

Uuden avustusjärjestelmän rakennusperiaatteet – perustelumuuisto

Hallitus esittää, että valtuusto päättäisi määritellä SOSTEn neuvottelijoille tässä dokumentissa määritellyt periaatteet neuvottelutavoitteiksi rahapeliyhteisöjen yhdistämisprosessissa tapahtuvaan avustusjärjestelmän uudistamiseen.

Hallitus toteaa, että avustusjärjestelmän uudistaminen voi tapahtua onnistuneesti vain avoimella prosessilla, jossa ajankohtainen tieto on mahdollisimman laajasti jäsenkentän saatavilla kuitenkin neuvottelutilanteen luottamuksellisuuden vaarantumatta. Asian merkityksellisyyden vuoksi lopullisen neuvottelutuloksen hyväksyminen alistetaan valtuuston vahvistettavaksi.

Tavoitelinjaukset

1. RAYn toiminnalla kerätyt, mutta toistaiseksi jakamattomat varat sekä RAYlle jäävä omaisuus tulee täysimääräisesti käyttää edunsaajien hyväksi. Minkäänlainen varojen siirto budjetin yleiskatteeseen tai lisätehtävien osoittaminen rahapeliuotoista maksettavaksi, ei ole hyväksyttävissä.

Yksi suuri pelko, joka yhdistymiseen on liittynyt, kohdistuu siihen, että valtionvarainministeriö käyttää murroskohtaa hyväkseen ja joko osoittaa järjestelmään uusia rahoituskohteita tai vaihtoehtoisesti taseet töihin –hengen mukaisesti siirtää merkittävän määrän omaisuutta itselleen. Jos nykyisten edunsaajaryhmien avustukset halutaan turvata, tämä on ehkäistävä laajalla yhteisellä vaikuttamistoiminnalla.

2. Tulevan tuotonjakojärjestelmän tulee perustua järjestöjen autonomian kunnioittamisen, avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteille sekä vähentää byrokratiaa.

Lähtökohtaisena periaatteena tulee olla, että järjestöllä itsellään on paras tietämys siitä, miten kohdennettuna sen saama avustus parhaiten yhteiskuntaa ja jäsenistöä palvelee. Tämä on järjestötoiminnan autonomia ydinajatus. Läpinäkyvyys kaikissa prosesseissa ja avustamisen kriteerien läpinäkyvyys ovat välttämättömiä peruseriaatteita puolustettaessa rahoituksen säilymistä järjestöillä.

3. SOSTE huolehtii osaltaan avustuksien saajien riittävästä koulutuksesta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä tuloksellisuuden arvioinnin tuesta. SOSTElla ei voi olla roolia avustusten jaon valmistelussa.

SOSTE tukee jo tällä hetkellä järjestöjä mm. toimintansa arvioinnissa sekä kouluttaa yhteistyössä RAYn kanssa esimerkiksi talousasioissa. Yhteistyötä tehdään myös esim. Allianssin ja OK-opintokeskuksen kanssa. Erityisesti muutosvaiheessa, jos järjestelmä muuttuu, tulee jäsenistön kouluttamiseen varata riittävät resurssit. Jos järjestelmiä yhdenmukaistetaan, yhteistyötä muiden kattojärjestöjen kanssa on järkevää lisätä.

On esitetty, että SOSTE voisi ottaa roolia avustusvalmistelussa. Tämä rooli on yksiselitteisesti syytä sulkea pois kaikista pohdinnoista järjestön luonteeseen sopimattomana.

4. Uuteen avustusjärjestelmään siirrytään aikaisintaan vuoden 2018 alusta. Kaikissa tapauksissa järjestöille on varattava riittävä siirtymäaika sekä turvattava riittävä koulutus ja tuki mahdollisiin muutoksiin.

On toistaiseksi epäselvää, missä aikataulussa arpajaislakia ja tuotonjakolakia uudistava työryhmä työskentelee. Yhtiöiden yhdistämistä on julkilausutusti kaavailtu tapahtuvaksi vuoden 2017 alusta. On syytä avustusten hakijakentän rauhoittamiseksi mahdollisimman selkeästi myös viranomaisten puolelta tehdä selväksi, että tällöin ei avustusjärjestelmälle tapahdu mitään. Jos tuotonjakolaki annetaan eduskunnalle vasta kevätistuntokaudella 2017, on myös vuoden 2018 alku epärealistinen uuden avustusjärjestelmän käyttöönotolle.

5. Avustusten jako valmistellaan ja niiden jaosta päätetään asianomaisissa sektoriministeriöissä, sosiaali- ja terveysjärjestöjen osalta Sosiaali- ja terveysministeriössä.

Järjestöjen avustaminen on osa yhteiskuntapolitiikkaa ja on näin tärkeää säilyttää osana asianomaista substanssia.

On esitetty, että avustaminen koottaisiin yhteen instanssiin. Tämä toisi luonnollisesti synergiahyötyjä. Julkisen talouden tilan huomioiden olisi kuitenkin suuri vaara siihen, että tällaisen instanssin toimialaan ryhdyttäisiin sisällyttämään myös muiden järjestösektorien avustamista budjettivarojen säästämiseksi. Tämä on huomattavasti vaikeampaa, jos valmistelu ja määrärahat kulkevat sektoriministeriöittäin.

6. Sosiaali- ja terveysministeriöön tulee perustaa avustusten jakoa valmisteleva arviointi- ja avustustoimikunta, jonka valtioneuvosto nimittää edunsaajien tekemien esitysten pohjalta. Nimittämisprosessin tulee olla avoin ja läpinäkyvä. Toimikunnan tehtävänä on linjata avustusten valmistelua, valvontaa ja seurantaa sekä tehdä ministeriölle esitys avustuspäätöksestä ja ohjeellisesta avustussuunnitelmasta. Toimikunta tekee päätöksensä virkamiesten esittelystä. Prosessin eri vaiheissa virkamiesesittely tapahtuu aina virkavastuulla.

Järjestöjen valitsevat tai ehdottamat edustajat ovat maassamme perinteisesti osallistuneet avustamisen käsittelyyn. Raha-automaattivastusten jaossa järjestöt ovat olleet edustettuina RAY:n jäsenjärjestöjen yhdistyksen kokouksessa hallitukseen valitsemien jäsenten kautta. On pidetty hyvänä, että järjestöt tuovat prosessiin avustuksen käyttäjän äänen, siis arjen asiantuntemusta. Käytäntö on yleinen myös muilla sektoreilla – järjestöedustajien kautta välittyy tietoa järjestötoiminnan kehityksestä ja tarpeista. Hallitus on hyväksynyt avustusstrategia ja sen toimeenpanosuunnitelman. Hallituksen oikeus tehdä valmistelun pohjalta avustusesitys ministeriölle on ollut periaatelinjauksen toteutumisen takeena. Tämä vertaisarvioinnin elementti on tärkeää säilyttää myös tulevaisuudessa. On vaikea ajatella, että ilman tällaista järjestölähtöistä elementtiä avustuskäytännöt kehittyisivät järjestöjen arkea tukevammiksi kuin sen kanssa.

Avustusvalmistelu on tehty virkatyönä RAYssa, jatkossa sieltä siirtyvä henkilökunta tekisi ne ministeriön virkamiehinä. RAYn hallitus on käsitellyt esitykset virkavastuulla tiukan jääviystulkinnan puitteissa, mahdollisissa rakenteissa virkavastuu ja jääviyssäännökset säilyisivät. Päätökset myönnettävistä avustuksista tekee esittelystä sosiaali- ja terveysministeri. Tämä menettely on tarkoitus säilyttää myös uudessa järjestelmässä.

Kun avustusvalmistelu siirtyy STM:ssä tehtäväksi, tulee sinne perustaa elin, joka huolehtii edellä kuvatusta tehtävästä. Sille kuvaava nimi voisi olla arviointi- ja avustustoimikunta. Ministeriön neuvottelukunnat ja toimikunnat nimittää poikkeuksetta valtioneuvosto. On yleinen käytäntö, että tällaisia neuvottelukuntia ja toimikuntia nimitettäessä pyydetään asiaa tuntevilta esityksiä nimettäväksi jäseniksi, tässä tapauksessa niitä pyydetäisiin avustuksia saavilta järjestöiltä. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että valintaan voisi vaikuttaa noin kymmenkertainen joukko järjestöjä nykytilaan verrattuna. Toinen vaihtoehto on, erityisesti jos halutaan painottaa toimikuntien poliittista tai yhteiskunnallista luonnetta, että ne ovat kokoonpanoltaan parlamentaarisia. Raha-automaattivastusten jaon politisoiminen ei ole järjestönäkökulmasta tavoiteltavaa. On epätodennäköistä, että monipuoluehallituksessa yhden ministerin käsiin uskottaisiin näin merkittävä avustuspäätös ilman jonkinlaisen monijäsenenisen toimielimen käsittelyä.

Jos tällaista toimikuntaa ei olisi, merkitsisi se sitä, että valmistelu tehtäisiin täysin virkatyönä. Tämä merkitsisi sitä, että avoimuus vähenisi ja poliittisen ohjauksen mahdollisuus kasvaisi merkittävästi. Nyt yksi tärkeimpiä poliittista puuttumista vähentäviä elementtejä on, että RAYn hallituksen tekemä avustusehdotus on julkinen. Tällaisen monijäsenenisen elimen poistaminen käsittelyketjusta merkitsisi käytännössä, että vasta ministerin päätös olisi julkinen. Kun valmistelu jatkossa tapahtuu poliittisesti johdetussa päällikkövirastossa, merkitsisi tämä käytännössä sitä, että epävirallisesti taustalla tapahtuvan poliittisen ohjauksen mahdollisuus lisääntyisi merkittävästi nykyisestä. Arviointi- ja avustustoimikunnan perustaminen ja sen virkavastuulla tekemä esitys suojelisi valmistelua tällaiselta vaikuttamiselta.

7. Kansalaisjärjestötoiminnan avustuskäytännöt ja -kriteerit on eri tuotonjakoministeriöissä määriteltävä yhdenmukaisiksi soveltuvien osin.

Jos jaetaan samasta lähteestä tulevaa rahaa, jonka käyttämisestä on tarkoitus säätää yhdellä lailla, eivät kovin erilaiset menettelyt tai kriteerit ole erityisen perusteltuja. Tämän ei luonnollisestikaan tarvitse tai pidä tarkoittaa sitä, että kaiken avustamisen täytyisi olla täysin yksi yhteen. Esimerkiksi pienimmät järjestöt/avustukset on syytä prosessoida kevyemmin menettelyin, kuten nytkin.

On syytä muistaa, että SOSTEn jäsenenä on kymmeniä sote-järjestöjä, jotka saavat toimintaansa tukea myös OKM:stä joko nuorisotyötä tekevänä tai liikuntatoimintaa harjoittavana järjestönä. Jos näiden hakemis- ja tilitysprosessit ovat yhtenevät, säästyään merkittävältä määrältä ylimääräistä työtä.

Jos normipohja avustamiselle on yhteinen, voidaan saada myös merkittävää säästöä avustusjärjestelmästä, kun esim. voitaisiin ottaa käyttöön yhteiset tietojärjestelmät. Myös muussa kuin valmistelussa, esimerkiksi käytön lainmukaisuuden valvonnassa, voitaisiin saavuttaa synergiahyötyjä.

8. Avustuslajeja olisivat toiminta-avustus, kehittämisavustus ja investointiavustus. Lähtökohtana tulee olla toiminta-avustuksen vahvistaminen niin, että ne mahdollistavat myös jatkuvan kehittämistoiminnan. Yhdistettäessä yleis- ja kohdennetut avustukset yhdeksi toiminta-avustukseksi, niiden taso ei saa laskea. Toiminta-avustuksia voidaan myöntää myös alueellisille ja paikallisille yhdistyksille. On tärkeää, että avustusjärjestelmä kykenee vastaamaan järjestökentän uusiutumiseen ja tukemaan innovaatioita kaikilla tasoilla.

Jos järjestöjen autonomiaa ja niiden mahdollisuuksia painottaa toimintaa kulloisenkin tarpeen mukaan halutaan lisätä, on tehokkain keino siihen kasata avustuksia suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Mitä pirstaleisempi rahoitusrakenne on, sitä hankalammin se voi vastata usein kesken vuodenkin muuttuviin tarpeisiin. Tästä näkökulmasta kaikkein tehokkain menettely olisi yhdistää nykyiset yleis- ja kohdennetut avustukset yhdeksi (siirtymävaiheessa yhteenlaskettuna saman tasoiseksi) toiminta-avustukseksi, jolla järjestön toimintaa rahoitettaisiin. Näiden pitäisi olla tasoltaan sellainen, että myös pysyvä toiminnan kehittäminen ja uudet innovaatiot olisivat mahdollisia.

Kehittämisavustuksia tulisi kehittää enemmän nopean reagoinnin ja uusien avustusten mahdollistamisen suuntaan. Kehittämisavustukset voisi irrottaa vuosittaisesta valmistelusyklistä, varata niihin määräraja ka mahdollistaa niiden hakeminen ja myöntäminen jatkuvasti – nyt matka uudesta ideasta rahoituspäätökseen voi kestää yli puolitoista vuotta. Tulisi selvittää edellytykset myöntää kehittämisavustuksia rekisteröityneiden liittojen ja yhdistysten lisäksi myös rekisteröimättömille ryhmille ja verkostoille, joiden kautta maahamme syntyy entistä enemmän uutta ja innovatiivista toimintaa.

Investointiavustuksia myöntävät monet eri tahot. Tässä yhteydessä olisi hyvä selkeyttää eri myöntäjien roolit ja pohtia, millaisiin investointeihin pelituottoja käytetään.

9. Järjestöjen erilaisuutta on kunnioitettava. Toimintaedellytyksistä on pidettävä huolta koko maassa. Avustamisen edellytyksenä ei voi olla kuuluminen valtakunnalliseen järjestöön. Valtakunnallisilla liitoilla on oltava mahdollisuus valita niille tarkoituksenmukainen alueellisen toiminnan avustamistapa.

On muistettava, että järjestöjen organisoituminen on hyvin moninaista ja on paljon alueellisesti ja paikallisesti toimivia itsenäisiä yhdistyksiä (ilman valtakunnallista taustaliittoa), ja myös näiden toiminnan avustumahdollisuudet on tärkeä turvata tulevassa järjestelmässä.

Alueellista toimintaa avustetaan tällä hetkellä hyvin kirjavin menettelytavoin. Osassa järjestöjä ja yleensä säätiöissä valtakunnalliset toimijat organisoivat toiminnan ja usein palkkaavat henkilökunnan koko maahan. Osa järjestöistä myös jakaa avustuksia edelleen piireilleen ja/tai alueellisille toimijoille. Osassa järjestöjä alueelliset jäsenjärjestöt saavat toiminta-avustukset suoraan. Joskus rahoitusrakenne voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin organisoitumisrakenteisiin tai esimerkiksi avustusten pirstoutumiseen liian pieniksi kokonaisuuksiksi tai henkilöstöhallinnon vaikeuksiin. On tärkeää, että rahoitusrakenne ei määrää tai ohjaa organisoitumista vaan se on järjestön omassa päätäntävallassa.