



Österbottens välfärdsområde
Pohjanmaan hyvinvointialue

Selvitysraportti

**Pohjanmaan hyvinvointialueen valtuustoryhmätuen
prosessista - tuen hakeminen ja raportointi tuen käy-
töstä**

Pohjanmaan hyvinvointialueen tarkastuslautakunta

18.9.2024

Sisällysluettelo

Selvitysraportti.....	1
Johdanto	3
Valtuustoryhmien toiminnan taloudellinen tukeminen	3
Valtuustoryhmien toiminnan tukemisen periaatteet.....	4
Valtuustoryhmätuen hakeminen ja raportointi tuen käytöstä.....	5
Tarkastuslautakunnan havainnot ja suositukset	7

Johdanto

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on hyvinvointialuelain 125 §:n mukaan arvioida, ovatko aluevaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet hyvinvointialueella ja hyvinvointialuekonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa aluevaltuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Lautakunta voi antaa aluevaltuustolle muitakin tarpeellisina pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Tarkastuslautakunta on hyväksynyt 25.9.2023 § 42 arviointisuunnitelman lautakunnan toimikaudelle 2023-2025 ja § 43 arviointisuunnitelmaa tarkentavan vuoden 2023 arviointiohjelman. Aluevaltuusto on 10.6.2024 § 31 merkinnyt tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen 2023 tiedoksi. Vuoden 2024 arviointiohjelman tarkastuslautakunta on hyväksynyt 17.6.2024 § 64.

Tarkastuslautakunta on 24.5.2023 § 30 merkinnyt tiedoksi valtuustoryhmätukea koskevan asian ja päättänyt tehdä syksyllä selvityksen, jossa käydään läpi myös muiden hyvinvointialueiden mallit, sen selvittämiseksi tarvitaanko tukihakemus- ja selvitysprosessiin selvennyksiä. Tarkastuslautakunnan selvitysraporttia Pohjanmaan hyvinvointialueen valtuustoryhmätuen prosessista on tehty tarkastuslautakunnan alaisessa ulkoisen tarkastuksen yksikössä syyskauden 2023 ja kevätkauden 2024 aikana. Arvioinnin kohteena valtuustoryhmätuen prosessista oli tuen hakeminen ja raportointi tuen käytöstä. Selvitys pohjautuu toimielinten päätöksiin, kirjalliseen aineistoon ja haastatteluihin. Selvitysraporttiin valmisteltu teksti, lukuun ottamatta muita hyvinvointialueita koskevaa osuutta sekä tarkastuslautakunnan havaintoja ja suosituksia, on oikeellisuuden osalta varmistettu haastatelluilta viranhaltijoilta.

Valtuustoryhmien toiminnan taloudellinen tukeminen

Hyvinvointialuelain 27 §:n mukaan valtuustotyöskentelyä varten valtuutetut voivat muodostaa valtuustoryhmiä. Valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu. Valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi hyvinvointialue voi taloudellisesti tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus. Tuen määrä valtuustoryhmittäin on ilmoitettava hyvinvointialueen tilinpäätöksessä.

Valtuustoryhmän toiminnan tukemisen tekstisisällöt hyvinvointialueissa ja kuntalaisissa ovat yhteneväiset. Tukea voidaan myöntää niin puolueiden kuin puolueisiin kuulumattomienkin

muodostamille valtuustoryhmille. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kunnan on myönnettävä tuki yhtäläisin perustein kaikille valtuustoryhmille. Tuen myöntäminen ei kuitenkaan välttämättä edellytä, että tuki jaetaan valtuutettujen lukumäärän mukaan tai että kaikkia ryhmiä tuetaan samoin perustein. Tukea myönnettäessä voidaan ottaa huomioon ryhmän toiminta ja tilaisuuksien luonne. (Harjula & Prättälä 2023: Kuntalaki s. 261.)

Pohjanmaan hyvinvointialuevaltuusto on 6.6.2022 § 57 tehnyt päätöksen, että aluevaalien tuloksen perusteella muodostetuille valtuustoryhmille maksetaan tukea 4 000 euroa henkilöä kohden vuonna 2022 ja 6 000 euroa henkilöä kohden vuodesta 2023 eteenpäin. Hyvinvointialuevaltuusto hyväksyi puheena olevassa kokouksessa myös toivomusponnen rahan käytön läpinäkyvyydestä.

Aluevaltuuston kokouspöytäkirjan 20.12.2023 § 90 mukaan vuonna 2024 valtuustoryhmätuki on 5 000 euroa valtuutettua kohden, mutta pienemmissä puolueissa tuki on edelleen 6 000 euroa valtuutettua kohden.

Valtuustoryhmien toiminnan tukemisen periaatteet

Havaintona on, että Pohjanmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston 28.11.2022 § 96 hyväksymässä ja 1.1.2023 voimaan tulleessa hallintosäännössä ei ole säännöksiä valtuustoryhmien toiminnan tukemisesta. Havaintona on myös, että valtuustoryhmien toiminnan tukemisen periaatteita ei ole käsitelty aluehallituksessa eikä saatettu aluevaltuustolle tiedoksi. Hallintosäännön 18 § mukaan mikäli toimivallasta ei ole säädetty laissa tai määrätty hallintosäännössä, toimivalta on aluehallituksella.

Valtuustoryhmille on toimitettu helmikuussa 2023 valtuustoryhmän tukea koskeva ohjeistus, joka on päivätty 24.10.2022 ja saman sisältöinen ohje tammikuussa 2024. Saadun tiedon mukaan hyvinvointialueen hallinnon toimialalla virkamiesvalmisteluna laadittu ohjeistus on annettu tiedoksi aluehallitukselle, mutta asian käsittelyä ei ole kirjattu pöytäkirjaan. Suosituksena on, että aluehallitus käsittelee valtuustoryhmien toiminnan tukemisen periaatteet ja saattaa ne aluevaltuuston tiedoksi.

Pohjanmaan hyvinvointialueen valtuustoryhmän tukea koskevan ohjeistuksen mukaan tukea voidaan myöntää valtuustoryhmien sisäiseen toimintaan sekä toimenpiteisiin, joilla valtuustoryhmät edistävät hyvinvointialueen asukkaiden osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on noudatettava yhdenvertaisuusperiaatetta. Tuki maksetaan yhdistysmuotoiselle oikeushenkilölle. Rahan käytön tulee olla läpinäkyvää ja tilinpäätöstä laadittaessa valtuustoryhmän on annettava selvitys kuluneen vuoden aikana maksetun tuen käytöstä.

Selvityksen mukaan valtionhallinnolla ei ole erillistä ohjetta valtuustoryhmien toiminnan tukemisesta tai sen myöntämisen periaatteista.

Valtuustoryhmätuen hakeminen ja raportointi tuen käytöstä

Tukea haetaan Pohjanmaan hyvinvointialueen laatimalla hakulomakkeella, jossa annetaan sekä ennakkosuunnitelma tuen käyttötarkoituksesta, että selvitys tuen käytöstä edellisellä maksukaudella. Lomakkeella tulee olla eriteltynä haettavan tuen käyttötarkoitus arvioitune kustannuksineen ja tarvittaessa tarkentava sanallinen selvitys. Tuen käytöstä edellisellä maksukaudella tulee antaa aina selvitys ennen uuden tuen myöntämistä. Selvityksessä toteutuneet kustannukset tulee olla eriteltynä lomakkeella käyttötarkoituksittain. Mikäli tuen saaja ei anna määräaikaan mennessä hyväksyttävää selvitystä, tuki voidaan periä takaisin. Jos tukea ei ole käytetty kokonaisuudessaan myönnettyyn tarkoitukseen, tuen myöntänyt viranhaltija voi periä maksetun tuen tai osan siitä takaisin tai pidättää seuraavan vuoden tuesta maksetun tuen tai osan siitä.

Havaintona on, että Pohjanmaan hyvinvointialueen valtuustoryhmän tukea koskevassa ohjeistuksessa ei ole mainintaa siitä, että tuen käytön selvitykseen tulee liittää toteutuneita kustannuksia todentavia tositteita. Saadun vahvistuksen mukaan tositteita ei tuen käytön selvityksessä vaadita. Suosituksena on, että päätettäessä sovellettavista valtuustoryhmän toimintatuen periaatteista niihin sisällytetään vaatimus liittää selvitykseen toteutuneita kustannuksia todentavat tositteet. Tositteet varmentavat aukottoman ja eheän kirjausketjun kirjanpitoon kirjattujen tapahtumien ja tapahtumista tuotettujen tietojen ja raporttien välillä.

Tuki maksetaan kahdessa erässä. Ensimmäinen erä myönnetään ajalle 1. tammikuuta ja 30. kesäkuuta ja toinen erä 1. heinäkuuta ja 31. joulukuuta. Aluehallitus on kokouksessaan 17.4.2023 § 106 merkinnyt tiedoksi valtuustoryhmätuen maksatuksen 150 000 euroa ja 18.9.2023 § 238 valtuustoryhmätuen maksatuksen 113 000 euroa. Nämä maksatukset aluevaltuusto on merkinnyt tiedoksi 24.4.2023 § 23 ja 2.10.2023 § 71. Tilikauden 1.1.-31.12.2023 tilinpäätöksen mukaan valtuustoryhmille annetut tuet vuonna 2023 olivat yhteensä 263 000 euroa. Aluehallitus on kokouksessaan 25.3.2024 § 67 merkinnyt tiedoksi valtuustoryhmätuen maksatuksen 126 000 euroa. Tämän maksatuksen aluevaltuusto on merkinnyt tiedoksi 22.4.2024 § 19.

Tuen maksatuksen, tarkastuksen ja tukien takaisinperinnän hoitaa aluehallituksen alainen viranhaltija. Aluehallitus saa kaksi kertaa vuodessa tiedoksi valtuustoryhmien tuen maksatuksen

ja saattaa sen aluevaltuustolle tiedoksi. Raportointiin sisältyy valtuustoryhmän mahdollinen enimmäistuen määrä, anottu tuki ja maksettava tuki.

Hyvinvointialuelain 27 §:n mukaan tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus. Kun tuen käyttötarkoitus on yksilöitävä, valtuustoryhmä ei voi itse päättää, miten se tuen käyttää, vaan päätösvalta kuuluu kunnalle. Tällä tavoin myönnettyssä tuessa ei ole kysymys kunnallisesta puoluetuesta. Kun kysymys on yksilöidystä käyttötarkoituksesta, järjestelmään kuuluu myös tuen käytön valvonta eli tilitysvetvollisuus. (Harjula & Prättälä 2023: Kuntalaki s. 261.)

Havaintona on, että Pohjanmaan hyvinvointialueen valtuustoryhmän tukea koskevassa ohjeistuksessa ei ole mainintaa siitä, että valtuustoryhmien toimintatuki ei ole puoluetukea. Suosituksena on, että päätettäessä sovellettavista valtuustoryhmän toimintatuen periaatteista niihin sisällytetään periaate, että valtuustoryhmien toimintatuki ei ole puoluetukea.

Pohjanmaan hyvinvointialueen valtuustoryhmän tukea koskevassa ohjeistuksessa on lueteltu esimerkkejä tuen käyttötarkoituksista sekä valtuustoryhmien sisäisestä toiminnasta, että toimenpiteistä, joilla valtuustoryhmät edistävät hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Havaintona on, että ohjeen esimerkit ovat samat kuin hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta kirjattun (HE 8/2006) tulkinnan mukaiset valtuustoryhmien tukien käyttötarkoitukset. Mainittuun hallituksen esitykseen kirjatut käyttötarkoitukset toimivat kuntien valtuustoryhmien ohella myös hyvinvointialueiden valtuustoryhmien toimintatuen yleisperiaatteina.

Tuen käytön raportoinnin tosiveaatus muilla hyvinvointialueilla

Perustuen tarkastuslautakunnan kokouksen 24.5.2023 § 30 päätökseen selvityksestä, jossa käydään läpi myös muiden hyvinvointialueiden mallit sen selvittämiseksi, tarvitaanko tukihakemus- ja selvitysprosessiin selvennyksiä, on ulkoisen tarkastuksen yksikkö käynyt läpi muiden hyvinvointialueiden valtuustoryhmätuen periaatteita. Selvitys rajattiin koskemaan periaatetta tuen käytön toteutuneiden kustannusten tosiveaatusuksesta.

Selvityksessä asiahaku valtuustoryhmien toiminnan tukemisen periaatteista kohdistui tammi-kuussa 2024 neljääntoista satunnaisesti valitun hyvinvointialueen pöytäkirjoihin. Asiahaun tuloksena ulkoisen tarkastuksen yksiköllä oli käytettävissään yhdentoista hyvinvointialueen valtuustoryhmien tukemista koskevat periaatteet, jotka ulkoisen tarkastuksen yksikkö on käynyt läpi. Selvityksen mukaan viiden hyvinvointialueen periaatteissa on mainittuna vaatimus toteutuneiden kustannusten tositteiden toimittamisesta tuen käytöstä raportoitaessa. Ulkoisen tarkastuksen yksikkö korostaa, että selvitys perustui ainoastaan käytettävissä oleviin pöytäkirjoihin ja niiden liitteisiin.

Tarkastuslautakunnan havainnot ja suositukset

- Pohjanmaan hyvinvointialueen valtuustoryhmien toiminnan tukemisen periaatteita ei ole käsitelty aluehallituksessa eikä saatettu aluevaltuustolle tiedoksi. Hallintosäännön 18 § mukaan mikäli toimivallasta ei ole säädetty laissa tai määrätty hallintosäännössä, toimivalta on aluehallituksella. Hallintosäännössä, joka on tullut voimaan 1.1.2023 ei ole säännöksiä valtuustoryhmien toiminnan tukemisesta.

Suosituksena on, että aluehallitus käsittelee valtuustoryhmien toiminnan tukemisen periaatteet ja saattaa ne aluevaltuuston tiedoksi.

- Pohjanmaan hyvinvointialueen valtuustoryhmän tukea koskevassa ohjeistuksessa ei ole mainintaa siitä, että tuen käytön selvitykseen tulee liittää toteutuneita kustannuksia todentavia tositteita.

Tarkastuslautakunta korostaa, että tositteet varmentavat aukottoman ja eheän kirjausketjun kirjanpitoon kirjattujen tapahtumien ja tapahtumista tuotettujen tietojen ja raporttien välillä. Suosituksena on, että päätettäessä sovellettavista valtuustoryhmän toimintatuen periaatteista niihin sisällytetään vaatimus liittää selvitykseen toteutuneita kustannuksia todentavat tositteet sisäistä valvontaa varten.

- Pohjanmaan hyvinvointialueen valtuustoryhmän tukea koskevassa ohjeistuksessa ei ole mainintaa siitä, että valtuustoryhmien toimintatuki ei ole puoluetukea. Kuntalain kommentaarissa (Harjula ja Prättälä, Kuntalaki 2023: s. 261) on tulkintana, että kun tuen käyttötarkoitus on yksilöitävä, päätösvalta tuen käytöstä kuuluu kunnalle eikä tällöin ole kysymys puoluetuesta. Valtuustoryhmän toiminnan tukemisen tekstisisällöt hyvinvointialueella ja kuntalaissa ovat yhteneväiset.

Suosituksena on, että päätettäessä sovellettavista valtuustoryhmän toimintatuen periaatteista niihin sisällytetään periaate, että valtuustoryhmien toimintatuki ei ole puoluetukea.