

Asia: VM212:00/2018 VN/10384/2019

Lausuntopyyntö valtionavustushankkeessa (VM212:00/2018) toimivan järjestöjaoston väliraportista

1 Taustatiedot

Lausunnonantaja

Valtionapuviranomainen

2 Järjestöjaoston alustavat ehdotukset ja selvityksen kohteet

1 Monivuotiset toiminta-avustukset (s. 14)

Ehdotus siitä, että yleisavustuksia ja kohdennettuja yleisavustuksia myönnettäisiin jatkossa monivuotisesti, on kannatettava, mutta monin tavoin ongelmallinen, mikä käy ilmi myös väliraportin ao. kohdasta.

Ehdotusta harkittaessa on punnittava erityisesti terminologiaa: tarkoitetaanko monivuotisella avustamisella sitä, että avustuksista laaditaan monivuotinen, päivittyvä avustussuunnitelma, vai tehdäänkö itse avustuspäätös siten, että se koskee useamman vuoden avustuksia?

Valtion talousarvio, mukaan lukien rahapelitoiminnan tuoton käyttösuunnitelma, hyväksytään eduskunnassa kerran vuodessa. Veikkausvoittovarojen tuottoarvio ja sen mahdollisesti laskeva suunta on hyvä ottaa huomioon.

Kohdassa esitetty vuorovuositainen järjestöjen hakemusten kevennetty ja syvennetty käsittely ei ehkä toisi merkittävää säästöä hakijoiden tai viranomaisten työpanoksessa. Sen sijaan se voisi olla omiaan lisäämään avustusten myöntämiseen, käyttämiseen ja valvontaan liittyviä riskejä.

Valtionavustuslain mukaan (Valtionapuviranomaisen valvontatehtävä, 15§):

”Valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.”

Mikäli esimerkiksi perusteellisempi tarkastus järjestön toiminnasta tehdään vain joka toinen vuosi, on mahdollista, että valtionapuviranomainen ei kevennetyssä tarkastuksessa havaitse sellaisia olennaisia seikkoja, joiden perusteella viranomainen voisi varmistua valtionavustuksen asianmukaisesta käytöstä.”

2 Valtionavustushakujen koordinointi (s. 15)

Ehdotuksen mukaan ”toiminta-avustusten ja erityisavustusten kriteerit erotettaisiin selkeästi toinen toisistaan”. Toiminta-avustuksilla tarkoitettaneen tässä yhteydessä yleisavustuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta asia ei ole ongelmallinen, sillä yleisavustukset, joiden myöntäminen voi perustua myös erityislainsäädäntöön, on eriytetty selkeästi erityisavustuksista, joiden myöntämisen tavoitteena on edistää hankkeita tai hallitusohjelmien erityisiä tavoitteita. Erityisavustukset myönnetään tarkasti määritellyyn käyttötarkoitukseen. Siten erityisavustuksia ei ole tarkoituksenmukaista sekoittaa toisiinsa tai yhdistää yleisavustuksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä yleisavustusten hakuakataulut, päätösten teko ja selvitysajankohdat ovat jo vuosia pysyneet samassa rytmissä, joten ne ovat olleet hakijoiden ennakoitavissa. Sen sijaan erityisavustuksilla, joilla pyritään usein reagoimaan ajankohtaiseen tilanteeseen, ei aina voi olla vastaavanlaista vakiintunutta vuosikelloa. Mikäli yleisavustusten hakemisessa ja myöntämisessä noudatettaisiin yhdistysten kokousten sääntömääräisiä aikatauluja, voisi se olla omiaan johtamaan siihen, että viranomainen saisi valtionavustuspäätökset tehtyä huomattavasti nykyistä myöhemmin. Tällä seikalla voisi olla kielteisiä vaikutuksia yhdistysten mahdollisuuksiin kattaa toiminnastaan aiheutuvia kuluja toimintavuoden alkupuolella. Yleisavustusten selvitysten määräpäivä on tyypillisesti 30.4., mihin mennessä vuosikokoukset on monesti pidetty ja tilinpäätös tehty.

3 Valtionavustusten digitaalinen haku ja raportointi (s. 15)

Siirtyminen kokonaan digitaaliseen avustusjärjestelmään on kannatettava. Paperisten hakemusten toimittamisen synnä on mainittu usein ongelmat jotka liittyvät sähköiseen tunnistautumiseen, siksi siihen liittyviä kynnyksiä tulee madaltaa mahdollisuuksien mukaan.

4 Valtakunnallisten keskusjärjestöjen rooli valtionavustustoiminnassa (s. 16)

Valtionavustuslain 7 § mahdollistaa jo nykyisellään valtionavustuksen käytön siirtämisen käytettäväksi muuhun kuin valtionavustuksen hakijan omaan toimintaan lain edellyttämin ehdoin ja rajoituksin:

”Valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan

toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos valtionavustus myönnetään käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.”

Nykytilaa, jonka mukaisesti varsinainen valtionavustusten myöntäminen oikaisunhaku- ja valitusmenettelyineen on viranomaistoimintaa, ei ole syytä lähteä muuttamaan. Valtionavustusten myöntämisen delegointi järjestöille olisi omiaan vaarantamaan valtionavustusten hakijoiden oikeusturvaa.

Perustuslain mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voi antaa ulkopuoliselle taholle. Valtionavustuksissa on usein kyse merkittävästä julkisen harkintavallan käytöstä. Siksi ajatus siitä, että järjestöt jakaisivat avustuksia eteenpäin ei ole mahdollinen kuin hyvin pienissä avustuskokonaisuuksissa. Niidenkin osalta ongelmaksi muodostuu avustusten saajien oikeusturva.

Asiaa selvitettäessä on tärkeää saada perustuslakivaliokunnan selkeä kanta asiaan.

5 Rahapeliteuttoja jakavien ministeriöiden toimintatapojen yhdenmukaistaminen (s. 17)

Eri viranomaisten valtionavustusten myöntämiseen ja käyttöön liittyvien menettelytapojen johdonmukaistaminen sekä avustusehtojen ja –rajoitusten yhdenmukaisen tulkinnan vahvistaminen on yleisellä tasolla kannatettava tavoite. Yhdenmukaistaminen tulee kuitenkin toteuttaa siten, että siinä otetaan huomioon avustusten myöntämisen tavoitteiden monimuotoisuus ja ominaispiirteet. Esimerkkinä mainittakoon hakijoiden varallisuuden huomioiminen osana päätöksen tekemistä, siinä tapauksessa, että hakijan varallisuusaseman tarkastelu on tarkoituksenmukaista avustuksen myöntöharkinnan kannalta. Voisiko digitaalinen uusi valtionavustusjärjestelmä olla hyödynnettävissä ja voisiko automaatiota käyttää tilanteen selvittämisessä?

Edellä mainittu seikka onkin pantu raportissa merkille asianmukaisesti: ”Toimialan erityispiirteistä johtuvia perusteltuja haku-, myöntö-, käyttö- ja selvitysehtoja ei tarvitse sovittaa yhteen”.

On syytä huomioida, että tämän raportin keskiössä oleva järjestökenttä on valtionavustusten merkittävä avustuksien saajakohde, mutta ei suinkaan ainoa, eikä siksi ole syytä yleistää järjestöille räätälöityjä valtionavustuskäytäntöjä koskemaan koko valtionavustustoimintaa.

6 Valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli (s. 18)

Yhteisen tietojärjestelmän edellytyksenä tulee olla järjestelmän riittävä kapasiteetti, jotta kasvavat tietomäärät saadaan sujuvasti käsiteltyä. Tietojärjestelmän käytettävyyys ja vasteaika on

huomioitava. Lisäksi tiedon rakenteistaminen ja kertasyötön periaate tulee olla sisäänrakennettu tehokkuuden ja jatkokäytön mahdollistamiseksi. Tiedon tulee olla niin avointa kuin mahdollista ja niin suljettua kuin on tarpeellista. Valtionhallinnon järjestelmissä tulisi kiinnittää yleisemminkin paljon huomiota sekä yksittäisten järjestelmien että järjestelmien muodostaman kokonaisuuden palvelumuotoiluun ja intuitiiviseen käytettävyyteen.

7 Odottamattomien muutosten huomioon ottaminen (s. 18)

Raportin mukaan: ”Yhdistysten äkillisiä talous- ja toimintamuutoksia alettaisiin seurata kahden vuoden jaksolla”. Opetus- ja kulttuuriministeriössä ei ole tunnistettu ehdotuksen taustalla mahdollisesti olevaan ongelmaa. Ministeriön myöntämät vuosittaiset yleisavustukset ovat pääosin melko vakiintuneita ja ennustettavissa olevia. Järjestöjen toiminnassa tapahtuvissa äkillisissä ja ennakoimattomissa muutostilanteissa järjestöjen on aina mahdollista hakea niille myönnettyjen avustusten käytön ehtoihin ja rajoituksiin muutosta.

Nyt käsillä oleva pandemiatilanne on vaikuttanut järjestöjen toimintaan olennaisesti. Rahoituksen tarve saattaa lisääntyä tai on ryhdytty sellaisiin sopeuttamistoimiin, jolloin rahoitusta jää käyttämättä. Voidaan pohtia sitä, olisiko yleisavustuksissa mahdollista huomioida erityisesti sopeuttamistoimista syntyneet säästöt ja säästöjen käyttö nykyistä joustavammin.

8 Toiminnassa tapahtuvien olennaisten ja/tai odottamattomien muutosten ilmoittaminen (s. 19)

Raportin ehdotuksen mukaan: ”Muutosta koskevaa päätöksentekoa voitaisiin yksinkertaistaa niin, että valtionapuviranomainen linjaa, minkä suuruisesta muutoksesta valtionavustuksen käytössä voivat päättää valtionavustusasian esittelijä tai taloustarkastaja tai edellä mainitut yhdessä. Valtionavustusasian esittelijä ja/tai taloustarkastaja päättäisivät myös, milloin tarvitaan kirjallinen, erillinen päätösasiakirja, joka hyväksytään valtionavustusasian esittelymenettelyllä”.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan ei ole syytä luopua vakiintuneesta menettelystä, että varsinainen hallintopäätös, liittyipä se valtionavustuksen käytön ehtoihin ja rajoituksiin tai muuhun seikkaan, on tehtävä aina esittelystä.

On epäselvää miten jatkuva raportointi vähentäisi kokonaistyömäärää, vaikka se ehkä vähentäisi erillisten asiakirjojen laatimista ja tehostaisi muutosta koskevaa päätöksentekoa.

9 Yhdistysten talouden ja toiminnan raportointi (s. 19)

Etenkin talouden osalta yhtenäisten asiakirjojen kehittäminen on kannatettavaa. Muilta osin tulee huomioida, ettei yhdistyksille suunniteltavat toiminnan raportoinnin yhdenmukaistamiset ohjaa liian sitovasti muiden valtionapua saavien raportointivelvollisuuksia, koska valtionavustuksella tuettavaa toimintaa on niin monenlaista.

10 Yhdistysten osallisuus ja vaikuttaminen (s. 20)

Valtionavustustoiminnan tulee olla kaikilta osin läpinäkyvää ja esteellisyydet tulee hoitaa asianmukaisesti.

11 Valtionavustushakemusten ja -selvitysten käsittely tiimeissä (s. 21)

Etenkin kilpaillun hankerahoituksen osalta on valtionapuviranomaisen hyvä muodostaa tiimejä prosessia varten.

12 Yleisavustusten ja erityisavustusten arviointikriteerit (s. 21)

Yleisavustusten myöntöharkinnan kriteerit on usein määritelty erityislainsäädännössä (esimerkiksi liikuntalaki ja nuorisolaki), joten kaikille valtionavustuksia myöntäville viranomaisille on haasteellista määrittellä yksitäisiä ja yhtenäisiä avustusten myöntökriteereitä. Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan sen myöntämien yleis- ja erityisavustusten tavoitteet ja myöntökriteerit ovat nykyisellään vähintäänkin selkeät ja ne on myös eriytetty toisistaan. Jo hakuvaiheessa hakijoille tiedotetaan, millä kriteereillä hakemuksia tullaan arvioimaan.

13 Yhteiset vastuullisuuskriteerit (s. 22)

Tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja kestävä kehityksen edistämistä valtionavustusten myöntämisen kriteereinä on kannatettavaa, mutta näiden poikkileikkaavien kriteerien tulee juontaa mm. erityislainsäädännöstä tai ministeriön strategia-/ohjausasiakirjasta.

14 Varainhankinta ja rahoituslähteiden yhteensovittaminen (s. 22)

OKM:ssä valtionavustuspäätöksessä määrän lisäksi ilmoitetaan prosenttiosuus, jonka avustus saa kattaa kustannuksista. Tämän avulla avustusmäärän harkinnassa voidaan ottaa huomioon kohteena olevan hankkeen tai toiminnan tulot ja varallisuus sekä varainhankintasuunnitelmat. On syytä huomioida, että valtionapuviranomainen voi käyttää asiassa jo nyt harkintaa.

15 Taloustarkastajan tehtävä (s. 23)

Valtionavustuksia tarkastavien taloustarkastajien laajempi hyödyntäminen on kannatettavaa. Käytännössä kuitenkin varsinainen hallintopäätös, liittyipä se valtionavustuksen käytön ehtoihin ja rajoituksiin tai muuhun seikkaan, on tehtävä aina esittelyä.

Taloustarkastajat voivat omalla asiantuntemuksellaan nostaa esiin valmistelu- ja hakuvaiheessa mahdollisia valtionavustuksen myöntämiseen liittyviä ongelmakohtia tai muuten edesauttaa onnistunutta valtionavustusprosessia. Luonnollisesti edellä todettu on resurssikysymys eli mikäli taloustarkastajien määrä pysyy vakiona, niin edellä todetun toteutuessa, valtionavustusten valvonta- ja tarkastusvaiheen resursointi heikkenee.

3 Järjestöjaoston väliraportti ja valtionavustustoiminta

Järjestöjaoston väliraporttia koskevat yleiset huomiot

Yleisinä havaintoina ja huomioina väliraportista, opetus- ja kulttuuriministeriö lausuu, että raportista jää epäselväksi, kuinka ehdotukset vaikuttavat muihin organisaatioihin kuin järjestöihin. Raportissa on vahvasti tuotu esiin järjestöllinen rahoitus. Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa

rahapelitoiminnan tuotoista myös muita organisaatioita kuin järjestöjä, esimerkiksi muun muassa korkeakouluja, kaupunkeja ja kuntia.

Valtionavustustoimintaa koskevat yleiset huomiot

-

Valtionavustuskäytäntöjen yhdenmukaistamista koskevat ehdotukset järjestöjaostolle valmistelun jatkamiseksi

-

Niinimäki Sami
Opetus- ja kulttuuriministeriö - OKM KTPO TIEVA