

Avustusjärjestelmän kehittäminen

1. Avustettavan toiminnan määritelmän tarkentaminen

Sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annetun lain mukaan avustuksia voidaan myöntää sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Lain tarkoitus ei rajaudu välittömään kohtaavaan työhön, vaan sosiaalista hyvinvointia ja terveyttä voidaan edistää myös esimerkiksi neuvonnalla, asiantuntijatyöllä, viestinnällä, koulutuksella, koordinaatiolla ja kohderyhmien asemaa edistävällä yhteiskunnallisella vaikuttamistyöllä.

Vuoden 2027 avustuskriteereistä käyty julkinen keskustelu on osoittanut, että asetusta on tarpeen täsmentää. Avustuskelpoisuutta ei tule ratkaista yksinomaan toiminnan muodon tai järjestön aseman perusteella. Vaikuttamistyö, neuvonta tai katto- ja keskusjärjestötoiminta voi olla lain tarkoittamaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä silloin, kun se edistää kohderyhmien oikeuksia osallisuutta, toimintakykyä tai palvelujen ja tuen saavutettavuutta.

Avustusasetuksen 2 §:ään tulisi lisätä seuraava uusi momentti:

“Avustettavana toimintana voidaan pitää myös neuvontaa, asiantuntijatyötä, viestintää, koulutusta, toiminnan koordinaatiota ja yhteiskunnallista vaikuttamistyötä, jos toiminta edistää sosiaalista hyvinvointia tai terveyttä. Avustusta ei saa jättää myöntämättä yksinomaan sillä perusteella, että kyse on valtakunnallisesta, alueellisesta, keskusjärjestön tai kattojärjestön toiminnasta taikka edellä tarkoitettua toiminnan muodosta.”

Säännöksen tarkoituksena ei ole rajoittaa valtionapuviranomaisen harkintavaltaa arvioida toiminnan tarvetta, tuloksellisuutta, kustannusten kohtuullisuutta tai käytettävissä olevaa määrärahaa. Tarkoituksena on varmistaa, ettei lain tarkoitusta toteuttavaa toimintaa rajata avustusten ulkopuolelle kategorisesti pelkän toimintamuodon tai järjestörakenteen perusteella.

2. Kohti ehjempää avustuskokonaisuuksia

Siirtyminen suurempiin avustuskokonaisuuksiin vastaa hallituksen kehysriihessä asetettuja tavoitteita. Kehysriihessä 2025 hallitus on jo päättänyt siirtyä STEA-avustuksissa kohti yleisavustuspainotteisuutta. **Avustusasetuksen** (Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta (1059/2023)) **10 §:ään olisi tehtävä lisäys**, jonka mukaan toiminta-avustukset tulee myöntää pääsääntöisesti yhtenä yleisavustuksena ja että yleisavustuksen ja kohdennettujen yleisavustusten samanaikaisen käytön tulee rajoittua poikkeuksellisiin tilanteisiin.

Pykälämuotoilu:

“Avustus myönnetään tuen saajalle yhtenä yleisavustuksena, ellei yksittäistapauksessa ole erityisiä syitä useamman yleisavustuksen samanaikaiseen käyttöön.”

Merkittävin sote-järjestöjen autonomiaa rajaava, toimintaa kangistava ja hallintoa lisäävä tekijä on niiden vuosittaisten toiminta-avustusten jakaminen useisiin yleisavustuksiin. Joillakin järjestöillä on yleisavustus ja useita kohdennettuja yleisavustuksia, toisilla yksi tai useampia kohdennettuja yleisavustuksia.

Tällä hetkellä valtaosa sote-järjestöille myönnettyistä avustuksista on kohdennettuja yleisavustuksia. Samalla avustuksen saajalla voi olla toistakymmentä erillistä STEA-avustusta. Tämä useiden yleisavustusten samanaikainen käyttö lisää huomattavasti hallinnollista taakkaa, koska jokaista avustusta pitää hakea ja seurata ja siitä raportoida vuosittain erikseen, samalla kun työntekijä- ja muut resurssit pitää jakaa avustuskohdeittain. Samalla se johtaa avustuksen saajan toimintojen turhaan siiloutumiseen. Siiloutuminen haittaa toiminnan tarkoituksenmukaista järjestämistä ja resurssien käyttöä.

Jos järjestöjen hallintoa halutaan keventää ja niiden mahdollisuuksia painottaa toimintaa kulloisenkin tarpeen mukaan lisätä, tehokkain keino siihen on myöntää avustuksia suurempina kokonaisuuksina. Tästä näkökulmasta **kaikkein tehokkain menettely olisi yhdistää kunkin järjestön yleisavustukset ja kohdennetut yleisavustukset yhdeksi yleisavustukseksi.**

Avustusjärjestelmän tulee ohjata avustuksen saajaa tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen toiminnan järjestämiseen. Avustuksen tehokkaan käytön ja raportoinnin kannalta yksi avustus on lähtökohtaisesti aina parempi vaihtoehto kuin monta pienempää avustusta.

Kohdennetun yleisavustuksen käyttö on perusteltua vain silloin, kun viranomaisen on tarkoitus rahoittaa ainoastaan tiettyä rajoitettua osaa avustuksen saajan toiminnasta muun osan jäädessä avustamatta. Jos siis avustusviranomaisen rahoittaa saajan säännönmukaista toimintaa kokonaisuudessaan, lähtökohtana tulisi aina olla yksi kohdentamaton yleisavustus.

3. Oman varainhankinnan edistäminen

Nykyisillä linjauksilla estetään se, että avustuksella rahoitettavaa toimintaa vahvistettaisiin, laajennettaisiin tai kehitettäisiin tai esimerkiksi päättyvän hankkeen seuraava vaihe mahdollistettaisiin itse kerätyillä lisävaroilla.

Varainhankinnan helpottamiseksi avustusetuksen 9 §:ään on lisättävä seuraavanlainen säännös:

”Järjestö voi käyttää saamastaan valtionavustuksesta kymmenen prosenttia (10 %) avustettuun toimintaan välittömästi liittyvään varainhankintaan, kuitenkin vähintään 3000 ja korkeintaan 60000 euroa kunakin kalenterivuonna.”

Hallitusohjelman mukaan ”selvitetään mahdollisuuksia kehittää kansalaisjärjestöjen omaa varainhankintaa”. Järjestöjen varainhankintaa koskevassa selvityksessä <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164718> todetaan, että valtionapuviranomainen voi harkintansa mukaan myöntää järjestölle valtionavustuksen myös varainhankintaan käytettäväksi. Harkinnassa on arvioitava julkisten varojen käyttöä ja otettava huomioon valtionavustusten myöntämiseen liittyviä reunaehtoja.

STM:n nykyisen linjauksen mukaan pienintäkään osaa avustuksesta tai avustetusta toiminnasta ei saa käyttää varainhankintaan. Tilanne on ristiriitainen, koska järjestöjen odotetaan kehittävän omaa varainhankintaansa, mutta siihen ei myönnetä mitään resursseja.

Varainhankinta on resursseja vaativaa työtä. Nykyisen tiukan linjan takia varainhankinta on mahdollista ainoastaan niille (varakkaimmille) järjestöille, joilla on jo omia varoja investoitavaksi varainhankintaan. Eniten avustuksista riippuvaisilla järjestöillä on vähiten mahdollisuuksia alkaa kehittää muuta varainhankintaa.

4. Avustettuun toimintaan kohdistettava lisärahoitus ei saa vähentää myönnettyä avustusta

Avustusasetuksen 10 ja 11 §:t on muotoiltava täsmällisemmin:

Nykyinen muotoilu: ”Kohdennettua yleisavustusta saadaan käyttää vain avustettavasta toiminnasta aiheutuviin kuluihin vähennettynä toiminnan tuotoilla”.

UUSI EHDOTUS: 10 § 4 momentti: ”Kohdennettua yleisavustusta saadaan käyttää vain avustettavasta toiminnasta aiheutuviin kuluihin vähennettynä kyseisestä toiminnasta saatavilla tuotoilla. Toiminnan tuottoina ei pidetä kyseiseen toimintaan kohdennettavia testamentti- tai muita lahjoituksia tai avustuksen saajan muusta lähteestä peräisin olevia tuloja, joita saaja käyttää kyseiseen toimintaan, vaan ne on katsottava avustuksen saajan omarahoitusosuudeksi.”

Nykyinen muotoilu: ”Investointi- ja hankeavustusta saadaan käyttää vain avustettavasta investoinnista tai hankkeesta aiheutuviin kuluihin vähennettynä hankkeen tuotoilla”.

UUSI EHDOTUS: 11 §:n 1 momentti: ”Investointi- ja hankeavustusta saadaan käyttää vain avustettavasta investoinnista tai hankkeesta aiheutuviin kuluihin vähennettynä hankkeesta saatavilla tuotoilla. Hankkeen tuottoina ei pidetä kyseiseen toimintaan kohdennettavia testamentti- tai muita lahjoituksia tai avustuksen saajan muusta lähteestä peräisin olevia tuloja, joita saaja käyttää kyseiseen toimintaan, vaan ne on katsottava avustuksen saajan omarahoitusosuudeksi.”

Avustusjärjestelmän tulee mahdollistaa se, että tiettyyn toimintaan voidaan suunnata järjestön omia tai ulkopuolisia varoja ilman, että ne automaattisesti vähennetään järjestölle myönnetystä avustuksesta.

Nykyisessä käytännössä STM/STEA lukee toiminnan tuotoksi poikkeuksetta kaikki tulot, jotka kohdistuvat tiettyyn toimintaan, vaikka itse toiminta ei olisi niitä saanut aikaiseksi. Jos esimerkiksi joku yksityishenkilö haluaa tehdä lahjoituksen johonkin tiettyyn hyvänä pitämäänsä toimintaan, kyseinen lahjoitus vähennetään samaan toimintaan myönnetystä avustuksesta. Näin lahjoitus jää merkityksettömäksi.

Tämä ei rohkaise ketään tekemään lahjoituksia, koska kukaan tai mikään taho ei halua tehdä merkityksettömiä lahjoituksia. Siten se, että kaikki avustettuun toimintaan kohdistuvat ulkopuoliset tulot leikataan pois avustuksista, on omiaan tyrehdyttämään järjestöjen mahdollisuuksia rahoituspohjansa laajentamiseen. **Toiminnan tai hankkeen tuotoksi tulee tulkita ainoastaan kyseisen toiminnan tai hankkeen suoranaisesti synnyttämät tulot, ei muita siihen kohdennettavia varoja. Kaikki avustuskohteelle hankittu muu tuotto on katsottava omarahoitusosuudeksi.**

5. Avustuspäätöksiin liittyvä päätöksenteko

STEA-avustukset muodostavat vuonna 2027 avustustasoon kohdistuneista leikkauksista huolimatta edelleen noin 190 miljoonan euron suuruisen määrärahan valtion talousarviossa. Kyse on taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävästä avustuskokonaisuudesta, jonka kohdentamisella on laajoja vaikutuksia järjestöjen toimintaedellytyksiin, kansalaisyhteiskunnan rakenteisiin sekä sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Tällä hetkellä avustusten myöntämisestä päättää sosiaali- ja terveysministeriö STEAn valmisteleman avustusehdotuksen pohjalta. Etenkin tilanteessa, jossa avustusmääräraha vähenee merkittävästi ja sen kohdentamisesta joudutaan tekemään voimakkaasti linjaavia ratkaisuja, päätöksen yhteiskunnallinen merkitys korostuu. Tämän vuoksi vuotuista avustusehdotusta ja siihen tehtäviä olennaisia muutoksia ei tulisi käsitellä yksinomaan yhden ministeriön sisäisenä päätöksentekona, vaan asian tulisi ennen päätöksentekoa käydä valtioneuvostotason taloudellisessa ja poliittisessa arvioinnissa.

Avustusasetukseen tulisi lisätä uusi 3 a § seuraavasti:

“3 a § Avustusehdotuksen käsittely raha-asiainvaliokunnassa

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen laatima vuotuinen avustusehdotus sekä siihen tehtävät olennaiset muutokset on käsiteltävä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ennen valtionavustusten myöntämistä koskevan päätöksen tekemistä.”

Säännös ei muuttaisi sosiaali- ja terveysministeriön asemaa valtionapuviranomaisena eikä siirtäisi päätösvaltaa raha-asiainvaliokunnalle. Sen tarkoituksena olisi varmistaa, että taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävää avustuskokonaisuutta koskevat keskeiset linjaukset käsitellään valtioneuvostotasolla ennen avustuspäätösten tekemistä.

Lisätietoja:

pääsihteeri Vertti Kiukas, vertti.kiukas@soste.fi, p. 040 592 4287

lakimies Kirsi Väättäminen, kirsi.vaatamoinen@soste.fi, p. 040 839 7913