

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.

Selvityksen mukaan valtionavustuslaki (vrt. s. 49) mahdollistaa varainhankinnan avustamisen. STEA ei kuitenkaan hyväksy varainhankinnan kustannuksia avustuskohteelle (s. 56). Herää kysymys miksi avustustoiminnassa ei ole varauduttu huonoihin aikoihin ja mahdollistettu varainhankinnan kehittäminen kasvavien avustusmäärärahojen aikakaudella. Nyt, jos koskaan on aika muuttaa tulkintaa.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen (Järjestöbarometri 2022) tuloista varainhankinnan tuotot olivat vuonna 2020 noin 9 %. Toimialoittain tuottojen osuus vaihteli 1–23 %. Valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen (n205) varainhankinnan tuotoista puolet kohdistui kolmelle järjestölle.

Varainhankinnassa menestyminen edellyttää riittävän laajaa näkyvyyttä, lahjoittajille riittävän motivoivaa kohdetta ja järjestöltä pitkäjänteistä toimintaa. Järjestöjen yhteistyö tai yhteinen teema voi edistää varainhankinnan menestymistä.

Kilpailu yksityisen rahan hankinnasta kiristyy entisestään. Isot globaalit teemat hallitsevat varainhankintaa. Aina tulee olemaan toimintaa, jonka rahoittaminen varainhankinnan avulla ei tule saavuttamaan kestäväää rahoitus pohjaa, vaikka järjestön toiminnan tarkoitus olisi merkityksellistä,

erittäin tarpeellista ja hyväksyttävää. Siksi järjestöjen taloudellisten toimintaedellytyksen varmistamisessa ja kehittämisessä tulee huomioida järjestöjen moninaisuus.

Varainhankintaan liittyy aina riskejä, joiden minimoimiseksi järjestöt tarvitsevat tukea. Riskejä voidaan vähentää hyödyntämällä toisten toimijoiden saamia kokemuksia, löytämällä luotettavat kumppanit tai hyödyntämällä alan asiantuntijoiden apua. Koska varainhankinta tarvitsee alkupääomaa, sen käynnistäminen pienimuotoisenakin vaatii riskin ottamista.

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

Nykyinen STEA-käytäntö on hyvä, jossa sosiaali- ja terveysjärjestöltä ei ole pääsääntöisesti omavastuuosuutta yleisavustuksissa. Erityisavustuksissa (B-laji) on käytössä omavastuuosuus. Raportissa mainitaan, että valtionavustuslain esitöiden yhteydessä nähtiin, (s. 27) riittävän omavastuuosuuden sitouttavan avustuksen hakijoita avustettavaan toimintaan. Ei ole kuitenkaan näyttöä, että sosiaali- ja terveysjärjestöt eivät olisi sitoutuneita rahoitettavan toiminnan toteutumiseen. Pelko tältä on aiheeton. Mikäli rahoituskohteella olisi omavastuu osuus, moni merkityksellinen toiminta voisi jäädä toteutumatta.

STEA ratkaisu omavastuuosuuden vaatimuksesta STEAn laatimien kriteerien mukaisesti voi olla perusteltavissa, mikäli tulkinta tuoton viipymättä käyttämisestä on kohtuullinen, esimerkiksi 2–4 vuotta riippuen toiminnan tarkoituksesta. Varallisuutta arvioitaessa tulee tarkastella pidempää jaksoa, kuin vain yhtä tilikautta. Tarkastelujakson tulee olla 3–4 tilikautta.

Tilanne, jossa järjestö on saanut lahjoituksen rahoitettavaan toimintaan, esimerkiksi muutaman vuoden kehittämisprojektiin, voi syntyä tilanne, jossa hankkeen viimeisenä vuonna järjestö saa yllättäen lahjoituksen kehittämään ja käynnistämään toimintaan. Jos lahjoitus katsotaan viimeisen hankevuoden viimeisellä jaksolla hankkeen tuotoksi, vähentää se avustusta samansuuruisena. Käytännössä voi syntyä tilanne, jossa lahjoittaja kuvittelee tukevan käynnistyvää toimintaa, mutta lahjoitus kohdistuukin jo olemassa olevaan toimintaan. Odotukset järjestön toimintaa kohtaan on ristiriitainen. Järjestön tulisi samanaikaisesti kertoa toiminnan tuloksista, merkityksestä ja vaikutuksesta, mutta varoa saamasta lahjoituksia tai muuta tukea liian aikaisin tai liian kohdennetusti, joka estää käytännössä lahjoittajan lahjoituksen tarkoituksen.

Edellä kuvattu tilanne koskee jokaista avustuskohdetta, jokaisena toimintavuonna, ei siis vain viimeisenä vuonna. Jos lahjoittaja haluaa antaa johonkin toimintaan lisäpanoksen, niin lahjoitus palauttaakin avustusta vastaavan euromäärän takaisin valtion kassaan. Vuonna 2024 ollaan siirtymässä valtion kehysvaikutteiseen budjettirahoitukseen, lahjoittaja käytännössä tekeekin lahjoituksen järjestön sijasta valtiolle.

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

Tuloksellisuuden arviointi sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnasta on haastava tehtävä, johtuen toiminnan laaja-alaisuudesta, monimuotoisuudesta tai kohderyhmien erityisyyksien takia. STEA kehittää toiminnan tuloksellisuuden seurantaa yhdessä järjestöjen kanssa. Yhteistä kehittämistä tulee jatkaa yhteistyössä järjestöjen kanssa. Järjestöt ja valtionavustustahot ovat ”samalla puolella pöytää” etsien yhdessä resurssien mahdollisimman tehokasta ja tarkoituksenmukaista käyttöä.

Suora lainaus: "Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaosto (21.12.2021) tunnistaa yhteiskunnassa kansalaisjärjestötoiminnan kannalta huolestuttavan trendin, jossa järjestötoimintaa suunnataan toimimaan kuten yritykset esimerkiksi arvioinnin ja toiminnan mittaamisen osalta. Järjestötoiminnan tuloksellisuuden arviointi on tärkeää, mutta jaoston mielestä samaan aikaan on hyvä tunnustaa, että etenkin haastavissa sosiaalisissa ilmiöissä tuloksellisuuden mittaaminen ja tuloksellisuuden osoittaminen voi olla haastavaa."

On toimintaa, jonka tuloksellisuus on helpompaa osoittaa, kuin toisen. Tuloksellisuusajattelu ei saa kuitenkaan johtaa toiminnan kohdentamista vain sinne missä mitataan tai raportointi on yksikertaisempaa sekä rahoittajaa tai poliittista päätöksentekijää sillä hetkellä tyydyttävää. Tuloksellisuuskeskustelu edellyttää määrätietoista yhteistoimintaa, jonka tulee perustua tunnistettuihin ja tunnustettuihin osallisuusrakenteisiin. Osallisuusrakenteita on kuvattu lausuttavana olevan hankkeen aikaisemmissa raporteissa.

Raportissa pohditaan (s. 34) rahoituksen saajien määrää ja pysyvyyttä. Lienee epärealistista ajatella, että Suomen kokoisessa maassa syntyy runsaasti uusia kohderyhmiä, sairauksia ja toimintoja, jotka tarvitsevat uusia järjestöjä ts. avustuksen saajia. Vaikka järjestöjen määrä ei kasvaisikaan, kykenevät järjestöt muuntumaan ja palvelemaan uusia ja eriytyneimpiä kohderyhmiä ilman että maahan perustetaan uusia y-tunnuksia.

Suomesta puuttuu kattava sosiaali- ja terveysjärjestöjen rekisteri (vrt. Niemelä & Auvinen) joka perusteella voitaisiin esimerkiksi arvioida, kuinka suuri osa sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnasta on avustustoiminnan piirissä, kun otetaan huomioon niiden kohderyhmien laajuus.

SOSTEn (Inkinen) arvioin mukaan noin 460 valtakunnallisesta tai toimintaa teoriassa valtakunnallisesti (verkostot, netti, erittäin rajattu kohderyhmä tai vast.) tarjoavista järjestöistä noin 120 ei ole hakenut RAY tai STEA-avustuksia 2000-luvulla. Nykyisten avustusta hakeneiden sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan piirissä arvioidaan olevan valtaosa kohderyhmistä. Jokaisella yleishyödyllisellä toimijalla on mahdollisuus hakea valtionavustusta ja perustella avustuksen tarpeen. Pelko tältä osin on perusteeton.

Varainhankinnan kehittämiseen esitetyt toimet hyödyttävät järjestöjä eri tavoin, johtuen järjestöjen erilaisuudesta. Siksi on tärkeää, että muutoksia tehdään laaja-alaisesti.

Rahoituksen kohdentumista tarkoituksenmukaisemmin muuttuvassa toimintaympäristössä voidaan ja tuleekin kehittää rakenteellisen osallisuusmekanismin avulla. Järjestöjen toiminta sosiaali- ja terveysalalla on merkityksellistä, hyödyllistä ja osin jopa välttämätöntä. SOSTE kannustaa sosiaali- ja terveysministeriötä päivittämään yhdessä järjestökentän kanssa kansalaistoimintastrategian vuoden 2023 aikana. Strategian päivittäminen on tärkeää, jotta eri viranomaistasoilla ja lohkoilla voidaan tunnistaa ja tunnustaa järjestöjen tarjoaman kansalaistoiminnan merkitys järjestöjen palvelutuotannon lisäksi. Samassa yhteydessä tulee myös pohtia avustusasioiden neuvottelukunnan roolia ja tehtävää laajemmin sosiaali- ja terveysministeriön pyöreänä pöytänä, kun keskustellaan sosiaali- ja terveysjärjestön roolista, resurssoinnista ja merkityksestä ihmisten terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäjänä, turvaajana ja suojana.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston (21.12.2022) näkemyksen mukaan (suora lainaus)

"avustuksen saajilla on niin kyky analysoida yhteiskuntaa ja ajankohtaisia ilmiöitä kuin ymmärrystä monimutkaisten sosiaalisten ja terveydellisten ilmiöiden ja ongelmien käsittelyssä ja hoitamisessa. Tämä näkyy haettavissa avustuksissa. Tämä tieto ja osaaminen tulisi saattaa paremmin näkyväksi. Lisäksi rahoituksen kohdentamisessa tulee kunnioittaa järjestöjen autonomiaa."

Haluamme myös kiinnittää huomion varainhankinnan ja omarahoitusvaatimuksen autonomiaulottuvuuden. Autonomian periaate ei toteudu, jos valtionapuviranomainen vaatii suuntaamaan myös varainhankinnan tuotot avustettavaan kohteeseen, vaikka ne olisi suunniteltu käytäväksi toisin. Tilanne voi syntyä varsinkin silloin, jos järjestöllä on samansuuntaisia vaikutuksia tavoittelevia toimintoja. Valtionapuviranomainen ohjaa silloin valtionavustuksin tehtävää toimintaa ja myös sitä toimintaa, mitä järjestö tekee muulla rahoituksellaan. Tämänkaltainen toiminta rajaa olennaisesti järjestöjen autonomiaa.

Lisäksi SOSTE esittää:

- Järjestön saamien pysyvien useiden erillisten avustuskohteiden (Ak ja Ay) sijaan tulee ne myöntää pääsääntöisesti yhtenä yleisavustuksena,
- Järjestön saama satunnainen tuotto ei saa vähentää avustuskohteelle myönnettyä avustusta,
- Järjestön tarkoitukseen välittömästi liittyvästä toiminnasta aiheutuneet kulut tulee täysimääräisesti lukea valtionapukelpoiseksi kuluksi ilman, että näistä vähennetään toiminnan tuottoja,
- Asetuksessa ei saa tiukentaa,
- Avustusoppaassa olevia rajoitteita ei saa siirtää avustusasetukseen ja
- AUP-järjestelmän tarkoituksenmukaisuus ja hyödyllisyys tulee arvioida.

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

1. Valtionapuviranomaiset määrittelisivät valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät kustannukset yhdenmukaisella tavalla. Arvioidut vaikutukset: Mikäli luettelo ja periaatteet hyväksyttävistä kustannuksista perustuvat avustusten saajien kanssa käytyyn vuoropuheluun tai ovat muuten perusteltavissa, ne voivat edistää järjestöjen yhdenvertaista kohtelua.
2. Valtionapuviranomaiset vaatisivat järjestöltä toiminnan luonteeseen ja laajuuteen sopivan omavastuuosuuden myöntäessään valtionavustusta. Arvioidut vaikutukset: Omavastuuosuuden kasvattaminen heikentää erityisesti huonossa asemassa olevien ihmisten asemaa. STEAn nykykäytäntö ottaen huomioon esitys varallisuuden pidemmästä tarkastelujaksosta säilyttää nykytilan tai voi lisätä toimintaedellytyksiä.
3. Yleisavustuksella rahoitettaisiin järjestön varsinaisen toiminnan bruttokustannuksia. Arvioidut vaikutukset: Vahvistaa järjestöjen toimintaedellytyksiä, edistää toiminnan pitkäjänteistä ja tarkoituksenmukaista kehittämistä.
4. Järjestön varallisuus määriteltäisiin selkeäksi arviointiperusteeksi ja -kriteeriksi valtionavustusta myönnettäessä. Arvioidut vaikutukset: Vahvistaa toimintaedellytyksiä, jos STEAn nykykäytäntö säilyy ja esitys varallisuuden pidemmästä tarkastelujaksosta otetaan käyttöön. SOSTE esittää, että varallisuuden arvioinnin tulee perustua vähintään kolmen peräkkäisen tilikaudentarkasteluun.
5. Yleisavustuksella katettaisiin varainhankinnan alijäämää tappiotakuuna. Arvioidut vaikutukset: vahvistaa järjestöjen toimintaedellytyksiä.
6. Varainhankinnan kustannukset olisivat avustuskelpoisia tiettyyn enimmäismäärään asti. Arvioidut vaikutukset: Vahvistaa järjestöjen toimintaedellytyksiä ja on lain mukaan mahdollista. Otettava pikaisesti käyttöön. SOSTE esittää Järjestön tulee voida käyttää saamastaan valtionavustuksesta kymmenen prosenttia (10 %) avustettuun toimintaan välittömästi liittyvään varainhankintaan, kuitenkin vähintään 3000 ja korkeintaan 60000 euroa kunakin kalenterivuonna.
7. Valtionapuviranomaiset suunnittelisivat hankeavustuksena myönnettävän erityisavustuksen, johon osoitetaan määrärahaa ja jota järjestöt voivat hakea ja saada varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen. Arvioidut vaikutukset: Voi edistää toimintaedellytyksiä. Ajatus ohjelmarahoituksesta vaikuttaa mielenkiintoiselta ja se tulee suunnitella yhdessä järjestökentän kanssa toimialoittain.

8. Valtionapuviranomaiset määrittelisivät, miten vapaaehtoistoiminta otetaan huomioon valtionavustusta myönnettäessä. Arvioidut vaikutukset: Ei todennäköisesti edistä järjestöjen toimintaedellytyksien kehitystä. Vapaaehtoisuus on keskeinen osa järjestöjen toimintaa, johon on kannustettava toisin. Vapaaehtoistoiminnan laajuuden osoittaminen, niin että sen merkitys olisi arvioitavissa järjestöjen yhdenvertaisuuden edistämiseksi tai toiminnan vaikutusten osoittamiseksi ilman lisäresursseja raportoinnin toteutukseen, on poissa itse toiminnasta.

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

Jalkauttaa raportissa esitetyt ratkaisut valtioavustusorganisaatioiden ja virkahenkilöiden arkeen.

Järjestöjen autonomia on luonteeltaan strategista, mikä viittaa riippumattomuuteen, kun järjestö määrittelee tarkoituksensa ja asettaa tavoitteensa. Järjestöjen autonomia on myös toiminnallista eli se koskee järjestön sisäistä päätöksentekoa, kuten valtaa päättää resurssien käytöstä. Toimintamallien valinta tarkoittaa puolestaan mahdollisuutta valita tavat, joilla järjestö toteuttaa tarkoitustaan ja edistää tavoitteitaan. Valtionavustuksen saanut järjestö on tilivelvollinen saamansa valtionavustuksen käytöstä ja käytön selvittämisestä valtionavustuspäätöksen ja sen ehtojen ja rajoitusten mukaisesti. Järjestöille tämä tilivelvollisuus tai vastuullisuus on itsestään selvää.

Raportissa kuvatut toimet autonomia turvaamiseksi pitää toteuttaa. Erityisesti huomio pitää kiinnittää:

Valtionapuviranomaisten pitää luoda myös olemassa oleville järjestöille uusia mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa, kuten avustaa ja tukea järjestöjen varainhankintaa ja poistaa järjestöjen toiminnan mahdollisia esteitä

Autonomian turvaamiseksi ja järjestöjen toimintaedellytysten varmistamiseksi tarvitaan suojaavia rakenteita, jottei poliittinen ohjaus lisäänty. Osallisuusrakenteiden on oltava sekä hallinnonalarajat ylittäviä että hallinnonalakohtaisia. Järjestöillä on lisäksi oltava aito mahdollisuus osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja nostaa esiin yhteiskunnallisia epäkohtia julkisen vallan kriittisenä vastapainona.

Järjestöjen ja valtionapuviranomaisten välistä yhteistyötä on lisättävä. Julkisen rahoituksen kohdentamista on suunniteltava riittävän pitkällä aikavälillä yhdessä järjestöjen kanssa.

Valtionavustustoiminnan kehittäminen

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

Useat tässä pyynnössä lausuttavista muutoksista on mahdollista toteuttaa ilman lainsäädäntömuutoksia hyvin pikaisesti ministeriökohtaisesti.

Avaustuskäytäntöjen yhdenmukaistamisesta on keskusteltu ainakin vuodesta 2014 lukien. Käytännöt eivät näytä kuitenkaan kehittyvän, koska avustusjärjestelmät ovat edelleen erilaisia ja samoin myös kehittämisen lähtöasetelmat. Monista asioista ollaan samaan mieltä, mutta ne eivät kuitenkaan etene.

Poliittisessa keskustelussa järjestöjä kannustetaan rahoituksen monimuotoisuuden lisäämiseen ja kuvataan valtion roolia sitä tukevana. Toisin sanoen poliittinen keskustelu ja pohdinta on käyty, nyt on aika toteuttaa muutokset.

Osa selvityksessä esitetyistä muutoksista voidaan toteuttaa Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustustoiminnan soveltamisohjeita muuttamalla STEA:n toimesta avustusoppaan ohjeistustekstiä muokkaamalla viranomaistoimintana koskemaan jo vuoden 2024 avustuksia.

Ari Inkinen
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n lausunto