

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.

Selvityksessä esitelty Taloustutkimuksen lista suomalaisten suosimista lahjoituskohteista osoittaa, että tunnetut lahjoituskohteet pitävät pintansa vuodesta toiseen. Suomalaiset lahjoittavat mieluiten lasten ja nuorten parissa tehtävään työhön sekä sairauksien parantamiseen keskittyvään työhön.

Uusien lahjoituskohteiden kehittäminen vaatii laaja viestintää, alkurahoitusta ja ammattimaista kehittämistä, minkä lisäksi vie vuosia, että lahjoituskohde tulee tunnetuksi suurelle yleisölle. Raportin esittelemillä suosituimmilla kohteilla on pitkä historia (esim. partiolaisten adventtikalenteri) tai vastavuoroisesti laaja ja hyvin rakennettu yhteistyöverkosto (esim. Nenäpäivä). Pienkeräykset ovat hyvä tapa kerätä ja kohdentaa rahaa lyhyellä aikavälillä, mutta rahoituspohjan vahvistamiseksi pienkeräykset eivät riitä.

Päihteisiin liittyvät teemat eivät näy suosituimpien lahjoituskohteiden listalla. Järjestöissä ei joko ole kyetty kehittämään varainhankintaa esimerkiksi resurssisyistä, tai sitten lahjoituskohteet eivät ole saaneet suosiota. Päihteisiin liittyy myös paljon stigmaa, joka vaikuttaa lahjoitushalukkuuteen. Ehkäisevän päihdetyön järjestöt ovat työssään huomanneet, miten päihteisiin liittyvään työhön liittyy kritiikkiä paljon eri intressejä, eikä kohderyhmän ääni kuulu päätöksenteossa. Kaikki järjestöt eivät siis ole samalla tasolla varainhankinnassa.

Järjestöjen autonomian esiintuominen selvityksessä ja sen liitteessä on erityisen tärkeä asia. Tarkkaan rajatut ehdot ja käytännöt vaikuttavat väistämättä järjestöjen toimintaan sekä lyhyellä, että pitkällä aikavälillä. Raportointi valtionavustuksen myöntäjille ei vähennä järjestöjen itsemääräämisoikeutta, mutta samalla raportin muoto ja sisältövaatimukset saattavat jättää vain vähän varaa järjestöjen omannäköisen toiminnan kirjaamiseen. On esimerkkejä siitä, että esimerkiksi verkossa tapahtuvan työn raportointi on kaavamaista ja hankalaa, samoja ongelmia on viestinnän ja vaikuttamistyön kirjaamisessa. Myös auttamistoiminnan nyanssit saattavat jäädä näkymättömiin.

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

Valtionavustukset kohdennetaan ensisijaisesti avustettavien säännönmukaiseen toimintaan ja toissijaisesti investointi-, rahoitus- ja sijoitusmenoihin. Valtionavustuslaki mahdollistaa järjestön varainhankinnan avustamisen, jos siitä on erikseen päätetty valtion talousarviossa, säädetty asetuksen tasolla tai siitä on päätetty valtionavustuspäätöksessä.

Selvityksen mukaan käytännöt riippuvat kuitenkin avustusta myöntävien viranomaisten kesken, niin että joissakin tapauksessa omarahoituksen vaateen täyttämiseksi voidaan saada avustusta rahoituksen keräämiseksi. Lausuttavana olevan selvityksen mukaan valtionapuviranomaisilla ei ole yhteistä ohjetta, jossa valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät kustannukset määriteltäisiin yhteismitallisesti. Tähän epäkohtaan tulee kiinnittää huomiota. Mikäli valtionavustuskäytäntöjä halutaan selkeyttää ja pyrkiä yhteismitallisuuteen avustustahojen välillä, on selvää, että avustuksiin hyväksyttävät kustannukset on määriteltävä samalla tavalla avustustahosta riippumatta.

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

Näkemyks siitä, että järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin tulisi osoittaa entistä enemmän määrärahoja, jottei avustuksien määrä laskisi eikä rahoitusta tarvitsisi lisätä toiminnan rahoittamisen sijaan varainhankinnan tukemiseen, on otettava huomioon. Turvaamalla riittävä ja pitkäjänteinen rahoitus, voidaan kehittämistyötä suunnata järjestöjen toimintaan, sen sijaan että rahoitusta kanavoitaisi varainhankintaan.

Tulosten arvioinnin kehittäminen on keskeistä, mutta siihen tarvitaan lisää liikkumavaraa. Tällä hetkellä tuloksellisuuden arvioinnin haasteena on raportoinnin jäykkyys ja mahdollisuus kuvailla tulostilanteita laajasti. On lisäksi tärkeä selvittää, kuinka paljon valtionavustusta käytetään vuosittain järjestöjen raportointiin ja seurantaan. Tuloksia ja vaikutuksia tulisi katsoa aikaisempaa pidemmällä aikavälillä, jolloin raportointi voisi olla esimerkiksi joka toinen vuosi.

Järjestöt ovat huolissaan julkisen rahoituksen ennakoitavuudesta ja poliittisten suhdanteiden vaikutuksesta rahoituksen tasoon ja käyttötarkoitukseen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen työ on usein pitkäjänteistä, eikä tuloksia saada heti. Esimerkiksi ehkäisevässä päihdetyössä ei voida havaita

nopeita muutoksia, sillä työssä on usein kyseessä suojaavien tekijöiden vahvistamisesta, haittojen vähentämisestä ja hyvinvoinnin edistämisestä asennetasolla. Tällöin tuloksellisuuden osoittamiseen tarvitaan monenlaisia mittareita ja pitkän aikavälin arviointia.

Järjestöjen varainhankinnan tukemista tulisi kehittää, mutta kuten selvityksessä todetaan, siinä on vaarana myös hallinnollisen taakan kasvu sekä järjestöissä että avustuksia myöntävillä viranomaistahoilla. Kaikki järjestöt eivät tule onnistumaan varainhankinnassa, sillä kilpailu lahjoittajista on kovaa. Myös lahjoitusmarkkinoiden todellista kokoa on hyvä realistisesti arvioida. Kaikki varainhankintaan satsattu panos ei myöskään tule tuottamaan tulosta.

Uudet mahdolliset avustuskohteet luovat painetta myös raportointiin sekä lisäävät tarvetta ehtojen ja rajoitusten uudelleenarviointiin. Uusien hankkeiden kehittämiseen ja rahoituksen hakuun tarvitaan aina henkilöresursseja.

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

1. Valtionapuviranomaiset määrittelisivät valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät kustannukset yhdenmukaisella tavalla.

Periaatteiden sopiminen vaatii erilaisten järjestöjen kuulemista. Yhdenmukainen kohtelu on perusteltua, mutta samalla tulee huomioida erilaisten järjestösektoreiden toimintaedellytykset. Järjestöjen toimintakenttä, kohderyhmä sekä valmiudet tulee ottaa huomioon.

2. Valtionapuviranomaiset vaatisivat järjestöltä toiminnan luonteeseen ja laajuuteen sopivan omavastuuosuuden myöntäessään valtionavustusta.

Selvityksessä on todettu, että sosiaali- ja terveysjärjestöjen on vaikeuksia vastata omavastuuosuuden rahallisiin vaatimuksiin. Tämä tulee ottaa huomioon, sillä vaatimukset voivat kaventaa kaikenkokoisten järjestöjen valmiuksia hakea valtionavustusta. Mikäli halutaan varmistaa, että järjestöt voivat toimia tarkoituksenmukaisesti, tulisi omavastuuosuuden vaadetta tarkastella tarkkaan. Tällä hetkellä kuntien ja hyvinvointialueiden kumppaneina toimivat järjestöt ovat rakenneuudistuksen myötä hankalassa asemassa ja rahoitus voi alueellisesti olla epäselvää. Uudet vaateet vaikeuttavat toimintaa entisestään, ja varsinkin kynnys uusien hankkeiden aloittamiseen kasvaa. Mikäli hanketoimintaa halutaan entisestään kehittää, hankkeisiin tulisi ohjata varainhankinnan resursseja. Hankkeiden loppuessa, niissä kehitettyä toimintaa voitaisi helpommin jatkaa osana järjestöjen perustoimintaa. Esimerkiksi hankkeissa kehitettyjä koulutuksia voisi myydä kulujen perusteella.

3. Yleisavustuksella rahoitettaisiin järjestön varsinaisen toiminnan bruttokustannuksia

Yleisavustuksella järjestettävää toimintaa tulisi rahoittaa bruttokustannuseriaa ja tulkintaa pitäisi laajentaa nykyisestä. Yleisavustus on tällä hetkellä ainoa avustusmuoto, jossa on osittainen bruttokustannusten avustusmenettely. Nykyisestä tätä ei tule kiristää. Sen sijaan tulisi järjestöjen rahoituspohjan laajentamiseksi harkita, että erityisesti varainhankinnan kuluja avustettaessa pystyttäisiin mahdollistamaan bruttokulujen kattaminen. Muutoksen tulisi koskea myös erityisavustuksia sekä kohdennettuja avustuksia. Joissain tapauksissa tiukka nettava tulkinta johtaa siihen, ettei lähes kokonaan toimintansa avustusvaroilla toimiva organisaatio voi näyttää ylijäämäänsä kuin jäsenmaksut. Tämä ei ole kestävä. Ylijäämän käyttäminen toiminnan kehittämiseen lisäisi järjestöjen autonomiaa ja innovatiivisuutta.

4. Järjestön varallisuus määriteltäisiin selkeäksi arviointiperusteeksi ja -kriteeriksi valtionavustusta myönnettäessä

Ehdotus siitä, että järjestöjen varojen käyttötarkoitusta ja varallisuuden muutosta tulisi tarkastella valtionavustuksen käyttöaikaa pidemmällä aikavälillä, on kannatettava. Lisäksi on kannatettavaa, että toimintatavat olisivat mahdollisimman läpinäkyviä ja arvioitavissa. Pelkona on myös, että avustukset ohjautuvat vain varakkaille järjestöille tai päinvastaisesti vähävaraisille järjestöille. Varallisuuden tarkastelu on haastavaa, eikä varallisuus välttämättä näy taseessa.

5. Yleisavustuksella katettaisiin varainhankinnan alijäämää tappiotakuuna

Selvityksessä on mainittu, että hankeavustus olisi läpinäkyvin tapa myöntää tukea varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen ja että yleisavustusta voisi käyttää rajatusti varainhankintaan. Yleisavustettuun toimintaan tulisi ehdottomasti sisällyttää, että varainhankinnan kuluja voidaan kattaa valtionavustuksilla sekä huomioda se, että varainhankinnan tuottoa ei netoteta ainakaan täysimääräisesti. Tuoton hyödyntäminen antaa järjestöjen toiminnalle vapautta. On kuitenkin hyvä huomioda, etteivät kaikki järjestöt saa yleisavustusta.

Ehdotus, jonka mukaan alijäämäinen varainhankinta voitaisiin kattaa tappiotakuulla, on mielenkiintoinen, ja voisi parahimmillaan lisätä halukkuutta kokeilla varainhankintaa. Tappiotakuuta voi kuitenkin olla vaikea perustella, sillä lähtökohtana on, että toiminnan tulisi olla kannattavaa, vaikka alkuinvestointi varainhankintaan voikin olla aluksi tappiollinen. Taloustilanne voi myös vaihdella eri vuosien välillä, esimerkiksi silloin kun järjestetään suuria tapahtumia tai messuja. On kannatettavaa, että varainhankintaan resursoidaan jatkossa niin, että sitä voidaan tehdä tuloksekkaasti ja pitkällä aikavälillä, ei väliaikaisesti.

6. Varainhankinnan kustannukset olisivat avustuskelpoisia tiettyyn enimmäismäärään asti

Keinon käyttöönottoa puoltaa sen helppous, järjestöille jäävä vapaus toteuttaa varainhankintaa osana yleisavustusta sekä mahdollisuus kokeilla keinoa määräjän. Varainhankinnan lisääminen avustuskelpoisiin kustannuksiin voi olla järjestöjen toimintaa helpottava keino, mutta samalla se voi lisätä henkilöstöressurssien tarvetta tai vähintään vaatia organisaation tai henkilöstön toimenkuvan muutosta. Varsinkaan pienissä järjestöissä ei ole olemassa henkilöstöä, joka voisi ottaa varainhankinnan osaksi toimenkuvaansa, eivätkä ne välttämättä saa yleisavustusta.

7. Valtionapuviranomaiset suunnittelisivat hankeavustuksena myönnettävän erityisavustuksen, johon osoitetaan määrärahaa ja jota järjestöt voivat hakea ja saada varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen

Selvityksessä nostetaan hyvin esiin keinon rajoitukset: henkilöstöressurit, tarve hanketta pidemmälle toimintakaudelle, uusien kustannusten muodostuminen ja tarve läpinäkyvyydelle kautta prosessin. Laajempi valtionavustushanke on kannatettava, mutta järjestöjen omannäköisen toiminnan ja autonomian kannalta tulee edistää järjestöjen omia toimintaedellytyksiä yhteistyömallien sijaan. Tämä asettaa myös järjestöt yhdenvertaiseen asemaan, jos erityisavustuksen saamista arvioidaan varainhankinnan nykyisellä suuruudella.

8. Valtionapuviranomaiset määrittäisivät, miten vapaaehtoistoiminta otetaan huomioon valtionavustusta myönnettäessä

Vapaaehtoistoiminta voi olla parhaimmillaan tärkeä resurssi, mutta vapaaehtoistyön kehittäminen on aikaa vievää sekä vaatii pitkäjänteistä työtä, resursseja sekä osaamista. Vapaaehtoistyölle on tyypillistä myös vapaaehtoisten suuri vaihtuvuus sekä sitoutumisen haasteet, minkä lisäksi vapaaehtoisten määrään vaikuttavat myös monet ulkoiset olosuhteet. Kriisiaikaan vapaaehtoisia saattaa olla enemmän kuin muuten, ja nykyaikana on tyypillistä sitoutua vapaaehtoistehtäviin vain lyhyeksi aikaa. Vapaaehtoisuus ei sovi kaikkeen järjestötoimintaan tai siihen ei ole perinteitä. Kilpailu vapaaehtoisista saattaa myös olla kovaa.

Määriteltäessä kriteerejä vapaaehtoistoiminnan laajuudelle, on huomioitava, että vapaaehtoisen lukumäärä toimintavuoden aikana ei ole riittävä arviointikriteeri. Osa vapaaehtoisista saattaa tehdä vapaaehtoistyötä säännöllisesti, ja osa heistä osallistuu esimerkiksi kerran vuodessa.

Vapaaehtoisuuden huomioiminen avustuksia tarkasteltaessa on positiivista, mutta järjestöjen rahoitusta ei tule vähentää sen perusteella, ettei toimintaan osallistuta vapaaehtoisia. Tiedetyt järjestöjen palvelut (esim. neuvontapalvelut ja -puhelimet) täydentävät julkisia palveluita, mutta

vaativat erityistä ammattitaitoa ja -vastuuta, jota ei voi ulkoistaa tai edellyttää vapaaehtoisilta. Vaativa vapaaehtoistoiminta vaatii aina myös laadukkaat tukijärjestelmät.

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

Valtionapuun on jo tulossa mittava uudistus, kun avustukset siirtyvät osaksi yleisbudjettia. On paikallaan selvittää, miten uudistus vaikuttaa järjestöjen autonomiaan ja rahoituksen kestävyyskykyyn. Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat erityisen paineen alla, sillä koko toimintakenttä on murroksessa. Hyvinvointialueet luovat uuden julkisen hallinnon tason, ja monet kumppanuudet täytyy sopia uudestaan. Samalla kuntien halukkuus tukea järjestöjä saattaa hiipua uuden vastuunjaon myötä.

Liiallinen valvonta ja toisaalta rahoitusten sirpaloituminen tarkasti rajattuihin kohdennettuihin avustuskohteisiin jäykistävät järjestöjä organisaatioina ja hillitsevät järjestöjen sisäistä muutosta. Joustavammalla avustusjärjestelyllä järjestöjen kyky reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön olisi parempi.

Huoli koskee erityisesti poliittista ohjausta. Poliittiset suhdanteet voivat vaikuttaa siihen, minkälaisia työtä kulloinkin rahoitetaan. Painopisteiden mahdollinen vaihtelevuus vaatii yhä enemmän yhteiskunnallista vaikuttamistyötä järjestöjen suunnalta ja samalla työstä voi tulla pirstaleisempaa. Pidemmän aikavälin tavoitteita voi olla vaikea saavuttaa.

Päihdejärjestöt kantavat erityisesti huolta omasta kohderyhmästään. Päihteitä käyttävien ihmisten auttamistyö ja haittoja vähentävä työ ovat teemoja, joihin poliittiset intressit eivät usein ulotu. Samalla päihteisiin liittyy paljon liberaaleja kantoja, joiden myötä päihteiden saatavuus voisi parantua. Pelkona on, ettei päihdejärjestöjen työtä haluta jatkossa laaja-alaisesti tukea ja että muut teemat koetaan tärkeämpiä. Rahoitusta suojaavien rakenteiden kehittäminen on erityisen tarpeellista haavoittuvien ihmisryhmien parissa tehtävän työn valtionavustuksissa.

EPT-verkoston mielestä on ensiarvoisen tärkeää, että järjestöjen vaikuttamismahdollisuudet valtionavustuksien arviointiin ja avustustoimintaan säilyvät. Vaikuttamismahdollisuuksien tulisi olla järjestöille samanlaisia riippumatta avustusta myöntävästä ministeriöstä. Vaikuttamismahdollisuuksien lisäksi tulee varmistaa toimiva viestintä ja vuorovaikutus sekä huomioida järjestöjen erilaisuus.

Valtionavustustoiminnan kehittäminen

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

EPT-verkosto näkee, että järjestöjen taloutta koskevia valtionavustuskäytäntöjä tulee kehittää, mutta samalla järjestökentän heterogeenisuus tulee ottaa huomioon. Järjestöt ovat keskenään hyvin erilaisia, kun vertaillaan esimerkiksi järjestöjen omaa varallisuutta, varainkeruun edellytyksiä ja resursseja sekä kykyä varautua muutoksiin. Osalla järjestöistä on useita keinoja tehdä varainhankintaa, kun taas joidenkin järjestöjen mahdollisuudet ovat vähäiset.

Valtionapuviranomaiset voivat jo nyt tukea järjestöjen varainhankintaa. Tätä valmiutta voidaan vahvistaa ilman että suuria muutoksia tehdään.

Verkosto esittää kuitenkin huolensa siitä, tuleeko järjestöjen monimuotoisuus tarpeeksi esiin uudistusprosessissa. Järjestöt ovat kooltaan, varallisuudeltaan, kohderyhmältään ja toimintakentältään erilaisia, ja joskus yhteisiä nimittäjiä on vaikea löytää. Julkinen keskustelu järjestörahoituksesta on viime aikoina tuonut selkeästi esiin sen, että tietoa järjestöjen toiminnasta tarvitaan. Ei riitä, että jokainen järjestö tuo esiin toimintaansa eri alustoilla, vaan tarvitaan myös yhteistä tietoa sekä kattavia tapoja kuvailla järjestökenttää. Järjestöjen varainhankintaan liittyviä rahoitusuudistuksia silmällä pitäen järjestöjä koskevan tiedon keruun kehittäminen valtionhallinnossa on erityisen tärkeää.

Kuten aikaisemmin on todettu, tulee arviointia kehittää yhdessä järjestöjen kanssa ja huomioida järjestöjen erilaisuus. Järjestöjen toiminta ei ole ainoastaan jokaviikkoista ryhmätoimintaa, vaan yhä enemmän toimitaan esimerkiksi verkossa tai mobiililaitteilla. Toiminnassa voi myös korostua projektimaisuus, ja se, että vapaaehtoiset sekä kohderyhmät voivat vaihtuvat tiuhaan. Järjestöille on myös tyypillistä reagoida yhteiskunnan ilmiöihin nopeasti ja hyödyntää hiljaisia signaaleja esimerkiksi auttamistyössä. Yhteistyössä järjestöjen ja valtionavustuksia myöntävien tahojen kanssa tulee löytää uusia keinoja tehdä järjestöjen työ näkyväksi ja tukea yhdessä päätettyjä periaatteita.

Järjestöjen tuottaman arviointitiedon hyödyntäminen päätöksenteossa on EPT-verkoston mielestä tärkeää. Arviointitieto tukee tiedolla johtamista, mutta vain jos se on raportoitu hyvin. Niinpä yhteisten mittareiden ja laatuksiteereiden kehittäminen ja käyttöönotto on tehtävä huolella ja laajassa yhteistyössä järjestöjen kanssa. Tulisi selvittää, minkälainen raportointi on tarkoituksenmukaista. Sopivaa olisi kehittää raportointia pitkäjänteisemmäksi tai ottaa käyttöön satunnaistarkastuksia.

Järjestöjen toiminta ei ole kaavamaista, vaan monipuolista, moniulotteista ja jatkuvasti kehittyvää. Kansalaistoiminnalle on luonteenomaista se, että toiminnot muuttuvat helposti ja niihin osallistutaan vaihtelevasti. Ollakseen houkuttelevaa esimerkiksi vapaaehtoisille, tulee järjestötoiminnan olla jatkuvassa liikkeessä. Valtionavustusprosessit eivät voi olla liian yksinkertaistettuja, vaan niissä tulee ottaa huomioon

kansalaisjärjestöjen henki sekä järjestöjen autonomia.

Eloranta Annika

Ehkäisevän päihdetyön järjestöverkosto - Verkostossa on 60 valtakunnallista järjestöä