

Ehdotus sosiaali- ja terveysjärjestöjen valtionavustusjärjestelmän kehittämiseksi

Taustaa:

- Osana valtiontalouden tasapainottamistoimia sosiaali- ja terveysjärjestöjen valtionavustuksiin tehdään portaittainen tasoleikkaus 2025–2027. Hallitus on kuvannut järjestötoimintaan liittyvää tahtotilaansa puoliväliriihen 2025 ja kehysriihen 2024 pöytäkirjamerkinnöissä sekä kesäkuussa 2024 valtioneuvoston periaatepäätöksensä annettussa kansalaisjärjestöstrategiassa. Eri hallinnonalojen valtionavustuskäytäntöjen yhteensovittamista tehdään parhaillaan oikeusministeriön johdolla.
- Sosiaali- ja terveysministeri Kaisa Juuson toimeksiannosta tehtiin syksyllä 2024 selvitys sote-järjestöjen valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä. Selvityksessä ehdotetaan toimia erityisesti vaikuttavuusperustaisuuden vahvistamiseksi ja hallinnollisen taakan keventämiseksi. Selvityshenkilön keskeiset ehdotukset liittyvät avustusjärjestelmän uudistamiseen siten, että luodaan lähtökohdat yleishyödyllisen sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan kehittämiseksi sekä vaikutusten lisäämiselle. Kokonaisuuteen liittyy myös se, miten avustustoiminnassa voidaan tunnistaa merkittävimmät yhteiskunnalliset ilmiöt ja kohdentaa niihin valtionavustusresursseja.
- Lausuntopalautteen perusteella sosiaali- ja terveysministeriössä todettiin, että selvityksen havainnot ja johtopäätökset edellyttävät vielä jatkotarkastelua. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioden neuvottelukunta oli omassa lausunnossaan tammi-kuussa 2025 tehnyt yhden ehdotuksen siitä, miten selvityksen ehdotuksia voitaisiin hyödyntää ja viedä eteenpäin.
- Valtiosihteeri Marjo Lindgren antoi kesäkuussa 2025 Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAlle ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioden neuvottelukunnalle toimeksiannon laatia syyskuun 2025 loppuun mennessä yhteinen konkreettinen ja toimeenpantava ehdotus avustustoiminnasta avustusvuodesta 2027 eteenpäin huomioiden STM:n teettämä selvitys, kansalaisjärjestöstrategia sekä käynnissä oleva valtionavustusuudistus ja valtioneuvoston linjaukset. Ehdotuksessa toimeksiannon mukaan tuli huomioida mm.
 1. Millä tavalla sosiaali- ja terveysjärjestöjen valtionavustustoimintaa uudistetaan selvityshenkilön raportti, kansalaisjärjestöstrategia, käynnissä oleva valtionavustustoiminnan uudistus sekä valtioneuvoston linjaukset huomioiden siten, että valtionavustuksia kohdennetaan yhteiskunnallisesti merkittäviin ajankohtaisiin ilmiöihin, valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen taso huomioiden.
 2. Millainen yhteistyöverkosto tai -rakenne edellä mainittuun liittyen voisi tukea sosiaali- ja terveysjärjestöjen valtionavustusten kohdentamista tuottamalla

kokonaiskuvaa niistä yhteiskunnallisista ilmiöistä ja tarpeista, joihin avustusvaroja on perusteltua suunnata tulevaisuudessa, sekä eri toimijoiden rooleista ja toimista tässä ilmiökentässä. Miten tämä rakenne liittyy avustusprosesseihin ja -käytäntöihin?

3. Miten valtionavustusten tason lasku on mahdollista toteuttaa avustusvuodesta 2027 alkaen hallitusti siten, että ratkaisut ovat perusteltuja ja muutosten aiheuttamat vaikutukset sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnalle aiheuttavat mahdollisimman vähän haittaa kohderyhmälle?
4. Miten STEA-prosessien hallinnollista taakkaa kevennetään tarkoituksenmukaisella tavalla ja millaiset hallinnolliset prosessit ovat tarkoituksenmukaisia, jotta valtionavustukset suuntautuvat ei-tarkoituksenmukaisten hallinnon prosessien sijaan vaikuttavaan asiakastyöhön, mutta samalla huolehditaan avustusten käytön riittävästä valvonnasta sekä tuloksellisuuden arvioinnista?

Valmistelutyön organisointi:

- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAn johtaja sekä STEA neuvottelukunnan puheenjohtaja ovat ohjanneet työskentelyä. Työskentelyn aikana sen edistymisestä on raportoitu sosiaali- ja terveysministerin erityisavustajalle.
- Avustusasioiden neuvottelukunta on toiminut osallisuusrakenteena valmistelulle.
- Työn tueksi perustettiin työryhmä, jonka jäseninä olivat neuvottelukunnan puheenjohtaja Sari Aalto-Matturi ja varapuheenjohtaja Tiina Sivonen, neuvottelukunnan jäsenet Tuomas Koskela ja Kiril Häyrinen, STEAn johtaja Hanna Heinonen ja STEAn erityisasiantuntija Timo Mulari.
- Työryhmä on työssään tarkastellut leikkausten kohdentamista järjestelmätasolla (ei yksittäisten järjestöjen tai järjestöryhmien osalta) sekä avustusjärjestelmään liittyviä uudistusmahdollisuuksia.
- Työryhmätyössä ei ole ollut vielä tiedossa vuoden 2026 leikkausten kohdennuksia, joten niitä ei ole työskentelyssä voitu ottaa huomioon.

Yhteisiä ehdotuksia avustustoiminnan uudistamiseksi

A. Vaikuttavuusperustaisuuden/tarveperustaisuuden vahvistaminen

Sote-järjestöille osoitettavien valtionavustusten kokonaissumman merkittävästi pienentyessä on tärkeää, että avustuksiin käytössä oleva määräraha kanavoituu yhteiskunnan kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja vaikuttavasti.

Vaikuttavuutta käsitteenä käytetään hyvin eri merkityksissä eri hallinnonaloilla ja yhteiskunnan alueilla. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tavoitteellisella toiminnalla aikaansaattua mitattavaa, positiivista ja yleensä pitkäkestoisempaa vaikutusta yhteiskunnassa. Vaikuttavuuden mittaamiseen ja osoittamiseen liittyy huomattavan paljon ongelmia, sillä pitkäkestoisempi vaikuttavuus on eri toiminnoissa hyvin vaihtelevasti mahdollista todentaa ja eristää muista samaan asiaan vaikuttavista tekijöistä. Usein vaikuttavuuden osoittaminen edellyttää akateemista tutkimusta, johon avustusmäärärahoja ei ole ollut tarkoituksenmukaista osoittaa eikä siihen ole myöskään laskevien valtionavustusten olosuhteissa jatkossa edellytyksiä.

Vaikuttavuuden arviointiin liittyvien haasteiden vuoksi STEA-avustustoiminnassa arvioidaan toiminnan tuloksellisuutta, ei vaikuttavuutta. Yleisessä keskustelusta vaikuttavuudesta puhutaan usein hyvin samassa merkityksessä kuin STEA-avusteisessa toiminnassa tuloksellisuudesta.

Selvityksessä on lähdetty siitä, että valtionavustusten kohdentamiseen liittyviä valintoja ei ole perusteltua tehdä esimerkiksi järjestötyypeittäin (esim. isot/pienet, valtakunnalliset/paikalliset/alueelliset, itsenäiset järjestöt/järjestöperheet), vaan tarve- ja tuloksellisuusperustaisesti kehitettävien systemaattisten kriteerien perusteella.

Vaikuttavuusperustaisuutta voidaan avustustoiminnassa vahvistaa seuraavien osa-alueiden kautta:

1. **Perustetaan rakenne tunnistamaan yhteiskunnallisia ilmiöitä ja tarpeita,** joihin avustusvaroja on erityisen tärkeä pystyä osoittamaan kullakin nelivuotisella avustuskaudella. Sosiaali- ja terveysministeriön avustusasioiden neuvottelukunta- ja jaostorakenteen yhteyteen perustettavan tulevaisuusfoorumin muodostaisivat tutkimuksen, järjestöjen ja viranomaistahojen edustajat (valtakunnallinen, maakunnallinen/alueellinen, kuntasektori huomioiden). Tulevaisuusfoorumin tehtävänä olisi tuottaa ja analysoida tietoa tukemaan avustusten mahdollisimman tarkoituksenmukaista ja vaikuttavaa kohdentamista. Tulevaisuusfoorumin asema ja kokoonpano tarkennetaan jatkovalmistelussa.

2. **Toiminnan tuloksellisuuden mittaamisen rinnalle rakennetaan toiminnan tarpeen mittari.** Mittari voi olla esimerkiksi viisiportainen. Toiminnan tarpeelle asetetaan jaettavan avustussumman puitteissa minimitaso, jonka alittavaa toimintaa ei rahoiteta. Toiminnan tarpeen ja siihen vastaavan toiminnan kriteeristön elementtejä olisivat esimerkiksi:

- a. Yhteiskunnallinen ilmiö tai laajempi tarve, johon toiminnalla vastataan. Tämän ilmiön tai tarpeen tunnistaminen niveltyy osaltaan 1.-kohdan strategiseen painopistetarkasteluun ja tulevaisuusfoorumin työskentelyyn, STEA:n strategiaan, järjestöjen tuottamaan tietoon sekä viranomaisarvioon. Ilmiöiden ja laajemman tarpeen arvioinnin on voitava päivittyä strategiakauden aikana vastaamaan nopeisiinkin toimintaympäristön muutoksiin.
- b. Toiminnan valtakunnallinen, alueellinen tai paikallinen tarve (esimerkiksi toiminnan laajuus, toiminnan merkitys oman kohderyhmän pärjäämiselle, kielelliset oikeudet, muun järjestötoiminnan puute/vähäisyys toiminta-alueella sekä erityisasiantunntijuus, jolle on tarvetta yhteiskunnassa).
- c. Toiminnan ennaltaehkäisevä merkitys ja säästöpotentiaali.
- d. Toiminnan kustannustehokkuus (käytettävä resurssi suhteessa hyötyyn, kulujen kohtuullisuus).
- e. Toiminnan mahdollinen päällekkäisyys muuhun toimintaan.

Kriteeristö valmistellaan vuoden 2026 aikana, pilotoidaan vuoden 2027 avustushaussa ja tulee kokonaisuudessaan käyttöön vuonna 2028.

3. **Avustetun toiminnan tuloksellisuuden mittaamista kehitetään** siten, että tuloksellisuus perustuu rahoittajan ja avustuksen saajan yhdessä asettamiin tuloksellisuustavoitetasoihin, eivät pelkästään järjestön itse asettamiin tavoitetasoihin. Toiminnalle määriteltävän tuloksellisuuden minimitason alittavan toiminnan rahoitusta voidaan jatkaa ainoastaan erityisperustein kahden vuoden tarkastelujakson jälkeen. Erityisperusteet kirjataan päätökseen. Tuloksellisuudessa huomioidaan myös hallinnon tehokkuus.

Hallinnollisen taakan keventämisen näkökulmasta tuloksellisuusraportti on perusteltua toimittaa ainoastaan joka toinen tai kolmas vuosi silloin kun avustuskohteen tuloksellisuus ei ole rahoittajan erityisseurannassa (esimerkiksi

arvosana hyvä tai erittäin hyvä). Välivuosina voidaan edelleen järjestöiltä edellyttää esimerkiksi volyymitietoa avustetun toiminnan kokonaiskuvan ylläpitämiseksi.

Tuloksellisuuden arvioinnin jatkokehitys tehdään ja pilotoidaan osana uuteen järjestelmään siirtymistä, siten että se voitaisiin ottaa käyttöön vuonna 2028.

4. Vaikuttavuuden vahvistamiseksi **systematisoidaan avustuksen saajien osaamisen ja avustuskelpoisuuden arviointia**, mukaan luettuna avustuksen hallinnoinnin osaaminen. Tällä turvataan, että avustuksen saajalla on riittävä osaaminen ja kyvykkyys vastata niihin tarpeisiin, joihin avustusta myönnetään, ja näin osaltaan varmistetaan toiminnan vaikuttavuutta.

B. Avustusrakenteen muutokset ja hallinnollisen taakan keventäminen

Avustustasojen laskiessa on avustusrakennetta tarpeen kehittää suuntaan, joka mahdollistaa avustusten joustavan käytön ja kehittämistyön järjestön perusrahoituksen sisällä, ja varmistaa, että määrärahojen pienentyessä myös avustuksiin liittyvä hallinnollinen taakka mahdollisuuksien mukaan keventyy. Yleisavustuspainotus on nähty keinona mahdollistaa toiminnan joustava kohdentaminen muuttuvissa tilanteissa.¹ Hallinnollisen taakan keventämisestä ja yleisavustuspainoksen lisäämisestä on linjattu muiden muassa kansalaisjärjestöstrategiassa.

5. Hankerahoitus ja muu kehittämistyö

1. Avustussummasta maksimissaan 5–10 prosenttia varataan käynnistettäviin hankkeisiin.
2. Pääosin sosiaali- ja terveysjärjestöjen kehittämistyö tapahtuu pitkäjänteisen Ay- ja Ak-rahoituksen sisällä.
3. Näiden lisäksi hankerahoitus perustuu jatkossa hallitusohjelmaan sisältyviin ohjelmiin/kärkihankkeisiin, joihin varataan hallituskauden kehyksessä erillisrahoitus, jonka kohdentamisen STEA valmistelee. Ohjelmarahoitus mahdollistaa myös sektorirajat ylittävät hankkeet (sote-, liikunta-, kulttuuri-, nuorisotyö jne).

¹ Avustusasioden neuvottelukunnan pitkäjänteinen tavoite on ollut, että Ay-yleisavustus voidaan myöntää kaikille AK-avustusta saaville avustuksensaajille, jotka eivät saa perusrahoitustaan muualta.

6. Yleisavustuspainotuksen lisääminen

Yleisavustuspainotuksen lisääminen ja yleisavustetun toiminnan kokonaisuuden kehittäminen yleisemminkin edellyttävät seuraavien tekijöiden lähempää jatkotyöstöä:

- a. Millä edellytyksillä ja tavoilla yleisavustuspainotusta voidaan lisätä?
- b. Miten huolehditaan jatkossa järjestöjen tasapuolinen kohtelu yleisavustusta myönnettäessä huomioiden, että nykyinen järjestelmä ei kohtele järjestöjä yhdenvertaisesti.
- c. Miten yleisavustusten tuloksellisuuden arviointia tulee kehittää? Lomakemuutokset ja arvioinnin kehittäminen voivat toteutua osana uuteen yhteiseen järjestelmään siirtymistä. Arvioitavaksi tulee, onko yleisavustus ennen kaikkea hallinnollinen runkorahoitus vai voiko se olla myös järjestön ainoa valtionavustus, jolla perustyö toteutetaan. Samoin pohdittavaksi tulee, arvioidaanko yleisavustuksen tasoa ja tuloksellisuutta ainoastaan suhteessa STEA-valtionavustuksiin vai järjestön järjestölähtöisen toiminnan kokonaisuuteen.

Yleisavustuskokonaisuuden jatkokehittäminen tehdään vuoden 2026 aikana siten, että toteutus tapahtuu portaittain 2027–2028, mikäli valtionavustusjärjestelmän laajempi uudistaminen osaltaan mahdollistaa tämän aikataulun.

7. **Kohdennettujen yleisavustusten (Ak)** osalta siirrytään isompiin kokonaisuuksiin hallinnollisen taakan keventämiseksi yhdistämällä avustuksensaajien pienempiä avustuskohteita yhteen yhteistyössä avustettavan järjestön kanssa. Vakiintuneessa toiminnassa, jonka tuloksellisuusarvio on kahdessa edellisessä arvioinnissa ollut hyvä tai erittäin hyvä, siirrytään kolmivuotiseen tuloksellisuuden arviointiin. Toiminnasta voidaan myös väliuosina kerätä kevyempää seurantatietoa (esim. toiminnan volyymit) avustustoiminnan kokonaiskuvan muodostamiseksi.

Määräaikaisena Ak-avustuksena voidaan myöntää ns. starttiraha uuden toiminnan käynnistämiseen. Starttirahoitus on tarkoitettu ennen kaikkea uusille toimijoille tai esimerkiksi toiminnan perustamiseen uudelle alueelle. Pääosin toiminnan laajentamisen tai muuttamisen on kuitenkin tarkoitus tapahtua olemassa olevan Ay- ja AK-rahoituksen kautta sekä hallitusohjelman kehykseen varatulla mahdollisella hankerahoituksella.

C. Rajauksia

8. **STEA-rahoitusta ei myönnetä julkisen sektorin vastuulla oleviin toimintoihin eikä markkinalähtöiseen toimintaan.** Markkinalähtöisen toiminnan osalta markkinoiden on oltava todennettavissa ja markkinahäiriön mahdollisuus vähäistä suurempi. Julkisen sektorin vastuulla olevien toimintojen osalta huomioidaan, että järjestöjen toiminta usein tukee ja puskuroi julkisen sektorin toimintaa olematta julkisen sektorin vastuulla olevaa toimintaa.
9. Varakkaiden järjestöjen **omarahoitusosuutta** voidaan vielä tarkastella erityisesti varakkaimpien osalta. Selvitys ei kuitenkaan kannata kategorista kaikkia koskevaa omarahoitusosuutta, koska se rajaisi pois tärkeää toimintaa, johon muuta rahoitusta ei ole mahdollista osoittaa. Jos kategorinen omarahoitusosuus otettaisiin käyttöön, siitä täytyisi voida erityistilanteissa poiketa silloin kun tarpeelliseen ja tulokselliseen toimintaan ei olisi saatavissa mitään muuta rahoitusta.

Omarahoitukseksi on hyväksyttävä muut julkiset avustukset (pl. STM:n kautta myönnetty avustukset) ja omarahoitusosuus on laskettava järjestön avustuskokonaisuudelle, ei erikseen kullekin avustuskohteelle, koska eri toimintoihin on saavissa eri tavoin esimerkiksi lahjoituksia, yrityskumppanuuksia tai muita julkisia avustuksia.

D. Rakennemuutoksen vauhdittaminen

10. Järjestöjen rakenteellista uudistamista (esim. fuusiot tai resurssien yhteiskäyttö) tuetaan ns. negatiivisella leikkurilla, eli määrittelemällä niille siirtymä-/suoja-aika, jolloin avustukset eivät leikkaudu tai leikkaus on pienempi kuin ilman uudistusprosessia. Suoja-aika on poissuljettu silloin kun leikkaukselle on erityiset perusteet (esim. erityisen heikko tuloksellisuus tai laillisuusvalvonnan havainnot).

Muutosten toteuttamisesta

Tässä selvityksessä ehdotusten lähtökohtana on siirtyminen yhä systemaattisempaan tarve- ja tuloksellisuuslähtöiseen valtionavustusten kohdentamiseen. STEAlla on runsaasti dataa avustusten kohdentumisesta, käytöstä ja tuloksellisuudesta, jonka kautta avustusjärjestelmän kehittäminen ja leikkausten kohdentaminen voidaan tehdä hallitusti. Neuvottelukunta osallisuusrakenteena tukee muutosta tuottamalla ymmärrystä

järjestöissä käynnissä oleviin sopeuttamistoimiin ja avustustoiminnan muutosten vaikutuksiin sekä ideoita hallitun sopeutumisen tueksi.

Samalla kun avustustasojen leikkautuminen haastaa tekemään avustusjärjestelmän uudistamista melko ripeällä aikataululla, valtioavustusjärjestelmän yhtenäistämisen prosessi samaan aikaan jarruttaa muutosten aikataulua.

Tämän vuoksi on vielä tarkoituksenmukaista jatkaa uusien avustusten jäädyttämistä vuoden 2027 osalta. Uudet tarve- ja vaikuttavuusperustaisuutta vahvistavat kriteerit voidaan tuottaa vuoden 2026 aikana siten, että tarvittavien leikkausten kohdennukset vuodelle 2027 voivat jo perustua näihin kriteereihin, mutta varsinaisesti kriteerit on mahdollista ottaa käyttöön vuoden 2027 pilotoinnin jälkeen vuonna 2028.

Selvityksessä on nähty, että vuoden 2025 ja 2026 leikkaukset ovat pohjalla myös vuoden 2027 avustuspäätöksissä, ja mahdollisia uuden kriteeristön tuottamia korotuksia tai uusia avustuksia on mahdollista toteuttaa ensimmäistä kertaa vasta vuodesta 2028 alkaen.