

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

## **Lausuntopyyntö järjestöjä koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämisestä ja yhdenmukaistamisesta**

### 1 Taustatiedot

#### **Valitse sopivin vaihtoehto**

Yhdistys

### 2 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 kehittämisprojekteissa siten, että verkkopalvelut ovat kaikkien käytössä vuoteen 2024 mennessä. Valtionavustuskäytännöt yhdenmukaistetaan valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin mukaiseksi.**

Kannatamme ehdotusta. Huomautamme kuitenkin, että yhdenmukaistamisen pyrkimys ei saa olla itseisarvo, sillä esimerkiksi nuorisoalan järjestöjen toimintaan liittyy tiettyjä erityiskysymyksiä - näitä ovat muun muassa toiminnan monimuotoisuus verrattaessa useisiin muihin järjestötoiminnan muotoihin sekä tietysti toimiminen nuorten kanssa ja nuoret toimijat järjestöissä.

Korostamme, että erityisesti uusiin verkkopalveluihin siirtymisessä järjestöille on annettava riittävä siirtymäaika ja mahdollisuus ennakoida, miten uudet verkkopalvelut vaikuttavat valtionavustusten hakuun jatkossa.

Painotamme, että on äärimmäiseen tärkeää, että uuteen verkkopalveluun ei jää yksittäisiä pisteitä, jonka toimintahäiriö saattaisi vaarantaa tai keskeyttää koko palvelun toimivuuden.

## **Ehdotus 2: Valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta suunnitellaan yhdessä uudella tavalla.**

**Tuontajakoministeriöt hyödyntävät valtionavustuksia ja niiden käyttöä koskevaa tietoa uudella tavalla valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelussa, kuten valtionavustusten kohdentamisessa. Sitä varten tuontajakoministeriöt 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.**

Kannatamme ehdotusta varauksin.

Korostamme kuitenkin, että yksi valtionavustustoiminnan keskeisimmistä tavoitteita on kansalaisyhteiskunnan ylläpitäminen, joten myös valtionavustetun toiminnan vaikuttavuutta tulee tarkastella ensisijaisesti tästä näkökulmasta, eivätkä suunnitellut kehitystoimet saa missään tapauksessa vaarantaa kansalaisyhteiskunnan autonomiaa.

Ehdotukseen sisältyvä ajatus, jonka mukaan tuontajakoministeriöt suunnittelevat valtionavustuksia hakevien järjestöjen kanssa yhdessä, millaisiin yhteiskunnallisiin päämääriin valtionavustuksilla rahoitetulla toiminnalla tai hankkeella on tarkoitus vastata, voi osoittautua todella haastavaksi järjestöjen todellisen osallistumisen kannalta. Arvioimme, että vain harvalla nuorisojärjestöllä on todellisuudessa mahdollisuus resurssoida vähäistä enemmän aikaa tämänkaltaiseen suunnitteluun. Emme myöskään ole täysin vakuuttuneita ehdotuksella saavutettavasta hyödystä nuorisojärjestöjen yleisavustusten osalta, kun huomioidaan ehdotuksen vaatima työmäärä muutenkin liian vähäisillä henkilöstöresursseilla toimivalta opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisovastuualueelta.

Valtionavustetun toiminnan vaikuttavuutta arvioidessa lähtökohtana tulee mielestämme olla, että valtionavustuksia saavien yhdistysten on seurattava toimintansa tuloksia ja vaikutuksia; valtionapuviranomaisten puolestaan on arvioitava yhdistysten toiminnan ja valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta. Nuorisoalan järjestöillä on varsin vähäiset toimintaresurssit ja toiminnan seurannan järjestäminen erilaisine seurantamittaristoineen edellyttää resursseja ja on aina tärkeydestään huolimatta pois järjestön varsinaisesta sisällöllisestä työstä. Valtionavustusten käytön seurannassa lähtökohtana onkin siksi pidettävä sitä, että pelkän avustuksen käytön avustusehtojen mukaisen käytön varmistamisen lisäksi seurannan tulee kummuta myös järjestön omista lähtökohdista ja tuettava siten järjestön oman toiminnan kehittämistä.

## **Ehdotus 3: Valtionavustustoimintaan osallistuvien toimielinten tehtäviä ja toimintatapoja yhdenmukaistetaan.**

**Tuontajakoministeriöt 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.**

Suhtaudumme ehdotukseen varauksella.

Ehdotus käytännössä tarkoittaisi arviointi- ja avustustoimikunnan tehtäviin muutoksia, sillä nykyisin nuorisolaissa määritellään yhdeksi toimikunnan tehtäväksi tehdä opetus- ja kulttuuriministeriölle esitys valtakunnallisten nuorisoalan järjestöjen ja valtakunnallisten nuorisoalan osaamiskeskusten valtionavustusten jaosta. Nykyinen toimintamalli on pääosin ollut toimiva, eikä siksi toimikunnan lakisääteisiin tehtäviin mielestämme ole perusteltua tehdä muutoksia. Tunnistamme arviointi- ja avustustoimikunnan toiminnassa kehittämisen varaa esimerkiksi toimikunnan edustavuuden, toiminnan avoimuuden ja sidonnaisuuksien avoimen ilmoittamisen osalta, mutta nämä ovat toiminnallisia asioita, joiden ratkaiseminen ei vaadi lainsäädännöllisiä muutoksia.

Korostamme, että mikäli valtionavustustoimintaan osallistuvien toimielinten tehtäviä lähdetään tulevaisuudessa muuttamaan, on tärkeää, että muutoksilla ei vahingossakaan vähennetä nuorisoalan järjestöjen osallisuutta opetus- ja kulttuuriministeriön avustusvalmistelussa vaan nimenomaan kehitetään osallisuutta vahvistavia käytäntöjä.

**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.**

Kannatamme ehdotusta osittain.

Mielestämme järjestöjaosto on ansiokkaasti tunnistanut, että nykyinen valtionavustuskäytäntö ei kannusta tai jopa mahdollista riittävällä tavalla järjestöjen varainhankinnan kehittämistä. Tilanteen muuttamiseksi kannatamme voimakkaasti järjestöjaoston esityksiä, joiden mukaan jatkossa yleisavustuksilla rahoitettaisiin varsinaisen toiminnan bruttokustannuksia ja järjestöt voisivat käyttää yleisavustusta varainhankinnan alijäämän kattamiseen niin sanottuna tappiotakuuna.

Pitkittyneen koronatilanteen sekä rahapelitoiminnan tuottoihin liittyvän epävarmuuden vuoksi mielestämme olisi perusteltua joko pysyvästi tai vähintään tarpeeksi pitkäksi määräajaksi mahdollistaa yleisavustuksen käyttö myös varainhankinnan kustannuksiin tappiotakuuta laajemmin, mikä mahdollistaisi esimerkiksi nuorisojärjestöille tällä hetkellä suorastaan kriittiset varainhankinnan investoinnit.

Suhtaudumme valtionavustuksen hakijan varallisuusarvion tarkasteluun liittyviin ehdotuksiin kriittisesti. Kuten jaostokin raportissaan toteaa, tuotonjakoministeriöiden hyvät käytännöt on säilytettävä, ettei järjestöjen asema heikkene perusteettomasti valtionavustuskäytäntöjä

kehitetessä ja yhdenmukaistettaessa. Korostamme, että avustuksen hakijan varallisuusarvioinnin tarkastelu ei aina ole tarkoituksenmukaista avustamisen tavoitteen näkökulmasta tai avustuksen myöntöarvioinnin kannalta - esimerkiksi, kun avustuksen hakijan kiinteää varallisuutta ei perustellusti kyetä käyttämään avustettavan toiminnan toteuttamiseen.

Mikäli jaoston ehdottamassa valtionavustuksen hakijan kokonaisvarallisuuden tarkastelun yhdenmukaistamisessa edetään, odotamme, että tuotantoministeriöiden ja järjestöjen erityispiirteet otetaan huolellisesti huomioon varallisuuskriteerejä määriteltäessä. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) olemassa olevat varallisuuskriteerit eivät saa ohjata työskentelyä liiaksi, sillä ne on rakennettu vastaamaan sosiaali- ja terveysjärjestöjen erityispiirteisiin.

#### **Ehdotus 5: Järjestöjen toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnin perusteita yhdenmukaistetaan.**

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

Kannatamme ehdotusta varauksin.

On mielestämme perusteltua, että valtionavustustoiminnassa on olemassa tietyt yhteiset kriteerit, jotka linjaavat, millä tavalla toiminta julkisin varoin on hyväksyttävää. Jo nykyisin nuorisolain perusteella valtionavustusta saavien järjestöjen edellytetään toiminnassaan edistävän nuorisolain tavoitteita. Korostamme kuitenkin, että julkisen vallan tulee käyttää erityistä harkintaa asettaessaan yleisiä vastuullisuuskriteereitä, jotka samalla asettavat tavoitteita järjestöjen työlle.

Mielestämme järjestöjaosto on onnistunut laatimaan varsin toimivan pohjarakenteen mahdolliselle yhteiselle toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnin perustalle, mutta kehitystyötä tulee jatkaa yhdessä avustusta hakevien ja saavien järjestöjen kanssa. Tietyt sektorikohtaiset ominaispiirteet saattavat olla niin merkittäviä, että kaikilta osin yhteisiin arviointiperusteisiin ei välttämättä ole mahdollista tai edes tarkoituksenmukaista päästä. Arviointimittareissa tulee myös huomioida järjestöjen koko ja monimuotoisuus ja siten esimerkiksi pienemmän ja isomman järjestön resurssieroavaisuus.

Pidämme tarpeellisena, että sekä toiminnan arvioinnin perusteista että mahdollisista vastuullisuuskriteereistä säädetään vähintään asetustasolla. Tämä luo arviointiin hieman enemmän ennakoitavuutta ja ennen kaikkea edistää valtionavustuksen hakijan oikeusturvaa.

#### **Ehdotus 6: Järjestöille voidaan myöntää kaksivuotisia yleisavustuksia harkinnanvaraisesti.**

**Tuotantoministeriöt 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.**

Kannatamme ehdotusta. Katsomme kuitenkin, että kaksivuotisiin yleisavustuksiin tulee siirtyä vain määrärahojen niin sallissa, eikä jaettavien avustusten vuosittainen taso saa laskea uuteen malliin siirryttäessä esimerkiksi rahapelitoiminnan tuottojen määrän laskiessa.

Tällä hetkellä yleisavustusten vuosittainen hakeminen jatkuvaan toimintaan aiheuttaa nuorisoalan järjestöissä epävarmuutta sekä lisää hallinnollista työtä. Valtion nuorisoneuvoston tilaama ja Owl Groupin toteuttama opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisovastuualueetta koskevan valtionavustusprosessin arvioinnin raportissa (22.1.2019) todettiin, että (yleis)avustuksen epävarmuus vuosittaisten myöntöpäätösten takia heijastuu toimintaan ja muun muassa avainhenkilöstön palkkaukseen.

Avustusten yksivuotisuus on erityisen ongelmallista nuorisoalan järjestöjen kohdalla, sillä opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisovastuualueella ei ole käytössä useampivuotista ohjeellista avustussuunnitelmaa, joten nuorisoalan järjestöillä ei ole mahdollisuutta ennakoida yleisavustustensa kehittymistä. Siirtyminen monivuotisiin avustuksiin lisäisi nuorisoalan järjestöissä toiminnan ennakoitavuutta, jatkuvuutta ja strategisuutta.

Järjestöjaosto korostaa raportissaan, että valtionavustusten myöntämistä pitäisi nopeuttaa, jottei viivästyneet valtionavustus päätökset vaikeuta järjestöjen toimintaa kohtuuttomasti. Yhdymme tähän huomioon. On äärimmäisen tärkeää, että jaosto on kiinnittänyt huomiota nuorisoalan järjestöjenkin kannalta kriittiseen ongelmaan: nykyisin useimmiten helmikuulle venyvät nuorisoalan järjestöjen avustuspäätökset vaikeuttavat aidosti järjestöjen toiminnan suunnittelua. Tämä avustuspäätösten aikatauluihin liittyvä ongelma on mielestämme ratkaistava kiireellisesti lainsäädännöllisistä muutoksista riippumatta.

**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.**

Kannatamme ehdotusta.

Korostamme, että keskusjärjestöillä tulisi jatkossakin niin halutessaan olla mahdollisuus valtionavustuksen edelleen delegeoimiseen jäsenyhteisöissään esimerkiksi piiri- tai paikallisyhdistyksilleen. Avustusten käytön vaikuttavuuden varmistamiseksi avustusta eteenpäin delegoidessaan keskusjärjestöllä tulee olla itsenäinen harkintavalta avustusten kohdentamisesta järjestön sisäisten käytäntöjen mukaisesti.

**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.**

Kannatamme ehdotusta.

Tiimityöskentely ei kuitenkaan saa johtaa avustusten haku- tai selvityskäsittelyiden pidentymiseen tai avustusrahojen suuntaamiseen hallinnolliseen työhön.

Pidämme myös tarpeellisena taloustarkastuksen riittävää resurssointia, jotta tarkastussuunnitelman mukaiset tarkastukset kyettäisiin toteuttamaan jatkossa ensisijaisesti avustuksen käytön selvitysvuoden aikana.

### 3 Valtionavustustoiminnan kehittäminen

#### **Yleiset huomiot Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt: Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi -julkaisusta**

Valtaosin järjestöjaoston ehdotukset ovat nuorisjärjestöjen kannalta myönteisiä tai vähintään sellaisia, että ne eivät toteutuessaan kangistaisi valtionavustusprosessia. Suurin huolestus liittyy kuitenkin ehdotusten toteuttamisen vaatimiin resursseihin, sillä monet ehdotuksista kiinnittyvät ministeriöiden toimintaan kuuluviksi resurssointikysymyksiksi, joita ei voida yksinomaan uudella toimintamallilla ratkaista. Pidämme keskeisenä, että ehdotetut uudistukset eivät saa johtaa avustusten haku- tai selvityskäsittelyiden pidentymiseen tai avustusrahojen suuntaamiseen hallinnolliseen työhön.

Kannatamme järjestöjaoston esittämän monialaisen toimeenpanoryhmän perustamista. Pidämme tärkeänä, että toimeenpanoryhmässä ovat tasavertaisesti edustettuna myös niin sanotut toimialakattojärjestöt. Korostamme kuitenkin asetettavan ryhmän tehtävien mahdollisimman tarkan ja tavoitteellisen määrittelyn tärkeyttä, sillä ministeriöillä säilyy jatkossakin toimivalta hallinnonalansa valtionavustustoiminnassa.

#### **Valtionavustustoiminnan kehittämistä koskevat yleiset huomiot**

Pidämme keskeisenä, että nuorisotalouden valtionrahoitus katettaisiin jatkossa yleisistä budjettivaroista. Näin nuorisotoimialan rahoitustaso määriytyisi jatkossa toimialan yhteiskunnallisen merkityksen perusteella, eikä perustuisi suomalaisten rahapelaamiseen määrään, jolla ei voida katsoa olevan olennaista asiayhteyttä siihen, kuinka paljon nuorisotoimialaa tulisi rahoittaa. Nykynäkymä rahapelitoiminnan tuotoista on laskeva myös pitkällä aikavälillä. Jos nuorisotoimialan rahoitus katettaisiin jatkossakin valtaosaltaan rahapelituotoista, jatkettaisiin keinokeinoista keskinäisriippuvaisuutta kahden toisiinsa juurikaan liittymättömän asian välillä ja luotaisiin nuorisotoimialan rahoitukseen laskeva näkymä tilanteessa, jossa nuorisotoimialan yhteiskunnallinen merkitys päinvastoin kasvaa. Lisäksi toimiala joutuisi edelleen kantamaan yhteiskunnallista vastuuta rahapelitoiminnasta sen haittailmiöineen.

Luomala Juuso  
Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry