

Asia: STM130:00/2019

Valtioneuvoston asetuksen (1552/2016) muuttaminen; STEA-avustusasetuksen osittaisuudistus

Lausuntopyyntöön vastaaminen

1. Tähän voitte kirjoittaa kommenttinne liittyen asetusluonnoksen 4 §:ään (Avustuksen myöntämisen erityiset edellytykset):

Ei kommentteja.

2. Tähän voitte kirjoittaa kommenttinne liittyen asetusluonnoksen 6 §:ään (Valtionavustuksen hakeminen):

SOSTE pitää hyvänä ja tarkoituksenmukaisena mahdollisuutta hakea investointi- tai hankeavustusta yhdellä kerralla useammalle vuodelle jaksotettavalle ajalle.

3. Tähän voitte kirjoittaa kommenttinne liittyen asetusluonnoksen 7 §:ään (Avustuspäätös):

On loogista ja järkevää, että useammalle vuodelle haettuun avustukseen tehdään myös useampaa vuotta koskeva päätös.

Koska talousarvion tulevien vuosien määrärahat eivät ole edellytys tämän päätöksen tekemiselle, vaan päätöksen vuosittaiselle täytäntöönpanolle (avustuksen maksamiselle), pykäläluonnoksen muotoilua olisi hyvä täsmentää seuraavasti: "...voidaan tehdä ehdollinen päätös, jossa avustus myönnetään edellyttäen, että valtion talousarvion momentille 33.90.50 myönnetään tarvittavat määrärahat kyseiselle avustusvuodelle".

4. Tähän voitte kirjoittaa kommenttinne liittyen asetusluonnoksen 9 §:ään (Avustuksen käyttö):

Pykäläehdotuksen 1 momentin muutos sanotaan tehdyn vastaamaan investointi- ja hankeavustuksiin tehtyä muutosta useampivuotisten avustusten myöntämisestä ja sen todetaan olevan teknisluonteinen.

Esitettyä muutosta ei voida pitää teknisluonteisena, koska se muuttaisi avustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöajan määrittämisen tavan.

Valtionavustuslain 13§:n mukaan avustuspäätöksessä määrätään avustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaika. Käyttöaika on

(a) enintään 10 vuotta ja lasketaan alkavaksi avustuksen maksamisesta (13§ 3 momentti) tai

(b) ilman erityistä määräystä 30 vuotta ja lasketaan avustuksen myöntämisestä. Avustusasetuksessa tai avustuspäätöksessä voidaan kuitenkin asettaa tätä lyhyempikin käyttöaika, jos se on perusteltua avustuksen käyttötarkoituksen kannalta (13§ 4 momentti).

Lausunnolla olevan asetusluonnoksen 9§:n 1 momentin mukaan avustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaika on aina poikkeuksetta 20 vuotta ja se lasketaan alkavaksi "avustuksen avustuspäätöksessä määritellystä käyttövuodesta". Selvää ei ole, mitä tarkoitetaan "avustuksen avustuspäätöksessä määritellyllä käyttövuodella". Ilmaisuu liittyy siihen, miten monivuotisissa avustuspäätöksissä avustusten jaksotus on ajateltu sanoitettavan. Tämä tulisi avata asetuksen perusteluissa. Joka tapauksessa pykäläluonnoksen muotoilu jättää epäselväksi sen, mistä ajankohdasta käyttöaika tarkkaan ottaen tulisi laskettavaksi.

Valtionavustuslain ajatuksena on, että avustusviranomaisen investointiavustusta myöntäessään harkitsee ja päättää, mikä aika avustuksen kohteena olevaa omaisuutta on käytettävä avustuspäätöksessä määritellyyn tarkoitukseen, jotta tarkoitus toteutuu. Käyttöaika lasketaan joko avustuksen myöntämisestä tai maksamisesta. SOSTE esittää, että avustusasetuksessa säädetään vastaavasti.

SOSTE pitää hyvänä sitä, että avustusasetuksessa kiinteän omaisuuden, rakennuksen tai rakennuksessa olevan huoneiston hankintaan, rakentamiseen tai perusparannukseen myönnetyn avustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaika on määritetty valtionavustuslain 30 vuotta lyhyemmäksi 20 vuodeksi. Sen sijaan emme näe syytä siihen, että asetuksessa on poistettu valtionavustuslain suoma mahdollisuus määrittää aika tätäkin lyhyemmäksi, jos se on perusteltua avustuksen käyttötarkoituksen kannalta. Avustusviranomaisen harkintavaltaa ei ole tarpeen tällä tavoin rajoittaa.

Edellä sanotun perusteella SOSTE esittää, että asetusluonnoksen 9§:n 1 momentti muutetaan kuuluvaksi seuraavasti: "Jos avustus on myönnetty kiinteän omaisuuden, rakennuksen ja rakennuksessa olevan huoneiston hankintaan, rakentamiseen tai perusparannukseen, omaisuutta ei saa käyttää pysyvästi muussa kuin avustuspäätöksessä määrättyssä tarkoituksessa eikä omaisuuden omistus- tai hallintaoikeutta luovuttaa toiselle 20 vuoden käyttöaikana avustuksen myöntämisestä tai avustuspäätöksessä määritellyn avustuksen käyttövuoden alkamisesta. Avustuspäätöksessä voidaan asettaa lyhyempikin käyttöaika, jos se on perusteltua avustuksen käyttötarkoituksen kannalta."

5. Tähän voitte kirjoittaa kommenttinne liittyen asetusluonnoksen 15 §:ään (Avustusten käyttöaika):

Edelliseen kohtaan 4 viitaten, asetuksen perusteluissa on syytä avata, mistä on kyse, kun puhutaan avustuspäätöksessä määritellystä/ilmoitetusta avustuksen käyttövuodesta.

Pykälän 1 – 4 momenteissa säädetään, että avustusta saadaan käyttää avustuksen myöntämis- tai käyttövuotta seuraavan kalenterivuoden aikana tai erityisistä syistä pidempänä määräaikana. Esitetyssä uudessa 5 momentissa säädetään, että selvitykset avustuksen käytöstä on annettava sanotun kalenterivuoden loppuun mennessä tai pidennetyn määräajan kuluessa uhalla, että oikeus saada maksatus myönnetystä avustuksesta raukeaa. Avustusten käyttöaika ja selvitysten määräaika päättyvät siis samanaikaisesti eli selvitykset tulee antaa jo avustusten käyttöaikana. Onko tarkoitettu näin?

6. Tähän voitte kirjoittaa kommenttinne liittyen asetusluonnoksen 17 §:ään (Selvitys avustuksen käytöstä):

Pykälän 1 momentin perustelujen mukaan tarkoitus on, että vuosiselvityksen yhteydessä tehtävä tuloksellisuusselvitys olisi lähtökohtaisesti aiempaa kevyemmin toteutettava. Momenttiin ei ole kuitenkaan tehty mitään muutoksia, joten tarkoitettuja kevennyksiä ei ole havaittavissa.

Tilintarkastajan raportti (nk. AUP) on järjestöille huomattava taloudellinen ja hallinnollinen rasite. Siksi SOSTE pitää hyvänä 3 momentissa esitettyä tilintarkastajan raportin rajan nostamista 100 000 eurosta 200 000 euroon, mikä lieventää etenkin pienempien järjestöjen taakkaa. STEA on arvioinut, että rajan nostaminen on mahdollista ilman, että se olennaisesti vaikuttaa avustusten käytön valvontaan. SOSTE haluaa kuitenkin esittää kysymyksen, missä määrin raportilla on ylipäättään vaikutusta avustusten käytön valvontaan ja onko se todella tarpeen. AUP-järjestelmä tulee analysoida kokonaisuudessaan ja arvioida, mitä erityisraportoinnilla on aidosti saavutettu, ottaen huomioon, että tilintarkastus kuitenkin kattaa koko järjestön talouden ja toiminnan. Raportin voidaan kokea helpottavan avustusviranomaisten työtä, mutta onko raportoinnista saatu hyöty siihen järjestöiltä kuluvien resurssien arvoinen?

7. Muut mahdolliset havainnot:

Hallitusohjelman mukaan STM:n veikkausvoittovaroista jakamien avustusten ehdot sekä toimintatavat uudistetaan niin, että uuteen järjestelmään voidaan siirtyä vuoden 2021 avustuksissa. Tavoitteena on kansanvaltaisuuden lisääminen jakoprosessissa, autonomian kasvattaminen, järjestöbyrokratian vähentäminen ja resurssien siirto hallinnosta avustuksiin.

SOSTE arvioi, että edellä tässä lausunnossa esiin nostetut positiiviset muutokset ovat askeleita oikeaan suuntaan, mutta riittämättömiä. Jo asetusluonnoksen perusteluissakin todetaan, että

avustuksen saajien näkökulmasta muutokset nykytilanteeseen verrattuna ovat verrattain vähäisiä. Ottaen huomioon asetuksen merkityksen avustuksen saajille SOSTE katsoo, että säädösvalmistelun lähtökohtana olisi pitänyt olla avustuksen saajien näkemysten kartoittaminen jo luonnoksen valmisteluvaiheessa. Siinä yhteydessä olisi tullut huomioida myös tarve uudistaa sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnasta annettua asetusta, mikä on välttämätöntä hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Avustuksen saajien kuuleminen jo luonnosta valmisteltaessa olisi ollut valtioneuvoston säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaista ja linjassa hallitusohjelmassa mainitun lainsäädäntötyön kuulemiskäytäntöjen parantamisen kanssa. Nyt uudistus on valmisteltu yksinomaan virkatyönä, sillä seurauksella, että useita järjestöjen keskeisiä pitämiä kysymyksiä ei ole uudistuksen yhteydessä käsitelty.

SOSTE katsoo, että merkittävin autonomiaa rajaava, toimintaa kangistava ja hallintoa lisäävä tekijä on pysyvien toiminta-avustusten jako yleis- ja kohdennettuihin avustuksiin. Kohdennetun avustuksen käyttö on perusteltua silloin, kun tarkoitus on rahoittaa ainoastaan tiettyä osaa avustuksensaajan säännönmukaisesta toiminnasta. Perusteettomaksi se muuttuu silloin, kun avustusviranomaisen rahoittaa säännönmukaista toimintaa kokonaisuudessaan – tällöin eri avustuslajien yhtäaikainen käyttö vaikeuttaa avustuksensaajan toimintaa. Se voi helpottaa avustuksen myöntäjän tiettyyn avustussummaan kohdentuvaa seurantaa, mutta johtaa siiloutumiseen, joka on paitsi hyödytöntä, myös käytännössä estää toimintojen tarkoituksenmukaista järjestämistä ja resurssien tehokasta käyttöä.

Siksi järjestölle samanaikaisesti myönnettävät yleis- ja kohdennetut avustukset tulee muuttaa yhdeksi toiminta-avustukseksi. Tämä ei tarkoita sitä, että toimintaa ei seurattaisi tai valvottaisi, mutta se tekisi mahdolliseksi ketterämmän toiminnan ja vastaamisen jäsenten tarpeisiin heidän päättämällään tavalla. Samalla eri aloilla toimivien järjestöjen keskinäinen yhdenvertaisuus lisääntyisi, kun nyt rakenteet ja muodot poikkeavat (lähinnä historiallisista syistä) merkittävästi toisistaan.

Yleis- ja kohdennetut avustukset on mainittu avustusasetuksessa, mutta niiden käytöstä ei ole tarkentavaa sääntelyä. Siksi nykyinen käytäntö on muutettavissa avustusviranomaisen omin päätöksin. SOSTE esittää kuitenkin avustusasetukseen tai sen perusteluihin harkittavaksi lisäystä, jossa todettaisiin, että pysyvät toiminta-avustukset tulisi myöntää pääsääntöisesti yhtenä yleisavustuksena ja että yleis- ja kohdennettujen avustusten samanaikaisen käytön tulisi rajoittua poikkeuksellisiin tilanteisiin.

Avustuskäytäntöihin liittyen SOSTE esittää myös, että järjestöille tulisi tehdä mahdolliseksi valita alueellisen toiminnan avustamistapa. Nyt tilanne vaihtelee paljon avustuksensaajittain ja osin vastoin heidän omaa näkemystään. Muutos vähentäisi merkittävästi työtä avustusvalmistelusta. Työ (keskus)järjestöissä lisääntyisi, mutta samalla tulisi mahdolliseksi tehdä painotuksia vapaammin ja saada lisää tehokkuutta toimintaan varsinkin paikallisesti, kun byrokratia jäisi pois.

Avustusviranomaiset rohkaisevat järjestöjä monipuolistamaan varainhankintaansa. Tätä taustaa vasten on vaikea ymmärtää nykyisen avustusasetuksen 11 §:n 3 momenttia ("tarvikkeiden ja julkaisujen myynnistä, tilojen vuokrauksesta ja koulutustoiminnasta tai niihin verrattavasta toiminnasta otetaan hyväksyttävänä kustannuksena huomioon vain toiminnan alijäämä") ja 12 §:ää ("Kohdennettua toiminta-avustusta saadaan käyttää vain avustettavasta toiminnasta aiheutuviin kuluihin vähennettynä toiminnan tuotoilla"). Kyseiset (kenties alun perin historiallisiin syihin perustuvat ja vain STEAn avustamiin järjestöihin kohdistuvat) säännökset eivät rohkaise järjestöjä kehittämään toimintaansa tuottoisampaan suuntaan, vaan niiden vaikutus on lähinnä lannistava. Järjestöille tulisi sallia vähintäänkin läheisesti niiden perustarkoitukseen liittyvän oman toiminnan kohtuullinen tuotto ilman automaattista leikkausta avustukseen. Siksi SOSTE esittää, että ainakin koulutustoimintaa koskeva maininta poistetaan asetuksesta.

Väätämäinen Kirsi
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry