

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.

MIELI ry pitää tärkeänä, että sen toimeenpanossa edetään ripeästi. Uusi toimintamalli ja sitä tukevat verkkopalvelut mahdollistavat avustuksen hakuun ja raportointiin liittyvien prosessien tehostamisen ja sitä kautta hallinnollisen taakan keventämisen sekä viranomaistyössä että järjestöissä.

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.

Rajallisten resurssien mahdollisimman tarkoituksenmukainen jako edellyttää toimivaa vuorovaikutusta avustuksen myöntäjien ja saajien välillä. Valtionavustustoimintaa kehitettäessä on tärkeää tunnistaa julkisen vallan rooli kansalaisyhteiskunnan toiminnan mahdollistajana ja toisaalta

valtionavustuksia saavien järjestöjen vastuut varojen käytössä ja käytön raportoinnissa. Vaikuttavuustavoitteiden ja niiden saavuttamiseen tähtäävien toimien tulee lähtökohtaisesti lähteä kansalaisyhteiskunnan, ei julkisen vallan, esille nostamista tavoitteista ja tarpeista.

Arviointikriteereitä ja mittareita käyttöönotettaessa on varottava sitä, että niillä ohjataan toimintaa epätarkoituksenmukaisella ja autonomiaa vaarantavalla tavalla, sekä arvioinnin ja mittaamisen ylikorostumista. Mittaamista kehitettäessä tulee aina arvioida, kuinka tarkoituksenmukaista siihen on suunnata resursseja, jotka voitaisiin myös käyttää toimintaan itsessään.

Vaikuttavuuskeskustelussa järjestöjen olemassaolo toiminta usein nähdään välineenä jonkin muun tavoitteen, tyypillisesti palvelun, toteutumiseen. Vaikuttavuustavoitteita ja -mittareita asetettaessa on tärkeää huomata, että elinvoimainen kansalaisyhteiskunta ja sen kohtaamisissa rakentuva sosiaalinen pääoma ja luottamus ovat yhteiskunnalle tärkeitä itsessään. Elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan merkitys on noussut selkeästi esille koronakriisin aikana. Järjestöjen rakenteet, järjestötoiminnan perinne ja yhteiskunnassa vallitseva luottamuksen ilmapiiri ovat mahdollistaneet suomalaisen yhteiskunnan verraten hyvää pärjäämistä kriisin olosuhteissa.

Useissa selvityksissä viime vuosina on havaittu järjestöjen roolin muutos - kolmas sektori osittain sulautuu osaksi julkista, osaksi yrityssektoria, ja ryhtyy toimimaan niiden toimintalogiikalla. Julkisen rahoituksen mekanismit vauhdittavat tätä kehitystä. Avustustoimintaa kehitettäessä onkin tärkeää aktiivisesti vaalia järjestöjen autonomiaa suhteessa julkisen vallan ohjaukseen, ja huolehtia, että kehitystyö tapahtuu tiiviissä yhteiskunnassa järjestöjen kanssa. On myös huomioitava, että aito vaikuttavuuden arviointi edellyttää sen laatuista tutkimusta, johon avustusvaroja ei ole ollut mahdollista suunnata. Järjestöillä on edellytykset tuottaa tietoa lähtökohtaisesti toimintansa tuloksista ja vaikutuksista, kun taas vaikuttavuustiedon tuottaminen edellyttää tiedeyhteisön panosta.

Samalla kun on tärkeää, että mahdollisesti niukkenevat avustusvarat käytetään mahdollisimman täysmääräisesti järjestöjen perustyöhön, ja mittaaminen ja arviointityö kohdistetaan sinne, missä se aidosti tuottaa lisäarvoa, on resursseja pystyttävä osoittamaan myös sellaiseen tieteelliseen tutkimukseen, joka tuottaa vaikuttavuusnäyttöä järjestöjen kehittämistyön tueksi.

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.

Ilman toimivia osallisuusrakenteita kansalaisyhteiskunta on julkisen rahoituksen kautta käytännössä julkisen ohjauksessa, mikä on osallistuvan demokratian näkökulmasta ongelmallinen asetelma. Raportissa kuvattu osallisuusrakenne mahdollistaa toimivan yhteistyön, joka turvaa kansalaisyhteiskunnan autonomiaa suhteessa julkiseen ohjaukseen, sekä toisaalta tuottaa valtionavustusvalmisteluun ja valtionavustustoiminnan kehittämiseen viranomaistyössä tarvittavaa järjestöjen asiantuntemusta.

Esteellisyyskysymykset ovat viime vuosina nousseet ylikorostuneeseen asemaan avustusjärjestelmän kehittämistyössä. On hyvä, että raportin valmistelussa on pystytty tekemään eroa siinä, milloin kyse on päätöksenteosta, jossa järjestö olisi esteellinen ottamaan kantaa oman järjestönsä avustuksiin, ja milloin kuulemisesta ja/tai avustustoiminnan yleisistä linjauksista, joissa järjestöedustajalle ei synny esteellisyyttä. Henkilövalintojen osallisuustoimielimiin tulee olla avoimia, läpinäkyviä ja perusteltuja, ja henkilöiden sidonnaisuuksien tulee olla tiedossa, jotta ne voidaan huomioida työskentelyssä.

Osallisuustoimielinten lisäksi tarvitaan sekä luontevaa arkipäiväistä vuorovaikutusta valtionapuviranomaisten ja avustuksensaajien välillä että laajasti järjestökenttää tavoittavaa dialogia. Hyvä vuorovaikutus on tärkeää sekä avustustoiminnan laadun varmistamiseksi että molemminpuolisen luottamuksen ylläpitämiseksi.

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.

MIELI ry kannattaa esitystä, mutta näkee, että kokonaisuudessa on vielä paljon konkretisoitavaa ja tarkennettavaa. On tärkeää, että valtionavustustoimintaa kehitettäessä järjestöjä rohkaistaan omaan varainhankintaan. Varainhankinta edellyttää järjestöiltä huomattavia taloudellisia panostuksia ja sisältää näin ollen myös riskejä. Pelkästään tai pääosin valtionavustuksin toimivan järjestön on käytännössä mahdotonta kehittää omaa varainhankintaansa, mikäli varainhankinnan kustannukset eivät ole miltään osin avustuskelpoisia. Avustuskäytäntöjä kehitettäessä on edelleen tarkennettava, miltä osin varainhankinnan kuluja voitaisiin kattaa valtionavustuksin.

Uudistuksen tulee tukea lahjoituskulttuurin kehittymistä Suomessa samalla huomioiden, että järjestöt ovat hyvin epätasa-arvoisessa asemassa vedotessaan kuluttajiin ja yrityksiin lahjoitusten saamiseksi. Käytäntöjen on oltava motivoivia sekä järjestöjen että lahjoittajien näkökulmasta. Jos lahjoitukset vaikuttavat vähentävästi järjestön saamiin valtionavustuksiin, edellyttää järjestön vastuullisuus suhteessa sen perustehtävään ja jäsenkuntaan, että järjestö keskittyy valtionavustuksin rahoitettuun toimintaan eikä suuntaa työpanosta riskejä sisältävään varainhankintaan. Yrityslahjoittajat puolestaan tyypillisesti edellyttävät, että lahjoituksella pystytään lisäämään järjestön toiminnan volyyymiä siellä missä toiminnan tarvetta on enemmän kuin järjestö olemassa

olevilla resursseillaan pystyy toteuttamaan. Jos tällaista vaikutusta ei lahjoittajalle voida osoittaa, lahjoittajan intressi lahjoittamiseen katoaa.

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.

MIELI ry kannattaa esitystä arviointiperusteiden yhdenmukaistamisesta soveltuvin osin, mutta korostaa, että arviointiperusteet tulee asettaa yhteistyössä järjestöjen kanssa osallisuusrakenteita hyödyntäen. Järjestöjaostossa valmisteltu arviointikehikko toimii hyvänä pohjana jatkovalmistelulle. Jatkovalmistelussa on tärkeää, että kehikko antaa riittävästi tilaa erimuotoiselle kansalaisyhteiskunnan toiminnalle, eikä epätarkoituksenmukaisella tavalla kavenna ja ohjaa järjestöjen toimintaa. Raportissa mainitut vastuullisuusmittarit ovat jossain määrin ongelmallinen arviointialue. Yleisiä vastuullisuuden mittareita on mahdollista asettaa yhteiskunnassa vallitsevien arvojen pohjalta, mutta on ongelmallista, jos julkinen valta määrittelee tällaiset kriteerit tai mittarit kansalaisyhteiskunnalle, kun kansalaisyhteiskunnan tehtävä päinvastoin olisi viedä eteenpäin arvokeskustelua ja -muutosta. Vastuullisuusmittareita asetettaessa on erityisen tärkeää, että ne asetetaan yhteisymmärryksessä avustusta saavan järjestön kanssa ja yleisinä linjauksina yhteisissä osallisuustoimielimissä.

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.

MIELI ry tukee esitystä. Vakiintuneessa, hyvän tuloksellisuusarvion saaneessa toiminnassa sekä hakemista että raportointia on perusteltua keventää, jotta avustusresurssi pystytään kohdistaa mahdollisimman täysmääräisesti toimintaan, johon se on tarkoitettu. Hyvin toteutettuna malli vähentää hallinnollista taakkaa sekä järjestöissä että tuotonjakoministeriöissä.

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.

Mahdollisuus avustusten edelleen välittämiseen tehostaa avustusprosesseja ja joustavoittaa avustusten tarkoituksenmukaista käyttöä. Silloin kun kyse on useamman järjestön yhteistyössä toteuttamasta toiminnasta, ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista, että kukin järjestö hakee ja raportoi erikseen toiminta-avustuksensa. Yhteisesti haettu avustuskokonaisuus mahdollistaa myös resurssien ketterämmän uudelleensuuntaamisen tilanteessa, jossa toiminnan tarve valtakunnallisesti muuttuu tai yhteistyössä mukana olevan järjestön toimintakyky muuttuu

esimerkiksi henkilövaihdoista johtuen. Toiminnan tarkoituksenmukaisen suuntaamisen näkökulmasta on tärkeää, ettei valtionapuviranomainen tee tarpeettoman yksityiskohtaisia päätöksiä esimerkiksi avustuksen euromääräisestä jakautumisesta niiden järjestöjen kesken, jolle hakija on delegoimassa avustusta. Samalla on tärkeää, että rahan jakautuminen eri toimijoille ja käyttö on läpinäkyvää ja avointa, ja delegoivalla järjestöllä on selkeät, järjestöyhteenliittymän yhdessä vahvistamat ja rahoittajan tiedossa olevat periaatteet sille, miten raha jakautuu avustettavaan toimintaan.

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.

MIELI ry tukee esitystä.

3 Valtionavustustoiminnan kehittäminen

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

-

Valtionavustustoiminnan kehittämistä koskevat yleiset huomiot

Keskeinen osa valtionavustustoiminnan kehittämistä on järjestöjen tuleva avustustaso ja järjestöavustusten mahdollinen siirtäminen valtion budjettikehykseen. MIELI ry kannattaa ns. Liikasen raportin vaihtoehtoa neljä, jossa sote-järjestöjen avustukset jaettaisiin edelleen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä pääosin nykymekanismien mukaisesti. MIELI ry pitää peliongelmiin ehkäisyä ja peliongelmiin kärsivien tukemista erittäin tärkeänä, ja edellyttää, että Suomeen laaditaan viipymättä haittojen ehkäisyä ja hoitoa painottava rahapelistrategia, jossa Veikkauksen roolia yksinoikeusyhtiönä osaltaan tarkennetaan, ja pelihaittatyöhön suunnataan asianmukaiset resurssit. Samalla MIELI ry näkee tärkeäksi, että ongelmallisen rahapeliteollisuuden tuotot eivät kanavoitu yksityisten peliyhtiöiden omistajille tai valtion yleiskatteelliseen budjettiin, vaan palautuvat selkeästi suomalaisen yhteiskunnan hyväksi järjestöjen toiminnan kautta. Pelituottojen kanavointi valtion budjettiin ei vähentäisi valtion intressiä rahapeliteottojen tasoon; rahapeliteutoilla rahoitettaisiin jatkossakin valtion menoja, joko korvamerkittynä järjestöavustuksiin, tai valtion muita menokohteita. Muutos ei edistäisi peliongelmaisten asemaa, mutta rahoitusjärjestelmän muutos tiivistäisi edelleen julkisen vallan ohjausta kansalaisjärjestöjen toimintaan nähden. Tämä olisi demokratiakehityksen näkökulmasta ongelmallinen kehityskulku. MIELI ry pitääkin tärkeänä, että avustusjärjestelmän muutosta arvioitaessa tehdään vaikutusarvio, jossa analysoidaan huolellisesti sekä muutoksen kansalaisyhteiskuntavaikutuksia että toivottuja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Samalla on tärkeää, että järjestöjen valtionavustuskokonaisuuden tulevaa tasoa määritettäessä tunnistetaan kansalaisjärjestöjen monimuotoinen merkitys yhteiskunnassa väestön hyvinvoinnin, terveyden ja osallisuuden varmistajana.

Sari Aalto-Matturi