

7.9.2022

Lausuntoyhteenvedo

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta

Sisällys

1.	TIIVISTELMÄ.....	2
2.	JOHDANTO	2
3.	LAUSUNTOPYYNTÖ JA LAUSUNNONANTAJAT	3
4.	LAUSUNTOJEN KESKEISIMMÄT HUOMIOT	3
	4.1 Soveltamisala 1 §.....	4
	4.2 Valtionavustuksen saaja 2 §	4
	4.3 Avustettava toiminta 3 §.....	4
	4.4. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus 4 §.....	5
	4.5 Valtionapuviranomainen 5 §.....	5
	4.6 Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta 6 §	5
	4.7 Valtionavustuksen määrä 7 §.....	6
	4.8 Valtionavustuslain soveltaminen 8 §	6
	4.9. Voimaantulo 9 §.....	6
5.	MUUT HUOMIOT	6
6.	LIITTEET	8

1. TIIVISTELMÄ

- Lausunnonantajat näkivät nykyisen organisoitumismallin, eli jaetut valtionapuviranomaisen tehtävät sosiaali- ja terveysministeriön ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) kesken tarkoituksenmukaisena.
- Vastoin esitystä, lausunnonantajat ehdottivat laajasti neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaostoa lakkautettavaksi. Lausunnonantajien mukaan avustusjaoston toiminnalla ei ole arvioitu olleen mainittavaa vaikutusta sosiaali- ja terveysministeriön päätöksentekoon yksittäisissä avustuspäätöksissä tai järjestöjen toiminnan arvioimisessa.
- Eniten lausunnoissa kommentoitiin avustettavaa toimintaa, eli 3 §:ää ja siihen liittyvää perustelutekstiä. Lausunnonantajat olivat erityisen tyytyväisiä esitykseen yleisen kustannustason kehityksen huomioimisesta yhdistysten ja säätiöiden rahoituksen kokonaistasossa. Kuitenkin samainen kohta kustannustason huomioimisesta herätti myös vakavaa huolta ja kritiikkiä. Erinäisiä kommentteja ja täydennysehdotuksia keräsivät myös perustelumuioston erittely siitä, mikä katsotaan avustettavaksi toiminnaksi.
- 2 § valtionavustuksen saajaan liittyen keräsi paljon kommentteja. Moni lausunnonantajista tuki esitystä sellaisenaan, kun taas samaan aikaan moni lausunnonantajista vastusti voimakkaasti esimerkiksi osakeyhtiöiden ja julkisoikeudellisten yhdistysten poisraajamista valtionavustuksen saajista.
- Eräissä lausunnoissa annetut kommentit kohdistuivat osittain laajemmin rahoitusmalliuudistukseen ja valtionavustusten kehittämis- ja digitalisaatiohankkeen (2019–2023) yhteydessä valmisteltaviin ehdotuksiin. Lausunnoissa tuotiin esille lukuisia isompia tai pienempiä huomioita ja huolia esimerkiksi järjestöjen autonomian säilyttämiseen, varainkeruun mahdollisuuksiin, valtionavustusten kohdentamiseen sekä riittävän rahoituksen tason turvaamiseen liittyen.

2. JOHDANTO

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta. Lakiehdotus kytkeytyy laajemmin rahoitusmalliuudistukseen tähtäävään arpajaislain muuttamiseen, missä muun muassa on valmisteltu kumottavaksi laissa tällä hetkellä olevaa, valtionavustuksiin liittyvää erityissääntelyä 1.1.2024 alkaen.

1.1.2024 alkaen Veikkaus Oy:n tuotto on ehdotettu tuloutettavaksi yleiskatteellisena valtion tulotilille, josta se siirtyy osaksi yleiskatteellista kehysrahoitusta. Uudessa rahoitusmallissa katkaistaan yhteys arpajaislaissa säädettyjen yksilöityjen käyttötarkoitusten väliltä. Uusi rahoitusmalli tarkoittaisi käytännössä puhdasta yleiskatteellista mallia, jossa ei olisi säädöspäätteisiä määrärahan jakosuhteita eikä yksilöityjä käyttötarkoituseräjäyksiä. Tässä mallissa ei enää olisi tarvetta arpajaislain (1047/2001) rahapelituottoa koskeville 4 luvun säännöksille.

Tällä hetkellä voimassa olevaan arpajaislakiin liittyy tiettyjä valtionavustuksiin liittyviä erityissääntöjä, joiden säilyttäminen laintasoisena sääntelynä on sosiaali- ja terveysministeriön sektorin osalta arvioitu tärkeäksi. Arpajaislakiin sisältyy sosiaali- ja terveysministeriön myöntämiin valtionavustuksiin ja toimintaan liittyvää sääntelyä, joista on tarpeen säätää myös jatkossa lain tasolla, kuten sosiaali- ja terveysjärjestöjen

avustusasioiden neuvottelukunnasta säätäminen, viranomaisten toimivaltaan liittyvää sääntelyä, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen liittyvää sääntelyä sekä valtionavustuksen määrään liittyvää sääntelyä.

Rahoitusmalliuudistuksen toteuttamiseksi on sosiaali- ja terveysministeriössä sektorikohtaisena puitelakina valmisteltu hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta. Rahoitusmalliuudistuksessa sektorikohtaiset puitelait täydentävät osaltaan uutta sääntelykokonaisuutta. Valtionavustuslakia sovelletaan yleislakina niitä osin kuin esitetystä laissa ei ehdoteta säädettäväksi siitä poikkeavasti.

Esitys on tarkoitettu käsiteltäväksi eduskunnassa samanaikaisesti arpajaislain muuttamiseksi tähtäävän hallituksen esityksen kanssa siten, että se tulisi voimaan rahoitusmalliuudistukseen tähtäävän arpajaislain muutoksen kanssa 1.1.2024 alkaen.

Lausuntoyhteenvedossa keskitytään asetusta ja perustelumuistiota koskeviin huomioihin ja näkökulmiin. Lausuntoyhteenvedossa ei käsitellä kaikkia lausunnoissa esille nousseita näkökulmia, vaan vain keskeisimmät ja useasti toistuneet näkökulmat ja huomiot.

3. LAUSUNTOPYYNTÖ JA LAUSUNNONANTAJAT

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta toteutettiin lausuntokierros 2.5.2022–14.6.2022. Lausunnonantajia pyydettiin ottamaan kantaa esityksen pykälisiin sekä jättämään mahdollisia muita kommentteja tai huomioita. Lausuntopyyntö koostui pykäläkohtaisista avoimista kommentointikentistä ja yhdestä yleisestä kommentointikentästä.

Lausuntokierros julkaistiin ja toteutettiin oikeusministeriön ylläpitämän Lausuntopalvelu.fi verkkopalvelun kautta. Lisäksi lausuntoja pystyi antamaan kirjallisesti suoraan sosiaali- ja terveysministeriön kirjaamoon. Lausuntoja pyydettiin koko sote-järjestökenttää edustavalta otokselta järjestöjä, Kilpailu- ja kuluttajavirastolta, Terveystieteiden- ja hyvinvoinninlaitokselta, oikeusministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, sisäministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä ja ympäristöministeriöltä. Myös muut kuin lausuntopyynnön jakelussa mainitut tahot pystyivät antamaan lausuntonsa.

Lausuntoja annettiin määräaikaan mennessä yhteensä 48 kappaletta. Määräajan umpeutumisen jälkeen annettiin 4 lausuntoa. Lausunnoista 40 annettiin Lausuntopalvelun kautta ja 8 kirjallisesti. Lausunnoista 39 oli yhdistyksiltä tai säätiöiltä, 6 ministeriöstä ja 3 muilta toimijoilta (ks. liite 1). Lausunnot ovat julkisia ja löytyvät hankesivustolta osoitteesta: <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM073:00/2022>

4. LAUSUNTOJEN KESKEISIMMÄT HUOMIOT

Tässä luvussa esitellään lausuntojen keskeisimmät huomiot pykäläkohtaisesti. Lausuntoyhteenvedon viimeiseen lukuun on koottu muita huomioita ja kommentteja. Yhteenvetona lausuntokierroksesta voi todeta, että lausunnonantajat pitivät esitysluonnosta kannatettavana ja nykyistä organisoitumismallia, eli

jaetut valtionapuviranomaisen tehtävät sosiaali- ja terveysministeriön ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen kesken tarkoituksenmukaisena.

Eräissä lausunnoissa annetut kommentit kohdistuivat osittain laajemmin rahoitusmalliuudistukseen, kuten riittävän rahoituksen tason turvaamiseen, ja valtionavustusten kehittämisen- ja digitalisaatiohankkeen (2019–2023) yhteydessä valmisteltaviin ehdotuksiin, kuten oman varainhankinnan kehittämiseen, minkä osalta vuoden 2022 loppuun mennessä on tällä hetkellä valmisteltavana laajempi toimenpide-ehdotuskokonaisuus valtiovarainministeriön toimesta.

Annetut lausunnot kohdistuivat osittain myös lakia täydentävään asetustasoiseen sääntelyyn. Lisäksi tuotiin esiin lakitekniisiä huomioita ja täsmennysehdotuksia liittyen jatkovalmisteluun.

4.1 Soveltamisala 1 §

Esitys soveltamisalalle nautti laajaa hyväksyntää. Suurin osa lausunnonantajista ei jättänyt kommenttia kohtaan "Soveltamisala". Lakiehdotuksessa soveltamisesta todetaan, että "[t]ätä lakia sovelletaan valtion talousarviossa tätä tarkoitusta varten osoitetuista varoista valtionavustusten myöntämiseen." Eräissä lausunnoissa ehdotettiin, että ilmaisu "tätä tarkoitus varten" tarkennettaisiin.

4.2 Valtionavustuksen saaja 2 §

Esitys valtionavustuksen saajasta jakoi lausunnonantajien mielipiteitä. Suurin osa lausunnonantajista kannatti ehdotusta sellaisenaan. Vastustusta herätti erityisesti osakeyhtiöiden ja julkisoikeudellisten yhdistysten poisrajaaminen valtionavustuksen saajista ja tähän ehdotukseen toivottiinkin kattavampia perusteluita.

Lisäksi esityksen määritelmä yleishyödyllisyydestä keräsi kommentteja puolesta ja vastaan. Eräs lausunnonantajista totesi, että vaikka lainsäädännössä sama käsite voi saada eri sääntelykokonaisuuksissa toisistaan eriäviä merkityksiä, nyt käsillä olevassa lakiehdotuksessa voisi olla informatiivista ja tarkoituksenmukaista säätää myös lain tasolla 2 §:n yleishyödyllisyyden määritelmän suhteesta tuloverolain 22.1 §:n yleishyödyllisyyden määritelmään ja todeta, missä määrin yleishyödyllisyyden käsite on tai ei ole riippuvainen verottajan tulkinnasta yhteisön yleishyödyllisyydestä.

4.3 Avustettava toiminta 3 §

Esitystä avustettavasta toiminnasta pidettiin yleisesti ottaen hyväksyttävänä. Eräs lausunnonantaja huomautti, että muotoilusta "[a]vustettavan toiminnan tulee osaltaan tukea ihmisten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa sekä perusoikeuksien toteutumista" voi syntyä käsitys, että yhdenvertaisuus ja tasa-arvo eivät ole perusoikeuksia, vaikka tosiasiasa nämä yhdessä muodostavat perustuslain 6 §:ssä turvattu perusoikeuden, jota pidetään keskeisimpänä perus- ja ihmisoikeutena.

Joitain tarkennuksia toivottiin, kuten perustelumuistion sisältämän avustettavan toiminnan luokittelun tarkentamista esimerkiksi sisäministeriön ja oikeusministeriön toimialojen toiminnoilla. Lisäksi useampi lausunnonantaja toivoi, että perustelumuistiossa mainitusta parlamentaarista neuvottelukunnasta säädettäisiin erikseen. Rahoitusmalliuudistuksessa uusi parlamentaarinen neuvottelukunta on ehdotettu asetettavaksi seuraamaan eri sektoreiden kansalaisjärjestöille suunnattua vuosittaista rahoitusta sekä toiminnan kehittämistä.

Esitys nautti laajaa kannatusta yhdistysten ja säätiöiden rahoituksen yleisen kustannustason kehityksen huomioimisen osalta. Siirryttäessä uudistuksen myötä päätöspäätösmalliin, järjestely osaltaan korostaa ja vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa. Eduskunta päättää vuosittain osana normaalia talousarviomenettelyä nykyisten tuotontalukomission käytössä olevat ja edunsaajille myöntämät määrärahat, jonka vuoksi erään lausunnonantajan mukaan nyt lausuttavana olevalla puitelalla ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä säätämään rahoituksen tasosta. Lisäksi lausunnossa todettiin, ettei rahoituksen kokonaistason indeksisidonnaisuus vastaa hallituksen Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2023–2026 linjaamaa rahoitustasoa.

4.4. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus 4 §

Esitystä sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimivan Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen tehtävistä avustusten valmistelussa, seurannassa ja valvonnassa sekä tehtävien säätämisestä lailla pidettiin kannatettavana. Kannatusta sai myös perustelumiestössä mainittu jatkoselvitys yhtenäisemmästä avustusvalmistelusta ja mahdollisesta yhteisestä avustuskeskuksesta. Moni lausunnonantajista vetosi, että avustusvaroja ei käytettäisi Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen valmisteluhallinnon kustannuksiin ja että järjestöjen hallinnollinen työ esimerkiksi avustusten hakemisen ja raportoinnin suhteen pidettäisiin kevyenä. Useampi lausunnonantaja näki esimerkiksi tilintarkastajan raportin (nk. AUP) järjestöille huomattavana taloudellisena ja hallinnollisena rasitteena.

4.5 Valtionapuviranomainen 5 §

Esitystä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen ja sosiaali- ja terveysministeriön rooleista valtionapuviranomaisina pidettiin kannatettavana. Useampi lausunnonantaja piti myös tärkeänä, että Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen asiantuntemusta hyödynnettäisiin myös sosiaali- ja terveysministeriön muuhun valtionavustustoimintaan liittyvässä järjestöjen avustamisessa.

Eräs lausunnonantaja totesi, että esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä varmistua kokonaisuudessaan valtionavustuslain mukaisten tehtävien selkeästä jaosta valtionapuviranomaisten kesken. Lausunnonantaja piti perusteltuna, että esityksestä kävisi ilmi lain 5 §:n säännöksellä, soveltaisivatko molemmat valtionapuviranomaiset valtionavustuslain 15-17 §:iä, vai kuuluisiko 15-17 §:ien soveltaminen vain toiselle valtionapuviranomaiselle. Tehtävienjaolla on merkitystä myös valtionavustuslain 14 §:n kannalta, jossa säädetään valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta.

4.6 Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustustöiden neuvottelukunta 6 §

Esitystä sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustustöiden neuvottelukunnasta pidettiin kannatettavana. Lausunnonantajien mukaan järjestöjen autonomia edellyttää, että laissa säädetään osallisuusrakenteesta, jonka kautta järjestöt voivat olla vaikuttamassa avustusten strategiisiin tavoitteisiin ja rahoituksen painopisteisiin. Sen sijaan neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaostoa ehdotettiin useammassa lausunnossa lakkautettavaksi, koska lausunnonantajien mukaan avustusjaoston toiminnalla ei ole arvioitu olleen mainittavaa vaikutusta ministeriön päätöksentekoon yksittäisissä avustuspäätöksissä tai järjestöjen toiminnan arvioimisessa. Mikäli esitys pysyy sellaisenaan, olisi syytä tarkentaa neuvottelukunnan ja neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston rooleja ja vallankäytön luonnetta.

4.7 Valtionavustuksen määrä 7 §

Esitys nautti laajaa kannatusta. Esityksessä valtionavustuksen määrästä todetaan, että "[v]altionavustuslain (688/2001) 6 §:n 1 momentin estämättä avustus saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta ja hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyden määrän" ja "[v]altioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin avustuksen määrästä." Eräiden lausunnonantajien näkemyksen mukaan esityksessä olisi tarpeellista avata yksityiskohtaisesti niitä perusteita, joiden nojalla poikkeaminen valtionavustuslain yleisestä periaatteesta katsottaisiin perustelluksi.

4.8 Valtionavustuslain soveltaminen 8 §

Esitys valtionavustuslain soveltamisesta keräsi hyvin vähän kommentteja. Muutamassa lausunnossa ehdotettiin, että säännöksen muotoilua olisi syytä täsmentää lisäämällä siihen, että valtionavustuslakia sovelletaan siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei toisin säädetä.

4.9. Voimaantulo 9 §

Esitys voimaantulosta keräsi hyvin vähän kommentteja. Erään lausunnonantajan mukaan esitysluonnoksessa olisi hyvä mainita, että esityksen antaminen, käsittely ja voimaantulo on tarkoitettu tapahtuvan samanaikaisesti eri ministeriössä valmisteltavana olevien rahoitusmalliuudistukseen liittyvien esitysten kanssa.

5. MUUT HUOMIOT

Edellä esitettyjen seikkojen lisäksi lausunnoissa esitettiin myös muita huomiota, joista keskeisimmät ja useasti toistuneet on esitetty tässä luvussa.

Yksi lausunnonantaja huomautti lausunnossaan, että esityksestä ei ilmene suoraan, että toimenpiteen suhdetta Euroopan Unionin valtioneuvoston päätöksiin olisi arvioitu. Hallituksen esityksessä tulisi tuoda tarkemmin esiin, että avustusten myöntäminen jatkossa edellyttää valtioneuvoston päätöksen arvioimista ja soveltamista ennen uusien tai muutettujen tukien myöntämistä valtion budjetista. Samaten perustelumuistioon ehdotettiin täydennettäväksi, miten valtionapuviranomainen arvioi ja valvoo valtionavustusten mahdollisia kilpailuvaikutuksia.

Lisäksi lausuntopyyntö keräsi paljon kommentteja ja huomioita, jotka eivät kohdistuneet suoraan esitysluonnoksen pykäliin, vaan laajemmin rahoitusmalliuudistukseen ja valtionavustusten kehittämis- ja digitalisaatiohankkeen (2019–2023) yhteydessä valmisteltaviin ehdotuksiin. Lausunnoissa yritettiin esimerkiksi perustella, miksi yhdistysten ja säätiöiden autonomia ja päätöksenteko avustusten käyttöön liittyen tulisi taata. Erityistä huolta keräsi kokonaisuudistuksen myötä tapahtuva muutos, jossa avustusten jaosta päätetään jatkossa osana budjettimenettelyä ja avustustasojen pelätään laskevan. Erityisesti tästä syystä moni lausunnonantaja toivoi, että järjestöjen varainhankinnan mahdollisuuksia edistettäisiin ja mahdollinen varainhankinta ei vaikuttaisi järjestöille myönnettävien avustusten suuruuteen. Lisäksi useat lausunnonantajat toivoivat, että avustusten painopistettä siirrettäisiin kohdennetuista avustuksista yleisavustuksiin. Eräs lausunnonantaja katsoo, että merkittävä järjestöjen autonomiaa rajaava, toimintaa

kangistava ja hallintoa lisäävä tekijä on pysyvien toiminta-avustusten jako yleis- ja kohdennettuihin avustuksiin.

Osa lausunnonantajista toi esiin huolen myös esityksen valmistelun nopeasta aikataulusta ja toisaalta esityksen kytkeytymisestä laajemmin keskeneräiseen kokonaisuudistukseen, jolloin esityksen kommentointi nähtiin hieman haasteellisena.

6. LIITTEET

Liite 1 Lausunnonantajat

Adhd-liitto ry	Näkövammaisten liitto ry
Aivoliitto ry	Oikeusministeriö
A-klinikkasäätiö	Omaishoitajaliitto ry
Allergia-, Iho- ja Astmaliitto ry	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Amnesty International Suomen osasto	Pohjois-Karjalan Sosiaaliturvayhdistys ry
Aspa-säätiö	Porin sairaus- ja tapaturmainvalidit ry
Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry	Psoriasisliitto ry
Ehkäisevän päihdetyön järjestöverkosto	SámiSoster ry
Eläkeläiset ry	Sipoon palvelutalosaatiö
Ensi- ja turvakotien liitto ry	Sisäministeriö
Epilepsialiitto ry	Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustussasioiden arviointi- ja avustusjaosto
Hengityслиitto ry	SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
Hyvinvointiala HALI ry	Suomen CP-liitto ry
Kansalaisareena ry	Suomen Diabetesliitto ry
Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry	Suomen Meripelastusseura ry
Kosti ry	Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK ry
Lahden Diakoniasäätiö sr.	Suomen Punainen Risti
Lastensuojelun Keskusliitto	Suomen Sydänliitto ry
Maa- ja metsätalousministeriö	Suomen Syöpäyhdistys ry
Maaseutupolitiikan neuvosto	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL
Marttaliitto ry	Työ- ja elinkeinoministeriö
Mielenterveyden keskusliitto ry	Valtiovarainministeriö
MIELI Suomen mielenterveys ry	Vapaaehtoinen pelastuspalvelu Vapepa
Nuorten ystävät ry	Vastuullinen lahjoittaminen ry