. Myöntömenettelyä on ohjeistettu paitsi ministeriön päätöksenä annetulla ohjeella (Opetusministeriön ohje kulttuurilehtiä tukemiseen osoitetun määrärahan hakemisesta ja käytöstä, 19.12.2001) myös yksikön sisäiseen käyt-

töön tarkoitetuilla muistioilla. Yhdessä tapauksessa ministeriö on ohjeistanut kirjallisesti valtionavustusviranomaisena toimivia lääninhal- lituksia määrärahan käytössä. Avustuksen myöntöharkinnassa huo- mioitava kriteeristö on voitu esittää myös erillisessä myöntöprosessin kuvauksessa tai tavoitesopimusneuvottelujen kautta syntyneessä so- pimusasiakirjassa.

Viidessä tapauksessa avustuksen myöntöön valmistelussa ei ollut käytettävissä avustuksen myöntöharkinnan menettelytapoja ja myön- tökriteereitä koskevaa kirjallista ohjetta. Näissä tapauksissa määrära- han kohdentamista ei ole myöskään voitu perustaa valtion talousar- vioon. Tarkemmat keskustelut osoittivat, että eri avustusjärjestelmis- sä harkinta perustuu pääosin vakiintuneisiin käytäntöihin ja käytän- nön vahvistamiin kriteereihin. Joissakin tapauksissa myöntökriteeris- töä on kuvattu keskeisimmiltä osin avustuspäätösten perustelumuis- tioissa.

Taulukossa 3 on esitetty yhteenvetotietoja siitä, mihin lähteisiin tarkastukseen otettujen avustusjärjestelmien myöntöharkinnan kritee- rit ovat perustuneet.

Taulukko 3. Tarkastukseen otettujen avustusjärjestelmien myöntöharkinnan kriteerien lähteet

Myöntöharkinnan kriteerien lähde	Tapauksia aineistossa
Aineellinen lainsäädäntö	3
Valtion talousarvio	1
Viranomaisen antama ohjeistus*	5
Viranomaisen omaksuma käytäntö	5
Yhteensä	14

* ministeriön päätöksenä annettu ohje, tavoitesopimusasiakirja, prosessiku- vausasiakirja sekä kaksi sisäistä muistiota.

Myöntöharkinnan lähtökohtana tulee olla eduskunnan osoittamista määrärahan tarkoituksesta ja avustuksen käytön tavoitteista johdettu peruskriteeristö. Hyvinkään laaditun perustelumui- stion kautta ei voi- da saavuttaa kaikkia kirjalliseen ohjeistukseen liittyviä etuja. Kirjalli- sella ohjeella on erityistä merkitystä muun muassa siinä, että ohje parantaa avustuspäätöksen ratkaisijan edellytyksiä todeta, vastaako esitys ja perustelumui- stio sitä tarkoitusta ja niitä tavoitteita, joita määrärahan käytölle on asetettu.

Vertailuryhmän muodostaneista kuudesta avustusjärjestelmästä viidessä tapauksessa oli joko annettu avustuksen myöntämistä ja käyttöä ohjaava asetus tai valtionavustusviranomaisen oli itse laati-

nut avustuskohtaisen ohjeen. Yhdessä tapauksessa kirjallisen ohjeen laadinta oli meneillään.

Seuraava sisennetty petiittikappale kuvaa esimerkinomaisesti sitä, kuinka tarkastuksen vertailuryhmään kuuluneilla hallinnonaloilla korostettiin opetusministeriön hallinnonala voimakkaammin kirjallisen ja jopa säädöstasoisien ohjeistuksen merkitystä.

Tarkastuksen yhteydessä haastateltu kauppa- ja teollisuusministeriön virkamies toi esiin, kuinka valtionavustuslain voimaan tulon jälkeen avustusjärjestelmää koskevan asetuksen laatiminen oli työn aiheuttamasta vaivasta ja aikataulun viivästyisestä huolimatta itsestään selvää. Asetuksen antamista on ministeriössä perusteltu sillä, että talousarviossa ei ollut yksilöity määrärahan käyttöä riittävän tarkasti.

Kirjallisen ohjeen puuttuminen on tarkastuksessa osoittautunut erityiseksi ongelmaksi tilanteissa, joissa avustusten myöntöä valmisteleva virkamies on siirtynyt muihin tehtäviin tai vaihtunut jostakin muusta ennakoimattomasta syystä.

Erään avustusjärjestelmän kohdalla ohjeistuksen puuttuminen vaikeutti merkittävästi seuraajan perehdyttämistä. Avustuksia pitkään valmistelleen virkamiehen jätettyä tehtävänsä myöntöharkintaa koskenutta tietoa ei enää ollut käytettävissä. Avustuskäytännöt olivat vakiintuneita ilman, että kukaan yksikössä enää tiesi tarkoin, millä perusteilla avustuksia oli vuosittain kohdennettu tietyille hakijoille. Ohjetta tai prosessikuvausta ei ollut olemassa.

Avustuksen käytön vaikuttavuuden kannalta on keskeistä, että avustuksen käytölle on määritelty ennalta tavoitteet sekä tavoitteiden edistämistä osoittavat perusteet ja kriteerit. Ennalta määriteltyjen kriteerien arviointiin perustuva myöntöharkinta turvaa parhaiten johdonmukaisen myöntökäytännön sekä määrärahan tarkoituksenmukaisen kohdentamisen avustettavan toiminnan tarkoituksen, avustuksen tarpeen ja toiminnan laadun näkökulmasta.

Kirjallinen ohjeistus tukee myöntöharkinnan jäsentynyttä etene- mistä ja varmistaa, että esitys ja sen pohjalta tehty ratkaisu todellakin perustuvat ennalta määriteltyihin kriteereihin. Kirjallinen ohje myös ehkäisee osaltaan avustuksen peruskriteeristön epätarkoituksenmu- kaista muokkautumista alkuperäisiin tavoitteisiin ja eduskunnan osoittamaan tarkoitukseen nähden. Avustuksen hakijoiden näkökul- masta muuttuvat käytännöt ja jäsentymättömät arviointikriteerit ovat merkittäviä oikeusturvan toteutumiseen liittyviä riskitekijöitä.

Tarkastuksessa ei ole tullut esiin tapauksia, joissa kirjallisen ohjeistuksen puuttuminen olisi vaarantanut hakijoiden oikeusturvaa. Esimerkiksi oikaisuvaatimusten määrä on ollut kielteisiin avustuspäätöksiin nähden varsin vähäinen.

Avustuskohtaisilla kirjallisilla ohjeilla on merkittävä vaikutus asianmukaisten valtionavustuskäytäntöjen omaksumiseen. Opetusministeriön hallinnonalalla myöntöharkinta on kuitenkin melko yleisesti jäänyt pelkästään vakiintuneiden käytäntöjen varaan. Asia nousi esiin opetusministeriössä käydyissä keskusteluissa useita kertoja. Näiden keskustelujen perusteella näyttää sille, että opetusministeriössä on edellytykset ryhtyä tarvittaviin toimiin avustuskäytäntöjen kehittämiseksi.

3.1.3 MUU VALTIONAVUSTUKSEN MYÖNTÖÖN LIITTYVÄ OHJEISTUS

Avustusten hakemista, myöntämistä, maksatusta, käyttöä ja käytön valvontaa on kuvattu ja ohjeistettu varsinaisen ohjeistuksen lisäksi erilaisissa myöntöprosessiin liittyvissä asiakirjoissa. Näitä asiakirjoja ovat muun muassa ilmoitus haettavana olevasta avustuksesta, avustuksen hakulomake ja lomakkeen täyttöohje, avustuspäätöksen valmistelijan laatima perustelumuuisto, avustuksen saajalle osoitettu päätös sekä päätökseen liitetyt avustuksen käytön ehdot ja ohjeet maksatusmenettelystä. Tarkastuksen yhteydessä on tutustuttu myös näihin avustuksen myöntöprosessiin liittyviin asiakirjoihin sen toteutukseksi, onko näihin asiakirjoihin kirjattu myös valtionavustuksen kohdentamiseen vaikuttavia kriteereitä.

Harkinnanvarainen valtionavustus myönnetään hakemuksen perusteella. Eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta avustus julistetaan haettavaksi julkisesti tai potentiaalisille hakijoille suoraan osoitetulla hakuilmoituksella. Tarkastuksessa hakuilmoitus on osoittautunut tärkeäksi avustuksen tarkoitusta ja keskeisimpiä myöntökriteereitä koskevaksi kirjalliseksi lähteeksi. Potentiaalisille hakijoille suoraan osoitetuissa hakuilmoituksissa avustuksen myöntämiseen vaikuttava kriteeristö oli esitetty tarkkarajaisesti. Julkisissa hakuilmoituksissa avustuksen käytön tarkoitus ja hakemuksen hylkäämiskriteerit oli usein todettu huomattavasti yleisemmin. Toisaalta avustuksista on aina ollut mahdollista saada lisätietoja puhelimitse.

Hakuilmoituksella ei ole suoraa vaikutusta myöntöharkintaan. Hakuilmoitukset ovat haastattelujen perusteella kuitenkin kuvanneet

myöntöharkinnan kriteeristöä varsin hyvin. Tämä on tärkeää siitäkkin syystä, että myöntöharkintaa tarkasti vastaava ilmoitus vähentää ilmeisen perusteettomia hakemuksia ja edistää siten hakemusten sujuvaa käsittelyä.

Vuonna 2003 valtion talousarvioon varattiin ensimmäisen kerran määräraha työelämässä olevan aikuisväestön koulutustason nostamiseen. Määräraha osoitettiin lääninhallituksille valtionavustusten myöntämistä varten.

Avustuksen haun yhteydessä tuli esiin, että eräissä tapauksissa hakijat eivät olleet saaneet tarkkaa käsitystä avustuksen käytön tavoitteista. Esimerkiksi Oulun lääninhallitus ei myöntänyt ensimmäisen haun perusteella avustusta yhteenkään hankkeeseen. Hakijat käynnistivät lääninhallituksen rohkaisemina neuvottelut, joissa perustettiin useita avustuksen myöntökriteeristön täyttäviä oppilaitosten välisiä verkostohankkeita. Lääninhallitus päätti myöhemmin myöntää valtionavustusta näihin verkostohankkeisiin.

Opetusministeriössä on laadittu valtionavustuslain voimaan tulon jälkeen yleinen avustuspäätöksen ehtoja ja rajoituksia koskeva malli. Osastojen yksiköissä käytettävät avustuspäätösten liitteet on laadittu tätä mallia mukailleen. Myös monet muut tarkastukseen otettuja avustuksia hallinnoineet valtionavustusviranomaiset ovat laatineet vakiomuotoisia avustuspäätöksen liitteitä. Myöntöharkinnan näkökulmasta liitteissä on keskeistä, että niissä on muun muassa tarkennettu avustuksen määrän harkintaan vaikuttavan hyväksyttävän menon määritelmää. Avustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia koskevan avustuspäätöksen liitteen pääasiallinen tarkoitus on kuitenkin avustuksen käytön ohjeistaminen. Liiteasiakirjan hyödynnettävyys avustuksen kohdentamisessa on varsin vähäinen.

Opetusministeriön hallinnonalalla myönnettävät harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat tyypillisesti määräaikaan mennessä haettavia avustuksia. Määräajan päätyttyä kaikkien saapuneiden hakemusten käsittely ja päätösmenettely etenee samanaikaisesti. Avustuksesta päätetään esittelystä. Esittelyä varten esittelevä virkamies laatii perustelumui- stion, jonka avulla ratkaisijana toimiva esimies arvioi tehtyä esitystä. Varsinainen esitys on tyypillisesti luettelo avustettavista hakijoista sekä myönnettävästä avustuksen määrästä ja käyttötarkoituksesta.

Parhaassa tapauksessa perustelumui- stiossa kuvataan tarkasti tapaa, jolla esitykseen päädytty; muistiossa kuvataan avustuksen myöntämisen tarkoitus ja avustuksen käytölle asetetut yhteiskunnalliset tavoitteet, esitetään harkinnassa huomioon otetut perusteet ja kriteerit, esitetään keskeiset syyt hylättäväksi esitettävien hakemus-

ten hylkäämiseen sekä esitetään muut määrärahan kohdentamiseen vaikuttaneet tekijät.

Avustuksen kohdentamista koskeneiden ohjeiden puuttuessa avustuspäätösesitysten perustelumuiiot ovat tarkastuksessa osoittaneet useiden avustusjärjestelmien kohdalla kaikkein keskeisimmiksi avustuksen kohdentamisperusteiden kirjalliseksi lähteeksi. Eräissä tapauksissa perustelumuiio on kuvannut avustuksen kohdentamisen kriteeristöä tarkemmin kuin avustusta varten laadittu kirjallinen ohjeistus. Avustuksen kohdentamista koskevan kirjallisen ohjeistuksen puuttuessa perustelumuiion laadintaan voi kuitenkin liittyä luvussa 3.1.2 esitettyjä ongelmia.

Opetusministeriön hallinnonalalla myönnettävien avustusten myöntöprosessiin liittyvissä asiakirjoissa on painottunut avustuksen hakijan ja avustuksen saajan ohjeistaminen. Avustuksen saajan ohjeistaminen on perusteltua avustuksen asianmukaisen käytön varmistamiseksi. Näiden asiakirjojen merkitys avustuksen kohdentamisessa on kuitenkin varsin vähäinen. Esimerkiksi niiden avustusjärjestelmien kohdalla, joissa valtionavustusviranomaisen ei ole laatinut kirjallista myöntöharkintaa koskevaa ohjeistusta, ei voida sanoa, että avustusten myöntöprosessiin liittyvä muu asiakirja-aineisto olisi korvannut avustuksen kohdentamista koskevan kirjallisen ohjeen.

3.2 Valtionavustusten myöntöharkinnan kriteerit

3.2.1 YLEISTÄ

Valtionavustuslaissa on esitetty valtionavustuksen myöntöharkinnan keskeiset perusteet. Valtionavustuslaki on kuitenkin yleislaki, jonka soveltamiseen vaikuttaa myös avustuksen käytölle asetetut tavoitteet. Ohjausvaikutuksen näkökulmasta on keskeistä, millä tavoin eri avustusten myöntämisen perusteena olevat myöntökriteerit vastaavat valtionavustuslaissa säädettyjä perusteita.

Tarkastuksessa on muodostettu kirjallisten ohjeiden ja haastattelujen avulla käsitys tarkastukseen otettujen avustusten myöntökriteereistä. Tässä luvussa on esitetty avustusten myöntökriteereitä koskevia havaintoja. Tarkastushavaintojen avulla on pyritty osoittamaan, vastaavatko avustusten myöntökriteerit yleisesti ottaen valtionavustuslaissa ilmaistuja myöntöharkinnan keskeisiä periaatteita.

3.2.2 AVUSTUKSEN PERUSTELTAVUUS

Valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että avustuksen käyttötarkoitus edistää valtionavustukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Lain mukaan valtionavustusviranomaisen on velvollinen ottamaan huomioon valtionavustuksen käytölle määritellyt tavoitteet ja arvioimaan sitä, onko avustuksen myöntäminen perusteltua näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskeisimpiä arviointiperusteita ovat valtion talousarvioon ja mahdollisesti lakiin kirjatut avustuksen käytön tavoitteet.

Valtionavustuslaki edellyttää, että valtionavustusviranomaisen on avustusta myöntäessään kyettävä myös osoittamaan ne avustuspäätöksen perusteet, jotka osoittavat, että avustettava hanke tai toiminta edistää valtionavustuksen käytölle asetettuja tavoitteita.

Avustuksen käytölle määritellyt tavoitteet. Tarkastuksen perusteella eri valtionavustusten käytön tavoitteiden määrittelyssä on huomattavia eroja. Joidenkin avustusjärjestelmien kohdalla valtionavustusviranomaisen on laatinut yksityiskohtaisen ohjeen, josta tulevat ilmi muun muassa avustuksen käytölle määritellyt tavoitteet.

Monen avustusjärjestelmän kohdalla ei ole laadittu avustuskohdasta ohjetta. Tällöin avustuksen käytölle määritellyt tavoitteita on tarkastuksessa selvitetty muun asiakirja-aineiston avulla. Avustuksen käytön tavoitteita on viimekädessä jouduttu selvittämään avustuspäätösten esittelystä vastaavien virkamiesten haastattelujen kautta.

Niiden avustusjärjestelmien kohdalla, joiden myöntämistä varten on laadittu erityinen ohje, avustuksen käytölle määritellyt tavoitteet on pääsääntöisesti tuotu esiin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Esimerkiksi kulttuurilehtien tukemiseen osoitetun määrärahan hakemisesta ja käytöstä annetussa ohjeessa (OPM 9/011/19.12.2001) todetaan kyseisen avustuksen käytön tavoitteesta, että "avustusta voidaan myöntää lehdelle, joka ylläpitää kulttuurista, tieteestä, taiteesta tai uskonnollisesta elämästä käytävää yhteiskunnallista keskustelua."

Niiden avustusjärjestelmien kohdalla, joissa avustuksen käytön tavoitteita ei ollut määritely kirjallisesti, tavoitteita yksilöitiin haastatteluissa muun muassa viittaamalla valtion talousarvion selvitysosassa lausuttuihin tavoitteisiin sekä valtionavustusviranomaiselle säädetyyn tehtävään.

Pelkästään valtion talousarvioon nojautuen myönnettyjen avustusten käytön tavoitteiden määrittelyssä havaittiin tarkastuksessa puutteita. Avustuksia on myönnetty ilman kirjallista ohjetta, talousarvioon nojautuen, vaikka määrärahamomentin selvitysosassa ei ole yksilöity avustuksen käytön tavoitteita. Vaikka eräiden avustusten kohdalla talousarviossa on yksilöity avustuksen saajat, momentin perusteella ei usein kuitenkaan selviä, mihin tarkoitukseen avustus tulee kohdentaa ja mitä tavoitteita avustuksen käytöllä on.

Valtion talousarvion momentin 29.40.51 mukaan: "Määrärahaa saa käyttää avustuksen maksamiseen kodin ja koulun yhteistyöstä huolehtiville järjestöille, Kerhokeskus – koulutyön tuki ry:lle, koulun vapaan harrastustoiminnan tukemiseen, Kesälukioseura ry:lle ja eräiden vaihtopöytäjärjestöjen toiminnan tukemiseen".

Määrärahan käytöstä ei ole olemassa tarkentavaa kirjallista ohjetta. Avustuksista on päätetty kohdennetun hakuilmoittelun perusteella. Momentissa yksilöidyille järjestöille on myönnetty avustusta vuosittain, ilman että haun yhteydessä olisi yksilöity avustuksen käytön tavoitteita.

Tietyn järjestön tukeminen ei ole valtionavustuslain mukainen avustuksen käytön tavoite. Avustuksen käytön tavoitteena voi sen sijaan olla tietyn yhteiskunnallisesti hyödyllisen toiminnan mahdollistaminen. Tähän tavoitteeseen voidaan päästä esimerkiksi tukemalla jokin yksityisoikeudellista yhdistystä. Vaikka avustus olisi kohdennettu talousarviopäätöksellä tietylle yhdistykselle, määrärahan käytöllä tulee olla yksilöidyt tavoitteet.

Valtionavustusviranomaisen tulee aina avustusta myöntäessään varmistua siitä, että tuettava toiminta on yhteiskunnallisesti hyödyllistä ja että avustuksen myöntäminen on perusteltua määrärahan käytölle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ellei avustuksen käytölle ole yksilöity tavoitteita, avustuksen perusteltavuutta koskevaa harkintaa ei voida käytännössä tehdä asianmukaisesti.

Opetusministeriö on tarkastusta kommentoidessaan katsonut, että myöntöä koskevan erillisen ohjeen laatiminen ei ole tarpeen, jos avustettavat toimijat on nimetty valtion talousarviossa.

Avustuksen käytön tavoitteiden edistämistä osoittavat perusteet. Eri avustusten kohdalla avustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden edistämistä osoittavat perusteet on tyypillisesti esitetty luettelona, johon on otettu esimerkkejä joko mahdollisista tuettavista toimintatavoista tai yksittäisiä hakemuksen hylkäämiseen johtavia perusteita. Parhaan käsityksen avustuksen myöntöperusteista on saanut

avustuksista, joissa on esitetty sekä mahdolliset tuettavat toimintatavat ja yksittäiset hylkäämisperusteet.

Esimerkiksi ennaltaehkäisevään huumetyöhön myönnettävien avustusten perustelumuihistiossa on tuotu esiin millaiseen toimintaan avustusta myönnetään. Samoin muistiossa on esitetty yksityiskohtaisesti hakemuksen hylkäämiseen johtavat perusteet. Haastattelussa avustuspäätökset esittelevä virkamies täsmensi, että esitetyt perusteet sitovat harkintaa: kaikille ehdot täyttävälle hakijoille myönnetään avustusta.

Myöntö- ja hylkäysperusteet on esitetty avustusta koskevassa ohjeessa tai avustuspäätöksen perustelumuihistiossa. Myös avustuksen hakuilmoitukseen on usein otettu keskeisiä hakemuksen hyväksymiseen tai hylkäämiseen vaikuttavia perusteita. Ellei hakuilmoituksessa mainittuja perusteita ole esitetty myös talousarviossa tai myöntöharkinnan ohjeessa, esitettyjen perusteiden merkitys harkinnassa riippuu yksinomaan harkinnan suorittavasta virkamiehestä. Harkintamenettelyn vakiomuotoisuuden ja avustuksen hakijoiden oikeusturvan varmistamisen kannalta on keskeistä, että hakemuksen käsittelyyn ja myöntöharkintaan vaikuttavat perusteet on kirjattu asianmukaiseen ohjeistukseen.

Opetusministeriössä ei ole perusteltu myönteisiä avustuspäätöksiä. Päätöksen yhteydessä on tyydytty esittämään yleiset myöntökriteerit, jotka hyväksytyt hakemukset ovat avustuksen myöntäjän mukaan täyttäneet.

Ympäristöministeriössä on otettu valtionavustuslain voimaan tulon myötä käyttöön uusi valtionavustusten päätösmalli. Uudessa päätösmallissa on merkityksellistä se, että malli ohjaa esittelijää kirjamaan päätöksen myös hakemuksen positiiviset perustelut. Avustuspäätöksessä yksilöidään siis avustettavan järjestön toiminta, jolla ministeriön mukaan on erityistä yhteiskunnallista merkitystä. Tämä yhteiskunnallinen merkitys on ministeriön mukaan pääasiallinen peruste järjestön tukemiselle.

Niin sanottujen positiivisten perusteluiden kirjaaminen edistää avustusmäärärahan hyvää taloudenhoitoa. Positiiviset perustelut yksilöivät avustuksen käytön tavoitteita osoittamalla avustuksen kohdentumista avustettavan järjestön yhteiskunnallisesti merkitykselliseen toimintaan, järjestön yleisen tukemisen sijaan.

3.2.3 AVUSTUKSEN TARKOITUKSEN YHTEISKUNNALLINEN HYVÄKSYTTÄVYYS

Valtionavustuslain mukaan valtionavustusta voidaan myöntää vain toimintaan tai hankkeeseen, joka on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä. Yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä arvioidaan ensisijassa voimassa olevan lainsäädännön ja valtion talousarvion perusteella. Avustusta ei voida myöntää myöskään hankkeeseen, jossa avustuksen käyttö on selvästi alalla noudatettavan hyvän tavan tai vakiintuneen eettisen ohjeistuksen vastaista.

Valtionavustusviranomaisen tulee määrärahaa kohdentaessaan huolehtia siitä, että avustusta myönnetään vain talousarviossa hyväksytyyn käyttötarkoitukseen. Valtionavustusviranomaisella ei ole kuitenkaan toimivaltaa arvioida talousarviopäätöksessä yksilöidyn toiminnan tai hankkeen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä.

Tarkastuksessa ei tullut esiin yhtään tapausta, jossa avustus olisi jätetty myöntämättä sillä perusteella, että toimintaa, johon avustusta olisi haettu, ei olisi katsottu yhteiskunnallisesti hyväksyttäväksi. Yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä koskevien harkintatilanteiden vähäisyyden vuoksi eri avustuksia koskevissa ohjeissa ei ole kiinnitetty huomiota siihen, millaisissa tapauksissa valtionavustusviranomaisen tulisi harkita avustettavan toiminnan yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä.

Tarkastukseen valituista avustusjärjestelmistä vain vertailuryhmään kuuluvassa ulkoasiainministeriön laatimassa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön avustuksia koskevassa ohjeessa on kiinnitetty huomiota valtionavustuslain vaatimukseen avustettavan toiminnan yhteiskunnallisesta hyväksyttävyydestä. Tässäkin ohjeessa yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden määritelmä jää jossain määrin avoimeksi.

Ohjeen perusteella yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden voidaan katsoa tarkoittavan ainakin, että toiminta on sopusoinnussa Suomen kehitysyhteistyötä säätelevien virallisten periaatteiden kanssa ja että toiminnassa noudatetaan hyvään hallintoon ja korruption vastaisen toimintaan liittyviä periaatteita.

Valtionavustuslain kohta, joka velvoittaa valtionavustusviranomaista varmistumaan avustettavan toiminnan yhteiskunnallisesta hyväksyttävyydestä näyttää opetusministeriön hallinnonalalla jääneen käytännössä vaille merkitystä.

Haastattelussa tuli esiin, että Suomessa julkaistaan muun muassa lehteä, joka pyrkii avoimesti muovaamaan yleistä mielipidettä suotuisammaksi

eräitä huumausaineita kohtaan ja rohkaisee siten kansalaisia lainvastaiseen toimintaan. Kyseinen lehti ei ole hakenut kulttuurilehtien tukemiseen osoitettua avustusta. Mikäli tällainen avustushakemus ministeriöön tulisi, valtionavustuslain kohta avustettavan toiminnan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden vaatimuksesta saattaisi tulla sovellettavaksi.

Yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä koskeva lainkohta velvoittaa valtionavustusviranomaisen hylkäämään hakemuksen, jos haettavan avustuksen käyttötarkoitusta ei voida pitää yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä. Lainkohta myös mahdollistaa avustuksen epäämisen tilanteessa, jossa yhteiskunnallisesti arveluttavaa toimintaa ylläpitävä yhdistys kiistatta täyttää muut avustuksen myöntökriteerit.

Avustuksen käyttötarkoituksen tulkintaan liittyvien vaikeuksien sekä hakijoiden oikeusturvan varmistamisen vuoksi on tärkeää, että valtionavustusviranomaisella on riittävät edellytykset avustettavan toiminnan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden harkintaan. Harkintatilanteissa näyttää tarkastuksen perusteella olevan kysymys lähinnä yksittäistapauksista. Näiden yksittäistapausten kirjaaminen ja analysointi edistäisivät yhtenäisten avustuskäytäntöjen muotoutumista.

3.2.4 AVUSTUKSEN TARVE JA TARPEELLISUUS

Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että avustus on tarpeellinen hakijan rahoitusasemaan, hänen saamaansa muuhun julkiseen tukeen sekä avustettavan toiminnan tai hankkeen laatuun ja laajuuteen nähden.

Avustuksen tarpeellisuutta arvioitaessa tulee lain mukaan kiinnittää huomiota siihen, voidaanko avustuksella mahdollistaa sellainen yhteiskunnallisesti hyödyllinen toiminta, joka ei toteutuisi ilman avustusta lainkaan tai toiminta toteutuisi ilman avustusta merkittävästi hitaammin tai suppeammassa laajuudessa.

Avustuksen tarvetta arvioidaan hakijan rahoitusaseman kautta. Avustusta ei pääsääntöisesti tulisi myöntää toimintaan, jonka avustuksen hakija kykenisi toteuttamaan myös ilman avustusta. Valtionavustuslain esitöiden mukaan avustusta voidaan kuitenkin myöntää myös tällaiseen toimintaan, jos näin voidaan parhaiten edistää avustuksen käytölle asetettuja yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita.

Toiminnan laatu ja laajuus ovat avustuksen kohdentamisen perusteita, joita tulee arvioida avustuksen käyttötarkoituksen ja kyseessä olevalle toiminnalle yleisesti asetettujen vaatimusten mukaan.

Hakijan rahoitusasema. Hakijan rahoitusasema selvitetään hakemuksen liitteenä edellytettyjen tilinpäätöstietojen perusteella. Hankeavustusta haettaessa hakemukseen liitetään hankkeen kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma.

Hakijan rahoitusasema vaikuttaa avustuksen tarpeen ja toteutettavuuden arviointiin. Jos hakijan rahoitusasema on siinä määrin hyvä, että hakija kykenisi rahoittamaan toiminnan tai hankkeen hakemuksessa esitetystä laajuudesta, avustusta ei pääsääntöisesti tulisi myöntää. Opetusministeriön hallinnonalalla toimivien ja avustettavien järjestöjen rahoitusasema on tyypillisesti melko heikko. Monen avustusta saavan järjestön kohdalla valtionavustus kattaa merkittävän osan järjestön toimintamenoista.

Hankeavustusta myönnettäessä toiminnasta saadut tulot otetaan opetusministeriössä käytössä olevan avustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia koskevan mallin mukaan avustusta maksettaessa huomioon vähentämällä ne hankkeen menoista. Avustuspäätökseen tulee lisäksi kirjata erikseen, jos toiminnasta tai hankkeesta saadut tulot vähentävät hakijalle maksettavaa valtionavustusta.

Tarkastukseen valituissa avustusjärjestelmissä avustettavien järjestöjen taloudellista asemaa seurattiin näiden toimittamien tilinpäätöstietojen avulla. Seuranta on ollut asianmukaista. Seurannalla ei ole kuitenkaan voitu reagoida äkillisiin muutoksiin avustettavien järjestöjen taloudellisessa asemassa, koska tuorein käytettävissä oleva tieto on ollut tilinpäätösteknisistä syistä lähes kaksi vuotta vanhaa.

Avustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden edistämisen ensisijaisuus. Valtionavustuksen myöntämisen ensisijainen peruste on avustuksen käytölle asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden edistäminen. Yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että avustusta ei pääsääntöisesti myönnetä hankkeeseen, joka toteutuisi aiotulla tavalla myös ilman avustusta. Joissain tapauksissa avustuksen yhteiskunnalliset tavoitteet voivat ohittaa avustuksen tarpeen myöntöharkinnan arviointiperusteena. Jos tavoitteiden saavuttamisen kannalta on tarpeen, valtionavustusviranomaisen voi kohdentaa avustuksen myös sellaiselle hakijalle, joka kykenisi oman rahoitusasemansa perusteella toteuttamaan hankkeen aiotussa laajuudessa myös ilman avustusta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla avustuksia myönnetään tyypillisesti yrityksille. Näissä avustusjärjestelmissä korostetaan pääsääntöisesti avustuksen käytön tavoitteita hakijan taloudellisen aseman sijaan. Esimerkiksi yritysten kansainvälistymisen edistämiseen myönnettävän

avustuksen ohjeistuksen perusteella avustuksen myöntöharkinnassa ei kiinnitetä lainkaan huomiota hakijan taloudellisen aseman selvittämiseen.

Opetusministeriön hallinnonalalla eri alojen järjestöille myönnettävissä yleisavustuksissa järjestön taloudellisen aseman perusteella arvioitava avustuksen tarve on avustuksen myöntämisen keskeinen lähtökohta. Valtionavustuksin rahoitetaan kuitenkin myös hanketoimintaa. Hanketoiminnan avustamisessa toteuttajan taloudelliseen asemaan ei aina kiinnitetä huomiota.

Opetusministeriön hallinnonalalla myönnettävistä avustuksista liikunta- paikkarakentamisen tukemiseen tarkoitettua avustusta on voitu myöntää myös hyvässä taloudellisessa asemassa olevalle hakijalle. Hakijan taloudellisella asemalla ei ole ollut vaikutusta myönnetyn avustuksen määrään. Avustuksen myöntäminen lisää opetusministeriön mahdollisuuksia vaikuttaa hankkeen suunnitteluun, ja parantaa siten mahdollisuuksia edistää muun muassa tilojen monikäyttöä, erityisryhmien huomioimista, tilojen käytön suunnittelua ja uusien rakentamistekniikoiden hyödyntämistä sekä rakentamisen laadusta varmistumista.

Liikuntapaikkarakentamisen tukemiseen myönnettävien avustuksien kohdalla sovelletaan valtionavustuslain sijaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia.

Opetusministeriön liikuntayksikössä katsottiin yleisesti, että valtionavustuslain tarveharkintaa koskeva tulkinta on jossain määrin epäselvä. Lainkohdan vallitseva tulkinta yksikössä on, että avustuksen käytölle asetetut tavoitteet ovat avustuksen tarpeen arviointiin nähden ensisijaisia. Yksikössä valmisteltavia avustuksia myönnettäessä ei käytännössä kiinnitetä huomiota avustukseen hakijan taloudelliseen asemaan.

Avustuksen tarve ei ole valtionavustuslain mukaan avustuksen myöntämisen ehdoton oikeudellinen peruste. Eri avustuksien kohdalla hakijan taloudellista asemaa ja avustuksen käytön tavoitteita voidaan painottaa eri tavoin. Hakijan taloudellinen asema on kuitenkin avustuksen tarveharkinnan peruste, joka tulee ottaa pääsääntöisesti huomioon. Pääsäännöstä poiketessa valtionavustusviranomaisen tulisi esittää tähän vaikuttaneet syyt. Jos valtionavustusviranomainen päättää kategorisesti, että avustuksen myöntämisessä painotetaan käytön tavoitteita avustuksen tarpeen sijaan, on olemassa riski, että avustusmäärärahat voivat yksittäistapauksissa kohdentua epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Valtionavustuksin voidaan rahoittaa myös valtioneuvostossa hyväksytyyn ministeriön toteuttamaan ohjelmaan liittyvää hanketoi-

mintaa. Ohjelmaan liittyvässä hanketoiminnassa valtionavustusrahoitus ohjataan ohjelman mukaiseen hankkeeseen. Ohjelmassa on voitu jo ennalta määrittää hankkeen keskeinen toiminta. Julkisen ilmoittelun kautta haetaan hanketoteuttajaksi soveltuvia kuntia, kuntayhtymiä tai järjestöjä, joiden pääasialliseen toimintaan ohjelmanmukainen hanke liittyy luonnollisella tavalla. Ohjelman toimeenpanon rahoitus voi myös kattaa kaikki hankkeen kustannukset.

Tarkastukseen valituista avustusjärjestelmistä aikuisten koulutustason kohottamisohjelma, niin sanottu Noste-ohjelma, on edellä kuvatun kaltainen rahoitusinstrumentti. Noste-ohjelman määräraha on valtionosuusjärjestelmään nähden täydentävä resurssi, jota voidaan käyttää sellaisen koulutustasoa kohottavan koulutuksen järjestämiseen, jota ei voida toteuttaa valtionosuusrahoitteisena toimintana. Ohjelman mukaisen koulutuksen järjestäjinä voivat toimia vain valtionosuusrahoitteisen ammatillisen perus- tai lisäkoulutuksen järjestäjät.

Tällaisissa toimintaohjelman toteutukseen liittyvissä avustuksissa ei luonnollisestikaan ole annettu painoa toteuttajan taloudelliselle asemalle, vaan avustuspäämäärärahan kohdentaminen on perustunut lähinnä hankkeen toteuttamisedellytyksille, koulutustarpeille sekä toteutettavien hankkeiden maantieteelliselle kattavuudelle.

Valtionavustuslaissa on korostettu avustusjärjestelmän avoimuutta ja eri tahojen tasa-arvoista mahdollisuutta hakea avustusta. Kun julkiseen ohjelmaan liittyvä avustus kattaa avustettavan hankkeen kaikki kustannukset ja avustus muistuttaa siten julkista hankintaa (vrt. laki julkisista hankinnoista 1505/23.12.1992), rahoitusjärjestelmän avoimuuden vaatimus on erityisen korostunut.

Avustuksen vaikutus hankkeen toteutumiseen. Valtionavustuksen vaikuttavuuden kannalta on keskeistä, että avustuksen myöntäminen on tarpeellista toiminnan tai hankkeen mahdollistamiseksi. Avustus on tarpeellinen myös silloin, jos hankkeen tarpeellinen laajuus tai aikataulu ei toteutu ilman avustusta. Tältä osin harkinnassa voidaan ottaa huomioon myös hakijan mahdollisuudet saada hanke- rahoitusta myös muista yksityisistä varoista, kuten yhteisöistä, säätiöistä tai rahastoista.

Opetusministeriön hallinnonalalla pääosin vakiintunut hakijajoukko hakee vuosittain samoja avustuksia. Eräissä yksiköissä pidettiin ongelmana sitä, että avustusta saaneet hakijat suunnittelevat toimintansa aiempien vuosien suuruisen avustuksen varaan. Jos avustus myönnettäisiin merkittävästi edellistä vuotta pienempänä, useiden avustettavien järjestöjen toimintaedellytykset vaarantuisivat.

Ainoa tarkastuksessa havaittu poikkeus tästä oli ammattikorkeakoulujen tavoitesopimusneuvotteluihin liittyvä hankerahoitus. Avustuksen myöntökriteereissä korostetaan, että hankerahoitus on määräaikainen rahoitusmuoto. Yksittäistä hanketta rahoitetaan pääsääntöisesti korkeintaan kolmen vuoden ajan.

Myöntöharkinnan yhteydessä hakijalta pyydetään selvitys toiminnan tai hankkeen muusta rahoituksesta. Selvitys osoittaa, onko hakija hakenut tai saanut rahoitusta muista rahoituslähteistä. Avustuksia ei ole hylätty sillä perusteella, että hakijalla olisi ollut käytettävissään myös muita rahoituslähteitä. Sen sijaan useiden toimijoiden riippuvuus valtionavustuksesta osoittanee, että opetusministeriön hallinnonalalla yksityisiä rahoituslähteitä ei ole juurikaan käytettävissä tai näiden rahoituslähteiden taloudellinen merkitys on vain vähäinen.

Avustuksella pyritään luomaan hankkeelle taloudellisia toimintaedellytyksiä. Monen avustusjärjestelmän kohdalla avustuksiin kohdennettavissa oleva määräraha kattaa vain pienen osan haettujen avustuksien yhteismäärästä. Kun avustuksen myöntökriteeristö on tyypillisesti määritelty hakemuksen hylkäämisperusteiden kautta, määräraha kohdennetaan usein suurelle joukolle hakijoita. Myönnettävä avustus voi siten olla hankkeen kustannuksiin nähden ja euromääräisesti arvioituna varsin pieni. Näillä avustuksilla on usein korkeintaan vain vähäinen merkitys hankkeen toteutumiselle.

Museovirasto myöntää avustusta kulttuurihistoriallisten rakennusten entistämisavustuksiin. Avustusta on myönnetty vuosittain noin 150 hakijalle, keskimäärin noin 4000 euroa hanketta kohti. Myönnettävän avustuksen määrä vaihtelee kuitenkin huomattavasti tapauksittain. Pienimmät myönnettävät avustukset ovat muutamia satoja euroja.

Haastattelussa avustusten valmistelusta vastaava virkamies korosti, että vaikka myönnettävät avustukset ovat pieniä, avustuksella on myös muita kuin taloudellisia vaikutuksia. Avustuksen saaja voi esimerkiksi pyytää museoviraston entistämistyön asiantuntijoilta neuvoa yksittäisiin työvaiheisiin. Lisäksi museoviraston tunnustuksenomainen avustus parantaa hankkeen muita rahoitusmahdollisuuksia.

Varmistuaakseen siitä, että avustuksen kohteena olevalla hankkeella on edellytykset toteutua ja että avustuksella edistetään hankkeen toteutumista, viranomaisen tulee arvioida esitetyn rahoitussuunnitelman ja hankkeen toteutettavuutta. Avustus voidaan myöntää vain harvoin haetun suuruisena. Avustuksen myöntäjän onkin selvitettävä myös se, miten hakija kattaa ennakoitua pienemmäksi jääneen val-

tionavustusosuuden. Valtionavustusviranomaisen suostumuksella hakija voi myös supistaa tai rajata hanketta tai muuttaa hankesuunnitelmaa muutoin vastaamaan hankerahoitusta. Keskustelut edellyttävät myöntävän viranomaisen yhteydenottoa hakijoihin ja hakemuksen täydentämistä.

Useimpien avustusjärjestelmien kohdalla opetusministeriön hallinnonalan valtionavustusviranomaisen on jatkuvassa keskusteluyhteydessä avustettaviin järjestöihin ja hanketoteuttajiin. Keskusteluisa on pyritty selvittämään, onko hanke lainkaan tai miltä osin se on toteutettavissa haettua pienemmällä avustuksella.

Hankkeen saama muu julkinen tuki. Valtionavustusviranomaisen on avustuksen käsittelyn yhteydessä hankittava selvitys toimintaan tai hankkeeseen muilta julkisilta tahoilta saaduista ja haetuista avustuksista ja tuista. Käytännössä selvitys vaaditaan hakijalta hakemuksen yhteydessä.

Opetusministeriö rahoittaa museoiden tietoyhteiskuntahankkeita niin sanotun Myytti-projektin määrärahasta. Hankkeiden tarkoituksena on museoiden tietovarannon saattaminen sähköiseen muotoon. Avustuksia myönnetään kattamaan projektihenkilön palkkauksesta aiheutuvia kuluja. Aiemmin avustusta sai käyttää ainoastaan työttömän työntekijän palkkaamiseen. Sittenmin työllistämisperusteesta on luovuttu.

Avustusta kohdennettaessa ministeriössä ei ole pyydetty hakijalta selvitystä, maksetaanko projektihenkilön palkkaukseen myös työvoimapolitiittisia tukia.

Valtionavustuslain esitöihin on kirjattu tavoite, että tiettyä hanketta avustettaisiin yhdestä valtionavustusviranomaisesta ja yhdeltä valtion talousarvion momentilta.

Esimerkiksi Museovirasto, ympäristöhallintoon kuuluvat alueelliset ympäristökeskukset ja kirkkohallitus ovat myöntäneet avustuksia kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten entistämiseen. Usea viranomaisen on aiemmin voinut myöntää tukea samaan hankkeeseen. Nytemmin päällekkäisyyksiä on pyritty koordinoimaan jo hakemusten jättövaiheessa. Lisäksi eri viranomaiset ovat pyrkineet erikoistumaan tietynlaisten rakennusten entistämisen avustamiseen.

Useat viranomaiset voivat edelleen myöntää avustusta samaan toimintaan. Valtionavustusviranomaisen tulee valtionavustuslain mukaan selvittää muiden viranomaisten avustuksen kohteena olevaan toimintaan myöntämät avustukset ja ottaa nämä huomioon avustuksen tarpeellisuutta harkitessaan.

Hankkeen laatu ja laajuus. Valtionavustuslain mukaan valtionavustusta tulisi myöntää vain avustukselle määriteltyn käyttötarkoitukseen soveltuvaan, riittävän laatutason omaavaan toimintaan. Opetusministeriön hallinnonalalla avustusmääräraha on kohdennettu joko kaikille kriteerit täyttäneille hakijoille tai avustusta on myönnetty myöntökriteerien ja viime kädessä toiminnan tai hankkeen laadun ja laajuuden perusteella.

Toiminnan laadun arviointia koskevat käytännöt vaihtelevat valtionavustusjärjestelmittäin. Tyypillisesti laadun arviointi on jätetty asiantuntijan tai erillisen asiantuntijaelimen tehtäväksi. Avustuspäätöksen esittelijä on poikennut hakemusten käsittelyn yhteydessä pyydetystä hakijoita koskevasta asiantuntijalausunnosta vain harvoin. Yksiselitteisten toiminnan laatua mittaavien arviointiperusteiden laatinen on monen avustusjärjestelmän kohdalla vaikeaa.

Liikuntajärjestöjen valtionavustusten kohdentamisen arviointiperusteet muodostavat positiivisen poikkeuksen toiminnan laadun huomioon ottamisesta avustusta kohdennettaessa. Liikuntajärjestöjen toiminnan laadun arviointia varten ministeriössä on laadittu yksityiskohtaiset arviointiperusteet. Näissä arviointiperusteissa toiminnan tuloksellisuus on jaettu tulosalueisiin. Tuloksellisuutta arvioidaan sekä määrä- että laatutuloksina. Avustuksen kohdentaminen tapahtuu järjestöjen toiminnan arvioidun tuloksellisuuden, tulosalueiden ennalta määriteltujen painotuksien sekä toiminnan yhteiskunnallisen merkittävyyden perusteella.

Erityisesti opetusministeriön alalla laadun arviointi on riippunut hakemusten käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden käsityksistä ja arvostuksista. Opetusministeriö onkin korostanut tarkastuksen yhteydessä, että eräiden avustusten kohdalla on tarkoituksenmukaista säilyttää tietty liikkumatila myöntökriteerien arvioinnissa. Opetusministeriön näkemyksenkin huomioon ottaen, olisi kuitenkin pyrittävä kehittämään johdonmukaista myöntökäytäntöä vahvistavia systemaattisia menettelytapoja. Näin voitaisiin muun muassa vähentää esittelyvien virkamiesten henkilökohtaisten näkemysten vaikutusta avustusten kohdentumiseen.

Esimerkiksi kulttuurihistoriallisten rakennusten entistämistä avustusten myöntöharkintamenettelyä on pyritty kehittämään niin, että esittelijän henkilökohtaisten näkemysten merkitys vähenisi. Tavoitteena on systemaattinen järjestelmä, jossa päädyttäisiin tukemaan samoja hankkeita esittelijästä riippumatta. Tämä mahdollistaisi esittelijän vaihtumisen säännöllisin väliajoin. Museoviraston käsityksen mukaan esittelijän vaihtuminen on tar-

peen, koska esittelijä tutustuu lyhyessä ajassa merkittävään osaan avustuksen hakijoista. Tämä saattaa vaarantaa myöntöharkinnan objektiivisuutta.

Toiminnan tai hankkeen laajuuden huomioon ottaminen myöntöharkinnassa on vielä laatuakin tulkinnanvaraisempaa. Valtionavustuslain esitöiden mukaan avustettavan toiminnan toteutuksen riittävä mittakaava on avustuksen myöntämistä tukeva peruste.

Opetusministeriö myöntää vuosittain esimerkiksi avustuksia, joiden keskeinen myöntöperuste on toiminnan valtakunnallisuus. Tarkastukseen valituista avustusjärjestelmistä tällaisia olivat valtakunnallisten kulttuuritapahtumien tukeminen ja valtakunnallisten nuorisjärjestöjen tukeminen sekä vertailuryhmän valtakunnallisten luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen tukeminen. Minkään näiden avustusten kohdalla valtionavustusviranomaisella ei ollut käytössään yksiselitteistä määritelmää toiminnan valtakunnallisuudelle.

Nuorisotyöasetuksessa (22.8.2002/729) on esitetty määritelmä toiminnan valtakunnallisuudelle. Valtakunnallisille nuorisjärjestöille tarkoitettua määrärahaa on myönnetty avustusta myös järjestöille, jotka eivät ole täytäneet asetuksessa määritettyä valtakunnallisuus-kriteeriä.

Toiminnan tai hankkeen laajuus voidaan ottaa huomioon harkinnassa parhaalla mahdollisella tavalla, jos avustusta koskevassa ohjeessa on esitetty toiminnan riittävää mittakaavaa koskevia vaatimuksia tai suosituksia. Esimerkiksi edellä kuvattu valtakunnallisuus-käsite näyttäisi olevan sellaisenaan liian epämääräinen, että sitä voitaisiin käyttää toiminnan laajuuden arvioinnin perusteena. Tällaiset käsitteet ovat ennemminkin omiaan vain lisäämään tulkintaongelmia.

Avustuksen kohdentumisessa vakiintuneiden hakijoiden kesken on vuosittain vain vähäisiä muutoksia. Tämä johtuu osaltaan siitä, että valtionavustuksella on huomattava merkitys avustettavalle toiminnalle. Useissa tapauksissa hakijan toimintaedellytykset ovat riippuneet avustuksesta. Merkittävät muutokset myönnettävän avustuksen määrässä hankaloittaisivat monen avustuksen kohteena olevan toiminnan suunnittelua.

Avustuksen määrän vähäiset muutokset osoittanevat, että monen avustusmäärärahan kohdentaminen ei ole perustunut toiminnan laadun ja laajuuden arviointiin. Avustusten myöntämistä varten laaditut perustelumuiot eivät tue käsitystä, että toiminta-avustusta olisi pyritty kohdentamaan uusien toimintamuotojen tukemiseen.

Kun vakiintuneille hakijoille on myönnetty avustusta vuodesta toiseen samansuuruisena, avustusmäärärahaa ei ole riittänyt uusien

toimintamuotojen avustamiseen. Tämä on johtanut rahoitusjärjestelmään liittyvän yhteiskuntapoliittisen ohjauksen heikentymiseen.

3.2.5 AVUSTUKSEN MÄÄRÄ

Avustuspäätöksestä on valtionavustuslain mukaan käytävä ilmi, mitkä toiminnan tai hankkeen kustannukset ovat avustukseen sisältyviä hyväksyttäviä kustannuksia.

Valtionavustus ei lain mukaan saa kattaa avustettavan toiminnan hyväksyttävien kustannusten täyttä määrää, ellei se ole välttämätöntä vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden varmistamiseksi sekä avustuksen käytön tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi valtionavustusviranomaisen tulee avustuksesta päättäessään ottaa huomioon myös Euroopan yhteisöstä ja muusta Suomen lainsäädännöstä mahdollisesti johtuvat julkisen tuen enimmäismäärää koskevat rajoitukset.

Jos avustusta myönnetään kustannusten täyteen määrään asti, valtionavustusviranomaisen on tuotava avustuspäätöksessä esiin ne erityiset syyt, joiden perusteella tämä on ollut välttämätöntä.

Hyväksyttävät kustannukset. Hyväksyttävillä kustannuksilla tarkoitetaan toiminnan tai hankkeen toteutukseen liittyviä kustannuksia, jotka otetaan huomioon avustuksen määrää laskettaessa.

Opetusministeriön hallinnonalalla on laadittu valtionavustukseen liittyviä ehtoja ja rajoituksia koskeva liite. Liitteessä on muun muassa määriteltäviä hyväksyttävät menot sekä esitetty luettelo eräistä menoista, joita valtionavustusviranomaisen ei pidä toimintaan tai hankkeeseen liittyvinä hyväksyttävinä menoina.

Liitteen mukaan "hyväksyttäväksi menoiksi katsotaan avustettavan toiminnan kannalta tarpeelliset, määrältään kohtuulliset menot, mukaan lukien käyttöomaisuuden hankinnoista aiheutuvat menot."

Toisaalta, "hyväksyttäviä menoja eivät ole poistot, vuokra-arvot, varainhankinnan tai liike- ja sijoitustoiminnan menot, eivätkä sellaiset varaukset tai muut laskennalliset erät, jotka eivät perustu jo toteutuneisiin menoihin. Hyväksyttäviä menoja eivät yleensä ole lainojen lyhennykset tai korot, eivätkä sellaiset irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenot, jotka aiheutuvat laitoksen perustamisesta, laajentamisesta, uudelleenjärjestämisestä tai perusparantamisesta, ellei avustusta myönnettäessä ole toisin päätetty."

Edellä mainitun avustuspäätöksen liitteen tarkoitus on tiedottaa avustuksen saajalle avustuksen käyttöön liittyvistä rajoituksista. Esitetty määritelmä on käyttökelpoinen myös myönnettävän avustuksen mää-

rää harkittaessa. Hyväksyttävien menojen käsitteeseen ei ole aina kiinnitetty huomiota avustuksen myöntöharkinnassa. Käsite tulisi ottaa jokaisen avustuksen myöntöharkintaohjeistuksen osaksi.

Avustuksen enimmäismäärä. Opetusministeriön hallinnonalalla myönnettävien avustuksien kohdalla on pyritty luomaan periaatteet siitä, mikä on myönnettävän avustuksen enimmäismäärä avustettavan toiminnan kokonaiskustannuksiin nähden. Eri avustusjärjestelmien kohdalla avustuksen enimmäismäärä vaihtelee 30 – 85 %:n välillä toiminnan kokonaiskustannuksista.

Esimerkiksi valtakunnallisten kulttuuritapahtumien tukemiseen myönnettävän avustuksen kohdentamisessa ministeriössä on pyritty siihen, että avustus ei ylittäisi 30 % tapahtuman kokonaismenoista. Pyrkimys ei ole toteutunut kaikilta osin käytännössä.

Avustuksen enimmäismäärällä on haastattelujen mukaan pyritty varmistamaan avustusmäärärahan riittäminen mahdollisimman moneen avustettavaan kohteeseen. Asettamalla avustukselle enimmäismäärä ja vaatimalla avustuksen saajalta tietyn suuruinen omarahoitussuosuus voidaan varmistua avustuksen saajan riittävästä sitoutumisesta avustettavaan toimintaan. Haastattelujen perusteella avustusten enimmäismäärällä ei ole pyritty varmistamaan avustuksen saajan sitoutumisesta avustettavaan toimintaan.

Opetusministeriön hallinnonalalla avustuksia koskeva yleinen ohjeistus näyttäisi eräiltä osin jättävän huomiotta valtionavustuslain vaatimuksen avustuksen enimmäismäärästä. Ministeriössä laaditun avustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia koskevan avustuspäätöksen liitteen mukaan avustus on katsottu asianmukaisesti käytetyksi, jos avustuksen saajalla on ollut avustettavasta toiminnasta vähintään avustusta vastaava määrä hyväksyttäviä menoja.

Liitteen perusteella avustuksen saajalle voi muodostua käsitys, että avustusta voitaisiin myöntää jopa kustannusten täyteen määrään asti ilman erityisiä syitä. Samoin liitteestä voi välittyä käsitys, että avustukselle asetettu enimmäismäärä voidaan ylittää siinä tapauksessa, jos avustuksen saajan omarahointus ei toteudu hakemuksessa esitetyllä tavalla. Tämä voi johtaa siihen, että avustusta haettaessa esitetään ylioptimistisia arvioita toiminnan muista rahoitusvaihtoehdoista.

3.2.6 AVUSTUKSEN KIELTEISET VAIKUTUKSET

Valtionavustuslain mukaan avustusta voidaan myöntää, jos avustuksesta arvioidaan aiheutuvan korkeintaan vähäistä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristävää vaikutusta.

Laissa edellytetään myös, että valtionavustusviranomaisen tulee seurata myöntämiensä avustusten vaikutusta kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan sekä ympäristön tilaan. Vaikutukset tulee pyrkiä ottamaan huomioon jo avustuksia myönnettäessä.

Avustuksen kilpailua ja markkinoita vääristävä vaikutus. Opetusministeriön hallinnonalalla avustusta myönnetään pääosin yleishyödyllisille järjestöille. Haastattelujen perusteella avustuspäätöksiä valmistelevat virkamiehet eivät ole pitäneet avustuksen kielteisiä kilpailu- ja markkinavaikutuksia mahdollisina. Avustuksen kilpailua ja markkinoita vääristävää vaikutusta ei ole pääsääntöisesti otettu lainkaan huomioon myöntöharkinnassa.

Monien avustusten kohdalla avustuksesta ei todennäköisesti voi aiheutua vähäistä suurempaa kielteistä vaikutusta kilpailuun tai markkinoihin. Haastattelujen yhteydessä tuli kuitenkin esiin tilanteita, joissa avustuksella voisi olla markkinoita vääristävä vaikutus. Eräät näistä tilanteista olivat sellaisia, että niitä ei ollut tunnistettu tai otettu millään tavoin huomioon avustuksia myönnettäessä.

Opetusministeriön alalla kielteiset vaikutukset kilpailuun ja markkinoihin näyttäisivät tyypillisesti liittyvän oppilaitosten ja työpajojen markkinaehtoiseen toimintaan. Esimerkiksi ammattikorkeakoulujen ylläpitäjillä saattaa olla myös markkinaehtoista toimintaa. Ellei oppilaitosta ole irrotettu omistusrypeästä, avustuksella voidaan vaikuttaa paikallisiin markkinoihin. Ongelmana on myös se, että ammattikorkeakouluille myönnettävää hanke- rahoitusta myönnettäessä ei ole lainkaan selvitetty, millaiseen markkinaehtoiseen kilpailutilanteeseen rahoitettava hanke on sijoittunut.

Vaikka avustuksen vaikutus paikallisiin markkinoihin olisikin tunnistettu, avustettava toiminta voi kilpailla alueen yritysten kanssa. Esimerkiksi nuorten työpajoilla valmistetaan tai kunnostetaan myytäviä tuotteita, joiden myynnistä saadut tulot kattavat osan toiminnan rahoituksesta. Lisäksi tuotteiden myynti on tärkeää työhön valmentamisen kannalta.

Nuorten työpajojen kilpailutilanne on ongelmallinen, koska julkisen rahoituksen avulla pajan tuotteita voidaan myydä omakustannusta alhaisemmalla hinnalla.

Varsinaista selvitystä työpajojen vaikutuksesta paikallisiin markkinoihin ei ole pääsääntöisesti tehty. Ongelma on kuitenkin tiedostettu. Lääninhallituksen ilmoituksen mukaan työpajojen ja paikallisten yritysten välisissä keskusteluissa on pääsääntöisesti todettu, että pajan toiminta ei juuri vaikuttaisi kielteisesti alueen markkinaehtoiseen toimintaan.

Vaikka avustusten vaikutukset kilpailuun ja markkinoihin ovat opetusministeriön hallinnonalalla useimpia muita hallinnonaloja vähäisempiä ja epätodennäköisempiä, myös opetusministeriössä tulisi kiinnittää huomiota siihen, millaisia mahdollisia vaikutuksia avustuksilla voi olla kilpailuun tai paikallisiin markkinoihin. Ellei ohjeistuksessa kiinnitetä huomiota avustuksen vaikutuksien arviointiin, on olemassa riski, että myöntöharkinnassa ei tule kiinnitetyksi huomiota ilmeisiinkään merkkeihin kilpailun tai markkinoiden vääristymisestä.

Vaikutusten seuranta. Opetusministeriön hallinnonalalla avustetaan pääsääntöisesti samoja toimijoita vuodesta toiseen. Vakiomuotoinen hakumenettely sekä käytettävissä olevat sähköiset tietojärjestelmät ja arkistot antavat vaikutusten seurannan kannalta keskeistä tietoa hakijasta ja avustettavasta toiminnasta.

Opetusministeriön työryhmä² on korostanut, että valtionavustuksen kielteisiä vaikutuksia, kuten avustuksen vaikutusta kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan sekä ympäristövaikutuksiin on harkittava avustuksen päätöksentekotilanteessa. Keskeistä seurannassa on se, vaikuttaako aiemmasta avustustoiminnasta kerätty seurantatieto avustusten myöntöharkintaan.

Opetusministeriössä on omaksuttu toimintamalli, jossa seuranta-tieto koostuu kahdesta osatekijästä. Seurannan lähtökohdan muodostaa numeerinen, lähinnä avustuksen saajan taloudellista asemaa ja vaikuttavuutta koskeva tieto. Tämä tieto perustuu pääasiassa ministeriön tarkastusyksikön tuottamaan aineistoon. Numeerisen seurannan lisäksi ministeriössä on painotettu avustuksen saajien kanssa ylläpidettävän jatkuvan vuorovaikutuksen sekä tuloskeskustelujen merkitystä toiminnan suuntaamisessa. Jatkovaa seurantaa on täydennetty erillisillä arviointi- ja selvityshankkeilla.

² *Kuvaus valtionavustuslain 36 §:ssä tarkoitetuista valtionapuviranomaisen tehtävistä - työryhmä. Opetusministeriön työryhmien muistioita 35:2002.*

3.2.7 AVUSTUSPÄÄTÖKSEN SISÄLTÖ JA AVUSTUKSEN KÄYTÖN EHDOT

Valtionavustusviranomainen voi valtionavustuslain nojalla asettaa myöntämisen edellytysten varmistamiseksi avustuksen käytölle välttämättömiä ehtoja ja rajoituksia. Ehdot ja rajoitukset voivat koskea esimerkiksi avustuksen käyttöön hyväksyttäviä menoja ja avustuksen käyttötarkoitusta, avustuksen käyttötapaa tai avustuksen saajan menettelyä avustuksen käytössä.

Valtionavustuspäätöksellä avustushakemuksessa esitetty toiminta- tai hankesuunnitelma vahvistetaan avustuksen käyttösuunnitelmaksi. Tästä käyttösuunnitelmasta voidaan poiketa merkittävällä tavalla vain avustuksen myöntäneen viranomaisen luvalla. Opetusministeriössä avustuspäätös on vakiomuotoinen ja tiivis. Päätöksen liitteenä avustuksen saajalle toimitetaan lisäksi tiedoksi avustuspäätökseen liittyvät ehdot ja rajoitukset.

Opetusministeriössä on laadittu ehtojen ja rajoitusten antamista koskeva ohje. Ohjeessa on esitetty avustusmenettelyn keskeiset ehdot ja rajoitukset; maksatus, käyttöaika, asianmukainen käyttö, hyväksyttävät menot, enimmäismäärä, menot, joita ei hyväksytä, tulojen vaikutus, laskennalliset perusteet, selvitys sekä käyttötarkoituksen ja ehtojen muuttaminen. Ohjeessa on korostettu, että jokainen ehto ja rajoitus tulee muokata kutakin päätöstä kohti sopivaksi.

Ohjeen pohjalta laadittu avustuspäätöksen liite antaa avustuksen saajalle riittävän käsityksen avustuksen käyttöön liittyvistä ehdoista ja rajoituksista. Ministeriön ohje ei estä sitä, että ehdoissa tarpeen mukaan korostetaan joitain avustuksen käyttöön liittyviä menettelytapavaatimuksia, kuten hankintojen kilpailuttamista sekä eettisten periaatteiden tai tarpeellisen säästäväisyyden noudattamista.

Esimerkiksi ympäristöministeriön myöntämissä valtakunnallisten luonnon-suojelu- ja ympäristöjärjestöjen tukemiseen myönnettyissä avustuksissa on avustuksen käytön ehdoksi asetettu, että avustuksen saajan tulee toiminnassaan noudattaa säästäväistä ja ympäristöystävällistä toimintatapaa.

Opetusministeriön hallinnonalalla avustuksen käyttöä koskevissa ehdoissa ei ole tuotu esiin yksittäisiä menettelytapavaatimuksia.

3.3 Valtionavustusten myöntöharkinnan kriteerien soveltaminen

3.3.1 YLEISTÄ

Valtionavustuslain ohjausvaikutus voi toteutua vain, jos lakiin perustuva ohjeistus ohjaa tosiasiallisesti yksittäisten avustushakemusten käsittelyä. Tässä luvussa kuvataan valtionavustuslakiin perustuvien myöntöharkinnan kriteerien soveltamista avustuksia myönnettäessä. Havainnot esitetään tapaustarkasteluna, eräiden tarkastukseen valittujen avustusjärjestelmien kautta. Tarkastelu perustuu avustusten valmistelusta vastaavien virkamiesten haastatteluihin ja avustuspäätös-menettelyä varten laadittuihin perustelumuistioihin.

Tapaustarkasteluun otetut avustusjärjestelmät valittiin edustamaan tarkastuksessa mukana olleita avustusjärjestelmiä. Valinnassa huomioitiin tapaustarkastelun kohdentuminen hallinnonalan eri valtionavustusviranomaisiin. Luvussa esitettäviä avustusjärjestelmiä ei ole valittu myöntökriteerien toimeenpanon tapaustarkasteluun sen vuoksi, että niiden kohdalla toimeenpanossa olisi havaittu joitain erityisiä ongelmia tai puutteita. Valinnan jälkeen kunkin avustusjärjestelmän kohdalla varmistuttiin siitä, että käytettävissä olevat aineistot mahdollistivat myöntöharkinnan jälkikäteisen arvioinnin.

Tapaustarkastelussa on kiinnitetty huomiota ainoastaan siihen, miten valtionavustuslakia on sovellettu avustushakemusten käsittelyssä ja myöntöharkinnassa. Tarkastelussa ei ole arvioitu avustuspäämäärärahan kohdentamisen ja myöntämisen aineellisten perusteiden tarkoituksenmukaisuutta.

3.3.2 TUTKIMUSINSTITUUTTIEN JA -LAITOSTEN SEKÄ ERÄIDEN TIETEELLISTEN SEUROJEN JA YHDISTYSTEN TOIMINTA-AVUSTUKSET

Opetusministeriön tiedepolitiikan yksikkö myöntää vuosittain avustusta Tiedekeskus Heurekan sekä eräiden tieteellisten seurojen ja yhdistysten toimintaan (29.88.53.04). Määrärahan käytön tavoitteena on tieteellisen tiedon hyödyntämisen, tieteen tunnetuksi tekemisen ja suomalaisen tieteen näkyvyyden edistäminen. Vuonna 2003 avustuksia myönnettiin yhteensä 6,343 miljoonaa euroa.

Avustuksen myöntämisen perusteltavuus. Avustusta on myönnetty samoille hakijoille useiden vuosien ajan. 1990-luvun alussa valtion talousarviossa oli yksilöity instituutit ja laitokset, joille määräraha oli tarkoitus kohdentaa. Talousarviossa oli yksilöity myös kunkin laitoksen avustamiseen tarkoitettun avustuksen määrä. Ministeriön nykyinen myöntökäytäntö noudattaa edelleen aiemmin valtion talousarvioon otettua määrärahan käyttösuunnitelmaa.

Avustuksen käyttötarkoituksen yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys. Avustuksen myöntävässä opetusministeriön tiedepolitiikan yksikössä ei ole arvioitu erikseen avustuksen käyttötarkoituksen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Avustusta myönnetään erälle opetusministeriön perustamille laitoksille, ministeriön läheisille yhteistyökumppaneille sekä tieteellisesti merkittävää ja yhteiskuntapoliittisesti arvokasta tutkimusta tekeville laitoksille ja instituuteille.

Kun lisäksi otetaan huomioon edellä todettu seikka, että avustusta saavat tahot ovat aiemmin olleet mainittuina valtion talousarviossa yksilöityinä avustusmäärärahan saajina, erillistä avustuksen käyttötarkoituksen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä koskevaa harkintaa voidaan pitää tarpeettomana.

Avustuksen tarve ja tarpeellisuus. Ministeriössä on seurattu avustuksen saajien taloudellisen aseman kehitystä sekä arvioitu vuosittain avustuksen tarvetta. Useiden laitosten kohdalla opetusministeriö on laitosten toiminnan keskeinen rahoittaja. Monien avustuksen saajien toimintaedellytykset perustuvat pääosin tai täysin ministeriön myöntämään avustukseen.

Avustusmäärärahan kohdentaminen. Vuoden 2003 avustuspäätösesityksen perusteluissa on todettu, että avustusta saaneiden hakijoiden tarve avustukselle on ollut rahamääräisesti edellisenä vuonna myönnettyä avustusta suurempi, lähinnä palkka- ja vuokratulujen kohoamisen vuoksi. Tutkimuslaitosten ja tieteellisten seurojen ja yhdistysten toimintaan kohdennettava määräraha oli vuonna 2003 edellistä vuotta pienempi. Avustusta ei voitu myöntää edellisen vuoden tasoisena.

Avustuksen määrän harkinta perustui vuonna 2003 edellisenä vuonna myönnettyyn avustuksen määrään sekä avustettavan toiminnan merkitykseen opetusministeriön tavoitteiden saavuttamisessa ja tieteen edistämisessä. Luokittelussa otettiin huomioon myös se, missä määrin hakijoiden toiminnan jatkuminen riippui opetusministeriön avustuksesta.

Hakijat luokiteltiin ministeriössä neljään kategoriaan: 1) kaikkein keskeisimpiin rahoituskohteisiin, 2) tieteellisesti merkittävää ja yhteiskunnallisesti arvokasta tutkimustyötä tekeviin instituutteihin,

teiskunnallisesti arvokasta tutkimustyötä tekeviin instituutteihin, 3) muita kuin opetusministeriön hallinnonalaan edustaviin, yhteiskuntapoliittisesti merkittävää tutkimusta tekeviin tutkimuslaitoksiin sekä 4) tutkimusta tekeviin tai tekeviin organisaatioihin, joiden rahoittaminen ei ole opetusministeriön kannalta niin keskeistä kuin kategorioiden 1-3 kuuluvien laitosten.

Avustusta myönnettiin ensimmäiseen kategoriaan kuuluneille rahoituskohteille vuoden 2002 tasoisesti. Toisessa kategoriassa avustusta myönnettiin 95%, kolmannessa 90% ja neljännessä kategoriassa 75% edellisen vuoden rahamääräisestä tasosta. Lisäksi eräille hakijoille myönnettiin erityisavustuksia, joilla pyrittiin turvaamaan toiminnan jatkuminen.

Edellä kuvatun perusteella määräraha on vuonna 2003 kohdennettu avustettavan toiminnan ominaisuuksiin perustuneen arvion perusteella. Vuosi 2003 on kuitenkin ollut myönnettävien avustusten määrän harkinnan ja määrärahan kohdentamisen suhteen poikkeuksellinen. Aiemmin, kun ministeriön käytettävissä olleessa määrärahassa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, avustukset on myönnetty pääsääntöisesti edellisen vuoden suuruisena. Tätä on perusteltu sillä, että avustettavien hakijoiden toiminta on riippunut suuresti määrän ministeriön myöntämästä avustuksesta. Hakijat ovat myös suunnitelleet toimintaansa avustuksen varaan.

Avustettavien hakijoiden riippuvuus ministeriön myöntämästä avustuksesta on ministeriön mielestä rajoittanut avustuksen kohdentamista. Toiminta-avustukset ovat hankeavustuksia pitkäjänteisempi rahoitusmuoto. Kun käytettävissä ollut määräraha on pysynyt vuosittain ennallaan tai vähentynyt, ministeriö on katsonut, että se ei ole voinut kohdentaa määrärahaa uusille hakijoille. Tämän vuoksi haettavana olevasta avustuksesta ei ole ilmoitettu julkisesti. Hakemuksia on pyydetty kutsukirjeellä avustusta aiemmin saaneilta toimijoilta.

Julkisen hakuilmoituksen puuttumista on pidetty ongelmallisena myös opetusministeriössä. Opetusministeriön tarkoituksena on lisätä tulevaisuudessa hakuilmoituksen julkisuutta.

Ministeriössä laaditussa tieteen edistämiseen tarkoitettujen määrärahojen tavoitteita ja rahoitusperusteita koskevassa muistiossa (opetusministeriön tiedepolitiikan yksikkö, 27.10.2003) on esitetty, että ministeriö tulisi 1-3 vuoden siirtymäajan kuluessa painottamaan nykyistä voimakkaammin opetusministeriön strategisten tavoitteiden kannalta keskeisimpiä toimintoja tieteen edistämisen määrärahan kohdentamisessa.

Seuranta ja avustusten kielteisten vaikutusten ennakointi. Ministeriössä on seurattu avustuksen saajien toiminnan ja talouden kehitystä. Avustuksen hakijan tulee esittää hakemuksen yhteydessä toimintasuunnitelma, talousarvio sekä selvitys edellisen vuoden toiminnasta. Talousarvion toteutuminen tarkastetaan avustuksen saajan jälkikäteen toimittaman tiliselvityksen perusteella. Ministeriö käy myös tuloskeskusteluita joidenkin hakijoiden kanssa ennen määrärahan myöntämistä.

Koska avustusta on myönnetty vuosittain samoille hakijoille, ministeriöön on kertynyt vuosien kuluessa hakijoita koskevaa seurantatietoa. Tämä seurantatieto mahdollistaisi myös avustusten vaikutusten arvioimisen suhteessa valtionavustuslain vaatimuksiin markkinoiden toimintaan, eri väestöryhmien asemaan ja ympäristön tilaan kohdistuvien vaikutusten seurannasta ja ennakoimisesta. Tieteen edistämiseen myönnettävien avustuksien kohdalla nämä vaikutukset ovat olleet vähäisiä tai niitä ei ole ollut havaittavissa lainkaan.

Avustuspäätös. Tieteen edistämiseen myönnettävästä avustuksesta annettava päätös noudattaa ministeriön yleistä avustuspäätösmallia. Päätöksiin ei ole katsottu tarpeelliseksi sisällyttää valtionavustuslain 11§ mukaisia erityisiä ehtoja tai rajoituksia avustuksen asianmukaisen käytön varmistamiseksi. Päätökseen sisältyy kuitenkin avustuksen saajalle annettava avustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia koskeva yleinen liite.

3.3.3 LIIKUNTAJÄRJESTÖJEN VALTIONAVUSTUKSET

Opetusministeriön liikuntayksikkö myöntää vuosittain avustusta valtakunnallisten liikuntajärjestöjen toimintaan. Liikuntajärjestöjä ovat kansalliset lajiliitot, erityisryhmien liikuntajärjestöt, koululais- ja opiskelijajärjestöt sekä liikunnan toimiala-, alue- ja palvelujärjestöt. Vuonna 2004 avustuksia myönnettiin yhteensä noin 27,0 miljoonaa euroa.

Avustuksen myöntämisen perusteltavuus. Liikuntajärjestöille myönnettävät avustukset perustuvat liikuntalakiin (18.12.1998/1054). Lain mukaan talousarvioon otetaan vuosittain määräraha valtakunnallisten ja alueellisten liikuntajärjestöjen toiminnan avustamiseen.

Liikuntajärjestön, joka voi saada toimintaansa valtionavustusta, tulee olla valtakunnallinen tai alueellinen rekisteröity yhdistys, jonka sääntöjen mukaisena pääasiallisena tarkoituksena on liikunnan järjestäminen tai muu liikunnan edistäminen. Opetusministeriö päättää jär-

jestöjen avustuskelpoisuudesta erillisen hakemuksen perusteella. Harkitessaan järjestön hyväksymistä valtionavustuksen piiriin, ministeriö ottaa huomioon järjestön toiminnan liikunnan järjestämisessä, muun liikuntaa edistävän toiminnan sekä sen, miten järjestö ottaa toiminnassaan huomioon urheilun eettiset periaatteet. Järjestö voi pääsääntöisesti saada avustusta avustuskelpoisuuden myöntämistä seuraavana vuonna.

Liikuntalain pääasiallisena tarkoituksena on edistää liikuntaa, kilpa- ja huippu-urheilua sekä niihin liittyvää kansalaistoimintaa, edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä tukea lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä liikunnan avulla. Liikuntajärjestöille myönnettävän valtionavustuksen perusteena on niiden omaehtoinen toiminta liikuntalain tavoitteiden edistämiseksi. Järjestöjen toimintaa tukemalla pyritään erityisesti parantamaan liikunnan kansalaistoiminnan edellytyksiä.

Avustuksen käyttötarkoituksen yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys. Valtionavustusta saavien liikuntajärjestöjen avustuskelpoisuus on todettu opetusministeriön harkitessa järjestön ottamista valtionavustuksen piiriin. Avustettavan toiminnan yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys on eräs avustuskelpoisuuden ehdoton edellytys.

Dopingaineiden käyttö on urheilun eettisten periaatteiden vastaista. Opetusministeriö on avustusten valmistelussa kiinnittänyt huomiota muun muassa lajiliittojen antidopingtyön toteutumiseen. Eräiden lajiliittojen kohdalla ministeriö on leikannut liittojen saamaa valtionavustusta ja perinyt takaisin myönnettyjä avustuksia antidopingtyössä havaittujen laiminlyöntien perusteella. Eräiden liittojen kohdalla osa järjestön valtionavustuksesta on kohdennettu nimenomaisesti liiton antidopingtyöhön. Dopingaineisiin liittyvien laiminlyöntien ohella järjestön valtionavustusta on voitu leikata myös muunlaisten urheilun eettistä perustaa rapauttavien tapahtumien johdosta.

Avustuksen tarve ja tarpeellisuus. Avustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa ministeriölle erittely talousarvion mukaisista menoista ja tuloista sekä tieto järjestön saamista tai hakemista muista avustuksista. Tämän tiedon perusteella ministeriössä tehdään avustusten aiheuttamat vähennykset valtionavustukseen oikeuttaviin hyväksyttäviin menoihin.

Vuoden 2002 tilinpäätöksiä koskevan seurantatiedon perusteella avustuksen osuus eri järjestöjen hyväksyttävistä menoista on vaihdellut voimakkaasti. Suurimpien lajiliittojen kohdalla avustus on kattanut tavallisesti noin 10-20% hyväksyttävistä menoista. Pienien lajiliittojen ja eräiden palvelujärjestöjen kohdalla avustuksen tarve on

tilinpäätöstietojen perusteella ollut huomattavan suuri. järjestölle myönnetty valtionavustus on voinut kattaa jopa 80-90% avustuksen saajan toimintaan liittyvistä hyväksyttävistä menoista.

Ministeriön liikuntayksikössä katsottiin, että valtionavustuslain avustuksen tarvetta koskeva harkinta on jäänyt jossain määrin epäselväksi. Yksikössä lakia on tulkittu niin, että avustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden edistäminen on avustuksen tarpeen arviointiin nähden ensisijaista. Liikuntajärjestöjen valtionavustuksista päätettäessä ei tehdä erillistä tarveharkintaa.

Avustusmäärärahan kohdentaminen. Vuodelle 2004 myönnettyjen liikuntajärjestöjen toiminta-avustuksen päätöksen perustelumuiustiossa on yksilöity tarkoin käytettävissä olevan avustusmäärärahan kohdentamisessa noudatettavat periaatteet.

Perustelumuiustion mukaan määrärahan jakoesitystä valmisteltaessa on käytetty apuna opetusministeriön liikuntajärjestöjen avustusjärjestelmätyöryhmän esittämiä linjauksia (Opetusministeriön työryhmä muistiot 33:1995 ja 44:1996). Valmistelussa on huomioitu lisäksi Koululais- ja opiskelijajärjestöjen ja erityisliikuntajärjestöjen tulosohjaustyöryhmän (30:1997) ja Liikunnan aluejärjestöjen avustusjärjestelmä työryhmän esitykset sekä Suuren kansallisen liikuntatutkimuksen 2001 – 2002 liikuntamuotojen harrastusmääriä koskevat tiedot. Myönnettyjen avustusten määrät ovat perustuneet aiemmin myönnettyihin avustusmääriin niin, että vuoden 2004 avustusten valmistelussa on keskitytty hakijoiden toiminnassa huomioituihin merkittävimpiin muutoksiin sekä eräiden järjestöjen avustustason jälkeenjääneisyyden korjaamiseen.

Avustusmäärärahojen kohdentamisessa toiminnan laadun ja laajuuden osalta arviointiperusteena käytetään tulosohjausjärjestelmää. Valtionavustuksen arvioinnin perustan muodostavat hakijoiden toiminnalliset tulokset liikunnan keskeisillä tulosalueilla. Tulosalueet, joita ovat lasten ja nuorten liikunta, aikuisten harrasteliikunta, huippu-urheilu, on johdettu liikuntalaista. Kullakin tulosalueella kiinnitetään huomiota sekä määrä- että laatutuloksiin. Tulosalueiden väliset painotukset riippuvat järjestön toimintakentästä.

Tulosohjausjärjestelmä ei sovellu kaikilta osin pienempien järjestöjen toiminnan arviointiin. Näille järjestöille myönnettävästä avustuksesta päätetään järjestökohtaisen harkinnan perusteella.

Valtionavustuksen määrää harkittaessa otetaan huomioon myös toiminnan yhteiskunnallinen merkitys sekä avustuksen tarve. Toiminnan yhteiskunnallista merkitystä arvioidaan muun muassa Suomen Antidopingtoimikunta ry:ltä saatujen tietojen ja Valtion liikun-

taneuvoston lausunnon perusteella. Niin sanottujen pysyvien kriteerien, kuten eettisten periaatteiden, tasa-arvon, etnisten suhteiden, syrjäytymisen ehkäisyyn, ympäristökysymyksien ja muiden ajankohtaisten arviointikriteerien, osalta yhteiskunnallista merkitystä arvioidaan järjestöjen toimintakertomusten ja -suunnitelmien perusteella.

Seuranta ja avustusten kielteisten vaikutusten ennakointi. Opetusministeriö seuraa avustusta saaneiden järjestöjen taloudellisen tilanteen kehitystä. Järjestöt toimittavat vuosittain ministeriöön tilinpäätöstietonsa taloudellista seuranta varten. Vuonna 2004 yhdelle lajiliitolle ei myönnetty avustusta, koska liitto ei ollut toimittanut riittävää selvitystä aiemmin myönnetyn avustuksen käytöstä. Ministeriö käy vuosittain tuloskeskustelut keskeisimpien liikunnan palvelujärjestöjen kanssa.

Ministeriössä ei ole kartoitettu, minkälaisia vaikutuksia avustuksilla voi olla kaupallisten liikuntamarkkinoiden toimintaan. Liikuntajärjestöillä on tosin vain pienimuotoista kaupallista toimintaa, kuten liikunnanohjauspalveluita. Kun liiketoiminnan menot eivät kuulu avustettaviin hyväksyttäviin toimintamenoihin, liikuntajärjestöille myönnettävillä avustuksilla lienee korkeintaan vain vähäisiä vaikutuksia markkinoiden toimintaan.

Avustusten tulosohjausjärjestelmässä on otettu huomioon avustettavan toiminnan vaikutukset eri väestöryhmien asemaan ja ympäristöön. Avustus pyritään kohdentamaan tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta edistävään ja syrjäytymistä ehkäisevään toimintaan.

Avustuspäätös. Liikuntajärjestöjen toiminta-avustuksista annetut päätökset noudattavat ministeriön yleistä avustuspäätösmallia. Avustuksen saajalle toimitetaan myös avustuksen käyttöön liittyviä ehtoja ja rajoituksia koskeva liite. Päätöksiin ei ole otettu erityisiä avustuksen asianmukaista käyttöä varmistavia ehtoja tai rajoituksia.

3.3.4 KULTTUURIHISTORIAALLISESTI ARVOKKAIDEN RAKENNUSTEN ENTISTÄMISAVUSTUKSET

Kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi suojellun tai kulttuurihistoriallisesti muutoin arvokkaan rakennusten kunnossapitoa ja entistämistä varten voidaan myöntää valtionavustusta. Entistämisavustuksiin on vuosittain käytettävissä 663 000 euron määräraha. Avustukset myöntää museovirasto.

Avustuksen myöntämisen perusteltavuus. Rakennusten entistämisavustukset edistävät kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden raken-

nusten suojelua. Entistämisavustusten myöntäminen perustuu rakennussuojelulakiin (18.1.1985/60) ja valtion talousarvioon.

Entistämisavustuksilla tuetaan muun muassa suojeltujen rakennusten säilymisen kannalta tärkeitä entisöintitöitä. Avustusta voidaan myöntää myös suojelemattoman kohteen entisöintiin. Tällöin avustuksen eräs peruste on ohjata avustuksen saajaa käyttämään entisöinnissä rakennuksen alkuperäisiä, usein nykyisiä kalliimpia, materiaaleja ja työmenetelmiä.

Museovirasto voi antaa tarkempia ohjeita entisöintityöstä ja avustuksen käytöstä. Rakennussuojelulain mukaan avustuksen myöntämisen edellytyksenä on muun muassa, että avustuksen saaja sitoutuu säilyttämään rakennuksen museoviraston määräämällä tavalla. Lisäksi avustuksen ehtona voi olla, että yleisöllä sopivaksi katsotulla tavoin mahdollisuus tutustua entisöityyn kohteeseen.

Käyttötarkoituksen yhteiskunnallinen hyväksyttävyys. Avustusmäärärahan tarkoituksena on kulttuurihistoriallisten kohteiden säilyttäminen ja niiden suojelun turvaaminen. Avustusten käyttöön ei liittyne tekijöitä, joiden perusteella avustuksen käyttötarkoitus ei olisi yhteiskunnallisesti hyväksyttävä.

Avustuksen tarve ja tarpeellisuus. Entistämisavustusten myöntämistä koskevan prosessikuvauksen (Museovirasto, 4.12.2002) mukaan myöntöharkinnassa ei kiinnitetä huomiota hakijan taloudelliseen asemaan.

Avustuksen tarpeellisuutta arvioitaessa painotetaan entisöintikohteen kulttuurihistoriallista merkitystä sekä entistämistyön kiireellisyttä rakennuksen säilymisen kannalta.

Hakijan tulee hakemuksen yhteydessä esittää muun muassa entisöintihankkeen suunnitelma ja kustannusarvio. Ongelmana on ollut, että samaa kohdetta varten on voitu hakea myös muita julkisia avustuksia. Eri avustusviranomaisten välistä koordinaatiota on pyritty kehittämään viime vuosina avustusten tarkoituksenmukaisen kohdentumisen varmistamiseksi.

Avustusmäärärahan kohdentaminen. Entistämisavustusten myöntöharkinnassa on lähtökohtana ollut kolme kriteeriä:

1. Avustettavan kohteen tulee olla rakennushistoriallisesti merkittävä,
2. hankkeen tulee olla kohteen entistämistä ja
3. avustusmääräraha on jaettava alueellisesti tasapuolisesti.

Kriteeristö on tarkentunut käytännön kautta. Myöntöharkinnassa on käytännössä esimerkiksi painotettu kohteen säilymisen kannalta olennaisia työvaiheita. Alueellisesti tasapuolisen jaon perusteena on käytetty saapuneiden hakemusten alueellista suhdetta. Avustusten myöntöharkinnan tarkkoja kriteerejä ei ole haluttu lyödä lukkoon, koska avustuksen suuntaamisen painotukset ovat muuttuneet jatkuvasti.

Vuonna 2003 avustushakemusten käsittelyssä siirryttiin aiempaa systemaattisempaan hakemusten arviointijärjestelmään. Järjestelmässä avustusta hakeneet kohteet asetettiin paremmuusjärjestykseen viiden tekijän perusteella. Nämä tekijät olivat: 1) kuuluuko kohde valtakunnallisesti arvokkaaseen ympäristöön, 2) onko rakennus suojeltu rakennussuojelulain mukaan, 3) puoltaako alueen maakuntamuseo avustuksen myöntämistä, 4) suosittavatko Museoviraston rakennushistorian asiantuntijat avustuksen myöntämistä ja 5) täyttääkö kohteesta esitetty korjausselostus avustuksen myöntämisen edellytykset. Myöntöharkinnassa painotetaan Museoviraston ja maakuntamuseoiden asiantuntijoiden lausuntoja.

Avustuksen määrä on harkittu kohdekohtaisesti. Avustusmäärään on vaikuttanut korjaustoimenpiteiden laatu sekä Museoviraston vaatimuksien noudattamisesta aiheutuneiden arvioitujen lisäkulojen määrä. Myönnettävän avustuksen osuudelle kaikista kustannuksista ei ole ollut rajoitusta. Avustus on voinut kattaa entisöintihankkeen hyväksyttävät kustannukset jopa 100 %:sesti. Avustus on tavallisesti kuitenkin rajattu tiettyyn vaiheeseen, ja kun kohteissa tehdään usein myös muita entistämistöitä, avustus on muodostanut osan hankkeen kokonaisrahoituksesta.

Seuranta ja avustusten kielteisten vaikutusten ennakointi. Entistämisasiavustusten käyttöä seurataan paitsi kohteessa, myös avustuksen käyttöä koskevien tilitystietojen avulla.

Avustuksen käytön seuranta varten jokaiselle hankkeelle nimitään avustuspäätöksessä yksi tai kaksi valvojaa. Yhteydenpito valvojan vaihtelee hankkeittain. Valvojan tehtävänä on neuvoa avustuksen saajaan tarvittaessa ja tarkastaa tehty työ siltä osin, vastaako työ sovittua ja onko työn laatu asianmukainen. Valvoja välittää hyväksyntänsä Museovirastoon ja antaa luvan maksatukselle ja tilitykselle.

Entistämisasiavustuksen käytön tilitys on yksityiskohtainen. Tilityksessä on osoitettava muun muassa selostuksen, menoluettelon, kuitien ja valokuvien avulla, että entistämistyö on tehty ja avustus on käytetty myönnettyyn tarkoitukseen. Samoin tilityksessä tulee esittää

tositteet avustuksesta maksettuihin palkkoihin liittyneistä vero- ja sosiaaliturvamaksuista.

Avustusta myönnettäessä avustuksen yhtenä myöntöperusteena on kohteen tai alueen ominaisuutensa ja historiallisen aitouden säilyminen. Avustus on osaltaan vaikuttamassa siihen, että entisöintihankkeesta ei aiheudu kielteisiä vaikutuksia alueen luonnolle tai maisemalle.

Entistämisasiavustuksilla ei ole nähtäviä vaikutuksia markkinoiden toimintaan tai kilpailuolosuhteisiin.

Avustuspäätös. Rakennusten entistämisasiavustuspäätöksen liitteeseen otetut avustuksen käyttöä koskevat ehdot noudattava avustuksen myöntämisen ehtoja. Liitteessä on korostettu, että avustus on myönnetty kulttuurihistoriallisesti arvokkaaksi todetun rakennuksen entistämisluntoon korjaamiseen, ei saneeraamiseen tai peruskorjaukseen. Avustuksen käytön ehtona on, että rakennusta ja sen rakennusosia tulee säästää ja korjata hienovaraisesti, säilyttäen rakennuksen alkuperäinen olemus.

Avustuspäätöksen liitteeseen on lisäksi otettu ehto, jonka mukaan avustuksen saajan tulee noudattaa avustuksen käytössä tarkoitukseenmukaista säästäväisyyttä.

3.3.5 NUORTEN TYÖPAJATOIMINNAN KEHITTÄMINEN

Läänien sivistysosastot myöntävät valtionavustusta nuorten työpajatoiminnan kehittämiseen. Avustusta on myönnetty sekä toiminta- että hankeavustuksena. Läänien myönnettäväksi annettu määräraha oli vuonna 2003 yhteensä 808 000 euroa.

Tässä luvussa esitetyt havainnot perustuvat Etelä-Suomen läänin ja Oulun läänin sivistysosastoilla laadittuihin muistioihin ja tehtyihin haastatteluihin.

Avustuksen myöntämisen perusteltavuus. Työpajatoiminnan tavoitteena on valmentaa kannustaen ja motivoiden työpajaasiakkaita kouluttautumaan, työllistymään ja parantamaan arkensa hallintaa. Toiminnan kohderyhmänä ovat työttömät tai toimeentulotuen varassa olevat alle 28-vuotiaat nuoret aikuiset.

Nuorten työpajatoimintaa ei ole säädelty lailla. Työpajatoiminnan kehittämiseen tarkoitettu avustusmääräraha perustuu valtion talousarvioon. Talousarviossa ei ole yksilöity avustuksen käytön tavoitteita. Opetusministeriön nuorisoyksikkö on kuitenkin antanut tarkempia

ohjeita määrärahan käytöstä (Muistio, opetusministeriön nuorisoyksikkö 31.10.2003).

Opetusministeriön antaman ohjeen mukaan työpajatoiminnan kehittämismäärärahan tarkoituksena on tukea työpajatoiminnan vakiinistamista edistävää toimintaa ja pajatoiminnan sisällöllistä kehittämistä. Määrärahasta tuetaan ministeriön mukaan työpajahankkeita tai -toimintaa, joissa painotetaan nuorten elämäntaitojen ja sosiaalisen vahvistumisen tukemista, yhteisöllisten nuorisotyömenetelmien kehittämistä, työpajatoiminnan verkoston kehittämistä tai työpajoilla tehtävää ehkäisevää päihdetyötä.

Opetusministeriön ohjeessa esitetyt määrärahan käyttötarkoituksen rajaukset ovat yksityiskohtaiset. Avustuksen myöntämistä harkitessaan läänien ei ole tarvinnut harkita avustuksen myöntämisen perusteltavuutta. Avustusta onkin myönnetty kaikille edellytykset täyttäneille hakijoille.

Käyttötarkoituksen yhteiskunnallinen hyväksyttävyys. Työpajatoiminnan kehittämisavustusten myöntöharkinnassa ei ole tullut esiin tilanteita, joissa olisi jouduttu arvioimaan avustettavan toiminnan yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Avustusmäärärahan käyttö on rajattu nuorten työpajatoimintaan. Kun työpajan ylläpitäjänä on lisäksi usein kaupunki tai kunta, toimintaan ei käytännössä liity riskiä, että avustuksen käyttötarkoitus ei olisi yhteiskunnallisesti hyväksyttävä.

Avustuksen tarve ja tarpeellisuus. Työpajatoiminnan kehittämisavustus on eräänä keskeisenä rahoituslähteenä mahdollistamassa kuntien ylläpitämää työpajatoimintaa. Avustuksen taloudellista tarvetta kuvaa se, että avustusta on vuonna 2003 myönnetty 15 – 30 % haetusta avustuksen määrästä.

Työpajatoiminnan ylläpitäjinä ovat tyypillisesti kunnat tai kuntayhtymät. Avustuksen tarvetta ei myöntöharkinnassa ole arvioitu sen mukaan, olisiko työpajaa ylläpitävällä kunnalla taloudelliset mahdollisuudet ylläpitää pajatoimintaa ilman avustustakin. Sen sijaan myöntöharkinnassa painotetaan avustuksen tarpeellisuutta; kuinka tarpeellista, sosiaalipoliittisesta näkökulmasta, työpajatoiminnan järjestäminen on tietyssä kunnassa tai tietyllä alueella?

Käsitykseen avustuksen tarpeellisuudesta vaikuttaa muun muassa alueen nuorisotyöttömyyden taso ja syrjäytymisuhan alaisten nuorten määrä. Avustuksella voidaan sitouttaa pajaa ylläpitävä kunta tai kuntayhtymä työpajatoimintaan, vakiinnuttaa pajatoiminta yhdeksi nuorisotyön muodoksi ja ehkä lisätä ylläpitäjän taloudellista panostusta pajaan. Avustus on tarpeen myös sellaisen kehittämistyön mahdollis-

tamiseksi, johon toiminnan ylläpitäjä ei muutoin todennäköisesti ryhtyisi.

Myöntöharkinnassa otetaan huomioon työpajan saama muu julkinen tuki. Työpajatoiminnan kehittämisen määrärahasta ei avusteta työpajoja, jotka ovat saaneet toimintaansa tukea Euroopan Sosiaalirahastolta. Työpajan saama ESR-rahoitus on ollut yleisin yksittäinen syy avustushakemusten hylkäämiselle.

Avustusmäärärahan kohdentaminen. Läänit kohdentavat käyttöönsä saamansa avustusmäärärahan julkisen haun perusteella.

Määrärahan kohdentamisen kriteereinä ovat

1. avustuksen käyttötarkoitus, kuten pajan koko, toimintamuodot ja niiden soveltuvuus ministeriön laatimiin kriteereihin sekä pajatoiminnan sisällöllinen kehittäminen,
2. pajan ja toimintaa ylläpitävän kaupungin tai kunnan nuorisotoimen toiminnan laatu ja tuloksellisuus, kuten aiempaan avustukseen liittyneiden velvoitteiden asianmukainen täyttäminen,
3. pajan alueellinen tarve, kuten pajan toiminta-alueen väestön määrä ja työttömyysaste, toimeentulokiasiakkaiden määrä, pajan saavutettavuus sekä läänin sosiaali- ja terveystason arvio pajan tarpeesta alueella, ja
4. pajan toiminnan rahoitus, kuten pajan riittävät toimintaedellytykset, rahoitussuunnitelman realismi, pajan ylläpitäjän omarahoitusosuus, muut rahoitusmahdollisuudet sekä yhteistyön hyödyntäminen pajan toiminnassa.

Myöntöharkinnan lähtökohtana on ollut, että avustusta on myönnetty kaikille kriteerit täyttäneille hakijoille. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että näin pidetään yllä koko läänin alueen kattavaa työpajaverkostoa.

Lääneissä suoritettavassa avustusten myöntöharkinnassa on olennaista kullekin hakijalle kohdennettavan avustuksen rahamäärä. Esimerkiksi Etelä-Suomen läänissä eri alueiden vastuuvirkamiehet laativat edellä mainittujen kriteerien pohjalta omat esityksensä määrärahan käytölle. Avustuksen kohdentamisesta päätetään erillisessä palaverissa johon osallistuvat kaikki asian valmisteluun osallistuneet virkamiehet. Menettely on osoittautunut sikäli toimivaksi, että eri virkamiesten käsityksissä ei ole ollut merkittäviä eroja.

Seuranta ja avustusten kielteisten vaikutusten ennakointi. Opetusministeriö edellyttää ohjeessaan, että läänien tulee kiinnittää huomiota työpajojen toiminnan seurantaan. Seurannassa on keskityt-

ty pajan taloudellisten toimintaedellytysten ja pajan toiminnan laadun ja tuloksellisuuden seurantaan. Avustusta hakevien työpajojen ylläpitäjien tulee liittää hakemukseen pajan toimintaa koskeva itsearviointisuunnitelma. Lisäksi avustuksia valmistelevat virkamiehet pitävät tiiviisti yhteyttä työpajoihin. Vuosien kuluessa lääneihin on kertynyt huomattava määrä eri työpajoja koskevaa seurantatietoa.

Työpajoilla pyritään valmentamaan nuoria työelämään oikean työn kautta. Käytännössä pajoilla valmistetaan tuotteita myytäväksi. Pajat saavat osan rahoituksestaan näiden tuotteiden myynnistä. Tällä voi olla vaikutuksia paikallisten markkinoiden toimintaan. Haastattelujen virkamiesten mukaan työpajojen ja niiden alueiden yritysten kanssa on käyty keskusteluja, joissa pääsääntöisesti on todettu, että työpajoista ei ole merkittävää haittaa yritysten toiminnalle. Läänit eivät ole avustusta myöntäessään selvittäneet muulla tavoin avustuksesta paikallisille markkinoille mahdollisesti aiheutuvia haittoja.

Avustuspäätös. Läneissä on kiinnitetty huomiota valtionavustuslain myötä muun muassa tarkentuneeseen avustuspäätöksen sääntelyyn. Valtionavustuslain mukaisen sääntelyn on katsottu edellyttävän aiempaa huolellisempaa avustuspäätösten valmistelua ja päätöksentekoa sekä avustuksen maksatusta ja käytön valvontaa.

Työpajatoiminnan kehittämismäärärahaa koskevissa avustuspäätöksissä ei ole asetettu valtionavustuslain mahdollistamia avustuksen asianmukaista käyttöä varmistavia erityisiä ehtoja tai rajoituksia.

3.3.6 YHTEENVETOJA TAPAUSTARKASTELUUN VALITUISTA AVUSTUSJÄRJESTELMISTÄ

Myönnettävien avustuksien perusteltavuuden, tarpeen ja tarpeellisuuden sekä määrärahan kohdentamisen harkinta perustuvat keskeisiltä osin aineelliseen lainsäädäntöön tai ohjeistukseen. Valittaessa avustusjärjestelmiä tapaustarkasteluun kiinnitettiin huomiota muun muassa käytettävissä olevaan valittavaa järjestelmää koskevaan asiakirja-aineistoon.

Tapaustarkasteluun otettuihin avustusjärjestelmiin liittyvissä asiakirjoissa on tuotu esiin avustuksen käytölle määritellyt tavoitteet sekä avustuksen kohdentamisessa noudatettavat periaatteet. Eräissä muissa tarkastukseen valituissa avustusjärjestelmissä asiakirjat osoittautuivat tältä osin puutteelliseksi. Joidenkin tarkastuksen aineistoon kuuluneiden avustuksien kohdalla asiakirja-aineiston perusteella ei

ole voitu selvittää avustuksen perusteltavuutta ja kohdentamista koskevia tai eräitä muita keskeisiä myöntöharkintakriteereitä.

Tapaustarkasteluun valittujen avustusjärjestelmien kohdalla tarkastuksessa ei havaittu merkittäviä valtionavustuslain soveltamiseen liittyviä ongelmia.

Opetusministeriön hallinnonalalla uuden valtionavustuslain soveltaminen on tukeutunut aiemman ohjeistuksen nojalla vakiintuneisiin käytäntöihin. Valtionavustuslain säädösala ei ole kaikilta osin vaikuttanut opetusministeriön hallinnonalan myöntökäytäntöihin. Esimerkiksi myöntöharkinnan keskeisistä kriteereistä avustuksen käytön yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä koskeva vaatimus ei ole tullut tarkastukseen otettujen avustusjärjestelmien myöntöharkinnassa sovellettavaksi yhtään kertaa. Myös avustuksen myöntämisen vaikutukset kilpailuun tai markkinoihin ovat opetusministeriön hallinnonalalla jääneet poikkeuksetta niin vähäisiksi, että tätä avustuksen myöntökriteeriä ei ole tarvinnut soveltaa harkinnassa lainkaan.

4.

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksessa on selvitetty valtionavustuslain ohjausvaikutusta opetusministeriön hallinnonalalla.

Tarkastuksessa on arvioitu valtionavustuslain toimeenpanoprosessia sekä hallinnon kykyä ohjata valtionavustuskäytäntöjä. Tarkastuksen pääkysymys on ollut, miten valtionavustuslaki on ohjannut valtionavustuskäytäntöjen muotoutumista. Pääkysymystä on lähestytty kahden tarkastuskysymyksen kautta:

1. Millaisiin toimenpiteisiin hallinnossa on ryhdytty valtionavustuslain asianmukaisen soveltamisen mahdollistamiseksi?
2. Vastaavatko valtionavustuslain soveltamiskäytännöt laille säätämisvaiheessa asetettuja tavoitteita?

Tarkastus on rajattu koskemaan avustusten myöntöharkintaa.

Valtionavustuslain toimeenpanon ohjeistaminen opetusministeriön hallinnonalalla

Tarkastukseen valituista neljästätoista opetusministeriön hallinnonalalla valtionavustuksiin kohdennettavasta määrärahasta kymmenessä tapauksessa myönnön valmistelussa ei ollut käytettävissä avustuksen myöntöharkinnan menettelytapoja ja myöntökriteereitä koskevaa kirjallista ohjetta. Viidessä tapauksessa määrärahan kohdentamista ei ole myöskään voitu perustaa valtion talousarvioon.

Useiden avustusten myöntöharkinta on perustunut vakiintuneisiin käytäntöihin ja käytännössä muokkaantuneihin kriteereihin. Toisin kuin tarkastuksen vertailuaineistossa olleiden, muilla hallinnonaloilla myönnettävien avustuksien kohdalla opetusministeriön hallinnonalalla ei ole pääsääntöisesti laadittu valtionavustuslain voimaantulon jälkeen kirjallisia avustuskohtaisia myöntöharkinnan ohjeita. Monessa tapauksessa ainoa kirjallinen kuvaus myöntöharkinnan perusteista on ollut avustuspäätöksen perustelumuuisto.

Valtionavustuksen myöntöharkinnan lähtökohtana tulee olla eduskunnan osoittamasta määrärahan käyttötarkoituksesta ja avustuksen käytön tavoitteista johdettu peruskriteeristö. Tähän päästään laatimalla kutakin avustusjärjestelmää koskeva erillinen kirjallinen ohje, jossa määritellään ja esitetään kunkin avustuksen myöntöharkintaa koskevat kriteerit.

Avustuskohtaisilla kirjallisilla ohjeilla on merkittävä vaikutus asianmukaisten valtionavustuskäytäntöjen omaksumisessa. Kirjallinen ohjeistus myös tukee myöntöharkinnan jäsentynyttä etenemistä ja varmistaa, että avustuspäätös perustuu ennalta määriteltyihin kriteereihin. Samoin kirjallinen ohje ehkäisee avustusten myöntökriteerien epätarkoituksenmukaista muokkautumista avustusmäärärahan käytön tavoitteisiin ja eduskunnan osoittamaan tarkoitukseen nähden.

Tarkastuksen yhteydessä on tullut esiin lukuisia avustusten tavoitteiden mukaisen käytön ja kohdentumisen vaarantavia riskitekijöitä. Nämä riskit eivät ole konkretisoituneet käytännössä. Kirjallisen ohjeen puuttuminen on kuitenkin osoittautunut ongelmaksi avustuksen myöntöä valmistelevan virkamiehen vaihtuessa, kun myöntöharkinnan perusteita koskevaa tietoa ei ole ollut käytettävissä.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtionavustusten myöntämisen tulee perustua ennalta laadittuihin yksilöityihin myöntökriteereihin. Myöntökriteerit tulee kirjata avustusta koskevaan erilliseen ohjeeseen. Kriteerien ohella ohjeessa tulee kuvata myöntöharkinnassa noudatettavat keskeiset menettelytavat sekä avustuksen myöntöprosessiin liittyvät valtionavustuslain tulkintatilanteet.

Valtionavustusten myöntöharkinnan kriteerit opetusministeriön hallinnonalalla

Tarkastus osoitti, että opetusministeriön hallinnonalalla on huomattavia eroja siinä, miten avustuksen käytölle määritellyt tavoitteet on tuotu esiin. Erillisellä ohjeella ohjeistettujen avustusten kohdalla avustuksen käytön tavoitteet on pääsääntöisesti tuotu esiin asianmukaisella tavalla.

Avustusten, joiden myöntöä varten ei ole laadittu erillistä ohjetta, myöntämisen perusteltavuus on osoittautunut puutteelliseksi. Avustuksen myöntäminen on eräissä tapauksissa perustunut pelkästään valtion talousarvioon, vaikka määrärahamomentin selvitysosassa ei olisikaan yksilöity avustuksen käytön tarkoitusta tai tavoitteita. Määräraha on esimerkiksi kohdennettu talousarviossa mainittujen järjestöjen toimintaan yksilöimättä niitä järjestöjen yhteiskunnallisesti

hyödyllisiä toimintamuotoja, joiden tukemiseen avustuksen myöntäminen perustuu.

Tarkastuksessa ei tullut esiin tilanteita, joissa olisi jouduttu harkitsemaan toiminnan yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Valtionavustuslain säännöksellä, joka velvoittaa viranomaista varmistumaan avustettavan toiminnan yhteiskunnallisesta hyväksyttävyydestä, ei siten ole ollut opetusministeriön hallinnonalalla juurikaan merkitystä. Tämän vuoksi eri avustusten kohdalla ei ole myöskään kiinnitetty huomiota perusteisiin, jotka osoittavat avustusta hakeneen toiminnan olevan yhteiskunnallisesti hyväksyttävää.

Opetusministeriön hallinnonalalla avustusta saavien järjestöjen ja hanketoteuttajien rahoitusasema on tyypillisesti melko heikko. Suuri osa hakijoista suunnittelee toimintaansa edellisten vuosien suuruisen avustuksen varaan. Avustuksen myöntäminen tätä pienempänä merkitsisi hakijan toimintaedellytysten vaarantumista. Opetusministeriön hallinnonalalle onkin tunnusomaista, että avustuksen hakijoiden heikko taloudellinen asema ja vaikeudet muun rahoituksen hankkimisessa ovat käytännössä rajoittaneet viranomaisen harkintavaltaa avustusmäärärahan kohdentamisessa.

Opetusministeriön hallinnonalalla on erilaisia käytäntöjä siinä, miten hakijan taloudellista asemaa arvioidaan. Eräissä ministeriön yksiköissä avustuksen tarveharkinnassa on painotettu eduskunnan lakivaliokunnan kannan mukaisesti avustuksen käytön tavoitteita avustuksen taloudellisen tarpeen sijaan. Tarkastusvirasto esittää näkemyksensä, että valtionavustusten tarveharkintaa koskevan lain kohdan soveltamiskäytäntö ei ole vakiintunut tavoitellulla tavalla ja että lain kohdan tulkintaa tulisi tältä osin yhtenäistää.

Opetusministeriön osastoilla on laadittu yleinen avustuspäätöksen malli sekä avustuksen liittyviä ehtoja ja rajoituksia koskeva liite. Liite on osaltaan yhtenäistänyt ministeriön yksikköjen myöntämiä avustuksia koskevia menettelytapoja. Mallit eivät kuitenkaan ole juurikaan vaikuttaneet myöntöharkinnan perusteisiin.

Toisin kuin useilla muilla hallinnonaloilla opetusministeriön hallinnonalalla myönnettävillä avustuksilla on tavallisesti korkeintaan vähäisiä vaikutuksia markkinoiden toimintaan. Pääosin tämän vuoksi hallinnonalalla ei ole kiinnitetty lainkaan huomiota avustusten markkinavaikutuksiin. Kaikkien avustusten myöntöharkinnassa tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota myös siihen, millaisia mahdollisia vaikutuksia avustuksilla voi olla kilpailuun ja paikallisiin markkinoihin. Tämä on tärkeää muun muassa siksi, että markkinoilla säilyy luotta-

mus siihen, että hallinnossa kyetään tunnistamaan avustusten kilpailua vääristävät vaikutukset.

Valtionavustuslain vaikutus valtionavustuskäytäntöihin opetusministeriön hallinnonalalla

Valtionavustuslain toimeenpanemiseksi opetusministeriössä on muun muassa laadittu yleinen avustuspäätösmalli ja avustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia koskeva liitemalli sekä asetettu työryhmä selvittämään valtionavustusviranomaiselle lain mukaan kuuluvaa seuranta-vastuuta.

Valtionavustuslain vaikutukset valtionavustusten myöntökäytäntöihin ovat jääneet verrattain vähäisiksi. Tämä johtuu pääosin siitä, että valtionavustuslain vaatimukset eivät tule kaikilta osin sovellettavaksi opetusministeriön hallinnonalalla myönnettäviin avustuksiin. Tältä osin opetusministeriön hallinnonala näyttäisi poikkeavan useista muista hallinnonaloista. Merkittävimmät erot aiempaan sääntelyyn, kuten avustuksen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ja markkinavaikutusten arviointia koskevat vaatimukset, ovat opetusministeriön hallinnonalalla liittyneet käytännössä vain pieneen joukkoon avustushakemuksia. Useiden avustusten myöntöharkinnassa näitä muutoksia ei ole tarvinnut ottaa huomioon millään tavoin.

Myös valtionavustuslain erot aiempaan normisääntelyyn ja sen pohjalta omaksuttuihin käytäntöihin ovat osoittautuneet verrattain vähäisiksi. Valtionavustuslain voimaan tulon jälkeen ei ole esimerkiksi ryhdytty laatimaan tai täsmentämään avustusten myöntöä koskevaa ohjeistusta. Joidenkin avustusten kohdalla hallinnossa on laadittu asiantuntijalausunto valtionavustuslaista johtuvista avustuksen myöntöprosessin muutostarpeista. Vaikka opetusministeriön hallinnonalalla ei ole ryhdytty mittaviin toimenpiteisiin valtionavustuslain toimeenpanemiseksi, laki on silti antanut valtionavustuksia valmisteleville virkamiehille aiempaa vakaamman perustan arvioida oman toimintansa vaatimuksia.

Opetusministeriössä omaksutut käytännöt vaihtelevat yksiköittäin valtionavustuslain voimaan tulosta huolimatta. Valtionavustuslain avustuskohtaisten vaikutusten ja toimenpiteiden tarpeen arviointi on tapahtunut yksiköittäin ja on jäänyt pääsääntöisesti avustuspäätöksiä valmistelevien virkamiesten vastuulle. Pyrkimys soveltuvilta osin yhtenäisiin, esimerkiksi koko hallinnonalalla noudatettavaan myöntöharkinnan menettelytapoihin vahvistaisi valtionavustuslain ohjausvaikutusta nykyiseen tilanteeseen nähden merkittävästi.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja muut normit

Asetus Noste-ohjelman rahoituksesta, 23.1.2003/41.

Harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskevat valtioneuvoston yleismääräyspäätös, 490/1965

HE 63/2001 vp. Hallituksen esitys valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

Laki Valtiontalouden tarkastusvirastosta, 14.7.2000/676

Laki julkisista hankinnoista 23.12.1992/1505

Liikuntalaki, 18.12.1998/1054.

Nuorisotyöasetus, 22.8.2002/729.

Opetusministeriön ohje kulttuurilehtien tukemiseen osoitetun määrärahan hakemisesta ja käytöstä, 19.12.2001.

Rakennussuojelulaki, 18.1.1985/60.

Valtionavustuslaki, 27.7.2001/688

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 9/2001 vp.

2. Muut kirjalliset lähteet

Entistämisyavustusten myöntöprosessi. Museovirasto 4.12.2002.

Koululais- ja opiskelijajärjestöjen tulosoijaustyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 30:1997.

Kuvaus valtionavustuslain 36§:ssä tarkoitetuista valtionavustusviranomaisen tehtävistä –työryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 35:2002.

Liikuntajärjestöjen avustusjärjestelmä työryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 33:1995.

Liikuntajärjestöjen avustusjärjestelmä työryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 44:1996.

Nuorten työpajatoiminnan kehittäminen vuonna 2004. Opetusministeriön nuoriyksikkö, 31.10.2003.

Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 2001.

Tieteen edistämiseen tarkoitettujen määrärahojen tavoitteet ja rahoitusperusteet. Opetusministeriön tiedepolitiikan yksikkö 27.10.2003.

Valtionavustusten sääntelytyöryhmän muistio, valtiovarainministeriö
30.3.2001.

3. Haastattelut

Etelä-Suomen lääninhallitus, sivistysosasto, 18.2.2004. 2 henkilöä.

Etelä-Suomen lääninhallitus, sivistysosasto, 5.2.2004. 2 henkilöä.

Kauppa- ja teollisuusministeriön markkinaosasto, vientiryhmä,
10.2.2004. 1 henkilö.

Museovirasto, 3.2.2004. 1 henkilö.

Opetushallitus, 1.12.2003. 3 henkilöä.

Opetushallitus, 13.1.2004. 4 henkilöä.

Opetushallitus, 9.2.2004. 1 henkilö.

Opetusministeriön aikuiskoulutusyksikkö, 29.1.2004. 1 henkilö.

Opetusministeriön ammatillisen koulutuksen yksikkö, 28.1.2004.
1 henkilö.

Opetusministeriön amkoulutusyksikkö, 22.1.2004. 3 henkilöä.

Opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto,
6.11.2003. 7 henkilöä.

Opetusministeriön liikuntayksikkö, 14.1.2004. 1 henkilö.

Opetusministeriön liikuntayksikkö, 27.1.2004. 1 henkilö.

Opetusministeriön nuorisoyksikkö, 18.12.2003. 1 henkilö.

Opetusministeriön nuorisoyksikkö, 21.1.2004. 1 henkilö.

Opetusministeriön taide- ja kulttuuriperintöyksikkö, 25.11.2003.
1 henkilö.

Opetusministeriön taide- ja kulttuuriperintöyksikkö, 5.12.2003.
1 henkilö.

Opetusministeriön tarkastusyksikkö, 24.9.2003. 1 henkilö.

Opetusministeriön tiede- ja koulutuspoliittinen osasto, 10.12.2003.
7 henkilöä.

Opetusministeriön tiedepolitiikan yksikkö, 20.1.2004. 1 henkilö.

Opetusministeriön viestintäkulttuuriyksikkö, 16.12.2003. 1 henkilö.

Oulun lääninhallitus, sivistysosasto, 12.2.2004. 1 henkilö.

Oulun lääninhallitus, sivistysosasto, 13.2.2004. 1 henkilö.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö,
30.10.2003. 1 henkilö.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön terveystieteiden osasto, 9.2.2004.
1 henkilö.

Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön osasto, kansalaisjärjestöyk-
sikkö, 29.10.2003. 3 henkilöä.

Ympäristöministeriön ympäristösuojeluosasto, 11.2.2004. 1 hen

Liite

Liite 1: Ohjeistusta koskevien haastatteluiden matriisipohja

VALTIONAVUSTUSLAIN OHJAUSVAIKUTUS

Ohjeistusta koskevien haastatteluiden matriisi

KIRJALLINEN OHJEISTUS

Avustusjärjestelmän nimi

1 Onko avustuksen myöntöharkintaa ohjeistettu kirjallisesti?

avustuskohtainen ohje	normiohjeistus	yleinen ohjeistus	ei kirjallisia ohjeita
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

2 Onko ohjeen pääasiallinen tarkoitus...?

ohjata myöntöharkintaa	ohjeistaa avustuksen käyttöä/ajää	jokin muu
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

3 Perustuuko ohje...?

erityislakiin	valtionavustuslakiin	valtion talousarvioon	johonkin muuhun
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

4 Onko ohjeen antanut...?

ministeriö	osasto/virasto	yksikkö	jokin muu taho
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

OHJEEN SISÄLTÖ; Onko ohjeessa huomiotu

Kyllä Ei

5 Avustuksen perusteltavuutta koskeva harkinta

Määritelty avustuksen käytön tavoitteet?

Yksilöity avustuksen tavoitteiden edistämistä osoittavat perusteet?

6 Avustuksen tarkoituksen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä koskeva harkinta

Määritelty yhteiskunnallisesti hyväksyty tai sen vastainen tarkoitus?

--	--

7 Avustuksen määrää koskeva harkinta

Yksilöity hyväksyttävät menot?

Määritelty avustuksen asianmukainen käyttö?

Säädetty avustuksen enimmäismäärä?

8 Avustuksen tarpeellisuutta koskeva harkinta

Avustuksen vaikutus hankkeen toteutumiseen

Ohjeistettu huomioimaan hankkeen saama muu julkinen tuki?

Määritelty laadukas hanke?

Määritelty hankkeen tarkoituksenmukainen laajuus?

9 Avustuksen tarvetta koskeva harkinta

Ohjeistettu hakijan rahoitusaseman vaikutus avustukseen?

Todettu avustukselle asetettujen tavoitteiden edistämisen ensisijaisuus?

10 Avustuksen kilpailua ja markkinoita vääristävää vaikutusta koskeva harkinta

Ohjeistettu huomioimaan avustuksen vaikutus markkinoihin?

--	--

11 Avustuksen kohdentamista koskeva harkinta

Ilmoitettu avustuksen myöntämisen ehdottomat edellytykset?

Määritelty keskeiset avustuksen kohdentamisperusteet?

12 Avustuksen käytön ehtoja koskeva harkinta

Säädetty avustuksen käyttöaika? (yleis- vai eritysavustus)

Määrätty avustuksen maksatuksen aikataulusta?

Määrätty muista mahdollisista avustuksen ehoista ja niiden käytöstä?

13 Kokonaisuutena arvioituna ohjeistus on...?

muodoltaan asianmukainen	sisällöltään asianmukainen
kyllä <input type="text"/>	ei <input type="text"/>
kyllä <input type="text"/>	ei <input type="text"/>

Vuodesta 2000 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2000 Toimintamenobudjetointi virastojen tulosoajauksessa
toimintamenomäärärahojen budjetointiin ja tulosoajaukseen liittyvien toimintojen arviointia
- 2/2000 Oppisopimuskoulutus
tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset
- 3/2000 Lahdentien parantaminen uudella rahoitusmallilla
- 4/2000 Asukasvalinnat ja niiden valvonta
vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja näiden sääntelyn tarkastus
- 5/2000 Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden tuloksellisuus
- 6/2000 Vanhustenhuollon rahoitus
- 7/2000 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tarkastus
- 8/2000 Kasarmikiinteistöjen käyttö
Taivallahden ja Poltinahon kasarmialueista luopuminen
- 9/2000 Matkailun kehittäminen
- 10/2000 Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta
- 11/2000 Maaseudun kehittämishankkeet
5b-ohjelman työllisyysvaikutukset
- 12/2000 Vuosivalvonta ja veroehdotusmenettely
- 13/2000 Puolustushallinnon hankintatoimi
Sotavarustehankinnat
- 14/2000 Huumeteorjunta
hoidon järjestämisen ja valvontaviranomaisten näkökulmista tarkasteltuna
- 15/2000 OHY ARSENAL Oyj:n jakautumiseen liittyvät korvausvaatimukset
- 16/2000 Tekesin tuotekehitysrahoitus
- 17/2000 Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinta
- 18/2000 Pienyritysten tukeminen
maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen tukien vertailua
- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta

- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
*erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelu-
tehtävien osalta*
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjau-
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen
vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjauksen ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen
87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen
tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirto-
toimintaan
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden
siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat

- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtaajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulohajaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5280
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

Edita Prima Oy

- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus