

Järjestöjen
varainhankinnan
avustaminen ja tukeminen
valtionavustustoiminnassa
Raporttiluonnos

Sisältö

1	Johdanto	4
1.1	Harkinnanvaraiset valtionavustukset.....	4
1.2	Järjestöille myönnettäviä valtionavustuksia.....	5
1.3	Selvityksen tarve ja tarkoitus.....	6
1.4	Valmistelun eteneminen.....	8
1.5	Raportin rakenne.....	10
2	Järjestöjen varainhankinta ja autonomia	12
2.1	Järjestöjen varainhankinta.....	12
2.2	Järjestöjen autonomia	15
3	Varainhankinta kirjanpidossa.....	18
3.1	Kirjanpitolautakunnan lausunto ja tuloslaskelman kaava	18
3.2	Valtionavustuksella rahoitettavaa toimintaa kuvaavia käsitteitä.....	21
4	Valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä ja niitä koskevaa sääntelyä	24
4.1	Valtionavustuksen käyttötarkoitus ja käyttöön hyväksyttävät kustannukset.....	24
4.2	Vaatimus omavastuuosuudesta	26
4.3	Tulojen huomioon ottaminen.....	28
4.4	Järjestön rahoitusasema ja valtionavustuksen tarpeellisuuden harkinta.....	29
5	Vaikutusten arviointi valtionavustustoiminnan perusteella.....	32
5.1	Valtionavustusten käytön tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuus.....	32
5.2	Valtionavustusten käyttö ja kohdentuminen	33
5.3	Valtionavustusten käytön valvonta ja raportointi	35
6	Valtionavustustoiminnan keinoja vahvistaa kansalaisyhteiskunnan resursseja	37
6.1	Varsinainen toiminta.....	37
6.1.1	Valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät kustannukset.....	37
6.1.2	Vaatimus omavastuuosuudesta	38
6.1.3	Varsinaisen toiminnan bruttokustannukset.....	39

6.1.4	Varallisuus arviointiperusteena ja -kriteerinä.....	40
6.2	Varainhankinta	41
6.2.1	Varainhankinnan tappiotakuu	42
6.2.2	Varainhankinnan enimmäismäärän avustaminen.....	43
6.2.3	Hankeavustus varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen	44
6.3	Vapaaehtoistoiminta.....	46
6.3.1	Vapaaehtoistoiminnan huomioon ottaminen	46
7	Päätelmät	49
7.1	Yhteenveto	49
7.2	Suosituksset.....	51
	Liite 1 Järjestöjen autonomia valtionavustustoiminnassa	52
	Liite 2 Valtionavustuksen käyttöön ei-hyväksyttäviä kustannuksia	56
	Lähteet.....	59

1 Johdanto

Tässä luvussa luonnehditaan lyhyesti järjestöille myönnettäviä valtionavustuksia. Lisäksi luvussa esitellään selvityksen tarvetta ja tarkoitusta sekä tiivistetään valmistelun etenemistä.

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.

Valtionavustusten tarkoituksena on saavuttaa yhteiskunnallisia päämääriä ja edistää niihin liittyviä tavoitteita. 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.²

¹ Valtionavustuslaki 688/2001

² Hallintolaki 434/2003

Valtionavustus voidaan myöntää valtionavustuslain (2 luku, 5 §) mukaisesti 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-, käynnistämisen-, 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.³ Kansalaisyhteiskunta on järjestäytynyt järjestöihin, joiden määrä on säilynyt viime vuosikymmeninä vakaana.^{4 5} Kansalaistoiminta ja sen ympäristö kuitenkin muuttuvat. Järjestöt vaikuttavat esimerkiksi eriytyvän, koska osa niistä ammattimaistuu ja keskittyy.⁶

Valtio avustaa ja tukee järjestöjen toimintaa merkittävästi julkisella rahoituksella.^{7 8} Järjestöille myönnetään arvion mukaan noin 800 miljoonaa euroa valtionavustuksina joka vuosi.⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi, että maa- ja metsätalousministeriö, ope-

³ Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia

⁴ Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla

⁵ Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta kaikille

⁶ Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta kaikille

⁷ Civic Space Scan of Finland

⁸ Kultaiset kahleet

⁹ Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali

tus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö myöntävät valtionavustuksia varsin vakiintuneelle järjestöjen joukolle.¹⁰ Järjestöille myönnetään valtionavustuksia myös muilta hallinnonaloilta.¹¹

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.^{12 13 14}

Järjestöille myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät käytännöt eroavat toisistaan, mikä ilmenee viimeaikaisista julkaisuista. Eroja on esimerkiksi valtionavustusten hakuilmoituksissa, valtionavustuspäätöksissä, vakioehdoissa sekä arviointiperusteissa ja -kriteereissä. Valtionavustusten muodostaman kokonaisuuden arvioidaan olevan joissakin tapauksissa hajanainen. Valtionapuviranomaisia suositellaan kehittämään ja yhdenmukaistamaan käytäntöjä sekä lisäämään valtionavustusten hallinnonin vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja läpinäkyvyyttä.^{15 16}

1.3 Selvityksen tarve ja tarkoitus

Järjestöjen julkisen rahoituksen tulevaisuus herättää huolta. Epävarmuutta aiheuttavat monet samanaikaiset muutokset ja niiden mahdolliset vaikutukset järjestöjen autonomiaan ja toimintaedellytyksiin.^{17 18} Esimerkiksi rahapelitoiminnan tuotolla rahoitettavien toimintojen rahoitusmallia uudistetaan ja hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa.^{19 20} Valtionavustustoiminta edistää määrätietoista ja punnitsevaa taloudenpitoa,

¹⁰ Rahapelitoiminnan tuotoista myönnetty avustukset

¹¹ Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla

¹² Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa

¹³ Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022

¹⁴ Järjestöbarometri 2022

¹⁵ Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt

¹⁶ Rahapelitoiminnan tuotoista myönnetty avustukset

¹⁷ A thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU

¹⁸ Civic Space Scan of Finland

¹⁹ Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa

²⁰ Sote-uudistus

kun julkisen talouden kestävyttä on tarpeen vahvistaa.²¹ ²² Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen nähdään yhtenä keinona turvata järjestöjen autonomiaa ja varmistaa niiden toimintaedellytyksiä.²³

Tässä raportissa tarkastellaan, voitaisiinko järjestöjen varainhankintaa avustaa ja tukea valtionavustustoiminnassa. Tarkoituksena on selvittää, voisiko järjestö hakea ja saada (lisää) valtionavustusta, jota se voisi käyttää varainhankintaan ja siten varsinaisen toimintansa rahoittamiseen. Lisäksi selvitetään muita keinoja, joilla valtionapuviranomaiset voisivat vahvistaa järjestöjen vakavaraisuutta eli rahoitusrakenteen kestävyttä 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.²⁴ Edellä viitattua rahoitusmallia koskevassa yhteisymmärrysmuistiossa täydennetään, että varainhankintamallien kehittämisestä kootaan kehittämisehdotukset valtionavustustoimintaa kehittävässä [ja digitalisoivassa] hankkeessa.²⁵

Valtiovarainministeriö julkaisi valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa (myöhemmin valtionavustushankkeessa) toimineen järjestöjaoston raportin keväällä 2021.²⁶ 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, että maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön erilaisia omarahoituskäytäntöjä [omavastuusuuskäytäntöjä] selvitettäisiin lisää ehdotuksen toteuttamiseksi.²⁷ Käsillä oleva raportti syventää ehdotusta ja päivittää sitä sekä tuottaa uutta tietoa valtionavustuslain muutostarpeiden tunnistamista varten.

²¹ Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022

²² Uudistuva ja kestävä Suomi

²³ Civic Space Scan of Finland

²⁴ Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta

²⁵ Yhteisymmärrysmuistio

²⁶ Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt

²⁷ 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 ja digitaaliset palvelut yhdenmukaistavat valtionavustuksiin liittyviä 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.
4. Tietosisältöjä on myös perusteltua yhdenmukaistaa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Käytäntöjen kehittämisessä ja yhdenmukaistamisessa otetaan huomioon valtionavustusten hakijoita koskevia erityispiirteitä ja -kysymyksiä, joita valtionavustushankkeessa toimivat jaostot selvittävät erikseen. Selvityksiä ja niistä kirjoitettuja raportteja hyödynnetään myös digitaalisten palveluiden toiminnallisessa määrittelyssä.

1.4 Valmistelun eteneminen

Selvityksen tekemisestä ja raportin laatimisesta vastasi valtionavustushankkeessa toimiva järjestötyöryhmä, joka jatkoi edellä mainitun järjestöjaoston aloittamaa valmistelua.²⁸ Järjestötyöryhmä kävi läpi aiemmin julkaistuja selvityksiä kartoittaessaan järjestöjen varainhankinnan tilaa ja tulevaisuutta sekä järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä. Selvitys perustuu järjestötyöryhmän analyysiin ja tiedonhankintaan.

²⁸ Järjestöjen valtionavustustoimintaa kehittävä työryhmä

Järjestötyöryhmä rajasi selvityksen laajuutta kartoituksensa avulla. Rajausta perustuu myös valtionavustushankkeen tavoitteisiin ja tehtäviin. Siksi tässä selvityksessä ei tarkastella valtionavustustoiminnan ulkopuolisia keinoja avustaa ja tukea järjestöjen varainhankinnan kehittämistä.

Selvityksessä vastataan seuraaviin kysymyksiin:

1. Voitaisiko 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?

Selvitysluonnos julkaistiin lausuntopalvelussa 3. tammikuuta 2023. Siitä oli mahdollista antaa lausuntopalautetta 7. helmikuuta 2023 asti, jolloin lausuntoaika oli viisi viikkoa. Lausunnoissa korostettiin xx ja lausunnot otettiin selvityksessä ja raportin viimeisteilyssä huomioon xx tavalla.

Järjestötyöryhmä luovutti selvityksen valtiosihteeri Henrik Haapajärvelle, joka vastasi rahapeli-toiminnan tuotolla rahoitettavien toimintojen rahoitusmallin valmistelusta ja johti työryhmää, joka antoi valtionavustushankkeelle tehtävän laatia toimenpiteitä järjestöjen varainhankinnan kehittämiseksi.²⁹ Valtionavustushankkeen ohjausryhmä sai selvityksen tiedoksi xx. 2023, jonka jälkeen se julkaistiin xx.

Järjestötyöryhmän kokoonpano

Järjestötyöryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson oikeusministeriöstä ja varapuheenjohtajana hankejohtaja Tuula Lybeck valtiovarainministeriöstä. Järjestötyöryhmän 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

²⁹ Yhteisymmärrysmuistio

Taipale opetus- ja kulttuuriministeriöstä, erityisasiantuntija Tuija Laukkanen maa- ja metsätalousministeriöstä ja erityisasiantuntija Sara Vanttinen liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Järjestötyöryhmän pysyviksi jäseniksi kutsuttiin erityisasiantuntija Marita Virtanen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Maria Wakeham-Hartonen oikeusministeriöstä ja hankepääällikkö Sini Lahdenperä oikeusministeriöstä. Muuna asiantuntijana järjestötyöryhmässä toimi erityisasiantuntija Leena Rantala valtiovarainministeriöstä. Erityisasiantuntija Mikko Lehtonen valtiovarainministeriöstä toimi järjestötyöryhmän sihteerinä.

Järjestötyöryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin järjestöjen edustajat 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 nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry:stä, jalostusjohtaja Minna Mäenpää Suomen Hippos ry:stä, Controller Perttu Pajukoski Suomen Olympiakomitea ry:stä, sihteeri Elina Pajula maakuntien verkostojärjestöjen neuvottelukunnasta, 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 järjestötyöryhmässä 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 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 mukaisesti.

Raportin neljännessä luvussa kuvataan selvityksen kannalta keskeisiä valtionavustuslain säädöksiä ja järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä. Järjestöjen varainhankinnan avustamista ja tukemista tarkastellaan valtionavustustoiminnan

näkökulmasta luvussa viisi. Kuudennessa luvussa käsitellään konkreettisia keinoja ja arvioidaan niiden vaikutuksia. Päätelmät muodostavat raportin päättävän seitsemännen luvun.

Raportin ensimmäisenä liitteenä on järjestöryhmän 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

Arvion mukaan järjestöt keräävät vuosittain noin 500 miljoonaa euroa varainhankinnan keinoin, kuten kerta- ja kuukausilahjoituksina sekä kampanjoiden avulla. Näiden varojen määrä on kasvanut viime vuosina. Järjestöjen varainhankinnan keinoja ovat myös esimerkiksi jäsenmaksut sekä palvelu- ja tuotemyynti.³⁰

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.³¹

Taloustutkimus selvitti suomalaisten suosituimpia lahjoituskohteita, ja tuloksista voidaan päätellä, että tunnettuus, tukijoiden määrä ja tuen jatkuvuus kasautuvat.³² 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 sai-

³⁰ Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

³¹ Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

³² Suosituimmat hyväntekeväisyyskohteet ja -järjestöt

rauksien parantamiseen ja hoitomenetelmien kehittämiseen sekä lasten ja nuorten hyväksi tehtävään työhön.³³ Seuraavassa on muutama muu esimerkki valtakunnallisten järjestöjen tekemästä varainhankinnasta.

- Kummitoiminta³⁴
- Lahjoita lapselle harrastus³⁵
- Nenäpäivä³⁶
- Partiolaisten adventtikalenteri³⁷
- Sydänliiton Sydän-arpajaiset³⁸

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. Yksityishenkilöitä ja yrityksiä pitäisi rohkaista lahjoittamaan.³⁹ Vastuullinen lahjoittaminen ry toteaa selvityksessään, että lahjoituskulttuurista ja motivaatiota lahjoittaa voitaisiin edistää viestinnällä, vastinrahoituksella ja laajentamalla yritysten mahdollisuutta tehdä verotuksessa vähennyskelpoisia lahjoituksia järjestöille.⁴⁰

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 rahoitusta. 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 valtionavus-

³³ Suosituimmat hyväntekeväisyyskohteet ja -järjestöt

³⁴ Plan-kummina muutat maailmaa

³⁵ SOS-Lapsikylä

³⁶ Nenäpäivä

³⁷ Partiolaisten adventtikalenteri

³⁸ Sydänliiton Sydän-arpajaiset

³⁹ Kultaiset kahleet

⁴⁰ Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

tuksen valtionavustuslain (5 luku, 20–24 §) mukaiseen palauttamiseen tai takaisinperintään. Hallinnollisen taakan ja työmäärän keventäminen nähdään merkittävänä asiana valtionavustustoiminnassa.⁴¹

Järjestöt ovat yleishyödyllisiä ja voittoa tavoittelemattomia. Se ei tarkoita sitä, että järjestön toiminta ei saisi tuottaa voittoa.^{42 43} Järjestön varainhankinnan on tuotettava varoja ollakseen kannattavaa. Järjestöillä on kuitenkin erilaiset lähtökohdat suunnitella varainhankintaa tai tehdä sitä tuloksellisesti. Kuten edellä todetaan, järjestön toiminta ja sen tarkoitus tai tunnettuus voivat vaikuttaa yksityishenkilöiden ja yhteisöjen haluun lahjoittaa aikaa tai rahaa.⁴⁴ Järjestöt tekevät varainhankintaa esimerkiksi kehitysyhteistyötä varten, jolloin niiden toimintaympäristö on kansainvälinen.^{45 46}

Järjestön varainhankintavaikkeudet voivat liittyä resurssien ja voimavarojen lisäksi myös järjestön talouden ja toiminnan johtamiseen tai varainhankinnan kypsytyteen; varainhankinnan käynnistäminen vaatii erilaisia resursseja kuin sen kehittäminen.⁴⁷ Suomessa toimii esimerkiksi järjestöjä, jotka keräävät varoja ammattimaisella varainhankinnalla, kuten kasvokkain markkinoinnilla eli feissauksella.⁴⁸

Luvanvaraiset rahankeräykset ovat yksi esimerkki kansalaisyhteiskunnan resurssien vahvistamisesta ja järjestöjen toimintamahdollisuuksien lisäämisestä.⁴⁹ Järjestöllä on oltava Poliisihallituksen myöntämä rahankeräyslupa, kun se vetoaa yleisöön kerätäkseen vastikkeettomia rahalahjoituksia. Kaikki uuden rahankeräyslain mukaiset luvat ovat voimassa toistaiseksi. Kun järjestö hakee rahankeräyslupaa, sen on määriteltävä varojen käyttötarkoitus mahdollisimman tarkasti ja käytännöllisesti.⁵⁰ Poliisihallitus julkaisee tiedot voimassa olevista rahankeräysluvista.⁵¹

⁴¹ Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

⁴² Milloin yhdistys tai säätiö on yleishyödyllinen?

⁴³ Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille

⁴⁴ Suosituimmat hyväntekeväisyyskohteet ja -järjestöt

⁴⁵ Kansalaisyhteiskunta edistää ihmisoikeuksia ja kestävästä kehityksestä

⁴⁶ Kenen ääni kuuluu?

⁴⁷ Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

⁴⁸ Hae feissariksi tai tiiminvetäjäksi

⁴⁹ Rahankeräykset

⁵⁰ Usein kysytyt kysymykset rahankeräyksistä ja rahankeräysluvista

⁵¹ Tutustu listaan voimassa olevista rahankeräysluvista

Rahankeräyksiä säännellään siis rahankeräyslailla (863/2019), mikä vaatii ymmärrystä lainsäädännön sisällöstä, jotta toiminta on laillista ja luotettavaa ja hyvän hallinnon mukaista.⁵² Sääntely koskee myös esimerkiksi henkilötietojen käsittelyä, minkä takia järjestö voi kokea varainhankinnan käynnistämisen liian vaativaksi ja vaikeaksi.⁵³ Pienkeräykset ovat olleet yksi tapa ottaa huomioon erilaisten järjestöjen tarpeet.⁵⁴

2.2 Järjestöjen autonomia

Järjestöt asettavat omat tavoitteensa, toimivat tarkoituksensa mukaisesti ja kantavat vastuun tekemistään päätöksistä. Tätä sisäistä itsemääräämisoikeutta kutsutaan yhdistymisvapauteen kuuluvaksi yhdistysautonomiaksi.⁵⁵ 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.⁵⁶ ⁵⁷ 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.⁵⁸

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 valtionavustus päätöksen ja sen ehtojen mukaisesti.⁵⁹

⁵² Rahankeräyslaki 863/2019

⁵³ Tietosuojalaki 1050/2018

⁵⁴ Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

⁵⁵ Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä

⁵⁶ Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

⁵⁷ Valtionavustuksen vakioehdot

⁵⁸ Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

⁵⁹ Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

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.⁶⁰ Valtionavustuspäätöksessä voi olla valtionavustuslain (3 luku, 11 §) mukaan vain valtionavustuksen myöntämisen yleisten edellytysten toteutumisen varmistamisen kannalta välttämättömiä valtionavustuksen käyttöä koskevia ehtoja ja rajoituksia.⁶¹

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.⁶²

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 lohkolla, joka sisältyy tulosperusteisuuteen, sillä on tähän täysi oikeus. Tällainen valinta vaikuttaa kuitenkin valtionavustuksen määrään.*⁶³

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.⁶⁴ Valtionavustuksen käytön selvittäminen ja ra-

⁶⁰ Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

⁶¹ Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

⁶² Järjestöbarometri 2022

⁶³ Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

⁶⁴ Valtionavustuslaki 688/2001

portointi eivät loukkaa järjestön itsemääräämisoikeutta. Liikuntajärjestöjen valtionavustuksia selvittänyt Halila kuitenkin muistuttaa, että erikseen voi olla syytä arvioida, mikä on tarkoituksenmukainen tapa valvoa valtionavustusten käyttöä.⁶⁵

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. Järjestöjen varainhankinta on yksi keino turvata järjestöjen autonomiaa ja varmistaa niiden toimintaedellytyksiä.⁶⁶

⁶⁵ Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

⁶⁶ Civic Space Scan of Finland

3 Varainhankinta kirjanpidossa

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

3.1 Kirjanpitolautakunnan lausunto ja tuloslaskelman kaava

Varainhankinnan käsitettä ei ole määritelty kirjanpitolaissa (1336/1997) eikä kirjanpitoasetuksessa (1339/1997), mutta vakiintuneen käytännön mukaan varainhankinnalla tarkoitetaan varojen keräämistä järjestön varsinaista toimintaa varten.^{67 68 69} 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 seuraavan kaltaiset asiat.

- 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);

⁶⁷ Kirjanpilaki 1336/1997

⁶⁸ Kirjanpitoasetus 1339/1997

⁶⁹ Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

- Osallistumis- ja tapahtumamaksut.⁷⁰

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.⁷¹

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.⁷²

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.⁷³ Selvyyden vuoksi todetaan, että järjestöjä on kohdeltava tasapuolisesti huolimatta siitä, miten ne esittävät asiansa kirjanpidossa.

⁷⁰ Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

⁷¹ Luonnos valtionavustustoiminnan sanaston laajentamiseksi

⁷² Kirjanpitolautakunnan lausunto

⁷³ Kirjanpitolautakunnan lausunto

AATTEELLISEN YHTEISÖN JA SÄÄTIÖN TULOSLASKELMAN KAAVA⁷⁴

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. Tilinpäätössiirrot
 - a) Poistoeron muutos
 - b) Verotusperusteisten varausten muutos
 - c) Konserniavustus
13. Tilikauden ylijäämä (alijäämä)

⁷⁴ 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 perusteella. Käsitteitä voidaan määritellä muissa yhteyksissä eri tavalla.⁷⁵

Tulo

Tulo on rahamäärä, joka on saatu välitöntä luovutettua vastiketta vastaan. Tuloa voi kertyä välittömästi kyseisessä toiminnassa tai hankkeessa esimerkiksi myynnistä, vuokrauksesta tai käyttökorvauksista. Tietylle tilikaudelle kuuluvat tulot kirjataan tuloslaskelmaan tuottoina. 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 palkkameno ja matkustusmenot. Esimerkiksi 5 000 euroa maksavan laitteen hankinnasta kirjaukseen 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 pois-

⁷⁵ Valtionavustustoiminnan sanaston luonnos

tettavaksi kirjanpidossa poistosuunnitelman mukaisesti tasapoistoin viidessä vuodessa. Laitteen tilikaudelle jaksotettu kulu on 1 000 euroa, joka vastaa yhden vuoden poiston määrää.

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.

LUE LISÄÄ

Valtionavustustoiminnan sanastossa määritellään valtionavustustoimintaa koskevat keskeiset käsitteet ja annetaan näille valtakunnalliset termisuositukset sekä niiden vastineet ruotsiksi ja englanniksi. 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.

Valtionavustustoiminnan sanasto ja sen laajennetun painoksen luonnos ovat saatavilla osoitteessa <https://vm.fi/valtionavustustoiminnan-kehittaminen>.

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.⁷⁶

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 hyväksytyjä menoja ovat pääsääntöisesti kaikki lailliset, valtionavustuksen saajan säännönmukaisen toiminnan menot.⁷⁷

Valtionavustuslain perusteluissa todetaan edelleen, että talousarviossa ja sen puitteissa valtionavustusta koskevissa valtioneuvoston asetuksen säännöksissä ja valtionavustuspäätöksessä voidaan myös sallia yleisavustusta käytettäväksi saajan tavan-

⁷⁶ Valtionavustuksen vakioehdot

⁷⁷ HE 63/2001

omaiseen toimintaan liittyviin investointi-, rahoitus- ja sijoitusmenoihin, jos tämä on perusteltua valtionavustuksen käyttötarkoituksen kannalta. Toisin sanoen valtionavustuslaki mahdollistaa järjestön varainhankinnan avustamisen, 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.^{78 79}

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).

Varainhankinnan avustamisesta on kuitenkin kokemuksia valtionavustustoiminnassa. Ulkoministeriö määrittelee valtionavustusten käyttöä koskevissa yleisehdoissa ja niitä täydentävissä ohjelmatuken lisäehdoissa, että varainhankinnan kuluja voidaan sisällyttää hallintokuluihin, kun ne aiheutuvat valtionavustuksen myöntämisessä tarvittavan omarahoitusosuuden [omavastuuosuuden] keräämisestä.⁸⁰

Valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset on ilmoitettava valtionavustuspäätöksessä (3 luku, 11 §). Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) mukaan hyväksyttävät kustannukset ovat avustettavan toiminnan tai hankkeen kannalta tarpeellisia ja määrältään kohtuullisia kustannuksia.^{81 82}
⁸³ Hyväksyttävien kustannusten yksityiskohtainen määrittelemine ja niihin liittyvät tarkentavat ehdot ja rajoitukset voivat vaihdella valtionapuviranomaisittain. Valtionapuviranomaisella on asiassa laaja harkintavalta.⁸⁴

⁷⁸ HE 63/2001

⁷⁹ Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

⁸⁰ Ulkoministeriön myöntämien valtionavustusten käyttöä koskevat yleisehdot ja niitä täydentävät ohjelmatuken lisäehdot sekä eettiset säännöt

⁸¹ Yleisavustuksen ehdot ja rajoitukset

⁸² Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

⁸³ Yleisavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

⁸⁴ 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.⁸⁵

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 omavastuuosuudesta

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.

Järjestöltä edellytetään lähtökohtaisesti omavastuuosuutta, kun se hakee valtionavustusta. Rahallisen omavastuuosuuden suuruus vaihtelee valtionapuviranomaisittain ja valtionavustuslajeittain. Esimerkiksi yleisavustuksessa valtakunnallisten nuorisolan

⁸⁵ Valtionavustuksen vakioehdot

järjestöjen toimintaan se on 5 prosenttia, ulkoministeriön ohjelmatuessa puolestaan 15 prosenttia, josta rahallista omavastuuosuutta on 10 prosenttia.^{86 87}

Omavastuuosuus hyväksyttävistä kustannuksista määritellään seuraavalla tavalla valtionavustustoiminnan sanastossa.⁸⁸

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

Omavastuuosuus ei tarkoita automaattisesti sitä, että järjestön pitää hankkia ulkopuolista rahoitusta eli muuta julkista tai yksityistä rahoitusta, vaan omavastuuosuus voidaan kattaa 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 (riittävällä omavastuuosuudella).^{89 90} 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.⁹¹ Mainittu säännös on ehdotettu sisällytettäväksi saman sisältöisenä lakiin sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta.⁹² Tätä lakia koskeva hallituksen esitys liittyy rahapeli-toiminnan tuotoilla rahoitettavien toimintojen rahoitusmallin uudistamiseen.⁹³ Säännöksen tarpeellisuutta perustellaan arpajaislain esitöissä sillä, että sosiaali- ja terveysjärjestöillä on usein vähäiset mahdollisuudet vastata omavastuuosuudesta haettaessa valtionavustusta.⁹⁴

Arpajaislain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen

⁸⁶ Hakuilmoitus

⁸⁷ Ulkoministeriön myöntämien valtionavustusten käyttöä koskevat yleisehdot ja niitä täydentävät ohjelmatuen lisäehdot sekä eettiset säännöt

⁸⁸ Valtionavustustoiminnan sanaston luonnos

⁸⁹ HE 63/2001

⁹⁰ Valtionavustuslaki 688/2001

⁹¹ Arpajaislaki 1047/2001

⁹² HE 269/2022

⁹³ Sosiaali- ja terveysjärjestöjen uusi rahoituslaki eduskunnan käsittelyyn

⁹⁴ HE 132/2016

(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 ehtoissa ja rajoituksissa, mitä tuloja se ei ota vähennyksenä huomioon määritettäessä 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.⁹⁵

⁹⁶

Yleinen periaate on, että valtionavustus on tarkoitettu käytettäväksi toiminnasta tai hankkeesta aiheutuviin ja valtionavustushakemuksen mukaisiin hyväksyttäviin kustannuksiin.⁹⁷ Valtionapuviranomainen vähentää samaan tarkoitukseen myönnettyt muut julkiset tuet ja saattaa vähentää toiminnassa tai hankkeessa syntyviä tuloja määrittäessään valtionavustuksen käyttöön hyväksyttäviä kustannuksia.⁹⁸ On mahdollista, että valtionapuviranomainen tulkitsee lahjoitukset valtionavustuksen saajan muuksi tuloksi, mikä vaikuttaa valtionavustuksen käyttöön. Tämänkaltainen tulkinta ei välttämättä kannusta järjestöjä keräämään varoja, koska lahjoituksia ei voi käyttää omavastuuosuuden kattamiseksi.

⁹⁵ Valtionavustustoiminnan sanaston luonnos

⁹⁶ Valtionavustuksen vakioehdot

⁹⁷ Avustuksen käyttöä koskevat ehdot

⁹⁸ Yleisavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

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.

Selvyyden vuoksi todetaan, että valtionavustuksen käyttöä koskevat ehdot ja rajoitukset vaihtelevat valtionavustuslajeittain. Esimerkiksi Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen (STEA) myöntämällä kohdennetulla toiminta-avustuksella avustetaan ainoastaan toiminnasta aiheutuvia kuluja, joista on vähennetty avustettavassa toiminnassa syntyvät tulot.⁹⁹

Toisaalta valtionapuviranomaiset rahoittavat vain hankkeessa syntyneitä alijäämiä eli valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävistä kustannuksista on vähennetty järjestölle myönnettyt muut julkiset tuet ja hankkeessa syntyneet tulot.^{100 101 102 103} Hankkeessa ei saa kertyä tuloja.¹⁰⁴

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.¹⁰⁵ Valtionavustuslaissa (2 luku, 7 §, 3 kohta) säädetään, että valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos:

⁹⁹ Kohdennetun toiminta-avustuksen yleisehdot ja rajoitukset

¹⁰⁰ Avustuksen käyttöä koskevat ehdot

¹⁰¹ Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

¹⁰² Erityisavustuksen ehdot ja rajoitukset

¹⁰³ Hankeavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

¹⁰⁴ Valtionavustuksen vakioehdot

¹⁰⁵ HE 63/2001

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.^{106 107}

Ensin mainitun asetuksen (3 luku, 10 § 3 mom.) mukaan valtionavustuksen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon järjestön taloudellinen tila. Taloudellisuutta arvioitaessa 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 asetustason sääntelyn perusteella STEA soveltaa erillisiä varallisuuskriteerejä myöntäessään valtionavustuksia.¹⁰⁸ Varallisuuskriteereissä määritellään, että järjestöllä on 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].

¹⁰⁶ Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 550/2015

¹⁰⁷ Valtioneuvoston asetus valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen 1552/2016

¹⁰⁸ Varallisuuskriteerit

- 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.¹⁰⁹ 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.

¹⁰⁹ 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 valtionavustustoimintaan, ja päinvastoin.

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.¹¹⁰

Valtionavustustoimintaa koskee hyvän taloudenhoidon vaatimus. Tarkoituksena on muun muassa turvata yhteiskuntapolitiikkaan käytettävissä olevan rahoituksen riittävyyttä. Tarkoituksena on myös varmistaa varojen tehokas kohdentuminen ja varojen käyttö mahdollisimman tuloksellisella tavalla.¹¹¹

Järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin pitäisi osoittaa nykyistä enemmän määrärahoja valtion talousarviossa, jos ei haluta, että nykyisten valtionavustusten määrä laskee tai että valtionavustuksia kohdennettaisiin varsinaisen toiminnan avustamisesta ja tukemisesta varainhankinnan avustamiseen ja tukemiseen. Valtionavustusten myöntämiseen vaikuttaa myös julkisen talouden kestävyys ja menoja punnitseva taloudenpito; valtionavustukset nähdään yhtenä keinona parantaa tuottavuutta ja näin saavuttaa säästöjä.^{112 113}

¹¹⁰ Valtionavustuslaki 688/2001

¹¹¹ HE 63/2001

¹¹² Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022

¹¹³ Uudistuva ja kestävä Suomi

Kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristö on muuttunut, joten on perusteltua kysyä, miten valtionavustukset käytetään mahdollisimman vaikuttavalla tavalla.¹¹⁴ Valtionavustuksen määrän ja sen käytön tuloksellisuuden välinen suhde ei vaikuta kuitenkaan yksiselitteisesti, mikä ilmenee muun muassa Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) viimeisimmästä tuloksellisuusraportista.¹¹⁵

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 tuloksellisempaa 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.¹¹⁶

5.2 Valtionavustusten käyttö ja kohdentuminen

Hyvän hallinnon perusteet asettavat laadulliset vähimmäisvaatimukset valtionapuviranomaisten toiminnalle. Se tarkoittaa muun muassa sitä, että valtionapuviranomaiset kohdelevat valtionavustusten hakijoita ja saajia tasapuolisesti läpi koko valtionavustusprosessin ja että se on läpinäkyvää.^{117 118} Esimerkiksi valtionavustuksen hakuilmoituksesta pitää käydä ilmi, jos valtionavustusta voi käyttää varainhankintaan. 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

¹¹⁴ HE 63/2001

¹¹⁵ Tuloksellisuuskatsaus 2021. Yleiskatsaus

¹¹⁶ Kehityspolitiikan tulosraportti 2022

¹¹⁷ Hallintolaki 434/2003

¹¹⁸ Valtionavustustoiminnan verkostomainen yhteistyömalli

kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia.^{119 120} Varainhankintaa avustamalla ja tukemalla voitaisiin lisätä järjestöjen toimintaedellytyksiä ja helpottaa julkisen ja yksityisen rahoituksen saatavuutta.¹²¹ Järjestöt voisivat esimerkiksi rekrytoida henkilöstöä varainhankinnan käynnistämistä tai kehittämistä varten, jos siihen olisi saatavilla helposti haettavissa oleva valtionavustus.^{122 123}

Vaikuttaa siltä, että valtionapuviranomaiset myöntävät valtionavustuksia vakiintuneelle järjestöjen joukolle.¹²⁴ Samanaikaisesti kannetaan huolta järjestöjen ammattimaistumisesta ja keskittymisestä sekä näiden muutosten vaikutuksista järjestöjen toimintaedellytyksiin.^{125 126} 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 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 yritysyhteistyötä. Jos varainhankinnan avustamiseen ja tukemiseen ei ole osoitettavissa uutta määrärahaa, on arvioitava, mihin käyttötarkoitukseen valtionavustuksia on tarkoituksenmukaista kohdentaa. Valtionavustuksen kohdentaminen on eri asia kuin se, miten järjestö kohdistaa toimintaansa.

Rahapelitoiminnan tuotot siirretään valtion talousarvioon, ja eduskunta päättää valtionavustuksiin osoitettavista määrärahoista jatkossa ilman nykyisiä jakosuhteita.¹²⁷ Rahoitusmallia koskevassa yhteisymmärrysmuistiossa arvioidaan, että valtionavustuksiin osoitettavien määrärahojen taso voi vaihdella. Valtionavustuksia voidaan myös koh-

¹¹⁹ HE 135/2021 vp

¹²⁰ Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta kaikille

¹²¹ A thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU

¹²² Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

¹²³ Civic Space Scan of Finland

¹²⁴ Rahapelitoiminnan tuotoista myönnetty valtionavustukset

¹²⁵ Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt

¹²⁶ Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla

¹²⁷ Yhteisymmärrysmuistio

dentaa aiempaa joustavammin valtionavustusten käyttötarkoitusta koskevilla päätöksillä. Järjestöille se merkitsee sitä, että julkisen rahoituksen ennakoitavuus voi vähentyä.¹²⁸

Koska valtionavustuksia ei myönnetä jatkossa rahapelitoiminnan tuotosta, veronmaksajien aseman ja mielipiteen merkityksen voidaan arvioida kasvavan valtionavustustoiminnassa. Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen voitaisiin nähdä tilanteena, jossa veronmaksajat kantavat riskin siitä, ettei järjestön tekemä varainhankinta ole tuloksellista. Toisaalta, jos tuloksekas varainhankinta tarkoittaa sitä, että järjestö tarvitsisi tulevaisuudessa vähemmän julkista rahoitusta kuin nyt, veronmaksajat voisivat suhtautua asiaan myönteisesti.

Valtionavustuksen käyttö ja kohdentuminen eri ryhmille voivat olla yhteydessä valtionavustustoiminnan legitimiteettiin eli hyväksymisenarvoisuuteen. Tätä voi olla tarpeen selvittää lisää tarkastelemalla esimerkiksi kansalaisten luottamusta valtionhallintoon. Demokratiakehitys ja kansalaisten osallisuus ovat yksi tapa tarkastella järjestöjen julkista rahoitusta, jonka perusta on suomalaisessa yhteiskuntasopimuksessa.¹²⁹

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 ta-

¹²⁸ Yhteisymmärrysmuistio

¹²⁹ Building Trust and Reinforcing Democracy

loutta 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.¹³⁰

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 kattavat 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 lisääisivät todennäköisesti järjestöjä koskevia raportointivaatimuksia.

Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen lisääisivät valtionapuviranomaisten tehtäviä. Jos varainhankinnan käynnistämiseen ja kehittämiseen alettaisiin myöntää hankeavustuksena myönnettävää erityisavustusta, valtionapuviranomaisilla olisi uusia valtionavustuksia hallinnoitavaan. Valtionavustusten hallinnoinnista aiheutuisi puolestaan uusia henkilötyökustannuksia, mikä vaikuttaa ristiriitaiselta tilanteesta, jossa valtionavustustoiminnan tuottavuutta halutaan parantaa.¹³¹

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, niillä voi olla vaikutuksia valtionavustuksen myöntämiseen ja kohdentamiseen.¹³²

¹³⁰ Valtionavustuslaki 688/2001

¹³¹ Valtionavustushanke

¹³² Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

6 Valtionavustustoiminnan keinoja vahvistaa kansalaisyhteiskunnan resursseja

Tässä luvussa kuvataan valtionavustushankkeessa selvitettyjä erilaisia keinoja järjestöjen vakavaraisuuden vahvistamiseksi ja niiden rahoitusaseman helpottamiseksi. Keinot ryhmitellään varsinaiseen toimintaan, varainhankintaan ja vapaaehtoistoimintaan, ja jokaisen keinon tarkoituksenmukaisuutta ja toteuttamiskelpoisuutta arvioidaan erikseen.

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 määrittelevät valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät kustannukset samalla tavalla. Ne siis kertovat 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 on tai ei ole asetettu enimmäismäärää. Käytäntö vaihtelee nykyisin esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) välillä.^{133 134} Seuraavassa on opetus- ja kulttuuriministeriön voimassa oleva käytäntö. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) ei ole määritellyt vastaavaa enimmäismäärää.¹³⁵

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, ylityvä osa tulee kattaa muulla tai omalla rahoituksella.¹³⁶

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 euromää-

¹³³ Rahapelitoiminnan tuotosta myönnetty avustukset

¹³⁴ Valtionavustuksen vakioehdot

¹³⁵ Yleisavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

¹³⁶ Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

räisesti tai osuutena avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista.¹³⁷ Tämä keino koskee harkinnan mukaan kaikkia valtionavustuslajeja ja voi tarkoittaa sitä, että valtionapuviranomainen vaatisi järjestöltä mahdollisimman pienen omavastuuosuuden myöntäessään valtionavustusta.

Arviointi

Vaatus omavastuuosuudesta vaihtelee valtionapuviranomaisittain ja valtionavustuslajeittain. Vaatimukseen omavastuuosuudesta vaikuttaa valtionavustuslaki (2 luku, 6 §). Omavastuuosuus on yksi keino parantaa valtionavustuksilla avustettavien hankkeiden laatua ja lisätä sitoutumista. 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 terveysjärjestöillä voi olla vaikeuksia vastata rahallisesta omavastuuosuudesta.¹³⁸

6.1.3 Varsinaisen toiminnan bruttokustannukset

Yleisavustuksella rahoitettaisiin järjestön varsinaisen toiminnan bruttokustannuksia.

Keinossa on kyse siitä, että yleisavustuksella rahoitetaan järjestön varsinaisen toiminnan bruttokustannuksia. Se tarkoittaa sitä, että avustuskelpoisista hyväksyttävistä kustannuksista ei vähennetä varsinaisessa toiminnassa saatavia tuloja, kuten osallistumismaksuja. Sellaiset maksut, jotka järjestö velottaa toiselta taholta, vähennetään, kuten nykyisin. Tämä keino koskee valtionavustuslajeista vain yleisavustusta, ei siis kohdennettua yleisavustusta tai erityisavustusta.

¹³⁷ Rahapelitoiminnan tuotosta myönnetty avustukset

¹³⁸ 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.^{139 140}

Keino voidaan ottaa teknisesti nopeasti käyttöön ja siitä on jo kokemusta valtionapuviranomaisilla. 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.

6.1.4 Varallisuus arviointiperusteena ja -kriteerinä

Järjestön varallisuus määriteltäisiin selkeäksi arviointiperusteeksi ja -kriteeriksi valtionavustusta myönnettäessä

Keinossa on kyse siitä, että valtionapuviranomaiset määrittelevät järjestön varallisuuden arviointiperusteeksi ja -kriteeriksi, joita ne soveltavat myöntäessään järjestöille valtionavustuksia. Järjestön varallisuudella on tällöin vaikutusta valtionavustuksen myöntämiseen, kuten valtionavustuksen määrän harkintaan. Jotta varallisuus voidaan 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 järjestöille valtionavustuksia. Varallisuuskriteerit vaikuttavat järjestöltä vaaditta-

¹³⁹ Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

¹⁴⁰ Yleisavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

vaan omavastuusuuteen valtionavustusta myönnettäessä. Kun varallisuus määritellään arviointiperusteeksi ja -kriteeriksi, se ei vaikuta omavastuusuuden 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.¹⁴¹

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. Ne odottavat, että valtionapuviranomaiset kannustavat niitä keräämään varoja varsinaista toimintaa varten.

Varallisuuden käsite ei ole yksiselitteinen, eikä järjestö voi käyttää kaikkea varallisuuttaan vapaasti. Varojen käyttötarkoitusta ja varallisuuden muutosta pitää tarkastella valtionavustuksen käyttöaikaa pidemmällä aikavälillä, esimerkiksi 3–4 vuoden välein. Varallisuuslaskenta ja järjestöjen taseen tarkastelu lisännevät 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.

6.2 Varainhankinta

Valtionavustuksen käyttötarkoitus voi olla varainhankinta, mikä mahdollistaa erilaisten keinojen käytön, jos ne ovat kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisia. Järjestöt suhtautuvat myönteisesti varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen tarkoitettuun hankeavustuksena myönnettävään erityisavustukseen, johon osoitetaan uutta

¹⁴¹ Valtionavustustoiminnan sanaston luonnos

määrärahaa valtion talousarviosta päätettäessä. Hankeavustuksen myöntäminen on läpinäkyvin tapa myöntää valtionavustusta varainhankinnan käynnistämiseen tai kehittämiseen käytettäväksi. Järjestöjen mielestä on myös hyvä asia, että yleisavustuksella voi avustaa ja tukea varainhankintaa tiettyyn enimmäismäärään asti.

6.2.1 Varainhankinnan tappiotakuu

Yleisavustuksella katettaisiin varainhankinnan alijäämää tappiotakuuna.

Keinossa on kyse siitä, että yleisavustusta voi käyttää varainhankinnan alijäämän kattamiseen niin sanottuna tappiotakuuna. Jos varainhankinnan tulot ylittävät varainhankinnan kustannusten määrän, varainhankinnan kustannukset eivät ole avustuskelpoisia hyväksyttäviä kustannuksia. Tämä keino koskee valtionavustuslajeista vain yleisavustusta, ei siis kohdennettua yleisavustusta tai erityisavustusta.

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.¹⁴² Koska keinossa on kyse varainhankinnan tappiotakuusta, järjestön varainhankinnan ja varsinaisen toiminnan tulot otetaan huomioon ennen kuin yleisavustusta voisi käyttää varainhankinnan alijäämän kattamiseen.

Järjestöt arvioivat varainhankinnan tappiotakuun hyödyn muita keinoja alhaisemmaksi, eikä ole selvää, kuinka monelle järjestölle keino olisi tarpeellinen. Koska varainhankin-

¹⁴² Valtionavustuksen vakioehdot

nan käynnistäminen ja kehittäminen vaativat alkuinvestointeja, varainhankinnan tapiotakuusta 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 ovat valtionavustuksen käyttöön hyväksyttäviä kustannuksia tiettyyn enimmäismäärään asti. Enimmäismäärä on euromääräinen tai prosenttiperusteinen, ja enimmäismäärää voidaan mahdollisuuksien mukaan porrastaa. Järjestö ilmoittaa varainhankinnan arvioidut kustannukset hakieksaan valtionavustusta ja raportoi kustannusten toteutumisen selvittäessään valtionavustuksen käytön. Järjestö päättää 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 yleisavustuksesta 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 yleisavustuksella 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.¹⁴³

Järjestöt kokevat, että vähäiset henkilöstövoimavarat ja taloudelliset resurssit haastavat varainhankinnan käynnistämistä ja kehittämistä.¹⁴⁴ Voidaan pohtia, lisääntyykö 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, jolle myönnetään suuria yleisavustuksia. Siksi voidaan harkita, että enimmäismäärä porrastetaan siten, että enimmäismäärä (%) suhteutetaan järjestön talousarvion kokoon. Toisaalta on syytä selvittää, millä edellytyksillä keinoa voi käyttää kohdennettuja toiminta-avustuksia myönnettäessä.

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 voi hakea ja saada hankeavustuksena myönnettävän erityisavustuksen varainhankinnan käynnistämiseksi tai kehittämiseksi. Hankeavustusta ei voi käyttää järjestön varsinaiseen toimintaan. Toteutus edellyttää määrärahojen osoittamista tämänkaltaisiin valtionavustuksiin ja varainhankinnan määrittelyä, jotta valtionavustuksen hakeminen ja myöntäminen on selkeää ja sujuvaa.

Arviointi

Keino voi olla hyödyllinen niille järjestöille, jotka eivät hae tai saa yleisavustusta tai kohdennettua yleisavustusta. Vaikuttaa myös siltä, että valtionavustuksia myönnetään pai-

¹⁴³ Valtionavustuksen vakioehdot

¹⁴⁴ Selvitys järjestöjen varainhankinnan kehittämisestä

notetusti valtakunnallisille järjestöille, jolloin paikallisten ja alueellisten järjestöjen toimintaedellytykset on syytä ottaa huomioon avustettaessa ja tuettaessa järjestöjen varainhankintaa.

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.^{145 146}

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

Hankeavustuksen suunnittelussa on syytä ottaa huomioon eri kokoiset ja erilaista toimintaa tekevät järjestöt. Lisäksi on arvioitava, minkä 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 järjestöyöntäjälle 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

¹⁴⁵ Ulkoministeriön tukea kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGO) koskeva linjaus; periaatteet ja painopisteet

¹⁴⁶ The 2022 Call for Proposals for International Non-governmental Organizations (INGOs)

varainhankinnan avustamisesta ja tukemisesta muotoillaan valtionavustusohjelma, johon sisällytetään useita valtionavustushakuja ja useiden toimijoiden yhteistyössä toteuttamia hankkeita.

6.3 Vapaaehtoistoiminta

Vapaaehtoiset ovat merkittävä voimavara järjestöille. Vapaaehtoistoiminnan huomioon ottaminen valtionavustusten myöntämisessä voi helpottaa järjestöjen rahoitusasemaa. Vapaaehtoistoiminta voi 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 kuvaavat läpinäkyvästi, miten vapaaehtoistoiminnan kaltainen maksutta saatu resurssi vaikuttaa valtionavustusta myönnettäessä. Valtionapuviranomaiset mahdollistavat sen, että järjestön vapaaehtoistoiminta voidaan ottaa huomioon valtionavustuksen myöntämiseen vaadittavan omavastuuosuuden määrässä. Vapaaehtoistoiminta voidaan 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.¹⁴⁷ Vapaaehtoistoiminta voidaan ottaa jollakin muulla tavalla huomioon myönnettäessä valtionavustusta.

¹⁴⁷ Valtionavustuksen vakioehdot

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 myöntämistä koskevassa harkinnassaan. Jotta valtionavustuksen myöntöharkinta on avointa ja läpinäkyvää, molemmat näistä tavoista on kuvattava valtionavustuksen hakijoille hakuilmoituksessa.¹⁴⁸

1. Maksutta käyttöön saatavalle resurssille on määritetty rahallinen arvo ennalta sovittujen laskentaperiaatteiden mukaisesti. Hankkeessa tehdään esimerkiksi 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.¹⁴⁹

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. Siksi järjestöt muistuttavat, että arviointiperuste ja -kriteeri on määriteltävä oikeudenmukaiseksi ja oikeasuhteiseksi. Seurauksena ei saa olla se, että järjestö alkaa korvata asiantuntijoiden tekemää työtä korvauksetta saaduilla resursseilla. Tämä ei käytännössä ole mahdollista verotuksen näkökulmasta.¹⁵⁰

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

¹⁴⁸ Valtionavustuksen vakioehdot

¹⁴⁹ Valtionavustuksen vakioehdot

¹⁵⁰ Talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus

siihen rinnastettava tulo, eläke sekä tällaisen tulon sijaan saatu etuus tai korvaus.¹⁵¹

¹⁵¹ Yleishyödyllisten yhteisöjen ja julkisyhteisöjen vapaaehtoiminnan ennakkoperintäkysymykset

7 Päätelmät

Tämän luvun yhteenveto tiivistää selvitystä. Lukuun kootaan myös suosituksia käytäntöjen uudistamiseksi ja toimeenpanoa varten.

7.1 Yhteenveto

Valtionavustushankkeessa toimivan järjestöryhmän tavoitteena oli vastata kolmeen kysymykseen selvityksensä perusteella.

1. Voitaisiko 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?

1 Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen

Valtionapuviranomaiset avustavat ja tukevat lähtökohtaisesti järjestöjen varsinaista toimintaa, eivät varainhankintaa. Valtionavustuslaki ei estä valtionapuviranomaista myöntämästä valtionavustusta harkintavaltansa perusteella järjestön varainhankintaan käytettäväksi. Valtionavustuksen käyttötarkoitus vaikuttaa valtionavustuksen käyttöön hyväksyttäviin ja ei-hyväksyttäviin kustannuksiin ja esimerkiksi siihen, mitä tuloja avustuskelpoisista hyväksyttävistä kustannuksista voidaan vähentää.

Valtionapuviranomainen voi avustaa ja tukea järjestön varainhankintaa. Sen pitää ottaa valtionavustusten myöntämisessä huomioon talouden realiteetteja ja reunaehdot. Se tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valtionapuviranomainen tekee valtionavustusten kohdentamista koskevia päätöksiä hyvän taloudenhoidon vaatimusten ja yhteiskunnallisten päämäärien ja tavoitteiden perusteella. Valtionavustuksen käytön ehdot ja rajoitukset varmistavat, että valtionapuviranomainen kohtelee valtionavustuksen hakijoita ja saajia tasapuolisesti läpi koko valtionavustusprosessin.

Ennen kuin järjestöjen varainhankintaa aletaan avustaa tai tukea valtionavustustoiminnassa, varainhankintaa on tarpeen määritellä yhdessä järjestöjen ja valtionapuviranomaisten kesken. Varainhankintaa voi olla vaikea erottaa järjestön varsinaisesta toiminnasta, kuten talouden ja toiminnan johtamisesta tai viestinnästä ja markkinoinnista. Tämänkaltaisiin tehtäviin liittyvää työtä avustetaan ja tuetaan jo nyt merkittävästi valtionavustuksilla. Valtionapuviranomaisen ei pidä määritellä yksityiskohtaisesti, minkälaisilla keinoilla järjestö voi tehdä varainhankintaa. Valtionavustuksen käytön ehdoissa ja rajoituksissa on jätettävä tilaa järjestön omalle harkinnalle.

2 Konkreettiset keinot ja niiden vaikutukset

Valtionapuviranomaiset voivat vahvistaa järjestöjen vakavaraisuutta ja helpottaa niiden rahoitusasemaa erilaisilla ja toisiaan täydentävillä keinoilla. Keinot luovat järjestöille uusia mahdollisuuksia toimia ja ne kannustavat järjestöjä keräämään varoja varsinaista toimintaansa varten. Harva keino edellyttää lainsäädäntömuutoksia, joten valtionapuviranomaiset voivat uudistaa vakiintuneita käytäntöjä tarvittaessa ripeästi. Valtionavustuksiin osoitettavat määrärahat ja muut valtionavustustoimintaan liittyvät resurssit vaikuttavat kuitenkin keinojen käyttöön.

Varsinaista toimintaa, varainhankintaa ja vapaaehtoistoimintaa koskevat keinot hyödyttävät järjestöjä eri tavoin, koska järjestöjen lähtökohdat ovat erilaiset. Keinojen tarkoituksenmukaisuus voi vaihdella järjestön varainhankinnan kypsyyden perusteella. Esimerkiksi hankeavustus voi luoda perustan järjestön varainhankinnalle ja siten muiden keinojen hyödyntämiselle. Varainhankinnan käynnistäminen tai kehittäminen ei ole kaikille järjestöille ajankohtaista, joten keinojen valinnassa on oltava tilaa järjestön omalle harkinnalle.

Keinot kohdistuvat valtionavustuksia saaville järjestöille, jotka vaikuttavat suhteellisen vakiintuneelta joukolta. Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen valtionavustustoiminnassa ei hyödyttäisi niitä järjestöjä, jotka eivät hae tai joille ei myönnetä valtionavustuksia. Keinot voivat lisätä entisestään järjestöjen välistä eriarvoisuutta, joten pienten ja keskisuurten järjestöjen toimintaedellytysten varmistamiseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

3 Valtionavustusten käyttöä koskevat ehdot ja rajoitukset

Hyväksyttävien kustannusten määrittelyminen vaihtelee, ja valtionapuviranomaisella on asiassa laaja harkintavalta. Hyväksyttävät kustannukset on syytä määritellä yhdenmukaisella tavalla. Järjestöjä on myös kohdeltava tasapuolisesti huolimatta siitä, miten ne esittävät asiansa kirjanpidossa.

Järjestön muun yksityisen rahoituksen vaikutusta myöntöharkinnassa on syytä selkeyttää. Tulon käsite ei ole selvä. Tulojen vaikutus valtionavustuksen käytön hyväksyttäviin kustannuksiin on tarpeen käsitellä yhdessä valtionapuviranomaisten kanssa.

Valtionapuviranomaisten on tarkasteltava myös muita valtionavustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia, jotta järjestöjen vakavaraisuutta voidaan lisätä ja niiden rahoitusasemaa helpottaa. Aina ei ole esimerkiksi selvää, milloin valtionavustusta voi käyttää toisen valtionavustuksen myöntämisessä vaadittavana omavastuuosuutena. On myös valtionavustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia, joiden perusteella hanketyöntekijä ei voi käyttää työaikaansa uuden rahoituksen hankintaan. Tämänkaltaiset esteet voivat vähentää järjestöjen toimintamahdollisuuksia.

7.2 Suositukset

SUOSITUSTEN TEKEMINEN

Järjestötyöryhmä antaa selvityksensä perusteella suosituksia käytäntöjen uudistamiseksi ja toimeenpanoa varten. Työryhmä laatii suositukset lausuntopalautteen ja -yhteenvedon perusteella. Lisäksi lausunnot otetaan huomioon viimeisteltäessä raporttia, kuten sen johdantoa.

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.¹⁵² 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.¹⁵³ Järjestöt lisäävät ihmisten hyvinvointia ja vahvistavat toimivaa oikeusvaltiota ja vakaata demokratiaa.¹⁵⁴ Järjestöjen autonomia ja toimintaedellytykset ovat demokraattisen oikeusvaltion lähtökohtia. Julkisen hallinnon on luotava järjestöille mahdollisuuksia uuden tiedon ja toiminnan tuottamiseksi.^{155 156 157}

Järjestöjen toimintaa avustetaan ja tuetaan merkittävästi julkisella rahoituksella.¹⁵⁸ Julkista rahoitusta koskevia politiikkavaltioita on tarpeen tehdä, koska rahoitus ei riitä kaikkeen.¹⁵⁹ 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.^{160 161}

¹⁵² Yhteisymmärrysmuistio

¹⁵³ Järjestöbarometri 2022

¹⁵⁴ Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia

¹⁵⁵ A thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU

¹⁵⁶ Civic Space Scan of Finland

¹⁵⁷ Julkisen hallinnon uudistamisen strategia

¹⁵⁸ Civic Space Scan of Finland

¹⁵⁹ Uudistuva ja kestävä Suomi

¹⁶⁰ A thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU

¹⁶¹ Civic Space Scan of Finland

Järjestöjen autonomian määritelmiä

Järjestöt asettavat omat tavoitteensa, toimivat tarkoituksensa mukaisesti ja kantavat vastuun tekemistään päätöksistä. Tätä sisäistä itsemääräämisoikeutta kutsutaan yhdistymisvapauteen kuuluvaksi yhdistysautonomiaksi.¹⁶² 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.^{163 164}

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 resurssien käytöstä. Toimintamallien valinta tarkoittaa puolestaan mahdollisuutta valita tavat, joilla järjestö toteuttaa tarkoitustaan ja edistää tavoitteitaan.¹⁶⁵

Selvyyden vuoksi todetaan, ettei järjestöjen autonomia tarkoita sitä, että järjestöllä olisi subjektiivinen oikeus valtionavustukseen tai että se voisi käyttää valtionavustusta mihin tahansa tarkoitukseen.¹⁶⁶ 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.¹⁶⁷ 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

¹⁶² Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä

¹⁶³ Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

¹⁶⁴ Valtionavustuksen vakioehdot

¹⁶⁵ Järjestöbarometri 2022

¹⁶⁶ Liikuntajärjestöjen avustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

¹⁶⁷ Civic Space Scan of Finland

perusteella. Järjestöjen moninaisuus ja toimintaedellytykset voivat heikentyä sen seurauksena.

Järjestöille myönnettävillä valtionavustuksilla edistetään yhteiskunnallisia päämääriä ja niihin liittyviä tavoitteita. Huolta herättää se, 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.¹⁶⁸

Järjestöt toteuttavat tarkoitustaan tekemällä varsinaista toimintaa ja keräävät siihen varoja muun muassa varainhankinnan avulla. Monet järjestöt tuottavat palveluja ja harjoittavat liiketoimintaa varsinaisen toiminnan rinnalla. Järjestöt ovat huolissaan siitä, että valtionhallinto määrittelee järjestöjen toiminnan vain palvelutoiminnaksi, kuten valtion tilaamien palveluiden tuottamiseksi.¹⁶⁹ Tämänkaltaisen tilaaja-tuottajamallin tai järjestöjen yleisen instrumentalisoinnin arvioidaan tiukentavan julkisen vallan otetta järjestöistä.¹⁷⁰ Lisäksi tilaaja-tuottajamallin arvioidaan heikentävän järjestöjen asiantuntijuuden painoarvoa ja kaventavan esimerkiksi asiakaslähtöistä työtettä.^{171 172}

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.^{173 174}

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.¹⁷⁵ Valtionapuviranomaisten on myös tarpeen kiinnittää huomiota järjestöjen

¹⁶⁸ Järjestöbarometri 2022

¹⁶⁹ Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia

¹⁷⁰ Avustusasioiden neuvottelukunnan lausunto autonomian vahvistamisesta valtionavustusjärjestelmässä

¹⁷¹ Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen

¹⁷² Kunnan, järjestöjen ja asiakkaiden oikeudet ja velvollisuudet tilaaja-tuottajamallissa

¹⁷³ World Justice Project: Rule of Law -index 2021

¹⁷⁴ A thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU

¹⁷⁵ Civic Space Scan of Finland

alueellisen toiminnan mahdollistamiseen, koska se lisää järjestöjen välistä yhdenvertaisuutta.

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.^{176 177}

Järjestöjen ja valtionapuviranomaisten välistä yhteistyötä on lisättävä. Julkisen rahoituksen kohdentamista on suunniteltava riittävän pitkällä aikavälillä yhdessä järjestöjen kanssa.¹⁷⁸ 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.¹⁷⁹

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.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta kaikille

¹⁷⁷ Avustusasioiden neuvottelukunnan lausunto autonomian vahvistamisesta valtionavustusjärjestelmässä

¹⁷⁸ Autonominen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta kaikille

¹⁷⁹ Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt

¹⁸⁰ Civic Space Scan of Finland

Liite 2 Valtionavustuksen käyttöön ei-hyväksyttäviä kustannuksia

Valtionapuviranomaiset määrittelevät 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. Valtionavustuksen käyttöön 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-lakisääteiset lisäeläkkeet tai tulospalkkiot	•	•	•	•
Irtisanomiskorvaukset ja maksetut palkat ilman työntekovelvoitetta	•	•	•	•
Oikeudenkäyntikustannukset	•	•	•	•

Oikeuden langettamat 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.^{181 182 183 184} Valtionavustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia voi olla määritelty tätä tarkemmin esimerkiksi valtionavustuspäätöksissä.

¹⁸¹ Yleisavustuksen ehdot ja rajoitukset

¹⁸² Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta

¹⁸³ Yleisavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

¹⁸⁴ 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.¹⁸⁵

- 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.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Yleisavustuksen yleisehdot ja rajoitukset

¹⁸⁶ 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-kaytoa-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/Kasittelytiedot-Valtiopaivaasia/Sivut/HE_135+2021.aspx Luettu 21.11.2022.

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.

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 kestäväää 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 yleisehdot ja rajoitukset. Sosiaali- ja terveystieteiden avustuskeskus STEA. Luettavissa <https://www.stea.fi/wp-content/uploads/2021/06/STEA-kohdennetun-toiminta-avustuksen-yleisehdot-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-lapsikyyla.fi/lahjoita-lapselle-harrastus/> Luettu 21.11.2022.

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.

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 myönnettyt avustukset – hallinnoinnin asianmukaisuus ja tuloksellisuuden edellytykset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/2022. Luettavissa <https://www.vtv.fi/julkaisut/rahapelitoiminnan-tuotoista-myonnettyt-avustukset/> Luettu 21.11.2022.

Plan-kummina muutat maailmaa. Plan international Suomi. Luettavissa <https://plan.fi/lahjoita/kummiksi/> Luettu 21.11.2022.

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-hyvantekevaisyyshkohteet-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.

Tietosuojalaki 1050/2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20181050>

Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia. Oikeusministeriön tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 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 yleisehdot ja niitä täydentävät hanketuen lisäehdot sekä eettiset säännöt. Ulkoministeriö. Luettavissa <https://um.fi/documents/397000/0/JULKAISUVERSIO+Yleisehdot+ja+hanketuen+lisaehdot+SUOMEKSI+%281%29.pdf/63ec1479-8392-118c-7397-1b63e3d7a8f4?t=1643025188435> Luettu 18.12.2022.

Ulkoministeriön myöntämien valtionavustusten käyttöä koskevat yleisehdot ja niitä täydentävät ohjelmatuen lisäehdot sekä eettiset säännöt. Ulkoministeriö. Luettavissa <https://um.fi/documents/397000/0/Ulkoministeri%C3%B6n+my%C3%B6nt%C3%A4mien+valtionavustusten+yleisehdot%2C+ohjelmatuen+lisaehdot+ja+eettiset+s%C3%A4nn%C3%B6t+25112021.pdf/8fc09b9e-3a10-ff1e-74e5-09c69cd9c3f4?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/usein-kysytyt-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.

Valtionavustuslaki 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 sanaston luonnos. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke. Luettavissa <https://vm.fi/valtionavustushankkeen-aineistot-ja-tuotokset> Luettu 21.11.2022

Valtionavustustoiminnan verkostomainen yhteistyömalli. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke. Luettavissa <https://vm.fi/valtionavustushankkeen-aineis-tot-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%B6ille3/#1.3-taloudellisen-edun-tuottaminen-toimintaan-osallisille> Luettu 18.12.2022.

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 toimintaryhmälainsäädännön julkaisuksi. 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/-/ra-hapeleilla-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 yleisehdot ja rajoitukset. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus. Luettavissa <https://www.stea.fi/wp-content/uploads/2021/06/STEa-yleisavustuksen-yleisehdot-ja-rajoitukset-2022.pdf> Luettu 18.12.2022.

Yleishyödyllisten yhteisöjen ja julkisyhteisöjen vapaaehtoiminnan ennakkoperintäkysymykset. Verohallinto. Luettavissa <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48059/yleishy%C3%B6dyllisten-yhteis%C3%B6jen-ja-julkisyhteis%C3%B6jen-vapaaehtoiminnan-ennakkoperint%C3%A4kysymykset3/#2.1-talkoo-ja-vapaaehtoisty%C3%B6n-k%C3%A4site-verotuksessa> Luettu 21.11.2022.