

SARI AALTO-MATTURI  
JUSSI AHOKAS  
KIRIL HÄYRINEN  
JANNE JALAVA  
KIRSI KUUSIKKO  
PÄIVI ROUVINEN-WILENIUS

# UUSI AVUSTUS- JÄRJESTELMÄ

Järjestöille yhtäläistä kohtelua ja  
järkevää harkintavaltaa

---



# UUSI AVUSTUS- JÄRJESTELMÄ

Järjestöille yhtäläistä kohtelua ja  
järkevää harkintavaltaa

---

# SOSTE

SOSTEn julkaisuja 2/2017

© SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, 2017

Kuvat: Veikko Somerpuro

Taifto: Taina Leino

ISBN 978-952-6682-20-2 (nid.)

ISBN 978-952-6628-21-9 (PDF)

ISSN 2489-2483 (painettu)

ISSN 2489-3137 (verkkojulkaisu)

Grano Oy, Kuopio

SARI AALTO-MATTURI – JUSSI AHOKAS –  
KIRIL HÄYRINEN – JANNE JALAVA –  
KIRSI KUUSIKKO – PÄIVI ROUVINEN-WILENIUS

# UUSI AVUSTUS- JÄRJESTELMÄ

Järjestöille yhtäläistä kohtelua ja  
järkevää harkintavaltaa

---

# Sisällys

<b>ESIPUHE</b> <b>Kansalaisjärjestöjen avustamiselle yhteiset pelisäännöt</b> Vertti Kiukas	<b>6</b>
<b>Vapaan kansalaisyhteiskunnan merkitys</b> Sari Aalto-Matturi	<b>10</b>
<b>Valtio kansalaisyhteiskunnan rahoittajana</b> Janne Jalava	<b>18</b>
<b>Esteellisyys erityiskysymyksenä</b> Kirsi Kuusikko	<b>26</b>
<b>Järjestöjen rahoitus hyvinvointitalouden visiossa</b> Jussi Ahokas ja Päivi Rouvinen-Wilenius	<b>40</b>
<b>Järjestöjen autonomian ideologia uudessa avustusjärjestelmässä</b> Kiril Häyrynen	<b>56</b>

## Kirjoittajat

**Sari Aalto-Matturi** on Suomen Mielensterveysseuran toiminnanjohtaja ja SOSTEn hallituksen varapuheenjohtajana. Hän on toiminut kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEn pääsihteerinä.

**Janne Jalava** työskentelee kehitysjohtajana Ramboll Management Consultingissa. Hän on sosiaalipolitiikan dosentti. Jalava työskenteli aiemmin Raha-automaattiyhdistyksen seurantapäällikkönä.

**Kirsi Kuusikko** toimii hallinto-oikeuden professorina Lapin yliopistolla. Hän on filosofian, oikeustieteen ja valtiotieteiden tohtori.

**Jussi Ahokas** on SOSTEn pääekonomisti ja hyvinvointitalous -tiimin päällikkö.

**Päivi Rouvinen-Wilenius** toimii SOSTEssa hyvinvointi-investointien ja ennakkoinnin erityisasiantuntijana.

**Kiril Häyrinen** toimii SOSTEn järjestöjen elinvoima -tiimin päällikkönä.

Kiitämme seuraavia järjestöjä mahdollisuudesta kuvata järjestötoimintaa:

**FOLKHÄLSAN  
MUISTILIITTO  
SININAUHALIITTO  
VÄESTÖLIITTO**

# Esipuhe

## Kansalaisjärjestöjen avustamiselle yhteiset pelisäännöt

**R**AHAPELIYHTEISÖJEN YHDISTÄMISEN valmistelu, joka johti uuden Veikkauksen syntyyn vuoden 2017 alusta, pisti liikkeelle myös pohdinnan järjestöjen avustamiskäytäntöjen eroista. Hyvin saman tyyppistä kansalaisjärjestötoimintaa avustetaan hyvin eri pelisäännöin riippuen siitä, onko kyseessä esimerkiksi nuoriso-, liikunta- vai sosiaali- ja terveysjärjestö, vaikka rahan lähde on sama Veikkaus. SOSTEn näkemyksen mukaan tämä asettaa järjestöt keskenään hyvin eriarvoiseen asemaan, eikä tälle ole perusteita.

Viime vuosina rahoittaja on voimakkaasti tiukentanut avustusvarojen ohjausta. Perinteinen näkemys on ollut, että rahoittaja arvioi, kuinka merkittävää järjestön toiminta on ja paljonko sitä kannattaa rahoittaa, mutta järjestöllä itsellään on viisaus siitä, miten raha parhaiten jäsenistön ja apua tarvitsevien hyväksi käytetään. Tämä näkemys on osin väistynyt. Jotkut uskovat, että kaikki viisaus rahojen käyttämisestä on myöntäjällä.

SOSTE haluaa käydä yhteiskunnallista keskustelua siitä, missä kulkee järjestöjen autonomian raja. Uskomme vahvasti siihen, että avustusten myöntämisen, seurannan ja valvonnan tulee olla vahvasti tulosperusteista ja läpinäkyvää.



Samalla uskomme, että rahoituksen ylitiukka normittaminen johtaa tehotomampaan ja vähemmän tuloksekkaaseen lopputulokseen kuin se, että järjestöissä voidaan käyttää omaa harkintaa.

Tässä kirjasessa on myös pohdittu jääviyden muodostumista. Kysymys on noussut esiin, kun järjestöjen uutta avustusjärjestelmää luotaessa pohditaan järjestöjen sananvaltaa avustuslinjauksia muodostettaessa ja avustuksia jaettaessa. On ongelmallista, että eri viranomaisissa päädytään erilaisiin tulkitoihin siitä, milloin jääviys käsitellä tiettyä asiaa muodostuu. Myös tästä asiasta on hyvä jatkaa keskustelua.

Helsingissä 24. maaliskuuta 2017



**Vertti Kiukas**  
pääsihteeri  
SOSTE





# Sari Aalto-Matturi

Vapaan  
kansalaisyhteiskunnan  
merkitys

# Sari Aalto-Matturi

## Vapaan kansalaisyhteiskunnan merkitys

Vahva ja vapaa kansalaisyhteiskunta on demokratian, sosiaalisen pääoman luomisen ja yhteiskuntarauhan edellytys. Järjestöissä on kuitenkin herännyt huoli, onko julkisen vallan suhtautuminen kansalaisyhteiskuntaan muuttumassa: usein järjestöt kokevat joutuvansa sopeutumaan yritys- tai julkisen sektorin pelisääntöihin, vaikka kolmas sektori on oma autonominen osansa yhteiskuntaa. Tämä näkyy uutta avustusjärjestelmää rakennettaessa. Siihen pitää saada sellaisia pelisääntöjä, jotka turvaavat kansalaisyhteiskunnan autonomiaa suhteessa julkiseen valtaan ja poliittiseen päätöksentekoon.

Vahva kansalaisyhteiskunta on olennainen osa vahvaa osallistuvaa demokratiaa. Usein ajatellaan, että kansanvalta toteutuu ennen kaikkea äänestämällä vaaleissa. Osallistuvassa demokratiassa kansalaisuus ja kansanvalta ovat kuitenkin myös aktiivista osallistumista ja vaikuttamista arjessa.

Samaan aikaan kun äänestysaktiivisuus on yleisesti laskenut, on vaalien välissä tapahtuvan osallistumisen merkitys pikemminkin lisääntynyt kuin vähentynyt. Tietoyhteiskuntakehitys ja väestön koulutustason nousu ovat vahvistaneet kansalaisten tiedonsaantimahdollisuuksia ja osallistumisen edellytyksiä. Sen myötä ovat lisääntyneet myös vaatimukset suorista osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista edustuksellisen demokratian mekanismien rinnalla.

Kansalaisyhteiskunta on historian saatossa nähty ja määritelty monin tavoin. Nykyisin käsitteellä viitataan yhteiskunnan osaan, joka ei ole osa julkista valtaa eikä yksityistä yrityssektoria. Kansalaisyhteiskunta eroaa luonteeltaan ja toimintalogiikaltaan yksityisestä ja julkisesta sektorista. Sen ominaispiirteitä ovat kansalaisista lähtevät aktiivisuus, vapaaehtoisuus, yleishyödyllisyys, autonomisuus ja yhteisöllisyys. Vahva kansalaisyhteiskunta on tärkeä sekä yhteiskunnan vakauden että hyvinvoinnin ja sosiaalisen pääoman näkökulmasta.

→ *Kansalaisyhteiskunnan ominaispiirteitä ovat kansalaisista lähtevät aktiivisuus, vapaaehtoisuus, yleishyödyllisyys, autonomisuus ja yhteisöllisyys.*

## Yhdistykset kansalaisyhteiskunnan ytimessä

Kansalaisyhteiskunnan keskeisen rakenteen muodostavat perinteisesti erilaiset yhdistykset. Suomessa yhdistystoiminnalla on ollut erityisen suuri merkitys yhteiskunnan kehittämässä ja yhteisen hyvinvoinnin rakentamisessa. Kuten esimerkiksi professori Martti Siisiäinen on todennut, yhdistystoiminnalla on Suomessa ollut mahdollisesti suurempi merkitys kuin missään muualla. Tämä siksi, että Suomessa kansalaisten sosiaalista pääomaa ja luottamusta tuottavat sidokset ovat rakentuneet erityisen leimallisesti juuri yhdistystoiminnan kautta.

→ *Suomessa yhdistystoiminnalla on ollut erityisen suuri merkitys yhteiskunnan kehittämässä ja yhteisen hyvinvoinnin rakentamisessa.*

Osallistuminen on kuitenkin sekä Suomessa että kansainvälisesti muutoksessa. Tietoyhteiskuntakehityksen myötä myös Suomessa on syntynyt yhä enemmän verkostoituvaa, epämuodollista kansalaistoimintaa. Tämä ei tarkoita, että järjestöt olisivat menettäneet erityisen roolinsa yhteiskunnassa.

Epämuodollisen kansalaistoiminnan haasteena ovat usein toiminnan pitkäjänteisyyden turvaaminen ja vastuukysymykset. Sosiaalisessa mediassa kukoistava yhteiskunnallinen osallistuminen jää helposti näennäiseksi ja toisinaan pikemminkin ruokkii yhteiskunnallista vastakkainasettelua kuin rakentaa yhteistä ymmärrystä ja luottamusta. Perinteiset kansalaisjärjestöt ovatkin pyrkineet uudistumaan ja kehittämään toimintaansa sellaiseksi, että uudentyypinen projektimainen kansalaistoiminta on mahdollista niiden suojissa ja vastuurakenteissa.

Vahvistamalla kansalaisten osallisuutta ja keskinäistä luottamusta, ja kanavoimalla kansalaisyhteiskunnan kuohuja, järjestöt ovat rakentaneet suomalaista yhteiskuntarauhaa ja vakautta. Järjestöjen kautta kansalaisten tarpeet ovat välittyneet hallinnon valmisteluun ja poliittiseen päätöksentekoon. Tämä on osaltaan turvannut sen, että tehdyt päätökset ovat olleet oikeita ja kansalaisten näkökulmasta hyväksyttäviä.

Yhteiskunnan kehittäminen on ollut ja edelleen kansalaisjärjestöjen tärkeä tehtävä. Monet nykyisistä julkisen sektorin palveluista ovat alun perin lähteneet liikkeelle järjestöjen ideana ja kokeiluna. Järjestöt ovat pystyneet uudistamaan ja sopeuttamaan toimintaansa vastaamaan ihmisten ja koko

yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin. Kansalaisyhteiskunnan toiminnassa ammattilaisuus ja vapaaehtoisuus toteutuvat rinnakkain, toisiaan täydentäen.

## Julkisen ja yksityisen sektorin puserruksessa

Suomessa, kuten muuallakin läntisessä maailmassa, on tällä vuosituhanella herätty kantamaan huolta demokratian tulevaisuudesta ja kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuudesta. Esimerkiksi äänestysaktiivisuuden lasku on ollut yleislänsimainen trendi. Yhteisöllisyyden ja sosiaalisen pääoman rapautumisella on nähty olevan merkittäviä yhteiskunnallisia ja yksilötason vaikutuksia.

Suomessa toteutettiin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma vuosina 2004–2007. Sen yhtenä johtopäätöksenä päätettiin perustaa oikeusministeriön suojiin pysyvät rakenteet edistämään kansalaisten osallisuutta ja kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuutta. Vuonna 2010 valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä Suomessa ja vuonna 2014 eduskunnalle annetussa demokratiapoliittisessa selonteossa nostetaan esille kansalaisyhteiskunnan merkitys ja keinoja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten vahvistamiseen.

Samaan aikaan järjestöt ovat kuitenkin kantaneet huolta siitä, onko julkisen vallan suhtautuminen kansalaisyhteiskuntaan muuttumassa. Varsin usein kansalaisjärjestöt kokevat joutuvansa sopeutumaan yrityssektorin tai julkisen sektorin pelisääntöihin, vaikka kolmas sektori määritelmällisesti on oma autonominen osansa yhteiskuntaa.

Usein järjestöt nähdään ennen kaikkea palveluiden tuottajan roolissa kilpailemassa markkinoista yksityisten yritysten kanssa. Toisaalta järjestöt saatetaan nähdä jonkinlaisina julkisen hallinnon satelliitteina tai alihankkijoina. Kolmantena roolina nähdään mahdollisesti ruohonjuuritason vapaaehtoistyö ja kansalaisaktiivisuus. Nämä roolit sivuuttavat kuitenkin aivan olennaisen osan kansalaisyhteiskunnan olemusta – järjestölähtöisen auttamistyön ja toiminnan, jossa vapaaehtoisten osallisuus ja palkattujen ammattilaisten työpanos täydentävät toisiaan. Toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta ei mitata taloudellisella tuloksella vaan toiminnan yhteiskunnallisilla ja yksilötason vaikutuksilla.

→ *Olenainen osa kansalaisyhteiskuntaa on järjestölähtöinen auttamistyö, jossa vapaaehtoisten osallisuus ja palkattujen ammattilaisten työpanos täydentävät toisiaan.*

Monesta muusta maasta poiketen kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksille on Suomessa luotu vahvat tukirakenteet. Rahapeliteutoilla on perinteisesti

ollut suuri merkitys järjestöjen toiminnan mahdollistajana ja myös kunnat ovat nähneet tärkeäksi avustaa järjestöjen toimintaa.

Julkinen rahoitus on ollut elinvoimaiselle kansalaisyhteiskunnalle tärkeä asia, mutta rahoituksella on myös kääntöpuolensa: julkinen rahoitus ja siihen väistämättä kuuluva byrokratia myös väistämättä suuntaa ja ohjaa järjestöjen toimintaa tavalla, joka rikkoo järjestöjen autonomista oikeutta ja velvollisuutta määritellä itse toimintansa tarve ja toteutus. Tämä ristiriita on tärkeää tunnistaa ja huolehtia, että avustusprosesseissa on mukana riittävästi sellaisia pelisääntöjä ja mekanismeja, jotka turvaavat kansalaisyhteiskunnan autonomiaa suhteessa julkiseen valtaan ja poliittiseen päätöksentekoon.

→ *Avustamiseen tarvitaan pelisääntöjä, jotka turvaavat kansalaisyhteiskunnan autonomiaa.*

## Rahapelifuusio ja sote-uudistus nostavat esille muuttuvan kansalaisyhteiskuntakäsityksen?

Rahapeliyhteisöjen fuusio ja sote-uudistus ovat esimerkkejä merkittävistä muutosprosesseista, jotka osaltaan vaikuttavat järjestöjen rahoitukseen ja joissa kansalaisyhteiskunnan rooli ja merkitys on tärkeä tiedostaa. RAY:n avustustoiminnan siirtyminen sosiaali- ja terveysministeriöön merkitsee yhden suojamekanismin murtumista – kun järjestöt eivät enää RAY:n hallituksen kautta ole mukana päättämässä avustusesityksestä, virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden ote kansalaisyhteiskunnan rahoituksesta tiukenee. Onkin huolestuttavaa, miten voimakkaasti uudistuksessa on noussut esille ajatus ”puhtaasta” virkamiesvalmistelusta ja sen suojaamisesta järjestöjen vaikuttamispyrkimyksiltä.

→ *On huolestuttavaa, miten voimakkaasti ”puhdas” virkamiesvalmistelu on noussut esille.*

SOTE-uudistuksessa on puolestaan melko hitaasti herätty tunnistamaan kansalaisjärjestöjen monimuotoista roolia hyvinvoinnin tuottamisessa ja uudistuksen vaikutuksia siihen. SOTE-valmistelussa järjestöt näyttäytyvät tyypillisesti palveluntarjoajina yritysten rinnalla. Keskustelussa on ennen kaikkea kannettu huolta siitä, pakottaako uudistus järjestöt julkisen sektorin palveluntarjoajien tavoin yhtiöittämään palvelutoimintaansa. Tämä on sinänsä tärkeä kysymys; onko itseisarvo, että yhdistysmuotoisesti organisoitunut kansalaisyhteiskunta muovaa palvelutuotantonsa yrityssektorin logiikan mukaiseksi? Keskustelussa on tuotu esille, että yhtiöittämisvelvoite

koskisi vain julkista palveluntarjoajaa, mutta jos julkiselta sektorilta vaaditaan yhtiöittämistä nimenomaan palveluiden tuomiseksi kilpailutustilanteessa samalle viivalle yksityisten yritysten kanssa, miksi sitten järjestötoimijoilta ei käytännössä odotettaisi samaa?

Erittäin tärkeää SOTE-uudistuksessa on kuitenkin nähdä, että järjestöjen perustyö kunnissa tai maakunnissa ei ole kilpailla palveluhankinnoissa yksityisen ja julkisen rinnalla. Kuntakentässä on huomattavan paljon sosiaaliin hyvinvointiin ja terveyteen liittyvää järjestölähtöistä toimintaa ja auttamistyötä, johon uudistus vaikuttaa. Jos järjestöjen monimuotoista roolia ja toimintaa ei tunnisteta, on vaarana, että osa tästä työstä putoaa kuntien ja maakuntien väliin; näin käy, jos kuntien tehtävien kavetessa kuntasektori hylkää osan nykyisistä järjestökumppanuuksistaan eikä avustuksiin perustuva kumppanuus järjestöjen kanssa kuulu tulevien maakuntien toimintalogiikkaan.

→ *Jos järjestöjen monimuotoista roolia ei tunnisteta, on vaarana, että osa niiden työstä putoaa kuntien ja maakuntien väliin.*

RAY:n arvion mukaan kunnat rahoittavat noin 40 miljoonalla eurolla vuosittain sellaista sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaa, joka saa rahoitusta myös RAY:ltä. Kun kuntien rooli sosiaali- ja terveystoimessa olennaisesti muuttuu, on tärkeää huolehtia siitä, että sellainen kumppanuus kuntien ja järjestöjen välillä, jolla ei enää ole kiinnekohtaa kuntien tulevassa roolissa, siirtyy järjestöjen ja maakuntien kumppanuudeksi. Tämä kuitenkin edellyttää, että maakuntavalmistelussa järjestöjen erilaiset roolit ja toiminta on tunnistettu, ja maakunnilla on mallit myös avustuksiin perustuvalla kumppanuudelle järjestöjen kanssa.

Ensiarvoisen tärkeää on varmistaa, ettei palvelutuotannon logiikkaan kuuluva kilpailuttaminen ja yhtiöittämisrendi laajennu koskemaan myös järjestölähtöistä toimintaa. Vuosien varrelta on jo esimerkkejä kunnista, joissa on ryhdytty kilpailuttamaan jopa vapaaehtoistoimintaa. Vapaaehtoistyö on kuitenkin jo lähtökohtaisesti vapaaehtoista vastuunottoa toisista – sitä ei voida hinnoitella eikä sillä voida kilpailla. Samalla on myös tärkeää nähdä, ettei vapaaehtoistyö ole ilmaista eikä se synny itsestään. Mitä haastavammasta ja vastuullisemmasta vapaaehtoistoiminnasta on kyse, sitä vahvemman tuen se tarvitsee – perehdytystä, koulutusta, opastusta, organisointia.

→ *Vapaaehtoistyö ei ole ilmaista eikä se synny itsestään. Mitä haastavammasta ja vastuullisemmasta vapaaehtoistoiminnasta on kyse, sitä vahvempaa tukea se tarvitsee: perehdytystä, koulutusta, opastusta, organisointia.*



Kansalaisyhteiskunnan panosta yhteisen hyvinvoinnin rakentamisessa on vaikea arvioida rahassa. Vahva kansalaisyhteiskunta on yhtäältä yhteiskuntarauhan ja vakauden turvaaja, tuottaa hyvinvointia yksilö- ja koko yhteiskunnan tasolla ja toimii samalla tärkeänä yhteiskunnan uudistusvoimana. Kansalaisyhteiskunta ja järjestöt sen ytimessä ovat olleet monella tavalla Suomen menestystekijöitä. Kansalaisyhteiskunnan rooli, toimintamuodot ja vaikuttamisen kohteet elävät ajassa. Myös julkisen vallan suhde kansalaisyhteiskuntaan on muuttuva. 2010-luvun Suomessa kansalaisyhteiskunta yhtäältä nauttii julkisen vallan luottamusta ja arvostusta, mutta käynnissä on muutoksia, joilla on merkittävä vaikutus kansalaisyhteiskunnan autonomiaan ja toimintaedellytyksiin. Näitä muutossuuntia ja julkisen vallan kansalaisyhteiskuntavision muuttumista on tärkeää seurata ja analysoida.

→ *Kansalaisyhteiskunta ja järjestöt sen ytimessä ovat olleet monella tavalla Suomen menestystekijöitä.*



# Janne Jalava

Valtio  
kansalaisyhteiskunnan  
rahoittajana



# Janne Jalava

## Valtio kansalaisyhteiskunnan rahoittajana

Uuden rahapeliyhtiön perustaminen muuttaa myös järjestöjen avustamista. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen mahdollisuudet vaikuttaa avustuspäätöksiin näyttävät vähenevän. Avustamisessa on tärkeää varmistaa järjestöjen äänen kuuluminen ja järjestötoiminnan tuntemus sekä vähentää byrokratiaa. Eri alojen järjestöjen avustuskäytäntöjen ja -kriteerien tulee olla mahdollisimman yhteneväiset.

Pitkään kestänyt julkinen keskustelu ja pohdinta rahapeliyhteisöjen yhdistämisestä päättyi lopulta siihen, että kolme yhteisöä, Veikkaus, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto yhdistettiin vuoden 2017 alusta yhdeksi yhtiöksi. Suomalaisen rahapeliyhteisön tuotot käytetään myös jatkossa yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Uuden yhtiön tuotonjako-osuuksista sovittiin yhteisymmärryspöytäkirjassa. Sen rahapeliutuotoista 53 prosenttia menee Veikkauksen nykyisille edunsaajille, 43 prosenttia Raha-automaattiyhdistyksen edunsaajille ja 4 prosenttia Fintoton edunsaajille.

Rahapeliyhteisöjen pelitoimintojen yhdistämisellä halutaan säilyttää ja vahvistaa suomalaista rahapelien yksinoikeusjärjestelmää. Sisäministeriön mukaan yksinoikeusjärjestelmä on paras tapa estää rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja vähentää rahapelaamisen sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Lisäksi uuden yhtiön uskotaan pystyvän kehittämään ongelmapelaajien avuksi nykyistä tehokkaampia työkaluja pelaamisen hallintaan.

Eräs merkittävä tekijä yhdistämisen taustalla on varmasti myös se, että suomalaisen kansalaisjärjestötoiminnan tulevaisuus halutaan turvata. Kansalaisyhteiskunnalle olisi ollut valtava menetys, jos järjestöjen käytössä ei olisi enää ollut nykyisenmuotoisia avustuksia. Paitsi että se olisi luonut valtavan loven hyvinvointiyhteiskunnan toimintaan ja palvelujärjestelmään, olisi avustusten katoaminen myös hävittänyt maastamme kymmeniä tuhansia työpaikkoja.

Muutos luo järjestöille kuitenkin uudenlaisia haasteita. Keskeisiä kysymyksiä ovat: Miten fuusio vaikuttaa järjestöjen avustusten hakemiseen, niiden käytön valvontaan ja seurantaan? Miten tulee suhtautua siihen, että vaikka rahat tulevat yhden yhtiön kautta, niitä haetaan ja niiden käyttöä valvotaan ja seurataan hieman eri tavoin kuin aiemmin? Mikä on tulevaisuudessa järjestöjen sananvalta avustuksia jaettaessa ja avustuslinjauksia muodostaessa?

## Järjestöjen rooli päätöksentekijänä pienenee

Rahapeliyhtiöiden yhdistäminen edellytti lainsäädännöllisiä muutoksia. Arpajaislain mukaan sosiaali- ja terveysministeriön, STM, yhteyteen ollaan perustamassa avustusasioiden neuvottelukunta sekä arviointi- ja avustustaisto. STM:n mukaan järjestöjen ääni tai sananvalta tulee kuuluviin neuvottelukunnassa, joka koostuu sosiaali- ja terveysjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Sen tehtävänä on antaa STM:lle lausuntoja avustustoiminnan yleisistä linjauksista ja suuntaviivoista sekä siitä, miten avustuslinjaukset ovat toteutuneet. Neuvottelukunta myös kehittää ja arvioi avustuspolitiikkaa ja järjestötoimintaa sekä välittää tietoa järjestökentältä.<sup>1</sup>

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että järjestöjen rooli avustuksista päätettäessä olisi nykyistä vähäisempi. Järjestöillä on ollut vuosikymmenet vahva edustus RAY:n hallituksessa ja järjestöjäsenet ovat olleet päättämässä osana hallitusta vuosittaisesta avustuspäätösesityksestä ministeriölle. Tulevaisuudessa järjestöjen ehdottamat henkilöt – jotka käytännössä ovat järjestöjen johtotehtävissä olevia työntekijöitä – lausuisivat avustustoiminnan yleisistä linjauksista, eivätkä ottaisi enää kantaa yksittäisiin, järjestöjen toimintoja koskeviin avustusehdotuksiin tai -päätöksiin.

Tällainen kehityskulku ei ollut sosiaali- ja terveysjärjestöjen toive – tai ainakaan niiden virallinen kanta. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestön SOSTEn valtuusto hyväksyi lokakuussa 2015 perustelumission, jossa oli yhdeksän erilaista tavoitelinjausta. Kuudennessa linjauksessa todetaan seuraavaa: ”Sosiaali- ja terveysministeriöön tulee perustaa avustusten jakoa valmisteleva arviointi- ja avustustoimikunta, jonka valtioneuvosto nimittää edunsaajien esitysten pohjalta. Toimikunnan tehtävänä on linjata avustusten valmistelua, valvontaa ja seurantaa sekä tehdä ministeriölle esitys avustuspäätöksestä ja ohjeellisesta avustussuunnitelmasta.”<sup>2</sup>

1 Sosiaali- ja terveysministeriö. Tiedote 136. 2016

2 Soste:n hallituksen esitys valtuustolle 21.10.2015/Hyväksytyt valtuuston kokouksessa 21.10.2015. <http://www.soste.fi/elinvoimaiset-jarjestot/rahapelifuusio.html>

Valtion rooli siis vahvistuu sote-järjestöjen avustuksista päätettäessä. Kysymys kuuluu, miten sote-järjestöjen ääni pääsee vastaisuudessa kuuluviin niin avustusehdotusta kuin avustuspäätöstä tehtäessä. Neuvottelukunnan työskentelytapa on tässä erittäin merkittävä. Sen on pystyttävä uudennlaisin keinoin ja toimintatavoin analysoimaan järjestökentän tarpeita ja muunntamaan ne konkreettisiksi suuntalinjoiksi, jotka STM toteuttaa ja toimeenpantee avustuspäätösten välityksellä.

→ *Avustusasiain neuvottelukunnan on pystyttävä uudennlaisin keinoin analysoimaan järjestökentän tarpeita.*

## Järjestöt ja niiden kohderyhmien tarpeet tunnettava syvällisesti

Neuvoston apuna toimii arviointi- ja avustusjaosto. Se on tulevaisuudessa se elin, joka ottaa konkreettisesti kantaa avustusehdotuksiin. Jaoston jäsenet eivät kuitenkaan saa olla työsuhteessa järjestöissä tai muissa sidossuhteissa avustusten hakijoihin. Tällä halutaan taata avustustoiminnan puolueettomuus. Jaosto voi lisäksi tehdä arviointeja avustettavien järjestöjen toiminnasta. Valtioneuvosto nimittää jaoston jäsenet kuultuaan sosiaali- ja terveysjärjestöjä.

Jaoston rooli on tulevaisuudessa varmasti erittäin merkittävä. Neuvosto pystyy käyttämään sitä apuna avustuslinjausten hiomisessa ja lausuntojen laatimisessa. Tämä edellyttää sitä, että neuvosto arvioi intensiivisesti niin avustuspolitiikkaa kuin itse avustettavien järjestöjen toimintaa. Jaoston jäsenten tulee olla objektiivisia, ei liian sidoksissa käytännön järjestötyöhön mutta samalla heidän tulee tuntee sote-järjestöjen toimintaa, omata syvällistä osaamista sote-järjestöjen kohderyhmien ongelmista ja tarpeista sekä omata riittävä evaluatiivinen ja tieteellinen osaaminen.

Peliyhtiöiden fuusion myötä RAY:n avustusosasto siirtyi vuoden 2017 alusta sosiaali- ja terveysministeriöön. Ministeriön yhteyteen perustettiin Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus, STEA. Se valmistelee avustusehdotuksen sekä valvoo, seuraa ja maksaa avustuksia.

STEA julkaisee avustusehdotuksen samaan tapaan kuin RAY:n avustusosasto on sen julkaissut. Arviointi- ja avustusjaosto ottaa kantaa STEA:n tekemään avustusehdotukseen – joten pelkän virkamiesvalmistelun varassa avustusehdotukset eivät ole. Täten jaoston tulee tehdä intensiivisesti yhteistyötä myös STEA:n virkamiesten kanssa – mieluiten jatkuvalla prosessilla eikä vain avustusehdotuksen yhteydessä.

RAY:n avustusosastolla on selkeästi määritellyt prosessit niin hakemusten valmisteluun kuin toiminnan ja tulosten seurantaan sekä avustetun toiminnan valvontaan. Viime vuosina sinne on kehitetty digitaalinen avustusjärjestelmä:

avustukset haetaan ja niistä raportoidaan verkon välityksellä. Vaikka kaikki kolme pääprosessia – valmistelu ja valvonnan ja seurannan lisäksi myös maksatus – on sähköistetty, se ei ole tarkoittanut, että osaston työntekijät olisivat järjestöille kasvottomia. Avustusosasto on viime vuosina panostanut paljon järjestöjen kouluttamiseen ja käytännön kenttätöihin. Toiminnan syvälinen seuranta ja valvonta eivät ole mahdollisia ilman intensiivistä kenttätöitä ja järjestöjen toiminnan arjen tuntemusta. Sama pätee myös hakemusten valmisteluun.

Jotta avustusehdotus olisi tulevaisuudessakin tarkkaan harkittu, sen taustalla pitää olla järjestöjen itse raportointia faktatietoa, mutta avustuskeskuksen työntekijöillä tulee olla myös syvälinen tuntemus avustettavista kohteista. Siirtyminen virkamiehiksi ei saisi vaikuttaa siihen, ettei avustuskeskuksen työntekijöillä olisi aikaa tai mahdollisuuksia tehdä intensiivistä kenttätöitä. Osin voidaan jopa väittää, että sen merkitys vain kasvaa. Kentällä on mahdollisuus kohdata järjestötyön tarpeet ja todellisuus. Kaikki tarpeet ja alueelliset tai kohderyhmäkohtaiset haasteet eivät tule avustuskeskuksen työntekijöiden tietoon vain neuvottelukunnan kautta.

→ *Avustuskeskuksen tulee tehdä kiinteää yhteistyötä neuvottelukunnan ja jaoston, mutta myös järjestökentän kanssa.*

Sähköinen hakemus- ja raportointijärjestelmä helpottaa järjestöjen toiminnan analyysiä. Sen avulla on mahdollista entistä strukturoidummin luoda raportteja avustettavista toiminnoista ja toimintakokonaisuuksista. Raportoinnin avulla etnografisesti orientoitunutta kenttätöitä voidaan puolestaan kehittää ja suunnitella entistä paremmin.

Siirtyminen osaksi ministeriötä voi myös helpottaa ministeriöiden alaisten eri yksiköiden ylisektoraalista yhteistyötä. Avustuskeskus voi saada avustusehdotustensa ja omien prosessiensa kehittämisen tueksi esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen monipuolista osaamista. Avustusosasto on jo nyt tehnyt usean vuoden THL:n kanssa yhteistyötä toimintaympäristötiedon monipuolisessa hyödyntämisessä.

Avustuskeskus on keskeisessä roolissa sote-järjestöjen rahoituskokonaisuutta pohdittaessa. Sen tulee tehdä kiinteää yhteistyötä neuvottelukunnan sekä jaoston kanssa mutta myös järjestökentän kanssa. Lisäksi keskuksen työntekijöitä sitovat valtioneuvoston linjaukset ja hallitusohjelmien sisällöt. Avustuskeskuksen tulee tehdä kiinteää yhteistyötä järjestökentän kanssa.

Keskuksen tulee myös läpinäkyvästi tuoda esiin suomalaisen järjestötoiminnan lisäarvo lakisääteisten palvelujen rinnalla. Sen yksi olennainen osatekijä on se, miten avustusten avulla ylläpidettyjen järjestötoimintojen ja preventiivisten toimintojen avulla voidaan vähentää lakisääteisten sote-

palvelujen kokonaiskustannuksia. Tämä on eräs konkreettinen tapa osoittaa laajan kansalaisjärjestötoiminnan todellinen lisäarvo ja voima.

→ *Yksi tapa näyttää järjestötoiminnan lisäarvo on osoittaa, miten järjestölähtöisillä preventiivisillä toiminnoilla voidaan vähentää lakisääteisten sote-palvelujen kustannuksia.*

## Edelleen etsitään mahdollisuuksia vähentää byrokratiaa

Tavalla tai toisella avustustoiminnan muutoksissa olennaisena tekijänä on byrokratian vähentäminen. Keskeistä on pohtia, miksi vuosikymmeniä saman suuruisina ja sisältöisinä pysyneet avustukset pitää hakea vuosittain. Voiko hakemisen tehdä entistä kevyemmäksi?

Sähköisessä järjestelmässä hakemuksia on kevennetty muun muassa siltä osin, miten usein ja kuinka laajasti avustettuja toimintoja pitää seurata ja kuinka usein kohdennetuista toiminta-avustuksista, Ak-toiminnoista, pitää toimittaa tuloksellisuus- ja vaikutusselvitys. Myös avustusten seuranta-prosessia on kevennetty ja järkipäristetty saatujen kokemusten perusteella. Turhaa tietoa ei kannata järjestöiltä kysyä tai vaatia.

Tuotonjaossa uutta on, että STM ja täten STEA siirtyivät noudattamaan valtionavustuslakia. Valtioneuvosto on lisäksi tehnyt täsmennyksiä lakiin asetuksilla, joissa linjataan avustusmenettelyjä. STM:n mukaan asetukset vähentävät byrokratiaa, lisäävät joustavuutta ja alentavat kustannuksia. Eräänä esimerkkinä byrokratian vähentämisestä on tilintarkastajan raportti avustusten käytöstä. Se täytyy nyt tehdä silloin, kun avustusten summa ylittää 100 000 euroon, aiemmin raja oli 50 000 euroa. Tämä helpottaa varsinkin pienten järjestöjen toimintaa, mutta isossa kuvassa ei vähennä kovin paljon byrokratiaa. Yksi keino vähentää sitä olisi tiivistää entisestään avustusten hakemiseen ja seurantaan vaadittavien dokumenttien määrää ja sisältöä. Lisäksi on syytä kysyä, tarvitseeko kaikkia avustuslajeja hakea välttämättä vuosittain.

## Eri ministeriöille yhtenäiset avustuskäytännöt ja -kriteerit

Eräs haaste kansalaisyhteiskunnan rahoittamisessa on tulevaisuudessa myös se, miten eri vastuuministeriöt yhtenäistävät valmistelun, seurannan ja valvonnan prosesseja. SOSTEn valtuuston yhtenä tavoitteena on ollut se, että kansalaisjärjestötoiminnan avustuskäytännöt ja -kriteerit on eri tuotonjakoministeriöissä määriteltävä yhdenmukaisiksi soveltuvin osin. Tämä on ehdottomasti kannatettava näkemys.



Lukuisat järjestöt ovat saaneet rahoitusta sekä RAY:n kautta että opetus- ja kulttuuriministeriöstä, OKM. OKM:n ja RAY:n hakemis- ja raportointiprosessit ovat hyvin erilaisia. OKM ei ole kattavasti valvonut avustettua toimintaa. Seuranta ei ole tehty juuri lainkaan. Viime vuonna OKM palkkasi tarkastuspäällikön ja tarkastukset aloitettiin suurista edunsaajista. Tulokset eivät ole olleet järjestöjä mairittelevia. Nyt OKM:ssä on työryhmä, joka valmistelee avustustoiminnan uudistamista ja yhdenmukaistamista. Myös OKM siirtyy vuonna 2017 sähköiseen asiointipalveluun.

Professori Heikki Halila laati raportin liikuntajärjestöjen valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä. Hän siirtäisi esimerkiksi lajiliittojen valtionavustukset Suomen Olympiakomitean päätettäväksi, sen hallitukselle. Valtionavustusten valvonta ei Halilan mukaan kaipaa mitään muutoksia.<sup>3</sup> Näin vähennettäisiin byrokratiaa ja vietäisiin päätöksenteko lähemmäs urheilu- ja liikuntatoimintaa.

Halilan näkemykset valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä eroavat STM:n linjasta. Jonkun järjestön toiminta avustuksen eteenpäin jakajana on nähty STM:ssä ongelmalliseksi. Toisaalta myös RAY ja tulevaisuudessa STEA myöntää avustuksia keskusliitoille, jotka jakavat niitä eteenpäin alueellisille jäsenyhdistyksille. Näiden avustusten yhdistyskohtaiset summat ovat kuitenkin tuhansia euroja – eli aivan jotain muuta kuin urheilun lajiliittojen. Vaikka Halilan ehdottamassa mallissa byrokratia vähenisi ja päätöksenteko olisi lähempänä kenttätoimintaa, herää kuitenkin kysymys: kuka valvoo ja seuraa avustusten käyttöä. Valtionavustusten valvonta ja seuranta kuuluvat viranomaisille – ei järjestöille.

Vaikka kentällä ja ehkä jopa virkamiesten keskuudessa olisi halua yhdenmukaistaa kansalaisjärjestötoiminnan avustuskäytäntöjä ja -kriteerejä, näyttäisi siltä, ettei aika ole tähän vielä kypsä. STEA:n järjestelmän yksi kulmakivi on vahva panostus valvontaan ja seurantaan sekä toimivaksi todettu digitaalinen avustusjärjestelmä. Sen kapasiteetti riittäisi myös esimerkiksi OKM:n alaisten avustusten hakemiseen, raportointiin ja maksatukseen.

Sote-järjestöt ovat omaksuneet tuloksellisuus- ja vaikuttavuustiedon tuottamisen tärkeyden. Nuoriso- ja liikuntajärjestöiltä rahoittaja ei ole toistaiseksi kovin kattavasti tätä tietoa vaatinut. OKM:n puolella ei ole myöskään samanlaisia henkilöresursseja tehdä avustustoimintaan liittyvää työtä kuin STEA:ssa. Tällöin on luonnollista, että valvonta- ja seurantaprosessit ovat kevyempiä. Työtä käytäntöjen yhtenäistämiseksi jatketaan – se on vasta alussa. Avustuskäytäntöjen yhtenäistämiseksi on olemassa kaksi erittäin hyvää perustetta: rahat tulevat yhdestä ja samasta yhtiöstä ja kummankin ministeriön toimintaa ohjaa yksi ja sama valtionavustuslaki.

---

3 Liikuntajärjestöjen valtionavustukset. Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32.

## Parhaat tulokset 2015

- 1. Työllisyyskasvu Suomessa ja ulkomailla
- 2. Ennenkäteinen tulo kasvoi julkisen sektorin
- 3. Lapsiperheiden tulot
- 4. Määrätyt tulot ja perheiden



# Kirsi Kuusikko

Esteellisyys  
erityiskysymyksenä



# Kirsi Kuusikko

## Esteellisyys erityiskysymyksenä

Esteellisyydellä eli jääviydellä tarkoitetaan sellaista erityistä, suhteellisen kiinteää suhdetta asiaan tai asianosaiseen, joka vaarantaa päätöksenteon puolueettomuutta. Siinä on kyse yksittäisestä sidonnaisuustilanteesta, joka tulee erottaa kokoonpanon ja kelpoisuuden sääntelystä. Esteellisyys on pistemäistä, ja henkilön tulee arvioida esteellisyytensä erikseen jokaisen käsiteltävän asian yhteydessä. Esteellisyyden aiheuttamasta puolueettomuuden vaarantumisesta ei ole kyse silloin, jos henkilö on nimetty osallistumaan asian käsittelyyn viranomaisessa nimenomaan siitä syystä, että tietty intressitaho saataisiin mukaan viranomaisen päätöksentekoon.

Esteellisyydellä eli jääviydellä tarkoitetaan sellaista erityistä, suhteellisen kiinteää suhdetta asiaan tai asianosaiseen, joka vaarantaa päätöksenteon puolueettomuutta.<sup>1</sup> Esteellisyys liittyy hyvään hallintoon kuuluvaan puolueettomuusvaatimukseen ja yleensä objektiviteettiperiaatteeseen mielivallan kiellon periaatteena. Sidonnaisuudet asiaan ja asianosaisiin eivät saa vaarantaa päätöksenteon puolueettomuutta ja tasapuolisuutta. Vaikka sidonnaisuudet eivät vaikuttaisikaan epäasiallisesti, luottamusta päätöksenteon asianmukaisuuteen turvataan esteellisyyssäännöksin. Esteellisyyssäännösten soveltaminen ei lähtökohtaisesti tarkoita epäluottamusta yksittäisen henkilön kykyyn käsitellä asiaa objektiivisesti, vaan sen mahdollisuuden mekaanista poissulkemista.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään hyvästä hallinnosta, jonka perustuslaillista toimeksiantoa toteutetaan hallintolaissa. Lain toisessa luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja sen 6 §:ssä hallinnon oikeusperiaatteista

---

1 Esteellisyydestä hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa. Esim. Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus. SanomaPro 2013, s. 390–407; Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet. Kahdeksas, uudistettu painos. Juridica-kirjasarjan 1. Teos. Talentum (Helsinki). Liettua 2012, s. 173–205; Matti Niemivuo – Marietta Keravuori-Rusanen – Kirsi Kuusikko: Hallintolaki. Helsinki: WSOYpro. 2. uud. laitos. Juva 2010, s. 224–258.

mukaan lukien viranomaistoiminnan puolueettomuuden vaatimuksesta. Esteellisyydestä säädetään asian käsittelyä koskevia yleisiä vaatimuksia sääntelevässä hallintolain viidennessä luvussa. Hallintolain esteellisyyssääntelyä sovelletaan lain soveltamisalan mukaisesti hallintoasian käsittelyyn valtion ja kunnan viranomaisissa, julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä yleensä ns. välillisessä julkisessa hallinnossa niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Esteellisyyssääntely ei koske kuitenkaan vain virkamiehiä, vaan myös monijäsenen toimielimen jäseniä ja muita asian käsittelyyn osallistuvia sekä tarkastuksia suorittavia tarkastajia. Hallintolain 29 §:ssä säädetään esteellisyyden ratkaisemisesta ja 30 §:ssä asian käsittelyn jatkamisesta. Henkilö päättää itse ja monijäsenen toimielin jäsenensä esteellisyydestä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentissa säädetään kuusi erityistä esteellisyysperustetta ja seitsemäntenä esteellisyyden yleislauseke. Erityiset esteellisyysperusteet tunnetaan lähinnä niille hallintolakia edeltäneen hallintomenettelylain lainvalmisteluaineistossa annetuilla nimityksillä: 1 osallisuus/asianosaisjäävi, 2 avustajan- ja edustajanjäävi, 3 intressijäävi, 4 palvelusuhde- ja toimeksiantojäävi, 5 yhteisöjäävi ja 6 laitos/valvontajäävi. Yleislauseke tulee sovellettaviksi tilanteissa, joissa kyse ei ole yksittäisestä erityisestä esteellisyysperusteesta, mutta objektiivisesti arvioiden olosuhteiden puolueettomuutta vaarantava vaikutus on samantasoinen kuin erityisissä esteellisyysperusteissa.

Hallintolain 28 §:n 2 momentissa säädetään henkilön erilaisista läheisryhmistä, joiden oleminen vastaavassa asemassa aiheuttaa esteellisyyden. Nämä on eritelty kolmeen ryhmään, joista ensimmäiseen kuuluu perhepiiri, toiseen omat sivusukulaiset ja kolmanteen puolison sukulaiset. Kaikki kolme ryhmää tulevat kyseeseen asianosaisjäävissä ja avustajan ja edustajanjäävissä. Esteellisyys ulottuu perhepiiriin intressi-, yhteisö- ja laitosjäävissä, kun taas palvelussuhde- ja toimeksiantojäävissä ei ole sukulaislaajennusta.

→ *Yleisesti esteellisyys viittaa virka- tai luottamustehtävissä esiintyvään ristiriitaan, joka halutaan ottaa huomioon siten, että henkilöä pidetään sopimattomana osallistumaan jonkin yksittäisen asian käsittelemiseen tai ratkaisemiseen.*

Esteellisyydessä on kyse yksittäisestä sidonnaisuustilanteesta, joka tulee erottaa kokoonpanon ja kelpoisuuden sääntelystä. Yleisesti esteellisyys viittaa virka- tai luottamustehtävissä esiintyvään ristiriitaan, joka halutaan ottaa huomioon siten, että henkilöä pidetään sopimattomana osallistumaan jonkin yksittäisen asian käsittelemiseen tai ratkaisemiseen. Esteellisyyden

todentamisessa ei ole kyse varsinaisesta moraalisesta moitteesta. Esteellisyydessä ei ole kysymys siitä, ovatko päätökset sisällöllisesti oikeita vai ei, vaan siitä, kuka ne on tehnyt. Esteellisyyssääntelyllä pyritään jo ennakolta estämään epäilyksille herkät asetelmat asiaan käsittelevän ja asian tai asianosaisten välillä.

Toimielin ei sellaisenaan voi olla esteellinen käsittelemään asiaa, koska esteellisyys voi olla ainoastaan henkilökohtaista ja se arvioidaan jokaisen henkilön osalta erikseen.<sup>2</sup> Esteellisyys on pistemäistä, ja henkilön tulee arvioida esteellisyytensä erikseen jokaisen käsiteltävän asian yhteydessä. Esteellinen henkilö ei saa olla läsnä asiaa käsiteltäessä, mutta häntä voidaan kuulla asiassa. Esteellisyys on otettava huomioon myös asian valmistelussa.

→ *Toimielin ei sellaisenaan voi olla esteellinen käsittelemään asiaa, koska esteellisyys voi olla ainoastaan henkilökohtaista ja se arvioidaan jokaisen henkilön osalta erikseen.*

Esteellisyys on keino ratkaista hallintotoiminnan puolueettomuuden vaatimusta ja yleisesti varmistaa sen asianmukaisuutta ja uskottavuutta suuren yleisön silmissä. Muita keinoja ovat muun muassa kelpoisuuskysymykset, sidonnaisuuksien ilmoittamisessa sekä lahjonnan kriminalisointi. Yleensä kulttuurisesti pitäisi pyrkiä avoimeen ilmapiiriin sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Myös lainsäädäntömuutoksien lisätty kohta velvoitteista ilmoittaa sidonnaisuuksista.

Esteellisyysskysymykset tuntuvat yksinkertaisilta, mutta ne ovat yllättävänkin monipolvaisia ja tulkinnanvaraisia ja rajatapauksia on runsaasti. On perustilanteita, joissa henkilö on selkeästi esteellinen. Vielä enemmän on kuitenkin niitä tilanteita, joissa esteellisyys on tulkinnanvaraisempaa. Ylimmät laillisuusvalvojatkin saattavat todeta, että nimenomaan esteellisyyssäännöksen yleislausukseen väljyyden vuoksi toisen suuntainen arviokin olisi voinut olla mahdollinen.<sup>3</sup> Toisaalta henkilö ei voi vetäytyä asian käsittelystä pelkästään olettamukseen tai tuntemukseensa vedoten, vaan puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava objektiivisesti havaittava syy.<sup>4</sup>

---

2 Toisaalta käytetään ilmausta rakenteellinen esteellisyys, joka liittyy yleensä riippumattomuuden vaatimukseen ja puolueettoman päätöksenteon turvaamiseen, eli sen tilanteen ehkäisemiseen, että suurin osa asian käsittelijöistä olisi sitoutunut fietyyn tahoön.

3 Esim. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2007, s. 84.

4 Apulaisoikeuskansleri 5.11.2009 dnro OKV/1317/1/2007.

## Valmistelevat toimielimet, asiantuntemus ja intressiedustus – erityisesti arpajaislainsäädännön näkökulmasta

Esteellisyysääntöjä tulisi soveltaa kiinteästi päätöksentekoon liittyvään valmisteluun, jolla on kohtuullinen ajallinen yhteys päätöksentekoon. Tätä kuitenkin rajoittaa se, että julkinen hallinto on tiettyssä vaiheessa avoimen poliittista. Kunnan hallinnossa valtuustoryhmien työskentelyä ei pidetä hallintomenettelynä, eikä esteellisyysääntely ulotu niihin.<sup>5</sup> Valmisteluvaiheeseen kuuluu erilaisten intressiryhmien osallistumista, mikä on joustavalla esteellisyysäännösten soveltamisella oikeuskäytännössä hyväksytty erityisesti ympäristöhallinnossa.<sup>6</sup> Erilaiset kokoonpanot, jotka kiinteästi osallistuvat asian valmisteluun antamalla lausuntoja konkreettisissa ratkaistavissa asioissa katsotaan kuitenkin osallistuvan hallintoasian käsittelyyn, ja niihin sovelletaan tällöin esteellisyysäännöksiä.

Jos tarkoituksena on mahdollistaa intressiedustus, tulisi tästä säätää selkeästi lailla. Toisaalta tämäntyyppisiin järjestelyihin suhtaudutaan nykyisin kriittisesti puolueettomuutta ja riippumattomuutta vaarantavana. Myös asiantuntemuksen kanssa joudutaan tekemään kompromisseja. Hallintolain edeltäjää hallintomenettelylakia valmisteltaessa katsottiin, että esteellisyden aiheuttamasta puolueettomuuden vaarantumisesta ei ole kysymys silloin, jos henkilö on nimetty osallistumaan asian käsittelyyn viranomaisessa nimenomaan siitä syystä, että tietty intressitaho saataisiin mukaan viranomaisen päätöksentekoon.<sup>7</sup>

Hallintoa koskevien ensimmäisten esteellisyysäännösten tultua voimaan, tulivat esiin niiden rajat suhteessa valmisteluun ja intressiedustukseen. Valtioneuvoston oikeuskansleri joutui ratkaisussaan 12.10.1983 n:o 4972 ottamaan kantaa valtion urheiluneuvoston, valtion liikuntaneuvoston ja valtion

---

5 HE 268/2014 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 148.

6 Esimerkiksi hallintomenettelylain aikaisessa korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa (KHO 1989 A 57) seutukaavaliiton asettaman uiittotoimikunnan työskentelyyn oli osallistunut selvitysvaiheessa uiittajien ja metsänomistajien edustajia. Uiittotoimikunnan jäsenten ei katsottu osallistuneen kaavaehdotuksen valmisteluun sillä tavoin, että kaavan hyväksyminen olisi tapahtunut esteellisyden johdosta virheellisessä järjestyksessä. Ratkaisussa KHO 2009:72 hallinto-oikeus ja sittemmin myös korkein hallinto-oikeus katsoivat, että kun henkilö oli ollut esteellinen hallituksen jäsenyyden perusteella kunnan toimielimissä, tämä ei vaikuttanut hänen toimimiseensa ympäristökeskuksen avustuspäätökseen liitetyn erityisehdon nojalla eri tahoista kootun asiantuntijaryhmän jäsenenä.

7 Ahti Rihto – Salme Kandolin – Jarno Vuorinen: Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979. Helsinki 1979, s. 104–105.



nuorisoneuvoston jäsenten esteellisyyteen.<sup>8</sup> Oikeuskansleri katsoi, että valtion urheiluneuvoston, valtion liikuntaneuvoston ja valtion nuorisoneuvoston jäsen oli esteellinen käsittelemään järjestönsä yksittäistä valtionapuhakemusta koskevaa lausuntoa. Hallintomenettelylain esteellisyyssäännösten noudattamisen saattoivat syrjäyttää sellaiset järjestysmuotoa ja päätösvallan käyttöä koskevat säännökset, jotka tarkoittavat kytkeä päätöksentekomenettelyyn ns. intressiedustuksen. Oikeuskansleri katsoi, että esteellisyyttä ei olisi siinä tapauksessa, jos on nimetty osallistumaan asian käsittelyyn nimenomaan siitä syystä, että tietty edustuksellisuus saataisiin otetuksi huomioon. Koska kokoonpanossa ei edellytetty, että jäsenet neuvostoihin nimettäisiin tietyn järjestön edustajina, heitä ei ollut otettu neuvostoon valvomaan oman tahonsa etuja. Varajäseniä tulisikin olla riittävästi, jotta esteellisyystilanteissa päätösvaltaisuus ja tarpeellinen asiantuntemus turvattaisiin.

Oikeuskanslerin ratkaisussa vuodelta 1999 (OKA 15.2.1999 10/20/99) liikuntaneuvoston jäsenen sovellettiin normaalisti esteellisyyssäännöksiä ja myös kilpailevien hankkeiden näkökulmasta. Oikeuskansleri katsoi, että Helsingin kaupunginhallituksen jäsen, joka kaupunginhallituksessa oli käsitellyt kaupungin rahoitusta Helsingin jalkapalloareenahankkeelle, oli yleislausekkeen perusteella esteellinen käsittelemään saman hankkeen valtionavustusasiaa valtion liikuntaneuvostossa. Koska liikuntaneuvostossa käsiteltiin myös lähikuntien saman liikuntamuodon kilpailevien liikuntapaikkahankkeiden rahoittamista, Helsingin kaupunginhallituksen jäsen oli myös yhteisöjääviyssäännöksen mukaisesti esteellinen osallistumaan koko rahoitussuunnitelman käsittelyyn valtion liikuntaneuvostossa.

Toteutetussa arpajaislainsäädännön uudistuksessa (laki arpajaislain muuttamisesta 1286/2016) perustettiin avustusasioiden neuvottelukunta, jonka tehtävänä on erityisesti antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja avustustoiminnan linjauksista ja linjausten toteutumisesta vuotuisessa avustusehdotuksessa, mutta ei sen sijaan yksittäisistä avustuksensaajakohtaisista avustusehdotuksista. Avustusasioiden neuvottelukunta koostuisi järjestöjen esittämistä edustajista. Neuvottelukunnalla on itsenäinen arviointi- ja avustustaosto, joka antaa lausunnon avustusten jaosta ja voi ottaa kantaa myös yksittäisiin avustusehdotuksiin. Jaoston jäsenet eivät saisi olla esteellisiä

---

8 Vastaavasti valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisussa 4.11.1983 dnro 70/d 1983 oli kyse kantokykytoimituskunnan jäsenenä olevien kaupunginjohtajien esteellisyydestä. Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoi, että kantokykytoimituskunnan jäsenenä olevat kaupunginjohtajat olivat esteellisiä. Kunnat ovat asianosaisia luokkiin sijoittamista koskevassa asiassa. Kunnanjohtaja oli yhteisöjäävin kaltaisessa asemassa. Kunnanjohtajat eivät olleet siten intressiedustajia, jotta esteellisyyssäännösten noudattaminen heidän kohdallaan syrjäytyisi. Esteellisyys oli olemassa silloinkin, kun ehdotusta käsiteltiin muillakin kuin omaa kuntaa välittömästi koskevalta osalta.



suhteessa avustuksensaajiin. Jaoston roolina olisi lähinnä varmistaa avustusprosessin läpinäkyvyyttä ja perustuslaillisuusnäkökulmaa.<sup>9</sup>

Toimintansa aloittava avustusasioiden neuvottelukunta voi antaa esteellisyysäännösten soveltamisen näkökulmasta erityyppisiä selvityksiä ja lausuntoja. Osa on luonteeltaan yleisempiä selvityksiä, joita eivät koske esteellisyysäännökset.<sup>10</sup> Toteutetulla sääntelyllä onkin haluttu erottaa konkreettisiin hallintoasioihin liittyvä valmistelutyö, ja tämä annetaan erillisen avustusasioiden neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston tehtäväksi. Esteellisyyskysymyksiin esityksen valmisteluvaiheessa otettiin siten kantaa, että todettiin, että jaoston jäsenet eivät saisi olla esteellisiä, esimerkiksi työsuhteessa tai muussa sidossuhteessa avustuksensaajiin.<sup>11</sup> Ilmaus viittaa enemmänkin kelpoisuuteen, jotta tällaisia henkilöjä ei valittaisi arviointi- ja avustusjaostoon, vaikka sen mainitaankin koskevan esteellisyttä. Kyse on esteellisytenä lähinnä palvelussuhdejääviydestä.

Hallituksen esityksessä laeiksi arpajaislain ja niihin liittyvien lakien muuttamisesta todettiin osassa liikuntaa ja nuorisoa koskevien valtionavustuspäästösten valmistelussa käytettävän lakisääteisiä toimielimiä, nuorisojärjestöjen arviointi- ja avustustoimikuntaa ja valtion liikuntaneuvostoa, jotka antavat ministeriölle vuosittain lausunnon lainsäädännössä määritellyistä avustuskokonaisuuksista. Neuvostojen toiminnassa noudatetaan hallintolain esteellisyysäännöksiä. Neuvoston jäsen ei osallistu lausunnon antamiseen sellaisessa avustusta koskevassa asiassa, jossa hänen voidaan katsoa olevan esteellinen. Esteellisyys koskee tällöin yksittäisen avustuksen lisäksi koko avustuskokonaisuutta.<sup>12</sup>

Arpajaislainsäädännön muutosta eduskunnassa käsiteltäessä esteellisyyskysymykset nousivat esiin. Valiokunnat olivat tässä myös jossain määrin eri linjoilla. Lausuntovaliokuntana toimineessa sosiaali- ja terveystoimikunnassa esitettiin huoli edunsaajien asemasta tuotonjaon valmistelussa ja siitä,

---

9 HE 132/2016 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta), s. 36.

10 Maa- ja metsätalousministeriö oli hallintolakia säädettäessä halunnut täsmennettäväksi esteellisyysäännöstä siten, että siitä kävisi ilmi, sovelletaanko esteellisyysäännöksiä myös neuvottelukuntiin silloin, kun ne ovat vain lausunnonantavia elimiä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:2, s. 99. Jos neuvottelukunta tai vastaava toimielin antaa lausunnon yleisemmässä merkityksessä ilman liityntää konkreettiseen asian käsittelyyn, asian voidaan katsoa olevan selvityksestä, jolloin esteellisyysäännökset eivät tulisi sovellettaviksi.

11 Esitys valtioneuvoston asetukseksi avustusasioiden neuvottelukunnasta 18.3.2016 (4 §), s. 2. [http://stm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/stm-pyytaa-lausuntoja-avustusasetuksista](http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/stm-pyytaa-lausuntoja-avustusasetuksista); eduskunnassa käsiteltävänä oleva luonnos. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-88317.pdf>; luonnos 14.10.2016 (perustelut) <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-88319.pdf>.

12 HE 132/2016 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta), s. 16.

mistä syntyy pätevyys ja osaaminen arvioida yksittäisiä ehdotuksia ja niiden oikeellisuutta suhteessa avustuslinjauksiin, kun avustusjaoston jäsenillä ei saisi esityksen mukaan olla sidonnaisuuksia avustettavaan järjestöihin. Edunsaajat olivat korostaneet sitä, että avustusjärjestelmiä kehitettäessä lähtökohtina tulisi olla järjestöjen autonomian kunnioittaminen ja hallinnollisen taakan vähentäminen. Valiokunta esitti, että hallintovaliokunta harkitsisi kaksipuolisen valmistelumenettelyn hallinnollista tarkoituksenmukaisuutta ottaen myös huomioon prosessin oikeudenmukaisuus, tasapuolisuus ja läpinäkyvyys sekä hallintolain esteellisyyttä koskevat säännökset.<sup>13</sup>

Mietintövaliokuntana hallintovaliokunta korosti sitä, että tämän päivän yhteiskunnassa on entistä painokkaammin huolehdittava siitä, ettei avustustenmenettelyyn liity esteellisyyden muodostavia seikkoja miltään osin. ”Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu, että toiminnan on oltava niin avointa, että sitä voidaan tarkastella ja arvioida objektiivisesti myös ulkopuolisten näkökulmasta. Toiminnan tulee myös näyttää ulkopuolisen kannalta puolueettomalta. Esteellisyyden merkitys perustuu erityisesti sen preventiiviseen eli ennalta ehkäisevään oikeussuojavaikutukseen. Esimerkiksi lausuntoja tehtävänänsä antavan toimielimen kokoonpanoa arvioitaessa on pohdittava, voiko lausunnon antaminen asiassa annettavan ratkaisun perusteella tuottaa toimielimen jäsenelle tai hänen edustamalleen intressitaholle erityistä hyötyä tai vahinkoa”.

→ *Se, että terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin toimialaa edustavia järjestöjä ja yhteisöjä sekä toimialan merkittäviä yhteistyötahoja kuullaan jaostoa asetettaessa ei kuitenkaan sellaisenaan vielä merkitse, että jäsenten puolueettomuus vaarantuu esteellisyyden muodostamalla tavalla.*

Valiokunta piti selvänä, ettei uudistettavassa järjestelmässä arviointi- ja avustusjaoston jäsenenä voi olla edunsaajien edustajia tai näiden nimeämiä edustajia. Se, että terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin toimialaa edustavia järjestöjä ja yhteisöjä sekä toimialan merkittäviä yhteistyötahoja kuullaan jaostoa asetettaessa ei kuitenkaan sellaisenaan vielä merkitse, että jäsenten puolueettomuus vaarantuu esteellisyyden muodostamalla tavalla.

---

13 StVL 9/2016 vp – HE 132/2016 vp. Jääviiskysymys mainittiin erikseen vielä sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa (19.12.2016) valtioneuvoston asetuksesta sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnasta. Jääviiskysymyksestä todettiin lausunnoissa esitetyin täysin päinvastaisia näkemyksiä. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaisesti korostettiin sitä, että arviointi- ja avustusjaoston jäsenenä ei voi olla edunsaajien edustajia.

”Avustusten myöntämisessä on kysymys hallintopäätösten tekemisestä, joka tulee myös valmistelun osalta tapahtua hyvän hallinnon periaatteita noudattaen puolueettomasti. Esteellisyyksikysymyksiin on syytä suhtautua nykyisin ja etenkin meneillään olevassa uudistusvaiheessa asianmukaisella vakavuudella. Tämä merkitsee myös sitä, että on vältettävä rakenteellista esteellisyyttä, johon liittyy muun muassa se seikka, että edunsaajat ovat tavalla tai toisella muutoin kuin normaalilla hakemusmenettelyllä mukana etuusasioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Ongelmaa ei poista se, että yksittäistapauksessa pidäytytään oman intressiryhmän asian käsittelystä. Rakenteellista esteellisyyttä pahentaa tilanteiden toistuminen. Ei voida toimia niin, että rakenne on sellainen, että toistuvasti ja ikään kuin vuorotellen niin sanotun oman asian käsittelyssä jäävätään itsensä. Sellaista jäävittömyyttä ei voida luonnollisestikaan uskottavasti perustella.”

Valiokunta korosti sitä, että normaalissa hakemusten hallinnollisessa menettelyssä on maassamme käsiteltävänä varmuudella myös sellaisia asioita, jotka vaativat vähintään vastaavaa tai jopa olennaisesti suurempaa asiantuntemusta kuin rahapeliin tuotonjaossa edunsaajille tarvitaan. ”Siitä huolimatta asiat voidaan normaalissa hallinnollisessa päätöksenteossa ratkaista korkealla asiantuntemuksella ilman, että asianosaiset ovat muussa asemassa kuin hakijoina vaikuttamassa asian valmisteluun ja päätöksentekoon. Puolueettomuusriski ei koske ainoastaan niin sanotun oman intressipiirin asian käsittelyä, vaan myös muiden käsittelyssä mukana olevien intressipiirien asioiden käsittelyä keskinäisriippuvuuksista johtuen. Sitten on vielä kysymys niiden edunsaajaryhmien asemasta, joilla ei ole niin sanottua edustajaansa avustusasioiden valmistelussa.”<sup>14</sup>

Koska avustusasioiden neuvottelukunnan ja sen arviointi- ja avustusjaoston tehtävät voivat sisältää julkisen vallan käyttöä, hallintovaliokunta piti välttämättömänä selvyuden ja johdonmukaisuuden vuoksi sekä sen varmistamiseksi, ettei asetustason normiin jää julkisen vallan käytön sisältäviä tehtäviä, että lakiin otetaan riittävät säännökset neuvottelukunnan ja jaoston tehtävistä.<sup>15</sup> Lakiin tehtiin lisäyksenä 20 a §, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijaelimenä 20 §:n 2 momentin tarkoitettujen avustusten valmistelussa on sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta ja sen arviointi- ja avustusjaosto, jotka valtioneuvosto asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnan tehtävänä on antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen kohdistuvan avustustoiminnan linjauksista ja strategisista suuntaviivoista

---

14 HaVM 25/2016 vp – HE 132/2016 vp, s. 16-17.

15 HaVM 25/2016 vp – HE 132/2016 vp, s. 11.

sekä kehittää ja arvioida avustuspolitiikkaa ja järjestötoimintaa. Neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston tehtävänä on antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnettävien avustusten jaosta sekä tehdä arviointeja avustettavien järjestöjen toiminnasta. Neuvottelukunnan ja jaoston lausunnot eivät sido sosiaali- ja terveysministeriötä. Neuvottelukunnan ja sen jaoston tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.<sup>16</sup>

Lakiin ei tehty omaa esteellisyysääntelyä, eikä esteellisyysäännösten soveltamiseen konkreettisissa tilanteissa otettu kantaan. Hallintolain esteellisyysäännökset, muutkin kuin asetusluonnoksen perusteluosassa mainittu palvelussuhdejäävi, tulevat sovellettavaksi pääsääntöisesti arviointi- ja avustusjaoston työskentelyyn hallintolain tulkinnan ja ratkaisukäytännön perusteella, koska sitä pidetään hallintoasioiden käsittelyyn valmisteluna konkreettisesti osallistuvana lailla perustettuna toimielimenä. Peruslähdekohtana olevan asianosaisjäävin sekä palvelussuhdejäävin ohella tulevat sovellettaviksi myös esimerkiksi intressi- ja yhteisöjäävi<sup>17</sup> sekä tulkintakäytännöltään ongelmallinen yleislausekkeeseen perustuva jääviys. Yhteisöjääviydessä on myös intressijääviyden tyyppinen laajennus.<sup>18</sup> Henkilöitä, jotka ovat esteellisiä huomattavan osan asioiden käsittelyssä, ei yleensä tule valita toimielimeen.<sup>19</sup> Jäsenten ja varajäsenten vähäinen lukumäärä huomioon ottaen esteellisyysäännökset vaikuttavat myös kelpoisuuteen valittaessa henkilöitä toimielimeen. Satunnainen esteellisyys ei ole este valinnalle.<sup>20</sup>

- 
- 16 Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioden neuvottelukunnasta (1555/2016). Arviointi- ja avustusjaostossa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä enintään viisi muuta jäsentä ja heillä henkilökohtaiset varajäsenet. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston kuultuaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin toimialaa edustavia järjestöjä sekä toimialan merkittäviä yhteistyötahoja (3 §).
- 17 Vrt. lääketieteellisestä tutkimuksesta annetun lain (986/1999) 19 §:ssä säädetään eettisen toimikunnan jäsenen esteellisyydestä viittaamalla hallintolakiin. Esteellisyys aiheutuu esim. jos tutkimuksen aloittaminen tuo tutkimusrahoitusta toimikunnan jäsenelle, luo työsuhteen jäsenen lähisukulaiselle tai jos toimikunnan jäsen toimii lääketutkimusta suunnittelevan yrityksen palkattuna asiantuntijana. Jos eettisen toimikunnan jäsen omistaa osakkeita tutkimusta tekevässä yhtiössä, ei häntä pelkästään sen tähden pidetä esteellisenä. Tiina Satti: Ihmiseen kohdistuvat lääketutkimukset ja eettiset toimikunnat niiden valvojina. Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVI:2003. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2003, s. 467–541, erityisesti s. 483, 488; HE 229/1998 vp, s. 20.
- 18 Johtava ja vastuunalainen asema yhteisössä, joka on asianosainen tai jolle on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa, aiheuttaa esteellisuuden yhteisöjäävinä. Rivijäsenyyden yhdistyksessä ei ole katsottu aiheuttavan intressijääviyttä. Eriyisen hyödyn ja vahingon tulee olla siis nimenomaan kyseisen oikeushenkilön kohdalla ennakoitavissa olevaa, huomattavaa ja todennäköistä.
- 19 Esteellisyysäännöksiin ei voida välttämättä kokonaan tavoittaa objektiviteettiperiaatteen puolueettomuusvaatimusta. Yleensäkin sellaista vaikutelmaa ei saa syntyä, että järjestön johdon hyvät tai huonot välit virkamiehiin voisivat vaikuttaa avustuspäätöksiin. Heikki Hallila, Liikuntajärjestöjen valtionavustukset. Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32, s. 14, 27.
- 20 Asetusluonnoksen ei muiston perusteluosan maininnoilla siitä, että jaoston jäsenet eivät soisi olla esteellisiä, esimerkiksi työsuhteessa tai muussa sidossuhteessa avustuksensaajiin, on tarkoitus ohjata kelpoisuutta ja ennakoita esteellisyytilanteita. Sidossuhde itsessään on kuitenkin varsin yleinen määritelmä kelpoisuuslähdekohtaksi, koska sidoksia on varsin erilaisia myös esteellisyysäännösten soveltamisen näkökulmasta.

## Lausunnot ja lausuntojäävi

Esteellisyysäännösten soveltamisessa lausuntojen antamiseen esiintyy erilaisia tilanteita. Ensinnäkin viranomainen voi pyytää lausunnon<sup>21</sup> ulkopuoliselta asiantuntijalta, joko kertaluontoisesti tai lausuntoa kysytään vakiintuneesti. Lausuntoa voidaan pyytää myös monijäseniseltä toimielimeltä, joka on viranomaiseen nähden ulkopuolinen.<sup>22</sup> Lausunnon antaja voi olla osa myös viranomaisen omaa organisaatiota, jolloin ei sovelleta lähtökohtaisesti kahden instanssin jääviä,<sup>23</sup> joka on yksi yleislausekkeen tulkintatilanteista. Jos lausuntoa antaa ulkopuolinen taho, kahden instanssin jääviys lausunnon antamisen ja päätöksenteon välillä voi tulla kysymykseen.<sup>24</sup> Tätä kutsutaan usein lausuntojääviksi.

Esteellisyysäännösten soveltamisala on sidoksissa hallintolain soveltamisalaan. Lausunnonantajan toiminta ei aina ole julkisen hallintotehtävän hoitamista tai vaihtoehtoisesti hänen ei katsota osallistuvan asian käsittelyyn.<sup>25</sup> Jos viranomainen pyytää lausuntoja ulkopuolisilta asiantuntijoilta, lausunnonantajan esteellisyyttä arvioidaan sen perusteella, mikä merkitys asianomaisella lausunnolla on asian ratkaisemisen kannalta.<sup>26</sup> Jos asiantuntija antaa vain kirjallisen lausunnon tietystä asiasta, kyse ei ole välttämättä osallistumisesta asian käsittelyyn hallintolain tarkoittamalla tavalla. Mikäli ulkopuolisen asiantuntijan tehtävänä on hoitaa laissa olevan erillisen sääntelyn mukaisesti julkinen hallintotehtävä, esteellisyysperusteita sovelletaan häneen hallintolain 2 §:n 3 momentin perusteella. Esteellisyysäännösten soveltamista asiantuntijoihin onkin säännelty monissa erityissäännöksissä esteellisyysäännösten tulkinnallisen ulottuvuuden epävarmuuden vuoksi.

---

21 Hyvään hallintoon kuuluu myös se, että päätöksen perusteluissa ratkaisija ei saa viitata vain lausuntoon, vaan sen tulee perustella ratkaisunsa itsenäisesti. Esim. KHO 27.8.2010/1972.

22 Ks. esim. apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 5.6.1997 63/1/97, jonka mukaan kunnan ottaessa kantaa ja antaessaan lausuntoja valtion viranomaisille, tulee ottaa huomioon se, että lausunnon antajat eivät ole esteellisiä.

23 Esim. KHO 2003:98 katsottiin, että työryhmässä toimiminen ei aiheuttanut esteellisyyttä. Myös esim. KHO 1985 A II 47, jossa sama henkilö oli antanut lausunnon ja ollut päättämässä asiasta kahdessa toimielimessä, mikä ei aiheuttanut esteellisyyttä.

24 Ks. Mäenpää 2013, s. 327–328.

25 Ks. KHO 1994 A 40 vakuutusyhtiölain asiantuntijat, jotka antoivat toimiluvan peruuttamista koskevan asian käsittelevä varten lausunnon, eivät käsitelleet toimiluvan peruuttamisasiaa vaan antoivat pelkästään tätä koskevaa selvitystä. Vrt. kuitenkin EOA 17.6.2003 Dnro 1064/4/01 liittyen Kelan käyttämien asiantuntijalääkärien esteellisyyteen. Oikeusasiames ei pitänyt heidän lausuntoaan vain todisteluna, vaan asian käsittelyyn osallistumisena. Ratkaisussa KHO 2011:86 oli kyse siitä, millaisiin toimielimiin esteellisyysäännökset ulottuvat liittyen ohjausryhmiin ja konsultteihin. Ks. kuitenkin esim. PeVL 28/2008 vp – HE 66/2008 vp, s. 3, jonka mukaan julkisen hallintotehtävän käsitteeseen sisältyy muun muassa ulkopuolisen asiantuntijan käyttäminen asian selvittämisessä.

26 HE 72/2002 vp (Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta), s. 87.

Lausunnonantajan esteellisyttä arvioidaan sen perusteella, mikä merkitys asianomaisella lausunnolla on asian ratkaisemisen kannalta.<sup>27</sup> Mitä sitovammasta tai rutiininomaisemmasta ja kiinteämmin asian käsittelyyn kuuluvasta lausunnosta on kyse, sitä enemmän vaakakuppi painuu esteellisyssäännösten soveltamisen suuntaan. Mitä enemmän katsotaan olevan kyseessä vain selvityksen, sitä enemmän tulkinta menee siihen suuntaan, ettei konkreettisia esteellisyssäännöksiä sovelleta. Tämäkään ei tarkoita, etteikö päätöksenteon objektiivisuus voisi edellyttää erityisiä järjestelyjä.<sup>28</sup> Oleellinen seikka esteellisyssäännösten soveltamisen näkökulmasta on luonnollisestikin se, liittykö lausunnon antaminen yksittäiseen hallintoasiaan vai onko kyseessä yleisemmän lausunnon antaminen. Yleisempää lausuntoa selvityksen muodossa voidaan pyytää myös asianosaisilta.

Lausuntoihin liittyvät esteellisyysskysymykset ovat monitahoinen sääntelykokonaisuus, joka liittyy siihen, että lausunnolla ei ole välttämättä selkeää yhtä oikeudellista merkityssisältöä. Esteellisyysskysymyksen tulkitaan sen pohjalta, millaisesta lausunnosta on kyse ja mikä merkitys sillä on hallintoasian käsittelyn ja päätöksenteon kokonaisuudessa.

### Lausuntoihin liittyvien esteellisyysskysymysten tulkinta

- Lausuntoa ei katsota hallintoasian käsittelyksi vaan lähinnä selvityksen antamiseksi.
- Lausunnon antaminen ei ole hallintoasian käsittelyä, esteellisyssäännökset eivät tule suoraan sovellettaviksi, mutta voitaisiin ulottaa joissakin tilanteissa puolueettomuusvaatimuksen vuoksi (esim. intressiedustamisen tyyppisissä tilanteissa kuitenkin niin, että asianosaisjäävitystilanteet otetaan huomioon).
- Hallintolaki säädetään suoraan sovellettavaksi, kuten esimerkiksi yliopistolain 33 § 3 momentissa liittyen ulkopuolisiin asiantuntijoihin. Tietyt esteellisyssäännökset voitaisiin kuitenkin erityyssääntelyin sulkea pois.
- Esteellisyssäännökset tulevat suoraan sovellettaviksi, koska lausuntoa pidetään hallintoasian käsittelynä.
- Lausuntojääviin, eli osallistumiseen saman asian käsittelyyn sekä lausunnon antajana että päätöksentekijänä, suhtaudutaan kahden instanssin jäävin erityistilanteena. Tämä tulee kyseeseen, jos osallistuminen tapahtuu kahdessa erityyppisessä ominaisuudessa.

27 Korkein hallinto-oikeus on käyttänyt toisinaan myös tulkinnallisesti esteellisyssperusteen syntymättömyyden yhteydessä argumenttina sitä, että esteellisyssäännökset eivät tulisi sovellettavaksi, koska toiminta ei ole soveltamisalan mukaista eli välitöntä liittymistä asian käsittelyyn, kuten ratkaisussa KHO 10.11.1998/2478. Oikeuskansleri on pitänyt mahdollisena, että asiantuntijalausunnon antamiseen sovelletaan hallinto-oikeudellisia esteellisyssäännöksiä (OKA 21.11.2000 621/1/00). Ratkaisussaan hän on ottanut esiin kysymyksen vaikutuksen välillisyydestä, minkä vuoksi esteellisyttä ei lopulta syntynyt.

28 Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä AOA 31.12.2001 Dnro 965/4/98; ks. myös kirje 26.8.1996 dnro 1566/2/96.

→ *Yleisempää lausuntoa selvityksen muodossa voidaan pyytää myös asianosaisilta.*

Asiantuntijoiden esteellisyyskysymyksen kohdalla on tapahtunut tiukentumista, vaikka se ei olekaan ollut systemaattista. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan katsonut (AOK 24.9.1997 668/1/96), että silloisen terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen olisi tullut antaa pysyville asiantuntijoilleen ohjeet painottaen asianomaisen lääkärin omaa velvollisuutta esteellisyyskysymyksen ratkaisussa. Mikäli asiantuntija on oikeusturvakeskukselle esittänyt epäilynsä esteellisyydestään, sen tulisi ottaa epäily huomioon ja rajatapauksessa pyytää asiantuntijalausunto joltakin toiselta saman erityisalan pysyvältä asiantuntijalta.<sup>29</sup> Pysyvien asiantuntijoiden rooli on säännöllinen ja kiinteä, jolloin esteellisyyssäännösten tulkinta painottuu niiden soveltamisen suuntaan. Samoin johto- ja ohjausryhmien kohdalla tulkinta on tiukentunut. Kun kyse on yhden viranomaisen omasta johtoryhmästä, jolla katsotaan olevan valmisteluun liittyviä tehtäviä, tulkinta on se, että hallintolaki tulee sovellettavaksi.<sup>30</sup>

Asian käsittelyn kannalta välttämättömiin asiantuntijalausuntoihin on suhtauduttu esteellisyyden näkökulmasta eri tavoin kuin harkinnanvaraisempiin lausuntoihin.<sup>31</sup> Hallintolain hallituksen esityksessäkin korostettiin sitä, että pyydettyä lausuntoa ulkopuolisilta asiantuntijoilta lausunnonantajan esteellisyyttä arvioidaan käytännössä sen perusteella, mikä merkitys asianomaisella lausunnolla on asian ratkaisemisen kannalta. Viranomaisella on myös yleinen velvollisuus arvioida sen kohteen mahdollisia sidonnaisuuksia ja konkreettista esteellisyyttä, jolta asiantuntijalausuntoa pyydetään.<sup>32</sup> Sidonnaisuudet, myös niissä tilanteissa, joissa muodolliset esteellisyyssäännökset eivät tule kysymykseen, tulee ottaa huomioon asiantuntijalausunnon arvioinnissa.

---

29 Ks. esim. Ohjeita asiantuntijoille. [http://www.valvira.fi/ohjaus\\_ja\\_valvonta/terveydenhuolto/ammattihenkilöiden\\_valvonta/pysyvät\\_asiantuntijat/ohjeita\\_asiantuntijoille](http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/terveydenhuolto/ammattihenkilöiden_valvonta/pysyvät_asiantuntijat/ohjeita_asiantuntijoille).

30 Esim. eduskunnan oikeusasiamies on [EOA 28.12.2011 Dnro 1151/2/10] arvioinut kunnallisen johtoryhmän jäsenen esteellisyyttä hallintolain esteellisyyssäännösten perusteella. Käsittelyä johtoryhmässä pidettiin asian valmisteluna, jota siis esteellisyyssäännökset koskivat. Vastaavasti eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi liittyen tulliin johtoryhmään (AOA 25.5.2016 Dnro 5606/2/15).

31 Vrt. esim. lausuntojen eroja ratkaisussa Helsingin HAO 4.6.2013 13/0427/2.

32 Esim. AOK 31.7.1996 846/1/94.







# Jussi Ahokas & Päivi Rouvinen-Wilenius

Järjestöjen rahoitus  
hyvinvointitalouden  
visiossa



# Jussi Ahokas & Päivi Rouvinen-Wilenius

## Järjestöjen rahoitus hyvinvointitalouden visiossa

Järjestöjen toiminta edistää hyvinvointia, millä on myös taloudellista merkitystä. Järjestöjen rahoitusjärjestelmän on annettava järjestöille autonomista liikkumatilaa, jotta ne voivat tehdä hyvinvointi-investointeja ja yhteiskunnallisesti merkittäviä sosiaalisia innovaatioita. Valtionavustusjärjestelmän uhkakuvassa valtion poliittinen ohjaus järjestöjä kohtaan kasvaa, tavoitekuvasa järjestöjen rahoitusta ohjaa niiden itsensä luoma kansalaisyhteiskuntastrategia.

Hyvinvointitaloudessa hyvinvointi ja hyvä elämä ovat taloudellisen toiminnan tavoiteltu lopputulos. Hyvinvointitalousajattelussa hyvinvointi ymmärretään laaja-alaisesti. Se on yksilöllinen fyysinen, henkinen, hengellinen ja sosiaalinen tila, joka rakentuu riittävästä voimavaroista sekä mielekkästä tekemisestä ja osallisuudesta. Hyvinvointitalous kiteytyy viime kädessä tavoitteeseen tehdä yhdessä hyvä elämä kaikille. Tämä on hyvinvointitalousvision perusta.

Sen lisäksi, että hyvinvointitalous on yhteiskunnallinen visio, se on myös konkreettinen talousmalli, jota yhteiskuntapolitiikalla – tai hyvinvointitalouspolitiikalla – tavoitellaan. Siinä keskiössä on sekä yksilöllisen että kollektiivisen hyvinvoinnin kerryttäminen.

Hyvinvointitalous on myös järjestölähtöinen tulevaisuuskäsite, jonka avulla on mahdollista hahmotella erilaisia tulevaisuuden skenaarioita erityisesti hyvinvoinnin ja talouden kentällä mutta myös laajemmin yhteiskunnassa.

Järjestöillä ja kansalaistoiminnalla ylipäätään on tärkeä rooli hyvinvointitaloudessa. Järjestöt sekä tukevat ja lisäävät ihmisten voimavaroja että synnyttävät osallisuutta ja yhteistoimintaa, jossa voimavarat muuttuvat varsinaiseksi hyvinvoinniksi. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden järjestöt

ovat yhteiskunnassamme keskeisiä hyvinvointi-investoijia ja hyvinvoinnin rakentajia. Niiden terveyttä ja hyvinvointia edistävä sekä osallisuutta vahvistava toiminta parantaa joka päivä hyvän elämän edellytyksiä eri ihmisryhmissä.

→ *Sosiaali- ja terveysalan järjestöt ovat keskeisiä hyvinvointi-investoijia ja hyvinvoinnin rakentajia.*

Jotta järjestöt voisivat toimia tässä roolissaan, niillä on oltava riittävät taloudelliset resurssit. Tässä artikkelissa tarkastelemme koko järjestökentän rahoitusta hyvinvointitalouden visiosta käsin. Usein järjestöjen rahoitusta on tarkasteltu tietyn järjestösektorin tai päärahoituslähteen näkökulmasta, mutta tässä artikkelissa pyrimme luomaan yleiskuvaa järjestöjen rahoituksesta. Pohdimme ennen kaikkea sitä, mitä rahoitusjärjestelmältä edellytetään, jotta se takaa hyvät toimintaedellytykset järjestöille.

Näkemyksemme mukaan rahoitusjärjestelmän on annettava järjestöille ja kansalaistoiminnalle riittävä autonomia sekä liikkumavaraa toteuttaa strategisia hyvinvointi-investointeja ja synnyttää uusia sosiaalisia innovaatioita. Suomessa rahoituksen monipuolisuus on voimavara, josta kannattaa pitää kiinni myös tulevaisuudessa.

Tarkastelemme järjestöjä hyvinvointi-investoijina ja tuomme esiin järjestöjen sekä kansalaistoiminnan hyvinvointitaloudellisen investointiluonteen. Lisäksi tarkastelemme eri vaihtoehtoja järjestöjen toiminnan rahoittamiseen ja esitämme skenaarioita siitä, miten eri rahoitustapojen vahvistuminen vaikuttaisi järjestöjen autonomiaan ja kykyyn tehdä hyvinvointi-investointeja.

## Järjestöt hyvinvointi-investoijina

Hyvinvointitalous yhteiskunta- ja talousmallina rakentuu hyvinvointi-investoinneista. Ne ovat yhteiskunnallisten panosten käyttöä siten, että panostukset tuottavat tulevaisuudessa lisää hyvinvointia ja vahvistavat hyvinvoinnin sekä hyvän elämän edellytyksiä. Hyvinvointi-investointien panokset voivat olla esimerkiksi rahaa, henkilötyövuosia tai hyödykkeiden käyttöä.<sup>1</sup>

Hyvinvointi-investointeja tehtäessä hyvinvointi on tavoiteltava päämäärä. Hyvinvointitalousajattelussa hyvinvointi on kuitenkin myös pääomaa tulevaisuuden hyvinvoinnin tuottamisessa. Tämän päivän hyvinvointi luo edellytyksiä

---

1 Ks. Rouvinen-Wilenius ja Ahokas 2016.

tulevaisuuden hyvinvoinnille. Hyvinvointi-investointeja onkin mielekästä hahmottaa hyvän kehän -ajattelun kautta<sup>2</sup>.

Hyvinvointitaloudessa hyvinvointi-investointeja voi tehdä käytännössä kuka tahansa. Valtiojohtoisesti voidaan toteuttaa esimerkiksi palvelujärjestelmän uudistus, jonka myötä hyvinvointi- ja terveyserot kaventuvat. Kunnissa voidaan investoida muun muassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen esimerkiksi hiekoittamalla liukkaita kävelyteitä, tarjoamalla koululaisille ravitseva välipala tai huolehtimalla kirjaston resursseista. Seurakunnat voivat tehdä hyvinvointi-investointeja tarjoamalla kerhotoimintaa tai muuta matalan kynnyksen yhteisöllistä toimintaa. Yritykset voivat kehittää hyvinvointia lisääviä tai terveellisiä tuotteita mutta myös panostaa henkilöstönsä hyvinvointiin esimerkiksi hyvällä johtamisella ja edistämällä työhyvinvointia. Yksilöt voivat tehdä hyvinvointi-investoinnin itseensä esimerkiksi muuttamalla elintapojaan siten, että hyvinvoinnin edellytykset vahvistuvat.

Yksilöt voivat myös tehdä hyvinvointi-investointeja, jotka kohdistuvat muihin ihmisiin. Esimerkiksi joulukuussa 2016 Vailla vakinaista asuntoa ry:n ja ruokapalveluyritys Woltin yhteinen tempaus tarjota jouluaterioita asunnottomille sai mukaan runsaasti ihmisiä. Woltin käynnistämän tempauksen alkuperäinen tarkoitus oli tarjota viiden euron jouluaterioita asunnottomille. Joulun tavoite tuli nopeasti täytettyä – VVA:lla käy syömässä päivittäin 40–60 asunnottomia – mutta kampanjaa päätettiin jatkaa niin, että ilmaisia aterioita tarjotaan myös vuoden 2017 puolella.

Edelliset esimerkit osoittavat, että hyvinvointi-investoinnit voivat olla moninaisia. Toiset ovat laajempia ja kohdistuvat rakenteisiin ja järjestelmiin. Tällainen on esimerkiksi sote-uudistus, joka voidaan määritellä strategiseksi hyvinvointi-investoinniksi. Toiset ovat puolestaan pienimuotoisia ja usein toistuvia. Esimerkiksi terveyskeskuskäynti, juoksulenkki tai kerhotapaaminen ovat operationaalisia hyvinvointi-investointeja, jotka tukevat ja tuottavat välittömästi hyvinvointia yksilöille. Ne kuitenkin yleensä edellyttävät tapahtuakseen jonkinlaista strategista investointia, joka on aiemmin luonut niille edellytykset.

Järjestöt ovat suomalaisessa yhteiskunnassa merkittäviä hyvinvointi-investoijia. Sekä sosiaali- ja terveysjärjestöt, nuorisojärjestöt että liikunta- ja urheilujärjestöt edistävät toiminnallaan hyvinvointia ja hyvän elämän edellytyksiä monin eri tavoin ja niiden hyvinvointi-investoinnit kohdistuvat kattavasti eri ihmisryhmiin. Järjestöt tekevät sekä laajempia strategisia että jokapäiväisiä operationaalisia hyvinvointi-investointeja.

---

2 Ks. esim. Hagfors ja Kajanoja 2010.

Osa järjestöjen operationaalisista hyvinvointi-investoinneista liittyy julkisen sektorin tekemien strategisten hyvinvointi-investointien toimeenpanoon, kun taas osa liittyy suoraan järjestölähtöisiin strategisiin hyvinvointi-investointeihin. Järjestöt ovat esimerkiksi luoneet itse uudenlaisia toimintamalleja tai alkaneet toimia sellaisella yhteiskunnan alueella, jolla ei aiemmin ole ollut lainkaan hyvinvointia vahvistavaa toimintaa.

Esimerkiksi vuonna 2016 SOSTE-palkinnon saanut Nuorten mielenterveysseura Yeesin toiminta on hyvä esimerkki hyvinvointi-investoinnista, joka kohdistuu osallisuuden vahvistamiseen ja mielenterveyden edistämiseen. Siinä keskeistä on vaikuttaminen asenneilmapiiriin ja mielenterveyskysymysten esiin nostaminen nuorten parissa.

Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat usein se taho, joka vastaa palvelujärjestelmän ulkopuolelle jääneiden ihmisten avuntarpeeseen. Tällä työllä on suuri merkitys ihmisille, jotka ovat ajautuneet tai ajautumassa yhteiskunnan marginaaliin. Järjestöjen tekemien hyvinvointi-investointien merkitystä ei aina ole syytä edes mitata palvelujen volyymin kautta, vaan jo muutamiakin ihmisten saama tuki ja kokemus osallisuudesta saattaa olla yhteiskunnallisesti merkittävä satsaus.

→ *Järjestöjen työllä on suuri merkitys ihmisille, jotka ovat ajautuneet tai ajautumassa yhteiskunnan marginaaliin.*

Järjestöt ovat luoneet hyvin monia uudenlaisia ja asiakaslähtöisiä konsepteja esimerkiksi päihde-, mielenterveys- ja asumispalveluihin, unohtamatta monia ajan saatossa hyvinvointivaltion toimintamuodoiksi siirtyneitä palveluita. Monet järjestöjen kehittämät hyvinvointia tukevat toimintamallit ovat myös päätyneet hyvinvointivaltiossa strategisiksi investoinneiksi, esimerkiksi neuvolajärjestelmä tai monet sosiaalihuollon tehtävistä. Koska järjestöt toimivat lähellä ihmisiä, niillä on usein hyvä asiakas- ja asiantuntemus, jota voidaan hyödyntää palveluiden kehittämisessä. (ks. Aalto-Matturi tässä julkaisussa)

Viime vuosina kehitys on näyttänyt siltä, että yhteiskunnassa yhä enemmän kavennetaan heikommassa asemassa olevien edellytyksiä selviytyä ja pärjätä. Taloudellisiin paineisiin vedoten pyritään karsimaan universaalia sosiaalipolitiikkaa ja minimoidaan hyvinvointi-investointeja. Heikommassa asemassa olevien auttaminen jää yhä useammin yksinomaan järjestöjen harteille. Kun näin käy, samalla järjestöjen resurssien käyttö uusiin innovaatioihin vähenee ja mahdollisuudet luoda uusia toimintatapoja kapenevat.

→ *Järjestöt rakentavat osallisuuden mahdollisuuksia etenkin niille, joilla on jokin ulkoinen tai sisäinen toimintarojoite.*

Sen lisäksi, että järjestöt lisäävät ihmisten voimavaroja, ne ovat merkittäviä osallisuuden mahdollisuuksien rakentajia erityisesti niille ihmisille, joilla on jokin ulkoinen tai sisäinen toimintarajoite, kuten sairaus tai niille, jotka ovat ajautuneet pitkäaikaiseen työttömyyteen. Yksi tärkeimmistä hyvinvointitalouden päämääristä on osallisuus. Se on riittävien voimavarojen rinnalla toinen välttämätön hyvinvoinnin osatekijänä. Vasta yksilöiden osallisuus mahdollistaa hyvinvoinnin ja ihmisarvon toteutumisen. Kuten voimavaroja, myös osallisuutta voidaan vahvistaa järjestöjen hyvinvointi-investoinneilla.

Osallisuuden rakentamiseen liittyy oleellisesti kysymys demokratiasta ja sen toteutumisesta. Tämä on tärkeää aikana, jolloin työttömyys ja muut syrjäytymisen riskitekijät haastavat turvallisuutta ja yhteiskuntarauhaa. Spontaani kansalaistoiminta ja radikaalittkin protestiliikkeet ovat Suomessa yleensä nopeasti järjestäytyneet yhdistyksiksi<sup>3</sup>. Suomessa järjestöjen yksi keskeinen tehtävä onkin ollut kanavoida kriittisiä ääniä päätöksentekoon siten, että yhteiskuntarauhan edellytykset säilyvät. Viime vuosina Suomessa on syntynyt ääriliikkeitä aiempaa enemmän, mikä voi ennen pitkää uhata yhteiskuntarauhaa. Siksin rauhanomaisen mutta kriittisen järjestötoiminnan edellytyksistä huolehtimista voidaan pitää tärkeänä hyvinvointi-investointina.

## Järjestöjen rahoituksen nykyiset muodot

Järjestöjen hyvinvointi-investointeja rahoitetaan useasta lähteestä. Seuraavassa tarkastelussa eri rahoitusmuodot on jaoteltu sen mukaan, mikä on valtion rooli rahoituksessa. Tämä on Suomen järjestörahoituksen rakenteiden ja viimeaikaisen yhteiskunnallisen keskustelun näkökulmasta perusteltu jaottelu: valtion rooli järjestöjen rahoituksessa on yleensä ollut Suomessa suuri ja viime aikoina sitä on haluttu eri puheenvuoroissa sekä lisätä että vähentää. Jaottelun kautta päästään myös käsiksi järjestöjen hyvinvointi-investointien, sekä strategisten ja innovaatioita luovien että operationaalisten ja strategioita toimeenpanevien, edellytyksiin.

Tämän jaottelun mukaan Suomessa järjestöjen toteuttamien hyvinvointi-investointien rahoitusvaihtoehdot ovat suora julkinen rahoitus, julkisen valtion tukema rahoitus sekä yksityinen rahoitus. Käytännössä suora julkinen rahoitus on julkisten tahojen järjestöiltä tekemiä palveluiden hankintoja tai järjestöille maksettuja toiminta-avustuksia. Julkisen vallan tukemalla rahoituksella tarkoitetaan tässä julkisen monopolin kautta järjestöille kohdennettua rahoitusta eli julkisen rahapeliyhtiön tuotoista maksettuja järjestöavustuksia.

---

3 Ks. Siisiäinen (1998, 230–232).



Järjestöjen yksityinen rahoitus puolestaan muodostuu järjestöjen varainkeruusta ja pääomatuotoista sekä esimerkiksi yksityisten henkilöiden maksamista palvelumaksuista.

Vuonna 2016 kansalaisjärjestöjen rahoituksen arvioidaan jakaantuneen melko tasaisesti edellä mainittujen rahoitusmuotojen välillä. Järjestöt keräsivät Taloustutkimuksen Vastuullinen lahjoittaminen ry:lle tekemän arvion mukaan varainhankinnalla noin 440 miljoonaa euroa. Rahapelituotoista järjestöjen toimintaa puolestaan rahoitettiin noin 370 miljoonalla eurolla. Järjestöjen kunnilta ja valtiolta saaman rahoituksen tai palvelujen hankintojen summasta ei ole tarkkaa tietoa, mutta esimerkiksi vuonna 2014 valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen tuloista reilu kolmannes muodostui julkisista avustuksista sekä asiakas- ja palvelumaksuista, joista merkittävä osa on julkisia hankintoja. Näin voidaan arvioida, että suoran julkisen rahoituksen osuus järjestöille on suurin piirtein yhtä suuri kuin varainkeruun ja rahapelituotoista tulevan rahoituksen. Koska varainkeruun lisäksi järjestöt keräävät yksityistä rahoitusta myös asiakasmaksuina ja toiminnan muina tuloina, yksityisen rahoituksen kokonaismäärä lienee kolmesta rahoitustavasta kuitenkin suurin.

On huomattava, että eri järjestöillä rahoitus jakautuu eri kanavien suhteen epätasaisesti, minkä vuoksi edellä esitetty yleiskuva ei päde sellaisenaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan järjestöillä julkisen tai julkisesti tuetun rahoituksen merkitys on suuri, kun taas esimerkiksi liikuntajärjestöillä varainkeruun rooli on merkittävämpi. Myös monet kehitysapujärjestöt rahoittavat merkittävän osan toimintaansa varainkeruulla.

## Skenaariot: järjestöjen rahoitus ja hyvinvointi-investoinnit

Seuraavaksi tarkastelemme skenaarioita järjestöjen rahoituksen tulevaisuuden kehityksestä ja arvioimme, miten eri kehityskulut vaikuttaisivat hyvinvointi-investoimisen edellytyksiin. Skenaarioissa lähtökohtana on se, että yksi edellä esitellyistä rahoitusmuodoista kasvattaa merkitystään: sen osuus järjestöjen rahoituksessa kasvaa muita suuremmaksi ja muuttaa sitä kautta järjestötoiminnan luonnetta.

Toisena lähtökohtana tarkastelussa on järjestöjen mahdollisuudet autonomiseen toimintaan. Tämä näkökulma on tarpeellinen siksi, että kaikkien rahoitusmuotojen sisällä on mahdollista säilyttää järjestöautonomia, jos niin halutaan, mutta yhtä lailla autonomiaa voidaan rajoittaa.

Skenaariot ovat yksinkertaistettu jäsennys, eikä niissä huomioida kaikkia mahdollisia rahoitustavasta syntyviä vaikutuksia.

## Skenaario 1: Valtion talutusnuorassa

### Julkisen vallan suoran rahoituksen merkitys kasvaa ja autonomia heikkenee

Ensimmäisessä skenaariossa julkisen vallan suoran rahoituksen osuus kasvaa. Lopulta merkittävä osa järjestöjen rahoituksesta ja joidenkin järjestöjen koko rahoitus tulee suoraan julkisista varoista. Osa rahoituksesta tulee palveluiden ostoista, mutta pääosa julkisesta budjetista rahoitettavista avustuksista.

Rahoituksen keskittyessä myös järjestöjen ohjauksessa siirrytään asteittain kohti tiukempaa sisällöntuotannon valvontaa. Vähitellen myös muiden rahoitusresurssien saatavuutta rajoitetaan, jolloin toimintaa pystytään ohjaamaan haluttuun suuntaan esimerkiksi hallituksen strategisten tavoitteiden mukaan. Kyseessä on hierarkkinen malli, jossa rahoittaja sanelee sisällöt eikä mahdollisuuksia monipuolisten innovaatioiden syntymiselle ole.

Lopputuloksena on siirtyminen kohti Suomessa vähemmän tunnettua, tiukassa julkisen vallan ohjauksessa olevaa järjestömuotoa eli niin sanottua GONGOa (Government-organized non-governmental organization). GONGO on järjestömuoto, jossa toimintaa valvotaan tiukasti kaikilla tasoilla. Usein tällainen järjestö on joko perustettu hallituksen toimesta tai täysin valtion toimesta rahoitettu. Sen tarkoituksena on edistää tiettyjä poliittisia intressejä verhottuna kansalaisjärjestötoimintaan. Järjestö ei voi itsenäisesti päättää toiminnastaan eikä voimavarojen ja resurssien käytöstä. Tyypillisimmin tällaista kansalaisjärjestötoimintaa on suosittu tiukan yhteiskunnallisen valvonnan ja rajoittamisen ilmapiirissä. Esimerkiksi Venäjällä järjestöjen toimintaa valvotaan tiukasti ja ei-toivottua toimintaa tekevät järjestöt voidaan lopettaa.

Tässä skenaariossa mahdollisuudet hyvinvointi-investointeihin riippuvat suoraan rahoittajan eli julkisen vallan halusta toteuttaa niitä. Jos esimerkiksi valtio haluaa panostaa vahvaan terveydenhuoltoon, järjestökenttää voidaan käyttää näiden investointien toimeenpanossa ja hyvinvointi-investoinnit voivat olla hyvinkin kattavia ja kaikkiin ihmisryhmiin kohdentuvia. Jos taas yhteiskunta ei tavoittele tasa-arvoa ja eriarvoisuuden kaventamista, hyvinvointi-investoinnit voivat kohdentua vain tiettyjen intressiryhmien eduksi. Pahimmassa tapauksessa julkisella vallalla ei ole tahtotilaa toteuttaa lainkaan hyvinvointi-investointeja, eivätkä järjestöt voi paikata tätä vajetta, koska niillä ei ole itsenäistä päätäntävaltaa eikä resursseja.



## Skenaario 2: Valtion kumppani

### Julkisen vallan suoran rahoituksen merkitys kasvaa ja autonomia vahvistuu

Myös toisessa skenaariossa julkisen vallan suoran rahoituksen osuus suhteessa muihin rahoitusmuotoihin kasvaa. Yhä useampi järjestö saa rahoituksensa julkisista budjettivaroista. Rahoitus neuvotellaan esimerkiksi ministeriöiden tai maakuntien kanssa vuosittaisissa tulossopimuksissa. Niissä määritellään toiminnan painopisteet sekä väljästi siltä odotettavat tulokset. Järjestöt saavat kuitenkin päättää itsenäisesti toiminnan muodosta, sisällöstä ja toimintatavoista. Rahoituksen jatkuminen edellyttää kevyttä raportointia saavutetuista tuloksista.

Näin siirrytään kohti rahoitusmallia, joka on nyt käytössä esimerkiksi kehitysavussa ja lähialueyhteistyössä. Kuitenkin myös kotimaassa tapahtuvaa järjestötoimintaa on rahoitettu näillä periaatteilla.

Vakaissa ja demokraattisissa valtioissa tämänkaltainen julkinen rahoitus turvaa toimintaedellytyksiä ennakoitavammin kuin vuosittain haettavat avustukset. Toisaalta julkisten määrärahojen kaventuessa rahoitusta usein leikataan.

Rahoitusmallissa järjestön rahoituksesta päätetään vuosittaisten budjettineuvottelujen yhteydessä. Valtiontalouteen sidottu rahoituspohja sisältää isoja riskejä erityisesti silloin, kun yhteiskunnan demokratian tila on uhatuna. Poukkoileva yhteiskuntapolitiikka ei takaa toiminnan jatkuvuutta. Järjestöt voivat kuitenkin etsiä myös muita rahoituskanavia julkisen rahoituksen rinnalle.

Tässä skenaariossa järjestöt voivat tehdä sekä strategisia että operationaalisia hyvinvointi-investointeja, joita julkinen valta rahoituksellaan tukee. Järjestöjen on mahdollista nostaa omasta ideologiastaan nousevia teemoja ja sisältöjä agendalle ja luoda uusia toimintamalleja. Järjestöjen hyvinvointi-investoinnit luovat toimintamalleja, jotka myöhemmin sulautuvat osaksi julkista sektoria. Hyvinvointi-investointien toteutusmahdollisuuksiin liittyy kuitenkin epävarmuutta, jos poliittiset painopisteet tai julkisen talouden tila muuttuvat.

## Skenaario 3: Rahoittaja tietää paremmin

### **Julkisesti tuetun rahoituksen merkitys kasvaa ja autonomia heikkenee**

Kolmannessa skenaariossa rahapelimonopolin kautta jaettava järjestöille korvamerkitty rahoitus säilyttää asemansa ja sen osuus järjestöjen rahoituksessa kasvaa. Rahankäyttö on tiukasti säädeltyä ja rahoituksen käyttökohde on määritelty yksityiskohtaisesti.

Rahoittajan strategisen ohjauksen merkitys kasvaa ja järjestöjen mahdollisuudet suunnata toimintaansa jopa käytännön tasolla kapenevat. Rahoituksen saajien mahdollisuudet vaikuttaa strategiseen ohjaukseen ovat heikot. Raportointiin ja selvitysten tekoon käytetään runsaasti resursseja. Järjestöjen uusia avauksia rahoitetaan jatkuvasti vähemmän ja muun rahoituksen käyttöä rajoitetaan.

Vaikka tällainen rahoitus on väljemmin säänneltyä kuin suora julkinen rahoitus skenaariossa 1, järjestöistä uhkaa vähitellen tulla julkisen vallan jatke. Suomessa järjestöt ovat aina olleet melko lähellä valtiota, mutta esimerkiksi sote-järjestöillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa RAY:n hallitustyöskentelyn kautta rahapeliyhtiön avustuspäätöksiin ja siten harjoittaa merkittävää strategista ohjausta. Uudessa rahoitusmallissa, joka synnytettiin rahapeliyhtiöiden yhdistyessä vuoden 2017 alussa, tämänkaltainen vaikutusmahdollisuus on oleellisesti aiempaa vähäisempi (ks. Jalava tässä julkaisussa).

Hyvinvointi-investointien toteutuminen riippuu pitkälti rahoittajan strategiasta. Niiden kohteet on tarkasti määritelty etukäteen eikä järjestöillä ole mahdollisuuksia poiketa rahoitussuunnitelmasta. Mitä vähäisemmät mahdollisuudet järjestöillä on vaikuttaa rahoitusstrategiaan, sitä kapeammaksi hyvinvointi-investoinnit muodostuvat. Jos rahoitusstrategiaan liittyy myös poliittista ohjausta, järjestölähtöisten investointien edellytykset voivat edelleen heikentyä. Niiden kohdentumista eri yhteiskunnan alueille voidaan säädellä tiukasti.

## Skenaario 4: Järjestöt osaavat itse

### Julkisesti tuetun rahoituksen merkitys kasvaa ja autonomia vahvistuu

Neljännessä skenaariossa julkisen vallan tukema rahoitus kasvattaa merkitystään ja samalla järjestöjen autonomia vahvistuu. Tämä tapahtuu siten, että rahapelituottoja jaettaessa järjestöjen käsiä ei sidota liian tiukasti. Rahaa myönnetään tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta järjestöt säilyttävät autonomian sekä toiminnan suunnittelussa että sen toteutuksessa (vrt. skenaario 2). Järjestöt ovat vastuussa siitä, että rahoituksella saavutetaan halutut tulokset. Niillä on taloudellista liikkumavaraa tarttua ajankohtaisiin haasteisiin ja reagoida yhteiskunnan muutoksiin nopeasti. Rahoituksen saamisen edellytykset vahvistavat kansalaisyhteiskunnan toimintaideologiaa ja osallisuutta.

Suomessa lähimpänä tällaista rahoitusmallia on ollut vanhan Veikkauksen rahoittama järjestötoiminta. Tällaisessa rahoitusmuodossa järjestöillä on kyky toimia proaktiivisesti ja luoda uusia toimintamalleja sekä nostaa aiemmin varjoon jääneitä tarpeita esiin. Autonomisesti toimivilla järjestöillä on kykyä vaikuttaa oman jäsen- ja kohderyhmänsä kannalta oleellisiin kysymyksiin aina yhteiskunnalliseen päätöksentekoon saakka. Järjestöillä säilyy linkki suoraan kohderyhmiin, ja niiden tarpeista nousevat kysymykset nostetaan esille yhteiskunnallisessa keskustelussa. Parhaimmillaan järjestöjen rahoitusta ohjaa niiden itsensä luoma kansalaisyhteiskuntastrategia.

Hyvinvointi-investointien toteutuminen on kiinni järjestöjen kyvystä, tahdosta ja aloitteellisuudesta. Järjestöt pystyvät toteuttamaan strategisia hyvinvointi-investointeja omista arvoistaan ja kohderyhmiensä tarpeista lähtien. Niillä on myös mahdollisuus tehdä laajempia hyvinvointi-investointeja yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Operationaalisten hyvinvointi-investointien puute ei ole esteenä hyvinvointistrategioiden toteutumiselle. Järjestöjen yhteistyölle on olemassa hyvät edellytykset ja sitä kautta monipuolisemmille hyvinvointi-investoinneille ja -innovaatioille.

## Skenaario 5: Yksityisen rahoittajan ikeessä

### **Yksityisen rahoituksen merkitys kasvaa ja autonomia heikkenee**

Viidennessä skenaariossa yksityisen rahoituksen osuus järjestöjen rahoituksesta kasvaa ja samalla järjestöjen autonomia heikkenee. Yhä useampi järjestö saa rahoituksen yrityksiltä tai yksityisiltä lahjoittajilta siten, että rahojen käyttö on tarkkaan määritelty. Yritykset hyödyntävät järjestöjen rahan tarvetta ja sitovat järjestön toimintaa rahoituksen kautta omien intressiensä edistämiseen.

Tiukassa taloustilanteessa yksityinen rahoitus vähenee tai loppuu usealta järjestöltä kokonaan, kun rahoittajat etsivät säästökohteita. Näin järjestöjen rahoituspohjasta tulee epävakaa ja altis heilahteluille. Järjestöt joutuvat kilpailemaan keskenään yksityisestä rahoituksesta ja joutuvat punnitsemaan rahoittajan vaikutusta järjestön imagoon.

Suomessa tällaisen järjestöjen autonomiaa rajoittavan yksityisen rahoituksen merkitys on ollut toistaiseksi melko pieni. Hypoteettinen ongelmatilanne voisi olla sellainen, jossa terveyden edistämiseen keskittynyt järjestö suosii sitä tukevan yrityksen tuotteita ja jättää tietoisesti tuomatta esiin niihin liittyviä riskejä tai vaihtoehtoisesti jättää hyviä kilpailevia tuotteita pait-sioon vaikuttamistyössään. Myös esimerkiksi liian tiukasti rajatut yksityiset lahjoitukset, kuten testamentit, voivat rajoittaa järjestöjen toimintakenttää ja estää joidenkin järjestöjen ideologiasta nousevien tavoitteiden toteuttamisen.

Pahimmillaan kilpailu lahjoituksista voi johtaa järjestötoiminnan ja sen tulosten vääristelyyn ja keskinäisen kilpailun aiheuttamaan yhteistyön vaikeutumiseen. Yksityisen rahoituksen tavoitteluun liittyy riski moraalien ja eettisten periaatteiden hämärtymisestä. Rahoitusmuoto voi lisätä järjestöjen välistä eriarvoisuutta, jos esimerkiksi suurlahjoittajat löytävät rahoitettavat kohteet ns. hyvä veli -verkostojen kautta.

Rahoittajien rooli on keskeinen ja uhkana on, ettei ainakaan laajoja strategisia hyvinvointi-investointeja synny. Esimerkiksi yritysten motiivit voivat olla niin vahvasti esillä järjestötoiminnassa, että hyvinvointi-investoinneille ei jää sijaa. Toteutuessaan ne ovat tarkkaan rajattuja eikä järjestöillä ole juuri mahdollisuuksia vaikuttaa niiden sisältöön. Järjestön voimavarat saattavat mennä rahoituksen hankkimiseen eikä resursseja strategisten hyvinvointi-investointien toteuttamiseen jää. Yritys saa järjestöiltä asiakastietoa, sopimuskyymykset tulevat tärkeiksi ja järjestöissä tarvitaan runsaasti juridista osaamista.

## Skenaario 6: Itsenäisesti yksityisellä rahalla

### **Yksityisen rahoituksen merkitys kasvaa ja autonomia vahvistuu**

Kuudennessa skenaariossa yksityisen rahoituksen merkitys järjestöjen rahoituksessa kasvaa, mutta samalla järjestöjen autonomia vahvistuu. Tämän edellytys on se, että yksityinen rahoittaja antaa järjestölle päätäntävällän rahan käytöstä. Silloin rahoituspäätös perustuu ennen kaikkea luottamukseen, että järjestö toimii julkilausutun ideologiansa mukaisesti ja pyrkii parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen.

Rahankeräykset, lahjoitukset ja muu vastaava varainkeruu ovat keskeisiä rahoitusmuotoja tässä skenaariossa. Toisaalta järjestöt saattavat saada rahoitusta yrityksiltä, jotka perustavat toimintansa aitoon yhteiskuntavastuujatteluun. Tällöin yritykset eivät pyri vaikuttamaan järjestön toimintaan, vaan haluavat tukea järjestöjen tuottamaa yleistä hyvää ja luoda yritys-toiminnassaan laajempaa yhteiskunnallista arvoa.

Yksityinen rahoitus voi pohjautua myös testamenttipohjaisiin lahjoituksiin, myyntituotteisiin, joilla kerätään oman toiminnan tuottoja ja joukkorahoituskampanjoihin. Tällöin järjestön on pystyttävä brändäämään oma toimintansa suurta yleisöä kiinnostavaksi ja houkuttavaksi kohteeksi, jossa voi olla autonomian kaventumisen vaara. Parhaimmillaan yksityinen rahoitus ja lahjoitukset mahdollistavat toiminnan laajenemisen ja suuren yleisön tietoisuuden toiminnan tavoitteista ja tarkoituksesta järjestösektorin ulkopuolelle. Perinteisesti lahjoituksia on onnistuttu parhaiten saamaan järjestöissä, joiden toiminta on kohdentunut joihinkin sairauksiin tai urheilu- ja harraste-toimintaan sekä luonnonsuojeluun.

Järjestöillä on hyvät edellytykset toteuttaa hyvinvointi-investointeja. Jos järjestöillä on vahva itseyttä ja visio, strategiset hyvinvointi-investoinnit voivat olla erittäin vaikuttavia ja voimakkaasti yhteiskunnallisia oloja parantavia. Yritykset ja yksityiset rahoittajat voivat kannustaa järjestöjä uudensuuntaisiin avauksiin ja sosiaalisiin innovaatioihin. Yritysten ja järjestöjen toimintakulttuurin törmäyksestä voi syntyä oivalluksia hyvinvointi-investointeihin. Yksityisellä rahoituksella syntyy järjestökentällä pop-up-toimintaa ja sitä kautta hyvinvointi-investointeja.

## Hyvinvointi-investoinnit edellyttävät järjestöjen autonomiaa

Artikkelissa esitetyt skenaariot ovat eri rahoitusmuotojen arkkityyppejä ja ne perustuvat jo olemassa oleviin rahoitusmuotoihin. Perusjäsenyyksenä on se, mikä sektori vastaa rahoituksesta pääasiallisesti. On toki mahdollista, että tulevaisuudessa syntyy myös sellaisia rahoitusmuotoja, joita tämä jäsenyys ei kata.

Yksittäinen järjestö voi rahoittaa ja yleensä rahoittaakin toimintaansa rahoitusmuotojen yhdistelmillä ja näin on todennäköisesti myös tulevaisuudessa. Mikään esitetyistä skenaarioista ei välttämättä toteudu sellaisenaan, mutta ne tarjoavat hyvän ajatustyökalun järjestöjen rahoituskokonaisuuden hahmottamiseen. Tulevaisuudessa järjestöjen rahoituksen skenaarioita olisi syytä laajentaa ja pohtia eri rahoitustapoja ja -malleja yksityiskohtaisemmin esimerkiksi järjestöpolitiikan, työn muutoksen, kestäväen kehityksen ja eri yhteiskuntapolitiittisten reformien näkökulmista.

Skenaarioissa 1 (Valtion talutusnuorassa) ja 2 (Valtion kumppani) julkisen rahoituksen osuus järjestöjen rahoituksesta vahvistuu. Keskeinen ero skenaarioiden välillä on siinä, kuinka paljon julkinen valta haluaa määrittää toiminnan sisältöjä.

Skenaarioissa 3 (Rahoittaja tietää paremmin) ja 4 (Järjestöt osaavat itse) tarkastelun lähtökohtana on esimerkiksi monopoliin perustuvan ns. julkisen rahan ohjaaminen järjestöille. Ero skenaarioiden välillä on siinä, perustuuko rahoituksen saaminen ensisijaisesti julkisen vallan vai kansalaisyhteiskunnan intresseihin.

Skenaariossa 5 (Yksityisen rahoittajan ikeessä) ja 6 (Itsenäisesti yksityisellä rahalla) järjestöjen rahoitus tulee yksityisistä lähteistä. Skenaariossa 5 rahoituksella edistetään rahoittajan intressiä, kun taas skenaariossa 6 rahoituksen perustana on järjestön toiminnan tukeminen.

Hyvinvointitalouden näkökulmasta lopulta tärkeintä on se, että järjestöt pystyvät tuottamaan riittävästi ja monipuolisesti hyvinvointi-investointeja. Tämä on mahdollista ainoastaan silloin, kun kansalaisyhteiskunnan autonomia on vahva. Järjestöt pystyvät tällöin itsenäiseen päätöksentekoon ja toimintaan.

→ *Järjestöt pystyvät tuottamaan monipuolisesti hyvinvointi-investointeja vain silloin, jos kansalaisyhteiskunnan autonomia on vahva.*

Rahoittajatahosta ja rahoitusmallista riippumatta järjestöautonomian säilyttäminen ja vahvistaminen on mahdollista. Jotta autonomia toteutuisi, rahoittajan on nähtävä kansalaistoiminta ja osallisuus yhteiskuntaa vahvistavana voimavarana. Rahoittajan tulee myös luottaa siihen, että järjestöt ja

aktiiviset kansalaiset ylipäättään pystyvät luomaan yhteiskunnallista lisäarvoa toiminnallaan.

Suomalaisessa järjestelmässä juuri julkisen vallan tukema rahoitus eli sen rahapelituotoista järjestöille maksamat avustukset ovat perinteisesti jättäneet järjestöille runsaasti vapautta määrittellä toiminnan sisältöjä. Näin järjestöt ovat voineet toteuttaa myös laajoja strategisia hyvinvointi-investointeja ja luoda uusia hyvinvointia vahvistavia toimintamuotoja, tuottaa palveluita ja järjestää vapaaehtoistoimintaa.

Järjestöjen kykyyn toteuttaa hyvinvointi-investointeja tulevaisuudessa vaikuttaakin eri rahoitusmuotojen suhteellisten osuuksien muutoksen lisäksi myös se, millaista niiden sisällä tapahtuva kehitys on. Jos esimerkiksi rahapelituottojen jakoa koskevat rahoituspäätökset alkavat määrittää entistä enemmän myös järjestöjen toiminnan sisältöä, kansalaistoiminnan autonomisuus vähenee oleellisesti.

Hyvinvointitalouden näkökulmasta järjestöjen rahoituksen tulisi

1. mahdollistaa järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan tekemät hyvinvointi-investoinnit, jotka lisäävät yksilöllisiä ja yhteisöllisiä voimavaroja sekä osallisuutta.
2. säilyttää järjestöjen kyky kanavoida asioita päätöksentekojärjestelmään uskottavana kansalaisyhteiskunnan edustajana. Uskottavuutta heikentää se, jos järjestö on tiukassa rahoittajan ohjauksessa ja mahdollisuudet vaikuttaa omaan toimintaan kapeutuvat liikaa.
3. taata vakaa rahoituspohja, joka mahdollistaa järjestöjen toiminnan riittävän autonomian, tietynlaisen turvallisuuden ja jatkuvuuden ja siten kansalaislähtöisten toimintojen kehittämistyön eli strategiset hyvinvointi-investoinnit.
4. tarjota riittävät taloudelliset resurssit, jolloin kilpailu rahoituksesta ei hämarrä järjestöjen toiminnan alkuperäistä tarkoitusta mutta mahdollistaa järjestöjen ja niiden sidosryhmien hyvinvointi-investointeja ja innovaatioita tuottavan yhteistyön.
5. olla avointa sekä eettisesti ja moraalisesti kestäväää. Rahoittajan rooli ja vaikutusmahdollisuudet järjestöjen toimintaan ovat ennalta sovittuja ja avoimesti artikuloituja.

#### **Lähdekirjallisuus**

- Hagfors, Robert ja Kajanoja, Jouko. 2010. Hyvän kehän hypoteesi. Teoreettista taustaa ja empiiristä arviointia. Kelan Nettityöpapereita 11/2010.
- Rouvinen-Wilenius, Päivi ja Ahokas, Jussi. 2016. Hyvinvointi-investoinnit osallisuuteen hyvinvointiyhteiskunnan rakennuspuuna. Futura 1/2016.
- Siisiäinen, Martti. 1998. Uusien ja vanhojen liikkeiden keinovalikoimat. Teoksessa Ilmonen Kaj ja Martti Siisiäinen. Uudet ja vanhat liikkeet. Tampere: Vastapaino.







# Kiril Häyrinen

Järjestöjen autonomian  
ideologia uudessa  
avustusjärjestelmässä



# Kiril Häyrinen

## Järjestöjen autonomian ideologia uudessa avustusjärjestelmässä

Nykyisessä valtionavustusjärjestelmässä rahat tulevat yhdestä ja samasta peliyhtiöstä ja niiden jakamista ohjaa samaa valtionavustuslaki, mutta silti eri ministeriöiden välillä avustusmenettelyt ovat erilaiset. Tämä asettaa järjestöt keskenään eriarvoiseen asemaan. Uuden yhtenäisen avustusjärjestelmän on perustuttava valtion vahvan ohjauksen sijaan järjestöjen autonomian ideologialle.

Kun kansalainen pelaa Suomessa rahapelejä, pelien tuotot päätyvät takaisin hänen vapaaseen kansalaistoimintaansa. Tämä rahapelituotoista jaettava kansalaisjärjestökentän valtionapu on ainutlaatuinen suomalainen innovaatio.

→ *Kun kansalainen pelaa rahapelejä, pelien tuotot päätyvät takaisin hänen vapaaseen kansalaistoimintaansa. Tämä on ainutlaatuinen suomalainen innovaatio.*

Matkallaan kansalaisen rahat tekevät kuitenkin yhden merkittävän mutkan. Ne kulkevat läpi julkisen vallan koneiston, joissa niihin voi tarttua mukaan hieman yhteiskuntapolitiikkaa ja prosessista vastaavan viraston ajatuksia kansalaisyhteiskunnasta ja valtion roolista sen rahoittajana. Nämä viranomaisen ja kansalaisten näkemykset eivät aina kulje yksi yhteen.

Rahapeliyhtiöiden fuusion seurauksena, myös rahapelituottojen jakamisen valtionapujärjestelmää on ryhdytty tarkastelemaan uudistamisen näkökulmasta. Fuusiota seuranneessa avustusjärjestelmän uudistamisen ensimmäisessä vaiheessa itse järjestelmään ei käytännössä tehty muutoksia. Keväällä 2017 on kuitenkin tarkoituksena aloittaa avustusjärjestelmän uudistamisen ns. toinen vaihe. Siinä on mahdollisuus tarkastella koko valtion järjestöavus-

tamisen kokonaisuutta: sen taustalla olevia ideologioita, sen pohjalta kirjoitet-  
tuja lakeja ja niistä johdettuja avustuskäytäntöjä. Tätä kirjoitettaessa uudista-  
misen toista vaihetta ei vielä ole aloitettu, mutta opetus- ja kulttuuriministeriö  
on päättänyt selvittää järjestöjen avustamista osana koko valtionavustusjärjes-  
telmän digitalisointia.

Valtionapujärjestelmän lähtökohtana pitää luonnollisesti olla, että suo-  
malaisten kansalaisjärjestösektoreiden avustuskäytännöt ja avustuskriteerit  
ovat yhdenmukaisia ja tasavertaisia. Nykymallissa käytännöt ja kriteerit vai-  
htelevat eri ministeriöiden normien ja toimintakulttuurien mukaan. Jännitteen  
synnyttää valtion vahvan ohjauksen -ideologian ja järjestöjen autonomian  
-ideologian välinen kamppailu.

”Kansalaisjärjestötoiminnan avustuskäytännöt ja -kriteerit on eri tuoton-  
jakoministeriöissä määriteltävä yhdenmukaisiksi soveltuvin osin. Jos  
jaetaan samasta lähteestä tulevaa rahaa, jonka käyttämisestä on tarkoitus  
säättää yhdellä lailla, eivät kovin erilaiset menettelyt tai kriteerit ole erityi-  
sen perusteltuja.”

*Uuden avustusjärjestelmän rakennusperiaatteet, SOSTEn valtuusto 21.10.2015*

## Kansalaisjärjestötoiminta on yhteiskunnan peruskivi

Julkinen ja yksityinen sektori eivät pysty vastaamaan kaikkiin tarpeisiin,  
joita meillä kansalaisilla on. Kaipaamme yhteistä tekemistä tärkeiksi katso-  
miemme asioiden puolesta. Tämä vapaaehtoisuuteen perustuva arvopohjainen  
yhteistoiminta on koko kolmannen sektorin kansalaisjärjestötoiminnan ydin.

Yhdessä oleminen ja tekeminen tuottavat sosiaalista pääomaa, yhteisöllisyyttä ja osallisuutta. Sosiaalinen pääoma on ihmisten ja ryhmien välisiä sosiaalisia verkostoja, joissa syntyy luottamusta ja vastavuoroisuutta. Tämä on vakaan yhteiskunnan perusta ja yhteiskunnan henkisen kriisinkestävyuden pohja. Jo yksin tällä on valtava henkinen, mutta myös taloudellinen arvo yhteiskunnassamme.

→ *Valtionavustus järjestötoimintaan on erittäin tuottava investointi yhteiskunnan hyvinvointiin.*

Sosiaalisen pääoman kerryttämisen lisäksi järjestöt palvelevat eri toimintoil-  
laan arvojensa ja tarkoituksensa mukaisesti kohderyhmiään. Ne ovat usein  
juuri järjestön jäsenistöä eli niitä ihmisiä, jotka myös johtavat ja kehittävät  
järjestön toimintaa ja sen palveluita. Näin järjestöjen palvelujen kohde-  
ryhmälähtöisyys on syvällä järjestötoiminnan sisällä.

Järjestöjen palvelut kohdistuvat myös kaikista huono-osaisimpiin, niihinkin joita millään muulla yhteiskunnallisella toiminnalla ei tavoiteta. Järjestöt ovat muun muassa koko Suomen 100-vuotisen historian innovoineet yhteiskuntaan nyt itsestäänselvyytenä pidettäviä asioita. Järjestötoiminnan rahoittamiselle on siis olemassa legitiimi oikeutus: valtionavustus on erittäin tuottava investointi yhteiskunnan hyvinvointiin.

## Valtion rooli ja järjestöjen autonomia

Valtion tehtävänä on toimia välittäjänä, kun kansalaisen pelaama raha ohjataan takaisin kansalaistoimintaan. Tämän toiminnan ideologiaa on kuvattu nykyiseenkin valtionavustuslakiin. Sen mukaan avustettavan kohteen tulee olla muun muassa yhteiskunnallisesti hyväksyttävä, perusteltu valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta ja tarpeellinen ottaen huomioon toiminnan laatu ja laajuus.

Lisäksi valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Lain mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla avustuksen käyttö- ja seurantatietoja.

→ *Järjestöt ovat kansalaisten perustamia itsenäisiä toimijoita, eivät julkisen sektorin jatkeita – eivät edes julkisen rahoituksen takia, koska avustusraha on ”kansasta lähtevää”.*

Järjestöt ovat kansalaisten perustamia itsenäisiä toimijoita ja näin autonomisia suhteessa julkiseen valtaan. Niillä on oltava täysi määräämisoikeus omaan toimintaansa. Järjestöt eivät ole julkisen toiminnan jatke. Myöskään se, että järjestö hakee julkista rahoitusta, ei voi olla tällaista riippuvuutta synnyttävää, nimenomaan avustusrahan ”kansasta lähtevän” alkuperän takia. Tämän ajattelun ja valtionapulaissa kuvatun ajattelun välillä ei ole ristiriitaa, vaan mahdolliset ristiriidat syntyvät vain lain tulkinnan käytännöissä.

## Kolme autonomian tasoa

Järjestöjen autonomisen toiminnan voidaan katsoa sisältävän strategisen, taktisen ja operatiivisen tason:

**STRATEGINEN TASO** pitää sisällään järjestön arvot, tarkoituksen, toiminnan elin-tilan nyky-ympäristössä ja siltä pohjalta tehtävät järjestön isojen linjausten valinnat.

**TAKTINEN TASO** viittaa puolestaan siihen, millä tavalla järjestö kullakin toimintakaudellaan organisoituu, millainen rakenne sillä on ja missä kaikkialla se toimii. Taktiseen tasoon liittyvät myös järjestön valinnat sen suhteen, mitä tehdään ammattilaisten ja mitä vapaaehtoisten voimin. Järjestö muokkaa taktisella tasolla erilaiset tarvittavat työnkuvat ja valitsee työntekijät sekä rekrytoi vapaaehtoiset.

**OPERATIIVISELLA TASOLLA** tuotetaan erilaisia tuotoksia ja toimintamalleja moninaisin työprosessein ja työtavoin. Tässä kaikessa paras asiantuntemus on järjestöllä itsellään, eikä julkinen valta voi puuttua mihinkään näillä kolmella autonomian tasolla olevaan asiaan, siitäkään huolimatta, että järjestön ja julkisen vallan välillä olisi rahoitussuhde.

”Lähtökohtaisena periaatteena tulee olla, että järjestöllä itsellään on paras tietämys siitä, miten kohdennettuna sen saama avustus parhaiten yhteiskuntaa ja jäsenistöä palvelee. Tämä on järjestötoiminnan autonomian ydinajatus. Läpinäkyvyys kaikissa prosesseissa ja avustamisen kriteerien läpinäkyvyys ovat välttämättömiä peruseriaatteita puolustettaessa rahoituksen säilymistä järjestöillä.”

*Uuden avustusjärjestelmän rakennuseriaatteet, SOSTEn valtuusto 21.10.2015*

## Yleisavustaminen on uskoa järjestöjen kykyyn toimia parhaaksi katsomallaan tavalla

Valtionapulaissa ääneen lausuttu tavoite valtion avustetun toiminnan tuloksellisuudesta täyttyy, kun uskomme, että järjestöjen toiminta jo sinällään lisää sosiaalista pääomaa, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä.

Uskomme muutosteoriaan, jonka mukaan pelkästä järjestöjen toiminnan olemassaolosta seuraa jotakin sellaista hyvää, jota yhteiskunnassa pitää olla ja jota pitää rahallisesti tukea. Uskomme, että järjestöt pyrkivät itsenäisesti, ilman valtion ohjausta, kohti kansalaisille, jäsenilleen, mahdollisimman hyvää toimintaa. Tähän järjestöjen autonomian ideologiaan perustuu kansalaisyhteiskunnan yleisavustaminen; valtio ei sanele mitä avustusrahalta pitää tehdä, vaan sen päättävät järjestön jäsenet itse.

”Jos järjestöjen autonomiaa ja niiden mahdollisuuksia painottaa toimintaa kulloisenkin tarpeen mukaan halutaan lisätä, on tehokkain keino siihen kasata avustuksia suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Mitä pirstaleisempi rahoitusrakenne on, sitä hankalammin se voi vastata usein kesken vuodenkin muuttuviin tarpeisiin. Näiden pitäisi olla tasoltaan sellaisia, että myös pysyvä toiminnan kehittäminen ja uudet innovaatiot olisivat mahdollisia.”

*Uuden avustusjärjestelmän rakennusperiaatteet, SOSTEn valtuusto 21.10.2015*

## Valtionapu yhteiskuntapolitiikan välineenä

Nykyisissä valtionapujärjestelmissä on mukana yhteiskuntapoliittisia tavoitteita myös siitä, mitä järjestöjen halutaan yhteiskunnassa saavan aikaan. Niitä kutsutaan nykymalleissa esimerkiksi avustusstrategiaksi. Niiden avulla ohjataan avustuksia sellaisiin toimintoihin, jotka nähdään poliittisesti tärkeiksi.

Tällainen ohjaaminen ei ole ongelmatonta. Tärkein kysymys kuuluu, ketkä nämä linjaukset tekevät sekä mistä ja miksi ne syntyvät. Ovatko ne vallassa olevan poliittisen johdon käsialaa, valmistelua tekevän virkamiehistön näkemyksiä vai ovatko ne syntyneet järjestökentällä? Tähän vaikuttaa avustustenmenettelyyn valittu rakenne ja prosessi: onko se täysin virkamies- ja poliittisjohtoinen vai ovatko järjestöt aidosti mukana vertaiskehittäjinä, vertaisarvioijana ja päätöksentekijöinä. Jos uskomme järjestöjen autonomian ideologiaan, emme voi sivuuttaa järjestöjä näistä rooleista.

”On pidetty hyvänä, että järjestöt tuovat prosessiin avustuksen käyttäjän äänen, siis arjen asiantuntemusta. Käytäntö on yleinen myös muilla sektoreilla – järjestöedustajien kautta välittyy tietoa järjestötoiminnan kehityksestä ja tarpeista. Tämä vertaisarvioinnin elementti on tärkeää säilyttää myös tulevaisuudessa. On vaikea ajatella, että ilman tällaista järjestölähtöistä elementtiä avustuskäytännöt kehittyisivät järjestöjen arkea tukevammiksi kuin sen kanssa.”

*Uuden avustusjärjestelmän rakennusperiaatteet, SOSTEn valtuusto 21.10.2015*

→ *Jos valtionavustusjärjestelmässä päädytään ohjaamaan järjestöjen toimintaa yleisavustamisen lisäksi yhteiskuntapoliittisesti, se voi ulottua vain toivottuihin tuloksiin ja vaikutuksiin – ei järjestöjen autonomian strategiselle, taktiselle tai operatiiviselle tasolle.*



## Innovatiivinen avustaminen

Jos käytetyssä valtionavustusjärjestelmässä päädytään ohjaamaan järjestöjen toimintaa yleisavustamisen lisäksi yhteiskuntapoliittisesti, ohjaaminen voi ulottua vain toivottuihin tuloksiin ja vaikutuksiin — ei järjestöjen autonomian strategiselle, taktiselle tai operatiiviselle tasolle. Tällaista tulosodotuksiin perustuvaa avustamista voisimme kutsua vaikkapa innovatiiviseksi avustamiseksi (vrt. innovatiiviset hankinnat).

Innovatiivisessa avustamisessa rahoittaja kuvaa yhdessä järjestökentän kanssa tehdyssä avustusstrategiassaan niitä tuloksia, joita yhteiskunnassa toivotaan saatavan aikaan. Järjestö lupautuu rahoitusta vastaan saavuttamaan näitä tuloksia.

Innovatiivisessa avustamisessa järjestön omaan päätäntävaltaan jää kehittää ne menetelmät, toimintamallit ja tuotokset, joilla tulokset saavutetaan. Samoin järjestö toimii ja organisoituu sillä tavalla, jonka se näkee tarkoituksenmukaisimmaksi tulosten saavuttamiseksi. Järjestö kehittää tuloksille mittarit, kehittää ketterästi kokeillen toimintaansa tulosten aikaansaamiseksi, arvioi toimintansa tuloksia sen pohjalta ja kommunikoi niistä rahoittajan kanssa.

”Kehittämisasiavustuksia tulisi kehittää enemmän nopean reagoinnin ja uusien avautusten mahdollistamisen suuntaan.”

*Uuden avustusjärjestelmän rakennusperiaatteet, SOSTEn valtuusto 21.10.2015*

## Uusi autonomian ideologiaan perustuva avustusjärjestelmä

Sari Aalto-Matturi korostaa artikkelissaan, että kansalaisyhteiskunnan toimintalogiikka on erilainen kuin yksityisellä ja julkisella sektorilla. Se pohjautuu vapaaehtoiseen yhteisöllisyyteen ja sitä kautta autonomisuuteen. Näin muotoutuva vakaa yhteiskunta on erittäin arvokas hyvinvoinnin ja sosiaalisen pääoman näkökulmasta.

Suomalaisen kansalaisjärjestökentän elinvoima perustuu myös julkiseen rahoitukseen, mutta sen kääntöpuolena on byrokrania ja ohjaava vaikutus. Tämä on tunnistettava ja sitä on kyettävä erilaisin mekanismein välttämään.

Janne Jalava näkee, että vuoden 2017 alusta käyttöön otetussa järjestelmässä sosiaali- ja terveysjärjestöjen rooli avustuksista päätettäessä on aiempaa vähäisempi.

Kirsi Kuusikon mukaan järjestöillä voi olla rooli avustusmenettelyihin liittyvässä päätöksenteossa, ilman että se vaarantaisi puolueettomuuden.

Järjestöt ovat intressitaho, joka tulee saada mukaan tällaiseen järjestöjä koskevaan viranomaisprosessiin.

Jalava korostaa, että avustusjärjestelmää kehitettäessä byrokratian vähentämisen ja hakemisen keventämisen tulee olla keskiössä. Eri ministeriöiden avustuskäytäntöjä tulee yhtenäistää, koska rahat tulevat samasta yhtiöstä ja ne jaetaan saman valtionavustuslain nojalla.

Liikuntajärjestöjen valtionavustusten kehittämistä käsittelevässä raportissaan (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32) Heikki Halila painottaa vahvasti yhdistysautonomiamia. Järjestöjen toimintaa voidaan valvoa vain avustusten käytön osalta, sillä järjestöt eivät ole valtion sektoripolitiikan toteuttajia. Kuitenkin siten, ettei valvonta aiheuta kohtuuttomia tai aiheettomia vaatimuksia. Halila pitää rajanvetoa yleis- ja kohdennettujen avustusten välillä vaikeana ja ehdottaa siksi, että painopistettä siirretään yleisavustusten suuntaan.

Järjestöjen osallisuutta ja yhteisöllisyyttä edistävällä toiminnalla on myös taloudellista arvoa. Järjestöt ovat olleet suomalaisessa yhteiskunnassa keskeisiä hyvinvointi-investoijia ja hyvinvoinnin rakentajia. Jussi Ahokas ja Päivi Rouvinen-Wilenius korostavat, että tämä rooli ei ole mahdollinen ilman riittäviä taloudellisia resursseja. Rahoitusjärjestelmän on annettava järjestöille riittävä autonominen liikkumavara, jotta niissä syntyy uusia sosiaalisia innovaatioita.

→ *Järjestöjen autonomian ideologiaan pohjautuvasta ajattelusta muovautuu uusi avustusjärjestelmä, jossa valtion rooli on toimia välittäjänä, ei kansalaisjärjestökentän ohjaajana.*

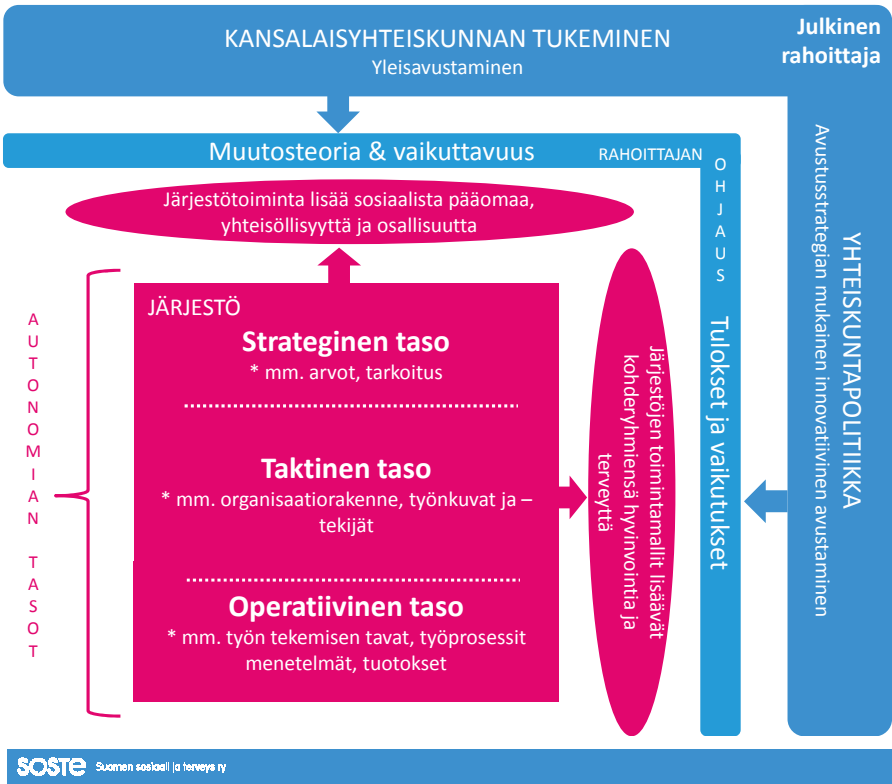
Järjestöjen autonomian ideologiaan pohjautuvasta ajattelusta muovautuu uusi avustusjärjestelmä, jossa valtion rooli on toimia välittäjänä, ei kansalaisjärjestökentän toiminnan ohjaajana. Avustamisen normipohja ja käytännöt ovat yhtenäisiä ja ne ovat yhdessä järjestökentän kanssa rakennettuja. Avustamisjärjestelmässä hyödynnetään yhteisiä tietojärjestelmiä, joiden avulla järjestöjen hallinnollinen taakka on tarkoituksenmukaisimman vähäistä. Avustamisen pääpaino on yleisavustamisessa, muu avustaminen on odotettuihin tuloksiin pohjautuvaa innovatiivista avustamista.

”Jos normipohja avustamiselle on yhteinen, voidaan saada myös merkittävää säästöä avustusjärjestelmästä, kun esim. voitaisiin ottaa käyttöön yhteiset tietojärjestelmät. Myös muussa kuin valmistelussa, esimerkiksi käytön lainmukaisuuden valvonnassa, voitaisiin saavuttaa synergiahöyryjä.”

*Uuden avustusjärjestelmän rakennusperiaatteet, SOSTEn valtuusto 21.10.2015*



# Järjestöjen autonomian ideologiaan perustuva valtionavustusjärjestelmä







# UUSI AVUSTUSJÄRJESTELMÄ

**R**ahapeliyhdistykset, RAY, Fintoto ja Veikkaus yhdistyivät vuoden 2017 alusta uudeksi Veikkaukseksi. Muutos laittoi liikkeelle pohdinnan järjestöjen avustamiskäytäntöjen eroista. Saman tyyppistä kansalaisjärjestötoimintaa avustetaan eri pelisäännöin sen mukaan, onko kyseessä esimerkiksi nuoriso-, liikunta- vai sosiaali- ja terveysjärjestö. Näin tapahtuu, vaikka rahan lähde on yksi ja sama Veikkaus. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestön SOSTEn näkemyksen mukaan tämä asettaa järjestöt keskenään eriarvoiseen asemaan, eikä tälle ole perusteita.

Tässä artikkelikokoelmassa käsitellään järjestöjen avustamisen tilaa ja avustusjärjestelmän muutostarpeita.



ISBN 978-952-6628-20-2  
ISSN2489-2483

