



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen valtionavustustoiminnassa

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:20

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:20

Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen valtionavustustoiminnassa

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

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

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-194-2

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen valtionavustustoiminnassa

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:20
Julkaisija Valtiovarainministeriö **Teema** Hallintopolitiikka

Yhteisötekijä Järjestöjen valtionavustustoimintaa kehittävä työryhmä, valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke

Kieli suomi **Sivumäärä** 65

Tiivistelmä

Valtionavustushankkeessa toimiva järjestötyöryhmä arvioi harkinnanvaraisia valtionavustuksia keinona rahoittaa järjestöjen varainhankintaa. Työryhmä ei selvittänyt muita mahdollisuuksia tukea järjestöjen varainhankinnan kehittämistä. Varainhankinnan kehittäminen ei vähennä järjestöille myönnettävän julkisen rahoituksen merkitystä.

Monet järjestöt haluavat tehdä varainhankintaa, mutta kokevat, ettei niillä ole siihen tarvittavia resursseja. Järjestöillä on myös erilaiset lähtökohdat kerätä varoja varsinaista toimintaansa varten. Varainhankintaa on kehitettävä tavalla, joka ei lisää järjestöjen välistä eriarvoisuutta yhteiskunnassa.

Valtionapuviranomaiset myöntävät valtionavustuksia pääsääntöisesti järjestöjen varsinaiseen toimintaan. Valtionapuviranomainen voi harkintansa mukaan myöntää järjestölle valtionavustuksen myös varainhankintaan käytettäväksi. Harkinnassa on arvioitava julkisten varojen käyttöä ja otettava huomioon valtionavustusten myöntämiseen liittyviä reunaehtoja.

Valtionapuviranomainen voi käyttää erilaisia keinoja myöntäessään järjestölle valtionavustusta varainhankintaa varten. Valtionavustuksen käyttöön liittyy tällöin käyttötarkoituksen mukaisia ehtoja ja rajoituksia. Kun valtionavustustoimintaa kehitetään, järjestöjen autonomiaan ja niiden toimintaedellytyksiin on tarpeen kiinnittää huomiota. Varainhankinnan tekemisen on oltava järjestön harkinnassa.

Asiasanat hallintopolitiikka, valtionavustukset, julkinen rahoitus, kansalaisyhteiskunta, kansalaisjärjestöt, yhdistykset, säätiöt, varainhankinta, järjestöautonomia

ISBN PDF 978-952-367-194-2

Asianumero VN/20209/2021

ISSN PDF 1797-9714

Hankenumero VM100:00/2021

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-194-2>

Statsunderstöd som ett sätt att finansiera organisationernas medelsanskaffning

Finansministeriets publikationer 2023:20		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Utarbetad av	Arbetsgrupp för utveckling av organisationernas statsunderstödsverksamhet, projekt för utveckling och digitalisering av statsunderstödsverksamheten		
Språk	finska	Sidantal	65

Referat

Organisationsarbetsgruppen inom statsunderstödsprojektet har bedömt behovsprövat statsunderstöd som ett sätt att finansiera organisationernas medelsanskaffning. Arbetsgruppen utredde inte andra möjligheter att stödja utvecklingen av organisationernas medelsanskaffning. Utvecklingen av medelsanskaffningen minskar inte betydelsen av den offentliga finansiering som beviljas organisationer.

Många organisationer är intresserade av medelsanskaffning men upplever att de inte har tillräckliga resurser för det. Organisationerna har också olika utgångspunkter för att samla in medel för sin egentliga verksamhet. Medelsanskaffningen måste utvecklas på ett sätt som inte ökar ojämlikheten mellan organisationerna i samhället.

Statsbidragsmyndigheterna beviljar statsunderstöd i regel för organisationernas egentliga verksamhet. Statsbidragsmyndigheten kan efter egen prövning bevilja organisationen statsunderstöd även för medelsanskaffning. Vid prövningen ska användningen av offentliga medel bedömas och villkoren för beviljande av statsunderstöd beaktas.

Statsbidragsmyndigheten kan använda olika metoder när den beviljar organisationerna statsunderstöd för medelsanskaffning. Användningen av statsunderstödet är då förenad med villkor och begränsningar enligt användningsändamålet. När statsunderstödsverksamheten utvecklas, är det nödvändigt att fästa uppmärksamhet vid organisationernas autonomi och verksamhetsförutsättningar. Medelsanskaffningen är en fråga som organisationerna själva måste få avgöra.

Nyckelord förvaltningspolitik, statsunderstöd, offentlig finansiering, civilsamhället, civilsamhälleorganisationer, föreningar, stiftelser, medelsanskaffning, föreningsautonomi

ISBN PDF	978-952-367-194-2	ISSN PDF	1797-9714
Ärendenummer	VN/20209/2021	Projektnummer	VM100:00/2021

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-194-2>

Discretionary government grants as a way to fund the fundraising activities of non-governmental organisations

Publications of the Ministry of Finance 2023:20		Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance		
Group author	Working group on developing government grant practices concerning NGOs, as part of the project for improving and digitalising the administration of discretionary government grants		
Language	Finnish	Pages	65

Abstract

The NGO working group operating as part of the government grant project evaluated discretionary government grants as a way to fund the fundraising activities of non-governmental organisations. The working group did not examine any other possibilities for supporting the development of the fundraising activities of NGOs. The development of fundraising will not reduce the importance of public funding awarded to NGOs.

Many NGOs would like to engage in fundraising, but feel that they do not have the necessary resources to do so. NGOs are also in different circumstances with respect to their ability to raise funds for their primary activities. Fundraising should be developed in a way that does not increase inequality between NGOs in society.

Government grant authorities primarily award grants for the main activities of NGOs. At their discretion, government grant authorities can award grants to NGOs for fundraising activities. When using this discretion, authorities must evaluate the use of public resources and take into account the constraints for awarding government grants.

Government grant authorities can use various means to award grants to NGOs for fundraising activities. In such cases, the use of government grants involves conditions and restrictions related to the purpose of the grant. When government grant practices are developed, it is necessary to take into account the autonomy and operating conditions of NGOs. Engaging in fundraising must be at the discretion of the organisation itself.

Keywords

governance policy, discretionary government grants, public funding, civil society, non-governmental organisations, associations, foundations (organisations), fundraising, autonomy of associations

ISBN PDF	978-952-367-194-2	ISSN PDF	1797-9714
Reference number	VN/20209/2021	Project number	VM100:00/2021

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-194-2>

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Harkinnanvaraiset valtionavustukset.....	8
1.2	Järjestöille myönnettäviä valtionavustuksia.....	9
1.3	Selvityksen tarve ja tarkoitus	10
1.4	Valmistelun eteneminen.....	13
1.5	Raportin rakenne	16
2	Järjestöjen varainhankinta ja autonomia	17
2.1	Järjestöjen varainhankinta.....	17
2.2	Järjestöjen autonomia.....	20
3	Varainhankinta kirjanpidossa	23
3.1	Kirjanpitolautakunnan lausunto ja tuloslaskelman kaava	23
3.2	Valtionavustuksella rahoitettavaa toimintaa kuvaavia käsitteitä	26
4	Valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä ja niitä koskevaa sääntelyä	29
4.1	Valtionavustuksen käyttötarkoitus ja käyttöön hyväksyttävät kustannukset.....	29
4.2	Vaatimus omavastuuosuudesta	31
4.3	Tulojen huomioon ottaminen.....	33
4.4	Järjestön rahoitusasema ja valtionavustuksen tarpeellisuuden harkinta	35
5	Vaikutusten arviointi valtionavustustoiminnan perusteella	37
5.1	Valtionavustusten käytön tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuus.....	37
5.2	Valtionavustusten käyttö ja kohdentuminen	38
5.3	Valtionavustusten käytön valvonta ja raportointi.....	42
6	Valtionavustustoiminnan keinoja vahvistaa kansalaisyhteiskunnan resursseja ..	44
6.1	Varsinainen toiminta	44
6.1.1	Valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät kustannukset.....	44
6.1.2	Vaatimus omavastuuosuudesta	45
6.1.3	Varsinaisen toiminnan bruttokustannukset	46
6.1.4	Varallisuus arviointiperusteena ja -kriteerinä.....	47
6.2	Varainhankinta.....	49
6.2.1	Varainhankinnan tappiotakuu	49
6.2.2	Varainhankinnan enimmäismäärän avustaminen	50
6.2.3	Hankeavustus varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen	51
6.3	Vapaaehtoistoiminta	53
6.3.1	Vapaaehtoistoiminnan huomioon ottaminen	53

7 Yhteenveto	55
Liitteet	57
Liite 1 Järjestöjen autonomia valtionavustustoiminnassa.....	57
Liite 2 Ei-hyväksyttävät kustannukset.....	61
Lähteet	63

1 Johdanto

Tässä luvussa luonnehditaan lyhyesti järjestöille myönnettäviä valtionavustuksia. Lisäksi luvussa esitellään selvityksen tarvetta ja tarkoitusta sekä kuvataan tiiviisti, miten valmistelu eteni.

1.1 Harkinnanvaraiset valtionavustukset

Harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat valtion varoista myönnettävää julkista tukea, jolla avustetaan yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta. Valtionavustus on luonteeltaan vastikkeetonta ja rahoituksena myönnettävää tukea, jonka saaja, määrä tai molemmat voivat olla valtionavustuksen myöntäjän harkinnassa.¹

Valtionavustukset ovat osa julkisen hallinnon rahoitusohjausta ja niitä myönnetään valtion talousarviosta. Osa valtionavustusten myöntämiseen osoitettavista määrärahoista on peräisin Euroopan unionin varoista. Valtionavustuksia voidaan myöntää myös valtion talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista. Valtionavustuksia myönnetään arviolta 4 miljardia euroa joka vuosi, kun mukaan lasketaan EU-rahoitus.²

Valtionavustuksilla edistetään yhteiskunnallisia päämääriä ja niihin liittyviä tavoitteita. Valtionavustuksilla voidaan vakiintuneen ja lainsäädäntöön pohjautuvan toiminnan lisäksi vastata muuttuviin tarpeisiin yhteiskunnassa. Valtionavustusten myöntämistä sääntelevät valtion talousarvio ja sitä koskeva lainsäädäntö, valtionavustuskohtainen erityislainsäädäntö (lait ja asetukset sekä mahdollinen Euroopan unionin lainsäädäntö) sekä valtionavustuslaki (688/2001) yleislakina. Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen perusteista ja menettelyistä, kuten valtionavustuksen maksamisesta ja sen käytön valvonnasta. Valtionavustusten myöntämiseen vaikuttavat lisäksi hallinnon yleislait, kuten hallintolaki (434/2003) ja siinä määritellyt hyvät hallinnon perusteet.³

1 Valtionavustuslaki 688/2001

2 Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali

3 Hallintolaki 434/2003

Valtionavustus voidaan myöntää valtionavustuslain (2 luku, 5 §) mukaisesti joko yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta.

Erityisavustus voidaan myöntää

1. investointiavustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan;
2. hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen taikka muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen;
3. apurahana, stipendinä tai avustuksena hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen;
4. muuna 1–3 kohdassa tarkoitettuun verrattavana erityisavustuksena.

1.2 Järjestöille myönnettäviä valtionavustuksia

Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta on tärkeä osa toimivaa oikeusvaltiota ja vakaata demokratiaa.⁴ Kansalaisyhteiskunta on luonteeltaan monimuotoinen. Se on esimerkiksi järjestäytynyt järjestöihin, joiden määrä on säilynyt viime vuosikymmeninä vakaana.^{5 6} Kansalaistoiminta ja sen ympäristö kuitenkin muuttuvat. Järjestöt vaikuttavat esimerkiksi eriytyvän, koska osa niistä ammattimaistuu ja keskittyy.⁷

Valtio avustaa järjestöjen toimintaa ja niiden hankkeita merkittävästi julkisella tuella.^{8 9} Järjestöille myönnetään arvion mukaan noin 800 miljoonaa euroa valtionavustuksina joka vuosi.¹⁰ Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi, että maa- ja metsätalousministeriö, ope- tus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö myöntävät valtionavustuksia varsin vakiintuneelle järjestöjen joukolle.¹¹ Järjestöille myönnetään valtionavustuksia myös muilta hallinnonaloilta, kuten ulkoministeriön hallinnonalalta.¹²

4 Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia

5 Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla

6 Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta kaikille

7 Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta kaikille

8 Civic Space Scan of Finland

9 Kultaiset kahleet

10 Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali

11 Rahapeliteoiminnan tuotoista myönnettyt avustukset

12 Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla

Moni järjestö on riippuvainen valtionavustuksista, mihin on useita syitä. Järjestöllä ei välttämättä ole muuta julkista tai yksityistä rahoitusta saatavilla tai järjestölle syntyy vähän tuloja toiminnassa tai sen ulkopuolella. Järjestöjen varainhankinnassa on myös suuria eroja. Riippuvuuden vuoksi järjestöt kantavat huolta autonomiansa kaventumisesta, kuten julkisen vallan ohjauksen lisääntymisestä.^{13 14 15}

Järjestöille myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät käytännöt eroavat toisistaan, mikä ilmenee viimeaikaisista julkaisuista. Eroja on esimerkiksi valtionavustusten hakuilmoituksissa, valtionavustuspäätöksissä, valtionavustuksen käytön ehdoissa ja rajoituksissa sekä arviointiperusteissa ja -kriteereissä. Valtionavustusten muodostaman kokonaisuuden arvioidaan olevan joissakin tapauksissa hajanainen. Valtionapuviranomaisia suositellaan kehittämään ja yhdenmukaistamaan käytäntöjä, kun se on perusteltua sekä lisäämään valtionavustusten hallinnoinnin vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja läpinäkyvyyttä.^{16 17}

1.3 Selvityksen tarve ja tarkoitus

Järjestöjen julkisen tuen tulevaisuus herättää huolta. Epävarmuutta aiheuttavat monet samanaikaiset muutokset ja niiden mahdolliset vaikutukset järjestöjen autonomiaan ja toimintaedellytyksiin.^{18 19 20} Esimerkiksi rahapelitoiminnan tuotolla rahoitettavien toimintojen rahoitusmallia uudistetaan ja hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa.^{21 22} Valtionavustustoiminta edistää määrätietoista ja punnitsevaa taloudenpitoa, kun julkisen talouden kestävyyttä on tarpeen vahvistaa.^{23 24 25} Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen nähdään yhtenä keinona turvata järjestöjen autonomiaa ja varmistaa niiden toimintaedellytyksiä järjestöjen toimintaympäristön muuttuessa.²⁶

13 Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa

14 Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022

15 Järjestöbarometri 2022

16 Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt

17 Rahapelitoiminnan tuotoista myönnettyt avustukset

18 A thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU

19 Civic Space Scan of Finland

20 Päättäjien halu parantaa kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksia on vahvistunut

21 Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa

22 Sote-uudistus

23 Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022

24 Uudistuva ja kestävä Suomi

25 Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus

26 Civic Space Scan of Finland

Tässä raportissa tarkastellaan harkinnanvaraisia valtionavustuksia keinona avustaa ja tukea järjestöjen varainhankintaa. Lisäksi raportissa arvioidaan selvityksen perusteella, miten järjestöt voivat hakea ja saada (lisää) valtionavustusta, jota ne voivat käyttää varainhankintaan ja siten varsinaisen toimintansa rahoittamiseen. Raportissa tarkastellaan myös muita keinoja, joilla valtionapuviranomaiset voivat harkintansa mukaan vahvistaa järjestöjen vakavaraisuutta eli rahoitusrakenteen kestävyyttä ja helpottaa niiden rahoitusasemaa. Raportissa kiinnitetään huomiota lainsäädäntöön ja järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyviin käytäntöihin eri hallinnonaloilla.

Raportti vastaa osaltaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa (2019, 199) annettuun tehtävään selvittää mahdollisuutta tukea kansalaisjärjestöjen varainhankinnan kehittämistä kansalaisyhteiskunnan resurssien vahvistamiseksi.²⁷ Edellä viitattua rahoitusmallia koskevassa yhteisymmärrysmuistiossa täydennetään, että varainhankintamallien kehittämisestä kootaan kehittämis ehdotukset valtionavustustoimintaa kehittävässä [ja digitalisoivassa] hankkeessa.²⁸

Valtiovarainministeriö julkaisi valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa (myöhemmin valtionavustushankkeessa) toimineen järjestöjaoston raportin keväällä 2021.²⁹ Raportin neljäntenä ehdotuksena esitettiin, että järjestöjen taloutta koskevia valtionavustuskäytäntöjä yhdenmukaistettaisiin mahdollisuuksien mukaan. Yhtenä konkreettisena keinona ehdotettiin, että valtionapuviranomaiset alkaisivat rahoittaa yleisavustuksilla järjestöjen varsinaisen toiminnan bruttokustannuksia. Lisäksi ehdotettiin, että valtionapuviranomaiset alkaisivat arvioida yhteisellä tavalla, miten järjestöjen kokonaisvarallisuus vaikuttaisi valtionavustuksia myönnettäessä. Raportissa todettiin myös, että maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön erilaisia omarahoituskäytäntöjä [omavastuuosuuskäytäntöjä] selvitettäisiin lisää ehdotuksen toteuttamiseksi.³⁰ Käsillä oleva raportti syventää ehdotusta ja tuottaa uutta tietoa valtionavustuslain mahdollisten muutostarpeiden tunnistamista varten.

27 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta

28 Yhteisymmärrysmuistio

29 Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt

30 Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt

Valtionavustustoiminnan kehittäminen

Valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen (VM212:00/2018) tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, läpinäkyvyyttä, tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. Tavoitteisiin päästään kehittämällä valtionavustustoimintaa yhteisen toimintamallin mukaisesti ja digitalisoimalla valtionavustusprosessia.

Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli siirtää painopistettä valtionavustustoiminnan suunnitteluun ja arviointiin sekä lisää tiedolla johtamista valtionavustustoiminnassa. Yhteistyötä on tarpeen lisätä ja syventää. Tavoitteena on myös, että vakiintuneita käytäntöjä uudistetaan sekä osaamista ja valtionavustuksia koskevaa tietoa hyödynnetään entistä enemmän ennakoinnissa ja päätöksenteossa.

Valtionapuviranomaisia ohjataan kehittämään ja yhdenmukaistamaan käytäntöjään eri tavoin. Valtionavustushankkeessa on tuotettu esimerkiksi oppaita ja selvityksiä asiaa varten. Digitaaliset palvelut yhdenmukaistavat valtionapuviranomaisten käytäntöjä esimerkiksi seuraavilla tavoilla.

1. Valtionavustustoiminnan sanaston mukaiset yhteiset käsitteet luovat perustan yhdenmukaiselle valtionavustustoiminnalle.
2. Digitaaliset palvelut uudistavat vakiintuneita käytäntöjä.
3. Palvelujen yhteiset rakenteet, kuten hakuilmoitukset, valtionavustusten hakemisessa ja käytön selvittämisessä kerättävät tiedot sekä vakioehdot, mahdollistavat tiedon keräämisen ja käyttämisen yhdenmukaisella tavalla.

1.4 Valmistelun eteneminen

Selvityksen tekeminen

Selvityksen tekemisestä ja raportin laatimisesta vastasi valtionavustushankkeessa toimiva järjestötyöryhmä, joka jatkoi edellä mainitun järjestöjaoston aloittamaa valmistelua.³¹ Järjestötyöryhmä kävi läpi aiemmin julkaistuja selvityksiä kartoittaessaan järjestöjen varainhankinnan tilaa ja tulevaisuutta sekä järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä. Selvitys perustuu järjestötyöryhmän analyysiin ja tiedonhankintaan sekä lausuntopalautteeseen.

Järjestötyöryhmä rajasi selvityksen laajuutta kartoituksensa avulla. Rajaus perustuu myös valtionavustushankkeen tavoitteisiin ja tehtäviin. Siksi tässä selvityksessä ei tarkastella valtionavustustoiminnan ulkopuolisia keinoja avustaa ja tukea järjestöjen varainhankinnan kehittämistä, kuten lahjoitusten vähennyskelpoisuuden laajentamista yhteisöverotuksessa.³²

Selvityksessä vastataan seuraaviin kysymyksiin:

1. Voitaisiinko järjestöjen varainhankintaa ja/tai varainhankinnan käynnistämistä ja kehittämistä avustaa ja tukea harkinnanvaraisilla valtionavustuksilla?
2. Minkälaisilla konkreettisilla keinoilla järjestöjen varainhankintaa voitaisiin avustaa ja tukea ja minkälaisia vaikutuksia keinoilla olisi?
3. Mitä järjestöille myönnettävien valtionavustusten käyttöä koskevia ehtoja ja rajoituksia voitaisiin muuttaa, jotta järjestöjen vakavaraisuutta vahvistettaisiin ja niiden rahoitusasemaa helpotettaisiin järjestöjen toimintamahdollisuuksien lisäämiseksi?

Raporttiluonnoksesta annetut lausunnot

Raporttiluonnos julkaistiin lausuntopalvelussa 3. tammikuuta 2023. Siitä oli mahdollista antaa lausuntopalautetta 7. helmikuuta 2023 asti, jolloin lausuntoaika oli viisi viikkoa. Lausuntoja annettiin yhteensä 76 kappaletta. Valtaosan niistä eli 57 kappaletta antoivat järjestöt, joista lähes 60 prosenttia oli sosiaali- ja terveystyöryhmiä. Kymmenen valtionapuviranomaista tarkasteli selvityksen teemoja lausunnoissaan. Selvityksen laatuun tai laajuuteen ei otettu lausunnoissa kantaa, eikä analyysissä havaittu varsinaista huomautettavaa. Lausunnot otettiin huomioon tätä raporttia viimeisteltäessä. Raporttiin tehdyt tarkistukset koskivat esimerkiksi rahapelitoiminnan tuotolla rahoitettavien toimintojen uuteen rahoitusmalliin liittyvää säädösvalmistelua, järjestöjen varainhankinnan luonnehdintaa sekä kuvausta rahankeräyksen erilaisista tavoista.

31 Järjestöjen valtionavustustoimintaa kehittävä työryhmä

32 Lahjoitusvähennys yhteisöverotuksessa

Yhteenveto annetuista lausunnoista

Lausunnot vahvistavat, että järjestöjen varainhankinnan tilasta ja tulevaisuudesta tehty selvitys on asianmukainen ja ratkaisukeskeinen. Järjestöt kannattavat lähtökohtaisesti sitä, että niiden varainhankintaa voidaan rahoittaa varsinaisen toiminnan lisäksi valtionavustuksilla. Varainhankinnan avustaminen ja tukeminen eivät saa kuitenkaan lisätä järjestöjen välistä eriarvoisuutta, eivätkä kaventaa kansalaisyhteiskunnan monimuotoisuutta; hyödyt eivät saa kasautua ja kohdentua vain ammattimaisesti toimiville järjestöille. Järjestöjä ei saa asettaa asiassa eriarvoiseen asemaan myöskään niille myönnettävän valtionavustuslajin perusteella.

Valtionapuviranomaiset suhtautuvat varainhankinnan rahoittamiseen valtionavustuksilla varauksellisesti, varovaisesti ja kriittisestikin. Niiden mielestä varainhankinta ei ole valtionavustuksen käyttötarkoituksena perusteltu valtionavustuslain tarkoituksen ja valtionavustusten myöntämiseen liittyvän riittävän harkinnan takia. Valtionapuviranomaiset korostavat harkintavaltaansa valtionavustusten mahdollisessa myöntämisessä järjestöjen varainhankintaan. Esimerkiksi valtionavustusten hakijoiden ja saajien tasapuolinen kohtelu on tarpeen ottaa huomioon asiaa harkittaessa.

Järjestöjen autonomiaa ja toimintaedellytyksiä koskevaa katsausta kiitetään sen tarkkanäköisyydestä. Järjestöjen ja valtionapuviranomaisten välistä luottamusta vahvistavaa vuoropuhelua ja valtionapuviranomaisten tietoa kansalaisyhteiskuntaan liittyvissä kysymyksissä tarvitaan lausuntojen perusteella lisää. Monet lausunnonantajat kaipaavat järjestöjen alueellisten toimintamahdollisuuksien varmistamista.

Järjestötyöryhmä luovutti selvityksensä valtiosihteerille Henrik Haapajärvelle, joka vastasi rahapelitoiminnan tuotolla rahoitettavien toimintojen rahoitusmallin valmistelusta ja johti työryhmää, joka antoi valtionavustushankkeelle tehtävän laatia toimenpiteitä järjestöjen varainhankinnan kehittämiseksi.³³ Raportti julkaistiin sen jälkeen valtiovarainministeriön julkaisusarjassa. Valtionavustushankkeen ohjausryhmä sai selvityksen tiedoksi 16.3.2023.

33 Yhteisymmärrysmuistio

Järjestöryhmän kokoonpano

Järjestöryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson oikeusministeriöstä ja varapuheenjohtajana hankejohtaja Tuula Lybeck valtiovarainministeriöstä. Järjestöryhmän jäseniksi nimettiin erityisasiantuntija Artsi Alanne sisäministeriöstä, johtaja Hanna Heinonen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksesta (STEA), erityisasiantuntija Anu Häkli ympäristöministeriöstä, tarkastaja Tiina Kajakoski ulkoministeriöstä, kaupallinen neuvos Eeva-Liisa Koltta-Sarkkanen työ- ja elinkeinoministeriöstä, johtava asiantuntija Caj Lövegren valtioneuvoston kansliasta, erityisasiantuntija Petri Saarukka puolustusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Emma Taipale opetus- ja kulttuuriministeriöstä, erityisasiantuntija Tuija Laukkanen maa- ja metsätalousministeriöstä ja erityisasiantuntija Sara Vanttinen liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Järjestöryhmän pysyviksi jäseniksi kutsuttiin erityisasiantuntija Marita Virtanen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Maria Wakeham-Hartonen oikeusministeriöstä ja hankepääällikkö Sini Lahdenperä oikeusministeriöstä. Muuna asiantuntijana järjestöryhmässä toimi erityisasiantuntija Leena Rantala valtiovarainministeriöstä. Erityisasiantuntija Mikko Lehtonen valtiovarainministeriöstä toimi järjestöryhmän asiantuntijasihteerinä.

Järjestöryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin järjestöjen edustajina toiminnanjohtaja Sari Aalto-Matturi Mieli Suomen mielenterveys ry:stä, varapuheenjohtaja Esa Aunola Kansalaisareena ry:stä, puheenjohtaja Viveca Hagmark Förbundsarenan rf:stä, johtaja Outi Hannula Suomalaiset kehitysjärjestöt Fingo ry:stä, jäsen Elina Helmanen Etnisten suhteiden neuvottelukunnasta, talous- ja hallintojohtaja Juuso Luomala Suomen nuorisotalon kattojärjestö Allianssi ry:stä, jalostusjohtaja Minna Mäenpää Suomen Hippos ry:stä, Controller Perttu Pajukoski Suomen Olympiakomitea ry:stä, toiminnanjohtaja Elina Pajula maakuntien verkostojärjestöjen neuvottelukunnan edustajana, toiminnanjohtaja Lea Ryyänen-Karjalainen Tieteellisten seurain valtuuskunnasta ja toiminnanjohtaja Maria Silvennoinen Kulttuuri- ja taidealan keskusjärjestö Kulta ry:n edustajana.

Erityisasiantuntija Sanna Tykkyläinen maa- ja metsätalousministeriöstä toimi järjestöryhmässä kesään 2022 asti. Erityisasiantuntija Tuija Laukkanen maa- ja metsätalousministeriöstä aloitti työryhmässä varajäsenenä syksyllä 2022. Selvityksen valmisteluun osallistui myös toiminnanjohtaja Anne Porthén Kansalaisareena ry:stä varsinaisen jäsenen sijaisena.

1.5 Raportin rakenne

Tämä raportti on jaettu seitsemään lukuun. Raportin ensimmäinen luku tiivistää johdantona selvityksen tarvetta ja tarkoitusta sekä kuvaa valmistelun etenemistä. Toisessa luvussa kartoitetaan järjestöjen varainhankinnan tilaa ja tulevaisuutta sekä luonnehditaan lyhyesti järjestöjen autonomiaa valtionavustustoiminnassa. Kolmannessa luvussa käsitellään varainhankintaa kirjanpidon näkökulmasta ja määritellään talouteen liittyviä käsitteitä valtionavustustoiminnan sanaston avulla.

Raportin neljännessä luvussa kuvataan selvityksen kannalta keskeisiä valtionavustuslain säädöksiä ja järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä. Viidennessä luvussa arvioidaan, miten järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen vaikuttavat valtionavustustoimintaan. Kuudennessa luvussa käsitellään puolestaan valtionavustusten myöntämiseen liittyviä konkreettisia keinoja ja arvioidaan niiden vaikutuksia. Yhteenveto muodostaa raportin päättävän seitsemännen luvun.

Raportin ensimmäisenä liitteenä on järjestötyöryhmän yhteenveto järjestöjen autonomian turvaamisesta ja toimintaedellytysten varmistamisesta. Raportin toiseen liitteeseen on koottu neljän valtionapuviranomaisen käytäntöjä siitä, mitkä kustannukset eivät ole valtionavustuksen käyttöön hyväksyttäviä kustannuksia valtionavustuksen käytön ehtojen ja rajoitusten perusteella.

2 Järjestöjen varainhankinta ja autonomia

Tässä luvussa kartoitetaan järjestöjen varainhankinnan tilaa ja tulevaisuutta. Lisäksi luvussa käsitellään järjestöjen autonomiaa, joka liittyy valtionavustusten myöntämiseen. Kun valtionavustustoimintaa kehitetään, järjestöjen autonomia ja sen turvaaminen ovat asioita, jotka on otettava huomioon vaikutusten arvioinnissa.

2.1 Järjestöjen varainhankinta

Järjestöjen varainhankinta määritellään usein yksityisen rahoituksen ja yksityisten lahjoitusten keräämiseksi erotuksena järjestöille myönnettävästä julkisesta tuesta. Arvion mukaan järjestöt keräävät vuosittain noin 500 miljoonaa euroa varoja varainhankinnan keinoin, kuten kerta- ja kuukausilahjoituksina sekä kampanjoiden avulla. Jäsenmaksut ovat myös järjestöjen varainhankintaa.³⁴ Varainhankinnalla kerättyjen varojen määrä on kasvanut viime vuosina, mutta Suomi on edelleen kaukana muista maista, jos tarkastellaan, miten ihmiset lahjoittavat rahaa hyväntekeväisyyteen.³⁵ Järjestöjen toiminnan jatkuvuutta ei voida laskea yksityishenkilöiden ja yritysten hyväntekeväisyyden varaan, vaan järjestöille on myönnettävä julkista tukea jatkossakin.

Järjestöt voivat saada palveluja ja tuotteita lahjoituksina (in kind). Hyväntekeväisyyttä on myös yritysten ja muiden yhteisöjen tekemä vapaaehtoistyö, jota tehdään yhteistä hyvää varten (pro bono). Vaikka pro bono -työ tulkitaan usein varainhankinnaksi, sitä ei oteta huomioon järjestön kirjanpidossa. Järjestöillä on monia kumppanuuksia ja ne tekevät monipuolista yritys yhteistyötä esimerkiksi hankkeiden toteuttamiseksi. Kumppaneilla voi olla tavoitteita yhteistyölle, minkä takia yhteistyösopimuksista voi syntyä järjestölle erilaisia velvollisuuksia.³⁶

34 Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

35 World Giving Index 2022

36 Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

Taloustutkimus selvitti suomalaisten suosituimpia lahjoituskohteita, ja tuloksista voidaan päätellä, että tunnettuus, tukijoiden määrä ja tuen jatkuvuus kasautuvat.³⁷ Esimerkiksi Syöpäsäätiön Roosa nauha, Suomen Punainen Risti ja WWF Suomi ovat tutkimuksen ja siinä käytetyn tunnusluvun perusteella suosituimmat hyväntekeväisyyskohteet ja järjestöt. Tutkimuksen mukaan suomalaiset lahjoittavat mieluiten ja eniten sairauksien parantamiseen ja hoitomenetelmien kehittämiseen sekä lasten ja nuorten hyväksi tehtävään työhön.³⁸ Seuraavassa on muutama muu esimerkki valtakunnallisten järjestöjen tekemästä varainhankinnasta.

- Kummitoiminta³⁹
- Lahjoita lapselle harrastus⁴⁰
- Nenäpäivä⁴¹
- Partiolaisten adventtikalenteri⁴²
- Sydänliiton Sydän-arpajaiset⁴³

Vastuullinen lahjoittaminen ry selvittää säännöllisesti järjestöjen varainhankinnan tilaa ja sen kehittymistä. Järjestö arvioi, että varainhankinta ammattimaistuu, mutta vähäiset henkilöstövoimavarat ja taloudelliset resurssit vaikeuttavat varainhankinnan käynnistämistä ja kehittämistä järjestöissä. Järjestöt tarvitsevat uusia keinoja varainhankinnan kehittämistä varten, yksityishenkilöitä ja yrityksiä pitää puolestaan rohkaista lahjoittamaan.^{44 45} Vastuullinen lahjoittaminen ry toteaaakin selvityksessään, että lahjoituskulttuuria ja motivaatiota lahjoittaa voitaisiin edistää viestinnällä, vastinrahoituksella ja laajentamalla yritysten mahdollisuutta tehdä verotuksessa vähennyskelpoisia lahjoituksia järjestöille.^{46 47}

Vastuullinen lahjoittaminen ry:n teettämät selvitykset osoittavat, että järjestöjen julkisen rahoituksen määrän odotetaan vähenevän, minkä takia järjestöjen pitäisi hankkia yhä suurempi osuus varsinaisen toimintansa rahoituksesta muulla tavalla. Samanaikaisesti epäillään, kattavatko lahjoitukset aiempaa pienempää julkista tukea.

37 Suosituimmat hyväntekeväisyyskohteet ja -järjestöt

38 Suosituimmat hyväntekeväisyyskohteet ja -järjestöt

39 Plan-kummina muutat maailmaa

40 SOS-Lapsikylä

41 Nenäpäivä

42 Partiolaisten adventtikalenteri

43 Sydänliiton Sydän-arpajaiset

44 Kultaiset kahleet

45 Päättäjien halu parantaa kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksia on vahvistunut

46 Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

47 Lahjoitusvähennys yhteisöverotuksessa

Selvityksissä kiinnitetään erityistä huomiota valtionavustusten myöntämiseen ja kohdentamiseen:

Järjestöt odottavat valtionapuviranomaisilta yhdenmukaisia käytäntöjä ja kannustimia varainhankinnan kehittämiseen. Tuloksellinen varainhankinta ei saisi vähentää myönnettävää valtionavustusta tai johtaa jo myönnetyn valtionavustuksen valtionavustuslain (5 luku, 20–24 §) mukaiseen palauttamiseen tai takaisinperintään. Hallinnollisen taakan ja työmäärän keventäminen nähdään merkityksellisenä asiana valtionavustustoiminnassa.⁴⁸

Järjestöjen luonnehdintaa varainhankinnasta *

Järjestötoiminta ja järjestöjen toimintaympäristö ovat muutoksessa. Varainhankinta on keino varautua tulevaan ja suunnitella investointeja. Järjestöillä on kuitenkin erilaiset lähtökohdat suunnitella varainhankintaa tai tehdä sitä tuloksellisesti; ne eivät ole asiassa tasavertaisessa asemassa. Varainhankinnan on oltava ammattimaista, mutta juuri järjestöjen ja niiden varainhankinnan ammattimaistumisen arvioidaan syventävän järjestöjen välisiä eroja ja johtavan julkisen ja yksityisen rahoituksen kasautumiseen.

Järjestöjen varainhankinta on luonteeltaan haurasta ja haavoittuvaa, kilpailtua sekä vaikeasti ennakoitavaa. Sen hyödyt eivät synny välittömästi, ja varainhankinnan tappiot ovat alussa tyypillisiä. Varainhankinta edellyttää suunnitelmallisuutta, monivuotista sitoutumista ja riskinottokykyä. Lisäksi tarvitaan tietoa lainsäädännöstä, jotta toiminta on laillista ja luotettavaa sekä hyvän hallinnon mukaista.

* Raporttiluonnoksesta annetut lausunnot

48 Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

Järjestöt ovat yleishyödyllisiä ja voittoa tavoittelemattomia. Se ei tarkoita sitä, että järjestön toiminta ei saisi tuottaa voittoa.^{49 50} Järjestön varainhankinnan on tuotettava varoja ollakseen kannattavaa. Varainhankinnan käynnistäminen vaatii myös erilaisia resursseja kuin sen kehittäminen.⁵¹ Suomessa toimii järjestöjä, jotka keräävät varoja hyvin ammattimaisella varainhankinnalla, kuten kasvokkain markkinoinnilla, muun muassa kehitysyhteistyötä varten.^{52 53 54}

Rahankeräykset

Rahankeräykset ovat yksi esimerkki kansalaisyhteiskunnan resurssien vahvistamisesta ja järjestöjen toimintamahdollisuuksien lisäämisestä.⁵⁵ Järjestöllä on oltava Poliisihallituksen myöntämä toistaiseksi voimassa oleva rahankeräyslupa, kun se vetoaa yleisöön kerätäkseen vastikkeettomia rahalahjoituksia. Kun järjestö hakee rahankeräyslupaa, sen on määriteltävä varojen käyttötarkoitus mahdollisimman tarkasti ja käytännöllisesti. Poliisihallitus julkaisee tiedot voimassa olevista rahankeräysluvista.^{56 57}

Pienkeräykset ovat olleet yksi tapa ottaa huomioon erilaisten järjestöjen tarpeet. Järjestö voi toteuttaa pienkeräyksen poliisilaitoksen hyväksymän pienkeräysilmoituksen perusteella.⁵⁸ Rahankeräyksiä säännellään rahankeräyslailla (863/2019).⁵⁹

2.2 Järjestöjen autonomia

Järjestöt asettavat omat tavoitteensa, toimivat tarkoituksensa mukaisesti ja kantavat vastuun tekemistään päätöksistä. Tätä sisäistä itsemääräämisoikeutta kutsutaan yhdistymisvapauteen kuuluvaksi yhdistysautonomiaksi.⁶⁰ Valtionapuviranomaiset kajoavat järjestöjen autonomiaan, jos ne puuttuvat valtionavustuksen käyttöä koskevissa yleisissä ehdoissa

49 Milloin yhdistys tai säätiö on yleishyödyllinen?

50 Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille

51 Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

52 Hae feissariksi tai tiiminvetäjäksi

53 Kansalaisyhteiskunta edistää ihmisoikeuksia ja kestäväää kehitystä

54 Kenen ääni kuuluu?

55 Rahankeräykset

56 Tutustu listaan voimassa olevista rahankeräysluvista

57 Usein kysytyt kysymykset rahankeräyksistä ja rahankeräysluvista

58 Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

59 Rahankeräyslaki 863/2019

60 Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä

ja rajoituksissa tai muulla tavalla järjestön oikeuteen päättää säännöistään ja oikeuteen tehdä itsenäisesti päätöksiään.^{61 62} Yhdistysten itsemääräämisoikeutta käsitellään seuraavalla tavalla selvityksessä, joka koskee liikuntajärjestöjen valtionavustuksia.

Järjestöissä on toisinaan esitetty, että valtionavustusjärjestelmä loukkaa yhdistysten itsemääräämisoikeutta, kun järjestöt eivät voi saada tukea sellaiseen toimintaan, jota ne itse haluaisivat harjoittaa. Tämä on liikuntapolitiikan piiriin kuuluva näkökohta, mutta oikeudellista perustaa sillä ei ole. Valtionavustuksen hakeminen riippuu yhdistyksestä itsestään.⁶³

Yhdistysautonomia ei siis tarkoita, että järjestöllä olisi subjektiivinen oikeus valtionavustukseen tai että se voisi käyttää valtionavustusta mihin tahansa toimintaan tai hankkeeseen. Kun järjestö päättää hakea valtionavustusta ja sille myönnetään se, järjestö hyväksyy olevansa tilivelvollinen ja vastuussa valtionavustuksen käytöstä valtionavustuspäätöksen ja sen ehtojen mukaisesti.⁶⁴

Valtionapuviranomaisella on velvollisuus ottaa toiminnassaan huomioon perusoikeudet, kuten yhdistymisvapaus ja yhdistysautonomia sen osana. Näin ollen valtionapuviranomainen ei saa rajoittaa järjestön sisäistä itsemääräämisoikeutta tai oikeutta tehdä itsenäisiä päätöksiä.⁶⁵ Valtionavustuspäätöksessä voi olla valtionavustuslain (3 luku, 11 §) mukaan vain valtionavustuksen myöntämisen yleisten edellytysten toteutumisen varmistamisen kannalta välttämättömiä valtionavustuksen käyttöä koskevia ehtoja ja rajoituksia.⁶⁶

Järjestöt arvioivat, että valtionavustusten käytön ehdot ja rajoitukset tai valtionapuviranomaisten toiminta voivat kaventaa järjestöjen autonomiaa tai kokemusta siitä. Esimerkiksi viimeisimmässä sosiaali- ja terveysjärjestöjen järjestöbarometrissa esitetään, että rahoittajilla on varsin yleinen pyrkimys vaikuttaa järjestöjen sisäisiin asioihin ja toiminnan yksityiskohtiin. Barometrissä todetaan, että valtionavustusten myöntäminen ja kohdentaminen voivat vaikuttaa siihen, minkälaista toimintaa järjestö tekee tai kuinka se muuttaa toimintaansa. Lisäksi barometrissa arvioidaan, että rahoittajan tuloskriteerit vaikuttavat järjestöjen toimintaan tavalla, joka ei ole tarkoituksenmukainen.⁶⁷

61 Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

62 Valtionavustuksen vakioehdot

63 Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

64 Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

65 Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

66 Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

67 Järjestöbarometri 2022

Liikuntajärjestöjen valtionavustuksia koskevassa selvityksessä käsitellään toiminnan tuloksia suhteessa valtionavustusten myöntämiseen.

Tässä on olennaista saavutettu tulos, ei se, millä keinoilla siihen on päästy. Valtionapua saavat liikuntaa edistävät järjestöt voivat näin itse valita ne tavat ja painotukset, joilla ne toiminnallisen tuloksensa saavuttavat. Jos järjestö ei halua toimia aktiivisesti jollain toiminnan loholla, joka sisältyy tulosperusteisuuteen, sillä on tähän täysi oikeus. Tällainen valinta vaikuttaa kuitenkin valtionavustuksen määrään.⁶⁸

Valtionapuviranomaisilla on valtionavustuslain (4 luku, 15 §) perusteella valvontatehtävä eli sen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Valtionavustuksen saajan tulee [puolestaan] antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot.⁶⁹ Valtionavustuksen käytön selvittäminen ja raportointi eivät loukkaa järjestön itsemääräämisoikeutta. Liikuntajärjestöjen valtionavustuksia selvittänyt Halila kuitenkin muistuttaa, että erikseen voi olla syytä arvioida, mikä on tarkoituksenmukainen tapa valvoa valtionavustusten käyttöä.⁷⁰

Lue lisää

Tämän raportin ensimmäisessä liitteessä käsitellään järjestöjen autonomiaa valtionavustustoiminnassa tätä lukua laajemmin. Liitteessä tarkastellaan järjestöjen kokemia riskejä ja niiden tärkeinä pitämiä tavoitteita järjestöjen autonomian turvaamiseksi ja toimintaedellytysten varmistamiseksi tulevina vuosina. Järjestöjen varainhankinta on yksi keino turvata järjestöjen autonomiaa ja varmistaa niiden toimintaedellytyksiä.⁷¹

68 Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

69 Valtionavustuslaki 688/2001

70 Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

71 Civic Space Scan of Finland

3 Varainhankinta kirjanpidossa

Tässä luvussa käsitellään järjestöjen varainhankintaa kirjanpidon näkökulmasta ja määritellään talouteen liittyviä käsitteitä valtionavustustoiminnan sanaston avulla.

3.1 Kirjanpitolautakunnan lausunto ja tuloslaskelman kaava

Varainhankinnan käsitettä ei ole määritelty kirjanpitoaissa (1336/1997) eikä kirjanpitoasetuksessa (1339/1997), mutta vakiintuneen käytännön mukaan varainhankinnalla tarkoitetaan varojen keräämistä järjestön varsinaista toimintaa varten.^{72 73 74} Järjestön säännönmukainen toiminta ja sen tuotot ja kulut erotetaan kirjanpidollisesti järjestön varainhankinnasta ja sen tuotoista ja kuluista. Aina ei ole selvää, mitkä tuloerät on varsinaista toimintaa, mikä puolestaan varainhankintaa järjestön kirjanpidossa.

Tuloeriä ovat muun muassa

- jäsenmaksut ja kannatusjäsenmaksut;
- julkinen rahoitus (esimerkiksi valtion, hyvinvointialueen tai kunnan myöntämä avustus, kansallisesti myönnetty EU-rahoitus, komission myöntämä EU-rahoitus);
- yksityinen rahoitus (esimerkiksi yrityksen tai säätiön antama rahoitus);
- yksityishenkilöiltä saatavat lahjoitukset (esimerkiksi kerta- ja kuukausilahjoitukset);
- myyntituotot (esimerkiksi lipunmyyntituotot ja vuokratuotot);
- osallistumis- ja tapahtumamaksut.⁷⁵

72 Kirjanpitolaki 1336/1997

73 Kirjanpitoasetus 1339/1997

74 Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

75 Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

Rahoitus määritellään valtionavustustoiminnan sanastossa rahavaroiksi, jotka kohdistetaan valtionavustuksella rahoitettavan toiminnan tai hankkeen kustannusten kattamiseen. Valtionavustustoiminnan sanaston perusteella ulkopuolista rahoitusta ovat edellä olevassa luettelossa julkinen ja yksityinen rahoitus.⁷⁶

Valtionavustushanke lähetti kirjanpitolautakunnalle lausuntopyynnön (H8/2021), jossa se pyysi lausuntoa siitä, mikä tuloerä on merkittävä järjestön varsinaiseksi toiminnaksi ja mikä puolestaan varainhankinnaksi. Kirjanpitolautakunta totesi lausunnossaan (2017/1.6.2021), että valtionavustuksen saajan tekemät kirjanpitoratkaisut eivät sinällään saa olla ratkaisevia tai muutoin vaikuttaa tuen määrään tai sisältöön. Ensisijaisena tavoitteena pidetään tilinpäätösinformaation läpinäkyvyyttä, joka perustuu oikean ja riittävän kuvan vaatimukseen toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä.⁷⁷

Kirjanpitolautakunta ehdotti lausunnossaan, että valtionavustuksen saaja laatii itselleen kuvauksen tulojen ja menojen käsittelystä oman toimintansa tarkoituksen perusteella ja kuvaa tarvittaessa perustellusti tilinpäätöksen laatimisperiaatteet. Ryhmittelyssä on käsiteltävä erikseen varsinainen toiminta, varainhankinta, sijoitus- ja rahoitustoiminta sekä liiketoiminta. Lisäksi lausunnossa ehdotettiin, että kuvausta voitaisiin edellyttää valtionavustuksen myöntämisen ehtona.⁷⁸ Selvyyden vuoksi todetaan, että järjestöjä on kohdeltava tasapuolisesti huolimatta siitä, miten ne esittävät asiansa kirjanpidossa.

76 Luonnos valtionavustustoiminnan sanaston laajentamiseksi

77 Kirjanpitolautakunnan lausunto

78 Kirjanpitolautakunnan lausunto

Aatteellisen yhteisön ja säätiön tuloslaskelman kaava⁷⁹

Varsinainen toiminta [sääntöjen mukaisen tarkoituksen toteuttaminen]

1. Tuotot
2. Kulut
 - a) Henkilöstökulut
 - b) Poistot
 - c) Muut kulut
3. Tuotto-/Kulujäämä

Varainhankinta

4. Tuotot
5. Kulut
6. Tuotto-/Kulujäämä

Sijoitus- ja rahoitustoiminta

7. Tuotot
8. Kulut
9. Tuotto-/Kulujäämä
10. Yleisavustukset
11. Tilikauden tulos
12. Tilinpäätössirrot
 - a) Poistoeron muutos
 - b) Verotusperusteisten varausten muutos
 - c) Konserniavustus
13. Tilikauden ylijäämä (alijäämä)

79 Kirjanpitoasetus 1339/1997

3.2 Valtionavustuksella rahoitettavaa toimintaa kuvaavia käsitteitä

Valtionavustuksella rahoitettavaa toimintaa kuvaavat käsitteet eivät ole aina selkeitä, joten ne on syytä määritellä yhdenmukaisella tavalla. Seuraavassa määritellään talouden suunnittelua ja raportointia sekä taloudellista tilaa koskevia käsitteitä valtionavustustoiminnan sanaston avulla. Käsitteitä voidaan määritellä muissa yhteyksissä eri tavalla.⁸⁰

Tulo

Tulo on rahamäärä, joka on saatu välitöntä luovutettua vastiketta vastaan. Tuloa voi kertyä välittömästi kyseisessä toiminnassa tai hankkeessa esimerkiksi myynnistä, vuokrauksesta tai käyttökorvauksista. Tietyille tilikaudelle kuuluvat tulot kirjataan tuloslaskelmaan tuotoina. Valtionavustuksella rahoitettavasta yleisötapahtumasta voidaan saada esimerkiksi lipputuloja.

Tuotto

Tuotto on se osuus tulosta, joka jaksotetaan tietylle tilikaudelle ja kirjataan tuloslaskelmaan. Esimerkiksi yleisötapahtumasta saatetaan saada lipputuloja jo tapahtumaa edeltävällä tilikaudella, mutta ne kirjataan tuotoksi vasta seuraavalla tilikaudella, jonka aikana tapahtuma järjestetään.

Meno

Meno on rahamäärä, joka kuluu resurssin hankintaan. Menoja ovat esimerkiksi palkkamenot ja matkustusmenot. Esimerkiksi 5 000 euroa maksavan laitteen hankinnasta kirjanpitoon merkitty meno on 5 000 euroa.

Kulu

Kulu on se osuus menosta, joka jaksotetaan tietylle tilikaudelle ja kirjataan tuloslaskelmaan. Esimerkiksi 5 000 euron laitteen vaikutusajaksi on arvioitu viisi vuotta, jonka aikana laitetta hyödynnetään yrityksen tulojen tuottamisessa. Laite on suunniteltu poistettavaksi kirjanpidossa poistosuunnitelman mukaisesti tasapoistoin viidessä vuodessa. Laitteen tilikaudelle jaksotettu kulu on 1 000 euroa, joka vastaa yhden vuoden poiston määrää.

80 Luonnos valtionavustustoiminnan sanaston laajentamiseksi

Kustannus

Kustannus on resurssin käytöstä aiheutuva taloudellinen uhraus. Kustannuksen suuruus voidaan määrittää niin, että tarkasteltavaan kohteeseen kohdistetaan se osuus kulusta, jonka katsotaan aiheutuvan resurssin käytöstä. Esimerkiksi jos 5 000 eurolla hankittua laitetta käytetään koko vuoden ajan 50-prosenttisesti valtionavustuksella rahoitettavassa hankkeessa ja se on muuten muussa käytössä ja jos laitteen poisto on vuodessa 1 000 euroa, laitteen käytöstä hankkeelle aiheutunut kustannus on 500 euroa vuodessa. Kustannukset jaetaan välittömiin ja välillisiin kustannuksiin, ja jaottelua käytetään kustannuslaskennassa.

Hyväksyttävä kustannus ja ei-hyväksyttävä kustannus

Hyväksyttävä kustannus on kustannus, joka aiheutuu valtionavustuksella rahoitettavaksi tarkoitetusta toiminnasta tai hankkeesta ja on muutenkin valtionavustuksen ehtojen mukainen. Ei-hyväksyttävä kustannus on kustannus, joka aiheutuu valtionavustuksella rahoitettavaksi tarkoitetusta toiminnasta tai hankkeesta, mutta joka ei ole valtionavustuksen ehtojen mukainen.

Arvioidut ja toteutuneet kustannukset

Arvioidut kustannukset ovat kustannuksia, joiden valtionavustuksen hakija tai saaja arvioi aiheutuvan valtionavustuksella rahoitettavaksi tarkoitetusta toiminnasta tai hankkeesta ja jotka valtionapuviranomainen tai muu toimivaltainen toimija käsittelee. Toteutuneet kustannukset ovat puolestaan kustannuksia, jotka ovat valtionavustuksen saajan mukaan aiheutuneet valtionavustuksella rahoitettavasta toiminnasta tai hankkeesta ja jotka valtionapuviranomainen tai muu toimivaltainen toimija käsittelee.

Hyväksytyt ja hylätyt arvioidut ja toteutuneet kustannukset

Valtionapuviranomainen tai muu toimivaltainen toimija huomioi hyväksytyt arvioidut kustannukset määrittäessään valtionavustuksen määrää; hylätyt arvioidut kustannukset se on puolestaan päättänyt jättää huomioimatta määrittäessään valtionavustuksen määrää. Valtionapuviranomainen tai muu toimivaltainen toimija huomioi hyväksytyt toteutuneet kustannukset päättäessään valtionavustuksen saajalle maksettavan valtionavustuksen määrän; hylätyt toteutuneet kustannukset se on puolestaan jättänyt ottamatta huomioon päättäessään maksettavan valtionavustuksen määrän.

Ota valtionavustustoiminnan sanasto käyttöön

Valtionavustustoiminnan sanastossa määritellään valtionavustustoimintaa koskevat keskeiset käsitteet ja annetaan näille valtakunnalliset termisuositukset sekä niiden vastineet ruotsiksi ja englanniksi.⁸¹ Tavoitteena on selkeyttää ja yhdenmukaistaa yli 90 valtionapuviranomaisen käyttämät käsitteet. Sanaston avulla myös valtionavustusten hakijat voivat vahvistaa ymmärrettävää ja yhdenmukaista valtionavustusviestintää. Yhteisten käsitteiden avulla on mahdollista myös yhtenäistää valtionavustustoiminnasta kerättävää tietoa ja osoittaa siten valtionavustuksilla rahoitettavalla toiminnalla aikaan saatuja vaikutuksia.

Tätä raporttia kirjoitettaessa luonnos valtionavustustoiminnan sanaston laajennetuksi painokseksi oli saatavilla suomeksi osoitteessa <https://vm.fi/valtionavustustoiminnan-kehittaminen>. Valtionavustustoiminnan sanasto julkaistaan kolmikielisenä valtiovarainministeriön julkaisusarjassa kevään 2023 aikana. Se on jatkossa saatavilla valtioneuvoston yhteisestä julkaisuarkistosta osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/>.

81 Valtionavustustoiminnan sanasto

4 Valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä ja niitä koskevaa sääntelyä

Tässä luvussa käsitellään valtionavustusten myöntämistä järjestöille. Luvun tarkoituksena on osoittaa, minkälaisia eroavaisuuksia valtionapuviranomaisten käytännöissä on, ja miksi.

4.1 Valtionavustuksen käyttötarkoitus ja käyttöön hyväksyttävät kustannukset

Valtionavustuksen käyttötarkoitus perustuu yleensä eduskunnan talousarviopäätökseen. Myös hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä (rahastot mukaan lukien) voi olla valtionavustuksen käyttötarkoitusta koskevia säännöksiä. Käyttötarkoitus yksilöidään yksittäisessä valtionavustuspäätöksessä, ja valtionavustusta saa käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen.⁸²

Valtionavustuslaissa (2 luku, 5 §) säädetään valtionavustusten ja valtionavustuslajien sallituista käyttötarkoituksista hyvin yleisellä tasolla. Yleisavustuksella avustetaan järjestön toimintaa tai osaa siitä; erityisavustuksia myönnetään puolestaan erilaisiin käyttötarkoituksiin valtionavustuslain perusteella. Avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset on arvioitava sallitun käyttötarkoituksen sisällä. Jos kustannukset eivät synny toiminnassa tai hankkeessa, joka on valtionavustuksen käyttötarkoituksen mukaista, ne eivät ole valtionavustuksen käyttöön hyväksyttäviä kustannuksia. Valtionavustuslain 2 §:n perusteluiden mukaan valtionavustuksen käyttöön hyväksytyt menot ovat pääsääntöisesti kaikki lailliset, valtionavustuksen saajan säännönmukaisen toiminnan menot.⁸³

Valtionavustuslain perusteluissa todetaan edelleen, että talousarviossa ja sen puitteissa valtionavustusta koskevilla valtioneuvoston asetuksen säännöksissä ja valtionavustuspäätöksessä voidaan myös sallia yleisavustusta käytettäväksi saajan tavanomaiseen toimintaan liittyviin investointi-, rahoitus- ja sijoitusmenoihin, jos tämä on perusteltua

82 Valtionavustuksen vakioehdot

83 HE 63/2001

valtionavustuksen käyttötarkoituksen kannalta. Valtionavustuslain yleinen sääntely ei nimenomaisesti estä valtionapuviranomaista myöntämästä valtionavustusta järjestön varainhankintaan käytettäväksi, jos siitä on erikseen päätetty valtion talousarviossa, säädetty asetuksen tasolla tai siitä on päätetty valtionavustuspäätöksessä. Jos varainhankintaa ei ole erikseen sallittu avustettavaksi käyttötarkoitukseksi talousarviossa, asetuksessa tai valtionavustuspäätöksessä, varainhankinnan kustannukset eivät lähtökohtaisesti ole valtionavustuksen käyttöön hyväksyttäviä kustannuksia.^{84 85}

Valtionavustuslain perusteluista ilmenee, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut mahdollistaa valtionavustusten kohdentaminen ensisijaisesti valtionavustusten hakijoiden ja saajien säännönmukaiseen toimintaan. Valtionavustuksia kohdennettaisiin vasta toissijaisesti edellä mainittuihin investointi-, rahoitus- ja sijoitusmenoihin, joihin myös varainhankinnan menot sisältyisivät. Siksi valtionapuviranomaisten pääasiallisena käytäntönä on ollut, että valtionavustuksella ei avusteta eikä tueta järjestön varainhankintaa (ja siinä syntyviä menoja).

Järjestöjen varainhankinnan avustamisesta ja tukemisesta on kuitenkin kokemuksia valtionavustustoiminnassa. Ulkoministeriö määrittelee valtionavustusten käyttöä koskeissa yleisehdoissa ja niitä täydentävissä ohjelmatuen lisäehdoissa, että varainhankinnan kuluja voidaan sisällyttää hallintokuluihin, kun ne aiheutuvat valtionavustuksen myöntämisessä tarvittavan omavastuuosuuden [omavastuuosuuden] keräämisestä.⁸⁶

Valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset on ilmoitettava valtionavustuspäätöksessä (3 luku, 11 §). Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön avustuskeskukseen (STEA) mukaan hyväksyttävät kustannukset ovat avustettavan toiminnan tai hankkeen kannalta tarpeellisia ja määrältään kohtuullisia kustannuksia.^{87 88 89} Hyväksyttävien kustannusten yksityiskohtainen määrittäminen ja niihin liittyvät tarkentavat ehdot ja rajoitukset voivat vaihdella valtionapuviranomaisittain. Valtionapuviranomaisella on asiassa laaja harkintavalta.⁹⁰

84 HE 63/2001

85 Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

86 Ulkoministeriön myöntämien valtionavustusten käyttöä koskevat yleisehdot ja niitä täydentävät ohjelmatuen lisäehdot sekä eettiset säännöt

87 Yleisavustuksen ehdot ja rajoitukset

88 Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

89 Yleisavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

90 Valtionavustuslaki 688/2001

Valtionapuviranomaisilla ei ole yhteistä ohjetta, jossa valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät kustannukset määriteltäisiin. Hyväksyttäviä kustannuksia käsitellään valtionavustuksen käyttöä koskevien yleisten ehtojen ja rajoitusten laatimisen tueksi tarkoitettussa oppaassa seuraavalla tavalla.

Hyväksyttävien kustannusten määrittelemisen perustana voi valtion talousarvion ja lainsäädännön lisäksi olla esimerkiksi tietty kustannusmalli, josta johtuen tietyt kustannukset ovat tukikelpoisia. Joka tapauksessa kustannusten tukikelpoisuuden on oltava johdonmukaisesti perusteltavissa. Esimerkiksi aiheuttamisperiaate on yksi tapa perustella kustannusten tukikelpoisuutta tai -kelvottomuutta: avustetaan hankkeesta aiheutuvia kustannuksia.⁹¹

Lue lisää

Tämän raportin toisessa liitteessä on neljän valtionapuviranomaisen käytäntöjä siitä, mitkä kustannukset eivät ole valtionavustuksen käyttöön hyväksyttäviä kustannuksia valtionavustuksen käytön ehtojen ja rajoitusten perusteella.

4.2 Vaatimus omavastuusuudesta

Valtionavustuslain (2 luku, 6 §) mukaan valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Valtionavustuslain (3 luku, 11 §) mukaan valtionavustuspäätöksessä on käytävä ilmi valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista.

91 Valtionavustuksen vakioehdot

Järjestöltä edellytetään lähtökohtaisesti omavastuuosuutta, kun se hakee valtionavustusta. Rahallisen omavastuuosuuden suuruus vaihtelee valtionapuviranomaisittain, valtionavustuksittain ja valtionavustuslajeittain. Esimerkiksi yleisavustuksessa valtakunnallisten nuorisoalan järjestöjen toimintaan se on 5 prosenttia, ulkoministeriön ohjelmatuessa puolestaan 15 prosenttia, josta rahallista omavastuuosuutta on 10 prosenttia.^{92 93}

Ostavastuuosuus hyväksyttävistä kustannuksista määritellään seuraavalla tavalla valtionavustustoiminnan sanastossa.⁹⁴

Ostavastuuosuus on se osuus hyväksyttävien ehdotettujen arvioitujen kustannusten yhteismäärästä, joka jää jäljelle ulkopuolisella rahoituksella katettavien hyväksyttävien kustannusten yhteismäärän vähentämisen jälkeen.

Ostavastuuosuus ei tarkoita automaattisesti sitä, että järjestön pitää hankkia ulkopuolista rahoitusta eli muuta julkista tai yksityistä rahoitusta, vaan omavastuuosuus voidaan katsoa käyttämällä järjestön pankkitilillä olevia varoja. Varat voivat kertyä puolestaan monista eri lähteistä, kuten lahjoituksista. Omavastuuosuuden tavoitteena on valtionavustuslain esitöiden mukaan se, että valtionavustuksen hakija sitoutuu toimintaan tai hankkeeseen (riittäväällä omavastuuosuudella).^{95 96} Valtionapuviranomaisen on varmistettava, että valtionavustuksen hakija kykenee vastaamaan omavastuuosuudesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala poikkeaa omavastuuosuutta koskevasta valtionavustuslain (2 luku, 6 §) vaatimuksesta lainsäädännön perusteella. Arpajaislain (1047/2001, 4 luku, 17 b § 3 mom.) mukaan valtionavustus saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta ja hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyden määrän.⁹⁷ Mainittu säännös on ehdotettu sisällytettäväksi saman sisältöisenä lakiin sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta.⁹⁸ Tätä lakia koskeva hallituksen esitys (HE 269/2022) liittyy rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettavien toimintojen

92 Hakuilmoitus

93 Ulkoministeriön myöntämien valtionavustusten käyttöä koskevat yleisehdot ja niitä täydentävät ohjelmatuen lisäehdot sekä eettiset säännöt

94 Luonnos valtionavustustoiminnan sanaston laajentamiseksi

95 HE 63/2001

96 Valtionavustuslaki 688/2001

97 Arpajaislaki 1047/2001

98 HE 269/2022

rahoitusmallin uudistamiseen.⁹⁹ Säännöksen tarpeellisuutta perustellaan arpajaislain esitöissä sillä, että sosiaali- ja terveysjärjestöillä on usein vähäiset mahdollisuudet vastata omavastuuosuudesta haettaessa valtionavustusta.¹⁰⁰

Arpajaislain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (1552/2016, 5 §) täsmennetään omavastuuosuuden määrää koskevan säännöksen sisältöä. Asetuksessa säädetään, että valtionavustus saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyden määrän, jos muuta rahoitusta ei ole saatavilla.

4.3 Tulojen huomioon ottaminen

Valtionavustuslaissa (3 luku, 11 §) säädetään, että valtionavustuspäätöksestä tulee käydä ilmi saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön. Valtionapuviranomainen määrittelee valtionavustuksen käyttöä koskevissa ehdoissa ja rajoituksissa, mitä tuloja se ei ota vähennyksenä huomioon määrittäessä toiminnan tai hankkeen hyväksyttäviä kustannuksia. Tulon käsite ei ole selvä, ja tulojen huomioon ottamista on syytä selkeyttää.

Tulo määritellään valtionavustustoiminnan sanastossa rahamääräksi, joka on saatu välitöntä luovutettua vastiketta vastaan. Tällaiset tulot voivat kertyä myynnistä, vuokrauksesta, käyttökorvauksista tai muusta luovutetusta vastikkeesta. Ne saattavat vaikuttaa hyväksyttävien kustannusten määrään. Valtionavustuksen saajalla on yleensä tuloja myös avustettavan toiminnan tai hankkeen ulkopuolella. Valtionavustuksen saajan muut tulot saattavat vaikuttaa esimerkiksi vaaditun omavastuuosuuden suuruuteen.^{101 102}

Yleinen periaate on, että valtionavustus on tarkoitettu käytettäväksi toiminnasta tai hankkeesta aiheutuviin ja valtionavustushakemuksen mukaisiin hyväksyttäviin kustannuksiin.¹⁰³ Valtionapuviranomainen vähentää samaan tarkoitukseen myönnettyt muut julkiset tuet ja saattaa vähentää toiminnassa tai hankkeessa syntyviä tuloja määrittäessään

99 Sosiaali- ja terveysjärjestöjen uusi rahoituslaki eduskunnan käsittelyyn

100 HE 132/2016

101 Luonnos valtionavustustoiminnan sanaston laajentamiseksi

102 Valtionavustuksen vakioehdot

103 Avustuksen käyttöä koskevat ehdot

valtionavustuksen käyttöön hyväksyttäviä kustannuksia.¹⁰⁴ On mahdollista, että valtionapuviranomainen tulkitsee lahjoitukset valtionavustuksen saajan muuksi tuloksi, mikä vaikuttaa valtionavustuksen käyttöön. Tämänkaltaisen tulkinta ei välttämättä kannusta järjestöjä keräämään varoja, koska lahjoituksia ei voi käyttää omavastuuosuuden kattamiseksi.

Valtionavustustoiminnan sanastossa määritelty tulon käsite tarkoittaisi käytännössä seuraavaa.

Jos toiminta ei ole valtionavustuksen käyttötarkoituksen mukaista, toimintaan liittyviä tuloja ei voi vähentää avustuskelpoisista hyväksyttävistä kustannuksista. Jos varainhankinnan avustaminen ei ole valtionavustuksen käyttötarkoituksen mukaista, varainhankinnan tuloja ei voi siis vähentää avustuskelpoisista hyväksyttävistä kustannuksista.

Selvyiden vuoksi todetaan, että valtionavustuksen käyttöä koskevat ehdot ja rajoitukset vaihtelevat valtionavustuslajeittain. Esimerkiksi Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) myöntämällä kohdennetulla toiminta-avustuksella avustetaan ainoastaan toiminnasta aiheutuvia kuluja, joista on vähennetty avustettavassa toiminnassa syntyvät tulot.¹⁰⁵

Toisaalta valtionapuviranomaiset rahoittavat vain hankkeessa syntynyttä alijäämää eli valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävistä kustannuksista on vähennetty järjestölle myönnetyt muut julkiset tuet ja hankkeessa syntyneet tulot.^{106 107 108 109} Hankkeessa ei saa kertyä tuloja.¹¹⁰

104 Yleisavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

105 Kohdennetun toiminta-avustuksen yleisehdot ja rajoitukset

106 Avustuksen käyttöä koskevat ehdot

107 Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

108 Erityisavustuksen ehdot ja rajoitukset

109 Hankeavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

110 Valtionavustuksen vakioehdot

4.4 Järjestön rahoitusasema ja valtionavustuksen tarpeellisuuden harkinta

Valtionapuviranomainen tarkastelee järjestön omaa rahoitusasemaa arvioidessaan valtionavustuksen tarpeellisuutta. Myöntäessään valtionavustusta valtionapuviranomainen voi ottaa harkintansa mukaan huomioon myös järjestön mahdollisuudet saada muista yksityisistä varoista rahoitusta toimintaan tai hankkeeseen.¹¹¹ Valtionavustuslaissa (2 luku, 7 §, 3 kohta) säädetään, että valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos:

valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen.

Liikunnan edistämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (550/2015) ja valtioneuvoston asetuksessa valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (1552/2016) säädetään hakijan varallisuuden huomioon ottamisesta valtionavustusta myönnettäessä.^{112 113}

Ensin mainitun asetuksen (3 luku, 10 § 3 mom.) mukaan valtionavustuksen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon järjestön taloudellinen tila. Taloudellisuutta arvioidessa kiinnitetään huomiota järjestön oman toiminnan tuottoihin, hallinnon kustannusten osuuteen kokonaiskustannuksista ja toiminnan tuottavuuteen.

Toiseksi mainitun asetuksen (2 luku, 4 § 1 mom.) mukaan valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan omat varat, hakijan määräysvallassa olevien taikka hakijaan taloudellisesti tai toiminnallisesti kiinteässä yhteydessä olevien yhteisöjen tai säätiöiden käytettävissä olevat varat ja avustettavasta toiminnasta saatavat tuotot huomioon ottaen – –.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) myöntää valtionavustuksia sosiaali- ja terveysjärjestöille, joilta ei lähtökohtaisesti edellytetä omavastuuosuutta. Edellä mainitun asetustasoisien sääntelyn perusteella STEA soveltaa erillisiä varallisuuskriteerejä myöntäessään valtionavustuksia.¹¹⁴ Varallisuuskriteereissä määritellään, että järjestöllä on

111 HE 63/2001

112 Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 550/2015

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

114 Varallisuuskriteerit

merkittävää varallisuutta silloin, kun järjestön nettovarallisuus viimeisimmässä tilinpäätöksessä on suurempi kuin järjestön kuuden kuukauden kuluja vastaava summa. Varallisuuskriteereissä tunnistetaan erityistilanteita, jolloin varallisuuskriteerejä ei sovelleta. Tällaisia erityistilanteita ovat muun muassa seuraavat tilanteet.

- Järjestön toimiala vaatii ylijäämän tuottamista tai varallisuuden keräämistä.
- Järjestöllä on investointeja, jotka ovat toiminnan kannalta järkeviä ja joihin tarvitaan omarahoitusosuutta [omavastuuosuutta].
- Varallisuus on väliaikaista tai se on tarkoitus käyttää viipymättä ja järkevästi yleishyödylliseen toimintaan.

Käytännössä niiltä järjestöiltä, joilla Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) katsoo olevan merkittävää varallisuutta, edellytetään 10 prosentin omavastuuosuutta yleisavustuksia ja kohdennettuja toiminta-avustuksia myönnettäessä. Sama vaatimus koskee hankeavustuksena myönnettävää erityisavustusta, mutta investointiavustusta myönnettäessä varallisuus otetaan huomioon harkinnanvaraisesti.¹¹⁵ Siten omavastuuosuutta koskeva vaatimus valtionavustusta myönnettäessä koskee myös osaa sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) tarkasteli vuonna 2023 valtionavustuksen saaneiden järjestöjen varallisuutta. Varallisuutta arvioitiin olevan noin 10 prosentilla 800 valtionavustuksen saajasta.

115 Varallisuuskriteerit

5 Vaikutusten arviointi valtionavustustoiminnan perusteella

Tässä luvussa tarkastellaan järjestöjen varainhankinnan avustamista ja tukemista valtionavustustoiminnan näkökulmasta. Jos järjestöjen varainhankintaa alettaisiin avustaa ja tukea, sillä olisi vaikutuksia valtionavustusten myöntämiseen.

5.1 Valtionavustusten käytön tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuus

Valtionavustuslain (7 luku, 36 §) mukaan valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta –. Valtionapuviranomaisen on [lisäksi] määräjain arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita.¹¹⁶

Valtionavustustoimintaa koskee hyvän taloudenhoidon vaatimus. Tarkoituksena on muun muassa turvata yhteiskuntapolitiikkaan käytettävissä olevan rahoituksen riittävyttä. Tarkoituksena on myös varmistaa varojen tehokas kohdentuminen ja varojen käyttö mahdollisimman tuloksellisella tavalla.¹¹⁷ Tätä tarkoitusta kuvataan tätä laajemmin valtionavustuslain esitöissä.¹¹⁸ Hyvän taloudenhoidon vaatimus ja riittävä harkinta valtionavustuksia myönnettäessä on otettava huomioon arvioitaessa valtionavustusten myöntämistä järjestöjen varainhankintaan käytettäväksi.

Järjestöjen varainhankinnan avustamisella ja tukemisella olisi taloudellisia vaikutuksia.¹¹⁹ Järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin pitäisi osoittaa nykyistä enemmän määrärahoja valtion talousarviossa, jos ei haluta, että nykyisten valtionavustusten määrä laskisi tai että valtionavustusten kohdentaminen muuttuisi varainhankinnan avustamisen ja tukemisen takia. Valtionavustusten myöntämiseen vaikuttaa myös julkisen talouden kestävyys

116 Valtionavustuslaki 688/2001

117 HE 63/2001

118 HE 63/2001

119 Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus

ja menoja punnitseva taloudenpito; valtionavustukset nähdään yhtenä keinona parantaa tuottavuutta ja näin saavuttaa säästöjä.^{120 121} Valtionapuviranomaisten arvioidaan jo nyt rahoittavan järjestöjen varainhankintaa välillisesti valtionavustuksin esimerkiksi silloin, kun valtionavustus kohdistuu järjestön henkilöstökustannuksiin.

Kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristö on muuttunut, joten on perusteltua kysyä, miten valtionavustukset käytetään mahdollisimman vaikuttavalla tavalla.¹²² Valtionavustuksen määrän ja sen käytön tuloksellisuuden välinen suhde ei vaikuta kuitenkaan yksiselitteisesti, mikä ilmenee muun muassa Sosiaali- ja terveystieteiden avustuskeskusten (STEA) viimeisimmästä tuloksellisuusraportista.¹²³

Yleisesti avustuksilla rahoitetun toiminnan tuloksia tarkasteltaessa voidaan todeta, että avustusta saavan järjestön STEA-avustuksen määrä ei näytä olevan suoraan suhteessa arvioituun tuloksellisuuteen. Isojen tai paljon avustusta saavien järjestöjen toiminta ei erotu arvioissa tuloksellisempaan kuin pienten tai pienempiä avustuksia saavien järjestöjen toiminta. Sillä onko järjestöllä käytössään yleisavustus ei myöskään näytä olevan yhteyttä STEAn tekemään tuloksellisuuden arvion tasoon.

Tuloksellisuutta on arvioitava riittävän pitkällä aikavälillä tulosten ja vaikutusten – muutosten – havaitsemiseksi. Esimerkiksi ulkoministeriö seuraa tulosten syntymistä kehityspolitiikan tulosraportissaan. Sen mukaan esimerkiksi julkisen ja yksityisen rahoituksen yhdistäminen on lisännyt kestävän kehityksen kokonaisrahoitusta ja kehitysvaikutuksia.¹²⁴

5.2 Valtionavustusten käyttö ja kohdentuminen

Hyvän hallinnon perusteet asettavat laadulliset vähimmäisvaatimukset valtionapuviranomaisten toiminnalle. Se tarkoittaa muun muassa sitä, että valtionapuviranomaiset kohtelevat valtionavustusten hakijoita ja saajia tasapuolisesti läpi koko valtionavustusprosessin ja että kohtelu on läpinäkyvää.^{125 126} Esimerkiksi valtionavustuksen hakuilmoituksesta pitää käydä ilmi, jos valtionavustusta voi käyttää varainhankintaan. Valtionavustuspäätösten on

120 Ministeriöiden tulevaisuuskuva 2022

121 Uudistuva ja kestävä Suomi

122 HE 63/2001

123 Tuloksellisuuskuva 2021. Yleiskuva

124 Kehityspolitiikan tulosraportti 2022

125 Hallintolaki 434/2003

126 Valtionavustustoiminnan verkostomainen yhteistyömalli

puolestaan oltava selkeitä ja ymmärrettäviä. Järjestöjen varainhankinnan avustamisella ja tukemisella olisi yhteiskunnallisia vaikutuksia eli vaikutuksia kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan.

Järjestöt ovat tuoneet esiin julkisen rahoituksen epävarmuuden vaikutukset toimintaansa. Rahoituksen väheneminen heikentäisi järjestöjen toimintaedellytyksiä ja siten kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia.^{127 128} Varainhankintaa avustamalla ja tukemalla voitaisiin lisätä järjestöjen toimintaedellytyksiä ja helpottaa julkisen ja yksityisen rahoituksen saatavuutta.¹²⁹ Järjestöt voisivat esimerkiksi rekrytoida henkilöstöä varainhankinnan käynnistämistä tai kehittämistä varten, jos siihen olisi saatavilla helposti haettavissa oleva valtionavustus.^{130 131}

Vaikuttaa siltä, että valtionapuviranomaiset myöntävät valtionavustuksia vakiintuneelle järjestöjen joukolle.¹³² Samanaikaisesti kannetaan huolta järjestöjen ammattimaistumisesta ja keskittymisestä sekä näiden muutosten vaikutuksista järjestöjen toimintaedellytyksiin ja kansalaisyhteiskunnan monimuotoisuuteen.^{133 134} Jos valtionavustuksilla voisi jatkossa avustaa ja tukea järjestöjen varainhankintaa, muutos ei koskisi kaikkia järjestöjä (tai laajemmin muita toimijoita kansalaisyhteiskunnassa), vaan hyöty kohdentuisi niille järjestöille, jotka hakevat ja saavat valtionavustuksia. Käytäntö saattaa lisätä järjestöjen välistä eriarvoisuutta entisestään, jos valtionavustukset ja varainhankinnalla kerättävät varat kohdentuvat vain rajatulle järjestöjoukolle.

Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen tarkoittaa sitä, että järjestö pyrkii kohdistamaan toimenpiteitä uusiin ryhmiin jäsenten tai vastaavien kohderyhmien rinnalla. Näitä ryhmiä ovat muun muassa yksityishenkilöt ja yhteisöt, jotka lahjoittavat järjestöille aikaa tai rahaa. Järjestö voi kohdistaa toimenpiteitä myös yrityksiin, joilta se hankkii varainhankintapalveluja, kuten konsultointia tai joiden kanssa se tekee yritys yhteistyötä. Jos varainhankinnan avustamiseen ja tukemiseen ei ole osoitettavissa uutta määrärahaa, on arvioitava, mihin käyttötarkoitukseen valtionavustuksia ja niihin osoitettavia rajallisia määrärahoja on tarkoituksenmukaista kohdentaa. Valtionavustuksen kohdentaminen on eri asia kuin se, miten järjestö kohdistaa toimintaansa.

127 HE 135/2021 vp

128 Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta kaikille

129 A thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU

130 Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

131 Civic Space Scan of Finland

132 Rahapelitoiminnan tuotoista myönnetyt valtionavustukset

133 Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt

134 Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla

Rahoitusmallin uudistaminen

Rahapelitoiminnan tuotot siirretään valtion talousarvioon, ja eduskunta päättää valtionavustuksiin osoitettavista määrärahoista jatkossa ilman nykyistä käyttötarkoitusten mukaista suhdetta.¹³⁵ Rahoitusmallia koskevassa yhteisymmärrysmuistiossa arvioidaan, että valtionavustuksiin osoitettavien määrärahojen taso voi vaihdella. Valtionavustuksia voidaan myös kohdentaa aiempaa joustavammin valtionavustusten käyttötarkoitusta koskevilla päätöksillä. Järjestöille se merkitsee sitä, että julkisen rahoituksen ennakoitavuus voi vähentyä.¹³⁶

Koska valtionavustuksia ei myönnetä jatkossa rahapelitoiminnan tuotosta, veronmaksajien aseman ja mielipiteen merkityksen voidaan arvioida kasvavan valtionavustustoiminnassa. Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen voitaisiin nähdä riskirahoituksena ja tilanteena, jossa veronmaksajat kantavat riskin siitä, ettei järjestön tekemä varainhankinta ole tuloksellista.

Valtionavustuksen käyttö ja kohdentuminen eri ryhmille voivat olla yhteydessä valtionavustustoiminnan legitimitettiin eli hyväksymisenarvoisuuteen. Tätä voi olla tarpeen selvittää lisää tarkastelemalla esimerkiksi julkisen ja yksityisen rahoituksen kasautumista tai kansalaisten luottamusta valtionhallintoon. Demokratiakehitys ja kansalaisten osallisuus ovat yksi tapa tarkastella järjestöjen julkista rahoitusta, jonka perusta on suomalaisessa yhteiskuntasopimuksessa.¹³⁷ Se selittää osaltaan myös Suomen tulosta World Giving Index 2022 -tutkimuksessa.¹³⁸

135 Yhteisymmärrysmuistio

136 Yhteisymmärrysmuistio

137 Building Trust and Reinforcing Democracy

138 World Giving Index 2022

Lue lisää

Rahapelitoiminnan tuotolla rahoitettavien toimintojen rahoitusmallia uudistetaan ja siihen sisältyy säädösvalmistelua sisäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla. Arpajaislain muutokset aiheuttavat säädös- muutoksia muilla hallinnonaloilla.

Eduskunta käsitteli asiaan liittyviä hallituksen esityksiä tätä raporttia kirjoitettaessa.

HE 255/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain muuttamisesta¹³⁹

HE 260/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävistä avustuksista¹⁴⁰

HE 282/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräksi arpajaislain muuttamisesta johtuviksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan säädösmuutoksiksi¹⁴¹

HE 269/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta¹⁴²

Lait vahvistetaan kevään 2023 aikana ja ne on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, Suomalaiset kehitysjärjestöt – Finnish Development NGOs Fingo ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry sekä Vastuullinen lahjoittaminen ry selvittivät, miten päättäjät suhtautuvat järjestöjen autonomian turvaamiseen ja toimintaedellytysten varmistamiseen rahoitusmallia uudistettaessa. Päättäjät korostavat muun muassa parlamentaarisen yhteistyön merkitystä asiassa.¹⁴³

139 HE 255/2022 vp

140 HE 260/2022 vp

141 HE 282/2022 vp

142 HE 269/2022 vp

143 Päättäjien halu parantaa kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksia on vahvistunut

5.3 Valtionavustusten käytön valvonta ja raportointi

Valtionavustus myönnetään tiettyä käyttötarkoitusta varten ja käytettäväksi valtionavustuspäätöksen ehtojen mukaisesti. Valtionavustuspäätökseen voidaan ottaa valtionavustuslaissa (2 luku, 7 §:n 1 mom.) säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia, joiden on käytävä ilmi hakuilmoituksesta. Valtionapuviranomainen arvioi valtionavustushakemuksia ja tekee valtionavustuspäätöksiä kokonaisharkinnan perusteella; valtionapuviranomainen nojaa päätöksenteossa myöntöperusteisiin ja arviointiperusteisiin ja -kriteereihin.

Valtionavustuksen käytön valvonnalla selvitetään esimerkiksi sitä, että valtionavustuksen saajan talous ja toiminta ovat valtionavustushakemuksen ja -päätöksen mukaisia. Valtionavustuksen käytön valvontaa tehdään pääsääntöisesti rahoitettavaa toimintaa tai hanketta koskevan raportoinnin perusteella. Lisäksi valtionavustuksen saajan taloutta ja toimintaa voidaan tarkastaa ja saajalta voidaan pyytää erillisiä selvityksiä tarpeen mukaan. Rahoitettavan toiminnan arviointiin liittyy myös toteutuneen toiminnan ja sen tulosten ja vaikutusten raportointia.¹⁴⁴

Järjestöjen varainhankinnan avustamisella ja tukemisella olisi vaikutuksia valtionapuviranomaisten toimintaan. Varainhankinnan avustaminen ja tukeminen vaikeuttaisi muun muassa valtionavustusten käytön valvontaa ja raportointia. Esimerkiksi kirjanpidon meno tulon kohdalle -periaate toteutuu heikosti varainhankintaa avustettaessa ja tuettaessa. Huolta kannetaan siitä, että varainhankinnan tuotot ja valtionavustuksella katettavat kulut kohdistuvat järjestön tilinpäätöksessä eri lajeihin. Varainhankinnassa voi kertyä varoja sekä valtionavustuksen käytön aikana että sen jälkeen.

Valtionavustustoiminnassa ei saa syntyä sellaista tilannetta, jossa valtionapuviranomainen ei tiedä, miten tai minkälaisiin kustannuksiin järjestö on käyttänyt valtionavustusta. Järjestön pitää todentaa varainhankinnan kustannukset kirjanpidosta, jotta valtionapuviranomainen voi varmistaa, että valtionavustus on käytetty sen ehtojen ja rajoitusten mukaisesti. Siksi varainhankinnan avustaminen ja tukeminen lisäisivät todennäköisesti järjestöjä koskevia raportointivaatimuksia.

Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen lisäisivät valtionapuviranomaisten tehtäviä ja työn määrää, eikä tämänkaltaisia resursseja ole todennäköisesti saatavilla. Jos varainhankinnan käynnistämiseen ja kehittämiseen alettaisiin myöntää hankeavustuksena myönnettävää erityisavustusta, valtionapuviranomaisilla olisi uusia valtionavustuksia

144 Valtionavustuslaki 688/2001

hallinnoitavaan. Valtionavustusten hallinnoinnista aiheutuisi puolestaan uusia henkilötyökustannuksia, mikä vaikuttaa ristiriitaiselta tilanteesta, jossa valtionavustustoiminnan tuottavuutta halutaan parantaa.¹⁴⁵

Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen merkitsisi myös sitä, että valtionavustuspäätös ja siihen otettavat vakioehdot koskisivat nykyistä suurempaa osaa järjestöjen taloudesta ja toiminnasta, koska valtionavustuksen käyttöä koskevia ehtoja ja rajoituksia laajennettaisiin. Vaikka uusien ehtojen ja rajoitusten määrittäminen ei loukkaa järjestön itsemääräämisoikeutta, valtionavustuksen käyttötarkoituksen mukaisilla ehdoilla ja rajoituksilla voi olla vaikutuksia valtionavustuksen myöntämiseen ja kohdentamiseen.¹⁴⁶

145 Valtionavustushanke

146 Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

6 Valtionavustustoiminnan keinoja vahvistaa kansalaisyhteiskunnan resursseja

Tässä luvussa kuvataan valtionavustushankkeessa selvitettyjä keinoja järjestöjen vakavaraisuuden vahvistamiseksi ja niiden rahoitusaseman helpottamiseksi. Keinot ryhmitellään varsinaiseen toimintaan, varainhankintaan ja vapaaehtoistoimintaan, ja jokaista keinoa arvioidaan lyhyesti.

6.1 Varsinainen toiminta

Valtionapuviranomaiset voivat vahvistaa järjestöjen vakavaraisuutta ja helpottaa niiden rahoitusasemaa muuttamalla niitä asioita, jotka ovat niiden harkintavallassa. Keinojen toteuttaminen vaatii muutoksia esimerkiksi valtionavustuksen käyttöä koskeviin ehtoihin ja rajoituksiin. Järjestön varallisuuden arviointi valtionavustuksia myönnettäessä eroaa luonteeltaan varainhankinnan avustamista ja tukemista koskevista keinoista. Sitä voi olla tarpeen selvittää lisää, kun valtionapuviranomaiset miettivät keinoja lisätä valtionavustusten hallinnoinnin vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja läpinäkyvyyttä.

6.1.1 Valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät kustannukset

Valtionapuviranomaiset määrittelisivät valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät kustannukset yhdenmukaisella tavalla.

Keinossa on kyse siitä, että valtionapuviranomaiset määrittelisivät valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät kustannukset samalla tavalla. Ne siis kertoisivat perustellen, mitkä ovat hyväksyttäviä kustannuksia, mitkä puolestaan ei-hyväksyttäviä kustannuksia yleisavustuksissa ja erityisavustuksissa. Hyväksyttävien kustannusten lisäksi määriteltäisiin avustuskelpoisia palkkakustannuksia koskeva enimmäismäärä. Valtionapuviranomaiset selkeyttäisivät myös tulojen huomioon ottamista määritettäessä toiminnan tai hankkeen hyväksyttäviä kustannuksia.

Arviointi

Valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät kustannukset ovat valtionavustuksen käyttöä koskevia ehtoja ja rajoituksia, joita on tarpeen kehittää ja yhdenmukaistaa. Valtionapuviranomaisella on asiassa laaja harkintavalta, eikä valtionapuviranomaisella ole välttämättä valtionavustuksen käyttöön hyväksyttäviä kustannuksia koskevaa sääntelyä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut, että ”pieniltä näyttävät yksittäiset eroavuudet avustusehdoissa voivat johtaa periaatteellisiin eroihin avustuskelpoisten kustannusten hyväksymisessä”. Tällaisia eroja syntyy esimerkiksi, kun valtionavustuksella katettaville kohtuullisille palkkakustannuksille ei ole asetettu yhteistä enimmäismäärää.¹⁴⁷

Palkkakustannuksia koskeva käytäntö vaihtelee nykyisin esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) välillä.¹⁴⁸ Seuraavassa on opetus- ja kulttuuriministeriön voimassa oleva käytäntö. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) ei ole määritellyt vastaavaa enimmäismäärää.¹⁴⁹ Järjestöt muistuttavat, että palkkakatto heikentää niiden mahdollisuutta rekrytoida erityisasiantuntemusta, mikä vaikuttaa niiden toimintakykyyn.

Kohtuullisina kustannuksina ministeriö hyväksyy palkkoja tai palkkioita kutakin palkansaajaa kohden enintään määrän, joka vastaa 80 000 euron vuosipalkkaa lakisääteisine sivukuluineen. Palkka voidaan maksaa rahapalkkana tai luontoisetuina. Jos palkka tai palkkio sivukuluineen ylittää 80 000 euron rajan, ylittyvä osa tulee kattaa muulla tai omalla rahoituksella.¹⁵⁰

6.1.2 Vaatimus omavastuuosuudesta

Valtionapuviranomaiset vaatisivat järjestöltä toiminnan luonteeseen ja laajuuteen sopivan omavastuuosuuden myöntäessään valtionavustusta.

Keinossa on kyse siitä, että valtionapuviranomainen vaatisi järjestöltä toiminnan luonteeseen ja laajuuteen sopivan omavastuuosuuden myöntäessään valtionavustusta. Omavastuuosuuden määrittäminen on valtionapuviranomaisen harkintavaltaan kuuluva asia, jonka se ilmoittaa valtionavustusta koskevassa hakuilmoituksessa euromääräisesti tai osuutena avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista.¹⁵¹ Tämä

147 Rahapelitoiminnan tuotosta myönnetty avustukset

148 Valtionavustuksen vakioehdot

149 Yleisavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

150 Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

151 Rahapelitoiminnan tuotosta myönnetty avustukset

keino koskisi harkinnan mukaan kaikkia valtionavustuslajeja ja voisi tarkoittaa sitä, että valtionapuviranomainen vaatii järjestöltä mahdollisimman pienen omavastuuosuuden myöntäessään valtionavustusta.

Arviointi

Vaatus omavastuuosuudesta vaihtelee valtionapuviranomaisittain, valtionavustuksittain ja valtionavustuslajeittain. Vaatimukseen omavastuuosuudesta vaikuttaa valtionavustuslaki (2 luku, 6 §). Omavastuuosuus on yksi keino parantaa valtionavustuksilla avustettavien hankkeiden laatua ja lisätä sitoutumista, kuten valtionavustuslain esitöistä ilmenee.¹⁵² Asiassa on syytä ottaa huomioon, että vaadittavan omavastuuosuuden pienentäminen voi vähentää valtionavustusta saavien järjestöjen määrää tai myönnettyjen valtionavustusten määrää, jos valtionavustuksiin ei osoiteta lisää määrärahoja.

Keino helpottaa valtionavustusta hakevan ja saavan järjestön rahoitusasemaa, eikä sen toteuttaminen vaadi lainsäädäntömuutoksia. Osa valtionapuviranomaisista, kuten opetus- ja kulttuuriministeriö, on jo nyt pienentänyt vaatimusta omavastuuosuudesta valtionavustuksittain. Keinossa otetaan huomioon, että myös muilla kuin sosiaali- ja terveystieteillä voi olla vaikeuksia vastata rahallisesta omavastuuosuudesta.¹⁵³ Jos halutaan, että valtionavustus saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyden määrän myös muissa kuin sosiaali- ja terveystieteillä myönnettävissä valtionavustuksissa, siitä pitää säätää.

6.1.3 Varsinaisen toiminnan bruttokustannukset

Yleisavustuksella rahoitettaisiin järjestön varsinaisen toiminnan bruttokustannuksia.

Keinossa on kyse siitä, että yleisavustuksella rahoitettaisiin järjestön varsinaisen toiminnan bruttokustannuksia. Se tarkoittaa sitä, että avustuskelpoisista hyväksyttävistä kustannuksista ei vähennettäisi varsinaisessa toiminnassa saatavia tuloja, kuten osallistumismaksuja. Sellaiset maksut, jotka järjestö velottaa toiselta taholta, vähennetään, kuten nykyisin.

152 HE 63/2001

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

Arviointi

Keino vastaa esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön nykyistä käytäntöä ja yleisavustuksen käyttöä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Ministeriö tarkastelee sitä, että järjestöllä on riittävästi avustuskelpoisia hyväksyttäviä kustannuksia. Ministeriö hyväksyy valtionavustuksen käyttöön sellaiset kustannukset, jotka jäävät valtionavustuksen saajan maksettavaksi. Jos järjestö velottaa maksuja toiselta taholta, kustannuksia ei hyväksytä.^{154 155}

Keino voidaan ottaa teknisesti nopeasti käyttöön ja siitä on jo kokemusta valtionapuviranomaisilla. Toisaalta voidaan katsoa, ettei se ole tarkoituksenmukainen valtionavustustoiminnan finanssipoliittisen valtionavustuksen viimesijaisuuden periaatteen takia. Järjestöjen mielestä keino on lähtökohtaisesti kannatettava, mutta sen hyötyjen arvioidaan olevan maltillisia. Keino voi kannustaa järjestöä hankkimaan nykyistä enemmän tuloja. Järjestöjen mukaan on kuitenkin mahdollista, että järjestöt korottavat maksujaan, jolloin maksajiksi joutuvat esimerkiksi vähävaraiset ihmiset. Maksujen määrittely kuuluu järjestön talouden ja toiminnan johtamiseen.

Selvyyden vuoksi todetaan, että keinossa on kyse järjestöjen varsinaisessa toiminnassa syntyvästä tulosta, ei taloudellisen toiminnan harjoittamisesta. Valtionavustus voi olla EU:n valtiontukisääntöjen mukaista valtiontukea, mutta sitä ei ole tarkasteltu tässä raportissa.

6.1.4 Varallisuus arviointiperusteena ja -kriteerinä

Järjestön varallisuus määriteltäisiin selkeäksi arviointiperusteeksi ja -kriteeriksi valtionavustusta myönnettäessä

Keinossa on kyse siitä, että valtionapuviranomaiset määrittelisivät järjestön varallisuuden arviointiperusteeksi ja -kriteeriksi, joita ne soveltavat myöntäessään järjestöille valtionavustuksia. Järjestön varallisuudella olisi tällöin vaikutusta valtionavustuksen myöntämiseen, kuten valtionavustuksen määrän harkintaan. Jotta varallisuus voitaisiin ottaa huomioon harkinnassa, siitä pitää säätää esimerkiksi valtionavustuslaissa.

Arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala poikkeaa omavastuuosuutta koskevasta valtionavustuslain (2 luku, 6 §) vaatimuksesta lainsäädännön perusteella, eikä sosiaali- ja terveysjärjestöiltä edellytetä lähtökohtaisesti omavastuuosuutta. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) soveltaa sen sijaan varallisuuskriteerejä myöntäessään

154 Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

155 Yleisavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

järjestöille valtionavustuksia. Varallisuuskriteerit vaikuttavat järjestöltä vaadittavaan omavastuuosuuteen valtionavustusta myönnettäessä. Kun varallisuus määritellään arviointiperusteeksi ja -kriteeriksi, se ei vaikuta omavastuuosuuden määrään, vaan myönnettävän valtionavustuksen määrään.

Arviointiperuste on asia, jonka perusteella toimintaa tai hanketta ja valtionavustuksen hakijan kyvykkyyttä toimia arvioidaan. Arviointikriteeri on puolestaan asia, jonka avulla tulkitaan ja arvotetaan arvioinnin kohteen tilaa suhteessa arviointiperusteeseen tai vertailtaviin kohteisiin. Arviointikriteereitä koskeva tieto on sen sijaan arvioinnissa käytettävä tunnusluku tai mittari tai esimerkiksi kysymys hakemuslomakkeella.¹⁵⁶

Järjestöt suhtautuvat myönteisesti siihen, että valtionapuviranomainen kertoo avoimesti ja läpinäkyvästi, miten järjestön varallisuus vaikuttaa valtionavustusta myönnettäessä. Järjestöjen mielestä varallisuuden arviointi on kuitenkin ristiriidassa järjestöjen toimintaedellytysten varmistamisen kanssa. Järjestöt odottavat erityisesti sitä, että valtionapuviranomaiset osoittavat suhtautuvansa myönteisesti varojen keräämiseen ja kertyneisiin varoihin valtionavustuksia myönnettäessä.

Varallisuuden käsite ei ole yksiselitteinen. Varallisuuden ja sen tarpeen arviointi on vaikeaa. Järjestön varojen käyttötarkoitusta ja varallisuuden muutosta pitää tarkastella valtionavustuksen käyttöaikaa pidemmällä aikavälillä, esimerkiksi 3–4 vuoden välein. Lisäksi on otettava huomioon, ettei järjestö voi käyttää kaikkea varallisuuttaan vapaasti.

Varallisuuslaskenta ja järjestöjen taseen tarkastelu lisäävät valtionapuviranomaisten hallinnollista taakkaa ja työmäärää, ja riskinä voi olla, että päätöksenteko valtionavustusten myöntämiseksi kestää entistä kauemmin. Toisaalta arviointiperusteet ja -kriteerit auttavat valtionapuviranomaisia arvioimaan valtionavustusten tarvetta avoimesti ja läpinäkyvästi. Järjestön varallisuuden arviointi on yksi keino lisätä tarveharkintaa.

Selvyyden vuoksi todetaan, että järjestön muun yksityisen rahoituksen vaikutus myöntöharkinnassa on asia, joka on syytä selkeyttää joka tapauksessa. Valtionapuviranomaisten pitää miettiä keinoja lisätä valtionavustusten hallinnoinnin vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja läpinäkyvyyttä.

156 Luonnos valtionavustustoiminnan sanaston laajentamiseksi

6.2 Varainhankinta

Valtionavustuksen käyttötarkoitus voi olla varainhankinta, mikä mahdollistaa erilaisten keinojen käytön, jos keinot ovat kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisia ja jos ne arvioidaan muuten perustelluiksi. Järjestöt suhtautuvat myönteisesti varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen tarkoitettuun hankeavustuksena myönnettävään erityisavustukseen, johon osoitetaan uutta määrärahaa valtion talousarviosta päätettäessä. Hankeavustuksen myöntäminen on läpinäkyvin tapa myöntää valtionavustusta varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen käytettäväksi. Järjestöjen mielestä on myös hyvä asia, jos valtionavustuksella voi avustaa ja tukea varainhankintaa tiettyyn enimmäismäärään asti.

6.2.1 Varainhankinnan tappiotakuu

Yleisavustuksella katettaisiin varainhankinnan alijäämää tappiotakuuna.

Keinossa on kyse siitä, että yleisavustusta voisi käyttää varainhankinnan alijäämän kattamiseen niin sanottuna tappiotakuuna. Jos varainhankinnan tulot ylittävät varainhankinnan kustannusten määrän, varainhankinnan kustannukset eivät ole avustuskelpoisia hyväksyttäviä kustannuksia.

Arviointi

Tavoitteena on rohkaista järjestöjä tekemään varainhankintaa ilman tappion pelkoa. Tappiotakuu on mahdollista myös jakaa valtionavustuksen saajan ja myöntäjän kesken. Keino on kuitenkin ongelmallinen, koska valtionavustuksella rahoitetaan tappiollista toimintaa. On todennäköistä, ettei järjestö jatka tappiollista varainhankintaa, vaikka se on mahdollista. Varainhankinta ei välttämättä muutu tulokselliseksi yrityksistä huolimatta. Varainhankinnan tappiotakuuta voi olla myös vaikea perustella veronmaksajille.

Valtionapuviranomaisen on varmistettava, että valtionavustuksen hakijoita ja saajia kohdellaan tasapuolisesti ja hyvän hallinnon mukaisesti. Siksi on ongelmallista päättää varainhankinnan tappiotakuusta valtionavustuspäätöksessä. Valtionapuviranomainen voi päättää, että valtionavustus maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella sen jälkeen, kun valtionavustuksen käytöstä on esitetty valtionapuviranomaiselle hyväksyttävä selvitys.¹⁵⁷ Koska keinossa on kyse varainhankinnan tappiotakuusta, järjestön varainhankinnan ja varsinaisen toiminnan tulot otetaan huomioon ennen kuin yleisavustusta voisi käyttää varainhankinnan alijäämän kattamiseen.

157 Valtionavustuksen vakioehdot

Järjestöt arvioivat varainhankinnan tappiotakuun hyödyn muita keinoja alhaisemmaksi, eikä ole selvää, kuinka monelle järjestölle keino olisi tarpeellinen. Koska varainhankinnan käynnistäminen ja kehittäminen vaativat alkuinvestointeja, varainhankinnan tappiotakuusta ei ole hyötyä järjestölle, jos se ei pysty aloittamaan varainhankintaa tai tekemään sitä.

6.2.2 Varainhankinnan enimmäismäärän avustaminen

Varainhankinnan kustannukset olisivat avustuskelpoisia tiettyyn enimmäismäärään asti.

Keinossa on kyse siitä, että varainhankinnan kustannukset olisivat valtionavustuksen käyttöön hyväksyttäviä kustannuksia tiettyyn enimmäismäärään asti. Enimmäismäärä olisi euromääräinen tai prosenttiperusteinen, ja enimmäismäärää voitaisiin mahdollisuuksien mukaan porrastaa. Järjestö ilmoittaisi varainhankinnan arvioidut kustannukset hakiessaan valtionavustusta ja raportoisi kustannusten toteutumisen selvittäessään valtionavustuksen käytön. Järjestö päättäisi siis itse, tekeekö se varainhankintaa ja käyttääkö se valtionavustusta varainhankinnassa syntyvien kustannusten kattamiseksi. Valtionavustus on käytettävä valtionavustuspäätöksen ja sen ehtojen mukaisesti.

Arviointi

Keino voidaan ottaa teknisesti nopeasti käyttöön. Se tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi 10 prosenttia myönnettävästä valtionavustuksesta on käytettävissä varainhankintaan. Järjestön pitää todentaa varainhankinnan kustannukset kirjanpidosta, jotta valtionapuviranomainen voi varmistaa, että valtionavustus on käytetty sen ehtojen ja rajoitusten mukaisesti. Keinoa voidaan kokeilla määräajan.

Flat rate -menettely tarkoittaa prosenttiperustaista kustannusmallia, jota käytetään kustannusten korvaamisessa. Flat rate -menettely ei sovellu tähän tapaukseen, koska sitä voidaan käyttää ainoastaan varsinaisen toiminnan aiheuttamien välillisten kustannusten kattamiseen. Varainhankinnan kustannuksia ei pidä käsitellä varsinaisen toiminnan hallinnollisina kustannuksina. Valtionavustusten hallinnoinnin on oltava läpinäkyvää. Valtionavustuksen käytön yksityiskohtainen valvonta ja raportointi lisäävät järjestöjen hallinnollista taakkaa ja työmäärää.

Varainhankinnan enimmäismäärän avustaminen ja tukeminen valtionavustuksella lisää järjestöjen mahdollisuutta suunnitella valtionavustuksen käyttöä ja päättää siitä valtionavustuspäätöksen ja valtionavustuksen käytön ehtojen ja rajoitusten mukaisesti. Keinon arvioidaan olevan hyvä siinäkin tilanteessa, että valtionavustuksiin osoitettavat

määrärahat eivät kasva. Valtionapuviranomainen voi harkintansa mukaan määritellä järjestön hallinnon järjestämistä koskevia ehtoja. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) on määritellyt seuraavan valtionavustuksen käyttöä koskevan ehdon.

Valtionavustuksen saajan hallituksen tulee huolehtia organisaationsa hyvästä hallintotavasta sekä riittävästä riskienhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta.¹⁵⁸

Järjestöt kokevat, että vähäiset henkilöstövoimavarat ja taloudelliset resurssit haastavat varainhankinnan käynnistämistä ja kehittämistä.¹⁵⁹ Voidaan pohtia, lisääntykö järjestön resurssien tarve järjestön toiminnan laadun ja laajuuden kasvaessa. Toisaalta voidaan arvioida, minkä suuruinen valtionavustus on järjestön talouden ja toiminnan kannalta oikeasuhteinen ja oikeudenmukainen. Jos varainhankinnan kustannukset ovat avustuskelpoisia vain tiettyyn ja kaikille samaan prosenttiin asti, keino suosii todennäköisesti järjestöjä, joille myönnetään suuria valtionavustuksia. Siksi voidaan harkita, että enimmäismäärä porrastetaan siten, että enimmäismäärä (%) suhteutetaan järjestön talousarvion kokoon.

6.2.3 Hankeavustus varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen

Valtionapuviranomaiset suunnittelisivat hankeavustuksena myönnettävän erityisavustuksen, johon osoitetaan määrärahaa ja jota järjestöt voivat hakea ja saada varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen.

Keinossa on kyse siitä, että järjestö voisi hakea ja saada hankeavustuksena myönnettävän erityisavustuksen varainhankinnan käynnistämiseksi tai kehittämiseksi. Hankeavustusta ei voisi käyttää järjestön varsinaiseen toimintaan. Toteutus edellyttäisi määrärahojen osoittamista tämänkaltaisiin valtionavustuksiin ja varainhankinnan määrittelemistä, jotta valtionavustuksen hakeminen ja myöntäminen on selkeää ja sujuvaa.

Arviointi

Keino on hyödyllinen niille järjestöille, joilla ei ole varainhankinnassa tarvittavia resursseja. Vaikuttaa siltä, että valtionavustuksia myönnetään painotetusti valtakunnallisille järjestöille, jolloin paikallisten ja alueellisten järjestöjen toimintaedellytykset (ja eri valtionavustuslajit) on syytä ottaa huomioon avustettaessa ja tuettaessa järjestöjen varainhankintaa. Hankeavustus voi luoda perustan järjestön varainhankinnalle ja siten muiden keinojen hyödyntämiselle.

¹⁵⁸ Valtionavustuksen vakioehdot

¹⁵⁹ Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

Varainhankintaa on tarpeen määritellä, kun hankeavustusta suunnitellaan. Valtionapuviranomaisten ei pidä kuitenkaan määritellä yksityiskohtaisesti, minkälaisilla keinoilla järjestö voi tehdä varainhankintaa. Hankeavustuksen käytön ehtojen ja rajoitusten sekä esimerkiksi hakuilmoituksen on oltava läpinäkyviä ja niiden on jätettävä tilaa järjestön omalle harkinnalle.

Valtionapuviranomaisilla saattaa olla esteitä järjestöjen varainhankinnan avustamiselle ja tukemiselle, mikä perustelee hankeavustusten tarvetta ja mahdollisen lisämäärärahan osoittamista näihin hankeavustuksiin. Esimerkiksi ODA-kriteerien (Official Development Assistance) ja kehitysyhteistyökelpoisuuden soveltaminen eivät mahdollista sellaisenaan varainhankinnan avustamista ja tukemista ulkoministeriön hallinnonalalla.^{160 161}

Keino lisää todennäköisesti valtionapuviranomaisten hallinnollista taakkaa ja työmäärää, kun valtionapuviranomaisilla on uusia valtionavustuksia hallinnoitavanaan. Keinon toteuttamiseen liittyvät myös julkisen talouden realiteetit ja reunaehdot, jotka koskevat valtionavustusten myöntämistä ja valtionavustuksiin osoitettavia määrärahoja. Varainhankinnan avustamisesta ja tukemisesta hankeavustuksella aiheutuu todennäköisesti myös uusia ja luonteeltaan pysyviä kustannuksia järjestölle, jos se haluaa jatkaa varainhankinnan tekemistä. Määrärahatarpeet voivat siten kasvaa entisestään.

Hankeavustuksen suunnittelussa – ja muiden keinojen arvioinnissa – on tarpeen ottaa huomioon toimijoiden ja toimialojen väliset erot sekä toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset. Lisäksi on arvioitava, mikä suuruinen hankeavustuksen on oltava, jotta varainhankinnassa syntyy kestäviä tuloksia. Varainhankinnan käynnistäminen vaatii arvion mukaan kahdesta kolmeen vuotta aikaa. Jos varainhankinnan käynnistäminen tarkoittaa käytännössä sitä, että työntekijä rekrytoidaan kahdeksi vuodeksi, hänen henkilöstökustannuksensa järjestötyönantajalle ovat varovaisen arvion mukaan 120 000 euroa reilun 3 000 euron kuukausipalkan perusteella.

Vaikuttaa siltä, että järjestöt kannattavat keinoa, jos hankeavustuksiin osoitetaan uutta määrärahaa, joka ei vähennä nykyisiin valtionavustuksiin osoitettavia määrärahoja. Hankeavustuksen hakeminen ja sen käytön selvittäminen voivat lisätä järjestön hallinnollista taakkaa ja työmäärää, mitä järjestöt haluavat välttää. Siksi voidaan harkita, että varainhankinnan avustamisesta ja tukemisesta muotoillaan valtionavustusohjelma, johon sisällytetään useita valtionavustushakuja ja useiden toimijoiden yhteistyössä toteuttamia hankkeita.

¹⁶⁰ Ulkoministeriön tukea kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGO) koskeva linjaus; periaatteet ja painopisteet

¹⁶¹ The 2022 Call for Proposals for International Non-governmental Organizations (INGOs)

6.3 Vapaaehtoistoiminta

Vapaaehtoiset ovat merkittävä voimavara järjestöille. Vapaaehtoistoiminnan huomioon ottaminen valtionavustusten myöntämisessä voi helpottaa järjestöjen rahoitusasemaa. Vapaaehtoistoiminta voisi esimerkiksi vähentää muutoin vaadittavaa omavastuuosuutta tai vaikuttaa arviointiperusteena ja -kriteerinä valtionavustusta myönnettäessä.

6.3.1 Vapaaehtoistoiminnan huomioon ottaminen

Valtionapuviranomaiset määrittäisivät, miten vapaaehtoistoiminta otetaan huomioon valtionavustusta myönnettäessä.

Keinossa on kyse siitä, että valtionapuviranomaiset kuvaisivat läpinäkyvästi, miten vapaaehtoistoiminnan kaltainen maksutta saatu resurssi vaikuttaa valtionavustusta myönnettäessä. Valtionapuviranomaiset mahdollistaisivat sen, että järjestön vapaaehtoistoiminta voidaan ottaa huomioon valtionavustuksen myöntämiseen vaadittavan omavastuuosuuden määrässä. Vapaaehtoistoiminta voitaisiin määritellä myös arviointiperusteeksi ja -kriteeriksi, joita valtionapuviranomaiset soveltavat myöntäessään järjestöille valtionavustuksia.

Arviointi

Vapaaehtoistoiminta ei ole rahallista omavastuuosuutta, koska maksutta käyttöön saatuja resursseja ei voi valtionavustuksiin liittyen käsitellä kustannuksina, eikä myöskään tuloina tai rahoituksena. Toisin sanoen, maksutta käyttöön saadut resurssit eivät voi olla osa valtionavustuksen hakijan tai saajan taloutta.¹⁶² Vapaaehtoistoiminta voidaan ottaa jollakin muulla tavalla huomioon myönnettäessä valtionavustusta.

Valtionavustushanke on tehnyt valtionapuviranomaisille oppaan valtionavustuksen käyttöä koskevien yleisten ehtojen ja rajoitusten laatimisen tueksi. Oppaassa selvennetään kahta erilaista tapaa, jolla valtionapuviranomainen voi ottaa maksutta käyttöön saatavan resurssin huomioon valtionavustuksen myöntämisestä koskevassa harkinnassaan. Jotta valtionavustuksen myöntöharkinta on avointa ja läpinäkyvää, molemmat näistä tavoista on kuvattava valtionavustuksen hakijoille hakuilmoituksessa.¹⁶³

1. Maksutta käyttöön saatavalle resurssille on määritetty rahallinen arvo ennalta sovittujen laskentaperiaatteiden mukaisesti. Hankkeessa tehdään esimerkiksi

¹⁶² Valtionavustuksen vakioehdot

¹⁶³ Valtionavustuksen vakioehdot

tietty määrä tietyn tuntihinnan mukaista talkootyötä, mikä vähentää muutoin vaadittavaa omavastuuosuutta.

2. Maksutta käyttöön saatava resurssi voi olla avustettavan toiminnan tai hankkeen toteuttamiskelpoisuuden arviointiin liittyvä seikka.

Tämänkaltaiset vaatimukset lisäävät järjestöjen raportointivaatimuksia. Jos maksutta käyttöön saadut resurssit eivät näytä toteutuvan valtionavustuspäätöksen mukaisesti, järjestön on ilmoitettava muutoksesta valtionapuviranomaiselle. Järjestön on myös raportoitava maksutta käyttöön saatujen resurssien toteutuminen, kun se selvittää valtionavustuksen käytön.¹⁶⁴ Järjestöt odottavat, että raportointivaatimukset ovat kohtuullisia.

Jos vapaaehtoistoiminta vaikuttaa myönteisesti valtionavustusta myönnettäessä esimerkiksi yhtenä arviointiperusteena ja -kriteerinä, se voi kannustaa järjestöä järjestämään vapaaehtoistoimintaa. Vapaaehtoistoiminnan johtaminen ja kehittäminen vaativat kuitenkin resursseja, ja järjestöjen lähtökohdat järjestää vapaaehtoistoimintaa vaihtelevat – aivan kuten varainhankinnassa. Siksi järjestöt muistuttavat, että arviointiperusteet ja -kriteerit on määriteltävä oikeudenmukaisiksi ja oikeasuhteisesti. Seurauksena ei saa olla se, että järjestö alkaa korvata asiantuntijoiden tekemää työtä korvauksetta saaduilla resursseilla. Tämä ei käytännössä ole mahdollista verotuksen näkökulmasta.¹⁶⁵

Lainsäädännössä ei ole määritelty talkootyön tai vapaaehtoistyön käsitteitä eikä tuloverolaissa ole säädetty erikseen niiden verotuksesta. Siten talkoo- ja vapaaehtoistyötä arvioidaan verotuksessa tuloverolain yleissäännösten perusteella. Veronalaista ansiotuloa on muun ohessa työsuhteen perusteella saatu palkka ja siihen rinnastettava tulo, eläke sekä tällaisen tulon sijaan saatu etuus tai korvaus.¹⁶⁶

Lopuksi järjestöt muistuttavat, että vapaaehtoistoiminta on luonteeltaan moninaista. Se ei ole ainoastaan järjestön resurssi, vaan myös sen varsinaista toimintaa ja itsessään arvokasta. Vapaaehtoistoiminnan määrittelyn on oltava huolellista.

164 Valtionavustuksen vakioehdot

165 Talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus

166 Yleishyödyllisten yhteisöjen ja julkisyhteisöjen vapaaehtoistoiminnan ennakkoperintäkysymykset

7 Yhteenveto

Tämän luvun yhteenveto tiivistää selvitystä ja kuvaa varainhankinnan kehittämisen ja valtionavustustoiminnan välisiä yhteyksiä.

Valtionavustushankkeessa toimiva järjestötyöryhmä arvioi harkinnanvaraisia valtionavustuksia keinona rahoittaa järjestöjen varainhankintaa. Työryhmä ei selvittänyt muita mahdollisuuksia tukea järjestöjen varainhankinnan kehittämistä kansalaisyhteiskunnan resurssien vahvistamiseksi. Työryhmä toteaa silti, että järjestöjen varainhankinnan kehittäminen vaatii monia keinoja, eikä varainhankinnan kehittäminen vähennä järjestöille myönnettävän julkisen tuen merkitystä.

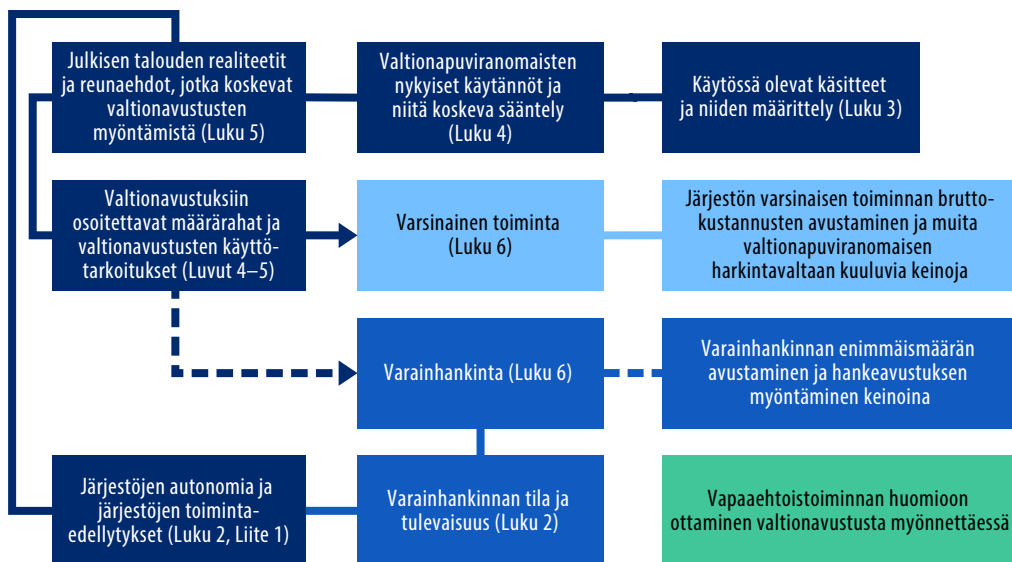
Järjestötoiminta ja järjestöjen toimintaympäristö ovat muutoksessa, mikä näkyy esimerkiksi järjestöjen ammattimaistumisena. Monet järjestöt haluavat tehdä varainhankintaa, mutta kokevat, ettei niillä ole siihen tarvittavia resursseja tai riskinottoa kykyä. Ihmisten halu auttaa ja lahjoittaa kasvaa, mikä on myönteistä. Järjestöillä on kuitenkin erilaiset lähtökohdat kerätä varoja varsinaista toimintaansa varten. Siksi järjestöjen varainhankintaa on kehitettävä tavalla, joka ei lisää järjestöjen välistä eriarvoisuutta eikä kavenna kansalaisyhteiskunnan monimuotoisuutta.

Valtionapuviranomainen myöntää valtionavustuksen tiettyä käyttötarkoitusta varten ja käytettäväksi valtionavustuspäätöksen ehtojen ja rajoitusten mukaisesti. Nykyisin valtionavustuksia myönnetään pääsääntöisesti vain järjestöjen varsinaiseen toimintaan. Valtionapuviranomainen voi harkintansa mukaan myöntää valtionavustuksen myös järjestön varainhankintaan käytettäväksi. Sen on kuitenkin arvioitava julkisten varojen käyttöä ja otettava huomioon reunaehdot, jotka liittyvät valtionavustusten myöntämiseen. Esimerkiksi eduskunnan päätös valtion talousarviosta ja hallinnon oikeusperiaatteet vaikuttavat valtionapuviranomaisen harkintavaltaan asiassa.

Valtionapuviranomainen voi käyttää erilaisia keinoja myöntäessään järjestölle valtionavustusta varainhankintaan käytettäväksi. Keinojen käyttäminen edellyttää käsitetyötä, kuten varainhankinnan ja valtionavustuksella rahoitettavaa toimintaa kuvaavien käsitteiden määrittelyä. Keinojen käytössä on tarkasteltava eri valtionavustustylajeja hakijoihin ja saajiin. Valtionavustuksen käyttötarkoitus vaikuttaa myös valtionavustusta koskeviin ehtoihin ja rajoituksiin. Varainhankinnan tekemisen on oltava järjestön harkinnassa.

Valtionapuviranomaisten on kehitettävä ja yhdenmukaistettava järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä. Järjestön muun yksityisen rahoituksen vaikutusta myöntöharkinnassa on syytä selkeyttää; tulojen vaikutus valtionavustuksen käytön hyväksyttäviin kustannuksiin vaatii myös käsittelyä. Kun valtionavustustoimintaa kehitetään, järjestöjen autonomia ja niiden toimintaedellytykset on otettava huomioon vaikutuksia arvioitaessa.

Kuvio 1. Varainhankinnan kehittämisen ja valtionavustustoiminnan välisiä yhteyksiä.



Liitteet

Liite 1 Järjestöjen autonomia valtionavustustoiminnassa

Rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettavia toimintoja koskevaa rahoitusmallia uudistetaan. Rahoitusmallia koskevassa yhteisymmärrysmuistiossa todetaan, että jatkovalmistelussa selvitetään kattavasti järjestöjen autonomian toteutuminen uuden rahoitusmallin lainsäädäntökehikossa.¹⁶⁷ Valtionavustushankkeessa toimiva järjestötyöryhmä tarkasteli järjestöjen autonomian tilasta ja tulevaisuudesta käytyä yhteiskunnallista keskustelua. Työryhmä laati aiheesta yhteenvedon valtionapuviranomaisia varten. Yhteenvedossa sanoitetaan järjestöjen tunnistamia riskejä ja järjestöjen autonomian turvaamista koskevia tavoitteita valtionavustustoiminnassa.

Järjestöt rakentavat hyvinvoivaa yhteiskuntaa

Suomalainen yhteiskunta tarvitsee aktiivista ja monimuotoista kansalaistoimintaa ja järjestöjä, jotka ovat osa vapaata kansalaisyhteiskuntaa.¹⁶⁸ Järjestöt lisäävät ihmisten hyvinvointia ja vahvistavat toimivaa oikeusvaltiota ja vakaata demokratiaa.¹⁶⁹ Järjestöjen autonomia ja toimintaedellytykset ovat demokraattisen oikeusvaltion lähtökohtia. Julkisen hallinnon on luotava järjestöille mahdollisuuksia uuden tiedon ja toiminnan tuottamiseksi.^{170 171 172}

Järjestöjen toimintaa avustetaan ja tuetaan merkittävästi julkisella rahoituksella.¹⁷³ Julkista rahoitusta koskevia politiikkavaihtoehtoja on tarpeen tehdä, koska rahoitus ei riitä kaikkeen.¹⁷⁴ Esimerkiksi harkinnanvaraisia valtionavustuksia on kohdennettava kestävästi yhteiskunnallisten päämäärien ja niihin liittyvien tavoitteiden perusteella. Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien parantaminen ja suojaaminen edellyttävät järjestöjen autonomian turvaamista ja järjestöjen toimintaedellytysten varmistamista.^{175 176 177}

167 Yhteisymmärrysmuistio

168 Järjestöbarometri 2022

169 Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia

170 A thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU

171 Civic Space Scan of Finland

172 Julkisen hallinnon uudistamisen strategia

173 Civic Space Scan of Finland

174 Uudistuva ja kestävä Suomi

175 A thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU

176 Civic Space Scan of Finland

177 Päättäjien halu parantaa kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksia on vahvistunut

Järjestöjen autonomian määritelmiä

Järjestöt asettavat omat tavoitteensa, toimivat tarkoituksensa mukaisesti ja kantavat vastuun tekemistään päätöksistä. Tätä sisäistä itsemääräämisoikeutta kutsutaan yhdistymisvapautteen kuuluvaksi yhdistysautonomiaksi.¹⁷⁸ Valtionapuviranomaiset kajoavat järjestöjen autonomiaan, jos ne puuttuvat valtionavustuksen käyttöä koskevissa yleisissä ehdoissa ja rajoituksissa tai muulla tavalla järjestön oikeuteen päättää säännöistään ja oikeuteen tehdä itsenäisesti päätöksiään.^{179 180}

Järjestöjen autonomia on luonteeltaan strategista, mikä viittaa riippumattomuuteen, kun järjestö määrittelee tarkoituksensa ja asettaa tavoitteensa. Järjestöjen autonomia on myös toiminnallista eli se koskee järjestön sisäistä päätöksentekoa, kuten valtaa päättää resursien käytöstä. Toimintamallien valinta tarkoittaa puolestaan mahdollisuutta valita tavat, joilla järjestö toteuttaa tarkoitustaan ja edistää tavoitteitaan.¹⁸¹

Järjestöjen autonomia tarkoittaa sitä, että järjestöllä olisi subjektiivinen oikeus valtionavustukseen tai että se voisi käyttää valtionavustusta mihin tahansa tarkoitukseen.¹⁸² Valtionavustuksen saanut järjestö on tilivelvollinen saamansa valtionavustuksen käytöstä ja käytön selvittämisestä valtionavustuspäätöksen ja sen ehtojen ja rajoitusten mukaisesti. Järjestöille tämä tilivelvollisuus tai vastuullisuus on itsestään selvää.

Järjestöjen autonomiaa koskevia riskejä

Järjestöt kokevat monta julkista rahoitusta koskevaa muutosta lähivuosina. Rahoituksen epävarmuus ja ennakoimattomuus lisääntyvät. Järjestöt ovat tunnistaneet riskejä, jotka liittyvät järjestöjen autonomian turvaamiseen ja järjestöjen toimintaedellytysten varmistamiseen.

Monet järjestöt ovat riippuvaisia julkisesta rahoituksesta ja pelkäävät poliittisen ohjauksen lisääntyvän.¹⁸³ Vaarana nähdään, että poliittiset päätöksentekijät alkavat ottaa kantaa järjestöjen toimintaan ja toimintatapoihin. Esimerkiksi uuteen rahoitusmalliin siirtyminen kasvattaa huolta siitä, että valtionavustuksia aletaan kohdentaa poliittisten päätöksentekijöiden arvostelmien ja arvokkaaksi kokemien kohteiden tai käyttötarkoitusten perusteella. Järjestöjen moninaisuus ja toimintaedellytykset voivat heikentyä sen seurauksena.

178 Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä

179 Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

180 Valtionavustuksen vakioehdot

181 Järjestöbarometri 2022

182 Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

183 Civic Space Scan of Finland

Järjestöille myönnettävillä valtionavustuksilla edistetään yhteiskunnallisia päämääriä ja niihin liittyviä tavoitteita. Huolta herättää se, että järjestöjä välineellistetään ja että järjestöt alkavat tehdä vain sellaista toimintaa, johon myönnetään julkista rahoitusta ja jota mitataan arvioitaessa julkisen rahoituksen käyttöä. Se voi johtaa järjestöjen toiminnan kaventumiseen tai siihen, että järjestöt eivät enää vastaa erilaisten kohderyhmien tarpeisiin.¹⁸⁴

Järjestöt toteuttavat tarkoitustaan tekemällä varsinaista toimintaa ja keräävät siihen varoja muun muassa varainhankinnan avulla. Monet järjestöt tuottavat palveluja ja harjoittavat taloudellista toimintaa varsinaisen toiminnan rinnalla. Järjestöt ovat huolissaan siitä, että valtionhallinto määrittelee järjestöjen toiminnan vain palvelutoiminnaksi, kuten valtion tilaamien palveluiden tuottamiseksi.¹⁸⁵ Tämänkaltaisen tilaaja-tuottajamallin arvioidaan tiukentavan julkisen vallan otetta järjestöistä.¹⁸⁶ Lisäksi tilaaja-tuottajamallin arvioidaan heikentävän järjestöjen asiantuntijuuden painoarvoa ja kaventavan esimerkiksi asiakaslähtöistä työtettä.^{187 188}

Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien on havaittu heikentyneen monissa maissa, mikä herättää huolta myös Suomessa, vaikka nykyinen tilanne arvioidaan ja koetaan pääosin hyväksi. Muutokset kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksissa voivat kuitenkin olla nopeita, ellei toimintamahdollisuuksia paranneta ja suojata aktiivisesti. Järjestöjen toiminnan merkitys korostuu erityisesti kriiseissä.^{189 190}

Tavoitteita järjestöjen autonomian turvaamiseksi

Järjestöjen toiminnan julkisen rahoituksen on oltava pitkäjänteistä, jotta se turvaa järjestöjen autonomiaa ja varmistaa järjestöjen toimintaedellytyksiä. Valtionapuviranomaisten pitää luoda järjestöille uusia mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa, kuten avustaa ja tukea järjestöjen varainhankintaa ja poistaa järjestöjen toiminnan mahdollisia esteitä.¹⁹¹ Valtionapuviranomaisten on myös tarpeen kiinnittää huomiota järjestöjen alueellisen toiminnan mahdollistamiseen, koska se lisää järjestöjen välistä yhdenvertaisuutta.

184 Järjestöbarometri 2022

185 Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia

186 Avustusasioiden neuvottelukunnan lausunto autonomian vahvistamisesta valtionavustusjärjestelmässä

187 Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen

188 Kunnan, järjestöjen ja asiakkaiden oikeudet ja velvollisuudet tilaaja-tuottajamallissa

189 World Justice Project: Rule of Law -index 2021

190 A thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU

191 Civic Space Scan of Finland

Järjestöjen autonomian turvaamiseksi ja järjestöjen toimintaedellytysten varmistamiseksi tarvitaan suojaavia rakenteita, jottei poliittinen ohjaus lisäänty. Osallisuusrakenteiden on oltava sekä hallinnonalarajat ylittäviä että hallinnonalakohtaisia. Järjestöillä on lisäksi oltava aito mahdollisuus osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja nostaa esiin yhteiskunnallisia epäkohtia julkisen vallan kriittisenä vastapainona. Sitä varten tarvitaan avointa dialogia.^{192 193}

Järjestöjen ja valtionapuviranomaisten välistä yhteistyötä on lisättävä. Julkisen rahoituksen kohdentamista on suunniteltava riittävän pitkällä aikavälillä yhdessä järjestöjen kanssa.¹⁹⁴ Järjestöjen asiantuntemusta pitää hyödyntää valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelussa ja arvioinnissa sekä valtionavustuspolitiikan arvioinnissa. Järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvien käytäntöjen kehittämisen ja yhdenmukaistamisen on oltava jatkuvaa, tavoitteellista ja yhteistyöhön perustuvaa.¹⁹⁵

Valtionavustustoiminnassa panostetaan yhteiskunnallisten tarpeiden analysointiin ja vaikutusten arviointiin ja laajentamiseen. Valtionapuviranomaiset lisäävät järjestöjen harkintavaltaa valtionavustusten käytössä, kun ne eivät määrittele toimenpiteitä etukäteen. Valtionapuviranomaisten on annettava järjestöille tilaa kokeilla ja kehittää uutta. Järjestöjen autonomian turvaaminen ja järjestöjen toimintaedellytysten varmistaminen edellyttävät, että valtionapuviranomaisilla on lisää tietoa kansalaisyhteiskunnan tilasta ja tulevaisuudesta muun muassa päätöksenteossa.¹⁹⁶

192 Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta kaikille

193 Avustusasioiden neuvottelukunnan lausunto autonomian vahvistamisesta valtionavustusjärjestelmässä

194 Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta kaikille

195 Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt

196 Civic Space Scan of Finland

Liite 2 Ei-hyväksyttävät kustannukset

Valtionapuviranomaiset määrittelevät valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät ja ei-hyväksyttävät kustannukset eri tavalla. Oheiseen taulukkoon on koottu valtionapuviranomaisten käytäntöjen mukaisesti kustannuksia, joita ei saa kattaa kyseessä olevan valtionapuviranomaisen myöntämällä valtionavustuksella.

Taulukko 1. Ei-hyväksyttäviä kustannukset

Ei-hyväksyttäviä kustannuksia	MMM	OKM	STM	UM
Poistot	•	•	•	•
Varainhankinnan kustannukset	•	•	•	•
Liike- ja sijoitustoiminnan kustannukset	•	•	•	•
Varaukset	•	•		•
Laskennalliset erät, jotka eivät perustu jo toteutuneisiin kustannuksiin	•	•	•	•
Lainojen lyhennykset ja korot	•	•		
Ei-lakisääteliset lisäeläkkeet tai tulospalkkiot	•	•	•	•
Irtisanomiskorvaukset ja maksetut palkat ilman työntekovelvoitetta	•	•	•	•
Oikeudenkäyntikustannukset	•	•	•	•
Oikeuden langettamattomat korvaukset	•	•	•	•
Rangaistusluonteiset maksut, kuten sakot ja viivästyskorot	•	•	•	•
Avustuksen palautus, takaisinperintävelvoitteet tai luottotappio edelleen jaetusta avustuksesta		•		
Muiden avustuskohdeiden kustannukset tai alijäämät			•	•
Ahkeruusraha tai siihen rinnastettava korvaus (työtoimintaraha tai työosuusraha)			•	
Rahana tai lahja- ja ostokortteina annetut lahjat		•	•	
Edunvalvontamenot ja edustuskulut	•			•

Taulukon tiedot perustuvat valtionavustusten käytön ehtoihin ja rajoituksiin.^{197 198 199 200} Valtionavustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia voi olla määritelty tätä tarkemmin esimerkiksi valtionavustuspäätöksissä.

197 Yleisavustuksen ehdot ja rajoitukset

198 Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

199 Yleisavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

200 Ulkoministeriön myöntämien valtionavustusten käyttöä koskevat yleisehdot ja niitä täydentävät hanketuen lisäehdot sekä eettiset säännöt

Valtionapuviranomaisten käytännöissä on eroja. Esimerkiksi osa valtionapuviranomaisista hyväksyy laskennallisia kustannuksia. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) määrittelee edellä mainittujen lisäksi seuraavat kustannukset, joita ei hyväksytä STEA-avustukselle.²⁰¹

- Ammattihenkilön (laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015 ja laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994) toteuttama terapia tai siihen rinnastettava toiminta. Jos avustus on myönnetty käytettäväksi intensiiviseen yksilötyöhön, tapaamiset on rajoitettava keskimäärin viiteen yksilökäyntiin/asiakas.
- Toimintayksikön perustamisesta tai toiminnasta aiheutuvat kustannukset, jotka johtuvat tilojen rakentamisesta, laajentamisesta tai perusparannuksesta, sekä näihin liittyvän irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenot
- STEAn myöntämien investointiavustusten alijäämät ja niiden omarahoitusosuuksien kattaminen

Ulkoministeriö hyväksyy varainhankinnan kustannuksia, kun ne liittyvät omavastuuosuutta koskevien varojen hankintaan.²⁰²

201 Yleisavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

202 Ulkoministeriön myöntämien valtionavustusten käyttöä koskevat yleisehdot ja niitä täydentävät hanketuen lisäehdot sekä eettiset säännöt

LÄHTEET

- A thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU. 2022 Annual Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights. Luettavissa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7521 Luettu 13.12.2022.
- Arpajaislaki 1047/2001. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047>
- Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta kaikille: Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEn strategia 2022–2026. Oikeusministeriön julkaisuja, Toiminta ja hallinto 2022:3. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164354> Luettu 21.11.2022
- Avustusasioiden neuvottelukunnan lausunto autonomian vahvistamisesta valtionavustusjärjestelmässä. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. Luettavissa <https://www.stea.fi/wp-content/uploads/2022/04/STM-neuvottelukunnan-lausunto-jarjestoautonomiasta-25032022.pdf> Luettu 13.12.2022.
- Avustuksen käyttöä koskevat ehdot. Aluehallintovirasto. Luettavissa <https://aviavustukset.fi/avustusten-kaytto/avustuksen-kayttoa-koskevat-ehdot/> Luettu 19.12.2022.
- Building Trust and Reinforcing Democracy. Preparing the Ground for Government Action. 2022. OECD. Luettavissa <https://www.oecd.org/gov/building-trust-and-reinforcing-democracy-76972a4a-en.htm> Luettu 21.11.2022.
- Civic Space Scan of Finland. OECD Public Governance Reviews. 2021. Luettavissa https://www.oecd-ilibrary.org/governance/civic-space-scan-of-finland_f9e971bd-en Luettu 13.12.2022.
- Hae feissariksi tai tiiminvetäjäksi. Amnesty. Luettavissa <https://www.amnesty.fi/feissari/> Luettu 21.11.2022.
- Hakuilmoitus. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Luettavissa <https://www.haeavustuksia.fi/fi/haku/va-okm-2022-1/hakuilmoitus/perustiedot> Luettu 21.11.2022.
- Hallintolaki 434/2003 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>
- Hankeavustuksen yleisehdot ja rajoitukset. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. Luettavissa <https://www.stea.fi/wp-content/uploads/2022/06/STEA-hankeavustuksen-yleisehdot-ja-rajoitukset-2023.pdf> Luettu 18.12.2022.
- HE 63/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta. Luettavissa <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2001/20010063> Luettu 21.11.2022.
- HE 132/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Luettavissa <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160132> Luettu 21.11.2022.
- HE 135/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Luettavissa https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_135+2021.aspx Luettu 21.11.2022.
- HE 255/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain muuttamisesta. Luettavissa https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_255+2022.aspx Luettu 15.2.2023.
- HE 260/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävistä avustuksista. Luettavissa https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_260+2022.aspx Luettu 15.2.2023.
- HE 282/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräksi arpajaislain muuttamisesta johtuviksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan säädosmuutoksiksi. Luettavissa https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_282+2022.aspx Luettu 15.2.2023.
- HE 269/2022. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta. Luettavissa <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f807ec06c> Luettu 19.12.2022.
- Julkisen hallinnon uudistamisen strategia. Valtiovarainministeriö. Luettavissa <https://julkisenhallinnonstrategia.fi/> Luettu 13.12.2022.
- Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:13. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164695> Luettu 6.3.2023
- Järjestöbarometri 2022. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Luettavissa <https://www.soste.fi/ajankohtaista/tutkimus/jarjestobarometri/jarjestobarometri-2022/> Luettu 21.11.2022.
- Järjestöjen valtionavustustoimintaa kehittävä työryhmä. VM100:00/2021. Luettavissa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM100:00/2021> Luettu 21.11.2022.
- Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt: Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:27. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163145> Luettu 21.11.2022.
- Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen. Riitta Särkelä. Luettavissa <https://ensijaturvakotienliitto.fi/jarjestot-julkisen-kumppanista-markkinoiden-puristukseen/> Luettu 13.12.2022.
- Kansalaisyhteiskunta edistää ihmisoikeuksia ja kestävää kehitystä. Ulkoministeriö. Luettavissa <https://um.fi/kehityspolitiikan-kumppanit-kansalaisyhteiskunta> Luettu 3.1.2023.
- Kehityspolitiikan tulosraportti 2022. Ulkoministeriö. Luettavissa <https://um.fi/web/kehityspolitiikan-tulosraportti-2022/johdanto> Luettu 17.12.2022.

- Kenen ääni kuuluu? Suomen World Vision. Luettavissa <https://www.worldvision.fi/keita-olemme/uutiset/kenen-aaeni-kuuluu/> Luettu 3.1.2023.
- Kirjanpitoasetus 1339/1997. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971339>
- Kirjanpitolaki 1336/1997. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971336>
- Kirjanpitolautakunnan lausunto. 2017/1.6.2021. Luettavissa <https://www.edilex.fi/kila/20212017> Luettu 21.11.2022.
- Kohdennetun toiminta-avustuksen yleishdot ja rajoitukset. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. Luettavissa <https://www.stea.fi/wp-content/uploads/2021/06/STEA-kohdennetun-toiminta-avustuksen-yleishdot-ja-rajoitukset-2022.pdf> Luettu 18.12.2022.
- Kultaiset kahleet: 10 askelta kohti vapaampaa kansalaisyhteiskuntaa. Heikki Pursiainen & Klaus Kultti. Libera-säätiö. Luettavissa <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/230891> Luettu 18.12.2022.
- Kunnan, järjestöjen ja asiakkaiden oikeudet ja velvollisuudet tilaaja-tuottajamallissa. Kirsi Juhila & Kirsi Günther. Janus Sosiaalipolitiikan Ja sosiaalityön Tutkimuksen Aikakauslehti, 21(4). Luettavissa <https://journal.fi/janus/article/view/50711> Luettu 13.12.2022.
- Lahjoita lapselle harrastus. SOS-lapsikylä. Luettavissa <https://www.sos-lapsikyla.fi/lahjoita-lapselle-harrastus/> Luettu 21.11.2022.
- Lahjoitusvähennys yhteisöverotuksessa. Verohallinto. Luettavissa <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48721/lahjoitusv%C3%A4hennys-yhteis%C3%B6verotuksessa/> Luettu 15.2.2023.
- Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä. Heikki Halila. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75536> Luettu 21.11.2022.
- Luonnon valtionavustustoiminnan sanaston laajentamiseksi. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke. Luettavissa <https://vm.fi/valtionavustushankkeen-aineistot-ja-tuotokset> Luettu 21.11.2022
- Milloin yhdistys tai säätiö on yleishyödyllinen? Verohallinto. Luettavissa <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/verot-ja-maksut/yhdistys-ja-saatio/yleishyodyllisyyden-edellytykset/> Luettu 18.12.2022.
- Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:58. Luettavissa <https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskatsaus-2022/#/> Luettu 21.11.2022.
- Nenäpäivä. Nenäpäiväsäätiö. Luettavissa <https://nenapaiva.fi/> Luettu 21.11.2022.
- Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta. 2022. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Luettavissa <https://okm.fi/avustukset> Luettu 21.11.2022.
- Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:27. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161823> Luettu 21.11.2022.
- Partiolaisten adventtikalenteri. Suomen Partiolaiset – Finlands Scouter ry. Luettavissa <https://www.adventtikalenteri.fi/> Luettu 21.11.2022.
- Rahankeräykset. Poliisi. Luettavissa <https://poliisi.fi/rahankeraykset> Luettu 21.11.2022.
- Rahankeräyslaki 863/2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190863>
- Rahapelitoiminnan tuotosta myönnetty avustukset – hallinnonin asianmukaisuus ja tuloksellisuuden edellytykset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/2022. Luettavissa <https://www.vtv.fi/julkaisut/rahapelitoiminnan-tuotoista-myonnetty-avustukset/> Luettu 21.11.2022.
- Plan-kummina muutat maailmaa. Plan international Suomi. Luettavissa <https://plan.fi/lahjoita/kummiksi/> Luettu 21.11.2022.
- Päätäjien halu parantaa kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksia on vahvistunut. Vastuullinen lahjoittaminen ry. Luettavissa <https://www.vala.fi/b/tiedote-paattajien-halu-parantaa-kansalaisjarjestojen-toimintamahdollisuuksia-on-vahvistunut> Luettu 28.2.2023.
- Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä. 2022. Vastuullinen lahjoittaminen ry.
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen uusi rahoituslaki eduskunnan käsittelyyn. Sosiaali- ja terveysministeriö. Luettavissa <https://stm.fi/-/sosiaali-ja-terveysjarjestojen-uusi-rahoituslaki-eduskunnan-kasittelyyn> Luettu 21.11.2022.
- Sote-uudistus. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus. Valtioneuvosto. Luettavissa <https://soteuudistus.fi/etusivu> Luettu 18.12.2022.
- Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa: Tulevaisuuden vaihtoehtoja. Valtioneuvoston julkaisuja 2012:12. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162878> Luettu 21.11.2022.
- Suosituimmat hyväntekeväisyyskohteet ja -järjestöt. Taloustutkimus. Luettavissa <https://www.taloustutkimus.fi/ajankohtaista/uutisia/suosituimmat-hyvantekevaisuuskohteet-ja-jarjestot.html> Luettu 21.11.2022.
- Sydänliiton Sydän-arpajaiset. Suomen sydänliitto ry. Luettavissa <https://sydan.fi/lahjoita/arpajaiset/> Luettu 21.11.2022.
- Talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus. Verohallinto. Luettavissa <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48423/talkoo-naapuriapu-ja-vaihtoty%C3%B6n-verotus/> Luettu 18.12.2022.
- The 2022 Call for Proposals for International Non-governmental Organizations (INGOs). Ulkoministeriö. Luettavissa <https://um.fi/support-for-international-non-governmental-organizations-ingos-> Luettu 18.12.2022.
- Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia. Oikeusministeriön tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston julkaisuarja 14/2018. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160896> Luettu 13.12.2022.
- Tuloksellisuuskatsaus 2021. Yleiskatsaus. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus. Luettavissa <https://www.stea.fi/kaytto-ja-raportointi/tuloksellisuuskatsaukset/tuloksellisuuskatsaukset-2021/> Luettu 21.11.2022.

- Tutustu listaan voimassa olevista rahankeräysluvista. Poliisi. Luettavissa <https://poliisi.fi/rahankeraysluvut> Luettu 21.11.2022.
- Ulkoministeriön myöntämien valtionavustusten käyttöä koskevat yleishdot ja niitä täydentävät hanketuen lisäehdot sekä eettiset säännöt. Ulkoministeriö. Luettavissa <https://um.fi/documents/397000/0/JULKAISUVERSIO+Yleishdot+ja+hanketuen+lisaehdot+SUOMEKSI+%281%29.pdf/63ec1479-8392-118c-7397-1b63e3d7a8f4?t=1643025188435> Luettu 18.12.2022.
- Ulkoministeriön myöntämien valtionavustusten käyttöä koskevat yleishdot ja niitä täydentävät ohjelmattujen lisäehdot sekä eettiset säännöt. Ulkoministeriö. Luettavissa <https://um.fi/documents/397000/0/Ulkoministeri%C3%B6n+my%C3%B6nt%C3%A4mien+valtionavustusten+yleishdot%2C+ohjelmattujen+lis%C3%A4ehdot+ja+eettiset+s%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t+25112021.pdf/8fc09b9e-3a10-ff1e-74e5-09c69cd9c-3f4?t=1638524955305> Luettu 18.12.2022.
- Ulkoministeriön tukea kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGO) koskeva linjaus; periaatteet ja painopisteet. Ulkoministeriö. Luettavissa https://um.fi/documents/35732/48132/ulkoasiainministeri%C3%B6n_tuki_kansainv%C3%A4lisille_kansalaisj%C3%A4rjest%C3%B6ille__2012_ Luettu 18.12.2022.
- Usein kysytyt kysymykset rahankeräyksistä ja rahankeräysluvista. Poliisi. Luettavissa <https://poliisi.fi/useinkysytyt-kysymykset-rahankerayksista-ja-rahankeraysluvista> Luettu 21.11.2022.
- Uudistuva ja kestävä Suomi. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164480> Luettu 13.12.2022.
- Valtionavustushanke. VM212:00/2018. Luettavissa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM212:00/2018> Luettu 21.11.2022.
- Valtionavustuksen vakioehdot. Opas valtionapuviranomaisille valtionavustuksen käyttöä koskevien yleisten ehtojen ja rajoitusten laatimisen tueksi. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke. Luettavissa <https://vm.fi/valtionavustushankkeen-aineistot-ja-tuotokset> Luettu 21.11.2022.
- Valtionavustuskäsi 688/2001 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>
- Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160362> Luettu 21.11.2022.
- Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali. 2019. QPR Software Oyj. Luettavissa <https://vm.fi/valtionavustustoiminnan-kehittaminen> Luettu 21.11.2022.
- Valtionavustustoiminnan kehittäminen. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke. Luettavissa <https://vm.fi/valtionavustustoiminnan-kehittaminen> Luettu 21.11.2022.
- Valtionavustustoiminnan sanasto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:19. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163064> Luettu 21.11.2022.
- Valtionavustustoiminnan verkostomainen yhteistyömalli. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke. Luettavissa <https://vm.fi/valtionavustushankkeen-aineistot-ja-tuotokset> Luettu 21.11.2022.
- Valtioneuvoston asetus valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen 1552/2016. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161552>
- Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 550/2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150550>
- Varallisuuskriteerit. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. Luettavissa <https://www.stea.fi/wp-content/uploads/2021/06/Varallisuuskriteerit-STEa.pdf> Luettu 18.12.2022.
- Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille. Verohallinto. Luettavissa <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47999/verotusohje-yleishy%C3%B6dyllisille-yhteis%C3%B6ille#/1.3-taloudellisen-edun-tuottaminen-toimintaan-osallisille> Luettu 18.12.2022.
- World Giving Index: A global view of giving trends. Charities Aid Foundation. Luettavissa <https://www.cafonline.org/about-us/publications/2022-publications/caf-world-giving-index-2022> Luettu 15.2.2023.
- World Justice Project: Rule of Law -index 2021. Luettavissa <https://worldjusticeproject.org/> Luettu 13.12.2022.
- Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä. Matti Muukkonen. Itä-Suomen yliopisto 2012. Luettavissa <https://www.edilex.fi/kirjat/8545> Luettu 21.11.2022.
- Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla: Luonnos hallituksen esitykseksi yhdistyslain muuttamiseksi ja toimintaryhmäläiksi. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:8. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162854> Luettu 21.11.2022.
- Yhteisymmärrysmuistio. 2022. Valtioneuvoston kanslia. Luettavissa <https://vnk.fi/-/rahapeleilla-rahoitetuille-toiminnoille-uusi-rahoitusmalli-vuoden-2024-alusta-alkaen-esityksen-yksityiskohdat-julki> Luettu 21.11.2022.
- Yleisavustuksen ehdot ja rajoitukset. Maa- ja metsätalousministeriö. Luettavissa <https://mmm.fi/tutkimus-ja-kehittaminen/valtionavustukset> Luettu 18.12.2022.
- Yleisavustuksen yleishdot ja rajoitukset. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus. Luettavissa <https://www.stea.fi/wp-content/uploads/2021/06/STEa-yleisavustuksen-yleishdot-ja-rajoitukset-2022.pdf> Luettu 18.12.2022.
- Yleishyödyllisten yhteisöjen ja julkisyhteisöjen vapaaehtoistoiminnan ennakkoperintäkysymykset. Verohallinto. Luettavissa <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48059/yleishy%C3%B6dyllisten-yhteis%C3%B6jen-ja-julkisyhteis%C3%B6jen-vapaaehtoistoiminnan-ennakkoperint%C3%A4kysymykset3/#2.1-talkoo-ja-vapaaehtoisty%C3%B6n-k%C3%A4site-verotuksessa> Luettu 21.11.2022.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-194-2 (pdf)

Maaliskuu 2023