



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:27

Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt

Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja
yhdenmukaistamiseksi

Järjestöjen valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaosto,
Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-525-4

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi

Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:27		Teema	Hallintopolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Järjestöjen valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaosto, valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke		
Kieli	suomi	Sivumäärä	54

Tiivistelmä

Järjestöille myönnetään vuosittain lähes miljardi euroa valtionavustuksina. Suurin osa siitä perustuu rahapelitoiminnan tuottoon, jonka odotetaan alenevan. Siksi rahoitusmallia aletaan uudistaa. Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt ovat tällä hetkellä tarpeettoman erilaisia keskenään.

Järjestöjen valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaoston tehtävänä oli selvittää, millaisia valtionavustuksia rahapelitoiminnan tuotosta myönnetään ja minkälaisia valtionavustuskäytäntöjä siihen liittyy. Kehittämisjaosto toimi valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa ja sen tehtävä perustui pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan.

Kehittämisjaosto esittää selvityksensä perusteella kahdeksaa ehdotusta maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön järjestöjä koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Lisäksi kehittämisjaosto ehdottaa monialaisen toimeenpanoryhmän perustamista.

Ehdotuksissa määritellään, miten valtionapuviranomaiset kohdentaisivat valtionavustuksia yhteistyössä järjestöjen kanssa. Ehdotukset antavat valtionapuviranomaisille uusia keinoja valtionavustusten harkintaa ja myöntämistä sekä käytön arviointia varten. Ehdotuksilla tuetaan myös järjestöjen osallisuutta, talouden ja toiminnan ennakoitavuutta sekä niiden vaikutuksia valtionavustustoiminnassa.

Asiasanat Hallintopolitiikka, valtionavut, valtionavustukset, julkinen rahoitus, kansalaisyhteiskunta, järjestöt

ISBN PDF	978-952-367-525-4	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/10348/2019	Hankenumero	VM212:00/2018

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-525-4>

Statsunderstödsförfaranden vid understöd till organisationer Förslag för att utveckla och förenhetliga förfarandena

Finansministeriets publikationer 2021:27		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Utarbetad av	Sektionen för utveckling av statsunderstödsförfarandena vid understöd till organisationer, Projektet för utveckling och digitalisering av statsunderstödsverksamheten		
Språk	finska	Sidantal	54

Referat

Organisationer beviljas årligen närmare en miljard euro i statsunderstöd. Största delen av detta understöd baserar sig på avkastningen av penningspelsverksamhet, som väntas sjunka. Därför inleds en översyn av finansieringsmodellen. För närvarande är statsunderstödsförfarandena vid understöd till organisationer onödigt varierande sinsemellan.

Sektionen för utveckling av statsunderstödsförfarandena vid understöd till organisationer hade till uppgift att utreda hurdana statsunderstöd som beviljas av avkastningen av penningspelsverksamhet och hurdana förfaranden som hänför sig till detta. Sektionen var verksam inom projektet för utveckling och digitalisering av statsunderstödsverksamheten och dess uppdrag grundade sig på regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering.

Utifrån sin utredning lägger sektionen fram åtta förslag för att utveckla och förenhetliga statsunderstödsförfarandena vid understöd till organisationer vid jord- och skogsbruksministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet. Sektionen föreslår dessutom att det inrättas en sektorsövergripande verkställighetsgrupp.

I förslagen anges hur statsbidragsmyndigheterna ska rikta statsunderstöden i samarbete med organisationerna. Förslagen inbegriper nya verktyg för myndigheterna vad gäller understödsprövning, beviljande av understöd och utvärdering av användningen. Förslagen stöder också organisationernas delaktighet, förutsägbarheten i ekonomin och verksamheten samt deras effekter i statsunderstödsverksamheten.

Nyckelord förvaltningspolitiken, statsunderstöd, organisationer, statsbidrag, offentlig finansiering, det civila samhället

ISBN PDF	978-952-367-525-4	ISSN PDF	1797-9714
Ärendenummer	VN/10348/2019	Projektnummer	VM212:00/2018

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-525-4>

Government grant practices concerning civil society organisations Proposals for improved and more uniform practices

Publications of the Ministry of Finance 2021:27		Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance		
Group Author	Project sub-unit on developing government grant practices concerning civil society organisations, as part of the project for improving and digitalising the administration of discretionary government grants		
Language	Finnish	Pages	54

Abstract

Discretionary government grants totalling almost EUR 1 billion are awarded each year to civil society organisations. Most of this grant financing is based on central government proceeds from gambling services, which are expected to decline. This is the reason for re-examining the financing model. The various government grant practices concerning civil society organisations currently include unnecessary differences.

The task of the project sub-unit on developing government grant practices concerning civil society organisations was to examine the different government grants awarded from the proceeds of gambling services and to establish what kinds of government grant practices they involve. The sub-unit was part of the project for improving and digitalising the administration of discretionary government grants, and its task was based on the Government Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government.

Based on its work, the sub-unit presents eight proposals for improving and making more uniform the government grant practices concerning civil society organisations within the purview of the Ministry of Agriculture and Forestry, the Ministry of Education and Culture and the Ministry of Social Affairs and Health. In addition, the sub-unit proposes the establishment of a multi-sectoral implementation group.

The proposals specify how the government grant authorities, in cooperation with civil society organisations, would allocate discretionary government grants. The proposals provide the government grant authorities with new tools for use in their deliberations on discretionary government grants and in the awarding of grants, as well as for evaluating the use of grants. The proposals also support the participation of civil society organisations, the predictability of their finances and activities, and their role in regard to the administration of discretionary government grants.

Keywords governance policy, discretionary government grants, civil society organisations, government transfers and grants, public financing, civil society

ISBN PDF	978-952-367-525-4	ISSN PDF	1797-9714
Reference number	VN/10348/2019	Project number	VM212:00/2018

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-525-4>

Sisältö

1	Yhteenveto ja ehdotukset	7
2	Johdanto	11
2.1	Valtionavustustoiminnan kehittäminen.....	11
2.2	Rahapelitoiminnan muutos ja rahoitusmallin uudistaminen	13
2.3	Järjestöjaosto ja sen tehtävät	14
2.4	Raportin rakenne	16
3	Kansalaisyhteiskunta ja valtionavustustoiminta	17
3.1	Kansalaisyhteiskunnan kehitys Suomessa.....	17
3.2	Rahapelitoiminnan tuotosta myönnettävät valtionavustukset	19
3.3	Tuontojakoministeriöiden erilaiset valtionavustuskäytännöt	22
4	Selvityksen ja ehdotusten tekeminen	28
4.1	Selvityksen aloittaminen ja alustavat ehdotukset	28
4.2	Lausunnot ja uudet selvityksen kohteet	29
4.3	Ehdotusten tekeminen	30
5	Ehdotukset valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi	32
5.1	Valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli.....	33
5.2	Vaikuttavuuden suunnittelu ja valtionavustusten kohdentaminen	35
5.3	Toimielinten tehtävät ja toimintatavat	37
5.4	Järjestöjen taloutta koskevat valtionavustuskäytännöt	39
5.5	Järjestöjen toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnin perusteet	42
5.6	Kaksivuotiset yleisavustukset	43
5.7	Valtionavustusten edelleen välittäminen.....	46
5.8	Valtionavustusten käsittely	49
	Liitteet	51
	Lähteet	53

1 Yhteenveto ja ehdotukset

Valtionavustustoimintaa kehitetään ja digitalisoidaan valtiovarainministeriön viisivuotisessa hankkeessa (VM212:00/2018), jonka tavoitteena on tehdä valtionavustustoiminnasta entistä sujuvampaa ja vaikuttavampaa. Tavoitteeseen päästään kehittämällä valtionhallinnolle vaiheittain valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli ja sitä tukevat verkkopalvelut. Valtionavustustoiminnan kehittämiseen liittyy myös hakijaryhmäkohtaisia erityiskysymyksiä.

Maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö myöntävät järjestöille valtionavustuksia rahapelitoiminnan tuotosta. Maa- ja metsätalousministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä sekä sosiaali- ja terveysministeriötä kutsutaan tässä raportissa tuotonjakoministeriöiksi.

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa toimi järjestöjen valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaosto, josta käytetään tässä raportissa nimeä järjestöjaosto. Järjestöjaoston tehtävänä oli selvittää tuotonjakoministeriöiden erilaisia järjestöjä koskevia valtionavustuskäytäntöjä. Lisäksi sen tehtävänä oli esittää, miten järjestöjä koskevia valtionavustuskäytäntöjä voidaan kehittää ja yhdenmukaistaa.

Järjestöjaoston tehtävä perustui pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta (2019).¹ Järjestöjaosto on koonnut selvityksensä ja esittämänsä ehdotukset raportiksi, joka vastaa hallituksen tavoitteeseen vahvistaa demokratiaa, osallisuutta ja luottamusta yhteiskunnan instituutioihin järjestöjä koskevia valtionavustuskäytäntöjä yhdenmukaistamalla. Järjestöjaosto selvitti hallituksen ohjelman mukaisesti myös, miten järjestöjen rahoituksen kehittämistä, kuten varainhankintaa voidaan tukea julkisen rahoituksen rinnalla.

Järjestöjaosto otti selvityksessään ja ehdotuksissaan huomioon julkisen rahoittajan ohjauksen valtionavustustoiminnassa ja sen kehittämisessä. Julkisen rahoituksen luonnetta ja kansalaisyhteiskuntakehitystä tarkastellaan tämän raportin luvussa 3.1.

1 Valtioneuvosto. 2019. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019.

Järjestöjaosto tunnisti, että suomalainen rahapelijärjestelmä on muutoksessa. Suomen hallitus päätti jatkaa rahapelitoiminnan tuottoon liittyvän rahoitusmallin uudistamista, johon myös valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke ehdotuksineen osallistuu. Tämän raportin luvussa 3.2 kuvataan, kuinka rahapelitoiminnan tuoton odotetaan alenevan ja järjestöjen rahoituksen epävarmuuden kasvavan.^{2 3}

Järjestöjaosto esittää selvityksensä perusteella kahdeksaa ehdotusta järjestöjä koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Lisäksi se ehdottaa monialaisen toimeenpanoryhmän perustamista ehdotusten toteuttamiseksi.

Järjestöjaoston esitys perustuu valtionavustustoiminnalle asetettuihin tavoitteisiin ja valtionavustustoiminnan säädöspohjaan. Ehdotusten tavoitteena on kunnioittaa järjestöjen autonomiaa ja harkintavaltaa toiminnan järjestämisessä ja kehittämisessä, mikä määritellään pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassakin (2019).

Järjestöjaoston ehdotukset yhdenmukaistavat tuotonjakoministeriöiden järjestöjä koskevia valtionavustuskäytäntöjä ja tekevät valtionavustustoiminnasta uuden toimintamallin mukaista. Ehdotuksissa määritellään, miten valtionapuviranomaiset kohdentaisivat valtionavustuksia yhteistyössä järjestöjen kanssa avoimesti ja läpinäkyvästi. Ehdotukset antavat valtionapuviranomaisille uusia keinoja valtionavustusten harkintaa ja myöntämistä sekä käytön arviointia varten. Ehdotuksilla tuetaan myös järjestöjen osallisuutta, talouden ja toiminnan ennakoitavuutta sekä niiden vaikutuksia valtionavustustoiminnassa, mitä odotetaan myös edellä viitatussa rahoitusmallin uudistamisessa.

Järjestöjaosto selvitti tehtävänantonsa mukaisesti vain tuotonjakoministeriöiden erilaisia valtionavustuskäytäntöjä. Järjestöjaoston ehdotuksia hyödynnetään valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa kehitettäessä valtionavustustoimintaa myös muiden valtionapuviranomaisten kanssa.

Järjestöjaosto esittää seuraavaa kahdeksaa ehdotusta järjestöjä koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Ne perustellaan tämän raportin luvussa 5.

2 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2020. Rahapelitoiminnan tuottojen vähenemiseen varaudutaan.

3 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

Ehdotus 1: Valtionavustustoiminnassa siirrytään uuteen, valtionavustuskäytäntöjen yhdenmukaisuutta edistävään toimintamalliin.

Tuotonjakoministeriöt siirtyvät valtionavustustoiminnan uuteen toimintamalliin ja ottavat käyttöön sitä tukevat valtionavustustoiminnan verkkopalvelut. Tuotonjakoministeriöt siirtyvät toimintamalliin kehittämissuunnitelmissa siten, että verkkopalvelut ovat kaikkien käytössä vuoteen 2024 mennessä. Valtionavustuskäytännöt yhdenmukaistetaan valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin mukaiseksi.

Ehdotus 2: Valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta suunnitellaan yhdessä uudella tavalla.

Tuotonjakoministeriöt hyödyntävät valtionavustuksia ja niiden käyttöä koskevaa tietoa uudella tavalla valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelussa, kuten valtionavustusten kohdentamisessa. Sitä varten tuotonjakoministeriöt yhdenmukaistavat valtionavustusprosessejaan ja käyttävät yhteisiä verkkopalveluja. Järjestöt ja valtionapuviranomaiset suunnittelevat valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta yhdessä uudessa toimintamallissa, mikä edistää ennakoitavuutta ja jatkuvuutta ja auttaa ottamaan toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset entistä paremmin huomioon.

Ehdotus 3: Valtionavustustoimintaan osallistuvien toimielinten tehtäviä ja toimintatapoja yhdenmukaistetaan.

Tuotonjakoministeriöt yhdenmukaistavat valtionavustusten arviointiin ja valtionavustustoimintaan liittyvien neuvottelukuntien, toimikuntien ja jaostojen tehtäviä ja toimintatapoja soveltuvin osin. Tehtävien ja toimintatapojen painopiste on jatkossa valtionavustopolitiikan arvioinnissa, valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelussa ja yhdenmukaisten valtionavustuskäytäntöjen jatkuvassa kehittämisessä. Tarkoituksena on lisätä valtionapuviranomaisten ja järjestöjen välistä viestintää ja vuorovaikutusta.

Ehdotus 4: Järjestöjen taloutta koskevia valtionavustuskäytäntöjä yhdenmukaistetaan mahdollisuuksien mukaan.

Tuotonjakoministeriöt yhdenmukaistavat järjestöjen taloutta koskevia valtionavustuskäytäntöjään. Yleisavustuksilla rahoitetaan järjestöjen varsinaisen toiminnan bruttokustannuksia. Tuotonjakoministeriöt luovat yhteisen tavan arvioida, miten järjestön kokonaisvarallisuus vaikuttaa valtionavustusten harkinnassa ja myöntämisessä. Tuotonjakoministeriöiden erilaisia omarahoituskäytäntöjä selvitetään lisää ennen ehdotuksen toteuttamista.

Ehdotus 5: Järjestöjen toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnin perusteita yhdenmukaistetaan.

Tuotonjakoministeriöt soveltavat mahdollisimman yhdenmukaisia toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnin perusteita harkitessaan ja myöntäessään yleisavustuksia järjestöille. Perusteita arvioidaan sekä suunnitellun että toteutuneen toiminnan perusteella. Tuotonjakoministeriöt päättävät, kuinka ne soveltavat arviointiperusteita mahdollisine painotuksineen päätöksenteossa.

Ehdotus 6: Järjestöille voidaan myöntää kaksivuotisia yleisavustuksia harkinnanvaraisesti.

Tuotonjakoministeriöt voivat myöntää järjestöille yksi- tai kaksivuotisia yleisavustuksia harkinnanvaraisesti. Kahdeksi vuodeksi kerrallaan myönnetty yleisavustus ei poista sen saajan vuotuista raportointivelvollisuutta. Järjestöt voivat hakea ensimmäiset kaksivuotiset yleisavustukset vuoden 2024 valtionavustushauissa. Kaksivuotiset yleisavustukset rahoitetaan valtion yhden vuoden talousarviosta.

Ehdotus 7: Järjestöt välittävät valtionavustuksia edelleen siirron saajille mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla.

Valtionavustusten edelleen välittäminen perustuu tuotonjakoministeriöissä valtionavustuslain uudistamisen yhteydessä laadittavaan tulkintaohjeeseen. Tuotonjakoministeriöiden valtionavustusehdot ja -rajoitukset sekä delegointisopimusmallit yhdenmukaistetaan. Samalla varmistetaan, että siirron saajille edelleen välitettyjen valtionavustusten käyttöä koskeva tieto on avointa ja läpinäkyvää valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin mukaisesti.

Ehdotus 8: Tuotonjakoministeriöt uudistavat valtionavustusten käsittelyä.

Tuotonjakoministeriöt uudistavat valtionavustusten käsittelyä järjestämällä sen tiimityönä. Taloustarkastuksen tehtävät on myös perusteltua yhdenmukaistaa vastuineen tuotonjakoministeriöissä. Järjestöjen taloutta ja toiminnan tai hankkeen tuloksellisuutta sekä toimintaympäristömuutoksia koskevaa tietoa hyödynnetään entistä laajemmin valtionavustusprosessien eri vaiheissa.

2 Johdanto

2.1 Valtionavustustoiminnan kehittäminen

Valtionavustukset ovat valtion varoista myönnettävää harkinnanvaraista julkista rahoitusta, jolla tuetaan yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta. Valtionavustuksia myönnetään vuosittain lähes 4 miljardia euroa yli 300 valtionavustushaussa.

Valtionavustukset myönnetään valtion talousarviosta tai sen ulkopuolella olevista valtion rahastoista valtionavustuslain 688/2001 ja hallinnonalakohtaisen lainsäädännön perusteella. Valtionavustusten myöntämistä säätelevät myös valtionavustuslain nojalla annetut asetukset.⁴ Rahapelitoiminnan tuotosta myönnettäviin valtionavustuksiin sovelletaan lisäksi arpajaislakia 1047/20021.

Valtionavustus on eri asia kuin valtionosuus, mutta niitä kutsutaan yhteisesti valtion-avuuksi. Valtionapuviranomaisen päätös valtionavustuksen myöntämisestä, myönnettävistä määristä ja käyttötarkoituksesta perustuu harkintaan.⁵ Valtionapuviranomaisia on reilu 90. Niitä ovat kaikki ministeriöt ja kolmisenkymmentä keskusvirastoa. Valtionavustuksia myöntävät myös esimerkiksi valtion aluehallinnon viranomaiset. Muutama muu organisaatio kuin valtion viranomainen voi myöntää valtionavustuksia erikseen laissa säädetyn tehtävän perusteella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja valtiovarainministeriö myöntävät valtionosuuksia laissa vahvistetun laskentaperusteen mukaan. Valtionosuuksilla rahoitetaan muun muassa kaupunkien ja kuntien palveluja. Peruspalveluiden järjestämiseksi tarkoitetut valtionosuudet ovat yhteensä 7,5 miljardia euroa vuonna 2021. Valtionosuuksilla rahoitetaan myös opetusta ja koulutusta sekä kulttuuripalveluja. Erialaisten museoiden, teattereiden ja orkestereiden käyttökustannuksiin myönnetään esimerkiksi noin 130 miljoonaa euroa valtionosuutta vuonna 2021.^{6 7 8}

4 Rantala, Leena. 2021.

5 Rantala, Leena. 2021.

6 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Valtionosuudet.

7 Suomen Kuntaliitto. 2021. Valtionosuudet vuonna 2021.

8 Valtioneuvosto. 2021. Valtion talousarvio.

Valtiontukea voidaan myöntää esimerkiksi valtionavustuksena, takauksena tai markkina-hintaa edullisempaa lainana. Kun valtionavustus myönnetään valtionavustuksen hakijan taloudelliseen toimintaan, sitä koskee muun muassa Euroopan unionin valtiontukisääntely. Sääntelyn tarkoituksena on minimoida Euroopan unionin jäsenvaltioiden myöntämien valtiontukien kielteiset vaikutukset jäsenvaltioiden välisessä kaupassa.⁹ Valtiontukisääntely ja -päätökset vaikuttavat ehtoineen valtionavustuskäytäntöihin ja rajaavat, miten valtiontukia koskevia valtionavustuskäytäntöjä voidaan kehittää.

Valtionavustukset myönnetään valtionavustuslain perusteella joko yleisavustuksina tai erityisavustuksina. Yleisavustuksella rahoitetaan järjestön sääntömääräistä, varsinaista toimintaa. Vastaavasti kohdennetulla yleisavustuksella rahoitetaan rajattua osaa toiminnasta.^{10 11} Yleisavustuksella tarkoitetaan tässä raportissa sekä yleisavustusta että kohdennettua yleisavustusta, ellei toisin mainita. Erityisavustus voidaan myöntää esimerkiksi investointiavustuksena tai hankeavustuksena.

Suomessa on kymmeniä tuhansia valtionavustusten hakijoita. Valtionavustuksia myönnetään yhdistyksille ja säätiöille, joihin viitataan tässä raportissa yhteisesti järjestöinä. Valtionavustuksia myönnetään myös kunnille ja kuntayhtymille, tiedelaitoksille ja tutkimusorganisaatioille, korkeakouluille, yrityksille ja yksityishenkilöille.

Valtionavustusten kohdentamisesta ja käytöstä ei ole tällä hetkellä selkeää kokonaiskuvaa.¹² Yhteiskunnalliset ilmiöt ovat muuttuneet entistä monimutkaisemmiksi. Tarvitaan monialaista yhteistyötä, jotta valtionavustuksia voidaan kohdentaa jatkossa entistä paremmin yhteiskunnallisiin päämääriin.

Valtionapuviranomaisten valtionavustuskäytännöt ovat tarpeettoman erilaisia keskenään, mikä ilmenee esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2017 tekemässä Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä.¹³ Esiselvitys toteutettiin osana pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman (2015) kärkihanketta julkisten palvelujen digitalisoinnista. Samassa esiselvityksessä esitettiin valtionavustustoiminnan uudistamishankkeen käynnistämistä.^{14 15}

9 Työ- ja elinkeinoministeriö. 2021. Valtiontukisääntely.

10 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

11 Rantala, Leena. 2021.

12 QPR Software Oyj. 2019. Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali.

13 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys.

14 Valtioneuvosto. 2015. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma (2015).

15 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys.

Valtiovarainministeriö johtaa valtionavustustoiminnan kehittämistä ja digitalisointia viisivuotisessa hankkeessa, joka alkoi vuonna 2019. Valtionavustustoimintaa eli esimerkiksi valtionavustusten hakemista, myöntämistä, seuranta ja arviointia kehitetään luomalla niistä yhtenäinen ja digitalisoitu prosessi. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa kehitetään myös muita prosessin osa-alueita, kuten valtionavustushjelmien suunnittelua ja valtionavustusten maksamista. Valtionhallinnolle kehitetään vaiheittain uusi toimintamalli ja sitä tukevat verkkopalvelut.

Valtionavustustoiminnan kehittäminen ja uusi toimintamalli

- parantavat valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta,
- lisäävät valtionavustustoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä,
- tekevät valtionavustusten hakemisesta ja myöntämisestä aiempaa helpompaa sekä
- tekevät valtionavustustoiminnan käytännöistä entistä yhdenmukaisempia.

2.2 Rahapelitoiminnan muutos ja rahoitusmallin uudistaminen

Suomalainen rahapelijärjestelmä on muutoksessa. Sisäministeriö valmistelee arpajaislain uudistamista hankkeessaan (SM051:00/2019). Sen tavoitteena on vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja ja vahvistaa rahapeliyhtiö Veikkaus Oy:n (myöhemmin tässä raportissa Veikkaus) toimintaedellytyksiä yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi. Sisäministeriö on myös teettänyt erillisen EU-oikeudellisen selvityksen Veikkauksen kansainvälisen toiminnan edellytyksistä.¹⁶

Rahapelitoimintaa ja sen tuoton käyttöä valtionavustusten rahoittamisessa halutaan uudistaa. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo rahapeliselvityksissään 2019-2021, että rahapelitoiminnan tuotto pitäisi siirtää valtion yleiskatteeseen talousarvioon ja tuoton käyttökohteista pitäisi päättää valtion talousarviossa toisin kuin nyt.¹⁷ Rahapelitoiminnan tuottoa ja sen käyttöä sekä tuotonjakoministeriöiden erilaisia valtionavustuskäytäntöjä käsitellään tämän raportin luvuissa 3.2 ja 3.3.

Valtioneuvoston kanslia julkaisi helmikuussa 2021 raportin Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa, jonka tehnyt työryhmä ehdottaa ensisijaisesti rahoitusmallin

¹⁶ Sisäministeriö. 2021. Arpajaislain uudistaminen.

¹⁷ Kilpailu- ja kuluttajavirasto. 2021. Näkökulmia suomalaiseen rahapelaamiseen.

kokonaisuudistusta eli samaa muutosta kuin Kilpailu- ja kuluttajavirastokin. Lisäksi työryhmä on määritellyt kolme muuta ratkaisuvaihtoehtoa, miten rahapelitoiminnan tuotto ja käytön kohteet voidaan määritellä valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa.¹⁸

Työryhmän raportin lausuntoyhteenvedosta ilmenee, että opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämien valtionavustusten hakijat ja saajat kannattavat pääosin työryhmän esittämää kokonaisuudistusta. Sen sijaan maa- ja metsätalousministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön myöntämien valtionavustusten hakijat ja saajat kannattavat lähes poikkeuksetta osittaisuudistusta.¹⁹ Järjestöjaosto ei ota tässä raportissa kantaa ratkaisuvaihtoehtoihin.

Suomen hallitus päätti huhtikuussa 2021 julkisen talouden suunnitelmassa, että rahoitusmallin uudistamista jatketaan välittömästi. Työskentely perustuu muun muassa edellä mainitun työryhmän raporttiin ja yhteistyöhön järjestöjen kanssa. Rahoitusmallin uudistus toteutetaan vuodesta 2024 alkaen ja sen toimenpiteissä otetaan huomioon valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke ehdotuksineen.²⁰

Rahapelitoiminnan tuoton alenemisen vaikutuksia arvioinut työryhmä tunnistaa raportissaan, että valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta voidaan parantaa merkittävästi valtionavustustoimintaa digitalisoimalla ja valtionapuviranomaisten valtionavustuskäytäntöjä yhdenmukaistamalla. Rahoitusmallin uudistamiselta odotetaan julkisen rahoituksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta eli samoja asioita kuin valtionavustustoiminnalta ja sen kehittämiseltä.²¹

2.3 Järjestöjaosto ja sen tehtävät

Valtionavustustoiminnan kehittämiseen ja valtionavustuskäytäntöjen yhdenmukaistamiseen liittyy hakijaryhmäkohtaisia erityiskysymyksiä. Hankkeen ohjausryhmä asetti 17. joulukuuta 2019 järjestöjen valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaoston eli järjestöjaoston, jonka tavoitteet ja tehtävät määritellään sen asettamiskirjeessä seuraavalla tavalla.²²

Järjestöjaoston tavoitteena ja tehtävänä on selvittää rahapelitoiminnan tuotosta eri hallinnonaloilta järjestöille myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät

18 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

19 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Lausuntoyhteenvedo.

20 Valtioneuvosto. 2021. Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä.

21 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

22 Valtiovarainministeriö. 2021. Järjestöjaoston asettamiskirje.

valtionavustuskäytännöt sekä tehdä ehdotus siitä, miten järjestöille myönnettävien valtionavustusten käytäntöjä tulisi tarpeen mukaan yhdenmukaistaa.

Järjestöjaoston uudistustyön lähtökohtana on kansalaisjärjestöjen autonomian kunnioittaminen ja byrokratian keventäminen, pitkäjänteisyyden ja ennakoitavuuden turvaaminen, järjestöjen yhdenvertainen kohtelu sekä avoimuus ja läpinäkyvyys.

Järjestöjaoston puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson oikeusministeriöstä ja varapuheenjohtajana erityisasiantuntija Maria Wakeham-Hartonen oikeusministeriöstä. Järjestöjaoston jäseniksi nimettiin kulttuuriasiainneuvos Leena Laaksonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, neuvotteleva virkamies Emma Taipale opetus- ja kulttuuriministeriöstä, valvontapäällikkö Kristian Seemer sosiaali- ja terveysministeriöstä (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA), neuvotteleva virkamies Tauno Junttila maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Anna-Leena Miettinen maa- ja metsätalousministeriöstä, erityisasiantuntija Marita Virtanen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Jaana Walldén valtiovarainministeriöstä ja hankejohtaja Tuula Lybeck valtiovarainministeriöstä.

Ylitarkastaja Maaria Kuisma valtiovarainministeriöstä toimi järjestöjaostossa 31.5.2020 asti. Erityisasiantuntija Sanna Tykkyläinen maa- ja metsätalousministeriöstä toimi järjestöjaostossa 31.12.2020 asti. Johtaja Kristiina Hannula sosiaali- ja terveysministeriöstä (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA) toimi järjestöjaostossa 24.2.2021 asti. Ylitarkastaja Sari Virta opetus- ja kulttuuriministeriöstä toimi Emma Taipaleen sijaisena 8.10.2020–10.3.2021 välisen ajan.

Järjestöjaoston pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin valtakunnallisten kattojärjestöjen edustajat toiminnanjohtaja Maria Silvennoinen Suomen Jazzliitto ry:stä ja Kulttuuri- ja taidealan keskusjärjestö KULTA ry:stä, toiminnanjohtaja Sari Aalto-Matturi Mieli Suomen mielen-terveys ry:stä ja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:stä, jalostusjohtaja Minna Mäenpää Suomen Hippos ry:stä, talous- ja hallintojohtaja Juuso Luomala Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry:stä, järjestöpäällikkö Rainer Anttila Suomen Olympiakomitea ry:stä ja toiminnanjohtaja Lea Ryyänen-Karjalainen Tieteellisten seurain valtuuskunnasta.

Toimitusjohtaja Vesa Mäkinen Suomen Hippos ry:stä toimi järjestöjaostossa 3.6.2020 asti. Yhteiskuntasuhdepäällikkö Ilmari Nalbantoglu Suomen Olympiakomitea ry:stä toimi järjestöjaostossa 30.9.2020 asti.

Järjestöjaoston muina asiantuntijoina toimivat erityisasiantuntija Maria Finström-Haanpää sosiaali- ja terveysministeriöstä (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA), suunnittelija Katarina Långström oikeusministeriöstä, erityisasiantuntija Ulla Suomela valtiovarainministeriöstä ja hankepäällikkö Sini Lahdenperä oikeusministeriöstä. Leena Rantala

teki järjestöjaostoa varten selvityksen asiantuntijatyönä ja toimeksiannon perusteella kevättalvella 2021. Oikeusministeriön harjoittelija Oskari Lakka osallistui järjestöjaoston valmisteluun kesällä 2020.

Erityisasiantuntija Mikko Lehtonen valtiovarainministeriöstä toimi järjestöjaoston sihteerinä 19.10.2020 alkaen. Erityisasiantuntija Jaana Walldén valtiovarainministeriöstä toimi järjestöjaoston sihteerinä 30.11.2020 asti.

Järjestöjaosto teki toimikaudellaan laajan selvityksen, jonka perusteella se esittää, miten tuotonjakoministeriöt voivat kehittää ja yhdenmukaistaa järjestöjä koskevia valtionavustuskäytäntöjään. Esityksessä on arvioitu myös ehdotusten tarkoituksenmukaisuutta ja toteutusta. Järjestöjaosto luovutti selvityksensä ja esittämänsä ehdotukset valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen ohjausryhmälle 11. toukokuuta 2021.

Selvityksen vaiheet ja ehdotusten käsittely kuvataan tämän raportin neljännessä luvussa. Järjestöjaoston ehdotusten toteuttamiseksi perustettavaa toimeenpanoryhmää perustellaan lyhyesti viidennen luvun aluksi. Järjestöjaoston toimikausi päättyi suunnitellusti 31. toukokuuta 2021.

2.4 Raportin rakenne

Järjestöjaoston selvityksestä ja ehdotuksista kirjoitettu raportti on jaettu viiteen lukuun. Se alkaa yhteenvedolla ja tiivistelmällä järjestöjaoston ehdotuksista. Toinen luku esittelee johdantona, miksi valtionavustustoimintaa kehitetään. Kolmannessa luvussa käsitellään kansalaisyhteiskuntakehitystä, valtionavustuksia julkisena rahoituksena ja tuotonjakoministeriöiden erilaisia valtionavustuskäytäntöjä. Neljännessä luvussa kerrotaan, miten järjestöjaosto teki selvityksensä ja ehdotuksensa. Viides luku kokoaa järjestöjaoston ehdotukset perusteluineen esitykseksi.

Raportin liitteessä on esimerkkejä valtionavustusten myöntämisestä ja edelleen välittämisestä siirron saajille. Selvityksessä käytetyt lähteet luetellaan raportin lopuksi aiheesta enemmän kiinnostuneille.

3 Kansalaisyhteiskunta ja valtionavustustoiminta

Tässä nykytilaa havainnollistavassa luvussa tarkastellaan kansalaisyhteiskunta-kehitystä ja valtionavustuksia järjestöjen julkisena rahoituksena. Käsittelyssä syvennytään erityisesti rahapelitoiminnan tuottoon, johon järjestöjaoston tavoitteet ja tehtävätkin rajattiin. Valtionavustustoiminnan sääntelyn lisäksi kuvataan, miten tuotonjakoministeriöt myöntävät järjestöille valtionavustuksia rahapelitoiminnan tuotosta ja kuinka niiden valtionavustuskäytännöt eroavat toisistaan.

3.1 Kansalaisyhteiskunnan kehitys Suomessa

Kansalaisyhteiskuntaa ja sen lähikäsitteitä, kuten kolmatta sektoria, käytetään väljästi liittämällä ja niille omistetaan samankaltaisia piirteitä.²³ Kansalaisyhteiskunta määritellään yleisesti kolmanneksi yhteiskunnallisen elämän sektoriksi, joka erotetaan valtiosta ja julkisesta sektorista ja markkinoista.²⁴ Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta koetaan tärkeäksi osaksi suomalaista demokratiaa, sillä yhteiskunnallisesti aloitteellinen, innovatiivinen ja yhteisöllinen kolmas sektori vahvistaa demokratian toimintakykyä.^{25 26}

Suomalainen kansalaisyhteiskunta on kestävä ja voi hyvin. Kansalaisyhteiskunta on järjestäytynyt järjestöihin, joiden määrä on säilynyt viime vuosikymmeninä vakaana. Jäsenyydet erilaisissa järjestöissä ovat lisääntyneet, mutta ihmiset osallistuvat erilaiseen järjestötoimintaan kuin aiemmin. Suomessa toimii nykyisin hieman yli 100 000 rekisteröityä yhdistystä ja yhdistysrekisterin mukaan uusia perustetaan vuosittain noin 2 000.^{27 28}

23 Laitinen, Hanna. 2018.

24 Konttinen, Esa. 2020.

25 Ruuskanen et al. 2020.

26 Jousilahti, Julia. 2019.

27 Ruuskanen et al. 2020.

28 Tilastokeskus. 2017. Vapaa-ajan osallistuminen.

Kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin piirteiksi tunnistetaan aatteellinen toiminta, riippumattomuus valtiosta, vapaaehtoisuus ja yleishyödyllisyys.²⁹ Piirteet eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä eivätkä järjestöt keskenään samanlaisia monimuotoisessa kansalaisyhteiskunnassa.

Autonomiseen kansalaisyhteiskuntaan kuuluu, että järjestöt asettavat omat tavoitteensa ja määrittelevät itse toimintansa.³⁰ Kansalaisyhteiskunta on kuitenkin ottanut eri syistä käyttöön julkisen ja yksityisen sektorin toimintamalleja ja -tapoja, mitä kuvataan hybridisaatioksi. Moni järjestö on kasvanut hybridiksi organisaatioksi, jonka toiminnassa yhdistyy piirteitä vapaaehtoisesta kansalaistoiminnasta, yhteiskunnallisista liikkeistä ja palvelutuotannosta.³¹

Kansalaisyhteiskunta on ristiriitaisesti aiempaa riippuvaisempi julkisesta rahoituksesta esimerkiksi järjestöjen muun rahoituksen vähäisyyden vuoksi.^{32 33} Valtion nähdään ohjaavan järjestöjen toimintaa valtionavustusten kautta ja rahoitusohjauksen katsotaan kaventavan kansalaisyhteiskunnan kykyä uudistaa yhteiskuntaa julkisen hallinnon vastapainona.³⁴

Kansalaisyhteiskunta vaikuttaa eriytyvän, sillä järjestöt ovat ammattimaistuneet ja keskittyneet. Järjestötyöntekijöiden lukumäärä (8 000) ja työpanoksen volyymi (70 000 henkilötyövuotta) ovat kasvaneet viime vuosikymmeninä merkittävästi, mikä on yksi osoitus kansalaisyhteiskunnan hybridisaatiosta.³⁵ Järjestöjen ammattimaistumista ja keskittymistä selitetään muun muassa yhteiskuntapoliittisilla muutoksilla, kuten 1990-luvun valtionosuusuudistuksella, joka tuki järjestöjen palvelutuotantoa.³⁶ Järjestöt kokevat yhteiskunnallisen roolinsa vahvistuneen viimeisten vuosien aikana.³⁷

Muodollisesti organisoituneen kolmannen sektorin rinnalla on alettu puhua neljännestä sektorista, joka tarjoaa tilaa uudelle kansalaistoiminnalle.³⁸ Koska moninainen neljäs sektori toimii epämuodollisesti, julkinen hallinto ei välttämättä tunnista sen tarpeita. Vastaavasti julkisen hallinnon käytännöt voivat olla neljännen sektorin toimijoille vieraita. Sen

29 Laitinen, Hanna. 2018.

30 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

31 Laitinen, Hanna. 2018.

32 Ruuskanen et al. 2020.

33 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

34 Ruuskanen et al. 2020.

35 Ruuskanen et al. 2020.

36 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

37 Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. 2020a.

38 Oikeusministeriö. 2017. Kohti autonomista ja elinvoimaista kansalaisyhteiskuntaa.

vuoksi tämänkaltaista yhteisöllistä kansalaistoimintaa halutaan helpottaa. Oikeusministeriön työryhmä ehdottaa luonnoksessa hallituksen esitykseksi yhdistyslain 503/1989 muuttamiseksi ja toimintaryhmäläiksi rekisteröityä toimijaryhmää, jonka voisi perustaa rekisteröityä yhdistystä yksinkertaisemmin.³⁹

Valtionavustukset vahvistavat merkittävästi kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Samanaikaisesti valtionavustustoiminnan tulkitaan heikentävän kansalaisyhteiskunnan autonomiaa ja järjestöjen riippumattomuutta valtiosta. Valtionavustuksia kohdennetaan yhteiskunnallisesti ja niiden käyttöä arvioidaan entistä tarkemmin tulokellisuus- ja vaikuttavuusarvioinnein. Järjestöillä on myös vastuullisuusvelvollisuuksia julkisen rahoituksen vuoksi. Jos valtionavustustoiminnan vaatimukset kasvavat liian suuriksi, pelätään, että valtionavustuksia hakevat ja saavat jatkossa vain ammattimaisesti toimivat järjestöt. Jo nyt arvioidaan, että valtionavustusehdoissa ja -rajoituksissa korostetaan vakiintunutta ja jäsenyyteen perustuvaa järjestötoimintaa.^{40 41 42}

3.2 Rahapelitoiminnan tuotosta myönnettävät valtionavustukset

Suomalainen rahapelitoiminta perustuu yksinoikeuteen. Rahapeleistä vastaa valtion omistama osakeyhtiö Veikkaus, jonka tehtävistä säädetään arpajaislaissa ja valtioneuvoston asetuksessa Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta 1414/2016. Arpajaislaissa säädetään myös rahapelitoiminnan tuoton käyttötarkoituksista ja tuoton ottamisesta valtion talousarvioon.⁴³

Valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkauksen asianomaisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettavaksi palautuvia varoja. Määrärahat otetaan tuotonjakoministeriöiden momenteille.⁴⁴ Eduskunta päättää määrärahojen käytöstä vuosittain päättäessään valtion talousarviosta.⁴⁵

39 Oikeusministeriö. 2021. Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla.

40 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

41 Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. 2020a.

42 Oikeusministeriö. 2021. Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla.

43 Sisäministeriö. 2021. Arpajaislainsäädännöllä ehkäistään rahapelihaittoja.

44 Arpajaislaki 1047/2001.

45 Rantala, Leena. 2021.

4 prosenttia rahapelitoiminnan tuotosta käytetään arpajaislain mukaan hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen ja nämä valtionavustukset myöntää maa- ja metsätalousministeriö. Valtaosa rahoituksesta on valtiontukea, jota säätelee esimerkiksi Euroopan Komission valtioneuvoston päätös SA.46556 (2016/N). Maa- ja metsätalousministeriön osuus rahapelitoiminnan tuotosta on noin 40 miljoonaa euroa vuodessa.^{46 47}

53 prosenttia rahapelitoiminnan tuotosta käytetään arpajaislain mukaan urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen ja nämä valtionavustukset myöntää opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi lähes 100 miljoonaa euroa valtionavustuksina vajaalle 180 järjestölle vuonna 2019. Myönnetty valtionavustus oli keskimäärin noin 138 000 euroa.⁴⁸

43 prosenttia rahapelitoiminnan tuotosta käytetään arpajaislain mukaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja nämä valtionavustukset myöntää sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriö myönsi reilu 360 miljoonaa euroa valtionavustuksina vajaalle 1 150 järjestölle vuonna 2019. Myönnetty valtionavustus oli keskimäärin noin 316 000 euroa.⁴⁹

Valtion talousarvion sisältöjä ja määrärahoja säätelevät esimerkiksi perustuslaki 731/1999 ja valtion talousarviosta annettu laki 423/1998. Valtion taloutta suunnitellaan monivuotisesti, mutta valtion talousarvion perustana on vuotuisuusperiaate. Valtion talousarvion oikeusvaikutukset rajautuvat yhteen varainhoitovuoteen. Vuotuisuusperiaate mahdollistaa eduskunnalle budjettivallan ja valtion talousohjauksen. Vuotuisuusperiaatteessa on kuitenkin poikkeuksia, kuten siirtomäärärahat.⁵⁰

Rahapelitoiminnan tuottoon liittyvät menot ovat valtion talousarviossa 2021 opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön momenteilla arviomäärärahoja. Maa- ja metsätalousministeriön momentilla ne on budjetoitu siirtomäärärahaksi. Arviomäärä on nimensä mukaisesti arvio kuluista varainhoitovuonna. Siirtomääräraha tuo joustavuutta valtion talousarvioon, kun sitä voi käyttää myös tulevana varainhoitovuosina.⁵¹

46 Maa- ja metsätalousministeriö. 2021. Hevostalouden edistäminen.

47 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

48 Oikeusministeriö. 2021. Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla.

49 Oikeusministeriö. 2021. Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla.

50 Rantala, Leena. 2021.

51 Rantala, Leena. 2021.

Valtionavustuksia myönnetään rahapelitoiminnan tuotosta lähes miljardi euroa vuosittain.^{52 53} On arvioitu, että järjestöille myönnetään noin viidesosa kaikista valtionavustuksista eli 800 miljoonaa euroa 4 miljardista eurosta. Suurin osa järjestöille myönnettävistä valtionavustuksista perustuu rahapelitoiminnan tuottoon, jonka odotetaan alenevan merkittävästi lähivuosina. Veikkaus arvioi, että tuotto jää noin 320-360 miljoonaa euroa pienemmäksi kuin vuonna 2019. Rahapelitoimintaan kohdistuvien muutosten lisäksi tuotto alenee COVID-19-pandemian takia.^{54 55 56}

Veikkaus tiedotti rahapelitoiminnan tuoton merkittävästä laskusta huhtikuussa 2020. Rahapeliautomaatit suljettiin COVID-19-pandemian leviämisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi. Vähentyneet tuotot kompensoitiin kokonaan valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2021. Kompensaatio perustui muun muassa jakamatta jääneen rahapelitoiminnan tuoton käyttämiseen. Rahastojen avulla on voitu ennenkin reagoida rahapelitoiminnan ja sen tuoton muutoksiin.⁵⁷

Kun rahapeliyhtiöt Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys (RAY) ja Fintoto Oy yhdistyivät vuonna 2017 uudeksi Veikkaukseksi ja rahapelitoiminnan tuoton jakoa yhdenmukaistettiin, jakamatta jäänyttä rahapelitoiminnan tuottoa jäi talteen useita satoja miljoonia euroja. Jakamaton tuotto osoitettiin opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön käyttöön. Opetus- ja kulttuuriministeriö on rahoittanut jakamatta jääneillä tuotoilla esimerkiksi hankkeita, joten jakamatonta tuottoa on arvioitu olevan jäljellä 10 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveysministeriössä on terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen noin 320 miljoonaa euroa vastaavaa jakamatonta tuottoa. Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole vastaavaa rahastoa.⁵⁸

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE edellytti kannanotossaan vuonna 2020, että kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset turvataan jatkossakin.⁵⁹ Suomen hallitus arvioi, ettei rahapelitoiminnan tuoton alenemista kompensoida enää täysimääräisesti.⁶⁰

52 QPR Software Oyj. 2019. Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali.

53 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys.

54 Sisäministeriö. 2021. Arpajaislain uudistamista koskeva lainsäädäntöhanke.

55 Veikkaus Oy. 2019. Veikkaus Oy:n osavuosikatsaus Q3/2019.

56 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

57 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

58 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

59 Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. 2020b.

60 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

Suomen hallitus päätti puoliväli- ja kehysriihessään huhtikuussa 2021 julkisen talouden suunnitelmasta, jonka perusteella rahapelitoiminnan tuoton alenemisen kompensointia jatketaan 330 miljoonalla eurolla vuonna 2022 ja 305 miljoonalla eurolla vuonna 2023. Kompensointi rahoitetaan alentamalla arpajaisveroa, kehysvaikutteisien talousarviovaroin ja käyttämällä jakamatonta tuottoa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.⁶¹

Maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö asettivat marraskuussa 2020 ryhmän, joka selvitti, miten rahapelitoiminnan tuoton alenemiseen varaudutaan tulevina vuosina.⁶² Suomen hallitus päätti edellä mainitussa puoliväli- ja kehysriihessä, että rahoitusmallin uudistamista jatketaan välittömästi. Siihen viitataan tämän raportin johdannossa.

3.3 Tuotonjakoministeriöiden erilaiset valtionavustuskäytännöt

Valtionavustusten myöntämistä säätelee yleislakina valtionavustuslaki, jossa määritellään valtionavustuksen myöntämisen perusteet. Samassa laissa säädetään esimerkiksi valtionavustusten hakijoiden ja saajien velvollisuuksista sekä valtionavustusprosesseista, kuten valtionavustusten maksamisesta ja valtionavustusten käytön valvonnasta.⁶³

Ennen kuin rahapeliyhtiöt yhdistyivät, valtionavustustoimintaa säätelivät valtionavustuslain lisäksi laki raha-automaattivastuksista 2001/1056, joka sittemmin kumottiin.⁶⁴ Valtionavustuslain soveltaminen määriteltiin uudelleen rahapeliyhtiöiden yhdistyessä. Maa- ja metsätalousministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö sekä näiden myöntämiä valtionavustuksia rahapelitoiminnan tuotolla rahoittaneet Fintoto Oy ja Raha-automaattiyhdistys (RAY) siirtyivät valtionavustuslain soveltamisalaan.⁶⁵

Valtionavustuslain lisäksi valtionavustusten yleisiä ehtoja säätelevät useat eri lait ja asetukset.⁶⁶ Valtionavustuslain nojalla annettavissa asetuksissa säädetään esimerkiksi valtionavustuksen myöntämisen yksityiskohtaisista perusteista, hyväksyttävistä kustannuksista

61 Valtioneuvosto. 2021. Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä.

62 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2020. Rahapelitoiminnan tuottojen vähenemiseen varaudutaan.

63 Valtionavustuslaki 688/2001.

64 Laki raha-automaattivastuksista 2001/1056.

65 Valtionavustuslaki 688/2001.

66 Rantala, Leena. 2021.

ja valtionavustuksella rahoitettavan toiminnan tai hankkeen ehdoista ja rajoituksista.⁶⁷ Laeissa ja asetuksissa voidaan säätää myös esimerkiksi valtionapukelpoisuudesta ja valtionavustusesitysten tekemisestä. Tuotonjakoministeriöiden valtionavustustoiminnan säädöspohja vaihtelee, mitä kuvataan seuraavassa esimerkein.

Maa- ja metsätalousministeriö myöntää valtionavustuksia esimerkiksi hevosalan keskusjärjestöille ja näiden jäsenyhteisöille. Ministeriön valtionavustustoimintaa säätelevät esimerkiksi arpajaislaki ja valtioneuvoston asetus hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen käytettävästä osuudesta Veikkaus Oy:n tuotosta 14/2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää valtionavustuksia esimerkiksi valtakunnallisille liikuntaa edistäville järjestöille, mitä säätelevät esimerkiksi liikuntalaki 390/2015 ja valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 550/2015. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää valtionavustuksia valtakunnallisille nuorisotalon järjestöille ja osaamiskeskuksille, mitä säätelevät esimerkiksi nuorisolaki 1285/2016 ja valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta 211/2017. Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa myös nuorisokeskusten toimintaa. Taide- ja kulttuurialan järjestöjen valtionavustuksista ei säädetä erikseen laissa tai asetuksissa.⁶⁸

Sosiaali- ja terveysministeriö myöntää valtionavustuksia sosiaali- ja terveysalan järjestöille. Ministeriön valtionavustustoimintaa säätelevät esimerkiksi valtioneuvoston asetus valtionavustuksia yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen 1552/2016 ja valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustustasioiden neuvottelukunnasta 1555/2016.

Tuotonjakoministeriöt ovat organisoineet valtionavustustoimintansa eri lailla. Toisin kuin maa- ja metsätalousministeriössä ja opetus- ja kulttuuriministeriössä sosiaali- ja terveysministeriössä toimii erillinen avustuskeskus. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) luotiin rahapeliyhtiöiden yhdistyessä. STEA hallinnoi sosiaali- ja terveysalan valtionavustuksia ja arvioi esimerkiksi valtionavustuksilla rahoitetun toiminnan tuloksia ja vaikutuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö päättää mainittujen valtionavustusten myöntämisestä.

⁶⁹ ⁷⁰

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustustoiminta on maa- ja metsätalousministeriötä ja sosiaali- ja terveysministeriötä hajautuneempaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön

⁶⁷ Rantala, Leena. 2021.

⁶⁸ Rantala, Leena. 2021.

⁶⁹ Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. 2021. Raportointi.

⁷⁰ Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. 2021. Avustustietokanta.

toimialalla valtionavustuksia myöntäviä valtionapuviranomaisia ovat Suomen Akatemia, Taiteen edistämiskeskus (Taike), Opetushallitus, Kansallisarkisto, Museovirasto, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (Kavi) ja aluehallintovirastot.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut valtionavustuspäätöksellä muun muassa Musiikin edistämissätiölle (MES), Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskukselle (Kopiosto), Visuaalisen taiteen keskukselle (Frame), Kirjallisuuden vientikeskukselle (Fili), Suomen Kotiseutuliitolle, Saamelaiskäräjille, Tieteellisten seurain valtuuskunnalle ja Kehitysvamma-liitolle oikeuden välittää valtionavustuksia edelleen valtionavustuslain (7 § 3) perusteella. Suomen elokuvasäätiö myöntää valtionavustuksia erillisen lainsäädännön perusteella.^{71 72}

Tuotonjakoministeriössä toimii myös useita erilaisia valtionavustustoimintaan osallistuvia neuvottelukuntia, toimikuntia ja jaostoja. Näistä toimielimistä säädetään pääsääntöisesti erillisillä asetuksilla ja ne asettaa valtioneuvosto. Toimielinten tehtävät vaihtelevat, mitä kuvataan seuraavassa.

Maa- ja metsätalousministeriössä ei ole asetuksella säädettyä neuvottelukuntaa, toimikuntaa tai jaostoa. Sen sijaan suomalaisen raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestö Suomen Hippos ry tekee maa- ja metsätalousministeriölle esityksen valtionavustusten vuosittaisesta jakosuunnitelmasta eri valtionavustuksen saajille ja käyttötarkoituksiin. Keskusjärjestön tehtävä perustuu arpajaislakiin (17 c §).

Opetus- ja kulttuuriministeriön nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolla toimivat arviointi- ja avustustoimikunta ja valtion liikuntaneuvosto. Arviointi- ja avustustoimikunta lausuu valtakunnallisten nuorisoalan järjestöjen ja osaamiskeskusten valtionapukelpoisuudesta sekä tekee opetus- ja kulttuuriministeriölle esitykset näiden valtionavustuksista.^{73 74 75}

Arviointi- ja avustustoimikunnasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa nuorisotyöstä ja -politiikasta. Lisäksi samassa asetuksessa säädetään valtion nuorisoneuvostosta, joka laatii kerran hallituskaudessa valtioneuvostolle arvioinnin valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman toteutumisesta. Valtion liikuntaneuvosto antaa lausunnon liikuntaa edistävien järjestöjen valtionapukelpoisuudesta ja valtionavustuksista. Valtion liikuntaneuvosto lausuu myös liikuntapaikkojen perustamiskustannuksiin myönnettävistä

71 Laki rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen 1174/2018.

72 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys.

73 Nuorisolaki 1285/2016.

74 Valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta 211/2017.

75 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Arviointi- ja avustustoimikunta.

valtionavustuksista.^{76 77 78} Valtion liikuntaneuvostosta säädetään valtioneuvoston asetuksessa liikunnan edistämisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriön Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksessa (STEA) toimii avustusasioiden neuvottelukunta ja arviointi- ja avustusjaosto. Neuvottelukunta antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja valtionavustustoiminnan yleisistä linjauksista ja strategisista suuntaviivoista. Neuvottelukunta kehittää ja arvioi myös valtionavustuspolitiikkaa ja järjestötoimintaa.⁷⁹ Arviointi- ja avustusjaosto ottaa konkreettisesti kantaa avustuskeskuksen valtionavustusesityksiin.^{80 81} Avustusasioiden neuvottelukunnasta ja arviointi- ja avustusjaostosta säädetään valtioneuvoston asetuksessa sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnasta 1555/2016.

Tuotonjakoministeriöiden valtionavustustoimintaa ja organisoitumista säätelevät siis hallinnonalakohtaiset lait ja asetukset. Jokainen tuotonjakoministeriö on määritellyt myös omat valtionavustusehtonsa ja -rajoituksensa, jotka ovat yleisesti kuitenkin samankaltaisia ja yhdenmukaistettavissa. Asioiden yhtenäinen esittämisjärjestys sekä valtionavustusehtojen ja -rajoitusten yhtenäinen rakenne helpottaisivat luettavuutta ja vähentäisivät tulkintaeroja.

Tuottojen huomioon ottaminen valtionavustuksilla rahoitetussa toiminnassa tai hankkeessa on ensimmäinen merkittävä ero tuotonjakoministeriöiden valtionavustusehdoissa ja -rajoituksissa. Valtionavustuslain säännökset edellyttävät, että valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön tulee käydä ilmi valtionavustuspäätöksestä (11 § 4 momentti).

Valtionavustuslaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä, miten valtionavustuksen hakijan varallisuus tai tuettavasta toiminnasta saatavat tuotot tulee ottaa huomioon. Valtionavustuslain sääntely (8 §) mahdollistaa kuitenkin tarkempien säännösten antamisen valtionavustusten myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä valtioneuvoston asetuksella. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla onkin

76 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Valtion liikuntaneuvosto.

77 Liikuntalaki 390/2015.

78 Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 550/2015.

79 Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. 2021. Avustusasioiden neuvottelukunta

80 Sosiaali- ja terveysministeriö. 2017. Tiedote.

81 Aalto-Matturi, Sari. 2017.

tarkennettu, miten valtionavustuksen hakijan tuotot ja varallisuus vaikuttavat myönnettävään valtionavustukseen.^{82 83}

Järjestöjen omarahoituksen vaatimukset ovat toinen merkittävä ero tuotonjakoministeriöiden valtionavustusehdoissa ja -rajoituksissa. Valtionavustus ei saa valtionavustuslain (6 §) perusteella kattaa sillä rahoitettavan toiminnan tai hankkeen kustannuksia täysimääräisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö määrittelee valtionavustuspäätöksessä, kuinka paljon omarahoitusta (%) järjestöltä edellytetään. Sen sijaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettu rahapelitoiminnan tuotosta myönnettyt valtionavustukset saavat kattaa toiminnan tai hankkeen kokonaiskustannukset arpajaislain (17 b §) perusteella.

Arpajaislain säännöstä tarkennetaan asetuksessa valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Asetuksen (5 §) mukaan valtionavustus saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyden määrän, jos muuta rahoitusta ei ole saatavilla. Kokonaiskustannukset tarkoittavat tässä yhteydessä hyväksyttäviä kustannuksia. Käytännössä tämä merkitsee, että sosiaali- ja terveysministeriön myöntämissä valtionavustuksissa kokonaisvarallisuuskriteerien perusteella varakkailta järjestöiltä vaaditaan omarahoitussuos.

Kuten edellä kuvataan, tuotonjakoministeriöillä on erilaisia valtionavustuskäytäntöjä. Ne johtuvat muun muassa lainsäädännön erilaisesta tulkinnasta.⁸⁴ Valtionavustuskäytäntöjen eriytymistä ovat voimistaneet esimerkiksi hallinnonaloittain vaihtelevat valtionavustusten hakijamäärät ja käytettävissä olevat määrärahat.⁸⁵

82 Valtioneuvoston asetus valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen 1552/2016.

83 Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 550/2015.

84 Valtiovarainministeriö. 2015. Valtionavustustyöryhmän mietintö.

85 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys.

Tämän luvun päättää luettelo, johon on koottu tuotonjakoministeriöiden erilaisia valtionavustuskäytäntöjä. Syitä on luonnehdittu lyhyesti edellä. Valtionavustuskäytäntöjen erilaisuus johtuu lisäksi valtionapuviranomaisten strategisista valinnoista, vakiintuneista käytännöistä ja vaihtelevasta digitalisaatioasteesta.⁸⁶

- Säädöspohja (valtionavustustoimintaa säätelevät lait ja asetukset)
- Määrärahat (rahapelitoiminnan tuoton käyttö)
- Valtionavustusehdot ja -rajoitukset (esimerkiksi omarahoituskäytäntö)
- Valtionavustustoiminnan organisointi ja toimielinten tehtävät
- Valtionavustusten harkinnassa ja myöntämisessä käytettävät arviointiperusteet
- Valtionavustusprosesseissa käytettävät verkkopalvelut

86 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys.

4 Selvityksen ja ehdotusten tekeminen

Tässä luvussa havainnollistetaan, miten järjestöjaosto teki selvityksensä ja kuinka se määritteli ehdotuksensa järjestöjä koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Luvussa tiivistetään myös järjestöjaoston väliraportista annettu laaja lausuntopalaute.

4.1 Selvityksen aloittaminen ja alustavat ehdotukset

Järjestöjaosto alkoi suunnitella aineistonkeruuta asettamisensa jälkeen eli vuodenvaihteessa 2019-2020. Järjestöjaosto perusti järjestöjen valtionavustusten vaikuttavuutta ja taloutta tarkastelevat työryhmät, joissa toimi useiden eri järjestöjen edustajia. Työryhmät tekivät järjestöjaostolle esityksiä sen toimikauden ajan.

Järjestöjaosto kartoitti ministeriöiden virkahenkilöiden ja järjestöjen edustajien näkemyksiä valtionavustustoiminnasta ja sen kehittämistarpeista kyselyillä. Alkukesän 2020 kyselyssä tarkasteltiin muun muassa valtionavustusprosesseja ja siihen vastasi 67 virkahenkilöä. Loppukesän 2020 kysely tehtiin niille järjestöille, joiden valtionavustukset myönnetään rahapelitoiminnan tuotosta. Vastauksensa antoi 183 järjestöjen edustajaa. Kyselyssä selvitettiin, mitä mieltä järjestöt ovat erilaisista valtionavustuskäytännöistä. Kyselyiden tulokset olivat suuntaa antavia kohtuullisen rajallisen vastaajamäärän vuoksi.

Järjestöt keskustelivat valtionavustuskäytännöistä syyskuun 2020 laajassa järjestöseminaarissa, joka kokosi yhteen lähes 300 osallistujaa. Järjestöjaosto järjesti seminaarin siten, että siihen pystyi osallistumaan läsnä olevana tai etäyhteydellä. Seminaarissa noudatettiin COVID-19-pandemian leviämisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi laadittuja ohjeita.

Järjestöjaosto teki kirjallisuuskatsauksensa ja kyselyidensä perusteella 15 alustavaa ehdotusta järjestöjä koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Alustavista ehdotuksista haluttiin tehdä rohkea keskustelunavaus ja niistä toivottiin avointa, laajaa ja kantaa ottavaa keskustelua.

Järjestöjaosto kokosi alustavat ehdotukset väliraportiksi, joka sisälsi myös keskeneräisiä ehdotuksia ja selvityksen kohteita. Alustavat ehdotukset edellyttivät esimerkiksi hallinnollista ja lainsäädännöllistä arviointia ja tarkastelua. Valtiovarainministeriö lähetti

väliraportin lausuntokierrokselle joulukuun 2020 puolivälissä ja lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelussa.⁸⁷

4.2 Lausunnot ja uudet selvityksen kohteet

Järjestöjaoston väliraporttia koskeva lausuntoaika päättyi 31. tammikuuta 2021, johon mennessä lausuntoja annettiin yhteensä 59 kappaletta. Järjestöt antoivat niistä lähes 80 prosenttia. Väliraporttia kommentoi myös seitsemän valtionapuviranomaista ja muutama muu organisaatio, kuten neuvottelukunta. Lausunnot ja lausuntotiivistelmä julkaistiin valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen nettisivulla.⁸⁸

Järjestöt kannattivat ehdotuksia lähes poikkeuksetta ja yksimielisesti odottaen niiden vähentävän järjestöjen hallinnollista taakkaa ja työmäärää valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen tavoitteiden mukaisesti. Järjestöjaosto oli tunnistanut palutteen perusteella olennaiset ja oikeansuuntaiset asiat valtionavustustoiminnan kehittämiseksi. Sen sijaan konkreettisista muutoksista kaivattiin lisää tietoa.

Valtionapuviranomaiset kannattivat ehdotuksia pääsääntöisesti soveltuvin osin, mutta varauksin. Ne tunnistivat ehdotusten hallinnollisia edellytyksiä ja lainsäädännöllisiä reuna-ehdoja hallinnonalojensa erityispiirteiden lisäksi. Järjestöjen korostaessa lausunnoissaan osallisuutta ja muutosten merkitystä monimuotoisessa kansalaisyhteiskunnassa valtionapuviranomaiset viittasivat valtionavustustoiminnan säädöspohjaan ja ehdotusten oikeudelliseen arviointiin selvitystä jatkettaessa.

Järjestöjaosto toteutti kevättalvena 2021 työsuunnitelmaansa ja syventyi sen perusteella erityisesti neljään aiheeseen selvityksessään. Tarkoituksena oli konkretisoida väliraportin alustavia ehdotuksia, perustella niitä ja osoittaa, kuinka niitä voidaan toteuttaa. Annetut lausunnot otettiin myös huomioon selvitystä suunniteltaessa ja rajattaessa.

Järjestöjaoston selvityksen kohteet:

1. Järjestöjaosto kuvasi monivuotisten yleisavustusten myöntämisen hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä edellytyksiä.
2. Järjestöjaosto kartoitti valtionavustusten delegointikäytäntöjä esimerkein. Se arvioi valtionavustusten edelleen välittämisen riskejä ja vaikutuksia.

⁸⁷ Valtiovarainministeriö. 2020. Lausuntopyyntö.

⁸⁸ Valtiovarainministeriö. 2021. Lausuntotiivistelmä.

3. Järjestöjaosto selvitti järjestöjen osallisuuden ja vaikuttamisen lisäämistä ja läpinäkyvyyttä valtionavustustoiminnassa, kuten yhteisten arviointiperusteiden määrittelemisessä.
4. Järjestöjaosto tarkasteli tuottojen huomioon ottamista ja varallisuutta valtionavustusehdoissa ja -rajoituksissa. Se arvioi myös, mitkä asiat ovat järjestöjen varsinaista toimintaa, mitkä varainhankintaa ja kuinka niiden käsittely eroaa toisistaan.

Pieni osa järjestöistä ehdotti lausunnoissaan, että järjestöjaosto selvittäisi uuden, yhteisen valtionapuviranomaisen perustamista. Tämä ei ole valtionavustustoiminnan kehittämisen ja digitalisointihankkeen tai valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin tarkoitus. Asiaa ei käsitelty järjestöjaostossa, koska se ei vastannut järjestöjaoston tavoitteita eikä tehtäviä. Samasta syystä valtiontukien ja Euroopan unionin valtiontukisääntelyn laaja tarkastelu rajattiin selvityksestä.

Järjestöjaoston työsuunnitelma oli aikatauluineen kunnianhimoinen. Siksi riittävät resurssit varmistettiin hankkimalla osa selvityksestä ylimääräisenä asiantuntijatyönä ja toimeksiantona. Selvitystyöntekijä haastatteli noin 15 järjestöä ja valtionapuviranomaista. Lisäksi hän tarkasteli valtionavustustoimintaan liittyviä lakeja ja asetuksia esitöineen ja oikeustapauksineen.

Järjestöjen valtionavustusten vaikuttavuutta ja talouttavat tarkastelevat työryhmät olivat aloitteellisia ja tekivät arvokasta työtä selvittäessään järjestöjen varainhankintakulttuuria ja -käytäntöjä. Työryhmät määrittelivät myös toiminnan arvioinnin perusteita ja esittivät, kuinka järjestöjen osallisuutta voidaan vahvistaa valtionavustustoiminnassa. Työryhmien tuotokset sisällytettiin järjestöjaoston ehdotuksiin.

4.3 Ehdotusten tekeminen

Järjestöjaosto teki selvityksensä perusteella esityksen kahdeksasta ehdotuksesta, joilla järjestöjä koskevia valtionavustuskäytäntöjä voidaan kehittää ja yhdenmukaistaa. Väliraportin alustavia ehdotuksia yhdisteltiin ja niistä muodostettiin selkeitä kokonaisuuksia. Järjestöjaosto seurasi säännöllisesti, miten valtionavustustoiminnan uutta toimintamallia ja sitä tukevia verkkopalveluja kehitettiin ketterän kehityksen periaattein ja palvelumuotoilun menetelmin järjestöjaoston työskentelyn rinnalla.

Oikeusministeriön koordinoimasta hankkeesta julkaistiin syksyllä 2020 raportti nimeltä Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Järjestöjaosto käsiteli huolellisesti raportin suositukset kansalaisyhteiskunnan autonomian ja elinvoiman

vahvistamiseksi valmistellessaan ehdotuksiaan. Julkaisua hyödynnettiin myös tämän raportin luvussa 3.1, jossa tarkastellaan tiiviisti kansalaisyhteiskuntakehitystä.⁸⁹

Vastuullinen lahjoittaminen ry tilasi yhteistyökumppaneineen kyselytutkimuksen järjestöjen taloudellisista toimintaedellytyksistä. Alkuvuonna toteutetussa kyselytutkimuksessa selvitettiin järjestöjen rahoituksen kehitystä ja mielipiteitä valtionavustustoiminnan kehittämisestä. Järjestöt odottavat kyselytutkimuksen perusteella yhteistyötä valtionapuviranomaisten kanssa, sujuvaa haku- ja raportointikokemusta, arviointiperusteiden läpinäkyvyyttä ja hallinnonalojen omarahoituskäytäntöjen tarkastelua.⁹⁰ Ne näkyvät järjestöjaoston ehdotuksissa.

Järjestöjaostossa toimivat virkahenkilöt kokoontuivat yhdeksän kertaa järjestöjaoston puolitoistavuotisen toimikauden aikana. Valtaosa järjestöjaoston kokouksista järjestettiin niin sanotulla laajennetulla kokoonpanolla, johon kuuluivat myös valtakunnallisten kattojärjestöjen edustajat kutsuttuina asiantuntijoina. Laajennetun järjestöjaoston kokouksia oli yhteensä 20.⁹¹ Hankkeen ohjausryhmä ja seurantaryhmät tukivat järjestöjaoston valmistelua matkan varrella.

Järjestöjaosto luovutti selvityksensä ja esittämänsä ehdotukset hankkeen ohjausryhmälle 11. toukokuuta 2021. Valtiovarainministeriö lähetti niistä tehdyn raportin lausuntokierrokselle 25. toukokuuta 2021.

Tuotonjakoministeriöiden kanssa sovitaan erikseen, kuinka ne jatkavat valtionavustuskäytäntöjen kehittämistä ja yhdenmukaistamista sekä ehdotusten toteuttamista. Koska valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke jatkuu, järjestöjaosto ehdotti myös uusia selvityksen kohteita työn jatkamiseksi.

89 Ruuskanen et al. 2020.

90 Vastuullinen lahjoittaminen ry. 2021. Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset.

91 Valtiovarainministeriö. 2021. Valtionavustustoiminnan kehittäminen ja digitalisointi.

5 Ehdotukset valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi

Tässä luvussa esitellään ehdotukset järjestöjä koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Jokaisesta ehdotuksesta on ensin lyhyt tiivistelmä, jonka jälkeen ehdotusta perustellaan esimerkiksi lausunnoin. Järjestöjaosto kokoaa myös huomioitaan ehdotusten toteuttamista varten.

Valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli ohjaa valtionapuviranomaisten toimintapolitiikkaa eli, miten ne suunnittelevat, toteuttavat ja arvioivat valtionavustustoimintaa. Toimintapolitiikka yhdistää poliittiset päätöksentekijät, valtionapuviranomaiset ja valtionavustusten hakijat ja saajat. Poliittinen keskustelu ja päätöksenteko sekä hallinto tukevat toinen toistaan.⁹² Koska valtionavustukset ovat valtion varoista myönnettävää harkinnanvaraista julkista rahoitusta, valtionavustustoiminta ja valtionavustusten kohdentaminen perustuvat myös strategiaan valintoihin.

Järjestöjaosto määrittelee ehdotuksissaan, miten valtionavustuksia kohdennettaisiin yhteistyössä järjestöjen kanssa avoimesti ja läpinäkyvästi. Ehdotukset antavat valtionapuviranomaisille uusia keinoja valtionavustusten harkintaa ja myöntämistä sekä käytön arviointia varten. Ehdotuksilla tuetaan myös järjestöjen osallisuutta, talouden ja toiminnan ennakoitavuutta sekä niiden vaikutuksia valtionavustustoiminnassa.

Järjestöjaosto esittää ehdotustensa lisäksi monialaisen toimeenpanoryhmän perustamista ehdotusten toteuttamiseksi. Toimeenpanoryhmään kutsuttaisiin ministeriöiden edustajien lisäksi järjestöjen edustajia. Tavoitteena on jatkaa työskentelyä järjestöjaostossa alkaneessa hyvässä yhteistyössä. Toimeenpanoryhmä asetettaisiin syksyllä 2021, jolloin määriteltäisiin toimeenpanoryhmän tavoitteet, tehtävät ja työsuunnitelma tätä tarkemmin.

Järjestöjaosto ehdottaa, että valtionavustustoimintaa kehittävä hanke ohjaisi ja johtaisi toimeenpanoryhmän työtä ja valmistelua. Toimeenpanoryhmä varmistaisi koordinoimillaan, että tuotonjakoministeriöiden järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt ovat mahdollisimman yhdenmukaiset, kun ne ottavat valtionavustustoiminnan verkkopalvelut vaiheittain ja vuorollaan käyttöön lähivuosina.

⁹² Markkola, Antti. 2015.

Järjestöjä koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittäminen ja yhdenmukaistaminen tukevat valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin kehittämistä, ja päinvastoin. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen ja toimeenpanoryhmän yhteistyö mahdollistaisi ehdotusten hyödyntämisen kehitettäessä valtionavustustoimintaa myös muiden valtionapuviranomaisten kanssa.

Järjestöjaosto rohkaisee toimeenpanoryhmää etsimään myös uusia mahdollisuuksia kehittää ja yhdenmukaistaa järjestöjä koskevia valtionavustuskäytäntöjä.

5.1 Valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli

Ehdotus 1: Valtionavustustoiminnassa siirrytään uuteen, valtionavustuskäytäntöjen yhdenmukaisuutta edistävään toimintamalliin.

Tuontajakoministeriöt siirtyvät valtionavustustoiminnan uuteen toimintamalliin ja ottavat käyttöön sitä tukevat valtionavustustoiminnan verkkopalvelut. Tuontajakoministeriöt siirtyvät toimintamalliin kehittämissuunnitelmissa siten, että verkkopalvelut ovat kaikkien käytössä vuoteen 2024 mennessä. Valtionavustuskäytännöt yhdenmukaistetaan valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin mukaiseksi.

Järjestöjaosto ehdottaa, että tuontajakoministeriöiden valtionavustukset haetaan vuodesta 2024 alkaen pääsääntöisesti digitaalisesti Haeavustuksia.fi:ssä, joka kokoaa kaikki eri valtionapuviranomaisten valtionavustushaut yhteen paikkaan. Hallinnoivavustuksia.fi on valtionapuviranomaisten yhteinen verkkopalvelu valtionavustusprosessien hallinnointia ja käsittelyä varten. Jatkossa kuka tahansa voi tarkistaa Tutkiavustuksia.fi:stä, miten paljon valtionavustuksia on haettu, myönnetty ja maksettu sekä minkälaisiin käyttötarkoituksiin.

Ehdotuksen perustelut ja toteuttaminen

Valtionavustuksia myöntävät valtionapuviranomaiset käyttävät nykyisin erilaisia verkkopalveluja valtionavustustoiminnassaan. Olemassa olevien verkkopalvelujen laadulliset ja toiminnalliset vaatimukset vaihtelevat. Ne ovat myös eri vaiheessa elinkaartaan ja valtionapuviranomaisilla on erilaisia suunnitelmia verkkopalvelujen kehittämiseksi.⁹³

Valtionavustustoiminnan strategisuuden ja vaikuttavuuden kehittäminen korostuu uudessa toimintamallissa, mitä verkkopalvelut tukevat. Se edellyttää, että valtionapuviranomaiset yhdenmukaistavat valtionavustusprosessejaan ja niissä tarvittavia asiakirjoja

93 Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys.

kaltaiset vaatimukset, mitä järjestöt edellyttävät lausunnoissaan. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE painottaa, että järjestöillä on erilaiset edellytykset toimia digitaalisessa ympäristössä. Myös Digi arkeen -neuvottelukunta viittaa launnossaan järjestöjen yhdenvertaisuuteen valtionavustustoiminnassa.

Järjestöjaosto muistuttaa riittävästä ohjauksesta, neuvonnasta ja viestinnästä, kun valtionapuviranomaiset siirtyvät valtionavustustoiminnan uuteen toimintamalliin kehittämissuhteissa. Valtionavustustoiminnan verkkopalvelujen käytön tuen on oltava jatkuvaa.

5.2 Vaikuttavuuden suunnittelu ja valtionavustusten kohdentaminen

Ehdotus 2: Valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta suunnitellaan yhdessä uudella tavalla.

Tuotontuotokomministeriöt hyödyntävät valtionavustuksia ja niiden käyttöä koskevaa tietoa uudella tavalla valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelussa, kuten valtionavustusten kohdentamisessa. Sitä varten tuotontuotokomministeriöt yhdenmukaistavat valtionavustusprosessejaan ja käyttävät yhteisiä verkkopalveluja. Järjestöt ja valtionapuviranomaiset suunnittelevat valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta yhdessä uudessa toimintamallissa, mikä edistää ennakoitavuutta ja jatkuvuutta ja auttaa ottamaan toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset entistä paremmin huomioon.

Ehdotuksen perustelut ja toteuttaminen

Valtionapuviranomaiset valvovat valtionavustusten käyttöä ja arvioivat toiminnan tai hankkeen tuotoksia, kuten tuloksia ja vaikutuksia eli muutosta. Valtionapuviranomaiset tarkastelevat, mitä valtionavustuksen hakijoiden on tarkoitus saada aikaan ja kuinka valtionavustuksen saajat saavuttivat tavoitteensa valtionavustusten käytön aikana. Valtionapuviranomaiset arvioivat myös valtionavustusten ja niiden käytön vaikuttavuutta pitkän ajan kuluessa.

Valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli auttaa valtionapuviranomaisia vaikuttavuuden suunnittelussa. Se luo myös poliittisille päätöksentekijöille tilannekuvaa valtionavustustoiminnasta yhteiskunnallisten päämäärien edistäjänä.

Valtionavustuksia ja niiden käyttöä koskevan tiedon määrä kasvaa valtionavustustoiminnan verkkopalveluissa lähivuosina. Verkkopalveluihin liittyvä tietomalli, tiedonhallintasuunnitelma ja mahdollisimman yhdenmukaiset raportointivaatimukset mahdollistavat tiedonhallinnan ja tiedon hyödyntämisen. Lausunnon antaneiden järjestöjen mielestä

raportointiohjeita on selkeytettävä, jotta valtionavustustoiminnassa saadaan oikeat ja riittävät tiedot.

Nykyisin järjestöt asettavat tavoitteensa valtionavustushakemuksissa. Valtionavustuksilla rahoitettavalla toiminnalla tai hankkeelle tavoiteltavat yhteiskunnalliset päämäärät perustuvat esimerkiksi hallinnonalakohtaisiin lakeihin ja asetuksiin.

Jatkossa tuotonjakoministeriöt suunnittelevat valtionavustuksia hakevien järjestöjen kanssa yhdessä, millaisiin yhteiskunnallisiin päämääriin valtionavustuksilla rahoitetulla toiminnalla tai hankkeella on tarkoitus vastata. Suunnittelu aloitetaan jo ennen valtionavustusohjelmien valmistelua ja valtionavustushakujen julkaisua, mikä vastaa valtionapuviranomaisten lausuntotoiveisiin.

Tuotonjakoministeriöt hyödyntävät valtionavustuksia ja niiden käyttöä koskevaa tietoa myös harkitessaan valtionavustusten myöntämistä eli mitoittaessaan ja tehostaessaan valtionavustustoimintaa tarvittaessa. Tuotonjakoministeriöt arvioivat, miten valtionavustusten hakijoiden toiminta on tuotoksineen ja tuloksineen yhteydessä valtionavustuksilla tavoiteltuihin yhteiskunnallisiin ja yhdessä määriteltyihin päämääriin.

Seuraavassa on esimerkki, miten tietoa voidaan käyttää uudella tavalla valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelussa, kuten valtionavustusten kohdentamisessa. Valtionapuviranomaiset ja järjestöt tekevät uudenlaista yhteistyötä myös verkostoissa, jotka perustetaan valtionavustustoiminnan uudessa toimintamallissa. Lisäksi esimerkki havainnollistaa valtionavustustoiminnan verkkopalvelujen merkitystä tiedon kokoamisessa ja käsittelemisessä sekä oikeusvarmuuden edistämisessä.

1. Valtionapuviranomaiset ja järjestöt tunnistavat yhteiskunnallisia ilmiöitä ja toimintaympäristömuutoksia, jotka vaikuttavat valtionavustuksilla rahoitettavaan toimintaan tai hankkeisiin. Tietoa syntyy myös muilla tavoilla, kuten tutkimus- ja kehitystoiminnassa.
2. Poliittiset päätöksentekijät hyödyntävät valtionavustustoimintaa koskevaa tietoa asettaessaan yhteiskunnallisia päämääriä ja tehdessään strategisia päätöksiä valintoineen. Järjestöt hyödyntävät tätä samaa tietoa määritellään esimerkiksi yhteiskunnallisia tavoitteitaan. Valtionapuviranomaiset ottavat ne huomioon suunnitellessaan valtionavustusohjelmia ja valtionavustushakuja Hallinnoivastuksia.fi:ssä ja kohdentaessaan valtionavustuksia.
3. Valtionapuviranomaiset suunnittelevat mittarit menetelmiseen järjestöjen kanssa, jotta tavoitteiden saavuttamista voidaan arvioida. Valtionapuviranomaiset ja järjestöt tekevät yhteistyötä vaikuttavuuden suunnittelemiseksi esimerkiksi valtionavustustoimintaan osallistuvissa

toimielimissä, joiden tehtävien ja toimintatapojen yhdenmukaistamista tarkastellaan tämän raportin seuraavassa luvussa.

4. Järjestöt perustelevat Haeavustuksia.fi:ssä, miten niiden toiminta tai hanke tukee asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja kertovat toimintansa suunnitelluista tuotoksista ja tuloksista. Valtionapuviranomaiset arvioivat sekä suunniteltua että toteutunutta toimintaa harkitessaan valtionavustuksen myöntämistä järjestöille.
5. Järjestöt raportoivat valtionavustusten käytön sovittujen mittareiden mukaisesti Haeavustuksia.fi:ssä.
6. Valtionapuviranomaiset arvioivat tavoitteiden toteutumista kokonaisuutena valtionavustusohjelma- ja valtionavustushakukohtaisesti. Valtionapuviranomaiset käsittelevät kaikkia järjestöjä koskevaa tietoa Hallinnoivastuksia.fi:ssä. Tieto kootaan yhteen sen hyödyntämistä varten.
7. Valtionapuviranomaiset ja järjestöt arvioivat yhdessä, miten toiminta edisti yhteiskunnallisia päämääriä ja miten toiminnasta saatua tietoa hyödynnetään jatkossa valtionavustustoiminnassa. Arviointiin voivat osallistua myös ne järjestöt, joille ei myönnetty valtionavustusta. Poliittiset päätöksentekijät hyödyntävät valtionapuviranomaisten analysoimaa ja kokoamaa arviointi- ja raportointitietoa.
8. Valtionavustusten vaikutuksia ja vaikuttavuutta koskevaa tietoa julkaistaan tulevaisuudessa Tutkiavustuksia.fi:ssä, jolloin sitä voi hyödyntää kuka tahansa.

5.3 Toimielinten tehtävät ja toimintatavat

Ehdotus 3: Valtionavustustoimintaan osallistuvien toimielinten tehtäviä ja toimintatapoja yhdenmukaistetaan.

Tuotonjakoministeriöt yhdenmukaistavat valtionavustusten arviointiin ja valtionavustustoimintaan liittyvien neuvottelukuntien, toimikuntien ja jaostojen tehtäviä ja toimintatapoja soveltuvin osin. Tehtävien ja toimintatapojen painopiste on jatkossa valtionavustuspolitiikan arvioinnissa, valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelussa ja yhdenmukaisten valtionavustuskäytäntöjen jatkuvassa kehittämisessä. Tarkoituksena on lisätä valtionapuviranomaisten ja järjestöjen välistä viestintää ja vuorovaikutusta.

Ehdotuksen perustelut ja toteuttaminen

Suomalaista kansalaisyhteiskuntaa pidetään avoimena Euroopan komission oikeusvaltiokertomuksen Suomen maaraportissa. Silti monet kansalaisyhteiskunnan toimijat

ilmoittavat, että joissakin tapauksissa kuuleminen on vain muodollista tai se toteutuu vasta myöhäisessä vaiheessa toimintaa kehitettäessä.⁹⁹

Järjestöt kaipaavat lausunnoissaan valtionapuviranomaisten sekä valtionavustusten hakijoiden ja saajien välistä matalan kynnyksen viestintää ja vuorovaikutusta. Lisäksi halutaan vahvistaa järjestöjen osallisuutta valtionavustustoiminnassa ja sen kehittämisessä. Lausunnon antaneet järjestöt näkevät sen merkittäväksi osaksi julkisen hallinnon ja monimuotoisen kansalaisyhteiskunnan yhteistyön tiivistämistä.

Järjestöjaosto ehdottaa, että tuotonjakoministeriöt tarkastelevat yhdessä neuvottelukuntiansa, toimikuntiansa ja jaostojensa kanssa niiden nykyisiä tehtäviä. Tarkoituksena on, että neuvottelukunnat, toimikunnat ja jaostot eivät osallistu jatkossa valtionavustuksia koskevaan päätöksentekoon, kuten valtionavustusesitysten tekemiseen.

Neuvottelukuntien, toimikuntien ja jaostojen tehtävät kohdennetaan uudelleen, mikä tukee valtionavustustoiminnan uutta toimintamallia. Se edellyttää muutoksia esimerkiksi tämän raportin luvussa 3.3 lueteltuihin asetuksiin. Tehtävien kohdentaminen ei tarkoita, että järjestöjen osallisuus valtionavustustoiminnassa vähenisi tuotonjakoministeriöissä.

Neuvottelukuntien, toimikuntien ja jaostojen uudelleen kohdennettuna tehtävänä on

1. valmistella lausuntoja järjestöjä koskevan valtionavustustoiminnan yleisistä linjauksista ja strategisista tavoitteista,
2. arvioida järjestöjen valtionavustusten käytön vaikutuksia ja suunnitella järjestöjä koskevan valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta,
3. arvioida valtionavustuspolitiikkaa ja valtionavustuksia koskevaa päätöksentekoa,
4. kehittää yhdenmukaisia valtionavustuskäytäntöjä, kuten arviointiperusteita,
5. koota tietoa kansalaisyhteiskuntakehityksestä ja järjestöjen muuttuvista tarpeista pitkällä ajalla tarkasteltuna sekä
6. vahvistaa järjestöjen osallisuutta valtionavustustoiminnassa.

Järjestöjaoston mielestä on tärkeää, että järjestöt ehdottavat neuvottelukuntiin, toimikuntiin ja jaostoihin jatkossa toimialansa hyvin tuntevia ja toimialojaan edustavia henkilöitä. Se lisää valtionapuviranomaisten tietoa valtionavustuksia koskevassa päätöksenteossa. Neuvottelukunnat, toimikunnat ja jaostot voivat antaa lausuntoja esimerkiksi valtionavustusesityksistä tai valtionavustusmäärärahojen käyttösuunnitelmista valtionapuviranomaislähtöisenä kuulemisena tai omasta aloitteestaan.

⁹⁹ Euroopan komissio. 2020. Oikeusvaltiokertomus 2020.

Koska neuvottelukunnat, toimikunnat ja jaostot eivät osallistu valtionavustuksia koskevaan päätöksentekoon, niiden jäsenten mahdollinen esteellisyys ei muodostu ongelmaksi.¹⁰⁰ Valtionapuviranomaisia ja järjestöjä edustavien jäsenten sidoksisuudet ovat julkista tietoa ja siten arvioitavissa. Järjestöjaosto rohkaisee tuotonjakoministeriöitä luomaan neuvottelukuntien, toimikuntien ja jaostojen toimintatavoista mahdollisimman avoimia ja läpinäkyviä.

Valtionapuviranomaiset tarkistavat jatkossa säännöllisesti, että niiden valtionavustuskäytännöt säilyvät yhdenmukaisina. Valtionapuviranomaiset ja järjestöt keskustelevat yhdessä raportointivaatimusten kaltaisiin asioihin suunnitelluista muutoksista. Valtionapuviranomaiset sopivat, että mahdolliset muutokset tulevat voimaan kaikissa organisaatioissa samanaikaisesti tai yhdessä sovitun siirtymäajan mukaisesti.

5.4 Järjestöjen taloutta koskevat valtionavustuskäytännöt

Ehdotus 4: Järjestöjen taloutta koskevia valtionavustuskäytäntöjä yhdenmukaistetaan mahdollisuuksien mukaan.

Tuotonjakoministeriöt yhdenmukaistavat järjestöjen taloutta koskevia valtionavustuskäytäntöjään. Yleisavustuksilla rahoitetaan järjestöjen varsinaisen toiminnan bruttokustannuksia. Tuotonjakoministeriöt luovat yhteisen tavan arvioida, miten järjestön kokonaisvarallisuus vaikuttaa valtionavustusten harkinnassa ja myöntämisessä. Tuotonjakoministeriöiden erilaisia omarahoituskäytäntöjä selvitetään lisää ennen ehdotuksen toteuttamista.

Ehdotuksen perustelut ja toteuttaminen

Järjestöt ovat kirjanpitolain 1336/1997 perusteella kirjanpitovelvollisia. Järjestön taloutta säätelee myös kirjanpitoasetus 1339/1997. Varsinainen toiminta, varainhankinta sekä sijoitus- ja rahoitustoiminta erotetaan järjestöjen kirjanpidossa toinen toisestaan. Kirjanpidossa varsinaista toimintaa on järjestön sääntöjen mukainen ja sääntömääräinen toiminta. Siten järjestöjen varsinaisen toiminnan tuotto voi vaihdella sisältöineen.

Varainhankinnan käsitettä ei ole määritelty kirjanpitoa koskevassa lainsäädännössä. Varainhankinnalla tarkoitetaan vakiintuneen käytännön mukaan toimenpiteitä, joilla järjestö hankkii varsinaisen toiminnan rahoittamiseen tarvittavia varoja. Järjestöjen varsinaisen toiminnan ja varainhankinnan raja voi olla epäselvä järjestöjen toiminnan ja sääntöjen erillisuuden vuoksi.

¹⁰⁰ Mäenpää, Olli. 2016.

Tuotonjakoministeriöillä ei ole yhdenmukaista käytäntöä, kuinka varsinaisen toiminnan ja varainhankinnan tuotot vaikuttavat valtionavustuksen määrää harkittaessa ja valtionavustusta myönnettäessä. Sen vuoksi voi myös olla hankala hahmottaa, mitkä ovat varsinaisen toiminnan tuottoja ja mitkä varainhankinnan tuottoja.

Valtionavustus on tarkoitettu lähtökohtaisesti järjestön varsinaisen toiminnan rahoittamiseksi, eikä sillä voi rahoittaa varainhankinnasta aiheutuvia kustannuksia. Tämä käytäntö ei eroa tuotonjakoministeriöissä. Sen sijaan tuotonjakoministeriöt arvioivat järjestöjen kokonaisvarallisuutta nykyisin eri tavoin.

Järjestöjaoston mielestä on tärkeää, että tuotonjakoministeriöt yhdenmukaistavat järjestöjen taloutta koskevia valtionavustuskäytäntöjään. Tuotonjakoministeriöiden hyvät käytännöt on kuitenkin säilytettävä, ettei järjestöjen asema heikkene perusteettomasti valtionavustuskäytäntöjä kehitettäessä ja yhdenmukaistettaessa.

Tarkoituksena on, että valtionapuviranomaisilla ja järjestöillä on yhteinen näkemys, mitkä tuotot ja menot merkitään kirjanpidossa varsinaiseksi toiminnaksi ja mitkä varainhankinnaksi. Samalla valtionapuviranomaisten on yhdenmukaistettava tapaa, jolla järjestöjen maksutta saama ja ei-rahallinen tuki, kuten tavara tai palvelu, todennetaan ja miten niitä seurataan valtionavustuksilla rahoitetussa toiminnassa, johon valtionavustus on kohdennettu.

Järjestöjaosto ehdottaa konkreettisia keinoja järjestöjen taloutta koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi.

1. Tuotonjakoministeriöt rahoittavat yleisavustuksilla järjestöjen varsinaisen toiminnan bruttokustannuksia. Se tarkoittaa, ettei toiminnan kustannuksista vähennetä tuottoja. Tuotonjakoministeriöillä on nykyisin useita erilaisia tapoja määritellä valtionavustusten hyväksyttävät kustannukset eri valtionavustuslajeissa. Ehdotusta ei voida toteuttaa esimerkiksi tilanteissa, joissa Euroopan unionin valtioneuvoston määräykset määräävät toisin.
2. Järjestöt voivat käyttää yleisavustusta varainhankinnan alijäämän kattamiseen niin sanottuna tappiotakuuna. Ehdotus koskee niitä yleisavustuksia, joita ei ole kohdennettu. Ehdotuksen toteuttamista varten on selvitettävä, voivatko tuotonjakoministeriöt päättää asiasta valtionavustuspäätöksellä vai tarvitseeko valtionavustusten sääntelyä muuttaa. Tavoitteena on rohkaista järjestöjä kehittämään varainhankintaansa ilman tappion pelkoa.

3. Järjestöjaosto selvittää kirjanpitolautakunnalta, voidaanko järjestöjen saamat lahjoitukset ohjeistaa merkittäväksi kirjanpidossa aina varainhankinnan tuotoksi. Siten lahjoituksesta ei aiheutuisi järjestölle odottamattomia ongelmia. Ehdotuksen toteuttaminen perustuu kirjanpitolautakunnan tulkintaan ja kirjanpitolain säännöksiin. Lisäksi otetaan huomioon, mitä lahjoituksen ehdoissa määritellään.
4. Tuotonjakoministeriöt määrittelevät yhteiset kokonaisvarallisuuden arvioinnin perusteet järjestöjen kanssa. Kokonaisvarallisuuden tarkastelujakso olisi kaksi vuotta.

Järjestöjen kokonaisvarallisuuden arvioinnin perusteita määriteltäessä otetaan huomioon, miten järjestön talouden ja toiminnan muutokset vaikuttavat valtionavustuksen käyttöön, tilikauden tulokseen ja seuraavan vuoden valtionavustuksen määrään. Järjestöjaosto suosittelee tuotonjakoministeriötä perehtymään esimerkiksi Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) olemassa oleviin varallisuuskriteereihin ennen määrittelyn aloittamista. Lisäksi järjestöjaosto korostaa kiinnittämään huomiota tuotonjakoministeriöiden ja järjestöjen erityispiirteisiin ja niiden vaikutuksiin varallisuuskriteerjä määriteltäessä.

Valtionapuviranomaiset toivovat lausunnoissaan, että olennaisen muutoksen käsite määritellään yhdessä. Kun olennaiset muutokset käsitellään yhdenmukaisella tavalla valtionavustustoiminnan verkkopalveluissa, erillisten asiakirjojen määrä vähenee ja muutospäätösten tekeminen tehostuu.

Järjestöjaosto tunnistaa, että tuotonjakoministeriöillä on erilaisia omarahoituskäytäntöjä, kuten tämän raportin luvussa 3.3 kuvataan. Ne on otettava huomioon järjestöjaoston edellä kuvattujen ehdotusten toteuttamisessa. Siksi tuotonjakoministeriöiden omarahoituskäytäntöjen kehittämistä ja yhdenmukaistamista on selvitettävä erikseen, kun hankkeessa kehitetään talousraportointia.

Järjestöjaosto pyytää samalla selvittämään, voidaanko järjestöjen tilinpitovaatimusta keventää ja talousraportointia automatisoida, jotta se vastaisi perinteistä järjestötoimintaa kevyemmin järjestäytyneen kansalaistoiminnan tarpeita. Nämä tarpeet on määritelty oikeusministeriön mietinnössä Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla ja siihen liittyvässä luonnoksessa hallituksen esitykseksi.¹⁰¹

101 Oikeusministeriö. 2021. Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla.

5.5 Järjestöjen toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnin perusteet

Ehdotus 5: Järjestöjen toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnin perusteita yhdenmukaistetaan.

Tuotonjakoministeriöt soveltavat mahdollisimman yhdenmukaisia toiminnan ja vastuullisuuden arvioinnin perusteita harkitessaan ja myöntäessään yleisavustuksia järjestöille. Perusteita arvioidaan sekä suunnitellun että toteutuneen toiminnan perusteella. Tuotonjakoministeriöt päättävät, kuinka ne soveltavat arviointiperusteita mahdollisine painotuksineen päätöksenteossa.

Järjestöjen säännöllisesti toistuvan toiminnan pääasiallinen valtionavustus on yleisavustus. Erityisavustukset myönnetään sen sijaan uusien toimintamallien ja -menetelmien tavoitteelliseen kokeilemiseen ja kehittämiseen.

Ehdotuksen perustelut ja toteuttaminen

Järjestöjaosto ehdottaa viittä toiminnan arvioinnin perustetta kuvauksineen. Valtionapuviranomaiset eivät arvioi vain valtionavustushakemuksia, vaan valtionavustusten harkinnassa ja myöntämisessä hyödynnetään myös valtionavustusten käyttöä ja valvontaa koskevaa tietoa. Se ennaltaehkäisee myös väärinkäytöksiä.

1. Järjestön toiminnan laatua arvioitaessa otetaan huomioon, kuinka järjestö suunnittelee toimintansa tavoitteet, toimenpiteet ja tulosodotukset sekä kuinka se kehittää toimintaansa ja sen laatua. Lisäksi otetaan huomioon, miten järjestö saavuttaa toimintansa tavoitteet, kuten toiminnan tulokset ja vaikutukset ja kuinka se perusteli mahdolliset muutokset.
2. Järjestön toiminnan laajuutta arvioitaessa otetaan huomioon, miten monipuolista ja monimuotoista toiminta on. Lisäksi otetaan huomioon toiminnan kattavuus, saavutettavuus ja kohderyhmät.
3. Järjestön osallisuuden vahvistamista arvioitaessa otetaan huomioon, kuinka järjestön toimintaan osallistuvat vaikuttavat järjestön johtamiseen ja kehittämiseen. Lisäksi otetaan huomioon, minkälainen merkitys mahdollisella vapaaehtoistoiminnalla on järjestössä.
4. Järjestön hyvää hallintoa arvioitaessa otetaan huomioon huolellisuus ja oikein toimiminen. Lisäksi otetaan huomioon järjestön kustannukset suhteessa toiminnan laatuun ja laajuuteen sekä järjestön varallisuus, varainhankinta ja henkilöstötyö.

5. Järjestön yhteiskunnallista vaikutusta ja vastuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon, miten järjestön suunniteltu ja toteutunut toiminta on tuloksineen yhteydessä valtionavustuksilla tavoiteltuihin yhteiskunnallisiin päämääriin.

Järjestöjaosto ehdottaa, että tuotonjakoministeriöt soveltavat myös yhteisiä vastuullisuuden arvioinnin perusteita harkitessaan ja myöntäessään yleisavustuksia järjestöille. Suuri osa kyselyyn vastanneista järjestöjen edustajista oli sitä mieltä, että valtionavustuksia harkittaessa ja myönnettäessä voidaan arvioida, miten järjestöt edistävät kestävästä kehitystä toiminnassaan.

Järjestöjaosto katsoo, että vastuullisuuden arvioinnin perusteina voidaan käyttää avointa ja hyvää hallintoa, yhteistyötä ja kumppanuutta sekä esimerkiksi tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta.¹⁰² Tuotonjakoministeriöt määrittelevät vastuullisuuden arvioinnin perusteet järjestöjen kanssa ottaen huomioon, että niistä säädetään asetuksissa. Ehdotuksen toteuttaminen edellyttää siten muutoksia tämän raportin luvussa 3.3 kuvattuihin asetuksiin. Yhteiset arviointiperusteet sisällytetään valtionavustustoiminnan verkkopalveluihin ja niitä aletaan soveltaa kussakin ministeriössä, kun verkkopalvelut on otettu käyttöön.

5.6 Kaksivuotiset yleisavustukset

Ehdotus 6: Järjestöille voidaan myöntää kaksivuotisia yleisavustuksia harkinnanvaraisesti.

Tuotonjakoministeriöt voivat myöntää järjestöille yksi- tai kaksivuotisia yleisavustuksia harkinnanvaraisesti. Kahdeksi vuodeksi kerrallaan myönnetty yleisavustus ei poista sen saajan vuotuista raportointivelvollisuutta. Järjestöt voivat hakea ensimmäiset kaksivuotiset yleisavustukset vuoden 2024 valtionavustushauissa. Kaksivuotiset yleisavustukset rahoitetaan valtion yhden vuoden talousarviosta.

Monivuotisten yleisavustusten hakeminen ja myöntäminen on valtion talousarviota koskevan lainsäädännön ja valtionavustuslain perusteella mahdollista. Järjestöjaosto tarkoittaa monivuotisella yleisavustuksella tässä raportissa kaksivuotista yleisavustusta.

Kaksivuotisia yleisavustuksia suunniteltaessa on tarkasteltava niiden käytön sääntelyä, rahoituksen riittävyttä ja kaksivuotisten yleisavustusten hakemisen ja myöntämisen tarkoituksenmukaisuutta. Siksi järjestöjaosto ehdottaa erillisen kokeilun järjestämistä ennen kuin kaksivuotisia yleisavustuksia aletaan hakea ja myöntää laajamittaisesti.

¹⁰² Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Vastuullisuuskriteerit.

Ehdotuksen perustelut ja toteuttaminen

Monivuotisia valtionavustuksia myönnetään jo nyt. Esimerkiksi Taiteen edistämiskeskus (TAIKE) myöntää erityisavustuksia apurahoina kolmeksi tai viideksi vuodeksi. Erityisavustuksia voidaan hakea ja myöntää useammalle kuin yhdelle vuodelle esimerkiksi hankkeen suunnitellun keston perusteella.¹⁰³

Valtioneuvoston asetuksessa valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen säädetään, että usealle vuodelle jaksotettava erityisavustus voidaan hakea kerralla. Erityisavustusta koskeva valtionavustuspäätös on ehdollinen.¹⁰⁴

Järjestöt kannattavat lausunnoissaan monivuotisten yleisavustusten hakemista ja myöntämistä. Kun valtionavustushakemusta ja -päätöstä ei tehdä joka vuosi, järjestöjen ja valtionapuviranomaisten hallinnollinen taakka ja työmäärä kevenevät. Kerran yleisavustusta hakenut ja saanut järjestö saa sitä pääsääntöisesti seuraavanakin vuonna. Käytännössä järjestöjen toiminnan rahoittaminen yleisavustuksilla on jo nyt jatkuvaa ja monivuotista, vaikka yleisavustus haetaan ja myönnetään vuosittain.¹⁰⁵

Järjestöjaosto korostaa, että valtionavustusten myöntämistä pitäisi lisäksi nopeuttaa, jottei viivästyneet valtionavustuspäätökset vaikeuta järjestöjen toimintaa kohtuuttomasti. Toinen vaihtoehto on yhdenmukaistaa valtionavustusten käyttöaikaa tuontajaministeriöissä niin, että valtionavustusta voi käyttää sekä myöntövuonna että sitä seuraavana kalenterivuotena.

Kaksivuotisten yleisavustusten hakeminen ja myöntäminen edellyttävät asetusmuutoksia muun muassa osaan luvussa 3.3 eritellyistä hallinnonalakohtaisista asetuksista. Sen lisäksi tarvitaan muutoksia valtionapuviranomaisten avustusehtoihin ja -rajoituksiin sekä vakiintuneisiin käytäntöihin.

Valtionavustustoiminnan verkkopalvelut tukevat kaksivuotisten yleisavustusten käytön valvontaa valtionavustuslain (14.2 § ja 15 §) mukaisesti. Kaksivuotisen yleisavustuksen saaneet järjestöt selvittävät sen käytön vuosittain. Sen lisäksi valtionapuviranomaisella on käytössään valtionavustuslain mukaiset valvontakeinot.

Päätöstä kaksivuotisesta yleisavustuksesta ei pitäisi järjestöjaoston mielestä tehdä ehdollisena. Eduskuntaehdon käyttäminen valtionavustuspäätöksissä on eduskunnan

103 Rantala, Leena. 2021.

104 Rantala, Leena. 2021.

105 Rantala, Leena. 2021.

budjettivallan kannalta ongelmallista, koska se sitoo etukäteen eduskunnan valtaa päättää tulevien vuosien talousarviosta. Ehdolliset päätökset ja epävarmuus rahoituksen jatkumisesta ovat kestäättömiä myös valtionavustusten käytön ja vaikutusten arvioinnin kannalta. Muutoksen hakeminen ja muutospäätös ovat pulmallisia hallintopäätösten lainvoiman ja oikeusvoiman näkökulmasta.¹⁰⁶

Kun kaksivuotiset yleisavustukset rahoitetaan valtion yhden vuoden talousarviosta, sen vuotisuusperiaate ei muodostu esteeksi. Järjestöjaosto tunnistaa rahoituksen riittävyyden siirtymävaiheessa ongelmalliseksi myönnettäessä kaksivuotisia yleisavustuksia eduskuntaehtoa käyttämättä. Valtionapuviranomaiset suosittelivat lausunnoissaan arvioimaan monivuotisten yleisavustusten tarkoituksenmukaisuutta tilanteessa, jossa rahapelitoiminnan tuoton määrän odotetaan alenevan.

Sen vuoksi järjestöjaosto ehdottaa, että ennen kuin kaksivuotisia yleisavustuksia aletaan hakea ja myöntää, tuontajakoministeriöt kokeilevat niitä kattavasti erikseen määrittelyissä valtionavustushauissa. Tuontajakoministeriöiden on tällöin suunniteltava vuosittaisen avustusmäärärahan käyttö huolellisesti ja varmistettava, että avustusmäärärahat riittävät myös kaksivuotisten yleisavustusten myöntämiseen.

Kokeiluun osallistuvat järjestöt esittävät toiminnan monivuotisen suunnitelman. Tuontajakoministeriö esittää suunnitelman perusteella arvion yleisavustuksesta tulevalle vuodelle. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) käyttää jo nyt vastaavaa ohjeellista, ei-sitovaa avustussuunnitelmaa.¹⁰⁷

Kokeilussa on arvioitava huolellisesti järjestöjen yhdenvertaisuuden toteutumista. Kun valtioneuvoston asetusta valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen muutettiin, Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi siitä lausunnon. Lausunnoissaan se arvioi, että monivuotiset erityisavustukset ovat paremmassa asemassa suhteessa yksivuotisiin erityisavustuksiin, jos rahapelitoiminnan tuotto alenisi.^{108 109 110 111}

106 Rantala, Leena. 2021.

107 Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. 2021. Usein kysytyjä kysymyksiä.

108 Valtioneuvoston asetus valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 118/2020.

109 Sosiaali- ja terveysministeriö. 2019. Lausuntopyyntö valtioneuvoston asetuksen 1552/2016 muuttamisesta.

110 Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2019. Lausunto.

111 Rantala, Leena. 2021.

5.7 Valtionavustusten edelleen välittäminen

Ehdotus 7: Järjestöt välittävät valtionavustuksia edelleen siirron saajille mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla.

Valtionavustusten edelleen välittäminen perustuu tuotonjakoministeriöissä valtionavustuslain uudistamisen yhteydessä laadittavaan tulkintaohjeeseen. Tuotonjakoministeriöiden valtionavustusehdot ja -rajoitukset sekä delegointisopimusmallit yhdenmukaistetaan. Samalla varmistetaan, että siirron saajille edelleen välitettyjen valtionavustusten käyttöä koskeva tieto on avointa ja läpinäkyvää valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin mukaisesti.

Järjestöjaosto ei esitä, että valtionavustusten myöntämistä julkisena hallintotehtävänä laajennetaan muille kuin viranomaisille. Sen sijaan järjestöjaosto ehdottaa, että yhteishankkeita koskevia valtionavustusten edelleen välittämisen ehtoja ja rajoituksia selvitetään lisää.

Ehdotuksen perustelut ja toteuttaminen

Valtionapuviranomaiset myöntävät valtionavustuksia laeissa säädettyjen tehtävien perusteella. Lailla on erikseen säädetty muiden kuin viranomaisten tehtävästä myöntää valtionavustuksia. Valtionavustuksen saaja voi välittää saamaansa valtionavustusta edelleen valtionavustuslain (7.3 §) ja valtionavustuspäätöksen perusteella. Valtionavustuksen saaja tekee tällöin yksityisoikeudellisen sopimuksen valtionavustuksen käytöstä ja käytön valvonnasta ehtoineen valtionavustuksen siirron saajan eli toimintaa tai hanketta toteuttavan organisaation kanssa.

Toimivalta myöntää valtionavustusta julkisena hallintotehtävänä ja oikeus välittää sitä edelleen valtionavustuspäätöksellä erotetaan selkeästi toisistaan lainsäädännössä. Silti niihin viitataan usein yhteisesti valtionavustusten delegointina. Puhutaan myös edelleen jaettavista eli siirretyistä valtionavustuksista ja valtionavustusten delegoinnista eteenpäin.¹¹² Järjestöjaosto suosittelee, että valtionapuviranomaiset ja järjestöt hyödyntävät valtionavustustoiminnan uutta sanastoa viestinnässään, mikä vähentää tulkintaeroja ja parantaa ymmärrettävyyttä.

Valtionavustusten myöntämiseen sisältyy valtion talousarviossa olevan rahoituksen myöntämistä ja maksamista sekä takaisinperintää koskevaa harkintaa ja päätöksentekoa.¹¹³

¹¹² Rantala, Leena. 2021.

¹¹³ Rantala, Leena. 2021.

Järjestöjaosto selvitti, voidaanko valtionavustuksen myöntäminen antaa julkisena hallintotehtävänä valtakunnallisille keskusjärjestöille (ei valtakunnallisille kattojärjestöille).

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Tehtävän antamisessa muulle kuin viranomaiselle on arvioitava tehtävän siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta. Se ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Lisäksi on säädetty, että vain viranomainen voi vastata merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jollaiseksi katsotaan esimerkiksi valtionavustusten takaisinperintä.

114 115 116

Selvityksensä perusteella järjestöjaosto ei ehdota julkisen hallintotehtävän antamista valtakunnallisille keskusjärjestöille. Sitä tukevat myös järjestöjen antamat ristiriitaiset lausunnot ja valtionapuviranomaisten lausunnot oikeusturvan vaarantumisesta.

Valtionavustuslain esitöissä todetaan, että valtionavustuksen edelleen välittäminen on toissijainen tapa rahoittaa toimintaa ja hankkeita. Se soveltuu esimerkiksi tilanteisiin, joissa valtionavustuksen saajalla on valtionapuviranomaista parempi tuntemus valtionavustusten kohdentamisesta. Tyypillinen esimerkki on, että valtakunnallinen keskusjärjestö välittää saamaansa valtionavustusta jäsenjärjestöilleen siirron saajina. Järjestö voi myös välittää valtionavustusta edelleen yhteistyökumppaneilleen yhteisessä hankkeessa.¹¹⁷ Järjestöjaosto ehdottaa, että yhteishankkeita koskevia valtionavustusten edelleen välittämisen ehtoja ja rajoituksia selvitetään lisää erikseen.

Järjestö arvioi hakiessaan valtionavustusta, mitä valtionavustuksen edelleen välittäminen edellyttää. Jos valtionavustuspäätöksessä todetaan, että osa valtionavustuksesta on välitettävä edelleen, järjestöllä ei ole asiassa liikkumavaraa. Valtionavustusten edelleen välittäminen jäsenjärjestöille voidaan nähdä keskeisenä osana valtakunnallisten keskusjärjestöjen toimintaa työmäärästä ja vastuusta huolimatta.¹¹⁸ Se vahvistaa myös järjestöperheiden yhteisöllisyyttä ja tukee niitä järjestöjä valtionavustustoiminnassa, joilla ei ole resurssija hakea valtionavustusta itsenäisesti.¹¹⁹

Valtionavustusten edelleen välittäminen voi heikentää valtionavustusten käytön avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Siihen liittyy myös oikeudellisia riskejä. Valtionavustuksen saaja

114 Rantala, Leena. 2021.

115 Rautiainen, Pauli. 2018.

116 Tarasti, Lauri. 2020.

117 Rantala, Leena. 2021.

118 Tarasti, Lauri. 2020.

119 Rantala, Leena. 2021.

on julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa valtionapuviranomaisen kanssa. Vaikka valtionavustuksen saaja välittää saamaansa valtionavustusta edelleen, sen tulee selvittää valtionavustuksen käyttö kokonaisuudessaan. Valtionavustuksen saaja ja siirron saaja ovat keskenään yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Siirron saajalla ei ole esimerkiksi hallintopäätökseen liittyvää muutoksenhakumenettelyä.^{120 121 122}

Valtionavustuslain säännöstä valtionavustusten edelleen välittämisestä sovelletaan tuotonjakoministeriöissä. Se ei ole kuitenkaan kovin laajaa. Arvioiden mukaan edelleen välitettävien valtionavustusten osuus vaihtelee tuotonjakoministeriöissä kahdesta seitsemään prosenttiin valtionavustusten vuotuisista kokonaismäärärahoista. Valtionavustuspäätöksissä rajattu valtionavustuksen saajan liikkumavara valtionavustusten edelleen välittämisessä sen sijaan vaihtelee.¹²³

Järjestöjaosto ehdottaa yhteisen tulkintaohjeen tekemistä valtionavustuslain (7.3 §) soveltamiseksi ja valtionavustusten edelleen välittämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamiseksi, kun valtionavustuslakia uudistetaan valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa. Samalla ehdotetaan, että tuotonjakoministeriöiden delegointisopimusmalleista tehtäisiin mahdollisimman yhdenmukaisia.

Delegointisopimusmalliin sisällytettävä sopimussakkoehto vahvistaisi valtionavustuksen saajan suojaa suhteessa siirron saajaan. Delegointisopimusmallissa on otettava huomioon kaksivuotisten yleisavustusten edelleen välittämisestä ja raportoinnista sopiminen sekä jatkuva raportointi valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin mukaisesti.

Tulkintaohjeessa tarkastellaan seuraavia kysymyksiä:

1. Millaisissa rajatuissa tilanteissa valtionavustuksen myöntäjä voi tehdä päätöksen oikeudesta tai velvollisuudesta välittää valtionavustusta edelleen toiminnan tai hankkeen rahoittamiseksi?
2. Mitä tietoja valtionavustuksen myöntäjän on saatava valtionavustushakemuksessa tai sen käsittelyssä edellä mainitun päätöksen tekemiseksi?
3. Miten valtionavustuksen myöntäjän on rajattava valtionavustuksen saajan liikkumatilaa valtionavustuspäätöksessä?

120 Rantala, Leena. 2021.

121 Tieteen termipankki. 2021.

122 Tarasti, Lauri. 2020.

123 Rantala, Leena. 2021.

4. Miten valtionavustusten edelleen välittäminen toteutetaan mahdollisimman avoimesti ja läpinäkyvästi valtionavustustoiminnan uudessa toimintamallissa?
5. Minkälaisilla menettelyillä valtionavustuksen saajan on toteutettava valtionavustuksen edelleen välittäminen ottaen huomioon, ettei kyse ole julkisesta hallintotehtävästä eikä julkisoikeudellisesta suhteesta.

5.8 Valtionavustusten käsittely

Ehdotus 8: Tuotonjakoministeriöt uudistavat valtionavustusten käsittelyä.

Tuotonjakoministeriöt uudistavat valtionavustusten käsittelyä järjestämällä sen tiimityönä. Taloustarkastuksen tehtävät on myös perusteltua yhdenmukaistaa vastuineen tuotonjakoministeriöissä. Järjestöjen taloutta ja toiminnan tai hankkeen tuloksellisuutta sekä toimintaympäristömuutoksia koskevaa tietoa hyödynnetään entistä laajemmin valtionavustusprosessien eri vaiheissa.

Ehdotuksen perustelut ja toteuttaminen

Kun valtionavustuksia käsittelee vain yksi virkahenkilö, käsittelystä voi aiheutua henkilösidonnaisia riskejä. Mahdollisia riskejä voidaan vähentää käsittelemällä valtionavustuksia tiimeissä. Tavoitteena on myös lyhentää valtionavustusprosessien kestoa ja parantaa valtionavustustoiminnan laatua, mitä järjestöt odottavat lausunnoissaan.

Tiimeissä tehtävään työhön siirtyminen edellyttää valtionapuviranomaisilta henkilös-tösuunnittelua ja työtehtävien järjestelyä. Opetus- ja kulttuuriministeriössä havaittiin, ettei tiimeissä tehtävä työ lisää virkahenkilöiden työtaakkaa verrattuna siihen, että virkahenkilöt toteuttavat valtionavustusprosesseja yksin.

Järjestöjaosto täsmentää, että yksi esittelijä vastaa aina yhdestä asiakokonaisuudesta, jonka valmistelussa muut valmistelijat tukevat. Vastaava esittelijä kutsuu tiimin tarvittaessa koolle. Tiimeissä tehtävä työ vaatii sen jäseniltä riittävää perehtymistä yhteisiin asioihin, mutta sen ansiosta yhä useammat virkahenkilöt voivat hyödyntää asiantunte-
mustaan valtionavustusasioiden valmistelussa.

Valtionavustustoiminnan uudessa toimintamallissa on mahdollista arvioida, miten taloustarkastusta voidaan hyödyntää valtionavustusprosessin eri vaiheissa. Esimerkiksi järjestöille oikea-aikaisesti annettu neuvonta voi ennalta ehkäistä väärinkäytöksiä ja vähentää takaisinperintätilanteita.

Järjestöjen mielestä tiimityön lisääminen ei saisi tarkoittaa, että valtionavustuksiin tarkoitettuja valtionavustusmäärärahoja suunnattaisiin hallinnon työhön entistä enemmän. Esimerkiksi rahapelitoiminnan tuottoa käytetään arpajaislain (22 §) perusteella Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) toimintamenoihin noin kolme miljoonaa euroa vuosittain.¹²⁴

Valtionapuviranomaiset näkevät lausunnoissaan taloustarkastajan roolin konsultoivaksi. Ne tunnistavat, että työpanoksen kohdentamista on harkittava, jos työpanos ei kasva tai asetu työmäärän vaatimalle tasolle.

124 Valtioneuvosto. 2021. Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa.

LIITTEET

Esimerkiksi Suomen elokuvasäätiö ja Business Finland Oy myöntävät valtionavustuksia. Tästä tehtävästä säädetään erikseen laissa. Seuraavassa kuvataan valtionavustusten myöntämisen sääntelyä ja valotetaan esimerkein, miten julkinen hallintotehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle.

Suomen elokuvasäätiö myöntää valtionavustuksia

Suomen elokuvasäätiölle on annettu tehtävä myöntää valtionavustuksia lailla valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen 1147/2018. Tehtävän antaminen on nähty tarkoituksenmukaiseksi valtionavustusten myöntämisessä tarvittavan erityisosaamisen ja asiantuntemuksen vuoksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö valvoo Suomen elokuvasäätiötä julkisen hallintotehtävän hoitamisessa. Valtionavustuksen maksatuksen keskeytyksestä ja takaisinperinnästä vastaa Taiteen edistämiskeskus valtion viranomaisena, koska tehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle.¹²⁵

Business Finland Oy myöntää valtionavustuksia

Business Finland tarjoaa innovaatorahoitusta ja kansainvälistymispalveluja. Laissa innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä 1146/2017 säädetään, että yhtiö voi tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja de minimis (vähämerkityksinen tuki) -ehtoisia valtionavustuspäätöksiä.

Yhtiön myöntämän valtioneuvon (eli valtionavustuksen) takaisinperinnästä, maksatuksen keskeyttämisestä, maksatuksen lopettamisesta ja valtioneuvon saajiin kohdistuvista tarkastuksista päättää valtionapuviranomaisena toimiva innovaatorahoituskeskus. Se myös ohjaa ja valvoo yhtiön rahoitustoimintaa.¹²⁶

Tieteellisten seurain valtuuskunta välittää saamaansa valtionavustusta edelleen

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi eräistä kirjailijoille ja kääntäjille myönnettävistä apurahoista ehdotetaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö voisi myöntää valtionavustuslain (7.3 §) perusteella valtionavustuksen Tieteellisten seurain valtuuskunnalle, joka voisi käyttää sen valtuuskunnan myöntämiin tietokirjallisuuden apurahoihin. Luonnoksen

¹²⁵ Rantala, Leena. 2021.

¹²⁶ Rantala, Leena. 2021.

mukaan Tieteellisten seurain valtuuskunta välittäisi saamansa valtionavustuksen apurahoina kolmansille osapuolille eli tietokirjailijoille ja tietokirjallisuuden kääntäjille. Edellä kuvatun perusteella tehtävä ei ole valtionavustusten myöntämistä, vaan edelleen välittämistä.¹²⁷

Valtakunnallinen keskusjärjestö välittää saamaansa jäsenjärjestöavustusta edelleen

Valtakunnalliset keskusjärjestöt voivat hakea Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksesta (STEA) jäsenjärjestöavustusta erillisenä kohdennettuna toiminta-avustuksena. Se tulee välittää kokonaisuudessaan jäsenjärjestöille. Valtakunnallisen keskusjärjestön on määriteltävä jäsenjärjestöavustusten edelleen välittämisen perusteet ja raportoitava jäsenjärjestöavustusten käyttö. Jäsenjärjestöavustus haetaan ja sen käytöstä tehdään sopimus.¹²⁸

127 Rantala, Leena. 2021.

128 Rantala, Leena. 2021.

LÄHTEET

- Aalto-Matturi, Sari. 2017. Vapaan kansalaisyhteiskunnan merkitys. Uusi avustusjärjestelmä – Järjestöille yhtäläistä kohtelua ja järkevää harkintavaltaa. SOSTEn julkaisuja 2/2017.
- Arpajaislaki 23.11.2001/1047.
- Euroopan komissio. 2020. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Oikeusvaltiokertomus 2020. Oikeusvaltiotilanne Suomessa.
- Hallituksen esitys 69/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain ja taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 56/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion rahoituksesta elokuvataiteen edistämiseen.
- Hallituksen esitys 132/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Jousilahti, Julia. 2019. Kansalaisyhteiskunta on voimissaan, mutta erkaantuuko se kansasta? Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminta. <https://tietokayttoon.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/kansalaisyhteiskunta-on-voimissaan-mutta-erkaantuuko-se-kansasta> (Luettu 26.4.2021)
- Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. 2020a. Järjestöjen rooli ja osallisuus julkisen hallinnon valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa. Raportti kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan verkkokyselyn tuloksista.
- Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. 2020b. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan järjestöjäsentien kannanotto 7.9.2020
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. 2021. Näkökulmia suomalaisen rahapelaamiseen. KKV:n rahapeliselvitykset 2019-2021.
- Konttinen, Esa. 2021. "Kansalaisyhteiskunta". Jyväskylän yliopiston Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaalin verkkosivut osoitteessa <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kansalaisyhteiskunta> (Luettu 26.4.2021)
- Laitinen, Hanna. 2018. Nuorten, valtion vai markkinoiden asialla? Nuorisojärjestöjen hybridit toimintalogiikat. JYU Dissertations 127.
- Laki raha-automaattivastuksista 2001/1056.
- Laki tieteellisten seurain valtuuskunnasta 938/2006.
- Laki valtiokonttorista 305/1991.
- Laki valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen 1174/2018.
- Liikuntalaki 390/2015.
- Maa- ja metsätalousministeriö. 2021. Hevostalouden edistäminen. <https://mmm.fi/hevostalouden-edistaminen> (Luettu 26.4.2021)
- Markkola, Antti. 2015. Toimintapolitiikka kunnassa. Tampereen yliopisto.
- Mäenpää, Olli. 2016. Lausunto rahapeliyhtiön tuotosta rahoitettavien valtionavustusten jakamisen menettelystä. Nuorisolaki 1285/2016.
- Oikeusministeriö. 2021. Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla.
- Oikeusministeriö. 2017. Kohti autonomista ja elinvoimaista kansalaisyhteiskuntaa. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimintasuunnitelma 2017–2021.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Arviointi- ja avustustoimikunta. <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM038:00/2019> (Luettu 26.4.2021)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi eräistä kirjailijoille ja kääntäjille myönnettävistä apurahoista: Työryhmän raportti.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Valtionavustusten delegointi. <https://minedu.fi/avustustendelegointi> (Luettu 26.4.2021)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Lausuntoyhteenveto. Rahapelitoiminnan tuoton alentuminen. <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM075:00/2020> (Luettu 26.4.2021)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Valtion liikuntaneuvosto. <https://www.liikuntaneuvosto.fi/> (Luettu 26.4.2021)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Valtionosuudet. <https://minedu.fi/valtiosuudet> (Luettu 26.4.2021)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Vastuullisuuskriteerit. <https://minedu.fi/-/liikuntaa-edistavien-jarjestojen-yleisavustus> (Luettu 26.4.2021)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2020. Rahapelitoiminnan tuottojen vähenemiseen varaudutaan – selvitysryhmä asetettu. <https://stm.fi/-/1410845/rahapelitoiminnan-tuottojen-vahenemiseen-varaudutaan-selvitysryhma-asetettu> (Luettu 26.4.2021)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46.
- QPR Software Oyj. 2019. Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali -loppuraportti.

- Rantala, Leena. 2021. Selvitysraportti.
- Rautiainen, Pauli. 2018. Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle elokuvatukilaista.
- Ruuskanen, Petri; Jousilahti, Julia; Faehnle, Maija; Kuusikko, Kirsi; Kuittinen, Outi; Virtanen, Johanna; Strömberg, Lisbeth. Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Oikeusministeriön julkaisuja 10/2020. Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2020.
- Sisäministeriö. 2021. Arpajaislain uudistaminen. <https://intermin.fi/hankeet/hankesivu?tunnus=SM014:00/2018> (Luettu 26.4.2021)
- Sisäministeriö. 2021. Rahapelilainsäädännöllä ehkäistään rahapelihaittoja. <https://intermin.fi/poliisiasiat/rahapelit> (Luettu 26.4.2021)
- Suomen Kuntaliitto. 2021. Valtionosuudet vuonna 2021. <https://www.kuntaliitto.fi/talous/valtiosuudet/valtiosuuslaskelmat/valtiosuudet-2021> (Luettu 26.4.2021)
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. 2021. Avustusasioden neuvottelukunta ja arviointi- ja avustustoimikunta. <https://www.stea.fi/stea/avustustoiminnan-arviointi> (Luettu 26.4.2021)
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. 2021. Avustusopas.
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. 2021. Avustustietokanta. <https://www.stea.fi/stea-avustukset/avustustietokanta> (Luettu 26.4.2021)
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. 2021. Raportointi. <https://www.stea.fi/raportointi> (Luettu 26.4.2021)
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. 2021. Usein kysytyjä kysymyksiä avustusten hakemista. <https://www.stea.fi/avustusten-haku/usein-kysyttya> (Luettu 26.4.2021)
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2020. Perustelumistio 3.3.2020.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2019. Lausuntopyyntö valtioneuvoston asetuksen 1552/2016 muuttamisesta.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2017. Tiedote. <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/valtioneuvosto-asettanut-avustusasioden-neuvottelukunnan-seka-arviointi-ja-avustusjaoston> (Luettu 26.4.2021)
- Suomen elokuvasäätiö. 2020. Tukiopas.
- Tarasti, Lauri. 2020. Selvitys huippu-urheilulain tarpeellisuudesta. Valtioneuvosto.
- Tieteen termipankki. 2021. Julkinen hallintotehtävä.
- Tilastokeskus. 2017. Vapaa-ajan osallistuminen. 2017.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2021. Valtiontukisääntely. <https://tem.fi/valtiontukisaannot> (Luettu 26.4.2021)
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2016. Opas de minimis -tuista. Valtionavustuslaki 27.7.2001/688.
- Valtioneuvoston. 2021. Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021.
- Valtioneuvosto. 2021. Valtion talousarvio.
- Valtioneuvosto. 2019. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma. 2019.
- Valtioneuvosto. 2015. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma 2015. Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen.
- Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 550/2015.
- Valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta 211/2017.
- Valtioneuvoston asetus valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 118/220.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2019. Lausunto annetun valtioneuvoston asetuksen 1552/2016 muuttamisesta.
- Valtiovarainministeriö. 2021. Valtionavustustoiminnan kehittäminen ja digitalisointi. Hankeikkuna. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM212:00/2018> (Luettu 26.4.2021)
- Valtiovarainministeriö. 2021. Lausuntotiivistelmä järjestöjaoston väliraportista. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM212:00/2018> (Luettu 26.4.2021)
- Valtiovarainministeriö. 2020. Lausuntopyyntö 15.12.2020. Lausuntopyyntö valtionavustushankkeessa toimivan järjestöjaoston väliraportista. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM212:00/2018> (Luettu 26.4.2021)
- Valtiovarainministeriö. 2019. Järjestöjen valtioavustuskäytänteiden kehittämisjaoston asettamiskirje. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM212:00/2018> (Luettu 26.4.2021)
- Valtiovarainministeriö. 2017. Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisu – 29/2015. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM212:00/2018> (Luettu 26.4.2021)
- Vastuullinen lahjoittaminen ry. 2021. Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset 2021.
- Veikkaus Oy. 2019. Osavuosisiksaus Q3/2019: Veikkaus kehittää toimintaansa entistä vastuullisemmaksi.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-525-4 (pdf)

Toukokuu 2021