

Asia: VN/20209/2021

## **Selvitys järjestöjen varainhankinnan avustamisesta ja tukemisesta valtionavustustoiminnassa**

### Lausunnonantajan taustatiedot

#### **Valitse sopivin vaihtoehto**

Järjestö

### Selvitys ja sen teemat

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

Valtionavustustoiminnan epävarmat tulevaisuudennäkymät ovat saaneet järjestöt laajasti pohtimaan varainhankinnan kehittämistä. Osalla varainhankinta on vakiintunutta ja pitkäjänteistä toimintaa, osa on vasta pohtimassa varainhankinnan käynnistämistä. Varainhankinnassa onnistuminen edellyttää erityistä osaamista, sillä kilpailu rahoituksesta on kiristymässä. Tämä johtaa varainhankinnan nopeaan ammattimaistumiseen.

On tärkeää määritellä, mitä varainhankinnalla valtionavustuksiin liittyen tarkoitetaan. Raportissa mainitaan varainhankinnan keinoina kerta- ja kuukausilahjoitukset, kampanjat, jäsenmaksut sekä palvelu- ja tuotemyynti. Epäselväksi jää, tarkoitetaanko varainhankinnalla tässä yhteydessä kaikkea yksityistä rahoitusta, johon lasketaan mukaan myös säätiöiden ja rahastojen avustukset. Tällä hetkellä järjestöjen tavallisimmin käytetyt varainhankinnan keinot ovat kerta- ja kuukausilahjoitukset, yritys yhteistyö, testamentit, jäsenmaksut sekä tuote- ja palvelumyynti.

Suomalainen auttamisen kulttuuri näkyy aktiivisena vapaaehtoistoimintana, elävänä talkooperinteenä ja ymmärryksenä sille, että yhteiskunnan tarjoama turvaverkko rahoitetaan lähtökohtaisesti verovaroista. Hyväntekeväisyyden perinne ei ole ollut erityisen vahva, mutta lahjoittamiskulttuuri on vahvistunut. Esimerkiksi yritykset etsivät yhteiskuntavastuutoiminnassaan aktiivisesti sopivia lahjoituskohteita ja hakevat kumppanuuksia järjestöjen kanssa. Yhdessä tekemisen kulttuurin muovaaminen kohti hyväntekeväisyyskulttuuria ei ole ongelmatonta vaan voi rapauttaa ajatusta yhteisvastuullisuudesta ja vaikuttaa vähitellen myös verojen maksuhalukkuuteen ja vapaaehtoistoimintaan.

Varautuminen julkisten avustusten pienentymiseen johtaa järjestöjen kilpailuun yksityisestä rahoituksesta.

Seurauksena voi olla, että halu näyttäytyä kuluttajille ja yrityksille vetovoimaisena lahjoituskohteena ohjaa toimintaa perustehtävästä epätarkoituksenmukaisempaan suuntaan. Lisäksi kilpailussa pärjääminen edellyttää voimavarojen selvästi voimakkaampaa suuntaamista varainhankintaan.

Voidaan ajatella, että julkista rahoitusta tulisi suunnata erityisesti niille järjestöille tai käyttökohteisiin, joihin ei ole saatavissa esimerkiksi lahjoituksia tai muuta varainhankinnan tuottoa. Julkisen rahoituksen rajaaminen on kuitenkin ongelmallinen ajatus, koska vetovoimaiset lahjoituskohteet ovat yleensä yhteiskunnassa tärkeitä pidettyjä ja usein paljon voimavaroja tarvitsevia kohteita, joihin myös lahjoittajat haluavat tuottaa lisäresursseja.

Järjestöjen varainhankinnalla on merkittäviä autonomialuottuvuuksia. Oma varainhankinta periaatteessa tukee järjestön autonomiaa, kun varojen käyttö on järjestön harkittavissa ilman julkisen vallan ohjausta. Myös yksityiseen rahoitukseen voi joissain tilanteissa sisältyä ohjaavia elementtejä.

Eriytynyt kysymys autonomian näkökulmasta on se, miten varainhankinnan tuottoja käsitellään valtionavustustoiminnassa. Jos varainhankinnan tuotot vähentävät julkisia avustuksia suoraan tai esimerkiksi omarahoitusvaatimuksena, julkinen valta määrittelee paitsi myöntämiensä avustusten käyttötarkoituksen myös sitä, mihin järjestö saa käyttää itse hankkimaansa rahoitusta. Onnistuneen varainhankinnan vaikutus julkisiin avustuksiin tulisi olla selkeää ja valtionavustustoiminnan suhtautuminen varainhankintaan kannustavaa.

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

Valtionavustustoiminnassa on lähdetty siitä, että avustuksella ei ole mahdollista kattaa varainhankinnan kuluja, vaikka lainsäädäntö ei tätä määritä. On tärkeää, että jatkossa avustusvaroilla voidaan rahoittaa myös varainhankinnan kuluja huomioiden kuitenkin kulujen mittaluokka suhteessa järjestön muuhun toimintaan. 10 prosentin enimmäisosuus yleisavustuksessa voi olla tässä sopiva rajaus.

Omarahoitusvaatimukseen sisältyy ilmeisiä autonomiaongelmia. Edellyttäessään järjestöltä omarahoitusosuutta avustettavaan kohteeseen, valtionapuviranomainen linjaa paitsi myöntämänsä avustuksen käyttökohteen myös sitä, mihin järjestö voi käyttää muuta rahoitustaan. Lisäksi omarahoitusosuusvaatimus käytännössä vaikeuttaa pienempien järjestöjen sekä rahoituksellisesti hankalassa toimintaympäristössä toimivien järjestöjen toimintaa. Se voisi myös johtaa tilanteeseen, jossa järjestö joutuu suuntaamaan toimintaansa sen mukaan, mihin täydentävää rahoitusta on saatavissa eikä tavoitteidensa ja vaikuttavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaisimpiin kohteisiin.

On tärkeää, että järjestöjen varallisuusarviossa varallisuuskriteerit ovat riittävän korkealla tasolla (vrt. STEA-kriteerit) ja että varallisuustarkastelua tehdään pitkäjänteisesti, useamman vuoden tarkastelujaksolla.

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

Valtionavustuksilla toteutetun toiminnan tuloksellisuuden arviointi on osin ongelmallinen alue. Tuloksellisuustietoa tarvitaan, jotta valtionapuviranomainen pystyy tekemään valintoja avustushakemusten välillä ja määrittämään oikean avustustason kullekin toiminnalle. Tällöin on kuitenkin olennaista, minkälaisia kriteereitä tuloksellisuuden osoittamisessa arvioidaan.

Ministeriöiden välillä on tällä hetkellä huomattavia eroja tuloksellisuuden arvioimisessa. STEA:n käytännöissä on myönteistä käytäntöjen yhdenmukaisuus ja struktuuri, ongelmallista tuloksellisuuden osoittamisen kaavamaisuus ja raskaus. Mitattavuuden korostaminen toimii osassa avustuskohteita, mutta johtaa myös väärin painotuksiin. Olennaista on se, millaisia tuloksia valtionapuviranomainen järjestöiltä odottaa. Tuloksellisuutena nähdään usein esimerkiksi se, että kohderyhmään kuuluva saa avun, joka on mahdollista mitata ennen-jälkeen indikaattorilla. Tämän kaltainen tuloksellisuuden arviointi suuntaa ja kaventaa järjestöjen toimintaa palvelujen tarjoamiseen ja suoritteisiin eikä tunnista sitä, että esimerkiksi vapaaehtoistyö tai yhdistystoiminta itsessään tuottaa merkityksellisyyttä, hyvinvointia, osallisuutta ja sosiaalista pääomaa sekä osallistujille että kohderyhmälle. Samalla yhdistystoiminta ja vapaaehtoisuus ylläpitävät kansalaisyhteiskunnan rakenteita, jotka ovat tärkeitä koko yhteiskunnan resilienssille ja kriisinkestävyydelle.

Tuloksellisuustarkastelu tulisi nostaa yleisemmälle tasolle. Olennaista on arvioida avustettavan järjestön ja sen toiminnan yhteiskunnallista merkitystä ja vaikutusta ihmisten hyvinvointiin sekä toisaalta järjestön kompetenssia omalla toiminta-alueellaan.

Raportti pohtii budjettirahoituksen maailmassa varainhankinnan kulujen kattamista veronmaksajien näkökulmasta – jos varainhankinta epäonnistuu, veronmaksajien panos on mennyt hukkaan, jos taas varainhankinta onnistuu, veronmaksajien rahaa säästyy. Tällä tavoin kuvattuna järjestöjen varainhankinta ei näyttäydä kansalaisyhteiskunnan vaan julkisen sektorin rahoitusmekanismina, jossa julkinen sektori valjastaa järjestöt hankkimaan rahoitusta kohteisiin, joita muuten rahoitettaisiin julkisin avustuksin. Kuten lausunnossamme on aikaisemmin kuvattu, on ongelmallista, jos valtionapuviranomainen määrittelee käyttötarkoituksen sekä myöntämilleen avustuksille että myös järjestön varainhankinnan tuotoille. Jos varainhankintaa tehdään avustusvaroilla, tämä on jossain määrin ymmärrettävää, mutta kaikissa tapauksissa on sekä järjestön työpanoksen että lahjoittajan tarkoituksen kannalta ongelmallista, jos järjestön onnistuneesta varainhankinnasta on seurauksena se, että budjettiraha sen jälkeen suunnataan toisaalle. Järjestöillä tulisi kaikissa tilanteissa olla mahdollisuus lahjoitusvarojen käyttämiseen oman tarveharkintansa mukaisesti ja lahjoittajille läpinäkyvästi.

#### **4. Minkälaisia vaikutuksia arviot käsiteltävillä keinoilla olevan? Asiaa tarkastellaan selvityksen kuudennessa luvussa.**

##### **6.1.1 Palkkakatto**

Valtionavustuksilla toimivissa järjestöissä tehdään hyvin monenlaista asiantuntemusta ja osaamista vaativaa työtä. Organisaation koko tai toiminnan laajuus ei välttämättä tarkoita, että järjestöllä olisi merkittävää varallisuutta. Avustusten tuloksellisen ja vastuullisen käytön näkökulma ei anna perustelua asettaa palkkakattoja, jotka määrittävät järjestöjen palkkatason vastaavista tehtävistä muilla aloilla maksettavien palkkojen alapuolelle. Ehdotettu palkkakatto rajaisi järjestöjen edellytyksiä esimerkiksi kokeneiden asiantuntijalääkäreiden, juristien ja johtajien palkkaamiseen, ja

näin heikentäisi järjestöjen kykyä esimerkiksi vaikuttamistyöhön, edunvalvontaan ja toiminnan kehittämiseen.

Muutokselle ei raportissa ole esitetty muita perusteita kuin yhdenmukaistamisen tarve avustusehdoissa. Palkkakaton laajentamisen sijaan se on perustellumpaa poistaa.

#### 6.1.2 Omarahoitusosuuks

Omarahoitusosuuden yleinen vaatimus vahvistaisi järjestöjen eriarvoista asemaa niiden varallisuusaseman ja varainhankintamahdollisuuksien perusteella. Muun rahoituksen puute estäisi järjestöä saamasta myös valtionavustuksia toimintaansa. Lisäksi omarahoituksen vaatimus on autonomian näkökulmasta ongelmallinen, koska tällöin valtionapuviranomainen paitsi määrittää, mihin toimintaan se myöntää julkista avustusta, myös velvoittaa järjestöä käyttämään muuta rahoitustaan samaan kohteeseen.

#### 6.1.4 Varallisuusasema

Varallisuusaseman huomioiminen voi olla perusteltua silloin kun järjestöiltä ei pääsääntöisesti edellytä omarahoitusta. Kun järjestöjä samaan aikaan rohkaistaan varainhankintaan, tulee varakkaan järjestön kriteereiden kuitenkin olla riittävän korkeat ja tarkasteluajanjakso useampivuotinen. STEA:n käytännöt ovat näiltä osin olleet melko toimivat.

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

Autonomian vahvistaminen on erittäin tärkeä teema budjettirahoitukseen siirryttäessä. Järjestöjen autonomiaa voidaan turvata seuraavilla keinoilla:

- Avustamisen strategiset linjaukset ja painopisteet määritellään yhdessä järjestöjen kanssa, ei virkavalmistelun ja /tai poliittisen päätöksenteon intresseissä käsin.
- Osallisuusrakenteissa seurataan ja arvioidaan näiden yhdessä määriteltyjen strategisten linjausten ja painopisteiden toteutumista avustustoiminnassa.
- Valtionavustuksia valmisteleva viranomainen on riittävän itsenäinen suhteessa ministeriön poliittiseen tai virkamiesjohtoon. Järjestöjen yhteinen, sektoriministeriöistä riippumaton avustuskeskus vahvistaisi osaltaan tätä itsenäisyyttä.
- Valtionapuviranomainen asettaa avustuspäätöksissään ainoastaan välttämättömät ehdot tai rajaukset avustuksen käytölle, ja antaa järjestölle mahdollisimman laajan liikkumavaran avustuksen käyttöä koskeville ratkaisuille ja myös muutoksille.
- Valtionapuviranomainen ei aseta toimintaa ohjaavia mittareita avustettavan toiminnan tuloksellisuudelle eikä ylikorosta mittaamista avustustoiminnassa. Mitattavuuden ongelmatiikka nousee esille erityisesti esimerkiksi järjestöjen vaikuttamistoiminnassa, jonka edellytysten turvaaminen puolestaan on tärkeää kansalaisyhteiskunnan autonomian näkökulmasta. Numeeristen mittareiden korostaminen voi johtaa järjestöjen toiminnassa epätarkoituksenmukaisiin painotuksiin.
- Avustustoimintaa seuraamaan perustetaan parlamentaarinen komitea, jossa on myös riittävä järjestöedustus.

- Avustustoiminnan linjauksia ja painopisteitä asettavat ja niiden toteutumista seuraavat osallisuusrakenteet (esim. neuvottelukuntarakenteet) perustetaan sekä koko valtionhallinnon tasolle että sektorikohtaisesti.
- Ministeriöt päivittävät kansalaisyhteiskuntastrategiansa ja linjaavat niissä keinot kansalaisjärjestöjen autonomian vahvistamiseen.

## Valtionavustustoiminnan kehittäminen

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

Kiitos että varainhankinnan kehittämistä myös valtionavutuksilla on pohdittu. Samoin mahdollisuudesta antaa lausunto jo raporttiin.

Partio Liisa  
MIELI Suomen Mielenterveys ry - Viestintä ja varainhankinta