

Ehdotukset järjestöjä koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi

Ehdotus 1: Valtionavustustoiminnassa siirrytään uuteen, valtionavustuskäytäntöjen yhdenmukaisuutta edistävään toimintamalliin.

Tuotonjakoministeriöt siirtyvät valtionavustustoiminnan uuteen toimintamalliin ja ottavat käyttöön sitä tukevat valtionavustustoiminnan verkkopalvelut. Tuotonjakoministeriöt siirtyvät toimintamalliin kehittämissuunnitelmissaan siten, että verkkopalvelut ovat kaikkien käytössä vuoteen 2024 mennessä. Valtionavustuskäytännöt yhdenmukaistetaan valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin mukaiseksi.

OKM:n lausunto ehdotukseen 1:

Ehdotus on pääpiirteissään kannatettava, mutta siihen liittyy varauksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että viranomaiset saavat yhtenäisen, sekä avustusten hakijoiden ja avustusten käsittelijöiden näkökulmasta käyttäjäystävällisen avustujärjestelmän.

OKM haluaa huomauttaa, että vaikka yhteiset järjestelmät ja toimintamallit selkeyttävät ja tukevat vaikuttavaa valtionavustustoimintaa, tulee samalla tunnustaa, ettei yksi malli sovi kaikille ja yleisestä mallista poikkeamiseen tulee valtionapuviranomaisella olla mahdollisuus. Yhdenmukaistaminen tulee toteuttaa siten, että siinä otetaan huomioon avustusten myöntämisen tavoitteiden monimuotoisuus ja ominaispiirteet sekä sektorilainsäädäntö. Järjestelmän tulee olla riittävän joustava, jotta se mahdollistaa mahdollisimman erilaiset haut. Jos järjestelmä ei sovi johonkin uudenlaiseen hakuun, ei välttämättä ole mahdollista odottaa, että järjestelmää kehitetään. Tällöin on oltava mahdollista avata myös perinteinen paperihaku, jonka perusteella avustukset kuitenkin myönnetään sähköisesti uuden järjestelmän kautta.

Raportin mukaan valtionavustustoiminnan verkkopalvelujen käytön tuen on oltava jatkuvaa. Järjestelmän teknisen tuen palvelut/käyttäjätuki tulisikin uudistuksen myötä keskittää Valtiokonttoriin ja sen tulee olla riittävästi resursoitu.

OKM varoittaa, ettei uuteen järjestelmään jää yksittäistä pistettä, jonka toimintahäiriö keskeyttäisi koko palvelun. Vastaavaan on törmätty paraikaa Digi- ja väestöviraston tunnestautumia- ja valtuuspalvelun yhteydessä. Jos tällaisia keskeisiä solmukohtia järjestelmässä on, tulee varautua niiden toimintahäiriötilanteisiin riittävällä vakavuudella.

OKM muistuttaa, että yhteisen tietojärjestelmän edellytyksenä tulee olla järjestelmän riittävä kapasiteetti, jotta kasvavat tietomäärät saadaan sujuvasti käsiteltyä. Tietojärjestelmän käytettävyyden ja vasteaika on huomioitava. Lisäksi tiedon rakenteistaminen ja kertasyötön periaate tulee olla sisäänrakennettu tehokkuuden ja jatkokäytön mahdollistamiseksi. Olemassa olevia tietokantoja tulee hyödyntää, kun se on mahdollista. Valtionhallinnon järjestelmissä tulee kiinnittää yleisemminkin enemmän huomiota sekä yksittäisten järjestelmien että järjestelmien muodostaman kokonaisuuden palvelumuotoiluun ja intuitiiviseen käytettävyyteen. Järjestelmän tulee sisältää rajapinnat muihin viranomaistietojärjestelmiin, joihin sisältyvää tietoa on tarpeellista käyttää valtionavustusasioita käsiteltäessä.

Ehdotus 2: Valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta suunnitellaan yhdessä uudella tavalla.

Tuotonjakoministeriöt hyödyntävät valtionavustuksia ja niiden käyttöä koskevaa tietoa uudella tavalla valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelussa, kuten valtionavustusten kohdentamisessa. Sitä varten tuotonjakoministeriöt yhdenmukaistavat valtionavustusprosessejaan ja käyttävät yhteisiä verkkopalveluja. Järjestöt ja valtionapuviranomaiset suunnittelevat valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta yhdessä uudessa toimintamallissa, mikä edistää ennakoitavuutta ja jatkuvuutta ja auttaa ottamaan toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset entistä paremmin huomioon.

KOM:n lausunto ehdotukseen 2:

Ehdotus on pääpiirteissään kannatettava, mutta siihen liittyy suuria varauksia.

OKM muistuttaa, että vuoden sykleissä mitattavan vaikuttavuuden vaatiminen esimerkiksi perustutkimusta tekevilta organisaatioilta ei ole perusteltua tai edes mahdollista. Lisäksi on huomioitava, että yksi valtionavustustoiminnan keskeisistä tavoitteista on elävän kansalaisyhteiskunnan yllä pitäminen, joten vaikuttavuutta tulee tarkastella ensisijaisesti tästä näkökulmasta.

Valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelu yhdessä järjestöjen kanssa on pitkälti riippuvainen käytettävissä olevista henkilö- ja aikaresursseista. Ehdotukseen sisältyy myös suuria varauksia hakijoiden tasapuolisen kohtelun ja hallinnon riippumattomuuden varmistamisen näkökulmasta. Yhteissuunnittelu voi toimia lähete keskusteluna, mutta ei voi poistaa valtionapuviranomaisen päätösvaltaa liittyen valtionavustuksen yhteiskunnallisiin päämääriin tai mittareihin. Lisäksi OKM huomauttaa, että vaikuttavuuden mittaamiseen sen koko laajuudessa ei ole menetelmiä eikä ole odotettavissa, että järjestöt ja valtionapuviranomaiset ratkaisevat miten se tehdään. Tähän toimintatapaan siirtyminen edellyttäisi huomattavasti uudenlaista osaamista, osaamisen jakamista ja tiimityöskentelyä, mikä vaatii riittävästi koulutusta uuden toimintatavan käyttöönotosta.

Tiedon hyödyntäminen edellyttää, että ministeriöllä on käytössään myös alaisen hallinnon valtionapuviranomaisten avustuksia koskevat tiedot mm. valtionavustustoiminnan ja tulohajauksen kehittämisen takia. Avustuksista osa myönnetään OKM:stä, osa Opetushallituksesta ja osa Aluehallintovirastoista. On myös hakuja, joissa haku toteutetaan Opetushallituksessa, mutta päätöksen vastuun valmistelu ja päätöksenteko tehdään OKM:ssä.

Tiedon hyödyntäminen edellyttää sitä, että se on tietoa tarvitsevien saatavissa ja käytettävissä helposti ja oikeanlaisessa muodossa. Siksi hankkeessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten ja mitä tietoa valtionapuviranomaiset käyttävät ja tarvitsisivat, mutta eivät nykyisin saa suoraan järjestelmistä. Esim. OKM:n Salaman osalta hakemusten ja selvitysten käsittelyyn liittyvät ratkaisut (ekstranet ja selvitysraportit) eivät palvele käyttäjiä, minkä takia tietojen hyödyntäminen edellyttää osastolla moninkertaista manuaalista työtä. Jos halutaan, että tietoa käyttäisivät myös poliittiset päätöksentekijät, tiedon muotoon ja käytettävyyteen tulee panostaa huomattavasti nykyisiä järjestelmiä enemmän.

Ehdotus 3: Valtionavustustoimintaan osallistuvien toimielinten tehtäviä ja toimintatapoja yhdenmukaistetaan.

Tuotonjakoministeriöt yhdenmukaistavat valtionavustusten arviointiin ja valtionavustustoimintaan liittyvien neuvottelukuntien, toimikuntien ja jaostojen tehtäviä ja toimintatapoja soveltuvin osin. Tehtävien ja toimintatapojen painopiste on jatkossa valtionavustuspolitiikan arvioinnissa,

valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelussa ja yhdenmukaisten valtionavustuskäytäntöjen jatkuvassa kehittämisessä. Tarkoituksena on lisätä valtionapuviranomaisten ja järjestöjen välistä viestintää ja vuorovaikutusta.

OKM:n lausunto ehdotukseen 3:

OKM suhtautuu ehdotukseen varauksella.

Toimielinten tehtävät ja rooli määritellään sektorilainsäädännössä, joka on ensisijaista. Yhtenäistämistä tulee tehdä vain soveltuvien osien. On myös tiedostettava, ettei kaikkien järjestöille myönnettävien avustusten kohdalla ole olemassa toimielintä, jolle ehdotetut tehtävät voitaisiin antaa. Ehdotuksessa positiivisena OKM näkee se, että soveltuvien osien tehtävä yhdenmukaistaminen varmistaisi toimielinten asiantuntemuksen kohdistumisen tärkeisiin ja laajakantoisiin asioihin, estäisi esteellisyysproblematiikan sekä varmistaisi mahdollisimman tasalaatuisen valtionavustustoiminnan kaikissa avustuksissa.

Ehdotus 4: Järjestöjen taloutta koskevia valtionavustuskäytäntöjä yhdenmukaistetaan mahdollisuuksien mukaan.

Tuotonjakoministeriöt yhdenmukaistavat järjestöjen taloutta koskevia valtionavustuskäytäntöjään.

Yleisavustuksilla rahoitetaan järjestöjen varsinaisen toiminnan bruttokustannuksia.

Tuotonjakoministeriöt luovat yhteisen tavan arvioida, miten järjestön kokonaisvarallisuus vaikuttaa valtionavustusten harkinnassa ja myöntämisessä. Tuotonjakoministeriöiden erilaisia omarahoituskäytäntöjä selvitetään lisää ennen ehdotuksen toteuttamista.

OKM:n lausunto ehdotukseen 4:

Ehdotus on pääpiirteissään kannatettava, mutta siihen liittyy tiettyjä varauksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa yhteisen keskustelun avaamista. Yhdenmukaistamisessa on säilytettävä tietty joustavuus ja harkinnanvaraisuus avustusmuotojen, tavoitteiden ja kohderyhmien erilaisuuden vuoksi.

Järjestökentän ja avustusmuotojen moninaisuus on otettava huomioon, sillä avustuksen hakijan varallisuusarvioon tarkastelu ei aina ole tarkoituksenmukaista avustamisen tavoitteen näkökulmasta. Yhdenmukaistaminen tulee toteuttaa siten, että siinä otetaan huomioon avustusten myöntämisen tavoitteiden monimuotoisuus ja ominaispiirteet. Esimerkkinä mainittakoon hakijoiden varallisuuden huomioiminen osana päätöksen tekemistä. Se on hyvä vain siinä tapauksessa, että hakijan varallisuusarvioon tarkastelu on tarkoituksenmukaista avustuksen myöntöharkinnan kannalta. Lisäksi tulee huolehtia, että ministeriöissä on riittävät voimavarat ja osaaminen vakavaraisuuden arvioimiseksi.

Ehdotus 5: Järjestöjen toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnin perusteita yhdenmukaistetaan.

Tuotonjakoministeriöt soveltavat mahdollisimman yhdenmukaisia toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnin perusteita harkitessaan ja myöntäessään yleisavustuksia järjestöille. Perusteita arvioidaan sekä suunnitellun että toteutuneen toiminnan perusteella. Tuotonjakoministeriöt päättävät, kuinka ne soveltavat arviointiperusteita mahdollisine painotuksineen päätöksenteossa.

OKM:n lausunto ehdotukseen 5:

OKM suhtautuu ehdotukseen varauksella.

OKM pitää tärkeänä, että järjestöjen toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnin perusteet ovat vaikuttavat ja läpinäkyvät. Yhdenmukaistamista voidaan tehdä kuitenkin vain soveltuvien osien, sillä toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnin perusteet tulevat monien avustusten osalta sektorilainsäädännöstä, joka on ensisijaista. Sektoreiden erityistarpeet ja erityisosaamiset vastuullisuuden arvioinnin osalta tulee turvata mm. liittyen antidoping-työhön liikunnassa.

Ehdotuksessa esitetyt perusteet myös kaipaavat täsmentämistä. Mitä tarkoitetaan avoimella ja hyvällä hallinnolla, yhteistyöllä ja kumppanuudella, tasa-arvolla ja yhdenvertaisuudella järjestöjen avustushauissa, jos tarkoitus on, etteivät ne jää vain sanoiksi hakuilmoituksissa ja hakemuksissa? Miksi kestävä kehitys on jätetty perusteista pois?

Ehdotus 6: Järjestöille voidaan myöntää kaksivuotisia yleisavustuksia harkinnanvaraisesti.

Tuotonjakoministeriöt voivat myöntää järjestöille yksi- tai kaksivuotisia yleisavustuksia harkinnanvaraisesti. Kahdeksi vuodeksi kerrallaan myönnetty yleisavustus ei poista sen saajan vuotuista raportointivelvollisuutta. Järjestöt voivat hakea ensimmäiset kaksivuotiset yleisavustukset vuoden 2024 valtionavustushauissa. Kaksivuotiset yleisavustukset rahoitetaan valtion yhden vuoden talousarviosta.

OKM:n lausunto ehdotukseen 6:

Ehdotus on pääpiirteissään kannatettava, mutta siihen sisältyy suuria varauksia.

Valtion talousarviossa olevat määrärahat budjetoidaan ja päätetään eduskunnassa vuodeksi kerrallaan ja rahapelitoiminnan tuotoista tulevat määrärahat ovat käyttöajaltaan yksivuotisia. Valvonnan näkökulmasta monivuotisten avustusten käytön seuranta voisi osoittautua haasteelliseksi. Valtionavustuksen myöntäjä ei ehkä voisi riittävän nopeasti tunnistaa ja reagoida mahdollisiin avustuksen väärinkäytöksiin.

Yhtenä mahdollisuutena voitaisiin harkita toisen vuoden osalta ehdollista päätöstä eduskuntaehdolla. Varmuutta määrärahan vuosittaisesta tasosta ei luonnollisesti ole ja valtuusmenettely saattaa olla haasteellinen. Jatkossa voisi olla hyvä selvittää, voisivatko rahapelitoiminnan voittovarot mahdollisesti olla useampivuotisia siirtomäärärahoja. Muutos vapauttaisi työaikaa valtionavustustoiminnan kehittämiseen ja arviointiin.

Ehdotus 7: Järjestöt välittävät valtionavustuksia edelleen siirron saajille mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla.

Valtionavustusten edelleen välittäminen perustuu tuotonjakoministeriöissä valtionavustuslain uudistamisen yhteydessä laadittavaan tulkintaohjeeseen. Tuotonjakoministeriöiden valtionavustusehdot ja -rajoitukset sekä delegointisopimusmallit yhdenmukaistetaan. Samalla varmistetaan, että siirron

saajille edelleen välitettyjen valtionavustusten käyttöä koskeva tieto on avointa ja läpinäkyvää valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin mukaisesti.

OKM:n lausunto ehdotukseen 7:

Ehdotus on pääosin kannatettava.

Ehdotus siitä, että järjestöt välittävät valtionavustuksia edelleen siirron saajille ei muuta nykykäytäntöjä OKM:n osalta. OKM haluaa kuitenkin alleviivata, että avustusten merkittävässä edelleen jakamisessa on kyse julkisen vallan käytöstä, eikä avustusten edelleen jakamisen mahdollisuutta tule lisätä, vaan se tulee säilyttää pienimuotoisena ja vain poikkeustilanteisiin liittyvänä käytäntönä.

Ehdotus 8: Tuotonjakoministeriöt uudistavat valtionavustusten käsittelyä.

Tuotonjakoministeriöt uudistavat valtionavustusten käsittelyä järjestämällä sen tiimityönä. Taloustarkastuksen tehtävät on myös perusteltua yhdenmukaistaa vastuineen tuotonjakoministeriöissä. Järjestöjen taloutta ja toiminnan tai hankkeen tuloksellisuutta sekä toimintaympäristömuutoksia koskevaa tietoa hyödynnetään entistä laajemmin valtionavustusprosessien eri vaiheissa.

OKM:n lausunto ehdotukseen 8:

Ehdotus on kannatettava, mutta siihen liittyy varauksia.

Tiimityönä tehtävästä valtionavustusten käsittelystä on OKM:ssä hyviä kokemuksia. Tiimityöskentely on kuitenkin ministeriön toimintaan kuuluva resurssi- ja työjohtokysymys, joita ei voida uudella toimintamallilla ratkaista.

OKM myös huomauttaa, että valtionavustusten jako perustuu jatkossakin esittelijän ja päättäjän vastuuseen, mitä ei voi siirtää tiimeille, vaikka ministeriöiden sisällä erilaiset avustustiimit voivat olla tarpeellisia.

Taloustarkastus perustuu ministeriön johdon hyväksymään tarkastussuunnitelmaan, jonka pohjalta kunkin ministeriön tarkastustoimi työskentelee myös jatkossa.

Tiedon hyödyntämiseen liittyvä esitys on kannatettava, mutta tähän liittyvät samat, jo ehdotuksen 2 yhteydessä esitetyt haasteet.

OKM muut kommentit:

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan toimeenpanoryhmän perustaminen ja sen tehtävien tarkka ja tavoitteellinen määrittely on tärkeää valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin toteutumisen varmistamiseksi. Ministeriöillä säilyy jatkossakin toimivalta hallinnonalansa valtionavustusasioissa.

Raportissa eräistä ministeriöistä, kuten OKM:stä, käytetään nimitystä tuotonjakoministeriö, millä tarkoitetaan järjestöille valtionavustuksia rahapelitoiminnan tuotosta myöntäviä ministeriöitä. Raportin mukaan järjestöjaosto selvitti tehtävänantonsa mukaisesti vain tuotonjakoministeriöiden erilaisia

valtionavustuskäytäntöjä. Raportissa ei kuitenkaan selvästi oteta kantaa siihen, koskevatko nyt esitetyt ehdotukset kaikkia järjestöille myönnettäviä avustuksia vai pelkästään rahapelitoiminnan tuotoista myönnettäviä avustuksia. Tämä tulisi tehdä selväksi, koska ainakin opetus- ja kulttuuriministeriössä ja Opetushallituksessa myönnetään sekä yleis- että erityisavustuksia järjestöille muistakin määrärahoista kuin rahapelitoiminnan tuotoista.