

# Rahapelitoiminnan tuotoista myönnetyt avustukset

Hallinnon  
asianmukaisuus ja  
tuloksellisuuden  
edellytykset





Tarkastuskertomus

# Rahapelitoiminnan tuotoista myönnetyt avustukset

Hallinnoinnin asianmukaisuus ja tuloksellisuuden edellytykset

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2022

# Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/468/04.09.02/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen Rahapelitoiminnan tuotoista myönnetyt avustukset – Hallinnonin asianmukaisuus ja tuloksellisuuden edellytykset, johon on yhdistetty laillisuustarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen näkökulmat. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetus- ja kulttuuriministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller-toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista opetus- ja kulttuuriministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asioita, jotka eivät kuulu tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2025.

Helsingissä 26. elokuuta 2022

**Jaakko Eskola**  
johtaja

**Jaana Puhakainen**  
johtava tilintarkastaja

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (pdf)  
ISBN 978-952-499-525-2 (pdf)  
URN:ISBN:978-952-499-525-2  
<https://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-525-2>

Tarkastuskertomuksen valokuva  
GettyImages

# Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena olivat kolmen tuotonjakoministeriön rahapelitoiminnan tuotoista myöntämät harkinnanvaraiset valtionavustukset. Rahapelitoiminnasta valtiolle tulotetut tuotot ovat muodostaneet huomattavan osan monien yhteiskunnallisten toimintojen rahoituksesta; tuotto on käytetty urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen, nuorisotyön, terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Rahapelitoiminnan tuotot ovat laskeneet ja niillä rahoitettujen toimintojen rahoittamisen mallin uudistus oli tarkastuksen aikaan valmisteltavana.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävien valtionavustusten hallinnointiprosesseissa toimittu asianmukaisesti. Lisäksi selvitettiin avustusten tuloksellisen kohdentumisen edellytyksiä. Avustuksia myöntävät tuotonjakoministeriöinä opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii itsenäinen valtionapuviranomainen, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA), joka vastaa rahapelitoiminnan tuotoista sosiaali- ja terveysalan järjestöille myönnettävien avustusten hallinnoinnista. Käytännössä tarkastus kohdistui valtionapuviranomaisista opetus- ja kulttuuriministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön lisäksi siten pääosin STEAan.

## Rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävien valtionavustusten hallinnointiprosesseissa on toimittu olennaisilta osin säädösten mukaisesti

Tuotonjakoministeriöt ovat tarkastuksen perusteella noudattaneet arpajaislain mukaista käyttötarkoitusta myöntäessään valtionavustuksia rahapelitoiminnan tuotoista. Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään arpajaislain mukaan 53 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen, 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja 4 prosenttia hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen.

Vuoden 2017 alusta voimaan tulleen arpajaislain muutoksen yhteydessä rahapeliyhtiöistä jakamatta jääneet tuottoerät siirrettiin opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön taseisiin erillisiksi eriksi. Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätöksessä 2021 jakamattomia varoja on 176 miljoonaa euroa. Uudessa rahoitusmallissa tulisi määrärahojen mitoituksessa ottaa huomioon jakamatta olevien varojen systemaattinen purkaminen sosiaali- ja terveysministeriön taseesta.

Valtionapuviranomaiset ovat tiedottaneet riittävästi valtionavustusten hakemismahdollisuuksista ja -menettelyistä. Viranomaisten yleisissä menettelyissä, kuten avustuspäätösten muoto- ja sisältövaatimuksissa tai avustusten maksamisessa, ei havaittu tarkastuksessa olennaisia puutteita.

## Avustusten myöntämisprosessi ei ole kaikilta osin läpinäkyvä

Rahapelitoiminnan tuotoista on myönnetty avustuksia varsin vakiintuneelle tuensaajien joukolle. Tämä on osaltaan vähentänyt avustuksen myöntämisen kriteerien tosiasiallista vaikutusta. Sovellettavat myöntökriteerit ovat myös saattaneet olla hyvin yleisluontoisia, samoin kuin avustuspäätöksiin sisältyvät perustelut tuen myöntämiseksi. Avustushakemuksen käsittelystä ei tarkastuksessa aina voitu hahmottaa selkeää jatkumoa avustuspäätökseen perusteluineen.

Vakiintunut saajajoukko, yleisluontoiset kriteerit ja hakemuskäsittelyn ajoittain vähäinen dokumentointi voivat tarkastuksen perusteella heikentää avustusten myöntämisprosessin läpinäkyvyyttä. Hakijoiden tasapuolisen kohtelun osoittaminen vaikeutuu, ellei avustusten myöntöharkinta ole riittävän läpinäkyvää.

## Valtionapuviranomaisten suorittamassa valvonnassa puutteita

Rahapelituotoista myönnettyjen valtionavustusten valvonnassa havaittiin puutteita. Tarkastuksen perusteella erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö eivät ole huolehtineet rahapelitoiminnan tuotoista myönnettyjen valtionavustusten asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta kaikilta osin siten kuin valtionavustuslain neljäs luku ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 § edellyttävät. Kustannusten tukikelpoisuuden valvonnassa ilmeni kuitenkin puutteita yleisesti kaikissa tarkastetuissa valtionapuviranomaisissa. Valtionavustuksen saajalta avustuksen käytöstä edellytetyt selvitykset eivät aina olleet riittäviä avustusehtojen ja kustannusten valvonnan kannalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei tee niin sanottuja paikalla tehtäviä tarkastuksia avustuksensaajissa yksittäisiä tapauksia lukuun ottamatta, mistä tarkastusvirasto huomautti jo 2012 tehdyssä tarkastuksessa. Maa- ja metsätalousministeriön osalta havaittiin tukikelpoisten kustannusten valvonnan puutteiden lisäksi, ettei ministeriö ole valvonut rahapelitoiminnan tuotoista myönnettyjen valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta kaikilta osin asianmukaisesti.

Sosiaali- ja terveysalan avustusten hallinnointiprosessista vastaavan Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen STEAn suorittamassa valvonnassa on useita huomionarvoisia hyviä käytänteitä, kuten kattava tarkastustoiminta, johon sisältyy sekä tuloksellisuus- että laillisuustarkastuksia.

## Hallinnoinnin menettelyt poikkeavat viranomaisissa monilla tavoin

Tarkastuksessa kävi ilmeiseksi, että valtionapuviranomaisten menettelyt avustusten hallinnoinnissa poikkeavat monella tapaa toisistaan. Eroja ilmeni paitsi hakemusten käsittelyn, dokumentoinnin, päätöksenteon valmistelun ja avustusten käytön valvonnan yleisissä menettelyissä, myös avustuksiin liittyvien ehtojen yksityiskohdissa.

Pieniltä näyttävät yksittäiset eroavuudet avustusehdoissa voivat johtaa periaatteellisiin eroihin avustuskelpoisten kustannusten hyväksymisessä. STEA ei esimerkiksi sovelle enimmäismäärää avustuksella katettaviin kohtuullisiin palkkakustannuksiin, toisin kuin

opetus- ja kulttuuriministeriö. Tarkastetuista valtionapuviranomaisista STEAn avustus-rakenne oli kokonaisuutena hajanaisin; sama avustuksensaaaja saattoi saada lukuisia erillisiä avustuksia, mikä saattaa hankaloittaa avustusten hallinnoitavuutta.

Valtionavustuksen enimmäismäärän määrittäminen avustuspäätöksissä vaihtelee. Se voidaan esittää euromäärän lisäksi myös osuutena avustettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista. Valtionavustuksen myöntämiseen vain euromääräisenä tunnistettiin tarkastuksessa liittyvän riskejä, jotka edellyttävät erityisesti hevosalan avustusten valvonnalta erityistä tarkkuutta.

Tarve lähentää avustusten hallinnonin erilaisia käytäntöjä ja edistää valtionavustus-toiminnasta saatavan tiedon saatavuutta ja käyttöä sekä lisätä avustustoiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta on tarkastuksen perusteella ilmeinen. Meneillään oleva valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke voi olla yksi keino löytää ratkaisuja avustusprosessin puutteisiin.

## Tuloksellisuuden näkökulma ei nivoudu hallinnointiprosesseihin siten, että se tosiasiallisesti ohjaisi avustuksia kohdistumaan mahdollisimman vaikuttavasti

Valtionapuviranomaisten toiminnassa on eroja myös sen suhteen, kuinka avustettavan toiminnan tuloksellisuus huomioidaan avustusprosessin eri vaiheissa. Kokonaisuutena tarkastellen rahapelitoiminnan tuotoista on myönnetty avustuksia varsin vakiintuneelle tuensaajien joukolla ja avustuspäätökset perustuvat pitkälti vakiintuneeseen rakenteeseen. Tarkastuksen perusteella tuloksellisuuden näkökulma ei käytännössä nivoudu avustusprosessiin niin tiiviisti, että sen ohjausvaikutus avustusten kohdentamisessa olisi merkittävä.

Avustusten myöntökriteereissä tuloksellisuus nousee osittain esille. Sen sijaan tuloksellisuusnäkökulmien vaikutusta avustuspäätöksiin on vaikea todentaa. Tarkastuksen perusteella vaikutus näyttää kuitenkin jäävän melko vähäiseksi.

Avustuksen käytön tuloksellisuus vaatii selkeän tarpeen, johon avustusta myönnetään sekä eritellyt tavoitteet ja mittarit seurantaan varten. Tarkastuksen perusteella toiminnalta odotettavien tulosten mittareita käytetään kirjavasti. Mittareiden käyttö saattaa olla vähäistä tai ne eivät liian yleisluontoisiin tavoitteisiin linkittyneinä tai muista syistä ole käytännössä hyödyllisiä.

Tuloksellisuuden seurannan laajuudessa on huomattavia eroavaisuuksia kolmen tarkastetun valtionapuviranomaisen välillä. Maa- ja metsätalousministeriö on osin seurannut rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettavien hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämisen tukien kokonaistason vaikuttavuutta mutta ei ollut edellyttänyt tuloksellisuuden seurantatietojen raportointia tukimuodoittain tai yksittäisistä avustuksista. Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa yksittäisen tuensaajan toiminnan tuloksellisuuden lisäksi politiikkakokonaisuuksia, mutta tarkastuksen perusteella rahapelituottojen avustusten aineisto ei ministeriössä ole riittävän eheää kokonaisuuden seurannan tarpeita ajatellen. Kokonaisuutena kattavinta seuranta on STEAssa, joka arvioi tarkastustoiminnassaan myös yksittäisten avustusten tuloksellisuutta erillisin tuloksellisuustarkastuksin.

Tarkastuksen perusteella voidaan herättää kysymys, onko päätöksiin rahapeliuotoista myönnettyistä avustuksista kytketty riittävästi harkinta siitä, onko kukin myönnetty avustuskohde perustelluin strategisten ja niistä johdettujen alemman tason tavoitteiden näkökulmasta, onko siihen ohjattu julkinen rahoitus mielekkäässä mittakaavassa tavoitteeseen nähden ja onko avustettu toiminta toteutettu kokonaistaloudellisesti edullisella tavalla, myös välttämällä päällekkäisyyksiä ja rahoituksen suuntautumista hallintokuluihin ydintoiminnan sijasta.

## Tarkastusviraston suositukset

1. Tarkastusvirasto suosittelee, että tarkastetut valtionapuviranomaiset kiinnittävät huomiota avustusprosessin läpinäkyvyyteen. Avustushakemuksen käsittelystä tulisi johtaa selkeä jatkumo avustuspäätökseen ja sen riittävän täsmällisiin perusteluihin.
2. Tarkastusvirasto suosittelee, että tarkastetut valtionapuviranomaiset terävöittävät kustannusten tukikelpoisuuden ja avustusehtojen valvontaa. Maa- ja metsätalousministeriön tulee kiinnittää huomiota myös hevosalan avustusten riittävän kattavaan tuloksellisuuden valvontaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee avustusehtojen ja kustannusten valvonnan lisäksi kiinnittää huomiota valtionavustusten käytöstä annettujen selvitysten sekä paikalla tehtävien tarkastusten riittävyyteen. Tarkastuksen perusteella suositellaan myös, että ministeriössä ohjeistetaan asianmukaiset, valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n mukaiset sisäisen valvonnan menettelyt valtionavustuksiin, joiden käyttö jakautuu usealle vuodelle. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAn tarkastustoiminta tuloksellisuus- ja laillisuustarkastuksineen voi osin toimia hyvänä käytänteenä valtionavustusten tarkastustoiminnan järjestämisessä.
3. Tarkastusvirasto suosittelee, että tarkastetut valtionapuviranomaiset tehostavat osaltaan toimiaan lähentääkseen avustusten hallinnon toisistaan poikkeavia käytäntöjään ja edistääkseen valtionavustustoiminnasta saatavan tiedon käyttökelpoisuutta.
4. Tarkastusvirasto suosittelee, että tuotonjakoministeriöt kiinnittävät huomiota myönnettujen avustusten tavoitteiden asetantaan ja mittareihin sekä yhtenäistävät niiden vaatimuksia temaattisesti samankaltaisissa toiminnoissa vertailtavuuden parantamiseksi.
5. Tarkastusvirasto suosittelee, että tuotonjakoministeriöt selkeyttävät rahapeliuotoista myönnettyihin avustuksiin nivoutuneita tuloksellisuuden linjauksia. Myönnettävän avustuksen ensisijaisuus strategisten tavoitteiden ja niistä johdettujen alemman tason tavoitteiden saavuttamisessa verrattuna vaihtoehtoihin avustuskohteisiin tulisi osoittaa nykyistä selkeämmin. Myönnetyn avustuksen määrä tulisi suhteuttaa myös tavoitteisiin. Tuettavien kohteiden mahdollisiin päällekkäisyyksiin suhteessa tavoitteeseen tulisi kiinnittää huomiota.



# Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot . . . . .	4
1 Mitä tarkastettiin . . . . .	10
2 Onko rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävien valtionavustusten hallinnointiprosesseissa toimittu olennaisilta osin lakien, muiden säädösten ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti? . . . . .	12
2.1 Tuontojakoministeriöt ovat noudattaneet arpajaislaissa määriteltyjä käyttötarkoituksia . . . . .	13
2.2 Myöntökriteerien merkitys avustusten myöntämisessä on osin vähäinen . . . . .	15
2.3 Avustuksista on tiedotettu riittävästi, ja myöntämisen menettelyt ovat pääosin asianmukaisia . . . . .	22
2.4 Rahapeliteutoista myönnettyjen valtionavustusten valvonta ei ole kaikilta osin kattava . . . . .	24
3 Nivoutuuko tuloksellisuus osaksi avustusten hallinnointiprosesseja siten, että avustukset voivat kohdistua mahdollisimman vaikuttavasti? . . . . .	35
3.1 Rahapelitoiminnan tuotoista myönnettyjen avustusten tulostavoitteet on asetettu viranomaisissa eri tavoin . . . . .	36
3.2 Tuloksellisuus tulee vaihtelevasti esille myöntöperusteissa . . . . .	39
3.3 Tuloksellisuusnäkökulman vaikutus avustuspäätöksiin on jäänyt pääosin vähäiseksi . . . . .	43
3.4 Avustuksen käytön tuloksellisuuden todentaminen vaatii selkeitä tavoitteita ja mittareita . . . . .	54
3.5 Tuloksellisuuden seurannan laajuudessa on eroja viranomaisten välillä . . . . .	57
Liite: Miten tarkastettiin . . . . .	62
Viitteet . . . . .	67



# 1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen kohteena olivat kolmen tuotonjakoministeriön rahapelitoiminnan tuotoista myöntämät harkinnanvaraiset valtionavustukset. Tarkastus toteutettiin monilajitarkastuksena, jossa hyödynnettiin sekä laillisuustarkastuksen että tuloksellisuustarkastuksen lähestymistapaa. Tarkastus sisältyi Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastussuunnitelmaan 2021–2025.

Rahapelitoiminnasta valtiolle tuloutetut tuotot ovat muodostaneet huomattavan osan monien yhteiskunnallisten toimintojen rahoituksesta. Arpajaislain (1047/2001) mukaan Veikkaus Oy:n tuotto on käytettävä urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen, nuorisotyön, terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Vuonna 2019 rahapelitoiminnan tuotot valtion talousarvioon olivat noin miljardi euroa. Vuonna 2020 rahapelitoiminnan tuotot talousarvioon vähenivät noin 680 miljoonaan euroon.

Rahapelitoiminnan tuottojen lasku on johtanut tarpeeseen punnita vaihtoehtoisia ratkaisuja. Puheenjohtaja Erkki Liikasen työryhmä hahmotti helmikuussa 2021 julkaisemassaan selvityksessä<sup>1</sup>, miten rahapelitoiminnan tuoton alenemiseen voidaan varautua tulevina vuosina. Valtiosihteereistä koostuva hankeryhmä ja parlamentaarinen seurantaryhmä julkaisivat helmikuussa 2022 ehdotuksen uudeksi rahoitusmalliksi ja rahoitustasoksi<sup>2</sup>. Mallissa Veikkauksen voittovarot tuloutetaan valtiolle yleiskatteellisena ilman korvamerkintää käyttökohteesta. Rahoitusmalliuudistusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitettu viedä eduskuntaan syksyllä 2022, ja uudistus astuisi voimaan 1.1.2024.

Tarkastuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa, joka edesauttaa varainkäytön läpinäkyvyyttä, varmentaa avustusvarojen asianmukaista käyttöä ja hahmottaa, millä tavoin valtionavustuskäytännöt voivat tukea avustusvarojen tuloksellista käyttöä. Tarkastus voi myös osaltaan tukea rahoitusmallin uudistuksen valmistelun ja toteutuksen tietoperustaa.

Tavoitteena oli selvittää rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävien valtionavustusten hallinnointiprosessien asianmukaisuutta ja avustusten tuloksellisen kohdentumisen edellytyksiä. Tarkastusasetelmaan sisältyi kaksi pääkysymystä, joista ensimmäisessä painottui laillisuustarkastuksen ja toisessa tuloksellisuustarkastuksen näkökulma:

1. Onko rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävien valtionavustusten hallinnointiprosesseissa toimittu olennaisilta osin lakien, muiden säädösten ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti?
2. Nivoutuuko tuloksellisuus osaksi avustusten hallinnointiprosesseja siten, että avustukset voivat kohdistua mahdollisimman vaikuttavasti?

Laillisuustarkastuksen osalta annetaan ensimmäisestä pääkysymyksestä kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto. Tuloksellisuuden näkökulmassa arviointi painottuu pääosin tuloksellisuuden edellytyksiin varsinaisen tuloksellisuuden arvioinnin sijaan.

Keskeiset tarkastuskriteerit johdettiin pääosin lainsäädännöstä, erityisesti valtionavustuslaista (688/2001). Tarkastuskysymykset ja kriteerit on kuvattu tarkemmin liitteessä 1 Miten tarkastettiin.

Ajallisesti tarkastus kohdistui ensisijaisesti vuoteen 2020, mutta vertailutietoina käytettiin myös aiempien vuosien sekä vuosien 2021 ja 2022 aineistoja.

Tarkastuksen taustana hyödynnettiin seuraavia Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksia: Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (2/2011) ja Avustukset Veikkauksen voittovaroista (14/2012).

Tarkastusviraston tarkastusoikeudesta on säädetty valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000). Muiden kuin valtion virastojen osalta tarkastusviraston tarkastusoikeus perustuu VTV-lain 2 § 1. momentin 3. kohtaan.

## 2 Onko rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävien valtionavustusten hallinnointiprosesseissa toimittu olennaisilta osin lakien, muiden säädösten ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti?

Tuotonjakoministeriöt ovat tarkastuksen perusteella noudattaneet arpajaislain mukaisia käyttötarkoituksia myöntäessään valtionavustuksia rahapelitoiminnan tuotoista. Valtionapuviranomaiset ovat myös tiedottaneet avustusten hakemisesta asianmukaisesti eikä avustuspäätösten tai avustusten maksamisen yleisissä menettelyissä havaittu tarkastuksessa olennaisia puutteita.

Varsinaisten myöntökriteerien merkitys avustusten myöntämisessä jää kuitenkin osin vähäiseksi. Jos sovellettavat kriteerit ja päätösten perustelut ovat hyvin yleisluontoisia, eikä hakemuksen käsittelystä avustuspäätökseen piirry selkeästi dokumentoitua jatkumoa, myöntämisprosessin läpinäkyvyys voi heikentyä ja hakijoiden tasapuolisen kohtelun osoittaminen vaikeutua. Myöntökriteerien tosiasiallista merkitystä on vähentänyt myös se, että rahapelitoiminnan tuotoista on myönnetty avustuksia varsin vaikiintuneelle joukolle tuensaajia.

Tarkastettujen valtionapuviranomaisten menettelyt avustusten hallinnoinnissa poikkeavat tarkastuksen perusteella monella tapaa toisistaan. Eroja ilmeni myös myöntöharkinnan yksityiskohdissa. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA ei ole esimerkiksi asettanut enimmäismäärää avustuksella katettaville kohtuullisille palkkakustannuksille, toisin kuin opetus- ja kulttuuriministeriö. Tarkastetuista valtionapuviranomaisista STEAn avustusrakenne oli kokonaisuutena hajanaisin; sama avustussaaaja saattoi saada lukuisia erillisiä avustuksia, mikä saattaa hankaloittaa avustusten hallinnoitavuutta.



Valtionavustuksen enimmäismäärän määrittäminen avustus-päätöksissä vaihtelee. Se voidaan ilmoittaa euromäärän lisäksi myös osuutena avustettavan hankkeen tai toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista. Valtionavustuksen myöntämiseen vain euro-määräisenä tunnistettiin tarkastuksessa liittyvän riskejä, jotka edellyttävät erityisesti hevosalan avustusten valvonnalta erityistä tarkkuutta.

Rahapelituotoista myönnettyjen valtionavustusten valvonnassa havaittiin puutteita. Tarkastuksen perusteella erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö eivät ole huolehtineet rahapelitoiminnan tuotoista myönnettyjen valtionavustusten asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta kaikilta osin siten kuin valtionavustuslain neljäs luku ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 § edellyttäisivät. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta vastaa valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n mukaan viraston ja laitoksen johto.

## **2.1 Tuotonjakoministeriöt ovat noudattaneet arpajaislaissa määriteltyjä käyttötarkoituksia**

Valtion kokonaan omistamalla osakeyhtiöllä, Veikkaus Oy:llä, on yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen. Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään arpajaislain mukaan 53 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen, 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja 4 prosenttia hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Avustuksia ja valtionosuuksia urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen myöntää opetus- ja kulttuuriministeriö. Hevosurheilun edistämiseen jaettavat avustukset myöntää maa- ja metsätalousministeriö. Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen jaettavien avustusten myöntämisestä päättää sosiaali- ja terveysministeriö.

Valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n asianomaisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja. Määrärahat budjetoidaan tuotonjakoministeriöiden – opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön – momenteille käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa.

## Käyttötarkoitusten jakosuhteista on säädetty tarkoin arpajaislaissa

Opetus- ja kulttuuriministeriön on kohdennettava varoista 25 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen, 17,5 prosenttia tieteen edistämiseen, 38,5 prosenttia taiteen edistämiseen, 9 prosenttia nuorisotyön edistämiseen. Lisäksi 10 prosenttia on käytettävä edellä mainittuihin tarkoituksiin vuosittain tarkemmin valtion talousarviossa päätettävällä tavalla.

Urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen käytettiin vuonna 2020 yhteensä 390 miljoonaa euroa. Tarkastuksessa todettiin, että avustusten säädösperusteinen käyttötarkoitus on toteutunut arpajaislain edellyttämällä tavalla.

Taulukko 1: Jakosuhteen toteutuminen arpajaislain mukaisesti vuonna 2020.

Käyttötarkoitus	Netto	Toteuma	Jakosuhte	Erotus
Tiede	71 301 520	18,3 %	17,5 %	0,8 %
Taide	182 294 556	46,7 %	38,5 %	8,2 %
Urheilu ja liikuntakasvatus	100 210 894	25,7 %	25 %	0,7 %
Nuorisotyö	36 273 490	9,3 %	9 %	0,3 %
<b>Yhteensä</b>	<b>390 080 460</b>	<b>100 %</b>	<b>90 %</b>	<b>10,0 %</b>

Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen veikkausvoittovaroista myönnettyjen määrärahojen käyttö oli sosiaali- ja terveysministeriössä 380,8 miljoonaa euroa vuonna 2020. Tarkastuksen perusteella määrärahat käytettiin arpajaislain mukaiseen käyttötarkoitukseen.

Rahapelitoiminnan tuottoja vastaavat määrärahat on opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä budjetoitu arviomäärärahoina. Arviomäärärahan luonteeseen kuuluu, että se on käytettävissä ainoastaan kyseisenä talousarviovuonna, eikä sitä voi siirtää seuraaville vuosille. Näin ollen aikaisempien vuosien määrärahoista myönnettyjen avustusten palautukset on tilikauden aikana kirjattava taseeseen, josta ne budjetoidaan jaettavaksi uudelleen alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa. Opetus- ja kulttuuriministeriön on lisäksi erillisellä seurannalla varmistettava, että jakosuhte neljän eri käyttötarkoituksen välillä säilyy myös palautuneiden avustusvarojen osalta. Sosiaali- ja terveysministeriössä erillistä seuranta ei ole tarpeen tehdä, koska varat osoitetaan arpajaislain perusteella ainoastaan yhteen käyttötarkoitukseen, terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

Maa- ja metsätalousministeriössä hevosalan avustuksiin tarkoitettuna määrärahan käyttö oli 37,9 miljoonaa euroa vuonna 2020. Arpajaislain mukaan hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen tarkoitettu tuotosta vähintään 95 prosenttia tulee osoittaa raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestölle sekä tämän jäsenyhteisöille. Tarkastuksen perusteella tuotot osoitettiin arpajaislain mukaiseen käyttötarkoitukseen.

Maa- ja metsätalousministeriössä myönnettävät määrärahat on muista tuotonjakoministeriöistä poiketen budjetoitu 2-vuotiselle siirtomäärärahamomentille, jolle voi tehdä palautuksia määrärahan käyttöaikana.

Vuoden 2017 alussa voimaan tulleen arpajaislain muutoksen yhteydessä rahapeliyhtiöistä jakamatta jääneet tuottoerät siirrettiin opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön taseisiin erillisiksi eriksi. Vuoden 2020 lopussa opetus- ja kulttuuriministeriöllä oli jakamatonta tuottoa jäljellä 13,6 miljoonaa euroa ja sosiaali- ja terveysministeriöllä 299,7 miljoonaa euroa. Tilinpäätöksen 2021 mukaan opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei enää siirry jakamatonta tuottoa vuodelle 2022. Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätöksessä 2021 jakamattomia varoja on 176 miljoonaa euroa. Varat on arpajaislain muutossäännösten mukaan käytettävä 10 vuoden kuluessa.<sup>3</sup>

Uudessa rahoitusmallissa Veikkauksen voittovarot on tarkoitettu tulouttaa talousarvioon yleiskatteellisena ilman korvamerkinnettä käyttötarkoituksesta. Määrärahojen mitoituksessa tulisi ottaa huomioon jakamatta olevien varojen systemaattinen purkaminen sosiaali- ja terveysministeriön taseesta.

## 2.2 Myöntökriteerien merkitys avustusten myöntämisessä on osin vähäinen

### STEAn avustusehdotusten perustelut verrattain yleisiä, tarpeellisuusharkinta osin riittämätöntä

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEAn) vastaa rahapeli-toiminnan tuotoista sosiaali- ja terveysalan järjestöille myönnettävien avustusten hakemuskäsittelystä, avustusehdotuksen valmistelusta ja avustusten maksamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö päättää avustusten myöntämisestä mutta tarkastus kohdistui käytännössä STEAan sen ollessa hallinnointiprosessissa keskeisessä asemassa. STEA on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen valtionapuviranomainen, joka perustettiin vuonna 2017 arpajaislakiuudistuksen yhteydessä. STEA myös valvoo avustusten käyttöä ja arvioi avustuksilla rahoitetun toiminnan tuloksia.



Määrärahojen mitoituksessa tulisi ottaa huomioon jakamatta olevien varojen purku sosiaali- ja terveysministeriön taseesta.



STEA valmistelee avustuspäätöksen kokonaisharkintana. Harkinnassa otetaan yleisesti huomioon valtionavustuslain 7 §:ssä säädetty myöntämisen yleiset edellytykset, minkä lisäksi harkinta kattaa hakemuksen sisällön, kuten toiminnan kohderyhmät, sisällön ja tavoitteet. Muuta varsinaista myöntökriteeristöä ei sovelleta. STEA on määritellyt valmistelutyön tueksi sisäisen hakemusten käsittelyn kriteeristön, jossa edetään portaittain painoarvoltaan ensisijaisista seikoista (toiminnan tarve, tavoitteet, kohderyhmät sekä sisältö ja toteutus) tarvittaessa huomioitaviin seikkoihin (riskit, viestintä, kilpailuvaikutukset). Avustettavan toiminnan tulee olla STEAn strategian mukaista.

Avustushakemuksen käsittelyn ja päätösvalmistelun vaiheet dokumentoidaan STEAssa sisäisiin muistiinpanoihin. Käsittelyn tuotoksena on avustusehdotus, johon hakija voi toimittaa kannanottonsa ennen lopullisen, valituskelpoisen avustuspäätöksen tekemistä. Avustusehdotusten sisältämät perustelut olivat tarkastuksen perusteella verrattain yleisiä, eikä niiden ja hakemuskäsittelyn sisäisen dokumentaation välillä ollut aina johdonmukaista jatkumoa. Tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella STEAn vakiomuotoisesta hakemuskäsittelyn prosessista saatettiin myös poiketa yksittäistapauksissa. Varsinaisten myöntökriteerien puuttuminen ja avustuskäsittelyn menettelyt voivat heikentää myöntämisen prosessin läpinäkyvyyttä ja vaikeuttaa hakijoiden tasa-arvoisen kohtelun osoittamista.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan STEA on pääosin ottanut huomioon valtionavustuslaissa säädetty valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset, joskin avustusten tarpeellisuusharkinta ei ole tarkastuksen perusteella kaikilta osin riittävää.

STEA edellyttää varakkailta järjestöiltä 10 prosentin omarahoitusosuutta. STEA ei ota tarpeellisuuden arvioinnissa kattavasti kantaa siihen, kykeneekö valtionavustuksen hakija rahoittamaan hankkeen tai toiminnan hakemuksessa esitetyssä laajuudessa omalla rahoituksellaan. Hankeavustuksissa ja kohdennetuissa toiminta-avustuksissa STEA on rajannut hakijan varallisuuden vaikutuksen siten, että se edellyttää 10 prosentin omarahoitusosuutta järjestöiltä, joilla on merkittävää varallisuutta. Ne saavat siten avustusta 90 prosenttia avustetun toiminnan kustannuksista. STEA katsoo järjestön olevan varakas silloin, kun järjestön nettovarallisuus viimeisimmässä tilinpäätöksessä on suurempi kuin järjestön kuuden kuukauden kokonaiskuluja vastaava summa. STEA ei edellytä hyvin varakkaitakaan hakijoilta 10 prosenttia ylittävää omarahoitusosuutta. STEAn tarkastuksessa antaman selvityksen mukaan sen avustamisissa toiminnoissa on suurempiakin omarahoitusosuuksia, mutta ne perustuvat vapaaehtoisuuteen.

STEAn ohjeistuksen mukaan esitetty avustusmäärä mitoitetaan avustuksen myöntöharkinnassa niin, että avustus perustuu tarpeeseen ja vastaa määrältään mahdollisimman tarkasti todellista tarvetta säästöjen antamien ohjeiden mukaisesti. Määrän arviointiin vaikuttavat avustushakemus, avustushistoria, valvontaja seurantatiedot, toimintaympäristötieto, hakijan varallisuus ja voimassa oleva lainsäädäntö. Avustuksensaajan talousarvio toimii avustusmäärän mitoituksen perustana.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan STEAn menettely edellisiltä vuosilta säästyneen avustuksen huomioon ottamisesta avustuksen määrän määrittämisen harkinnassa ei ole kaikilta osin läpinäkyvä. Tarkastuksen perusteella säästyvän avustuksen vaikutus avustuksen määrään ei ollut suoraviivaisesti pääteltävissä kaikista avustuspäätöksistä tai niiden perusteluista. STEAn tarkastuksessa antaman selvityksen mukaan se yleisesti puuttuu säästyvään avustukseen silloin, kun avustusta säästyy yli 20 prosenttia. Palautusrajaa ei ole mainittu hakijalle suunnatussa ohjeistuksessa julkisessa asiakirjassa.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että STEA kiinnittää huomiota avustuksen myöntöharkinnan läpinäkyvyyteen ja avustuksen tarpeellisuusharkinnan riittävyteen.

## Hevosalan avustukset myönnetään pääsääntöisesti haetun suuruisina

Maa- ja metsätalousministeriön myöntämässä hevosalan avustusten myöntökriteereissä painottuvat ensisijaisesti taloudelliset seikat. Tarkastuksen perusteella raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestön Suomen Hippos ry:n rooli avustusprosessissa korostuu, kun taas ministeriön asettamien myöntökriteerien merkitys näyttää jäävän vähäiseksi. Myöntökriteerien merkitystä vähentää myös se, että avustusjärjestelmässä myönnetään vuosittain avustuksia identtiselle saajajoukolle suhteellisen vakiintuneen avustustason mukaisesti.

Kaikkien myönnettyjen valtionavustusten tulee täyttää valtionavustuslaissa ja mahdollisessa erillislaissa säädetyt edellytykset. Valtionavustuslaissa myöntökriteerejä ovat esimerkiksi yllä mainittu 7 §:ssä säädetyt valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset sekä 6 §:n säännös valtionavustuksen määrästä suhteessa avustettavaan toimintaan tai hankkeen kokonaiskustannuksiin. Maa- ja metsätalousministeriön hevosalaan liittyvien avustusten myöntökriteereissä korostuvat ensisijaisesti taloudelliset seikat: käytettävissä oleva määräraha, tarve suhteuttaa hakemukset käytettävissä olevaan määrärahaan sekä hakijoiden oma varainhankinta ja kustannusrakenne. Joidenkin tukimuotojen myöntöharkinnassa huomioidaan lisäksi esimerkiksi toiminnan laatu ja laajuus sekä turvallisuusnäkökulma.

Hippos ry tekee maa- ja metsätalousministeriölle esityksen myönnettävien avustusten vuosittaisesta jakosuunnitelmasta eri avustuksensaajille ja käyttötarkoituksiin, kuten luvuissa 3.1., 3.2 ja 3.3 tarkemmin selostetaan. Myös Hippoksen lausunnoissa taloudelliset arvot ovat keskeisessä asemassa. Esitys ei sido maa- ja metsätalousministeriötä vaan se päättää avustusten myöntämisestä.

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että maa- ja metsätalousministeriö myönsi hevosalan yleis- ja erityisavustukset vuonna 2020 muutamaa tapausta lukuun ottamatta haetun suuruisena. Osana myöntöprosessia ministeriö pyysi tarvittaessa Hipposta täydentämään lausuntoaan ja hakijoita muuttamaan avustushakemuksiaan siten, että ministeriö pystyi myöntämään avustuksen täysimääräisenä hakemuksen mukaisesti. Menettely johtaa siihen, että hakijoilla ei ole mahdollisuutta hakea muutosta avustuspäätökseen, vaikka niitä ei olisikaan kohdeltu yhdenvertaisesti harkittaessa esimerkiksi avustuksen myöntämisen tarpeellisuutta tai muita valtionavustuslain 6 tai 7 §:n mukaisia avustuksen myöntämisen edellytyksiä.

Tarkastuksessa kiinnitettiin lisäksi huomiota siihen, että maa- ja metsätalousministeriön sisäisen ohjeistuksen mukaan avustus voidaan vain harvoin myöntää haetun suuruisena. Tapahtumatarkastuksen perusteella avustuksen myöntäminen haetun suuruisena vaikuttaa hevosalan hakemuksissa kuitenkin olevan pääsääntönä. Jos avustus myönnetään täysimääräisenä (100 prosenttia talousarvion mukaisista kustannuksista), tulisi tämä sisäisen ohjeistuksen mukaan perustella valtionavustuspäätöksessä. Tapahtumatarkastuksen otoksessa oli yksi avustuspäätös, jossa tuki myönnettiin täysimääräisenä, mutta päätöstä ei tältä osin ollut perusteltu.

## Opetus- ja kulttuuriministeriössä sovelletaan hakukohtaisia myöntämisperusteita

Muista tuotonjakoministeriöistä poiketen opetus- ja kulttuuriministeriöllä on vuosittain kymmeniä eri avustushakujia neljällä eri toiminta-alueella. Avustushakemukset arvioidaan osana myöntöpäätöskäsittelyä. Arvio perustuu kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon valtionavustuslain mukaisten yleisten edellytysten lisäksi hakuilmoituksessa esitetyt hakukohtaiset myöntöperusteet ja ministeriön yleiset perusteet soveltuvin osin.

Hakukohtaisissa myöntämisperusteissa tuodaan esiin politiikatavoitteita ja erillislainsäädäntöön perustuvia tavoitteita. Joidenkin toimijoiden kanssa käydään tavoiteohjauskeskusteluja,



Avustuksen myöntäminen pääsääntöisesti haetun suuruisena ei ole linjassa ministeriön oman ohjeistuksen kanssa.

jotka otetaan arvioinnissa huomioon. Arvioinnissa ja vertailussa voidaan katsoa eduksi se, jos hanke edistää sukupuolten tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta, osallisuutta, keskinäistä kunnioitusta ja kestäväää kehitystä ministeriön strategian toimintalupauksen mukaisesti. Valtionavustuslain yleisten edellytysten mukaisessa tarpeellisuusharkinnassa otetaan huomioon hakijan saama muu julkinen tuki. Hakijan saama muu rahoitus katsotaan eduksi hakemuksia arvioitaessa esimerkiksi liikunnallisen elämäntavan valtakunnallisessa kehittämisavustushaussa. Hakukohtaisia myöntöperusteita koskee myös tuloksellisuuteen liittyvä ohjeistus. Sitä käsitellään luvussa 3.2.

Joidenkin erillislainsäädäntöön perustuvien avustusten myöntökriteerinä on valtionapukelpoisuus. Liikunta- ja nuorisolain perusteella myönnetään avustuksia, joissa edellytetään ensin hakijan hyväksymistä valtionapukelpoiseksi järjestöksi. Valtion liikuntaneuvosto antaa lausunnon liikuntaa edistävien järjestöjen valtionapukelpoisuudesta ja valtionavustuksista. Se lausuu myös liikuntapaikkojen perustamiskustannuksiin myönnettävistä valtionavustuksista. Arviointi- ja avustustoimikunta puolestaan lausuu valtakunnallisten nuorisoalan järjestöjen ja osaamiskeskusten valtionapukelpoisuudesta ja tekee ministeriölle näitä koskevat valtionavustusesitykset.

## Palkkoihin ja matkakustannuksiin sovellettavat rajoitukset vaihtelevat

Tarkastuksessa ilmeni, että kolmen rahapelituotoista myönnettäviä avustuksia hallinnoivan valtionapuviranomaisen menettelyt poikkeavat useissa kohdin toisistaan. Näin myös avustuksen myöntöharkinnassa.

Myöntöharkinnan olennaiseen osaan, avustuksen määrän määrittämiseen liittyen erona on muun muassa, ettei STEA ole asettanut hyväksyttävillä kustannuksilla euromääräisiä tai vastaavia rajoittavia enimmäismääriä. STEAn avustusehtojen mukaan hyväksyttävillä kustannuksilla ovat avustuspäätöksen mukaiset, tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset kulut. Näin ollen STEA ei sovelle enimmäismäärää esimerkiksi kohtuullisiin palkkakustannuksiin, toisin kuin opetus- ja kulttuuriministeriö, joka yleis- ja erityisavustusehtojensa mukaisesti hyväksyy kohtuullisina kustannuksina tukikelpoisia palkkoja tai palkkioita kutakin palkansaajaa kohden enintään määrän, joka vastaa 80 000 euron vuosipalkkaa lakisääteisine sivukuluineen. Tuensaajan on katettava mahdollinen tukikelpoisuuden enimmäismäärän ylittävä palkka omarahoitusosuudella.



STEA ei ole asettanut euromääräistä enimmäismäärää avustuskelpoisille palkkakustannuksille.

Maa- ja metsätalousministeriön yleissavustusten ehtojen ja rajoitusten mukaan palkat ovat vain siltä osin tukikelpoisia, kuin ne eivät ylitä avustuksen saajan vastaavasta tehtävästä yleisesti mak- saman palkan määrää. Ministeriön erityisavustuksen ehtojen ja rajoitusten mukaan palkat ovat siltä osin tukikelpoisia, kuin ne eivät ylitä toimialan yleistä palkkatasoa.

Matkakuluissa STEA ei edellytä valtion matkustussäännössä määritettyjen rajoitteiden ja tasojen noudattamista, vaan avustetun toiminnan kannalta ”tarpeelliset ja kohtuulliset matkakulut” ovat avustusehtojen mukaan hyväksyttäviä tietyin edellytyksin. Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä maa- ja metsätalousminis- teriön avustusehtojen mukaan kohtuullisina matkakustannuksina hyväksytään valtion matkustussäännön mukaisesti toteutuneet kustannukset.

### Valtionavustuksen myöntäminen euromääräisenä edellyttää valvonnalta erityistä tarkkuutta

Valtionavustuksen myöntöpäätöksissä tulee käydä ilmi valtion- avustuksen määrä tai laskentaperuste. Avustuksen enimmäismäärä voidaan ilmoittaa päätöksessä myös osuutena hyväksyttävistä valtionaputoiminnan kustannuksista (valtionavustusprosentti). Valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan valtion- avustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toimin- nasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saa- vuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta joh- du.

Tarkastuksen perusteella maa- ja metsätalousministeriön he- vosalan avustuspäätöksissä valtionavustuksen määrä ilmaistaan joko euromääräisesti tai osuutena hyväksyttävistä valtionaputoi- minnan kustannuksista. Kun avustus myönnetään hakijan talous- arvion perusteella euromääräisenä, riski sille, että valtionavustus tosiasiallisesti kattaa avustettavan toiminnan kustannukset täy- simääräisesti, kasvaa, jos avustuksen saajan toiminta ei toteudu suunnitellusti. Riski on suurempi sellaisten avustusten osalta, jois- sa myöntöpäätös on samalla maksatuspäätös saajalle, eikä avus- tuksen saaja tee valtionapuviranomaiselle maksatushakemusta jälkikäteen, jo toteutuneiden kustannusten perusteella. Avustus- ten valvontatoiminnalta edellytetään siten erityistä huolellisuutta sen varmistamiseksi, että myönnetty valtionavustus ei määrältään tosiasiallisesti ole valtionavustuslain vastainen.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä avustuksen määrä esitetään päätöksissä euromääräisenä ja myönnetyn avustuksen enimmäis- osuus prosentteina avustettavan hankkeen tai toiminnan toteutu-

neista kokonaiskustannuksista. Tapahtumatarkastuksessa mukana olleissa avustuksissa prosenttiosuudet vaihtelivat 50–98 prosentin välillä. Yksittäistapauksessa perustelut kokonaiskustannusten täyden määrän kattamiselle oli päätöksessä todettu.

STEAN myöntämien avustusten osalta arpajaislain (1286/2016) 17 b §:n 3. momentin mukaisesti avustus saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta ja hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyden määrän, ja valtioneuvoston asetus (118/2020) 5 § tarkentaa näin olevan silloin, jos muuta rahoitusta ei ole saatavilla. Tarkastuksessa kävi ilmi, että STEAn avustuspäätöksen perusteluihin voi sisältyä lause, jonka mukaan ”toiminnan kustannukset voi kattaa valtionavustuksella kokonaan, koska avustuksen saajalla ei ole toiminnalle muuta rahoitusta (Valtionavustuslaki 6.1 §)”, vaikka hakijalla olisi toimintaan omaa rahoitusta, kuten asiakas- ja osallistumismaksuja.

STEAN tarkastuksessa antaman selvityksen mukaan lause viittaa siihen, että hakija ei ole STEAn kriteereiden mukaan varakas, joten omavastuuosuutta ei lähtökohtaisesti edellytetä, eikä lause estä muun rahoituksen tai omarahoituksen käyttöä avustuskohteen kuluihin. Tarkastuksessa läpikäytyissä tapauksissa oma rahoitus oli käytännössä erillään avustettavista kuluista. Silti perusteluihin sisältyvää lausetta voidaan pitää epätarkkana tapauksissa, joissa avustuksensaajalla on saatavilla muuta, olkoonkin vähäistä, rahoitusta. Avustuspäätöksen perusteluissa olisi lisäksi asianmukaista mainita myös arpajaislain 17 b §:n 3. momentti.

## STEAssa avustusrakenne on hajanainen

Valtionavustus voidaan valtionavustuslain mukaan myöntää yleisavustuksena tai erityyppisinä erityisavustuksina. Tarkastetut valtionapuviranomaiset myöntävät kaikki yleisavustuksia ja erilaisia erityisavustuksia. STEAn avustusrakenne on kuitenkin kokonaisuutena hajanaisin, sillä se myöntää usealle avustuksensaajalle lukuisia yhtäaikaisia avustuksia. Vuonna 2020 STEA oli myöntänyt 15 avustuksensaajalle vähintään kymmentä eri avustusta, ja noin sata sai vähintään viittä eri avustusta. Kahdelle avustuksensaajalle STEA oli myöntänyt 16 eri avustusta, yhdelle 15 ja niin ikään yhdelle 14 avustusta.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan sirpaleinen avustusrakenne ja avustuslajien osin liukuvat rajapinnat saattavat hämärtää ja hankaloittaa avustusten hallinnoitavuutta tuensaajittain.

Tarkastuksessa ilmeni, että avustuksensaajat voivat kokea avustusten sirpaloitumisen moneen eri avustuslajiin ongelmallisena. Avustuksensaajien näkökulmasta se saattaa aiheuttaa päällekkäistä byrokratiaa ja tehottomuutta. Tarkastuksessa tuotiinkin esille,

että monille järjestöille sopisi paremmin se, että avustus saataisiin vain yhden avustuslajin ja sitä koskevan hakemuksen perusteella.

STEA toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että avustuskohteiden tarkkarajaisuuden tarkoituksena ovat ensisijaisesti valtionavustuksen kohdentaminen kohderyhmien edun kannalta, valtionavustusten tarkempi valvonta ja tulokellisuuden arvioinnin mahdollistaminen.

### **2.3 Avustuksista on tiedotettu riittävästi, ja myöntämisen menettelyt ovat pääosin asianmukaisia**

Valtionavustuksen myöntämisen menettelyistä on säädetty pääosin valtionavustuslain kolmannessa luvussa. Valtionapuviranomaisen on tiedotettava hakemisen mahdollisuudesta ja menettelyistä. Hakijan on annettava hakemuksessa oikeat ja riittävät tiedot. Lisäksi valtionavustuslaki edellyttää avustuspäätökseltä tietynlaista sisältöä ja avustus on maksettava niin ikään tietyin menettelyin. Tarkastuksessa ei havaittu merkittäviä puutteita näissä myöntämisen menettelyissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tarkastuksen perusteella tiedottanut hakumenettelyistä asianmukaisesti. Ministeriö tiedottaa avoimista avustushauista kootusti verkkosivuillaan. Ennakko-tietona verkkosivuilla julkaistaan kaksi kertaa vuodessa päivitettävä lista avustusten suuntaa antavista hakuajoista. Hakijalta edellytettävät tiedot ja hakemuksen yhteydessä toimitettavat liitteet vaihtelevat hakukohtaisesti. Valtionavustuspäätökset, myös kielteiset, tehdään kirjallisesti Salama-järjestelmässä.

Myös maa- ja metsätalousministeriö on tiedottanut hevosalan avustusten hakumenettelyistä asianmukaisesti. Hevosalalle suunnattujen avustusten hakijajoukko on vakiintunut ja määrältään rajallinen. Ministeriö toimittaa päätöksen hakumenettelyn avaamisesta suoraan toimijoille. Tapahtumatarkastuksen perusteella avustukset on ministeriössä myönnetty asianmukaisin menettelyin.

Sosiaali- ja terveysalan avustuksia haetaan STEAn verkkoasioinnissa erikseen ilmoitettuina hakuaikoina, joista tiedotetaan STEAn verkkosivuilla. STEA hallinnoi avustuksia, ja sosiaali- ja terveysministeriö tekee päätökset. Tarkastuksen perusteella avustuksista on tiedotettu ja ne on myönnetty asianmukaisin menettelyin.

## Avustuspäätöksen tietosisältöön tulee kiinnittää huomiota

Opetus- ja kulttuuriministeriön yksittäisessä tieteen edistämiseen myönnettyssä erityisavustuksessa tuli esiin puutteita, joihin ministeriön tulee jatkossa kiinnittää huomiota. Erityisavustus oli myönnetty joulukuussa 2020 tuensaajan kehityshankkeisiin vuosille 2020–2025. Avustuksen ensimmäinen erä (50 prosenttia) oli maksettu heti ja toinen erä kesäkuussa 2021. Selvitys avustuksen käytöstä on annettava huhtikuun loppuun 2026 mennessä.

Avustushakemuksessa esitetty hankkeen rahoitussuunnitelma oli kustannusarvioon nähden 4,4 miljoonaa euroa ”ylijäämäinen”. Tarkastuksen aikana ministeriöstä saadun tiedon mukaan rahoitus liittyy kansainvälisten hankkeiden välttämättömään vastinrahoitukseen. Avustuksen suunniteltu käyttäminen osittain omarahoitusosuutena kilpaillun rahoituksen hankkimisessa ei käynyt ilmi avustushakemukseen sisältyvästä kustannusarviosta. Omarahoitusosuuden hyväksymisestä valtionavustuksella maksettavaksi olisi tullut mainita myös avustuspäätöksessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee jatkossa kiinnittää huomiota siihen, että valtionavustuspäätöksistä käy asianmukaisesti ilmi valtionavustuslain 11 §:ssä mainitut asiat. Tuen myöntämistä viiden vuoden käyttöajalle ilman velvollisuutta esittää yhtään käytönaikaista selvitystä voidaan pitää poikkeuksellisenä.

## Yleiskustannukset eivät aina käy ilmi hakemuksesta

Opetus- ja kulttuuriministeriön avustushakemuksessa esitetään kustannusarvio avustettavasta hankkeesta tai toiminnasta. Kustannusarvio-osiossa ilmoitetaan tavanomaisesti seuraavat kustannuserät: henkilöstökulut, hankkeesta aiheutuvat toimitilakulut, ulkopuoliset palvelut ja muut kulut. Erityisavustuksen ehdot ja rajoitukset -ohjeessa todetaan, että yleiskustannuksia voidaan erityisavustukselle kohdentaa enintään 15 prosenttia. Ohjeen mukaan yleiskustannukset ovat avustuksen saajan yleishallinnosta aiheutuvia kuluja, jotka eivät välittömästi kohdistu mihinkään tiettyyn toimintoon tai hankkeeseen ja niiden pitää olla kustannusarvion mukaisia. Toisaalta ohjeessa ristiriitaisesti todetaan myös, että ”jos yleiskustannukset aiheutuvat toimijalle hankkeesta huolimatta, ei yleiskustannuksia voi kohdentaa hankkeen kirjanpitoon”. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan avustushakemusten kustannusarvioissa ei esitetä haettavia yleiskustannuksia eritellysti.

Tarkastuksen perusteella hakemus pohjaa olisi syytä täydentää siten, että kustannusarviossa eritellään yleiskustannukset selkeästi omalle kulurivilleen. Lisäksi olisi syytä selvittää sitä, millä perusteella yleiskustannuksia voidaan kohdentaa erityisavustuksella katettavaksi.



Avustuksen myöntämistä viideksi vuodeksi ilman velvollisuutta esittää selvityksiä ennen käyttöajan päättymistä voidaan pitää poikkeuksellisenä.



## Edelleen siirrettävien avustusten ohjeistusta tulisi täsmentää

Eräät valtionavustukset voidaan delegoida toiselle toimijalle käytettäväksi valtionavustuspäätösten mukaisiin tarkoituksiin. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeistus valtionavustuslain 7 § 3 momentin mukaisen delegointimahdollisuuden sisältävistä avustuksista on osin puutteellinen. Valtionavustuksen saajan ja delegoidun avustuksen käyttäjän välinen suhde on yksityisoikeudellinen. Se on nähtävissä sopimusoikeudellisena järjestelynä, jossa muu taho toteuttaa osan valtionavustuksen saajan vastuulla olevasta toiminnasta tai hankkeesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeistuksesta jää epäselväksi, missä määrin ministeriö voi vaikuttaa delegointisopimuksen yksityiskohtaisiin ehtoihin ja niiden eroavaisuuksista tai noudattamisesta aiheutuviin tulkintoihin. Epäselvää on myös se, kuinka tuensaajan tulee toimia, mikäli edelleen delegoidun avustuksen osalta todetaan poikkeamia sopimukseen nähden.

Tapahtumatarkastuksessa tuli ilmi, että sopimusmallia voidaan tulkita kahdella tavalla: siten, että delegoiduissa avustuspäätöksissä tulee noudattaa samoja hyväksyttävien kustannusten enimmäisprosenttimääriä kuin ministeriön avustuspäätöksessä tai siten, että delegoitavassa osuudessa on liikkumavaraa avustuksella katettavien kustannusten tai vaadittavan omarahoitusosuuden osalta. Mahdollisuus erilaisiin tulkintoihin on avustuksensaajien yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen, sillä ehtoja tiukemmin tulkitsevalla avustuksensaajalla on rajallisemmat mahdollisuudet toteuttaa hanketta kuin ehtoja väljemmin tulkitsevalla. Tarkastuksen perusteella ministeriön olisi syytä täsmentää ohjeistusta tältä osin.

## 2.4 Rahapeliuotoista myönnettyjen valtionavustusten valvonta ei ole kaikilta osin kattavaa

### Avustusten valvonnan dokumentointi ei ole kaikilta osin järjestelmällistä

Valtionavustuslain mukaisen valtionapuviranomaisen valvonta-tehtävän toteuttamisen todentamista hankaloitti tarkastuksessa valvonnan dokumentoinnin hajanaisuus. Asiakirjavalvonnan kokonaisuuden osalta dokumentointi ei ollut tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan järjestelmällistä maa- ja metsätalousministeriössä eikä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Valtionavustuksen saajaan kohdistuvat, niin sanotut paikalla tehtävät tarkastukset,

dokumentoidaan asiakirjamuotoon mutta muutoin valvonnan dokumentointi tapahtuu pääosin sisäisinä muistiinpanoina erilaisiin tarkastuslistoihin, muihin työpapereihin sekä avustuksen tietojärjestelmiin tehtäviin yksittäisiin merkintöihin. STEAssa avustuksen saajien verkkoasioinnissa tekemät vuosiselvitykset tarkastetaan, käsitellään ja hyväksytään avustustenhallintajärjestelmässä. Havainnot vuosiselvityksestä annetaan tuen saajalle.

Tarkastuksen perusteella valtionapuviranomaisten olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että valtionavustukseen kohdistuvat valvontatoimet ja niiden lopputulos dokumentoitaisiin siten, että valvonta olisi jälkikäteen todennettavissa.

### **Opetus- ja kulttuuriministeriön edellyttämät selvitykset avustuksen käytöstä eivät kaikilta osin riittäviä ja kustannuksiin kohdistuu usein vain suppea katsaus**

Rahapelituitoista myönnettyjen valtionavustusten käytön valvonta ei ole opetus- ja kulttuuriministeriössä tarkastuksen perusteella kaikilta osin riittävän kattavaa. Avustuksensaajien opetus- ja kulttuuriministeriölle antamat selvitykset avustuksen käytöstä eivät ole kaikilta osin kattavia avustusehtojen valvonnan kannalta, eikä valtaosaan avustuksista kohdistu vuosittain kattavaa valtionavustuksen ehtojen ja hyväksyttävien kustannusten valvontaa.

Avustuksen saajan on toimitettava opetus- ja kulttuuriministeriölle selvitys avustuksen käytöstä avustuspäätöksessä ilmoitettuun määräaikaan mennessä. Yleisavustuksen käyttöä koskevan selvityksen liitteenä on toimitettava tilintarkastajan raportti avustuksen käytöstä, jos yleisavustus on yksin tai yhdessä muiden opetus- ja kulttuuriministeriöstä myönnettyjen avustusten kanssa vähintään 500 000 euroa.

Erityisavustuksesta saajan on toimitettava selvityksen liitteenä avustuksen käyttöä kuvaava kustannuspaikkaraportti. Otostarkastuksen perusteella se osoittautui useimmiten kirjanpitojärjestelmästä kustannuspaikkarajauksella otetuksi tilikohtaiseksi tuloslaskelmaksi. Tilikohtainenkaan tuloslaskelma ei kuitenkaan kerro välttämättä sitä, onko avustus todella käytetty kokonaisuudessaan myöntöajalla vai sisältävätkö tilikohtaisen tuloslaskelman rivit esimerkiksi jaksotuksia mahdollista myöhempää käyttöä varten. Jaksotuksen sekä mahdollisten avustusehtojen vastaisten kulujen havaitsemisessa voisi auttaa kustannuspaikkakohtainen pääkirja.

Otos- ja kohdetarkastuksessa tuli esille myös selvitysraporttipohjan toteutuneiden kustannusten suppea erittelymahdollisuus. Se voi vaikeuttaa erityisesti niiden avustuksensaajien raportointia, jotka saavat sekä yleis- että erityisavustusta.



Avustukseen kohdistuneen valvonnan ja sen tulosten pitäisi olla jälkikäteen todennettavissa.

Tarkastuksessa havaittiin lisäksi, että avustuspäätöksen vakioehtoihin liittyvien tietojen lisäksi selvityksessä ei aina edellytetty tietoja avustuspäätökseen erikseen kirjattujen ehtojen noudattamisesta.

Joissain tapauksissa avustuksensaajalta oli edellytetty selvityksen käytöstä huomattavan pitkän ajan kuluttua avustuksen käytön alkamisesta. Avustuksen suurimmista maksueristä voi kuluja joissain tapauksessa useita vuosia ennen kuin avustuksensaajan on toimitettava selvitys ministeriöön, koska selvitys on annettava pääsääntöisesti vasta avustuksen käyttöajan jälkeen mutta maksutuksesta huomattava osa voi tapahtua jo käyttöajan alkuvaiheessa. Tarkastuksessa läpikäydyissä tapauksissa avustuspäätöksissä ei edellytetty avustuksen käytön aikana muita käyttäjä- ja seurantatietoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä valtionavustusten valvonta koostuu avustusten käyttöä koskevien selvitysten tuloksellisuustarkastuksesta ja taloustarkastuksesta. Tuloksellisuustarkastuksesta vastaavat ministeriön osastot ja siten kunkin avustuksen esittelijä. Esittelijän tekemä tuloksellisuustarkastus kohdistuu kaikkiin selvityksiin. Taloustarkastuksesta vastaa talousyksikön tarkastustoimi ja sen taloustarkastajat. Taloustarkastus kohdistuu tarkastuskausittain päätettävään osuuteen saapuvista selvityksistä. Vuonna 2020 kohteena oli alle 10 prosenttia kaikista myönnettyistä harkinnanvaraisista valtionavustuksista.

Osastoilla tehtävään tuloksellisuustarkastukseen sisältyy ohjeistuksen mukaan myös katsaus toteutuneisiin kustannuksiin. Kyseessä ei ole taloustarkastus, vaan käytännössä esittelijä käy tuloksellisuustarkastuksen yhteydessä suppeasti läpi taloustiedot, jotka sisältyvät avustuksen käytöstä annettuun selvitykseen. Toteutuneiden kustannusten suppea läpikäynti nojaa pitkälti avustuksensaajan selvityksessä antamiin tietoihin, joiden varmentamista ei läpikäynnissä edellytetä. Näin ollen valtaosaan avustuksista kohdistuu vuosittain vain suppea valtionavustuksen ehtojen ja hyväksyttävien kustannusten valvonta tuloksellisuustarkastuksen ohessa. Katsaus toteutuneisiin kustannuksiin ei ole tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan kattava valtionavustuksen ehtojen noudattamisen ja hyväksyttävien kustannusten todentamiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei tee niin sanottuja paikalla tehtäviä tarkastuksia avustuksensaajissa yksittäisiä tapauksia lukuun ottamatta. Vuonna 2020 ministeriö teki yhden tarkastuksen paikan päällä, vuonna 2019 niitä ei tehty lainkaan. VTV totesi jo vuonna 2012 tarkastuksessaan, ettei opetus- ja kulttuuriministeriö ollut tuolloin tehnyt tarkastuksia avustuksensaajissa yksittäisiä poikkeustapauksia lukuun ottamatta. Tarkastuksen perusteella tilanne oli siis kymmenen vuotta myöhemmin ennallaan.



Suppea katsaus ei todenna kattavasti kustannusten tukikelpoisuutta eikä valtionavustuksen ehtojen noudattamista.



Opetus- ja kulttuuriministeriö on tehnyt vain yksittäisiä tarkastuksia tuensaajissa.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota valtionavustusten käytöstä annettujen selvitysten riittävyyteen, avustusehtojen ja kustannusten riittävän kattavaan valvontaan sekä paikalla tehtävien tarkastusten riittävyyteen. Tarkastuksen perusteella suositellaan myös, että ministeriössä ohjeistetaan asianmukaiset valtion talousarvionta annetun lain 24 b §:n mukaiset sisäisen valvonnan menettelyt valtionavustuksiin, joiden käyttö jakautuu usealle vuodelle.

## Hevosalan avustusten valvonta ei ole kaikilta osin asianmukaista

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö ei ole kaikilta osin huolehtinut rahapelitoiminnan tuotoista myönnettujen valtionavustusten asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta.

Maa- ja metsätalousministeriö valvoo momentilta 30.10.54 (Rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettava hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistäminen) myöntämiään valtionavustuksia asiakirjavalvontana sekä paikan päällä tehtävinä tarkastuksina. Valvonnan pohjana on tarkastus- ja valvontatoimenpiteiden suunnitelma, joka uudistetaan määräajoin.

Ministeriö ei ole valvonut rahapelitoiminnan tuotoista myönnettujen valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta kaikilta osin asianmukaisesti. Se on osin arvioinut valtionavustusten vaikutuksia kokonaistasolla mutta ei ole varmistanut riittäviä tietoja valtionavustusten tuloksellisuudesta. Avustuksensaajien selvityksiin ei yleensä sisältynyt lainkaan käytetyn avustuksen tuloksellisuuden seurantaa, eikä ministeriö tätä pääsääntöisesti myöskään edellyttänyt. Tuloksellisuuden valvontaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.5.

Ministeriö ei ole yltänyt tarkastus- ja valvontasuunnitelman pyrkimykseen tarkastaa ainakin suurimmat avustukset paikan päällä tehtävällä tarkastuksella kerran neljän vuoden suunnitelmaajaksolla. Saadun aineiston mukaan ministeriö oli tehnyt kymmenen tarkastusta vuodesta 2017 lähtien ja kesken oli kuusi tarkastusta yhteensä kolmessa tuensaajassa. Kumpaakaan kahdesta euromääräisesti suurimmasta avustuksesta, Vermon Ravirata Oy:n keskus- ja maakuntaraviratojen palkintotuki ja Suomen Hippos ry:n erityisavustus, ei ollut tarkastuksemme aikaisen tilanteen mukaan tarkastettu paikan päällä sitten arpajaislain (1047/2001) kokonaisuudistuksen vuonna 2017.

Tarkastus- ja valvontasuunnitelman paikan päällä tehtäviä tarkastuksia toteutti ministeriössä yksi henkilö, joka teki myös muita kuin rahapelituotoista myönnettäviin avustuksiin liittyviä tarkastuksia.



Maa- ja metsätalousministeriö ei ole edellyttänyt tuloksellisuuden seurantaa avustuksensaajilta.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön avustuksensaajilta edellyttämät selvitykset avustuksen käytöstä jäävät useissa tapauksissa käytännössä rajallisiksi ajatellen avustuksen asianmukaisen käytön varmentamista. Yleensä ministeriö rajoitti avustuspäätöksessä tuensaajalta edellytetyn selvityksen sisältöä verrattuna siihen, mitä sovelletuissa erityis- ja yleisavustuksen ehdoissa olisi vaadittu. Tuensaajalta edellytetyn, avustusehtoja suppeamman selvityksen sisältö ei kaikilta osin mahdollista tukikelpoisten kustannusten, henkilöstökulujen muodostumisen, yleiskustannusten kohdistumisen sekä tulokselisuuden ja vaikuttavuuden asiakirjavalvontaa.

Tarkastuksen perusteella maa- ja metsätalousministeriön tulisi tehostaa myös yleisavustusten käytön valvontaa. Ministeriön myöntämät hevosalan yleisavustukset maksetaan avustuksensaajalle suoraan avustuspäätöksen perusteella kuukausierissä. Erilistä maksatuspäätöstä jo toteutuneiden kustannusten perusteella ei siten tehdä. Valvontaa varten avustuksensaajan on toimitettava ministeriölle selvitys valtionavustuksen käytöstä jälkikäteen. Selvityksen tulee sisältää toimintakertomus ja tilinpäätös liitteinen sekä eräiden yleisavustusten osalta lisäksi yhteenveto työajan käytöstä.

Tarkastuksessa havaittiin, että ministeriöllä on rajallinen mahdollisuus suorittaa yleisavustuksen käytön valvontaa pelkän avustuksen saajan tilinpäätöksen perusteella. Havaintoa tukee avustuksen saajan luona tehty kohdetarkastus, jossa todettiin, että tuensaaja oli raportoinut noin 70 000 euron tukikelvottomat kustannukset, joihin avustuksen valvonnassa ei ollut kiinnitetty huomiota.

Avustuksen käytön asianmukaista valvontaa ja tukikelpoisten kustannusten hyväksyttävyyden arvioimista varten ministeriön käytössä tulisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan olla vaadittu tilinpäätösaineiston lisäksi esimerkiksi avustuksen saajan pääkirja tai muu riittävän yksityiskohtainen kirjanpidon raportti. Ministeriön tulisi siten käytännössä aina pyytää avustuksensaajalta erikseen lisätietoja, kun se suorittaa avustuksen käytön valvontaa.

Yleisavustusten valvonnassa ministeriö edellyttää tilintarkastajan lausuntoa siitä, ovatko ministeriölle annetut tiedot valtionavustuksen käytöstä yhtäpitävät yhteisön kirjanpidon kanssa. Tilintarkastajalta ei edellytetä sen varmistamista, ovatko tiliselvityksellä raportoidut kustannukset avustuspäätöksen ehtojen mukaisesti hyväksyttäviä tai onko hankinnoissa noudatettu hankintalakia. Tilintarkastajalta ei edellytetä muitakaan vastaavia varmistuksia, joilla ministeriö voisi arvioida avustusehtojen noudattamista.



Tukikelvottomien kustannusten tunnistaminen puutteellista.

Ministeriön tulisi hyödyntää avustuksen saajan tilintarkastajien tekemää tarkastustyötä nykyistä tehokkaammin yleisavustusten käytön valvonnassa. Sekä STEA että opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttävät tilintarkastajan määrämuotoista raportointia avustusten käytöstä. STEA edellyttää tilintarkastajan raporttia avustuksen käytöstä niissä kohteissa, joissa avustusta on käytetty tilikauden aikana vähintään 200 000 euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttää tilintarkastajan raporttia yleisavustuksen käytöstä silloin, jos yleisavustus on yksin tai yhdessä muiden avustusten kanssa vähintään 500 000 euroa. STEA ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat antaneet tilintarkastajille selkeät ohjeet ja raporttimallit. Tällä varmistetaan, että tilintarkastustyö palvelee ministeriön valvontatehtävää tarkoituksenmukaisesti.

#### Tilintarkastajan erikseen suorittamat tarkastustoimenpiteet

STEA:n ja opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeiden mukaiset suoritettavat toimenpiteet perustuvat ministeriöiden rahoituksen ehtoihin ja tilintarkastajien kansainväliseen liitännäispalvelustandardiin ISRS 4400 "Toimeksiannot taloudelliseen informaatioon kohdistuvien erikseen sovittujen toimenpiteiden suorittamisesta". Standardin mukaan erikseen sovittuja toimenpiteitä koskevan toimeksiannon tavoitteena on, että tilintarkastaja suorittaa ne tilintarkastuksen luonteiset toimenpiteet, joista tilintarkastaja ja asiakas ovat erikseen sopineet, sekä raportoi tekemänsä havainnot. Raportin käyttäjän eli ministeriön tulee valvontatehtävää suorittavana valtionapuviranomaisena arvioida tilintarkastajan raporttoimia havaintoja sekä tehdä niiden perusteella omat johtopäätöksensä.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että maa- ja metsätalousministeriö tehostaa rahapelitoiminnan tuotoista myönnettyjen valtionavustusten valvontaa. Ministeriön tulisi erityisesti kehittää tuloksellisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyvää sekä yleisavustusten käytön valvontaa. Tilintarkastajan tekemää tarkastustyötä olisi suositeltavaa hyödyntää eri avustuslajien käytön valvonnassa nykyistä kattavammin. Tilintarkastajalta edellytetyt tarkastustoimenpiteet sekä raportoinnin sisältö tulisi ohjeistaa täsmällisesti. Asiakirjavalvontaa yhdenmukaistaisi, jos vakiomuotoisessa selvityksessä avustuksen käytöstä edellytettäisiin ilmoittamaan valvonnan kannalta riittävät tiedot, eikä niiden pyytämisen jäisi mahdollisten lisätietopyyntöjen varaan.

## STEA:n suorittama valvonta on kattavaa mutta kohdistuu valikoivasti avustusehtojen noudattamiseen

Tarkastuksen perusteella terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnettyjen avustusten valvonta on kattavaa. Tuensaajan on tehtävä verkkoasioinnissa kalenterivuositain selvitys avustuksen käytöstä. Vuosiselvitys sisältää sekä yksittäisten avustuskohteiden että avustuksen saajan vuosiselvityksen. Kohdekohtaisen vuosiselvityksen tarkastuskohteena ovat esimerkiksi avustukselle kirjatut tuotot ja kulut, avustusten kirjanpidollinen käsittely ja hankintalain noudattaminen. Avustuksen saajan vuosiselvityksessä arvioidaan saajan koko toimintaa tilinpäätöksen ja muun raportoinnin pohjalta. STEA hyväksyy selvitykset ja antaa niistä tarvittaessa palautteen avustuksen saajalle.

Vuosiselvitysten tarkastuksen lisäksi STEA tekee erillisiä laillisuus- ja tuloksellisuustarkastuksia tai niiden yhdistelmiä. Laillisuustarkastuksen tavoitteena on varmistua siitä, että avustus käytetään myönnetyn avustuspäätöksen mukaiseen toimintaan ja että toiminnassa on noudatettu avustuksen käyttöä ohjaavaa lainsäädäntöä sekä muita päätöksessä asetettuja ehtoja ja rajoituksia. Tuloksellisuustarkastus kohdistuu toiminnan sisällön ja tuloksellisuuden arviointiin. Lisäksi STEA tekee hallintolain (434/2003) 38 § mukaisia katselmuksia. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan STEA teki vuosina 2017–2020 yhteensä 224 tarkastusta. Vuonna 2020 myönnettyihin avustuksiin kohdistui suunnitelman mukaan 4 tuloksellisuustarkastusta, 42 laillisuustarkastusta, 8 yhdistelmätarkastusta ja 15 selvityskäyntiä.

Verkkoasioinnissa tehtävällä vuosiselvityspalautteella kerrotaan tuensaajalle vuosiselvityksessä esiin nousseita huomioita. Palaute voi olla vakiomuotoinen, mikäli erityistä huomautettavaa ei ole. Tuloksellisuus- ja laillisuustarkastuksista annetaan erillinen kertomus ja avustuksen saajalla on mahdollisuus antaa niihin vastine. Selvityskäynneistä laaditaan pöytäkirja. Tuloksellisuusraportoinnista kerrotaan tarkemmin luvussa 3.5.

Valtionavustuksen saajan on annettava valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot, jotta viranomainen voi valvoa avustuspäätöksen ehtojen noudattamista. Avustusehdot ilmenevät STEAssa tyypillisesti avustuspäätökseen liitetystä yleis- tai erityisavustusten ehdoista ja rajoituksista. Niissä määrätään muun muassa hyväksyttävästä avustuksen käytöstä, kustannusten hyväksyttävyydestä sekä avustuksen saajan velvollisuuksista.

Tuen saajan vuosiselvitykseen liitetään tilinpäätöstiedot, tilintai toiminnantarkastuskertomus, avustuskohteen kustannuspaikkakohtainen tuloslaskelma sekä tilintarkastajan raportti niistä avustuskohteista, joissa avustusta on käytetty tilikauden aikana vähintään 200 000 euroa.



STEA:n valvoo avustuksia myös tekemällä laillisuus- ja tuloksellisuustarkastuksia tai niiden yhdistelmiä.

Tarkastuksessa havaittiin, että avustuksensaajat olivat avustuskohteen vuosiselvityksissä raportoineet ei-hyväksyttäviä kustannuksia, jotka STEA oli hyväksynyt. Tarkastuksen perusteella STEAssa on mahdotonta ottaa kantaa yksittäisen kustannuksen tukikelpoisuuteen pelkästään tilinpäätöstietojen tai kustannuspaikkakohtaisen tuloslaskelman perusteella. Vuosiselvityslomakkeella avustuksen saajaa pyydetään raportoimaan joistakin kuluista, mutta tietoja tukikelvottomista kustannuksista ei kysytä erikseen. Tietoja ei kysytä erikseen myöskään kustannuksista, joiden hyväksymiseen liittyy avustuspäätöksen mukaan tarkempia ehtoja ja rajoituksia.

Tilintarkastajan tekemän tarkastustyön tulisi palvella tehokkaasti valtionapuviranomaista, joka hoitaa lakisääteistä valvonta-tehtäväänsä. Tilintarkastaja suorittaa STEAn ohjeiden perusteella ennalta määrättyjä tarkastustoimenpiteitä tiettyihin kustannuseriin (poistot, laskennalliset vuokra-arvot, lainojen lyhennykset, rahoituskulut, toimitilakulut). Tarkastusta ei kuitenkaan ohjeistuksen perusteella kohdisteta esimerkiksi oikeudenkäyntikuluihin, rangaistusluonteisiin maksuihin, lahjoihin, kokous- tai matkakuluihin tai muihin vastaaviin eriin, jotka ovat avustuspäätöksen mukaan joko ei-hyväksyttäviä tai joiden hyväksymiseen liittyy tarkempia ehtoja.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että avustusten käytön valvonnassa kiinnitettäisiin riittävää huomiota myös kustannusten tukikelpoisuuteen. Lisäksi avustuksen valvontaan liittyvää tilintarkastajan työtä olisi suositeltavaa ohjata tarpeellisessa määrin myös ei-hyväksyttävien kustannusten tarkasteluun.

## Hankintojen valvonnassa osin puutteita

Tarkastuksessa havaittiin puutteita hankintojen valvonnassa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön myöntämien avustusten osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön vakioehtojen mukaan avustuksensaajan on selvittävä ja otettava huomioon mahdollinen velvollisuutensa noudattaa hankintalainsäädäntöä. Lisäksi ministeriö edellyttää, että vähintään 20 000 euron yksittäisistä pienhankinnoista pyydetään useita tarjouksia. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ministeriön suorittama valvonta ei ole riittävän kattavaa sen varmentamiseksi, onko avustuspäätösten hankintoja koskevia ehtoja noudatettu.

Selvityksissä edellytetyt tiedot hankintalain mukaisesta kilpailuttamisesta ja pienhankinnoista edellytetyistä tarjouspyynnöistä ovat suppeita lukuun ottamatta perustamishankkeiden avustuksia,



joista edellytetään erillinen hankeselvitys. Vakiomuotoisiin selvityksiin sisältyvät tiedot eivät ole tarkastuksen perusteella riittäviä hankintoihin liittyvien avustusehtojen noudattamisen valvomiseksi. Selvityslomakkeeseen sisältyy kysymys siitä, onko avustettavassa toiminnassa tehty hankintoja sekä tarkentavia kysymyksiä muun muassa hankintalain noudattamisesta. Vastaukseksi riittää ”kyllä” tai ”ei”. Lisäksi avustuksensaajan on merkittävä ruksilla, kuuluuko hankintoihin pienhankintoja sekä kansalliset tai EU:n kynnsarvot ylittäviä hankintoja.

Muita tietoja hankinnoista ei vakiomuotoisessa selvityksessä edellytetä lukuun ottamatta yleisavustuksen saajia, joiden on liitettävä mukaan tilintarkastajan raportti avustuksen käytöstä. Raportissa on selvitettävä hankintalain noudattamista eli kansallisen 60 000 euron kynnsarajat ylittäviä hankintoja. Tilintarkastajan raportti ei kuitenkaan kata sitä, onko avustuksensaaja noudattanut vähintään 20 000 euron hankintoihin liittyviä avustusehtoja. Pienhankinnoista ei näin ollen edellytetä avustuksensaajilta kyllä/ei-ilmoituksen lisäksi selvityksessä muita tietoja.

Tarkastuksen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriön osastoilla vuosittain tuloksellisuustarkastuksen yhteydessä tehtävä hankintojen valvonta rajoittuu sen toteamiseen, onko avustuksensaaja selvityslomakkeessa ilmoittanut tehneensä pienhankintoja. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan taloustarkastukseen oli sisällynyt hankintojen valvontaa mutta käytössä ei ollut hankintojen valvontaan liittyvää yhtenäistä ohjeistusta.

Maa- ja metsätalousministeriön avustusehdoissa edellytetään, että avustuksensaaja selvittää ja ottaa toiminnassaan huomioon mahdollisen velvollisuutensa noudattaa hankintalainsäädäntöä ja siten kilpailuttaa kynnsarvon ylittävät hankinnat. Ministeriö edellyttää julkisten hankintojen avoimuuden vuoksi, että kaikki vähintään 10 000 euroa (alv 0 prosenttia) ylittävät hankinnat kilpailutetaan pyytämällä tarjoukset tai selvittämällä muulla tavalla useammalta kuin yhdeltä tavarantai palveluntoimittajalta.

Maa- ja metsätalousministeriö yleensä edellyttää, että kilpailutukseen liittyvät asiakirjat dokumentoidaan ja toimitetaan sille pyydettyinä. Tarkastuksessa läpikäytyihin selvityksiin avustuksen käytöstä ei investointiavustusta lukuun ottamatta sisällynyt raportointia hankinnoista, eikä sitä avustuspäätöksessä edellytetty. Läpikäydyssä tapauksessa ministeriö ei ollut kaikilta osin varmentanut, olivatko hankintalain mukaiset kynnsarvot ylittyneet, eikä valvonta siten ollut riittävää. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan myös maa- ja metsätalousministeriön ohjeistus hankintojen valvonnasta oli puutteellista.

Tarkastuksen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön on syytä kiinnittää huomiota hankintojen valvonnan riittävyteen. Hankintojen asiakirjavalvontaa yhdenmukaistaisi, jos hankintoihin liittyvä selvitys sisältyisi vakio- muotoiseen selvitykseen avustuksen käytöstä, eikä tietojen pyytäminen jäisi mahdollisten lisätietopyyntöjen varaan. Vastaavasti riittävä sisäinen ohjeistus edesauttaisi asianmukaisen hankintojen valvonnan toteuttamista.

STEA edellyttää hankinnoista yksilöidympiä tietoja. STEAn myöntämien avustusten osalta tulee selvitettäväksi, ovatko tilikauden aikana tehdyt hankinnat olleet avustushakemuksen mukaisia niissä tapauksissa, joissa STEA edellyttää tilintarkastajan lausuntoa. Tilintarkastaja varmistaa, että raportointivuoden aikana tehdyt yli 20 000 euron hankinnat on tehty pyytämällä vertailtavia tarjouksia. Samoin tilintarkastajan tulee selvittää, onko hankkeissa ja toiminnoissa noudatettu julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä sekä STEAn antamaa ohjeistusta. STEA tarkastaa hankintamenettelyjä myös paikan päällä tehtävissä laillisuustarkastuksissa. Tuensaajien tulee vuosiselvityksissä ilmoittaa eritellysti kaikki hankinnat, joiden arvonlisäveroton hinta on yli 20 000 euroa. Erittelyssä ilmoitetaan hankinnan hinta, keneltä palvelu tai hankinta on ostettu ja onko kyseessä lähipiirihankinta. Lisäksi tulee ilmoittaa, perustuuko hankinta vertaileviin tarjouksiin, hankintalain mukaiseen kilpailutukseen vai onko hankinta tehty ilman kilpailutusta. STEA:lla on oikeus edellyttää avustuksen maksamisen ehtona ja myöhemminkin, että tuensaaja esittää asianmukaiset selvitykset kilpailulain noudattamisesta ja suora- hankintojen perusteista.

### Väärinkäytösten tunnistamisen tueksi ei ole erillistä sisäistä ohjeistusta

Tarkastuksen perusteella väärinkäytösten tunnistamisen sisällyttämisessä avustusten hallinnoinnin prosessiin on kohentamisen varaa. Tarkastuksessa kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, ettei väärinkäytösten tunnistamisen, torjunnan ja selvittämisen tueksi ollut käytössä erillistä sisäistä ohjeistusta.

Maa- ja metsätalousministeriön rahapelitoiminnan tuotoista myöntämien valtionavustusten hallinnoinnin prosessiin ei tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ole kaikilta osin sisällytetty väärinkäytösten tunnistamista, torjuntaa ja selvittämistä. Tarkastuksen aikana ministeriössä ei ollut käytössä erillistä ohjetta valtionavustusten valvonnan ja tarkastuksen tueksi liittyen väärinkäytösten tunnistamiseen. Myöskään ministeriön



Hankintojen valvonnan riittävyteen on syytä kiinnittää huomiota.

valtionavustusten hallinnoinnin käsikirjassa ei ole ohjeistusta väärinkäytösten tunnistamiseen, torjuntaan ja selvittämiseen. Ministeriön taloussäännössä käsitellään lyhyesti toimenpiteitä havaittaessa talouden pidossa virheitä tai väärinkäytöksiä.

STEAssa väärinkäytösten riskejä on tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan huomioitu hallinnointiprosessissa. Käytössä ei kuitenkaan ollut erillistä sisäistä ohjetta valtionavustusten valvonnan ja tarkastuksen tueksi liittyen väärinkäytösten tunnistamiseen, torjuntaan tai selvittämiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä ei ole erillistä väärinkäytöksiä koskevaa sisäistä ohjetta. Olennaiset säännökset ovat työjärjestyksessä ja taloussäännössä, joita ministeriöstä tarkastuksessa saadun selvityksen mukaan joudutaan edelleen lähiaikoina päivittämään sekä kansallisten että EU:n säännösten vuoksi. Tässä vaiheessa tullaan myös arvioimaan ministeriön sisäisten ohjeiden erillinen tarve.

## Avustustoiminnasta aiheutuvia kustannuksia kompensoidaan eri tavoin

Arpajaislaissa on sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön osalta säädetty toiminnan kustannuksista. Veikkaus Oy:n tulee korvata puolet sosiaali- ja terveysministeriölle STEAn toiminnasta aiheutuvista kustannuksista. Maa- ja metsätalousministeriö voi käyttää hevosurheilun edistämiseen tarkoitettua tuottoa avustusten myöntämisestä aiheutuviin kustannuksiin, mikä on huomioitu valtion talousarviossa. Opetus- ja kulttuuriministeriössä avustuksien hallinnointikustannukset sen sijaan maksetaan toimintamenoista.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan avustusten hallinnoinnin kustannusten kattaminen ainakin osin omana eränään voisi kannustaa tehostamaan avustusten valvontaa. Avustusmäärärahan kokonaismäärästä voitaisiin esimerkiksi budjetoida tietty prosenttiosuus myönnettyjen avustusten valvontaan.



Avustusten valvontaa voisi tehostaa se, että siihen budjetoitaisiin osa määrärahasta.

### **3 Nivoutuuko tuloksellisuus osaksi avustusten hallinnointiprosesseja siten, että avustukset voivat kohdistua mahdollisimman vaikuttavasti?**

Rahapeliteutoista myönnettävien avustusten tuloksellisuuden huomiointi vaihtelee valtionapuviranomaisten välillä. Tulosavoitteet on asetettu eri tavoin ministeriöiden myöntämiin avustuksiin. Myöntökriteereissä tuloksellisuus nousee osittain esille, mutta tässäkin on eroavaisuuksia eri valtionapuviranomaisten välillä. Tuloksellisuuden vaikutusta avustuspäätöksiin on vaikea todentaa, mutta tarkastuksen perusteella se näyttää jäävän melko vähäiseksi.

Avustuksen käytön tuloksellisuus vaatii selkeän tarpeen, johon avustusta myönnetään sekä eriteltyt tavoitteet ja mittarit seuranta varten. On kuitenkin huomioitava, että osaa toiminnoista saattaa olla luonteensa puolesta vaikeampi mitata. Ministeriöiden olisi syytä kiinnittää huomiota tavoitteiden asetantaan sekä mittareihin ja yhtenäistää niiden vaatimuksia temaattisesti samankaltaisissa toiminnoissa vertailtavuuden parantamiseksi. Myös avustuspäätösten perusteluiden yksityiskohtaisuuteen ja tasalaatuisuuteen on hyvä kiinnittää huomiota.

Tuloksellisuuden seurannassa on eroavaisuuksia kolmen tarkastetun viranomaisen välillä. Kokonaisuuden seurannan kannalta aineistojen laatuun ja datan eheyteen on syytä kiinnittää huomiota. Avustusten tuloksellisuuden seuranta oli rajoittuneinta maa- ja metsätalousministeriössä; se ei ole juurikaan vaatinut tuloksellisuuden raportointia avustuksensaajilta. Tarve lähentää avustusten hallinnoinnin erilaisia käytäntöjä ja edistää valtionavustustoiminnasta saatavan tiedon saatavuutta ja käyttöä sekä lisätä avustustoiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta on tarkastuksen perusteella ilmeinen. Meneillään oleva valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke voi olla yksi keino löytää ratkaisuja avustusprosessin puutteisiin.

### 3.1 Rahapeliteoiminnan tuotoista myönnettyjen avustusten tulostavoitteet on asetettu viranomaisissa eri tavoin

#### Tieteen, taiteen, liikunnan ja nuorisotyön tulostavoitteet pohjautuvat hallitusohjelmaan

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää rahapeliteoiminnan avustuksia hallitusohjelman, ministeriön strategian sekä talousarvioiden pohjalta. Niistä on poimittu tavoitteet eri osa-alueiden alemman tason strategioihin ja ministeriön osastojen linjauksiin. Hakukohtaiset tavoitteet on kirjattu kuhunkin hakuilmoitukseen. Kokonaisuutena opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämien rahapeliteavustusten tulostavoitteita on löydettävissä eri tasoilta ja ne muodostavat hierarkkisen rakenteen, jossa ylemmän tason tavoitteita on jalkautettu alemman tason toimintaan.

Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa 2019 linjataan hallituskauden tavoitteista liittyen osaamiseen, sivistykseen ja innovaatioihin. Näihin sisältyy omana alakohtanaan kulttuuri, nuoriso ja liikunta-asiat, joita koskevat tavoitteet on esitetty yleisellä tasolla. Jotkut hallitusohjelman tavoitteista on kuitenkin konkretisoitu suoraan toimintojen tulostavoitteisiin, esimerkiksi liikunnan osalta tavoite pienentää liikuntapaikkojen korjausvelkaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön strategiassa 2030 linjataan koko ministeriötä koskevia vaikuttamistavoitteita. Niitä ovat kaikkien kykyjen ja osaamisen vahvistuminen, yhteiskunnan uudistaminen luovalla, tutkivalla ja vastuullisella toiminnalla sekä merkityksellisen elämän edellytysten turvaaminen yhdenvertaisesti.

Talousarviossa linjataan tavoitteita kyseiselle talousarviovuodelle. Eri momentin osalta on esitetty juuri kyseisen osa-alueen tavoitteet. Esimerkiksi taiteelle ja kulttuurille on talousarvion perusteluissa mainittu kolme yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitetta. Taide ja kulttuuri saa neljästä eri käyttötarkoituserhmästä suurimman osuuden opetus- ja kulttuuriministeriön rahapeliteoiminnan tuotoista myöntämistä avustuksista. Yksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteista on se, että osallisuus kulttuuriin lisääntyy ja eri väestöryhmien erot osallistumisessa kaventuvat. Tätä tavoitetta tukevat perusteluissa mainitut toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet, kuten taide-, kulttuuri- ja kirjastopalvelujen saatavilla olo eri väestöryhmien tarpeisiin sekä palvelujen käytön pysyminen vähintään vakiintuneella tasolla. Tavoitteeseen liittyvissä mittareissa on mainittu yksittäisistä avustuksensaajista erikseen Suomen kansallisooppera ja -baletti, Suomen Kansallisteatteri sekä Kansallisgalleria, joille on asetettu

esitys-/näyttelymääriä, kävijämääriä ja yleisökontaktien määriä koskevat numeraaliset tavoitteet. Näiden avustuksensaajien kanssa on lisäksi tehty erilliset tavoiteasiakirjat, joissa asetetaan tarkempia tavoitteita mittareineen. Myös muilla osastoilla on vastavia tavoiteasiakirjoja avustuksia saavien tahojen kanssa.

Rahapeliavustusten momenteille on saatettu lisätä rahoitusta tiettyä tarkoitusta varten. Vuonna 2020 valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaisesti taiteen edistämisen momentille 29.80.52 lisättiin rahoitusta noin 2,6 miljoonaa euroa, ja sen osoittaminen eri kohteille oli suoraan määritelty. Esimerkiksi Sodankylän elokuvafestivaalien 35-vuotisjuhlien järjestelyyn osoitettiin näin 50 000 euroa.

Tulostavoitteita on kirjattu myös aihealueita koskeviin strategioihin, selontekoihin ja ohjelmiin. Esimerkiksi Valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelmassa (VANUPO) on määritelty nuorisopoliittisia tavoitekokonaisuuksia.

Kussakin haussa on määritelty avustuksen tavoite ja myöntöperusteet. Hakuilmoituksissa esitetyissä tavoitteissa on viittauksia ylemmän tason tavoitteisiin, kuten hallitusohjelmaan. Haku-kohtaiset tavoitteet ovat kuitenkin usein melko yleisluonteisia: esimerkiksi ”tieteen edistäminen” mahdollistaa avustuksen myöntämisen hyvin välttäen. Tavoitteiden asetanta yleisessä muodossa kuvastaa hyvin ministeriön jakamien avustusten periaatetta, jonka mukaisesti tavoitteena on tukea tiedettä, taidetta, liikuntaa ja nuorisotyötä kokonaisuutena eteenpäin.



Hakukohtaiset tavoitteet ovat usein melko yleisluonteisia.

## Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen avustusten tavoitteita määrittävät hallitusohjelma, valtion talousarvio ja STEAn strategia

Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella STEAn rahapeli-toiminnan avustusten myöntämisen tulostavoitteet pohjautuvat hallitusohjelmaan, valtion talousarvioesityksen mukaisiin strategisiin tulostavoitteisiin ja avustuskokonaisuuksiin sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja STEAn strategioihin.

STEAn strategia ja talousarvioesityksen strategiset tulostavoitteet ovat yhtäläiset:

- vähentää eriarvoisuutta ja lisätä yhdenvertaisuutta sekä osallisuutta elämäntilanne ja tausta huomioiden;
- vahvistaa yhteisöllisyyttä ja suvaitsevaisuutta sekä lisätä erilaisien ihmisten kohtaamista ja keskinäistä ymmärrystä; sekä
- vahvistaa ihmisten voimavaroja ja auttaa pitämään huolta itsensä, toisista ja ympäristöstä.

Vuoden 2020 avustuksissa painotetaan talousarvioesityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan erityisesti ”hyvinvointia ja terveyttä edistävän sekä ongelmia kohdanneita auttavan järjestölähtöisen työn edellytysten vahvistamista ja roolin selkiinnyttämisestä muuttuvissa rakenteissa” sekä ”vaikeasti työllistyvien nuorten ja osatyökykyisten työllistymisen edistämistä (Paikka auki II -avustusohjelma).” Molemmat painotukset on huomioitu avustusten kohdentamisessa vuodelle 2020.

Kaikissa tulostavoitteiden lähteissä ilmenevä tavoite on eri-arvoisuuden vähentäminen ja yhdenvertaisuuden lisääminen. Tämä ja muut esitetyt strategiset tavoitteet ovat niin yleisluontoisia, että niillä pystyy perustelevaan lähes minkä tahansa sosiaali- ja terveystalouden kansalaistoiminnan tukemista.

Talousarvioesityksen perusteluissa mainitut avustuskokonaisuudet ovat tavoitteita konkreettisempia. Niitä oli vuonna 2020 kuusi:

1. Järjestöjen toimintaedellytysten ja perusrahoituksen turvaaminen;
2. Terveysten ja toimintakyvyn edistäminen;
3. Yhteisöllisyyden ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen;
4. Erityisryhmien asumisen tukeminen;
5. Kriisiauttaminen ja arjen turvallisuuden edistäminen; sekä
6. Työelämäosallisuuden vahvistaminen (sisältää edellä mainitun Paikka auki II -ohjelman).

STEA luokittelee saapuneet avustushakemukset järjestelmäsään edellä lueteltujen avustuskokonaisuuksien mukaisesti. Luokittelu vaikuttaa avustusprosessiin ja mahdollistaa osaltaan hakemusten vertailtavuutta ja seuranta. Avustuskokonaisuuksiin viitataan myös avustusten myöntämisen edellytyksiä koskevassa ohjeistuksessa STEAn määrittelemänä tavoitealueina.

## Rahapelituotoista myönnetyille hevosalan avustuksille ei omaa kattavaa tulostavoitteiden asetantaa ministeriössä

Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole omaa kattavaa tulostavoitteiden asetantaa rahapelitoiminnan tuotoista myönnettyjen hevoskasvatuksen ja hevosurheilun valtionavustusten käytölle. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan hevosalan tuettavan toiminnan tavoitteista sovittiin ennen vuotta 2017 osana maa- ja metsätalousministeriön ja maaseudun neuvontajärjestöjen välistä tulossopimusta. Arpajaislain (1047/2001) kokonaisuudistuksen myötä tukikohteiden tavoitteet on esitetty osana raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestön, Suomen Hippos ry:n, vuosittaista tuotonjakoesitystä. Arpajaislain mukaan raviurheilun

ja hevoskasvatuksen keskusjärjestö tekee maa- ja metsätalousministeriölle esityksen avustusten vuosittaisesta jakosuunnitelmasta eri avustuksensaajille ja käyttötarkoituksiin.

Tarkastuksessa todettiin, että keskusjärjestön tuotonjakoesitykseen on sisällytetty tavoitteenasetanta tukimuodoittain vuoden 2019 esityksestä alkaen. Tuotonjakoesitys ei kata kaikkia hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettyjä avustuksia, sillä sen ulkopuolelle jää Suomen Ratsastajainliitto ry:n avustus. Tämä heijastaa osaltaan kattavan tavoitteenasetannan puuttumista, joskin Suomen Ratsastajainliitto ry on saanut merkittävämmän osan valtionavustuksistaan opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Valtion talousarvio ei tarjoa tarkempia strategisia linjauksia hevosalan avustuksille. Valtion talousarvion mukaan momentin 30.10.54 (Rahapelitoiminnan tuotolla rahoitettava hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistäminen) määrärahaa on saanut käyttää hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämisen valtionavustusten maksamiseen.

Pääosa hevosalan edistämiseen myönnettävistä avustuksista on luonteeltaan valtiontukea, jonka Euroopan komissio on hyväksynyt<sup>4</sup>. Tukiohjelman hyväksymispäätös sisältää myös tukitoimenpiteeseen liittyviä, tuettavaan toimintaan kohdistuvia tavoitteita, mutta tukiohjelman piirissä ei ole koko hevosala, vaan keskus- ja maakuntaraviradoille myönnettävät palkinto-, toiminta- ja investointituet. Euroopan komission valtiontuesta tekemän päätöksen mukaan tukijärjestelmän tavoitteena on tukea hevosalaa (raviratoiminnan organisointi ja hevoskasvatus), ja siitä katetaan seuraavat kustannukset: 1) palkinnot, 2) ravikilpailutapahtumien järjestäminen ja 3) investoinnit.

## 3.2 Tuloksellisuus tulee vaihtelevasti esille myöntöperusteissa

**Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntöperusteet korostavat avustuksensaajan merkitystä toimintakokonaisuuden osana**

Opetus- ja kulttuuriministeriön rahapelitoiminnan momenteilta avataan vuosittain kymmeniä avustushakuja. Ministeriö ohjeistaa kiinnittämään tuloksellisuusseurantaan huomiota jo haun avaamisvaiheessa. Haun avaajan tulee hakuilmoitusta laatiessaan kiinnittää huomiota haun syyhyn ja tarpeeseen sekä niiden kytkentään ministeriön tavoitteeseen (toimialakohtaiseen strategiaan, hallitusohjelmaan tai talousarvion tavoitteeseen). Lisäksi haun avaajan tulee pohtia, mitkä ovat ministeriön tavoitteista joh-



Hevosalan tukikohteiden tavoitteet esitetään Suomen Hippos ry:n tuotonjakoesityksessä.



detut konkreettiset tavoitteet ja tulosodotukset ja miten asetettujen tavoitteiden ja tulosodotusten saavuttamista voidaan mitata.

Hakuja avatessaan ja hakuilmoitusta laatiessaan ministeriön osastojen tulee ohjeistuksen mukaan käyttää hakuilmoitusten mallipohjaa, joka sisältää edellä kuvatut huomioitavat kohdat. Mallipohjassa oleviin hakukohtaisiin myöntöperusteisiin tulee laittaa tulosperusteet (esim. laatu, laajuus, vaikuttavuus) ja se, miten niitä käytännössä tullaan arvioimaan. Lisäksi hakuilmoituksessa tulee kertoa hakemusten keskinäisen vertailun perusteet eli mitkä seikat asetetaan etusijalle ja mitä painotetaan erityisesti. Ohjeissa korostetaan, että hakuilmoitusten hakukohtaisten myöntöperusteiden tulisi olla riittävän konkreettisia ja kattavia, jotta ministeriössä voidaan niiden avulla selkeästi perustella niin myönteiset kuin kielteiset päätökset.

Myös hakulomakkeille on omat mallipohjat, joissa ohjeistetaan kertomaan tuloksellisuudesta. Yleisavustuksessa tuloksellisuuteen liittyviä kohtia mallipohjissa ovat tavoitteet, tulokset ja tiedonkeruumenetelmät tai mittarit toiminnan tulosten osoittamiseksi, erityisavustuksessa tuloksellisuuteen viittaa lisäksi tarvekuvaus. Eri avustushauilla on eri kohderyhmä, myöntöperusteet ja niissä edellytetään eri seurantatietoa, minkä vuoksi ministeriön osastot voivat halutessaan lisätä vakiolomakkeeseen hakukohtaisia lisäkysymyksiä tai laatia oman hakulomakkeen. Vakiolomakkeesta poikkeavan hakulomakkeen käyttö on verrattain yleistä; esimerkiksi taide- ja kulttuuripolitiikan osasto arvioi, että hieman alle puolessa hauista on käytetty räätälöityä lomaketta. On huomioitava, että hakulomakkeella kysyttävä asiat ja kysymyksenasettelu määrittävät ja ohjaavat kuinka hakijat täyttävät lomakenttiä. Epäselvä ilmaisu hakulomakkeessa vaikuttaa vastauksiin ja heikentää siten myös ministeriön päätöksenteon taustalla olevan tiedon laatua.

Tarkastuksessa käytiin läpi vuoden 2020 kaikkien auki olleiden hakujen myöntökriteerit. Hakukohtaiset myöntöperusteet vaihtelevat oletetun mukaisestikin riippuen haun tavoitteista. Usean avustushaun kriteereissä korostetaan toiminnan tai hankkeen merkittävyyttä toimintakokonaisuuden kannalta. Suoraan sitä, miten tuloksellista kyseisen avustuksensaajan toiminta on, ei oteta kovinkaan kattavasti huomioon – enemmänkin avustuksensaajan merkitys kokonaisuuden osana on kriteerien perusteella vaikuttava tekijä. Avustuksensaajan toiminnan laatu ja rahoituspohjan realistisuus ovat joissain hauissa yhtenä huomioonotettavana tekijänä. Hakijan kyky asettaa realistisia ja mitattavia tavoitteita ei ole ollut suoraan avustuksen myöntämisen kriteeri. Osassa hauista myöntöperusteiden taustalta tulevat esiin kuitenkin toiminnan tavoitteellisuus ja tulosten arviointi.



Avustuksensaajan toiminnan tuloksellisuus ei nouse kovin kattavasti esiin myöntökriteereissä.

## STEAn yleisen tason myöntöperusteisiin ja avustusharkinnan ohjeisiin on kytketty tuloksellisuus

STEAn avaa vuodessa kaikille avustuksenhakijoille yhteensä kaksi hakua: uudet avustukset syyskuussa ja jatkoavustukset toukokuussa. STEA ei avaa hakuja avustuslajeittain. STEA käyttää avustus päätöksissään kokonaisharkintaa eikä sovelle varsinaisia myöntökriteereitä (ks. luku 2.2). Avustuksen myöntämisen edellytykset pitävät sisällään paitsi valtionavustuslain 7 §:n mukaisia yleisiä edellytyksiä, myös sen, että avustuksen tulee kohdistua STEAn määrittelemien tavoitealueiden ja linjausten mukaiseen toimintaan. Lisäksi edellytyksenä on se, että avustuksen myöntäminen on tarpeellista, kun huomioidaan mm. hakijan sekä aiemmin STEA-avustuksella tekemän toiminnan että muun kuin avustettavan toiminnan laatu ja tuloksellisuus.

STEA luokittelee saapuneet avustushakemukset luvussa 3.1 kuvattuihin avustuskokonaisuuksiin (tavoitealueisiin) sekä tekee tuloksellisuusseurantaan myös järjestöluokittain (ks. luku 3.5). STEA perusteli tarkastuksessa kuitenkin järjestökentän laajuudella ja heterogeenisuudella sitä, että myöntöperusteet ovat yleisluonteisia eikä hakuja ole ryhmitelty aihekokonaisuuksiksi omine hakukriteereineen.

Vuodelle 2020 myönnettyjen avustusten hakulomakkeet sisältsivät useita tuloksellisuuteen liittyviä arvioitavia kohtia. Ohjeistuksen mukaan lomakkeeseen syötetyllä tuloksellisuustiedolla on merkitystä avustusten myöntöharkinnassa. Avustusten otostarkastelussa (ks. luku 3.3) ilmeni, että hakijat olivat tulkinneet hakemuslomakkeessa edellytettyä sisältöä eri tavoin. Eroja ilmeni esim. seuranta ja mittaamista koskevassa osiossa sekä tuloksia ja vaikutuksia koskevassa kohdassa. STEA on sittemmin muuttanut hakulomaketta siten, että tuetun toiminnan kohderyhmä, toiminta ja tuotokset, tulokset sekä mittarit esitetään tavoitteittain. Rakente voi ohjata hakijaa ymmärtämään paremmin tuloksellisuusketjua, sen osatekijöitä ja niihin liittyviä mittareita.

## Hippoksella on suuri rooli hevosalan tukien kohdentamisessa

Maa- ja metsätalousministeriön sisäisessä ohjeistuksessa määritellään, että samassa yhteydessä, kun avustus julistetaan haettavaksi, on esitettävä ne määrärahan jakamiseen sisältyvät periaatteet tai rajaukset, jotka johtuvat talousarviosta tai ministeriön päätöksestä.

Tarkastuksessa käytiin läpi kaikkien vuodeksi 2020 avattujen hakujen hakuilmoitukset ja -ohjeet sekä hakulomakkeet. Hakujen yhteydessä oli määritelty avustusten käyttötarkoitukset ja hakulomakkeet oli räätälöity hakuihin sopiviksi. Tarkastuksen

perusteella voidaan kuitenkin kokonaisuudessaan sanoa, että hakuilmoituksissa ja -ohjeissa ei ole selkeitä kriteerejä avustuksen myöntämiseksi. Hakuohjeissa käydään läpi yleisiä asioita hakuihin liittyen ja käsitellään muun muassa hyväksyttävien kustannuksien. Hakijan kyky asettaa realistisia ja mitattavia tavoitteita ei ole ollut avustuksen myöntämisen kriteeri.

Investointituessa oli erikseen määritelty, että vuoden 2020 avustuskohdeissa huomioidaan ensisijaisesti valtakunnalliset turvallisuusnäkökohdat sekä kilpailu-, yleisö- ja varikkoalueen turvallisuusnäkökohdat samoin kuin näiden alueiden infrastruktuurin, rakenteiden, rakennusten ja laitteiden investointien kustannukset. Hakuohjeistuksen mukaan ministeriö otti avustusten ratkaisussa huomioon myös raviratojen pitkän aikavälin kunnostustarvearvion.

Hevosalan avustuksissa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että avustukset jaetaan pitkälti Hippoksen tuotonjakoesityksen pohjalta (ks. luvut 2.2 ja 3.1). Esityksen tarkoituksena on hyödyntää raviurheilualan asiantuntemusta silloin, kun tuottoa suunnataan eri raviradoille. Suomen Hippos ry:llä on hevosalan valtakunnallisena keskusjärjestönä paras asiantuntemus siitä, mihin käyttötarkoituksiin ja mille toimijoille raviurheilusektorille tulevaa osuutta tuotoista olisi perusteltua suunnata<sup>5</sup>.

Hippoksen haastattelussa tuotiin esiin, että tuotonjakoesitys perustuu tuensaajien Hippokselle toimittamiin hakemuksiin sekä tiedossa olevaan jaettavaan avustusmäärään. Raviratoja ei osallisteta tuotonjakoesityksen laadintaan. Taustalla on kuitenkin hevosalan yhteinen strategia, jonka laadinnassa myös raviradat ovat Hippoksen mukaan olleet osallisena. Tuotonjakoesityksessä esimerkiksi keskus- ja maakuntaraviratojen toimintatuen pohjana ovat kilpailupäivät, joiden perusteella avustussumma puretaan eri tuensaajien kesken.

Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että ministeriö luottaa Hippoksen asiantuntemukseen ja tuotonjakoesitys toimii itsessään avustuksen myöntämisen pohjana ilman ministeriön omaa tarkempaa kriteeristöä avustusten jakamiselle.

Hippoksen tuotonjakoesityksen ulkopuolelle jäävän ratsastusurheilujärjestöjen erityisavustuksen osalta hakulomakkeessa kysytään avustuksen käyttötarkoituksesta ja sen perusteluista. Selkeitä tuloksellisuuteen liittyviä kriteerejä ei ole esitetty myöskään tämän avustuksen osalta.

### 3.3 Tuloksellisuusnäkökulman vaikutus avustuspäätöksiin on jäänyt pääosin vähäiseksi

#### Hevosalan avustukset vakiintuneita

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tuloksellisuusnäkökulmalla ei ole käytännössä juuri ollut vaikutusta rahapelituotoista myönnettävien hevosalan avustusten kohdentumiseen. Maa- ja metsätalousministeriö ei ole edellyttänyt avustushakemuksissa tietoja tuettavan toiminnan odotetuista tuloksista ja niiden mittaamisesta lukuun ottamatta yleisluonteisia perusteluja. Valtionavustuksen myöntöpäätöksiin ei yleisesti ole sisältynyt tuloksellisuuden näkökulmaa tai vaatimuksia tavoitteiden asetannasta, tulosten mittaamisesta ja raportoinnista. Näin ollen hakemuksissa esitetyillä tuloksellisuusnäkökulmilla ei ole voinut käytännössä juuri olla vaikutusta avustuspäätöksiin.

Rahapelitoiminnan tuotoista myönnettyjen hevoskasvatuksen ja hevosurheilun valtionavustusten saajien joukko on vakiintunut, mikä luonnollisesti heijastaa myös hevosalan rakennetta. Kuitenkin myös avustusten taso on säilynyt pitkälti vakaana tuensaajittain.

Tukikohteiden tavoitteet on arpajaislain (1047/2001) kokonaisuudistuksen jälkeen – joskin käytännössä vasta 2019 tuotonjakoesityksestä alkaen – esitetty osana Suomen Hippos ry:n vuosittaista tuotonjakoesitystä, lukuun ottamatta Suomen Ratsastajainliiton erityisavustusta (ks. luku 3.1). Maa- ja metsätalousministeriön ohjeissa tuotonjakoesityksen valmistelusta ja sen rakenteesta edellytetään, että esitykseen sisältyy tukikokonaisuuksittain tukikohteiden ja -toimenpiteiden tarpeellisuus, tavoitteet ja perustelut. Tarkastuksen kohdevuoden 2020 tuotonjakoesityksen esitystapa noudattaa ministeriön ohjeistusta. Toiminnan tavoitteet ja tuen vaikuttavuus sekä toiminnalta odotettavat tulokset ja mittarit sisältyvät esitykseen tukimuodoittain.

Avustuksenhakijat jättävät maa- ja metsätalousministeriölle kukin erikseen avustushakemuksen ja ministeriö tekee siten myös kullekin erikseen avustuspäätöksen. Tarkastuksessa käytiin läpi otantana avustushakemuksia ja -päätöksiä sekä niihin liittyvää hakijoille suunnattua ohjeistusta (ministeriön päätökset vuoden 2020 tukien hakujen avaamisesta) sen selvittämiseksi, kuinka tuloksellisuustietoja on hakemuksissa esitetty ja kuinka nämä tiedot heijastuvat avustuspäätösten perusteluihin. Tarkastuksen perusteella tuettavan toiminnan vaikuttavuus, odotetut tulokset ja niiden mittaaminen eivät pääsääntöisesti sisältyneet vakiomuotoisissa hakulomakkeissa edellytettäviin tietoihin, eikä näitä tietoja siten sisältynyt yksittäisten tuenhakijoiden avustushakemuksiin.



Myöntöpäätöksiin ei ole juurikaan sisältynyt tuloksellisuuden näkökulmaa.

Valtionapuviranomaisen perustelut olivat läpikäydyissä avustuspäätöksissä yleisluontoisia, tukimuotoon yleisesti kohdistuvia ja joissain tapauksessa vakiomuotoisia eri tuensaajille. Niiden yhteys hakijalta hakemuksessa mahdollisesti edellytettyihin perusteluihin tai tietoihin avustuksen tavoitteista ei suoraan ilmennyt. Tukipäätöksen perustelut eivät toisaalta viitanneet selkeästi myöskään Suomen Hippos ry:n tuotonjakoesityksen sisältämiin kuvauksiin tukimuotojen tavoitteista, tuen vaikuttavuudesta sekä toiminnalta odotettavista tuloksista ja mittareista.

Läpikäydyistä avustuspäätöksistä yhdessä (Suomen Hippos ry:n erityisavustus) edellytettiin, että maksatuspyynnön ja tiliselvityksen liitteeksi toimitetaan vuoden 2020 tukikohteiden ja -toimintojen tavoitteita ja niiden saavuttamista koskeva tulosten arviointi tai arviointisuunnitelma.

### Tieteen, taiteen, liikunnan ja nuorisotyön avustusten myöntämisessä painottuu politiikkakokonaisuuksien toimivuus

Tuloksellisuusnäkökulmien vaikutusta opetus- ja kulttuuriministeriön jakamien tieteen, taiteen, liikunnan ja nuorisotyön avustusten kohdentamiseen on vaikea todentaa. Tarkastuksessa havaitun perusteella avustusten kohdentamisessa tavoitellaan pitkälti politiikkakokonaisuuksien toimivuutta ja yksittäisen toimijan merkitys osana politiikkakokonaisuutta on olennainen seikka avustuksia jaettaessa. Yksittäisen toimijan tuloksellisuus ja sen esittäminen ei ole yhtä suuressa roolissa.

Tarkastuksessa läpikäydyin otoksen perusteella hakijat ovat täyttäneet avustushakemuksiin asioita eri laajuudessa. Osa hakijoista kertoo tarkasti tavoitteista ja mittareista, osa yleisemmin.

Hakulomakkeen vakiopohjan kysymys avustettavan toiminnan tuloksista on otoksen läpikäynnin perusteella tulkittu vaihtelevasti; suurin osa hakijoista on kertonut avustuksen odotetuista tuloksista, kun taas osa kertoo aiemmista, jo saavutetuista tuloksista. Vakiolomakkeesta poiketen esimerkiksi valtakunnallisten nuorisotalojen järjestöjen toiminnan yleisavustusten hakulomakkeissa kysytään toiminnan tulosodotuksista. Kysymys ohjaa vastaajaa vakiopohjan kysymystä selkeämmin kertomaan halutusta asiasta.

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä vuonna 2017 todettiin, että mittareita käytetään asetettujen tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja arviointiin vain rajallisesti, ja niitä on osin vaikea asettaa tavoitteiden yleisluontoisuudesta johtuen<sup>6</sup>. Tarkastuksen havainnot ovat samansuuntaisia. Otoksessa läpikäydyissä hakulomakkeissa esitettiin mittareita vaihtelevasti.



Toiminnalta odotettavien tulosten mittareita käytetään kirjavasti.

Joissain opetus- ja kulttuuriministeriön hauissa avustuksen-saajan tulee olla valtionapukelpoinen, ja ministeriö hyödyntää asiantuntijatahoja valtionapukelpoisuuden arvioinnissa. Esimerkiksi valtakunnallisten nuorisolan osaamiskeskusten valtionapukelpoisuuden arvioinnissa osaamiskeskukset pisteytetään ministeriössä arviointiasteikolla. Arviointiasteikossa huomioidaan muun muassa tavoitteellisuus, tavoitteiden saavuttamisen arviointi sekä toiminnan merkityksellisyys. Voidaan siis sanoa, että tuloksellisuuden näkökulmat vaikuttavat tällöin ainakin kriteeristön perusteella valtionapukelpoisuuden arviointiin.

Asiantuntijatahojen näkemystä hyödynnetään jossain määrin myös avustusesitysten laadinnassa. Esimerkiksi liikunnan investointiavustusten avustusesityksestä pyydetään lausunto valtion liikuntaneuvostolta.

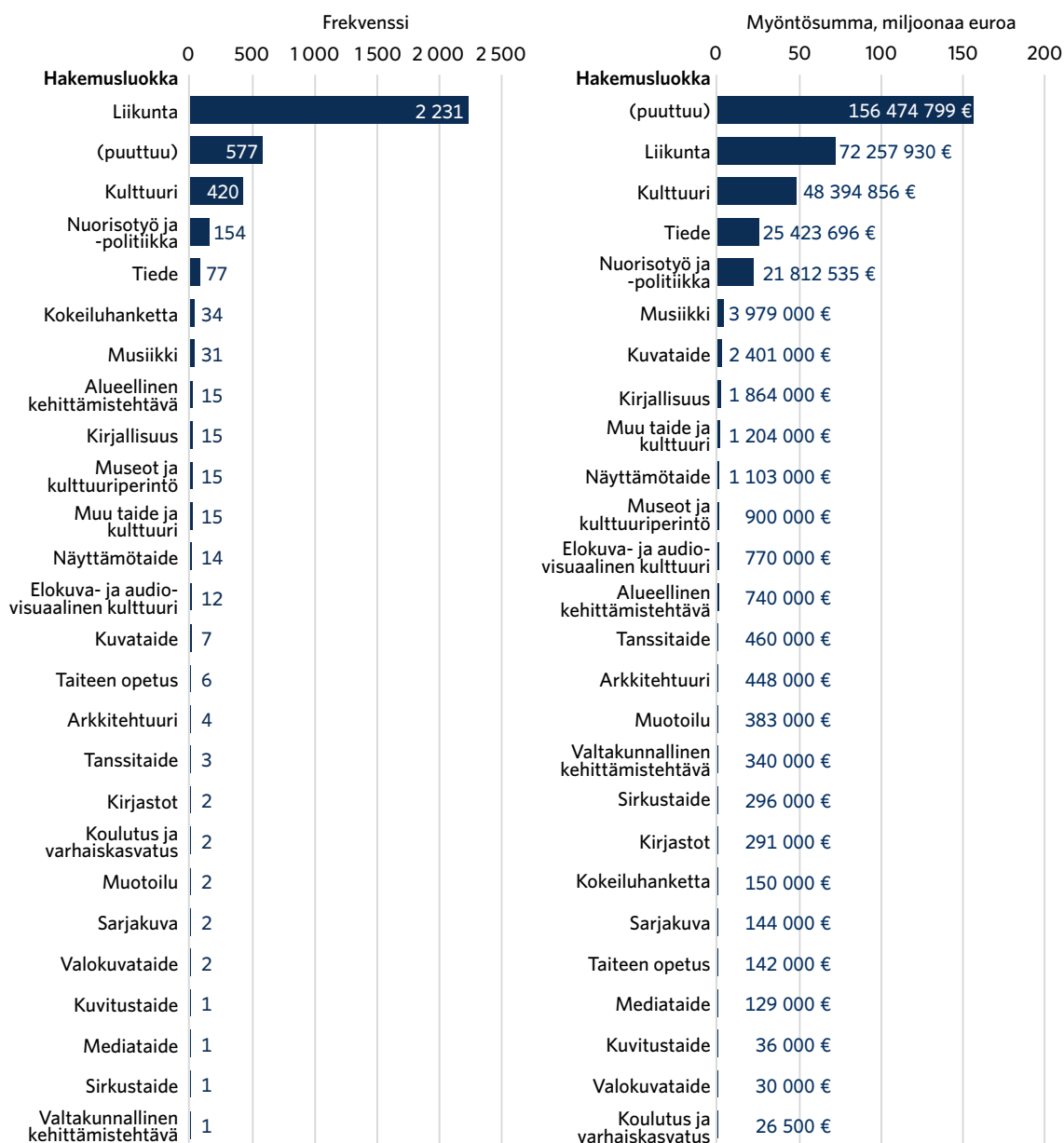
Osassa avustuksista avustustensaajat on määritelty jo valmiiksi. Esimerkiksi erityisperustein myönnettävät taiteen yleis- ja erityisavustukset on tarkoitettu niiden hakijoiden toimintaan tai hankkeisiin, joille myönnettävä avustus perustuu erityislakiin, ministeriön osoittamaan tehtävän tai valtion talousarvion momentin päätös- tai selvitysosaan. Kansallisten taide- ja kulttuurilaitosten toiminta-avustuksia voivat hakea vain Kansallisgalleria, Suomen Kansallisooppera ja -baletti sekä Suomen Kansallisteatteri.

Tarkastuksessa tuli esille esimerkkejä, joissa arvioinnin läpinäkyvyyteen ja tietopohjaan on pyritty kiinnittämään huomiota. Liikuntaa edistävien järjestöjen avustusten myöntäminen perustuu valtionapukelpoisuuteen, ja valtion liikuntaneuvosto antaa avustusesityksestä lausuntonsa. Vuoden 2020 avustusesityksestä antamassaan lausunnossa liikuntaneuvosto nosti esiin, että tietopohjan perusteella avustusesitystä on vaikea arvioida objektiivisesti ja tietopohjan vahvistaminen on ensiarvoisen tärkeää. Myös valtakunnallisten nuorisolan osaamiskeskusten ensimmäisen vuoden avustuksia koskevasta avustusesityksestä antamassaan lausunnossa arviointi- ja avustustoimikunta esittää, että seuraavan avustushaun yhteydessä toimikunta tarvitsee valmistelussaan käyttöönsä tunnuslukuja ja tietoa avustusten käytöstä, jotta hakemuksia voidaan käsitellä nuorisolain sekä -asetuksen kriteerejä noudattaen.

Tarkastuksessa selvitettiin data-analyysin avulla, mihin tarkoituksiin rahapelituotoista kohdennettavia avustuksia on haettu ja myönnetty opetus- ja kulttuuriministeriössä. Hakemuksia tulee eniten liikunnan alalla, mutta kulttuuri saa suhteessa enemmän rahaa hakemuksiinsa (ks. kuvio 1). Kulttuurin avustuksensaajat saavat myös suurimmat avustukset.

Ministeriöstä tarkastuksessa saadussa aineistossa oli kuitenkin runsaasti luokittelemattomia hakemuksia ja päätöksiä. Myönnettyissä avustuksissa suurin hakemusluokka olivat luokittelematto-

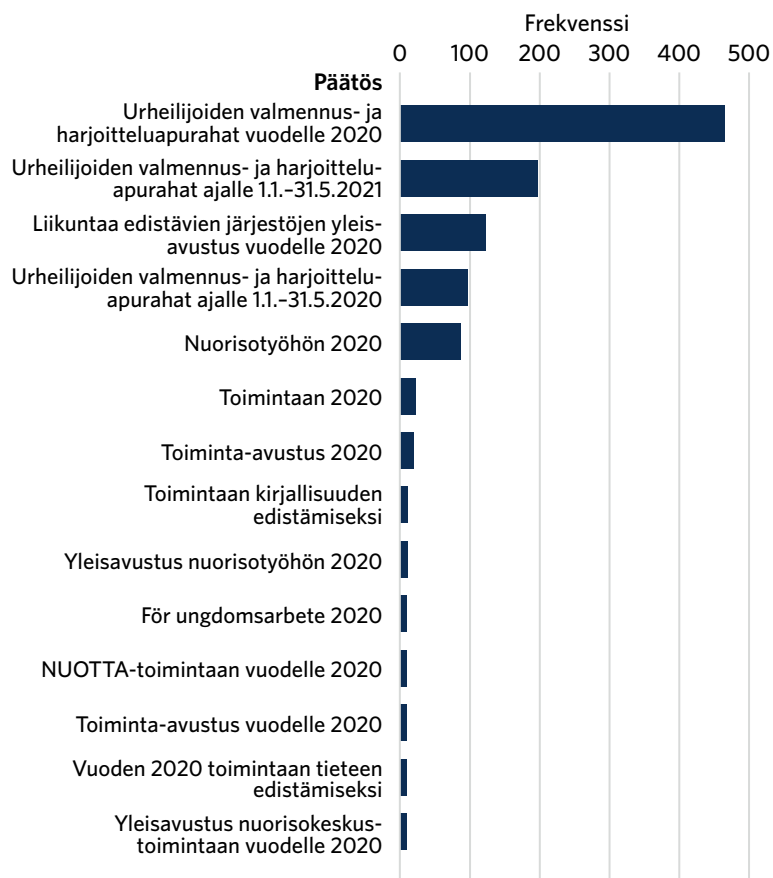
mat hakemukset. Luokittelemattomien hakemusten läpikäynnissä selvisi, että hakemukset olivat kuitenkin tunnistettavissa olevia hakemustyyppisiä, joiden luokittelu olisi ollut mahdollista – vaikuttaa siis siltä, että hakemusluokan puuttuminen johtuu vain kirjausten puutteista. Ministeriön tulisikin kiinnittää nykyistä enemmän huomiota aineiston laatuun ja eheyteen, myös avustuskokonaisuuden seuranta ajatellen.



Kuvio 1: Opetus- ja kulttuuriministeriöstä haettujen ja myönnettyjen avustusten hakemusluokat vuonna 2020.

Data-analyysin perusteella eniten hakemuksia tekevät hakijat eivät saa eniten avustuksia. Aineistoon sisältyi organisaatioita, joista on saatettu lähettää yli 20 avustushakemusta.

Tyypillisimmät avustuspäätösten aiheet vuonna 2020 koskivat liikuntaa. Tyypillisin aihe oli urheilijoiden valmennus- ja harjoitteluapurahat (ks. kuvio 2).



Kuvio 2: Avustuspäätösten yleisimmät aiheet vuonna 2020.

Avustusten myöntöpäätösten perustelujen laajuus vaihtelee tarkastuksen otoksen läpikäynnin perusteella hauittain. Nuorisotyön myönteisissä päätöksissä on avattu arviointikriteerit ja päätökseen vaikuttaneet seikat pääosin selkeästi. Myös liikunnan avustuspäätöksissä on avattu tarkemmin päätöksen perusteita. Tieteen ja taiteen päätöksissä perustelut ovat näitä yleisemmällä tasolla.

Perustelujen laajuus vaihteli myös kielteisissä päätöksistä tarkastellun otoksen perusteella. Osassa perusteluna oli kirjattu vain yleisesti, että hakemusten tärkeysjärjestyksen, käyttötarkoituksen ja käytettävissä olevan määrärahan perusteella avustusta ei ole



voitu myöntää. Osassa perustelut olivat tätä laajempia ja yksityiskohtaisempia; hakijan puutteet kriteerejä vasten on kerrottu ja päätös on perusteltu näihin nojaten.

Opetus- ja kulttuuriministeriön jakamien avustusten saajajoukossa on vain pientä vaihtuvuutta. Tarkastuksessa käytiin läpi ministeriöltä saatu hakijanumeroitainen aineisto vuodesta 2013 lähtien myönnettyistä avustuksista. Yli 500 000 euroa vuonna 2020 avustusta saaneiden joukossa (118 avustuksensaajaa) oli 21 avustuksensaajaa, jotka eivät olleet saaneet avustusta vuonna 2013. Suurin osa näistä avustuksista koskee liikuntapaikkarakentamista, joissa myöntösumat saattavat olla kertaluonteisesti korkeita. Taulukossa 2 esitetyn mukaan vaihtuvuuden prosenttiosuus hie- man laskee ennen kuin se alle 200 000 avustuksissa lähtee taas nousuun. Analyysin perusteella voidaan todeta, että vaihtelu pie- nempien avustuksensaajien kohdalla on selkeästi suurempaa kuin isompia avustuksia saavien joukossa.

Taulukko 2: Opetus- ja kulttuuriministeriön avustustensaajien vaihtuvuus vuosien 2013 ja 2020 välillä.

Avustuksen- saajalle myönnetty avustus vuonna 2020	Avustuksen- saajien määrä vuonna 2020	Avustuksensaajien määrä, jotka eivät saaneet avustusta vuonna 2013	Prosentti- osuus
Yli 500 000	118	21	17,8
300 000-500 000	59	6	10,2
200 000-299 999	59	8	13,6
100 000-199 999	105	18	17,1
Alle 100 000	1 027	668	65

## STEAn avustusharkinnan ohjeistuksessa painotettua tuloksellisuutta on käytännössä vaikea jälkikäteen todentaa

STEAn sisäisten ohjeiden mukaan tuloksellisuusnäkökulmaa koskevilla hakemuskohdilla on merkitystä avustushakemusta käsiteltäessä. Avustusten harkinnanvaraisuus ja toimintaa ohjaavien tulostavoitteiden yleisluontoisuus (ks. luku 3.1) tarjoavat kuitenkin paljon tulkintamahdollisuuksia myöntöharkinnassa.

Avustushakemuksen käsittelystä vastaa STEAssa erityisasiantuntija, mutta hakemuksia on käsitelty vuodesta 2020 alkaen myös eri kokonaisuuslinjauksia sekä poikkileikkaavia näkökulmia huomioivissa asiantuntijaryhmissä ennen avustuskokonaisuuskäsittelyä ja valmistelupäällikön johtajalle tekemää avustusehdotusta.

Tarkastuksessa havaittiin, että toiminnan tarvetta, kohderyhmiä ja käytännön toteutusta oli hakemuksissa usein kuvattu yksityiskohtaisesti, ja kuvaukset saattoivat sisältää myös tavoitteita ja aiottuja tuotoksia koskevaa tietoa. Kaiken kaikkiaan hakijat olivat täyttäneet vaihtelevasti tuloksellisuutta ja sen mittaamista koskevaa tietoa. Vain joissakin tarkastuksessa läpikäydyissä avustushakemuksissa oli eritelty ja kuvattu tuotokset, tulokset ja pitkän aikavälin vaikutukset. Joissakin hakemuksissa tulostavoitteet olivat vaikeasti mitattavissa ja/tai niitä koskevat mittarit puuttuivat kokonaan (ks. myös luku 3.4). Esitetyt mittarit olivat suurelta osin määrällisiä, tuotosten lukumäärästä ja toiminnan volyyymistä kertovia. Joihinkin avustushakemuksiin sisältyi niiden lisäksi toiminnan laatua ja vaikuttavuutta kuvaavia mittareita.

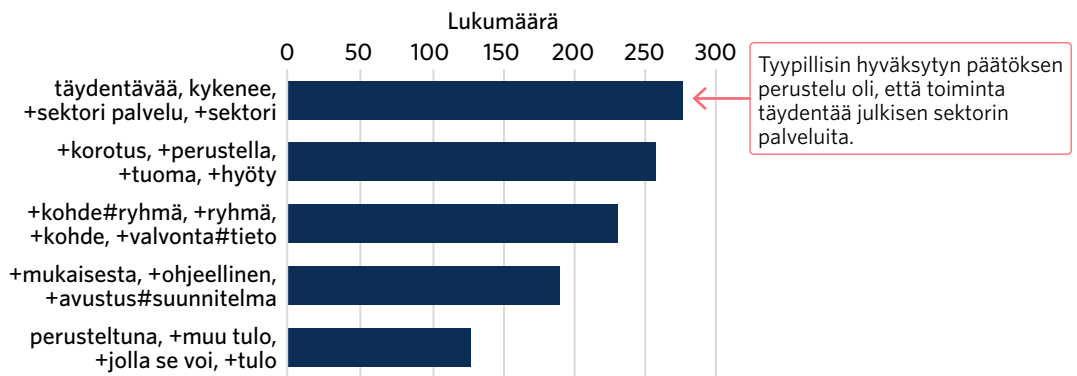
Tavoitearvoissa oli myös vaihtelua. Joissain hakemuksissa esitettiin tavoiteltavissa tuloksissa tavoitesuunta (esim. ”paranee” tai ”lisääntyy”) ja joissain yksittäinen toiminnan volyymin mittari, kuten tavoiteltavan kohderyhmän suuruus (pyritään tavoittamaan ”100 nuorta”) tai tuotosten lukumäärä (esim. ”järjestetään 1–2 seminaaria”). Joukossa oli myös hakemuksia, joissa ei ollut mitään tavoitearvoja. Vain osassa avustushakemuksista oli esitetty tavoitearvot varsinaisten tulosten tai vaikutusten osalta (esim. kohderyhmässä mitattu muutos, kohderyhmän kokemus muutoksen hyvinvoinnissa tai kohderyhmään kuuluvien onnistuminen tavoitteidensa saavuttamisessa). Pelkkien yksittäisten tuotostavoitteiden merkityksen arviointi vaatisi vähintään aiempiin vuosiin vertailevaa analyysia tai arvioijan perusteellista kohteen tai toimintaympäristön tuntemista. Edellä luvussa 3.2 kerrottu lomakemuutos on saattanut muuttaa tilannetta.

Tarkastuksessa havaittiin, että yleisavustusten osalta oli havaittavissa eroja myönteisten ja kielteisten päätösten saaneiden avustushakemusten kesken siinä, kuinka paljon hakija oli täyttänyt tuloksellisuuteen liittyviä tietoja. Perustelut olivat läpikäydyissä avustuspäätöksissä kuitenkin suppeita, eikä niiden perusteella voinut useimmiten päätellä oliko hankkeen ennakkoidulla tuloksellisuudella ollut vaikutusta avustuksen myöntöön. Vain muutaman päätöksen perustelussa oli erillinen maininta toiminnan tuloksellisuudesta, jollei sellaiseksi lasketa myös vakioviittausta valvontaja/tai seurantatietoihin. Nämäkin tapaukset koskivat pääosin toiminnan jo toteutunutta tuloksellisuutta, ei hakemuksella ennakoitua. Lisäksi joidenkin yksittäisten avustuspäätösten perusteissa todettiin tuloksellisuuden vaikuttavan toiminnan jatkoavustamiseen. Joissain myönteisissä päätöksissä haetun korotuksen epämissyynä oli hakemuksella kuvatun tarpeen tai sen perustelun puuttumisen lisäksi myös puutteet korotuksesta saatavan hyödyn perustelemisessa, mikä nousi esille myös tekstianalyyssissa (ks. kuvio 3). Toisaalta hylättyjä päätöksiä saaneiden avustushakemus-

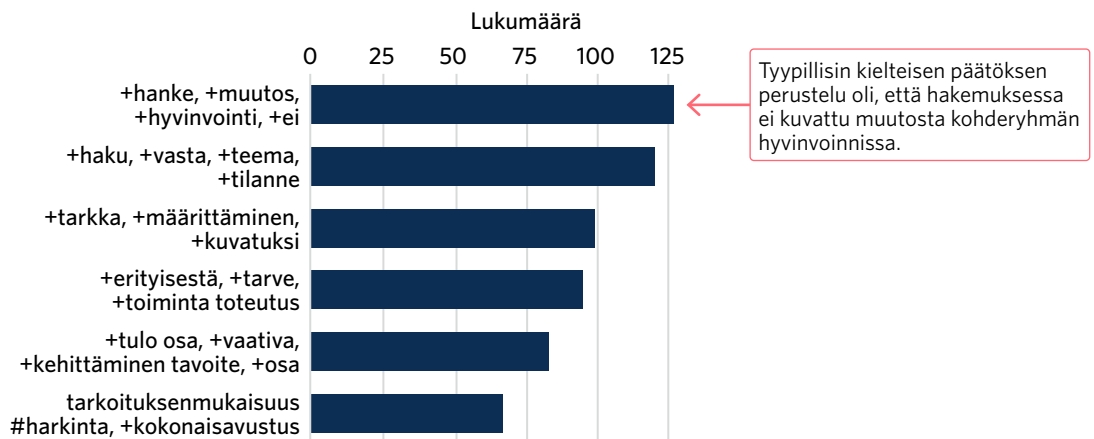


Tuloksellisuus nousi esiin enemmän avustuksen hylkäys- kuin myöntöperusteena.

ten tekstianalyysin perusteella hakemusten hylkäys tapahtui päätösperustelujen mukaan useimmiten sen takia, että hakemuksessa ei ollut kuvattu muutosta kohderyhmän hyvinvoinnissa. Perusteluina olivat myös muun muassa se, että hakemuksessa ei ollut riittävä tarpeen perustelua ja tavoitteen asetantaa. Hylkäysperusteena käytettiin jonkin verran myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa (ks. kuvio 4).



Kuvio 3: Tyypillisimmät hyväksytyjen avustuspäätösten perustelut vuoden 2020 hakemuksissa.



Kuvio 4: Tyypillisimmät hylättyjen avustuspäätösten perustelut vuoden 2020 hakemuksissa.

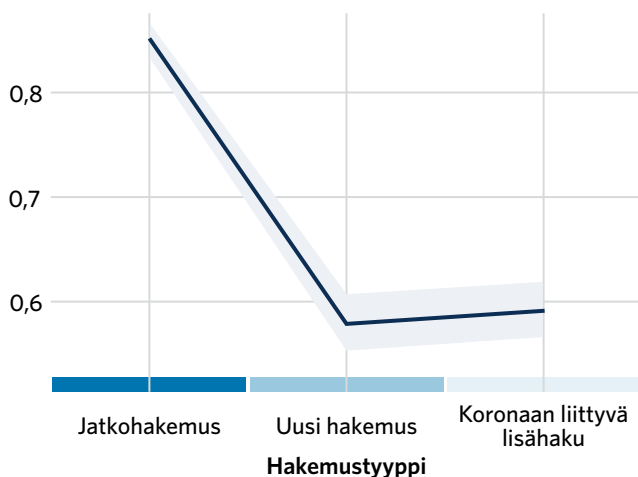
STEA on kiinnittänyt huomiota avustuspäätösten perustelujen suppeuteen tarkastuksen kohteena pääosin olleen vuoden 2020 avustusten jälkeen. Avustuspäätösten perusteluista on tullut osittain yksityiskohtaisempia ja joissain tapauksissa tuloksellisuuskulma on perusteluissa mukana. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että joissain läpikäydyistä tapauksista perustelut olivat aiempaa yleisempiä.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen suurimpien avustustensaajien joukko on pysynyt muiden tuotonjakoministeriöiden avustustensaajien tapaan varsin samana. Vuonna 2020 yli 500 000 euroa avustusta saaneiden joukossa (186 avustustensaajaa) vain viisi eli 2,7 prosenttia ei ollut saanut avustusta vielä vuonna 2013. Pienempien avustustensaajien joukossa vaihtelua kuitenkin on ollut opetus- ja kulttuuriministeriön tapaan: vuonna 2020 avustuksia 300 000–500 000 euroa saaneiden joukossa (122 avustustensaajaa) yhteensä 20 eli 16,4 prosenttia ei ollut saanut avustusta vuonna 2013. Avustuksia 200 000–300 000 euroa saaneiden joukossa (124 avustustensaajaa) vastaavat luvut olivat 29 saajaa ja 23,4 prosenttia.

Vuosien 2017–2022 tarkastelussa ilmenee, että tuona aikana kolmestasadasta kumulatiivisesti eniten avustusta saaneesta vain kolme on tullut avustuksen saajien joukkoon viimeisten viiden vuoden aikana ja vain kaksi on jäänyt avustuksen saajien joukosta pois. Tässäkin aineistossa pienempiä avustusmääriä saaneiden joukossa on enemmän vaihtelua.

Data-analyysistä kävi ilmi, että vuoden 2020 avustusten hyväksynnässä avustuksen saamisen todennäköisyyttä lisäsi merkittävästi se seikka, että kyseessä oli jatkohakemus. Tarkastuksessa mallinnettiin kohdennettujen toiminta-avustusten, hankeavustusten ja investointiavustusten hakemusten hyväksymisen todennäköisyyttä (ks. kuvio 5). Jatkohakemusten hyväksymisen todennäköisyys on selkeästi korkeampi kuin uusien hakemusten. Hakemuksessa esitetyillä aiheilla ei analyysin perusteella ollut juurikaan vaikutusta hakemuksen hyväksymisen todennäköisyyteen.

#### Hyväksymisen todennäköisyys

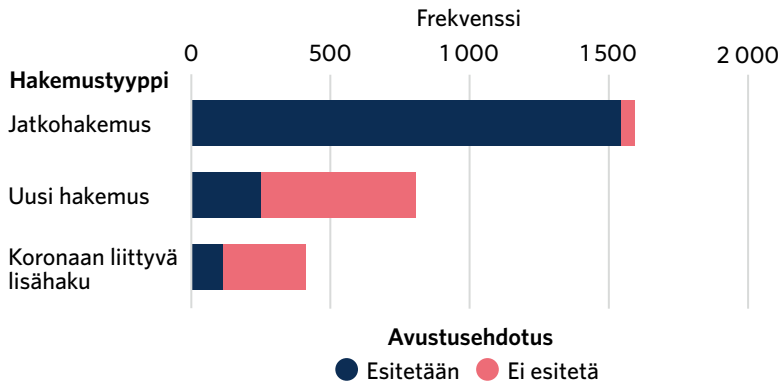


Kuvio 5: Eri hakemustyyppien hyväksymisen todennäköisyys vuonna 2020.



Avustustensaajien joukko on kauttaaltaan varsin vakiintunut.

Vuoden 2020 kohdennettujen toiminta-avustusten, hankeavustusten ja investointiavustusten jatkohakemuksista selvä pääosa hyväksyttiin, vain 46 jatkohakemusta ei saanut tukea. Uusista hakemuksista ja koronaan liittyvän lisähaun hakemuksista pääosa hylättiin. (Ks. kuvio 6.) Myös yleisavustusten kohdalla hylkäämiset keskittyvät lähes täysin uusiin hakemuksiin.



Kuvio 6: Vuoden 2020 hylättyjen ja hyväksytyjen hakemusten määrät hakemustyypeittäin.

Osana data-analyysiä tehtiin mallinnus tekijöistä, jotka vaikuttavat myönnetyn toiminta-avustuksen, hankeavustuksen ja investointiavustuksen määrään. Mallinnuksen perusteella haetun avustuksen määrä oli selvästi tärkein myönnetyn avustuksen määrän määrittävä tekijä, mutta myös järjestöluokalla oli analyysin perusteella vaikutusta. Muiden järjestöluokkien kohdalla myönnetyn avustuksen määrä oli ennustemallin perusteella melko tasainen yhtä poikkeusta lukuun ottamatta: lomajärjestöt nousevat analyysin perusteella selkeästi omana luokkana esiin myönnettävän avustuksen ennustearvossa (ks. kuvio 7). Lomajärjestöille myönnetty avustukset ovat mallinnuksen perusteella siis huomattavasti suuremmat kuin muiden järjestöluokkien avustukset. Lomajärjestöt erottuivatkin selvästi myös suurimpien avustusten saajien joukossa.

### Myönnetyn avustuksen ennustearvo (euroa)



Kuvio 7: Eri järjestöluokille myönnetyn avustuksen määrä ennustemallin mukaan vuonna 2020.

Analyysin tuloksen johdosta lomajärjestöjen avustuksiin pehdyttiin hieman syvemmin. Lomajärjestöt myöntävät lomiam yksityishenkilöille taloudellisin, sosiaalisin ja terveydellisin perustein. Vuonna 2020 STEA myönsi kuuden lomajärjestön toimintaan avustuksia yhteensä reilut 13 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa käytiin läpi tarkemmin yhden lomajärjestön saama avustus. Lomajärjestö on hakuilmoituksessaan esittänyt selkeästi toiminnan tavoitteet, tavoitetason ja mittarit toiminnan seuraamiseen. Tuloksellisuusraportissa on esitetty saavutettu tulos jokaisen tavoitteen osalta. Lomatoiminnan vaikuttavuudesta on tehty lisäksi erillinen tutkimus Itä-Suomen yliopistossa vuosina 2018–2019 (SOLOVA-hanke). Tutkimuksen tulosten perusteella lomat ovat vaikuttaneet positiivisesti koettuun hyvinvointiin ja osallisuuden kokemukseen. Tällä tavalla tarkasteltuna voi sanoa, että toiminnan tuloksellisuus on ollut hyvää.

Yleisempänä kysymyksenä voitaneen kuitenkin esittää, onko kuuden lomajärjestön järjestämä lomatoiminta paras tapa saavuttaa strategiset tavoitteet vai olisiko vastaavanlaisia vaikutuksia mahdollista saavuttaa myös muilla keinoin niin, että hyödyt saataisiin kohdennettua laajemmalle joukolle.

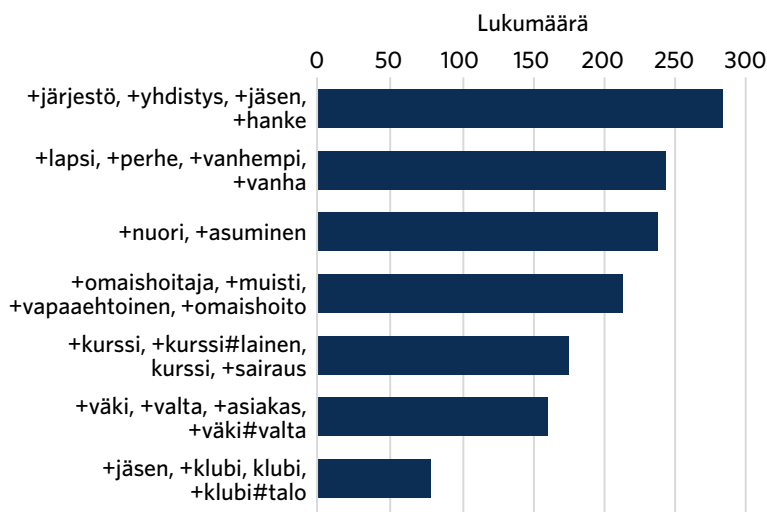
Tarkastuksen perusteella voidaan yleisesti herättää kysymys, onko päätöksiin rahapelituotoista myönnettyistä avustuksista kytkeytynyt riittävästi harkinta siitä, onko kukin myönnetty avustuskohde perustelluin strategisten ja niistä johdettujen alemman tason tavoitteiden näkökulmasta, onko siihen ohjattu julkinen rahoitus mielekkäässä mittakaavassa tavoitteeseen nähden ja onko avustettu toiminta toteutettu kokonaistaloudellisesti edullisella tavalla, myös välttäen päällekkäisyyksiä ja rahoituksen suuntautumisesta hallintokuluihin ydintoiminnan sijasta.

### 3.4 Avustuksen käytön tuloksellisuuden todentaminen vaatii selkeitä tavoitteita ja mittareita

Osa sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuksensaajista on esittänyt tavoitteet yleisellä tasolla

Kuten edellä on jo tuotu esiin, sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusten hakulomakkeissa kysytään tietoja avustusten tavoitteista ja siitä, miten tavoitteiden saavuttamisen seuranta on järjestetty. Avustuksensaajat täyttävät kohdennettujen toiminta-avustusten, hankeavustusten sekä yleisavustuksen käytöstä ja tuloksista vuosittain tuloksellisuusraportit ja vertaavat niissä saavutettuja tuloksia asetettuihin tavoitteisiin.

Tarkastuksessa käytiin tekstianalyysin avulla läpi kohdennettujen toiminta-avustusten ja hankeavustusten avustuskohteista täytetyt tuloksellisuusraportit. Tekstianalyysin tuloksia on esitetty kuviossa 8. Analyysin perusteella organisaatiot kuvasivat avustuksella rahoitetun toiminnan tuloksista tuloksellisuusraporteissa useimmiten muun muassa jäsenjärjestöjen toimintaa, lasten ja vanhempien hyvinvoinnin kasvua, nuorten itsenäisyyden parantamista sekä asunnottomuuden ja syrjäytymisen ehkäisyä.



Kuvio 8: Tuloksellisuusraportissa esitetyt tulokset suhteessa tavoitteisiin vuonna 2020.

Pääosa avustuksensaajista kuvasi muutosta positiivisesti. Aineistosta löytyi myös tapauksia, joissa muutosta ei ole seuranta-menettämällä havaittu lainkaan tai sitä ei ole mitattu. Tekstianalyysin perusteella Covid-19-pandemia on vaikuttanut useiden

avustuksensaajien toimintaan ja myös haitannut tulosten mittamista, sillä vuosien vertailukelpoisuus on vaikeutunut pandemian aiheuttamien poikkeusolojen takia.

Tarkastuksen otoksen läpikäynnissä ja tapaustarkasteluissa ilmeni, että avustuksensaajat ovat raportoineet avustuksen käytön tavoitteita eri tavoin. Osa järjestöistä pystyy esittämään toimintansa tavoitteet konkreettisesti ja asettamaan tavoitetasoa, johon toiminnassa pyritään. Tällöin on myös mahdollista todentaa tavoiteltujen hyötyjen saavuttaminen. Osa toimijoista on esittänyt tavoitteet yleisemmällä tasolla, minkä takia tavoitteiden saavuttamista on vaikeampi mitata selkeämmin. Mitattavuuden mahdollisuudet vaihtelevatkin toiminnan tyypistä riippuen.

Yksi avustuksensaaja toi esille, että STEA voisi velvoittaa avustuksensaajat käyttämään tiettyjä yhteisiä mittareita niissä toiminnoissa, jotka ovat temaattisesti ja tavoitteeltaan lähellä toisiaan. Avustuksensaajan mukaan vuoropuhelua asiasta on jo ollut, mutta asia ei ole viedä edennyt. Kokonaisuuden hallinnan kannalta tällainen toimintatapa voisi olla perusteltua, ja se mahdollistaisi toiminnan seuraamisen sekä vertailun entistä paremmin. Näin tuloksellisuus voisi tulla vahvemmin huomioitua avustusten myöntämisessä.

Avustuksensaajat toivat tarkastuksen aikana esille myös ongelmia STEAn avustuksissa. Yksi yleisavustusta sekä muita avustuksia saava järjestö kertoi, että heidän toiminnalleenärkevin tapa olisi, että avustus myönnettäisiin kokonaisuutenaan yleisavustuksena.

## Hevosalan avustuksia on käytetty alan toiminnan pyörittämiseen

Maa- ja metsätalousministeriön myöntämät hevosalan avustukset käytetään keskusjärjestö Hippoksen mukaan alan tukemiseen kokonaisuutena. Kuten edellä on jo esitetty, avustushakemuksissa ei juurikaan ole kysytty eikä sen myötä myöskään esitetty yksityiskohtaisia tietoja avustuksella tavoitelluista hyödyistä varsinkaan tuloksellisuuden osalta.

Tarkastuksen otoksen läpikäynnin perusteella avustuksensaajat eivät olleet raportoineet avustuksen käytöstä tuloksellisuuden näkökulmasta juuri lainkaan. Keskusjärjestön tuen osalta vuoden toimintaa verrattiin Hippoksen strategiaan ja painopistealueisiin, mutta muuten avustuksen käytön selvityksissä kuvattiin pitkälti vain avustuksen käytön oikeellisuutta. Merkittävänä syynä tähän on mahdollisesti se, että maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole vakiomuotoista selvityslomaketta, jossa pyydettäisiin raportoidaan avustuksen käytöllä saavutettuja hyötyjä. Tämän perusteella voidaan sanoa, että ministeriö ei saa raportoitujen tietojen perusteella kuvaa siitä, minkälaisia hyötyjä avustuksella on saavutettu.



Hevosalan avustustensaajat eivät ole raportoineet avustusten tuloksellisuudesta juuri lainkaan.



Tarkastuksessa syvennyttiin tarkemmin yhteen avustuksen-saajaan. Kyseinen ravirata oli saanut vuonna 2020 palkinto-, toiminta- ja investointitukea. Raviradalla on oma strategia sekä mittaristo toiminnan ja tuloksellisuuden seurantaan. Raviradan mittaristo ei tarkastuksen perusteella pohjaudu Hippoksen mittaristoon. Ravirata on säännöllisesti yhteydessä Hippokseen, mutta kommunikaatio liittyy lajin kehittämiseen laajemmin.

Raviradan toiminnan seurannan tuloksia ei ole pyydetty raportoimaan ministeriölle eikä Suomen Hippokselle. Hippoksella on mittaristo lajin toiminnan ja tuloksellisuuden seurantaan, mutta tarkastuksen perusteella kaikkia mittariston tietoja ei ole saatavilla. Esimerkiksi raviradan korjausvelan määrää ei ollut tarkastuksen aikana saatavissa Hippoksesta eikä myöskään raviradalta itseltään, vaikka tieto on osa Hippoksen seurannan mittaristoa.

## Opetus- ja kulttuuriministeriön edellyttämä raportointi ei anna tukevaa pohjaa tuloksellisuuden varmistamiseen

Opetus- ja kulttuuriministeriön avustushakemuksissa kuvatut tavoitteet, tulokset ja niiden mittaaminen olivat tarkastuksen perusteella vaihtelevan taseisia ja saattoivat olla varsin yleisiä, kuten edellä on jo tuotu esiin. Joistain hakemuksista puuttuivat konkreettiset mittarit, ja vain osassa hakemuksista oli asetettu esitetyille mittareille tavoitearvot. Osa avustuksensaajista on ministeriön tavoiteohjausmenettelyssä. Tavoiteohjatuilla avustuksensaajilla saattaa olla käytössä huomattavan paljon määrällisiä mittareita, jotka kuvaavat tuotoksia ja toiminnan volyyymia. Mittarit saattavat kuitenkin jäädä ilman tavoitearvoja.

Tarkastuksessa syvennyttiin kahden avustuksensaajan avustusten käyttöön tarkemmin. Siinä vahvistui jo otostarkastelun perusteella syntynyt käsitys siitä, että selvityslomakkeen vakiolomakkeesta poikkeavilla ohjaavilla ja tarkentavilla kysymyksillä on mahdollista ohjata avustuksensaajaa kertomaan tuloksistaan asettamiinsa tavoitteisiin verraten sekä käyttämään monipuolisempia mittareita tulostensa raportoinnissa. Otostarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että tavoitearvojen puute voi raportoinnin laadusta riippumatta vaikeuttaa toteutuneen toiminnan tuloksellisuuden arviointia ilman vertailua esimerkiksi edellisvuoden raportoituihin tuloksiin tai muihin vastaaviin toimijoihin.

Ministeriön vakioselvityslomakkeessa pyydetään avustuksensaajaa arvioimaan, toteutuiko toiminta tai hanke hakemuksessa esitetyllä tavalla, ja antamaan lisätietoja, mikäli se ei toteutunut. Useissa avustuksissa lomakkeen kohta oli ainoa, josta pystyi suoraan ilman erillisten lisätietojen ja vanhojen selvitysten esille ottamista arvioimaan hankkeen tai yleisavustettavan toiminnan onnistumista.



Tavoitearvojen puute voi vaikeuttaa tuloksellisuuden arviointia.

Otostarkastuksen perusteella harva avustuksensaaja oli toteuttanut varsinaisten vaikutusten mittaamista, eikä vakiomuotoinen selvityslomake tätä erikseen myöskään edellyttänyt. Vakiolomakkeessa kysytään vaikutuksiin liittyen ainoastaan hankkeen tai yleisavustettavan toiminnan tuloksista sekä kohderyhmien tavoittamisesta ja osallistamisesta, joskin lomake ohjaa myös keräämään palautetta kohderyhmiltä eli välittömien vaikutusten kohteelta. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että selvitys tulee toimittaa kolmen kuukauden kuluessa avustuksen käyttöajan jälkeen, mistä johtuen laajemman ja perusteellisemmän käyttöä koskevan vaikutustiedon raportointi vakiomuotoisella lomakkeella on haasteellista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa kuitenkin avustamansa toiminnan vaikutuksia usein ylätasolla. Esimerkiksi kohdetarkastuksessa havaittiin, että liikuntaa edistävässä hankkeessa tuloksellisuuden seuranta oli määrällisesti runsasta mutta rajoittunut pitkälti toiminnan laajuutta ilmentävien tuotosten ja välittömän kohderyhmän koon seuraamiseen. Hanke oli kuitenkin osa suurempaa ohjelmakokonaisuutta. Ministeriö ja sen alaisuudessa toimiva Opetushallitus seuraavat ohjelmakokonaisuuden toteuttamista, tuotoksia ja tuloksia varsin kattavasti sekä toteuttavat säännöllisesti vaikuttavuuden arviointia erillisen selvityksen avulla.

### **3.5 Tuloksellisuuden seurannan laajuudessa on eroja viranomaisten välillä**

#### **Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa politiikkakokonaisuuksia**

Opetus- ja kulttuuriministeriön oppaassa valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta kerrotaan, että avustuksien saajien on tehtävä selvitys avustuksen käytöstä. Selvitys tulee toimittaa ministeriölle avustuspäätöksessä ilmoitettuun määräaikaan mennessä. Selvitykseen sisältyy taloudellinen raportointi ja tuloksellisuusraportointi. Selvityksen perusteella ministeriö arvioi sitä, onko yksittäinen avustus käytetty oikeaan tarkoitukseen ja päätöksen ehtojen mukaisesti sekä sitä, mikä on avustuskokonaisuuden laajempi vaikuttavuus.

Avustuksista edellytetty seurantatieto vaihtelee avustushaun mukaan. Vakiomallisella selvityslomakkeella pyritään vastaamaan mahdollisimman kattavasti kaikkien avustushakujen tiedontarpeisiin. Hakujen moninaisuuden vuoksi on myös mahdollista, että selvityslomaketta on räätälöity hakuun sopivaksi. Vakiomuotoinen selvityslomake sisältää myös tuloksellisuutta koskevia kysy-

myksiä. Selvitykseen pitää täyttää muun muassa tiedot toiminnan ja hankkeen tuloksista ja siitä, onko toiminta toteutunut hakemuksessa esitetyllä tavalla. Selvityslomakkeessa pyydettyjen tietojen lisäksi avustuksensaajan tulee toimittaa määritellyt liitteet. Ministeriöllä on oikeus pyytää tarpeelliseksi katsomiaan lisätietoja.

Tuloksellisuustarkastuksesta vastaa se osasto, jonka määrärahoista avustus on myönnetty ja jonka toimesta avustuspäätös on esitelty. Hakemuksen käsitellyt esittelijä tekee selvitykselle tuloksellisuustarkastuksen, jonka sisältö on määritelty ministeriön sisäisessä ohjeessa. Sen mukaan esittelijän tulee tarkistaa muun muassa, tehtiinkö avustuksella sitä mitä suunniteltiin, saavutettiinko tulosodotukset ja miten suoriutumista on mitattu.

Mikäli avustuksen saaja ei toimita selvitystä, ministeriö voi jättää myöntämättä avustuksen saajalle uusia avustuksia ennen puuttuvan selvityksen toimittamista<sup>7</sup>. Paikan päällä tehtäviä tarkastuksia ei opetus- ja kulttuuriministeriö juurikaan tee, kuten edellä on todettu.

Valtionavustuslain 36 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on määräajoin arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeessa sanotaan, että osastoilla tulisi säännöllisin väliajoin arvioida kyseisen avustushaun tai määrärahan tuloksellisuutta ja pohtia muun muassa sitä, miten avustusten saajat suoriutuvat keskimäärin ja miten avustushaku vastasi sille asetettuun tavoitteeseen.

Osastoilla seurataan yksittäisen avustuksensaajan tuloksellisuuden lisäksi kokonaisuuden kehitystä. Esimerkiksi taiteen ja kulttuurin osalta tehdään jatkuvasti alan toimintojen toteutumiseen, kehittämiseen ja arviointiin liittyvää tutkimus- ja selvitystyötä; muun muassa Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore on tehnyt tutkimuksia ja selvityksiä valtionavustuspolitiikasta.

Tarkastuksen perusteella voidaan sanoa, että opetus- ja kulttuuriministeriöstä myönnettävien rahapelituottojen avustusten aineisto ei ole eheää kokonaisuuden seurannan tarpeita ajatellen. Avustustenhallintajärjestelmä Salamasta saatu aineisto vuoden 2020 haetuista ja myönnettyistä avustuksista sisälsi puutteita tarpeellisista luokittelutiedoista, jolloin aineistosta ei ole mahdollista rakentaa luotettavaa kokonaiskuvaa (ks. luku 3.3). Ero on suuri verrattuna esimerkiksi STEAn myöntämiin valtionavustuksiin ja niistä saatuihin aineistoihin. Tietojen raportointiin tulisi kiinnittää opetus- ja kulttuuriministeriössä enemmän huomiota, jotta aineisto on luotettavaa ja vertailukelpoista.



Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota luotettavan ja vertailtavan seurantatiedon tuottamiseen.

## STEA vaatii erittelevää tuloksellisuusraportointia ja toteuttaa tuloksellisuuden seurantaan myös järjestökokonaisuustasolla

STEA on uudistanut raportointiaan vuonna 2021, mikä on vaikuttanut myös vuodelle 2020 myönnettyjen avustusten tuloksellisuusraportointiin. STEAssa otettiin käyttöön uusi tuloksellisuusraportti, joka korvasi aiemmin käytössä olleet tuloksellisuus- ja vaikutusselvityksen, väliraportin ja loppuraportin. Uudistuksen jälkeen useimmista avustustlajeista on raportoitava vuosittain. Uuteen tuloksellisuusraporttiin eritellään omana kohtanaan hankkeeseen liittyvät toiminnot ja tuotokset. Omana osionaan ovat myös seuranta, mittarit ja tulokset. Osiossa yhdistetään avustushakemuksella määritetyt tavoitteet niiden saavuttamista edistävään toteutuneisiin tuloksiin mittareiden avulla.

STEA:n myönnettyihin avustuksiin kohdistama tuloksellisuusarviointi on määrällisesti melko kattavaa. Tuloksellisuusarviointi tehdään vuosittain kohdennetusti ennalta valituista järjestökokonaisuuksista siten, että jokainen avustus arvioidaan kolmen vuoden välein. Tuloksellisuusarviointi perustuu ensisijaisesti tuloksellisuusraporttiin, jonka erityisasiantuntijat arvioivat ja pisteyttävät ennalta määriteltyjen kriteerien ja ohjeiden mukaisesti. STEA kertoi tarkastuksen haastattelussa, että tuloksellisuusraportin arvioinnissa ei juuri tehdä vertailua edellisvuonna raportoituun toteumiin. STEA kuitenkin arvioi, että nykyinen hakemus- ja raportointimalli ohjaa avustuksensaajaa aiempaa paremmin kuvaamaan ennakoitua tulokset hakemuksessa ja yhdistämään ne toteumiin tuloksellisuusraportissa.

STEA toteuttaa myös ylätasoa seurantaan hyödyntäen raportointivaateitaan sekä järjestelmiensä mahdollistamaa seurantaan. Kohdekohtaisten arviointien perusteella STEA laatii järjestökokonaisuuskohtaiset tuloksellisuuskatsaukset ja tuloksellisuuden tilannekuvan sekä julkaisee ne verkkosivuillaan. Katsauksissa tarjotaan tietoa järjestökokonaisuustasolla avustusten tavoittelusta muutoksesta (tavoitteista ja kohderyhmästä), käytetyistä resursseista (avustummäärästä, henkilötyövuosista, vapaaehtoisista ja yhteistyökumppaneista), tavoitetuista kohderyhmistä sekä toteutuneesta toiminnasta ja tuotoksista. Lisäksi avataan myös arviota siitä, onko toiminnalla saavutettu tavoiteltuja hyötyjä ja arvioitu avustuskohdeiden toiminnan tuloksellisuutta. Vuonna 2021 STEA teki tuloksellisuuskatsauksen kymmenestä eri järjestökokonaisuudesta.

STEA:n tarkastustoiminta jakautuu kahteen tarkastustyyppiin, tuloksellisuustarkastuksiin ja laillisuustarkastuksiin, mutta osa tarkastuksista sisältää molempia tarkastustyyppiä. Tuloksellisuustarkastukset kohdentuvat avustuksen saajan toiminnan sisältöjen ja tuloksellisuuden arviointiin. Avustushakemuksessa esitetyt tavoitteet toimivat yhtenä keskeisenä kriteerinä arvioinnissa,



STEA valvoo tuloksellisuutta myös erityisillä tarkastuksilla.

tiedonlähteinä ovat puolestaan mm. avustuspäätös, mahdolliset aiemmat tuloksellisuus- ja vaikutusselvitykset, vuosiselvitykset, avustuksensaajan toimittamat aineistot sekä avustuksen saajan haastattelut. STEAn tarkastuskohteiden valintakriteerit noudattavat yleisesti tarkastustoiminnoissa käytössä olevia periaatteita, joissa vaikutuksensa valintaan on niin avustuksen suuruudella, toiminnan riskisyydellä kuin myös puhtaasti satunnaisuudella. Tarkastusten lisäksi STEA tekee selvityskäyntejä, joiden aiheena voi olla paitsi avustusten valvontaan myös niiden tuloksellisuuteen liittyvät tapaukset tai avustusehdotuksen tekemiseksi tarvittava lisätieto.

## Hevosalan avustusten tuloksellisuuden seuranta ei ollut järjestetty kokonaisvaltaisesti

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettavien hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämisen tukien tuloksellisuutta ei ole seurattu kokonaisvaltaisesti.

Maa- ja metsätalousministeriön vuonna 2021 teettämässä vaikuttavuusanalyysissä yhteiskunnallista vaikuttavuutta tarkasteltiin koko hevosalan yhteiskunnallisena vaikuttavuutena. Analyysi kattaa yksilöidysti kuitenkin vain valtioneuvoston tukiohjelman piirissä olevat tukimuodot eli keskus- ja maakuntaraviradoille myönnettävät palkinto-, toiminta- ja investointituet. Vaikuttavuusanalyysi liittyy hevosalan valtioneuvoston tukiohjelman jatkoon, jonka Euroopan komissio hyväksyi lokakuussa 2021. Tukiohjelman vaikuttavuutta on säästöjen<sup>8</sup> mukaan arvioitava ennen tukiohjelman jatkamista. Hevosalan valtioneuvoston hyväksymispäätös (SA.46556) oli päättymässä vuoden 2021 lopussa, ja Euroopan komissio hyväksyi 14.10.2021 tukiohjelman hyväksymispäätöksen jatkoon vuoden 2026 loppuun saakka.

Maa- ja metsätalousministeriö ei ollut ennen tarkastuksen alkamista edellyttänyt tukimuotojen tuloksellisuuden seurannan raportointia tai seurantatietojen koostamista Suomen Hippos ry:ltä. Hippos tekee arpajaislain (1047/2001) mukaisen tuotonjakoesityksen, johon sisältyy valtaosa tuesta, kuten aiemmissa luvuissa on selostettu. Arpajaislain kokonaisuudistuksen jälkeisiin tuotonjakoesityksiin liittyvien tuloksellisuuden mittareiden järjestelmällistä seuranta ei ollut järjestetty. Suomen Hippos ry:ssä tai tarkastetussa tuensaajassa ei ollut seurantatietoja kootusti ja raportointivalmiina saatavissa, vaan tietoja oli haettava eri lähteistä eikä kaikkien mittareiden seurantatietoja ollut saatavilla.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan Suomen Hippos ry:n tuotonjakoesityksessä tukimuodoittain esitetyt tavoitteet ja tulosten seurannan mittarit perustuvat ennen kaikkea Hippoksen raviurheilun ja hevoskasvatuksen strategiaan. Hippos seuraa



Ministeriö ei ollut edellyttänyt tuloksellisuuden seurantatietojen raportointia, eikä tietoja ollut kootusti saatavilla.

mittareita valtakunnallisesti keskeisenä välineenään Heppa-järjestelmässä ylläpidettävät tiedot. Hippoksen seuranta keskittyy alan yhteisiin tietoihin, ei yksittäisen raviradan tuloksellisuuden tietoihin. Heppa-järjestelmässä tietoa kerätään valtakunnallisesti mutta voidaan osin suodattaa myös tuensajittain.

Tarkastuksessa havaittiin, että vuoden 2020 tuotonjakoesityksessä toiminnalta odotettavia tuloksia ja seurannan mittareita kuvattiin joissain kohdin yleisluontoisesti ja laadullisen mittarin seuranta oli käytännössä vaikeaa. Tällaisia seurantakohteita olivat muun muassa ”laadukkaan katsomo- ja varikkoinfrastruktuurin säilyttäminen ja kehittäminen” (liittyy investointitukeen) tai ”toimivat ja turvalliset olosuhteet” (keskusjärjestön tuet, raviratojen turvallisuuden parantaminen).

Maa- ja metsätalousministeriön ohjeistus tuotonjakoesityksen valmisteluun ei sisältänyt vaatimuksia tuettavan toiminnan tuloksellisuuden raportoinnista eikä ohjeistusta raportoinnin toteutuksesta. Ministeriö selvitti tarkastuksessa, että tuotonjakoesitystä on tarkoitus kehittää siten, että se toimisi vastaisuudessa myös tuloksellisuuden seuranta-asiakirjana. Tarkastuksen aikana loppuvuodesta 2021 ministeriö pyysi Suomen Hippos ry:ltä takautuvasti seurantatietoja tuloksellisuuden mittareista. Vuosien 2017–2020 seurantatietojen rakenne noudattaa Hippoksen vuosien 2021–2024 strategian tavoitteita ja mittareita, ei tuotonjakoesityksissä 2018–2021 tukimuodoittain esitettyjä tulosodotuksia mittareineen.

Maa- ja metsätalousministeriö ei ole edellyttänyt yksittäisiltä avustuksensaajilta tuloksellisuuteen liittyvää seurantaa ja raportointia, yksittäistapauksia lukuun ottamatta. Avustuspäätöksissä ei ollut viitteitä tavoitteiden ja odotettujen tulosten saavuttamista koskevien seurantatietojen hyödyntämisestä.

Kuten yllä tuloksellisuuskulman vaikutusta avustuspäätöksiin käsittelevässä osiossa on todettu, yksittäisiin avustushakemuksiin ei pääsääntöisesti sisältynyt tietoja keskeisistä tunnusluvuista ja indikaattoreista, joilla vaikutukset tunnistetaan ja joilla niitä seurataan. Vastaavasti valtionavustuksen myöntöpäätöksiin ei pääsääntöisesti sisältynyt tuloksellisuuden näkökulmaa eikä vaatimuksia toiminnan tuloksellisuuteen liittyvästä raportoinnista. Maa- ja metsätalousministeriö ei edellyttänyt raportointia tuettavan toiminnan tuloksellisuudesta Suomen Ratsastajainliitto ry:ltä, jonka saama erityisavustus ei sisälly Suomen Hippos ry:n tuotonjakoesitykseen.

Seurannan puutteiden vuoksi ministeriö ei ole voinut hyödyntää tuloksellisuuden seurantatietoja avustusten kohdentamisessa. Tarkastuksen perusteella suositellaan, että maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota hevosalan avustusten riittävän kattavan tuloksellisuuden seurannan järjestämiseen.

# Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

## Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa, joka edesauttaa varainkäytön läpinäkyvyyttä, varmentaa valtionavustusvarojen asianmukaista käyttöä ja hahmottaa, millä tavoin valtionavustuskäytännöt voivat tukea avustusvarojen tuloksellista käyttöä. Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää kehitettäessä rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävien valtionavustusten hallinnoinnin ja tuloksellisuuden mallia. Tarkastus voi osaltaan tukea rahoitusmallin uudistuksen valmistelun ja toteutuksen tietoperustaa.

Tavoitteena oli selvittää rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävien valtionavustusten hallinnointiprosessien asianmukaisuutta ja avustusten tuloksellisen kohdentumisen edellytyksiä. Tarkastusasetelmaan sisältyi kaksi pääkysymystä, joista ensimmäisessä painottuu laillisuustarkastuksen ja toisessa tuloksellisuustarkastuksen näkökulma:

1. Onko rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävien valtionavustusten hallinnointiprosesseissa toimittu olennaisilta osin lakien, muiden säädösten ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti?
2. Nivoutuuko tuloksellisuus osaksi avustusten hallinnointiprosesseja siten, että avustukset voivat kohdistua mahdollisimman vaikuttavasti?

Laillisuustarkastuksen osalta annettiin ensimmäisestä pääkysymyksestä kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto. Tuloksellisuuden näkökulmassa arviointi painottui pääosin tuloksellisuuden edellytyksiin varsinaisen tuloksellisuuden arvioinnin sijaan.

## Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena olivat kolmen tuotonjakoministeriön – opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön – rahapelitoiminnan tuotoista myöntämät harkinnanvaraiset valtionavustukset.

Sosiaali- ja terveysministeriön avustusten osalta tarkastus kohdistui käytännössä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen (STEA), joka vastaa rahapelitoiminnan tuotoista sosiaali- ja terveysalan järjestöille myönnettävien avustusten hakemuskäsittelystä, avustusehdotuksen valmistelusta ja avustusten maksamisesta. STEA myös valvoo avustusten käyttöä ja arvioi avustuksilla rahoitetun toiminnan tuloksia. STEA on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen valtionapuviranomainen, joka perustettiin vuonna 2017 arpajaislakiuudistuksen yhteydessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rahapelituottoihin liittyvät määrärahat on budjetoitu valtion talousarvion momenteille 29.40.53 (Rahapelitoiminnan tuotot tieteen edistämiseen), 29.80.52 (Rahapelitoiminnan tuotot taiteen edistämiseen), 29.90.50

(Rahapelitoiminnan tuotot urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen) ja 29.91.50 (Rahapelitoiminnan tuotot nuorisotyön edistämiseen). Nämä olivat tarkastuksen kohteena siltä osin, kun opetus- ja kulttuuriministeriö on ollut määrärahojen käyttäjänä. Tarkastuksen perusaineistona olivat opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2020 yhteisöille myönnetty avustukset, yhteensä noin 337 miljoonaa euroa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan rahapelituottojen määrärahat on budjetoitu useille momenteille, joista tarkastuksen kohteena oli momentti 33.90.50 (Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen), sillä muiden momenttien käytöstä vastaa Valtiokonttori. Momentille myönnettiin 380 miljoonaa euroa vuoden 2020 talousarvioesityksessä ja toisessa lisätalousarvioesityksessä 5 miljoonaa euroa lisäystä purkamalla jakamatonta rahapelituottoa. Lisäys aiheutui järjestöille avustavasta erillisestä avustushausta koronaviruksen aiheuttamaan kriisiin vastaamiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriön rahapelituottoihin liittyvä hallinnonalan määräraha on budjetoitu momentille 30.10.54 (Rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettava hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistäminen). Määräraha oli vuonna 2020 noin 40 miljoonaa euroa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot opetus- ja kulttuuriministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä sekä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAlta, joista lausunnon antoivat opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

## Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastusasetelmaan sisältyi kaksi tarkastuskysymystä, joista ensimmäisessä painottui laillisuustarkastuksen ja toisessa tuloksellisuustarkastuksen näkökulma. Molempia tarkastuksen pääkysymyksiä täydennettiin tarkentavin osakysymyksin.

Tarkastuskysymys 1: Onko rahapelitoiminnan tuotoista myönnettävien valtionavustusten hallinnointiprosesseissa toimittu olennaisilta osin lakien, muiden säädösten ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti?

- Onko avustusten säädösperusteisten käyttötarkoitusten toteuttaminen järjestetty asianmukaisesti?
- Onko tuki myönnetty asianmukaisin perustein soveltaen selkeitä ja objektiivisesti hyväksyttävissä olevia myöntökriteerejä?
- Onko valtionapuviranomainen tiedottanut asianmukaisesti hakumenettelystä ja mahdollisuudesta hakea avustusta sekä myöntänyt avustuksen asianmukaisin menettelyin?
- Onko valtionapuviranomainen varmistanut, että valtionavustus on käytetty asianmukaisesti?
- Onko valtionapuviranomainen huolehtinut valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta? Onko väärinkäytösten tunnistaminen, torjunta ja selvittäminen sisällytetty tukien hallinnoinnin prosessiin?



Tarkastuskysymys 2: Nivoutuuko tuloksellisuus osaksi avustusten hallinnointiprosesseja siten, että avustukset voivat kohdistua mahdollisimman vaikuttavasti?

- Onko ministeriöillä selkeät tulostavoitteet rahapelitoiminnan avustusten käytölle?
- Onko hakuvaiheessa määritelty selkeät ja objektiivisesti hyväksyttävät myöntökriteerit, joihin on kytketty tuloksellisuus? Onko tuloksellisuusnäkökulma arvioitavana kohtana avustusten hakulomakkeissa? Ovatko avustuksenhakijat täyttäneet tuloksellisuutta koskevia tietoa kattavasti, sisältäen myös keskeiset vaikuttavuustavoitteet sekä tunnusluvut ja indikaattorit, joilla vaikutukset tunnistetaan ja joilla niitä seurataan?
- Onko hakemuksissa esitetyillä tuloksellisuusnäkökulmilla ollut vaikutusta avustuspäätöksiin? Onko hakijan kyky asettaa realistisia ja mitattavia tavoitteita yksi avustuksen myöntämisen kriteeri?
- Onko myönnetty avustus käytetty avustuskohteessa toimintaan, joka tukee tavoiteltujen (avustushakemuksessa esitettyjen) hyötyjen saavuttamista?
- Seurataanko myönnetyn avustuksen tuloksellisuutta avustuskohteessa ja kokonaisuutena ministeriöissä? Onko seurantatietoja hyödynnetty avustusten kohdentamisessa?

Keskeiset tarkastuskriteerit johdettiin pääosin lainsäädännöstä, erityisesti valtionavustuslaista (688/2001), ottaen huomioon myös lakia koskeva hallituksen esitys (HE 63/2001). Rahapelitoiminnan tuotoista myönnetyt avustukset perustuvat joko erillislakeihin tai valtionavustuslakiin. Erillislain nojalla myönnettäviin avustuksiin sovelletaan toissijaisesti myös valtionavustuslakia.

Seuraavat säädökset ja määräykset muodostavat tarkastetun toiminnan tärkeimmän säädösperustan:

- Suomen perustuslaki (731/1999, erityisesti 124 §)
- Laki valtion talousarviosta (423/1988)
- Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)
- Valtionavustuslaki (688/2001)
- Hallintolaki (434/2003)
- Arpajaislaki (1047/2001)
- Liikuntalaki (390/2015)
- Nuorisolaki (1285/2016)
- Valtioneuvoston asetus valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (1552/2016)
- Valtioneuvoston asetus hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen käytettävästä osuudesta Veikkaus Oy:n ja muista valtion talousarviossa tähän tarkoitukseen osoitettavista määrärahoista (14/2017)
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
- Kirjanpitolaki (1336/1997)
- Kirjanpitoasetus (1339/1997)
- Euroopan Unionin toiminnasta Roomassa 25.3.1957 tehty sopimus (muutettuna Lissabonin sopimuksella) artiklat 107–108

Avustusprosessin tulostavoiteasettelu perustuu valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 11 §:ään, jonka mukaan eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla.

Yksittäisten avustuspäätösten tavoitteellisuus perustuu valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan valtionavustus voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa, jos valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta.

Selkeää tulostavoiteasettelua edellyttää myös valtionavustuslain 36 §, jonka mukaan valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 63/2001) mukaan valtionavustusten vaikuttavuus ja tuloksellisuus edellyttävät, että valtionavustusten vaikutuksia arvioidaan järjestelmällisesti. Tavoitteena on viime kädessä turvata eduskunnan budjettivaltaa ja siihen sisältyvän yhteiskunnallisen ohjauksen vaikuttavuutta.

Valtionavustuslain 15 § mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Hallituksen esityksen mukaan valvonnan asianmukaisuudella tarkoitetaan, että valvonnan avulla saadaan kohtuullinen varmuus valtionavustuksen käytöstä oikealla tavalla ja varmistetaan oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käytöstä ja sen tuloksellisuudesta.

Tavoiteketjun toteutuminen valtion talousarviosta yksittäisten avustuspäätösten tunnistettaviin ja seurattaviin vaikutuksiin edellyttää aktiivista ohjausotetta halki prosessin. Ketju etenee hallinnonalan vaikuttavuustavoitteista rahapeliuotoista maksettavien avustusten erityisiin vaikuttavuustavoitteisiin ja yksittäisen hakijan kykyyn asettaa realistisia, mitattavia tavoitteita avustuksen myöntämisen kriteerinä. Tuloksellisuutta ei voida systemaattisesti seurata ilman, että on asetettu asianmukaiset tulostavoitteet.

Avustusten vaikuttavuuden seuraamiseksi yksittäisistä avustuspäätöksistä tulisi tunnistaa, mitä vaikutuksia niillä tavoitellaan suhteessa asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin ja miten vaikutuksia aiotaan seurata. Käytännössä avustushakemuksesta tulisi käydä ilmi keskeiset tunnusluvut ja indikaattorit, joilla vaikutukset tunnistetaan ja joilla niitä seurataan.

Tuloksellisuuden seuranta edellyttää tavoiteasetantaa, tunnuslukujen käyttöä sekä tuloksellisuustietojen raportointia. Arvioinnin tukena käytettävät mittarit osoittavat toiminnan edistymistä ja tuloksellisuutta.

Tarkastuskriteerit kytkettiin viiteen osakysymykseen, joissa selvitettiin tuloksellisuutta osana valtionavustusten hallinnointiprosessia. Osakysymykset kattoivat avustusten hallinnointiprosessin tavoitteenasetannasta tulosten seurantaan. Valittu lähestymistapa peilasi tarkastuksen laillisuusosion rakennetta.

Tarkastuksen suunnittelun aikana käytiin tarkastuksen kohdeorganisaatioiden kanssa vuoropuhelua tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Vuoropuhelu ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

## Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineisto koostui pääosin asiakirja-aineistosta, hakemus- ja tukipäätösdatasta sekä kirjanpitolmateriaalista.

Tarkastus toteutettiin analyttisin menetelmin, hallinnointiprosessien suppeana tarkastuksena ja tapahtumatarkastuksena. Asiakirja-aineiston pääasiallinen analyysimenetelmä oli asiakirjojen laadullinen sisältöanalyysi. Hallinnointiprosessien tarkastus suoritettiin asiakirja-aineiston sisältöanalyysin ja haastattelujen avulla. Tapahtumatarkastuksessa käytiin läpi erityisesti avustuspäätöksiä ja -hakemuksia sekä avustuksensaajien selvityksiä avustuksen käytöstä. Tarkastusta varten tehtiin kunkin tuotonjakoministeriön myöntämistä avustuksista otannat. Avustusaineistojen läpikäynnissä hyödynnettiin mahdollisuuksien mukaan erilaisia menetelmiä. Analyysi toteutettiin yhteistyössä SAS Institute Oy:n kanssa ja analyysityökaluna toimi SAS Visual Text Analytics.

Kuudessa tuensaajassa (Vermon Ravirata Oy, Aspa-säätiö, Hyvinvointilomat ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Lounais-Suomen liikunta ja urheilu ry sekä Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry) toteutettiin tarkastussuunnitelman mukainen kohdetarkastus, johon sisältyi mm. kirjanpidon ja sisäisen valvonnan tarkastusta sekä avustetun toiminnan tuloksellisuuden tarkastusta. Alun perin paikan päällä tehtäväksi suunnitellut tarkastukset suoritettiin etäyhteyksin tuolloisen VTV:n ohjeistuksen mukaisesti. Kohdetarkastettuja tuensaajia kuultiin tarkastuksen aikana kohdetarkastukseen liittyvistä havainnoista.

Ajallisesti tarkastus kohdistui ensisijaisesti vuoteen 2020, mutta vertailutietoina käytettiin myös aiempien vuosien sekä myös vuosien 2021 ja 2022 aineistoja.

## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 24.9.2021 ja päättyi 26.8.2022. Tarkastuksen aineistohankinta ja haastattelut toteutettiin syksyllä 2021 ja vuoden 2022 ensimmäisellä neljänneksellä.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen, ylitarkastaja Suvu Kärki, johtava tilintarkastaja Sari Pelli, ylitarkastaja Johanna Salmi, johtava tilintarkastaja Jaana Puhakainen ja johtava tilintarkastaja Minna Tyrväinen. Tarkastuksen projekti-päällikkönä toimi Sari Pelli ja tarkastuksesta vastaavana johtajana Jaakko Eskola. Tarkastuksessa on ostettu tiedonmuodostuksen palveluja SAS Institute Oy:ltä.

# Viitteet



- 1 Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa: Tulevaisuuden vaihtoehtoja, Valtioneuvoston julkaisu 2021:12.
- 2 Rahapeliuotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uusi rahoitusmalli, Yhteisymmärrysmuistio 8.2.2022.
- 3 L 1286/2016, muutossäännös kohdat 12–13.
- 4 SA.46556 (2016/N) ja Valtiontuki SA.63553 (2021/N) – Suomi Tukiohjelman SA.46556 (2016/N) jatkaminen.
- 5 HE 132/2016.
- 6 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2017:46.
- 7 Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019: Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta.
- 8 Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) 5 §.



---

**VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)**  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | [@VTV\\_fi](https://twitter.com/VTV_fi)