

30.12.2005

1996/4/03

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

VALTIONAVUSTUKSEN MYÖNTÄMISTÄ, MAKSATUSTA JA AVUSTUSPÄÄTÖKSEN PURKAMISTA YM. KOSKEVA ASIA (seloste)

A arvosteli ympäristöministeriön menettelyä valtionavustuspäätöksen valmistelussa, maksatuksessa ja muun muassa avustuspäätöksen purkamisessa. Ympäristöministeriö oli myöntänyt päätöksellään 400 000 markan valtionavustuksen B Oy:lle bioenergiailaitoksen suunnittelemiseksi ja rakentamiseksi Targovisteen Bulgariaan A:n veljen C:n omistaman sikalan yhteiseen.

Ennen kaikkea A arvosteli sitä, että ympäristöministeriö maksoi B Oy:lle kaksi avustuserää, vaikka avustuspäätöksen ehdot niiden maksamiseksi eivät täytyneet. B Oy jätti velvoitteensa bioenergiailaitoksen laitospirustusten ja kustannusarvion laatimisesta täyttämättä, mistä seurasi, ettei laitokselle voitu hakea rakennuslupaa eikä rahoitusta Bulgarian viranomaisilta ja että hanketta ei voitu lainkaan toteuttaa määräajassa. B Oy myös hankki avustusrahoilla muun muassa sellaisia laitteistoja, joita ei lainkaan tarvittu, laskutti toteutumattomista konsultointi- ja opetustunneista sekä tarpeettomista matkoista. Ympäristöministeriö ei kuitenkaan ryhtynyt A:n pyytämiin toimenpiteisiin hankkeen keskeyttämiseksi ja avustusrahojen käytön selvittämiseksi.

Katsottuaan, että hankkeen toteuttaminen B Oy:n toimesta oli sittemmin tullut mahdottomaksi yhtiön hallituksen puheenjohtajan loukkaannuttua vakavasti elokuussa 2000, ympäristöministeriö purki 22.8.2001 avustuspäätöksen ja määräsi B Oy:lle maksetusta yhteensä 190 000 markasta vielä käyttämättömät 33 911, 04 markkaa palautettavaksi korkoineen.

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen lausui kannanottonaan seuraavan.

"Avustuksen maksamista koskevat ehdot

Olette pyytänyt kantelussanne oikeusasiamiestä tutkimaan, onko ympäristöministeriö jättänyt noudattamatta päätöstään ja toiminut vastoin sitä. Kysymys on lähinnä valtionavustuksen mahdollisesta maksamisesta vastoin avustuspäätöksen ehtoja. Tällöin on ehtojen noudattamisen ohella syytä tarkastella myös sitä, ovatko itse ehdot olleet asianmukaisia.

Harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin tuli soveltaa yleismääräyspäätöstä (490/1965), jollei valtioneuvosto jonkin valtionavun osalta ollut toisin määrännyt.

Yleismääräyspäätöksen 14 §:ssä oli määrätty muun muassa, että milloin sen tarkoituksen toteuttaminen, johon valtionavustusta myönnettiin, edellytti myös jonkun muun kuin valtion ja avustuksen saajan osallistumista rahoitukseen, oli avustusta myönnettäessä sen käyttämisen ehdoksi asetettava, että rahoitus tältäkin osalta toteutui.

Valtioneuvoston päätöksessä avustusten myöntämisestä ympäristönsuojelutoimien edistämiseen Suomen lähialueilla Itä- ja Keski-Euroopassa (109/1992) ei tästä asiasta nimenomaan toisin määrätty.

Avustuspäätöksen mukaan avustuksen ensimmäinen erä maksettiin, kun avustuspäätös oli allekirjoitettu. Yleismääräyspäätöksen 14 §:n valossa on ongelmallista, että tämän avustuserän käyttämisen ehdoksi ei ollut asetettu, että myös hankkeen bulgarialainen rahoitus toteutui. Toisaalta bulgarialaisen osapuolten rahoituspäätösten ehtona saadun selvityksen mukaan oli, että tietyt asiakirjat, kuten laitossuunnitelma ja kustannusarvio oli laadittu. Kun avustuserällä katettiin näitä kustannuksia ja kun avustuserällä katettiin myös jo toteutuneita kustannuksia avustuserän käytön ehdoksi ei nähdäkseni ole ollut tarpeen asettaa, että bulgarialaisen osapuolen rahoitus toteutui.

Avustuspäätöksen ehtojen noudattaminen

Ensimmäinen erä on 10.11.1999 maksettu avustuspäätöksen mukaisesti, kun avustuspäätös oli allekirjoitettu. Tämän suhteen minulla ei ole huomautettavaa.

B Oy antoi ympäristöministeriölle 10.1.2000 päivätyn raportin hankkeen ensimmäisen vaiheen suorittamisesta ja jätti samalla myös 10.1.2000 päivätyn maksatushakemuksen avustuksen 2. erästä.

Avustuksen 2. erän maksamisen ehtona oli, että seuraavat toimenpiteet oli suoritettu:

- Suomen ympäristöministeriölle on esitetty ensimmäisen vaiheen rahoitus- ja edistymisraportti (the financial and progress report)
- bulgarialaisten osapuolten rahoitus on vahvistettu
- bioenergiailaitoksen rakennussuunnitelma (construction plan of the bioenergy plant) on hyväksytty ympäristöministeriössä

Raportin liitteenä 3 oli arkkitehti K:n laatimia 4.1.2000 päivättyjä luonnoksia bioenergiailaitoksen arkkitehtipiirustuksista, jotka käsittivät luonnokset asemapiirustukseksi, rakennuksen julkisivu-, pohja- ja leikkauspiirustuksiksi. Liitteenä oli myös B Oy:n laatimia bioenergiailaitoksen toimintakaavioita. Varsinaisia rakennuspiirustuksia rakennuksesta kuin laitospirustuksiakaan (reaktorit, lietevarasto, puristevesi/biokaasuvarasto jne.) ei raporttiin ollut liitetty. Em. arkkitehtipiirustusluonnokset ja toimintakaaviot eivät nähdäkseni vastanneet niitä rakennussuunnitelmia, jotka ympäristöministeriön tuli hyväksyä ennen 2. avustuserän maksamista. Raporttiin ei ollut myöskään liitetty selvitystä bulgarialaisten osapuolten rahoituksen vahvistumisesta. Raportissa ei edes väitettykään, että rakennustyöt olisi aloitettu. Vaikka

rakennustöiden aloittaminen ei ollutkaan 2. avustuserän maksamisen nimenomainen ehto, mutta se kuitenkin sisältyi jo 1. avustuserän käyttöön.

Asiakirjoista ei ilmene, että ympäristöministeriö olisi vaatinut täydennyksiä raporttiin tai maksatushakemukseen ennen toisen avustuserän maksamista. Ympäristöministeriö maksoi 19.1.2000 B Oy:lle avustuksen toisen erän 100 000 markkaa.

Mielestäni ympäristöministeriö on toiminut virheellisesti, kun se maksanut 2. avustuserän, vaikkei avustuspäätöksessä avustuserän maksamiseksi asetetut ehdot olleet täyttyneet. Maksamalla avustuksen 2. erän ennen ehtojen täyttymistä ympäristöministeriö on myötävaikuttanut siihen, että yli 66 000 markkaa (2. erä 100 000 mk – palautettu käyttämättä jäänyt osuus 33 911 mk) enemmän valtion varoja on käytännössä mennyt hukkaan hankkeen sittemmin kariuduttua.

Käsitykseni mukaan ympäristöministeriö on myös laiminlyönyt vaatia B Oy:ltä tilintarkastajan hyväksymää laskelmaa hankkeesta päätöksen purkamishetkeen mennessä aiheutuneista todellisista, avustuspäätöksen perusteina olleista hyväksyttävistä kustannuksista, jota valtioneuvoston päätöksen avustusten myöntämisestä ympäristönsuojelutoimien edistämiseen Suomen lähialueilla Itä- ja Keski-Euroopassa (jälj. valtioneuvoston avustuspäätös) 12 §:n 3 momentissa edellytetään. Tämä osaltaan vaikeuttaa sen selvittämistä, missä määrin esittämämme väitteet avustuksen käyttämisestä sille kuulumattomiin tarkoituksiin pitävät paikkansa.

Kaiken kaikkiaan ympäristöministeriötä voidaan arvostella siitä, ettei se ole noudattanut sitä huolellisuutta, mitä ministeriöltä avustuksen myöntävänä, maksavana ja käytön valvonnasta vastaavana viranomaisena olisi säännösten mukaan tullut noudattaa.

Avustuspäätöksen purkaminen 22.8.2001

Ympäristöministeriö on 22.8.2001 purkanut 10.11.1999 B Oy:lle myöntämänsä valtionavustuksen. Purkaminen perustuu valtioneuvoston avustuspäätöksen 12 §:än.

Ympäristöministeriö päätöksen 22.8.2001 perustelujen mukaan purkamisen syynä ei ole ollut 12 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu väärin tietojen antaminen, avustusvarojen käyttäminen muuhun tarkoitukseen kuin mihin se oli tarkoitettu taikka suomalaisen toimeenpanijan valvonta- ja selvitysvelvollisuuden laiminlyönti. Avustuspäätöksen purkamisessa on ollut kysymys 3 momentissa tarkoitettusta olosuhteiden muuttumisesta siten, että avustettavan hankkeen toimeenpano oli käynyt mahdottomaksi tai muuten epäasianmukaiseksi.

Kun otetaan huomioon, että olitte jo 5.4.2000 käydyssä neuvottelussa vaatinut hankkeen irtisanomista, selvitystä B Oy:lle maksetuista avustuseristä sekä toimenpiteitä mainitun yhtiön hallituksen puheenjohtajaa - - - kohtaan ja että hankkeen tuli avustuspäätöksen mukaan olla valmiina käyttökunnossa jo 31.3.2001, ympäristöministeriön olisi mielestäni pitänyt ryhtyä jo aikaisemmin

toimenpiteisiin avustuspäätöksen purkamiseksi. Nyt avustuspäätös on purettu vasta lähes kaksi kuukautta sen jälkeen, kun päätöksen voimassaoloaika umpeentui 29.6.2001.

- - -

Tuolloin voimassa olleet säännökset ovat kuitenkin jättäneet ministeriölle jossain määrin harkintavaltaa mitä tulee avustuspäätösten ehtojen noudattamiseen, avustuspäätöksen purkamiseen ja avustuksen mahdolliseen takaisinperintään. Tämän vuoksi tyydyn vain kiinnittämään ympäristöministeriön huomiota vastaisen varalle edellä lausumaani ja siihen, mitä nytemmin valtioavustuslain (688/2001) 3–5 luvuissa on säädetty valtionavustuspäätöksen ehdoista, valtionavustuksen maksamisesta ja käytön valvonnasta sekä takaisinperinnästä. Lähetän tässä tarkoituksessa sille jäljennöksen tästä vastauksestani."