

Päivitetty 5.12.2019

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Hyvinvointi- ja palveluosasto, Yhteiset palvelut -yksikkö
Neuvotteleva virkamies Lassi Kauttonen

LUONNOS

Muistio

xx.xx.20xx

VALTIONEUVOSTON ASETUS VALTIONAVUSTUKSISTA YLEISHYÖDYLLISILLE YHTEISÖILLE JA SÄÄTIÖILLE TERVEYDEN JA SOSIAALISEN HYVINVOINNIN EDISTÄMISEEN ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

Yleisperustelut

Suomen kolme rahapeliyhteisöä Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto Oy yhdistettiin vuoden 2017 alusta lukien muuttamalla arpajaislakia (1047/2001). Samassa yhteydessä kumottiin laki raha-automaattivastuksista (1056/2001) ja siirryttiin soveltamaan näihin sosiaali- ja terveysalan järjestöille ja säätiöille myönnettäviin avustuksiin valtionavustuslakia (688/2001).

Valtionavustuslain 8 §:n (688/2001) nojalla voidaan valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

Arpajaislain 20 §:n 2 momentin (1047/2001, muut. 1286/2016) nojalla tuotosta jaettavien avustusten myöntämisestä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja avustusten takaisinperinnästä päättää sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii avustusten valmistelua, maksatusta, seuranta ja valvontaa varten Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus voi avustuksen saajan hakemuksesta erityisestä syystä tehdä avustuspäätökseen vähäisiä ja teknisluonteisia muutoksia, pidentää avustuksen käyttöaika sekä siirtää avustuksen toiselle yleishyödylliselle oikeuskelpoiselle yhteisölle tai säätiölle. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus voi päättää maksatuksen keskeytyksestä. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus vastaa sosiaali- ja terveysministeriön avustusten myöntämisestä ja takaisinperintää koskevien päätösten toimeenpanosta. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (1552/2016).

Lisäksi arpajaislain 17 b §:n 3 momentin (1047/2001, muut. 1286/2016) nojalla valtionavustuslain (688/2001) 6 §:n 1 momentin estämättä avustus saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta ja hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyden määrän. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin avustuksen määrästä.

Voimassa oleva asetus valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (1552/2016) on annettu valtionavustuslain 8 §:n (688/2001), arpajaislain 20 §:n 2 momentin (1047/2001, muut. 1286/2016) ja arpajaislain 17 b §:n 3 momentin (1047/2001, muut. 1286/2016) nojalla.

Voimassa olevaan asetukseen ehdotetaan muutosta yhteensä kuuteen pykälään. Keskeinen ehdotettu prosessimuutos on hakumenettelyn yksinkertaistaminen investointi- ja hankeavustuksissa. Nyt tehtävän muutoksen myötä sekä investointi- että hankeavustuksissa hakumenettely kevenee. Investointi- ja hankeavustus voidaan jatkossa myöntää ehdollisesti vuosittaisen hakemisen sijasta yhdellä päätöksellä useammalle vuodelle, kun kyse on samasta avustuskokonaisuudesta. Muutos yksinkertaistaa hakumenettelyä ja yhdenmukaistaa sosiaali- ja terveysministeriön eri rahoituskanavissa käytettyjen hankeavustusten menettelyjä. Hakumenettelyyn ehdotetut muutokset liittyvät toiminnasta

nousseeseen tarpeeseen myöntää investointi- ja hankeavustukset samalla kertaa ehdollisesti useammalle vuodelle.

Tähän saakka investointi- ja hankeavustuksissa on voitu vahvistaa ohjeellinen avustussuunnitelma tuleville vuosille, mutta avustukset on kuitenkin pitänyt tosiasiallisesti hakea vuosittain jokaiselle vuodelle erikseen. Nyt ehdotetun muutoksen myötä hakumenettely kevenee monivuotisten investointien ja hankkeiden osalta. Muutosta voi pitää toiminnallisesti perusteltuna, ja lisäksi se vastaa sitä, miten esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön myöntämissä hallituksen kärkihankkeissa aiemmin on jo toimittu. Kärkihankkeissa useampivuotiset hankkeet myönnettiin ehdollisena useammalle vuodelle ns. eduskuntaehdolla, eli sillä edellytyksellä, että myös tulevien vuosien valtion talousarviossa on varattu määräraha kyseisen hankkeen toteuttamiseen. Näin on toimittu myös eräiden muiden ministeriöiden myöntämissä valtionavustuksissa.

Veikkaus Oy:n rahapeliuotoista terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnettävät valtionavustukset yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille myönnetään valtion talousarvion momentilta 33.90.50. Momentille myönnettävä määräraha on siten sidoksissa Veikkaus Oy:n rahapeliuottoon, mutta muilta osin ei ole olemassa estettä sille, etteikö investointi- ja hankeavustuksissa avustusta voisi myöntää ehdollisena useammalle vuodelle yhdellä kertaa.

Toinen ehdotettu keskeinen muutos on tilintarkastajan raportin rajan nostaminen 100 000 eurosta 200 000 euroon. Tilintarkastajan raporttia ei enää jatkossa tarvitsisi toimittaa valtionapuviranomaiselle vuosiselvityksen yhteydessä, ellei avustusta ole käytetty vähintään 200 000 euroa avustuskohteisesti. Muutoksen myötä toimitettavien raporttien määrä vähenee selvästi nykytilanteeseen nähden.

Tilintarkastajan raportin toimittamisvelvoite aiheuttaa jonkin verran hallinnollista työtä ja kustannuksia avustuksensaajille. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus on arvioinut, että rajan nostaminen 200 000 euroon on mahdollista ilman, että se olennaisesti vaikuttaa avustusten käytön valvontaan.

Tilintarkastajan raportti täydentää omalta osaltaan lakisäätteistä tilintarkastusta, mistä on säädetty tilintarkastuslaissa (1141/2015). Tilintarkastajan raportissa toiminnan tarkastelu ulottuu kuitenkin huomattavasti yksityiskohtaisemmalle tasolle kuin varsinaisessa tilintarkastuksessa, joten se on tärkeä työkalu avustusten käytön valvonnassa. Toisaalta raportin laatimisesta aiheutuu järjestöille jonkin verran hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, minkä vuoksi keskusteluun noussut uudelleenarvointi tarkoituksenmukaisesta rajasta. Tilintarkastajan raportin rajaa on nostettu kerran aikaisemmin 50 000 eurosta 100 000 euroon vuonna 2017.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen toimittamien tietojen mukaan tilintarkastajan raportti kattaa tällä hetkellä nykyisellä 100 000 euron rajalla avustuskohteista noin 65 % ja euromääräisesti noin 90 %. Uudella, nyt ehdotetulla 200 000 euron tilintarkastajan raportin rajalla kohdekohtainen peitto laskisi noin 25 %:iin, mutta olisi euromääräisesti tarkasteltuna edelleen noin 55 %.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen arvion mukaan yli 50 %:n euromääräistä peittoa voidaan edelleen pitää avustusten käytön valvonnan kannalta riittävän kattavana otoksena kaikista avustuksista raporttien toimittamisvelvollisuuden rajautuen aiempaa enemmän erityisesti suuriin toimijoihin, joissa toiminnan volyymin ja monimutkaisempien organisaatio- ja rahoitusrakenteiden vuoksi riskit avustusten väärinkäytöksille ovat kokemusperusteisesti todennäköisempiä. Voidaan

arvioida, että ehdotetun muutoksen myötä järjestöjen hallinnollinen taakka kevenee jonkin verran ja että avustusvaroja kohdentuu hieman aiempaa enemmän itse toimintaan.

Näiden kahden olennaisen muutoksen lisäksi asetukseen ehdotetaan tehtäväksi luonteeltaan teknis-luonteisia ja avustusmenettelyä selkeyttäviä muutoksia.

Asian valmistelu

Asetusmuutos on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä ja yhteistyössä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) kanssa.

Asetusluonnos oli lausuntokierroksella 13.12.2019 –24.1.2020.

Vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Avustuksen saajien näkökulmasta muutokset nykytilanteeseen verrattuna ovat verrattain vähäisiä. Muutoksen myötä avustuksen saajien hallinnollinen taakka kevenee jonkin verran hankeavustusten hakumenettelyn yksinkertaistamisen ja tilintarkastajan raportin rajan nostamisen myötä.

Voimaantulo

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.4.2020 alkaen.

Laintarkastus

Asetusluonnos on ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

Yksityiskohtaiset perustelut

4 §

Avustuksen myöntämisen erityiset edellytykset

Avustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä säädetään valtionavustuslain 7 §:ssä.

Erityiset edellytykset liittyvät avustuksen hakijan omiin varoihin, hakijan määräysvallassa olevien taikka hakijaan taloudellisesti tai toiminnallisesti kiinteässä yhteydessä olevien yhteisöjen tai säätiöiden käytettävissä oleviin varoihin ja avustettavasta toiminnasta saataviin tuottoihin. Lisäksi huomioidaan avustuksen hakijan muun kuin avustettavan toiminnan laatu ja tuloksellisuus. Investointi- tai hankeavustusta haettaessa on lisäksi esitettävä riittävä selvitys hankkeen toiminnallisesta tai teknisestä suunnitelmasta sekä avustuksen saajan edellytyksistä rahoittaa hankkeen omarahoitusosuus ja käyttökulut.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus on vuosittain ilmoittanut avustushakijoille avustustoimintaa koskevassa hakuoppaassa, että toiminnan on tuettava yhdistyksen hyväksymien avustulinjausten tavoitteita.

Asetukseen 4 §:n 1 mom. 4. kohtaan ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos. Avustustoiminnan linjausten mukaisten tavoitealueiden sijasta käytetään jatkossa muotoilua ”avustustoiminnalle määritellyt avustuskokonaisuudet”, sillä avustustoiminnan mukaisia tavoitealueita ei enää avustusstrategiassa muutoksen myötä ole. Jatkossa kyse on Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen valmistelemista avustustoiminnalle määritellyistä avustuskokonaisuuksista, mitkä sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy.

6 §

Valtionavustuksen hakeminen

Asetuksen 6 §:n 1 momentissa on säädetty vuosittaisesta hakumenettelystä. Säännökseen ehdotetaan teknistä muutosta, eli hakuun liittyvän ”vuosittain” sanan poistamista. Avustusten hakuajat olisivat samat kuin tällä hetkellä. Uuteen avustuskohteeseen haetaan avustusta avustuksen myöntämistä vuotta edeltävän vuoden toukokuun loppuun mennessä, jatkohakemuksiin avustuksen myöntämistä vuotta edeltävän vuoden syyskuun loppuun mennessä.

Asetuksen 6 §:n 2 ja 3 mom. ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia. Haettaessa avustuksia 1 momentissa tarkoitetun vuosittaisen avustustenjaon lisäksi erityisiin tarkoituksiin on avustusta haettava sosiaali- ja terveysministeriön ilmoittamaan päivään mennessä. Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen määräaikojen jälkeen saapunut hakemus voidaan ottaa käsiteltäväksi vain erityisen painavasta syystä.

Asetuksen 6 §:n 4 mom. ehdotetaan uutta momenttia. Investointi- tai hankeavustuksissa useammalle vuodelle jaksotettava avustus voidaan hakea kerralla noudattaen 1 momentissa tarkoitettuja määräaikoja.

7 §

Avustuspäätös

Asetuksen 7 §:n 1 mom. ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia. Päätöksestä, jolla avustus myönnetään, tulee sen lisäksi, mitä valtionavustuslain 11 §:ssä säädetään, tarvittaessa käydä ilmi suunnitelma avustuksista seuraaville vuosille (avustussuunnitelma). Avustussuunnitelma on tehty yleensä enintään kahdelle vuodelle. Suunnitelma ei ole sitova.

Asetuksen 7 §:n 2 mom. ehdotetaan uutta momenttia. Yhdellä hakumenettelyllä useammalle vuodelle myönnettävissä investointi- tai hankeavustuksissa voidaan tehdä tulevien vuosien osalta ehdollinen päätös edellyttäen, että valtion talousarvion momentille 33.90.50 myönnetään tarvittavat määrät kyseiselle avustusvuodelle.

Tarkoituksena on, että tämä säännös mahdollistaa investointi- ja hankeavustuksissa myös ehdolliset päätökset kohdistuen tuleviin vuosiin. Kuitenkin ehdollisesta avustuspäätöksestä on mahdollista poiketa valtionapuviranomaisen tekemällä päätöksellä, mikäli esimerkiksi valtion talousarviossa vahvistetun avustusmomentin määrärahat ovat kokonaisuudessaan aiemmin arvioitua pienemmät, avustetun toiminnan jatkuvuus on vaarantunut tai jos ilmenee väärinkäytöksiä.

9 §

Avustuksen käyttö

Asetuksen 9 §:n 1 mom. ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan investointi- ja hankeavustuksiin ehdotettua muutosta useampivuotisten avustusten myöntämisestä. Ehdotettua muutosta voi pitää teknisluonteisena. Jos avustus on myönnetty kiinteän omaisuuden, rakennuksen ja rakennuksessa olevan huoneiston hankintaan, rakentamiseen tai perusparannukseen, omaisuutta ei saa käyttää pysyvästi muussa kuin avustuspäätöksessä määrättyssä tarkoituksessa 20 vuotena avustuksen avustuspäätöksessä määritellystä käyttövuodesta eikä omaisuuden omistus- tai hallintaoikeutta saa luovuttaa tänä aikana toiselle.

Nykyinen 20 vuoden määräaika investointiavustuksissa ehdotetaan säilytettäväksi pykälän 1 momentissa, kun avustus on myönnetty kiinteän omaisuuden, rakennuksen tai rakennuksessa olevan huoneiston hankintaan tai perusparannukseen. Muissa investointiavustuksissa määräaika olisi valtionavustuslain mukainen 10 vuotta tai se voisi olla myös tätä lyhyempi valtionavustuspäätöksessä määritelty aika, esimerkiksi kolmesta viiteen vuotta kaluste- tai IT-hankinnoissa.

Asetuksen 9 §:n 2 mom. ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia. Investointiavustuksen saaja voi 1 momentista poiketen antaa avustetuissa tiloissa harjoitettavan toiminnan tai osan toiminnasta jonkun muun järjestettäväksi tai vuokrata tilat. Toiminnan tulee olla avustuksen käyttötarkoituksen mukaista.

15 §

Avustusten käyttöaika

Asetuksen 15 §:n 1 ja 2 mom. ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia. Kunkin vuoden hyväksyttävänä kustannuksina otetaan huomioon ne kulut, jotka kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan on merkittävä kyseiseltä tilikaudelta laadittavaan tilinpäätökseen. Yleisavustusta saadaan käyttää avustuksen myöntämivuoden ja sitä seuraavan kalenterivuoden aikana syntyviin kuluihin tai menoihin, jollei avustuspäätöksestä ilmene, että avustusta saadaan käyttää myös avustuksen myöntämivuotta aikaisemmin syntyneisiin kuluihin tai menoihin taikka alijäämiin.

Asetuksen 15 §:n 3 mom. ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan investointi- ja hankeavustuksiin ehdotettua muutosta useampivuotisten avustusten myöntämisestä. Investointi- ja hankeavustusta saadaan käyttää avustuspäätöksessä ilmoitetun avustuksen käyttövuoden ja sitä seuraavan kalenterivuoden aikana syntyviin kuluihin ja menoihin. Ennen avustuksen myöntämivuotta syntyneisiin kuluihin tai menoihin avustusta saadaan käyttää, jos kulut tai menot ovat aiheutuneet avustuspäätöksessä tarkoitetusta hankkeesta.

Asetuksen 15 §:n 4 mom. ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia. Pääsäännön mukaan avustusten käyttöaika on myöntämivuosi ja sitä seuraava vuosi.

Asetuksen 15 §:n 5 mom. ehdotetaan uutta momenttia. Oikeus saada maksatus myönnetystä avustuksesta raukeaa, jos avustuksen saaja ei ole esittänyt avustuksen maksamista varten tarvittavaa hyväksyttävää selvitystä avustuksen käyttövuotta seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä, 4 momentin erityisen määräajan kuluessa tai avustuksen saajan hakemuksen johdosta pidennetyn käyttöajan kuluessa.

Uusi 5 momentti vastaa suurelta osin jo kumotun, mutta edelleen ennen vuotta 2017 myönnettyihin avustuksiin sovellettavan raha-automaattivastuksista annetun lain (1056/2001) 34 §:n 1. momenttia huomioiden kuitenkin nyt ehdotettu muutos investointi- ja hankeavustusten hakumenettelyyn.

*17 §**Selvitys avustuksen käytöstä*

Asetuksen 17 §:n 1 mom. ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia. Avustuksen saajan on avustuksen käyttövuotta seuraavan toukokuun loppuun mennessä tehtävä kultakin kalenterivuodelta selvitys avustuksen käytöstä. Selvitykseen on liitettävä tilinpäätös, toimintakertomus tai kertomus toiminnasta, tilintarkastuskertomus tai toiminnantarkastuskertomus, tuloksellisuutta koskevat selvitykset sekä muut avustuksen käytön ja vaikutusten selvittämisen kannalta tarpeelliset selvitykset.

Tarkoituksena on, että vuosiselvityksen yhteydessä tehtävä tuloksellisuusselvitys olisi lähtökohtaisesti aiempaa kevyemmin toteuttava, sillä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen tavoitteena on siirtyä kohti avustusten käytön ja tuloksellisuuden jatkuvaa raportointia.

Asetuksen 17 §:n 2 mom. ehdotetaan muutettavaksi siten, että avustuksen saajan on liitettävä selvitykseensä konsernitilinpäätös, mikäli lailla on säädetty velvollisuudesta sen laatimiseksi. Kyseessä on tekninen muutos. Tähän asti säännöksessä on ollut nimenomainen viittaus kirjanpitolakiin, mutta myös muissa säädöksissä on viittauksia konsernitilinpäätökseen.

Asetuksen 17 §:n 3 mom. ehdotetaan tehtäväksi muutos tilintarkastajan raportin rajan nostamisesta 100 000 eurosta 200 000 euroon. Jos avustuksia on käytetty yksittäiseen avustuskohteeseen tilikauden aikana vähintään 200 000 euroa, on avustuksen saajan lisäksi toimitettava tilintarkastajan raportti avustusten käytöstä tilikauden aikana, ellei avustuspäätöksestä muuta johdu.

Asetuksen 17 §:n 4 mom. on ehdotettu muutettavaksi siten, että investoinnit mainitaan nimenomaisesti tilintarkastajan raportissa selvitettävänä asiana. Tilintarkastajan raportilta edellytetty sisältö ehdotetaan pidettävänä sinällään samana, mutta nyt ehdotettu muutos investointien nimenomaisesta mainitsemisesta selkeyttää omalta osaltaan tilannetta investointiavustusten osalta. Ehdotettua muutosta voi pitää tältä osin teknisluonteisena.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Tarkoituksena on, että ehdotetut muutokset tulisivat voimaan 1.4.2020 alkaen, eli ennen vuodelle 2021 haettavien avustusten haun avautumista keväällä.

Siirtymäsäännösten osana tarkoituksena on, että ennen tämän asetuksen voimaantuloa myönnetyn avustuksen käytössä ja käytön valvonnassa, palauttamisessa ja takaisinperinnässä sekä sitä koskevassa muutoksenhaussa noudatetaan avustuksen myöntämisaikana voimassa olleita säännöksiä ja avustuspäätöksessä asetettuja ehtoja.

Kuitenkin nyt ehdotettu tilintarkastajan raportin rajan nostaminen 200 000 euroon tulisi voimaan heti myös vanhoissa avustuksissa, jolloin vuosiselvitysten laatimisessa voitaisiin soveltaa korkeampaa, avustustensaajien näkökulmasta raportointivelvoitetta keventävää rajaa jo keväällä 2020 selvitettävissä avustuksissa.