

Lausunto

7.2.2023

VN/20209/2021
VN/20209/2021-STM-79

Asia: VN/20209/2021

STEAn lausunto järjestöjen varainhankinnan avustamisesta ja tukemisesta valtionavustustoiminnassa annettuun selvitykseen

STEAn kiittää mahdollisuudesta toimittaa lausuntonsa käsillä olevaan asiaan. Ohessa lausuntopyynnössä esitetyt kysymykset ja STEAn vastaukset niihin.

1. Mitä mieltä olet järjestöjen varainhankinnan tilasta ja tulevaisuudesta? Asiaa tarkastellaan selvityksen toisessa luvussa.

Varainhankinnan käsite on laaja, ja käsite voi tulevaisuudessa sisältää toimintoja, joita ei raportin laatimismuutoksissa välttämättä vielä ole osattu ottaa huomioon. Jo nyt on selvää, että järjestöjen varainhankinta ei ole pelkästään perinteisesti miellettyä lahjoitus- testamentti- ja rahalipaskeräystuottoa, vaan osana varainhankintaa voi olla myös mitä moninaisempaa elinkeinotoimintaa. Tästä on johdettavissa yhteys myös varainhankinnan riskisyyden lisääntymiseen, jota on käsitelty STEAn lausunnossa jäljempänä. Varainhankintaan liittyy aina riskejä.

STEAn avustusta myönnettiin vuodelle 2021 yhteensä noin 362 miljoonaa euroa. Järjestöjen vuosiselvitystietojen mukaan järjestöjen oman varainhankinnan tuotot kyseisenä vuonna olivat yhteensä lähes 138 miljoonaa euroa. Kahta vuotta aiemmin varainhankinnan tuotot olivat yhteensä noin 135,5 miljoonaa euroa.

STEAn avustuksia kohdennetaan tarkoituksenmukaisella tavalla huomioiden toimintaympäristön muutokset ja toiminnan vaihtuvat tarpeet. STEAn toimintatavat ovat yhdenmukaisia ja avustushankinnassa huomioidaan avustuksen hakijoiden erilaiset tarpeet ja osaaminen. STEAn avustuksen saajissa on myös vaihtuvuutta. Avustusta saavia järjestöjä vuonna 2023 on yhteensä 797. STEAn avustusten piiriin tuli 49 järjestöä, jotka eivät olleet saaneet STEAn avustusta kahtena edeltävänä vuotena. Pidemmällä aikajaksolla tarkasteltuna voidaan todeta, että vuonna 2023 avustusten piirissä on 339 järjestöä, jotka eivät olleet avustusten piirissä vuonna 2003. Vuonna 2003 puolestaan avustusten piirissä oli 697 järjestöä, jotka eivät ole avustusten piirissä vuonna 2023.

Valtionavustustoiminnassa eräänlaisena järjestöjen oman varainhankinnan kasvattamista perustelevana riskinä näyttäytyy avustetun toiminnan jatkuvuus- ja pitkäjänteisyysvaatimukset tilanteessa, jossa avustukset myönnetään vuodeksi kerrallaan. Toisaalta yrity maailmassa vallalla on vielä nopeampainen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEAn)
PL 33
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Kirkkokatu 14
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
stea@gov.fi
www.stea.fi

vuosikvartaaleihin perustuva ajattelu. Mainittuja riskejä STEA-avusteisessa toiminnassa on pyritty pienentämään mahdollistamalla hankeavustusten myöntäminen kerralla koko hankekauden ajaksi valtioneuvoston asetuksen 1552/2016 7.2 §:n mukaisesti ja ehdottamalla yleis- ja toiminta-avustusten avustuspäätöksissä usean vuoden pituisia ohjeellisia avustussuunnitelmia indikoimaan STEA-rahoituksen jatkuvuutta. Huolimatta vuosittain myönnettävistä avustuksista, ei avustuskäytännöstä myöskään ole löydettävissä tilanteita, joissa tulokselliseksi ja vaikuttavaksi katsotulta toiminnalta olisi katkaistu rahoitus ilman hyvissä ajoin käytyä kommunikointia avustuksen saajan kanssa. STEAssa on päätyviksi suunniteltujen avustusten osalta mahdollistettu toiminnan hallittu alasajo siihen erikseen mitoitettulla avustuksella. Sen turvin avustuksen saaja on kyennyt hallitusti päättämään työ- ja sopimussuhteensa, eikä avustetun toiminnan päätyminen ole tarkoittanut järjestön ajautumista maksukyvyttömäksi tai kykenemättömäksi jatkamaan muuta toimintaansa.

Sekä varainhankinnan käynnistäminen että sen ylläpitäminen sisältävät riskinottoa. STEA-avustukset eivät ole riskirahoitusta, eikä STEA-avustuksia ole riskirahoitusinstrumentiksi tarkoitettu. STEA-avustuksia myönnetään sosiaali- ja terveysalan yleishyödyllisille järjestöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Yhteiskunta on järjestänyt erilaisiin riskeihin ja innovaatioihin liittyvät rahoitustarpeet katettavaksi muulla tavoin. Kasvava varainhankinnan avustaminen saattaa tarkoittaa myös entistä isompaa riskinottotarvetta varainhankinnan tuottojen maksimoimiseksi.

STEA arvioi varainhankintaan liittyvän riskin siirtämisen järjestöltä valtionavustuksella eli käytännössä veronmaksajien varoilla katettavaksi olevan lähtökohtaisesti ongelmallista. Varainhankinnan avustaminen sisältää moraalisia ja eettisiä kysymyksiä, joiden ratkaisu voi osoittautua kestävämmäksi. Vaikka järjestöt ohjaavat varainhankinnan tuotot merkityksellisen kansalaisjärjestötoiminnan toteuttamiseen, varainhankinta voi myös samalla vahvistaa tiettyjen avustuksen saajien taloudellista vakautta. Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettua valtionavustusta ei tule voida hyödyntää avustuksen saajan oman taloustilanteen tai varallisuuden kasvattamiseen. Varainhankinnan avustamisen voi katsoa olevan koko voimassa olevan rahoitusmekanismin ja sitä sääntelevän lainsäädännön hengen vastaista.

Valtaosa STEA-avustuksista kohdistuu järjestötyöntekijöiden henkilöstökuluihin. Järjestötyöntekijöiden työajasta on mahdollista käyttää osa myös järjestön yleishallinnon kuluihin muun muassa yleiskuluohjeistuksen ja yleisavustusten turvin. Kohdennettujen toiminta-avustusten (Ak-avustus) ja hankeavustusten (C-avustus) kuluiksi saa kohdentaa yleiskuluja 15 % avustuskohteen toteutuneista kokonaiskuluista kalenterivuosittain. Lisäksi on huomionarvoista, että yleiskuluohje ei koske sellaisia avustuksen saajia, joilla on vain yksi STEA-avustuskohde eikä muuta olennaista toimintaa. Tällöin tulkitaan, että avustuksen saajan toiminnan kulut aiheutuvat kokonaisuudessaan avustetusta toiminnasta, eikä yleiskulujen erittelyä tarvita. Ohjeistus auttaa pieniä järjestöjä järjestämään myös esimerkiksi varainhankintaansa suoraan STEA-avustuksella, kunhan toiminta edistää avustettavan toiminnan tavoitteiden saavuttamista.

Varainhankinta ei ole jakautunut tasaisesti kaikille järjestöille. Tietyn aihealueen piirissä työskentelevät järjestöt houkuttelevat enemmän lahjoittajia, kuin vähemmän tärkeäksi koetun aihealueen järjestöt. Tämä usein tarkoittaa sitä, että varainhankintansa myötä näkyvyyttä saaneet järjestöt kerryttävät yhä enemmän varainhankinnan tuottoja. STEA on perinteisesti pyrkinyt toimimaan järjestöjen välisenä tasapainottavana tekijänä mahdollistaen rahoitusta myös sellaisille järjestöille, joiden yhteiskunnallinen ääni on hiljaisempi ja unohdetumpi, mutta jotka myös toimivat aidosti apua tarvitsevien ihmisten parissa.

Varainhankinnan lisääntymisellä ei suoranaisesti ole arvioitu olevan STEA-avustusten tarvetta vähentävää vaikutusta. Varainhankinnan lisääntyminen ei myöskään ole johtanut valtionavustuksen takaisinperintään, kunhan avustuksen saajan katsotaan antaneen valtionavustuslain edellyttämällä tavalla oikeat ja riittävät tiedot omasta varallisuusasemastaan ja käytettävissä olevista muista resursseistaan avustusta haettaessa. STEA-avustuksen ulkopuolinen varainhankinnan tuotto päinvastoin mahdollistaa järjestön omakustanteisen toiminnan volyymin kasvattamisen. Avustuskäytännöstä on tehtävissä johtopäätös, että myös varakkaiksi todetuilla ja varainhankinnassaan onnistuneilla avustuksen saajilla on ollut mahdollisuus saada suhteellisen pientä (10 %) omarahoitusosuutta lukuun ottamatta täysi avustus hakemilleen hankkeille ja toiminnoille. Täysimääräiset STEA-avustukset, joita on valtaosa myönnettyistä avustuksista, ovat poikkeus valtionavustuslain omarahoitusta edellyttävään pääsääntöön.

Varainhankinnan avustamisessa nousee esiin valtionavustuksen myöntämiseen liittyvä tarveharkintaisuus. STEA-avustusten näkökulmasta varainhankinnan kehittäminen valtionavustuksilla ei ole perusteltua, koska sosiaali- ja terveysjärjestöjen perustoimintaan on jo saatavilla täysi kate järjestön yleishallintoonkin ulottuvalla avustuksella. Tarveharkinnan näkökulmasta onkin vaikeaa osoittaa, millaisissa tilanteissa ja miksi varainhankinnan kehittäminen valtionavustuksilla olisi perusteltua. Myös valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota avustusvalmistelun tarpeellisuusharkinnan riittävyteen.

Avustuksen saajien toimintaan osallistuminen pohjaa myös hyvin pitkälti vapaaehtoisuuteen, joten varainhankinnan piiriin voi olla helppo saada vapaaehtoista rahankeräyksestä konkreettisesti huolehtivaa työvoimaa muun muassa katukampanjointiin. STEAn näkemyksen mukaan järjestöjen varainhankinnan helpottamiseksi on olemassa myös muita välillisiä ja välittömiä keinoja kuin valtionavustusten käyttäminen varainhankintaan. Voisi olla hyödyllistä selvittää esimerkiksi verohelpotusten mahdollisuutta yksittäisille oikeushenkilöille, jotka osoittavat lahjoittaneensa varoja kolmannen sektorin toimijoille.

2. Mitä havaintoja sinulla on järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvistä käytännöistä ja niitä koskevasta sääntelystä? Asiaa tarkastellaan selvityksen neljännessä luvussa.

Valtionapuviranomaisen on valtionavustuslain 4:15 §:n mukaan huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

STEA-avustuksia ohjaavan lainsäädännön lisäksi STEAn strategia ja linjaukset sekä yksittäisten avustuskohteiden käyttötarkoitus sekä ehdot ja rajoitukset määrittävät avustusten käyttöä. Valtionapuviranomainen ei puutu avustuksen saajan oikeuteen päättää itsenäisesti järjestöautonomiaan liittyvistä asioista.

Kuten raportin luvussa 2.2. todetaan, valtionavustuksen käytön selvittäminen ja raportointi eivät loukkaa järjestön itsemääräämisoikeutta. Liikuntajärjestöjen valtionavustuksia selvittänyt Heikki Halila kuitenkin muistuttaa, että erikseen voi olla syytä arvioida, mikä on tarkoituksenmukainen tapa valvoa valtionavustusten käyttöä. Kuitenkin valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 9/2022 todetun mukaisesti STEAn tarkastustoiminta tuloksellisuus- ja laillisuustarkastuksineen voi toimia hyvänä käytänteenä valtionavustusten tarkastustoiminnan järjestämisessä.

Järjestöautonomian toteutumiseen ja valtionavustusten käytön valvonnan tarkoituksenmukaisuuteen kiinnitetään huomiota monin tavoin STEAn eri prosesseissa. Mm. STEAn avustushakemusten sekä avustusten käytön selvittämisessä ja raportoinnissa kerättävien tietojen määrää ja sisältöä on sähköisen asioinnin kehittämisen sekä palvelumuotoilun avulla pystytty vähentämään sekä johdonmukaistamaan.

STEA-avustuspäätösten ehdoissa varainhankinnan kulut on rajattu avustettavan toiminnan ulkopuolelle siltä osin, kuin varainhankinta ei koske yleishallintona avustettavaa henkilöstöresurssia. Vastaavasti varainhankinnan tuottoja ei pääsääntöisesti kohdisteta STEAn avustuskohteiden tuotoiksi.

Vuonna 2023 yhteismäärältään noin 374 milj. euron STEA-avustuksista noin 66 milj. euroa eli noin 18 % on myönnetty yleisavustuksena avustuksen saajien yleishyödylliseen toimintaan. Varainhankinnan johtaminen on lähes kaikissa suurissa STEA-yleisavustusta saavissa järjestöissä osa avustuksen saajan toiminnanjohtajien sekä talous- ja viestintäjohton toimenkuviin liittyvää työtä. Näihin toimenkuviin liittyvät palkka- ym. kulut katetaan tavanomaisesti kokonaan tai merkittävilta osin STEA-yleisavustuksella, jos sellainen on käytettävissä. STEA-avustusten käytön laillisuusvalvonnassa järjestöjohton varainhankintaan käyttämän työajan on pääsääntöisesti katsottu olevan osa yleishyödyllisen yhteisön johtamistyötä. STEA-avustuksin ylläpidetään laajasti yleishyödyllisten yhteisöjen johtamisrakenteita, joten avustuksilla tuetaan siis jo nykyisinkin vähintäänkin epäsuorasti järjestöjen varainhankintaa.

Raporttiluonnoksen kappaleessa 4.2 on kuvattu, miten eräistä muista valtionavustuksista poiketen STEA-avustuksilla (osana sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaa) voidaan pääsääntöisesti kattaa avustetusta toiminnasta aiheutuvat menot kokonaan. Toiminnallisissa avustuslajeissa, joihin ei siis lueta investointiavustuksia, omarahoitusosuutta (10 %) edellytetään vain kaikkein varakkaimmilta avustuksen

saajilta. Näitä avustuksen saajia oli vuoden 2023 avustusvalmistelussa 77 kpl eli noin 10 % kaikista toiminnallisten avustusten saajista.

STEA:n näkökulmasta on tärkeää yhtenäistää varainhankintaa ja myönnettäviä valtionavustuksia koskevaa sääntelyä. STEA:n kannalta esitys varainhankinnan tukemisesta valtionavustuksin ei ole ajankohtainen, koska nykyisellä avustustasolla toimintaa pystytään toteuttamaan hyvin.

Valtionapuviranomaisen näkökulmasta varainhankintaan liittyvien riskien kattaminen etupainotteisesti valtionavustuksin mahdollisesti tulevaisuudessa avustusjärjestelmään kohdistuvien rahallisten leikkausten tai muiden paineiden takia ei ole perusteltua, jos tarve ei perustu riittävän monipuolisiin analyyseihin todennäköisestä tulevasta kehityksestä. Tässä yhteydessä on huomionarvoista, että STEA:n hallinnoimien valtionavustusten määrä on ollut vuosittain kasvava jo pitkään. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on myös jakamattomia rahapelitoiminnan tuottoja jäljellä noin 70 miljoonaa euroa. Varojen turvin terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen edunsaajien rahoitusta on mahdollista lähivuosina kompensoida mahdollisesta tuloutuksen alentumisesta huolimatta.

Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta on tätä kirjoitettaessa valmistelun loppusuoralla. Lakiluonnoksen esitöissä on kirjaus parlamentaarisesta neuvottelukunnasta, joka seuraisi yleistä kustannustason kehitystä ja huomioisi sen yleishyödyllisten yhteisöjen rahoituksen kokonaistasossa. Neuvottelukunnan yhtenä tarkoituksena on, että avustustaso pysyisi vakaana ja ennakoitavana.

3. Mitä asioita järjestöjen varainhankinnan avustamisessa ja tukemisessa sekä valtionavustusten myöntämisessä on otettava huomioon? Asiaa tarkastellaan selvityksen viidennessä luvussa.

STEA vastaa strategiansa mukaisesti siitä, että sen hallinnoimia valtionavustuksia käytetään tulokselliseen kansalaisjärjestötoimintaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Tuloksellisessa kansalaisjärjestötoiminnassa edetään kohti asetettuja tavoitteita, saadaan aikaan haluttua muutosta ja pystytään osoittamaan millä tavalla kohderyhmä on hyötynyt toiminnasta. Valtionavustus myönnetään tiettyä käyttötarkoitusta varten ja käytettäväksi valtionavustuspäätöksen ehtojen mukaisesti.

Raportissa referoidaan valtionavustuslain 36 §:ää, mutta vain osittain. Pykälä asettaa veloitteen arvioida valtionavustusten käytön tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden lisäksi myös myönnettyjen valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun. Myönnettäessä valtionavustuksia tulee valtionavustuslain 7.1 §:n 4 kohdan nojalla arvioida avustusten myöntämisen kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Tällaiset vaikutukset eivät saa olla vähäistä suurempia.

Kaiken kaikkiaan valtionavustustoiminnan kilpailuvaikutukset ovat raportissa kuvattua laajempi kokonaisuus, mutta kilpailuvaikutuksia ei ole raportissa kovinkaan hyvin huomioitu. Myönnettäessä STEA-avustuksia elinkeinotoimintaan liittymättömän yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen esim. hankkeina tai kohdennettuna toiminta-avustuksena ei kilpailuvaikutuksia katsota olevan, mutta mitä enemmän avustukset kohdistuisivat yhdistysten varainhankinnan muodossa tapahtuvaan elinkeinotoimintaan tai sitä lähellä olevaan toimintaan, sitä enemmän avustuksilla voisi olla markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Tällöin asiassa tulisivat sovellettavaksi myös EU:n valtioneuvoston sääntelyä koskevat säännökset, ja riski avustusten tulkittamisesta laittomaksi valtiontueksi EU:n sisämarkkinoilla kasvaa.

4. Minkälaisia vaikutuksia arvioit käsiteltävillä keinoilla olevan? Asiaa tarkastellaan selvityksen kuudennessa luvussa.

STEA esittää seuraavassa arvioita eräistä raportissa erikseen nostetuista keinoista kansalaisyhteiskunnan resurssien vahvistamiseksi.

Kohta 6.1.1: Valtionavustuksen hyväksyttävien kustannusten määrittely

Asiassa on huomionarvoista, että avustuspäätöstasolla ei ole tarkoituksenmukaista, eikä ehkä mahdollistakaan tyhjentävästi määritellä, mitkä kaikki kustannukset voivat olla hyväksyttäviä valtionavustuksella katettavaksi. Ei-hyväksyttävät kustannukset on jo lueteltu avustuspäätöksessä. Näiden kustannusten yhtenäistäminen muiden valtionavustuviranomaisten kanssa koetaan järkeväksi, siinä määrin kuin se erilaisten avustuksen saajien erityispiirteet huomioon ottaen on mahdollista.

Raportin myötä syntyneessä keskustelussa on noussut esiin avustetun toiminnan aikaansaamien tuottojen vaikutus valtionavustuksen käyttöön. Avustettavan toiminnan tuotot on kuitenkin pidettävä keskustelussa erillään varainhankinnan tuotoista. Avustetun toiminnan tuottojen käsittelyä koskeva keskeinen finanssipoliittinen valtionavustuksen viimesijaisuuden periaate on ilmaistu valtionavustuslaissa ja STEA-avustuksia koskevassa asetuksessa. Säädösten mukaan valtionavustusta on pidettävä tarpeellisena avustuksen hakijan saama muu julkinen tuki, hakijan ja sen määräysvallassa olevien omat varat ja avustettavasta toiminnasta saatavat tuotot huomioon ottaen. Avustusharkinnan pääperiaatteena on siten kaikkien avustustylajien osalta ns. nettoperiaate; jos avustettavaksi esitetystä toiminnasta syntyy tuloja hakijalle, avustus mitoitetaan kattamaan vain se osa toiminnan kuluista, jota ei voida kattaa toiminnasta saatavilla tai hakijan omilla/muilla tuotoilla.

Avustettavan toiminnan tuotot on perinteisesti kyetty määrittelemään tarkastelemalla sitä, riippuuko saatu tuotto avustetusta toiminnasta. Jos saatua tuottoa ei olisi tilanteessa, jossa avustettavaa toimintaa ei järjestettäisi, on tuotto huomioitu avustettavia kuluja netottavana tuottona. Jos taas tuotto olisi saatu, vaikka avustettua toimintaa ei olisi järjestetty, tuottoa ei kuulu huomioida avustettavia kuluja määritettäessä.

Valtionavustustoiminnan finanssipoliittisesta valtionavustuksen viimesijaisuuden periaatteesta johtuu, että raportissa esitetty bruttokustannusten rahoittaminen ei tule kysymykseen. Käyttämättä jäänyttä valtionavustusta ei tule voida tulouttaa ylijäämäksi, vaan valtionavustustoiminnan tehokkuusvaatimukset edellyttävät, että valtionavustusta käytetään vain toteutuneiden kustannusten kattamiseen.

Kohta 6.1.2: Vaatimus omavastuuosuudesta

Kuten edellä on todettu, investointiavustuksia ja varakkaiden avustuksen saajien omarahoitusehtoa lukuun ottamatta STEA-avustuksilla on jo nyt ollut mahdollista kattaa toiminnallisten valtionavustusten kustannukset täysimääräisenä, eikä avustuksenhakijan ole tarvinnut edellä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta osoittaa omaa rahoitusta toimintaan tai hankkeeseen. STEA-avusteisen toiminnan tai hankkeen luonne on usein sellainen, että avustuksen myöntäminen ilman omarahoitusosuutta on ollut perusteltua. Sama periaate on kirjattu myös sosiaali- ja terveystieteiden yhdistysten ja säätiöiden rahoitusuudistukseen liittyvään, valmisteilla olevaan lakiluonnokseen. STEA-avusteisen toiminnan tai hankkeen toteuttamiseksi ei siis jatkossakaan tarvittaisi omarahoitusosuutta, mikä osaltaan vähentää painetta kerätä omaa varallisuutta.

Kohta 6.2.1 Varainhankinnan tappiotakuu:

Viitaten edellä todettuun, STEA katsoo, että tappiotakuu tarjoaa elinkeinotoimintaa varainhankintana järjestäville toimijoille konkurssisuojan tilanteessa, jossa oma liiketoiminta muuttuu tappiolliseksi. Tämä on ongelmallista kilpailuvaikutusten ja EU-valtiontukisäännösten arvioinnin näkökulmasta, kuten edellä on todettu.

Kohta 6.2.2 Varainhankinnan enimmäismäärän avustaminen:

Varainhankinnan kuluille on tyypillistä, että niiden odotetaan usein kerryttävän tuottoja tulevaisuudessa. Kirjanpidossa keskeinen meno tulon kohdalle –periaate toteutuu varainhankinnassa heikosti.

Varainhankinnan aikajänne ei noudata kalenterivuotia tai avustusten käyttöaikoja. Esitetty mahdollisuus käyttää valtionavustusta varainhankintaan liittyvänä ns. tappiotakuuna johtaisi kirjanpidollisiin kohdistamis- ja arvostamishaasteisiin. Esimerkiksi miten varainhankintaan käytettävät kulut todennettaisiin? Tulisiko varainhankintaan liittyvien kulkirjausten yhteydessä arvioida vastaisia tulon odotuksia? Jos avustusta saisi kattaa ns. tappiotakuuna, niin missä tilanteessa varainhankintaan liittyvä kulu eli ns. menetys on lopullinen? Miten tappion suuruus määritellään? Miten perustellaan se, että runsaasti avustuksia saava suuri järjestö saisi ottaa varainhankintaan liittyvää riskiä veronmaksajien rahoilla pienempää enemmän? STEAn tietojen mukaan varainhankinnan tuotot keskittyvät isommille toimijoille. Siksi tulisi myös arvioida keinoja, joilla varainhankinnan avustaminen ei suosisi vain näitä toimijoita.

Kohta 6.2.3 Hankeavustus varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen:

Raportissa todetaan, että ”hankeavustuksen myöntäminen on läpinäkyvin tapa myöntää valtionavustusta varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen käytettäväksi.”

Kuten jo aiemmin on todettu, STEA-avustukset on tarkoitettu terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen konkreettisella tasolla, eikä niitä ole tarkoitettu kehittämään järjestöjen riskinottokykyä varainhankinnan tuottojen maksimoimiseksi. Lisäksi keinon heikkoutena on nähtävissä samat ongelmat kuin varainhankinnan avustamisessa ylipäänsä. Suuri epäkohta on järjestelmän mahdollinen epätasapuolisuus. Tätä koskevien avustushakemusten välinen arvottaminen on haastavaa. Harkinnanvarainen avustusten myöntäminen sisältäisi tällöin paljon yhteiskunnallisia arvoja heijastelevaa moraaliseettistä pohdintaa siitä, miksi tietyn avustuksen saajan sallitaan edistää varainhankintaansa, mutta jonkin toisen hakijan ei. Valtionavustusten tasajako kaikille ei tarjoa ratkaisua asiaan valtionavustusten tehokkuusvaatimusten näkökulmasta. Valtionapuviranomaisen on hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti varmistettava, että valtionavustuksen hakijoita ja saajia kohdellaan tasapuolisesti ja hyvän hallinnon mukaisesti. Valtionapuviranomaisen tehtävänä ei ole toimia yleisesti moraalista vartioivana tahona.

Mainittuun keinoon liittyy myös edellä selostetut kilpailuhaitta- ja EU-valtiontukinäkökulmat, jos valtionavustusviranomaisen ei kykene määrittelemään tarkasti, minkälaista varainhankintaa avustuksella saa toteuttaa. Asiassa on riski avustuksen päättämisestä EU-sisämarkkinoilla maksetuksi laittomaksi yritystueksi.

Sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annetun lain valmistelu on tätä kirjoitettaessa edennyt loppusuoralle. Rahoitusmalliuudistuksen tavoitteena on katkaista Veikkaus Oy:n tuoton ja arpajaislaissa säädettyjen käyttötarkoitusten välinen yhteys. Uudessa rahoitusmallissa Veikkaus Oy:n tuotto tuloutettaisiin vuoden 2024 alusta lukien yleiskatteellisena valtion tulotilille. Valtion yleiskatteesta tuotetun avustetun toiminnan tuotokset ja tulokset on saatettava vapaasti kaikkien saataville ja hyödynnettäviksi, koska Suomen valtion yhteiset varat on ohjattava yhteiseen hyvään. Valtion varojen käyttöä ohjaa tiedon julkisuus- ja avoimuusnäkökulma. Avustushakemukset ja sen käyttöraportit ovat julkisia asiakirjoja. STEA laatii tuloksellisuusraporttien tietoihin perustuvia julkaisuja, ja avustetussa toiminnassa löydettyjä hyviä käytäntöjä jaetaan avoimesti mm. Innokylän kautta. Koko avustustoiminta pohjaa ajatukseen, että sen aikaansaannokset ovat avointa ja yhteistä omaisuutta. Jos hankemaisen varainhankinnan kehittämistä jatketaan, tulisi ratkaista ristiriita tämän keskeisen julkisuusperiaatteen kanssa tilanteessa, jossa varainhankintana järjestetty toiminta sisältää liike- ja ammattisalaisuuksiksi luokiteltavia tietoja. On varsin epätodennäköistä, että varainhankinnassa saadut hyvät tulokset ohjautuisivat varauksetta ja avoimesti jaettavaksi muille toimijoille, joiden voidaan ajatella kilpailevan samoista avustuksista.

Kohta 6.3.1: Vapaaehtoistoiminnan huomioon ottaminen.

STEA-avusteista, kaikille avointa vapaaehtoisuuteen ja vertaisuuteen perustuvaa kansalaisjärjestötoimintaa ei voi tuotteistaa hinnoitelluksi ja myytäväksi palveluksi. Siksi tällaisen, rahallisesti mittaamattomissa olevan asian arvostukseen omarahoitusosuutena liittyy ylitsepääsemättömiä vaikeuksia. On myös huomioitava, että valtionavustusten myöntämisen perusteena ovat valtionavustuslain esitöiden mukaisesti pitkälti tilinpäätöstiedot tai tilinpäätöstietoihin verrattavat taloudellisia seikkoja koskevat tiedot. Tilinpäätös- ja taloudellisen tiedon perustana olevan kirjanpidon tehtävänä on kuvata konkreettisia rahavirtoja, jollaisena ei vapaaehtoistyötä voida yksiselitteisesti ja yksinkertaisesti esittää.

Vapaaehtoistoiminnan huomioiminen omarahoitusosuutena ei sovellu STEA-avustuksiin myöskään siksi, että valtaosa toiminnallisista avustuksista, joita ovat kohdennetut toiminta-avustukset ja hankeavustukset, on jo täysimääräisiä eli 100-prosenttisia. Varakkailta avustuksen saajilta vaadittava omarahoitusosuus taas on tarkoituksenmukaista ja perusteltua kattaa rahalla. Investointiavustusten omarahoitusosuutena vapaaehtoistoiminta ei sovellu esimerkiksi rakennusturvallisuus- rakennusmääräys- ja erityisammattitaitovaatimusten johdosta. Vapaaehtoistoiminta tulee huomioitua jo arvioitaessa valtionavustuslain edellyttämällä tavalla avustettavaksi haetun hankkeen tai toiminnan laatua. Tällöin on tärkeää saada oikea kuva avustushakemuksessa kuvattavan vapaaehtoistoiminnan laajuudesta.

Vapaaehtoistoiminnan huomioiminen voisi johtaa myös ei-toivottuihin lieveilmiöihin kansalaisjärjestötoiminnan vapaaehtoisuus- ja vertaisuusvaatimusten aidossa toteutumisessa. On nähtävissä riski tietynlaisesta vapaaehtoisten ylimitotetusta kuormittamisesta: jos vapaaehtoisia ei osallistu tarpeeksi, voi koko avustus jäädä saamatta.

5. Miten järjestöjen autonomiaa pitäisi turvata ja kuinka järjestöjen toimintaedellytyksiä tulisi varmistaa valtionavustustoiminnassa? Asiaa tarkastellaan selvityksen liitteessä.

Raporttiluonnoksen mukaan ”esimerkiksi uuteen rahoitusmalliin siirtyminen kasvattaa huolta siitä, että valtionavustuksia aletaan kohdentaa poliittisten päätöksentekijöiden arvostelmien ja arvokkaaksi koettujen kohteiden tai käyttötarkoitusten perusteella. Järjestöjen moninaisuus ja toimintaedellytykset voivat heikentyä sen seurauksena.”

Suomi on kansanvaltainen tasavalta, jossa perustuslain mukaisesti valtiontaloudesta päättää lainsäädäntövaltaa käyttävä ja kansaa edustava eduskunta. Valtionavustusten kohdentaminen ”poliittisten päätöksentekijöiden”, toisin sanoen kansanedustajien tärkeäksi näkemiin kohteisiin toteuttaa osaltaan perustuslaillista demokratiaa. Järjestöjen mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon toteutuvat jo perustuslaissa taatuilla vaali- ja osallistumisoikeuksilla sekä yhdistymis- ja kokoontumisvapauksilla. Lisäksi lainsäädäntöprosessin olennainen osa on kuulemiskäytäntö, jolloin jokaisella on mahdollisuus lausua valmisteilla olevista lakihankkeista. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä todeta, että kuulemiskäytäntö on pyrittävä säilyttämään aidosti osallistavana, jolloin huomiota tulee kiinnittää mm. lausuntojen määräaikoihin ja käsittelyyn.

STEA-avusteisen toiminnan suunnittelussa hyödynnetään ja osallistetaan järjestöjä mm. sosiaali- ja terveysministeriön avustusasioiden neuvottelukunnan kautta. Lisäksi STEA pyrkii olemaan aktiivisessa vuorovaikutuksessa järjestöjen kanssa. STEA osallistuu säännöllisesti erilaisiin foorumeihin, kerää sidosryhmäkyselyjen kautta palautetta ja organisoii myös itse keskustelutilaisuuksia, jolloin rahoittajan ja avustuksen hakijoiden ja saajien välinen vuorovaikutus paranee.

STEA-avustukset perustuvat tarkoituksenmukaisuus- ja tarveharkintaan, jolle perustana ovat suoraan kansalaisjärjestöjen omalta toimintakentältä esiin nousevat ilmiöt ja niiden perusteella tehdyt aloitteet. Valtionavustustoiminnan tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökulmat edellyttävät, että valtion varat tulee kohdentaa tuloksellisina ja vaikuttavina pidettäviin kohteisiin moninaisen järjestökentän olemassaolon tilasta sellaisenaan riippumatta.

Raporttiluonnoksessa todetun mukaan ”huolta herättää se, että järjestöt alkavat tehdä vain sellaista toimintaa, johon myönnetään julkista rahoitusta ja jota mitataan arvioitaessa julkisen rahoituksen käyttöä. Se voi johtaa järjestöjen toiminnan kaventumiseen tai siihen, että järjestöt eivät enää vastaa erilaisten kohderyhmien tarpeisiin.”

STEA-avustukset ovat tarveharkintaisia, joihin tarve kumpuaa järjestöperiaatteen mukaisesti yhdistysten jäsenistöltä. Rahoitukseen pyritään ottamaan siis tarpeeseen vastaavia toimintoja. Valtionapuviranomaisella voi luonnollisesti olla näkemystä niistä yhteiskunnan ongelmakohtista, joihin rahoitusta on syytä kohdentaa, mutta hakemusperustaisessa järjestelmässä avustusta hakevien järjestöjen odotetaan kuitenkin tekevän päätökset hakemuksen suuntaamisesta itse. Millään avustusta saaneella järjestöllä ei ole subjektiivista oikeutta valtionavustukseen, eikä kaikkea järjestöjen toimintaa rahoiteta valtionavustuksin. Kuten aiemmin on todettu, myönnettyjen valtionavustusten käytön selvittäminen ja raportointi eivät loukkaa järjestöjen itsemääräämisoikeutta.

Raportin mukaan järjestöt ovat huolissaan siitä, että valtionhallinto määrittelee järjestöjen toiminnan vain palvelutoiminnaksi, kuten valtion tilaamien palveluiden tuottamiseksi. Tämänkaltainen tilaaja-tuottajamalli ei kuitenkaan sovellu STEA-avusteiseen toimintaympäristöön. Kuten edellä on todettu, kaikille avointa vapaaehtoisuuteen ja vertaisuuteen perustuvaa kansalaisjärjestötoimintaa ei voi eikä sitä tule tuotteistaa ja paketoita myytäväksi palveluksi, vaan se on jotain muuta, eri tarkoitus- ja arvoperistä lähtöisin olevaa.

Anna yleistä palautetta selvityksestä tai kommentoi järjestöjä koskevan valtionavustustoiminnan kehittämistä ja yhdenmukaistamista.

Raportti nostaa vahvasti esiin tärkeää kansalaisjärjestöjen näkökulmaa. STEA on omassa lausunnossaan tuonut esiin valtionavustuksia myöntävän viranomaisen näkökulmasta olemassa olevaa sääntelyä ja tärkeänä pidettyjä asioita. Olisi myös tärkeää selvityksessä nostaa esiin ne lainsäädännön muutostarpeet, joita varainhankinnan kehittäminen valittuun suuntaan tuottaa.

STEA pitää tärkeänä, että myös varainhankintaa koskevat ratkaisut turvaavat omalta osaltaan kansalaisyhteiskunnan elinkelpoisuutta ja toimintakykyisyyttä. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen rooli ihmisten hyvinvoinnin, osallisuuden ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa on kiistaton. Kansalaisyhteiskunta pitää kuitenkin sisällään myös muita ulottuvuuksia kuin organisoitumisen järjestöjen toiminnaksi. Järjestöjen rahoittaminen vahvistaa vireän kansalaisyhteiskunnan rakenteita esim. neljännen sektorin toiminnan kehittymisen muodossa. Järjestöjen toimintaan osallistuminen tarjoaa myös luonnollisen kanavan ilmentää yksilöiden omaa kansalaisyhteiskunnallista toimijuutta.

Johtaja

Hanna Heinonen

Lakimies

Markus Latvala

VN/20209/2021-STM-79

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: