



Valtiovarainministeriö

# Sisäministeriön lausunto; selvitys järjestöjen varainhankinnan avustamisesta ja tukemisesta valtionavustustoiminnassa

Valtiovarainministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa koskien selvitystä järjestöjen varainhankinnan avustamisesta ja tukemisesta valtionavustustoiminnassa. Lausunto on pyydettyäntä-maan vastaamalla lausuntopyynnön kysymyksiin. Sisäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

## 1. Mitä mieltä olet järjestöjen varainhankinnan tilasta ja tulevaisuudesta?

Sisäministeriö katsoo, että järjestöjen varainhankinta on yksi keino turvata niiden autonomiaa ja varmistaa niiden toimintaedellytyksiä. Varainhankinta voi olla haastavaa osalle järjestöistä, joten sisäministeriö pitää hyvänä, että tuloksellisen varainhankinnan tukemisen vaihtoehtoja on selvitetty. Sisäministeriö nostaa huomioitavaksi, että myös sellaisten järjestöjen, joilla varainhankinta ei tukimuodoista huolimatta onnistu, toiminta tulisi mahdollistaa jatkossa.

Raporttiluonnoksen mukaan järjestöjen julkisen rahoituksen tulevaisuus herättää huolta. Epävarmuutta aiheuttavat monet samanaikaiset muutokset ja niiden mahdolliset vaikutukset järjestöjen autonomiaan ja toimintaedellytyksiin. Esimerkkejä epävarmuutta aiheuttavista muutoksista ovat rahapelitoiminnan tuotolla rahoitettavien toimintojen rahoitusmallin uudistus sekä hyvinvointialueiden alkanut toiminta. Rahoitusmalliuudistuksen osalta raporttiluonnoksessa viitataan valtioneuvoston 26.8.2021 asettamassa hankkeessa (VNK045:00/2021) valmisteltuun valtiosuhteerihankeryhmän ja parlamentaarisen seurantaryhmän yhteisymmärrysmuistioon rahapelituotolla rahoitettavien toimintojen uudesta rahoitusmallista. Yhteisymmärrysmuistioon viitaten todetaan, että rahapelitoiminnan tuotot siirretään valtion talousarvioon ja että eduskunta päättää valtionavustuksiin osoitettavista määrärahoista jatkossa ilman nykyisiä laissa säädettyjä jakosuhteita. Lisäksi raporttiluonnoksessa todetaan yhteisymmärrysmuistioon viitaten, että valtionavustukseen osoitettavien määrärahojen taso voi vaihdella ja että julkisen rahoituksen ennakoitavuus voi vähentyä.

Sisäministeriö toteaa, että rahapelituotolla rahoitettuja toimintoja koskeva uusi rahoitusmalli edellyttää sisäministeriön toimialaan kuuluvan arpajaislain (1047/2001) lisäksi muutoksia opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialan lainsäädäntöön. Kukin ministeriö on vastannut yhteisymmärrysmuistion mukaisten tarvittavien lainmuutosten valmistelusta oman toimialansa osalta. Uuteen rahoitusmalliin liittyvät hallituksen esitykset (HE 255/2022 vp, HE 260/2022 vp, HE 269/2022 vp ja HE 282/2022 vp) ovat parhaillaan eduskunnassa käsiteltävinä. Tavoitteena on, että lait tulisivat voimaan 1.1.2024. Sisäministeriö esittää, että raporttiluonnokseen lisättäisiin yhteisymmärrysmuistion lisäksi kirjaukset edellä mainituista hallituksen

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Sisäministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

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

PL 26  
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12  
Helsinki

0295 480 171  
+358 295 480 171

09 160 44635  
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@govsec.fi  
www.intermin.fi

esityksistä ja, riippuen siitä, koska selvitys julkaistaan, eduskunnan tekemistä hallituksen esityksiä koskevista päätöksistä.

Uuden rahoitusmallin mahdollisten vaikutusten suhteesta järjestöjen tulevaisuuden rahoitukseen sisäministeriö toteaa, että arpajaislain muuttamista koskevan esitysluonnoksen lausuntokierroksella osa lausunnonantajista toi esille, että yhteisymmärrysmuistioon perustuneet kirjaukset uudistuksen vaikutuksesta rahoituksen ennakoitavuuteen vaikuttivat olevan osin ristiriitaisia. Sisäministeriö korostaa, että uuden rahoitusmallin vaikutukset aiheutuvat monilta osin rahoitusmallista kokonaisuudessaan, eivätkä arpajaislakiin ehdotettujen muutosten seurauksena. Sisäministeriö ei myöskään ole rahoitusmalliuudistuksessa tarkoitettuja valtionavustuksia järjestöille myöntävä viranomainen. Näin ollen arpajaislain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 255/2022 vp) ei arvioida tarkemmin uuden rahoitusmallin mahdollisia vaikutuksia rahoitustasoon tai rahoituksen ennakoitavuuteen, vaan uudistuksen taloudellisia, yhteiskunnallisia ja muita vaikutuksia opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialoilla arvioidaan kyseisten ministeriöiden valmistelemissa hallituksen esityksissä.

Raporttiluonnoksessa käsitellään järjestöjen varainhankinnan nykytilaa ja tuodaan esille varainhankinnan eri keinoja. Raporttiluonnoksessa todetaan, että luvanvaraiset rahankeräykset ovat yksi esimerkki kansalaisyhteiskunnan resurssien vahvistamisesta ja järjestöjen toimintamahdollisuuksien lisäämisestä ja että järjestöllä on oltava Poliisihallituksen myöntämä rahankeräyslupa, kun se vetoaa yleisöön kerätäkseen vastikkeettomia rahalahjoituksia. Raporttiluonnoksen mukaan rahankeräyksiä säännellään rahankeräyslailla (863/2019), mikä vaatii ymmärrystä lainsäädännön sisällöstä, jotta toiminta on laillista, luotettavaa ja hyvän hallinnon mukaista. Lisäksi raporttiluonnoksessa todetaan, että sääntely koskee myös esimerkiksi henkilötietojen käsittelyä, minkä takia järjestö voi kokea varainhankinnan käynnistämisen liian vaativaksi ja vaikeaksi. Edelleen luonnoksessa todetaan, että pienkeräykset ovat olleet yksi tapa ottaa huomioon erilaisten järjestöjen tarpeet.

Sisäministeriö toteaa, että rahankeräyslaissa säädetään muun muassa rahankeräysten järjestäjää ja keräystarkoitusta koskevista edellytyksistä ja rahankeräysten valvonnasta. Rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä on joko rahankeräyslupan hakeminen Poliisihallitukselta tai pienkeräysilmoituksen tekeminen poliisilaitokselle, lukuun ottamatta vaalikeräyksiä, jotka eivät edellytä rahankeräyslupaa tai ilmoituksen tekemistä. Kummatkin ensiksi mainitut rahankeräyksen muodot tuodaan raporttiluonnoksessa esille, mutta pienkeräykset mainitaan vasta rahankeräyksiä koskevien kappaleiden lopussa. Sisäministeriö katsoo, että rahankeräyksiä koskevia raporttiluonnoksen kirjauksia olisi hyvä täsmentää, koska edellä mainituista kirjauksista voi saada sellaisen käsityksen, että kaikki rahankeräykset olisivat luvanvaraisia. Lisäksi raporttiluonnoksessa voisi lyhyesti kuvata, mitä pienkeräyksillä tarkoitetaan tai ainakin tuoda esiin, että kyse on ilmoituksen- eikä luvanvaraisesta toiminnasta. Rahankeräyslain 2 §:n määritelmän mukaan pienkeräyksellä tarkoitetaan ilmoituksenvaraista, keston ja keräystuoton enimmäismäärän osalta rajoitettua rahankeräystä. Rahankeräyslain 17 §:n mukaan pienkeräyksellä saa kerätä enintään 10 000 euroa ja pienkeräys saa kestää enintään kolme kuukautta.

Raporttiluonnoksessa viitattujen, keräysten järjestämisessä mahdollisesti koettujen vaikeuksien osalta sisäministeriö toteaa, että Poliisihallitus vastaa rahankeräyslain noudattamisen valvonnasta ja rahankeräysten järjestämisen ohjauksesta. Poliisin verkkosivuilla, joihin selvityksessäkin viitataan, on ohjeistettu rahankeräysten ja pienkeräysten järjestäjiä rahankeräyslain asettamista edellytyksistä. Sisäministeriö on välittänyt lausuntopyyynnön edelleen Poliisihallituksen arpajaishallinnolle.

## **2. Mitä havaintoja sinulla on järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvistä käytännöistä ja niitä koskevasta sääntelystä?**

Sisäministeriön poliisiosaston toimialalla sisäministeriö on myöntänyt joitakin yksittäisiä erityisavustuksia, mutta sisäministeriö ei lähtökohtaisesti ole toimialalla valtionavustuksia järjestöille myöntävä viranomainen. Sisäministeriö yhtyy kuitenkin raporttiluonnoksen näkemykseen, jonka mukaan järjestöille myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät käytännöt eroavat toisistaan. Tällainen käytöjen eroavaisuus voi vaikeuttaa niin avustusten hakijan työtä kuin myös avustusasioita valmistelevien virkahenkilöiden työtä. Valtiovarainministeriön verkkosivuilla olevat usein kysytyt kysymykset vastauksineen ja vastaavanlaiset ohjeistukset ovat olleet käytännön työssä hyödyllisiä.

Sisäministeriö toteaa lisäksi, että Palosuojelurahaston myöntämien avustusten tämän hetkisten käyttöehtojen mukaan hyväksyttäväksi kustannuksiksi katsotaan sellaiset kustannukset, jotka ovat avustettavan toiminnan tai hankkeen kannalta tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset. Yleisavustuksen käyttötarkoituksena ei saa olla saajan oma edunvalvonta eikä liiketoiminta.

### **3. Mitä asioita järjestöjen varainhankinnan avustamisessa ja tukemisessa sekä valtionavustusten myöntämisessä on otettava huomioon?**

Sisäministeriö suhtautuu myönteisesti valtionavustuksiin liittyvien käytäntöjen yhdenmukaistamiseen. Lisäksi käsitteistön yhdenmukaistaminen on kannatettavaa. Sisäministeriö toteaa, että valtionavustuksina jaettavat varat ovat rajalliset. Jos avustuksia kohdennetaan varainhankinnan tukemiseen, vähentää se muuta tuettavaa toimintaa. Sisäministeriö katsoo, että jos varainhankintaa aletaan tukea, tulisi tuen pysyä kohtuullisessa suhteessa muuhun toimintaan nähden.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan valtionapuviranomainen ei voi eikä sen pidä määrittellä yksityiskohtaisesti, minkälaisilla keinoilla järjestö voi tehdä varainhankintaa. Sen sijaan olennaista on se, että valtionavustukset käytetään tosiasiasa siihen tarkoitukseen, johon niitä on haettu ja johon ne on myönnetty. Valtionavustusten asianmukaisen valvonnan toteuttamiseksi tämän tulisi näkyä myös järjestön kirjanpidossa. Kuten raporttiluonnoksessa todetaan, valtionavustustoiminnassa ei saa syntyä sellaista tilannetta, jossa valtionapuviranomainen ei tiedä, miten tai minkälaisiin kustannuksiin järjestö on käyttänyt valtionavustusta. Valtionavustusten osalta on huolehdittava riittävästä ja asianmukaisesta valvonnasta.

Järjestötoiminnan rahoituksessa ongelmaksi muodostuu pirstaleisuus. Useimmat järjestöt joutuvat hakemaan valtioavustuksia eri lähteistä toteuttaakseen toimintaan liittyviä tavoitteita. Eri ministeriöiden hallinnoimat avustusvarat ovat lainsäädännöllä rajattu tiettyjen järjestöjen käyttöön ja tiettyihin aihealueisiin. Esimerkiksi Palosuojelurahasto voi myöntää yleisavustusta pelastusalan järjestöille ja muille vastaaville yhteisöille tulipalojen ehkäisyä sekä pelastustoiminnan edistämistä koskevaan toimintaan.

Nykyisten rahoitusmekanismien rajoituksissa vaarana on järjestöjen väliinpuotoaminen. Tämä asettaa järjestöt eriarvoiseen asemaan ja siksi tuleekin kiinnittää huomiota siihen, että rahoituksissa päästäisiin tasapuolisempaan kohteluun. Useimmat yhteiskunnalliset ilmiöt koskettavat kuitenkin useampaa toimialaa ja rahoitusmekanismilla voitaisiin ottaa ilmiöt kokonaisvaltaisemmin haltuun.

### **4. Minkälaisia vaikutuksia arvioit käsiteltävillä keinoilla olevan?**

Sisäministeriön näkemyksen mukaan olisi hyvä, että valtionapuviranomaiset määrittelisivät valtionavustuksen käyttöön liittyviä hyväksyttäviä kustannuksia yhdenmukaisella tavalla huomioiden kuitenkin mahdollisesti kunkin hallinnonalan ominaispiirteet.

Sisäministeriö toteaa, että Palosuojelurahastolain mukaan yleisavustus voi olla enintään 75 prosenttia hyväksyttävistä kuluista, jollei Palosuojelurahaston hallitus avustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi erityisen painavista syistä muuta päättä. Lähes poikkeuksetta Palosuojelurahaston myöntämät yleisavustukset pitävät sisällään vähintään 25 prosentin omavastuuosuuden. Osalla järjestöistä on ollut haasteita omavastuuosuuden kattamiseen.

Sisäministeriö pitää hyvänä sitä, että jos varainhankinnan kustannukset olisivat avustuskelpoisia, niiden tukemiselle asetettaisiin tietty enimmäismäärä tai prosentti. Jos avustuksenhakijoiden varainhankinta kustannuksia aletaan tukea, onnistuessaan se tukee järjestöjen toimintaedellytyksiä ja omavaraisuutta.

Raporttiluonnoksessa kuvataan myös mahdollisia esiin nousevia ongelmia pienten järjestöjen osalta, jos varainhankintaa aletaan erityisesti tukea ja mikäli tuki kohdistuisi vakiintuneille, mahdollisesti suuremmille järjestöille, joilla on jo vakiintuneet resurssit hoitaa varainhankintaa. Sisäministeriö pitääkin tärkeänä järjestöjen yhdenmukaista kohtelua mahdollisia uudistuksia valmisteltaessa ja käyttöönotettaessa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan yhdenmukaista määrittelyä hyväksyttävistä kustannuksista voidaan pitää tarpeellisena, samoin kuin järjestöjen toiminnan luonteeseen ja laajuuteen sopivan omavastuuosuuden määrittelyä. Sisäministeriö yhtyy raporttiluonnoksen näkemykseen, jonka mukaan varainhankinnan avustaminen ja tukeminen lisäisivät todennäköisesti järjestöjä koskevia raportointivaatimuksia.

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

Sisäministeriö katsoo, että järjestöjen ja valtionapuviranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää. Järjestöjen asiantuntemusta kannattaa hyödyntää muun muassa valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelussa ja arvioinnissa. Myös myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvien käytäntöjen kehittämistä tehdään yhteistyöhön avustuksen saajien kanssa.

Edellä todetun ohella sisäministeriö toteaa, että raporttiluonnoksessa kiinnitetään huomiota siihen, että järjestöt eivät hae valtionavustuksia. Sisäministeriön näkemyksen mukaan raporttiluonnoksessa olisi hyvä tuoda esille mahdollisia syitä avustusten hakemattomuudelle.

Sisäministeriö nostaa esiin myös, että edellä mainitussa uuden rahoitusmallin edellyttämiä arpajaislain muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 255/2022 vp) on tuotu esille järjestöjen toimintaedellytyksiin liittyviä näkökohtia, joita lausunnonantajat esittivät esitysluonnoksen lausuntokierroksella. Osa lausunnonantajista katsoi, että uusi rahoitusmalli voisi lisätä rahoituksen ennakoitavuutta, kun taas osa lausunnonantajista katsoi, että ennakoitavuus ja autonomia saattavat heikentyä. Joissakin lausunnoissa tuotiin myös esille rahoituksen riippuvuus poliittisesta tahdosta ja se, että vuosittainen talousarvion valmistelu voi aiheuttaa poliittista vääntöä ja vaikuttamispyrkimyksiä. Lausuntopalautteessa tuotiin myös esille, että vaikka kokonaisrahoituksen ennakoitavuus paranisi, vaikutukset yksittäisille toimijoille voivat olla hyvinkin merkittäviä ja että välilliset vaikutukset saattavat olla pitkällä tähtäimellä varsin huomattavat erityisesti eräille marginaaliryhmille, joiden tukemiseen poliittinen tahto ei välttämättä riitä.

Raporttiluonnoksen liitteessä 1 tuodaan esille, että järjestöjen toiminnan merkitys korostuu erityisesti kriiseissä. Sisäministeriö viittaa edellä mainittuun hallituksen esitykseen ja toteaa, että turvallisuutta tukevan järjestötyön jatkuvuuden ja rahoituksen varmistaminen on keskeistä erityisesti nykyisessä muuttuneessa turvallisuusympäristössä, sillä turvallisuusympäristön muutos heijastelee myös vahvasti yksilöiden ja yhteisöjen turvallisuuden tunteisiin. Suomen sisäisen turvallisuuden vahvuus on ollut viranomaisten ja järjestöjen keskinäinen yhteistyö, jossa järjestöt ovat toiminnallaan tukeneet ja täydentäneet hyvinvointiyhteiskunnan palveluita niille myönnettyjen valtionavustusten turvin. Laajalajaisen yhteistyön merkitys sisäiselle turvallisuudelle tuodaan esille myös valtioneuvoston 20.5.2021 eduskunnalle antamassa sisäisen turvallisuuden selonteossa (Valtioneuvoston julkaisu 2021:48). Selonteossa todetaan, että Suomen sisäisen turvallisuuden politiikka perustuu ensisijaisesti ongelmien ja häiriöiden ehkäisyyn ennalta ja että turvallisuusongelmia ennaltaehkäistään laajassa yhteistyössä. Keskeisenä seikkana sisäisen turvallisuuden tavoitteiden saavuttamiseksi esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisemisessä pidetään toimivia sosiaali- ja terveystalvveluja ja riittäviä sosiaaliturvaetuuksia. Näiden rinnalla keskeistä on vahvistaa monialaisia hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen toimenpiteitä yhteistyössä kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Lisäksi selonteossa pidetään tärkeänä tavoitteiden saavuttamiseksi, että kolmannen sektorin toimijoita hyödynnetään nykyistä enemmän viranomaisten tukena ja koordinaatiossa. Näin tulisi selonteon mukaan toimia paitsi normaalioloissa myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Sisäministeriö nostaa esiin myös, että liite 2, taulukko 1:n otsikko ”Valtionavustuksen käyttöön ei-hyväksyttäviä kustannuksia” on vaikeasti ymmärrettävä. Ilmeisesti tällä tarkoitetaan kustannuksia, joihin valtionavustusta ei voida käyttää.

Yhteenvetona vapaaehtoisten huomioimiseen osana valtionapujärjestelmää sisäministeriö toteaa, että valtionavussa on oltava sellaiset kriteerit, jotka huomioivat vapaaehtoistoimintaan liittyvät ulottuvuudet.

Kansliapäällikön sijaisena, osastopäällikkö

Jukka Aalto

Asiantuntija

Aino Tuovinen

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi Ministeri Mikkonen  
Kansliapäällikkö Pimiä  
Valtiosihteeri Koskela  
Ministerin erityisavustajat  
SM PEO Pelastusosasto  
SM PO Poliisiosasto

**VN/20209/2021-SM-61**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: