

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

Lausuntopyyntö järjestöjä koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämisestä ja yhdenmukaistamisesta

1 Taustatiedot

Valitse sopivin vaihtoehto

Valtionapuviranomainen

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 kehittämissuunnitelmissa siten, että verkkopalvelut ovat kaikkien käytössä vuoteen 2024 mennessä. Valtionavustuskäytännöt yhdenmukaistetaan valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin mukaiseksi.

On erinomainen tavoite, että niille yhteisöille, joilla ei ole sähköisiä tuen haku- tai hallinnointityökaluja käytössään, tarjotaan pääsy sähköisen asioinnin pariin tai että tuenhakijat löytävät tiedot haettavista avustuksista yhdestä paikasta. Tämä ei kuitenkaan edellytä sitä, että valtionavustustoiminta tulisi keskittää yhden yhteisen verkkopalvelun alle.

Valtionavustustoiminnan toimijoilla on keskenään hyvin erilaiset lähtökohdat. Osalla on jo ajantasaiset avustusten hallintajärjestelmät, joissa on huomioitu toimialan omat erityispiirteet ja -vaatimukset eikä suunniteltu uudistus tuo näille toimijoille mukanaan ennakoitua hallintotyön vähenemistä, byrokratian keventymistä tai henkilöresurssien säästymistä, vaan todennäköisesti kuormittaa näitä organisaatioita lisää. Kuten jo aiemmin on työryhmän raportissa esitetty, perustelluista syistä valtionapuviranomaisen tulee voida jatkaa oman valtionavustusjärjestelmänsä käyttämistä, ja avoimena olevien hakujen keskitettyyn ilmoittamiseen ja avustuksiin liittyvä tiedonsiirto-velvoitteen täyttäminen tulee olla riittävä uusi toimi. Tiedonsiirron toteutus tulee lisäksi olla automaattisena järjestelmäintegraationa ja huomioituna niin, että eri hallinnonaloja

risteävät tiedot saadaan järjestelmään kunkin asianomaisen hallinnonalan lähteistä; esimerkiksi kulttuurin tukiin liittyvät yritystiedot valtionhallinnon yritysrekistereistä, tukiohjelmätiedot vastuuministeriöstä ja varsinaiset tukiin liittyvät tiedot ao. myöntäjätaholta. Esitys ei anna riittävän tarkkaa kuvaa siitä, mitä olisivat siirrettävät tiedot ja kuinka eri hallinnonalojen tarpeet huomioitaisiin.

Elokuvasäätiön myöntämien valtion-avustusten osalta on merkillepantavaa myös se, että säätiö raportoi jo ns. taloudelliseen toimintaan kohdistuvat (kulttuuriperustaiset) tuet TEM:n hallinnoimaan yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään, joka tulisi myös osaltaan integroida nyt esitettyyn kokonaisuuteen päällekkäisten tietojen raportoimisen ja tallentamisen välttämiseksi.

Julkaisussa esitetään, että valtionapuviranomaiset yhdenmukaistavat valtionavustusprosessejaan ja niissä tarvittavia asiakirjoja, mikä on yleisesti hyväksyttävä ylätasoinen tavoitekirjaus. Julkaisu ei kuitenkaan ota kantaa käytäntöön, jolloin esityksen toteutettavuutta ei voida arvioida. Mikäli erillisen hallinnointijärjestelmän käyttöä ei jostain syystä mahdollistettaisi, on mm. esityksen kirjaus ”Valtionavustustoiminnan yhteisiä verkkopalveluja ei räätälöidä erikseen valtionapuviranomaisille, mutta toiminnallisuuksia on mahdollista säätää eli konfiguroida jonkin verran” huolestuttava. Mikäli uudistuksessa ei riittävästi huomioida eri sektorien erityispiirteitä, avustusten käyttötarkoituksia tai suuruusluokkia, yhdenmukaistaminen saattaa jäädä ”pienimmän yhteisen nimittäjän” määrittelemäksi ja mahdollisesti menettäisimme jo olemassa olevat hyvät käytänteet mm. avustusten vaiheittaisissa maksamisissa ja tukien samanaikaisessa käytön valvonnassa.

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.

Yhdenmukainen raportointikäytäntö lienee mahdollista samantyyppisten avustusten, kuten säännöllisesti vuosittain yhdistyksille myönnettävien toiminta-avustusten suhteen. Julkaisussa ei kuitenkaan tunnisteta avustusten erilaisia käyttösältöjä, toimijoiden tai avustusten suuruusluokkia tai toimialakohtaisia laajennettuja raportointivelvoitteita, joista esimerkkinä mainittakoon hankkeisiin liittyvät sisällölliset ja laadulliset raportit ja joita käytetään mm. osana alan omaa moninaisuustilastointia. Em. seikat ovat valtionavustustoiminnan kentässä niin monitahoiset, että yksinomaan yhteisen mittariston laatiminen on haastavaa.

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.

Ehdotuksessa linjataan, että neuvottelukuntien ja muiden toimikuntien tehtävien ja toimintatapojen painopiste on jatkossa valtionavustuspolitiikan arvioinnissa, valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelussa ja yhdenmukaisten valtionavustuskäytäntöjen jatkuvassa kehittämisessä osana vuoropuhelua järjestöjen ja valtionapuviranomaisten välillä. Tässä yhteydessä olisi selkeyden vuoksi hyvä kirjata, että kyseisten toimielinten tehtävänä on tarjota asiantuntijanäkemyksiään organisaatiolle eikä elinten tai niiden jäsenten tule toimia päättävässä roolissa ao. valtionavustustoimintaan liittyen, jolloin valtionavustustoiminta säilyttää legitimitettinsä jääviysnäkökulmasta tarkasteltuna.

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.

Valtionavustustoimintaa tulee kyetä luotaamaan ketterästi niin, että tuensaajien toiminnan vuosittaiset vaihtelut (esimerkiksi toiminnan tuottojen osalta) eivät liiaksi vaikuta tulevien vuosien valtionavustuksen määräytymiseen. Puollamme sitä, että järjestöjä kannustetaan omaan varainhankintaan ilman että siitä rankaistetaan avustuksissa – tosiasiallisesti esimerkiksi yhdistysten varainhankinta on useimmiten hyvin satunnaista ja vaatimatonta.

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.

Vastuullisuuskriteerien yhtenäistäminen on sinänsä kannatettava tavoite. Yhdenmukaisuus toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnissa saattaa kuitenkin osoittautua haasteelliseksi toimijoiden moninaisuuden näkökulmasta. Esityksessä todetaan, että tuotonjakoministeriöt päättävät, kuinka ne soveltavat arviointiperusteita mahdollisine painotuksineen päätöksenteossa. Kirjaus todennäköisesti mahdollistaa kunkin hallinnonalan tarpeiden riittävän huomioimisen.

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.

Elokuvasäätiö kannattaa ajatusta siitä, että järjestöjen toiminta-avustukset kuuluisivat yleisavustuksen piiriin ja että toiminta-avustuksia voitaisiin myöntää monivuotisinä, jolloin

avustus päätökset tukisivat paremmin pitkäjänteisempää toimintaa ja sen kehittämistä. Tällöin olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että valtionavustuksia myöntävä taho saisi myös päätökset omasta rahoituksestaan monivuotisena eikä vuosittain, jolloin useammalle vuodelle tehdyt tukisitoumukset osoittautuvat määrärahojen pienentyessä ongelmallisiksi. Tämä on erityisen kriittistä tilanteessa, jossa veikkausvoittovarojen tuloutus on vähenevää, mikäli myönnettävät määrärahat päätetään pitää kytköksissä rahapeli tuottoon.

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 niin, että edelleenvälittävät tahot osallistuvat tulkintaohjeen laatimiseen ja että toimialakohtaiset erityispiirteet ja edelleenvälittäjien sisällöllinen asiantuntemus tulee huomioiduksi.

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.

Pysymme aiemmin lausumassamme kannassa, että mikäli käsittelijöille on tarvittaessa saatavilla lisäapua taloustarkastuksen puolelta, on tämä myönteistä. Jotta mahdollisilta päällekkäisyyksiltä vältytään, on kuitenkin tarkkaan harkittava sitä, missä määrin ehdotettuja muutoksia valvonta- tai tarkastustoimiin tehtäisiin jo olemassa olevia rakenteita täydentämään. Pidämme myöskin itsestään selvänä sitä, että yhdistykset raportoivat vuosittain toiminnastaan jo olemassa olevilla työkaluilla (minimissään tilinpäätös, toimintakertomus) ja että tuen saaja on tietoinen raportointivelvoitteistaan tukea hakiessaan.

Suomen elokuvasäätiössä avustusprosessi toteutetaan jo nykyisin tiimityönä avustusvalmistelun, arvioinnin ja valvonnan yhteistyönä. Ehdotusta ministeriöissä tapahtuvasta valtionavustustyöskentelystä tiimeissä on vaikea arvioida: se saattaa aiheuttaa tehottomuutta prosessissa esimerkiksi sisältöosaamisen näkökulmasta.

3 Valtionavustustoiminnan kehittäminen

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

Pääsääntöisesti esitetyt ehdotukset ovat kannatettavia, mutta käytännön esimerkkien vähäisyyden vuoksi ehdotusten toteuttamiskelpoisuutta on vaikea arvioida. Miten uudistus tunnistaa esimerkiksi toimialakohtaiset tilanteet ja niiden eroavaisuudet tai takaa ketteryiden toimia avustussasioissa?

Julkaisun esityksiin liittyy monensuuntaisia varauksia, joita esimerkiksi OKM on ansiokkaasti avannut omassa lausunnossaan. Kuten myös aiemmista kommentteistamme käy ilmi, katsomme, että valtionavustus kentän toimijoiden moninaisuuden vuoksi käytänteiden, asiakirjojen tahi mittaristojen yhdenmukaistaminen on sangen monimutkainen tehtävä ratkaistavaksi. Kun monialaisen toimeenpanoryhmän perustaminen ehdotusten tarkempaa valmistelua ja toimeenpanoa varten on vasta tekeillä, on palvelulle esitetty aikataulu vuoteen 2024 kunnianhimoinen, mikäli toimitaan niin, että sähköinen järjestelmä palvelee tavoitteita prosesseineen eikä määrittele niitä.

Olemme esittäneet, että perustelluista syistä valtionavustusviranomaisen voi jatkaa avustusten hallinnointia omassa palvelussaan, kunhan se täyttää tiedonantovelvollisuuden. Mahdollinen myöhempi siirtyminen avustusten hallinnointimoduulin käyttöön arvioidaan myöhemmin erikseen.

Valtionavustustoiminnan kehittämistä koskevat yleiset huomiot

-

Nirkkonen Kaisa
Suomen elokuvasäätiö sr.