

VALTIONEUVOSTON ASETUS RUOKA-APUTOIMINTAAN MYÖNNETTÄVIIN VALTIONAVUSTUKSIIN

Yleisperustelut

Ruoka-aputoiminnan katsotaan alkaneen laajamittaisesti Suomessa 1990-luvun laman yhteydessä, jolloin puhuttiin leipäjonoista, mutta viimeistään 2010-luvulla auttaminen monipuolistui ja vakiintui. Ruoka-apu on luonteeltaan kansainvälinen ilmiö, ja sen muodot vaihtelevat paljon maittain ja alueittain. Ruoka-aputoiminnan järjestämiseen ei ole velvoittavaa lainsäädäntöä eikä se kuulu osaksi julkista sosiaaliturvaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on myöntänyt kertaluonteisia avustuksia ruoka-apuun vuodesta 2016 alkaen lähes vuosittain. Rahoitus on pääosin perustunut ns. eduskunnan joululahjarahoihin, eli vuosittain ruoka-apuun osoitettuun, kertaluonteiseen, noin 1-2 milj. euron suuruiseen määrärahaan, mikä on tarkoitettu määräaikaiseen ruoka-aputoimijoiden ruoka-avun välittömien kustannusten rahoittamiseen.

Pääosa ruoka-apuun liittyvästä julkisesta rahoituksesta on myönnetty ruoka-avun järjestämisen kustannuksiin avoimen, sosiaali- ja terveysministeriön toteuttaman, edellä mainittuun rahoitukseen liittyvän valtionavustushaun kautta. Ruoka-aputoiminnan kehittämistä ja koordinaatiota on rahoitettu sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen myönnettyillä valtionavustuksilla, eli ns. STEA-avustuksin, mitkä sosiaali- ja terveysministeriö myöntää pohjautuen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) avustusehdotukseen valtion talousarvion momentille 33.90.50 valtionavustuksiin osoitetusta määrärahasta.

Ruoka-apua on rahoitettu myös EU-varoin. Osana Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) Aineellisen avun - kokonaisuutta rahoitetaan myös vähävaraisille suunnattuja, elintarvikkeisiin ja perushyödykkeisiin kohdennettavia maksukortteja, jotka jaetaan tarvitseville eri organisaatioiden järjestämissä hankkeissa. Uskonnollisten yhteisöjen rooli ruoka-avussa on ollut keskeinen.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa ("Vahva ja välittävä Suomi", julkaistu 20.6.2023) on kirjaus (s. 37) ruoka-aputoiminnan vakinaistamisesta: "Hallitus vakinaistaa ruoka-avun rahoituksen kaikkein vähävaraisempien auttamiseksi ja avun pitkäjänteisen kehittämisen turvaamiseksi kotimaisten seurakuntien ja järjestöjen kautta."

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025-2028 (Valtiovarainministeriön julkaisu 2024:29, julkaistu 25.4.2024) on linjattu (s. 65), että sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kokonaisuuteen kuuluva ruoka-apujärjestöille osoitettu 3 milj. euron vuotuinen tuki jää pysyväksi.

Ruoka-aputoiminnan tuen vakinaistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt asetusvalmistelun. Valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n nojalla annettava valtioneuvoston asetus ruoka-aputoimintaan myönnettävistä valtionavustuksista on tavoitteena soveltaa ensimmäistä kertaa loppuvuodesta 2024 käynnistyvässä avustusten haussa.

Ruoka-avun järjestäminen tai ruoka-aputoiminnan alueellinen koordinaatio ei ole minkään julkisen toimijan lakisääteinen tehtävä. Vuoden 2023 valtionavustushaussa hankehallinnoijina olivat alueen oman harkinnan mukaisesti joko alueen keskuskunta tai muu kuntatoimijat tai tämän puuttuessa alueella toimiva hyvinvointialue. Alueen valitsemat hanketoimijat koordinoivat ruoka-apuun liittyvää valtionavustushanketta alueillaan ja siirsivät avustusta eteenpäin alueen hankkeessa mukana oleville yleishyödyllisille yhteisöille. Yhteensä vuoden 2023 hankeavustusten piirissä oli 195 ruoka-aputoimijaa.

Vuoden 2024 talousarviossa ruoka-apuun on osoitettu 3 milj. euron määräraha valtion talousarvion momentille 33.03.63 "Eräät erityishankkeet" (siirtomääräraha 3 v.).

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

Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä.

Asetusluonnos oli lausuntokierroksella xx.xx. - xx.xx.2024, ja siitä vastaanotettiin yhteensä xx lausuntoa.

Seuraavat tahot antoivat lausunnon asetuserinnoksesta:

Yhteenvedon annetuista lausunnoista voi todeta, että...

Lausuntopalautteen perusteella...

Vaikutukset

Ehdotettavat säännökset täsmentävät myönnettävän valtionavustuksen hakemiseen ja maksamiseen liittyviä menettelyjä. Asetus tarkentaa tietyiltä osin avustuksen myöntämistä, maksamista ja käyttöä, joten sillä ei ole arvioitu olevan itsenäisiä vaikutuksia. Käytettävissä olevat varat vahvistetaan valtion talousarviossa.

Ruoka-aputoiminnan rahoituksen vakinaistaminen luo osaltaan edellytyksiä toiminnan jatkuvuudelle ja lisäävän rahoituksen ennakoitavuutta ja siten vaikuttavan positiivisesti vapaaehtoistyötä tekevien järjestöjen ja muiden yleishyödyllisten toimijoiden toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen. Tavoitteena on tukea ruoka-aputoiminnan järjestämisen mahdollisuuksia laajasti koko maassa sekä vahvistaa kuntien ja alueella toimivien ruoka-aputoimijoiden tavoitteellista yhteistyötä.

Lisäksi tavoitteena on vahvistaa ruoka-aputoiminnan yhteyttä ja kiinnittymistä alueella tapahtuvaan, osallisuutta edistävään ja eriarvoisuutta, köyhyyttä, syrjäytymistä ja syrjintää vähentävään hyvinvointityöhön, kuten hyvinvointialueen ja kuntien toteuttamaan etsivään työhön tai hyvinvointialueen yhteisösozialityöhön.

Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulevan voimaan 1.10.2024 alkaen.

Laintarkastus

Asetuserinnos on ollut laintarkastuksessa oikeusministeriössä. Laintarkastuksen perusteella...

Yksityiskohtaiset perustelut

1 §
Soveltamisala
Asetuksen 1 §:n nojalla tätä asetusta sovelletaan valtion talousarviossa ruoka-apuun osoitetusta määrärahasta.

Vuoden 2024 valtion talousarviossa ruoka-apuun osoitettu määräraha on momentilla 33.03.63 ”Eräät erityishankkeet” (siirtomääräraha 3 v.).

2 §
Avustuksen saajat
Asetuksen 2 §:n 1 momentin nojalla valtionavustus voidaan myöntää kunnalle tai hyvinvointialueelle, joka hankehallinnoijana vastaa avustustoiminnan kokonaisuudesta tietyn alueen osalta. Kokonaisvastuu sisältää sekä hankehallinnon että koordinaation.

Avustukset on lähtökohtaisesti tarkoitettu myöntää kerralla isompina avustuskokonaisuuksina hankehallinnoijana toimivalle keskustoimijalle, eli alueella toimivalle kunnalle tai hyvinvointialueelle, joka koordinoi kokonaisuutta ja välittää avustusta eteenpäin avustettavan toiminnan osatoteuttajille alueella. Avustuskokonaisuudet myönnetään lähtökohtaisesti hyvinvointialueittain, mutta ne on mahdollista myöntää samalla kertaa myös laajemmalle alueelle, kuten useamman hyvinvointialueen maantieteelliselle alueelle, mikäli se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

Asetuksen 2 §:n 2 momentin nojalla alueen avustustoiminnan osatoteuttajana voi toimia yleishyödyllinen yhteisö, jolle avustusta siirretään valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin nojalla.

Yleishyödyllisestä yhteisöstä on säädetty tuloverolain (1535/1992) 22 §:ssä. Yhteisö on yleishyödyllinen, jos: 1) se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä; 2) sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin; 3) se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.

Yleishyödylliseksi yhteisöksi voidaan siten katsoa erityisesti yhdistykset ja säätiöt, mutta joissain erityistilanteissa yleishyödyllisen yhteisön määritelmä voi olla myös tätä laajempi.

Lisäksi valtionapuviranomainen voi edellyttää hankkeen osatoimijoilta myös sitä, että ne toimivat tietyllä maantieteellisellä alueella, ovat oikeuskelpoisia, toimivat vakiintuneesti ruoka-aputoiminnassa sekä tiedottavat ruoka-aputoiminnastaan valtakunnallisessa, ruoka-aputapahtumia ja yhteisöllistä ruokailua järjestävien toimijoiden verkkopalvelussa, mikä toimii tällä hetkellä [www-osoitteessa Ruoka-apu.fi](http://www-osoitteessa.Ruoka-apu.fi).

3 §

Avustettava toiminta

Asetuksen 3 §:n 1 momentin nojalla valtionavustuksia voidaan myöntää kohdennettuna yleisavustuksena lahjoitetun ruuan jakelun ja muuhun siihen liittyvän ruoka-aputoiminnan järjestämisen kustannuksiin, lahjoitus- ja hävikkiruokapainotteisiin yhteisöruokailuihin sekä hankehallinnoijan ruoka-aputoimintaan liittyviin koordinaatiokuluihin.

Koska kyseessä on tietylle alueelle myönnettävä rakenteellinen tuki, on katsottu, että tämän avustujärjestelmän puitteissa tapahtuva avustettava toiminta on tarkoituksenmukaista rajata Suomen alueelle. Sellainen ruoka-apu tai siihen liittyvät kustannukset, mitkä kohdistuvat Suomen rajojen ulkopuolelle, eivät ole avustuskelpoista.

Asetuksen 3 §:n 2 momentin nojalla avustettavan toiminnan tavoitteena on tukea ruoka-aputoiminnan järjestämisen edellytyksiä, vahvistaa alueen kuntien ja sillä toimivien ruoka-aputoimijoiden tavoitteellista yhteistyötä sekä vahvistaa ruoka-aputoiminnan yhteyttä ja kiinnittymistä alueella tapahtuvaan, osallisuutta edistävään ja eriarvoisuutta, köyhyyttä, syrjäytymistä ja syrjintää vähentävään hyvinvointityöhön.

4 §

Valtionapuviranomainen

Asetuksen 4 §:n nojalla tämän asetuksen mukaisissa valtionavustuksissa valtionapuviranomainen on Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vastaa valtionavustuslaissa säädetyistä valtionapuviranomaisen tehtävistä, kuten avustusten myöntämisestä, maksatuksesta, valvonnasta, seurannasta ja vaikutusten arvioinnista.

5 §

Valtionavustuksen hakeminen

Asetuksen 5 §:n 1 momentin nojalla valtionavustusta haetaan kirjallisesti valtionapuviranomaiselta sen asettamassa määräajassa.

Asetuksen 5 §:n 2 momentin nojalla hakemuksesta on käytävä ilmi:

- 1) avustettavan toiminnan maantieteellinen alue;
- 2) avustuksen hallinnoinnista vastaava taho ja avustettavan toiminnan toteuttamiseen osallistuvat osatoteuttajat;
- 3) kuvaus alueen keskeisten muiden toimijoiden kytkemisestä toimintaan;
- 4) toiminnan tavoitteet, niiden saavuttamiseksi suunnitellut toimenpiteet ja tavoiteltavat tulokset;
- 5) haettavan avustuksen määrä ja toiminnan talousarvio; ja
- 6) toiminnan toteuttamisen aikataulu.

6 §

Avustuksen määrä

Asetuksen 6 §:n 1 momentin nojalla valtionavustus voidaan myöntää kaikkien valtionavustukseen oikeuttavien kustannusten suuruisena. Koska kyseessä on pääosin lahjoitetun ruoan hyödyntämiseen myönnettävä toiminnan

rahoitus, valtionavustus voidaan myöntää kaikkien valtionavustukseen oikeuttavien kustannusten suuruisena ilman valtionavustuslain (688/2001) 6 §:n 1 momentin mukaista omarahoitusosuutta.

Yksittäisen avustuskohteen avustuksen määrää arvioitaessa huomioidaan erityisesti muut julkiset tuet. Mikäli samaan käyttötarkoitukseen on jo myönnetty tai ollaan myöntämässä muuta julkista rahoitusta, se vastaavasti vähentää samassa suhteessa tämän asetuksen nojalla myönnettävän avustuksen määrää.

Asetuksen 6 §:n 2 momentin nojalla valtionapuviranomainen vahvistaa alueella haettavissa olevan avustuksen laskennallisen enimmäismäärän pohjautuen tietyn maantieteellisen alueen asukaslukuun. Avustuskokonaisuudet myönnetään lähtökohtaisesti hyvinvointialueen maantieteellisen alueen mukaisesti, mutta ne on mahdollista myöntää samalla kertaa myös laajemmalle alueelle, kuten useamman hyvinvointialueen maantieteelliselle alueelle kohdistuen, mikäli se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Sen sijaan alueellisen avustuksen määrän kohdentaminen useammalle kuin yhdelle maakunnalliselle toimijalle ei ole mahdollista.

7 §

Avustuspäätös

Asetuksen 7 §:n 1 momentin nojalla päätöksestä, jolla avustus myönnetään, tulee sen lisäksi, mitä valtionavustuslain 11 §:ssä säädetään, tarvittaessa käydä ilmi suunnitelma avustuksista seuraaville vuosille. Suunnitelma ei ole sitova.

Asetuksen 7 §:n 2 momentin nojalla valtionavustus voidaan myöntää enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ilman vuosittaista hakumenettelyä. Vahvistamattoman määrärahan osalta avustuspäätös on ehdollinen.

On arvioitu, että toiminnan jatkuvuuden ja avustusten tarkoituksenmukaisen käytön kannalta avustukset on tarkoituksenmukaista myöntää pidempiaikaisesti kerrallaan. Mikäli tulevien avustusvuosien osalta vahvistettua määrärahaa ei vielä ole vahvistettu, valtionapuviranomainen voi tarvittaessa myöntää avustuksen ehdollisena, eli edellyttäen, että tulevien vuosien avustuspäärahasta ensin vahvistetaan. Näissä tilanteissa valtionapuviranomainen vahvistaa avustuspäärahasta ennen niitä koskevien maksatuserien suorittamista avustuksen saajalle.

8 §

Hyväksyttävät kustannukset

Asetuksen 8 §:n 1 momentin nojalla valtionavustukseen oikeuttavia hyväksyttäviä kustannuksia ovat ruoka-avun järjestämisen kannalta välttämättömät:

- 1) vuokrat, sähkö- ja polttoainekustannukset, jotka liittyvät kuljetukseen, varastointiin ja jakeluun;
- 2) ruoan valmistuskustannukset;
- 3) materiaalien, tarvikkeiden ja muiden vastaavien tuotteiden välittömät hankintakustannukset;
- 4) kylmäkuljetuskalusteiden sekä jakeluautojen leasing- ja käyttökustannukset;
- 5) alueellisten logistiikkakeskusten käyttökustannukset; ja
- 6) määritellyn tavoitteen toteuttamiseksi välttämättömät muut kuin 1–5 kohdassa tarkoitettut kustannukset.

Avustettava toiminta voi sisältää myös hankintoja. Avustettavaan toimintaan liittyviä pieniä tai pienehköjä hankintoja ruoka-aputoiminnassa voivat olla esimerkiksi jääkaapit, pakastimet, kylmävitriinit sekä erityistilanteissa myös isommat hankinnat, kuten kylmäkuljetusauton hankkiminen. Lisäksi leasing, eli käyttöomaisuuden pitkäaikainen vuokraus, on mahdollista avustettavan toiminnan puitteissa.

Asetuksen 8 §:n 2 momentin nojalla hyväksyttäviä kustannuksia ovat 1 momentissa säädetyn lisäksi avustuksen hallinnoinnista vastaavan tahon osalta erikseen perustellut ja määrältään kohtuulliset hankehallinnoinnista aiheutuvat hallinnolliset henkilöstökulut ja siihen liittyvät pienmuotoiset verkostoyhteistyön toimintamenot.

Asetuksen 8 §:n 3 momentin nojalla hyväksyttäviä kustannuksia eivät ole poistot, välilliset kustannukset eivätkä laskennalliset erät, jotka eivät perustu jo toteutuneisiin kuluihin tai menetyksiin. Hyväksyttäviä kustannuksia eivät myöskään ole edelleen jaettavan ruuan ostamiseen, uskonnolliseen tai poliittiseen toimintaan liittyvät kulut.

9 §

Kirjanpito

Asetuksen 9 §:n nojalla avustuksen saajan on järjestettävä kirjanpito ns. siten, että avustuksen käyttöä voidaan luotettavasti seurata.

10 §

Voimaantulo

Asetuksen 10 §:n nojalla tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2024.