Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan arviointi

Loppuraportti

Net Effect Oy

Petri Virtanen
Petri Uusikylä
Maria Suoheimo
Katri Haila
Saila Eskola
Lassi Köppä

Tiivistelmä

Arvioinnin kohteena on ollut Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) avustustoiminta. Vuonna 2011 avustuksia jaettiin järjestöille yhteensä 268,2 miljoonaa euroa 1587 eri kohteeseen. Avustuksia jaetaan joko yleisavustuksina, kohdennettuina toiminta-avustuksina, investointiavustuksina tai projektiavustuksina. Arvioinnissa on tarkasteltu RAY:n avustustoimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä, avustuspäätösten valmistelu- ja käsittelyprosesseja, avustusten käytön valvontamenettelyjen toimivuutta ja avustettavan toiminnan vaikutuksia ja vaikuttavuutta.

RAY:n avustustoiminta edustaa ainutlaatuista valtion ja kansalaisyhteiskunnan, järjestökentän, yhteistoimintamallia. Nykyisin RAY:n avustustoiminnan ohjaus, päätöksenteko, seuranta ja valvonta ovat virittyneet poliittisen, hallinnollisen sekä kansalaisyhteiskunnan toiminnan akseleille. Arvioinnin mielestä RAY:n avustustoiminta on merkittävä väline edistää suomalaista terveyttä ja hyvinvointia nimenomaan järjestötoiminnan kautta. Tästä seikasta vallitsee suomalaisessa yhteiskunnassa vahva poliittinen konsensus. Avustustoimintaa tulisikin kehittää valtiomonopolin puitteissa niin, että järjestötoiminnan itseohjautuvuus sosiaali- ja terveystoiminnassa säilyy mahdollisimman koskemattomana. Tämän konsensuksen ei tulisi kuitenkaan estää Raha-automaattiyhdistyksen roolin ja osaamisen kehittämistä entistä enemmän kohti avustusvarojen järjestöjen toiminnan laatuun ja tuloksellisuuteen perustuvaa jakoa.

Avustustoiminnan keskeisimpiä vahvuuksia ovat arvioinnin mukaan sen kohdentuminen avustusstrategian mukaisille painopistealueille, eri avustuslajien hakukriteerien ja yhteismitallisuuden kehittäminen, avustusosaston henkilöstön vahva järjestötuntemus ja johdon sitoutuneisuus toiminnan jatkuvaan kehittämiseen, kuten meneillään olevaan avustusten seurannan ja sähköisen asianhallintajärjestelmän uudistamiseen. 1.1.2011 lähtien avustusosaston rakennetta on uusittu siten, että avustusprosessi tapahtuu nyt RAY:ssä avustusstrategian kolmen painopisteen mukaisissa tiimeissä. Vuoden 2012 jakoehdotuksessa avustusstrategia ja organisaatiorakenne tulevat vastaamaan ensi kertaa toisiaan. Avustustoiminnan havaittuja heikkouksia ovat avustusprosessin moniportaisuus ja siitä seuraava käsittelyn pitkä kesto, vaikeus varmistaa avustusehdotusten yhteismitallisuutta ja sitä kautta hakijoiden tasapuolista kohtelua, avustustoiminnan vaikutusten heikko seuranta, päätöksentekoprosesseihin liittyvä moninkertainen harkinnanvaraisuus. Myös STM:n ja RAY:n välinen työnjako ja ohjaussuhde kaipaavat selkeyttämistä.

Arvioinnissa on esitetty avustustoiminnan päätöksenteon uudelleenorganisointia siten, että lopulliset päätökset avustusosaston valmistelemasta jakoehdotuksesta tekisi valtioneuvoston sijaan Raha-automaattiyhdistyksen hallitus. Tähän liittyen RAY:n hallituksen toiminnan strategiaperustaisuutta sekä hallituksen kokoonpanoa ja osaamista tulisi kehittää. Muutokset lyhentäisivät avustuskäsittelyn kestoa ja vapauttaisivat RAY:n resursseja järjestöjen tukemiseen ja neuvontaan. Samalla kun RAY:n rooli itsenäisempänä, valtion ja järjestöjen edustajien ohjaamana avustusorganisaationa vahvistuu, tulee STM:n roolia valtion monopoliaseman edustajana vahvistaa RAY:n toiminnan ohjaajana ja valvojana selkeämpien tavoitteiden ja käytäntöjen avulla. Arviointiraportti tekee myös joukon yksityiskohtaisempia suosituksia, jotka kohdentuvat RAY:tä koskevaan lainsäädäntöön, avustustoiminnan valmisteluun ja päätöksentekoon, valvontaan, seurantaan ja avustustoiminnan yhteiskunnalliseen ohjaukseen.

Arviointihankkeen toteutti sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta Net Effect Oy ajalla 1.9.2010–31.3.2011.

Sisällysluettelo

Tiivistelmä ... 2
Sisällysluettelo ... 3
1. Johdanto ... 4
2. Arvioinnin historialliset ja yhteiskunnalliset lähtökohdat ... 6
2.1. Raha-automaattiyhdistyksen yhteiskuntahistoriallinen tausta ... 6
2.2. Raha-automaattiyhdistys 2000-luvulla ... 9
2.3. RAY:n lainsäädännöllinen viitekehys ... 12
3. Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan analyysi ... 24
3.1. RAY:n avustustoiminnan yleispiirteet ... 24
3.2. Avustushakemusten käsittely- ja valmisteluprosessi: havainnot ja keskeiset kehittämisalueet ... 30
3.3. STM:n ja valtioneuvoston välinen esittely- ja päätöksentekoprosessi: havainnot ja keskeiset kehittämisalueet ... 38
3.4. Avustusten valvonta: havainnot ja keskeiset kehittämisalueet ... 45
3.5. Avustustoiminnan käytön seuranta ja vaikutusten arviointi: havainnot ja keskeiset kehittämisalueet ... 52
4. Avustustoiminnan yhteiskunnallisen ohjauksen analyysi ... 56
4.1. Avustusstrategian toimivuus avustusprosessin taustalla ... 56
4.2. STM:n ja RAY:n välinen ohjausmenettely ... 58
5. Yhteenveto ja johtopäätökset ... 63
5.1. Kehittämissuosituksia ohjaavat näkökulmat ... 63
5.2. Arviointialueittain kootut, RAY:n nykymuotoisen avustustoiminnan kehittämissuositukset ... 65
5.3. Yhteenveto kehittämissuosituksista ... 78
6. Katsaus muihin kehittämisvaihtoehtoihin ... 81
7. Liitteet ... 85
Liite 1. Arvioinnin keskeiset työvaiheet ... 85
Liite 2. Arvioinnissa käytetyt keskeiset asiakirjat ja muu lähdeaineisto ... 87
Liite 3. Arvioinnissa tehdyt haastattelut ... 89
Liite 4. RAY:n toiminnan vaikutusketjumalli ... 90
Liite 5. Eri rahoitusorganisaatioiden toimintatapojen vertailu ... 1

1. Johdanto

Net Effect Oy valittiin heinäkuussa 2010 julkisen tarjouskilpailun kautta tekemään sosiaali- ja terveysministeriön (STM) toimeksiannosta Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) avustustoiminnan ulkoinen arviointi. Arviointi toteutettiin 1.9.2010–28.2.2011 välisenä aikana. Arvioinnin työsuunnitelmaa tarkennettiin työn alkaessa siten, että arvioinnin keskiöön nostettiin avustusprosessien ja -käytäntöjen sekä niihin liittyvien eri tahojen (RAY, STM, valtioneuvosto) roolien seuranta ja arviointi. Arvioitsijat seurasivat vuoden 2011 avustusten haku-, käsittely- ja päätöksentekoprosesseja, haastattelivat avustustoimintaa tuntevia tahoja sekä laativat toimitettujen asiakirjojen perusteella kokonaisanalyysin. Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan kokonaisarviointi koostui toimeksiannon mukaisesti neljästä tehtäväalueesta:

1. Avustustoimintaa ohjaavan lainsäädännön arvioinnista,
2. avustuspäätösten valmistelu- ja käsittelyprosessien arvioinnista,
3. avustusten käytön valvontamenettelyjen arvioinnista sekä
4. avustettavan toiminnan vaikutusten ja vaikuttavuuden tarkastelun arvioinnista.

Miksi arviointi tehtiin?

RAY:n avustustoiminnan ohjauksesta ja seurannasta vastaavan sosiaali- ja terveysministeriön tavoitteet arvioinnille liittyivät avustustoiminnan ja sen prosessien kehittämiseen sekä RAY:n yhteiskunnallisen roolin kirkastamiseen. RAY:n avustustoiminta on kanava, jonka avulla edistetään terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia tukemalla pelivoitoilla sosiaali- ja terveysalanjärjestöjen toimintaa ja projekteja. Yhteiskunnan ja lainsäädännön ollessa jatkuvassa muutoksessa, arviointi toimii välitarkistuspisteenä avustustoiminnan käynnissä oleville uudistuksille, joita on muun muassa RAY:n avustustoiminnan uudelleenorganisointi 1.1.2011 alkaen sekä arpajaislainsäädännön uudistaminen. Arvioinnin aikana arpajaislakiin ehdotetut muutokset hyväksyttiin ja uudistukset tulevat voimaan 1.1.2012. Mm. avustustoiminnan organisaation tiimirakenne muuttui ja RAY rekrytoi seurantapäällikön kehittämään avustetun järjestötoiminnan seurantaa ja vaikutusten arviointia. Vaikka arvioinnin alkaessa oli selvää, että tilanne RAY:ssä tulee muuttumaan ja elämään vuoden 2011 uudistusten myötä, arvioinnin ohjausryhmä päätti että arvioinnin näkökulma on RAY:n käytäntöjen tarkastelussa ennen vuoden 2011 uudistuksia. Näin toteutettuna arviointi tarjoaisi tukea uusien suunnitelmien toimeenpanolle ja jatkokehittämiselle. RAY onkin pannut toimeen monia uudistuksia niin tarkastelun kohteena olevien prosessien aikana (elokuu 2010 – tammikuu 2011) kuin niiden jälkeen. Näihin uudistuksiin viitataan tarkemmin RAY:n avustustoiminnan kehittämistä koskevissa osioissa kappaleessa 5.

Arvioinnissa ei ole ollut tarkoitus tarkastella RAY:n juridista asemaa eikä rahapelitoiminnan kansallista organisointia, vaan hakea eväitä RAY:n toiminnalliseen kehittämiseen. Erityiseksi tarkastelun kohteeksi asetettiin avustustoimintaan osallistuvien eri tahojen välinen työnjako ja moniportaisen päätöksentekoprosessin tarkoituksenmukaisuus. Tältä perustalta arviointi rajattiin toimeksiannossa koskemaan erityisesti avustustoiminnan prosesseja ja niiden valvontaa, päätöksentekoa ja eri päätöksentekijöiden välistä työnjakoa. Avustustoiminnan ja päätöksenteon läpinäkyvyys oli koko arvioinnin kannalta yksi merkittävimmistä arviointikysymyksistä. Toimeksiantajan näkökulmasta arvioinnin tulee tuottaa ratkaisuja, jotka vahvistavat hyvän hallinnon periaatteita koko avustusjärjestelmässä. Lisäksi tarkastelun kohteeksi asetettiin RAY:n tukeman toiminnan vaikutusten arviointi ja kysymys RAY:n yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisestä.

Arvioinnin lähestymistapa ja menetelmät

Arvioinnissa on ulkoisen arvioinnin periaatteiden mukaisesti pyritty katsomaan RAY:n avustustoimintaa ja siihen liittyviä prosesseja kaikkien toimintaan liittyvien osapuolten – mm. avustusta hakevien/saavien kansalaisjärjestöjen, so. yleishyödyllisten yhteisöjen, RAY:n avustusosaston ja hallituksen sekä valtioneuvoston näkökulmasta. Arvioinnissa on keskitytty avustustoiminnan kehittämisalueisiin, jolloin hyvien käytäntöjen referointi on jäänyt raportissa vähemmälle. Yleisenä hyvänä piirteenä RAY:n avustustoimintaa leimasi pyrkimys jatkuvaan kehittämiseen: toimintaa ja sen sujuvuutta tarkastellaan RAY:n sisällä avoimesti ja kriittisestikin keskustellen. Avustusosaston työntekijät sekä johto tunnistavat hyvin toiminnan haasteita ja pyrkivät omaehtoisesti korjaamaan niitä aktiivisesti. Arviointi lukiessa onkin syytä muistaa, että se keskittyy arvioimaan RAY:n avustustoiminnan tilaa sellaisena kuin se arviointitehtävän alkaessa oli – tarpeen mukaan meneillään olevien kehittämissuunnitelmien tuleviin positiivisiin vaikutuksiin kuitenkin viitaten.

Arvioinnissa on sovellettu kehittävän arvioinnin lähestymistapaa, jossa arvioinnin tuottaman tiedon hyödynnettävyys on arviointitoiminnan ensisijainen organisoiva periaate ja arvo. Kehittävän arvioinnin lähtökohtana on tiedon hyödynnettävyys toiminnan kehittämisessä. Lähestymistavan tarkoituksena on turvata asiakaslähtöisen, vuorovaikutteisen ja mahdollisimman suoraan hyödynnettävän arviointitiedon tuottaminen ja välittäminen kaikkien osapuolten käyttöön. Arviointitiedon hyödyntämisen kannalta on selvää, että arvioinnissa kerätyn tiedon tulee olla luotettavaa, tarkoituksenmukaista ja arvioinnin eri osapuolten hyväksyttävissä. Kerätyn tiedon ja sen keräämistavan tuleekin kytkeytyä läheisesti arvioitavaan toimintaan. Kehittävän arvioinnin näkökulmasta arviointi ei ole päätepiste, vaan osa toiminnan laadullista, jatkuvaa kehittämistä. Kehittävän arvioinnin periaatteiden mukaisesti niin RAY kuin STM ovat osallistuneet aktiivisesti työn ohjaukseen mm. arviointia tukevan työryhmän kautta sekä kommentoineet laajalti arvioinnin väli- ja loppuraportteja.

Arvioinnin ensimmäinen vaihe syksyllä 2010 sisälsi hakemusten käsittelyyn, jakoehdotuksen valmisteluun sekä jako-ehdotuksen hyväksyntään liittyvien prosessien havainnointia, ryhmä- ja yksilöhaastatteluita sekä keskeisten asiakirjojen analysointia. Avustusprosessin lisäksi erityisen tarkastelun kohteena olivat prosessia ohjaavat strategiat sekä STM:n ja RAY:n väliset ohjausmekanismit kuten tulostavoitesopimus. Arvioinnin toisessa osassa keväällä 2011 tarkasteltiin jakoehdotuksen käsittelyä STM:ssä, sosiaali- ja terveyspoliittisessa ministerityöryhmässä sekä valtioneuvostossa haastatteluiden ja asiakirja-analyysien kautta. Samalla perehdyttiin erityisesti avustustoiminnan seurantaan ja valvontaan liittyviin käytäntöihin ja STM:n ja RAY:n väliseen valvonnan ohjaukseen tapaamisten havainnoinnin, asiakirja-analyysien, yksilö- ja ryhmähaastatteluiden ja valvonnan tapausanalyysien kautta. Arvioinnissa keskityttiin myös avustusprojektin vaikutusten ja avustustoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin haasteisiin mm. käymällä läpi avustusprojektien loppuselvitysraportteja ja RAY:n teettämiä ulkoisia arviointeja meta-analyysin keinoin. Yllä kuvattujen syksyn 2010 ja kevään 2011 työvaiheiden keskeiset menetelmät, käytetty materiaali ja lista haastatelluista henkilöistä löytyvät arvioinnin lopusta liitteistä 1, 2 ja 3.

Osana arviointia vertailtiin RAY:tä systeemitasolla muihin Pohjoismaisiin (Ruotsi ja Norja) rahapelitoiminnan varojen kanavointijärjestelmiin (*kv-benchmarking*). Lisäksi RAY:tä vertailtiin avustusprosessien organisoinnin tasolla muihin kotimaisiin avustuksia jakaviin organisaatioihin, kuten Suomen Akatemiaan, ulkoasiainministeriöön, Työsuojelurahastoon ja Tekesiin. Järjestöjen näkökulmaa on tuotu esiin paitsi haastatteluiden, myös STM:n loppuvuodesta 2009 teettämän laajan verkkokyselyn kautta, jossa sadat järjestöt pohtivat rooliaan, yhteistyötä STM:n ja RAY:n kanssa, kumppanuuksiaan ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyviä tavoitteitaan.

Arvioinnin keskeinen kysymys kuuluukin, *miten järjestöjen ja valtion välistä yhteistyötä rahapelitoiminnan tuottojen kanavoimiseksi järjestöjen kautta voitaisiin laadullisesti ja toiminnallisesti kehittää ilman, että kansalaisjärjestöjen toiminnan erityislaatuisuutta menetetään* – onhan kansalaisjärjestöjen, lain sanamuodon mukaisesti yleishyödyllisten yhteisöjen, rooli liittynyt kansalaisyhteiskunnan rakenteiden ylläpitämiseen ja näin ollen avustustoiminnan kanavointi juuri näiden yhteisöjen kautta on palvellut myös muita yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen liittyen.

Loppuraportin sisältö ja arvioinnin haasteet

Nyt käsillä oleva loppuraportti kattaa kaikki arvioinnin eri osa-alueet ja liitteessä 1. lueteltujen työvaiheiden lopputulokset. Loppuraportti koostuu kolmesta osiosta. Johdanto-osion jälkeen toisessa osiossa (luvut 3 ja 4) käydään väliraporttia (29.11.2010) suppeammin läpi avustusprosessiin ja sen ohjaamiseen liittyvät nykykäytännöt ja niistä tehdyt keskeiset havainnot. Raportti ei siis toista väliraportin teknisiä prosessikuvauksia sellaisenaan, vaan on pyrkinyt tekemään niistä synteesin, josta käy ilmi ne prosessin osat ja näkökulmat (RAY:n, STM:n, järjestöjen vai arvioitsijoiden), joista keskeiset havainnot ovat tehty. Havaintojen perusteella eri arviointialueilta on tunnistettu keskeisiä kehittämisalueita, joihin liittyviä kehittämissuosituksia on vedetty yhteen kappaleessa 5.

Arvioinnin suurin haaste liittyi näkökulmien moninaisuuteen: kehittämisalueet ja kehittämissuositukset näyttivät usein hyvin erilaisilta riippuen siitä, kenen näkökulmasta kehittämistarpeita katsotaan. Vaikka kappaleessa 5. kehittämissuositukset koskevat lähinnä nykyistä tapaa organisoida Raha-automaattiyhdistyksen avustustoimintaa, työtä kommentoineen tukiryhmän toiveiden mukaan arvioitsijat aukaisivat toiminnan organisoinnille myös vaihtoehtoisia kehittämissuuntia siitä näkökulmasta, mihin suuntaan ne vievät RAY:n roolia ja asemaa yhteiskunnassa suhteessa kansalaisjärjestöihin ja valtionohjaukseen. Tämä on tehty kappaleessa kuusi, jossa nykymallin kehittämisen rinnalle asetetaan keskustelua varten muita, periaatteellisemmalla tasolla RAY:n asemaa ja roolia yhteiskunnassa suuntaavia vaihtoehtoja. Vaihtoehtojen hahmottaminen perustui kuitenkin analysoidusta aineistosta nousevalle arvioitsijoiden omakohtaiselle näkemykselle mahdollisista avustusjärjestelmän kehittämissuunnista. Vaihtoehtoisten mallien esittämisen tarve nousi siitä ajatuksesta, että arvioinnin teknisten havaintojen suositusten lisäksi RAY:n kehittämistä tulisi pohtia arvioinnin jälkeen myös siitä näkökulmasta, halutaanko kehittämisessä painottaa a) sosiaali- ja terveyssektorilla toimivien kansalaisjärjestöjen riippumattomuutta julkishallinnollisesta ohjauksesta vai b) terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä – myös kansalaisjärjestöjen toiminnan kautta – osana julkisen toimintapolitiikan harjoittamista ja ohjausta. Kappaleen kuusi kehittämisvaihtoehdot toimivat siis keskustelun avaajina niiden kysymyksien osalta, jotka jäivät arviointitehtävän teknisen analyysin ulkopuolelle.

2. Arvioinnin historialliset ja yhteiskunnalliset lähtökohdat

2.1. Raha-automaattiyhdistyksen yhteiskuntahistoriallinen tausta

RAY:n roolia avustustoiminnan osalta suomalaisessa yhteiskunnassa ei voi arvioida tarkastelematta RAY:n syntyhistoriaa ja Raha-automaattiyhdistykseen liittyvää lainsäädäntöä ja sen muutoksia. Arvioinnin lähtökohtana on RAY:n ymmärtäminen yhtäältä osana suomaisen hyvinvointivaltion palvelujärjestelmää ja toisaalta osana kansalaisyhteiskuntaa, jota yleishyödylliset järjestöt omalla

toiminnallaan vahvistavat. Tämän vuoksi on ensin tarkasteltava nykytilanteen taustalla olevia historiallisia ja yhteiskunnallisia kehityskulkuja. Esimerkiksi järjestöjen roolista, RAY:n ja valtion suhteesta sekä avustusten käytöstä on keskusteltu tavalla tai toisella RAY:n perustamisvuosista lähtien.

Venäjän vallan aikana kielletty arpajaistoiminta muuttui 1926 annetun asetuksen jälkeen luvanvaraiseksi. Samoihin aikoihin tulivat myös ensimmäiset raha-automaatit Suomeen. Toiminta oli aluksi automaattien valmistajien ja muiden yksityisten liikemiesten harjoittamaa. Yleinen mielipide alkoi kuitenkin nopeasti kääntyä toimintaa vastaan ja kilpailun kiristyessä liikemiehet pyrkivät muokkaamaan yrityskuvaansa ryhtymällä yhteistyöhön sellaisten hyväntekeväisyysjärjestöjen kanssa, joilla oli merkittävä rooli sen aikaisessa sosiaalihuollossa. Jo 1930-luvun alussa nousivat esiin myös järjestöjen ja liikeyritysten yhteistyössä laatimat, ensimmäiset suunnitelmat toiminnan monopolisoimisesta jonkin järjestön yksinoikeudeksi. Toisaalta muun muassa sosiaaliministeriössä vallinnut näkemys automaattien kieltämisestä niiden haitallisuuden vuoksi sai yhä laajempaa kannatusta. Vaikka kielto ei toteutunut, alkoi kuitenkin käydä selväksi, että jonkinlaisia muutoksia raha-automaattitoimintaan tulisi tehdä.

Vuonna 1933 annettiin ensimmäinen raha-automaatteja koskeva asetus, jonka perusteella raha-automaattien pito sallittiin vain hyväntekeväisyysjärjestöille. Automaattien omistajina saattoi edelleen olla myös yksityisiä henkilöitä tai yrityksiä. Asetus ei onnistunut hillitsemään järjestöjen välistä kilpailua, sillä vain muutamat järjestöt pääsivät hyötymään automaattien pitämisestä. Myöhemmin 17.12.1937 annettiinkin uusi asetus, jonka perusteella lupa automaattien pitämiseen myönnettiin vain sitä tarkoitusta varten perustettavalle yhdistykselle. Myös osakeyhtiömalli oli vahvasti esillä. Asetuksen mukaan yhdistyksen jäsenyys oli mahdollista vain hyväntekeväisyysyhdistyksille tai yhdistyksille, joiden tarkoituksena oli maanpuolustustyön tukeminen. Lisäksi määrättiin, että tuotot jaetaan avustuksina vuosittain jäsenjärjestöille ja muille vastaaville järjestöille. Avustusten jakajana toimi valtioneuvosto, mutta jaon valmistelu ja sitä koskevien lausuntojen antaminen jäivät yhdistyksen hallituksen tehtäviksi. Vuoden 1937 asetuksella päätöksenteko avustustoiminnasta kytkettiin tiiviisti osaksi valtioneuvoston toimintaa. Samalla kuitenkin hyväntekeväisyysyhdistysten ja maanpuolustusta tekevien yhdistysten rooli avustusvarojen käytössä haluttiin säilyttää. Raha-automaatteja ylläpitävä yhdistys ja erityisesti sen hallitus olivat keskeisessä asemassa suunniteltaessa avustusvarojen kohdentamista, vaikka päätöksentekovalta annettiinkin valtioneuvostolle.

Seuraavana vuonna 17.1.1938 kahdeksan järjestöä (perustajajäsenet) ja sisäasiainministeriö perustivat Raha-automaattiyhdistyksen. Yhdistyksen ulkopuolelle jäi tässä vaiheessa vielä monia merkittäviä raha-automaattitoimintaa harjoittaneita järjestöjä. Yhdistyksen toiminnan määrittelyn kannalta mielenkiintoinen yksityiskohta liittyy keskusteluun sen nimestä, sillä esillä oli myös ”Yleishyödyllisten yhdistysten kannatusyhdistys”, joka olisi viitannut selvästi enemmän varojen jakamiseen. Sen sijaan voittanut ehdotus (Raha-automaattiyhdistys ry) viittasi enemmän yhdistyksen rooliin järjestöjen varainhankintaorganisaationa. Sisäasiainministeriö halusi RAY:n hallitukseen vahvan valtioedustuksen ja ministeriö saikin valita sekä yhdistyksen puheenjohtajan että varapuheenjohtajan. Sosiaaliministeriölle jäi näin yksi paikka, kun taas yhdistyskokous sai valita 3 jäsentä. Yhdistys merkittiin rekisteriin 24.1.1938 ja 9.2.1938 sisäasiainministeriö antoi päätöksen raha-automaattiasetuksen soveltamisesta ja Raha-automaattiyhdistyksestä. Päätöksessä määrättiin muun muassa haku- ja käsittelyajoista.

Yhdistyksen toiminta pääsi vakiintumaan kunnolla vasta sotien jälkeen 1950-luvulla. RAY:n roolia koskeva kysymys, miksi kyse oli yksityisoikeudellisesta yhdistyksestä, vaikka kytkentä valtioon oli niin selvä, nousi ensimmäistä kertaa esiin 1960-luvun vaihteessa. RAY:ssä tässä ei nähty ongelmaa – olivathan perustajajäsenet pääosin yksityisiä yhdistyksiä. Vuonna 1962 annettiin kuitenkin uusi asetus, jonka myötä RAY:stä tehtiin julkisoikeudellinen yhdistys. Asetukseen sisällytettiin myös yhdistyksen

säännöt, joissa hallitus kasvatettiin kuudesta kahteentoista jäseneen. Näistä valtioneuvosto määräsi puheenjohtajan ja sisäasiainministeriö, sosiaaliministeriö, opetusministeriö, valtiovarainministeriö ja lääkintöhallitus kukin yhden jäsenen. Yhdistyksen kokous valitsi loput kuusi jäsentä. Merkittävää oli myös se, että puheenjohtajan ei tarvinnut olla enää virkamies, mikä puolestaan lisäsi puoluepoliittisten kantojen merkitystä yhdistyksen hallitusta valittaessa. Vuoden 1965 arpajaislakia edeltäneessä keskustelussa poliittisille puolueille haluttiin oikeus harjoittaa raha-automaattitoimintaa, mutta erikoisen ja monivaiheisen kädenväännön jälkeen se ei kuitenkaan toteutunut. Vuoden 1962 asetusmuutos kytki RAY:n toiminnan julkisoikeudellisena yhdistyksenä entistä tiiviimmin osaksi julkisten tehtävien hoitamista nimenomaan avustustoimintansa osalta. Lähtökohtaisesti yhdistys toimi edelleen jäsentensä edunvalvontaa varten hankkien rahoitusta jäsenyhdistystensä toimintaa varten. Avustustoiminnan osalta asetusmuutos teki yhdistyksestä aiempaa selvemmin myös julkisoikeudellista hallintotehtävää hoitavan yhdistyksen.

Arpajaislaki käsitti vain rahapelitoimintaa koskevat yleiset määräykset, joten RAY:tä koskevat asetukset jäivät voimaan vuoteen 1967 asti, jolloin uusi raha-automaattiasetus annettiin. Sen myötä sosiaali- ja terveysministeriön rooli vahvistui selvästi, sillä sen vastuulle tuli tuoton jakoa koskeva asioiden esittely ja päättäminen avustusten käytön valvonnasta. Jatkossa STM sai myös määrätä kaksi edustajaa hallitukseen. Vuoden 1967 asetusmuutos suuntasi RAY:n avustustoiminnan tiiviimmin osaksi julkista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Muuntyyppinen hyväntekeväisyystoiminta avustustoiminnan kohteena jäi asetuksella RAY:n avustustoiminnan ulkopuolelle.

Elinkeinorakenteen murroskausi 1960-luvun vaihteessa – kaupungistuminen ja työvoiman siirtyminen maataloudesta teollisuuteen ja palvelualoille – lisäsi sosiaalisia ongelmia, kuten alkoholismia, yhteiskunnassa. Perinteisten yhteisörakenteiden muuttuessa esimerkiksi vanhustenhoito joutui uusien haasteiden eteen. Suurista sosiaalipoliittisista uudistuksista huolimatta järjestöille jäi suuri rooli sosiaalisen turvaverkon aukkojen täyttämisessä. Tämä näkyi RAY:n toiminnassa siten, että sen avustustoiminta laajeni kattamaan nuorisokasvatustyön ja vanhustenhuollon. RAY:n jäsenmäärä ja tuotto kasvoivat ja toiminta laajeni 1960- ja 1970-luvuilla. Vuosien saatossa avustusten väärinkäyttötapauksiltakaan ei vältytty. Esimerkiksi 1980-luvulla käytiin kiivasta keskustelua siitä, oliko raha-automaattivaroja jaettu ”piilotukena” poliittisille puolueille. Nämä väärinkäytösepäilyt synnyttivät keskustelua myös siitä, tulisiko RAY:n varat nähdä valtion varoina. RAY:n kanta asiaan oli selvä: yhdistystä ei omista valtio, vaan se kuuluu jäseninä oleville yhteisöille ja säätiöille, joiden aloitteesta RAY on syntynyt. Näkemyksen voidaan kuitenkin nähdä olevan ristiriidassa sen kanssa, että RAY tulouttaa rahat STM:lle ja valtioneuvosto tekee päätökset avustuksista. 1960-luvulla tehdyt asetusmuutokset kytkivät tässä suhteessa RAY:n avustustoiminnan aiempaa kiinteämmäksi osaksi julkista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa ja sen toteuttamista. Tosin edelleenkään ei ole yksiselitteistä tulkintaa siitä, kenen varoista RAY:n avustustoiminnassa on viime kädessä kyse.

Olemassa olevien valtion budjetointikäytäntöjen nojalla avustusvarojen voisi katsoa selkeästi osoittavan, että kyseessä on kansallisen sosiaali- ja terveyspolitiikan tehtävien hoitaminen RAY:n tuottojen kautta. Toisaalta ne näkökohdat, joissa korostetaan kansalaisyhteiskuntapolitiikan toteuttamista sekä kansalaisyhteiskunnan rakenteiden vahvistamista sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöjen kautta, korostavat järjestöjen itsenäistä asemaa suhteessa kansallisen tason politiikkaohjaukseen. Näitä kysymyksiä tarkastellaan tässä arviointiraportissa vielä yksityiskohtaisemmin jäljempänä olevissa luvuissa.

1980-luvulla oli esillä myös ajatus kaikkien rahapeliorganisaatioiden yhdistämisestä suureksi monopoliyhtiöksi, mutta ehdotus ei saanut riittävää vastakaikua. Siirryttäessä 1990-luvulle RAY:n

toiminnankin kannalta merkittävä virstanpylväs oli EU-jäsenyyden toteutuminen 1995, minkä myötä mm. EU:n kilpailulainsäädäntö otettiin huomioon RAY:n toiminnassa. EU:n komissiossa ja EY:n tuomioistuimessa RAY:n monopoliin ei puututtu, joskaan EU:lle ei ole missään vaiheessa yksiselitteisesti selostettu sitä, miten monopolin keräämät rahat jaetaan. Myöhemmässä RAY:tä koskevassa lainsäädännössä kilpailuneutraliteettikysymykset näyttäisivät liittyvän erityisesti avustusvarojen kohdentamiseen sekä niiden mahdollisiin markkinavaikutuksiin. Tässä mielessä RAY:n avustustoiminnan arviointi myös kilpailupolitiikan ja kilpailulainsäädännön näkökulmasta on EU-jäsenyyden myötä tuonut uusia näkökohtia RAY:n tuottojen kohdentamista ja käyttöä sekä niiden valvontaa, seurantaa ja arviointia koskevaan keskusteluun.

Miten RAY on kaikkien näiden vuosien aikana muuttunut – vai onko RAY:n perusluonne edelleen sama kuin 1930-luvulla? Yksiselitteistä vastausta kysymykseen tuskin löytyy, vaan se riippuu olennaisesti valitusta näkökulmasta: toisessa näkökulmassa korostuu RAY:n historialliset juuret ja järjestöjen suuri rooli rahapelitoiminnan käynnistymisessä ja RAY:n perustamiseen liittyvissä vaiheissa, kun taas toisesta näkökulmasta tarkasteluna korostuvat RAY:stä riippumattomat, vuosikymmenten aikana tapahtuneet yhteiskunnalliset muutokset sekä EU:n ja kansallisen lainsäädännön kontekstin muuttuminen.

2.2. Raha-automaattiyhdistys 2000-luvulla

Keskustelu RAY:n asemasta osana suomalaista hyvinvointipoliittista toimintaympäristöä on jatkunut 2000-luvulla. Samalla sen yhteydet keskusteluun kansalaisyhteiskuntapolitiikan suunnasta näyttävät voimistuneen. Tätä kehitystä on osaltaan vauhdittanut kansalaisyhteiskuntakeskustelu ja hallituksen kansalaisyhteiskuntapolitiikkaa koskeva työ viimeisten vuosien aikana. 1960-luvun asetusmuutoksista lähtien RAY:n avustustoiminta on linkitetty aiempaa vahvemmin osaksi julkisen vallan harjoittamaa sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Vastaavasti kansalaisyhteiskuntaa koskeva keskustelu on puolestaan korostanut järjestöjen autonomista roolia suhteessa julkiseen valtaan. Tästä näkökulmasta käsin RAY:n avustustoiminnan arvioinnissa määrääväksi arviointikriteeriksi nousee, miten RAY:n toimintaa ja roolia halutaan asemoida suhteessa tähän viitekehykseen.

RAY:n avustustoimintaa voidaan tarkastella yhtäältä osana julkista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa ja sen tavoitteiden edistämistä, jolloin RAY:n roolia arvioidaan enemmänkin osana julkisen toimintapolitiikan harjoittamista. Toisaalta, mitä enemmän keskustelussa ja myös avustustoiminnan arvioinnissa halutaan korostaa yhdistyksen ja sen jäsenjärjestöjen kansalaisyhteiskuntatehtävää, sitä autonomisempaa myös avustustoiminnan ja varojen käytön kohdentamisen voitaisiin ajatella olevan suhteessa julkiseen valtaan. Kolmas tarkastelutapa nousee *welfare mix* -tyyppisestä ajattelusta, jossa julkisen vallan, yksityisen palvelusektorin sekä kansalaisjärjestöjen roolien nähdään olevan toisiaan täydentäviä. Tällaisessakin lähestymistavassa koordinointi- ja hallintatehtävä helposti lankeaa tai jää julkisen sektorin ja viranomaisten tehtäväksi.

RAY:n toimintaa koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu merkittävästi 2000-luvulla. Vuoden 2002 alusta tuli voimaan uusi arpajaislaki, laki raha-automaattiavustuksista sekä uusi asetus Raha-automaattiyhdistyksistä (ks. luku 2.3). Etenkin sähköisten pelimuotojen yleistyessä arpajaislain uudistaminen tuli jälleenajankohtaiseksi vuonna 2010. Ensimmäisessä vaiheessa esitettiin uusia säädöksiä liittyen mm. rahapelien ikärajoihin, markkinointiin ja rangaistussäännöksiin. Muutokset tulivat voimaan 1.10.2010. Uudistuksen toisen vaiheen lakimuutokset hyväksyttiin eduskunnassa 22.2.2011 ja ne tulevat voimaan 1.1.2012. Toiseen vaiheen muutoksissa käsitellään suurempia kysymyksiä liittyen mm. toimilupajärjestelmän korvaamiseen yksinoikeusjärjestelmällä, valvonnan

organisointiin ja resursointiin sekä rahapelien sosiaalisen vastuun toteuttamiseen. Lisäksi uudistuksen toivotaan lisäävän järjestelmän läpinäkyvyyttä ja oikeusvarmuutta.

Äskettäin helmikuussa 2011 julkaistussa opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä esitettiin selvitettäväksi mahdollisuuksia RAY:n, Veikkaus Oy:n ja Fintoto Oy:n pelitoiminnan yhdistämiseksi. Sillä arvioitiin saavutettavan noin 50 miljoonan euron vuosittaisen säästöt. Uudistus ei selvityksen mukaan kuitenkaan vaikuttaisi nykyiseen tuotonjakoon eri edunsaajaryhmien välillä.[1] Vaikka selvitys liittyi RAY:n pelitoimintaan, eikä tämän arvioinnin kohteena olevaan avustustoimintaan, tulisi näin merkittävällä uudistuksella väistämättä olemaan vaikutuksia myös avustustoiminnan organisointiin. Erityisen merkittävänä tältä osin on tunnistettavissa se, kenen toimesta tällaisessa tapauksessa avustusvarojen kohdentamista koskeva esitys tehtäisiin. Nyt jakoehdotuksen laadinnasta on vastannut RAY:n hallitus.

Vuonna 2010 RAY:n asema nousi keskusteluun myös avustusvarojen väärinkäyttöön liittyvien epäilyjen myötä, kun selvisi, että RAY oli myöntänyt varoja Nuorisosäätiölle, joka puolestaan oli käyttänyt varojaan useiden poliitikkojen vaalikampanjoiden tukemiseen. Tapauksen osalta tutkittiin ensin päätöksenteon jääviyttä ja eduskunnan kantaa valtioneuvoston jääviyteen, nyt tutkinta on siirtynyt avustukseen liittyviin haku- ja käyttöprosessien tutkintaan väärinkäyttöön. Nuorisosäätiön tapaus nosti myös esille valvonta- ja vastuukysymykset RAY:n avustustoimintaan liittyvien eri elimien välillä. Näiden RAY:n ympärillä pyörivien keskustelujen ohella raha-automaattiavustukset ovat nousseet esiin myös keskustelussa kansalaisyhteiskunnasta ja demokratian edistämisestä. Esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä[2] (4.2.2010) korostetaan kansalaisyhteiskunnan (mm. RAY:n rahoittamien järjestöjen) ja hallinnon yhteistyötä palvelutuotannossa. Periaatepäätöksessä pidetään myös tärkeänä, että kansalaisyhteiskunnan itsenäisyys säilyy. Tähän pyritään mm. sillä, että järjestön avustustoiminnassa lähtökohtana pidetään yleisavustuksia, joita täydennetään hanke- ja projektiavustuksilla. Rahapelien roolista periaatepäätöksessä todetaan seuraavaa:

> *”Rahapelimonopolien yksinoikeuden turvaaminen Suomessa tulevaisuudessakin on välttämätöntä pelitoimintaan liittyvien haittojen ja ongelmien ehkäisemiseksi. Rahapelimonopolien tuotoilla on erittäin tärkeä merkitys kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen turvaamisessa. Rahapelimonopolien tuotot tulee kokonaisuudessaan käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin.”*

Tätä keskustelua on käyty laajasti myös Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE) puitteissa, jonka linjausta vuodelta 2008 periaatepäätöksen teksti noudattelee. KANE:n raportissa ehdotetaan perustettavaksi neuvottelukunta rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamista varten. Lisäksi raportissa ehdotetaan, että *”rahapeliyhtiöiden tulevaa lakisääteistä yksinoikeuksien järjestelmää puolustetaan pitämällä rahapeliyhtiöiden toiminta rikoksia ja sosiaalisia haittoja ehkäisevänä ja yleishyödyllistä kansalaistoimintaa turvaavana”.*

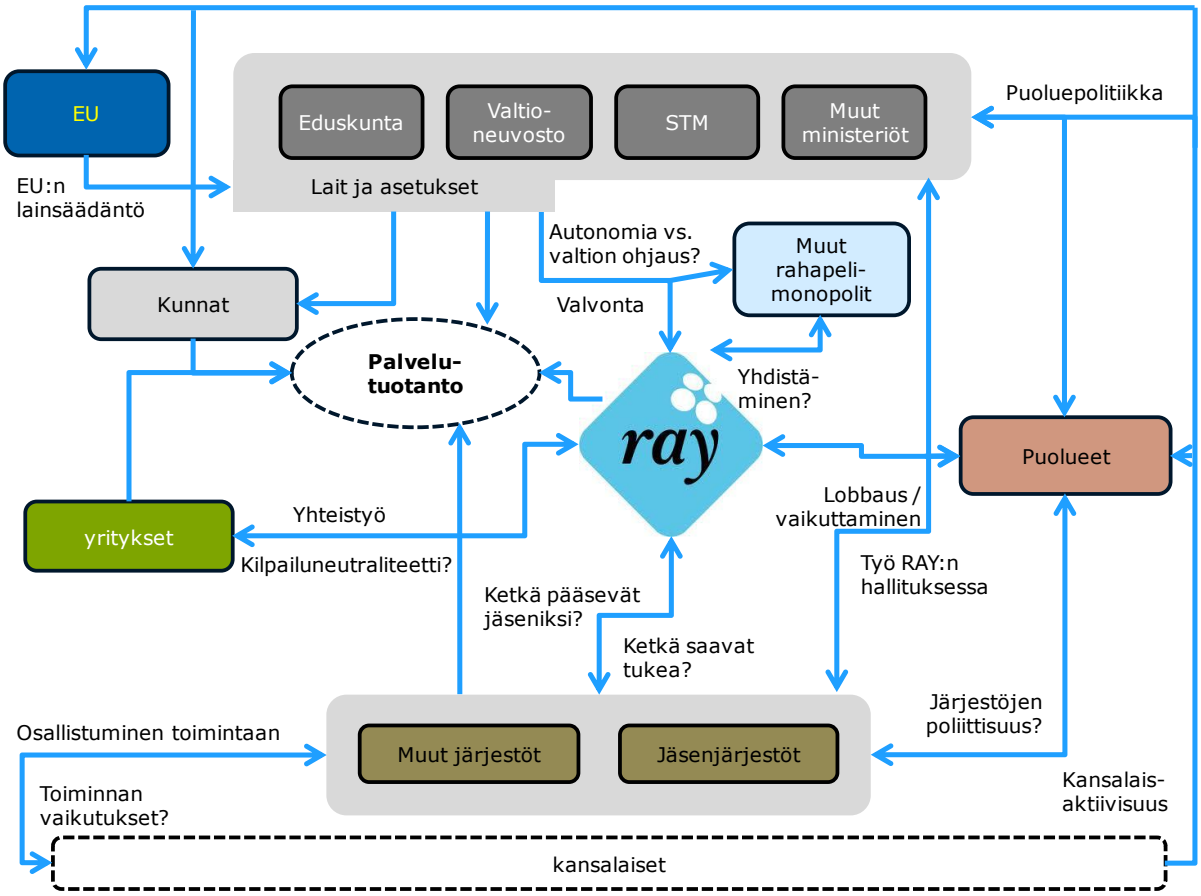
Kaiken edellä kuvatun keskustelun valossa RAY:n avustustoiminnan rooli osana tämän hetken suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa sekä integroituneena EU:n kilpailupolitiikan näkökulmiin synnyttää ainakin kolmeen suuntaan jännitteisen kysymyksen RAY:n avustustoiminnan roolista. Pyrimme tässä arvioinnissa tarkastelemaan RAY:n avustustoimintaa suhteessa kansalliseen sosiaali- ja terveyspolitiikkaan, kansalaisyhteiskuntapolitiikkaan sekä eräiltä osin suhteessa EU:n kilpailupolitiikkaan ja valtiontukisääntelyyn. Esimerkiksi kyse kilpailuoikeudellisesta ulottuvuudesta on näkemyksemme

[1] Yhdessä enemmän – selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksiä 6/2011.
[2] Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa (4.2.2010).

mukaan erityisesti alisteinen RAY:n avustustoiminnan julkiselle tehtävälle. Tarkoitamme tällä sitä, että mitä enemmän RAY:n avustustoiminnan nähdään olevan kansalaisyhteiskunnan kautta järjestyvää toimintaa, sitä etäämmällä se on julkisen toimintapolitiikan harjoittamisesta ja niin muodoin myös avustustoiminnan näkemisestä osana valtiontukisääntelyä. Toisaalta mitä enemmän RAY:n avustustoiminnan osalta painotetaan julkisen vallan ohjaustehtävää, sitä vaikeampaa on perustella sitä, etteikö kyseessä olisi julkisten varojen käyttö ja siten myös valtiontukisääntelyn alainen toiminta. Näitä eri näkökulmia avustustoimintaan avataan erityisesti yhteenveto- ja johtopäätöskappaleissa 5 ja 6, sillä RAY:n avustustoiminnan tuleva kehittämissuunta riippuu pitkälti siitä, kuinka tiiviiksi valtion ja kansalaisjärjestötoiminnan välistä suhdetta halutaan kehittää.

Alla olevassa kuviossa on hahmoteltu RAY:n yhteiskunnallista toimintaympäristöä, joka havainnollistaa RAY:n asemaa monenlaisten toimijoiden, taustatekijöiden ja intressien risteyskohdassa. Ensinnäkin RAY:n avustustoiminnan ympäristöä määrittäviä toimijoita ovat EU sekä Suomen eduskunta, valtioneuvosto sekä eri ministeriöt, joiden välillä on paitsi yhteistyötä, myös erilaisia näkemyseroja etenkin puoluepolitiikan myötä. Puolueet toimivat toisaalta myös suoraan RAY:n kanssa hallitustyön kautta ja lisäksi puolueilla on läheisiä suhteita moniin sosiaali- ja terveysalan järjestöihin, joita RAY rahoittaa. RAY:n hallitustyön kautta kohtaavat niin järjestöt, puolueet kuin valtionhallintokin. Samalla RAY on osa sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelutuotantoa ja toimii siten samalla kentällä esimerkiksi kuntien tai alan yksityisten yritysten kanssa. Toisaalta RAY:llä on myös yhteistyösopimuksia yritysten kanssa automaattien sijoittamiseen liittyen. Avustustoiminnan toimintaympäristöstä ei sovi unohtaa myöskään tavallisia kansalaisia, jotka pelaavat RAY:n ylläpitämiä pelejä, osallistuvat järjestöjen toimintaan tai ovat järjestöjen toiminnan kohteena.

Kuvio 1. RAY:n avustustoiminnan toimintaympäristö.



RAY:n historia ja 2000-luvun keskustelut avaavat myös osaltaan RAY:n asemaa eri toimijoiden – politiikan, järjestöjen, RAY:n itsensä ja STM:n ja valtioneuvoston intressien solmukohdassa. Avustusvarojen jakaminen ja niistä päättäminen on hyvin poliittisesti värittynyttä toimintaa. RAY:n hallituksen puheenjohtaja ja hallituksen järjestöjäsenet valitaan edustamaan kulloinkin vallassa olevia poliittisia voimasuhteita, sillä suurin osa järjestöistä on puoluepoliittisesti sitoutuneita. RAY:n hallitus käyttää jakoehdotusta laatiessaan poliittista harkintaa. Lähtökohtaisesti valtioneuvosto voi RAY:n hallituksen jakoehdotuksen ja STM:n ministeriryhmän esityksen jälkeen käyttää avustusvarojen kohdentamisesta päättäessään myös poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Arviointiaineiston valossa näyttää kuitenkin siltä, että puoluepoliittinen vaikuttaminen ei 2000-luvulla ole koskenut kuin pientä osaa RAY:n hallituksen tekemästä jakoehdotuksesta ja valtioneuvoston hyväksymästä jakoesityksestä, arvioitsijoiden mielestä näiden käytäntöjen jatkamisen tarkoituksenmukaisuutta ja merkityksellisyyttä 2010-luvun yhteiskunnallisessa kontekstissa on syytä tarkastella analyyttisesti sekä olemassa olevan lainsäädännön että omaksuttujen käytäntöjen valossa.

Tästä taustasta käsin voidaan kysyä, tulisiko RAY:n toimia enemmän omilla/järjestöjen ehdoilla vai vahvemmin julkisen vallan ohjauksessa? Mitä lisäarvoa poliittisesta harkinnanvaraisuudesta ja siitä seuraavasta poliittisesta vaikuttamistyöstä on laadukkaan avustusehdotuskokonaisuuden muodostamisessa ja esitettyjen varojen jakamisessa terveyttä ja hyvinvointia koskevaan hyödylliseen toimintaan? Voidaanko RAY:n merkitys riippumattoman kansalaisyhteiskunnan ylläpitäjänä ja vahvistajana turvata muuten kuin kiinteällä yhteydellä poliittiseen päätöksentekoon? Mitä tämä kysymys merkitsisi RAY:n uudelleenorganisoinnille lakien ja asetusten tasolla, EU:n lainsäädäntö huomioiden? Näihin keskeisiin kysymyksiin etsitään vastauksia erityisesti arvioinnin loppuosissa.

2.3. RAY:n lainsäädännöllinen viitekehys

RAY:n toimintaa koskevien säädösten osalta on käsitelty rahapelitoimintaan ja avustustoimintaan liittyvää keskeisintä lainsäädäntöä sekä lainsäädäntöä, joka vaikuttaa RAY:n toiminnan ohjaukseen. Tässä luvussa ei ole käsitelty yksittäisten säädösten sisältöä. Yksittäisiä säädöksiä on käsitelty loppuraportin muissa osioissa, siltä osin kuin ne ovat nousseet arvioinnissa erityisesti esille. Mikäli säädöksiin on arvioinnin yhteydessä havaittu tarpeelliseksi esittää muutoksia, on näitä muutosehdotuksia käsitelty loppuraportin analyysiosiossa sekä johtopäätöksiä ja kehittämissuosituksia koskevassa osiossa.

Säädösten osalta on myös käsitelty kilpailuneutraliteettiin liittyviä kysymyksiä sekä rahapelitoiminnan että avustustoiminnan osalta. Kilpailuneutraliteetin osalta ei ole käsitelty kysymystä siitä, olisiko avustusjärjestelmä aikoinaan pitänyt notifioida EU:n komissiolle. Avustusjärjestelmän notifioinnista on esitetty julkisuudessa toisistaan poikkeavia näkemyksiä.

Rahapelitoiminta ja avustustoiminta

RAY:n toimintaa koskevat säädökset voidaan jakaa rahapelitoimintaan liittyviin säädöksiin ja avustustoimintaa koskeviin säädöksiin. Rahapelitoiminnasta on säädetty arpajaislaissa. Avustustoiminnasta on puolestaan säädetty laissa raha-automaattiavustuksista ja raha-automaattiavustuksia koskevissa asetuksissa.

1. Arpajaislaki

RAY:n, kuten muidenkin suomalaisten rahapeliyhteisöjen (Veikkaus OY, Finntoto OY), toiminta perustuu arpajaislakiin, jossa määritellään mm. näiden kolmen yhteisön toimeenpanemat pelityypit sekä se, mihin nämä rahapeliyhteisöt käyttävät saadun tuoton. Uusi arpajaislaki[3] tuli voimaan vuoden 2002 alusta. Tämän jälkeen arpajaislakia on uudistettu kaksivaiheisesti.[4] Ensimmäisessä vaiheessa hanke esitti säädösehdotukset rahapelien ikärajoista, rahapelien markkinoinnista, lupaviranomaisen toimivaltuuksista ja rangaistussäännöksistä. Toisessa vaiheessa valmistuivat ehdotukset rahapelien toimeenpanoa koskevan yksinoikeusjärjestelmän perusteisiin, rahapelitoimintaan ja laajemminkin arpajaisiin liittyvän valvonnan organisointiin ja resursointiin sekä rahapelien toimeenpanoon kytkeytyvän sosiaalisen vastuun toteuttamiseen liittyvistä säädösesityksistä.

Ensimmäisen vaiheen muutokset tulivat voimaan 1.10.2010. Rahapeleille tuleva yleinen 18 vuoden alaikäraja tulee raha-automaattien osalta kuitenkin voimaan vasta 1.7.2011. Arpajaislain uudistuksen toisen vaiheen muutoksista annettiin hallituksen esitys 22.10.2010 eduskunnalle (HE 207/2010), jonka eduskunta hyväksyi 22.2.2011. Muutokset tulevat voimaan 1.1.2012, kun rahapeliyhteisöjen nykyinen toimilupakausi päättyy. Aikaisemmasta muodollisesta toimilupajärjestelmästä siirrytään lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään.

2. Laki raha-automaattiavustuksista

Ns. avustuslaissa säädetään mm. avustuksen myöntämisestä, maksamisesta, käytöstä ja sen valvonnasta sekä takaisinperinnästä. Myös laki raha-automaattiavustuksista[5] tuli voimaan vuoden 2002 alusta.

3. Asetukset ja luvat

- Asetus Raha-automaattiyhdistyksestä[6], jossa säädetään RAY:n järjestysmuodosta ja hallinnosta sekä tuottojen tilittämisestä
- Asetus eräistä raha-automaattiavustuksiin sovellettavista määräajoista[7], jossa säädetään mm. avustusten hakuajoista
- Rahapelilupa vuosille 2007–2011, jossa säädetään mm. raha-automaattien käytettävänä pitämisestä, kasinopelien toimeenpanemisesta ja pelikasinotoiminnasta (4.2.2010 voimaan astuneella muutoksella).

Kilpailuneutraliteettikysymykset

Kilpailuneutraliteettia voidaan tarkastella sekä rahapelitoiminnan että avustustoiminnan osalta:

1. Rahapelitoiminnan kilpailuneutraliteetti

Ensimmäiseksi kilpailuneutraliteettikysymystä tarkastellaan rahapelijärjestelmän osalta. Arpajaislain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa (HE 207/2010) on ehdotettu siirryttäväksi muodollisesta

[3] http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047
[4] Katso hallituksen esitykset 207/2010 sekä 230/2011
[5] http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011056
[6] http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2001/20011169
[7] http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040184

toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään. Yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen olisi valtion kokonaan omistamalla Veikkaus Oy:llä, julkisoikeudellisella RAY:llä ja hevosjalostus- ja raviurheilujärjestöjen keskusjärjestöjen kokonaan omistamalla Fintoto Oy:llä. Arviointiprosessin aikana lakiehdotus on hyväksytty.

Muutosten tekeminen arpajaislakiin oli ajankohtaista, koska vanhojen toimilupien määräaika oli päättymässä. Toimilupajärjestelmää voitiin pitää ongelmallisena siltä osin, että käytännössä toimilupia olisivat voineet hakea muutkin tahot, kuin toimilupien haltijat. Tällöin olisi ollut kyseenalaista, olisiko todella voitu kieltäytyä toimiluvan antamisesta. Eli käytännössä toimilupajärjestelmä oli jo tähän asti toiminut kuten yksinoikeusjärjestelmä. Tältä osin muutoksella tähdättiin siis jo vallinneen tilan laillistamiseen.

Muutoksilla pyritään ehkäisemään rahapelitoimintaan liittyviä rikoksia ja sosiaalisia terveydellisiä haittoja sekä varmistamaan yleishyödyllisen kansalaistoiminnan edut. Esityksessä on todettu, että rahapelimarkkinat voitaisiin lähtökohtaisesti organisoida totaalikiellon, rahapelitoimijoiden määrän rajoittamisen tai rajoittamattoman toimittajamäärän pohjalta.

Käytännössä yksinoikeuksilla tullaan entisestään rajoittamaan kilpailua, sillä toimilupajärjestelmässä kilpailua kuitenkin esiintyy, vaikkakin vapaata kilpailua rajoitetummin. Vapaan kilpailun osalta esityksessä on todettu, että kun toimijoita on rajoittamaton määrä, voi kysymys olla julkisen vallan lupaehdoilla ohjaamasta toimilupajärjestelmästä tai täysin vapaasta kilpailusta, jossa julkisella vallalla ei ole lainkaan erityistä ohjausotetta, vaan ainoastaan yleinen toiminnan lainmukaisuuden valvontamahdollisuus. Esityksessä ei ole erityisesti käsitelty vapaaseen kilpailuun liittyviä näkökohtia, vaan on lähdetty siitä, että Suomessa yksinoikeusjärjestelmää on pidetty ja pidetään edelleen tehokkaimpana keinona ehkäistä rahapelitoimintaan liittyviä rikoksia ja pelihaittoja. Yksinoikeusjärjestelmän tehokkuutta on perusteltu tästä näkökulmasta, jolloin perusteet eivät niinkään ole markkinoiden toimivuutta ja kilpailua korostavia eli kilpailupoliittisia vaan enemmänkin sosiaali- ja terveyspoliittisia.

Siirryttäessä muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään aikaisemmin toimiluvan omaavien rahapeliyhteisöjen kuten RAY:n asema vahvistuu lakisääteisesti turvatuksi. Rahapeliyhteisöjen ohjaukseen ja rahapelituottojen jakoon ei ole ehdotettu RAY:n toiminnan kannalta merkittäviä muutoksia, sillä valtiolla on jo nyt esityksen mukaan määräysvalta RAY:n hallituksessa ja RAY:n synnyttämät rahapelituotot jaetaan jo nyt julkisen vallan ohjauksessa ja valvonnassa. Rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamisen osalta uutta on ehdotus neuvottelukuntatyyppisen yhteistyöelimen perustamisesta, muilta osin ohjausta ja valvontaa koskeviin säädöksiin ei ehdotettu muutoksia.

EU säännökset eivät sisällä yleistä monopolien kieltoa ja eri alojen julkiset monopolit ovat eri jäsenmaissa hyvin yleisiä. Rahapelitoiminnan osalta EU:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään pitänyt monopoliasemaa hyväksyttävänä, kunhan tietyt oikeuttamisperusteet sille ovat olemassa.

2. Avustustoiminnan kilpailuneutraliteetti

Kilpailuneutraliteettia voidaan RAY:n toiminnan osalta tarkastella sekä valtiontukisäännösten että kilpailunrajoituslainsäädännön näkökulmasta. Raha-automaattiyhdistyksen toiminnan on katsottu liittyvän Suomen sosiaali- ja terveyspolitiikkaan, eikä avustusjärjestelmää ole sen vuoksi pidetty sellaisena, että se olisi tullut notifioida EU:n komissiolle. Tästä huolimatta EU:n säännökset ovat

kuitenkin vaikuttaneet kansalliseen lainsäädäntöön. Alla on lyhyesti käsitelty EU:n valtiontukisäännöksiä ja analysoitu raha-automaattiavustuksia suhteessa niihin.

EU:n valtiontuet

EU:n valtiontukisääntöjä koskevat puitteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloissa 107–109. Valtiontuen määritelmä perustuu artiklan 107 kohtaan 1, jonka mukaan

”Jollei tässä sopimuksessa toisen määritä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

Valtion tuen määritelmä on pilkottavissa neljään eri osatekijään siten, että 1) kyseessä on oltava valtion jossain määrin myöntämä tuki, 2) tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotain yritystä tai tuotannonalaa, 3) se ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja 4) että tuki on myönnetty yritykselle tai tuotannonalalle.

Erityisesti valtiontukien tulkinnassa tulee huomioida säädösten tarkoitus suojata yritysten välinen kilpailu julkisen vallan aiheuttamilta häiriöiltä.

Tuen myöntäjä ja tuen käsite

Tukitoimen lähteenä voi olla keskus-, alue- tai paikallishallintoyksiköiden, alue tai paikallisten julkisviranomaisten tai julkisen yrityksen lisäksi myös yksikkö, joka on määrätty hallinnoimaan julkisen vallan tukitoimien myöntämistä. Valtion tukea voi olla myös valtion määräysvallassa olevan yhteisön välityksellä myönnetty tuki.

Tukitoimen käsitettä ei ole määritelty tyhjentävästi. EU:n tuomioistuin on määritellyt tuen käsitteen suoraksi tai epäsuoraksi saajan taloudelliseksi eduksi, mihin ei olisi ollut oikeutta normaalisti liiketoiminnassa. Esimerkiksi avun antamisen sosiaalinen tarkoitus ei ole ratkaisevaa vaan taloudellinen lopputulos. Tuen tarkoituksella tai tavoitteella ei siten ole merkitystä, vaan sen vaikutuksella.

Tuen käsite on yleisluontoisempi kuin avustuksen käsite sen vuoksi, että tuella ei tarkoiteta ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös tukitoimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä, mutta jotka eri tavoin alentavat yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja jotka siten ovat sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia. Tukitoimen seurauksena voi siten olla joko yrityksen saama taloudellinen etu tai julkisen viranomaisen vähentyneet verot, maksut tai tulot. Esimerkkeinä tuki-instrumenteista voidaan mainita avustus, laina, verohuojennus, takaus ja pääomarahoitus.

Tuen selektiivinen luonne

Jotta kyseessä olisi perustamissopimuksen 107–109 artikloissa tarkoitettu ”todellinen” tukitoimi, on sen oltava luonteeltaan myös selektiivinen eli valikoiva. Tuki on selektiivinen, kun se on myönnetty vain

nimeltä mainituille yrityksille. Kyseessä voi olla myös tuki, joka myönnetään jäsenvaltion tietyn tuotannonalan kaikille yrityksille.

Käytännössä valikoivuus tarkoittaa sitä, että toimenpidettä hallinnoivat viranomaiset käyttävät harkintavaltaa, ja viranomaistoiminnalla vaikutetaan tällä tavoin yrityksen ja sen kilpailijoiden väliseen asemaan markkinoilla.

Yrityksen käsite

Yrityksen määritelmä on EU:n oikeuskäytännön mukaan laaja. Yrityksellä tarkoitetaan kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Esimerkiksi yksityishenkilöt ammatinharjoittajina täyttävät tämän kriteerin.

Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Valtiontuella on oltava vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin. Riittää, kun voidaan osoittaa, että tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Tuensaajan liiketoiminnallisella tai oikeudellisella asemalla ei ole merkitystä. Voittoa tuottamaton järjestökin voi siis harjoittaa taloudellista toimintaa.

Komissio on kuitenkin katsonut, että pienet tukimäärät eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kaupankäyntiin (De minimis -tuki). Tällainen tuki jää 107. artiklan 1. kohdassa määritellyn tukikiellon ulkopuolelle. Lähitulevaisuudessa on tulkintasäännöksi odotettavissa ns. taloudellisten vaikutusten testi, joka täsmentää toimenpiteen vaikutusta kilpailuun ja kaupankäyntiin.

Ilmoitusmenettely eli notifiointi

Komissiolle on annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklassa tehtäväksi valvoa valtiontukia. Valtiontukia koskevien menettelytapojen lähtökohta on se, että komissiolle on ilmoitettava ennakkoon kaikista suunnitelluista tukiohjelmista tai hyväksyttyihin tukiohjelmiin kuulumattomista yksittäisistä tuista (artikla 108 kohta 3).

Ilmoitusmenettelyn eli notifioinnin tarkoituksena on, että komissio voi tutkia tukien yhteensopivuuden yhteismarkkinoille. Uudet tukiohjelmat tai yksittäiset tuet voidaan saattaa voimaan ja ottaa käyttöön vasta, kun komissio on ne hyväksynyt. Ilman komission hyväksyntää myönnetyt tuet ovat laittomia, ja ne voidaan joutua perimään korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä. Keskeinen sääntö artiklan 108 tulkinnassa on neuvoston ns. menettelytapa-asetus (659/1999).

Mikäli vastuuviranomainen arvioi toimenpiteen artiklan 107 tarkoittamaksi valtiontueksi, tulee toimenpiteestä tehdä tuki-ilmoitus Euroopan komissiolle. Toimenpide voidaan panna täytäntöön vasta, kun komissio on asian hyväksynyt.

Tuki-ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse laatia, kun kyseessä on de minimis -tuki tai ryhmäpoikkeukset eli pk-yritys-, työllisyys- tai koulutustuki.

Tukien hyväksyttävyyden arviointi

Artiklan 107 kohdan 3 mukaan yhteismarkkinoille soveltuvina voidaan pitää

- tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma,
- tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen,
- tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla,
- tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisössä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla sekä
- muuta tukea, josta neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta.

Komissio on antanut runsaasti alemmanasteisia säädöksiä (mm. suuntaviivoja, tiedonantoja, puitesääntöjä), jotka täsmentävät 107. artiklan 3. kohdan hyväksyttävyyden perusteita. Kun kansalliset viranomaiset arvioivat, että suunniteltu tukiohjelma täyttää jonkun perusteen, komissiolle tehdään 108. artiklan 3. kohdan mukainen ennakkoilmoitus aiotusta tukiohjelmasta. Jos säädösten edellytykset täyttyvät, komissio voi katsoa toimenpiteen määräajaksi yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

Keskeisiä tukien hyväksyttävyyttä määritteleviä asiakirjoja ovat mm.

- yleinen ryhmäpoikkeusasetus (komission asetus 800/2008, EUVL 9.8.2008 L 214/16)
- ympäristönsuojelun suuntaviivat (EUVL 1.4.2008 C 82/1)
- tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan puitteet (EUVL 30.12.2006 C 323/1)
- aluetuen suuntaviivat (EYVL 4.3.2006 C 54/13)
- maan ja rakennusten myynti (EYVL 10.7.1997 C 209/3)
- takaukset (EUVL 20.6.2008 C 155/10)
- tuen laskennassa käytettävä viitekorko (EUVL 19.1.2008 C 14/6)
- valtiontuki ja riskirahoitus (EUVL 18.8.2006 C 194/2)

Komissio ei pääsääntöisesti hyväksy sellaisen toiminnan rahoittamista, jonka hyväksyttävyydestä se ei ole erikseen määritellyt tulkintaohjeita.

Raha-automaattiavustukset valtiontukina

Esko Romppainen on väitöskirjassaan Sosiaali- ja terveysjärjestön oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestämisessä tarkastellut avustuslain tehtävää suhteessa muuhun avustus- ja tukilainsäädäntöön. Romppaisen näkemyksen mukaan Valtionavustuslain (27.7.2001/688) 3 §:ssä olevan nimenomaisen rajauksen mukaan sitä ei sovelleta raha-automaattien, kasinopelien eikä pelikasino- tai totopelitoiminnan tuotoista myönnettäviin avustuksiin, ja avustuslakia voidaan siten tällä perusteella pitää erityislakina suhteessa valtionavustuslakiin.

Samoin avustuslaki on yritystuen yleisistä ehdoista annettuun lakiin nähden erityislaki, eikä viimeksi mainitun lain ehdot tule avustustoiminnassa sovellettaviksi. Arpajaislain 17 §:n 2 momentin mukaan RAY:n tuottojen käyttötarkoituksena on terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen. Nämä tavoitteet poikkeavat tavoitteista, joita yritystuilla tavoitellaan. Arpajaislain mukaisen tuoton käyttötarkoituksena ei ole tarkoitettu tukea yritystoimintaa, vaan aatteellisen ja yleishyödyllisten järjestöjen terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävää toimintaa.

Avustuslakiin on sisällytetty valtionavustuslakia vastaavia säännöksiä muun muassa avustuslain 4 §:n 1 momentin 5 kohta ja 4 §:n 2 momentti, sekä avustuksen käytön valvonta ja takaisinperintä. Avustuslain

4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan avustus voidaan myöntää valtion talousarvioin puitteissa, jos avustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. RAY:n avustusten osalta on siten haluttu huomioida myös valtiontukisäännösten näkökulma.

Lainsäädännössä eikä lainvalmisteluaineistossa ole nimenomaisesti otettu kantaa siihen, miten avustuslaissa mainittua vähäisyyttä tulisi arvioida. Lainsäädännön tarkoituksena on kuitenkin ollut erityisesti estää raha-automaattiavustusten ohjaaminen kohteisiin, joissa on tai on syntymässä yksityistä tarjontaa. Säännöksen tarkoituksena on estää avustusten vähäistä suurempi häiritsevä vaikutus kilpailuun ja markkinoiden toimintaan. Kieltosäännös voidaan liittää myös kilpailunrajoituslain 1 §:n mukaiseen tavoitteeseen terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun suojaamisesta, vaikka kilpailunrajoituslain perusteella ei RAY:n toimintaan voida välittömästi puuttua.

Tuen myöntäjä ja tuen käsite

Valtioneuvosto päättää avustusten jaosta, joten sinällään kyse on valtion varoista myönnetystä valtion tuesta. Avustuslain julkista tukea koskevat määritelmät vastaavat perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaa tukea. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole selkeästi otettu kantaa siihen, missä tilanteissa raha-automaattiavustus voisi olla perustamissopimuksessa tarkoitettua julkista tukea.

Tuen selektiivinen luonne

RAY:tä koskevissa tutkimuksissa raha-automaattiavustuksia on pidetty oikeudelliselta luonteeltaan harkinnanvaraisena valtionapuna. Avustuspäätös tehdään tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen, sillä millään yhteisöllä tai säätiöllä ei ole nimenomaista lakiin perustuvaa oikeutta avustuksen saamiseen.

Yrityksen käsite

Avustuslain mukaan avustuksia myönnetään vain yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille, eikä avustuksia voida myöntää voittoa tavoitteleville yrityksille.

Järjestö ei ole valtion tukea koskevien sääntöjen tarkoittama yritys silloin, kun se harjoittaa vastikkeelliseen sopimukseen perustumatonta toimintaa, kuten edunvalvontaa tai tukihenkilö- ja vapaaehtoistoimintaa. Järjestö voi kuitenkin olla perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukainen yritys silloin, kun järjestö tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja, joiden tuottaminen perustuu suoraan asiakkaan tai kunnan kanssa tehtyyn sopimukseen. Palvelujen tuottamisessa syntyy sopimussuhde kahden oikeudellisesti erillisen osapuolen välillä. Vastikkeen suorittajan on asiakas, kunta taikka osittain kunta ja asiakas yhdessä.

Myös järjestön harjoittama kokeilu- ja kehittämistoiminta saattaa funktionaalisesti täyttää yrityksen tunnusmerkit, mikäli kehitystoiminnan tulokset johtavat mahdollisuuteen hyödyntää niitä taloudellisen edun muodossa kaupallisilla markkinoilla. Siten periaatteellisesti vain järjestön järjestötoiminnan tutkimiseen ja kehittämiseen myönnetty avustus ei ole kiellettyä valtiontukea. Ehdot, joilla komissio on tiedonannossaan hyväksynyt tutkimus- ja kehittämistoimintaan annetut julkiset tuet, eivät kuitenkaan ole sovellettavissa järjestöihin.

Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Avustuslakiin sisältyvien kieltosäännösten tarkoituksena on ollut varmistaa se, ettei avustuksilla olisi Euroopan talousalueella merkittäviä kilpailua tai markkinoiden toimintaa häiritseviä vaikutuksia.

Tuen käyttötarkoitus

Merkittävänä on pidetty sitä, että arpajaislain mukaisesti avustusten käyttötarkoituksena on terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen. Romppaisen väitöskirjassaan esittämän näkemyksen mukaan avustusten käytölle ei siten ole asetettu kansantalouden kasvuedellytyksiä ja yritystoiminnan tehokkuutta edistäviä tavoitteita, jotka ovat yritystukien tavoitteina. Tuet kohdistuvat sosiaali- ja terveysjärjestöihin, joiden toiminnan tavoitteet ovat yhteneväisiä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lainsäädännön tavoitteiden kanssa. Avustuslain säätämisellä on haluttu tukea järjestöjen, muun muassa aatteellisten yhdistysten harjoittamaa yleishyödyllistä toimintaa terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisessä. Tarkoitus on aivan muu kuin yhteisön ja kansallisissa valtiontuissa, joissa tukien tarkoituksena on synnyttää mm. uusia työpaikkoja ja edistää tuotekehitystä ja siten eurooppalaisen teollisuuden kilpailukykyisyyttä.

Ryhmäpoikkeusasetus tai yksittäisen tuen notifiointi

EU:n valtiontukisäännösten perusteella avustuslain mukaista järjestelmää ei voida notifioida yritystukijärjestelmänä, sillä ryhmäpoikkeusasetus ei anna komissiolle mahdollisuutta ryhmäpoikkeuksen tai yksittäisenkään poikkeuksen antamiseen sillä perusteella, että tuen tarkoitus on sosiaali- ja terveyspoliittinen. Tuen hyväksyttävyyttä arvioidaan sen todellisen vaikutuksen perusteella, mikä sillä on kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen.

De minimis

De minimis-asetus koskee kaikkea valtiontukea lähtökohtaisesti riippumatta sen käyttötarkoituksesta. De minimis- asetuksen mukaan pääsääntöisesti tuki, joka ei ylitä 200 000 euron enimmäismäärää kolmen vuoden ajanjaksolla, ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua.

Avustuslain 4 §:n 2 momentin mukaan avustus ei saa yhdessä muiden julkisten avustusten kanssa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtion avustuksen tai julkisen tuen enimmäismäärää. Säädöksen tarkoituksena on varmistaa, ettei avustuksilla olisi merkittäviä kilpailua tai markkinoiden toimintaa häiritseviä vaikutuksia eli on haluttu huomioida yhteisön valtiontukisääntelyjen sääntelytarkoitus ilman, että RAY:n myöntämiä avustuksia sellaisenaan olisi pidetty lähtökohtaisesti valtionavustuksina.

Nykyinen käytäntö

Avustuslain tulkintaohjeissa on todettu, että RAY:n on riittävällä tavalla selvitettävä, onko avustuksen myöntämisellä kilpailua tai markkinoiden toimintaa häiritseviä vaikutuksia. Avustustoiminnan sisäisessä ohjeistuksessa on todettu, että markkinaehtoisuuden kehittymistä palvelutuotannon eri sektoreissa seurataan osastopäällikön määrittämällä tavalla ja harkittaessa avustuksen myöntämistä palvelutuotantoon liittyvään kohteeseen hakijalta pyydetään selvitystä siitä, että avustus ei aiheuta vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa. Konkreettista ohjeistusta tai esimerkkejä siitä, miten vähäisyyttä tulisi arvioida, ei tulkintaohjeissa ole.

Nykyisessä käytännössä keskustelua herättää järjestöjen palvelutoiminta. Joidenkin haastateltujen asiantuntijoiden mukaan on epäselvää, mikä on RAY:n tahtotila siihen, voiko järjestö olla merkittävä palveluntuottaja. Todettiin, että RAY:ssä ja laajemminkin yhteiskunnassa on epävarmuutta siitä, mihin vedetään raja kunnan ja muiden toimijoiden välille palveluntuottajana Osa haastatelluista oli sitä mieltä, että RAY tulkitsee liian tiukasti EU:n kilpailusäädöksiä suhtautuessaan järjestöjen palvelutoimintaan ja varoessaan sen rahoittamista. Toisaalta kuten Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2006 tekemässä RAY:n ennalta ehkäisevän toiminnan arvioinnissa on tuotu esille, on RAY:n palvelutoiminta paikannut erityisesti ennalta ehkäisevien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta sitä kuntien lakisääteistä palveluaukkoa, joka on syntynyt siitä, että kunnat ovat merkittävissä määrin vetäytyneet näiden palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta. Tällöin kyse ei ole pelkästään sen arvioimisesta, aiheuttaako RAY:n rahoittama palvelutuotanto kilpailun vääristymiä, vaan myös siitä, millä tavoin kuntien lakisääteiset tehtävät tulevat ylipäätään hoidetuiksi.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan joissakin tapauksessa voi olla perusteltua esimerkiksi syrjäseuduilla maantieteellisten syiden takia, että RAY tukee palvelutoimintaa, koska kilpailua ei ole. Lisäksi oli huolta siitä, että tulevaisuudessa ei voida tuottaa palveluja ilman yhtiöittämistä. Kysymykseksi nostettiin esimerkiksi, miten palvelut toteutuvat ilman aatteellisia järjestöjä, koska yritystoiminta siirtyy muualle, jos toiminnasta ei tule voittoa. Esimerkiksi lastensuojelun kentällä ja erityisryhmien, kuten vammaisryhmien, kuntoutuksessa pidetään tärkeänä, että palveluntuottajana on järjestö. RAY:n avustaman palvelutuotannon yhteydessä voidaan myös kysyä, täyttääkö sen rahoittama palvelutoiminta sellaista lakisääteistä palveluaukkoa, josta kuntien tulisi kantaa järjestämis- ja mahdollisesti myös tuottamisvastuu. Näihin kysymyksiin palaamme vielä erikseen arviointiraportin analyysiosiossa.

RAY:n toiminnan ohjaukseen liittyvä lainsäädäntö

STM ohjaa hallinnonalaansa operatiivisesti tulosohjauksella, jolla asetetaan virastoille ja yksiköille tavoitteita, määritellään niiden resursseja sekä annetaan yksiköille palautetta tavoitteiden saavuttamisesta. RAY ei ole vastaavalla tavalla sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva organisaatio kuten esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Fimea tai Valvira. STM ei näin ollen laadi vastaavantyyppistä tulossopimusta, vaan tekee RAY:n kanssa niin sanotun tulostavoitesopimuksen. Toisaalta on myös vaikea nähdä, että tässä toimessa STM voisi kokonaan jäädä ministeriötä sitovien valtionhallinnon yleisten säännösten ulkopuolella, jotka koskevat valtionhallinnon tulosohjausmenettelyä ja tuloksellisuuden raportointia. Tältä osin STM:n toimintaa ohjaavia keskeisiä normeja ja ohjeita ovat muun muassa:

- laki valtion talousarviosta (432/1988) muutoksineen
- asetus valtion talousarviosta (1234/1992) muutoksineen
- valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta, TM 0402, 31.3.2004, osittain muutettu TM 0501, 6.4.2005 ja TM 0601, 6.4.2006 sekä TM 0701, 26.4.2007
- valtiovarainministeriön ohje valtion tilinpäätöskertomuksen laatimisesta, VM 57/01/2008, 10.12.2008

Avustusehtojen muuttaminen ja muutoksenhakumenettely

Avustuspäätöksiä koskevat muutosasiat voidaan jakaa neljään päätyyppiin:

- avustuksen saajan hakemuksesta tapahtuvat muutospäätökset (käyttötarkoituksen muutos, avustuksen siirtäminen toiselle yleishyödylliselle yhteisölle tai muiden ehtojen muutos)
- avustusten käyttöajan pidennykset
- avustusten takaisinperinnän kohtuullistaminen tai siitä luopuminen ja
- oikaisupyyntö valtioneuvoston, STM:n tai RAY:n päätökseen.

Muutospäätökset ja -ilmoitukset avustuksen saajan hakemuksesta

Avustuslain 36 §:n mukaan STM voi avustuksen saajan hakemuksesta erityisestä syystä:

1. muuttaa avustuspäätökseen liittyviä ehtoja ja rajoituksia;
2. korottaa avustuksen enimmäismäärää toiminnasta tai hankkeesta sekä muuttaa muita avustuksen myöntämisen ja maksamisen perusteita;
3. muuttaa vähäisessä määrin avustuksen käyttötarkoitusta;
4. lyhentää omaisuuden käyttöaikaa (ns. avustusten vanhentumisaikaa);
5. pidentää avustuksen käyttöaikaa erityisestä syystä (RAY päättää alle kahden vuoden pidennyksistä)
6. siirtää myönnetyn avustuksen erityisestä syystä toiselle yleishyödylliselle avustuslain edellytykset täyttävälle järjestölle käytettäväksi samaan tarkoitukseen (edellytyksenä on, että avustuksen vastaanottaja on sitoutunut vastaamaan alkuperäisistä avustusehdoista).

Saatuaan järjestön muutoshakemuksen, STM pyytää hakemuksesta RAY:n lausunnon (Avustuslaki 42 §). Lausunnosta ja käyttöajan pidennyksestä päättää RAY:n johtokunta. STM päättää muutoshakemuksesta. RAY:n omassa ohjeistuksessa on kirjattuna muutospäätösten- ja ilmoitusten käsittelyperiaatteet.

Käyttöajan pidennyspäätökset ja -lausunnot sekä takaisinperintä

Avustuslain 36 §:n 3 momentin mukaan RAY päättää avustuksen enintään kahden vuoden mittaisista käyttöajan pidennyksistä. Tätä pidemmistä käyttöajan pidennyksistä päättää STM. Jos RAY on jo kertaalleen pidentänyt käyttöaikaa vähintään kahdella vuodella ja järjestö hakee uutta pidennystä, pidennyksestä päättää STM. Jos RAY on pidentänyt käyttöaikaa vuodella, yhden lisävuoden pidentämispäätöksen tekee edelleen RAY. STM:n päätösvaltaan kuuluvista pidennyshakemuksista RAY laatii lausunnon STM:lle vastaavilla periaatteilla kuin kyse olisi RAY:n päätösvaltaan kuuluvasta pidennyksestä.

Avustuksen takaisinperinnästä on säädetty avustuslain 26–36 §:issä. Järjestö voi hakea takaisinperinnästä luopumista. RAY laatii takaisinperinnästä lausunnon STM:lle, joka tekee asiasta päätöksen.

Oikaisuvaatimukset

Avustuslain 40 §:n mukaan valtioneuvoston, STM:n tai RAY:n päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymätön asianosainen voi hakea oikaisua 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimus tehdään STM:lle.

Hakijaorganisaation saadessa kielteisen päätöksen se voi hakea oikaisua päätökseen STM:ltä. RAY antaa tällöin lausunnon, jossa perustellaan tehty ratkaisu. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätöksen saa valittamalla hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (585/1996) säädetään.

Hyvään hallintoon liittyvä lainsäädäntö

RAY on avustuslain mukaan velvollinen soveltamaan toiminnassaan hallintolakia, kielilakia ja viranomaisten toiminnasta annettua lakia. Hallintolaki koskee RAY:tä kokonaisuudessaan eli myös RAY:n hallitusta. Hallintolain 2 §:n mukaan laissa on säädetty hyvän hallinnon perusteista ja noudatettavista menettelytavoista. Hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (*viranomainen*). Lisäksi lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Seuraavissa kappaleissa on lyhyesti käsitelty niitä hyvään hallintoon liittyviä asioita, jotka ovat RAY:n toiminnan osalta erityisesti nousseet esille:

1. Esteellisyys

Hallintolain (434/2003) 2 §:n 3 momentin nojalla RAY:een sovelletaan kyseistä lakia sen hoitaessa hallintotehtäviä. RAY:stä annetun valtioneuvoston asetuksen 17 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan yhdistyksessä noudatetaan hallintolakia käsiteltäessä yhdistyksen tuotoista myönnettäviä avustuksia. Arpajaislain muutosehdotuksen (HE 207/2010) 54 §:n mukaan rahapeliyhteisön luottamus- ja toimihenkilön esteellisyydestä tämän hoitaessa julkisia hallintotehtäviä on voimassa, mitä hallintolaissa säädetään virkamiehen esteellisyydestä. Ehdotuksessa on todettu, että asetuksen 17 §:n ensimmäinen virke on tarpeeton. Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan lainkaan käsitelty asetuksen 17 §:n toista virkettä, jossa todetaan seuraavaa: ”Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan osalta noudatetaan lakia kuitenkin siten, että yhdistyksen hallituksen jäsen on käsiteltäessä sen tuotosta myönnettäviä avustuksia koskevia asioita esteellinen vain silloin, kun hallituksessa käsitellään sanotussa lainkohdassa tarkoitetun yhteisön tai säätiön hakemusta tai muuta sitä välittömästi koskevaa asiaa.”

Arpajaislain muutosehdotuksen käsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta on antanut mietinnön hallituksen esityksestä (HaVM 32/2010 vp - HE 207/2010 vp). Mietinnössä on todettu seuraavaa:

> *”Muutosehdotus merkitsee muun muassa sitä, että viittaus kumottuun hallintomenettelylakiin (598/1982) korvataan viittauksella hallintolakiin. Voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen Raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001) 17 §:ään sisältyy myös vanhentunut viittaus. Kyseisen pykälän toisen virkkeen nojalla hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan osalta noudatetaan lakia kuitenkin siten, että Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen jäsen on käsiteltäessä Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta myönnettäviä avustuksia koskevia asioita esteellinen vain silloin, kun hallituksessa käsitellään hallituksen jäsenen edustaman yhteisön tai säätiön hakemusta tai muuta sitä välittömästi koskevaa asiaa. Tässä kohdin valiokunta toteaa, että hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohta on tarkennettuna korvannut kumotun hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan.*
>
> *Valiokunta pitää tärkeänä sen seikan varmistamista, että Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen niin sanotut järjestöjäsenet - Raha-automaattiyhdistyksen kokouksen valitsemat Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen jäsenet - eivät ole esteellisiä käsittelemään kyseisen*

rahapeliyhteisön tuotosta myönnettäviä avustuksia koskevia asioita yksinomaan sillä perusteella, että heidän voidaan katsoa omaavan järjestökentässä niin sanotun taustayhteisön tai -säätiön eli toisin sanoen heidän voidaan katsoa edustavan jotakin yhteisöä tai säätiötä, joka on esimerkiksi avustuksen hakijana. Järjestöjäsen on kuitenkin esteellinen osallistumaan sellaisen avustusta koskevan asian käsittelyyn, joka koskee nimenomaisesti ja välittömästi hänen edustamaansa yhteisöä tai säätiötä. Raha-automaattiyhdistyksen hallitustyöskentelyssä ei pidä syntyä tilannetta, jossa järjestöjäsenet voisivat olla aina jäävejä käsiteltäessä avustusasioita. Muilta osin tulevat sovellettaviksi hallintolain esteellisyysperusteet, kuten sukulaisuusperuste. Hallintovaliokunnan ehdottamassa muodossa 54 §:n 1 momentti kuuluu seuraavasti: "Raha-automaatti-, kasinopeli- ja pelikasinotoimintaa harjoittavan rahapeliyhteisön luottamus- ja toimihenkilön esteellisyydestä tämän hoitaessa julkisia hallintotehtäviä on voimassa, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään virkamiehen esteellisyydestä. Rahapeliyhteisön hallituksen jäsen ei kuitenkaan ole esteellinen käsittelemään rahapeliyhteisön tuotosta myönnettäviä avustuksia koskevia asioita yksinomaan sillä perusteella, että yhdistyksen kokous on valinnut hänet rahapeliyhteisön hallituksen jäseneksi, jollei asia koske välittömästi hänen edustamaansa yhteisöä tai säätiötä."

Arpajaislain muutosehdotusten eduskuntakäsittelyssä arpajaislakiin kirjattiin lopulta esteellisyyden osalta seuraavaa:

> ”Edellä 1 momentissa tarkoitetut toimihenkilöt ovat virkavastuun alaisia valmistellessaan 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua jakoehdotusta.”
>
> ”Edellä 1 momentissa tarkoitetut luottamushenkilöt ovat virkavastuun alaisia osallistuessaan 20 §:n 1 momentissa tarkoitetusta jakoehdotuksesta päättämiseen.”

Lisäksi esteellisyyden osalta voidaan kiinnittää huomiota muuhunkin, kuin pelkästään avustusten myöntämistä koskevaan päätöksentekoon. RAY:n hallituksen puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja viisi muuta jäsentä määrää valtioneuvosto ja toisen varapuheenjohtajan ja kuusi muuta jäsentä yhdistyksen kokous. Hallitus puolestaan tekee valtioneuvostolle ehdotuksen yhdistyksen tuotoista jaettavien avustusten jaosta ja huolehtii avustusten käytön valvonnan järjestämisestä. Eli hallituksen jäsenet edustavat todennäköisesti yhdistyksiä ja säätiöitä, jotka saavat avustuksia ja päättävät samalla itse siitä, miten heitä valvotaan. Hallintovaliokunta katsoi kuitenkin mietinnössään, ettei tästä aiheudu esteellisyyttä.

2. Avustusvalmistelun läpinäkyvyys

Haastatteluissa korostui epäkohtana läpinäkyvien avustuskriteerien puute. Läpinäkyvien avustusharkinnan kriteerien puute on nostettu esille myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 117/2006 Raha-automaattiavustukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn. Tarkastusvirasto piti merkittävänä puutteena sitä, ettei RAY:ssä ole käytössä julkista avustusharkinnan kriteeristöä. Tarkastusvirasto katsoi, että hakemusten käsittelyn läpinäkyvyys paranisi, jos nykyisin hajallaan oleva ohjeistus koottaisiin yhdeksi avustusvalmistelun kriteeristöksi. Kriteeristön avulla järjestöille viestitettäisiin myös, mitkä ovat hyvän avustettavan toiminnan laatuvaatimukset.

3. Hakijoiden yhdenvertainen kohtelu

Yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu on yksi keskeisiä hyvän hallinnon periaatteita. RAY:tä koskevassa lainsäädännössä on säädetty päätöksen sisällöstä. Erityisesti ei ole kuitenkaan säädetty/ohjeistettu siitä, miten päätös tulisi sisällöllisesti perustella. Koska tällaiset perustelut eivät käy ilmi päätöksistä, on jälkikäteen vaikeaa tai mahdotonta todentaa sitä, onko hakijoita kohdeltu yhdenvertaisesti. Eli onko avustusharkinta tapahtunut hakijoiden osalta yhdenvertaisesti.

4. Päätöksenteon joustavuus ja nopeus

Hyvän hallinnon periaatteita on asioiden nopea ja joustava käsittely. RAY:tä koskevassa lainsäädännössä on säädetty siitä, milloin hakemukset tulee tehdä ja milloin esitys STM:lle on tehtävä. Haastattelujen perusteella avustusprosessin pitkää kestoa on kuitenkin pidetty ongelmallisena. Myös muutospäätösmenettelyä voidaan pitää hitaana.

5. Muutoksenhaun toimivuus

Hallintolain periaatteiden mukaan käytössä on oltava tehokkaat oikeusturvakeinot eli muutoksenhakumenettelyt ja päätösten tulee olla perusteltuja.

3. Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan analyysi

3.1. RAY:n avustustoiminnan yleispiirteet

Avustuslajit

RAY:ssä avustukset voidaan myöntää lain (laki raha-automaattiavustuksista 1056/2001) mukaisesti joko 1. toiminta-avustuksena tai 2. erityisavustuksena. Käytännön tasolla tämä toteutuu siten, että RAY myöntää kolmen tyyppisiä avustuksia eli toiminta-avustuksia (A), investointiavustuksia (B) tai projektiavustuksia (C).

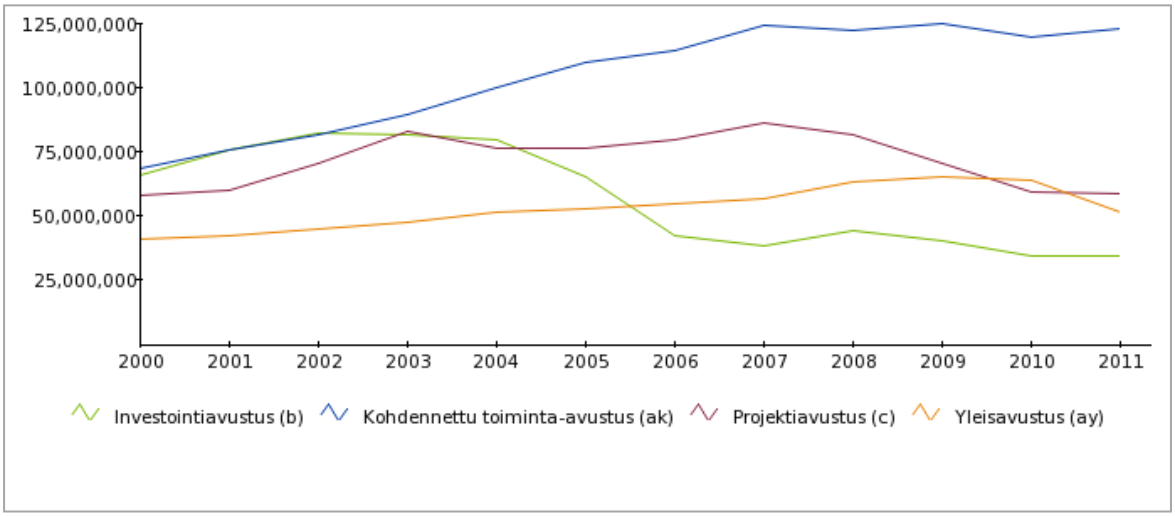
1. *Toiminta-avustukset* jakautuvat edelleen yleisavustuksiin (Ay) sekä kohdennettuihin toiminta-avustuksiin (Ak). Yleisavustusta myönnetään nimensä mukaisesti toimintaan kohdistuvana yleisenä tukena, ”vakiintuneille, valtakunnallisesti toimiville ja kansallisesti merkittävillä sosiaali- ja terveysjärjestöille” Vastaavasti kohdennettuja toiminta-avustuksia myönnetään sellaisiin toimintoihin, jotka on erotettu järjestön toiminnan kokonaisuudesta. Mm. hakuoppaassa todetaan, että avustusta ”saa käyttää vain avustettavasta toiminnasta aiheutuviin nettokuluihin eli erilliskuluihin, joista on vähennetty kyseisestä toiminnasta aiheutuneet erillistuotot”.

2. *Erityisavustus* voidaan myöntää 1) investointiavustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan (B); tai 2) projektiavustuksena kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen (Ci) taikka muuhun tarkoitukseltaan rajattuun määräaikaiseen erillishankkeeseen (Ck). Investointiavustuksella, jotka ovat siis aina hankekohtaisia erityisavustuksia, (B) voidaan kattaa mm. järjestön käyttöomaisuuden (esim. atk-laitteet) ja toimitilojen hankintoja tai peruskorjaus- ja uudisrakentamishankkeita. Investointiavustuksilla voidaan kattaa vain osa syntyvistä kokonaiskuluista ja avustuksen saajalta edellytetään näin ollen

myös omarahoitusta, joka vaihtelee hankkeiden luonteen mukaan. Ci-avustusta myönnetään innovatiivisiin ja uusien toimintamallien luomiseen tähtääviin projekteihin. Ck-avustuksella katetaan puolestaan lyhytaikaisia, kertaluontoisia projekteja, joilta ei edellytetä samanlaista innovatiivisuutta kuin Ci-avustuksilta. Projektiavustusta voi käyttää projektin toiminnasta syntyneisiin erilliskuluihin sekä hankintoihin, joiden käyttöikä ei ole olennaisesti pidempi kuin projektin kesto.

Kuten alla olevasta kuviosta käy ilmi, on kohdennettujen toiminta-avustusten osuus kasvanut 2000-luvulla merkittävästi ja tasaisesti. Myös yleisavustusten volyymi kasvoi pitkään, mutta putosi kuluvana vuonna (2011) vuoden 2000 tasolle. Sen sijaan investointiavustusten määrä on laskenut vuoden 2000 tasoon verrattuna. Suurin pudotus investointiavustusten volyymissa tapahtui vuosina 2005–2006. Projektiavustusten osuus on viimeisten kolmen vuoden aikana palautunut 2000-luvun alun lukemiin, vuosien 2002–2008 korkeampien lukujen jälkeen.

Kuvio 2. Avustusten jakautuminen (euroissa) avustuslajeittain vv. 2000–2011. Lähde: www.rahis.fi.



Kaikkia RAY:n pelitoiminnan tuottoja ei suinkaan jaeta avustuksina järjestöille. Esimerkiksi vuonna 2009 pelituottoja kertyi kaiken kaikkiaan 650,8 miljoonaa euroa. Siitä avustuksia jaettiin 385,7 miljoonaa euroa, joista Valtiokonttorille osoitettiin 102,8 miljoonaa euroa käytettäväksi sotainvalidien sairaskotien käyttökustannuksiin ja rintamaveteraanien kuntoutukseen. Yhteensä, edellisiltä vuosilta palautuneet ja jakamattomat sekä seuraavien vuosien käyttöön jätetyt varat huomioon ottaen, sosiaali- ja terveysalan järjestöille ehdotettiin jaettavaksi 278,2 miljoonaa euroa – noin 43 % pelitoiminnan tuotoista. Muilta osin pelitoiminnan tuotto jakautui seuraavasti: sijoituspaikkamaksuihin 89,9 miljoonaa euroa, arpajaisveroihin 53,6 miljoonaa euroa, palkkoihin ja sosiaalikuluihin 54 miljoonaa euroa, investointeihin 28 miljoonaa euroa ja muihin kuluihin 50,2 miljoonaa euroa.

Yleiskuvaus avustusprosessista

Toiminnallisesti RAY:n avustuskäytännön voi ajatella koostuvan kolmesta eri osaprosessista, jotka liittyvät avustustoiminnassa keskeisesti mukana olevaan kolmeen organisaatioon: Raha-automaattiyhdistykseen, sosiaali- ja terveysministeriöön sekä valtioneuvostoon.

- Avustuksia haetaan RAY:ltä kolmen eri hakuajan puitteissa. Ensimmäisenä hakuun tulevat uudet rakennushankkeet tai suurehkot peruskorjaukset, joiden osalta hakemukset tulee toimittaa maaliskuun loppuun mennessä. Toukokuun loppuun mennessä tulee toimittaa hakemukset

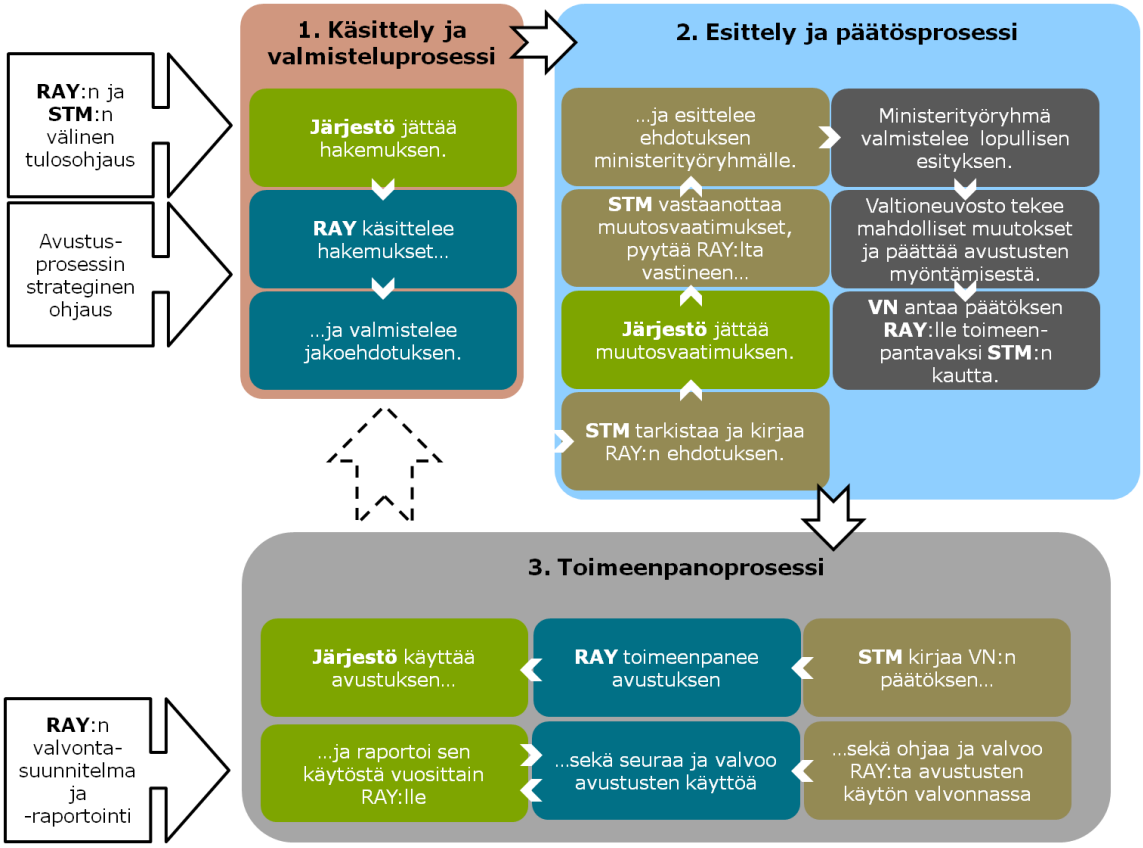
uusiin kokeilu- käynnistämis- ja kehittämistoimintoihin. Kaikkia muita avustustoimintoja koskevat hakemukset tulee toimittaa syyskuun loppuun mennessä. RAY:n kerran vuodessa (helmi-maaliskuussa kaikissa valtakunnallisissa lehdissä sekä virallisessa lehdessä) julkaisemissa hakuilmoituksissa todetaan hakuaikojen lisäksi se, ketkä ja mitä tarkoitusta varten avustuksia voidaan hakea sekä avustustoiminnan yhteystiedot.

- Hakemusten saapumisen jälkeen ensimmäinen prosessin osa on RAY:n sisällä tapahtuva hakemusten **käsittely- ja valmisteluprosessi**, joka alkaa hakijan jättämän hakemuksen kirjaamisesta saapuneeksi ja päättyy RAY:n hallituksen STM:lle tekemään vuotuiseen, kaikki avustettavat hankkeet sisältävään jakoehdotukseen.

- Prosessin toista osaa voisi nimittää **esittely- ja päätösprosessiksi**, sillä sen aikana STM käsittelee RAY:n hallituksen jakoehdotukseen kohdistuvat muutosvaatimukset ja antaa jakoehdotuksen korjaukset ja lisäykset muutosesityksinä sosiaali- ja terveyspoliittiselle ministerityöryhmälle. Ministerityöryhmä käy muutokset läpi, minkä jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö laatii esityksen valtioneuvostolle, joka tekee jakoesityksestä lopullisen päätöksen.

- Prosessin kolmannessa osaprosessissa RAY toimeenpanee valtioneuvoston päätöksen (**toimeenpanoprosessi**). RAY antaa päätöksen tiedoksi hakijoille internetin kautta, suorittaa maksatukset hakijoiden pyynnöstä ja seuraa ja valvoo avustuksen käyttöä tarkastusten ja huhtikuun loppuun mennessä toimitettavien vuosiselvitysten kautta.

Kuvio 3. Avustustoiminta prosesseina.



Tässä arvioinnissa prosessien tarkastelu on jaettu kahdelle tasolle. Luvussa 3 tarkasteluun otetaan yllä mainitut osaprosessit eli operatiiviset avustustoiminnan prosessit. Luvussa 4 tarkastelun kohteena on puolestaan RAY:n avustustoiminnan ohjaukseen liittyvät (sisäiset ja ulkoiset) prosessit. Arvioinnin

näkökulma on pitkälti prosessien sisäisessä toteutuksessa ja sen toimivuudessa ja tarkoituksenmukaisuudessa. Järjestöjen näkökanta prosessien toimivuuteen on mainittu erikseen järjestöjä koskevien prosessien yhteydessä[8].

RAY:n avustustoiminnan erityispiirteet

RAY kuuluu avustustoiminnan volyyminsä ansiosta Suomen suurimpien rahoitusorganisaatioiden joukkoon. Esimerkiksi Suomen Akatemia jakaa tiederahoitukseen noin 300 miljoonaa euroa/vuosi (henkilökuntaa noin 160 henkeä) ja Tekes myöntää tutkimukseen ja kehitykseen (tutkimus- & kehitys-rahoitusta) yli 600 miljoonaa euroa/vuosi (henkilökuntaa noin 400 henkeä, joista 90 ELY-keskuksissa). RAY:ltä haettiin avustuksia vuonna 2011 yhteensä 423 miljoonaa euroa, mikä on 100 miljoonaa euroa eli noin viidenneksen vähemmän kuin edellisenä vuonna (520 miljoona euroa). Vuoden 2011 hakukierroksella avustusta haki 1123 järjestöä 2426 hankkeeseen tai toimintoon. Koska järjestöt jättävät useampia hakemuksia, on hakemusten kokonaismäärä yli kaksinkertainen hakijoiden määrään verrattuna.

RAY:n avustusosastolla hakemuksia käsittelee noin 30 henkilöä. Näistä 12 henkilöä toimii avustusesityksen valmistelijoina, 11 avustustoiminnan valvojina ja yhdeksän viestintä- kehittämis- ja tukitehtävissä. Avustustoimintaa johtaa RAY:n varatoimitusjohtaja, apunaan avustusosaston osastopäällikkö, valmistelupäällikkö ja valvontapäällikkö. Muihin rahoitusta jakaviin organisaatioihin verrattuna RAY:n toimeenpanon, seurannan ja valvonnan resurssit ovat huomattavasti vähäisemmät. Valmistelijaa kohden hakemuksia on RAY:llä käsiteltävänä keskimäärin noin 240.

Haetusta 423 miljoonasta eurosta avustuksia sosiaali- ja terveysalan järjestöille myönnettiin yhteensä 268 miljoonaa euroa. Siten noin 63 % haetulle summalle myönnettiin avustus (myönnetyt avustukset/hakemukset euroina). Avustushakemusten määrä on laskenut viime aikoina siitä huolimatta, että avustustoimintaan käytettävä summa on lievästi kasvanut. Osittain tämän arvellaan johtuvan siitä, että RAY ei enää rahoita kilpailutuksen alaiseen toimintaan kohdistuvia investointeja ja osittain siitä, että uusia projektihakemuksia tulee valmistelukriteerien tiukennuttua 2009 entistä vähemmän (Vuoden 2011 avustustoiminnan taustamuistio, RAY 2010).

Avustuslajeittain tarkasteltuna avustukset jakautuivat vuonna 2011 seuraavasti: 46 % (n. 123,1 Me) jaettiin kohdennettuina toiminta-avustuksina, 22 % (n. 58,8 Me) projektiavustuksina, 19 % (51,9 Me) yleisavustuksina ja 13 % (n. 34,4 Me) investointiavustuksina.

Merkittävä ero kotimaisiin verrokkikohteisiin (Suomen Akatemian ja Tekesin lisäksi myös ulkoasiainministeriön avustustoiminta ja Työsuojelurahasto) verrattuna RAY:n toiminnassa on se, että RAY:n avustustoiminnan tuottojen lähde ei ole suoranaisesti valtion harjoittaman talouspolitiikan piirissä, vaan tuotot syntyvät rahapelaamisen kautta. Tosin vallitsevien budjetointikäytäntöjen mukaan nämä RAY:n toiminnan perusteella syntyneet tuotot on liitetty osaksi valtion talousarviota. Myös niin sanotussa avustuslaissa todetaan, että tiettyjen edellytysten täyttyessä avustus voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa. Toisin sanoen rahapelaamisen tuotot on lainsäädännöllä sekä budjettikäytännöillä integroitu osaksi valtion taloutta ja sen hoitoa.

[8] Arviointia varten ei tehty erillistä järjestökyselyä vaan arviointi nojautui järjestöille tehtyyn verkkokyselyyn (STM 2010) ja muihin järjestöille suunnattuihin RAY:tä koskeviin tutkimuksiin kuten Heiskasen (2010) kyselyyn 355 järjestölle avustustoiminnan haku-, myöntämis-, maksamis- ja valvontaprosessista. Näitä lähteitä täydennettiin eri järjestösektoreita edustavien järjestöjen haastatteluilla.

Poikkeuksellista tämän osalta kuitenkin on se, että näitä avustuksia ei ole notifioitu valtionavustuksina EU:n komissiolle. STM:n katsantokannan mukaan tältä osin on haluttu säilyttää avustustoiminnan varojen tietynlainen itsenäisyys suhteessa EU:n kilpailulainsäädäntöön ja valtiontukilainsäädäntöön. Avustustoiminnan varojen kohdentaminen terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ei-taloudellisen toiminnan muodossa on nähty tähän riittävänä perusteena. Kuitenkin sosiaali- ja terveyssektorilla tapahtunut voimakas viimeaikainen yksityisen yritystoiminnan kehitys on muuttanut sektorin toimintaympäristön tosiasiallista tilannetta olennaisella tavalla. Tällöin kysymys siitä, milloin jokin palvelu on tai ei ole markkinaehtoista, on noussut uuteen valoon. Kuten VTV:n vuodelta 2006 olevassa raportissa todetaan, on puhuttava RAY:n avustamasta järjestöjen toiminnasta, jolla on paikattu kuntien lakisääteistä palveluvelvoitteen aukkoa. Jos valtion budjetin valtiontukityyppistä rahoitusta ohjataan suoraan järjestöille tällaisten palveluaukkojen täyttämiseen, ei ole itsestään selvää, että järjestöt voisivat tuottaa nämä palvelut kustannustehokkaimmalla tavalla. Esimerkiksi tämäntyyppisissä tilanteissa kuntien järjestämä palveluiden kilpailutus takaisi varmimmin julkisten varojen tehokkaan käytön.

RAY:n rooli valtion budjettiin liitettyjen avustusten jakamisessa on toisenlainen kuin edellä mainittujen kansallisten viranomaisten, sillä se perustuu poliittiselle konsensukselle pelitoiminnan varojen kanavoimisesta sosiaaliseen ja terveydelliseen hyvinvointiin nimenomaan kansalaisjärjestöjen kautta. Suomen Akatemia, ulkoasiainministeriö, Työsuojelurahasto ja Tekes tekevät avustuspäätöksensä itse heille myönnettyjen valtuuksien puitteissa, mutta RAY:n voittovaroista tehdyt avustuspäätökset menevät viime kädessä valtioneuvoston tasolle päätettäviksi. Toisaalta kansalaisjärjestöt yleishyödyllisinä yhteisöinä on nähty mahdollisiksi avustusten saajiksi ja niiden keskeisiksi kanavoijiksi. Näin ollen RAY:n avustustoimintaan on kytkeytynyt paitsi varojen hankkiminen terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (asetus RAY:stä), myös valtion budjetääriset tavoitteet sekä kansalaisyhteiskunnan rakenteiden ylläpitäminen ja vahvistaminen. Järjestöjen rooli RAY:ssä onkin huomattavasti vahvempi kuin muissa vertailukohteissa, jotka kanavoivat varoja kansalaisjärjestöille (esim. ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhän tarkoitetut varat).

Eri avustuslajien erot

RAY eroaa myös avustusmuodoiltaan muista verrokkikohteista tai muista kansalaisjärjestöille tukea jakavista tahoista kuten EU:n komissiosta tai Suomen ulkoasiainministeriöstä. Esimerkiksi yleisavustuksen kaltaista, ei-kohdennettua avustusta, ei jaeta yhdenkään verrokkikohteen toimesta, vaan rahoituksen pääpaino on projektiluontoisissa tutkimus- ja kehittämistuissa. Myöskään suoraan kansalaisjärjestöjä rahoittavat tahot, kuten EU:n komissio tai ulkoasiainministeriö, eivät myönnä rahoitusta perustoiminnasta aiheutuviin (hallinnollisiin) kuluihin, vaan ainoastaan projekti- tai ohjelmamuotoisiin hankkeisiin. Ulkoasiainministeriön suurille kansalaisjärjestöille kohdistettuun monivuotiseen ohjelmalliseen tukeen sisältyy kuitenkin mahdollisuus kattaa ohjelmasta aiheutuvien hallinnollisten kulujen osuuksia ulkoasiainministeriön tuesta. Näiden yleiskulujen tulee kuitenkin selkeästi kohdistua järjestön ohjelmalliseen toimintaan. Myös EU:n komissio kompensoi hanke- tai ohjelmatoiminnasta järjestöille aiheutuvia hallinnollisia (lisä)kuluja käytettyyn tukeen perustuvan hallintomaksun (*administrative overheads*) kautta, jonka käyttöä ohjelman tai hankkeen hallinnointiin ei tarvitse rahoittajalle enää raportoida. Myöskään investointiavustuksia vastaavia tukia ei muilta rahoittajilta löydy, vaan yleistuen tapaan investoinnit on sidottu tuettavaan toimintaan.

RAY:n ja investointiavustuksia hakevien järjestöjen näkökulmasta investointi- ja yleisavustukset ovat perusteltuja. Esimerkiksi investointiavustusten avulla tuettuja erityisryhmille suunnattuja tukiasuntoja

tukevat RAY:n lisäksi hyvin harvat tahot. Raha-automaattiyhdistyksen oman näkemyksen mukaan yleisavustusta saavien järjestöjen ajatellaan muodostavan RAY-avusteisten sosiaali- ja terveysalan järjestöjen rungon, joille ko. avustuksen käyttöehtojen väljyys mahdollistaa myös toiminnallisen väljyyden, minkä katsotaan olevan aidon kansalaisjärjestötoiminnan etu. Yleisavustukset ja kohdennetut toiminta-avustukset ovat myös järjestöjen mielestä tärkeitä toiminnan kehittämisen instrumentteja. Joidenkin järjestöjen mielestä yleisavustusten myöntäminen ja valvonta eivät kuitenkaan ole tarpeeksi avointa ja läpinäkyvää. Järjestöjen mielipiteissä näkyy selvästi huoli avustusten väärinkäytösepäilyjen vaikutuksista RAY:n valvonnan tiukentumiseen.[9]

Avustusprosessin yleiset vahvuudet

Koska seuraavissa kappaleissa keskitytään avustusprosessin valmistelua, käsittelyä ja avustustoiminnan valvontaa koskeviin kehittämishavaintoihin, on tässä syytä tuoda esiin lyhyesti myös väliraporttiin kirjatut, keskeiset vahvuudet.

On myönteistä, että RAY avustusprosessin hakuvaiheessa avoimesti ja läpinäkyvästi nostaa esiin strategisia painopisteitä ja rohkaisee hakemaan avustusta. Viime aikoina RAY:ssä on kehitetty valmisteluvaiheen yhteyttä avustusstrategian toimeenpanoon. RAY:n strategialinjausten laatimisessa on tapahtunut toimintatavan muutos ja nykyisin koko avustusosastolla on ollut mahdollisuus osallistua strategiatyöhön. Tämä ei ollut aiemmin käytäntönä. Uuden toimintatavan ansiosta avustusstrategian sisäistäminen, motivoituminen ja sitoutuminen ovat parantuneet RAY:n henkilöstössä.

Myös avustusprosessin valmisteluvaihetta on viime vuosina erityisesti kehitetty, kuten kappaleesta 3.2. käy ilmi. Muun muassa yleisavustusten myöntämisperusteita on tarkennettu, uusien projektiavustusten hakukriteereitä on kehitetty ja myös kohdennetuille toiminta-avustuksille ollaan luomassa tarkempia kriteereitä vuoden 2011 aikana. Hakemusten laatua ja yhteismitallisuutta kehittää se, että RAY on myös viemässä hakuprosesseja osin ohjelmallisempaan suuntaan ja on luonut eri temaattisia kokonaisuuksia koskevia linjauksia.

Valmisteluvaihe muuttui RAY:n sisäisen kehittämistoiminnan tuloksena 1.1.2011 siten, että avustusprosessi on jaettu RAY:ssä avustusstrategian kolmen painopisteen mukaisiin tiimeihin. Vuoden 2012 jakoehdotuksessa avustusstrategia ja organisaatiorakenne tulevat vastaamaan ensi kertaa toisiaan. Tiimityöskentelyyn siirtyminen on merkittävä edistysaskel, jota arvostetaan suuresti tässä hankkeessa tehtyjen haastattelujen perusteella sekä RAY:n organisaatiossa että myös RAY:n ulkopuolella. Valmisteluvaiheessa käytettävä RAY:n asiantuntemus ja osaaminen saadaan koottua yhteen ja hakemukset käsiteltyä strategisten painopisteiden mukaisesti kolmessa tiimissä. Tiimityöskentely ehkäisee epäyhtenäisiä käytäntöjä ja siten parantaa myös avustusprosessin laadunvarmennusta.

Avustustoiminnan kehittämistä tukee myös uuteen tiimirakenteeseen perustettu seurantapäällikön toimi. Seurantapäällikön tehtävänä on kehittää avustustoiminnan seurannan mekanismeja ja parantaa avustustoiminnan vaikutusten arviointia ja mittaamista. Myös valvontaa ollaan kehittämässä sisäisesti mm. kiinnittämällä enemmän huomiota tarkastuksien ja tarkastuskertomuksien yhteismitallisuuteen ja vuositarkastusten systematisoinnin kehittämiseen. Valvonnan ja valmistelun yhteistyö on toiminut kohtuullisen hyvin työparityöskentelyn periaatteita hyödyntäen.

[9] Heiskanen (2010).

3.2. Avustushakemusten käsittely- ja valmisteluprosessi: havainnot ja keskeiset kehittämisalueet

Keskeiset havainnot

Avustusprosessin valmisteluvaiheessa on RAY:n sisällä useita valmistelutasoja. Yksittäisten valmistelijoiden lisäksi avustusesitystä eli jakopäätöstä valmistellaan valmistelijoiden tiimikokouksessa, avustusosaston valmistelevassa työryhmässä (VALTE), RAY:n johtokunnassa ja lopulta RAY:n hallituksessa.

Valmisteluvaihe ja tiimikäsittely

Hakemusten käsittelyprosessi käynnistyy, kun avustusosaston valmistelijat käyvät saapuneet hakemukset hakuajan mukaan joko keväällä tai syksyllä läpi ja kirjaavat ne manuaalisesti RAY:n sähköiseen asiakirjanhallintajärjestelmään (AHA-järjestelmä). Samalla hakemukset muokataan järjestelmään sopivaan muotoon (eli luokitellaan laajempiin avustuskokonaisuuksiin ja aihealueisiin), jossa ne linkitetään muun muassa RAY:n strategiaan. Valmistelija suorittaa usein jo tässä läpikäyntivaiheessa alustavan priorisoinnin hakemuksista.

Yleisavustuksia myönnettäessä valmistelija soveltaa yleisavustuskriteeristöä, jonka avulla ”arvioidaan avustuksen tarvetta, toiminnan laatua ja hakijan kykyä edistää toimintansa päämäärää”. Kriteeristöön kuuluvat toiminnan yhteiskunnallinen merkitys, toiminnan suunnitelmallisuus ja laatu, toiminnan tulokset ja vaikutukset, toiminnan laajuus sekä hakijan talous ja varallisuusasema. Kohdennettujen toiminta-avustusten myöntöperusteiden osalta hakuoppaassa (2011) todetaan ainoastaan, että myöntämisperusteet tarkistetaan vuosittain ja, että ”RAY arvioi avustusharkinnassa hakijan kykyä pitkäjännitteiseen, suunnitelmalliseen ja tavoitteelliseen toimintaan”. Kohdennettujen toiminta-avustusten osalta RAY:n valmistelija hyödyntää hakemuksen lisäksi erityisesti osastolla toteutettujen selvitysten ja valvonnan tarkastusten tietoa. Investointiavustusten osalta hakuoppaassa on määritelty avustusten kohderyhmät ja enimmäistasot, mutta ei varsinaisia myöntökriteereitä, joiden perusteella päätökset avustusten myöntämisestä tehdään. Kehittämisprojektien hakemusten arvioinnissa RAY on määritellyt seitsemän kriteeriä, jotka ovat hankkeen perustelut, tavoite, yhteistyö, tulokset, seuranta/toimintaprosessit, arviointi ja talous. Lisäksi mainitaan, että ”kustakin kriteeristön kohdasta arvioidaan, kuinka hyvin se on hankkeen suunnittelussa otettu huomioon”. Kehittämisprojektien kriteereitä käytetään myös käynnistämisprojektien arvioinnissa.

Avustusprosessin valmisteluvaihetta on viime vuosina kehitetty RAY:ssä aiemmin esitetyillä tavoilla. Valmistelijoiden ja valvonnan mielestä selkeimmät käsiteltävät avustuslajit olivat erityisavustukset, erityisesti projektiavustukset. Investointiavustusten osalta valmistelun suurimmat haasteet ovat liittyneet RAY:n näkökulmasta kilpailuneutraliteetin toteamiseen. Siinä yksi keskeisimmistä huomioitavista asioista on alueellisten erojen tunnistaminen, jotta avustuksilla ei vääristettäisi markkinaehtoista kilpailua. Esimerkiksi jonkin maakunnan alueella saattaa olla merkittävä yksityinen palvelutarjoaja, jonka toimintaan RAY:n avustuksilla voi olla suuriakin vaikutuksia. Investointien osalta tällainen ongelma on poistunut viime vuosina sen myötä, kun RAY on luopunut palvelutalojen ja -asuntojen avustamisesta. Yleisavustusten valmistelun haasteena nähtiin erityisesti siihen liittyvän järjestön varallisuuden määrittely ja järjestökohtaisten arviointien yhteismitallisuuden varmistaminen.

Kriteerien kehittäminen koettiin valmistelijoiden kesken positiivisena, avustuskäsittelyä helpottavana tekijänä, vaikka niiden yhteismitallista tulkintaa ollaan vasta harjoittelemassa, samoin kuin niiden käyttöä hyväksymispäätösten perusteina. Sen sijaan hylkäysperiaatteet on ilmaistu hyvin yleisellä tasolla ja käytäntö yksittäisten hakemusten hylkäämisen erityiseksi perustelemiseksi on vasta syntymässä hyväksymiskriteerien käytön vakiintuessa.

RAY:n valmisteluprosessi on siirtynyt tiimikäsittelyyn 1.1.2011 alkaen. Tämän vuoden alussa käynnistyneet tiimit työskentelevät tiimeinä koko vuoden, kun taas vuoden 2010 loppuun toiminut tiimikäsittely vei avustukset syyskuussa pidettäviin tiimipalavereihin. Hakemusten kirjaamisen jälkeen RAY:n strategian mukaisesti kolmeen ryhmään jaettujen tiimien valmistelijat tekevät strategiaan ja hakukriteereihin perustuvat (alustavat) esitykset jakoehdotukseen liitettävistä avustuksista. Tiimikäsittelyn tarkoituksena on luoda erillisistä järjestöistä vastaavien valmistelijoiden välille foorumi, jolla valmistelijat voivat tulla yhteen käsittelemään avustusten yhteismitallisuutta eli sitä, ovatko eri järjestöjä koskevat avustuspäätökset linjassa toistensa kanssa samassa avustuskategoriassa. Tiimikäsittelyä vetää valmistelupäällikkö ja paikalla on myös muutama valvontaa edustava tarkastaja, joiden rooli käsittelyssä on nykyisellään melko vähäinen käsiteltäessä uusia avustushakemuksia. Sen sijaan jatkoavustuskohteita käsiteltäessä tarkastajien rooli on merkittävämpi.

Havaintojemme mukaan tiimeistä huolimatta jakoehdotuksen valmistelu tapahtuu tällä hetkellä yksittäisten valmistelijoiden yksilötyönä, sillä nykyisessä tiimikokouksessa hakemusten yhteismitallisuuden käsittely jää vähäiseksi, vaikka vertailua jossain määrin tapahtuukin. Tähän on osin syynä paitsi hakemusten suuri määrä ja sisällöllinen kirjo, myös yhteisesti ymmärrettyjen myöntökriteerien puuttuminen. RAY myös pyytää lausuntoja ulkopuolisilta tahoilta valmisteluvaiheen aikana järjestöjen liitteinä toimittamien lausuntojen lisäksi, mutta se ei ole systemaattista ja standardisoitua. Lisäksi ulkopuolisten lausunnot eivät ole standardisoituja muodoiltaan, joten niiden käyttö hankkeiden myöntö- tai hylkäysperusteena ei välttämättä ole täysin tasapuolista. Vuoteen 2011 käytössä olevilla käytännöillä ensimmäinen rahoituspäätös näyttäisikin perustuvan käytännössä hyvin pitkälti yksittäisen valmistelijan subjektiiviseen harkintaan.

Hakemusten kirjon ja määrän vuoksi on ymmärrettävää, että RAY:n noin 10 valmistelijalla ei ole asiantuntemusta kaikkien hakemusten aloihin. RAY:n valmistelijat kokivat, että käsittelyaika on liian lyhyt ja järjestöjen määrä liian suuri mahdollistaakseen kovin perusteellisia hakemuskäsittelyitä. Valmistelijoilla on hyvin vähän aikaa perehtyä kuhunkin hakemukseen ja eivätkä he ehdi kerätä riittävästi tietoa hakevien järjestöjen toimintaympäristöistä päätöksenteon perusteeksi. Yksittäisen valmistelijan haaste hallita terveyden ja hyvinvoinnin laaja-alaista kenttää sekä yleisen sosiaali- ja terveyspoliittisen tilannetiedon puute nousivat haastatteluissa esiin hakemusten käsittelyn laatua heikentävinä tekijöinä ja epävarmuuden lähteinä. Avustusvalmistelijoiden mukaan työn laatu kärsii myös siitä, että työtä on lyhyen ajanjakson sisällä liikaa.

VALTE-käsittely

Tiimikäsittelyn jälkeen valmistelijat muokkaavat lopulliset esityksensä VALTE:n (RAY:n sisäinen, jakoehdotukset valmisteleva työryhmä) käsittelyyn. VALTE-käsittelyä vetää avustusosaston osastopäällikkö ja siihen osallistuu myös valvonnan päällikkö sekä kaikki tarkastajat. Useamman päivän kestävässä valmistelutyöryhmässä valvonnan eli tarkastajien rooli on hyvin aktiivinen ja kantaaottava. Tiimikäsittelyn tapaisesti VALTE linjaa avustusesityksiä toisiinsa, nyt ehkä enemmän valvonnan näkökulmasta kuin itse tiimikäsittelyssä. VALTE:n rooli on päättävä, sillä sen tuloksena valmistuu RAY:n johtokunnalle ja sitä kautta hallitukselle lopullinen, käytettävissä olevan avustusmäärän mukainen

tasattu jakoesitys. Vuonna 2010 havainnoidun kaltaisessa avustusprosessissa VALTE-kokoukset edesauttavat hakemusten vertailua keskenään. Esimerkiksi syksyllä 2010 pidetty ensimmäinen talous- ja valvontakysymyksiin keskittynyt VALTE-kokous edesauttaa hakemusten tasapuolista ja yhteismitallista käsittelyä. Havaintojemme mukaan koko avustusprosessin selvä heikkous on kuitenkin se, että kriteereistä ja linjauksista keskustellaan vasta VALTE-työskentelyssä, sen sijaan että kriteerit ja linjaukset olisivat selkeitä ja läpinäkyviä jo käsittelyvaiheessa alustavista rahoitusesityksistä päätettäessä. Osin tämä johtuu myös valvonnan myöhäisestä tulosta mukaan käsittelyprosessiin. Vaikka tarkastajat ja valmistelijat työskentelevät yhdessä työpareina, kaikki päätöksentekoon tarvittava tieto ei systemaattisesti aina siirry työparien välillä vaan nousee esiin vasta VALTE:ssa. Syynä tähän pidettiin nykyisen AHA-järjestelmän riittämättömyyttä ja työparien erilaisia työskentelykäytäntöjä.

RAY:n johtokunnan ja hallituksen käsittely

VALTE-käsittelyn jälkeen avustusosaston johto esittelee jakoehdotuksen RAY:n hallitukselle perusteluineen. Johtokunnan nykylinja oli, etteivät he tee esitykseen muutoksia vaan antavat sen RAY:n hallitukselle tiedoksi. RAY:n johtokunta siis kuuntelee avustusosaston johdon tarkennetut perustelut esitykselle. Se toimii avustusosaston kanssa ”luottamusperiaatteella”, mikä tarkoittaa sitä, että niin kauan kuin mitään luottamusta heikentävää ei yhteistyössä ilmene, se ei kyseenalaista tai muuta hallitukselle menevää jakoesitystä, vaikka sillä juridisesti olisikin siihen mahdollisuus.

RAY:n hallituksella on noin neljä kokousta prosessin aikana: yleisesittely ja kolme sisällöllistä päätöskokousta. Yleisesittelyistunnon jälkeen RAY:n hallituksen jäsenet antavat ennen varsinaisten käsittelyn alkamista avustusosastolle tiedoksi ne esityksen kohdat, joihin he toivovat lisäperusteluita. Valmistelijat toimittavat osaston johdon kautta hallitukselle hallituksen jäsenten esittämiin kyselyihin lisäperusteluita, jotka käydään läpi seuraavissa, avustuskokonaisuuksia ja niiden sisältäviä yksittäisiä avustuksia käsittelevissä istunnoissa. Näissä istunnoissa hakemus voidaan joko hyväksyä, hylätä tai jättää auki viimeistä hallituksen istuntoa varten. Käytännössä prosessi muuttuu tässä kohtaa läpinäkymättömämmäksi, sillä hallituksen jäsenet tai puheenjohtaja eivät välttämättä enää perustele sitä, miksi annettu hakemuksen hyväksymistä puoltava – tai kieltävä – lisäselvitys johti edelleen joko vastakkaiseen hallituksen päätökseen tai ”pöydälle jättämiseen”, sillä näitä perusteluita ei ole systemaattisesti tapana kirjata hallituspöytäkirjaan silloinkaan, kun niistä keskustellaan. Havaintojemme mukaan keskustelu perusteluista hallitusistunnoissa oli muutenkin varsin niukkaa ja enemmän avustusosaston johdon tai STM:n virkamiehen pyynnöstä kuin hallituksen puheenjohtajan ohjauksesta tapahtuvaa.

RAY:n hallituksen pöytäkirjojen pitkän aikavälin tarkastelu (2005–2010) osoittaa, että käytäntönä on kirjata pöytäkirjoihin vain tehdyt toimenpiteet eli esimerkiksi yksittäisten jäsenten lisäselvityspyynnöt, mutta ei niiden perusteluita tai RAY:n antamien lisäselvitysten perusteella tehtyjen vastakkaisten päätösten perusteluita. Pöytäkirjojen avulla hakijalla ei ole mahdollisuutta saada tietoa hakemuksensa käsittelyyn vaikuttaneista seikoista ja lopullisista päätösperusteista. Viime vuosina on kuitenkin ollut näkyvissä kehitys, jossa esimerkiksi RAY:n avustusosaston hallitukselle antamat lisäselvitykset on kirjattu avustusosaston toimesta hallituksen pöytäkirjan liitteisiin. Avustusosasto myös edellyttää aiempaa pontevammin hallituksen tekemille päätöksille perusteluita, koska se viime kädessä joutuu vastaamaan näistä perusteluista hakijoille.

Koska RAY ei ole määrittänyt erillisiä ja selkeitä avustusstrategiaan pohjautuvia avustusten myöntökriteereitä, jää avustuspäätösten valmisteluvaiheessa runsaasti tulkinnanvaraisuutta ja lisäksi linkki avustusstrategian ja myöntöpäätösten välillä jää puuttumaan. Näin ollen myös hallituksen on

vaikea ottaa kantaa siihen, onko jokin yksittäinen päätös RAY:n linjan mukainen vai ei. Myös avustustoiminnan konkreettiset operatiivisen tason avustuspäätösvalmistelua koskevat linjaukset puuttuvat. Havaintojemme mukaan suurin osa hallitusedustajista osallistui kokouksiin ottamatta kantaa hakemuksiin juuri lainkaan. Haastateltujen hallituksen edustajien mukaan läpinäkyvien avustuskriteerien puuttuminen on keskeinen haaste.

Viimeisessä hallituskäsittelyssä päätetään vielä auki olevien avustushakemusten kohtalo ja viimeistellään STM:n kautta valtioneuvostolle menevä RAY:n avustusten jakoehdotus. Vuotta 2011 koskevassa avustuskäsittelyssä hallituksen puheenjohtajisto oli ennen varsinaista istuntoa muokannut RAY:n avustusosaston johtoa konsultoiden lopullisen esityksen hyväksyttävistä, muutettavista ja hylättävistä hakemuksista. Tätä esitystä ei ollut annettu hallituksen jäsenille tiedoksi ennen istuntoa, mutta tämä toimintatapa näytti olevan kaikkien hallituksen jäsenten hyväksymä, sillä menettelytapaa koskevia kriittisiä kannanottoja käsittelyssä ei tullut esille. Katsaus aiempiin vuosiin vahvisti, että myös edellisinä tarkasteluvuosina lopulliset päätökset avustusesityksestä on tehty pitkälti puheenjohtajiston myötävaikutuksella ja hyvin harvoin niistä on enää keskusteltu viimeisessä istunnossa. Huomionarvioista on myös se, että yksittäisten avustuspäätösten kohdalla ei äänestetä missään vaiheessa käsittelyä. Hallituksen työskentely vaikuttaisikin olevan hyvin ”puheenjohtajavetoista”, sillä puheenjohtajan loppupäätöksiä ei enää kiistetä. Puheenjohtajan edustaessa hallituspuoluetta, voidaan todeta, että päätökset avustuksista tehdään ennemminkin poliittisten voimasuhteiden mukaisesti kuin strategista linjaa tai sen tulkintaa vahvistavan konsensuksen kautta.

RAY:n hallituksen tekemät muutokset avustusosaston alkuperäiseen jakoehdotukseen ovat kuitenkin määrällisesti hyvin pieniä. Analyysi vuosina 2005–2010 vuosittain tapahtuneista jakoehdotuksen muutoksista osoitti, että muutokset ovat nettovaikutukseltaan olleet 80 000 – 300 000 euron välillä edustaen avustuskokonaisuudesta alle promillea (noin 0,02–0,1 %). Muutosten pienuus johtuu osin avustusvolyymin suuruudesta. Yksittäisten hakijoiden näkökulmasta merkittävää on kuitenkin se, että muutoksia tehdään ilman selkeitä perusteluita avustusvalmistelun linjasta poiketen. Raha-automaattiyhdistystä koskevan asetuksen mukaan yhdistyksen on noudatettava hallintolakia käsiteltäessä yhdistyksen tuotosta myönnettäviä avustuksia koskevia asioita. Tällöin on katsottava, että tämä säännös koskee myös yhdistyksen hallitusta. Näin ollen myös hallituksen tulee toimia läpinäkyvästi tehdessään päätöksensä jakoehdotuksesta. Käytännössä se merkitsee tehdyn päätöksen perustelemista, millä voidaan lisätä hallituksen toiminnan läpinäkyvyyttä jakoehdotuksen valmistelussa. Arviointiaineiston nojalla näin ei tällä hetkellä tapahdu.

Hallituksen järjestöjäsenet jääväävät itsensä käsittelyn aikana niiden yksittäisten avustusesitysten käsittelystä, joihin he katsovat olevansa esteellisiä osallistumaan. Käytännössä tämä tapahtuu niin, että kyseinen järjestöedustaja poistuu huoneesta käsittelyn ajaksi. Esteellisyydet merkitään hallituksen pöytäkirjoihin, josta ne ovat tarkastettavissa. Käytännössä esteellinen edustaja ei kuitenkaan jäävää itseään koko päätöksenteosta. Käytännössä päätöksentekoon osallistuminen saattaa kuitenkin tuoda hallituksen järjestöjäsenille välillistä hyötyä.

Järjestöjen näkökulma hakemus- ja valmisteluprosessiin

Järjestöjen näkökulmat hakemus- ja myöntämisprosessiin vaihtelevat sen mukaan, kuinka usein järjestö oli ollut hakuprosessissa mukana (Heiskanen, 2010). Heiskasen tutkimuksessa useampia hakukertoja omanneet järjestöt olivat hakumateriaaliin ja sen selkeyteen selvästi tyytyväisempiä kuin prosessin vasta muutaman kerran läpikäyneet järjestöt. Myös muusta aineistosta käy selvästi ilmi, että järjestöjen kokemus lomakkeiden pituudesta, selkeydestä, esitetyistä myöntö- tai hylkäyskriteereistä vaihtelevat

suuresti sen mukaan, kuinka pitkälle järjestö on sisäisesti kehittänyt omia suunnittelu- ja raportointikäytäntöjään. Järjestöjen mielestä avustushakemusten muodolla ja sisällöllä on siis suuri, toimintaa – järjestöstä riippuen hyvällä tai huonolla tavalla – ohjaava vaikutus avustuksenhakijan sisäisten suunnittelu- ja raportointiprosessien kehittämisessä. Ulkoasiainministeriöltä tai EU:n komissiolta avustuksia hakeneet järjestöt pitivät hakemusprosessin toiminnan suunnittelun laadullista ohjaavuutta heikkona, mutta toisaalta arvostivat RAY:n ”löysempää” hakemusprosessia. Kaikkien järjestöjen mielestä haku- ja raportointiprosessien kehittämisessä tulisi kuitenkin ottaa nykyistä enemmän huomioon prosessin linkittyminen järjestöjen omiin järjestelmiin ja niiden tuottamaan tietoon. Sen sijaan että kehitettäisiin kaikille samanlaisia – byrokraattisiksi ja ulkokohtaisiksi koettuja – lomakkeita, järjestöt toivovat suppeampia ja yksilöllisempiä, omaan toimintaan paremmin perustuvia hakemusmalleja. Tämä sovittaminen yhteen tulosten ja vaikutusten arvioinnin kanssa on kuitenkin haasteellista.

Suurin osa järjestöistä koki hakuprosessin liian pitkäksi ja aikaa vieväksi. Hakuprosessin pilkkominen eri hakuihin oli järjestöjen mielestä työlästä, koska järjestöt toimittivat samat perustiedot vuoden mittaan useaan kertaan. Hakujen ajallista ja tiedollista yhtenäistämistä toivottiin. Sähköisiin hakemuksiin siirtyminen nähtiin hyvänä tulevana askeleena ja sen toivottiin vähentävän erikseen lähetettävän tiedon määrää järjestöä koskevan sähköisen perustiedon kertymisen kautta. Myös haun tulokset tulevat järjestöjen vuosisuunnittelun kannalta liian myöhään. Järjestöt kokivat myönnetyt avustukset pääosin perustelluksi, mutta hakijan kannalta hankalaa oli, että tarkempia perusteluita on nyt pyydettävä erikseen. Erityisen kriittisinä päätösperusteluiden heikkous koettiin niiden järjestöjen taholta, jotka eivät saaneet avustusta useankaan vuoden hakemisen jälkeen. Perusteluita haetaan mm. STM:ltä, joka voi toimittaa järjestöille vain toisinnon RAY:n perusteluista. STM:n näkökulmasta hankalia ovat myös ne tapaukset, joissa hylkäyspäätös perustuu RAY:n hallituksen oikeuteen käyttää harkintaa esityspäätöksissään. Nykykäytännössä harkinnanvaraisuuden käyttöä ei kuitenkaan kommunikoida hakijalle perusteluna hakemuksen hylkäämiselle.

Jos RAY:n haku- ja myöntöprosessia verrataan esimerkiksi ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestötuen haku- ja myöntöprosessiin, tällaisia ongelmia ei selkeisiin hakuohjeisiin ja myöntökriteereihin perustuvassa prosessissa ole. Prosessien harkinnanvaraisuus perustuu hakijalle kommunikoitujen myöntökriteerien tulkintaan, joista myös tehdään hakijalle tarvittaessa toimitettava laadullinen arviointi, jonka avulla myös eri hakemuksia voidaan määrällisesti asettaa paremmuusjärjestykseen. Arviointiin perustuvat hylkäysperusteet kommunikoidaan avoimesti hakijalle. Järjestöjen näkökulmasta tämä käytäntö on ollut hyvin toimiva, sillä se antaa hakijalle selkeän tiedon siitä, mihin suuntaan toimintaa ja/tai hakemusta on kehitettävä tuen saamiseksi. Järjestötyytyväisyyden mittarina voi myös pitää sitä, että ulkoasiainministeriön päätöksistä ei ole tehty yhtään valitusta hallinto-oikeuteen.

Havainnoista nousevat keskeisimmät haasteet ja kehittämisalueet

RAY on avustuslain mukaan velvollinen soveltamaan toiminnassaan hallintolakia, kielilakia ja viranomaisten toiminnasta annettua lakia. Hallintolaissa on säädetty hyvän hallinnon perusteista ja noudatettavista menettelytavoista, jotka liittyvät esteellisyyteen, läpinäkyvyyteen, hakijoiden yhdenvertaiseen kohteluun, päätöksenteon joustavuuteen ja nopeuteen ja muutoksenhaun toimivuuteen. RAY:n sisäistä käsittely- ja valmisteluprosessia arvioidaan tässä kappaleessa mm. esteellisyyden, läpinäkyvyyden ja yhdenvertaisen kohtelun, päätöksenteon joustavuuden, nopeuden ja muutoksenhaun toimivuuden näkökulmasta. Näiden lisäksi keskeisten kehittämisalueiden valinnassa on huomioitu eri osapuolten näkökantoja keskeisistä kehittämisalueista, jotka arvioitsijoiden mielestä ansaitsevat tulla huomioiduksi tulevia kehittämissuuntia mietittäessä.

1. Yhtenäisten, läpinäkyvien kriteerien puute

Niin haastatteluissa kuin Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 117/2006 Raha-automaattiavustukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn nousee esiin läpinäkyvien avustusharkinnan kriteeristöjen puute. Tarkastusvirasto piti merkittävänä puutteena sitä, ettei RAY:ssä ole käytössä julkista avustusharkinnan kriteeristöä. Tarkastusvirasto katsoi, että hakemusten käsittelyn läpinäkyvyys paranisi, jos nykyisin hajallaan oleva ohjeistus koottaisiin yhdeksi avustusvalmistelun kriteeristöksi. Kriteeristön avulla järjestöille viestitettäisiin myös, mitkä ovat hyvän avustettavan toiminnan laatuvaatimukset. Arvioitsijat yhtyvät omien havaintojensa osalta tähän näkökulmaan. Vaikka kehittämistyötä on tehty ja tehdään edelleen, voi RAY:n avustustoiminnan myöntöperusteita pitää epäselvinä ja niiden käytön dokumentointi (myöntö- ja hylkäysperusteluiden yhdenmukainen kirjaaminen) ei ole arvioitsijoiden mielestä riittävän läpinäkyvää. Vaikka yleisavustuksiin ja uusiin projektihakemuksiin luodut *hakukriteerit* ovat strukturoineet aiemmin varmasti vielä enemmän subjektiiviseen harkintaan perustuvaa prosessia, olisi tärkeää, että hakukriteerien lisäksi RAY:n verkkosivuilla tulisi olla läpinäkyvästi kerrottu millä kriteereillä avustuksia arvioidaan l. millä perusteella niitä myönnetään. Selkeisiin *myöntökriteereihin* perustuva valmistelu luo pohjan hyvälle avustuksen käytön valvonnalle ja ennaltaehkäisee käyttöön liittyviä ongelmia.

Nykykäytäntö käsittely- ja valmisteluprosessissa on se, että avustustoiminnan päätökset perustuvat enneminkin hakemuksen vahvuuksiin kuin samoihin myöntökriteereihin, joita kaikki valmistelijat käyttäisivät yhteismitallisesti tekemissään päätöksissä. Koska valmistelutyö tehdään tällä hetkellä tiimeistä huolimatta yksittäisten valmistelijoiden yksilötyönä, rahoituspäätös perustuu siis nyt käytännössä hyvin pitkälti yksittäisen valmistelijan subjektiiviseen harkintaan – tai valmistelijoiden sanoin heille kertyneeseen ”hiljaiseen tietoon” hyvistä hakemuksista. Tämä näkyy valmistelijoiden vaikeuksina linjata ja perustella yhteisissä tiimi- ja VALTE-käsittelyissä yhteismitallisesti, miksi tietty projekti sai avustusta ja miksi toinen ei.

Toisaalta tehtyjen esitysten kriteereistä keskustellaan myös avustusprosessin aikana vielä siinäkin vaiheessa, kun valmistelijalla on jo alustava ehdotus ko. hakemuksesta (VALTE-kokoukset). Periaatteita ja yhteisiä linjauksia muodostettiin myös tiimikäsittelyvaiheessa, mutta taloudelliset linjaukset korostuivat erityisesti VALTE-käsittelyissä. Yksi merkittävä kehittämisalue olisikin varmistaa, että kaikki päätöksenteossa tarvittava valvonnan tieto siirtyy systemaattisesti ja yhteismitallisesti tarpeeksi aikaisessa vaiheessa valmistelijoiden käyttöön. Tällainen keskustelu erilaisista periaatteellisista kriteereistä tulisi kuitenkin käydä jo ennen haun julistamista ja päätöslinjausten tulisi olla selkeitä jo ennen esitysten tekoa.

Tiimityöskentelyyn siirtyminen vuoden 2011 alusta on merkittävä edistysaskel, jonka avulla yksittäin työskentelevien valmistelijoiden asiantuntemus ja osaaminen saadaan koottua yhteen ja hakemukset käsiteltyä strategisten painopisteiden mukaisesti kolmessa tiimissä. Tiimityöskentely ehkäisee epäyhtenäisiä käytäntöjä ja siten parantaa myös avustusprosessin laadunvarmennusta. Tärkeänä tekijänä tulevan tiimityön kehittämisessä nähdään valvonnan ja valmistelun tiimien välisen yhteistyön lisääminen. Valvonnan asettamien myöntökriteerien nouseminen esiin vasta VALTE-käsittelyssä on heikkous, jota voidaan myös ehkäistä luomalla valmistelijoiden käyttöön niin taloudelliset, toiminnalliset kuin laadulliset myöntöperusteet sisältävät arviointikriteerit. Yhteisten kriteerien kehittämisestä tulisikin luoda valmistelussa tiimejä yhdistävä prosessi, jossa kummankin osapuolen näkökannat hyvästä avustuspäätöksestä on sovitettu etukäteen yhteen.

2. Avustusvalmistelun resursoinnin kehittäminen

Valmistelu on merkittävä osa laadukasta avustustoimintaa, sillä sen avulla avustusvaroja kohdennetaan vaikuttavaan ja tulokselliseen toimintaan. Hyvällä valmistelulla ennaltaehkäistään myös avustusten käyttöön ja valvontaan liittyviä ongelmia (ks. myös kappale 3.4.). Jos avustusprosessia katsotaan avustusvalmistelijoiden työmäärän ja työn ajallisen jakautumisen näkökulmasta, prosessiin liittyviksi haasteiksi nousee käsittelyajan lyhytaikaisuus ja sen suhde sekä avustusvalmistelijoiden vähäiseen määrään että avustushakemusten suureen lukumäärään. Arvioinnin aikana tehdyissä valmistelijoiden haastatteluissa ilmeni, että valmistelijat kokevat työn kasaantumisen syksyn muutamille viikoille ongelmana sekä työssä jaksamisen että työn laadun kannalta. Kuten yllä on esitetty, yksi käsittelijä käy läpi keskimäärin 240 hakemusta alle kahden kuukauden aikana. Yksi järjestö voi toimittaa RAY:een useita hakemuksia, joten hakemukset myös kasaantuvat epätasaisesti valmistelijoille järjestökohtaisten käsittelyvastuiden takia[10]. Lyhyen käsittelyaikataulun takia valmistelijoilla on siis hyvin vähän aikaa perehtyä kuhunkin hakemukseen, eivätkä he ehdi kerätä riittävästi tietoa avustusta hakevien järjestöjen toimintaympäristöistä päätöksenteon perusteeksi.

Avustusprosessin haku- ja myöntökriteerien selkeyttäminen tulee nopeuttamaan valmistelutyötä. Silti se ei täysin poista yllä esitettyä ajallista resurssiongelmaa, joka juontaa juurensa käsittelyn kasautumisesta porrastetuista hakuajoista huolimatta syksyyn. Haku- ja myöntökriteerien kehittäminen ei myöskään muuta sitä tosiseikkaa, että kansalaisjärjestöjen hakemukset ovat laadullisesti ja sisällöllisesti hyvin epäyhtenäisiä, ja että niiden arvioinnin yhteismitallisuuden varmistaminen vaatii valmistelulta ajallista panostusta. Saman järjestön jättämiä hakemuksia on myös syytä tarkastella yhtäaikaisesti kokonaiskuvan saamiseksi järjestöstä ja se avustustarpeista, jolloin hakemusten porrastaminen eri kohtiin vuotta ei myöskään ole täysin ongelmaton ratkaisu.

Avustusprosessin resursointi heijastuu myös avustusprosessin kestoon ja moniportaisuuteen, jota käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.

3. Avustuspäätösten yhteismitallisuuden ja tasapuolisen kohtelun varmistaminen

Valmisteluvaiheen kriittisenä kohtana arvioinnissa nousi esiin myös se, että hakemuksia vertaillaan keskenään liian vähän. Vaikka myöntöperusteluita vaaditaan nyt kirjattavaksi systemaattisemmin, ulkopuolisen silmin perusteluiden laatu ja sisältö vaihtelee edelleen liikaa, jotta sen avulla voisi todentaa eri hakijoiden yhteismitallisen käsittelyn. On selvää, että valmistelijoilla on paljon nk. ”hiljaista tietoa” hyvin hankemuotojen ja -hakemusten ominaispiirteistä ja suurimmassa osassa hakemuksia puoltavan tai kieltävän esityksen tekeminen on valmistelijoiden mukaan hyvin helppoa ja selkeää. Ns. epäselviä tapauksia ei hakemustulvasta ole kuin murto-osa. Tärkeää olisikin hiljaisen tiedon avaaminen ja kirjaaminen selkeiden kriteerien muotoon päätösten yhdenmukaisuuden läpinäkyvyyden lisäämiseksi hakijalle. Nyt hakijoiden potentiaalisesti hyvää yhteismitallista tai tasapuolista käsittelyä on vaikea todentaa kirjavista perustelukäytännöistä jotka vaihtelevat hakijakohtaisista taloudellisista tekijöistä hankkeiden merkitykseen tai hakijan yksilölliseen osaamiseen (”kaikki hankkeet ovat tärkeitä”).

[10] Ulkoasianministeriön hankevalmistelijat käsittelevät kukin noin 45 laajuudeltaan ja taustamateriaaliltaan vastaavaa hakemusta; Tekesin hankevastaavat noin 30–50 hakemusta, Työsuojelurahaston ja Suomen Akatemian osalta on syytä huomioida, että valmistelijoiden rooli poikkeaa siten muista verrokkiorganisaatioista, että hankevastaavien tehtävä on erotella ulkopuolisille asiantuntijoille tai tieteelliseen asiantuntijaryhmään lähtevät hakemukset niistä, joista päätös tehdään Rahastossa tai Akatemiassa. Valmisteltujen hakemusten määrä on siis alle 150 kpl kummassakin organisaatiossa per käsittelijä.

Valmistelijat kokevatkin haasteeksi yksittäisten hankkeiden vertailun toisiinsa. Heillä on käytössään hyvin vähän strukturoituja työkaluja ja puolueetonta, systemaattisesti tuotettua tietoa päätöksentekonsa perustaksi, ml. tietoa hyväksi koettujen toimintamuotojen vaikutuksista. Vaikka valmistelijat voivat pyytää päätöksentekonsa tueksi lausuntoja, niiden pyytäminen, muoto tai vaikutukset päätökseen eivät myöskään ole standardoituja. Ulkopuolisten tahojen lausunnot keskittyvät hankkeen yleiseen yhteensopivuuteen sosiaali- ja terveyspolitiikan yleisten linjojen kanssa tai koskevat hankkeiden aihealueen tai toimenpiteiden yhteiskunnallista tarvetta ja yhteensopivuutta. Lausujat eivät siis ota kantaa siihen onko hanke kestävä, hyvin suunniteltu ja kykeneekö hanketta esittävä järjestö sen toteuttamaan, joten niiden merkitys hankkeiden myöntö- tai hylkäysperusteena on vähintäänkin epämääräinen. Avustusprosessin läpinäkyvyyttä tuleekin parantaa myös lausuntojen osalta, jotta kaikki hakemukset käsitellään tasapuolisesti.

4. Tiettyjen avustuslajien myöntämiseen ja käyttöön liittyvät kehittämisalueet

Vaikka järjestöjen toiminnallisesta näkökulmasta yleisavustuksia ja kohdennettuja toiminta-avustuksia voidaan pitää myönteisinä, liittyy niihin kuitenkin valmistelun ja valvonnan näkökulmasta elementtejä, jotka on syytä nostaa keskusteluun RAY:n toimintaa kehitettäessä. Yleisavustuksista tekee arvioitsijoiden näkökulmasta haasteellisen avustukseen liittyvän myöntökriteerien yhteismitallisen määrittelyn vaikeus ja tästä nouseva avustuksen suuri harkinnanvaraisuus. Käytännössä se, tarvitseeko valtakunnallisesti vakiintunut toimija yleisavustusta, merkitsee valvonnan näkökulmasta hyvin järjestökohtaista määrittelyprosessia, jossa yhteismitallisten kriteerien määrittely järjestön varallisuudelle suhteessa yleisavustuksen edellyttämään tarpeeseen, varallisuuden kehittymiselle, henkilöstörakenteen tarkoituksenmukaisuudelle ym. on hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta. Hakukriteerien väljyys (sekä se seikka, että avustus myönnetään aiottua käyttöä eli hakua vasten) antaa myös mahdollisuuden avustuksen väljään käyttöön. Tulevaisuudessa on harkittava, voidaanko yleisavustusten myöntökriteerejä täsmentää nykyisestä.

Valvonnan mukaan järjestö voi käyttää ensisijaisesti yleisavustusta kattamaan syntyneitä hallinnollisia kuluja, mikä luo yleisavustusta saaville järjestöille mahdollisuuden tuottaa avustuksen avulla itselleen ylijäämää koska käyttötarkoitukseltaan tiukemmin määritellyllä kohdennetulla toiminta-avustuksella järjestö voi kattaa vain niitä kuluja (alijäämää), joita järjestön oma tuotto ei kata. Tämä puolestaan asettaa eri avustuksia saavat järjestöt eriarvoiseen asemaan. Yleisavustukseen liittyy siis nykymuodossa kohdennettua toiminta-avustusta suurempaa käytön harkinnanvaraisuutta, joka lisää potentiaalisesti myös avustusten väärinkäytösten riskiä[11] sen lisäksi, että avustuksen myöntökriteerien yhteismitallinen määrittely on hyvin vaikeaa.

Investointiavustusten osalta suurimmat kehittämistarpeet liittyvät kilpailuneutraliteetin toteamiseen ja yhdistysten kantokyvyn arviointiin pitkällä tähtäimellä. Välttämättömiä peruskorjauksia ei välttämättä pystytä tekemään pelkillä RAY:n avustuksilla ja vuokratasoa on usein rajoitettu. Tämä on johtanut korjausvelkamäärien kasvamiseen. Haja-asutusalueella syrjäiset palvelutalot, joihin on investoitu vuosikymmeniä sitten, ovat muodostumassa haasteeksi. Kuntaliitosten yms. keskittämisten johdosta saattaa palvelutalojen käyttötarve loppua. Yleensä suuriin investointeihin kuten rakennuksiin ja asuntotuotantoon sitoudutaan 30 vuodeksi ja usein tarve loppuu aiemmin ja STM joutuu ottamaan

[11] Esimerkiksi Nuorisosäätiön avustuksiin liittyviä käyttö- ja kirjausepäselvyyksiä koskevassa RAY:n tarkastuskertomuksessa STM:lle todetaan, että Nuorisosäätiön avustustyyppi muutetaan yleisavustuksesta kohdennetuksi toiminta-avustukseksi, koska sitä on toimitusjohtaja Mönkäreen mukaan helpompi valvoa. (Heiskanen, 2010).

kantaa käyttötarkoituksen muutospyyntöjen tai takaisinperinnästä luopumisen/kohtuullistamisen muodossa 30 vuotta aiemmin tehtyjen päätösten tarkoituksenmukaisuuteen 30 vuotta tuntuu arvioinnin näkökulmasta turhan pitkältä investointiavustuksiin sitoutumisajalta, sillä yhteiskunnalliset tarpeet ja linjaukset muuttuvat paljon lyhyemmällä syklillä.

5. RAY:n hallituksen roolin ja työskentelytapojen kehittäminen

Jos RAY:n hallituksen toimintatapoja katsoo hyvän hallinnon periaatteiden kannalta, huomio kiinnittyy erityisesti hallitustyöskentelyn läpinäkyvyyden ja yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun periaatteiden toteutumiseen nykykäytännöissä. Hallituskäytäntöjä vaivaa läpinäkyvyyden puute, joka näyttäisi heikentävän hakijoiden tasapuolista kohtelua ja siten hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. RAY:n hallitus tekee avustusosaston esityksiin pieniä, hyvin marginaalisilta tuntuvia muutoksia, jotka eivät kuitenkaan muuta jakoehdotuksen kokonaisuutta. Se, miten muutokset olennaisesti parantaisivat valmistelijoiden tekemiä ja avustusosaston johdon puoltamia esityksiä, ei ole selvää. Hallituspöytäkirjoihin ei kirjata tehtyjen muutosten perusteluita eli miksi avustusosaston strategioihin ja kriteereihin perustuneet päätökset eivät pitäneet. Aiemmin on todettu se, että RAY:tä koskevassa lainsäädännössä on säädetty päätöksen sisällöstä, mutta ei siitä, miten päätös tulisi sisällöllisesti perustella. Koska tällaiset perustelut eivät käy ilmi päätöksistä, on jälkikäteen vaikeaa tai mahdotonta todentaa sitä, onko avustusharkinta tapahtunut hakijoiden osalta yhdenvertaisesti eli hakijoiden tasavertaista käsittelyä on vaikeampi valvoa.

Toisena tärkeänä kehittämisalueena arvioitsijat näkevät RAY:n hallituksen toiminnan suuntaamisen valmisteluprosessissa enemmän strategiseen, linjalliseen suuntaan yksittäisten avustusesitysten käsittelyn sijasta. Kuten kappaleesta 3.3. käy ilmi, Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan pitkässä päätöksentekoketjussa ainoastaan RAY:n hallitus toimii jakoesityksen strategista linjaa varmentavassa ja ylläpitävässä roolissa, sillä STM:n rooli prosessissa on toimia kokonaisuuden esittelijänä valtioneuvostolle, joka tekee jakoesityksestä viimeisen, poliittiseen harkintaan – ei RAY:n strategisiin linjauksiin -perustuvan päätöksen. Arvioitsijoiden mielestä hallituksen tulisi toimia avustusehdotuksen käsittelyssä vahvemmin ehdotuksen strategisen linjan noudattamista ohjaavana elimenä, jotta sillä olisi todellista lisäarvoa päätöksentekoketjussa järjestöjen ja eri hallinnonalojen edustajana. Tätä varten avustustoiminnan strategian olisi paremmin linkityttävä esim. ohjelmallisten linjausten kautta itse avustuskohteisiin.

Hallituksen ja avustusosaston välinen vuorovaikutus tältä osin ei ole täysin ongelmatonta, sillä vaikka avustusosasto toimii jakoehdotuksen valmistelussa RAY:n hallituksen hyväksymän strategisen linjauksen mukaan, hallituksen toimintatavat eivät nykyisellään ohjaa palautteen kautta avustusosastoa sen suhteen, onko valmistelu pysynyt linjassa vai ei. Toinen merkittävä tekninen heikkous prosessissa on satojen yksittäisten avustuspäätösten alistaminen hallituksen päätöksenteon alle avustuskokonaisuuksien sijasta. Haasteena onkin pohtia, voiko RAY:n hallituksen jäsenillä kaikilla olla seikkaperäistä ymmärrystä ja avustusosastoa parempaa tietoa yksittäisten avustusesitysten laadusta ja merkityksestä yhteiskunnalliselle terveydelle ja hyvinvoinnille.

3.3. STM:n ja valtioneuvoston välinen esittely- ja päätöksentekoprosessi: havainnot ja keskeiset kehittämisalueet

RAY:n tulee lain mukaan ”tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea avustusta ja hakemismenettelystä”. Avustusta hakeva organisaatio hakee avustusta RAY:ltä, joka ohjeistaa hakijaa

avustusten hakemisprosessissa. RAY vastaanottaa hakemukset ja valmistelee niistä jakoehdotuksen STM:lle. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo rahapeliyhteisön jakoehdotuksen ja avustussuunnitelman valmistelumenettelyä. STM esittää jakoehdotuksen ja avustussuunnitelman valtioneuvostolle, joka tekee päätöksen asiassa. Valtioneuvosto voi halutessaan myös muuttaa esitystä. Hakijaorganisaation saadessa kielteisen päätöksen avustushakemukselleen, hakija voi hakea siihen oikaisua. Oikaisuvaatimus tehdään STM:lle. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa valittamalla hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. (Laki raha-automaattiavustuksista 1056/2001, 40 §.)

Keskeiset havainnot

STM:n rooli esittelyprosessissa

RAY:n hallituksen vahvistaman jakoehdotuksen jälkeen avustusprosessi siirtyy Raha-automaattiyhdistyksestä sosiaali- ja terveysministeriöön tarkistusta ja sitä seuraavaa valtioneuvostolle esittelyä sekä valtioneuvoston päätöksentekoa varten. Ennen tätä vaihetta, sosiaali- ja terveysministeriö RAY:n valvonnasta ja ohjauksesta vastaavana elimenä on osallistunut edustajiensa kautta niin RAY:n sisäiseen avustusvalmisteluprosessiin (virkamiestasolla valmisteleviin työryhmiin sekä hallituskäsittelyyn avustusehdotuksen osalta) kuin myös RAY:n hallitustyöskentelyyn STM:n hallitusedustuksen kautta.

STM voi korjata RAY:n hallituksen hyväksymän jakoehdotuksen mahdolliset tekniset virheet. Tässä vaiheessa järjestöt ovat saaneet nähtäväkseen RAY:n hallituksen jakoehdotuksen, jonka RAY julkaisee verkkosivuillaan. Esimerkiksi vuoden 2011 avustusehdotus julkaistiin RAY:n verkkosivuilla 16.12.2010, kun taas lopullisen päätöksen vuoden 2011 avustuksista valtioneuvosto teki vasta helmikuussa 2011. Prosessin siirryttyä STM:öön myös järjestöjen ja järjestöjen asiaa ajavien poliitikkojen lobbauksen painopiste siirtyy sinne. STM vastaanottaa järjestöjen ja järjestöjen mobilisoimien poliittisten tahojen, kuten ministerien erityisavustajien, ajamat muutosesitykset jakoehdotukseen.

Saatuaan järjestön muutoshakemuksen, STM pyytää hakemuksesta RAY:n lausunnon. Käytännössä RAY ei muuta jakoehdotuksensa linjaa, vaan antaa lausunnossaan tarkemmat perustelut esitykselleen. Myöskään STM ei tee muutoksia jakoehdotukseen RAY:n lausunnon vastaisesti. Avustuslain sanamuodon mukaan nimenomaisesti RAY:n tehtävänä on laatia jakoehdotus ja STM:n tehtävänä on ohjata ja valvoa jakoehdotuksen ja avustussuunnitelman valmistelumenettelyä. STM:ssä tapahtuvan käsittelyn merkitys on sidoksissa sen rooliin RAY:n valvonnasta ja ohjauksesta vastaavana elimenä. RAY:n ohjauksesta vastaava virkamies ei tee jakoehdotukseen tai itse käsittelyprosessiin virheiden oikaisujen lisäksi mitään ohjaavia muutoksia, vaan kokoaa järjestöiltä ja järjestöjen asiaa ajavilta poliitikoilta saamansa muutosesitykset yhteen valtioneuvoston esittelyä varten. Tämä on loogista, sillä onhan STM itse ollut periaatteessa ohjaamassa jakoesitystä valmisteluprosessin aikana ohjauksesta vastaavan virkamiehen, sekä RAY:n hallituksessa istuvan edustajansa kautta. Tässä suhteessa STM:n omaksuma nykykäytäntö täyttää sekä avustuslain että valtioneuvoston esittelylain kirjaimet. Toinen kysymys on se, kuinka hyvää STM:n valmistelun ohjaus nykykäytäntöjen mukaan tarkasteltuna on.

Valtioneuvoston rooli prosessissa

RAY:n jakoesitys STM:n keräämän muutos- ja yhteydenottoinformaation kera siirtyy esitys- ja päätöksentekoprosessin seuraavassa vaiheessa valtioneuvoston käsittelyä edeltävälle sosiaalipoliittiselle ministeriryhmälle. Ministeriryhmien merkitys valtioneuvoston päätöksentekoa

edeltävinä keskustelufoorumeina on lisääntynyt sitä mukaan, kun valtioneuvoston yleisistunto on muuttunut esittelystä tapahtuvaksi päätöksentekokokoukseksi. Hallituspuolueiden välinen poliittinen valmistelu on siirtynyt istuntojen ulkopuolelle muun muassa näihin ministerityöryhmiin. Valtioneuvoston yleisistunnossa STM:n virkamies toimii jakoehdotuksen esittelijänä. Hänellä on vakiintuneen käytännön mukaisesti esittelijätehtävä myös ministeriryhmässä. Ministeriryhmässä tehdään yleensä jakoehdotukseen muutoksia, jotka valtioneuvosto yleensä hyväksyy sellaisinaan tai pienin muutoksin.

Avustuslaissa on nimenomaisesti säädetty, että avustusten myöntämisestä päättää valtioneuvosto. Saman lain 7 §:ssä on todettu, että avustusta koskevassa asiassa tehdään kirjallinen päätös. Annetusta päätöksestä tulee käydä ilmi ainakin avustuksen saaja, käyttötarkoitus ja määrä. Lisäksi avustuspäätöksestä tulee tarvittaessa lisäksi käydä ilmi avustuksen enimmäismäärä avustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskuluista, muut avustuksen myöntämisen ja maksamisen perusteet sekä avustussuunnitelma seuraaville kolmelle vuodelle. Tältä osin näyttäisi olevan hallintolain mukaisten päätösten perustelemisen velvoitteiden ja avustuslain vapaamman sanamuodon välillä tulkinnanvaraisuutta sen suhteen, tuleeko valtioneuvoston perustella yksiselitteisesti jakoehdotuksesta poikkeavat päätökset. Koska hallintolaki sitoo RAY:tä, muttei valtioneuvoston päätöksentekoa, näyttäisi ilmeiseltä, että avustuksia koskevassa päätöksenteossa valtioneuvostolle on nimenomaisesti haluttu jättää poliittista tai tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaa. Tätä valtaa valtioneuvosto myös käyttää.

Tarkasteluvuosina 2005–2010 valtioneuvoston muutokset ovat olleet yllä mainittua poikkeusta lukuun ottamatta hyvin marginaalisia. Muutoksia kuitenkin tehdään valtioneuvoston harkintavallan puitteissa. Esimerkiksi vuoden 2011 jakokierroksella kaikki puolueet tukivat yhtä järjestöä, jonka hakemus oli RAY:n hallituksen tekemässä jakoehdotuksessa hylätty. Voidaankin sanoa, että RAY:n hallituksen lisäksi myös ministeriryhmä käyttää lainsäädännön sille suomaa harkintavaltaa. Jälkimmäisessä ongelmaksi kuitenkin nousee päätöksentekoprosessin läpinäkymättömyys.

Ministeriryhmän käsittelystä esitys lähtee valtioneuvoston käsittelyyn STM:n virkamiehen esittelystä. Valtioneuvostolla on vielä mahdollisuus muuttaa avustusesitystä. Vaikka tätä on tarkasteluvuosina 2005–2010 tapahtunut verrattain vähän, on sitä kuitenkin tapahtunut. Tämä ilmenee verrattaessa RAY:n hallituksen jakoehdotuksia ja Valtioneuvoston tekemiä päätöksiä keskenään. Muutoksia on tapahtunut eri avustuslajeissa kuten yhtenä esimerkkinä mittavat muutokset Pelastushelikopteritoiminnan rahoittamiseksi v. 2006. Lopulliset päätökset valtioneuvosto hyväksyy yleisistunnossaan pääministerin johdolla. Päätös annetaan käytännössä suoraan RAY:lle toimeenpantavaksi ja se ilmestyy RAY:n nettisivuille.

Muutoksenhakumenettely

Vuoden 2009 avustuskäsittelyyn liittyvästä muutoksenhakuaineistosta tehtiin arvioinnissa analyysi tapaustutkimusmenetelmällä. Case koostui kaikista järjestöjen vuonna 2009 STM:lle tekemistä, yhteensä 50 hakemuksesta. Useimmissa tapauksissa STM lähetti hakemuksen perusteella lausuntopyynnön RAY:lle samana päivänä tai muutaman päivän kuluttua hakemuksesta. RAY:n lausunnon antamiseen kului useita kuukausia. Pisimmillään RAY:n lausunnon antaminen vei vuoden. STM antoi päätöksen yleensä viikon kuluessa RAY:n lausunnon saamisesta. Useimmiten hakemukset koskivat avustusten käyttötarkoituksen muutosta, valtioneuvoston päätöksen oikaisua tai takaisinperinnästä luopumista.

Pääsääntöisesti STM teki päätöksen täysin RAY:n antaman lausunnon mukaisesti. Vuonna 2009 ei ollut yhtään sellaista tapausta, jossa RAY olisi lausunnossaan puoltanut hakemuksen hyväksymistä, mutta STM ei olisi puoltanut hakemusta. Hakemukset johtivat pääsääntöisesti hakijan toivomaan tulokseen eli STM teki hakijan kannalta myönteisen päätöksen. Kaikissa oikaisuvaatimusasioissa STM katsoi päätöksen perustelujen olleen riittäviä, eikä yhtäkään päätöstä perustelujen osalta oikaistu.

Havainnoista nousevat keskeisimmät haasteet ja kehittämisalueet

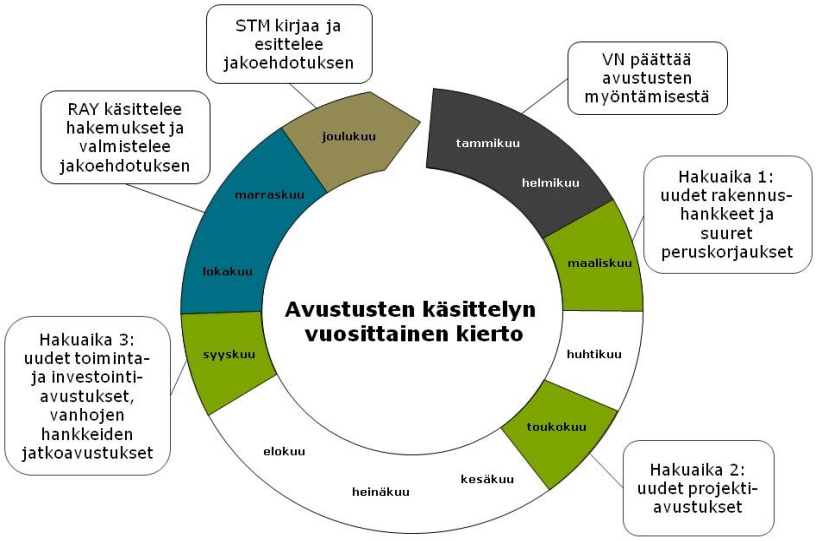
Esittely- ja päätöksentekoprosessia voidaan arvioida STM:n kohdalla myös hallintolain perusteella. Hallintolain mukaan asioiden käsittelyn ja päätöksenteon tulee olla läpinäkyvää, joustavaa ja nopeaa ja muutoksenhaun on turvattava hakijalle tehokkaat oikeusturvakeinot eli muutoksenhakumenettelytapojen ja päätösten tulee olla perusteltuja. Näiden arviointikriteerien tarkastelun lisäksi arvioitsijat nostavat keskusteluun seuraavat aiheet:

1. Päätöksenteon moniportaisuuden vähentäminen käsittelyn sujuvuuden parantamiseksi

Rakenteellisesti RAY:n avustusprosessi on päätöksenteoltaan hyvin moniportainen. Sama perusinformaatio kulkee kolmen eri päätöksentekoportaan kautta: RAY:n hallituksesta STM:ön, STM:östä ministerityöryhmään ja ministerityöryhmästä valtioneuvoston käsittelyyn. Vaikka eri avustuslajien hakuajat on porrastettu maaliskuulle, toukokuulle ja syyskuulle, valtioneuvosto tekee kaikki eri avustuslajit sisältävästä RAY:n hallituksen jakoehdotuksesta yhden ainoan päätöksen vasta seuraavan vuoden tammikuussa. Ottaen huomioon sen, että RAY:llä on vuosittain käytettävissään noin 300–400 miljoonaa euroa avustustoimintaan, herää kysymys, miksi päätökset näin mittavasta avustussummasta tehdään vain kerran vuodessa.

Aiemmin kappaleessa 3.2. on todettu, että järjestöjen näkökulmasta avustusprosessi on liian pitkä ja päätökset tulevat tilikauteen perustuvan vuosisuunnittelun kannalta aivan liian myöhään. Vuoden kestävä prosessi on missä tahansa organisaatiossa myös pitkä aika prosessin toteuttamisen, mittaamisen ja myös sen kehittämisen näkökulmasta. Hakijalle lähes vuoden kestävä hakuprosessi voi tuoda yllättäviä muutoksia suunniteltuihin toimintoihin. Samoin on todettu, että RAY:n valmistelun näkökulmasta kerran vuodessa tapahtuva päätöksenteko keskittää suuren työmäärän ajallisesti yhteen, hyvin lyhyeen osaa kalenterivuotta, mitä on havainnollistettu kuviossa 5. Myös avustuskäsittely- ja valmisteluprosessin laadun kannalta on välttämätöntä, että moniportaista päätöksentekoa kevennetään myös siitä näkökulmasta, että avustusvalmistelijoiden työmäärää voitaisiin jakaa tasaisemmin vuoden aikana.

Kuvio 4. Avustuskäsittelyn ajallinen jakautuminen vuosittain



Hakijoiden ja RAY:n näkökulmasta voidaan siis todeta, että nykyinen moniportainen päätöksentekoprosessi ei täytä nopean ja joustavan käsittelyn tunnusmerkkejä. Vaikka STM/VN käsittely kestää ajallisesti vain muutaman kuukauden, se että päätökset tehdään kerran vuodessa, pidentää arvioitsijoiden mielestä koko avustusprosessia. Yhdeksi keskeiseksi kysymykseksi arvioinnissa nousi se, onko näin moniportainen avustusprosessi tehokas, hyödyllinen ja ylipäätään tarpeellinen. Merkille pantavaa on ollut, että eri tahojen näkemykset RAY:stä valtioneuvostoon asti RAY:n avustustoiminnan päätöksentekoprosessin monipolvisuudesta ja raskaudesta ovat olleet hyvin samansuuntaisia. Arviointi näkee suurimpana syynä päätöksenteon moniportaisuuteen RAY:n avustustoimintaan syvään juurtuneen ajattelun, jonka mukaan lopullisen jakoesityksen on kuljettava usean poliittisten elinten – tai elimen (sosiaalipoliittisen ministerityöryhmän ja valtioneuvoston) – käsittelyn läpi. Avustuspäätöksiä voi kuitenkin olla raskasta ja hidasta tehdä valtioneuvostossa useamman kerran vuodessa, mikä voisi olla luonteva lyhentää hakuprosessin kestoa ja saada siihen liittyvä työmäärä jakautumaan tasaisemmin RAY:ssä läpi vuoden nykyistä päätöksentekojärjestelmää muuttamatta. Siksi kappaleessa 5 esitetään osana RAY:n kehittämistä valtioneuvostokäsittelyn poistamista kokonaan sitä kautta, että päätöksenteko jätetään RAY:n hallitukseen.

Luvussa kuusi esitellään erilaisia vaihtoehtoisia kehittämissuuntia RAY:n avustustoiminnalle, joihin liittyy yhtenä vaihtoehtona myös päätöksenteon siirtämistä STM:ön osana tiukempaa valtionohjausta. Kaikki nämä vaihtoehdot vaativat kuitenkin tuekseen periaatteellista yhteiskuntapoliittista keskustelua RAY:n kehittämissuunnasta ja roolista suomalaisessa yhteiskunnassa, mihin arviointitehtävän puitteissa ei kyetä menemään.

2. Päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen poliittista harkintavaltaa rajaamalla

Läpikäydyn muutosesitysaineiston (STM:n taustamuistiot ministerityöryhmälle v. 2008, 2009 ja 2010, järjestöjen kirjalliset yhteydenotot, RAY:n antamat lisäselvitykset) perusteella järjestöjen muutosesitykset perustuvat harvoin varsinaisiin (teknisiin) virheisiin vaan pikemminkin järjestöjen suoraan tai poliittisten edustajiensa kautta ilmaisemaan tyytymättömyyteen RAY:n jakoehdotuksen myöntöjen sisältöön tai tasoon. Koska varsinaiset virheet on jo tässä vaiheessa esitetty oikaistavaksi, voidaankin sanoa että sosiaalipoliittiselle ministerityöryhmälle ja sitä kautta valtioneuvostolle menevät muutosesitykset heijastavat enemmän järjestöjen toiveita ja tarpeita kuin varsinaisia virheitä tai

puutteita valmistelutyössä, jolloin valtioneuvoston päätöskäsittely demokraattisesti valittuna päätöselimenä on tässä katsantokannassa sopiva tapa ratkaista eri intressiryhmien välisten etuuksien lopullisen jaon. Edellä on myös todettu, että kummatkin toimielimet ovat tehneet tarkasteluvuosina 2005–2011 muutoksia niille suodun poliittisen harkintavallan puitteissa jakoehdotuksiin.

Moninkertainen poliittisen harkintavallan käytön mahdollisuus (RAY:n hallitus, sosiaalipoliittinen ministerityöryhmä, valtioneuvosto) päätöksenteon eri portaissa heikentää arvioitsijoiden mielestä päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Se, että hakemukset käyvät läpi kaksinkertaisen poliittiseen harkintavaltaan perustuvan prosessin, heikentää myös mahdollisuutta varmentaa hakijoiden yhdenvertaista kohtelua. Nykykäytännössä hakija ei voi tietää missä kohtaa prosessia hakemuksen hylkäämisen perusteeksi tulee poliittinen harkintavalta. Oletusarvona prosessissa pitäisi olla se, että valtioneuvosto käyttää ainoastaan sille demokraattisesti suotua poliittista harkintavaltaa, ja sitäkin mieluummin yksittäisten hakemusten sijaan ohjelmallisiin tai linjallisiin kysymyksiin. Nyt poliittista harkintavaltaa prosessissa käyttää myös RAY:n hallitus ja sosiaalipoliittinen ministerityöryhmä, joka on osa valtioneuvostoa.

Erityisen hankalana arviointi näkee tilanteen niiden hakemusten osalta, joita RAY:n hallitus on muuttanut jakoehdotuksessa ilman nykyisiin avustuskriteereihin perustuvia perusteita eli käytännössä sen omaan harkintavaltaan perustuen. Hylkäämisen syy ei siis ole avustushakemuksen tai toiminnan laadussa (joita hakija on esimerkiksi vuosi toisensa jälkeen saamiensa perusteluiden pohjalta saattanut parantaa) vaan RAY:n hallituksen tarkoituksenmukaisuusharkinnassa. Tällaisen käytännön tuloksena hylätty hakija ei kuitenkaan saa tietoonsa hakemuksensa todellista hylkäysperustetta, sillä harkintavallan käyttöä ei nykykäytännössä hakijalle teknisenä hylkäysperusteena kommunikoida. Vuoden 2011 hakukierroksella STM onkin ensimmäistä kertaa ilmoittanut hylätyille hakijoille, että ”RAY:n puoltavaan myöntöesitykseen ei löytynyt RAY:n hallituksen eikä ministerityöryhmän tukea” ja että ”kyse on päätöksentekijöiden tarkoituksenmukaisuusharkinnasta yksittäisissä avustuskohteissa”. Ongelmalliseksi RAY:n hallituksen yhteydessä näyttääkin nousevan tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttö suhteessa hallintolakiin. Hallintolain mukaan päätökset on perusteltava ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttö päätöksen perusteluna ei täytä hallintolain 45 §:n mukaisia vaatimuksia.

Päätösprosessi eri osapuolten välillä näyttää olevan historiallisen tarkastelun valossa kehittymässä siihen suuntaan, että muutoksia alkuperäiseen jakoehdotukseen tehdään yhä vähemmän. Arviointi lähtee siitä hallintolain tukemasta näkökulmasta, että päätöksenteossa on onnistuttu, mitä vähemmän prosessin eri vaiheissa tulee muutoksia ja poiketaan RAY:n hallituksen asettamasta ja varmistamasta jakoehdotuksen linjasta. Tätä näkemystä tuki oli myös haastateltujen poliittisten päättäjien julkilausuma kanta ja toiveet käytäntöjen muuttamisesta tältä osin. Vaikka muutostapauksia ei ole vuosittain paljon, hallintolain näkökulmasta tulisi pyrkiä siihen, että eri lailla valtavirrasta kohdeltuja tapauksia ei olisi ilman perustavanlaatuista syytä yhtään.

3. Muutoksenhaun toimivuus

Käytännössä päätöksen muuttamisen arvioiminen STM:n kannalta vaikeaa, koska alkuperäisessäkin päätöksessä arviointi on lähinnä teknistä, eikä päätösten oikaisuun liity lainkaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Päätöksen tekee valtioneuvosto, mutta oikaisua haetaan STM:ltä. STM:n kuulee RAY:tä. Käytännössä oikaisuvaatimusten johdosta päätösten perusteluja ei ole muutettu. Oikaisuvaatimukset eivät ole siis johtaneet muutoksiin. Muutospäätösmenettelyn osalta on haastatteluissa tuotu esiin, että niihin liittyisi epäselvyyksiä ja tulkinnanvaraisuuksia, jotka

mahdollistaisivat keinottelun, ja että tällaista olisi myös käytännössä tapahtunut. Kaiken kaikkiaan käsittely on kohtuuttoman hidasta. Erityisesti prosessin ajallinen kesto tuntuu hyvin pitkältä, kun otetaan huomioon se, että suurin osa hakemuksista hyväksytään. Muutospäätösmenettelyä suositellaankin selkeytettäväksi lainsäädännön kehittämisen puitteissa kappaleessa 5.1.

4. STM:n ja valtioneuvoston ja RAY:n välisten roolien selkeyttäminen – erityisesti valvonnassa

Kokonaisuutta tarkastellen voisi todeta, että RAY:n avustustoiminnan ohjaus, päätöksenteko, seuranta ja valvonta ovat virittyneet poliittisen, hallinnollisen sekä kansalaisyhteiskunnan toiminnan akseleille. RAY päättää avustustoiminnan strategisista linjauksista, STM ohjaa ja valvoo ja valtioneuvosto tekee avustuksia koskevat lopulliset päätökset. Käytännössä RAY:n hallituksen strategiset linjaukset toimivat jakoehdotuksen valmistelua ohjaavina kannanottoina mutta RAY ei tosiasiallisesti voi vastata siitä, että lopullisessa jakopäätöksessä näitä laadittuja linjauksia noudatetaan, koska avustustoiminnan ylin päätöksenteko on tavallaan irrotettu valmisteluketjusta sijoittamalla se valtioneuvostoon.

STM:n nykyinen rooli avustusten käsittely- ja päätöksentekoprosessissa tähtää johdonmukaisesti jakoehdotukseen tehtyjen muutosten esittelyyn valtioneuvostolle avustuslain ja valtioneuvoston esittelyä koskevien lakien hengen mukaisesti. Virkamiehen esittelijätehtävää valtioneuvostossa säätelee laki valtioneuvosta. Lain 17 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asiat valtioneuvoston esittelijän esittelystä. Käsiteltävään asiaan lausuu istunnossa kantansa ensin se ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu. Jos erimielisyyttä asiassa ilmenee, asia päätetään äänestämällä noudattaen samaa menettelyä kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa. Jos esittelijän mielipide eroaa päätöksestä, on se esittelijän pyynnöstä merkittävä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjaan. Tässä vaiheessa virkamiesesittelijä voi siis jättää mahdollisen eriävän mielipiteensä. Esittelijävastuuseen kuuluukin, että esittelijä voi luottaa tehdyn pohjatyön varmuuteen. Nyt esittelijän tiedot jakoehdotuksesta pohjaavat ensisijaisesti RAY:n avustusosaston tekemiin ja RAY:n hallituksen vahvistamiin tai muuttamiin linjanvetoihin.

Ongelmana tässä roolituksessa on arvioitsijoiden mielestä se, että nykyisen lainsäädännön puitteissa STM:n tulee ohjata ja valvoa RAY:n avustusten valvontatehtävässä. Jos taas jakoehdotukseen tehtäviä muutoksia valtioneuvoston ei välttämättä tarvitse perustella, näiden perustelemattomien muutospäätösten osalta jää kyseenalaiseksi se, minkä suhteen tällaisten avustuspäätösten toteutumista RAY:ssa valvotaan ja arvioidaan – ja miten STM voi toteuttaa tältä osin valvonnan valvontaa. Tosiasiallisesti tällaisten jakoehdotuksesta poikkeavien avustuspäätösten kokonaisvolyymi kaikista avustuspäätöksistä ei ole taloudellisesti merkittävä mutta hallinnon näkökulmasta ja RAY:n kannalta se luo tietynlaisen riskitekijän. Myöskään vastuunkanto ei ole ketjussa kovin selvää: kantaako vastuun avustusten mahdollisista väärinkäytöksistä viime kädessä RAY:n hallitus, STM vai valtioneuvosto. Käynnissä oleva Nuorisosäätiön tutkinta tulee varmasti antamaan eväitä tämän periaatteellisen kysymyksen ratkaisemiseen, joten arvioinnissa se jätetään tässä vaiheessa pöydälle yhtenä alueena, jolla roolitusta ja vastuunjakoa tulee selkeyttää. Seuraavassa kappaleessa paneudutaan tarkemmin mm. STM:n rooliin RAY:n avustustoiminnan valvonnan valvojana.

3.4. Avustusten valvonta: havainnot ja keskeiset kehittämisalueet

Keskeiset havainnot

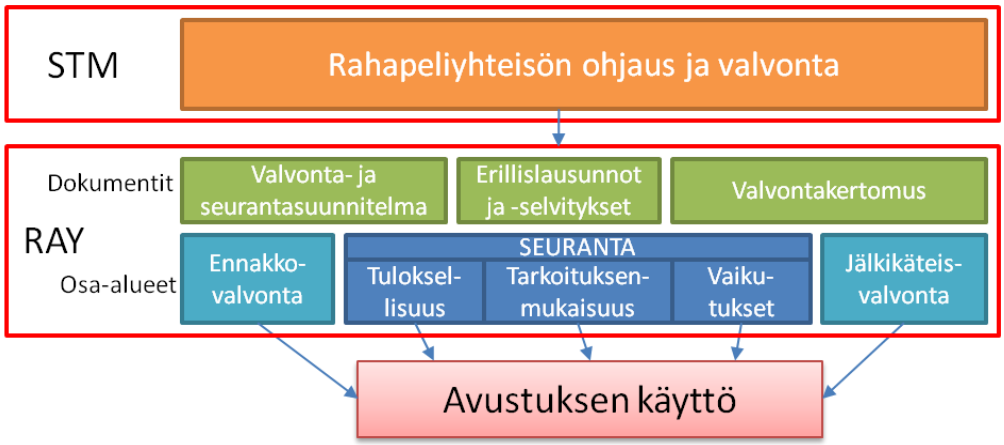
Arviointi kiinnittää huomion kahteen suurempaan kokonaisuuteen. Toisaalta siihen, miten RAY hoitaa seurannan ja arvioinnin sisäisesti, mutta toisaalta siihen, miten STM:n ohjaus- ja valvontarooli toteutuu suhteessa RAY:een. Arvioinnissa hyödynnetyn aineiston perusteella valvontatehtävä näyttäisi tällä hetkellä painottuvan pääasiassa jälkikäteisvalvontaan. Avustusten käytön seurannan kehittäminen on RAY:ssa aktiivisen kehittämisen kohteena, mm. vastapalkatun erillisen seurantapäällikön toimesta. Erillinen seurantajärjestelmä on suunnitelmissa ottaa käyttöön vuoden 2013 alusta. Erityisesti haastatteluissa esille nousi valvontaan liittyvistä haasteista valvonnan ja avustusvalmistelun välinen suhde sekä valvonnan johtaminen ja kehittämistyö.

Lainmukainen valvonta ja seuranta

Lain mukaan ”Rahapeliyhteisön on sopivalla tavalla seurattava myönnettyjen avustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä niiden vaikutuksia kilpailuun ja eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden muita vaikutuksia.” Rahapeliyhteisön on myös määräajoin arvioitava avustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Vaikka RAY:n toimintaan kohdistuu valvontaa kahdelta suunnalta – sisäasiainministeriöstä ja sosiaali- ja terveysministeriöstä, vain STM:n suorittama valvonta kohdistuu arvioinnin aihepiiriin. SM valvoo rahapelitoimintaa, kun taas STM sekä ohjaa että valvoo RAY:n avustustoimintaa, joka on tämän arvioinnin kohteena. STM:n ohjaus- ja valvontatehtävästä on säädetty avustuslaissa ja sen tulee kohdentua nimenomaisesti rahapeliyhteisön jakoehdotuksen ja avustussuunnitelman valmistelumenettelyyn (6 §), avustusten maksamistehtäviin (8 §) sekä rahapeliyhteisön avustusten käytön valvontatehtävään (21 §).

Avustuslain 21 §:ssä on säädetty RAY:n valvontatehtävän osalta seuraavaa: ”Rahapeliyhteisön on huolehdittava avustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla avustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.” Lisäksi laissa mainitaan, että ”rahapeliyhteisön on sopivalla tavalla seurattava myönnettyjen avustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä niiden vaikutuksia kilpailuun ja eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden muita vaikutuksia. Rahapeliyhteisön on määräajoin arvioitava avustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita.” Laissa siis märitellään selkeästi valvonta RAY:n tehtäväksi, mutta sen lisäksi laissa on säädetty myös rahapeliyhteisön eli RAY:n valvonnasta seuraavaa: ”Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo rahapeliyhteisöä avustusten käytön valvontatehtävässä.” Seuranta kattaa kolme osa-aluetta, jotka ovat tuloksellisuus, tarkoituksenmukaisuus sekä vaikutukset kilpailuun ja eri väestöryhmien asemaan. Valvonta taas voidaan jakaa yleisesti ennakko- ja jälkikäteisvalvontaan, mutta kilpailuvaikutusten arviointi kuuluu myös osaksi valvontatehtävää. Ennakkovalvonnan sisältö on lähellä avustusvalmistelua, josta syntyy looginen yhteinen rajapinta valmistelun ja valvonnan välille. Laissa mainittua seurannan ja valvonnan kokonaisuutta on havainnollistettu oheisessa kuviossa.

Kuvio 5. Avustuslaki 21§: Rahapeliyhteisön seuranta- ja valvontatehtävä käytännössä.



Merkittävää tämä on esimerkiksi uuden arpajaislain osalta, jossa nimenomaisesti on käsitelty rahapeliyhteisöjen ohjausta. Tältä osin esityksessä on todettu seuraavaa: ”Lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmässä julkisen vallan on riittävästi ohjattava sekä rahapeliyhteisöjä, että niiden tuottojen käyttöä”. Jos nyt STM:llä on RAY:n valvontatehtävän ohjaus- ja valvontavastuu, arviointiaineiston valossa näyttääkin siltä, että STM ei kovin systemaattisesti tätä tehtäväänsä hoida ja suurelta osin nojautuu RAY:n tuottamaan tietoon. Rahapeliyhteisöjen ohjauksen osalta tämä tarkoittaa julkisen vallan riittävää omistusosuutta ja/tai edustusta rahapeliyhteisön toimielimissä sekä rahapelituottojen käytön osalta tuottojen jaon tapahtumista julkisen vallan ohjauksessa ja valvonnassa. RAY:n osalta esityksessä on todettu, että rahapelituotot jaetaan jo nykyisellään kokonaisuudessaan julkisen vallan ohjauksessa ja valvonnassa. Ohjauksen ja valvonnan sisällölliseen puoleen ei ole esityksessä erityisesti kiinnitetty huomiota. Tältä osin kyse ei siis niinkään olisi asioiden lainsäädännöllisen tilan korjaamisesta, vaan jo nykyisten lakisääteisten tehtävien systemaattisesta toimeenpanosta ja niiden kehittämisestä menettely- ja toimintatapojen osalta. Lainsäädäntö painottuu avustusten turvaamiseen väärinkäytöltä, ja avustuksia ja niiden käyttöä koskevat selvitykset ovat pääosin kirjanpidollisia. Numeerisen tiedon lisäksi tarkastuskäynneillä käydään läpi mm. vuosiselvityksiä sekä projektien tuotoksia ja saavutettuja tavoitteita. Myös takaisinperintää koskevat säännökset liittyvät pitkälti tilanteisiin, joissa avustusta on saatu virheellisesti tai liikaa tai muuten ilmeisen perusteettomasti. Julkisten avustusten kohdentuminen tavoitteelliseen toimintaan on olettama, joten RAY seuraa tavoitteiden asettamista, itse toimintaa ja tuloksia.

Havaintoihin perustuva toimintatapa

Valvonnan päätehtäviin kuuluu vuosiselvitystarkastusten ja maksatustarkastusten teko, tarkastuskäynnit järjestöihin, muut vaadittavat erillisselvitykset ja valmistelun tukena oleminen. Valvontaa seuraa myös avustusta saavien järjestöjen varallisuutta. RAY:n maksatus, joka on teknisenä toimenpiteenä on osittain automatisoitu, toimii hyvin. RAY valvoo avustusten käyttöä tarkastamalla maksatusten yhteydessä, että asianmukaiset selvitykset aiemmin myönnettyjen avustusten käytöstä on toimitettu. Lisäksi rakentamishankkeissa RAY tarkastaa myös avustettavien kohteiden suunnitelmat ja rahoituslaskelmat. Käytännössä RAY:n tarkastajat jotka vastaavat avustusten käytön valvonnasta ja maksatustarkastuksesta sekä niihin liittyvästä neuvonnasta, tekevät järjestöihin useita kymmeniä tarkastus- ja ohjauskäyntejä vuosittain.

Nykykäytäntöjen mukaan koko RAY:n avustusosasto valmistelee RAY:n hallitukselle menevää jakoehdotusta. Aiemmin toimittiin toisin, eli valvonta tuli vasta alustavien esitysten jälkeen mukaan

prosessiin. Tämä näkyy vieläkin siinä, että valvonta edelleen osallistuu valmisteluvaiheeseen tiukimmin VALTE-käsittelyn kautta. Tiimikäsittelyä pidetään valvonnan puolella enemmän valmistelijoiden sisäisenä linjausprosessina, jossa tarkastajat ovat mukana enemmän mahdollisesti konsultoitavina kuin aktiivisesti linjaavina osapuolina. Valvonnan rooli VALTE:ssa on hyvin merkittävä ja valvonnan käyttämät perustelut muutoksille ovat linjoiltaan yhdenmukaisempia ja ehkä selkeämmin ilmaistuja kuin valmistelun. Suurimmat linjakeskustelut käydäänkin tässä vaiheessa 'numeroiden ja sisällön' kohtaamisesta eli tehdyn päätöksen tasapainoisuudesta, joka syntyy paitsi toiminnan sisällöllisestä arvosta, myös sitä toteuttavan järjestön kapasiteetista toteuttaa toimintaa.

Valmisteluvaihetta arvioitaessa on syytä muistaa, että myönteisen tai kielteisen avustusesityksen syntymiseen valvonnan näkökulmasta vaikuttaa hyvin pitkältä aikavälilta kertyvä tieto järjestön taloudellisesta ja organisationaalisesta kapasiteetista. Tietoa ei saada ainoastaan vuosiraporteista – jotka muutenkin edustavat hakuprosessiin nähden vuoden vanhaa tietoa – vaan tarkastelemalla järjestöä ja sen avustuksenkäyttöhistoriaa (maksatukset, käyttämättä jääneet avustukset, varallisuuden ja toiminnan kehitys) kokonaisuutena. Tätä tietoa siirretään esityksen tekevälle avustusvalmistelijalle vuoden mittaan tapahtuvan työparityöskentelyn (yksi valvoja vastaa yhdestä järjestöstä ja tekee nykytiimijärjestelmässä yhteistyötä useiden valmistelijoiden kanssa, joiden vastuualueet on jaettu aihealueittain) ja AHA-järjestelmän kautta. Työparityöskentely on hyvin työparikohtaista ja tiedon siirtyminen työparien välillä (esim. järjestöiltä saatu tieto) vaihtelee työparien käytäntöjen ja työsuhteiden mukaan. AHA:n ongelmaksi koetaan se, että valvonnan ja valmistelun tieto on siellä erikseen ja valmistelijan tulee osata etsiä sieltä aktiivisesti talouden tunnuslukuja ja tulkita niiden merkityksiä järjestökohtaisesti.

Mikään valvonta ja arviointi eivät toimi täydellisesti. RAY:n avustustoiminnan valvonnan tavoitteena on kyetä havaitsemaan avustuspäätösten vastaiset rahankäytöt ja muut väärinkäytökset mahdollisimman pian. Silloin kun ei olla tekemässä tarkastusta, on RAY:nkin pääsääntöisesti voitava luottaa edunsaajan antamiin vuosi-ilmoituksiin ja tietoihin. Valitettavasti joissakin viimeaikaisissa julkisuuteenkin nousseissa avustustapauksissa yksittäiset edunsaajat ovat antaneet virheellistä tietoa avustettavan kohteen toiminnasta.

Myönnetyt avustukset maksetaan avustuslajista riippuen joko automaattisesti neljännesvuosittain tai avustettavien kulujen ajoittumisen perusteella erillisin maksupyynnöin. Raha-automaattiavustuslain mukaan tulee avustusten saajan antaa RAY:lle tiedoksi selvitys avustuksen käytöstä avustusta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä. Selvitykseen liitetään toimintakertomus, tuloslaskelma, tase liitetietoineen, tilinpäätöserittelyt ja tilintarkastuskertomus sekä rinnakkaisorganisaatioiden tilinpäätöstiedot, mahdollisesti konsernitilinpäätös (jos on laadittu) ja mahdolliset tilintarkastajan muistiot. Investointi- ja projektiavustusten saajien tulee täyttää myös loppuselvityslomake rakennustöiden tai projektin viimeisen maksun yhteydessä, mikä ei siis tapahdu vuosiraportointina. Investointihankkeiden osalta loppuselvitys koostuu kustannusten erittelystä, projektiavustusten osalta lomakkeessa tulee kuvailla mm. projektin tavoitteita, toteutusta, tuotoksia, tuloksia ja hyödynnettävyyttä. Lisäksi projektien loppuselvitykseen on tapana liittää vapaamuotoisen loppuraportin lisäksi mahdollinen arviointiraportti sekä projektin aikana tuotettua materiaalia, esimerkiksi esitteitä tai toimintamallikuvauksia.

Seurannasta ja valvonnasta on säädetty laissa raha-automaattiavustuksista. Seurannan ja valvonnan osalta hakijan velvoitteena on lain 19 §:n mukaan toimittaa selvitykset avustusten käytöstä RAY:lle. Tulkintaohjeiden mukaan avustuksen käytön oikeellisuus ja tuloksellisuus tarkastetaan maksatuskäsittelyn lisäksi vuosittain annettavien selvitysten avulla. Näiden lisäksi RAY tekee

tarkastuskäyntejä järjestöissä. Avustettavien kulujen hyväksyttävyyden ja riittävyyden lisäksi on selvitettävä, mitä avustettavassa toiminnassa, projektissa tai hankkeessa saatiin aikaiseksi ja miten esitetyt tavoitteet saavutettiin. Selvityksiin ja niihin liittyviin lomakkeisiin on erilliset ohjeet ja avustuslain 16 §:ssä on säädetty siitä, miten kulut kunkin vuoden osalta otetaan huomioon. Avustuslain 25§ mukaan maksatus voidaan keskeyttää valvontapäällikön päätöksellä, jos vuosiselvitystä ei toimiteta asianmukaisesti. Avustuslain 10 §:n mukaan avustus voidaan periä takaisin (STM:n päätös), jos vuosiselvitystä ei toimiteta tai jos se toimitetaan olennaisesti puutteellisena.

Laissa on STM:n valvontaroolin osalta todettu, että RAY:n tulee vuosittain toimittaa STM:lle kertomus avustusten käytön valvonnasta ja seuraavaa vuotta koskeva valvontasuunnitelma. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että STM ottaa vastaan määräajassa toimitetun valvontakertomuksen ja – suunnitelman. Näiden lisäksi STM voi pyytää RAY:ltä erillislausuntoja ja -selvityksiä päivänpolttavista avustustoimintaan liittyvistä asioista, kuten esimerkiksi selvityspyyntö yleisavustusten valvonnan ja läpinäkyvyyden parantamiseksi. STM vastaanottaa myös kertomuksen tulostavoitteiden toteutumisesta ja tehdyistä toimenpiteistä tavoitteisiin pääsemiseksi.

Valvontaa on viime aikoina kehitetty vahvasti erityisesti tarkastusten suunnittelun ja talouden mittareiden yhteismitallisuuden osalta. Avustustoiminnan volyymi on myös valvonnan suuri haaste. Valvontapuolella työskentelee 11 tarkastajaa, jotka suorittavat vuosittain 80–100 erillistarkastusta järjestöihin. Pelkästään tarkastettavia vuosiselvityksiä tulee keväällä 2011 noin 950 järjestöltä. Avustusosaston toimistotiimi käsittelee vuoden aikana noin 4 500 maksutapahtumaa. Myös tarkastajat käsittelevät maksatuspyynnöt silloin, kun on kyseessä on B- ja C-avustukset.

Valvonta järjestöjen näkökulmasta

Anne-Mari Heiskasen (Heiskanen, 2010) tutkimuksen mukaan järjestöt pitävät avustusten käytön valvontaa sekä RAY:n mahdollisuutta tehdä tarkastuksia tärkeänä. Avustusten käytön valvonnan koki toimivaksi 70 % niistä järjestöistä, jotka vastasivat tutkimuksessa tehtyyn kyselyyn. Tarkastusten osalta järjestöt toivoivat, että ”tarkastajat tutustuisivat tarkemmin heidän toimintaansa jo hankkeen aikana ja jalkauttaisivat toimintaansa”. Monet järjestöt olivat myös sitä mieltä, että suuria avustussummia saavia tai poliittistaustaisia järjestöjä tulisi valvoa tarkemmin. Valvonnan kehittämisessä järjestöt pitivät tärkeänä jatkuvaa valvontaa, tasavertaisuutta ja molemminpuolista avoimuutta sekä prosessin siirtymistä sähköiseen muotoon.

Haasteet

Viimeaikoina julkisuuteen on nostettu erityppisiä haasteita liittyen RAY:n avustusten käyttöön ja niistä aiheutuviin epäselvyyksiin. Arviointi nostaa esille yhden tällaisen haasteen. Yksi toistuvista ongelmista avustettujen järjestöjen osalta on taloudellisen tilanteen ”yllättävä” heikkeneminen. Perimmältään tämä voi johtua useammastakin syystä, mutta RAY:n kannalta keskeistä on pystyä tunnistamaan riittävän ajoissa taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneet tai ajautuvat järjestöt. Tarkastelun kohteena oleva tapaus pitää sisällään erään valtakunnallisen sosiaalipalvelun siirtymisen valtiollisesta toimijasta säätiön alaisuuteen siten, että toiminta rahoitettiin jatkossa RAY:n avustuksilla. RAY:n tehtävä alkuvaiheessa oli rahoittaa sinällään tärkeä osa sosiaalialan palvelun kehittämistehtävää, mutta 2000-luvulle tultaessa STM asetti RAY:lle lisäksi rahoitusvastuun palveluun tarjoamiseen liittyvien vanhojen kiinteistöjen peruskorjauksesta. RAY:n avustuksessa korjatut kiinteistöt myytiin vielä erikseen valtiolta järjestölle. Peruskorjausinvestoinnin omarahoitusosuudeksi jäi n. 40 %, mikä oli normaalin avustuslinjausten mukainen osuus. Omavastuun kohoaminen kuitenkin 5,3 miljoonaan euroon vuonna 2008, on

vaikeuttanut järjestön selviämistä perustehtävästään. Järjestöön oli tehty vuonna 2006 tarkastus, josta on olemassa kattava tarkastuskertomus.

Jälkikäteen katsottuna taloudelliset ongelmat ovat lähteneet kumuloitumaan jo ensimmäisiä avustuspäätöksiä tehtäessä, mutta valvontaraporteissa ei siihen ole kiinnitetty huomiota. Toisaalta järjestöllä itsellään tulee olla vastuu oman toimintansa kokonaiskuvan muodostamisesta, eikä sitä voida RAY:lle ulkoistaa. On erikoista, etteivät järjestön tilintarkastajat ole huomauttaneet massiivisten investointien aiheuttamasta ylivelkaantumisesta. Ote RAY:n raportista: ”järjestön mukaan toimiminen useita vuosia remontin keskellä keskeneräisissä toimitiloissa ei ole antanut järjestölle mahdollisuutta muodostaa täyttä kuvaa laitoksen todellisesta taloudellisesta tilanteesta. Peruskorjauksen valmistuttua on päästy arvioimaan todellista taloudellista tilannetta.” Arvioinnin näkökulmasta on ensisijaisesti järjestön oma tehtävä pitää taloustilanne hallinnassa. Miljoonainvestointeja ei voi lähteä tekemään laput silmillä. Olisiko asioista ajan tasalla olleen hallituksen, toiminnanjohtajan tai tilintarkastajan pitänyt ensisijaisesti havaita nopeasti heikkenevä taloustilanne? Lisäksi on hyvä todeta, että järjestön lähes 10 vuotta kestänyt investointibuumi ja sitä kautta lainakuorman kehitys oli ohjattu STM:n toimesta RAY-rahoituskanavaa hyödyntäen eli käytännössä valtion päätöksellä. Kyseinen case on siis samalla esimerkki siitä, miten valtio hyödyntää todellisuudessa RAY:tä budjettinsa jatkeena. Tässä palaudutaan kysymykseen poliittisesta ulottuvuudesta tiettyihin avustustyyppeihin, ilman että se perustuisi RAY:n oman strategian mukaiselle valmistellulle ja tasapuoliselle avustustoiminnalle.

Arvioinnin kuluessa on noussut esiin kysymys myös siitä, mihin suuntaan ohjaus- ja valvontasuhde todellisuudessa toimivat. RAY:n avustuksista voi periaatteessa hakea valtioneuvoston avustuspäätöksen oikaisuvaatimusta STM:stä, mutta tällöin ministeriö pyytää RAY:ltä lausunnon kiistanalaisesta avustuskohdasta. Dokumenttiaineistoon perustuen RAY:n lausunto on sisällöltään pääsääntöisesti omaa valmisteluaan tukeva, ilman sen suurempaa uudelleentarkastelua tai itsekritiikkiä. STM poimii usein sanasta sanaan nämä RAY:n perustelut omaan päätökseensä ilman suurempaa kyseenalaistusta tai vaatimusta uudelleenvalmistelusta. Tästä menettelytavasta johtuen oikaisuvaatimukset eivät välttämättä täytä objektiivisen uudelleenarvioinnin kriteereitä.

Havainnoista nousevat keskeisimmät haasteet ja kehittämisalueet

<u>1. Valvonnan ja avustusvalmistelun välisen yhteistyön tiivistäminen</u>

Avustusvalmistelun kannalta kriittisin kehittämiskohde on valvonnan tiedon saaminen oikea-aikaisesti mukaan esitysten valmisteluprosessiin. Nykyinen prosessi johtaa siihen, että hyvinkin ratkaisevia talouspuolen linjauksia tehdään aivan liian myöhään eli siinä vaiheessa kun valmistelijan näkökulmasta avustus on jo valmis esitettäväksi. Tietoa on paljon ja kaikki olennainen tieto ei välttämättä tule VALTE-käsittelyssä esiin. Siksi ennakoivaa työtä on avustusosastossa kehitettävä valvonnan näkökulmasta katsottuna. Valvonta on nyt enemmän jälkikäteisvalvontaa, vaikka valvonnan ongelmat juontavat juurensa valmisteluun, jossa tietyt riskit ja tilanteet olisi voitu jo paremmalla yhteisvalmistelulla ennakoida. Osa valvonnan ”riskeistä", kuten avustusten todelliset kilpailuvaikutukset, kuitenkin realisoituvat vasta avustuksen käynnistyessä.

Yksi suurimmista tulevista kehittämisalueista onkin valvonnan ja valmistelun yhteistyön tiivistäminen ei ainoastaan avustusten valmistelun vaan myös avustusten seurannan suhteen. Molempien tiimien mielestä valvonta ja valmistelu toimivat rakenteellisesti liian erillään toisistaan. Esimerkiksi yhteisiä tiimikokouksia joissa tilanteista, linjauksista, tulkinnoista tai vaikkapa järjestökohtaisista tarkastusten tuloksista ei pidetä. Yhteistyön toimivuus jää liikaa valmistelijoiden ja järjestöstä vastaavan tarkastajan

työparityöskentelyn toimivuuden varaan. Haasteena yhteistyölle on myös erilainen kieli ja näkökulma samaan projektiin/järjestöön. Yhteistä ymmärrystä ja selkeämpiä kriteereitä tasapainon löytämiselle taloudellisen kapasiteetin ja toiminnan sisällön välillä pitää tietoisesti kehittää useimmiten henkistä laatua olevien raja-aitojen madaltamiseksi. Johdolla tulee olla aktiivisempi rooli tiiviimmän yhteistyön kehittämisessä. Johdon tulee myös varmistaa kehittämistyön yhdenmukaisuus: valmistelutiimien kokoonpanon ja -prosessien muuttuessa on tarpeen myös miettiä valvonnan roolien muutostarpeita yhteistyön kehittämiseksi. Tähän asti on painotettu valvonnan ja seurannan osallistumista valmisteluun, mutta yhteistyötä voidaan katsoa myös valmistelun osallistumisena valvontaan ja seurantaan. Valvonnan tulee todellisuudessa kattaa koko järjestökokonaisuus, jolloin se on laajempaa kuin pelkkien avustuskohteiden valvonta.

2. Valvonnan johtaminen sekä kehittämistyö

Valvontaorganisaation johtamiseen toivottiin haastatteluissa enemmän ”selkärankaa”. Valvonnan henkilöstö ei koe saavansa riittävästi palautetta työstään esimiehiltään. Myös rakentava kriittinen palaute on parempi, kuin ei palautetta ollenkaan. Esimiesten toivottiin osallistuvan enemmän tiimikokouksiin ja valmisteleviin työtehtäviin. Tämä loisi osaltaan etupainotteisuutta ja esimerkiksi aiemmin peräänkuulutettuja talouspuolen linjauksia. Kriittistä näkemystä esitettiin myös valvonnan kehitystoimintaa kohtaan. Valvonnan kehittäminen on koettu jäävän heitteille, jos vertaillaan kuinka monta valmistelijaa on kiinnitetty kehitystoimintaan. Valvontaorganisaation on koettu jäävän heitteille ja vaille aitoa kehittämistä. Esimerkkinä mainittiin kehittämisprojekti, joka ei lopulta johtanut mihinkään konkreettiseen muutokseen. Kehittämistyön määrittelyn selvyyteen tulee kiinnittää jatkossa enemmän huomiota.

Aiemminkin esille noussut asianhallintajärjestelmä (AHA) on saamassa seuraajan (U-AHA) vuoden 2012 aikana. Tämä tullee mahdollistamaan esimerkiksi paremman tiedon siirtymisen esimerkiksi valvonnan ja valmistelun välillä. On kuitenkin muistettava, ettei pelkkä järjestelmä vielä takaa mitään. Kaikkein keskeisintä ovat tietojärjestelmään liitetyt inhimilliset prosessit – eli miten järjestelmää tullaan henkilöstön toimesta käyttämään ja millaisia prosesseja hyödyntäen. Tässä olennaista on kehittää asianhallintajärjestelmää tiedon liikkumisen ja hyödyntämisen näkökulmasta. Keskeistä on pystyä vastaamaan uuden järjestelmän avulla kaikkiin niihin tiedon liikkumisen ja hyödynnettävyyden haasteisiin, joita tällä hetkellä on esillä.

Valvonta on ollut kehittämässä tapoja, joiden avulla valvonnan niukkoja resursseja voidaan kohdentaa suunnitelmallisemmin mm. tarkastusten osalta. Tarkastettavaksi valitaan järjestöjä sekä satunnaisotannalla että maksatus- ja vuosiselvitystarkastuksissa tehtyjen havaintojen perusteella. Tarkastusten suunnittelun kehittäminen perustuu riskianalyyseihin, jossa muuttujina ovat avustusten määrät, riski ja toiminnan moninaisuus sekä tarkastusten väli.

Yhteismitallisuus on toinen valvonnalle ja valmistelulle yhteinen haaste. Valvonnan kriteerit – kuten järjestöjen varallisuus – ovat hyvin tulkinnallisia. Ns. ”liikennevalojärjestelmää” on järjestöjen yksilöllisyyden takia ollut vaikeaa kehittää, koska ei ole selkeää yhteistä näkemystä siitä, millaiset muuttujat aina ja jokaisessa tapauksessa toimisivat varoittavina tai hälyttävinä tilanneindikaattoreina. Myös valvonnassa tarkastajien kokemus ja karttunut ”hiljainen tieto” näyttelevät suurta osaa järjestökohtaisissa tulkinnoissa ja johtopäätöksissä. Tämä näkyy selvästi VALTE:ssa, jossa myös valvontapuoli käy keskenään yhteismitallisuus- ja linjapäätöskeskustelua eri avustuskohteiden suhteen. Osittain valvonnan työ on siis standardisoitua mutta osittain se perustuu edelleen tarkastajakohtaisille työtavoille ja -ajattelulle, mikä aina lisää eriävien tulkintojen mahdollisuutta.

3. Valvonnan riippumattomuuden lisääminen

Oman toiminnan valvonta ja kriittinen itsearviointi on usein vaikea toteuttaa, oli organisaatio mikä tahansa. RAY:ssä valvonnan esille nostamiin asioihin ei syystä tai toisesta ole kaikissa tilanteissa puututtu. Vaikka sama asia nousisi toisen tarkastajan toimesta seuraavan vuonna esille, ei havaintoja ole välttämättä noteerattu RAY:n sisällä saati STM:ssä. Tästä herää kysymys, voiko valvonnan esille nostamat asiat olla poliittisesti tai jollain muulla tavalla arkoja ja siitä syystä ne halutaan sivuuttaa? Vaikka itse avustusvalmisteluprosessi olisi ”poliittisesti siunattu”, on ensiarvoisen tärkeää pitää valvonta riittävän itsenäisenä ja riippumattomana näistä mahdollisista poliittisen toiminnan vaikutteista. Mikäli ”harmaita alueita” tai epäilyttäviä asioita ei saada avoimesti nostaa esille, aiheuttaa se pitkässä juoksussa RAY:n valvonnalle itselleen vain hankaluuksia. Vaikka valvonnan tulisi olla lähellä valmistelua, tulisi sen jatkossa olla toisaalta riippumattomampi toimija suhteessa RAY:n valmisteluun ja hallituksen suuntaan. Yksi vaihtoehto olisi siirtää valvonta kokonaan RAY:stä riippumattomalle taholle. Tällöin haasteeksi muodostuu valmistelun ja valvonnan välisen yhteistyön käytännön toteutus. Eri organisaatioissa toimiessaan nämä kaksi hoitaisivat omia tehtäviään melko itsenäisesti, eikä ensimmäisessä kohdassa mainittua yhteistyötä ole mahdollistaa tiivistää – päinvastoin.

4. STM:n valvonnan vahvistaminen

Lain mukaan STM:n tehtävät RAY:n valvonnassa määritellään seuraavasti:

1) Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo rahapeliyhteisön jakoehdotuksen ja avustussuunnitelman valmistelumenettelyä.
2) Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo rahapeliyhteisöä avustusten maksamistehtävässä.
3) Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo rahapeliyhteisöä avustusten käytön valvontatehtävässä.

Arvioinnissa on tarkasteltu sitä, onko STM:llä tässä käytössä riittävän systemaattiset, toimivat, tarkoituksenmukaiset ja tehokkaat toimintatavat. STM:n ohjauskeinot ja -menetelmät RAY:n ohjaamiseen ja valvomiseen näyttävät arvioinnin näkökulmasta hyvin rajallisilta ja niukoilta. Tehtyjen havaintojen perusteella RAY näyttäisi itse määrittävän sen, miten STM:n tulisi sitä valvoa. Arvioinnin aikana on monesti tullut esille RAY:n riippumattomuus kenestäkään muusta ja että RAY:n hallitus kuitenkin sanoo viimeisen sanan RAY:n asioissa. STM on tyytynyt ohjaus- ja valvontavastuunsa suhteen RAY:n tuottamiin selvityksiin omasta toiminnastaan, vaikka ministeriö lain mukaisen tehtävänsä mukaisesti olisi voinut tältä osin toteuttaa aktiivisemmin ohjaus- ja valvontatehtäväänsä. Arviointi kiinnittää huomion valmisteilla olevaan uuteen asianhallintajärjestelmään (U-AHA), joka voisi toimia tällaisena organisaatiorajat ylittävänä tietojärjestelmänä ja tukea STM:ä sen valvontatehtävässä. Tällaiseen käyttöön sitä ei kuitenkaan ole suunniteltu, vaan kyseessä vaikuttaa olevan vain RAY:n sisäisestä tietojärjestelmäparannuksesta. U-AHA:n tyyppinen keskeinen avustustoiminnan tietojärjestelmä voisi tarjonnut mahdollisuuden STM:lle ohjata paremmin RAY:n avustustoimintaa valmistelusta seurantaan ja valvontaan saakka. Esimerkiksi RAY:llä on avustuksen myöntämisen perusteella tarkastusoikeus avustettavaan järjestöön. Tarkastuksen tekemiseen on lain turvin mahdollista saada myös virka-apua. STM:llä tällaista tarkastusmahdollisuutta ei lain mukaan ole suhteessa RAY:een. Myös RAY:n voisi olla terveellistä toimia tarkastuksen kohteena ja asiassa saattaa riittää pelkkä tieto tarkastusmahdollisuuden olemassaolosta. Arviointi kiinnittää huomionsa STM:n riittävän systemaattisiin, toimiviin, tarkoituksenmukaisiin ja tehokkaisiin toimintatapoihin RAY:n suhteen. STM:n tulisi selkeästi terävöittää omaa ohjaus- ja valvontatehtäväänsä ja toimia aloitteellisempana osapuolena RAY:tä koskevan valvontatehtävänsä suhteen. Yksi suunta voisi olla

keskeisten RAY:n valvonnan tuottamien dokumenttien konkreettinen hyväksyttäminen STM:ssä, jolloin ei enää riittäisi vain dokumentin toimittaminen ja sen esittely ministeriössä.

3.5. Avustustoiminnan käytön seuranta ja vaikutusten arviointi: havainnot ja keskeiset kehittämisalueet

RAY:n valvontatehtävä käsittää valvonnan (ks. edellä 3.4.) ohella seurannan. Kilpailuvaikutusten seuranta on esimerkki rajapinnasta, joka on sekä valvonnan että seurannan tehtävä. Valvonta kerää lakisääteistä toimintaympäristötietoa avustusvalmistelun tueksi (kilpailuympäristö, kunnille ja valtiolle kuuluvat tehtävät), kun taas seuranta kerää tietoa muuttuvasta ja kehittyvästä toimintaympäristöstä avustusvalmistelun tueksi (sidosryhmien ja kumppaneiden näkemykset, poliittiset linjaukset ym.).

Keskeiset havainnot

RAY toteuttaa tuloksellisuus- ja vaikutusseurantaa pääasiallisesti hakijaorganisaation selvitysten pohjalta (projektien loppuselvitysasiakirjojen analysointi, vuosiselvitykseen sisältyvät tavoitteiden saavuttamista ja aikaan saatuja tuloksia ja vaikutuksia koskevat osat). Lisäksi valvontaa toteutetaan avustusosaston omilla ja ulkopuolisten toimijoiden selvityksillä. Tulkintaohjeissa on lähinnä todettu se, että RAY toimii tältä osin lainsäädännön velvoitteiden mukaisesti. Viime vuosina on tehostettu avustusten seurannan arviointia ja määräajoin arvioidaan avustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Ohjeistuksessa ei sinällään ole otettu mitenkään kantaa siihen, miten näitä velvoitteita konkreettisesti toteutetaan.

RAY:n avustustoiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden tarkastelua on kehitetty koko 2000-luvun ajan, mutta tehdyistä kehittämistoimenpiteistä huolimatta tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointimalleissa on edelleen kehitettävää, jotta avustustoiminnan vaikutuksista saataisiin systemaattista tietoa. Tällä hetkellä avustustoiminnan vaikutuksista kerätään tietoa sekä ulkoisista arvioinneista, jotka RAY on teettänyt oman toimintansa vaikuttavuuden selvittämiseksi että toisaalta projektiavustusta saaneiden järjestöjen tekemistä projektien loppuselvityksistä. Sen sijaan toiminta- tai investointiavustuksia saaneilta järjestöiltä ei vaikutuksia analysoivaa loppuselvitystä pyydetä.

RAY on 2000-luvulla kehittänyt omaa arviointimalliansa ja tilannut tähän tematiikkaan liittyviä erityistutkimuksia ja -raportteja. On myönteistä, että RAY on julkaissut tilaamansa selvitykset. Kyseiset selvitykset antavat mielenkiintoista ja hyödyllistä lisätietoa RAY:n avustustoiminnan sisällöistä ja tuloksista. Sen sijaan selvitykset eivät systemaattisesti tuo näkyviin avustustoiminnan vaikutuksia ja vaikuttavuutta, koska selvityksiä tarkasteltaessa ilmenee se, että RAY on tilannut yksittäisiä arviointiraportteja tilanteen mukaan hyvin erilaisista aihepiireistä. Raporteissa on korostettu usein esimerkiksi RAY:n avustaman aihepiirin merkitystä koskevia kysymyksiä eli relevanttiutta.

On ymmärrettävää, että RAY:n avustustoiminnan vaikutuksia ja vaikuttavuutta ei ole pystytty toistaiseksi tuomaan selkeästi esiin, koska avustustoiminnan kriteerit eivät ole olleet selkeitä 2000-luvulla. On todettava, että esimerkiksi jo vuonna 2003 Virtanen ym. esittivät RAY:n teettämässä selvitystyössä, että RAY:n tulee kehittää avustuskriteerit toiminnalleen.[12] RAY:n osalta heikkoutena on

[12] Virtanen, P. ym. 2003. *Miten sosiaali- ja terveysalan järjestöjen tilintekovastuu toteutuu?* RAY:n avustustoiminnan raportteja 7. Helsinki 2003.

ollut se, että kerättyä arviointitietoa ei ole systemaattisesti analysoitu ja hyödynnetty RAY:n avustustoiminnan kehittämiseksi.

Onkin tarvetta sille, että RAY pyrkisi ennemmin seuraamaan avustustoimintansa tuloksia peilaten niitä strategisiin tavoitteisiin ja laajempiin kokonaisuuksiin. Käsityksemme mukaan tähän tematiikkaan liittyvät kehittämistarpeet ovatkin edelleen olemassa RAY:ssä vailla selkeitä ratkaisuja, vaikka tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin problematiikka sinänsä on ollut tiedossa jo pitkään. Avustuspäätösten tekemisen suhdetta avustustoiminnan strategisiin linjauksiin ja RAY:n mahdollisuuteen arvioida avustusten tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tarkasteltiin jo edellä.

Projektiavustusten loppuselvitykset puolestaan koostuvat loppuselvityslomakkeesta ja vapaamuotoisesta loppuraportista. Joidenkin projektien yhteydessä on teetetty myös omia ulkoisia arviointeja projektin tuloksellisuudesta tai vaikuttavuudesta. Loppuselvityksen toimittaminen on ehtona viimeisten avustuserien maksamiselle. Loppuselvityslomakkeessa kysytään mm. projektin tavoitteita, toteutusta, tuotoksia, tuloksia ja hyödynnettävyyttä. Vapaamuotoisen loppuraportin lisäksi järjestöt liittävät loppuselvitykseen muutakin projektin aikana tuotettua materiaalia, esimerkiksi esitteitä tai toimintamallikuvauksia.

Loppuselvityslomakkeen ensimmäisellä sivulla pyydetään kuvaamaan lyhyesti projektin tavoitteita, toteutusta ja tuloksia. Toisella sivulla tehtävänä on kuvata projektin kohderyhmää, yhteistyökumppaneita ja yhteistyötä sekä projektin tavoitteiden toteutumista ja sitä edistäneitä/vaikeuttaneita tekijöitä. Kolmannella sivulla pyydetään kuvaamaan projektin seurannan toteutusta, keskeisimpiä tuloksia ja loppuraportoinnin toteuttamista. Neljännellä sivulla kysytään projektin keskeisiä tuotoksia sekä arvioinnin toteutusta ja arviointimenetelmiä. Viidennellä sivulla pyydetään viiden eri kysymyksen avulla arvioimaan projektin hyödynnettävyyttä. Kuudes sivu kattaa yhteenvedon projektin taloudesta ja järjestön oman arvion projektin onnistumisesta.

Meta-arviointia varten käytiin läpi 52 projektin loppuselvitystä loppuraportteineen tarkoituksena selvittää, miten järjestöt ovat onnistuneet arvioimaan projektiensa vaikuttavuutta. Raportit on valittu satunnaisotannalla noin 200 loppuselvityksen joukosta. Projektit toteutettiin vuosina 2001–2010, suurin osa (37) vuosina 2007–2010. Meta-arvioinnin keskeisenä johtopäätöksenä voidaan todeta ensinnäkin, että projektien vaikuttavuuden arvioinnissa on suuria eroja niin muodon, sisällön kuin laadun osalta. Osa projektien arvioinneista oli täsmällisiä, osa taas pahasti puutteellisia. Suurin osa asettui siihen välille. Yhdenmukaisten raportointikäytäntöjen ja systemaattisten metodologisten vaikuttavuusarviointien kriteerien puuttuessa, jäävätkin projektien arvioinnit sekavaksi ja yhteismitattomiksi ja niistä irti saatava tieto sattumanvaraista.

Toiseksi, vaikka tuotoksia ja tuloksia on raportoitu usein ainakin kohtuullisesti, kävi ilmi, että läheskään kaikissa tapauksissa ei ole ymmärretty eroa tuotosten, tulosten ja vaikutusten määritelmien välillä. Yksi suuri syy tähän lienee siinä, että lomakkeessa ei tätä eroa myöskään selkeästi määritelty. Vaikutusten arvioinnin laatua tulisikin arvioida paitsi ulkoisiin kriteereihin verraten, myös suhteessa siihen, miten projektien vaikutuksia on RAY:n toimesta ohjeistettu arvioimaan, esimerkiksi RAY:n julkaisemassa itsearviointioppaassa.

Vaikutusten raportointiin näyttäisi vaikuttaneen myös se, onko järjestön tarkoitus hakea projektille jatkorahoitusta. Esimerkiksi monissa tapauksissa vaikutusten todettiin jääneen vähäiseksi rahoituksen loppumisen takia, ja että lisärahoituksen avulla voitaisiin saada aikaan vaikutusten juurtumista. Tähän liittyvänä sivuhuomiona nousi esiin monien loppuraporttien tunteisiin vetoava argumentointi. Selvästi

oli havaittavissa myös loppuraportoinnin keskittyminen projektin merkityksen ja tarpeellisuuden osoittamiseen, sen vaikuttavuuden sijaan. Lisäksi loppuraportoinnissa näkyy myös projektien käytännönläheisyys: pohdinta pyörii usein konkreettisten tuotosten ja tulosten tasolla – tai vaihtoehtoisesti laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten tasolla, ilman pätevää linkkiä projektin pienempiin vaikutuksiin.

Mitä tulee vaikutusten osoittamiseen ja evidensseihin, voidaan niiden puutteellisuutta pitää vaikutusarviointien merkittävimpänä haasteena. Vaikutusten osoittamisessa olikin havaittavissa suurimmat projektikohtaiset erot. Monissa tapauksissa arviointikyselyjen huomio keskittyikin tuotosten ja tulosten laadun raportointiin ja arviointiin, eikä niinkään niiden tuomiin vaikutuksiin. Tässäkin yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota lomakkeen ja itsearviointioppaan ohjeisiin, joita projektien loppuraportoinnissa noudatettiin osittain hyvinkin tarkasti.

Vaikutusten vastaavuus tavoitteisiin nähden oli hyvällä tasolla, mutta toisaalta mainitut tavoitteet olivat monissa tapauksissa joko konkreettisia tuotoksiin tai tuloksiin (ei vaikutuksiin) liittyviä tai hyvin yleisluontoisia, jolloin mainitut vaikutukset mahtuivat niiden raameihin väistämättä. Lisäksi tavoitteiden yleisluontoisuudesta seuraa se, että niiden onnistumista on vaikea mitata. Selkeiden ja mitattavissa olevien vaikutustavoitteiden määrittely näyttäisikin muodostuvan avustustoiminnan vaikutusten arvioinnin kannalta ydinkysymykseksi, sillä ilman sitä jää myös tuloksista ja vaikutuksista raportointi ja evidenssin esittäminen puutteelliseksi.

Kielteisiä, ei-aiottuja tai epäsuoria vaikutuksia ei loppuselvityksissä arvioitu lainkaan. On kuitenkin syytä olettaa, että monella projektilla on ollut sellaisia vaikutuksia (myönteisiä ja kielteisiä), joita ei yksinkertaisesti ole osattu arvioida.

Laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia tuotiin myös esiin usein, mutta ilman evidenssiä – jota ei myöskään kysytty. Hankkeiden koko huomioon ottaen, voidaankin miettiä, onko laajojen yhteiskunnallisten vaikutusten arvioiminen edes mielekästä loppuselvitysten yhteydessä.

Havainnoista nousevat keskeisimmät haasteet ja kehittämisalueet

1. Loppuselvityskäytäntöjen ja ulkoisten arviointien kehittäminen

Yksi keskeisimmistä haasteista RAY:n avustustoiminnan vaikutusten arvioinnissa on loppuselvityskäytäntöjen puutteellisuus ja epäyhtenäisyys. Vastikään perustettu seurantapäällikön virka on merkittävä askel oikeaan suuntaan ja kirittää jo v. 2009 STM:n aloitteesta aloitettua seurannan kehittämistä. Seurantapäällikkö aloitti tehtävässään 1.2.2011 ja hänen keskeisempänä tehtävänään on seurantakäytäntöjen vahvistaminen ja vakiinnuttaminen sekä tulosten ja vaikutusten näkyväksi tekeminen. Lisäksi RAY:ssä on viime vuonna järjestetty ”Tavoitteista tuloksiin”-koulutusta järjestöjen edustajille. Koulutuksessa järjestöjä opastetaan tuloksien ja vaikutusten arvioinnissa ja selkeämpien tavoitteiden määrittelyssä. Tarve tämän tyyppiselle toiminnalla kävi hyvin ilmi myös yllä kuvatun meta-arvioinnin perusteella. Järjestöjen parissa innostus koulutukseen – kuten myös oman toimintansa tulosten esilletuomiseen – on ollut suurta ja sitä kannattaa hyödyntää vaikutusten arvioinnin kehittämisessä.

RAY:ssä ollaan parhaillaan myös kehittämässä yhtenäisempiä loppuraportointikäytäntöjä ja uudistamassa loppuselvityslomaketta, mitkä hyvin toteutettuina kehittäisivät olennaisesti nykyisiä

käytäntöjä. Lisäksi RAY:n tulee tulevaisuudessa ottaa huomioon se, että myös toiminta- tai investointiavustuksia saaneilta järjestöiltä vuosittain selvitys. Loppuselvityskäytännöt tulisikin synkronoida entistä paremmin avustusten hakemisen kanssa. Selkeiden ja mitattavissa olevien tavoitteiden määrittely on tässä avainasemassa.

Loppuselvityslomakkeen uudistamisen kannalta tärkeintä on pohtia, mitä tietoja lomakkeessa ylipäätään on mielekästä kysyä. Esimerkiksi epämääräiset konditionaalimuotoiset kysymykset (3 ja 4 lomakkeen hyödynnettävyysosiossa) houkuttelevat antamaan epämääräisiä vastauksia, joista ei ole minkäänlaista hyötyä jatkossa. Tärkeää olisi myös tulosten ja vaikutusten tarkempi määrittely ja erottaminen toisistaan. Tällä hetkellä projektin vaikutuksista kysytään suoraan vain yhteiskunnallisen vaikuttavuuden (julkisten varojen säästämisen) osalta, jolloin linkki konkreettisempiin tuloksiin puuttuu. Ei voida myöskään olettaa, että järjestöillä olisi kapasiteettia arvioida pätevästi oman toimintansa laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Yksi vaihtoehto voisikin olla se, että tulosten arviointi – mukaan lukien evidenssin osoittaminen – jäisi järjestöjen vastuulle, kun taas RAY voisi teettää teemakohtaisia ulkoisia arviointeja tietyn toimintakentän vaikutusten osalta.

Kaikkia loppuselvityskäytäntöjä uudistettaessa tärkeää on huomioida RAY:n tietojärjestelmän uudistaminen, joka toteutunee vuonna 2012. Näillä näkymin STM:n ja RAY:n järjestelmien yhteensovittaminen ei ole mahdollista, mikä osaltaan korostaa niitä konkreettisia ongelmia, joita nykyjärjestelmän moniportaisuuteen liittyy. Kehitettävää on myös ulkoisten arviointien osalta, sillä tähän asti tehdyt arvioinnit ovat hyvin erilaisia ja epäsystemaattisia eikä niiden pohjalta voida arvioida RAY:n avustustoiminnan todellista vaikuttavuutta. RAY:ssä onkin parhaillaan meneillään suunnitelmia ulkoisten arviointikäytäntöjen kehittämiseksi.

Avustuslajien välisiin vaikutus- ja vaikuttavuuseroihin ei tässä arvioinnissa voida ottaa kantaa, sillä järjestöjen tai RAY:n tähän asti teettämät vaikutusarvioinnit eivät kata kaikkia avustuslajeja. Toisin sanoen avustuslajien välisten vaikutuserojen vertailu edellyttäisi kokonaan uuden, kattavan vaikutuskartoituksen tekemistä.

2. Arviointitiedon hyödyntäminen

Kolmas keskeinen kehittämiskohde on arviointitiedon parempi hyödyntäminen RAY:n toiminnan suunnittelua varten. RAY:ssä asiaa pyritään jo viemään eteenpäin ja helmikuussa 2011 RAY on rekrytoinut seurantapäällikön. Loppuselvityskäytäntöjen kehittäminen ja ulkoisten arviointien yhdenmukaistaminen auttavat jo sinällään merkittävästi, sillä paremmin jäsenneltyä tietoa on huomattavasti helpompi hyödyntää jatkossa. Se ei kuitenkaan vielä riitä, sillä tähän asti RAY:ssä ei esimerkiksi projektien loppuraportteja ole analysoitu systemaattisesti lainkaan. Suurimpana haasteena tässä on sopivan tasapainon löytäminen, sillä ei ole kenenkään etujen mukaista, että analysointia varten perustettavasta järjestelmästä tulee liian kallis ja raskastekoinen.

Seuraavassa luvussa paneudutaan tarkemmin vaikuttavuuden yhteiskunnalliseen ohjaukseen. Liitteessä 4 on puolestaan esitelty RAY:n toiminnan vaikutusketjumalli.

4. Avustustoiminnan yhteiskunnallisen ohjauksen analyysi

4.1. Avustusstrategian toimivuus avustusprosessin taustalla

Raha-automaattiyhdistyksen avustustoimintaa ohjaavat sosiaali- ja terveysministeriön asettamat sosiaali- ja terveyspoliittiset, hallitusohjelmasta lähtevät, yhteiskunnalliset linjaukset. Nämä politiikkatavoitteet määrittävät koko STM:n hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, jotka puolestaan ohjaavat yhtäältä RAY:n oman avustusstrategian painopisteiden määrittelyä ja toisaalta muodostavat lähtökohdan sosiaali- ja terveysministeriön ja Raha-automaattiyhdistyksen välisille vuotuisille tulossopimusneuvotteluille.

Avustustoiminnan ohjaus

Raha-automaattiyhdistyksen voimassa olevan avustusstrategian 2008–11 mukaan RAY ei aseta avustamalleen toiminnalle tavoitteita, eikä se tulostavoitesopimuksen mukaan olisi mahdollistakaan (Sosiaali- ja terveysministeriön ja Raha-automaattiyhdistyksen sopimus avustustoiminnan tulostavoitteista vuosille 2008–2011, 2). Julkisten avustusten kohdentaminen tavoitteelliseen toimintaan on olettama, joten RAY seuraa tavoitteiden asettamista, itse toimintaa ja tuloksia (ks. esim. avustusstrategia, 8; tulostavoitesopimus, 2). Vuoden 2011 avustusvalmistelun taustamuistiossa todetaan tuloksellisuus- ja vaikutusseurannan pääasiallisiksi toteutusmuodoiksi hakijaorganisaation omat selvitykset (projektien loppuselvitysasiakirjojen analysointi, vuosiselvitykseen sisältyvät tavoitteiden saavuttamista ja aikaan saatuja tuloksia ja vaikutuksia koskevat osat). Lisäksi avustusvalmistelun taustamuistion mukaan RAY toteuttaa tuloksellisuus- ja vaikutusseurantaa avustusosaston omilla ja ulkopuolisten toimijoiden selvityksillä.

Avustustoiminnan poliittinen ohjaus tapahtuu muodollisesti neljän eri prosessin kautta: 1) määriteltäessä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan yleisiä, hallitusohjelmaan perustuvia politiikkatavoitteita, 2) sovittaessa RAY:n avustusstrategian linjauksista sekä STM:n ja RAY:n välisestä tulostavoitesopimuksesta sekä määriteltäessä yleiset jakokriteerit, 3) valmisteltaessa avustusesitystä sosiaali- ja terveyspoliittisessa ministerityöryhmässä ja 4) valtioneuvoston hyväksyessä lopulliset avustusesitykset.

Näiden suorien ohjausinterventioiden lisäksi poliittista ohjausta tapahtuu välillisesti avustusprosessin eri vaiheissa mm. valtioneuvoston nimittäessä jäseniä RAY:n hallitukseen ja johtokuntaan sekä järjestöjen ottaessa yhteyttä suoraan valtioneuvoston jäseniin ja ministeriön valtiosihteereihin.

Viime vuosina valtioneuvosto on määrätietoisesti pyrkinyt lisäämään avustusprosessin strategista ohjaavuutta, mm. vähentämällä muodollisen avustusprosessin ohi tapahtuvia poliittisia jakopäätöksiä. Haastattelujen mukaan aikaisempina vuosina ”maan tapana” on ollut jakaa tietty osuus avustusvaroista ohi muodollisen prosessin poliittisin ja ”järjestöpoliittisin” perustein. Tämä tapa on ollut omiaan heikentämään jakopolitiikan legitimaatiota ja herättämään tyytymättömyyttä avustusten ulkopuolelle jääneissä järjestöissä. Esimerkiksi vuoden 2011 jakokierroksen kohdalla kuitenkin pieni osa avustuksista myönnettiin edelleen poliittisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan perustein ohi ennalta määritellyn

jakoesityksen.[13] Tällaiseen joustoon järjestelmässä tulee olla mahdollisuus, jos kohta se saattaa olla omiaan lisäämään epäluuloa järjestelmän läpinäkyvyydestä. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava ko. menettelyn kautta jaettujen avustusten mittakaava.

On myönteistä, että RAY avustusprosessin hakuvaiheessa avoimesti ja läpinäkyvästi nostaa esiin strategisia painopisteitä ja rohkaisee hakemaan avustusta. Toisaalta tehdyissä haastatteluissa ilmeni, että RAY:n linjanvedot siitä, mihin myönnetään avustusta, ovat monesti epäselviä järjestöjen näkökulmasta. Erityisesti ”maakunnissa” tunnetaan heikosti RAY:n strategiset linjaukset sekä se, miten nämä linjaukset vaikuttavat konkreettisesti myönnettäviin avustuksiin. Järjestöjen piirissä on ilmennyt huolta siitä, kuinka avustustoiminnalla voidaan tukea järjestöjen ydintoimintaa, kun avustusstrategia suuntaa avustuksia ehkäisevän toiminnan suuntaan (”Järjestötoiminnan ydin uhkaa jäädä avustusten ulkopuolelle”). Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että vuodesta 2011 lähtien RAY on aloittanut käytännön jossa se aina helmi-maaliskuussa julkistaa seuraavaa avustusstrategiavuotta koskevan toimeenpanosuunnitelman. Tässä suunnitelmassa syvennetään ja tarkennetaan avustustoiminnan allokaatiopainotuksia. Uusi käytäntö on omiaan lisäämään toiminnan avoimutta ja läpinäkyvyyttä jakoehdotuksen valmistelussa käytettävien perustelujen, painostusten yms. suhteen. Ongelmana uudessakin järjestelyssä kuitenkin säilyy avustusstrategian toimeenpanon yhteensovittaminen ministeriön tulostavoiteohjauksen kanssa.

Haastatellut järjestökentän edustajat pitivät RAY:n avustusstrategian linjauksia hyvinä ja perusteltuina, mutta samalla on epäilty sitä, toteutuvatko linjaukset konkreettisesti avustuspäätöksissä. Ongelmana on, että on vaikea todeta, ovatko avustusstrategian linjaukset toteutuneet avustuspäätöksissä, koska avustustoiminnan kriteerit eivät ole tarpeeksi läpinäkyviä. Voidaankin sanoa, että moni haastatellusta asiantuntijoista oli epävarma siitä, kuinka hyvin RAY:n avustusprosessi on toteuttanut avustusstrategiaa ja sen linjauksia avustuspäätöksissään.

Viime aikoina RAY:ssä on kehitetty valmisteluvaiheen yhteyttä avustusstrategian toimeenpanoon. RAY:n strategialinjausten laatimisessa on tapahtunut toimintatavan muutos ja nykyisin koko avustusosastolla on ollut mahdollisuus osallistua strategiatyöhön. Tämä ei ollut aiemmin käytäntönä.

Uuden toimintatavan ansiosta avustusstrategian sisäistäminen, motivoituminen ja sitoutuminen ovat parantuneet RAY:n henkilöstössä. Avustusprosessin valmisteluvaiheessa toimivat tiimit, jotka on äskettäin perustettu avustusstrategian kolmen painopisteen mukaan. Vuoden 2012 jakoehdotuksessa avustusstrategia ja organisaatiorakenne vastaavat ensi kertaa toisiaan.

Keskeisimmät kehittämisalueet

<u>1. Avustustoiminnan strategisen ohjaavuuden parantaminen</u>

RAY:n nykyisen hallituksen pyrkimys avustustoiminnan strategisen ohjaavuuden lisäämiseen on oikean suuntainen. Silti avustusstrategian linjauksia ja ministeriön ja RAY:n välisiä tulostavoitteita (ks. seuraava luku) pidetään edelleen pikemminkin symbolisina kuin toimintaa aidosti ohjaavina. Tavoitteiden ja jakokriteerien konkreettisuuden ja sitovuuden parantaminen onkin yksi keskeisimmistä yhteiskunnallisen ohjauksen kehittämisalueista.

[13] Tarkkojen lukujen esittäminen tässä yhteydessä ei ole mielekästä, sillä RAY:n hallituksen jakoehdotuksissa ilmoitetut luvut eivät ole yhteneviä tai vertailukelpoisia lopullisten myöntöpäätösten kanssa. Jakoehdotuksia tarkastelun sekä haastatteluaineiston perusteella käy kuitenkin selvästi ilmi jakoehdotuksesta poikkeaminen avustusten myöntövaiheessa.

2. Avustusprosessin ennustettavuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen

Nykyinen jakomenettely, jossa osa avustuksista jaetaan poliittisen harkinnan perusteella, on herättänyt yleistä tyytymättömyyttä järjestökentässä. Osa haastatelluista (valtioneuvostossa sekä sosiaali- ja terveysministeriössä ja osin myös järjestöissä) on sitä mieltä, että avustustoiminnan strategista ohjaavuutta tulisi lisätä. Samoin jakokriteereiden odotetaan olevan nykyistä vakaampia ja ennustettavampia, so. avustusten myönnön rationaliteetti ei olennaisesti saisi muuttua hakemuksen jättöhetkestä jakopäätöksiin – ellei kriteereissä erikseen ole mainittu tarkoitusharkintaa joidenkin soveltuvien ehtojen vallitessa.

4.2. STM:n ja RAY:n välinen ohjausmenettely

STM ohjaa hallinnonalaansa operatiivisesti tulosohjauksella, jolla asetetaan virastoille ja yksiköille tavoitteita, määritellään niiden resursseja sekä annetaan yksiköille palautetta tavoitteiden saavuttamisesta. Ministeriötä sitovat valtionhallinnon yleiset säännökset koskien tulosohjausmenettelyä ja tuloksellisuuden raportointia. Keskeiset toimintaa ohjaavat normit ja ohjeet ovat:

- laki valtion talousarviosta (432/1988) muutoksineen
- asetus valtion talousarviosta (1234/1992) muutoksineen
- valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta, TM 0402, 31.3.2004, osittain muutettu TM 0501, 6.4.2005 ja TM 0601, 6.4.2006 sekä TM 0701, 26.4.2007
- valtiovarainministeriön ohje valtion tilinpäätöskertomuksen laatimisesta, VM 57/01/2008, 10.12.2008

Vuonna 2008 STM teki 23 tulossopimusta. Ministeriön kanssa sopimusosapuolia olivat kuusi tilivirastoa, neljä hallinnonalan tulossopimusyksikköä (TEO, Lääkehoidon kehittämiskeskus, kaksi muutoksenhakulautakuntaa), kaksi budjettitalouden ulkopuolista yksikköä (RAY, TTL), viisi lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoa sekä kuusi työsuojelupiiriä. Vuoden 2009 alusta rakenne yksinkertaistui, kun keskushallinnon sopimuksia tehtiin kolme vähemmän[14].

Vaikka RAY ei ole STM:n alainen laitos, vaan ns. budjettitalouden ulkopuolinen yksikkö, noudatetaan STM:n hallinnonalan tulosohjauksen periaatteita RAY:n avustustoimintaan soveltuvin osin[15]. Ohjaus tapahtuu STM:n ja RAY:n avustusosaston välillä. Tulossopimus oli aikaisemmin yksivuotinen, mutta viime vuosina se on kattanut varsinaisen sopimusvuoden ja kolme seuraavaa vuotta.

Tulossopimus perustuu STM:n hallinnonalan yleisiin strategisiin linjauksiin sekä hallitusohjelmissa kulloinkin esitettyihin politiikkalinjauksiin. Uusin tulossopimus on allekirjoitettu 8.1.2008 ja se kattaa vuodet 2008–2011. Sopimuksen mukaan ministeriön hallinnonalan strategisista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteista RAY:n toiminta kohdistuu terveyden ja toimintakyvyn edistämiseen, köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseen sekä toimivien palveluiden ja kohtuullisen toimeentuloturvan varmistamisen tavoitteisiin.

[14] VTV 2009. *Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä.* Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 196/2009. Helsinki.
[15] RAY:n hallituksen muistio 12.2.2003.

Lisäksi RAY tukee perheiden hyvinvoinnin ja sukupuolten välisen tasa-arvon tavoitteita, Terveydenedistämisen politiikkaohjelman toimeenpanoa sekä osallistuu Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen politiikkaohjelmaan. Edellä mainittujen lisäksi tulossopimuksessa todetaan, että ”ministeriön asettamista strategisista ohjelmista RAY osallistuu Kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmaan, Terveys 2015 kansanterveysohjelmaan sekä alkoholiohjelmaan. STM:ssä RAY:n tulosohjausprosessia ohjaa ja koordinoi ministeriön talous- ja suunnitteluosasto. Tulosohjauksen päävaiheet ovat syksyllä tapahtuva tavoitteiden asettaminen, keväällä annettava toimintakertomus sekä kesällä annettava ministeriön tilinpäätöskannanotto ja sen käsittely hallinnonalan yhteisillä tulosohjauspäivillä. Tulossopimukset tehtiin 2000-luvun alussa ensin *Balanced Scorecard* -mallin mukaisesti ja sen jälkeen talousarviosäädösten mukaisella tulosprisman viitekehyksellä.

RAY:n osalta tulossopimus keskittyi aikaisemmin pelkästään avustusten suuntaamiseen ja sopimus tehtiin avustusosaston ja STM:n välillä ilman RAY:n hallituksen käsittelyä. Viime 2000-luvun alkupuolen uudistusten jälkeen tulostavoitteet on käsitelty myös RAY:n hallituksessa. Haastateltujen mukaan tulostavoitteiden käsittely RAY:n hallituksessa on ollut varsin ylimalkaista ja suurpiirteistä.

Tulossopimuksen tulostavoitteet on jaettu tulosprisman kolmelle osa-alueelle, so. 1) vaikuttavuus, 2) suoritteet ja julkishyödykkeet sekä 3) palvelukyky ja laatu. Henkisten voimavarojen hallinta – tulosprisman neljäs osa-alue – ei kuulu STM:n ja RAY:n väliseen tulossopimukseen. Seuraavassa nostetaan esille esimerkkejä tulosprisman eri osa-alueiden alla olevista tavoitteista.

RAY:n yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota seuraaviin STM:n hallinnonalan yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaaviin tavoitteisiin ja mittareihin, joita ministeriö seuraa oman hallinnonalansa tasolla:

<u>1) Väestön terveyden ja toimintakyvyn edistämisen vaikuttavuustavoitteet:</u>

- väestöryhmien väliset terveyserot supistuvat
- alkoholin kansanterveyshaitat vähenevät
- huumausaineiden käytöstä aiheutuvat haitat vähenevät
- työikäisten työ- ja toimintakyky kohenee
- vanhusten kotona asuminen ja selviytyminen paranevat

Näiden tavoitteiden toteutumista seurataan seuraavien tunnuslukujen ja mittareiden avulla:

- Ylipainoisten (BMI 25 tai yli) osuus 15–64-vuotiaista
- Alkoholisairauksiin ja myrkytyksiin kuolleet
- Humalahakuinen juominen (yli 6 annosta kerralla, vähintään kerran viikossa) 15–64-vuotiaista
- Päivittäin tupakoivat 15–64-vuotiaat
- Niiden 75–84 -vuotiaiden osuus, jotka kykenevät liikkumaan yksin ulkona

<u>2) Köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämisen vaikuttavuustavoitteet</u>

- pitkäaikaistyöttömyys ja rakennetyöttömyys vähenevät
- toimeentulotuen pitkäaikainen tarve vähenee
- lasten ja nuorten ennaltaehkäiseviä terveyspalveluita lisätään
- päihdehuollon, mielenterveyden ja lastensuojelun palveluita lisätään
- huumehoitopalveluiden saatavuus paranee

- hallinnonalojen yhteistyötä syrjäytymisen torjunnassa tiivistetään
- asunnottomien määrä vähenee

Tavoitteiden toteutumista seurataan seuraavien tunnuslukujen avulla:

- Yli vuoden työttömänä olleiden henkilöiden määrä
- Pitkittyneesti pienituloisten henkilöiden määrä
- Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavien osuus toimeentulotuen saajista
- Lapsia avohoidon tukitoimissa
- Asunnottomien määrä; pitkäaikaisesti asunnottomien määrä

3) Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten vaikuttavuustavoitteet

- edistetään vammaisten mahdollisuutta toimia yhteiskunnassa
- tuetaan vanhemmuutta ja perheiden yhtenäisyyttä
- vahvistetaan lasten turvallisia kasvu- ja kehitysympäristöjä

Edellä mainittujen lisäksi vuosien 2008–2011 tulossopimuksessa nostetaan esiin muita RAY:n avustustoimintaan liittyviä vaikuttavuustavoitteita. Nämä ovat:

- turvataan järjestöjen edunvalvonnan, kehittämistoiminnan, asiantuntijoiden ja muun vapaaehtoistoiminnan sekä vapaaehtois- ja vertaistoiminnan perusedellytykset
- alueellista ja paikallista yhteistoimintaa edistetään sekä järjestöjen kesken että järjestöjen ja kuntien välillä uudenlaisten rakenteiden luomiseksi hyvinvointia edistävälle työlle.

RAY:n toiminnan tehokkuuden, tuottavuuden ja laadun määrittely kuuluu pitkälti sen oman kehittämistoiminnan piiriin. Tästä huolimatta STM:n ja RAY:n välisessä tulossopimuksessa on määritelty avustustoiminnan määrärahojen käyttö toimintoluokittain. RAY:n jakamien avustusten kokonaismäärään vaikuttaa luonnollisesti toiminnan tuottojen kehitys. Avustuskohteet toiminnoittain ovat seuraavat:

Suoritteet ja julkishyödykkeet
Avustustoiminnan määrärahojen käyttö toimintoluokittain

Avustusmäärärahan käyttö (milj. euroa)	2008	2009	2012
Erityisryhmien asuminen ja tilapäisasuminen	38	36	32
Kotona asumisen edistäminen	14	14	14
Toimintakyvyn edistäminen	16	16	18
Kuntoutus ja kuntoutusohjaus	25	23	21
Kansalaisjärjestötoiminta	82	83	86
Tiedotus, koulutus, neuvonta	34	28	24
Tutkimus ja kehittämistoiminta	6	5	5
Vapaaehtoistoiminta ja osallistumismahdollisuuksien tarjoaminen	25	26	28
Sosiaalinen loma- ja leiritoiminta	21	21	21
Kansansairauksien ehkäisy	7	9	12
Päivä- ja työtoiminta	13	12	11
Kriisiauttaminen ja varautuminen suuronnettomuuksiin	30	30	20
Yhteensä	312	303	292

Palvelukyvyn ja laadun osalta tulossopimuksessa painotetaan valvonta- ja ohjaustoiminnan merkitystä sekä sitä, että seuranta- ja arviointijärjestelmiä kehitetään laadun ja vaikuttavuuden kehittämiseksi. Yksilöityjä tavoitteita ja mittareita ei ole esitetty.

Tulossopimuksessa esitettyjen strategisten päämäärien lisäksi avustustoimintaa ohjaa RAY:n oma avustusstrategia, jossa määritellään avustustoiminnan kulloisetkin suuntaviivat ja painoalueet. Vuosien 2008–2011 avustusstrategiassa määritellään avustustoiminnan lähtökohdat ja periaatteet. Viimeksi mainituista todetaan seuraavaa:

> ”Avustustoiminnan yleisillä periaatteilla linjataan avustusten myöntämiseen, maksatukseen ja valvontaan liittyviä käytäntöjä. Hallinto- ja julkisuuslaki edellyttävät avustustoiminnalta hyvää hallinto- ja tiedotuskäytäntöä. Järjestöjen tasapuolisen kohtelun lisäksi keskeisiin periaatteisiin kuuluvat avoimuus ja toiminnan läpinäkyvyys.”

Avustusstrategia-asiakirjan mukaan ”erityistä huomiota kiinnitetään järjestöjen toiminnan yleishyödyllisyyteen, tavoitteellisuuteen, yhteistyöhön sekä varojen käyttöön ja taloudenhoidon suunnitelmallisuuteen.” Näitä kohtia avataan vielä seuraavin erityiskriteerein:

1) Järjestöjen yleishyödyllisyys ja autonomia
Yleishyödyllisen yhteisön tunnusmerkkejä ovat:

- yhteisö ei sääntöjensä mukaan tavoittele voittoa
- yhteisö toimii aatteellisesti sitoutuneena ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi
- yhteisön toiminnassa on mukana luottamushenkilöiden ja vapaaehtoisten panos sekä tarvittava määrä palkattuja työntekijöitä

Kansalaisjärjestöjen toiminnan perusta on yhdistymisvapaudessa ja itsemääräämisoikeudessa. Järjestöille on ominaista autonomia suhteessa kolmansiin osapuoliin, myös julkishallintoon; julkinen valta ei voi määrätä yhdistysten päätösten sisältöjä.

2) Tavoitteellisuus
RAY ei aseta avustamiensa järjestöjen toiminnalle tavoitteita. Koska kyse on julkisista avustuksista, edellytetään kuitenkin, että avustettavien järjestöjen toiminta on tavoitteellista. RAY seuraa sekä tavoitteiden asettamista, itse toimintaa että aikaansaatuja tuloksia. Myös avustustoimintaa ohjaavat säädökset edellyttävät RAY:ltä seurantaa ja arviointia.

3) Yhteistyöhakuisuus
Kansalaisjärjestötoiminnan lähtökohtana on työ yhteisten tavoitteiden eteen. Näin yhteistyön ajatus sisältyy aina kansalaisjärjestötoimintaan. Monissa yhteiskunnallisissa tavoitteissaan suuretkin järjestöt ovat liian pieniä yksin. RAY suhtautuu myönteisesti sekä järjestöjen keskinäiseen yhteistyöhön että aktiiviseen yhteistyömahdollisuuksien etsintään esimerkiksi kuntien tai alan yritysten kanssa.

4) Varojen taloudellinen käyttö
Avustusharkinnassa otetaan huomioon hankkeiden toteuttamiseksi käytettävissä oleva muu rahoitus. Käytettävissä olevia varoja voivat hakijan omien varojen lisäksi olla esimerkiksi muualta saadut tai saatavissa olevat avustukset tai lahjoitukset. Järjestöt voivat kerätä varoja joihinkin erityisiin tarkoituksiin, mutta rahoittajan kannalta on olennaista, että yleishyödyllisen organisaation varat tulevat ilman perusteetonta viivettä yleishyödyllisesti käytetyiksi.

Avustustoiminnan linjaukset on esitetty kolmen päälinjan kautta, joita on vielä täsmennetty erityisten painoalueiden avulla. (ks. taulukko 1).

Taulukko 1. RAY:n avustustoiminnan päälinjat ja niiden painoalueet.

Hyvinvoinnin edistäminen ja järjestöjen toimintaedellytysten turvaaminen
Strategiset painoalueet:
1.1 Järjestöjen perustoiminnan turvaaminen
1.2 Hyvinvoinnin ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen
Terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia uhkaavien ongelmien ehkäiseminen
Strategiset painoalueet:
2.1 Merkittävien kansanterveysongelmien ehkäiseminen
2.2 Sosiaalisen ja taloudellisen syrjäytymiskehityksen katkaiseminen
Ongelmia kohdanneiden kansalaisten ja perheiden auttaminen
Strategiset painoalueet:
3.1 Muita heikommassa asemassa olevien väestöryhmien auttaminen
3.2 Palveluiden ja palvelujärjestelmien kehittäminen

Havainnoista nousevat keskeisimmät haasteet ja kehittämisalueet

1. Avustusstrategian ja tulosohjausmenettelyn terävöittäminen

Nykyisellään RAY:lle asetut tulostavoitteet (osa-alueilla vaikuttavuus, suoritteet ja julkishyödykkeet sekä palvelukyky ja laatu) ja RAY:n avustusstrategian linjaukset muodostavat vaikeasti ymmärrettävän ja kommunikoitavan tavoiteavaruuden. Niiden tunnettuus järjestökentässä on varsin heikkoa eikä tavoitemalli nykyisellään ole omiaan edistämään toiminnan strategista ohjaavuutta. Tämä myös vaikeuttaa avustustoiminnan operatiivista ohjausta ja valvontaa sillä etenkin toiminnan tuloksellisuuden seuranta on lähestulkoon mahdotonta eksaktien tulosmittareiden puuttuessa.

Informaatiokuilua on omiaan syventämään se tosiasia, että nykymallissa RAY:n hallituksen jäsenet eivät osallistu tulossopimusneuvotteluihin ja vastaavasti tulosohjauksesta vastaavat STM:n virkamiehet eivät osallistu RAY:n hallituksen työskentelyyn ja päätöksiin. Näin RAY:n hallituksen vetämään avustustoiminnan ohjaukseen ja valvontaan saattaa yksinkertaisesti syntyä strategiseen tietoon liittyviä harmaita alueita.

5. Yhteenveto ja johtopäätökset

5.1. Kehittämissuosituksia ohjaavat näkökulmat

Arviointi rajattiin toimeksiannossa koskemaan erityisesti avustustoiminnan prosesseja ja niiden valvontaa, päätöksentekoa ja eri päätöksentekijöiden välistä työnjakoa. Lisäksi arvioitiin RAY:n tukeman toiminnan vaikutusten arviointia ja RAY:n yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä. Arviointitehtävän läpileikkaavana teemana toimi avustustoiminnan ja päätöksenteon läpinäkyvyys. Toimeksiantajan näkökulmasta arvioinnin tulisi tuottaa suosituksia, jotka vahvistavat hyvän hallinnon periaatteita koko avustusjärjestelmässä.

Arvioinnille asetettu keskeinen kysymys olikin, *miten järjestöjen ja valtion välistä yhteistyötä rahapelitoiminnan tuottojen kanavoimiseksi järjestöjen kautta voitaisiin laadullisesti ja toiminnallisesti kehittää ilman, että kansalaisjärjestöjen toiminnan erityislaatuisuutta menetetään*. Tehdyn vertailuarvioinnin pohjalta voidaan todeta, että RAY edustaa Pohjoismaisessakin vertailussa ainutlaatuista valtion ja kansalaisyhteiskunnan välistä yhteistoimintamallia. Sekä Norjassa että Ruotsissa, joissa myös valtioilla on pelimonopoli, kerätyt varat myös jaetaan valtion kautta erityyppisin järjestelyin, eivätkä ne ole yhtä sidoksissa kansalaisjärjestötoiminnan tukemiseen. Suomessa kansalaisjärjestön toimintaympäristöä onkin pidetty varsin ainutlaatuisena, sillä toiminta ei perinteisesti ole ollut erityisen säänneltyä (Ojala, 2010). RAY:n kehittämissuuntaa pohjustavassa analyysissa tärkeäksi aspektiksi nouseekin siis valtion ja järjestöjen välinen suhde sekä se, kenen näkökulmasta kehittämistarpeita katsotaan.

Järjestöjen näkökulmaa RAY:n kehittämiseen on vaikea yksiselitteisesti määritellä, sillä järjestöjen mielipiteitä RAY:stä lienee yhtä paljon kuin sosiaali- ja terveysjärjestöiksi rekisteröityneitä järjestöjä – eli yli 13 000. Jotain suuntaa antanee STM:n tammikuussa 2010 tekemä verkkokysely sosiaali- ja terveysalan järjestöille, joka kosketteli laajasti järjestöjen roolia, tehtäviä, edustuksia sekä tukia. Kyselyyn vastasi yli 800 järjestöä, jotka ottivat kantaa vastauksissaan myös Raha-automaattiyhdistyksen rooliin ja toimintaan. Myös Heiskasen (2010) pro gradu työn kysely 350 järjestölle RAY:n avustustoiminnasta antaa osviittaa avustuksia saavien järjestöjen yleisestä tyytyväisyydestä RAY:n toimintaan.

Tämän aineiston sekä tehtyjen järjestöhaastattelujen perusteella voidaan yleisesti todeta, että järjestöille RAY edustaa ensisijaisesti tukea kansalaisjärjestötoimintaan. Järjestöjen näkökulmasta RAY:n raha on järjestöille historiallisesti kuuluvaa rahaa. Järjestöjen omistajuus RAY:stä näyttääkin liittyvän enemmän RAY:n kanavoiman rahallisen tuen kuulumiseen järjestöille, kuin järjestöjen kokemaan omistajuuteen RAY:stä organisaationa. RAY instituutiona koettiin etäiseksi erityiseksi pienemmissä sosiaali- ja terveysjärjestöissä myös siksi, että ne eivät vähäisen yhteiskunnallisen merkityksensä takia pääse RAY:n yhdistyksen jäseniksi eli eivät ole edustettuina RAY:n yhdistyksessä. RAY:tä kritisoitiin suurten ja etabloituneiden järjestöjen valta-asemasta toiminnassa ja rahoituksen katsottiin liian suuressa määrin kanavoituvan vanhojen järjestöorganisaatioiden ja rakennetun infrastruktuurin ylläpitoon, pienten ja innovatiivisten järjestöjen jäädessä projektirahan varaan. Tästä näkökulmasta RAY – tai sen noin 100 jäsenjärjestöä – eivät ehkä edusta demokraattisesti koko rekisteröidyn sosiaali- ja terveysjärjestön muodostamaa heterogeenistä kenttää. Järjestöt myös peräänkuuluttivat verkkokyselyssä yhdenvertaista kohtelua ja avustuspäätösten perustumista toiminnan laatuun ja hyödyllisyyteen. Sen sijaan avustustoimintaa koskevassa kyselyssä (Heiskanen, 2010) 70 % kyselyyn vastanneista, avustuksia saavista järjestöistä oli tyytyväisiä RAY:n avustustoiminnan tekniseen

toteutukseen pitkiä käsittelyaikoja lukuun ottamatta. Järjestöt kokivat myös saavansa RAY:stä hyvin tietoa ja tukea avustushankkeidensa valmisteluun ja kehittämiseen.

Myös *valtion* eli valtioneuvoston ja STM:n sisällä on hyvin erilaisia mielipiteitä Raha-automaattiyhdistyksen roolista suomalaisessa yhteiskunnassa. Hallituksen tekemän periaatepäätöksen (Valtioneuvosto, 2010) nojalla voidaan todeta, että myös valtion mielestä RAY on ensisijaisesti kanava sosiaali- ja terveysalalla toimivien kansalaisjärjestöjen ja sitä kautta kansalaisyhteiskunnan tukemiseen. Kansalaisyhteiskunnan rahallinen ja toiminnallinen tukeminen nähdään Suomessa – ja myös EU:ssa – merkittävänä demokratiaa edistävänä tekijänä, johon pelituottojen käyttöä halutaan ainakin nykylinjausten ja arvioinnissa haastateltujen poliittisten päättäjien mukaan ohjata myös tulevaisuudessa. KANE:n selvitysraportista (2011) käy selvästi ilmi se, että Raha-automaattiyhdistyslain maininta rahapelituottojen ohjaamisesta yleishyödyllisiin tarkoituksiin on käytännössä merkinnyt nimenomaan yhteiskunnallista konsensusta RAY:n roolista järjestöjen tukijana. Näin siitä huolimatta, että laki antaisikin mahdollisuuden käyttää varoja myös muiden sosiaali- ja terveyssektorin toimijoiden tukemiseen. Tämä mahdollisuus on tuotu esiin RAY:n omissa tulkintaohjeissa avustuslain 1 §:n soveltamisen osalta.

Uuden arpajaislain muutokset koskevat lähinnä siirtymistä muodollisesta toimilupajärjestelmästä valtion yksinoikeuteen toimeenpanna rahapelejä. Yksioikeuden seurauksena laki kuitenkin korostaa valtion määräysvaltaa rahapeliyhteisöjen ohjauksessa ja rahapelituottojen jaossa. Käytännössä lakiin ei ole kuitenkaan tullut uusia keinoja tämän määräysvallan vahvistamiseksi vaan eri osapuolten roolit (STM ohjaa ja valvoo jakoehdotuksen ja avustussuunnitelman valmistelumenettelyä, valtioneuvosto tekee lopulliset avustuspäätökset STM:n esityksestä[16]) ovat säilyneet lainsäädännössä ennallaan. Uudessa laissa on siis lähdetty nykytilanteesta hallituksen kokoonpanon ja päätöksenteon osalta ja aiemmin Valtioneuvoston asetuksessa Raha-automaattiyhdistyksestä säädelty asetus hallituksen kokoonpanosta on nyt kirjattu lähes sellaisenaan lain tasolle[17]. Lain perusteluissa on todettu, että valtioneuvosto jo nyt valvoo ja ohjaa RAY:tä nimittämällä yli puolet hallituksen jäsenistä. Laissa ei siis ole mitenkään käsitelty sitä, että millaiset muutokset valtion ohjausvallan vahvistamiseksi olisivat tämän uuden arpajaislain näkökulmasta tarpeelliset tai riittävät.

Johtopäätöksenä voidaankin sanoa, että valtion ja kansalaisjärjestöjen näkökulma Raha-automaattiyhdistyksen avustustoimintaan on yhteneväinen siinä, että rahapelien tuottojen katsotaan kuuluvan kansalaisjärjestöille eli käytettäväksi yleishyödyllisen kansalaistoiminnan tarkoituksiin valtion valvonnassa. Vaikka lain voidaan katsoa tähtäävän valtion ohjauksen vahvistamiseen, Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen nykyisen, valtion ja järjestöjen edustajien muodostaman kokoonpanon nostaminen lain tasolle antaa ymmärtää, että nykyistä tapaa, jolla valtio ja kansalaisjärjestöt on organisoitu RAY:ssä samaan pöytään edistämään hyvinvointia ja terveyttä kansalaisyhteiskunnan kautta halutaan jatkaa pääasiassa nykymallin mukaisesti.

---

[16] Laki raha-automaattiavustuksista 23.11.2001/1056.

[17] Kun Valtioneuvoston asetuksen 12 §:ssä säädetään, että ”yhdistyksen hallitukseen kuuluu puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa ja yksitoista muuta jäsentä” sekä ”valtioneuvosto määrää hallituksen puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja viisi muuta jäsentä”; uuden arpajaislain 13 §:ssä puolestaan hallituksen jäsenten määräksi on asetettu puheenjohtajan ja kahden varapuheenjohtajan lisäksi ”*enintään* yksitoista muuta jäsentä” sekä toteaa, että ”valtioneuvosto määrää hallituksen puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja *niin monta muuta jäsentä*, että hallituksessa on kaikkiaan yhtä monta valtioneuvoston määräämää jäsentä kuin yhdistyksen kokouksen valitsemaa jäsentä”. Toisin kuin asetuksessa, laissa ei myöskään oteta kantaa siihen, kuinka monta edustajaa ja mistä ministeriöistä valtioneuvoston määräämien hallituksen edustajien tulee olla.

Tämä näkökulma yhdistettynä järjestöjen näkemyksiin avustusprosessin kehittämisestä sekä seuraavassa luvussa (5.2.) esitettyihin, arviointiaineistosta nouseviin kehittämissuosituksiin antavat lähtökohdat, joiden perusteella RAY:n pidemmän aikavälin kehittämisen suuntaviivoja on vedetty yhteen kappaleessa 5.3. Yhteenvedoksi tiivistetyssä RAY:n kehittämismallissa esitetään sekä välittömästi toteutettavissa olevia ratkaisuja että RAY:n yhteiskunnallisen aseman laaja-alaisempia kehittämislinjauksia.

Kehittämismallissa on päädytty painottamaan nykyistä valtion ja järjestöjen yhteistoimintamallia paitsi siksi, että sille on olemassa vahva yllä avattu yhteiskunnallinen konsensus, myös siksi, että suurin osa arvioinnin tunnistamista kehittämistarpeista voidaan ratkaista nykyistä järjestelmää kehittämällä, eivätkä ne vaadi yhteistyömallin romuttamista. Suurinta rakenteellista muutosta esitetään tapahtuvaksi moniportaisessa päätöksentekomallissa, jota voitaisiin keventää siten, että päätökset jakoehdotuksesta tehtäisi jatkossa valtioneuvoston sijaan Raha-automaattiyhdistyksessä. Tämä olisi omiaan selkiyttämään päätöksentekoon, toimeenpanoon ja valvontaan liittyviä valta- ja vastuusuhteita. Vaihtoehtoisesti päätöksenteko voisi tapahtua myös STM:ssä, mutta arviointiryhmä päätyi myöhemmin kerrottavin perustein suosittelemaan päätösvallan siirtoa RAY:n hallitukselle. Tämä kuitenkin edellyttää RAY:n hallituksen kokoonpanon muutosten lisäksi sen toiminnan olennaista terävöittämistä strategisen päätöksenteon suuntaan.

Toinen keskeinen kehittämisalue on RAY:n ja STM:n välinen suhde. Jos päätöksenteko avustusesityksestä tapahtuu tulevaisuudessa Raha-automaattiyhdistyksen sisällä, on sen valvonnan ja ohjauksen mekanismeja vahvistettava puolestaan STM:ssä. Vaikka RAY ei julkisoikeudellisena yhdistyksenä olekaan tulosohjattava valtionlaitos, laki Raha-automaattiyhdistyksestä asettaa kuitenkin STM:lle ohjaus- ja valvontavastuun RAY:stä, joka nykyisellään toteutuu arvioinnin mielestä heikosti. Kyse ei olekaan arvioitsijoiden mielestä siitä, tulosohjataanko RAY:tä vai ei vaan miten RAY:n ja STM:n välistä ohjaus- ja valvontasuhdetta voidaan nykyisestä tehostaa, niin että se tavoittaa myös uuden arpajaislain hengen, joka vahvistaa RAY:n monopoliasemaa pelitoiminnassa.

Esitetyt rakenteelliset uudistukset vaativat muutoksia arpajaislaissa ja laissa Raha-automaattiyhdistyksessä[18]. Jos lakeja tulevaisuudessa muutetaan, olisi ohjaus- ja valvontavastuita syytä selkeyttää myös niissä.

5.2. Arviointialueittain kootut, RAY:n nykymuotoisen avustustoiminnan kehittämissuositukset

Tässä luvussa esitellään arviointitiimin kehittämissuositukset tarjouspyynnössä mainittujen seuraavien tehtäväalueiden mukaan jaoteltuna:

1. Avustustoimintaa ohjaavan lainsäädännön arviointi,
2. avustuspäätösten valmistelu- ja käsittelyprosessien arviointi,
3. avustusten käytön valvontamenettelyjen arviointia sekä
4. avustettavan toiminnan vaikutusten ja vaikuttavuuden tarkastelun arviointi. Tässä yhteydessä arviointitiimi on keskittynyt myös vaikuttavuuden yhteiskunnallisen ohjauksen arviointiin.

[18] Muutettavaksi tulisivat tällöin ainakin päätöksen tekemistä koskevat säädökset eli arpajaislain 20 § ja avustuslain 6 §, joiden mukaan RAY antaa jakoehdotuksen ja avustuksista päättää valtioneuvosto.

Ennen kehittämissuositusten esittämistä on hyvä todeta, että arvioinnin kuluessa ja erityisesti vuoden 2011 tiimirakenteen muutosten jälkeen avustusprosesseja (ml. seurannan ja valvonnan prosessit) on pyritty kehittämään Raha-automaattiyhdistyksen sisällä nykyistä tehokkaampaan ja laadukkaampaan suuntaan. Osa muutoksista on jo toteutettu, osan ollessa vasta suunnitelman asteella, mutta suurin osa tällä hetkellä osoitetuista kehittämistarpeista ratkeaa varmasti käynnissä olevien sisäisten kehittämistoimenpiteiden avulla. Keskeisimpiä, seuraavassa esitettyihin suosituksiin vaikuttavia uudistuksia vuonna 2011 ovat olleet:

- Avustusstrategian toimeenpanosuunnitelma, joka syventää avustusstrategian linjauksia julkistetaan nyt edellisen vuoden helmi-maaliskuussa. Käytäntö lisää jakoehdotuksen valmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tarkentamalla ehdotusta ohjaavia perusteluita ja panostuksia.
- VALTE-kokouksia pidetään läpi vuoden 2-3 kk välein, jolloin eri toiminta-alojen ristiinvertailua on mahdollista tehdä jo hakemuksia edeltävässä vaiheessa ja riittävän varhaisessa hakemusten käsittelyvaiheessa.
- Keinoja hyödyntää ulkopuolista asiantuntijatukea valmistelun tukena selvitysten tai asiantuntijapaneelien muodossa kehitetään ja testataan aktiivisesti.
- Valvontaan on perustettu vakanssi, joka mahdollistaa valvonnan tarpeista lähtevän kehittämisen valmistelun ja seurannan kehittämisen kanssa.
- Myös avustuslajien ja avustustoiminnan sisältökohtaisten periaatteiden ja kriteerien kehittämistä on RAY:n sisällä jatkettu yleisavustuksen kriteerien hyväksymisen syksyllä 2009 jälkeen.

RAY:n avustusosaston henkilökunnan järjestöosaamista voidaan yleisesti pitää korkeatasoisena samoin sen kehittämissuuntautuneisuutta ja yleistä motivaatiota. Henkilöstöresurssien lisääminen on selvästi näkynyt positiivisesti. Avustusvalmistelun vuosittaisia työmääriä tasaamalla ja päätöksentekoaikoja hajauttamalla saadaan varmasti myös vapautettua olemassa olevia resursseja erityisesti uusien hakijoiden kaipaamaan neuvontaan ja laadulliseen tukeen. Valvontaa ei sovi unohtaa käynnissä olevista kehittämisprosesseista ja sen kehittämiseen tulisi myös osoittaa resursseja. Mahdollisia järjestöjen ongelmia avustusvarojen käytössä voitaisiin nykyistä enemmän ennalta ehkäistä paremmalla valvonnan ja valmistelun yhteistyöllä avustuspäätösten valmisteluvaiheessa. Myös tämä vaatii oikeanlaista resursointia tasaamista ja väliraportissa tarkemmin kuvattujen, moniportaisten sisäisten käsittelyprosessien tehostamista valmisteluvaiheessa. Käynnissä olevasta sähköisen asiakirjanhallintajärjestelmän kehittämisestä tulee olemaan suuri apu avustusvalmistelun, seurannan ja valvonnan sisäisen tiedonkulun ja siten tehokkuuden parantamisessa. Sen tulisi jatkossa kattaa koko avustussykli, so. ulottua hakemusvaiheesta aina toimeenpanoon ja valvontaan. Tällainen järjestelmä olisi omiaan lisäämään prosessin sujuvuutta ja läpinäkyvyyttä. Samalla ministeriö voisi reaaliaikaisesti seurata prosessin etenemistä ja tarvittaessa puuttua asioiden käsittelyyn jo prosessin kuluessa.

1. Avustustoimintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen

1.1. Lainsäädännön tulkintojen johdonmukaistaminen

RAY:n avustustoimintaa koskevan lainsäädännön osalta avustusten myöntämisestä, maksamisesta, käytöstä ja sen valvonnasta sekä takaisinperinnästä, RAY:n järjestysmuodosta ja hallinnosta sekä tuottojen tilittämisestä että raha-automaattiavustuksiin sovellettavista määräajoista on säädetty kattavasti. Lainsäädäntö on kuitenkin osittain tulkinnanvaraista. Vaikka RAY on myös omalta laatinut

keskeisestä lainsäädännöstä tulkintaohjeita, ei tulkintaohjeissakaan ole aina pystytty kuvaamaan sitä, miten säädöksiä käytännössä tulisi soveltaa.

Valtiontukisäännösten huomioiminen ja kilpailuneutraliteetti

Tällä hetkellä avustuksilla ei ole katsottu tuettavaksi valtiontukisäännösten mukaisella tavalla taloudellista toimintaa, eikä notifiointivelvoitetta ole katsottu olevan. Erilaisia spekulatiivisia näkemyksiä voidaan toki esittää siitä, olisiko komissio aikoinaan hyväksynyt RAY:n avustusjärjestelmän, mikäli se olisi notifioitu. Mikäli järjestelmä notifioitaisiin nyt, on kuitenkin hyvin todennäköistä, ettei komissio hyväksyisi järjestelmää, jossa tukea annetaan ainoastaan järjestöille.

Avustuslain 4 §:n 1 momentin 5 kohta on tulkinnanvarainen sen suhteen, mitä tarkoitetaan vähäisellä vaikutuksella. Suositeltavaa olisi laatia selkeämmät tulkintaohjeet avustuslain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan ja 4 §:n 2 momentin soveltamiseen.

Avustuslain mukaan avustuksia voidaan myöntää yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille. Mikäli avustuksia aiotaan myöntää myös taloudelliseen toimintaan, tulee arvioida uudestaan velvoitetta notifioida tukijärjestelmä EU:n komissiolle. Mikäli RAY:n avustukset kulkevat myös tulevaisuudessa valtion budjetin kautta, ja avustuksilla aiotaan tukea taloudellista toimintaa, saattaa kyse olla yritystuesta, joka tulisi valtiontukisäännösten mukaisesti notifioida komissiolle. Tällöin tulee laatia notifiointia varten tukiohjelma. Käytännössä tämä tarkoittaisi todennäköisesti sitä, että järjestöt eivät enää säilyttäisi erityisasemaansa tuen saajina. Notifiointiin liittyy kuitenkin riskejä, joita on vaikea arvioida etukäteen. Kyseenalaista on myös se, hyväksyisikö komissio tukiohjelman.

Tuen saajat

Tulkintaohjeissa on saatettu ottaa kantaa myös lainsäädännön soveltamiseen, mutta käytännössä tulkintaohjeissa tehtyjä linjauksia ei mitenkään tuoda esiin. Yhtenä esimerkkinä tästä on avustuslain 1 §:n soveltaminen. Avustuslain 1 §:n mukaan avustusta voidaan myöntää yleishyödylliselle yhteisölle ja säätiölle terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Käytännössä avustuksia on myönnetty yhdistyksille ja säätiölle. RAY:n tulkintaohjeissa ei ole täysin poissuljettu sitä, etteikö osakeyhtiö tai osuuskunta voisi joskus täyttää yleishyödyllisyyden vaatimuksia. Käytännössä osakeyhtiöiden mahdollisuuksia saada tukea, ei ole kuitenkaan haluttu tuoda esille.

Esteellisyys

Esteellisyyden osalta arpajaislain säädökset vastaavat aiemmin valinnutta oikeustilaa esteellisyydestä. Esteellisyyden huomioiminen nykyistä laajemmin on käytännössä monimutkaista. Mikäli välillisen hyödyn saaminen haluttaisiin huomioida, eivät järjestöt voisi olla hallituksessa päättämässä avustuksista ja valvonnasta. Toisaalta välillisiin vaikutusmahdollisuuksiin pystyttäisiin vaikuttamaan muuttamalla hallituksen valtaa päättää avustuksista ja valvonnasta. Hallintovaliokunta ei ole arpajaislain muutosehdotuksia koskevassa mietinnössään pitänyt näitä välillisiä vaikutusmahdollisuuksia ongelmallisina, eikä niistä hallintovaliokunnan näkemyksen mukaisesti aiheudu esteellisyyttä.

Hyvän hallinnon periaatteiden soveltaminen

RAY:tä koskevassa lainsäädännössä ei ole omia säännöksiä, jotka korostaisivat hallintolain mukaisten periaatteiden soveltamista RAY:n toiminnassa. Avustuslaissa on todettu, että rahapeliyhteisön on avustustoimintaan liittyviä asioita käsitellessään noudatettava hallintomenettelylakia, kielilakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Sittemmin hallintomenettelylain uudistamisen yhteydessä vuonna 2003 tuli voimaan hallintolaki, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä esteellisyyskysymyksistä. Kuitenkaan RAY:n omiin tulkintaohjeisiin ei ole erityisesti kirjattu, että avustusten hakijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti ja toiminnan tulisi olla läpinäkyvää ja niin edelleen. Näistä periaatteista ei ole myöskään johdettu käytäntöön menettelyohjeita. Tulkintaohjeiden konkretisoiminen käytännön esimerkein helpottaisi mahdollisesti säännösten yhdenmukaista tulkintaa ja soveltamista käytännössä.

1.2. Muutoksenhakuprosessin selkeyttäminen

Nykytila

Vuonna 2009 järjestöt tekivät STM:lle yhteensä noin 50 hakemusta (oikaisuvaatimukset, takaisinperintä, avustusehtojen muuttaminen ja avustuksen siirtäminen). Pääsääntöisesti STM lähetti hakemuksen perusteella lausuntopyynnön RAY:lle samana päivänä tai muutaman päivän kuluttua hakemuksesta. Pisimmillään RAY:n lausunnon antaminen on vienyt vuoden. STM on pääsääntöisesti antanut päätöksen viikon kuluessa RAY:n lausunnon saamisesta.

Pääsääntöisesti STM on tehnyt päätöksen täysin RAY:n antaman lausunnon mukaisesti. Pääsääntöisesti hakemukset johtivat hakijan toivomaan tulokseen eli STM teki hakijan kannalta myönteisen päätöksen. Kaikissa oikaisuvaatimusasioissa STM katsoi päätöksen perustelujen olleen riittäviä, eikä yhtäkään päätöstä perustelujen osalta oikaistu.

Nykyisen menettelytavan ja asiakaspalvelun kehittäminen

Yksinkertaisimmillaan nykyistä menettelytapaa voitaisiin kehittää nopeuttamalla prosessia siten, että asiakkaille olisi esim. Internetissä ohjeistusta siitä, miten ja millaisia muutoksia voi hakea ja millä edellytyksillä oikaisuvaatimus voidaan tehdä, keltä muutos haetaan/kenelle oikaisuvaatimus tehdään ja valmiiksi lomakepohja, jolle hakemuksen/oikaisuvaatimuksen voi tehdä. Tällä hetkellä RAY:n sivuilta löytyy ainoastaan tieto siitä, että avustuspäätökseen tyytymätön voi hakea muutosta STM:ltä. STM:n sivuilla ohjataan RAY:n avustustoiminnan osalta RAY:n sivuille.

Muutoshakemukset voisivat sinällään edelleen olla vapaamuotoisia, mutta ohjeistuksen ja netistä saatavilla olevan lomakkeen mallia, muutoshakemusten sisältöä ja käsittelyä pystyttäisiin yhdenmukaistamaan ja nopeuttamaan. Ohjeistuksessa tulisi huomioida käytössä olevien järjestelmien asettamat vaatimukset.

Ohjeistuksen avulla hakemukset löytäisivät oikeaan osoitteeseen, selkeän sisällön perusteella ne voitaisiin lähettää suoraan lausunnolle RAY:lle ja RAY todennäköisesti pystyisi antamaan lausuntonsa nopeammin.

Takaisinperintä, avustusehtojen muuttaminen, käyttöajan pidentäminen ja avustuksen siirtäminen

Takaisinperinnän osalta päätöksen tekee STM. Tulisi harkita voisiko takaisinperintäasiat siirtää RAY:n käsiteltäviksi ja päätettäviksi. Mitä tulee käyttötarkoituksen muutokseen, avustuslain 36 §:n 3

momentin mukaan RAY päättää avustuksen enintään kahden vuoden mittaisista käyttöajan pidennyksistä. Avustusehtojen muuttamisen, käyttöajan pidennyspäätösten ja avustuksen siirtämisen osalta asiasta päättäminen voitaisiin siirtää STM:ltä RAY:lle.

Oikaisuvaatimukset

Avustuslain 40 §:n mukaan valtioneuvoston, sosiaali- ja terveysministeriön tai rahapeliyhteisön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen saa siihen tyytymätön asianosainen hakea oikaisua 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimus tehdään lain mukaan kaikissa tapauksissa sosiaali- ja terveysministeriölle riippumatta siitä, kuka on päätöksen tehnyt. Eli silloin kun kyse on rahapeliyhteisön tai valtioneuvoston tekemästä päätöksestä, tehdään oikaisuvaatimus taholle, joka ei ole varsinaisesti tehnyt päätöstä.

Avustuslain 40 §:ää ei ole tarpeen muuttaa siten, että päätöksiin voisi hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimusmenettelystä luopuminen olisi hyvän hallinnon periaatteiden vastaista. Harkita tulisi siten sitä, voitaisiinko oikaisuvaatimus tehdä kaikissa tapauksissa RAY:lle.

Ohjaus ja valvonta

Lisäksi muutosten osalta tulisi huomioida STM:n lainsäädäntöön perustuva tehtävä rahapeliyhteisön avustustoiminnan ohjauksen ja valvonnan osalta. Nykyistä järjestelmää voidaan pitää tarkoituksenmukaisena tämän tehtävän osalta. Mikäli päätökset takaisinperinnästä, avustusehtojen muuttamisesta ja avustusten siirtämisestä tekisi jatkossa RAY, täytyy STM:n roolia ohjauksen ja valvonnan osalta vahvistaa muilla tavoin esim. parantamalla STM:n strategista ohjausta RAY:n toiminnan osalta.

Ohjaukseen ja valvontaan voisi liittyä tällöin esimerkiksi se, että RAY kuulisi ennen päätöksen tekemistä STM:ää. Eli RAY tekisi esityksen, joka lähetettäisiin STM:lle lausunnolle. Toisaalta tällainen lausuntomenettely olisi kenties enemmän muodollista kuin tosiasiallista ohjausta ja valvontaa.

Yllä olevan pohdinnan perusteella arviointiimi ehdottaa seuraavia kehittämissuosituksia:

Kehittämissuositukset: RAY:tä koskevan lainsäädännön kehittäminen

1. RAY:n tulee tarkentaa ohjeistusta koskien lainsäädännön soveltamista (ei sinänsä edellytä muutoksia lainsäädännössä).

2. Avustuspäätöksen muutospäätösmenettelyä tulee kehittää nopeuttamalla ja tehostamalla hakemusten käsittelyä ja parantamalla asiakaspalvelua. Esimerkiksi avustusehtojen muuttamisen ja avustuksen siirtämisen osalta päätöksenteko voitaisiin siirtää STM:ltä RAY:lle. Avustuslain 36 §:n 3 momentin mukaisten käyttöajan pidennyspäätösten osalta ehdotetaan, että RAY käsittelisi ne jatkossa kokonaisuudessaan.

3. Lisäksi tulee harkita, voidaanko takaisinperintäasiat siirtää RAY:n käsiteltäväksi ja päätettäväksi.

2. Avustusten valmistelu- ja käsittelyprosessin (ml. päätöksentekoprosessin) kehittäminen

2.1. Avustusprosessin läpinäkyvyyden lisääminen

RAY:n avustusprosesseja kehitetään jatkuvasti, mutta niiden heikkous on yhtenäisten ja läpinäkyvien kriteerien puute, joita vasten haetut avustukset myönnetään. Lisäksi RAY:n sisäisen valmistelu- ja käsittelyprosessin keskeisimpiä kehittämisalueita ovat avustuspäätösten yhteismitallisuuden varmistaminen. RAY:n on kehitettävä päätöksenteon läpinäkyvyyden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi selkeitä ja helposti sovellettavissa olevia avustuskriteereitä, joiden perusteella yksittäiset myöntöesitykset tehdään. Myöntö- tai arviointikriteerit eivät voi olla samat kuin eri avustusten käyttötarkoituksia määrittelevät hakukriteerit, vaan niiden tulisi olla hakemusten teknistä ja laadullista sisältöä mittaavia kriteerejä, joiden avulla hakemukset voidaan asettaa paremmuusjärjestykseen. Kriteerien avulla järjestöille viestitettäisiin järjestöille, mitkä ovat hyvän projektin laatuvaatimukset. Kriteerien tulee olla julkisesti saatavilla RAY:n verkkosivuilla.

2.2. Avustusprosessin laadullinen kehittäminen

Avustusten selkeiden myöntökriteerien puuttumista, hakemusten puutteellista keskinäistä vertailua ja siten yhdenvertaisen käsittelyn varmistamista avustusprosessin alusta loppuun saakka voidaan pitää nykyisessä avustusprosessissa hakijoiden tasapuolista kohtelua vaarantavana seikkana. RAY:n tulee harkita vaihtoehtoa, voidaanko tietyillä strategisilla painopistealueilla kuten esimerkiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä käyttää ulkopuolista asiantuntijapoolia valintaprosessin tukena. Tämän lisäksi lausuntojen pyytämisen, antamisen ja käytön menettelytapoja tulisi selkeyttää ja yhdenmukaistaa. Lisäksi RAY:n tulee jatkuvasti kiinnittää huomiota avustusosastonsa henkilöstön osaamisen kehittämiseen.

RAY:n tulee edelleen kehittää hyvin käynnistynyttä valmisteluvaiheen tiimityöskentelyä ja VALTE-työskentelyä työn tehokkaamman organisoinnin näkökulmasta. VALTE-työskentelyn ja tiimityöskentelyn vaiheiden työnjakoa tulee arvioida uudelleen siten, että nykyisin VALTE-työskentelyssä tapahtuvat keskustelut hakemusten arvioinnista käydään jo aiemmin tiimityöskentelyn vaiheessa. Sähköisen järjestelmän kehittämistä tulee jatkaa, sillä se tulee tehostamaan sisäistä tiedon hallintaa ja vaihtoa.

Yksi keskeinen haaste avustusprosessin laadun kehittämisessä ovat lyhyestä käsittelyajanjaksosta aiheutuvat resursointiongelmat avustushakemusten käsittelyssä ja avustusehdotuksen valmistelussa. Arviointitiimin näkökulmasta tätä tulisi lähestyä ensisijaisesti työkuorman tasaisemman vuosijakautumisen kautta, millä tarkoitetaan mahdollisuutta jakaa päätöksiä tasaisemmin eri kohtiin vuotta ja vasta sen jälkeen henkilöstön määrän lisäämisen kautta. Päätöskierrosten määrä lisääminen edellyttää muutoksia päätöskäsittelyssä, joka nyt tapahtuu kerran vuodessa valtioneuvostossa kaikista hakemuksista. Muutosehdotuksiin palataan päätöksenteon kehittämistä koskevissa suosituksissa.

2.3. Tiettyjen avustuslajien myöntämiseen ja käyttöön liittyvät kehittämissuositukset

Yleisavustukseen liittyy nykyisessä muodossaan kohdennettua toiminta-avustusta suurempaa käytön harkinnanvaraisuutta, joka lisää potentiaalisesti myös avustusten väärinkäytösten riskiä sen lisäksi, että avustuksen myöntökriteerien yhteismitallinen määrittely on hyvin vaikeaa. Lisäksi järjestökommenteissa yleisavustusten on todettu luovan järjestöjen keskuuteen eriarvoisia avustusmuotoja. Toisaalta yleisavustuksiin liittyy vahva ideologinen pohja yhteiskunnallisesti merkittävien järjestöjen toiminnan turvaamisesta. Arviointitiimi suositteleekin harkittavaksi

yleisavustusten muuttamista kokonaan kohdennetuiksi toiminta-avustuksiksi tai vähintään niiden myöntämisen mitoituksia ja mitoitusten perustelujen kehittämistä edelleen yhteismitallisuuden selkeyttämiseksi. Myös yleisavustusten pitkäkestoisia vaikutuksia järjestöjen varallisuuden kasvuun olisi syytä selvittää avustustoiminnan tasapuolisuuden varmistamiseksi.

Investointiavustusten osalta suurimmat kehittämistarpeet liittyvät kilpailuneutraliteetin toteamiseen ja yhdistysten kantokyvyn arviointiin pitkällä tähtäimellä. Investointiavustusten kriteereitä on kehitetty ja järkeistetty viime aikana, joten niiden kohdentuminen näkyy tulevaisuudessa toivottavasti kestävämpinä ratkaisuina. 30 vuotta tuntuu arvioinnin näkökulmasta kuitenkin turhan pitkältä investointiavustuksiin sitoutumisajalta, sillä yhteiskunnalliset tarpeet ja linjaukset muuttuvat paljon lyhyemmällä – esim. 20 vuoden syklillä. Arviointitiimi suositteleekin harkittavaksi investointiavustusten sitoumusten lyhentämistä 30 vuodesta esim. 15–20 vuoteen lähinnä haja-asutus- ja taantuma-alueilla, saadun avustuksen suuruudesta riippuen. Investointiavustusten tulevaisuuden roolia ja työnjakoa ARA:n kanssa tulee kehittää edelleen.

Arvioinnissa huomioitiin myös järjestöjen tarve saada enemmän tukea innovatiivisille hankkeille, joka ottaisi huomioon kehittämiseen liittyvän toiminnallisen riskin. Ci-avustusta myönnetään innovatiivisiin ja uusien toimintamallien luomiseen tähtääviin projekteihin, ja niitä haettiinkin v-2010 yhtä paljon kuin ’tavallisia’ projektiavustuksia, mutta ne eivät nykymuotoisena sisällä aukikirjoitettua riskinottomahdollisuutta ja RAY:n ja järjestöjen toimintatapoja riskien materiaalistuessa. Järjestöjen innovaatiotyötä voisikin rohkaista kehittämällä toiminnan riskit huomioivia avustusmuotoja.

2.4. RAY:n hallitustyöskentelyn kehittäminen

Jotta RAY:n hallituksen loppukäsittelyn pienet päätösmuutokset vesittäisivät koko avustusosaston valmistelutyön linjallisen ryhdikkyyden, tulisikin RAY:n hallituksen työskentelyä kehittää voimakkaasti jakoehdotuksen avustusstrategianmukaista linjaa ohjaavaan suuntaan. Vaikka tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvien muutosten osuus RAY:n hallituksen tekemissä esityksissä STM:lle on määrällisesti pieni, tulee niistä sitä suuremmalla syyllä luopua hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti hakijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. RAY:n hallituksen kannanottojen yksittäisiin avustusesityksiin tulisi perustua enemmänkin avustustoiminnan strategisiin tai ohjelmallisiin kantoihin, jotta se oikeasti tukisi RAY:n avustusosaston valmistelutyön linjallista kehittämistä. RAY:n hallituksen olisi syytä myös kirjata jakoesitykseen tekemiensä muutosten syyt hallituksen pöytäkirjaan käsittelyprosessin läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja hallintolain velvoitteiden täyttämiseksi. Tätä työtä varten RAY:n hallituksen jäsenillä tulisi olla käytössään selkeitä, jakoehdotuksen avustusstrategiaan linkittäviä työvälineitä kuten RAY:n kehittämiä (ja hallituksen hyväksymiä) ohjelmallisia linjauksia, joiden avulla jäsenet voisivat ottaa kantaa jakoesitykseen kokonaisuuksina. Tämä on tärkeä näkökulma huomioitavaksi myös käynnissä olevassa uuden avustusstrategian kehittämisprosessissa.

RAY:n hallitustyöskentelyn toinen kehittämisalue on myös hallituksen kokoonpanon ja osaamisalueiden tarkempi määrittely erityisesti siinä tapauksessa, jos lopullinen päätös jakoesityksestä tehdään arvioinnin suosituksen mukaisesti RAY:ssä itsessään. Vaikka hallitus nykyisellään käyttääkin oman arvionsa mukaan vain noin 30 % työajastaan nimenomaan avustusehdotuksen käsittelyyn ja 70 % pelitoiminnan ohjaukseen, tulisi lähes 400 miljoonaa euroa vuosittain avustuksina jakavan yhdistyksen hallituksen ammatillisuutta vahvasti kehittää. Valtiota edustavien hallituksen jäsenten valinnassa tulisi kiinnittää huomiota eri ministeriöiden edustuksellisuuden ja poliittisen kokemuksen lisäksi avustuskokonaisuuksiin liittyvien sosiaali- ja terveyssektorin eri osa-alueiden ammatilliseen hallintaan. Järjestöedustusta puolestaan pitäisi kehittää vastaamaan sosiaali- ja terveysjärjestöjen muodostaman

järjestökentän todellista kokoonpanoa. Nykyedustuksesta puuttuu ainakin puoluepoliittisesti sitoutumattomien järjestöjen edustaja. Puoluepoliittisen edustuksellisuuden lisäksi järjestöjäsenten tulisi edustaa kattavasti järjestötoiminnan osaamista sosiaali- ja terveysjärjestöjen eri toiminta-alueilta. Myös RAY:n taustalla olevan yhdistyksen jäsenistön ja hallituksen jäsenten valintaprosesseja tulisi tässä yhteydessä uudistaa järjestödemokraattisesta näkökulmasta. Hallituksen jäsenten määrää voisi myös harkita vähennettävän uuden arpajaislain mukaisesti nykyiset voimasuhteet säilyttäen (puolet valtion ja puolet järjestöjen edustajia) 14:stä jäsenestä 8-10 jäseneen hallitustyöskentelyn tehostamiseksi.
Uusi arpajaislaki ei estä hallituksen kokoonpanon supistamista ja valtioneuvoston määräämien edustajien kokoonpanon uudistamista ammatillisista perusteista käsin. Arpajaislaissa myös korostetaan valtion määräysvaltaa RAY:n hallituksesta ja asetetaan RAY:n hallitukselle tehtävä edustaa yhdistystä sekä ohjata ja valvoa sen toimintaa. Yllä olevien suositusten katsotaankin olevan sopusoinnussa arpajaislain hengen kanssa.

5. Avustustoimintaa koskevan päätöksentekoprosessin kehittäminen

RAY:n avustusprosessi poikkeaa merkittävästi muiden vertailuarvioitujen rahoitusmallien ja -organisaatioiden, kuten esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön alaisen Tekesin, opetus- ja kulttuuriministeriön alaisen Suomen Akatemian tai ulkoministeriön kansalaisjärjestörahoitusinstrumentin käytännöistä, joissa valmistelu ja päätöksenteko sijaitsevat yhdessä ja samassa organisaatioissa (kts. Liite 6). Kaikkien näiden rahoitusjärjestelmien varat tulevat valtion budjetin kautta samoin kuin Raha-automaattiyhdistyksenkin rahoitusperustan erilaisuudesta huolimatta. Teknisinä avustusten haku- ja myöntökanavina nämä järjestelmät ovat siis arvioitsijoiden mielestä vertailukelpoisia RAY:een avustusjärjestelmänä.

RAY:n avustusprosessi on nykymuodossaan hyvin moniportainen ja hidas. Päätöksentekomenettely kulkee RAY:n hallituksesta STM:ön, STM:stä ministerityöryhmään ja siitä edelleen valtioneuvostoon. Valtioneuvosto tekee RAY:n avustustoiminnasta lopullisen päätöksen vain kerran vuodessa siitä huolimatta, että RAY:n hakuajat on porrastettu keväälle ja syksylle. Toinen avustusprosessin heikkous on, että muutosehdotuksia voidaan tehdä useassa kohtaa prosessia harkinnanvaraisesti. Missään muussa vertailuorganisaatiossa ei esiinny näin moniportaista mahdollisuutta raha-avustusten harkinnanvaraiseen muuttamiseen (RAY:n hallitus → STM:n sosiaalipoliittinen ministerineuvosto → valtioneuvosto).

Vertailuarviointi johdattaa pohtimaan, miksi RAY:n avustuspäätökset pitää tehdä RAY:n ulkopuolella? Arpajaislaki velvoittaa käyttämään valtion pelitoiminnan monopolin kautta kerätyt varat yleishyödylliseen kansalaistoimintaan rahapeliyhteisön kautta, jossa valtiolla on määräysvalta. Myöskään rahapeliyhteisön muissa osissa joko Veikkaus Oy:n hallituksen tai Fintoto Oy:n tapauksessa Maa- ja Metsätalousministeriön jakopäätöksiä ei käsitellä enää valtioneuvostotasolla. Tästäkään näkökulmasta arviointi ei näe syytä miksi varojen jakamista koskeva päätöksenteko ei voisi myös sijaita muiden avustusorganisaatioiden ja rahapeliyhteisön osien tapaan Raha-automaattiyhdistyksessä itsessään. Päätöksentekoportaiden vähentämistä ja päätöksenteon keskittämistä RAY:n hallitukseen puoltavat arvioitsijoiden mielestä myös seuraavat näkökulmat:

- Avustustoiminnan nykyisessä organisointitavassa, jossa päätöksenteko tapahtuu valtioneuvostossa kulloinkin hallitusvaltaa käyttävien puolueiden edustajien toimesta, kansalaisyhteiskunnan toiminta on nähty olevan kiinteässä yhteydessä edustukselliseen demokratiaan. Toisaalta voidaan katsoa että nykymalli, jossa lopullinen päätöksenteko on sijoitettu valtioneuvostoon, jolla on myös periaatteessa oikeus muuttaa radikaalistikin teknisin

perustein tehtyä jakoehdotusta (vaikka se ei tätä harkintavaltaa enää käytä niin suuressa määrin käytä kuin menneinä vuosikymmeninä), tuo myös riippumatonta kansalaisyhteiskuntaa lähemmäs valtiollista ohjausta. Siksi vaihtoehto, jossa avustustoiminnan lopulliset päätökset tehdään valtioneuvostossa, ei arvioitsijoiden mielestä samalla tavalla tue RAY:n kehittämistä ainutlaatuisena, kansalaisjärjestöjen ja valtion välisenä yhteistoimintamallina. Yhteistoimintaan liittyvä poliittisen yhteisymmärryksen haku toteutuu hakijoiden kannalta kaikkien parhaiten RAY:n hallituksessa, jossa eri osapuolet ovat edustettuina.

- Lopullisen päätöksenteon sijoittamista RAY:een valtioneuvoston tai esimerkiksi STM:n sijasta puoltaa arvioitsijoiden mielestä myös se, että STM:n käsittely ja valtioneuvostoesittely eivät tuo avustustoiminnan päätöksentekoprosessiin arvioinnin havaintojen mukaan päätöksenteon laatuun tai linjakkuuteen liittyvää lisäarvoa. Jakoehdotuskokonaisuus on toiminnan, toimijoiden ja hankkeiden määrältä niin suuri, että mitä kauempana päättävä elin on valmistelusta, sitä heikommin se pystyy ottamaan vastuuta kokonaisuuden hallinnasta.
- Nykyinen käytäntö julkishallinnossa myös puoltaa RAY:n avustushakemustoiminnan kaltaisten prosessien ulkoistamista pois ministeriöistä niiden alaisiin tai ministeriöistä käsin ohjattuihin laitoksiin.
- RAY:n hallituksen päätöksentekoa suosittelevassa toimintamallissa avustusesitysten valmistelu, esittely ja päätöksenteko sijaitsisivat yhdessä organisaatiossa, mikä karsisi prosessista pois turhia välivaiheita, tehostaisi informaation kulkua ja yhteismitallisuuden seurantaa ja vahvistaisi sitä kautta prosessin laatua.

Valtioneuvoston jättämiselle päätöksentekoketjusta pois sai myös haastateltujen poliitikkojen keskuudessa kannatusta. Samalla kun arviointitiimi päätyy suosittelemaan avustuksia koskevan päätöksenteon siirtämistä valtioneuvostolta Raha-automaattiyhdistyksen hallitukselle, se korostaakin RAY:n hallituksen ohjaus- ja valvontavastuun säilyttämistä ja vahvistamista sosiaali- ja terveysministeriössä. RAY:n hallituksen vahvempi tilivelvollisuus STM:lle toteuttaisi arvioitsijoiden mielestä uuden arpajaislain pyrkimystä vahvistaa valtion määräysvaltaa RAY:n ohjaamisessa ja valvonnassa. Arpajaislain mukaan RAY:n hallitus edustaa yhdistystä ja ohjaa ja valvoo sen toimintaa. Vastuuttamalla hallitus avustuspäätöksistä vahvistaisi myös hallituksen roolia avustustoiminnan ohjauksessa ja valvonnassa. STM:n roolina olisi tällöin selkeästi tämän ohjauksen ja valvonnan valvonta. Tällaisten muutosten tekeminen edellyttää kuitenkin RAY:n hallitustyöskentelyn ohjaavuuden ja hallituskokoonpanon voimakasta ammatillista kehittämistä sekä, kappaleessa 5.4. tarkemmin käsiteltyä, STM:n ja RAY:n välisen ohjaus- ja valvontavastuiden selkiyttämistä ja tehostamista.

Kehittämissuositukset: Avustusten valmistelu- ja käsittelyprosessin ml. päätöksentekoprosessin kehittäminen

1. RAY:n avustustoiminnalle tulee määritellä läpinäkyvät kriteerit hakemusten yhdenmukaisen vertailun varmistamiseksi. On välttämätöntä, että päätöksenteko tapahtuu läpinäkyvästi sovittujen avustuskriteerien mukaisesti. Avustuskriteerit tulee julkaista haun yhteydessä RAY:n verkkosivuilla. Avustuskriteereissä tulee määritellä hakemusten laadulliset edellytykset. Lisäksi RAY:n tulee määritellä haettavalle avustussummalle tarkemmat rajat tukikelpoisuuksien ehdoista koskien esimerkiksi palkka-, henkilö- ja matkakuluja ja tilojen vuokria.

2. Valmistelu- ja käsittelyprosessia sekä päätöksentekomenettelyä tulee keventää ja lyhentää.

Avustusprosessin laadun ja työn kuormittavuuden kannalta on tärkeää, että RAY:n valmistelijoiden työpanos jakaantuu tasaisemmin vuoden aikana. Hakuja tulee olla useamman kerran vuodessa käsittelyajan lyhentämiseksi ja RAY:ssä valmisteluvaiheessa nykyisin tapahtuvan päällekkäisen työn vähentämiseksi. Haut voidaan ryhmitellä esimerkiksi avustuslajien tai teemojen/tulevien ohjelmien mukaan.

3. Hyvin käynnistynyttä valmisteluvaiheen tiimityöskentelyn ja sähköisen asiakirjanhallinnan kehittämistä tulee jatkaa avustusprosessin sisäisen laadun ja tehokkuuden lisäämiseksi. Tehokkaampi tiedonkulku ja valvonnan ja valmistelun yhteisten käsittelyprosessien kehittäminen tulee tehostamaan myös hakemusten käsittelyn ja jakoesitysten yhteismitallisuutta. Hakemusten arvioinnissa RAY:n tulee harkita ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä siten, että menettely on läpinäkyvä ja yhdenmukainen. RAY:n tulee harkita esim. asiantuntijapoolin käyttöä teemakohtaisissa tai mahdollisissa ohjelmallisissa hauissa.

4. Jakoehdotuksen käsittelyä koskevaa RAY:n hallituksen työtä tulisi kehittää niin, että se tukee RAY:n avustusosaston valmistelutyön linjallista kehittämistä. RAY:n hallituksen olisi syytä myös kirjata jakoesitykseen tekemiensä muutosten syyt hallituksen pöytäkirjaan käsittelyprosessin läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja hallintolain velvoitteiden täyttämiseksi. Tätä työtä varten RAY:n hallituksen jäsenillä tulisi olla käytössään selkeitä, jakoehdotuksen avustusstrategiaan linkittäviä työvälineitä kuten RAY:n kehittämiä (ja hallituksen hyväksymiä) ohjelmallisia linjauksia.

5. Yleisavustukset joko muutetaan kohdennetuiksi toiminta-avustuksiksi ja tai vaihtoehtoisesti niiden myöntämisen mitoituksia ja mitoitusten perusteluja kehitetään. Investointiavustusten kilpailuneutraliteetin ja kestävyyden arviointia kehitetään ja avustuksiin sitoutumista kohtuullistetaan nykyisestä 30 vuodesta avustuksen määrän ja alueellinen kohdentuminen huomioiden. Ci-projektirahoitusta kehitetään kannustamaan innovatiivista sote-toimintaa niin, että se huomioi myös rahoitusriskit.

6. Avustusehdotukseen liittyvää moniportaista päätöksentekoa kevennetään ja lyhennetään niin, että lopullinen päätöksenteko jakoehdotuksesta siirretään valtioneuvostosta RAY:n hallitukseen. Samalla poliittisen harkintavallan paikkoja vähennetään päätöksentekoprosessissa. RAY:n hallituksen on samalla edustettava paremmin toiminnan ohjaukseen ja valvontaa sopivaa ammatillista osaamista sekä heterogeenistä sosiaali- ja terveysjärjestöjen kenttää. Hallituksen käsittelyprosessin läpinäkyvyyttä on lisättävä siten, että hallitus antaa tekemiinsä päätöksiin perustelut. Tämä on arvioitsijoiden mielestä tapahduttava STM:n valvonnan ja ohjauksen kautta ja lisäämällä hallituksen tilivelvollisuutta STM:lle.

3. Avustustoiminnan valvontamenettelyn kehittäminen

3.1. Ennakkovalvonnan kehittäminen

RAY:n tulee yhä enemmän panostaa ennakkovalvonnan kehittämiseen samalla kun se kehittää avustusprosessiaan (ks. edellä tarkemmin 3.4. ja 3.5.). Valvonnan keskeisimpiä kehittämisalueita ovat valvonnan ja avustusvalmistelun välinen suhde, valvonnan johtaminen ja kehittämistyö, politiikan ulottuminen valvontaan, STM:n ohjaus ja valvonta suhteessa RAY:een sekä uuden arpajaislain vaikutukset sekä vaikutusarvioinnin kehittäminen. Valvonnan tehostamiseksi tulisi RAY:n edellyttää

avustuskriteereissään tarkempaa tietoa avustusta hakevan organisaation omaisuudesta ja varallisuudesta sekä avustuksen hakijan muista mahdollisista avustuksista. Muilta tahoilta haetut tai haettavat avustukset tulisi olla RAY:n tiedossa avustusvalmistelun yhteydessä.

Valvonnan ja valmistelun yhteistyössä on tärkeää ongelmien ennaltaehkäisy, joka lähtee usein liikkeelle avustuksen hakemisesta ja sen myöntämisestä epämääräisin ehdoin. Ennakkovalvonnan kehittäminen kulminoituu juuri valvonnan parempaan hyödyntämiseen osana valmisteluprosessia. Käyttötarkoitusta on vaikea valvoa tai siitä on helppo joustaa, jos myöntö- ja käyttökriteerit eivät ole selkeät. Nykyiset valvontaresurssit ovat painottuneet jälkikäteisvalvontaan.

3.2. Valvonnan ja valmistelun yhteistyön tiivistäminen

Avustusvalmistelun kannalta kriittisin kehittämiskohde on valvonnan tiedon saaminen oikea-aikaisesti mukaan esitysten valmisteluprosessiin On välttämätöntä, että valvontaprosessin tuottama tieto olisi koko ajan valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden käytössä avustusprosessin eri vaiheissa. Yksi suurimmista tulevista kehittämisalueista onkin valvonnan ja valmistelun yhteistyön tiivistäminen. RAY:n tulee kehittää yhteistä ymmärrystä ja selkeämpiä kriteereitä tasapainon löytämiseksi avustettavien järjestöjen taloudellisen tiedon ja toiminnallisen sisällön välillä. RAY:n johdon tulee myös varmistaa kehittämistyön yhdenmukaisuus: valmistelutiimien kokoonpanon ja -prosessien muuttuessa on tarpeen myös miettiä valvonnan roolien muutostarpeita yhteistyön kehittämiseksi.

Valvonnan kehittämistyön määrittelyn selvyyteen tulee RAY:n kiinnittää jatkossa enemmän huomiota. Valvonnan tietojärjestelmiä kehitettäessä keskeisintä ovat tietojärjestelmään liitetyt inhimilliset prosessit eli se, miten järjestelmää tullaan käyttämään. Valmistelun ja valvonnan tulee yhdessä luoda ne toiminnalliset prosessit, jotka varmistavat keskinäisen yhteistyön ja tiedon liikkumisen näiden välillä.

3.3. STM:n valvontavastuun konkretisoiminen

STM:llä on RAY:n valvontatehtävän ohjaus- ja valvontavastuu, mutta arviointiaineiston valossa näyttää siltä, että STM ei hoida systemaattisesti tätä tehtäväänsä ja suurelta osin nojautuu RAY:n tuottamaan tietoon. STM:n ei tulisi vain todeta esim. RAY:n toimittamia valvontadokumentteja, vaan ne tulisi hyväksyttää STM:ssä. STM:n tulisi voida tehdä tarkastus- ja arviointikäyntejä RAY:n toimintaan ja organisaatioon. Toisaalta STM:n tulisi voida tehdä tarkastuskäyntejä myös RAY:n avustusta saaviin järjestöihin. Tällainen toimintatapa ja mahdollisuus jäntevöittäisi STM:n valvontavastuuta ja toisi ”isännän äänen” paremmin kuuluviin myös RAY:n suuntaan. Oikaisuvaatimusten käsittelyn osalta tulee pohtia vaihtoehtoa, että oikaisuvaatimukset käsiteltäisiin RAY:stä riippumattomassa tahossa ja ilman RAY:n valmisteluun pohjautuvaa aineistoa.

Kehittämissuositukset: Avustustoiminnan valvonnan ja seurannan kehittäminen

1. RAY:n tulee panostaa yhä enemmän seurannan ja ennakkovalvonnan kehittämiseen sekä riskiarviointiin sen sijaan, että painotetaan jälkikäteisvalvontaa.

2. RAY:n tulee parantaa organisaatiossaan valvonnan ja valmistelun yhteistyötä, jotta valvonnan tuottama tieto voidaan oikea-aikaisesti hyödyntää valmisteluprosessissa.

3. Valvonnan uudelleenorganisointia tulee harkita eri keinoin. STM:n ja RAY:n tulee harkita vaihtoehtoa, että valvonta on organisoitu RAY:n ulkopuoliselle taholle kuten esim. Ruotsissa.

4. STM:n tulee ottaa aktiivisempi rooli RAY:n valvojana. Yhtenä valvonnan tehostamisen keinona voisi olla menettely, jossa sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy RAY:n valvontasuunnitelmat (nykyisen tiedoksisaattamismenettelyn sijaan) ja valvontakertomuksen. Jälkimmäisen käsittelyn yhteydessä RAY voisi samalla esittää vaikuttavuusarviointien tulosten yhteenvedon ohjelmittain tai teemoittain.

5. Avustustoiminnan seurantaa tulee tehostaa, jotta RAY:n avustustoiminnan vaikutuksista saadaan nykyistä systemaattisempaa ja kattavampaa tietoa. RAY:n tulee kehittää loppuselvityskäytäntöjä, jotka tulee synkronoida nykyistä vahvemmin avustusten hakemisen ja tavoitteenasettelun kanssa (ks. myös jäljempänä).

4. Avustustoiminnan vaikutusten seuranta ja vaikuttavuuden yhteiskunnallisen ohjauksen kehittäminen

4.1. Avustusten vaikutusten seurannan tehostaminen

On myönteistä, että RAY on vuoden 2011 alkupuolella perustanut seurantapäällikön tehtävän organisaatioon. Jotta RAY:n avustustoiminnan vaikutuksista saadaan tulevaisuudessa nykyistä systemaattisempaa ja kattavampaa tietoa, loppuselvityskäytännöt tulee synkronoida entistä paremmin avustusten hakemisen kanssa. Selkeiden ja mitattavissa olevien tavoitteiden määrittely on tässä avainasemassa. Samalla tulisi myös määritellä entistä selkeämmät ja yhdenmukaisemmat teemakohtaiset arviointikriteerit ja -metodologiat. Olennaista olisi saada muutkin avustuslajit kuin vain projektiavustukset vaikutusarvioinnin piiriin. Projektiavustusten loppuselvityslomakkeita pitäisi puolestaan terävöittää ja loppuraportointikäytäntöjä yhtenäistää, mitä RAY:ssä ollaankin tekemässä. Yksi vaihtoehto olisi se, että järjestöillä olisi arviointi vastuu tulosten tasolla, mutta vaikutuksia arvioitaisiin esimerkiksi RAY:n teettämillä teemakohtaisilla arvioinneilla.

Vaikutusten seurannan tehostamisen kautta on myös mahdollista tulevaisuudessa arvioida kumulatiivisemmin RAY:n avustustoiminnan vaikuttavuutta pitkällä tähtäimellä.

RAY:n tulisi myös kehittää ulkoisiin arviointeihin liittyviä käytäntöjä. Tällä hetkellä RAY:n teettämät ulkoiset arvioinnit ovat epäyhtenäisiä eikä niiden pohjalta voida arvioida RAY:n avustustoiminnan todellista vaikuttavuutta. Jatkossa ulkoisten arviointien ja raportointikäytäntöjen tulisi olla yhdenmukaisempia. Kehittämistyö tälläkin saralla onkin jo käynnissä ja sen jatkaminen on suotavaa. Myönteistä on myös se, että RAY on aloittanut järjestöjen edustajien kouluttamisen paremman tulos- ja vaikutusarviointiosaamisen juurruttamiseksi. Tätä koulutustoimintaa tulisikin jatkaa.

4.2. Yhteiskunnallisen ohjauksen terävöittäminen

Ohjauksen terävöittäminen edellyttää sen strategisuuden lisäämistä. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että ministeriön ja RAY:n välisessä tulossopimuksessa määritellään nykyistä konkreettisemmin ne tavoitteet ja mittarit, joiden kautta voidaan nykyistä paremmin seurata avustuspäätösten kohdentumista ja toimeenpanon strategianmukaisuutta – liiaksi loukkaamatta järjestökentän toiminnan autonomisuutta ja RAY:n asemaa julkisoikeudellisena yhdistyksenä. Liitteessä 4 on esitetty vaikutusketjumalli, jonka kautta on mahdollista osoittaa avustustoiminnan erilliskontribuutio suhteessa ministeriön hallinnonalan laajempiin vaikuttavuuspäämääriin.

4.3. Avustusprosessin strategiaperustaisuuden lisääminen

Nykyisellään RAY:lle asetut tulostavoitteet (etenkin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan vaikuttavuustavoitteet) ja RAY:n avustusstrategian linjaukset muodostavat vaikeasti hahmotettavan ja ymmärrettävän tavoitekokonaisuuden. Tämä on osaltaan vaikeuttanut strategian viestintää järjestökentän ja muiden sidosryhmien suuntaan. Samalla se on kohtuuttomasti heikentänyt edellytyksiä toiminnan strategiseen ohjaaukseen ja tuloksellisuuden raportointiin (vrt. yleiset tavoitteet ja puutteelliset seurantaindikaattorit).

Jotta toiminnan strateginen ohjaavuus olisi aidosti mahdollista, tulisi tavoitteiden ja avustusten jakokriteerien olla nykyistä konkreettisempia ja sitovampia. Strategialähtöinen, temaattinen jakoprosessi olisi omiaan lisäämään myös avustustoiminnan ennustettavuutta ja läpinäkyvyyttä.

4.4. Avustusprosessin vaikuttavuuden ohjaaminen

Tulosohjausta terävöittämällä ja avustusten myönnön strategiaperustaisuutta lisäämällä esim. ohjelmatyön kautta, voidaan ohjata paremmin myös avustustoiminnan yhteiskunnallista kohdentumista ja vaikuttavuutta (ks. myös edellä 6.3.). Tätä on kuvattu liitteen 4. kuviossa.

Kehittämissuositukset: RAY:n avustustoiminnan vaikutusten arviointi ja vaikuttavuuden yhteiskunnallinen ohjaus

1. RAY:ssä meneillään olevien kehittämisprosessin jatkaminen ja loppuunsaattaminen vaikutusten seurannan osalta siitä näkökulmasta, että keräämällä yhteismitallista tietoa avustustoiminnan vaikutuksista voidaan pitkällä tähtäimellä arvioida myös avustustoiminnan vaikuttavuutta.

2. STM:n ja RAY:n välisessä tulosohjausmenettelyssä tulee terävöittää vahvistamalla strategisuuden ohjaamista. Ohjausmenettelyssä tulee määritellä nykyistä konkreettisemmin ne tavoitteet ja mittarit, joiden avulla voidaan paremmin seurata avustuspäätösten kohdentumista ja toimeenpanon strategianmukaisuutta.

3. RAY:n tulee parantaa avustusstrategian ohjaavuutta sekä viestinnällisin keinoin että strategista ohjaavuutta lisäämällä. RAY:n hallituksen roolia tulee painottaa entistä strategisempaan suuntaan. RAY:n hallituksen tulisi päättää vuosittain avustussumman kohdentamisesta tietyille strategisille painopistealueille. Strategialähtöisellä, temaattisella hakuprosessilla vahvistettaisiin myös avustustoiminnan ennustettavuutta ja läpinäkyvyyttä. Samoin yhteyttä tulosohjauksen kautta määriteltäviin vaikuttavuustavoitteisiin tulisi lisätä.

4. Projektien itsearviointia tulee kehittää entisestään yhdenmukaisten itsearviointimallien ja-käytäntöjen avulla. Lisäksi on tärkeää, että itsearviointien kautta synnytetty tieto välittyy ohjelma- ja teemakohtaisiin vaikuttavuusarviointeihin, joissa toisaalta tarkastellaan avustusta saaneiden hankkeiden tavoitteiden ja toimenpiteiden strategista kohtaavuutta (eli kuinka hankkeet vastaavat avustustoiminnalle asetettuihin strategisiin päämääriin) sekä jatkossa myös hankelähtöistä relevanssia (so. kentän tarpeista nousevia tarpeita).

5.3. Yhteenveto kehittämissuosituksista

RAY:n avustustoiminnan 'kehittämismalli'	
Kehittämisen yleistavoite	Kansalaisjärjestöjen merkitystä hyvinvoinnin rakentajana halutaan korostaa ja valtion pelimonopolin tuottojen kanavoiminen nimenomaan kansalaisjärjestöjen työhön terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi on lainsäädännöllisesti tunnustettu. RAY:n kehittämisen painopisteenä tulisi jatkossa olla tehokkuuden, laadun ja vaikuttavuuden edistäminen. Tähän päästään lisäämällä toiminnan avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja strategisuutta sekä RAY:n omia sisäisiä prosesseja.
Avustustoimintaa ohjaava lainsäädäntö, asetukset ja tulkinta	Uusi arpajaislaki mahdollistaa tietyin osin kehitysmallin ajatuksen siitä, että Raha-automaattiyhdistys toteuttaa valtion ja kansalaisjärjestöjen edustajista muodostaman valtiovetoisen hallituksensa johtamana ja STM:n ohjauksessa ja valvonnassa sille lainsäädännössä annettua tehtävää kanavoida valtion pelimonopolista syntyneitä varoja terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen nimenomaan kansalaisjärjestöjen kautta. Sen sijaan päätöksenteon siirtäminen pois valtioneuvostosta RAY:n hallitukseen vaatisi uuden arpajaislain muuttamista. Lisäksi RAY:n tulee kehittää ohjeistusta koskien lainsäädännön soveltamista. Esimerkiksi hallintolakia, julkisuuslakia ja avustuslakia (esim. 4 § 1 momentti 5 kohta) koskevia tulkintaohjeita tulee konkretisoida käytännön esimerkein, jotta säännösten yhdenmukainen tulkinta ja soveltaminen käytännössä helpottuvat. Tämä ei edellytä lainmuutosta (RAY:n osalta avustusten myöntämisestä, maksamisesta, käytöstä ja sen valvonnasta sekä takaisinperinnästä, RAY:n järjestysmuodosta ja hallinnosta sekä tuottojen tilittämisestä että raha-automaattiavustuksiin sovellettavista määräajoista on säädetty kattavasti).
Toimenpiteet	• Lait ja asetukset vastaavat pääosin kehittämismallin mukaisia vastuusuhteita. • Mikäli avustuspäätöksenteko siirretään valtioneuvostolta RAY:n hallitukselle, avustuslakia on kuitenkin tältä osin tarkistettava. • RAY:ssä laaditaan lain tulkintaan liittyvä ohjeistus ja selkeytetään niihin liittyvää viestintää. • Tulkintaohjeita koskeva koulutus ja käyttöönotto.

Avustusten käsittely, avustuspäätösten valmistelu ml. päätöksenteko ja muutoksenhaku	Moniportaista avustusprosessia kevennetään ja lyhennetään, siirtämällä kerran vuodessa tapahtuva päätöksenteko valtioneuvostosta RAY:n hallitukseen. RAY:n hallitukselle tulee näin kokonaisvastuu avustusten jakamisesta ja käytön valvonnasta. Samalla hallituksen työtapoja ja roolia avustustoiminnan strategisen linjan johtajana ja toiminnan valvojana kehitetään. Tämä antaa RAY:lle vapaammat kädet lyhentää hakemusten käsittelyn ja päätöksenteon välistä aikaa esim. useampaan kertaan vuodessa tapahtuvien hakujen kautta. Lisäksi RAY:n tulee tehostaa avustusprosessia sisäisesti karsimalla valmisteluvaiheessa nykyisin tapahtuvaa päällekkäistä työtä ja kehittämällä edelleen sähköistä tiedonhallintajärjestelmää. Keskeisin kehittämiskohde on jatkaa läpinäkyvien avustusten myöntökriteerien määrittelemistä ja niistä tiedottamista järjestöille hakujen yhteydessä. Hakemusten arvioinnissa RAY:n tulee harkita ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä siten, että menettely on läpinäkyvä ja yhdenmukainen. RAY:n tulee harkita esim. asiantuntijapoolin käyttöä teemakohtaisissa tai ohjelmahauissa. Tehtyjen päätösten tulisi myös sisältää myöntökriteereihin perustuvat perustelut. Avustuspäätöksen muutospäätösmenettelyssä tulee poistaa ristiriitaisuudet. Esimerkiksi avustusehtojen muuttamisen ja avustuksen siirtämisen ja käyttöajan pidennysten osalta päätöksenteko siirretään STM:ltä RAY:lle. Lisäksi tulee harkita, voidaanko takaisinperintäasiat siirtää RAY:n käsiteltäväksi ja päätettäväksi. Oikaisumenettelyn hakeminen säilyy esitetyssä kehittämismallissakin STM:llä.
Toimenpiteet	• Lopulliset päätökset avustuspäätöksistä tekee RAY:n hallitus. • RAY:n hallituksen kokoonpanoa tarkistettava jotta vastaa edustukseltaan paremmin siltä vaadittavaa osaamista. • RAY:n johtokunnan lakkauttamista harkittava. Nykyisellään johtokunnan rooli on lähinnä symbolinen eikä edusta strategisesti toimivaa, ketterää hallintomallia. • Siirtyminen useamman kerran vuodessa tapahtuviin hakuihin ja päätösmenettelyihin. • Asiantuntijalausuntojen kehittäminen temaattisen tai ohjelmaperusteisen avustusten arvioinnissa. • Selkeiden ja läpinäkyvien avustusten myöntökriteerien määrittäminen ja niistä läpinäkyvästi viestiminen. • Päätösvallan siirtäminen sosiaali- ja terveysministeriöstä Raha-automaattiyhdistykselle esim. avustusehtojen muuttamista koskevissa asioissa ja takaisinperintäasioissa. • Oikaisuvaatimusten pysyminen STM:llä.
Avustustoiminnan valvonta	RAY:n tulee panostaa yhä enemmän seurannan ja valvonnan ennakoivaan kehittämiseen jälkikäteen tapahtuvan valvonnan ohella. Samalla kun RAY:n tulee parantaa valvonnan ja valmistelun yhteistyötä, jotta saadaan valvonnan tieto oikea-aikaisesti mukaan valmisteluprosessiin, tulee valvonnan toisaalta olla riippumattomampi toimija suhteessa RAY:n

	hallitukseen.
Toimenpiteet	• Uuden valvontamallin kehittäminen ja työnjaosta sopiminen sosiaali- ja terveysministeriön ja RAY:n välillä. • Valvontasuunnitelman ja -kertomuksen hyväksyminen sosiaali- ja terveysministeriössä. • Riskienarviointimallin kehittäminen ja testaus.
STM:n ja RAY:n välinen rooli: ohjauksen ja valvonnan toteutuminen	Avustustoiminnan ohjausta ja valvontaa selkeytetään. STM:n ja RAY:n välisestä tulosohjausmenettelyä tulee terävöittää määrittelemällä nykyistä konkreettisemmin ne tavoitteet ja mittarit, joiden avulla voidaan paremmin seurata avustuspäätösten kohdentumista ja toimeenpanon strategianmukaisuutta. Avustusstrategian ja tulostavoitteiden tulisi muodostaa nykyistä yhtenäisempi ohjauksen viitekehys, joka aidosti toimisi avustuspäätösten suuntaamisen välineenä RAY:n omaa toimintaa koskevia arviointeja/tarkastuksia lisätään ja arviointien avulla selvitetään nykyistä paremmin toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Avustusten jaon ennakollinen kontrolli tapahtuu nykyistä tiukemmin yhtäältä suhteessa avustuskriteereihin ja -strategiaan sekä toisaalta suhteessa valittuihin sosiaali- ja terveyspoliittisiin linjauksiin. RAY:n ja STM:n tulee yhteistyössä edelleen tarkemmin keskustella valvonnan kriittisistä työnjakokysymyksistä ja rooleista STM:n roolin vahvistamiseksi valvonnan valvonnassa.
Toimenpiteet	• Sosiaali- ja terveysministeriön ja RAY:n välisen ohjausmenettelyn kehittäminen sitovampaan ja avustusmenettelyä ohjaavampaan suuntaan. • Avustusprosessin läpinäkyvyyden ja strategialähtöisyyden lisääminen STM:n ohjauksessa. • Tuloksellisuusraportoinnin kehittäminen ja kytkeminen STM:n ohjaus- ja valvontaprosessiin. • Tuloksellisuuskontrollin ja taloudellisen valvonnan lähempi kytkentä toisiinsa (vrt. value-for-money –ajattelu).
Avustustoiminnan vaikutusten ja tuloksellisuuden seuranta, vaikuttavuuden ohjaus	Jotta RAY:n avustustoiminnan vaikutuksista saadaan nykyistä systemaattisempaa ja kattavampaa tietoa, RAY:n tulee kehittää loppuselvityskäytäntöjä. Loppuselvityskäytännöt tulee synkronoida paremmin avustusten hakemisen kanssa. RAY:n tulee harkita vaihtoehtoa, että avustustoiminnan tulosten raportointi hankkeen loppuessa jäisi avustusta saaneiden järjestöjen vastuulle, kun taas RAY teettäisi teemakohtaisia ulkoisia arviointeja tietyn toiminta-alueen vaikutusten osalta. Tätä systemaattisemmin kerättyä tietoa voitaisiin paremmin hyödyntää myös yhteiskunnallisessa ohjauksessa STM:n taholta. Eri avustuslajien pitkäaikaisista sekä odotetuista ja odottamattomista vaikutuksista tulisi saada systemaattisempaa tietoa avustusmuotojen kehittämiseksi vastaamaan kansalaisjärjestöjen tämän päivän tarpeita ja haasteita.

Toimenpiteet	• Loppuselvityskäytäntöjen kehittäminen ja synkronointi avustusprosessin kanssa. • Hankkeiden itsearviointimallien kehittäminen. • Hyvien käytäntöjen tuotteistus, mallintaminen ja levittäminen. • Kattava selvitys eri avustuslajien pitkäkestoisista vaikutuksista sekä odotetuista ja odottamattomista vaikutuksista.

6. Katsaus muihin kehittämisvaihtoehtoihin

Arviointiryhmää pyydettiin osoittamaan vaihtoehtoisia suuntia RAY:n kehittämiselle myös muusta perspektiivistä, kuin nykymallin kehittämisestä käsin. Yksinkertaistaen arviointiryhmä toteaakin, että RAY:n toiminnan tuleva kehittämissuunta riippuu pitkälti siitä, halutaanko kehittämisessä painottaa a) sosiaali- ja terveyssektorilla toimivien kansalaisjärjestöjen riippumattomuutta julkishallinnollisesta ohjauksesta vai b) terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä – myös kansalaisjärjestöjen toiminnan kautta – osana julkisen toimintapolitiikan harjoittamista ja ohjausta. Seuraavassa tämän lähtöolettamuksen perusteella RAY:n avustustoiminnan kehittämiselle on hahmoteltu kaksi eri vaihtoehtoista kehittämissuuntaa, joista ensimmäinen perustuu vahvasti järjestölähtöiseen avustuspolitiikkaan ja toinen sosiaali- ja terveysministeriön tiukempaan politiikkaohjaukseen. Aiemmin johtopäätöksissä on esitelty todennäköisimpänä kehittämisvaihtoehtona nykyisen mallin vaiheittain ja pienempien muutosten kautta tapahtuva parantaminen.

Näiden mallien kautta ”epilogimaisesti” esitettyjen vaihtoehtoisten kehittämissuuntien perusta ei ole niinkään arviointiaineistosta nousevien kehittämistarpeiden ratkaisemisessa, vaan yhteiskunnallisesti muodostettavassa konsensuksessa siitä, mikä RAY:n rooli ja asema suomalaisessa yhteiskunnassa tulisi olla ja minkälaisia tuloksia ja vaikutuksia RAY:n avustustoiminnan kautta halutaan saada aikaan. Siksi niissä tehdään tarkoituksella RAY:stä joko täysin kansalaisyhteiskunnan tukemiseen optimaalisti tähtäävä instrumentti tai sidotaan se tiukemmin valtion ohjaukseen osana julkista hyvinvointipolitiikkaa. Kummassakin mallissa poliittinen harkintavalta on tiukemmin rajattua ja säännösteltyä. Vaihtoehdot ovat luonteeltaan ideaalimalleja eikä mitään niistä sellaisenaan suositella otettavaksi käyttöön vaan käytettäväksi keskustelun pohjana RAY:n kehittämisen ohjaamisessa.

Mallien kehittämissuuntaa ohjaava kysymys on, kuinka paljon järjestöjen sosiaali- ja terveystoimintaa tulee ylipäätään sitoa valtion (lähinnä STM:n) hyvinvointipoliittiseen ohjaukseen vai onko arvo sinänsä, että järjestöjen toiminta on itsenäistä, riippumatonta ja näin aukkoja valtion hyvinvointipoliittisessa järjestelmässä sitä kautta paikkaavaa. Tässä kulkee suurin malleja 1. ja 2. jakava akseli. Erityisiä vaikutuksia tällä näkökulmalla on RAY:n avustustoiminnan sisällöllisen ohjaamisen malleihin. Esimerkiksi, jos RAY:n avustustoiminnan vaikuttavuuden strategista ohjaamista pyritään vahvistamaan vaikkapa ohjelmaperustaisten hakujen kautta, on samalla jo otettu kantaa järjestöjen hyvinvointipoliittisen toiminnan ohjaamiseen tiettyyn suuntaan. Ei liene yllätys, että järjestöt suhtautuivatkin juuri julkaistussa lausunnossaan oikeusministeriön selvitykseen järjestöjen taloudellisista toimintaedellytyksistä (OM, 2011) hyvin varauksellisesti ohjelmalliseen kehitys- ja muutostyöhön, koska se lisäisi heidän mielestään liikaa valtion ohjausta järjestökentästä ja vähentäisi kansalaisyhteiskunnan autonomiaa. Sen sijaan järjestökyselyn mukaan itse hakuprosessiin toivottiin teknistä selkeyttä ja parempia perusteluita (Heiskanen, 2010). Mallissa 1. järjestöjen itseohjautuvuus ja -sääntely onkin kehittämisen lähtökohtana.

Mallin 2. näkökulmasta demokraattinen ohjaus terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen ei ole riittävällä tasolla nykykäytännöissä, jossa poliittinen ohjaus keskittyy enemmän yksittäisiin avustusesityksiin kuin avustuskokonaisuuksiin. RAY:n kanavoimien avustusmiljoonien yhteiskunnallinen vaikuttavuus terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi jää väkisinkin hataraksi ja mahdottomaksi mitata, koska nykyohjaus ei linkitä järjestöjen toimintaa esim. ohjelmaperustaisten jakojen kautta täydentämään muita yhteiskunnallisia hyvinvointistrategioita. Järjestökenttä enemmänkin reagoi hakuperustaisesti esim. kuntakentällä tapahtuviin sosiaali- ja terveyssektorin palvelutuotannon muutoksiin ja aukkokohtiin sen sijaan, että sen voimaa kanavoitaisiin *welfare mix* – ajattelun ja mekanismien kautta täydentämään toimimaan yhteistyössä – omasta roolistaan käsin – muiden kunnallisten palveluntuottajien (kuten yritysten) kanssa. Tässäkään näkökulmassa RAY ei toimisi STM:n ohjauksen alla niinkään kansalaisjärjestöjen toimintaa *per se*, vaan toiminnan kohdentumista, laatua ja tuloksellisuutta ja yhteistyön suuntaa ohjaavana elimenä.

Evästyksenä vaihtoehtoisten kehittämissuuntien lukemiseen voikin todeta, että pohjimmiltaan kysymys RAY:n tulevista kehittämissuunnista on samalla kysymys tasapainon löytämisestä kansalaisyhteiskunnan riippumattomuuden ja toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden vaateen välimaastossa.

Vaihtoehtoinen kehittämissuunta 1.
JÄRJESTÖOHJATTU AVUSTUSTOIMINTA – ”itsenäinen RAY”

Yleiskuvaus ja rationaliteetti	Kansalaisjärjestöjen merkitystä hyvinvoinnin rakentajana halutaan korostaa ja luottamus niiden itseohjautuvuuteen on vahva. Avustustoiminnan organisointi perustuu sille näkemykselle, että järjestöjen keskinäinen (toiminnan laatuun ja vaikuttavuuteen) perustuva kilpailuasetelma luo paremmat ja vaikuttavammat rahanjaon ohjausmekanismit, kuin ministeriön ohjaus. RAY:n raha on järjestöjen rahaa ja sitä ohjataan ’edustuksellisella järjestödemokratialla’.
Avustustoimintaa ohjaava lainsäädäntö, asetukset ja tulkinta	Lainsäädäntöön kirjataan selvästi RAY:n rooliksi kansalaistoiminnan vahvistaminen terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Kansalaistoiminnan tukeminen nousee sitä kautta keskeiseksi RAY:n toimintaa määrittäväksi tekijäksi, josta käsin yleishyödyllisyys määritellään koskemaan nimenomaan järjestöjä. RAY:stä tehdään lainsäädännön muutoksilla itsenäinen toimija, jolle valtio on myöntänyt luvanvaraisesti pelimonopolien tuottojen keräämis- ja kanavoimisoikeudet. Poliittista ohjailua ei päätöksenteolle tarvita, koska laissa on tunnustettu lähtökohtaisesti järjestötoiminnan itseohjautuvuus ja lisäarvo.
Avustusten käsittely, avustuspäätösten valmistelu ml. - *päätöksenteko* - *muutoksenhaku*	Koska RAY:n hallitus valvoo avustustoiminnan lisäksi myös pelitoimintaa, hallituksen kokoonpanossa on syytä ensin ratkaista pelitoiminnan ohjaus. Jos tätä ei oteta huomioon, järjestöohjatussa vaihtoehdossa avustuspäätökset tekee RAY:n hallitus. RAY:n yhdistyksen jäsenyyttä ja kokoonpanoa muutetaan edustukselliseksi, siten että se edustaa kaikkia sosiaali- ja terveysjärjestöjä. Hallituksen jäsenet valitaan järjestövaaleilla. Jos pelitoiminnan ohjaus otetaan hallituskokoonpanossa huomioon (valtio mukana hallituksessa), vaihtoehtoisesti avustuspäätökset tekisi järjestö-, sosiaali- ja terveyssektorin asiantuntijoista koostuva asiantuntijaraati, jonka esittelystä RAY:n hallitus tekee lopullisen päätöksen.
Avustustoiminnan valvonta	RAY:n avustustoimintaa valvoo erillinen, Ruotsin Lotteri-inspektionin tai Rahoitustarkastuksen kaltainen tarkastusyksikkö.

Mallin vahvuudet ja mahdollisuudet	RAY toteuttaisi selkeästi sitä funktiota, mitä sen nyt tulkitaan toteutettavan eli kansalaisyhteiskunnan vahvistamista. Ohjaus oikeasti järjestöillä. Lainsäädännöllisellä tasolla järjestöjen rooli ja merkittävyys selkeä ja tunnustettu. RAY:n raha 'järjestöjen rahaa'. Ohjaus on organisoitu järjestödemokraattisesti. Järjestelmä kohtelee kaikkia järjestöjä yhteismitallisesti.
Mallin heikkoudet ja riskit	Pelitoiminnan ohjauksen takia valtionkin tullee olla hallituksessa mukana. Hallituksessa tulisi tällöin istua ohjauksesta vastaavia asiantuntija-virkamiehiä, eikä puoluepoliittisesti valittuja edustajia, jotka eivät ole perehtyneet RAY:n toiminnanaloihin. Järjestöjen on demokratisoitava osallistumisensa RAY:n yhdistykseen ja päästävä yhteisymmärrykseen siitä, miten järjestöjen edustuksellisuus voidaan ratkaista.
Mallin toteuttamis-kelpoisuus	On toteuttamiskelpoinen. Toteuttaminen vaatii tosin täysin uudentyyppisten hallinnollisten ratkaisujen luomista, ennakkotapauksia ei varmastikaan mistään löydy. Ydinkysymys on, voiko järjestöjen omistajuuden voi toteuttaa myös muilla tavoilla. Esimerkiksi Veikkauksen mallissa valtion omistama taho jakaa varat yleisavustuksina kattojärjestöille: raha on kohtuullisen vapaata ja menee järjestöjen vahvistamiseen. Sosiaali- ja terveyssektorilla vastaava malli ei ehkä toimisi siksi, että kaikki järjestöt eivät ole organisoituneet kattojärjestöjen alle? Järjestökenttä on heterogeenisempi.

Vaihtoehtoinen kehittämissuunta 2.
SOSIAALI- JA TERVEYPOLIITTISISTA LINJAUKSISTA LÄHTEVÄ AVUSTUSTOIMINTA – "tiukemmin valtio-ohjattu RAY"

Yleiskuvaus ja rationaliteetti	Sote-kenttä kolmannella sektorilla vaatii tiukempaa ministeriön ohjausta. Ministeriön määrittämät linjaukset kehittävät parhaiten suomalaista hyvinvointia. Tuetut kansalaisjärjestöt nähdään lähinnä politiikan toteuttamisen jatkeena ja ministeriön "työkaluina" resurssien jakamiseen. Keskitetyllä ohjauksella pyritään välttämään päällekkäisen toiminnan rahoittamista ja suuntaamaan avustuksia peruspalvelujärjestelmän ongelmakohtiin.
Avustustoimintaa ohjaava lainsäädäntö, asetukset ja tulkinta	Lakia muutetaan siten, että avustuspäätöksiä ei enää jatkossa viedä valtioneuvostoon vaan päätökset tehdään sosiaali- ja terveysministeriössä sosiaali- ja terveyspoliittisen ministerityöryhmän tai vastaavan päätöksentekijäfoorumin kuulemisen jälkeen. Näin varmistetaan rahanjakoprosessin demokraattinen ohjaus. Tulosohjausmallia tiukennetaan huomattavasti nykyisestä – samoin varainkäytön valvontaa.
Avustusten käsittely, avustuspäätösten valmistelu ml. - *päätöksenteko* - *muutoksenhaku*	RAY:n avustusosasto valmistelee avustuspäätökset nykyiseen tapaan ja RAY:n hallituksen käsittelyn jälkeen ne siirtyvät sosiaali- ja terveysministeriöön, missä esittelijä tekee esityksen avustuspäätöksistä ja ministerityöryhmän kuulemisen jälkeen lopulliset päätökset tehdään sosiaali- ja terveysministeriössä kansliapäällikön toimesta. Mahdollisuus oikaisuun nykyiseen tapaan. Ministeriön päätöksistä mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen.

Avustustoiminnan valvonta	Avustustoiminnan valvontaa tiukennetaan. Avustettavien järjestöjen tarkastuksia lisätään varainkäytön valvonnan suhteen ja arviointien avulla selvitetään nykyistä paremmin toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Avustusten jaon ennakollinen kontrolli tapahtuu nykyistä tiukemmin yhtäältä suhteessa avustuskriteereihin ja -strategiaan ja toisaalta suhteessa valittuihin sosiaali- ja terveyspoliittisiin linjauksiin. Avustusta saavien järjestöjen tulee raportoida nykyistä konkreettisemmin miten avustusten kautta toteutettavat hankkeet kontribuoivat laajempiin hallinnonalan politiikkatavoitteisiin. Näyttö on ensisijassa järjestöillä ja RAY:lla valvontavastuu RAY:n ohella sosiaali- ja terveysministeriöllä.
Avustustoiminnan vaikutusten ja tuloksellisuuden seuranta, vaikuttavuuden ohjaus	Järjestöjen itsearviointia ja omaehtoista raportointia tuetaan. Avustusta saavat järjestöt velvoitetaan raportoimaan nykyistä konkreettisemmin siitä millaisia tuloksia ja vaikutuksia toiminnalla on saatu aikaan ja miten avustus (etenkin kohdennettujen avustusten ollessa kyseessä) edistää ministeriön sosiaali- ja terveyspoliittisia linjauksia. RAY:n piirissä avustusten seurantaa ja arviointia kehitetään nykyisten kehittämislinjausten mukaisesti. Temaattisten hakujen ja avustusohjelmien kehittäminen nousevat tässä mallissa keskeisiksi.
Mallin vahvuudet ja mahdollisuudet	Malli kytkee avustustoiminnan tiukemmin hallituksen sosiaali- ja terveyspoliittisiin linjauksiin ja parantaa avustusprosessin politiikkaohjaavuutta (policy). Avustusten käytön kohdentaminen vähentää nykyistä avustusautomatiikkaa ja suuntaa rahoitusta kohteisiin, jossa on havaittuja palvelupuutteita ja peruspalveluiden harmaita alueita sekä kansalaisjärjestötoiminnan kehittämistarpeita (vrt. osallisuus). Päätöksentekoprosessi kevenee ja vastuut selkenevät, kun valtioneuvoston käsittely jää pois. Samalla malli eliminoi mahdollisia jääviyksiä ja esteellisyyksiä prosessin eri vaiheissa. Suora poliittinen vaikuttaminen vähenee tilanteessa jossa avustusten jako perustuu ensisijaisesti selkeästi määriteltyihin jakokriteereihin. Poliittiselle tarveharkinnalle jää kuitenkin tilaa. Kokonaisuudessaan avustusprosessin avoimuus ja läpinäkyvyys lisääntyvät. Malli kannustaa kansalaisjärjestöjä yhteistyöhön ja vähentää järjestökentän sirpaleisuutta.
Mallin heikkoudet ja riskit	Malli kaventaa kansalaisjärjestöjen autonomiaa ja vähentää vuosien saatossa syntynyttä rahoitusautomatiikkaa mikä tekee avustusprosessin päätöksenteosta nykyistä vaativampaa. Riskinä saattaa olla liika keskusohjautuvuus, jossa äkilliset toimintaympäristön muutokset eivät tule riittävästi huomioiduksi, so. mallista tulee keskitetyn suunnittelun työkalu aikana, jolloin pyritään ketteriin strategisiin ratkaisuihin. Hallituskoalitiosta riippuen sosiaali- ja terveysministereillä (lue muutaman puolueen edustajat) on nykyistä suurempi mahdollisuus vaikuttaa avustusten kohdentamiseen kuin kollegiaalisesti toimivalla valtioneuvostolla.
Mallin toteuttamis-kelpoisuus	Malli on toteuttamiskelpoinen. Tulosohjauksen juridinen perusta herättänee keskustelua sillä RAY:n kohdalla ei ole kyse valtion virastosta. Nykyistä sitovammalle tulossopimukselle on kuitenkin olemassa kannatusta. Mallin käyttöönotto edellyttää lainsäädännön muuttamista. Malli vaatisi vain pieniä muutoksia nykymalliin – keskeisimpänä päätöksenteon siirtäminen pois valtioneuvosta sosiaali- ja terveysministeriölle.

7. Liitteet

Liite 1. Arvioinnin keskeiset työvaiheet

TYÖVAIHE 1: TAUSTA-AINEISTON ANALYSOINTI

Arviointia varten on kerätty keskeistä, jo olemassa olevaa dokumentaatiota RAY:n avustustoiminnasta, siihen liittyvistä prosesseista ja menettelytavoista sekä niitä ohjaavista asiakirjoista. Näiden tarjoamaa informaatiota hyödynnettiin arvioinnin suunnittelussa, keskeisten kysymysten hahmottamisessa ja toteutuksessa.

TYÖVAIHE 2: HAASTATTELUT

Varsinainen arviointityö aloitettiin avustustoimintaan keskeisesti eri tahoilta osallistuvien henkilöiden haastatteluilla. Arviointia varten haastateltiin yhteensä kymmeniä henkilöitä. Heidän joukossaan oli RAY:n johtajia, STM:n virkamiehiä, järjestöjohtajia, sosiaali- ja terveyspoliittisen ministerityöryhmän sekä valtioneuvoston jäseniä, lainsäätäjiä ja RAY:n juristeja. Tarkempi listaus haastatelluista henkilöistä löytyy liitteestä 3.

TYÖVAIHE 3: RAY:N AVUSTUSPROSESSIN HAVAINNOINTI

Arviointiin on sisältynyt arviointitiimin osallistuminen ulkoisena havainnoitsijana RAY:n vuoden 2011 jakoehdotuksen valmistelu- ja käsittelyprosessiin. Sen aikana arvioitsijat ovat osallistuneet seuraavien prosessien osien havainnointiin:

- Uusien investointi- ja projektihakemusten käsittely tiimien välillä (15.9. kansanterveysongelmien ehkäiseminen, päivä- ja työtoiminta, kriisiauttaminen)
- Valvonnan palaute valmistelevan työryhmän (jäljempänä VALTE) valmisteluesitykseen (30.9. talousvalte, 1.10. linjausten tarkistaminen, tiimien yhteenvedot, muut sisältökysymykset)
- Jatkohakemusten ja pienten investointien käsittely (8.11., 10.11. ja 11.11. tiimien yhteenvedot, tiimien valmistelukokonaisuuksien esittely ja hyväksyminen, valvonnan palaute, avointen kysymysten ja kohteiden hyväksyminen, jakoehdotuksen tasaaminen nk. 'joustolistan' avulla).
- Jakoehdotuksen hallituskäsittely (8.12. ja 15.12.).

Osallistumisessa on tehty strukturoituja havaintoja prosessin kulusta ja eri käsittelyvaiheiden sisällöstä. Osallistuminen avustusprosessin eri vaiheisiin antoi arvioitsijoille hyvän käsityksen avustusvalmistelun toteutumisesta käytännössä.

TYÖVAIHE 4: DOKUMENTTIANALYYSI

Haastatteluita ja avustusprosessin eri osien havainnointia on täydennetty dokumenttianalyysillä. Arviointitiimi on perehtynyt RAY:n strategiaan, keskeisiin avustustoiminnan linjauksiin ja kriteereihin. Hallituksen työskentelystä on esimerkinomaisesti käyty läpi vuoden 2009 hallituksen kokouksiin liittyvät pöytäkirjat liitteineen, jakoehdotusasiakirjat, valmisteluprosessiin liittyvät tulosaluemuistiot/ esittelymuistiot toimintoluokittain sekä VALTE:n pöytäkirjat vuosina 2006-2010. Lisäksi on analysoitu RAY:n vuosien 2006-2010 jakoesitysten ja valtioneuvoston päätöksen välisten muutosten rahallinen määrä ja kohdentuminen. Arviointitiimi on analysoinut mm. RAY:tä koskevat keskeiset lainsäädäntödokumentit, raha-automaattiavustuslain tulkintaohjeet sekä RAY:n sisäiset ohjeistukset muun loppuportissa mainitun lakiaineiston lisäksi. Aineistoanalyysin tehtävänä ei ole ollut käydä kaikkea RAY-materiaalia läpi, vaan tukea arvioinnin keskeistä kysymyksenasettelua. Aineiston ristikkäisellä analysoinnilla (triangulaatio) lisätään arvioinnin johtopäätösten luotettavuutta ja hyödynnettävyyttä. Dokumentit on kuvattu tarkemmin liitteessä 2.

TYÖVAIHE 5: TULOSOHJAUSMENETTELYN ARVIOINTI

RAY:n ja STM:n välisen tulosohjausmenettelyn arviointia silmällä pitäen arviointitiimi on käynyt läpi kaikki keskeiset STM:n ja RAY:n tulosohjausmenettelyyn liittyvät asiakirjat ja hyödyntänyt analyysissa tehtyjä haastatteluja tulosohjausta koskevien kommenttien osalta. Tulosohjausmenettelyn arvioinnissa on käytetty vertailukohtana tulosohjausmenettelyyn yleisesti liittyviä hyviä käytäntöjä ja kansainvälisiä esimerkkejä (ns. *performance management* -käytännöt julkisen hallinnon kehittämisessä).

TYÖVAIHE 6: AVUSTUSOIMINNAN VAIKUTTAVUUSANALYYSI

Vaikuttavuusanalyysia varten käytiin läpi 52 satunnaisotannalla valittua RAY:n rahoittamien projektien loppuselvitystä ja -raporttia sekä 19 RAY:n teettämää ulkoista arviointia/selvitystä. Työvaiheessa keskityttiin erityisesti RAY:n vaikutusten arvioinnin arviointiin. Havaintojen pohjalta tehtiin johtopäätöksiä ja kehittämissuosituksia vaikutusten arvioinnin parantamiseksi.

TYÖVAIHE 7: BENCHMARKING

RAY:n avustustoiminnan eri vaiheita (hakumenettely, valmistelu, päätöksenteko ja valvonta) verrattiin Tekesin, Työsuojelurahaston, Suomen Akatemian, ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestöyhteistyön ja PAF:n avustustoiminnan vastaaviin osiin. Lisäksi toteutettiin systeemitason benchmarking-analyysi, jossa Suomen raha-automaattijärjestelmää verrattiin Norjan ja Ruotsin vastaaviin järjestelmiin. Benchmarking-analyysin perusteella kartoitettiin erilaisia käytäntöjä ja malleja, joita voisi hyödyntää RAY:n avustustoiminnan kehittämisessä.

TYÖVAIHE 8: SYNTEESI JA LOPPURAPORTOINTI

Varhaisempien työvaiheiden tulosten ja johtopäätösten perusteella koottiin analyyttinen loppuraportti, jossa on esitelty arvioinnin lähtökohdat ja menetelmät sekä koottu yhteen tulokset, johtopäätökset ja kehittämissuositukset.

Liite 2. Arvioinnissa käytetyt keskeiset asiakirjat ja muu lähdeaineisto

LAINSÄÄDÄNTÖASIAKIRJAT

- Arpajaislaki (1047/2001)
- Laki raha-automaattiavustuksista (1056/2001)
- Valtioneuvoston asetus raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001)
- Valtioneuvoston asetus eräistä raha-automaattiavustuksiin sovellettavista määräajoista (184/2004)
- Hallituksen esitykset eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (207/2010 sekä 230/2011)
- Avustuksia koskevat tuomioistuinratkaisut

RAY:N ASIAKIRJAT

Strategiat, vuosikertomukset, oppaat, sisäiset ohjeet:

- RAY:n avustusstrategia 2008–2011.
- RAY:n avustusstrategia 2012-2015. Muistio 31.1.2011.
- Avustusstrategian 2012-2015 toimeenpanosuunnitelma (8.2.2011).
- Avustustoiminnan selvitys- ja kirjausohje (päivitetty 24.3.2005).
- Raha-automaattiavustuslain tulkintaohjeet.
- RAY:n avustustoiminnan sisäinen ohjeistus (päivitetty 31.8.2006).
- RAY:n itsearviointiopas (2004).
- RAY:n vuosi- ja toimintakertomukset (2006–2009).
- Arvioiva ajattelu projektitoiminnassa (2004)

Valmistelu ja jakoehdotukset:

- RAY:n avustustoiminnan valmisteluosaston palavereiden muistiot (2006–2010).
- RAY:n avustusosaston tulosalue- ja esittelymuistiot toimintoluokittain (2007–2010).
- VALTE- ja tiimikäsittelyiden muistiot, pöytäkirjat ja esittelyt (2006–2010).
- RAY:n hallituksen jakoehdotuskäsittelyn työlistat, muistiot ja suunnitelmat (2007–2010).
- RAY:n hallituksen avustushakijakohtaiset jakoehdotuskirjat ja ohjeelliset avustussuunnitelmat seuraaville vuosille (2006–2011).
- Avustusvalmistelun taustamuistiot (2007–2011).
- Muutosesitykset RAY:n hallituksen jakoehdotukseen 2008-2010

Valvonta, seuranta ja arviointi:

- Valvontakertomukset ja -suunnitelmat (2007–2011).
- RAY:n teettämät arvioinnit (Avustusoiminnan raportit 6-24).
- RAY:n rahoittamien projektien loppuselvityslomakkeet liitteineen (52 satunnaisotannalla valittua tapausta).
- Tarkastuskertomukset (A-klinikkasäätiö (2006), Ilmarin Tuki ry (2010), Kalliolan Nuoret ry (2007), Lapin Pelastushelikopterin Tuki ry (2010), Medi-Heli ry (2010), Nuorisosäätiö (2009), Pohjanmaan Pelastushelikopterin Tuki ry (2010), Sepen Tuki ry (2010), Setlementtiyhdistys Naapuri ry (2010) sekä selvitys A-klinikkasäätiön Järvenpään sosiaalisairaalan taloudellisesta tilasta (2008)).

Muut:

- RAY:n avustuspäätökset vuosilta 2000–2010.
- Mykrä, Pekka: Vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuudet. Esitys Järjestöjohdon sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittämisfoorumissa 30.–31.1.2008.
- Jalava, Janne & Seemer, Kristian: Valvonnan ja seurannan sisältö sekä kehittäminen. Esitys 8.-9.3.2011.

STM:N ASIAKIRJAT

- STM:n ja RAY:n väliset tulostavoitesopimukset tarkistusvuosittain (2006–2010).
- STM:n antamat ohjeet koskien RAY:n avustustoimintaa
    - Rahapeliyhteisön päättämä raha-automaattiavustusten käyttöajan pidennys (8.1.2002)
    - Raha-automaattiyhdistyksen kokousten ja hallituksen kokousten pöytäkirjojen jäljennöksien toimittaminen sosiaali- ja terveysministeriölle (16.10.2002)
- STM:n toimintakertomuskannanotot 2006-2009.
- STM:n selvityspyynnöt ja selvitykset (STM/3620/2008, STM/4488/2008, STM/2215/2009, STM/3576/2009)
- STM:lle toimitettua muutoshakemuksiin liittyvää materiaalia. (Satunnaisotannalla vuosilta 2007–2010).
- Kopiot VN:n päätöksen oikaisua koskevista hakemuksista ja päätöksistä. (2007–2010).

- Sosiaalipoliittisen ministerityöryhmän pöytäkirjat ja mahdolliset muistiot sekä muu kyseisiin kokouksiin liittyvä materiaali (2006–2011).
- RAY:n ohjaukseen ja valvontaan liittyvää kokousmateriaalia (2006–2010).
- STM:n järjestöpoliittisen linjausten verkkopohdinta. 27.1.2010.

MUUT ASIAKIRJAT JA MUU LÄHDEAINEISTO

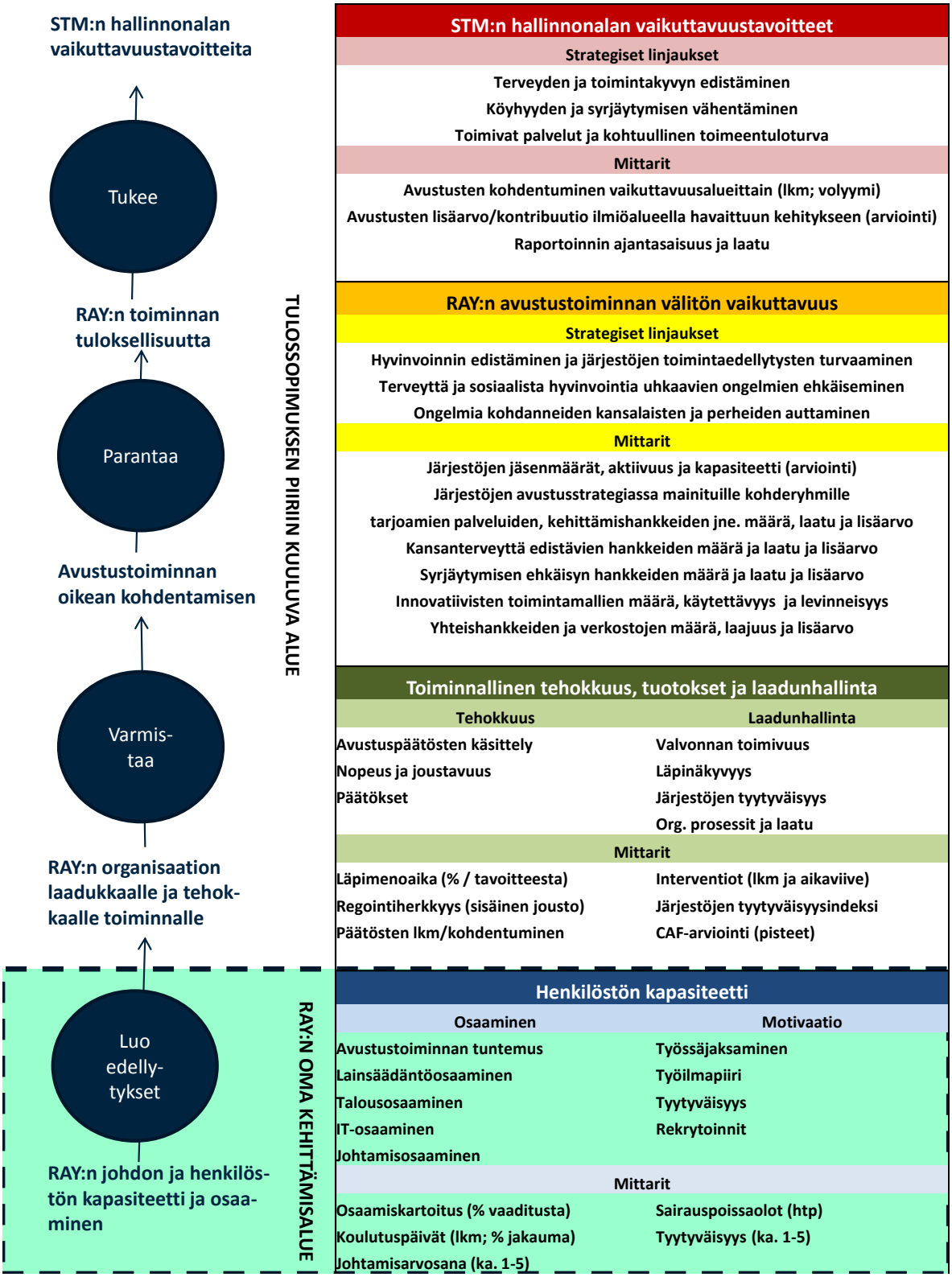
- VTV:n tarkastuskertomus 117/2006.
- VTV 2009. *Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä.* Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 196/2009. Helsinki.
- "Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset". Selvitysmiesten esitysten luonnos KANE:n kokoukseen 13.12.2010.
- Kortelainen, Jukka (1988): Pajatso ja kansanterveys. Raha-automaattiyhdistys 1938-1988. WSOY, Porvoo.
- Ojala, Marjo (2010): Yleishyödylliset palvelut, valtionavut ja kansalaisjärjestöt. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 41/2010.
- Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus -työryhmän muistio. Toimenpide-ehdotuksia yleishyödyllisten yhteisöjen verotukseen liittyvien ongelmakohtien korjaamiseksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 31/2009.
- Heiskanen, Anne-Mari (2010): Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminta avustuksensaajan näkökulmasta. Opinnäytetyö. Haaga-Helia Ammattikorkeakoulu, Johdon assistenttityön ja kielten koulutusohjelma.
- Varvio, Saaramia (2007): Katsaus Suomen rahapelijärjestelmään. Stakesin työpapereita 24/2007.
- THL:n asiantuntijaryhmä (2010): Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoitukset edut, haitat ja kehittämistarpeet.
- Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Kilpailukyky 9/2008.
- Yhdessä enemmän – selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksiä 6/2011.
- Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa (2.4.2010).
- Romppainen, Esko (2007): Sosiaali- ja terveysjärjestön oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 281.

Liite 3. Arvioinnissa tehdyt haastattelut

#	Kuka	Missä	Ajankohta
1	Hannu Salokorpi, VARATOIMITUSJOHTAJA, koko avustustoiminnan johtaja (RAY)	RAY	6.9.2010
2	Mika Pyykkö, AVUSTUSOSASTON osastopäällikkö (RAY)	RAY	7.9.2010
3	Hilppa Tervonen, valmistelupäällikkö RAY	RAY	7.9.2010
4	Raimo Hakola, valvonTApäällikkö (RAY)	RAY	17.9.2010
5	Pekka Mykrä, kehittämispäällikkö (RAY)	RAY	14.9.2010
6	Kari Välimäki, kansliapäällikkö (STM)	STM	21.9.2010
7	Raimo Ikonen, hallinto- ja suunnitteluosaston päällikkö (STM)	STM	29.9.2010
8	Riitta Särkelä, TOIMINNANJOHTAJA, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto	STTK	21.9.2010
9	Seppo Sauro, PÄÄSIHTEERI, lastensuojelun keskusliitto	LSKL	21.9.2010
10	Matti Rautalahti, ASIANTUNTIJALÄÄKÄRI, Suomen syöpäyhdistys	Syöpäyhdistys	15.9.2010
11	Kristiina Kumpula, pääsihteeri (SPR)	SPR	16.9.2010
12	Kari Vuorinen, TOIMINNANJOHTAJA, Elämä On Parasta Huumetta ry.	EOPH ry	11.10.2010
13	Toimitusjohtaja Kyösti Vesterinen, Suomen meripelastusseura ry.	Suomen Meripelastusseura	16.9.2010
14	Toiminnanjohtaja Viveca Hagmark, Folkhälsans Förbund rf.	Folkhälsans Förbund rf.	23.9.2010
15	Pääsihteeri Marja Irjala, Nuorten Ystävät ry.	NE	22.9.2010
16	Elina Varjonen, RAY kehittämispäällikkö	RAY	22.9.2010
17	Valmistelijoiden ja uusien tiiminvetäjien ryhmähaastattelu **I haastattelu:** Jussi Heinonen, Margita Nylander, Sini Toikka **II haastattelu:** Mirja Nyroos-SEPPÄNEN, Marika Heino, Anne Kukkonen Veera Väisänen	RAY	23.11.2010
18	Valvonnan tarkastajien ja sihteerien ryhmähaastattelut **29.11.:** Perttu Rintamäki, Maija Niemelä, Ulla HartviG, Arto Pohjamo, Jaana Voima **30.11.:** Terhi PORAMA, Matias Lahti, Anne Merjovaara, Kristian Seemer, Asko Hiltunen, Kalle Kaitue	RAY	29.11.2010 30.11.2010
19	Klaus Halla, STM (RAY:n hallituksessa pitkään)	STM	1.11.2010
20	STM Tulossopimusryhmä, (esim. Veli-Matti Risku)	STM	1.11.2010
21	RAY hall.pj. Hannes Manninen	Eduskunta	10.11.2010
22	RAY hall.jäsen apulaisosastopäällikkö Olli Kerola, STM	STM	28.10.2010
23	RAY hall.jäsen budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, Valtiovarainministeriö	VM	3.11.2010
24	RAY hall.jäsen ylijohtaja Laura Yli-Vakkuri, Sisäasianministeriö	Sisäministeriö	9.11.2010
25	Sosiaali- ja terveysministeri Juha Rehula	STM	7.2.2011
26	Pekka Mykrä, kehittämispäällikkö (RAY)	RAY	17.2.2011
27	Hallinto- ja kuntaministeri Tapani Tölli	VM	4.3.2011

Liite 4. RAY:n toiminnan vaikutusketjumalli

Soveltaen Kaplan & Grossman 2010, 116.



Liite 5. Eri rahoitusorganisaatioiden toimintatapojen vertailu

	Ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestöyks.	**Työsuojelurahasto**	**Suomen Akatemia**	**Tekes**
Ketkä voivat hakea?	Kehitysyhteistyötä tekevät kansalaisjärjestöt	Yritykset, kunnat, tutkimuslaitokset, korkeakoulut. Stipendeissä myös yksityiset henkilöt.	Tutkijat, tutkimushankkeiden johtajat, yliopistot tai tutkimuslaitokset	Yritykset ja julkiset toimijat.
Kuka käsittelee? Hakemusten määrä / käsittelijä?	UM:n virkamiehet. 450 hakemusta vuodessa, joita käsittelee n. 10 henkilöä.	Rahaston nimeämä esittelijä. Tarvittaessa pyydetään ulkopuolisen asiantuntijan lausunto. Käsittelijöitä kolme, 150 hakemusta / käsittelijä.	Tieteellisen arvioinnin suorittavat ulkopuoliset asiantuntijapaneelit.	Tekesin nimeämä hankeryhmä, jossa päävastuu hankevastaavalla. Tarvittaessa pyydetään ulkopuolisen asiantuntijan lausunto. Vuodessa noin 3000 hakemusta, joista yhdellä hankevastaavalla noin 30-50.
Missä päätetään?	Avustuskohtaisesta jakoehdotuksesta lopullisen päätöksen tekee kehitysasioista vastaava ministeri.	Päätökset tehdään TSR:n hallituksessa.	Lopulliset rahoituspäätökset tehdään esittelijän (esim. tiedeasiantuntija tai ohjelmapäällikkö) esityksen perusteella. Osan rahoituspäätöksistä tekevät Akatemian tieteelliset toimikunnat, osan Akatemian hallitus.	Päätökset tehdään Tekesissä neljällä eri päätöksentekotasolla. 1. tason päätökset tekee toimialajohtaja, 2. tason päätökset tekee rahoitusjohtaja, 3. tason päätökset pääjohtaja ja 4. tason päätökset Tekesin hallitus. Ttaso riippuu haettavan rahoituksen suuruudesta.
Mistä varat	Kehitysyhteistyömäärärahoista, joista päätetään eduskunnassa budjetin yhteydessä.	Työsuojelurahastolle siirretään varat, jotka kerätään tapaturmavakuutusvelvollisilta työnantajilta tapaturmavakuutuslain mukaan.	Toiminta rahoitetaan valtion budjetista. Osa tulee veikkausvoittovaroista, jotka ohjataan OKM:n kautta	Toiminta rahoitetaan valtion talousarviosta
Kuka valvoo / ohjaa?	Ulkoasiainministeriö	Rahastoa valvoo sosiaali- ja terveysministeriö.	Kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan (tulosohjaus).	Kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan (tulosohjaus)
Hallituksen kokoonpano	-	Hallituksessa on 3 edustajaa Elinkeinoelämän keskusliitosta, 2 edustajaa SAK:sta, 1 edustaja Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, STTK:sta ja AKAVAsta.	Hallitukseen kuuluvat pääjohtaja ja tieteellisten toimikuntien puheenjohtajat sekä kolme valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan määräämää jäsentä, joilla tulee olla kokemusta tutkimustyöstä ja riittävä tiedepoliittinen asiantuntemus	Valtioneuvosto nimittää hallituksen, johon kuuluu virkamiehiä ja elinkeinoelämän edustajia.