

Rahapeleillä rahoitettujen toimintojen rahoitusmalli

- Vaihtoehtojen arviointia (OKM, STM, MMM, VM, SM)

1. TAVOITTEET

Rahoitusmalliuudistuksen tavoitteena on:

- 1. Katkaista Veikkaus Oy:n tulouttaman tuoton ja nykyisten tuotonjakoministeriöiden (OKM, STM, MMM) / arpajaislaissa säädettyjen tuoton käyttötarkoitusten välinen yhteys.*
- 2. Turvata rahapelien tuotolla aiemmin rahoitetuille sekä mahdollisille uusille vastaaville käyttötarkoituksille ennustettava, vakaa ja toimijoiden autonomian turvaava riittävä rahoitus.*
- 3. Varmistaa ja vahvistaa osaltaan suomalaisen yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän oikeuttamisperusteiden toteutumista.*
- 4. Varmistaa osaltaan rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tehtävien panostusten riittävyys sekä korostaa näiden panostusten läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta.*

2. REUNAEDDOT

Rahoitusmalliuudistusta ohjaavat mallille asetettujen tavoitteiden lisäksi EU-oikeuden rahapeliteollisuuden kansalliselle monopolille asettamat reunaehdot. Reunaehdot eivät kuitenkaan ole yksikäsitteisen selkeät, sillä oikeuskäytäntö on vaihdellut. Näistä reunaehdoista on mallissa kiinnitetty erityistä huomiota ehtojen ytimessä oleviin kohtiin, joita ovat:

- 1. Rahapelijärjestelmällä ei voida tavoitella taloudellista hyötyä eikä rahapeliteollintaan saa kohdistua minkäänlaista tuottotavoiteasetantaa.*
- 2. Rahapeliteollisuuden suotuisana sivuvaikutuksena saatavan tuoton käyttämisellä yleishyödyllisiin tarkoituksiin voitaneen paremmin perustella yksinoikeusjärjestelmää.*
- 3. Rahapelijärjestelmällä ja rahapeliteollinnalla tulee johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla tavoitella rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä, huomioiden myös EU-oikeuden ratkaisukäytännössä tunnustetut rahapelien oikeutusperusteet, kuten jo nykyisessä arpajaislaissa (1 §):*
 - a. arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaaminen*
 - b. väärinkäytösten ja rikosten estäminen*
 - c. taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy ja vähentäminen*

3. RAHAPELIHAITTOJEN EHKÄISY JA VÄHENTÄMINEN

Rahoitusmalliuudistuksessa korostetaan rahapelitoiminnan haittojen ehkäisyä. Tähän liittyen:

1. Rahapelihaittojen ehkäisyn rahoittamista varten rahapelipoliittisen ohjelman valmistelun yhteydessä olisi hyvä tarkastella Veikkauksen tuotoista perustettavan erillisen talousarviomomentin tarpeellisuutta. Momentin tarkoituksena olisi rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tehtävien panostuksien riittävyyden varmistaminen sekä näiden panostusten läpinäkyvyyden ja todennettavuuden korostaminen.
2. Nykyisen arpajaislain 52 §:n mukaiset rahapelihaittojen seurantaan, tutkimukseen sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämiseen liittyvät viranomaisten (STM) ja Veikkaus Oy:n väliset suorat kuluerät ja -menettelyt jäävät voimaan.

Tarkempi kuvaus

4. TUOTON KÄSITTELY (TAE TULOPUOLI)

1. *Tuoton käsittely (TAE tulopuoli)*
 - a. Veikkaus Oy:n tuotto tuloutetaan yleiskatteellisena valtion tulotilille, josta se siirtyy osaksi yleiskatteellista kehysrahoitusta (pois lukien rahapelihaittojen ehkäisyyn ennen tuloutusta erotettava osuus).

TÄHÄN LISÄÄ TARKEMPAA KUVAUSTA, tekniikka, ym (OUTI?)

4. RAHOITUSTASON MÄÄRÄYTYMINEN (JTS/TAE MENOPUOLI)

1. Valtionavustuksen vuosittainen määrärahataso päätetään poliittisella päätöksellä JTS:ssa neljälle tulevalle vuodelle jatkuvuuden ja ennakoitavuuden parantamiseksi?
2. Valtionavustusrahoituksen minimitaso asetetaan Veikkaus Oy:n kulloisenkin arvioidun tuoton tasolle?

5. MENOJEN KÄSITTELY (TAE MENOPUOLI)

Kaikissa mallivaihtoehtoissa valmistelun johtaminen kuuluu kunkin kolmen ministeriön vastuuministerille.

A. SÄÄDÖSPERUSTEINEN MALLI

TAE:ssa kohdennetaan rahoitusta **säädöksessä** ("jakosuhdelaki") määritettyihin yleishyödyllisiin yhteiskunnallisiin käyttötarkoituksiin.

Säädösperusteissa vaihtoehdossa uusi "jakosuhdelaki" määrittää:

- Ministeriökohtaiset määrärahojen prosentuaaliset jakosuhteet
- Ministeriökohtaiset yleishyödylliset käyttötarkoitukset
- Yksilöitävät käyttötarkoitukset kullekin ministeriölle

a. Vaikutukset avustuksensaajiin:

JTS:ssa neljälle vuodelle määritetty määrärahataso mahdollistaa valtionavustusrahoituksen ennakoitavuuden. Säädöspohjaisesti määritettävät yleiset ja yksilöitävät käyttötarkoitukset mahdollistavat jatkuvuuden ja ennakoitavuuden

OKM:

Budjettiteknisesti nykyinen tilanne jatkuisi ennallaan. Edunsaajien rahoitukselle olisi erillismomentti/-momentit. OKM-pääluokan momenttirakenteen määrällinen laajuus jatkuisi ennallaan. OKM-pääluokan sisällä olisi tarkoituksenmukaista säilyttää omat momentit edunsaajaryhmillä; tiede, taide, liikunta, nuoriso.

Prosessin näkökulmasta pitkäjänteinen suunnittelu lisäisi edunsaajien rahoituksen ennakoitavuutta.

STM (alustavaa pohdintaa): edunsaajien näkökulmasta keskeistä on vakaus, ennustettavuus ja riittävä rahoituksen taso. Lailla säätäminen (ja siihen liittyvä hitaahko notifiointimenettely) on vahvempi instrumentti kuin päätösperusteisuus.

STEA-avustusten osalta käytössä on jo nyt ohjeellinen avustussuunnitelma tulevien vuosien osalta. Lisäksi investointi- ja hankeavustuksissa avustukset voidaan jatkuvuuden osalta myöntää ehdollisina. Edunsaajien näkökulmasta keskeistä on se, että rahoituksen kokonaistaso on riittävä ja rahoituksen jatkuvuuteen liittyvä epävarmuus on mahdollisimman vähäistä.

MMM: Alustavat kommentit: Lakitasolla käyttötarkoitusten määrittely esimerkiksi voimassa olevan arpajaislain säännösten mukaisella tarkkuustasolla on riittävä ja tarkemmat säännökset (esimerkiksi yksilöitävät käyttötarkoitukset) voidaan antaa tarvittaessa valtioneuvoston asetuksilla. Tälläkin hetkellä voimassa oleva säädöspohja eri sektoreilla mahdollistaa käyttötarkoitusten osalta jatkuvuuden ja ennakoinnin. Lakitasoinen käyttötarkoitusten määrittely tuo läpinäkyvyyttä järjestelmään. MMM:n näkökulmasta on välttämätöntä säilyttää nykyiset arpajaislain mukaiset jakosuhteet uudistuksessa (jakosuhdelaisissa tai muussa laissa).

Jakosuhteista ja käyttötarkoituksista säätäminen lain tasolla tuo ennakoitavuutta rahoitukseen.

”Jakosuhdelakiin” ei voida ottaa MMM:n käsityksen mukaan euromääriä eli rahoituksen tason määrittely tehdään kehysriihipäätösten ja vuotuisen talousarviokäsittelyn yhteydessä. Avustuksensaajille JTS:n sisältämä euromäärä antaa ennakoitavuutta eri osapuolille mutta viime kädessä lopullinen euromäärä on kuitenkin aina riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta budjettipäätöksestä. Ennakoitavuutta lisäisi se, että käytettävissä olevista määrärahoista sovittaisiin hallituskaudeksi (esimerkiksi hallitusohjelmassa). Vuotuisilla päätöksillä voidaan muuttaa rahoitukseen käytettävissä olevia määrärahoja (vastaavasti kuin mitä tämän muistion kohdassa B.c on kuvattu).

VM: Lainsäädännön haasteena tulisi olemaan se, kuinka tämä ns. lakisääteinen uusi valtion rahoitus eroaisi tai suhteutuisi muihin talousarvion kautta toteutettaviin valtionavustuksiin. Talousarviossa on olemassa jo tälläkin hetkellä myös useita muita ”yleishyödyllisiä” rahoituskohteita. Niiden rahoitus ei vaan tällä hetkellä tule voittovaroista.

SM: SM:n toimialaan ei kuulu avustusten myöntäminen. Eräitä SM:n hallinnonalan toimintoja (esim. meri- ja järvipelastus) rahoitetaan kuitenkin tällä hetkellä STM:n jako-osuudesta. Tässä aikataulussa ei ole ollut mahdollista selvittää alan asiantuntijoilta, olisivatko vaikutukset mahdollisesti erilaiset riippuen siitä, toteutettaisiinko kokonaisuudistus säädösperusteisesti vai päätöspohjaisesti.

b. Vaikutukset valtionavustusministeriöihin

JTS:ssa neljälle vuodelle määritetty määrärahataso mahdollistaa valtionavustusrahoituksen ennakoitavuuden ja pidemmän aikavälin suunnittelun. Säädöspohjaisesti määritettävät yleiset ja yksilöivät käyttötarkoitukset mahdollistavat jatkuvuuden ja ennakoitavuuden

OKM: Pitkäjänteisyys kannatettavaa, mutta edunsaajien käyttötarkoitusten määrittely laissa haasteellista, koska samoja käyttötarkoituksia on myös yleiskatteellisella puolella.

STM (alustavaa pohdintaa): valtionapuviranomaisen näkökulmasta on keskeistä rahoituksen kohdentamisen kannalta se, että avustusmäärärahan taso olisi ennakoitavaa. Tällä on yhteys avustustasoihin, strategiapainotuksiin ja mm. siihen, kuinka paljon sidontoja tulevien vuosien osalta voidaan esittää.

MMM: Alustavat kommentit: : Katso edellinen vastaus.

VM:

SM: SM ei ole tässä kohdassa tarkoitettu valtionavustusministeriö.

c. Vaikutukset talouden ja toiminnan suunnitteluun

Veikkaus Oy:n toimesta tuloutettavien tuottojen aleneva kehitysnäkymä voi luoda rahoitusmallista riippumatta haasteita valtionavustustoiminnan rahoitustasolle. Jatkuvat rahoitustason kompensatiot voivat aiheuttaa epävarmuutta kehysrahoituksen tasonäkymälle, joka heikentyessään aiheuttaa säästöpaineita nykyisille määrärahamomenteille.

OKM: Ennakoitavuus on uuden järjestelmän ydinasioita. OKM:n pääluokassa edunsaajien rahoitus yhteensä vähän yli 500 milj. euroa, jolla rakenteellista merkitystä tiettyjen toimintojen osalta.

Yhteys tuoton kehitykseen olisi tarkoituksenmukaista katkaista kokonaan.

STM (alustavaa pohdintaa): talouden ja toiminnan suunnitelun kannalta on keskeistä, että tulevien vuosien avustumäärän taso olisi ennakoitavalla tasolla.

MMM: Alustavat kommentit; Veikkaus Oy:n aleneva tuottokehitys alentaa avustuksina jaettavaa euromäärää ja tällä on avustusten saajien toiminnan ja talouden suunnitteluun vaikutusta. Mahdollisten vuosittaisten kompensatioiden vaihtelu työllistää tuotonjakoministeriöiden taloussuunnittelua ja aiheuttaa epävarmuutta jaettavasta avustusosuudesta. Jos kehyspäästösten mukaisissa rahoitustasoissa pysytään, ennakoitavuus säilyy.

VM: Jos lakisääteisen mallin tarkoituksena olisi yhteyden katkaiseminen voittovaroihin, ei tällaista haastetta pitäisi enää tunnistaa. Hallitus linjaisi haluamallaan tavalla JTS:ssä sen tason, jolla tähän tarkoitukseen rahoitusta kohdennettaisiin. Asialla ei olisi siten enää yhteyttä Veikkauksen tuoton tasoon. Valtion taloudessa on toki ”isossa kuvassa” tulevaisuudessa haasteita ihan kokonaisuutena arvioiden.

SM: Eräitä SM:n hallinnonalan toimintoja (esim. meri- ja järvipelastus) rahoitetaan tällä hetkellä STM:n jako-osuudesta. Mahdolliset säästöpainet voivat näin ollen vaikuttaa myös kolmea tuotonjakoministeriötä laajemmin talouden ja toiminnan suunnitteluun. Tässä aikataulussa ei ole ollut mahdollista selvittää alan asiantuntijoilta, olisivatko vaikutukset mahdollisesti erilaiset riippuen siitä, toteutettaisiinko kokonaisuudistus säädösperusteisesti vai päätöspohjaisesti.

d. Vaikutukset arpajaislakiin ja muuhun lainsäädäntöön (ristiinkytkennät)

Säädösperusteinen malli edellyttäisi suuria muutoksia arpajaislain 4 lukuun koskien mm tuoton käyttötarkoitusten määrittelyä, joka poistuisi arpajaislaista. Käyttötarkoituksista säädettäisiin jakosuhdelaissa. Lisäksi arpajaislakiin nyt sisältyvät

valtionavustusmenettelyyn liittyvät säännökset tulisi mahdollisesti ainakin joiltakin osin sisällyttää jakosuhdelakiin tai muuhun lainsäädäntöön.

Mallista riippumatta Veikkaus Oy:n tuoton ottamista talousarvioon ja tuoton tilittämismenettelyä koskevat arpajaislain säännökset tulee muuttaa.

OKM:

Arpajaislain määrittelyillä ei käytännössä ole ollut vaikutusta rahoituksen käyttötarkoitukseen tähänkään saakka muuta kuin hyvin yleisellä tasolla. Tämä johtuu siitä, että OKM:ssä lukuisia rahapelituotolla rahoitettavia kohteita rahoitetaan myös yleiskatteellisella rahoituksella. Käyttökohteet ovat luonteeltaan vapaa-ajan ja kolmannen sektorin toimintaan liittyviä ei-lakisääteisiä ja toiminnallisesti säätelemättömiä palveluita, joiden käyttökohdetta on haasteellista rajata.

STM (alustavaa pohdintaa): arpajaislakiin liittyy tiettyjä erityissäännöksiä, joiden säilyttäminen on valittavasta mallista riippumatta arvioitu tärkeiksi.

Jos päädytään säätämään sektorikohtaisista jako-osuuksista lailla, sillä on luonnollisesti vaikutus muuhun jo olemassa olevaan lainsäädäntöön ja lainsäädäntötarpeisiin.

MMM: Alustavat kommentit: Tehdään uudistus millä tavalla tahansa, tämä aiheuttaa mittavia lainsäädännöllisiä muutostarpeita. Arpajaislakiin tarvittavien muutosten määrää ei voi tämänhetkisten tietojen mukaan arvioida eikä myöskään muuhun (uuteen) lainsäädäntöön tarvittavia säännöksiä.

VM:

SM: Alustavan SM:n arvion mukaan rahapelijärjestelmän ja arpajaislain muutosten valmistelun näkökulmasta ei ole niinkään merkityksellistä se, toteutettaisiinko kokonaisuudistus tältä osin säädösperusteisesti vai päätöspohjaisesti, jos yhteys Veikkaus Oy:n tuoton ja arpajaislaissa säädettyjen käyttötarkoitusten välillä on tarkoitus kummassakin mallissa katkaista. Sen sijaan arpajaislain muutosten valmistelun kannalta olennaista on tieto siitä, miten jatkossa arpajaislaissa nyt säädettyjen seikkojen (käyttötarkoitukset, valtionavustuslaista poikkeavat säännökset, valtionavustusmenettelyt, STEA:n tehtävät ja sen kustannusten korvaaminen, sote-järjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta) osalta tultaisiin toimimaan – esimerkiksi, säädettäisiinkö niistä joiltakin osin muussa lainsäädännössä (todennäköisesti ainakin STEA:n tehtävistä tulisi säätää ja myös neuvottelukunnasta, jos sellainen säilyisi). Nämä seikat tulee arpajaislain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä kuvata ja muutosten vaikutukset arvioida.

Joka tapauksessa arpajaislaissa tulisi edelleen säätää Veikkaus Oy:n tuoton ottamisesta (yleiskatteellisena) valtion talousarvioon ja tuoton tilittämisestä valtiolle. EU-oikeuden näkökulmasta ei myöskään hyvin alustavan arvion mukaan välttämättä olisi merkitystä sillä, olisiko kyse säädösperusteisesta vai päätöspohjaisesti mallista, jos kummassakin yhteys rahapelituoton ja käyttötarkoitusten välillä katkaistaisiin. Uudistuksen EU-oikeudellista arviointia on kuitenkin välttämätöntä jatkaa.

e. Vaikutukset eduskunnan toimintaan

Säädösperusteisen mallin toimeenpano edellyttää arpajaislain 4 luvussa olevien säädösten päivittämistä uuteen ”jakosuhdelakiin”.

Voitaneen olettaa, että eduskunnan hyväksyessä uuden ”jakolain” se hyväksyy samalla ”jakolain” mukaiset menettelyt.

OKM: Jakolain olemassaolo sitoo edunsaajien rahoituksen yhdeksi kokonaisuudeksi, minkä voidaan ainakin välillisesti katsoa kaventavan päätöksenteon joustavuutta.

Jakolaki tarkoittaa myös sitä, että yleiskatteellisella puolella on sekä tavanomaista yleiskatteellista rahoitusta, että entisiin rahapeliteoiminnan edunsaajien toimintaan liittyvää rahoitusta. Jakolain ratio on osittain kyseenalainen.

STM (alustavaa pohdintaa): valmistelussa on tärkeää huomioida keskeisesti eduskunnan budjettisuvereniteettiin liittyvät näkökohdat. Tulisi selvittää, voiko tuotonjakosuhteista ylipäätään säätää yleiskatteisessa mallista, vai rajoittaisiko se käytännössä liikaa eduskunnan budjettivaltaa.

MMM: Alustavat kommentit: Eduskunnan hyväksyessä ”jakolain” kyseisen lain säännökset tulevat sovellettaviksi jatkossa avustuksia myönnettäessä ml. eri ministeriöille tulevat osuudet. MMM pitää välttämättömänä, että jako-osuuksista säädetään jatkossakin lain tasolla. Eduskunnan budjettivallan osalta voi todeta, että eduskunta päättäisi jatkossakin vuosittaisen talousarviokäsittelyn yhteydessä eri tarkoituksiin osoitettavien määrärahojen tason ja suuruuden sekä käyttötarkoituksen.

VM:

SM: Eduskunta käsittelee arpajaislain ja muun lainsäädännön muuttamista koskevat hallituksen esityksen/esitykset. SM:n toimialaan ei kuulu avustusten myöntäminen. eikä SM:llä ole ollut mahdollista tässä aikataulussa arvioida vaikutuksia eduskunnan budjettivallan toteutumiseen eri malleissa.

B. PÄÄTÖSPERUSTEINEN MALLI

Hallituksen kehyspäätöksessä (JTS) kohdennetaan **poliittisella päätöksellä** rahoitusta kolmelle ministeriölle (OKM, STM, MMM) kohdennettavaksi määritettyihin yleishyödyllisiin yhteiskunnallisiin käyttötarkoituksiin.

Päätösperusteisessa vaihtoehdossa pääluokan/-luokkien momentin/momenttien päätösos(i/a)ssa määritetään:

- Ministeriökohtaiset määrärahat
- Ministeriökohtaiset yleishyödylliset käyttötarkoitukset
- Yksilöivät käyttötarkoitukset kullekin ministeriölle

a. Vaikutukset avustuksensaajiin:

Hallituksen kehyspäätöksessä kolmelle ministeriölle kohdennettavan rahoituksen taso voi vaihdella yleensäkin sekä myös kolmen ministeriön kesken vuosittain. Avustuksensaajien näkökulmasta hallituksen päätöksellä tehtävät muutokset rahoituksen kohdentamisessa voivat vähentää kolmen ministeriön sekä avustuksensaajien osalta rahoitukseen liittyvää ennakoitavuutta. Mahdolliset käyttötarkoituksia koskevat muutokset olisivat mahdollinen riski avustustensaajille.

Avustustensaajien toiminnan ja talouden suunnittelu tulee haastavammaksi mahdollisten rahoitusta koskevien epävarmuuksien takia.

OKM: Päätökset määrärahasosta tehtäisiin pääluokkakohtaisesti. Priorisointi edunsaajien rahoituksen sisällä voisi olla jossain määrin aikaisempaa joustavampaa. JTS-päätösprosessi mahdollistaisi pitkäjänteisen suunnittelun ja vakauden eikä riskiä rahoitustason laskulle yksittäisen edunsaajaryhmän osalta pidä nähdä merkittävänä.

STM (alustavaa pohdintaa): edunsaajien kannalta oleellista on rahoituksen riittävyys ja sen pitkäjänteinen turvaaminen. Ks. myös ylläolevat vastaukset liittyen kohtaan a.

MMM: Alustavat kommentit: Hallituksen kehyspäätös muutokset rahoitustasoon vähentävät avustustensaajien toiminnan ja talouden ennakoivuutta. Lopullinen määrärahaso määräytyy kuitenkin eduskunnan vuosittaisessa budjettipäätöksessä. Jos hallitus tekee muutospäätöksiä avustusrahoitusten käyttötarkoituksiin aiheuttaa se myös epävarmuutta ja työllistää avustustensaajien toiminnan ja talouden suunnittelua. Samoin muutokset lisäävät ministeriön taloussuunnittelun työmäärää.

VM: Rahoituksen tason vaihtelussa ei tässä mallissa olisi mitään eroa suhteessa lakisääteiseen malliin. Rahoituksen tasosta päätettäisiin tässäkin mallissa JTS:n yhteydessä. Se takaa edunsaajille aina sellaista ennakoitavuutta, jota hallitus haluaa ohjelmallaan osoittaa.

SM: SM:n toimialaan ei kuulu avustusten myöntäminen. Eräitä SM:n hallinnonalan toimintoja (esim. meri- ja järvipelastus) rahoitetaan kuitenkin tällä hetkellä STM:n jako-osuudesta. Tässä aikataulussa ei ole ollut mahdollista selvittää alan asiantuntijoilta, olisivatko vaikutukset mahdollisesti erilaiset riippuen siitä, toteutettaisiinko kokonaisuudistus säädösperusteisesta vai päätöspohjaisesti.

b. Vaikutukset valtionavustusministeriöihin

Mahdolliset kolmen ministeriön välillä tehtävät rahoitustasomuutokset voivat vähentää kolmen ministeriön osalta rahoitukseen liittyvää ennakoitavuutta ja suunniteltavuutta. Rahoitustason muuttuessa voivat ministeriöt joutua tekemään muutoksia myös eri käyttötarkoitusten rahoitustasoa koskevissa allokointipäätöksissä.

OKM: Ennakoitavuuden takaa JTS-päätökset esim. Hallituskausikohtaisesti. Uudistus mahdollistaisi aikaisempaa selkeämmän rahoituksen kokonaisuuden tarkastelun, joustavuuden ja mahdollisen priorisoinnin pääluokan sisällä ja edunsaajaryhmien välillä. Myös budjettirakenne selkiintyisi, kun edunsaajien rahoitus voitaisiin sisällyttää nykyisille yleiskatteellisille momenteille.

STM (alustavaa pohdintaa): päätöspäätöksiä saattaisi valtionapuviranomaisen tasolla tarkoittaa sitä, että tämä malli voisi olla jonkin verran alttiimpi poliittisille suhdanteille kuin mallissa a. Kokonaisuutena arvioiden mallien a ja b välillä ei kuitenkaan luultavasti olisi ministeriön näkökulmasta suuria eroja lopputuloksen kannalta.

MMM: Alustavat kommentit: Jos hallitus tekee muutospäätöksiä avustusrahoitusten käyttötarkoituksiin aiheuttaa se myös epävarmuutta ja työllistää ministeriöiden taloussuunnittelua. Samoin rahoitustasomuutokset työllistävät ministeriöissä ja tuovat epävarmuutta avustustoiminnan rahoitukseen.

VM: Jos hallitus linjaa rahoituksen tasosta JTS:ssä tuleville vuosille, rahoituksen tason ennakoimattomuus ei lisäänyt tässä mallissa lakisääteistä mallia enempää. Rahoituksen allkoiminen hallituksen haluamalla tavalla olisi tässä mallissa ymmärtääkseni joustavampaa.

SM: SM ei ole tässä kohdassa tarkoitettu valtionavustusministeriö.

c. Vaikutukset talouden ja toiminnan suunnitteluun

Kolme ministeriötä eivät voi täydellä varmuudella perustaa suunnitteluaan JTS:n nelivuotiseen kehyspäätökseen, jota arvioidaan hallituksen toimesta vuosittain uudelleen. Kehyspäätökseen sisältyy epävarmuuksia sekä mahdollisten säästöjen että uudelleenkohdennusten takia.

OKM: Ei oleellista eroa jakolain mukaiseen menettelyyn. JTS-päätökset tehdään aina momenttikohtaisesti. Todellinen yhtiön tuoton ja määrärahan tason katkaiseminen toimisi tässä puhdasoppisimmin.

STM (alustavia pohdintoja): ei oleellista eroa mallien välillä. Keskeistä on se, että käytettävissä olevan määrärahan taso on riittävän suuri.

MMM: Alustavat kommentit: Jos hallitus arvioi ja muuttaa vuosittain JTS-päätöstä ei ministeriö voi täydellä varmuudella perustaa suunnitteluaan JTS:n nelivuotiseen kehyspäätökseen, mikä tulisi sitten toimeenpantavaksi vuosittaisessa talousarviomenettelyssä. Vuosittaiset kehysmuutokset aiheuttavat epävarmuutta talouden suunnittelussa mahdollisten säästöjen tai uudelleenkohdennusten vuoksi.

VM: Tässä ihan sama tilanne kuin missä tahansa muussa valtion rahoittamassa asiassa. Kiveen hakattua varmuutta ei ole, ennen kuin eduskunta on päättänyt

vuotuisesta talousarviosta ja siihen mahdollisesti kytkeytyvistä lakimuutoksista. Sama argumentti koskee sekä lakisäätteistä mallia että päätösperusteista mallia.

SM: Eräitä SM:n hallinnonalan toimintoja (esim. meri- ja järvipelastus) rahoitetaan tällä hetkellä STM:n jako-osuudesta. Mahdolliset säästöpaineeet voivat näin ollen vaikuttaa myös kolmea tuotonjakoministeriötä laajemmin talouden ja toiminnan suunnitteluun. Tässä aikataulussa ei ole ollut mahdollista selvittää alan asiantuntijoilta, olisivatko vaikutukset mahdollisesti erilaiset riippuen siitä, toteutettaisiinko kokonaisuudistus säädösperusteisesti vai päätöspohjaisesti.

f. Vaikutukset arpajaislakiin ja muuhun lainsäädäntöön (ristiinkytkennät)

Päätösperusteinen malli tarkoittaisi käytännössä lähes puhdasta yleiskatteellista mallia, jossa ei olisi mitään säädösperusteisia määrärahan jakosuhteita, yleisiä eikä yksilöityjä käyttötarkoituseräilyksiä. Tässä mallissa ei enää olisi pääosin tarvetta arpajaislain rahapeliuottoa koskeville 4 luvun säädöksille. Veikkaus Oy:n tuoton ottamista talousarvioon ja tuoton tilittämistä koskevat säännökset tulee päivittää arpajaislakiin.

Arpajaislakiin liittyvistä säädöspohjaisista ristiinkytkennöistä muuhun lainsäädäntöön ei tällä ole hetkellä täysin kattavaa tietoa.

OKM:

STM (alustavia arvioita): arpajaislakiin liittyy tiettyjä erityissäännöksiä, joiden säilyttäminen on valittavasta mallista riippumatta arvioitu tärkeiksi.

MMM: Alustavat kommentit: Arpajaislakiin sisältyy myös esimerkiksi valtionavustuslain säännöksistä poikkeavia erityissäännöksiä, joista on välttämätöntä säätää myös jatkossa lain tasolla. Kyseisiä poikkeuksia ei voida sisällyttää esimerkiksi valtionavustuslakiin. Tämäkin malli edellyttää mittavaa lainsäädännön valmistelutyötä, minkä sisältöä ja laajuutta ei ole tämänhetkisten tietojen valossa mahdollista arvioida.

VM:

SM: Alustavan SM:n arvion mukaan rahapelijärjestelmän ja arpajaislain muutosten valmistelun näkökulmasta ei ole niinkään merkityksellistä se, toteutettaisiinko kokonaisuudistus tältä osin säädösperusteisesti vai päätöspohjaisesti, jos yhteys Veikkaus Oy:n tuoton ja arpajaislaissa säädettyjen käyttötarkoitusten välillä on tarkoitus kummassakin mallissa katkaista. Sen sijaan arpajaislain muutosten valmistelun kannalta olennaista on tieto siitä, miten jatkossa arpajaislaissa nyt säädettävien seikkojen (käyttötarkoitukset, valtionavustuslaista poikkeavat säännökset, valtionavustusmenettelyt, STEA:n tehtävät ja sen kustannusten korvaaminen, sote-järjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta) osalta tulnaisiin toimimaan. Nämä seikat tulee arpajaislain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä kuvata ja muutosten vaikutukset arvioida.

Täysin puhtaaseen päätöspohjaiseen malliin ei liene mahdollista siirtyä, sillä eräistä arpajaislaissa nyt säädetyistä asioista tulisi todennäköisesti jatkossakin säätää lain tasolla. Esimerkiksi, jos on tarkoitus, että STEA:n toiminta jatkuu, tulisi sen tehtävistä säätää. Nyt STEA:sta ja sen tehtävistä säädetään arpajaislain 20 §:ssä (ja tarkemmin ko. pykälän nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella). Lisäksi tulisi selvittää, miten STEA:n kustannukset jatkossa katettaisiin. Tällä hetkellä Veikkaus Oy:llä on velvollisuus korvata puolet STEA:n kustannuksista ja puolet katetaan STM:n jako-osuudesta. Lisäksi, jos on tarkoitus, että sote-järjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta jatkaa, niin siitäkin tulisi todennäköisesti säätää.

Joka tapauksessa arpajaislaissa tulisi edelleen säätää Veikkaus Oy:n tuoton ottamisesta (yleiskatteellisena) valtion talousarvioon ja tuoton tilittämisestä valtiolle.

EU-oikeuden näkökulmasta ei myöskään hyvin alustavan arvion mukaan välttämättä olisi merkitystä sillä, olisiko kyse säädösperusteisesta vai päätöspohjaisesti mallista, jos kummassakin yhteys rahapelituoton ja käyttötarkoitusten välillä katkaistaisiin. Uudistuksen EU-oikeudellista arviointia on kuitenkin välttämätöntä jatkaa.

g. Vaikutukset eduskunnan toimintaan

Päätösperusteisella mallilla ei vaikutuksia eduskunnan budjettivaltaan.

OKM:

OKM-pääluokassa uudistus mahdollistaisi budjettirakenteen selkeyttämisen ja läpinäkyvyyden, kun edunsaajien määrärahat olisi mahdollista sisällyttää nykyisille yleiskatteellisille momenteille.

Uudistus lisäisi myös rahoituksen allokaation muutosten mahdollisuuksia tiettyjen talousarvion lukujen sisällä.

STM (alustavia arvioita): päätösperusteinen malli korostaisi eduskunnan budjettivaltaa.

MMM: Alustavat kommentit: Päätösperusteisella mallilla ei ole vaikutuksia eduskunnan budjettivaltaan. Eduskunnan päättää vuosittaisen talousarviokäsittelyn yhteydessä eri tarkoituksiin osoitettavien määrärahojen tason ja suuruuden sekä käyttötarkoituksen.

VM: Eduskunta päättäisi talousarvion momenttien päätösosien avulla siitä, mihin tarkoituksiin valtion rahoitusta halutaan kohdentaa.

SM: Eduskunta käsittelee arpajaislain ja muun lainsäädännön muuttamista koskevat hallituksen esityksen/esitykset. SM:n toimialaan ei kuulu avustusten myöntäminen eikä SM:llä ole ollut mahdollista tässä aikataulussa arvioida vaikutuksia eduskunnan budjettivallan toteutumiseen eri malleissa.

6. VALTIONAVUSTUSTOIMINNAN OPERATIIVINEN TOIMEENPANO

Kaikissa malleissa:

1. Nykyiset valtionavustusministeriöt toimeenpanevat valtionavustukset pääpiirteissään nykymallin mukaisesti, uusin määritetyin rahoitusperustein. Tältä osin on kuitenkin selvitettävä, onko jatkossa tarpeen säätää arpajaislakiin tällä hetkellä sisältyvistä valtionavustusmenettelyyn liittyvistä seikoista.
2. Toimintaa ohjaa myös valtionavustuslaki
3. Rahapellitoiminnan rahoitusmallin kokonaisuudistuksen rinnalla on käynnissä koko valtionavustustoimintaa kehittävä digitalisointihanke, joka tuo valtionavustusministeriöiden käyttöön yhtenäisempiä työkaluja ja nykyistä parempaa läpinäkyvyyttä niin avustusten hakemiseen kuin avustusten seuranta- ja valvontamahdollisuuksiin.

7. MUUT LIITÄNNÄISET HANKKEET TAI ASIAKOKONAISUUDET

1. Järjestöjen oma varainhankinta?

Tiekarttaan ehdotuskirjaus selvityksestä järjestöjen omien varainhoitomallien kehittämiseksi

2. Järjestöjen autonomia?

Konsultaatio VM:n valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisaatiohankkeen kanssa

3. Avustuskeskus?

Tiekarttaan ehdotuskirjaus selvityksestä yhteisen avustuskeskuksen perustamisen hyödyistä ja haitoista sekä toimintaedellytyksistä

4. Rahanpesun valvonta ja ehkäisy?

<Konsultaatio VM:n ja SM:n kanssa tarpeesta huomioida tässä hankkeessa.>