

14.6.2013

STM/229/2013

Jakelussa mainituille

## **SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TOIMINTAKERTOMUSKANNANOTTO RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN AVUSTUSTOIMINNAN TOIMINTAVUODESTA 2012**

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) antaa valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 66 i §:n edellyttämän toimintakertomuskannanottonsa Raha-automaattiyhdistyksen toiminnasta vuodelta 2012 ja niistä toimenpiteistä, joihin Raha-automaattiyhdistyksestä annetut asiakirjat, kuten toimintakertomus ja muut selvitykset antavat aihetta.

### **1. Yleisarvio ja valmistelu**

**Raha-automaattiyhdistys on toteuttanut** arpajaislain nojalla ja ministeriön sekä RAY:n tulostavoitteita koskevan sopimuksen mukaisesti tehtäväkseen annettua raha-automaattituotosta jaettavien **avustusmäärärahojen valmistelua ja avustusten käytön valvontaa vuonna 2012 hyvin (arvosana 4-)**. (Arviointiasteikko 5-1; 5=erinomainen tulos, 4=hyvä tulos, 3=tydyttävä tulos, 2=välttävä tulos, 1=heikko tulos). Avustusten suuntaamisessa vuonna 2012 RAY on onnistunut ministeriön asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Kannanotto on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön sisäisessä valmisteluryhmässä sekä hallinto- ja suunnitteluosaston johtoryhmässä. Kannanotto on käsitelty ministeriön virkamiesjohtoryhmässä, esitelty hallinnonalan tulospäivillä ja Raha-automaattiyhdistys on antanut siitä palautteen. Sosiaali- ja terveysministeri on tehnyt päätöksen kannanotosta kansliapäällikön esittelystä.

### **2. Tulossopimuksen toteutuminen**

#### **2.1. Arvio yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumisesta**

Sosiaali- ja terveysministeriön strategia ”Sosiaalisesti kestävä Suomi ” määritteli hallinnonalan kolme päälinjausta:

- hyvinvoinnille vahva perusta,
- kaikille mahdollisuus hyvinvointiin sekä
- elinympäristö tukemaan terveyttä ja turvallisuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan strategisten tavoitteiden toteutuminen ja vaikuttavuus on arvioitu Hallituksen vuosikertomukseen sisältyvässä hallinnonalan tuloksellisuusselvityksessä keskimäärin tyydyttäväksi (asteikko: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä).

RAY on vaikuttanut erityisesti sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaedellytysten luomiseen. Järjestöjen työllä vahvistetaan normaalin arkielämän, yhteisöllisyyden ja osallisuuden toteutumista, ehkäistään terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia uhkaavia ongelmia ja tuetaan ihmisiä vaikeissa tilanteissa.



STM on tulossopimuksessa korostanut avustustoiminnan ohjelmallisuuden kehittämistä. Myönnettyjen raha-automaattiavustusten eräänä painopistealueena on ikääntyneiden hyväksi tehtävä työ, mihin liittyen RAY käynnisti vuonna 2012 uuden avustushjelman ”Eloisa ikä”. Avustushjelman lähtökohtana ovat ikäihmisten omat voimavarat, vahvuudet, elämänkokemus ja näkemys omasta arjesta.

RAY:n lasten ja perheiden avustushjelma Emma & Elias jatkui myös vuonna 2012. Ohjelman avulla halutaan löytää, vahvistaa ja monipuolistaa järjestöille soveltuvia toimintatapoja lasten ja heidän perheidensä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Ohjelmassa keskitytäänyläkoulukaisten ja sitä nuorempien lasten turvallisen kasvun ja kehityksen turvaamiseen.

## 2.2. Arvio toiminnallisen tulostavoitteiden toteutumisesta

STM:n arvion mukaan RAY onnistui vuonna 2012 toteuttamaan hyvin perustehtävänsä. Toiminnallinen tehokkuus oli pitkälti samaa tasoa kuin vuonna 2011. Avustustoiminnan tulosten seurannan, arvioinnin ja seurantatiedon yhteiskunnallisen hyödyntämisen kehittämisessä edettiin kuitenkin joiltakin osin asetettuja tavoitteita hitaammin.

Eräs RAY:n kehittämistyötä hidastanut seikka on uuteen asianhallintajärjestelmään liittyvät ongelmat. Vanha asianhallintajärjestelmä on jo lähes käyttöikänsä päässä ja jo vuonna 2010 käynnistettiin uuden asianhallintajärjestelmän luominen. Hanke ei kuitenkaan edennyt suunnitellusti, vaan elokuussa 2012 kehittämistyö keskeytettiin, sillä palveluntuottaja ei kyennyt korjaamaan matkan varrella ilmenneitä puutteellisuksia.

Asianhallintajärjestelmän vaikeuksista huolimatta RAY kykeni tekemään jakoesityksen STM:lle noudattaen sovittuja aikatauluja. Kehitystyön vaikeudet eivät siis juuri näkyneet ulospäin, mikä toisaalta voi olla tulkittavissa tietynlaiseksi osoitukseksi RAY:n toimivista riskienhallintaprosesseista. STM:n mielestä vastuu uuden asianhallintajärjestelmän kehittämisen epäonnistumisesta on osittain myös RAY:lla, ja on valitettavaa, että siihen liittyvä kehittämistyö joudutaan aloittamaan lähes alkupisteestä. Toisaalta on hyvä, että epäonnistuminen on todettu ja sen pohjalta on lähdetty etsimään uusia ratkaisuja.

Sukupuolten välisen tasa-arvon suunnitelmallinen edistäminen on RAY:lla edennyt suunnitellusti. Avustusosasto on nimennyt tasa-arvoyhdyshenkilön ja laatinut toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman. Lisäksi järjestötoimintoihin osallistuneiden sukupuolijakauma saadaan avustetussa toiminnassa seurannan uuden taustamuuttujan avulla näkyviin.

RAY:n seurannan kehittäminen on kokonaisuudessaan edennyt hyvin. RAY on kehittänyt seurantajärjestelmänsä ja siihen sovellettavia käytäntöjä. RAY:n uuden seurantajärjestelmän raamit valmistuivat vuoden 2012 aikana. Seurantaa on vastuullistettu uudella tavalla seurantavastaaville. Järjestöiltä pyydettyjen tuloksellisuus- ja vaikutus selvitysten arvioinnin pohjalta RAY tekee seurantakäynnit niihin järjestöihin ja avustuskohteisiin, joiden osalta se katsotaan aiheelliseksi. Lisäksi seurannan kehittäminen on ilmennyt vuonna 2012 uusien lomakkeiden käyttöönoton kautta.

RAY aloitti myös uutena käytäntönä seurantakäynnit, joiden havainnot ja johtopäätökset kirjataan seuranta- ja kehittämisraporttiin. STM:n mielestä RAY on onnistunut kohtuullisen hyvin kehittämään seuranta- ja valvontajärjestelmänsä.

Kaiken kaikkiaan STM arvioi, että RAY:n kanssa tehdyn tulossopimuksen mukainen toiminnallinen tehokkuus toteutui vuonna 2012 kokonaisuudessaan varsin hyvin, vaikka kaikkiin tavoitteisiin ei päästy.



RAY:n ilmoittamien tietojen mukaan tarkastus- ja seurantakäyntien määrä on jäänyt huomattavasti tavoitteesta. RAY:n ilmoittaman mukaan tarkastukset olivat aikaisempiin vuosiin verrattuna laajempia ja myös prosesseiltaan työlämpiä. Tarkastus- ja seurantakäyntien osalta STM toteaa, että vaikka niiden osalta RAY:n tulisi varmistaa tarkastusten riittävä laatu, myös lukumäärää tulisi saada nostettua nykyisestä tasosta huomattavasti, jotta tarkastusten kattavuus saataisiin ulotettua nykyistä laajemmalle.

Eräs tulossopimuksella mitattava asia on avustusten takaisinperintä-, siirto- ja käyttötarkoituksen muutoslausuntojen käsittelyaika. STM pyytää näistä lausunnot RAY:ltä ja tulostavoitteeksi sovittiin vuodelle 2012 keskimäärin puolentoista kuukauden käsittelyaika. Tästä on kuitenkin jääty huomattavasti, eikä RAY ole kyennyt tältä osin nopeutettua lausunnonantoprosessiaan. STM:n näkemyksen mukaan RAY:n tulisi selvittää sisäisesti niitä keinoja, joilla lausuntojen käsittelyaikoja saataisiin nopeutettua merkittävästi.

RAY järjesti vuonna 2012 valtakunnallisen ”Vaikuttavaa” -kiertueen. Kiertueen tarkoituksena oli esitellä RAY:n seurantajärjestelmää sekä sen tuomia velvoitteita järjestöille. Lisäksi kiertueella käytiin läpi uudistettuja valvontalomakkeita sekä niiden täyttöohjeita. Yhteensä järjestettiin yhdeksän eri tilaisuutta eri puolilla maata. Tilaisuuksista saatiin hyvää palautetta.

STM katsoo, että tämänkaltaiset koulutustilaisuudet ovat erittäin hyödyllisiä ja omalta osaltaan lisäävät avustusprosessin läpinäkyvyyttä. Koulutustilaisuuksien kautta järjestöjen edustajat saavat tietoa RAY:n toimintaperiaatteista ja voivat myös esittää kysymyksiä epäselvistä asioista. Lisäksi myös RAY saa tietoa järjestöjen edustajilta ja voi sitä kautta kehittää monipuolisesti omia menettelytapojaan.

RAY kiinnitti vuonna 2012 lisääntyvää huomiota kilpailuvaikutusten arviointiin. Kilpailuvaikutuksiin kiinnitetään huomiota sekä ennakolta avustusten myöntämisedellytyksiä harkittaessa että jälkikäteen avustusten käyttöä valvottaessa. Kilpailuvaikutusten arvioinnissa tärkeää on toimintaympäristön seuranta. RAY on kiinnittänyt erityistä huomiota sosiaali- ja terveyspalveluissa tapahtuvaan markkinaehtoistumiskehitykseen. RAY pyrkii huomioimaan myös välilliset kilpailuvaikutukset erityisesti niissä tilanteissa, kun järjestön toiminta ja yhtiöitetty liiketoiminta eivät ole toiminnallisesti täysin eriytetty toisistaan.

Kaiken kaikkiaan STM arvioi, että RAY:n tuotokset ja laadunhallinta toteutui vuonna 2012 varsin hyvin. Vaikka kaikkia tulossopimuksessa määriteltyjä tavoitteita ei ole saavutettu, tietyillä arviointiosa-alueilla on todettavissa selvää kehittymistä.

### 3. VTV:n ja muiden tarkastusten huomiot

VTV ei antamassaan tilintarkastuskertomuksessa ole antanut huomautuksia liittyen RAY:n avustustoimintaan.

VTV toteaa STM:stä tekemästä tilintarkastuskertomuksesta (s. 3) RAY:n osalta kuitenkin seuraavaa:

”Ministeriössä havaittiin kesken tilikauden vuoden 2012 maksettujen ja nostamattomien avustusten osalta, että RAY:n listauksissa oli virhe verrattaessa saldoja valtioneuvoston jakopäätökseen, ero oli 7 milj. euroa. RAY vahvisti lokakuussa erotuksen johtuvan heidän avustusohjelmajärjestelmästänsä ja että ero tulee näkymään koko vuoden.”



## 4. Toimenpiteet

### 4.1. Raha-automaattiyhdistykselle ehdotetut toimenpiteet

Yksi tulossopimuksen mittari mittaa RAY:n palvelukykyä STM:n pyytämien lausuntojen käsittelyajan kautta. Järjestöjen oikeusturvan kannalta on varsin ongelmallista, että lausuntojen käsittelyajat ovat pitkiä.

STM:n havaintojen mukaan lausuntojen käsittelyajat vaihtelevat melkoisesti. Joskus RAY:n lausunnon antaminen kestää reilun kuukauden, mutta yleensä lausunnon antamisessa menee useita kuukausia, jopa puolikin vuotta. STM on ottanut lausuntojen pitkän käsittelyajan useita kertoja puheeksi mm. RAY:n ohjaus- ja valvontatapaamisilla. RAY on perustellut lausuntojen pitkää käsittelyaikaa mm. sillä, että kaikki lausunnot käsitellään RAY:n johtoryhmässä, ja sillä, että lausuntoja valmisteltaessa järjestöiltä pyydetään usein täydentäviä tietoja.

STM:n näkemyksen mukaan RAY:n toimittamien lausuntojen käsittelyajat ovat liian pitkiä. RAY:n tulisikin pyrkiä nopeuttamaan lausunnonantamista siten, että tulossopimuksessa sovitut tavoitteet saavutetaan. Kyse on viime kädessä järjestöjen oikeusturvasta ja hyvän hallinnon toteuttamisesta. RAY:n tulee avustustoiminnassaan noudattaa mm. hallintolakia (434/2003), min-  
kä 23 §:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi viranomaisen (tässä tapauksessa RAY:n) on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Tällä hetkellä RAY ei kykene täysin toimimaan hallintolain 23 §:n edellyttämällä tavalla, vaan lausuntojen antamisajat venyvät toisinaan aiheettoman pitkiksi. STM myös toteaa, että lausunnot ovat sisällöllisesti usein varsin kaavamaisia ja toisiaan muistuttavia, joten niiden antamisen pitkäkestoisuus ei yksin selity niiden laatimisen työläydellä.

STM:n näkemyksen mukaan RAY on edistynyt arviointivuonna merkittävästi kilpailuvaikutusten arvioinnissa. Kuitenkin RAY:n tulisi pyrkiä kehittämään entisestään kilpailuvaikutusten arviointiin liittyvää metodologiaa erityisesti valmisteluvaiheessa. Kilpailuvaikutusten arviointi tulisi olla etupainotteista, ei ohjaus- tms. paimenkirjein tapahtuvaa jälkikäteistä arviointityötä.

Tulossopimuksessa on sovittu uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönotosta vuoteen 2015 mennessä. Hanke on ollut melkoisissa vaikeuksissa ja yhden järjestelmätoimittajan kanssa yhteistyö on jo epäonnistunut. STM toivoo, että RAY:n toinen yritys kehittää toimiva, sähköinen asianhallintajärjestelmä avustustoiminnan tarpeisiin tuottaa tulosta. RAY:n huhtikuussa 2013 STM:lle esittelemän kehittämissuunnitelman mukaan uusi järjestelmä saattaisi olla käytössä jo vuonna 2014. Nopea käyttöönottoaikataulu ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että epäonnistuneen kehittämistyön virheet toistetaan.

Lisäksi STM:n mielestä RAY:n avustusohjelmajärjestelmässä tulisi olla mahdollisuus korjata nopeammin virheelliset tilimerkinnot, mihin myös VTV on kiinnittänyt huomiota. STM toivoo, että RAY huomioi tietojärjestelmiin liittyvässä kehittämistyössään ko. ongelmallisuuden ja pyrkii ratkaisemaan sen mahdollisimman pian.



#### 4.2. STM:n toimenpiteet

Ministeriö jatkaa vuoropuhelua järjestöjen ja RAY:n kanssa kolmannen sektorin ja julkisen järjestelmän roolin ja tehtävien selkeyttämiseksi. Ministeriö linjaa strategiansa mukaisia ohjelma- ja toimenpidekokonaisuuksia, joihin RAY osallistuu.

STM on vuoden 2012 alussa käynnistänyt työryhmän pohtimaan sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistä. Työryhmän työ jatkuu myös vuonna 2013.

Lisäksi STM käynnisti vuonna 2012 raha-automaattiavustuksista annetun lain uudistamistyön. Ko. hallituksen esitys on annettu Eduskunnalle alkuvuodesta 2013. Lisäksi on käynnistetty työ lainsäädännöksiä tarkentavan STM:n asetuksen valmistelemiseksi. Valmisteluryhmässä on ollut mukana myös RAY:n edustajia.

STM pyrkii tiedottamisella, viestinnällä ja informoinnilla omalta osaltaan lisäämään järjestöjen tietoisuutta raha-automaattiavustuksista. Ministeriö seuraa tiiviisti avustustoiminnan tuloksellisuuden arviointia sekä pohtii rahoituksen tarkoituksenmukaista suuntaamista yhdessä RAY:n ja järjestöjen kanssa. Kehittämistoimenpiteiden seurannasta sovitaan ministeriön ja RAY:n välisissä säännöllisissä ohjaus- ja valvontaneuvotteluissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö kehittää edelleen tulosohjausta sekä tulossopimusten sähköistä valmistelua ja raportointia.

Sosiaali- ja terveysministeri



Paula Risikko

Kansliapäällikkö



Päivi Sillanaukee

JAKELU Raha-automaattiyhdistys  
Ministeriön osastot  
Tulossopimusten valmisteluryhmien puheenjohtajat ja sihteerit

TIEDOKSI Valtiovarainministeriö  
Valtiontalouden tarkastusvirasto  
Valtiokonttori (Netra)  
Peruspalveluministeri  
Tarkastuspäällikkö



