

Lausunto

13.4.2022

VN/23602/2021
VN/23602/2021-VM-125

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Hallituksen esitysluonnos nuorisolain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos nuorisolain muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi valtakunnallisen nuorisoalan järjestön, valtakunnallisen nuorisoalan osaamiskeskuksen ja nuorisokeskuksen valtionapukelpoisuuden hyväksymistä koskevia säännöksiä sekä selkeytettäväksi valtionavustuksen määräytymisen perusteita. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset Harrastamisen Suomen mallista ja siihen myönnettävästä valtionavustuksesta. Tavoitteena on vakiinnuttaa Harrastamisen Suomen mallin mukainen harrastustoiminta pysyväksi toimintamalliksi kunnissa ja tätä kautta edistää perusopetukseen osallistuvien nuorten mahdollisuutta maksuttomaan harrastukseen. Esitysluonnoksessa ei ehdoteta kunnille uusia velvoittavia tehtäviä.

Esitysluonnoksen mukaan sillä ei ole merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Valtionavustuksen myöntämisen perusteisiin liittyvillä muutoksilla ei arvioida olevan vaikutuksia valtakunnallisten nuorisoalan järjestöjen ja osaamiskeskusten tai nuorisokeskusten avustamiseen tarkoitetun määrärahan kokonaisuutena. Ehdotetuilla valtioapukelpoisuutta koskevilla muutoksilla ei myöskään arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Tarkoituksena on, että opetus- ja kulttuuriministeriö arvioisi vuoden 2023 aikana uudelleen nykyisten valtionapukelpoisten ja valtionavustusta saaneiden valtakunnallisten nuorisoalan järjestöjen ja nuorisokeskusten valtionapukelpoisuuden, jotta ne vastaisivat esitysluonnoksessa ehdotettuja muutoksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta. Pyydettyä lausuntoaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Harrastamisen Suomen mallista

Harrastamisen Suomen mallissa tavoitellaan hallitusohjelman mukaisia asioita ts. lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja harrastamisen edistämistä. Lasten ja nuorten harrastamisen lisäämisen innoittajana toimineessa Islannissa toimintaa edistetään yksilölähtöisestä ajattelutavasta: Islannissa lapset ja nuoret saavat käyttöönsä tietyn summan julkista rahaa vuodessa ja he valitsevat itse harrastuksensa. Rahoitus tulee lasten ja nuorten valintojen kautta harrastuksen järjestäjille. Esitysluonnoksessa ehdotetun mallin toteutustavaksi on valittu ns. organisaatiolähtöinen malli ts. mallia on suunniteltu kuntien ja järjestöjen näkökulmasta. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, esimerkiksi vaihtoehtoisia toteuttamistapoja käsittelevästä luvusta, onko mallin toteuttamisen vaihtoehtoisissa pohdittu em. Islannin mallin mukaista

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

toteuttamistapaa ja olisiko sentyyppinen järjestely toteutettavissa Suomessa ja jos ei, niin miksi ei. Jatkovalmistelussa esitysluonnosta voisi olla tarkoituksenmukaista täsmentää tältä osin.

Harrastamisen Suomen malli on esitysluonnoksen mukaan vapaaehtoinen, mutta valtion talousarviovaikutuksiltaan kuitenkin pysyväksi toivottu tehtävä, jonka rahoitus toteutettaisiin valtionavustuksilla. Rahoituksen järjestämisen vaihtoehtoisena toteuttamistapana on esitysluonnoksen mukaan arvioitu valtionosuusrahoitusta, mutta siitä oli valmistelun aikana luovuttu, koska sen kautta ei olisi ollut mahdollista varmistaa harrastustoiminnan toteutumista ja seurata sen laajuutta ilman kunnille asetettavaa lakisääteistä velvoitetta. Valtiovarainministeriö yhtyy näkemykseen, että kaikkia kuntia koskeva uusi, velvoittava tehtävä olisi tarkoittanut tehtävän rahoittamista osana opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoitusta. Vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa voidaan rahoittaa valtionavustuksin. Uusien kuntia työllistävien tehtävien tarkoituksenmukaisuutta ja välttämättömyyttä on kuitenkin tarpeen arvioida tarkoin, vaikka tehtävä perustuisikin vapaaehtoisuuteen. Huolenaiheeksi on noussut, että lakisääteisten tehtävien järjestämistä ohjataan valtionavustuksilla ja kunnan järjestämismvapautta rajoittavilla valtionavustuskriteereillä.

Esitysluonnoksen mukaan vapaaehtoisuuteen perustuvan ja valtionavustukselle rahoitettavan tehtävän taustalla on ollut kansallinen tahto ja tarve ohjata ja seurata harrastamisen mallin järjestämistä. Jatkovalmistelussa onkin tältä osin tarkoituksenmukaista pohtia valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen ja kehittämisen muotoja ottaen huomioon, että eri tehtävät edellyttävät erilaista ohjausta ja seurantaa. Ohjaus tulee sovittaa asetettua tavoitetta parhaiten edistäväksi ja hallintolain suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeaan suhteeseen tavoiteltuun päämäärään nähden¹. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi esityksen vaikutusarviointia tarkentaa kuntien toimintaan kohdistuvien vaikutusten osalta sekä kehittää huomioimaan vaikutukset erilaisten kuntien tai kuntaryhmien osalta.

Valtiovarainministeriö kiinnittää opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota siihen, että kuntien uuteen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään on vuodesta 2023 lähtien tulossa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin. Kerroimen liikuntaosio sisältää viisi indikaattoria, jotka koskevat lasten ja nuorten liikunta-aktiivisuuden raportointia, seurojen, yhdistysten ja kunnan yhteiskokousta, kohdennettuja liikkumisryhmiä lapsille ja nuorille, vaikutusten ennakoarviointia sekä liikunnan edistämisen poikkihallinnollista ryhmää.

Lakiehdotuksen 12 a §:n 1 momentin mukaan Harrastamisen Suomen mallin tarkoituksena on edistää nuorten hyvinvointia mahdollistamalla *jokaiselle* perusopetukseen osallistuvalla nuorella mieluisa ja maksuton harrastus. Ottaen huomioon tehtävän vapaaehtoisuus harrastuksen mahdollistamista jokaiselle perusopetukseen osallistuvalla voidaan pitää jossakin määrin ristiriitaisena. Jatkovalmistelussa on tarpeen myös arvioida, tulisiko pykälän 2 ja 3 momentin järjestystä vaihtaa ts. ensin säädettäisiin siitä, että kunta voi järjestää tehtävää ja sen jälkeen asioista, joiden tulee toteutua silloin, kun kunta järjestää tehtävää.

Lakiehdotuksen 12 a §:n 2 momentin mukaan kunnan tulee laatia koulukohtainen harrastussuunnitelma. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida, on laissa välttämätöntä säätää yksityiskohtaisesti koulukohtaisen harrastussuunnitelman laatimisesta vai voidaanko pitää riittävänä, että yleisellä tasolla todettaisiin, että toimintaa tulee suunnitella kuulemisen ja yhteensovittamisen pohjalta. Koulukohtaiset suunnitelmavelvoitteet ovat kunnan sisäisiin viranomaisprosesseihin liittyvää toimintaa, jota kunnat ovat pitkään toivoneet poistettavaksi lainsäädännöstä. Olennaista on säätää siitä, mitä tavoitellaan, mutta jättää tekemisen tavat paikallisesti ratkaistaviksi.

Rahapeli toiminnan tuotosta rahoittaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi nuorisolain nykyinen 26 §, jonka mukaan laissa tarkoitetut valtionosuudet ja –avustukset suoritetaan ensisijaisesti arpajaislain 17 §:ssä tarkoitetusta rahapeliyhtiön tuotosta. Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa ei kuitenkaan ole arvioitu säännöksen kumoamisen tosiasiallisia vaikutuksia. Jatkovalmistelussa on tarkoituksenmukaista täsmentää esitysluonnosta tältä osin.

¹ Ks. Kuntapolitiikka käännekohtassa?: Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5.

Valtionapukelpoisuutta koskevista muutosehdotuksista

Esitysluonnoksessa mukaan yhtenä selkeyttävänä muutoksena on yhteiskunnallisen vaikuttavuuden jättäminen pois valtionapukelpoisuuden arviointikriteerinä, koska sen yksiselitteinen tulkinta on todettu hankalaksi. Esitysluonnoksen mukaan valtakunnallisten nuorisolan järjestöjen arviointikriteereitä ovat kohderyhmän ajankohtaiset tarpeet, yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja osallisuuden edistäminen. Osaamiskeskusten arviointikriteerit ovat puolestaan puhtaasti organisaation toimintakyvyn yleisiä mittareita. Sama pätee myös nuorisokeskusten arviointikriteereitä sillä lisäyksellä, että näiden toiminnan tulee myös edistää kestävä kehitys ja kansainvälistä toimintaa. Kriteerit ovat siis pääasiassa luonteeltaan teknisiä, eivätkä niinkään sisällöllisiä tai yhteiskunnallisia. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, olisiko toimijoiden toiminnan arvioinnissa tarkoituksenmukaista ottaa, ainakin joiltakin osin, huomioon esimerkiksi EU:n tai Euroopan neuvoston tavoitteiden, Suomen hallituksen prioriteettien tai valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman (2020–2023) painopisteitä, esimerkiksi digitalisaation ja ilmaston lämpenemisen vaikutus nuorten arkeen.

Järjestön hyvän hallinnon ja vastuullisen taloudenpidon lisäämistä arviointikriteeriksi voidaan pitää kannatettavana.

Valtionavustustoiminnan digitalisointihanke

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen. Hankkeen tarkoituksena on valmistella valtioneuvoston kattava valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä. Uusi käyttöön otettava järjestelmäpalvelu mahdollistaa sekä avustuskelpoisuutta että valtionavusta koskevien hakemusten käsittelyn. Esitysluonnoksessa voisi todeta sen yhteydestä valtionavustushankkeeseen. Jatkovalmistelussa voisi olla hyödyllistä hyödyntää esimerkiksi hankkeessa toimivan kuntajaoston väliraporttia².

Lopuksi

Hallituksen esitysluonnos tulee kuntalain (415/2015) 13 §:n mukaisesti käsitellä kuntahallinnon ja talouden neuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Jakelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö

² Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen: väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:59.

VN/23602/2021-VM-125

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: