

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta
VN/10032/2021, VN/10032/2021-STM-1

Sosiaali- ja terveysministeriö
Kirjaamo
PL 33
00023 VALTIONEUVOSTO

Avustusasioiden neuvottelukunnan lausunto autonomian vahvistamisesta valtionavustusjärjestelmässä

Vahva kansalaisyhteiskunta ja kansalaisjärjestöt sen ytimessä ovat tärkeitä tekijöitä pohjoismaisessa osallistuvassa demokratiassa. Elinvoimainen kansalaisyhteiskunta vahvistaa ihmisten osallisuutta ja pärjäämistä, yhteistä vastuunottoa, kiinnittymistä demokraattiseen järjestelmään ja yhteiskuntarauhaa. Kansalaisjärjestöt nostavat esille muutostarpeita ja myös vastaavat omalla toiminnallaan niihin.

Järjestöt tuottavat yhteiskuntaan samaan aikaan sekä vakautta että muutosta. Tämä rooli ei liity vain kriiseihin, mutta kriiseissä järjestöjen välttämätön merkitys kansalaisyhteiskunnan ydinrakenteena korostuu. Kansalaisjärjestöjen toiminnan merkitys on noussut erityisen näkyväksi koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan myötä. Järjestöt ovat kyenneet muovaamaan omaa toimintaansa nopeasti muuttuneeseen toimintaympäristöön, vaikuttamaan ja vastaamaan tuen ja avun tarpeeseen.

Kansalaisyhteiskunnan riippumattomuus demokraattisessa järjestelmässäkään ei ole itsestäänselvyys. Globaaleissa vertailuissa Pohjoismaat nousevat esille vapaan kansalaisyhteiskunnan saarekkeena¹. Kansalaisyhteiskunnan vapautta ei rajoiteta ainoastaan diktatuureissa vaan myös laajasti läntisessä maailmassa.

Suomessa kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuudelle on ollut tärkeää yhteiskunnallinen konsensus kansalaisjärjestöjen merkityksestä ja sen osana rakennettu avustusjärjestelmä, joka mekanismeillaan on osaltaan turvannut järjestöjen riippumattomuutta.

Useissa selvityksissä² havaittu julkisen vallan ohjauksen vahvistuminen on kuitenkin herättänyt huolta kansalaisyhteiskunnan autonomian kehittymisestä. Siirtyminen järjestörahoituksessa veikkausvaroista valtion budjettirahoitukseen vahvistaa edelleen merkittävästi julkisen vallan asemaa suhteessa järjestöihin ja edellyttää suojaavia rakenteita ehkäisemään autonomiaa vaarantavaa ohjausta.

¹ Civicus 2019 ja 2020

² kts. esim. VNTEAS 2020/47 Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa

Avustusjärjestelmän lähtökohtana on Suomessa ollut kansalaisjärjestöjen toiminnan mahdollistaminen ja sitä kautta kansalaisyhteiskunnan ja osallistuvan demokratian elinvoimaisuus. Esimerkiksi järjestöavustusten rinnalle tulleet ostopalvelusopimukset ovat merkittävä signaali julkisen vallan tiukentuvasta otteesta ja toisaalta kansalaisjärjestöjen ja yritysten rajan hämärtymisestä.

Valtionavustusjärjestelmän uudistamista valmistelleen työryhmän raportissa³ esitellään jaottelu, jossa järjestöt luokitellaan niiden itsenäisyydessä suhteessa jäseniin ja valtioon. Raportissa esitellyssä jaottelussa sosiaali- ja terveysalan järjestöt luokitellaan valtiorippuvuudessaan ja jäsensuhteessaan vapaan kansalaisyhteiskunnan laita-alueelle siinä missä esimerkiksi urheiluseurat näyttäytyvät vapaana kansalaistoimintana ja neutraaleina suhteessa valtioon.

Jaottelun taustalla lienee osittain sosiaali- ja terveysalan järjestöjen monimuotoinen rooli palveluntuottajina. Vain osa sosiaali- ja terveysjärjestöistä toimii palvelumarkkinoilla ja valtaosin sote-järjestöjen työ on muuta kuin palvelutuotantoa. Valtionavustusjärjestelmän mahdollistamassa toiminnassaan sote-järjestöillä on hyvin laajasti yhteiskunnallisen vaikuttamisen missio verrattuna esimerkiksi liikunta- ja harrastusalan järjestöihin. Onkin tärkeää, että sosiaali- ja terveysalan järjestöjen autonomiaa vaalitaan ja vahvistetaan, jotta ne jatkossakin voivat toimia yhteiskuntaa uudistavassa ja kehittävässä roolissaan.

Järjestöjen kokemukset

Vuoden 2022 järjestöbarometrin ennakkotiedot kertovat, että sosiaali- ja terveysalan järjestöt kantavat suurta huolta autonomian kehittymiseen liittyen. Noin kaksi kolmesta barometriin vastanneesta järjestöstä kokee autonomian tällä hetkellä riittäväksi (67 %), mutta lähes kolme neljästä (71 %) näkee tulevaisuudessa autonomiaa uhkaavia riskejä. Nämä riskit liittyvät valtionavustusjärjestelmän uudistamiseen mutta myös esimerkiksi sote-uudistukseen.

Nykyjärjestelmän haasteiksi nähdään muiden muassa rahoitusjärjestelmän kankeus, joka estää toiminnan ketterää suuntaamista, rahoituspäätöksiin sisältyvät rajaukset sekä rahoittajan priorisoinnit, jotka poikkeavat järjestöjen omasta priorisointinäkemyksestä.

Tulevina näköaloina sosiaalibarometriin vastanneet järjestöt ja neuvottelukunnan omaan kyselyyn vastanneet jäsenet kantavat huolta poliittisen ohjauksen vahvistumisesta ja järjestöjen ajautumisesta julkisen vallan alihankkijan rooliin. Huolena nähdään myös esimerkiksi toimintaa rajaava tavoitteenasettelu sekä tulostuottareilla tapahtuva ohjaaminen, joka kaventaa järjestöjen mahdollisuutta sellaiseen toimintaan, jonka tuloksia on haastavaa mittareilla osoittaa – esimerkiksi vaikuttamistyöhön. Autonomiaan liittyy olennaisesti huoli myös siitä, että budjettirahoitus voi vaikeuttaa järjestöjen roolia yhteiskunnallisten epäkohtien ja poliittisen päätöksenteon ongelmien esille tuojina.

³ Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa. Tulevaisuuden vaihtoehtoja

Poikkeusolojen kokemukset

Koronapandemian ja Ukrainan kriisin puhjettua STEA on kahden viime vuoden aikana vahvistanut järjestöjen autonomiaa mahdollistamalla muutokset avustusten käytössä järjestön omalla päätöksellä silloin kun käytötarkoitus pysyy samana. Tehdyistä muutoksista on raportoitu vasta jälkikäteen vuosiraportoinnissa. Joustavuuden lisääminen on mahdollistanut nopean reagoinnin toimintaympäristön muutoksiin. Vaikka arjessa toimintaympäristön muutokset eivät yleensä ole yhtä dramaattisia, ne ovat kuitenkin järjestöjen toiminnassa jatkuvia. Kriisivuosien joustavoitetut käytännöt onkin perusteltua vakainaistaa tukemaan järjestöjen autonomiaa ja toiminnan tarkoituksenmukaista toteutusta.

Autonomia suhteessa valtionavustusjärjestelmään

Vapaassa demokratiassa kansalaisyhteiskunnan tulee olla riippumaton poliittisesta tai viranomaisohjauksesta. Tämä tarkoittaa, että järjestöt⁴ asettavat itse tavoitteensa ja määrittelevät toimintansa omaan aatteelliseen yleishyödylliseen tarkoitukseensa ja sääntöihinsä perustuen.

Julkisen rahoituksen kautta kansalaisjärjestöihin kohdistuu väistämättä ohjausta, joka liittyy toisaalta siihen, mihin toimintaan julkista rahaa myönnetään sekä siihen, millaisia ehtoja tai vaatimuksia julkisen avustuksen käytölle asetetaan. Avustusjärjestelmä rajauksineen tai raportointivelvoitteineen ei itsessään loukkaa järjestöjen autonomiaa, koska järjestöillä on aina mahdollisuus pidäytyä julkisten avustusten hakemisesta halutesaan toimia täysin riippumattomasti suhteessa julkiseen valtaan.

Autonomian näkökulmasta on kuitenkin ongelma, jos julkinen valta viranomaislähtöisesti tai poliittisen valtakäyttäjän lähtökohdista määrittää, minkälaista toimintaa järjestöjen halutaan harjoittavan ja millaista ei, ja viranomainen asettaa avustettavalle toiminnalle sellaisia ei-välttämättömiä vaatimuksia tai ehtoja, jotka rajaavat yhdistyksen omaa harkintaa ja päätöksentekoa.

⁴ Lausunnon linjaukset 'järjestöjen' autonomian turvaamisesta ja vahvistamisesta kohdistuvat ensisijaisesti sosiaali- ja terveysalan järjestöjen ja säätiöiden yleishyödylliseen toimintaan, mutta myös laajemmin kansalaisjärjestöjen asemaan suomalaisessa avustusjärjestelmässä ja sen kehittämisessä.

Järjestöjen autonomian turvaaminen valtionavustusjärjestelmässä edellyttää, että

1. Järjestöille jaettavien valtionavustusten strategiset tavoitteet ja rahoituksen painopisteet asetetaan yhdessä järjestöjen kanssa laissa määritellyssä osallisuusrakenteessa. Valtionavustusviranomaisen tai poliittinen päätöksentekijä ei aseta kansalaisjärjestöille tavoitteita niiden puolesta eikä toimi tilaaja-roolissa suhteessa järjestöihin.
2. Järjestöt määrittävät itse ne tavat ja keinot, joilla pyrkivät saavuttamaan tavoitteensa, ja ne voivat myös tehdä muutoksia toimintaansa sen käyttötarkoituksen puitteissa, johon avustus on myönnetty. Käyttötarkoitukset määritellään riittävän väljiksi, jotta järjestöllä on mahdollisuus toiminnan tarkoituksenmukaiseen suuntaamiseen. Rahoittajan ohjaus ja valvonta kohdistuu ennen kaikkea avustusten käytön laillisuuteen ja hyvään hallintoon.
3. Osallisuusrakenteella on lakiin perustuva rooli seurata ja arvioida sitä, miten yhdessä asetetut strategiset tavoitteet ja rahoituksen painopisteet toteutuvat valtionavustusten valmistelussa sekä sitä, miten valtionavustusviranomaisen käytännöt tukevat järjestöautonomiamia.

Keinoja autonomian vahvistamiseen

Sosiaali- ja terveysministeriön avustusasioiden neuvottelukunta pitää tärkeänä, että valmisteltavaan puitelakiin kirjataan selkeästi järjestöjen autonominen toimijuus ja sen vahvistaminen valtionavustusjärjestelmässä. Valtionavustusviranomaisen riittävän itsenäinen asema suhteessa ministeriön muuhun toimintaan ja päätöksentekoon, ja selkeäroolinen osallisuusrakenne sen rinnalla, tukevat autonomian toteutumista.

Lakiin perustuvassa osallisuusrakenteessa järjestöillä tulee olla niin pitkälle viety asema valtionavustusten suuntaamisessa ja valtionavustusviranomaisen toiminnan arvioinnissa kuin se lainsäädännön näkökulmasta on mahdollista. Esteellisyyden näkökulmaa ei tule ylikorostaa suhteessa järjestöjen autonomian turvaamisen tavoitteeseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että neuvottelukunta osallisuusrakenteena voi lausua oman kantansa valmistellusta avustusesityksestä mutta ei valmistella avustusehdotusta tai tehdä sitä koskevia päätöksiä. Myös eri sektoreiden yhteisen avustuskeskuksen perustamisedellytykset on syytä selvittää; avustuskeskus mahdollistaisi järjestöjen valtionavustusten valmistelun loitontamisen sektoriministeriöiden poliittisesta ohjauksesta.

STEA:n avustuskäytäntöihin olennaisesti kuuluva avustusten pilkkominen eri avustuskohteisiin ohjaa ja jäykistää avustusten käyttöä. Yleisavustuksen osuuden nostaminen ja avustusten vähäisempi kohdentaminen mahdollistavat toiminnan joustavan suuntaamisen toimintaympäristön muutosten tai kohderyhmän tarpeiden mukaan. Rahoituksen useampivuotisuus tukee järjestön autonomiaa toiminnan suuntaamisessa, kun avustukselle ei ole määritelty tiukkoja kohdennuksia.

Myös avustusten käytön valvontaa ja raportointia on tärkeää kehittää autonomiaa tukevaan suuntaan. Käytön valvonnassa ja arvioinnissa keskeistä on laillisuusvalvonta ja hyvän hallinnon toteutumisen seuranta sekä tuloksellisuuden osalta se, miten järjestö saavuttaa asettamiaan tavoitteita. Kehittämistyössä tärkeää on huolehtia, että raportoinnin työkaluilla tai mittareilla ei ole epätarkoituksenmukaista toimintaa ohjaavaa vaikutusta. Numeeristen mittareiden rinnalle on vahvistettava laadullista raportointia ja tuloksellisuusdialogia rahoittajan ja avustuksen saajan välillä.

Järjestöjen oman varainhankinnan mahdollistaminen ja tukeminen tukee järjestöjen autonomiaa suhteessa julkiseen rahoitukseen. Viranomaisen ei tule ohjata omilla toimillaan järjestöjen muiden tuottojen käyttöä, mikä tarkoittaa, että viranomainen ei pääsääntöisesti voi edellyttää, että järjestö käyttää varainhankintansa tuottoja sellaisten menojen kattamiseen, joihin järjestö saa valtionavustusta. Tästä syystä myös järjestöjä koskevat varallisuuskriteerit tulee asettaa riittävän väljiksi.

Autonomiakeskustelun vahvistamiseksi ja autonomian kannalta ongelmallisen kehityksen rajaamiseksi neuvottelukunta lisäksi ehdottaa, että valtionapuviranomaisille sekä kuntien ja hyvinvointialueiden virkamiehille järjestetään koulutusta, jossa yhtenä keskeisenä teemana järjestöjen autonomisen aseman turvaaminen ja vahvistaminen. Koulutukseen liitetään järjestödialogi, jossa viranomaiset ja järjestöt yhdessä pohtivat järjestöautonomian merkitystä ja keinoja sen vahvistamiseen.

Sektorilain valmistelusta

Avustusasioiden neuvottelukunta näkee, että sosiaali- ja terveysalan järjestöjen avustamista sääntelevä sektorilaki on tärkeä osa järjestöjen autonomisten toimintaedellytysten varmistamisesta. Osa sääntelystä on perusteltua edelleen tehdä asetustasolla, jotta myös määräysten tarkoituksenmukaiset muutokset ovat mahdollisia. Sektorilaki perusteluineen, asetukset ja valtionapuviranomaisen linjaukset (mm. avustusopas), muodostavat kokonaisuuden, jonka valmistelussa on tärkeää käydä vuoropuhelua neuvottelukunnan kanssa.

Neuvottelukunta näkee, että

- lain tulee koskea järjestöjen autonomista roolia tukevaa järjestöjen ja säätiöiden yleishyödyllisen toiminnan avustamista, ei esimerkiksi laajemmin sosiaali- ja terveystieteen valtionavustuksia. Järjestöillä tulee olla lakiin perustuva oikeus määrittellä toimintansa, taloutensa ja henkilöstönsä mahdollisimman laajasti itse.
- laissa tulee myös määrittellä avustusasioiden neuvottelukunnan asema osallisuusrakenteena siten, että neuvottelukunnan rooliin sisällytetään myös ne tehtävät, joita nykyinen avustus- ja arviointijärjestelmä hoitaa.
- lakiin tulee kirjata ainakin veteraanikuntoutukseen suunnattujen varojen palaaminen sote-järjestöjen rahoitukseen nykyisen arpajaislain mukaisesti sekä se, että sektorin valtionavustuksiin ei sisälly pakollista omarahoitusosuutta. Avustusvalmistelu tulee rahoittaa järjestöjen avustuksiin varattavan kehyksen ulkopuolelta.

Lisäksi neuvottelukunta pitää seuraavia linjauksia tärkeinä puitelaista ja sen perusteluista, asetuksista ja ministeriön linjauksista muodostuvassa kokonaisuudessa:

- Avustamisen painopistettä siirretään kohdennetuista avustuksista yleisavustuksiin. Muutokset avustuksen käytössä mahdollistetaan järjestön omaan harkintaan perustuen käyttötarkoituksen säilyessä ennallaan. Investointiavustusten mahdollisuus erityisryhmien tukiasuntojen hankintaan säilytetään.
- Avustuksen saajan autonomiaa vahvistetaan raportoinnissa ja arvioinnissa välttämällä toimintaa ohjaavaa epätarkoituksenmukaista mittaamista ja vahvistamalla tuloksellisuusdialogia avustuksen myöntäjän ja saajan välillä.
- Järjestöjen omaa varainhankintaa mahdollistetaan määrittelemällä, mitä varainhankintaan liittyviä kuluja voidaan hyväksyä avustuskelpoisiksi kuluiksi sekä linjaamalla, että järjestön varainhankinnan tuottoja ei vähennetä valtionavustuksista missään avustuslajissa. Järjestöjen toiminnan vakautta ja toimintaympäristön muutoksissa pärjäämistä tukeva vakavaraisuus mahdollistetaan asettamalla varallisuuskriteerit riittävän korkealle.
- Avustustoimintaa koskevassa sääntelyssä huomioidaan järjestöjen ja niiden kohderyhmien moninaisuus, mukaan lukien alueellinen tasapaino, eri kokoiset järjestöt ja kohderyhmät, saamelaiden kielelliset ja kulttuuriset tarpeet sekä mm. maahan muuttaneiden ja kieliryhmien tukeminen sekä kotoutumista tukevat toimet.

Helsingissä 25.3.2022

Sari Aalto-Matturi, puheenjohtaja

MIELI Suomen Mielenterveys ry

Jukka Tahvanainen, varapuheenjohtaja

Näkövammaisten liitto

neuvottelukunnan jäsenet ja varajäsenet