

20/2011

Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset

Lausuntoyhteenvedo selvityksestä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

20/2011

Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset

Lausuntoyhteenveto selvityksestä

5.4.2011

Julkaisun nimi	Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset Lausuntoyhteenveto selvityksestä
Tekijä	Oikeusministeriö, Demokratia- ja kieliasioiden yksikkö
Oikeusministeriön julkaisu	20/2011 Mietintöjä ja lausuntoja
OSKARI numero	OM 2/52/2010
ISSN-L	1798-7105
ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (PDF)	978-952-259-079-4
URN	URN:ISBN: 978-952-259-079-4
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN: 978-952-259-079-4
Asia- ja avain- sanat	julkinen rahoitus, julkinen palvelu, järjestöt, verotus, avustukset
Tiivistelmä	<p>Lausuntokierros "Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset" -selvityksestä järjestettiin 2.2.2011 – 3.3.2011. Joillekin tahoille annettiin pyydettyä lisäaikaa. Lausunto-kierroksella annettiin yhteensä 46 lausuntoa. Lista lausunnon antaneista tahoista on yhteenvedon liitteenä.</p> <p>Lausunnon antajat suhtautuivat pääosin myönteisesti selvityksen tekoon. Selvityksen aihepiiriä pidettiin yhteiskunnallisesti merkittävänä, ja monissa lausunnoissa kommentoitiin selvityksen luovan edellytyksiä suomalaisen kansalaisyhteiskunnan vahvistamiselle.</p> <p>Järjestöt pitivät tärkeänä sitä, että selvityksen esityksiä ryhdytään määrätietoisesti toteuttamaan muun muassa kirjaamalla niitä tulevaan hallitusohjelmaan. Useissa järjestöjen lausunnoissa tuotiin esiin, että esitysten läpiviemisessä ei tule olla lähtökohtana kustannusneutraalisuus. Sekä viranomaistahot että järjestöt katsoivat, että joidenkin esitysten toteuttaminen vaatii lisäresursseja.</p> <p>Ministeriöt suhtautuivat myönteisesti selvityshenkilöiden esitykseen kansalaisyhteiskunnan kehitystoimenpiteiden valmistelussa ja toteuttamisessa tehtävästä poikkihallinnollisesta yhteistyöstä. Myös järjestöjen ja hallinnon vuorovaikutuksen kehittäminen ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioiden avulla oli yleisesti hyväksytty näkemys. Ministeriöt kannattivat lisäksi avustusjärjestelmien koordinoitua tehostamista, menettelytapojen yhdenmukaistamista ja sähköisen asioinnin mahdollistamista.</p>

5.4.2011

Publikationens titel	Organisationers ekonomiska verksamhetsförutsättningar Sammandrag av utlåtandena om utredningen
Författare	Justitieministeriet, Demokrati- och språkenheten
Justitieministeriets publikation	20/2011 Betänkanden och utlåtanden
OSKARI nummer	OM 2/52/2010
ISSN-L	1798-7105
ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (PDF)	978-952-259-079-4
URN	URN:ISBN: 978-952-259-079-4
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-079-4
Sak- och nyckelord	offentlig finansiering, offentliga tjänster, organisationer, beskattning, understöd
Referat	<p>Om utredningen om organisationers ekonomiska verksamhetsförutsättningar ordnades en remissbehandling under tidsperioden 2.2.2011 – 3.3.2011. På begäran beviljades några remissinstanser förlängd tid för att lämna sitt utlåtande. Det inkom totalt 46 utlåtanden. En förteckning över instanserna som lämnade utlåtande ingår som bilaga till detta sammandrag.</p> <p>Remissinstanserna förhöll sig i huvudsak positivt till utarbetandet av utredningen. Utredningens tema ansågs vara samhällligt betydande och i flera av utlåtandena konstaterades att utredningen skapar förutsättningar att stärka det finländska medborgarsamhället.</p> <p>Organisationerna ansåg det vara viktigt man aktivt börjar genomföra förslagen som framförs i utredningen, bland annat genom att de skrivs in i det kommande regeringsprogrammet. Många av organisationerna lyfte fram att det vid genomförandet av förslagen inte ska utgå från kostnadsneutralitet. Både myndigheterna och organisationerna ansåg att genomförandet av vissa av förslagen kräver extra resurser.</p> <p>Ministerierna förhöll sig positivt till utredningspersonernas förslag om tväradministrativt samarbete vid beredningen och genomförandet av åtgärderna för att utveckla medborgarsamhället. Också utvecklandet av samspelet mellan organisationerna och förvaltningen genom ministeriernas medborgarorganisationsstrategier understöddes i allmänhet. Ministerierna stödde dessutom förslagen om att effektivisera samordningen av understödssystemen, skapa enhetligare förfaranden och möjliggöra elektroniska tjänster.</p>

SISÄLLYS

JOHDANTO	9
1 YLEISET KOMMENTIT SELVITYKSESTÄ	10
1.1 Ministeriöt	10
1.2 Järjestöt	12
1.3 Suomen Kuntaliitto ja maakuntien liitot	13
1.4 Muut tahot	13
1.5 Tutkimuslaitokset	14
2 POLITIIKKATASON KYSYMYKSET	15
2.1 Kansalaisyhteiskunnan kehittämiskysymysten koordinoituvastuu	15
2.2 Ohjelmaerusteinen rahoitus	15
2.3 Palvelutoiminnan selkeyttäminen	16
2.4 Työllistämiseen liittyvät kysymykset	17
2.5 Verotus ja varainhankinta	17
2.6 Rahapeliyhtiöiden asema	19
3 JÄRJESTÖ- JA KANSALAISTOIMINNAN AVUSTAMINEN JULKISISTA VAROISTA	20
3.1 Kansalliset toiminta-avustukset	20
3.2 EU-avustukset	23
4 MUUT KYSYMYKSET	24
4.1 Avustus- ja tukitoiminnot	24
4.2. Säännöllinen kartoitus järjestöjen rahavirroista, toiminnan volyymin ja vapaaehtoistyön määrästä	25
LIITE 1	
Lista lausunnon antaneista tahoista	26

JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti 6.5.2010 selvityshenkilöt, FT Aaro Harjun ja YTT Jorma Niemelän, tehtävänään tuottaa konkreettisia esityksiä julkisen vallan toimenpiteiksi, joilla kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan KANEn valmistelussa paikannettuja järjestöjen julkiseen rahoitukseen liittyviä ongelmakohtia voidaan korjata. Selvitystyön käynnistämisestä päätettiin osana valtioneuvoston 4.2.2010 tekemää periaatepäätöstä demokratian edistämisestä Suomessa ja selvityshenkilötyön sisältöä ja toteutusta konkretisoitiin hallituksen iltakoulussa 17.2.2010.

Toimeksiannon mukaan selvityshenkilöiden pääasiallinen tehtävä oli konkretisoida julkisen vallan toimia järjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi aihetta aiemmin selvittäneiden työryhmien ja toimikuntien keskeisten ehdotusten pohjalta. Selvityshenkilöt voivat myös tehdä esityksiä kuntatason avustuskäytäntöjen kehittämiseksi. Selvitystyösä on huomioitu myös ulkomailla toimivien järjestöjen taloudellisiin toimintaedellytyksiin ja tukemiseen liittyvät erityispiirteet sekä maahanmuuttajajärjestöjen tarpeet.

Lausuntokierros ”Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset” -selvityksestä järjestettiin 2.2.2011 – 3.3.2011. Joillekin lausujatahoille annettiin pyydettäessä lisäaikaa. Lausuntokierroksella annettiin yhteensä 47 lausuntoa. Lista lausunnon antaneista tahoista on liitteenä yhteenvedossa. Avoin kansalaiskeskustelu järjestettiin otakantaa.fi keskustelufoorumilla 8.2.2011 – 3.3.2011 välisenä aikana.

Lausunto oli mahdollista antaa sähköisenä. Lausuntokierros oli avoin ja siitä tiedotettiin ministeriön verkkosivuilla. Ministeriöille, järjestöille sekä joukolle muita relevantteja toimijoita lähetettiin suoraan lausuntopyynnöt.

Lausuntokierroksella annetut lausunnot ovat luettavissa valtion hankerekisteri HAREsta (http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iid=17444&tVNo=4&sTyp=Selaus). Kansalaiskeskustelun kommentit ovat luettavissa Otakantaa.fi – verkkopalvelun arkistosta. (www.otakantaa.fi)

Tässä lausuntoyhteenvedossa esitellään tiivistetysti lausuntopalaute selvityksen rakenteen mukaisessa järjestyksessä. Useassa palautteessa oli samankaltaisia kommentteja selvityksen sisällöstä. Näiltä osin yksittäisiä lausujia ei ole mainittu, vaan palautteesta puhutaan yleisemmässä mielessä.

1 YLEISET KOMMENTIT SELVITYKSESTÄ

Lausunnonantaneet tahot suhtautuivat pääosin myönteisesti selvityksen tekoon. Pidettiin tärkeänä, että tähän yhteiskunnallisesti merkittävään asiaan on kiinnitetty huomiota. Monissa lausunnoissa kommentoitiin selvityksen luovan edellytykset suomalaisen kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi, etenkin järjestöjen toimintaedellytysten parantamisen osalta.

Selvityksen ehdotukset ovat suurimmalta osin sellaisia joihin järjestöt yhtyvät. Järjestöjen ja viranomaisten näkemyksen mukaan osaa ehdotuksista ei kuitenkaan voida toteuttaa ilman taloudellisia lisäresursseja. Useissa järjestöjen lausunnoissa tuotiinkin esiin, että esitysten läpiviemisessä ei tule olla lähtökohtana kustannusneutraalisuus. Uudistusten ei tule vaarantaa järjestöjen nykyisiä taloudellisia toimintaedellytyksiä. Järjestöjen mielestä selvityksen toimenpiteitä on ryhdyttävä määrätietoisesti myös toteuttamaan muun muassa kirjaamalla niitä tulevaan hallitusohjelmaan.

Ministeriöiden näkökulmasta taas yleisesti hyväksyntää saaneiksi kohdiksi nousivat esimerkiksi julkisen vallan velvollisuus hallinnonalat ylittävään yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan kehitystoimenpiteiden valmistelussa ja toteuttamisessa. Järjestöjen ja hallinnon vuorovaikutuksen kehittäminen esimerkiksi ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioiden avulla oli myös yleisesti hyväksytty näkemys. Ministeriöiden lausunnoista nousi esiin positiivinen suhtautuminen avustusjärjestelmien koordinoinnin tehostaminen, menettelytapojen yhdenmukaistaminen ja sähköisen asioinnin mahdollistaminen. Ministeriöiden näkökulmasta täysin yhtenäisten käytäntöjen luominen avustusten hakemiseen nähdään kuitenkin vaikeaksi.

1.1 Ministeriöt

Valtioneuvoston kanslian mukaan raportti on hyvä selvitys kansalaisjärjestöjen rahoitukseen liittyvistä kehittämistarpeista. Kanslia pitää hyvänä valittua tapaa esittää paitsi politiikkatasoisia suosituksia, myös konkreettisia ehdotuksia julkisen vallan toimenpiteiksi järjestöjen toimintaedellytysten parantamiseksi. Kanslia pitää tärkeänä raportissa esiin nostettua julkisen vallan velvollisuutta hallinnonalat ylittävään yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan kehitystoimenpiteiden valmistelussa ja toteuttamisessa. Myös järjestöjen ja hallinnon vuorovaikutusta ja yhteydenpitoa on syytä kehittää jatkossakin, esimerkiksi ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioiden kautta.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että selvityksessä on tuotu kattavasti esille nykyiset ongelmat sekä kehittämistarpeet. Ehdotusten katostaan edistävän tietoyhteiskuntakehitystä ja luovan laajoja tuottavuushyötyjä. Yhtenäinen tietojärjestelmä helpottaa tietojen saamista eri viranomaisten myöntämistä avustuksista.

Maa- ja metsätalousministeriön mielestä on pidettävä hyvänä asiana, että oikeusministeriö ja muut vastuutahot ovat alkaneet toteuttaa eri tavoin demokratian edistämisestä Suomessa annettuun valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyviä toimenpideehdotuksia. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että maaseudun elinvoimaisuuden

kannalta merkittävä kysymys on palvelut, niiden saatavuus ja turvaaminen. Maaseudun palvelujen tarjoamisessa järjestöillä on yhä merkittävämpi rooli, mutta viime vuosien verotuskohtelu ja hankintalain tulkinnat ovat ajamassa järjestöt pois palvelujen tuottamisesta. Harvaan asuttujen alueiden palveluiden kannalta on tärkeää miettiä, miten järjestetään ja rahoitetaan ne yhteiskunnan kannalta keskeiset harvaan asutun maaseudun palvelut, joiden tuottaminen markkinaehtoisesti ei ole mahdollista, ja johon julkisen sektorin resurssit eivät riitä.

Puolustusministeriö toteaa lausunnossaan, että selvitysmiesten esitykset ovat omiaan edistämään kansalaistoimintaa ja vahvistamaan demokratiaa.

Sisäasiainministeriön mukaan selvitysmiesten raportti tarttuu moniin tärkeisiin ongelma-alueisiin, joita liittyy järjestöjen toimintaan yleisemmin, sekä aivan erityisesti maahanmuuttajajärjestöjen työhön.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö katsoo, että sosiaali- ja terveysjärjestöjen perustoiminnan tukemiseen suunnattu julkinen tuki on riittävä nykyisellä tasolla. Summa on ollut viime vuosina kasvussa. *STM* kannattaa avustujajärjestelmien koordinoimisen tehostamista, menettelytapojen yhdenmukaistamista samoin kuin sähköistä asiointia. Täysin yhtenäisiin käytäntöihin avustusten hakemisessa lienee hankala päästä, mutta suunta on oikea. Sähköinen asiointi vähentää avustuspäätösten valmistelussa ja valvonnassa tehtävää teknisluonteista paperityötä. Vapautuva työpanos voidaan suunnata avustushakemusten etukäteisarviointien tehostamiseen ja avustusten käytön seurannan lisäämiseen. Voimavaroja voidaan suunnata enemmän myös avustuksilla rahoitetun toiminnan tuloksellisuuden arviointiin.

Ympäristöministeriön mukaan selvityksessä on ennakkoluulottomasti tuotu esille uusia ratkaisuja kansalaistoiminnan edellytysten parantamiselle. Selvityksen kohderyhmät ovat painottuneet sosiaali- ja terveysalan järjestöihin ja esimerkiksi ympäristöalan järjestöt ovat jääneet vähälle huomiolle. Tämä puute heijastuu *ympäristöministeriön* mielestä myös selvitysmiesten esittämiin ehdotuksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan selvitysmiehet ovat käsitelleet monipuolisesti järjestöjen taloudellisia toimintaedellytyksiä. Selvitykseen on koottu monentasoisia asioita, sekä pieniä että suuria. Kehittämisesityksiä on useita kymmeniä. Osa esityksistä edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia, osa vaatii lisärahoitusta. Toisaalta osa esityksistä on toteutettavissa melko vähäisin toimenpitein toimintamalleja uudistamalla. Ministeriö toteaa myös, että selvitys toimii hyvänä taustaselvityksenä jatkovalmistelulle, jonka kuluessa esitysten toteuttaminen on priorisoitava ja muutosten edellyttämät toimenpiteet arvioitava nyt esitettyä tarkemmin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että lähtökohtaisesti useat selvityksessä esitetyt toimenpide-ehdotukset ovat oikeansuuntaisia. Ministeriö pitää lukua 3 erittäin hyvänä kuvauksena ja muistilistana kaikille yleisavustuksia myöntäville viranomaisille. Pyrkimys läpinäkyvyyteen ja puolueettomuuteen avustuspäätöksissä on kannatettava ehdotus, samoin päätös-, raportointi- ja maksatuspäätösten sähköistäminen. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti olisi suositeltavaa, että prosessit ja kriteerit saataisiin yhden-

mukaistettua eri myöntämisorganisaatioiden kesken. Ministeriöiden yhteinen sähköinen portaali on kannatettava ajatus yhdenmukaistamis-pyrkimyksessä.

Ulkoasiainministeriö lausuu, että selvitys on ministeriön kannalta varsin ajankohtainen ottaen huomioon tuoreen kehityspoliittisen kansalaisyhteiskuntalinjauksen toimeenpanon käynnistymisen.

Ministeriö pitää selvitystä erittäin tarkoituksenmukaisena ja hyödyllisenä ajatellen Suomessa toimivien järjestöjen taloudellisten toimintaedellytysten turvaamista ja edelleen kehittämistä sekä viranomaistoiminnan yhtenäistämistä. *Ulkoasiainministeriö* kuitenkin huomauttaa, että koska selvitys käsittelee ymmärrettävistä syistä lähes yksinomaan järjestöjen toimintaa Suomessa, on sen tuottama lisäarvo kehitysyhteistyön järjestötoiminnan kannalta rajallinen. Lisäksi ministeriö pitää valitettavana, ettei selvityksen yhtenä perustana toiminut järjestöille osoitettu ”pikakysely” sisältänyt erityisesti kehitysyhteistyön parissa toimivia järjestöjä.

Valtiovarainministeriö kannattaa selvityshenkilöiden ehdotusta, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tulee huolehtia rahoitusjärjestelmien muutosten yhteydessä palveluiden turvaamisesta ja niiden rahoituksen jatkuvuudesta, mutta toteaa, että yleisesti ottaen yhteiskunnan palveluja ja niiden rahoitusta tulee tarvittaessa voida myös supistaa. Ministeriö huomauttaa, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoite on nimenomaan palvelujen turvaaminen kaikkialla maassa. Kuntalakiuudistuksen yhteydessä on tarkoitus lisäksi katsoa, miten kunnallishallintoa voitaisiin kehittää demokratian ja kansalaisjärjestöjen näkökulmasta.

1.2 Järjestöt

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto STKL:n mukaan selvityksen ehdotukset ovat suurimmalta osin sellaisia joihin *STKL* yhtyy. *STKL:n* näkemyksen mukaan osaa ehdotuksista ei kuitenkaan voida toteuttaa ilman taloudellisia lisäresursseja ja niiden eteenpäinviemiseksi ei pidä ottaa lähtökohdaksi kustannusneutraalisuutta.

Muut sosiaali- ja terveysalan järjestöt ovat samoilla linjoilla *STKL:n* kanssa. Myös muiden sektoreiden järjestöjen suhtautuminen selvitykseen oli poikkeuksetta yleisellä tasolla hyvinkin positiivista. Kautta linjan korostettiin ensiksi selvityksen tekemisen tärkeyttä ja sen esiin nostamien kysymysten merkityksellisyyttä, sekä toiseksi sitä, että selvityksen esitysten toimeenpano ja erillisen kansalaisyhteiskuntaa käsittelevän kohdan kirjaaminen hallitusohjelmaan ovat kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen tulevaisuuden kannalta avain asemassa.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa ry:n mukaan elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä tulee vaalia, ja sen itseisarvo tulee huomioida. *Käsi- ja taide-teollisuusliitto TAITO ry* huomauttaa, että selvitys painottaa syrjäytyneiden osallisuuden vahvistamista. *TAITO ry:n* mukaan tämä on tärkeää, mutta yhtä lailla oleellista on turvata myös muille kansalaisille järjestöjen palveluiden saatavuus.

Suomen setlementtiliiton mukaan selvityksessä on otettu esille kansalaisjärjestöjen toimintatavoitteiden kannalta keskeiset kehittämistarpeet. *Setlementtiliitto* on samaa mieltä selvityshenkilöiden kanssa siitä, että kansalaistoiminnan edistäminen, demokratian vahvistaminen ja syrjään jäävien osallisuuden kehittäminen ovat tärkeitä, ja että ne edellyttävät suunnitelmallista kehitys- ja muutostyötä.

1.3 Suomen Kuntaliitto ja maakuntien liitot

Suomen Kuntaliitto näkee, että tietyistä selvityksen esityksistä olisi hyötyä järjestöjen lisäksi myös kunnille. *Kuntaliitto* kannattaa muun muassa järjestöjen palvelutuotannon mahdollisuuksien selkiyttämistä, kuntien avustusprosesseihin luotavaa yhtenäistä sähköistä järjestelmään sekä kansalaisjärjestöjen huomioimista kuntien strategiatyössä. Järjestöjen katsotaan edistävän paikallistasolla kuntalaisten viihtyvyyttä, hyvinvointia ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Sen sijaan *Kuntaliitto* vastustaa valtionavustusten kautta tapahtuvaa valtion ohjauksvallan lisäämistä.

Maakuntien liitot suhtautuivat yleisissä kommentteissaan selvitykseen myönteisesti. Liitoissa koettiin että selvityksen tekeminen oli merkityksellistä ja sen esiin nostamat kysymykset tärkeitä järjestöjen taloudellisten toimintaedellytysten turvaamisen kannalta. *Etelä-Karjalan liiton* lausunnon mukaan huoli kansalaisyhteiskunnan toimivuudesta kansalaisjärjestötoiminnan hiipumisen ja uusien, nykyjärjestelmien tavoittamattomissa olevien kansalaisvaikuttamisen muotojen vuoksi on aiheellinen. Liiton mukaan selvityksen ehdotus kokonaisuohjelman luomisesta on lähtökohdiltaan oikea.

1.4 Muut tahot

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän mukaan selvityksen toimenpiteitä on ryhdyttävä määrätietoisesti myös toteuttamaan. Tämä on huomioitava erityisesti juuri nyt, kun eduskuntavaalit ovat edessä ja hallitus vaihtumassa, jotta pitkäjänteinen ja johdonmukainen työ järjestöjen toimintaedellytysten parantamiseksi jatkuisi. Samalla on huolehdittava siitä, että Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEn työ jatkuu keskeytyksettä ja nykyistä paremmin resursoituna hallituskausien vaihtuessa.

Selvityksestä lausunnon antaneiden neuvottelukuntien, *ETNON* ja *NUORAN*, mukaan selvitys on tärkeä ja ajankohtainen, sen käsittelemät aiheet ovat suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkityksellisiä. *Etnisten suhteiden neuvottelukunta*, *ETNON* mukaan selvityksessä käsitellyt aiheet ovat maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen kannalta tärkeitä.

Nuorisoasiain neuvottelukunta *NUORA* tuo omassa lausunnossaan esiin nuorten roolin. *NUORAN* mukaan yhtenä huolenaiheena selvityksessä näyttää jälleen olevan se, etteivät nuoret ole halukkaita jatkamaan sellaista järjestötoimintaa, jota heille valmiina haluttaisiin tarjota. Miksi valmiiseen pöytään sitten tulisi ylipäättään istua? Samaan hengenvetoon puhutaan kansalaistoiminnan vapaudesta. *NUORAN* käsityksen mukaan nuoret tart-

tuvat heitä kiinnostavaan toimintaan, oli sitten kyse yhdistysten sihteerin tehtävistä tai toimitilojen kunnostamisesta. Kansalaistoiminta on murroksessa, nyt ja jatkuvasti. Selvitysmiesten raportti ja siinä oleva eri rahoitusmahdollisuuksien esittely ja niiden perusteiden selvitys voivat hieman muokattuna hyödyttää kansalaisjärjestöjä. Samalla selvitys valaisi hyvin konkreettisesti millaisesta viidakosta hakujärjestelmien osalta on kysymys, vaikka selvityksessä käsiteltiin vain julkisen rahoituksen perusteita ja anomistapoja.

1.5 Tutkimuslaitokset

Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden laitos huomauttaa lausunnossaan, että vaikka selvitys ottaa muuten laajasti huomioon järjestökentän, ei selvityksessä kiinnitetä naisjärjestöjen asemaan mitään huomiota.

Suomalaisen yhteisötalouden tutkijaryhmä toteaa lausunnossaan, että selvityksessä käsitellään kansalaisjärjestöjen toiminnan taloudellisia edellytyksiä ja vaikutuksia yhteiskuntapoliittisessa kontekstissa, johon myös toimenpiteiden tarvetta projisoidaan. Tämä korostaa selvityksen painoarvoa ja huomioonottamista palvelutoiminnan uudistuksiin liittyvässä ajankohtaisessa keskustelussa ja selvitystyössä kansalaisyhteiskunnan äänenä julkisen sektorin ja yksityisen markkinatalousrytityyden rinnalla. Selvityksen puutteena voidaan pitää sitä, ettei siinä viitata eksplisiittisesti yhteisötalouden ja sen organisaatioiden mahdollisuuksiin kansalaisaktiivisuuden omina muotoina palvelujen tuottamisessa. Taloudelliset yhdistykset, osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt ja säätiöt jäävät myös julkisten palvelujen yksityistämiskeskustelussa vaille huomiota.

Humanistinen ammattikorkeakoulu HUMAK toivoo, että jatkossa kiinnitettäisiin enemmän huomiota siihen, että järjestöjen mielipiteitä ja asiantuntemusta hyödynnetään jatkossa päätöksenteossa. *HUMAKin* mukaan tulisi myös huolehtia, että suosituksia, periaateraportteja, ohjelmia ja strategioita ja niiden toimeenpanoa seurataan systemaattisesti. *HUMAK* kritisoi selvitystä siitä, että siinä tulisi tuoda esiin selkeämmin kansalaisyhteiskunnan monimuotoinen luonne. Lisäksi *HUMAKin* mukaan selvityksessä olisi tullut tarkentaa käsitteiden käyttöä.

2 POLITIIKKATASON KYSYMYKSET

2.1 Kansalaisyhteiskunnan kehittämiskysymysten koordinoituvastuu

Selvityksessä esitetään, että ministeriöiden tulee parantaa keskinäistä vuoropuheluaan kansalais- ja järjestötoiminnasta, sen toimintaedellytyksistä ja toimintamahdollisuuksista sekä kansalais- ja järjestötoiminnan tukemisesta. Ministeriöt kannattavat ehdotusta, sillä näin saadaan vähennettyä moninkertaista päätösvalmistelua ja avustusten päällekkäisyyttä.

Valtioneuvoston kanslia ei näe tarvetta ottaa koordinoituvastuuta kansalaisyhteiskunnan kehittämiskysymysten ja laaja-alaisten ohjelmien toteuttamisesta. Kansalaisyhteiskunnan kehittämiskysymykset voivat olla kanslian työllistämällä mm. hallitusohjelman toimeenpanon edistämisen yhteydessä. Kuitenkin vastuu kansalaisyhteiskunnan kehittämiskysymysten ja ohjelmien toteuttamisesta sopisi kanslian käsityksen mukaan lähinnä oikeusministeriölle.

2.2 Ohjelmaperusteinen rahoitus

Selvityksessä ehdotetaan, että kansalaisjärjestöille suunnatusta hankerahoituksesta varataan osa ohjelmalliseen, kaikkia kansalaisyhteiskunnan toimijoita koskevaan kehitys- ja muutostyöhön.

Ministeriöt suhtautuivat ajatukseen yleisesti melko kriittisesti.

Useat ministeriöt toteavat avustushakemusten nykytilanteessa ylittävän moninkertaisesti käytettävänä olevat määrärahat. Ministeriöt myös tuovat esiin, ettei selvityksestä myöskään tarkemmin ilmene se, millaisesta ohjelmallisesta kehittämisestä olisi kyse. Lausunnoissa korostetaan että hankerahoituksen hallinnointi on melko työlästä ja soveltuvuutta toteuttamismuotona arvioidaan tarkkaan. Hankerahoitus on luontevaa kokeileville, uusia uria etsivälle ja tiettyyn ajankohtaiseen kysymykseen liittyvälle toiminnalle.

Monet järjestöt suhtautuvat omissa lausunnoissaan varauksellisesti ohjelmalliseen kehitys- ja muutostyöhön, koska se lisäisi niiden mielestä liikaa valtion ohjausta järjestökentästä ja vähentäisi kansalaisyhteiskunnan autonomiaa. Mikäli ohjelmarahoitukseen ei myönnetä lisärahoitusta, se vähentäisi nykymuotoista rahoitusta, mitä monen lausunnon antaneen järjestön mielestä voidaan pitää kielteisenä asiana.

Myös osa kuntasektorin edustajista lausui huolensa siitä, että ohjelmaperustaisen rahoituksen esityksessä on riskinä kunnallisen itsehallinnon rajoittaminen.

Kepa ry toteaa, että koska esityksen kehittämis- ja muutostyöhön tarvittavat varat otetaan järjestöjen toiminnasta ja järjestökenttä on moninainen, olisi määriteltävä tarkemmin, millaiseen kehitys- ja muutostyöhön tällä pyritään. *Kepan* näkemyksen mukaan

esimerkiksi toiminnan tehostaminen sekä organisaation vahvistaminen ja sen tehokkuuden lisääminen voisivat olla tarpeellisia kohteita tämäntyyppiselle kehitystyölle.

Maa- ja kotitalousnaisten Keskus ry:n ja ProAgria Keskusten Liiton mukaan politiikka-ohjelmat ovat olleet hyvä tapa toimia, mutta niiden heikkous on ollut resurssien puute. Järjestöt eivät ole voineet osallistua ohjelmien toteuttamiseen muutoin kuin linkittämällä niissä nostetut asiat jo olemassa olevaan toimintaan.

2.3 Palvelutoiminnan selkeyttäminen

Yhteiskunnallisten yritysten liiketoimintamalliin suhtauduttiin lausunnoissa varauksellisen positiivisesti. Etenkin sosiaali- ja terveysjärjestöt näkivät yhteiskunnallisen yrityksen mallin kehittämisen tärkeäksi. Positiivisesti yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamalliin suhtautuvissa lausunnoissa tuotiin esiin huomio siitä, että yhteiskunnalliset yritykset voivat täyttää julkisen ja yksityisen sektorin väliin jäävää aukkoa varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisessa.

Ministeriöt suhtautuivat lausunnoissaan yhteiskunnallisiin yrityksiin varovaisemmin. *Valtiovarainministeriön* käsityksen mukaan yleishyödyllisen yritystoiminnan harjoittamisen edellytyksiin tulee vaikuttaa tarvittaessa muulla tavalla, kuten määrittelemällä selkeästi SGEI-palveluiksi luettavat palvelut ja muuttamalla tarvittaessa yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta. *Työ- ja elinkeinoministeriö*, jonka alainen työryhmä on konseptia kehittänyt, toteaa lausunnossaan, että yhteiskunnallisille yrityksille ei tule myöntää uusia ylimääräisiä taloudellisia helpotuksia tai muita taloudellisia toimintaedellytyksiä.

Maa- ja metsätalousministeriö tuo lausunnossaan esille huomion, että yhteiskunnallisten yritysten määrittely saattaa olla vaikeaa ja aiheuttaa osaltaan sekaannusta tilanteessa, jossa järjestöjen yleishyödyllisyyden määrittäminenkin kaipaa selvennystä. Yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamallin käyttöönoton edellytykset, hyödyt ja riskit vaativat vielä pohdintaa. Kansalaisjärjestöjen panos tässä työssä on tärkeä.

Verohallinnon mukaan selvityksestä ei käy ilmi millä perusteella tällainen yhteiskunnallisen yrityksen status saavutettaisiin ja mitä veroseuraamuksia sillä mahdollisesti olisi. Mikäli käsite omaksutaan lainsäädäntöön, tulee samalla säätää sen verotuksellisesta asemasta.

Ministeriöiden mielestä yleishyödyllisyyden yleinen määrittely on mielekäs vain siinä tapauksessa, että sillä on merkitystä julkisen vallan toimenpiteiden toteuttamisen kannalta. Jos määrittelyllä ei ole käytännön merkitystä siihen, miten yleishyödyllistä toimintaa voidaan edistää tai tukea, ei yleinen yleishyödyllisyyden määrittely ole tarpeen. Määrittelyssä EU-lainsäädännön ja oikeuskäytännön analysointi on ratkaisevassa merkityksessä. Valtaosa järjestöistä piti yleishyödyllisyyden määrittelemistä tärkeänä. Koettiin, että suomalaisesta yleishyödyllisyyden käsitteestä tulisi pitää kiinni.

SGEI -palveluita koskevan määrittelytyön edistymisen koettiin monissa lausunnoissa merkittäväksi seikaksi. *Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö* on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on pohtia järjestöjen asemaa sekä julkisissa hankinnoissa että valtiontuen saajina. SGEI -määrittelytyön tarkoituksenmukaisuutta selvitetään samassa yhteydessä. *Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyöyhdistys YTY* haluaa korostaa, että kuntien kilpailutuksissa on otettava hankintalain ohella huomioon sosiaali- ja terveystieteiden lainsäädäntö. *Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton* näkemyksen mukaan juridinen pohja ja välineet SGEI- määrittelyn eteenpäin viemiselle ovat pääsääntöisesti olemassa. Kysymys on ennen kaikkea siitä, halutaanko olemassa olevat välineet ja kansallinen liikku-matila ottaa käyttöön sekä tukea kuntia niiden mukaisiin ratkaisuihin.

2.4 Työllistämiseen liittyvät kysymykset

Lausunnoissa sekä viranomaiset että järjestöt näkivät tärkeänä, ettei, järjestöjen työllistämistoimintaa hankaloiteta tai estetä. Lausunnoissa esitettiin huoli siitä, että työllistymiskysymyksiä on lähestytty liikaa kilpailunäkökulman kautta. *Työ- ja elinkeinoministeriön* mukaan selvityksestä ei käy ilmi mitä muutoksia työllisyyspoliittiseen avustamiseen tulisi tehdä. Selvityksessä kuvataan työllisyyspoliittisen avustuksen käyttötarkoitusta, muttei nykyjärjestelmän mahdollisia epäkohtia.

Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu De minimis -sääntelyyn liittyen, että selvityksen perusteella jää epäselväksi, koskeeko ehdotus EU:n rakennerahastovaroin perustettua toimintaa. Ehdotuksen sisältö suhteessa palkkatukeen jää epäselväksi. Suurin osa yhdistyksistä palkkaa tuella julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa vaikeasti työllistyviksi määritellyjä henkilöitä. Jos se osa yhdistyksen toiminnasta, johon tuella palkattava työllistyy, katsotaan elinkeinotoiminnaksi, myönnetään palkkatuki lähes aina ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla, eikä De minimis -tukena. *Verohallinnon* mukaan De minimis -sääntely olisi saatava kansalliseen lainsäädäntöön tai vähintäänkin ministeriö-tasolta ohjattava käytettävä menettely.

2.5 Verotus ja varainhankinta

Ministeriöiden ja järjestöjen mielestä esitys yleishyödyllisen kansalaisjärjestötoiminnan verovapauden linjaamisesta nykyistä selkeämmin olisi paikallaan. Järjestöt kannattivat yleisesti verotuksen selkiyttämistä ja verovapautta tietyillä alueilla.

Ministeriöiden lausunnoissa mielipiteet verohelpotuksista jakaantuvat. *Ympäristöministeriö* kannattaa ehdotusta, jonka mukaan olisi selvitettävä lahjoitusten verovähennysoikeuden ulottamista kansalais- ja järjestötoimintaan. Tällä hetkellä verovähennyksen piiriin kuuluu lahjoitukset tieteelle, taiteelle ja kulttuuriperinnön säilyttämiseen. Vastavasti verovähennysoikeus tulisi laajentaa koskemaan lahjoituksia ympäristöjärjestöille. *Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö* ei pidä perusteltuna lahjoitusten verovähennysoikeuksien laajentamista. Julkiset sosiaali- ja terveystieteiden palvelut rahoitetaan suomalaisessa hyvinvointimallissa pääosin verovaroin eikä painopisteen muutos ole tässä suhteessa perusteltu.

Uudistusesityksiä, jotka lisäisivät verovähennyksiä, tulisi arvioida hyvin perusteellisesti julkisen talouden kestävyuden kannalta. *STM* kannattaa rahankeräyksen menettelyjen yksinkertaistamista. *Ulkoasiainministeriö* tukee esitystä kansalais- ja järjestötoimintaan ulotettavan verovähennysoikeuden selvittämisestä.

Valtiovarainministeriö ei kannata lahjoitusten verovähennysoikeuden laajentamista yhdistyksille annettuihin lahjoituksiin. Yleishyödyllisen toiminnan tukeminen rahallisesti kuuluu henkilökohtaisiin valintoihin, eikä ministeriö pidä perusteltuna sitä, että lahjoittajan lisäksi muiden veronmaksajien olisi osallistuttava lahjan antamiseen vähennyksen kautta. Verovähennysoikeus olisi lisäksi ulotettava kaikille Euroopan talousalueella sijaitseville järjestöille annettuihin lahjoituksiin, mikä asettaisi suuria haasteita valvonalle.

Verotuksen osalta lausunnoissa kaivattiin yleisesti johdonmukaisuutta järjestöjen verotuskäytäntöön. Yleinen toimintamalli lisäisi ennakoitavuutta järjestöjen toimintaan. Joissain lausunnoissa todettiin, että verotuslinja järjestöjä kohtaan on voinut kiristyä, ilman että verolainsäädäntöä oltaisiin muutettu. Tähän liittyen tuotiin esiin tarve poliittiselle linjaukselle, jotta verohallinnon ohjeilla ei voida ohjata kehitystä toiseen suuntaan.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan lainsäädäntöä on tarvittaessa uudistettava nyky-yhteiskuntaan sopivaksi. Valtiovarainministeriön asettama työryhmä (VM 31/2009) arvioi lainsäädännön kehittämistarpeita yleishyödyllisten yhteisöjen tuloverotuksen näkökulmasta. Työryhmän käsityksen mukaan olisi erikseen arvioitava nykyisen tuloverolain 23 §:n 3 momentin soveltuvuutta nyky-yhteiskuntaan. Samoin yleishyödyllisen tarkoituksen toteuttamisen ja kiinteistötulon verovapaus tietyissä tilanteissa tulisi arvioida erikseen. *Valtiovarainministeriö* kannattaa työryhmän esityksiä ja tuo esiin, että verohallinnon ohjetta tullaan kevään aikana täsmentämään työryhmämuistion perusteella tulkintaepäselvyyksien poistamiseksi.

Verohallinto pitää tärkeänä että yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksesta säädettäisiin lainsäädännössä nykyistä tarkemmin. Lainsäädännön tulisi selkeyttää vähäisillä varoilla toimivien yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta. *Verohallinnon* käsityksen mukaan yhdistysten ja säätiöiden verotusta koskeva lainsäädäntö tulisi uudistaa kokonaisuudessaan. Lahjoitusten verovähennysoikeudesta *Verohallinto* lausuu, ettei selvityksestä käy ilmi ehdotetun verovähennysoikeuden laajuus. Lahjoitusten verovähennysoikeuden laajentaminen tarkoittaisi *Verohallinnolle* huomattavasti lisää valvontatyötä vähennyksen oikeellisuuden varmistamiseksi.

STKL:n mukaan selvitysmiesten esitys, jonka mukaan verotuksen suhteen tarvitaan poliittinen ja lainsäädännöllinen linjaus, jolla varmistetaan verovapaus niillä alueilla, joilla on kyse yleishyödyllisestä taloudellisesta toiminnasta, on suositeltavaa toteuttaa.

2.6 Rahapeliyhtiöiden asema

Suurimmassa osassa rahapeliyhtiöiden asemaa kommentoineissa lausunnoissa tuotiin esiin rahapeliyhtiöiden nykyisen aseman säilyttämisen tärkeys. Useassa lausunnossa korostettiin rahapeliyhtiöiden merkitystä järjestöjen toiminnan mahdollistajina. RAY:n yleisavustuskäytännön koetaan olevan elintärkeä monen järjestön toiminnalle.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei tässä vaiheessa ota kantaa järjestöjen rahoituksen kehittämiseen ja ministeriön rooliin raha-automaattiavustuksia koskien. Ministeriön toimeksiannosta tehdään parhaillaan RAY:n avustustoiminnan ulkoista arviointia. Loppuraportti tästä laajasta kokonaisvaltaisesta arvioinnista valmistuu maaliskuun loppuun mennessä. Samoin Valtiontalouden tarkastusvirasto selvittää parhaillaan RAY:n myöntämien avustusten käytön laillisuutta. *Sosiaali- ja terveysministeriö* muodostaa kantansa raha-automaattiavustusjärjestelmän yksityiskohtaisiin uudistustarpeisiin vasta valmistumassa olevan arviointiraportin tulosten pohjalta.

Valtioneuvoston kanslian mukaan ehdotus RAY:n avustusmäärärahoja koskevan päätöksenteon siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnolta edellyttäisi paitsi raha-automaattiavustuksista annetun lainsäädännön tarkistamista, niin myös tarkastelua yleisistunnon ja ministeriön välistä työnjakoa koskevan lainsäädännön, lähinnä perustuslain ja valtioneuvostosta annetun lain, näkökulmasta.

Veikkauksen mukaan selvityksessä esitetty näkemys rahapelien yksinoikeusjärjestelmän puolustamisesta ja oikeuttamisperusteiden merkityksestä järjestelmän kestävyydelle on tärkeä ja kannatettava. *Veikkaus* lausuu, että kestävä rahapelipolitiikka perustuu sosiaalisten haittojen ehkäisyn ja rikollisuuden torjunnan edellyttämien rajoitusten johdonmukaiseen, tasapuoliseen ja oikeasuhtaiseen soveltamiseen. Näin voidaan myös turvata rahapelipolitiikan seurauksena yhteiskunnalle syntyvä tuotto ja edunsaajien asema.

3 JÄRJESTÖ- JA KANSALAISTOIMINNAN AVUSTAMINEN JULKISISTA VAROISTA

3.1 Kansalliset toiminta-avustukset

Kansallisista toiminta-avustuksista todettiin useassa lausunnossa, että yleisavustuskäytäntö on toimiva malli järjestöjen toiminnan mahdollistamiseen. Yleisavustuksella mahdollistetaan useissa tapauksissa järjestöjen päivittäisen toiminnan pyörittäminen, sillä se takaa järjestöjen pitkäjänteisen toiminnan ja kehittämisen.

Ulkoasianministeriö lausuu tosin, että myös tulevaisuudessa hanke- ja ohjelmatuen olevan tarkoituksenmukaisimpia tuen muotoja kehitysyhteistyötä tekeville järjestöille tavoiteltujen tulosten kestävyuden ja mitattavuuden kannalta sekä erityisesti apuriippuvuuden vähentämiseksi ja kansainvälisen avunantajakoordinaation edistämiseksi. Vastaavasti painopisteen siirtämistä voimakkaasti yleis- tai toiminta-avustuksen suuntaan ei ministeriön mukaan ole tarkoituksenmukaista. Myös *liikenne- ja viestintäministeriö* toteaa, että se haluaa jatkaa nykyistä käytäntöä, jossa tuetaan tiettyjä nimettyjä hankkeita.

Ministeriöiden omiin kansalaisjärjestöstrategioihin suhtauduttiin lausunnoissa positiivisesti. Kehittämällä yhteistyötä kansalaisyhteiskuntakysymyksissä ministeriöt voivat vähentää monenkertaista päätösvalmistelua sekä päällekkäisiä avustuksia. *Puolustusministeriön* mukaan sähköinen järjestelmä toisi todennäköisesti taloudellisia säästöjä valtionhallinnolle ja, kuten selvitysmiehet toteavat, samalla siirryttäisiin kohti aitoa tietoyhteiskuntaa.

Ministeriöt pitävät yleisesti tärkeänä ehdotusta kehittää avustusprosesseja nykyisestä hajautetusta mallista kohti yhtenäisiä avustusprosesseja. *Valtioneuvoston kanslian* mukaan hallinnonaloittain ja avustuslajeittain vaihtelevat haku- ja raportointimenettelyt tulisi järjestää yhtenäisemmiksi hyödyntämällä sähköisen asioinnin mahdollisuutta, jonka myötä Suomessa siirryttäisiin yhtenäiseen avustusprosessiin ministeriöiden osalta. Samassa yhteydessä olisi mahdollista selvittää myös valtionavustusten säädöspohjaa.

Ympäristöministeriö suhtautuu myönteisesti yhteisten määräaikojen asettamiselle päätösten tekemiselle. Tällä hetkellä avustusten hakijoilta tulee runsaasti kyselyjä kirjaimoon ja suoraan valmistelijalle siitä, milloin avustuspäätökset annetaan. Sen sijaan lausunnon hankkimiseen järjestöiltä sekä *ympäristöministeriö* että *liikenne- ja viestintäministeriö* suhtautuvat varauksellisesti. *Ympäristöministeriön* mukaan lausunnon tulisi olla ehdottomasti vapaaehtoinen, sillä välttämättä kaikilla toimialoilla ei ole tunnistettavissa tahoa, joka edustaisi avustettavia järjestöjä. *YM:n* toimialalla järjestö- ja hankeavustukset jakautuvat hyvin laajasti luonnonsuojelu-, ympäristönsuojelu- ja kulttuurijärjestöille, jotka usein ovat juuri alan kattojärjestöjä, jolloin ne kilpailevat avustuksen saannista muiden alan järjestöjen kanssa. Lausunnon hankkiminen saattaa myös hidastaa päätösprosessia.

Selvitysmiehet esittävät, että kaikissa ministeriöissä siirrytään mahdollisimman nopeasti sähköiseen hakemusmenettelyyn opetus- ja kulttuuriministeriön järjestelmän pohjalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä ollaan lähiaikoina ottamassa käyttöön sähköinen asiointijärjestelmä SALAMA. *Opetus- ja kulttuuriministeriön* kokemus on, että sähköisen järjestelmän määrittely ja toteuttaminen on aikaa vievää ja vaatii paljon resursseja. Kun SALAMAN toimivuudesta on saatu riittävästi kokemuksia, voidaan selvittää, voisiko kyseistä järjestelmää käyttää kehittämissä pohjana muiden ministeriöiden rakentaessa sähköisiä hakemusmenettelyjä. Myös *ulkoasiainministeriössä* on käynnissä valtionavun sähköiseen hakuun ja sähköiseen asiointiin siirtymistä koskeva hanke. Ministeriö pilotoi noin kymmenen järjestön kanssa keväällä 2011 hanketuen sähköistä hakua.

Ennen kuin siirryttäisiin uuteen ja yhtenäiseen järjestelmään tulisi arvioida sen hyötyjä suhteessa kustannuksiin. *Ympäristöministeriö* korostaa em. ehdotukseen liittyen, että kansalaistoiminnan organisoinnissa on huolehdittava, että järjestöjen käytävissä on tarvittaessa hallinnollista, taloudellista ja juridista asiantuntemusta, mitä tarvitaan esim. avustusehtojen noudattamisessa. Kehittämistyön kohteena tulisi olla kansalaisjärjestötoiminnan tukemiseen liittyvien prosessien ja päätösten parantaminen.

Ulkoasiainministeriön mukaan yhtenäiseen avustusprosessiin siirtyminen edellyttäisi sitä, ettei ministeriön tarvitse tinkiä tarkoituksenmukaisten tietojen edellyttämisestä järjestöiltä haun yhteydessä. Valtion tuen käyttö kehitysmaissa, erityisesti hauraissa valtioissa edellyttää tarkempia ja yksityiskohtaisempia tietoja tuensaajajärjestöstä ja sen paikallisesta kumppanijärjestöstä muun muassa väärinkäytösten, rahan pesun ja terrorismin ehkäisemiseksi.

Sähköisten järjestelmien kehittämiseen liittyen tuotiin esiin tarve eri kielten huomioimiseen. Tällä viitattiin sekä kielivähemmistöjen huomioon ottamiseen että riittävän käyttäjävälisen kielen käyttöön kehitettävässä järjestelmässä.

Lausunnoissa esitettiin huoli siitä, että sähköiset järjestelmät voivat joissain tapauksissa aiheuttaa eriarvoisuutta järjestöjen välillä johtuen järjestöjen vaihtelevista resursseista siirtyä sähköisiin järjestelmiin. Kansalaisten tasapuoliset osallistumismahdollisuudet on pystyttävä turvaamaan. Esimerkiksi *sisäasiainministeriö* huomauttaa, että kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi pitäisi edelleen säilyttää mahdollisuus poikkeustapauksissa lähettää avustushakemus myös paperisena, vaikkakin pääsääntönä tulisi olla mahdollisimman sähköinen prosessi.

Hyvään hallintotapaan liittyen *HUMAK* toteaa, että kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikuttamismahdollisuuksia tulee edistää päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. Järjestökenttää tulee kuulla mahdollisimman laaja-alaisesti.

Maakuntien kehittämisrahoitukseen liittyvään esitykseen järjestöjen huomioimisesta maakunnallisen kehittämistoiminnan voimavarana lausuntonsa antaneista maakuntien liitoista monet toteavat, että liitot ottavat jo nyt järjestöt esityksen mukaisesti huomioon. Esimerkiksi *Keski-Suomen liitossa* järjestötoimijoiden aktiivisuus on tunnistettu, maakunnan järjestöt kokoontuvat ”Järjestöareenana”. Järjestöareenan kautta järjestötoimijoiden asiantuntemus kanavoidaan liiton strategia-asiakirjojen valmisteluun ja maakuntaohjelman valmisteluun. *Pohjanmaan liitto* lausuu, että se on jo vuosia ollut yhteistyössä järjestöjen kanssa maakunnallisessa kehittämistoiminnassa.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto pitää välttämättömänä, että maakuntien liitot huomioivat kansalaisjärjestöt kehittämistoiminnan voimavarana. Tavoitteena tulisi olla järjestöjen saaminen enemmän mukaan hanketoimintaan. Selvitysmiesten esityksen lisäksi *STKL* katsoo, että maakuntien yhteyteen olisi välttämätöntä saada pysyviä yhteistyörakenteita, jotka mahdollistavat järjestöjen asiantuntemuksen käytön, kansalaisten äänen kuulumisen ja tuovat myös lisäresursseja maakuntien kehittämistyöhön. *STKL* katsoo, että järjestöjen osallisuus EU-hankkeiden valmistelussa ja seurantakomiteoissa olisi systematisoitava, kuten selvitysmiehet esittävät.

Keski-Suomen liiton mukaan maakuntien kehittämisrahaan liittyvän sähköisen asiointimenettelyn vastuu kuuluisi työ- ja elinkeinoministeriölle, koska maakunnan kehittämisraha on osa kansallista kehittämisrahastoa, jonka hakukäytäntöjen kehittäminen kuuluu *Keski-Suomen liiton* mielestä keskushallinnolle. *Keski-Suomen liitto* suosittelee Keski-Suomen Yhteisöjen Tuen (KYT) – mallin levittämistä selvityksessä mainituille suuralueille. *Kainuun maakunta* lausuu tähän liittyen, että myös Kainuuseen tulee saada oma alueellinen organisaatio esityksessä mainittujen suuralueiden lisäksi.

Selvityksessä otetaan kantaa myös kuntien avustuskäytäntöihin. Myös kuntia kehoitetaan yhtenäistämään käytäntöjään ja luomaan yhtenäinen sähköinen avustusten haku-, päätös-, maksatus- ja seurantajärjestelmä. Kuntia kannustetaan laatimaan kansalaisjärjestöstrategioita ja kehittämään palvelutuotantoa sitomalla kumppanuuksia järjestöjen kanssa. *Suomen Kuntaliitto* ja *valtiovarainministeriö* suhtautuvat esityksiin myönteisesti. Sen sijaan molemmat tahot vastustavat yksiselitteisesti valtion ohjausvallan palauttamista tiettyjen valtionavustusten osalta. Järjestöt kannattavat pääsääntöisesti kuntien avustuskäytäntöjen kehittämiseksi tehtyjä esityksiä.

Epämuodollisen kansalaistoiminnan esiintuomista pidettiin useassa lausunnossa tärkeänä seikkana. Monessa lausunnossa viitattiin kansalaistoiminnan murrokseen, jossa yhä useampi toimija on organisoitunut rekisteröidystä yhdistyksestä eroavalla tavalla. Esimerkiksi verkossa tapahtuva kansalaistoiminta voi usein olla luonteeltaan perinteisistä organisoitumisen muodoista poikkeavaa. Uudet kansalaistoiminnan muodot ovat lyhytjänteisempiä ja järjestäytymiseltään epämuodollisempia kuin perinteiset yhdistykset. Uusi kansalaistoiminta on usein enemmän jonkin tietyn asian ympärille rakentuvaa, jolloin toiminnan ympärille ei rakennu vastaavalla tavalla pysyviä rakenteita, vaan toiminta usein hiipuu pois ajettavan asian mukana. Tällaisen toiminnan tukemiseen olemassa olevat tukirakenteet eivät ole riittäviä, sillä niiden suunnittelussa ei ole otettu huomioon epämuodollisen kansalaistoiminnan mukanaan tuomia haasteita.

Selvitykseen sisältyy useita ehdotuksia, joilla parannettaisiin epämuodollisen kansalaistoiminnan kuten vapaiden kansalaisryhmien ja rekisteröimättömien yhdistysten toimintaa. Kansalaisten osallistumisen aktivoimiseksi tarvitaan ehdotusten mukaisia toimia, mutta samalla tulisi jo ennakkoon varautua niihin haasteisiin, joita aiheutuu vapaamuotoisen kansalaistoiminnan tukemisesta. Muun muassa vastuukysymysten, avustusten ehtojen noudattamisen, mahdollisten takaisinperintöjen ja käytöstä raportoinnin osalta tulisi vaatimusten olla yhdenmukaiset riippumatta kohteen organisoitumismuodosta.

Laajamittainen avustusten laajentaminen vapaamuotoiseen kansalaistoimintaan on käytännössä haasteellista toteuttaa samaan aikaan kun viranomaisten määrärahat kokonai-

suudessaan vähentyvät. Uusien organisaatioiden sijaan tulisikin kaikin tavoin etsiä mahdollisuuksia väliinputojien tunnistamiseksi ja neuvomiseksi nykyisten organisaatioiden ja resurssien puitteissa.

Verohallinnon mukaan valvonnallisista syistä on tärkeää että verosta vapautetuilla toimijoilla on kirjanpito- ja rekisteröintivelvollisuus. Avustuslainsäädäntöä säädettäessä tulisi aina säätää samalla myös avustuksen verokohtelusta. Verovalvonnan näkökulmasta tulee kaikkien avustuksen saajien olla yksilöitävissä ja tunnistettavissa.

3.2 EU-avustukset

EU-avustuksiin liittyen esitettiin useassa lausunnossa selvityksessäkkin esiin tullut huoli siitä, että EU-avustuksia saaviksi järjestöiksi valikoituvat vain ne, joilla on riittävät resurssit EU-avustuksiin liittyvistä haku- ja hallintaprosesseista selviämiseen. Selvityksessä esitettyjä esteiden poistamista epäiltiin eräissä lausunnoissa, erityisesti viitattiin valtionhallinnossa vallitsevaan hallintokulttuuriin. Koettiin, että ESR-rahoitus, jonka olisi tarkoitus olla saatavilla myös pienille toimijoille, on käytännössä vain suurten toimijoiden ulottuvilla.

Useissa lausunnoissa tuotiin esiin Leader-rahoitus toimivana esimerkkinä EU-avustuksista. Leaderia pidettiin rahoitusmallina jonka valtavirtaistaminen muillekin sektoreille kuin maaseudun kehittämistoimintaan olisi toivottavaa.

CIMO:n lausunnon mukaan tehokkain tapa helpottaa prosesseja ja nopeuttaa hakemusten käsittelyä on hakuprosessien hallinnon siirtäminen komissiosta kansalliselle tasolle aina kun se on mahdollista. EU-ohjelmien kansalliseen hankehallintoon ja ohjelmiin liittyvien tiedotus-, neuvonta- ja koulutustoimiin on kansallisesti turvattava riittävät resurssit. Kasvava kysyntä yhdistettynä ennallaan pysyviin tai suppeneviin resursseihin voi aiheuttaa resurssivajetta.

CIMO:n mukaan hanketoiminnassa voi olla tarve pienille toimijoille suunnatulle kansalliselle rahastolle, jonka tuen avulla hanketta voisi toteuttaa kunnes hanke vastaanottaa ensimmäiset EU-tuet. Tätä tukea voitaisiin myöntää EU-tukipäätöstä vastaan. Pääsääntöisesti tulisi kuitenkin edistää käytäntöä, jossa myönnettyistä tuista maksetaan riittävä ennakko saajille heti rahoitussopimuksen allekirjoituksen jälkeen.

TEM pitää tehtyjä ehdotuksia kannatettavina. ESR-asetus velvoittaa edesauttamaan pienten toimijoiden mahdollisuuksia hanketoiminnassa ja kumppanusperiaate on muutoinkin ohjelman eräs lähtökohdista. Uuden rakennerahastokauden (2014–2020) valmisteluprosesseihin tulee ottaa mukaan kansalaisjärjestöjä työmarkkinajärjestöjen lisäksi. Yksinkertaistettuja kustannusmalleja ollaan ottamassa käyttöön niin pian kuin mahdollista.

4 MUUT KYSYMYKSET

4.1 Avustus- ja tukitoiminnot

Yleisellä tasolla valtaosa lausunnon antaneista tahoista suhtautui positiivisesti avustus- ja tukitoimintojen luomiselle. Osassa lausunnoista nostettiin esiin huomio siitä, että mahdollisen avustus- ja tukitoimintojen resurssien ei tule olla pois järjestöjen nykyisistä toimintaresursseista. Avustus- ja tukitoiminnoilla voidaan esimerkiksi saattaa EU-rahoitus saataville suuremmalle joukolla järjestöjä, joiden ulottumattomissa se nyt on. Avustus- ja hakutoimintojen koettiin lausunnoissa olevan tärkeitä myös järjestötoimijoiden tasavertaistamisessa. Sekä järjestöt että viranomaiset suhtautuvat pääosin myönteisesti valtakunnallisen neuvontapisteverkoston perustamiseen.

Tarvetta avustus- ja tukitoimintojen osalta on myös aivan perustason tuen, kuten yhdistysten perustamiseen liittyvien palveluiden, tarjoamiselle. *Etnisten suhteiden neuvottelukunnan*, *ETNON* mukaan avustusneuvonnan ja tukipalveluiden merkitys on maahanmuuttajille erityisen suuri. *ETNON* mukaan maahanmuuttajat tarvitsevat tietoa erityisesti yhdistysten perustamisesta, toimintakäytännöistä, rahoitusmahdollisuuksista ja rahoitushakemusten täyttämisestä.

Sisäasiainministeriön mukaan maahanmuuton seurauksena maahamme syntyneiltä uusilta kieli- ja kulttuuriyhteisöiltä puuttuu tukirakenteita, joita vanhemmilla ja perinteisillä vähemmistöillämme on olemassa. *Sisäasiainministeriö* lausuu, että jotta uudet maahanmuuton kautta syntyneet yhteisöt tulisivat aktiiviseksi osaksi kansalaisyhteiskuntaa, tarvitaan tukimuotoja heidän perustamiensa järjestöjen toiminnan perusedellytysten luomiseksi ja vahvistamiseksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyöyhdistys YTYn mukaan neuvontapalvelun järjestäjän tulee olla esitetyllä tavalla itsenäinen yhdistys tai säätiö, joka toimii avustusten myöntäjätahoista erillisenä organisaationa. Keskitettyjen neuvontapalvelujen järjestäminen on välttämätöntä erikoistumista ja erityisasiantuntemusta vaativien asioiden kuten rahoituksen, verotuksen ja juridiikan osalta.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton mukaan KYT -mallin mukainen toimintakonsepti pystyy vastaamaan hankehallinnoinnin, taloudenpidon yms. teknisluontoisiin tukitarpeisiin. Se ei kuitenkaan pysty vastaamaan siihen tarpeeseen, joka järjestöillä on liittyen niiden ydintehtäviin: vaikuttamistoimintaan, kansalaistoimintaan ja vapaaehtois- sekä vertaistuen organisointiin ja tuottamiseen

Selvityksessä ehdotetaan yhden yhteisen verkkoportaalin luomista valtakunnallisesta ja alueellisesta järjestötoimintaa koskevista neuvontapalveluista. *Ympäristöministeriö* suhtautuu skeptisesti kaikkien alojen kaikkia järjestöjä palvelevan yhteisen verkkoportaalin perustamiseen. Uuden portaalin luominen ja sen ajan tasalla pitäminen varsin muuttuvassa toimintaympäristössä vaatisi melkoista resursointia. Kun verrataan ehdotuksen toteuttamisen kustannuksia saavutettaviin hyötyihin, tulisi pohtia muita keinoja neuvonnan parantamiseksi. Samasta syystä *ympäristöministeriö* on kriittinen myös valtakunnalliseen koko järjestötoiminnan volyymitietojen vuosittaiseen kokoamiseen.

4.2. Säännöllinen kartoitus järjestöjen rahavirroista, toiminnan volyymistä ja vapaaehtoistyön määrästä

Selvityksessä esitetään kansalaisyhteiskunnan ja vapaaehtoistoiminnan tutkimuksen lisäämistä. Esimerkiksi julkisten avustusprosessien sähköistäminen edistäisi myös tutkimusta. Järjestöt kannattavat ehdotusta, sillä Suomen kansalaisyhteiskunnan tutkimuksen nähdään olevan riittämättömällä tasolla. Toisaalta esimerkiksi *Tilastokeskus* tuo esiin, että kyseessä on resurssikysymys, ja *valtiovarainministeriö* huomauttaa, että Tilastokeskuksen tilastotuotanto tulee hoitaa määrärahakehysten ja tuottavuusohjelman puitteissa.

Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen mukaan kokonaiskuva järjestöjen taloudesta on nykyisellään puutteellinen, eikä koostavaa tietoa ole avoimesti saatavilla edes kaikista ministeriöiden yksittäisistä rahoitusmuodoista. Vapaaehtoistyön osuuden huomioiminen tässä yhteydessä on kansalaisjärjestöjen kannalta erityisen huomionarvoista. *Keski-Suomen liitto* kannattaa Kansalaistoiminnan tutkimuskeskuksen perustamista Jyväskylän Yliopiston yhteyteen, kun taas valtiovarainministeriön mukaan monitieteisestä näkökulmasta mielenkiintoista ilmiöaluetta ei ole syytä rajata vain yhden tieteenalan tutkittavaksi. Kansalaisyhteiskunnan kehittymisen ja sen luonteen ymmärtämiseksi on tärkeää, että ilmiöalue koetaan kiinnostavaksi mahdollisimman monen tieteenalan ja yliopiston piirissä.

LIITE 1

Lista lausunnon antaneista tahoista

Lausujista on käytetty virallisia suomenkielisiä lyhenteitä tai nimen lyhyempää muotoa, jos sellainen on olemassa. Käytetyt lyhenteet ovat suluissa nimen perässä, jollei lyhenne ole osa lausujan koko nimeä. Kursivoidut tahot ilmoittivat, etteivät lausu asiasta.

Valtioneuvoston kanslia (VNK)
 Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM)
 Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)
 Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)
 Puolustusministeriö (PM)
 Sisäasianministeriö (SM)
 Sosiaali- ja terveysministeriö (STM)
 Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)
 Ulkoasiainministeriö (UM)
 Valtiovarainministeriö (VM)
 Ympäristöministeriö (YM)

Suomen Kuntaliitto
 Etelä-Karjalan liitto
 Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
 Keski-Suomen liitto
 Pohjanmaan liitto
 Pohjois-Pohjanmaan liitto
 Kainuun maakunta
 Ålands landskapsregering

Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden laitos
 Humanistinen ammattikorkeakoulu (HUMAK)

Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO)
 Kansainvälisen yhteistyön ja liikkuvuuden keskus CIMO
 Kehitysyhteistyön palvelukeskus (Kepa)
 Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry (KYT)
 Käsi- ja taideteollisuusliitto (TAITO)
 Maanpuolustuskoulutusyhdistys (MPK)
 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä
 Maatalous- ja kotitalousnaisten Keskus ry & ProAgria Keskusten Liitto
 Nuorisoasiain neuvottelukunta (NUORA)
 Nuorten Kotkien Keskusliitto (NKK)
 Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys (YTY)
 Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto (STKL)
 Suomen Demokratian Pioneerien Liitto (SDPL)
 Suomen Kotiseutuliitto

Suomen Liikunta ja Urheilu (SLU)
Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK)
Suomen Setlementtiliitto ry
Suomen Yrittäjät
Svenska pensionärsförbundet
Svenska studiecentralen
Suomalaisen yhteisötalouden tutkijaryhmä
Terveystieteiden tutkimuskeskus (Tekry)
Tilastokeskus
Vanhustyön keskusliitto
Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö (VSY)
Verohallinto
Veikkaus Oy



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-079-4 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi