Selvityksiä ja ohjeita
Utredningar och anvisningar

2/2011

Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset

Aaro Harju, Jorma Niemelä

oikeusministeriö
justitieministeriet

Selvityksiä ja ohjeita
Utredningar och anvisningar

2/2011

Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset

Aaro Harju, Jorma Niemelä

Painotuote

Edita Prima Oy, Helsinki 2011

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

1.2.2011

Julkaisun nimi	Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset
Tekijä	Aaro Harju, Jorma Niemelä
Oikeusministeriön julkaisu	2/2011 Selvityksiä ja ohjeita
OSKARI numero	OM 2/52/2010

ISSN-L	1798-7059		
ISSN (nid.)	1798-7059	ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (nid.)	978-952-259-105-0	ISBN (PDF)	978-952-259-106-7
URN	URN:ISBN: 978-952-259-106-7		
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-106-7		
Asia- ja avainsanat	julkinen rahoitus, julkinen palvelu, järjestöt, verotus, avustukset		

Tiivistelmä

Selvitysmiehet esittävät että kansalaistoiminnan edistämiseksi, demokratian vahvistamiseksi ja syrjään jäävien osallisuuden kehittämiseksi osa kansalaisjärjestöille suunnatusta hankerahoituksesta varataan ohjelmalliseen kehitys- ja muutostyöhön.

Julkisen palvelun velvoitteesta, yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista (SGEI), yhteiskunnallisesta yritystoiminnasta ja hankintalain täsmennyksistä luodaan toimenpidekokonaisuus, jolla ratkaistaan palvelujärjestelmän ongelmakohtia. Palvelu- ja verotuskokonaisuudesta kirjataan lausumat tulevan hallitusohjelman kansalaisyhteiskuntapolitiikkaosioon. Kuntien palvelutoimintaa kehitetään kumppanuuden perustalta. Ministeriöt ja kunnat tunnistavat väliin putoavat kansalaistoimijat ja heidän julkisen kansalaistoimintatuen tarpeensa.

Suomessa jatketaan hyvää yleisavustuskäytäntöä valtiorahoittajan pääasiallisena rahoitusinstrumenttina. Järjestöjen kansallisessa avustamisessa siirrytään yhdenmukaiseen sähköiseen haku- ja asiointijärjestelmään. Järjestöjen osallisuus ja asiantuntemus avustusten myöntämisprosessissa varmistetaan kaikissa ministeriöissä. Epämuodollisen kansalaistoiminnan rahoitus mahdollistetaan kaikkien ministeriöiden ja kuntien osalta. Avustusten rinnalle kehitetään toimintarahakäytäntö. EU-hankkeiden hallinnointia yksinkertaistetaan ja kevennetään tulevalla ohjelmakaudella. Tukien maksatusta nopeutetaan ja tuista maksetaan tarvittaessa järjestöille ennakkoa. Ohjelmakausien katkeamaton toteutuminen varmistetaan.

Neuvonta- ja järjestökoulutusta antavat tahot muodostavat valtakunnallisen kansalaisyhteiskunnan tukiverkoston. Perustetaan alueellisia neuvonta- ja tukiorganisaatioita Keski-Suomen Yhteisöjen Tuen mallilla Etelä-, Itä-, Länsi- ja Pohjois-Suomeen. Nämä toimivat tarvittaessa myös välittäjäorganisaatioina pienille toimijoille. Keskitetään informaatio tarjolla olevista neuvontapalveluista yhdelle sivustolle.

PRESENTATIONS-BLAD

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

1.2.2011

Publikationens titel	Organisationers ekonomiska verksamhetsförutsättningar
Författare	Aaro Harju, Jorma Niemelä
Justitieministeriets publikation	2/2011 Utredningar och anvisningar
OSKARI nummer	JM 2/52/2010

ISSN-L	1798-7059		
ISSN (häft.)	1798-7059	ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (häft.)	978-952-259-105-0	ISBN (PDF)	978-952-259-106-7
URN	URN:ISBN: 978-952-259-106-7		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-106-7		
Sak- och nyckelord	offentlig finansiering, offentliga tjänster, organisationer, beskattning, understöd		

Referat

För att främja medborgarverksamhet, stärka demokratin och förbättra delaktigheten av grupper som riskerar att bli utslagna föreslår utredningsmännen att en del av projektfinansieringen som anvisats till medborgarorganisationerna reserveras för programmässigt utvecklings- och ändringsarbete.

Genom skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster, tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI), samhällelig företagsverksamhet samt preciseringar i lagen om offentlig upphandling skapas en åtgärdshelhet för att lösa problemen i anslutning till servicesystemet. Uttalanden om service- och beskattningshelheten ska skrivas in i regeringsprogrammets medborgarsamhällspolitiksdel. Kommunernas serviceverksamhet utvecklas på partnerskapsbasis. Ministerierna och kommunerna ska identifiera medborgaraktörer som riskerar att bli utslagna samt deras behov av offentligt stöd för medborgarverksamhet.

I Finland fortsätts den etablerade praxisen med allmänna understöd som det främsta finansieringsinstrumentet vid statlig finansiering. I fråga om nationellt understöd för organisationer övergås det till ett enhetligt elektroniskt ansöknings- och ärendehanteringssystem. Ministerierna ska säkerställa att organisationerna är delaktiga och har tillräcklig sakkunskap när det gäller processen för beviljandet av understöd. Finansiering av informell medborgarverksamhet ska möjliggöras för alla ministeriers och kommunernas del. Vid sidan av understöd ska det skapas ett förfarande med verksamhetspenning. Förvaltningen av EU-projekt förenklas och lättas upp under den kommande programperioden. Betalningen av bidrag försnabbas och organisationerna kan vid behov få förskott på bidragen. Oavbrutet genomförande av programperioderna tryggas.

Instanserna som tillhandahåller rådgivnings- och organisationsutbildning bildar ett riksomfattande stödnätverk för medborgarsamhället. Det grundas regionala rådgivnings- och stödorganisationer enligt Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry:s modell i Södra, Östra, Västra och Norra Finland. Dessa ska vid behov fungera som förmedlarorganisationer för små aktörer. Informationen om tillgängliga rådgivningstjänster samlas på en webbplats.

SISÄLLYS

ESIPUHE 11
TIIVISTELMÄ: Esitykset ja politiikkasuositukset 13
1. Johdanto 15
1.1. Toimeksianto 15
1.2. Tehdyt kartoitukset ja politiikkalinjaukset 16
1.3. Järjestöjen kokemia ongelmakohtia avustuksissa ja taloudellisissa toimintaedellytyksissä 17
1.4 Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämistä koskevan periaatepäätöksen seurantaraportti 19
2. Politiikkatason kysymykset 21
2.1. Ohjelmaperusteinen rahoitus 21
2.2. Palvelutoiminnan selkiyttäminen 23
2.2.1. Erityisryhmien tarpeiden huomioon ottaminen 23
2.2.2. Yhteiskunnalliset yritykset 25
2.2.3. Julkisen palvelun velvoite ja SGEI-palvelut 27
2.2.4. Hankintalain täsmennykset 29
2.2.5. Yleishyödyllisyyden määritteleminen 30
2.3. Työllistämiseen liittyvät kysymykset 32
2.3.1. Työllisyyspoliittinen avustaminen 32
2.3.2. De minimis 33
2.4. Verotus ja varainhankinta 34
2.4.1. Järjestöllisen toiminnan verotus 34
2.4.2. Lahjoitusten verovähennysoikeus 36
2.4.3. Yhdistysten rahankeräys 37
2.5. Rahapeliyhtiöiden asema 38
2.5.1. Rahapeliyhtiöiden yksinoikeusasema 38
2.5.2. Rahapeliyhtiöiden rahoitus järjestöille 39
3. Järjestö- ja kansalaistoiminnan avustaminen julkisista varoista 41
3.1. Kansalliset toiminta-avustukset 41
3.1.1. Ministeriöiden avustuskäytäntö 41
3.1.2. Raha-automaattiyhdistyksen avustuskäytäntö 48
3.1.3. Maakuntien kehittämisrahoitus 50
3.1.4. Kuntien avustuskäytäntö 51
3.1.5. Epämuodollisen kansalaistoiminnan rahoitus 53
3.1.6. Julkisen rahoituksen väliinputoajat 54
3.2. Eu-avustaminen 55
3.2.1. Rakennerahastotuki 55
3.2.2. Maaseuturahaston rahoitustuki 77
3.2.3. Kulttuuri-, nuoriso-, kansalais- ja oppimisohjelmatuki 73
3.2.4. Kehitysyhteistyön EU-rahoitus 75
3.2.5. Pakolais- ja kotouttamisrahastot 77
3.2.6. Muut EU-tuet 79
3.2.7. Hanketoiminnan puskurirahasto 80

4. Muut kysymykset 82
4.1. Avustusneuvonta ja tukipalvelu 82
4.2. Säännöllinen kartoitus järjestöjen rahavirroista, toiminnan volyymistä ja vapaaehtoistyön määrästä 89

LIITE 1. Ministeriöiden ja kuntien avustukset ja avustuskäytännöt 92
a. Valtionavustuslaki avustamisen pohjana 92
b. Ministeriöiden ja RAY:n avustaminen 94
c. Kunnallinen avustaminen 115

LIITE 2. Ministeriöiden ja RAY:n avustukset järjestötoimintaan 2008/2010 123

LIITE 3. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan liittyviä muita apurahoja ja avustuksia 127

LÄHTEET 130

Esipuhe

Kansalaisyhteiskuntien tilaan on alettu maailmanlaajuisesti kiinnittää huomiota osana demokratiaa, ihmisoikeuksia, osallisuutta ja hyvinvointia. Euroopan yhteisössäkin tunnustetaan voittoa tavoittelemattomien kansalaistoimijoiden, palveluntarjoajien ja vapaaehtoistyöntekijöiden merkitys kansalaisaktiivisuuden ilmentäjinä.

Kansalaisaktiivisuudella voidaan edistää osallisuutta, paikallisyhteisöjen sosiaalista koheesiota ja sukupolvien välistä vuorovaikutusta. Toiminta edistää EU:n kestävää kehitystä, työllisyyttä, sosiaalista oikeudenmukaisuutta, talouskasvua ja ympäristön laatua.

Myös Suomessa on kannettu huolta demokratian ja kansalaisyhteiskunnan tilasta kaikkien muutosten keskellä. Valtioneuvosto teki 4.2.2010 periaatepäätöksen demokratian edistämisestä Suomessa. Periaatepäätökseen liittyy laaja taustaselvitys. Itse periaatepäätöksessä on 32 suositusta. Hallitus antoi periaatepäätöksestä pääministeri Mari Kiviniemen ilmoituksen eduskunnalle 22.9.2010.

Tämä selvitys liittyy kahdella tavalla periaatepäätökseen. Ensinnäkin periaatepäätöksessä edellytetään, että kansalaisjärjestöjen taloudellisista toimintaedellytyksistä tehdään selvitys (suositus 11). Hallitus päätti iltakoulussaan 17.2.2010 järjestöjen avustuksiin liittyvän selvitystyön käynnistämisestä. Oikeusministeriö asetti 6.5.2010 selvityshenkilöt.

Toiseksi tämän selvityksen ehdotukset nojautuvat periaatepäätöksen 32 suositukseen niiltä osin kuin ne niveltyvät nimenomaan kansalaisjärjestöjen taloudellisiin ja muihin toimintaedellytyksiin suomalaisessa yhteiskunnassa. Olemme myös pyrkineet ottamaan huomioon valtioneuvoston linjaukset, jotka koskevat sitä uudenlaista osallistumista ja vaikuttamista, joka ei rakennu perinteisen yhdistystoiminnan ympärille.

Periaatepäätöstä leimaa huolenkanto yhteiskuntamme ja kulttuurimme kehityssuunnista. Yksi niistä on osallistumisen ja yhteiskunnallisen kiinnostuksen vahva polarisoituminen. Niin kansalaistoiminnan, poliittisen demokratian kuin myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta tärkeää on edistää syrjäytymisriskissä olevien kansalaisaktiivisuutta. Nykyisiä voimavaroja tarkoituksenmukaisesti suuntaamalla tulee paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti luoda ratkaisuja näihin polttaviin kysymyksiin.

Kansalaisjärjestöjen taloudellisiin toimintaedellytyksiin liittyy tänä päivänä yhä enemmän kansainvälinen näkökulma. Euroopan unionin säädökset vaikuttavat varsinkin kansalaisjärjestöjen palvelutuotantoon. Järjestöt ovat koonneet voimiaan Eurooppa-tason yhteistyöhön. Toisaalta eurooppalainen ja laajempi kansainvälinen yhteistyö liittyy yhä vahvemmin kansalaisjärjestöjen arkityöhön.

Tämän tarkastelun ulkopuolelle jää suurista vapaaehtoistoiminta-areenoista erityisesti seurakuntien ja niiden diakoniatyön vapaaehtoinen kansalaistoiminta silloin, kun se ei ole rekisteröitynyt kansalaisjärjestöksi.

Kiitämme kaikkia, joiden kanssa olemme saaneet käydä antoisia keskusteluja. Kiitämme Tuomas Niskaa, joka huolehti Diakonia-ammattikorkeakoulun tki-palveluissa alkuvaiheen materiaalinkeruusta ja työstämisestä, sekä Jaakko Rantalaa, joka laati taulukon ministeriöiden ja RAY:n yleis- ja erityisavustamisesta.

Tämä selvitystyö jää hyödyttömien mietintöjen ja selvitysten rovioon, elleivät puolueet ota ehdotustemme keskeisiä asioita hallitusohjelmakirjauksiin. Muutoin näpertely asioiden kanssa jatkuu, vaikka Suomi ja Eurooppa tarvitsevat tulevien haasteiden keskellä vahvaa kansalaisyhteiskuntaa ja dynaamista kansalaisyhteiskuntapolitiikkaa. Virkahallinto voi edistää osaltaan monia ehdotettuja uudistuksia.

Tiivistelmä: Esitykset ja politiikkasuositukset

Kansalaistoiminnan edistämiseksi, demokratian vahvistamiseksi ja syrjään jäävien osallisuuden kehittämiseksi osa kansalaisjärjestöille suunnatusta hankerahoituksesta varataan ohjelmalliseen, kaikkia kansalaisyhteiskunnan toimijoita koskevaan kehitys- ja muutostyöhön. Ohjelmalliset teemat ja tavoitteet kirjataan hallitusohjelmaan valtiovallan ja kansalaisjärjestöjen yhteistyöllä.

Ohjelmallisella rahoituksella sekä järjestöjen ja neuvontaorganisaatioiden aikaisempaa vahvemmalla välittäjäorganisaatiotoiminnalla huolehditaan haavoittuvien ryhmien äänen kuulumisesta ja osallisuuden vahvistamisesta.

Julkisen palvelun velvoitteesta, yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista (SGEI), yhteiskunnallisesta yritystoiminnasta ja hankintalain täsmennyksistä muodostetaan toimenpidekokonaisuus, jolla ratkaistaan palvelujärjestelmässä esiin nousevia ongelmakohtia. Niillä sosiaali- ja terveydenhuollon alueilla, joissa ei ole markkinoita tai joissa hankintalain toteuttaminen tuottaa asiakkaille kohtuuttomia muutoksia, siirrytään julkisen palvelun velvoitteen käyttämiseen.

Ehdotuksia täydentävät esitykset yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksen ongelmakohtien ratkaisemisesta ja lahjoitusten verovähennysoikeuden laajentamisesta.

Edellä mainitusta kokonaisuudesta kirjataan lausumat tulevan hallitusohjelman kansalaisyhteiskuntapolitiikkaosioon.

Kuntien palvelutoimintaa kehitetään kumppanuuden perustalta. Valtion ohjausvaltaa palautetaan eräissä valtionavustuksissa. Ministeriöt ja kunnat tunnistavat väliin putoavat kansalaistoimijat ja huolehtivat siitä, että myös nämä ryhmät saavat julkista tukea omaan kansalaistoimintaansa.

Suomessa jatketaan hyvää yleisavustuskäytäntöä valtiorahoittajan pääasiallisena rahoitusinstrumenttina. Tätä täydennetään erityis- ja hankeavustuksilla sekä ohjelmarahoituksella. Järjestöjen kansallisessa avustamisessa siirrytään sähköiseen haku- ja asiointijärjestelmään. Järjestelmän tulee olla perusteiltaan yhdenmukainen kaikissa ministeriöissä, maakuntien liitoissa ja kunnissa. Järjestöjen osallisuus ja asiantuntemus avustusten myöntämisprosessissa varmistetaan läpinäkyvällä ja samalla tavalla kaikissa ministeriöissä.

Epämuodollisen kansalaistoiminnan rahoitus mahdollistetaan ministeriöiden ja kuntien osalta. Avustusten rinnalle kehitetään toimintarahakäytäntö. Sen myöntämisessä oikeudellinen vastuu määritellään vastuuhenkilöiden kautta.

EU-hankkeiden hallinnointia yksinkertaistetaan ja kevennetään tulevalla ohjelmakaudella. Järjestöjen osallisuus ohjelmien valmistelussa ja seurantakomiteoissa varmistetaan. Välillisten kustannusten osalta siirrytään flat rate -käytäntöön. Tukien maksatusta nopeutetaan ja tuista maksetaan tarvittaessa järjestöille ennakkoa, millä ratkaistaan järjestöjen kokemat likviditeettiongelmat EU-hankkeiden osalta. Kuittien vaatimisesta luovutaan ja mahdollistetaan tarvittaessa rahoitusosuuksien toteutuminen vasta viimei-

sen/loppumaksatuksen yhteydessä. Ohjelmakausien katkeamaton toteutuminen varmistetaan.

Nykyiset neuvonta- ja järjestökoulutusta antavat keskusjärjestöt, neuvontajärjestöt ja alueelliset järjestöpohjaiset neuvonta- ja tukiorganisaatiot muodostavat valtakunnallisen kansalaisyhteiskunnan tukiverkoston. Verkoston työnjaolla huolehditaan myös erityisasiantuntemuksen kattavasta tarjonnasta. Perustetaan alueellisia neuvonta- ja tukiorganisaatioita Keski-Suomen Yhteisöjen Tuen mallilla Etelä-, Itä-, Länsi- ja Pohjois-Suomeen. Nämä toimivat tarvittaessa myös välittäjäorganisaatioina pienille toimijoille. Keskitetään informaatio tarjolla olevista neuvontapalveluista yhdelle sivustolle.

Järjestötoiminnan volyymistä ja taloudesta saadaan jatkossa perustiedot sähköisen asiointijärjestelmän kautta. Lisäksi Suomeen tarvitaan koko järjestökenttää ja vapaata kansalaistoimintaa koskettava kartoitus, joka kuvaa kansalais- ja järjestötoiminnan määrän, sisällön ja rahavirrat määrävuosin. Tilastokeskukselle turvataan kansalaisyhteiskuntaa koskevien tutkimusten säännöllinen tekeminen. Jyväskylän yliopiston yhteyteen perustetaan kansalaistoiminnan tutkimuskeskus sekä turvataan pysyvä rahoitus kansalaisyhteiskunnan maisteriohjelmalle. Kansalais- ja järjestötoiminnan kehittämistehtävä osoitetaan ammattikorkeakouluille yhdessä kansalaisjärjestöjen keskusliittojen kanssa.

Esitykset ovat kokonaisuudessaan joko kustannusneutraaleja tai jopa taloudellisia säästöjä tuovia. Säästöt tulevat sitä kautta, että ehdotetut uudistukset ministeriöiden avustuskäytäntöihin palvelevat tuottavuusohjelmaa. Samalla siirrytään aidosti tietoyhteiskuntaan. Muut esitykset voidaan toteuttaa nykyistä rahoitusta uudelleen suuntaamalla.

1 Johdanto

1.1 Toimeksianto

Oikeusministeriö asetti 6.5.2010 selvityshenkilöt, FT Aaro Harjun ja YTT Jorma Niemelän, tehtävänään tuottaa konkreettisia esityksiä julkisen vallan toimenpiteiksi, joilla kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan KANE:n valmistelussa paikannettuja järjestöjen julkiseen rahoitukseen liittyviä ongelmakohtia voidaan korjata. Selvitystyön käynnistämisestä päätettiin osana valtioneuvoston 4.2.2010 tekemää periaatepäätöstä demokratian edistämisestä Suomessa ja selvityshenkilötyön sisältöä ja toteutusta konkretisoitiin hallituksen iltakoulussa 17.2.2010.

Toimeksiannon mukaan selvityshenkilöiden pääasiallinen tehtävä on konkretisoida julkisen vallan toimia järjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi aihetta aiemmin selvittäneiden työryhmien ja toimikuntien keskeisten ehdotusten pohjalta. Selvityshenkilöt voivat myös tehdä esityksiä kuntatason avustuskäytäntöjen kehittämiseksi. Selvitystyössä huomioidaan myös ulkomailla toimivien järjestöjen taloudellisiin toimintaedellytyksiin ja tukemiseen liittyvät erityispiirteet sekä maahanmuuttajajärjestöjen erityistarpeet.

Selvityshenkilöiden tehtävänä on toimeksiannon mukaan

- selvittää avustuksiin liittyvien neuvonta- ja tukipalveluiden vahvistamisen tarve sekä tehdä esitys siitä, missä laajuudessa ja minkä tahon olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa täydentävät neuvonta- ja tukipalvelut huomioiden esimerkiksi ministeriöiden ja keskusjärjestöjen jo tarjoamien palveluiden kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen, laatu ja kehittämistarpeet tällä alueella
- selvittää, miltä osin valtionhallinnon avustuskäytäntöjen ja -kriteerien epäyhtenäisyys tuottaa järjestöille erityisiä ongelmia ja tehdä esitys järjestöjen toimintaedellytyksiä vahvistavista ja tarkoituksenmukaisista toimenpiteistä avustuskäytäntöjen yhtenäistämiseksi
- arvioida yleisavustusten sekä projekti- tai erityisavustusten tarkoituksenmukaista keskinäistä suhdetta valtionhallinnon avustuskäytännöissä sekä tehdä tätä koskevia esityksiä toimijoiden ja toimialueiden erityistarpeet huomioiden
- selvittää edellytykset ohjelmaperusteiselle rahoitukselle järjestörajat ylittäviin kehityshankkeisiin, miten tämä rahoitus tulisi toteuttaa sekä esittää muita järjestörajat ylittävän rahoituksen kehitystarpeita onnistuneiden yhteistyöhankkeiden kokemukset huomioiden (ml. yhteistyö yksityisen sektorin kanssa).
- arvioida EU-tukien maksatusten viiveisiin luotavan kansallisen puskurirahaston toteutustapa, sopiva koko ja hallinnollinen sijainti sekä selvittää, onko tämäntyyppisestä puskurirahastosta olemassa onnistuneita esimerkkejä muissa jäsenvaltioissa
- tehdä kartoitus julkisen rahoituksen väliinputoajista sekä selvittää tarve ja mahdollisuudet vapaamuotoisen kansalaistoiminnan tukemiseen sekä
- tehdä esitys veteraanien kuntoutuksesta vapautuvien määrärahojen tarkoituksenmukaisesta suuntaamisesta tulevaisuudessa palautettavaksi RAY:n piirissä olevien järjestöjen käyttöön

- laatia alustava esitys koko järjestökentän ja valtionhallinnon kattavasta, mahdollisesti säännöllisesti toistettavasta kartoituksesta, jonka avulla selvitetään järjestöjen rahavirrat, toiminnan volyymi sekä vapaaehtoistyön osuus.

Selvitystyön painopiste on toimeksiannon mukaan valtionhallinnon avustuskäytännöissä, mutta selvityshenkilöt voivat myös tehdä järjestöjen avustuksiin ja taloudellisiin toimintaedellytyksiin liittyviä esityksiä kuntahallinnolle, rahapeliyhtiöille ja kansalaisjärjestöille.

1.2 Tehdyt kartoitukset ja politiikkalinjaukset

Selvitystyön pohjana ovat olleet ne kartoitukset ja politiikkalinjaukset, joita on viime vuosien aikana tehty. Kartoituksia ja linjauksia on tehty ennen muuta Matti Vanhasen I hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sekä Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan ja oikeusministeriön toimesta.

Kartoituksia ja politiikkalinjauksia ovat olleet mm.

- Avustukset ja taloudelliset toimintaedellytykset -työryhmän loppuraportti 2009
- Harju, Aaro: Esitys valtioneuvoston periaatepäätöksen 8.3.2007 jatkotoimenpiteistä koskien kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämistä 2007
- Järjestöbarometri 2010. Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. STKL 2010
- Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset -työryhmän raportti 2009
- Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämistä koskevan periaatepäätöksen seurantaraportti 23.4.2010
- Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset -työryhmän raportti 21.6.2006
- Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti 24.11.2005
- Niemelä, Seppo: Toteutumattomat oikeudet. Edita. Helsinki 2007
- Ojala, Marjo: Yleishyödylliset palvelut, valtionavustukset ja kansalaisjärjestöt 2010
- Sosiaali- ja terveysministeriön Hyvä Suomi 2020 -ohjelma: Tulevaisuuden hyvinvointistrategiat 25.8.2010
- Stranius, Leo ja Laaksonen, Lasse: Verkkovaikuttamista 2010-luvulla. Selvitys verkossa pääosin tai kokonaan tapahtuvan yhdistystoiminnan mahdollistamisesta 8.11.2010
- Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa 4.2.2010
- Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä 28.3.2007
- Yleishyödylliset palvelut -työryhmän raportti 2008
- Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus -työryhmän muistio 2009

1.3 Järjestöjen kokemia ongelmakohtia avustuksissa ja taloudellisissa toimintaedellytyksissä

KANE:n asettama Avustukset ja taloudelliset toimintaedellytykset -työryhmä laati ja toteutti pikaisen verkkopohjaisen kartoituksen järjestöjen julkisten avustusten hakemiseen ja saamiseen liittyvistä näkemyksistä vuonna 2009. Vastaajia oli yhteensä 91, joista 27,5 % edusti urheilu- tai liikunta-järjestöjä, 26,4 % edusti sosiaali- tai terveysjärjestöjä ja 25,3 % edusti lapsi- ja nuorisojärjestöjä. Noin puolet vastaajista oli valtakunnallisia keskusjärjestöjä. Kyselyn tulosten yleistettävyyttä heikentää se, etteivät vastaajat edusta koko järjestökenttää ja otos on suhteellisen pieni.

Kaikista vastanneista 67 % oli kokenut ongelmia avustusten saamiseen ja hakemiseen liittyen. Merkittävimmiksi avustuksiin liittyviksi asioiksi järjestöjen näkökulmasta nousivat yleisavustusten myöntäminen projektirahoituksen sijaan, rahapelitoiminnan yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen ja tuottojen suuntaaminen järjestötoimintaan sekä järjestöjen neuvonta- ja tukipalvelut kansallisissa ja EU-rahoitukseen liittyvissä avustuskysymyksissä. Melko tärkeinä pidettiin myös valtionhallinnon, kuten ministeriöiden, avustusten myöntämisen ja valvonnan käytäntöjen yhtenäistämistä, järjestöille tehtyjen lahjoitusten verovähennysoikeutta ja eri kuntien avustuskäytäntöjen yhtenäistämistä.

Rahapelitoiminnan yksinoikeusjärjestelmän säilyttämistä ja tuottojen suuntaamista järjestötoimintaan pidettiin yleisesti keskeisimpänä kysymyksenä. Muissa kysymyksissä joitain painotuseroja löytyi eri järjestötyyppien välillä. Esimerkiksi liikunta- ja urheilujärjestöt pitivät tärkeänä erityisesti valtionhallinnon avustuskäytäntöjen yhtenäistämistä, kun taas sosiaali- ja terveysjärjestöt painottivat kuntien avustuskäytäntöjen yhtenäistämistä. Lapsi- ja nuorisojärjestöt pitivät molempia suurin piirtein yhtä tärkeinä. Sosiaali- ja terveysjärjestöt korostivat yleisavustusten merkitystä. Kansallista puskurirahastoa ja neuvontapalveluiden merkitystä korostivat erityisesti sosiaali- ja terveysjärjestöt sekä lapsi- ja nuorisojärjestöt.

Avustusten saamiseen ja hakemiseen liittyviä ongelmia kysyttiin avoimin kysymyksin. Avustusten hakeminen koettiin järjestöjen keskuudessa usein haastavaksi ja työlääksi. Merkittävän työmäärän katsottiin valuvan hukkaan, jos pitkään valmisteltua hakemusta ei hyväksytäkään. Koettiin, että pienempien summien hakemiseksi ja tilittämiseksi joutuu pahimmassa tapauksessa tekemään lähes avustusta vastaavan laskennallisen määrän työtä.

Epävarmuuden rahoituksen jatkuvuudesta, avustusten projektiluontoisuudesta tai liian lyhyistä avustusjaksoista johtuen koettiin lisäävän henkilöstön vaihtuvuutta. Yleisavustusten ei aina koettu riittävän hyvien ja tuloksellistenkaan hankkeiden vakiinnuttamiseen. Riittävän omarahoitusosuuden kerääminen koettiin etenkin pienille järjestöille hankalaksi.

Hakemusten käsittelyn aikataulu koettiin joskus epäkäytännölliseksi järjestön vuosisuunnittelun näkökulmasta (mm. RAY, OKM ja kunnat). Päätösten koettiin tulevan liian myöhään ja käsittelyaikojen olevan liian pitkiä. Rahoituslähteet koettiin niin monimuotoisiksi, että rahoituksen hallinnoinnin koettiin vievän liikaa aikaa. Eri rahoituslähteistä on haettava tietoa eri paikoista ja rajanveto avustuslähteiden valinnassa on jos-

kus vaikeaa. Hakemuksien toivottiin tulevan sähköisesti muokattaviksi ja lähetettäviksi. Kuntien avustuskriteerien ei koettu kattavan kaikkia järjestötyyppejä riittävän hyvin, vaan jotkut järjestötyypit (esim. vanhempainyhdistykset) putoavat avustusluokkien väliin. Myös valtionhallinnon tuissa havaittiin puutteita. Esimerkiksi yksi vammaisjärjestö katsoi tekevänsä myös kansanterveydellistä työtä, mutta ei voinut saada tätä tarkoitusta varten OKM:n liikuntarahoitusta.

Erityisesti EU-rahoituksen hakeminen ja raportointi koettiin työlääksi ja byrokraattiseksi. Maksatusten viiveet koettiin ongelmallisiksi erityisesti pienten järjestöjen kannalta. Avustuksen myöntämisen ja rahojen käytön kriteereitä tai niiden tulkintaa on muutettu joissain tapauksissa jälkikäteen. Kolmatta sektoria ei välttämättä ole mainittu mahdollisena hakijana tai ohjelman kohderyhmänä monissa EU-ohjelmissa.

Järjestö- ja avustustyypeittäin löytyi pieniä painotuseroja. Lapsi- ja nuorisojärjestöt painottivat vastauksissaan yleisesti hakemusten tekemisen haastavuutta ja byrokraattisuutta. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen vastauksista paistoi huoli RAY:n rahoituksen tulevaisuudesta ja projektirahoituksen jatkuvuudesta. Urheilu- ja liikuntajärjestöt toivat esille EU-rahoitukseen liittyviä ongelmia.

Pääasiassa sosiaali- ja terveysjärjestöjä tukevan RAY:n avustuksista todettiin, että hakemusprosessi on monimutkainen ja työläs. RAY on järjestöjen mielestä muuttanut hakemuslomakkeita turhan tiuhaan. Projektiluontoisen rahoituksen katsottiin myös aiheuttavan epävarmuutta tulevaisuudesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee nuoriso- ja liikuntatyötä veikkausvoittovaroista. Ongelmana pidettiin, ettei OKM:n avustus ota riittävästi huomioon eri urheilulajien erityispiirteitä.

Vastaavan tyyppisiä mielipiteitä oli tullut ilmi Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssin, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton, Suomen Liikunta ja Urheilun sekä Sivistysliitto Kansalaisfoorumin toteuttamasta kyselystä vuonna 2006.

Maaseudun yritys- ja hankerahoituksen hallinnollisen taakan vähentäminen -työryhmän (2009) kartoituksen mukaan maaseudun hanketoiminnan suurimmat ongelmat liittyvät päätöksenteon ja maksatuksen pitkiin käsittelyaikoihin, kuittien vaatimiseen ja liitteiden määrään (jollakin toimijalla maksatushakemus on painanut jopa 15 kg), kustannuslajien tiukkuuteen ja muutospäätöksien määrään. Myös hankemenettelyjen samankaltaisuus isoille ja pienille toimijoille on koettu hankalaksi. Alueviranomaiset ja hanketoimijat ovat kritisoineet vuosien varrella myös hakemus- ja maksatusmenettelyjen jatkuvaa muuttumista hankkeiden keston aikana.

Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen mukaan kehitystyörahoituksessa koetaan hankaluuksia mm. epätäsmällisten ja tulkinnanvaraisten viranomaisohjeistusten, hakukäytäntöjen epäyhtenäisyyden, suunnitteluprosessien omistajuustulkintaepäselvyyksien, päätöksentekoaikataulujen ennakoimattomuuden ja eräiden avustuslajien raportointivaatimuksien vuoksi. Hankkeista tiedottamisen määritelmä on järjestöjen mielestä liukuva ja epäselvä. Järjestöjen toteuttaman vaikuttamistyön kriteeristö ja rahoitus tulisi niin ikään selkeyttää.

1.4 Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämistä koskevan periaatepäätöksen seurantaraportti

Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämistä koskevan periaatepäätöksen seurantaraportin 23.4.2010 keskeinen kannanotto on kansalaisjärjestöjen talouden ja rahoituksen turvaaminen. Järjestötalouden turvaamisen mekanismina periaatepäätöksessä käsitellään erityisesti raha-automaattiavustuksia sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelitoiminnan voittovaroja, joilla tuetaan kansalaisjärjestötoimintaa sekä kilpailun ulkopuolella olevaa, yleishyödyllistä järjestölähtöistä auttamistyötä. Tavoitteena on hyödyntää kansalaisjärjestöjen kokemusta ja kehittämisen osaamista varmistamalla, että raha-automaattiavustusten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelitoiminnan voittovaroja saa käyttää järjestöjen toteuttamaan palvelujen kehittämiseen ja kokeilemiseen.

Seurantaraportin mukaan järjestöjen taloudellisia toimintaedellytyksiä voidaan tukea myös valtion- ja kuntahallinnon avustuksilla sekä yhdistyslainsäädännöllä. Periaatepäätöksessä painotetaan yleisavustuksia, joiden käyttöä pyritään ajamaan myös kuntasektorille. Valtiovarainministeriö tosin huomauttaa, että kunnilta ei voi edellyttää yleisavustusten jakamista, koska se ei juridisesti kuulu kuntalain määrittelemään kunnan toimialaan. Kuntaliitto toteaa vastauksensa mukana toimittamassaan saatteessa, että kuntien näkökulmasta yleisavustuksiin liittyy lukuisia ongelmia. Kunta on velvollinen seuraamaan myöntämiensä avustusten käyttöä ja järjestön sääntöjen mukaiseen yleishyödylliseen toimintaan myönnettyjen yleisavustusten osalta tämä voi olla hankalaa.

Periaatepäätöksen mukaisesti kuntia kuitenkin kannustetaan jatkossa laatimaan kansalaistoiminnan rahoituksesta omia ohjeistuksiaan ja ottamaan järjestökenttä monipuolisesti huomioon niiden valmistelussa.

Avustusprosessien parantaminen on monen ministeriön agendalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö pyrkii kansalaisjärjestöstrategiansa ohjaamana yhtenäistämään ministeriön eri yksiköiden valtion-avustusprosesseja, jotta helpotetaan järjestöjen asiointia ministeriön suuntaan sekä järjestön toimintaan ja taloudenhoitoon liittyvää suunnittelua. Lisäksi pyritään keskittämään yhden järjestön avustusten esittely yhteen ministeriön yksikköön tai vähintään tehostamaan yksiköiden välistä yhteistyötä ja siirtymään sähköiseen asiointiin. Sosiaali- ja terveysministeriö on alkanut parantaa avustusten jaon läpinäkyvyyttä, kriteerien yhdenmukaisuutta sekä toiminnan tulosten näkyvyyttä.

Yhdistyslain tarkistamista valmistelleen oikeusministeriön työryhmän mietinnön ja laajan lausuntopalautteen pohjalta viimeistelty hallituksen esitys yhdistyslain tarkistamiseksi astui voimaan 1.9.2010. Uuden lain mukaan yhdistys voisi halutessaan muun muassa sallia osallistumisen yhdistyksen kokoukseen tietoliikenneyhteyden kautta sekä ennen kokousta että sen aikana. Puoluepoliittisissa yhdistyksissä etäosallistuminen olisi kuitenkin mahdollista vain kokouksen aikana. Muutoksella voi olla merkitystä erityisesti nuorten järjestötoimintaan osallistumisen kannalta.

Maallikkotilintarkastus korvataan toiminnantarkastuksella, joka vastaa hyvää maallikkotilintarkastustapaa ja joka olisi pakollinen yhdistyksessä, jossa ei ole KHT- tai HTM-tilintarkastajaa. KHT- ja HTM-tilintarkastajan käyttövelvollisuutta laajennetaan siten, että se vastaa muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevia vaatimuksia.

Vuoden 2010 aikana toteutettiin selvitys siitä, miten yhdistyslakia tulisi mahdollisesti jatkossa kehittää tunnistamaan paremmin järjestö- ja kansalaistoiminnan muutoksen ja etenkin verkossa tapahtuvan yhdistystoiminnan.

Seurantaraportin mukaan järjestötalouden turvaamiseen liittyy parhaimmillaan järjestöjen kapasiteettia lisääviä elementtejä. Sisäasiainministeriön koordinoimaan syrjinnän vastaiseen kampanjaan sisältyi vuoden kestävä koulutusohjelma 12 eri vähemmistöryhmiä edustaville järjestöille EU-rahoitteisten hankkeiden suunnittelemiseksi, toteuttamiseksi ja niistä tiedottamiseksi. Osana koulutusohjelmaa järjestöt toteuttivat oman tiedotushankkeen projektirahoituksella. Voimavaraistamisohjelman toinen osakokonaisuus koostui eri puolilla maata järjestetyistä tiedotus- ja koulutustilaisuuksista, joissa rahoitusta myöntävät ja hallinnoivat tahot antoivat tietoa rahoitusmahdollisuuksistaan.

Sisäasianministeriö on ollut mukana suunnittelemassa myös IF-rahoitteista AFRO-hanketta, jonka yhtenä tavoitteena on kasvattaa ja turvata näkyviä etnisiä vähemmistöjä edustaville järjestöille riittävät voimavarat yhdenvertaisuus- ja kotouttamistyöhön.

Raportin mukaan järjestöjen avustusten kehittämistä jarruttavana seikkana STM mainitsee yhteistyön puutteen sekä omien saavutettujen etujen varjelemisen.

Rahapelitoiminnan yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen pelihaittojen ehkäisemiseksi sekä pelituottojen suuntaaminen järjestötoimintaan EU-lainsäädännön ja EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisuiden puitteissa on ollut keskeinen teema KANE:ssa koko neuvottelukunnan toimikauden ajan. Arpajaislain uudistusprosessi on parhaillaan menossa.
Järjestöjen taloudellisiin toimintaedellytyksiin liittyvänä uutena teemana on keskusteluun noussut periaatepäätöksen jälkeen myös kysymys vähämerkityksellisen ns. de minimis -tuen soveltamisesta Suomessa. De minimis -säädösten mukaan yhdelle toimijalle voidaan maksaa tukea korkeintaan 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Näkemykset ovat olleet jossain määrin ristiriitaisia siitä, ovatko esimerkiksi työllistämistuet tai verohelpotukset laskettava mukaan de minimis -tukiin. Seurantakyselyn vastauksissa maa- ja metsätalousministeriö tuo de minimis-kysymyksen sille nimenomaan verotuksen yhteydessä.

Seurantaraportissa todetaan yhteenvetona periaatepäätöksen kirjausten toteutumisesta seuraavaa: Avustusprosesseja on jossain määrin ministeriöissä pyritty kehittämään. Voidaan kuitenkin sanoa, että periaatepäätöksellä ei toistaiseksi ole ollut kovin merkittäviä konkreettisia vaikutuksia järjestöjen avustuksiin tai taloudellisiin toimintaedellytyksiin. Rahapelimonopolien merkitys järjestöjen taloudellisten toimintaedellytysten turvaajana on ollut keskeisesti esillä KANE:n valmistelussa ja sisältyy myös valtioneuvoston 2010 periaatepäätökseen demokratian edistämisestä Suomessa. Myös linjaus yleisavustusten edistämisestä on uudistettu 2010 periaatepäätöksessä. Yhdistyslakiuudistuksessa on pyritty helpottamaan pienten yhdistysten asemaa.

2 Politiikkatason kysymykset

2.1 Ohjelmaperusteinen rahoitus

Valtiontalouden tarkastusvirasto teki arvioinnin politiikkaohjelmista ja niiden tuloksista (Politiikkaohjelmat ohjauskeinona. Esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010). Politiikkaohjelmien avulla on kyetty luomaan yhteydenpito- ja viestintäkanavia, jotka ovat lisänneet sektorirajat ylittävien toimenpiteiden hyväksyntää sekä edistäneet ministeriöiden yhteistyötä.

Nykymuodossaan politiikkaohjelmat eivät kuitenkaan raportin mukaan kykene täyttämään odotuksia poliittisen ohjauksen tehostumisesta ja hallinnon sektorirajat ylittävän valmistelun ja politiikkatoimien toteutuksen parantamisesta. Ohjelmista puuttuu raportin mukaan sellainen strateginen ydin, joka fokusoi toteutusta ja priorisoi kaikkein tärkeimmät tehtävät. Ohjelmia käynnistettäessä ei luotu kokonaiskarttaa meneillään olevista kehittämishankkeista.

Tarkastusvirasto suosittelee, että politiikkaohjelmien rinnalla horisontaaliseen valmisteluun kehitetään myös muita integraation keinoja ja tällöin käytetään hyväksi sekä kansallisia että kansainvälisiä esimerkkejä. Myös kansainväliset kokemukset politiikkojen horisontaalisesta integroinnista tai sisältöjen ”valtavirtaistamisesta” voivat antaa pohjaa uusien välineiden käyttöönotolle.

Politiikkaohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa ovat olleet mukana myös kansalaisjärjestöt. Kansalaisjärjestöillä on ollut merkittävä intressi myös syöttää hallitusohjelmaneuvotteluihin mahdollisia politiikkaohjelmien teemoja.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma synnytti Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE), edisti alan koulutusta ja tutkimusta, nosti demokratia-asiat valtioneuvoston työlistalle aiempaa laajemmin, selvitytti monia kansalaisyhteiskunnan ongelmakohtia (verotus, yleishyödylliset palvelut jne.) ja herätti julkista keskustelua.

Vaikka valtioneuvosto näki linjatessaan periaatepäätöstä demokratian edistämisestä uusien osallistumiskanavien kehittyvän, se oli huolissaan suomalaisen kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuudesta. Yhtäältä perusteena olivat signaalit hiipuvasta kiinnostuksesta perinteiseen kansalaisjärjestötoimintaan, toisaalta järjestöjen toimintaedellytyksiin vaikuttavat toimintaympäristön muutokset.

Periaatepäätöksessä kannetaan huolta mm. eri väestöryhmien ja sukupuolten yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumisesta, nuorten ja maahanmuuttajien osallisuudesta, ikääntyvän väestön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista ja maahanmuuttajien osallisuuden vahvistamisesta.

Periaatepäätöksessä kannetaan huolta siitä, että jos uusia osallistumisen ja vaikuttamisen areenoita ei tunnisteta tai ne sivuutetaan merkityksettöminä, vahvistetaan erityisesti nuorten ja nuorten aikuisten lisääntyvää kokemusta siitä, ettei heitä haluta yhteiskunnas-

sa kuulla. Globalisaation ja kansainvälistymisen vastapainona on tärkeää vahvistaa kansalaisten mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa oman arkiympäristönsä asioihin.

Periaatepäätöksen toimenpiteissä ehdotetaan, että huomiota kiinnitetään huono-osaisten ja syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten osallisuuden vahvistamiseen sekä tasa-arvonäkökulman toteutumiseen. Tavoitteena on lisätä tietoa vähemmistökulttuureista ja uskonnoista sekä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteista ja levittää tietoa paikallistason hyvistä käytännöistä eri väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseksi. Periaatepäätös edellyttää, että sukupuoli-, yhdenvertaisuus- ja esteettömyysnäkökulmat valtavirtaistetaan kaikkeen demokratiapoliittiseen valmisteluun ja tutkimukseen.

Vaikka arkiympäristöön vaikuttaminen otetaankin esille, periaatepäätöksessä pohditaan yllättävän vähän kunta- ja palvelurakenteen muutoksen mahdollisesti aiheuttamia heijastusvaikutuksia osallistumis- ja demokratiavajeisiin. Linjauksissa on sentään kuntien kannustaminen kehittämään alueellista, kunnan- tai kaupunginosien puitteissa tapahtuvaa osallistumista sekä rohkaiseminen niitä vuorovaikutukseen kuntalaisten kanssa.

Vastuu kansalaisyhteiskunnan elävänä pitämisestä nähdään sekä julkisella vallalla että kansalaisjärjestöillä itsellään. Periaatepäätös korostaa, että julkinen valta voi osaltaan vahvistaa kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä kehittämällä sitä koskevaa säädöspohjaa, rahoitusmekanismeja sekä esimerkiksi kansalaiskasvatusta. Järjestöjen haasteeksi nousee valtioneuvoston linjauksen mukaan niiden oman toiminnan ja esimerkiksi jäsendemokratian kehittäminen siten, että järjestöt tulevaisuudessakin voivat tarjota mielekkään vaikuttamisen, osallistumisen ja vuorovaikutuksen areenan kansalaisille.

Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa (4.2.2010) sisältää siis sekä kansalaisyhteiskunnan että koko demokratian kannalta keskeisiä linjauksia, joiden toteuttamisessa tarvitaan useita, toisinaan jopa kaikkia ministeriöitä ja niiden yhteistoimintaa sekä keskenään että kansalaisjärjestöjen ja kuntien kanssa. Myös tämän selvitystehtävän suosituksista osan toteuttaminen edellyttää eri ministeriöiden yhteistyötä. Se edellyttää myös esiin nostettujen ajankohtaisten haasteiden priorisointia ja niihin vastaamisen resursointia.

Toimenpiteiden vaikuttavuus edellyttää sekä riittävää rahoitusta että laajaa läpäisyä kaikissa toiminnoissa. Tätä ei kyetä toteuttamaan ilman ohjelmallista rahoitusta, joka tapahtuisi sekä erikseen varattavana erillisrahoituksena nykyisistä rahoituslähteistä että osana kansalaisjärjestöjen sitoutumista normaalirahoituksensa puitteissa yhteisesti sovittuihin ohjelmallisiin tavoitteisiin.

Erilaisten teemavuosien näkyvyys ja vaikuttavuus ovat olleet vaihtelevia, samalla kun politiikkaohjelmista on esitetty kriittisiä huomioita. Ohjelmalliset rahoituskaudet tulisikin valmistella laajapohjaisesti julkisen vallan, kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoimijoiden yhteistyönä. Tavoitteet tulisi määritellä konkreettisina ja ymmärrettävinä, ja tukijärjestelmien tulisi olla toimivia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto suositti, että ”valtioneuvoston kanslian roolia horisontaalisen integraation ja yhteensovituksen keinojen kehittämisessä on täsmennettävä ja vahvistettava”. Samalla tarkastusvirasto ehdotti, että valtiovarainministeriö ja valtio-

neuvoston kanslia on velvoitettava tekemään yhteistyötä poikkihallinnollisten politiikkojen integroinnissa.

Esitykset:
Jotta valtioneuvoston periaatepäätökseen ja sen esiin nostamiin ajankohtaisiin haasteisiin voitaisiin vastata muutosta tuovalla tavalla,

Kansalaisjärjestöille suunnatusta hankerahoituksesta osa varataan ohjelmalliseen, kaikkia kansalaisyhteiskunnan toimijoita koskevaan kehitys- ja muutostyöhön. Kerrallaan olisi 1-3 teemaa kahden vuoden periodeissa. Vastuutaho valtioneuvosto.

Kansalaisyhteiskunnan keskeiset, ajankohtaiset kehittämisasiat kirjataan tulevaan hallitusohjelmaan. Vastuutaho valtioneuvosto.

Valtioneuvoston kanslialla on koordinaatiovastuu kehittämiskysymysten ja laaja-alaisten ohjelmien toteutumisesta. Vastuutaho valtioneuvosto.

Kansalaisjärjestöjen kuuleminen tässä prosessissa toteutetaan laaja-alaisesti ja osallistavasti. Vastuutaho valtioneuvosto.

2.2 Palvelutoiminnan selkiyttäminen

2.2.1 Erityisryhmien tarpeiden huomioon ottaminen

Seurakunnallisen ja kunnallisen köyhäinhoidon rinnalle alkoi 1800-luvulla tulla yhdistyksiä, jotka synnyttivät uudenlaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Vuosikymmenten varrella näitä syntyneitä toimintoja on osin kunnallistettu. Toisinaan taas kunnallisia palveluita on siirretty järjestöille. Viime aikoina palveluja on siirretty sekä järjestöille että erityisesti yrityksille kilpailutuksen kautta.

Yhteiskunnallisessa työnjaossa varsinkin monet haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten erityispalvelut luontuivat järjestöjen vastuualueelle. Palveluiden rinnalla ja niiden sisällä järjestöt kehittivät oman erityisalueensa asiantuntemusta, vertais- ja vapaaehtoistoimintaa sekä tiedotus- ja vaikutustyötä jäsenistönsä tai kohderyhmänsä puolesta.

1980-luvulta lähtien hyvinvointipalveluiden kokonaisuutta on hahmotettu welfare mix -ajattelulla. Siinä kunnat, yritykset ja järjestöt sekä ihmisten oma vapaaehtoistyö lomittuvat.

1990-luvulla alkoi uusi murros. Järjestöjen asema ja toimintaedellytykset ovat erityisesti sisämarkkinasääntelyn ja sen pohjalta tehtyjen kansallisten linjausten myötä muuttuneet. Kuten sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmä väliraportissaan[1] toteaa, vii-

[1] Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti. Helsinki 2010. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:19

me vuosina kunnat ovat omilla ratkaisuillaan lisänneet markkinoiden ohjaavaa vaikutusta hoivapalveluissa.

Muutos on johtanut moniin ei-aiottuihin seurauksiin niin Suomessa kuin eräissä muissa EU-maissa. Palvelujärjestelmä on vaarassa muuttua kohti suuria, standardisoituja ja homogenisoituvia palveluita sen jälkeen, kun vuosikymmenien työllä on saatu kehitetyksi yksilöllisiä ja normaalielämään integroivia palveluja. Vaikka kunta on voinut hankkia yksittäisen palvelun edullisesti, kokonaiskustannukset ovat saattaneet kasvaa tai pysyä ennallaan. Varsinkaan haavoittuvien ryhmien tilannetta ei paranna se, jos heitä kilpailutuksen tuloksena aika ajoin siirretään paikasta toiseen.

Oman erityisvaikeutensa palveluiden järjestämiseen kilpailutuksen kautta tuovat riittämättömät tai toimimattomat markkinat. Aitoa markkinakilpailutilannetta ei synny tilanteessa, jossa tiettyä erityispalveluiden tarvitsijoita on vähän tai he ovat eri puolilla maata niin, että kunnollisia markkina-alueita ei synny. Harvaanasutussa ja väestöpohjaltaan pienessä maassa kaikkia palveluita ei ole mahdollista tuottaa liiketaloudellisesti kannattavasti.

Yrityksillä ei välttämättä ole myöskään kiinnostusta sellaisiin vaikeasti hoidettaviin ryhmiin, joissa voitto jää marginaaliseksi. Myös palveluiden tuotteistaminen saattaa olla keinotekoista, jolloin palvelu ja asiakkaan muuttuva elämäntilanne eivät riittävästi kohtaa toisiaan.

Ongelmia on lisännyt se, että Raha-automaattiyhdistys on vetäytynyt eräiden palveluiden rahoittamisesta sisämarkkinasäännösten vuoksi ilman että samassa yhteydessä olisi varmistettu palveluiden jatkuvuus. Yhteiskunnan hyvinvointitavoitteiden kannalta ei liene mielekästä se, että huono-osaiset kansalaiset joutuvat kärsimään rahoitusjärjestelmien muutoksista.

Yritystoiminnalle muodostaa maineriskin se, jos yhteiskuntaan syntyy kilpailuneutraliteetin vuoksi sellainen alue, jossa markkinat eivät toimi, ei-voittoa tavoittelemattoman toiminnan edellytyksiä ei ole ja jossa kansalaisten palvelut joko huononevat tai niitä ei kyetä lainkaan järjestämään.

Kun tämän selvityksen tehtävänä on tehdä esityksiä kansalaisjärjestöjen rahoituksen epäkohtien poistamiseksi ja taloudellisen toiminta-aseman turvaamiseksi, seuraavien esitysten intentio saatetaan tulkita väärin. Emme perimmältään esitä näitä muutoksia siksi, että kansalaisjärjestöjen tulisi olla palvelutuotannossa niiden taloudellisen aseman turvaamisen vuoksi. Kansalaisjärjestöjen missio, huolenkanto jäsenistönsä tai kohderyhmänsä palveluiden saatavuudesta ja kehittämisestä, yhteiskunnan vastuu palveluiden järjestämisestä myös kaikille erityisryhmille ja sisämarkkinoiden säädökset muodostavat esityksemme taustan.

Näkemyksemme on, että ei vain kansalaisyhteiskuntapolitiikan vaan koko yhteiskunnan hyvinvointipolitiikan kannalta tulee toteuttaa toimenpidekokonaisuus, joka kirjataan seuraavaan hallitusohjelmaan. Ehdottamme toimet eivät ole sisämarkkinasäännösten vastaisia vaan ne voidaan ja tulee toteuttaa niitä noudattaen.

Kaikkia näitä asioita on tarkasteltu erilaisissa selvityksissä, tutkimuksissa, työryhmissä ja kannanotoissa ministeriöissä ja järjestöissä. Ongelmakohtia ei saada ratkaistuksi erillisin, yksittäisin toimenpitein. Siksi tarvitaan kokonaisohjelma, joka koostuu (1) rahoitusjärjestelmän muutosten periaatteiden luomisesta, (2) yhteiskunnallisten yritysten järjestelmän luomisesta, (3) julkisen palvelun velvoitteiden ja SGEI-käytäntöjen (yleistä taloudellista tarkoitusta koskevat palvelut) luomisesta Suomeen, (4) hankintalain täsmennyksistä ja (5) selvennyspaketista, jossa määritetään yleishyödyllisyys, verotuskäytännöt ja de minimis -säännöksien soveltaminen.

Kokonaispaketin rakentamisessa on otettava huomioon se, että palveluiden järjestämisvastuu on kunnilla. Myös palveluiden rahoitus menee pääsääntöisesti kuntien kautta. Erityispalveluiden järjestämistä tulee tarkastella paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta (HE 207/2010) korostetaan, että tulevassa lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmässä julkisen vallan on riittävästi ohjattava sekä rahapeliyhteisöjä että niiden tuottojen käyttöä. Oy Veikkaus Ab kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön ja Raha-automaattiyhdistys sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan.

RAY jakaa varoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen kansalaisjärjestöjä avustamalla. RAY on arvioinut eräitä arviointikohteita uudestaan sisämarkkinasäännösten pohjalta. Uudelleenarviointi on sinänsä aika ajoin paikallaan. Avustuslinjauksien muutokset on kuitenkin toteutettava tavalla, joka ajaa umpikujaan palveluista riippuvaisia väestöryhmiä - varsinkin haavoittuvassa asemassa olevia.

> **Esitys:**
> *Sosiaali- ja terveysministeriön tulee huolehtia rahoitusjärjestelmien tai -periaatteiden muutosten yhteydessä palveluiden turvaamisesta ja niiden rahoituksen jatkuvuudesta ennen muutosten toteuttamista. Sama velvoite koskee muitakin ministeriöitä niissä tilanteissa, joissa rahoitetaan haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien palveluita. Vastuutaho STM.*

2.2.2 Yhteiskunnalliset yritykset

Euroopassa on yhä enemmän alettu kiinnittää huomiota julkisten hankintojen yhteiskunnallisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Tavoitteena on tarkastella sekä yhteiskunnan kokonaisetua ja -kehitystä että asiakkaan asemaa.

Vuoden 2007 periaatepäätöksessä valtioneuvosto nosti esille muiden muassa kysymyksen rajoitetun voitonjaon yhteisön mallin (vrt. yhteiskunnallinen yritys) käyttöönotosta Suomessa etenkin kansalaisjärjestöjen palvelujen tuottamismenetelmänä ja niiden toimintaedellytysten vahvistamisen keinona.

Järjestöjen palvelutoiminnasta saadut ylijäämät, vs. ”voitot”, palautuvat tyypillisesti paitsi itse järjestöjen ja niiden palveluiden kehittämiseen, myös järjestöjen yleishyödylliseen toimintaan ja sen kehittämiseen.

Yhteiskunnallinen yritys on laajempi käsite kuin Suomeenkin aikoinaan synnytetyt sosiaaliset yritykset. Yhteiskunnalliset yritykset omistautuvat yhteiskunnallisten tai yhteisöllisten tavoitteiden toteuttamiseen ja siirtävät mahdolliset ylijäämänsä näiden tavoitteiden hyväksi. Niillä on siis yhteiskunnallinen tehtävä; ne omistautuvat yhteiskunnallista hyvää luovien arvojen edistämiselle.

Järjestöjen maksullisen palvelutoiminnan organisoimista yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamallin avulla pohtinut[2] edellyttää mallin määrittelemistä niin, että yhteiskunnallisten yritysten sektori voi kehittyä ja saa toimintaedellytyksiä, ja että nämä yritykset todella tuottavat sellaista yhteiskunnallista hyvää, jota ei nykyisellä julkisen sektorin, järjestö- tai yritystoiminnalla vielä riittävän laajasti saavuteta.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisemassa raportissa ”Sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset, Uuden talouden edelläkävijöitä?”[3] todetaan, että yhteiskunnallisen yritystoiminnan päätoimialat EU-maissa ovat vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämään integrointi, koulutus ja kuntoutus, henkilökohtaiset palvelut (esim. lastenhoitopalvelut, ikäihmisten palvelut, palvelut heikommassa asemassa oleville henkilöille, lähipalvelut) ja heikommin menestyneiden alueiden paikallinen kehittäminen (esim. syrjäseuduilla toimivat yhteiskunnalliset yritykset, lähiöiden ja kaupunginosien kehittämistä ja sosiaalista koheesiota tukevat yhteiskunnalliset yritykset). Yhteiskunnallisen yrityksen yhteiskunnallinen tehtävä voi raportin mukaan olla myös esim. taantuvien alueiden tukeminen, paikallisyhteisöjen kehittäminen, ympäristönsuojelu ja vastuullinen kauppa kehitysmaiden kanssa.

Kun julkisiin hankintoihin on mahdollista sisällyttää sosiaalisia ja ekologisia näkökulmia, julkinen hankkija voi valita kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen. Hankkija voi ottaa huomioon valinnassa muitakin kriteereitä kuin hinnan. Näitä kriteerejä ovat mm. yhteiskunnalliset tai ympäristökriteerit. Tarjouspyyntöihin voidaan myös sisällyttää sosiaalisia sopimusehtoja, joissa edellytetään esimerkiksi vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistämistä tai palveluiden soveltumista erityisryhmille tai yhteisöille. TEM:n julkaisun mukaan Euroopan komissio on julkaisemassa oppaan sosiaalisten näkökulmien huomioonottamisesta julkisissa hankinnoissa.

Viime vuosina palveluita tuottavilla järjestöillä on ollut painetta yhtiöittää toimintaansa. Yhteiskunnallisen yritystoiminnan selkeämpi määrittely vapauttaisi ne tästä paineesta. Voittoa tavoittelevien yritysten ja järjestömuotoisen kansalaistoiminnan välimaastoon tulisi selkeästi yhteiskunnallinen yritystoiminta, jonka asema olisi määritetty niin yhteisöoikeuteen kuin kansalliseen hankintalainsäädäntöön. Yhteiskunnalliset yritykset pitäi-

[2] Yhteiskunnalliset yritykset ja järjestöjen maksullinen palvelutuotanto. Luonnos järjestöjaoston alustavaksi ehdotukseksi 8.11.2010

[3] Eveliina Pöyhönen, Esko Hänninen, Jaana Merenmies, Inka Lilja, Harri Kostilainen ja Jussi Mankki: Sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset. Uuden talouden edelläkävijöitä? Yhteinen Yritys -hanke. TEM 2010. Inka Lilja & Jussi Mankki: Yhteiskunnallinen yritys – luova ja yhdistävä toimintatapa. Yhteinen Yritys -hanke. 15.6.2010

si tuoda ratkaisuksi tilanteisiin, joissa palvelujen tuottamiseen ei ole olemassa liiketoiminnallisia edellytyksiä.[4]

Kyseessä ei olisi uusi yritysmuoto, vaan yhteiskunnallisen yrityksen statuksen voi saada osakeyhtiö, keskinäinen yhtiö, osuuskunta, järjestö tai säätiö.

> **Esitys:**
> *Yhteiskunnallisten yritysten liiketoimintamallin käyttöönotto tulee sisällyttää seuraavan hallituksen hallitusohjelmaan. Yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamallin käyttöön ottamiselle luodaan tarvittavat juridiset ja muut edellytykset, ja sen tueksi luodaan oma merkki ja käynnistetään erillinen kehittämisohjelma. Normaalit yritystuet ja neuvonta- ja ohjauspalvelut koskevat myös yhteiskunnallisia yrityksiä. Vastuutaho TEM.*

2.2.3 Julkisen palvelun velvoite ja SGEI-palvelut

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja[5]. Eurooppalaisessa kielenkäytössä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla eli ns. SGEI-palveluilla (= services of general economic interest) tarkoitetaan *yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja,* joiden saatavuuden kansalliset viranomaiset katsovat yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomainen voi asettaa siksi niille ns. yleispalveluvelvoitteen. SGEI- palvelun määrittely kuuluu kansalliseen kompetenssiin eli on jäsenvaltioiden tehtävä.

SGEI-palvelut soveltuvat tilanteesiin, joissa tärkeinä pidettyjä palveluja ei ole markkinoilla saatavissa lainkaan tai ei ole riittävästi ja joissa viranomaisen on turvattava palveluiden saatavuus. SGEI-palvelujen yhteydessä suorittavien korvausten maksamisessa tulee ottaa huomioon Euroopan unionin valtiontukia koskevat linjaukset ja sen niiden perusteella komission tekemä päätös. Maksettavan korvauksen määrittely SGEI-palveluita koskevien valtiontukisääntöjen mukaan voi olla toimivampi ratkaisu kuin kilpailuttaminen tilanteessa, jossa todellista kilpailua ei aikaansaada. Julkisen palveluvelvoitteen antamisen tarpeellisuus ja markkinoiden toimimattomuus on pääsääntöisesti testattava ja palvelun järjestämiseen SGEI-palveluna tulee olla yleisen edun mukainen tarve. Kustannusten korvauksen on oltava välttämätön ja kohtuullinen.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät SGEI-palvelut on käsitteenä Suomessa vielä melko tuntematon. Suomessa SGEI-palveluiden määrittelytyö on perustunut tapauskohtaiseen harkintaan, jota on tehty hallinnonaloittain ministeriötasolla. Suomessa SGEI-palveluiksi on määritelty esimerkiksi sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyviä tukimuotoja.

---

[4]Yhteiskunnalliset yritykset ja järjestöjen maksullinen palvelutuotanto. Luonnos järjestöjaoston alustavaksi ehdotukseksi, KANEn jaosto 8.11.2010

[5] Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut. Työ- ja elinkeinoministeriö. http://www.tem.fi/index.phtml?s=2017

Komission tiedonannon[6] mukaan ”jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat määritellä yleishyödyllisiksi katsomansa taloudelliset palvelut vapaasti, ja niillä on runsaasti harkintavaltaa päättää niiden organisointi-, sääntely- ja rahoitustavoista EU:n lainsäädännön sallimissa rajoissa ja pyrkien välttämään ilmeiset virheet”.

Tiedonannossa korostetaan yleisperiaatteena sisämarkkina- ja kilpailusääntöjen soveltamista silloin, kun palvelut ovat luonteeltaan taloudellisia. Tämä saattaa nostaa komission mukaan esiin kysymyksen siitä, onko kyseisten sääntöjen kokonaisvaltainen soveltaminen sopusoinnussa palveluun liittyvien yleishyödyllisten erityistehtävien hoitamisen kanssa. Oikeuskäytännön mukaan yleishyödylliset taloudelliset palvelut kuuluvat periaatteessa perustamissopimuksen sääntöjen soveltamisalaan. Tiedonannossa korostetaan, että jos kyseisten sääntöjen soveltaminen kuitenkin oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estäisi hoitamasta palveluille annettuja yleishyödyllisiä erityistehtäviä, niille voidaan tietyin edellytyksin myöntää poikkeus perustamissopimuksen määräysten soveltamisesta.

Terveydenhuoltopalvelut ovat komission mukaan osa yleishyödyllisten palveluiden muodostamaa laajempaa kokonaisuutta. Tiedonannossa korostetaan, että sosiaalipalvelut ovat keskeisiä välineitä perustavaa laatua olevien ihmisoikeuksien ja ihmisarvon turvaamisessa. Niiden ehkäisevästä ja sosiaalista koheesiota edistävästä vaikutuksesta muistutetaan. Niitä tarjotaan koko väestölle tuloista tai varallisuudesta riippumatta.

Sosiaalipalveluiden erityislaatuisuus ilmenee mm. siinä, että niillä vastataan heikommassa asemassa olevien käyttäjien tarpeisiin. Palvelun tarjoajien ja niistä hyötyvien välinen suhde on epäsymmetrinen ja eroaa siten tavarantoimittajien ja kuluttajien välisestä kaupallisesta suhteesta.

Tiedonanto muistuttaa, että voittoa tavoittelemattomilla palveluntarjoajilla ja vapaaehtoistyöntekijöillä on usein tärkeä asema sosiaalipalveluiden tarjoamisessa. Tämä on tiedonannon mukaan osoitus kansalaisaktiivisuudesta ja sillä voidaan edistää sosiaalista osallisuutta, paikallisyhteisöjen sosiaalista koheesiota ja sukupolvien välistä solidaarisuutta.

Komissio korostaa EU:n tapaa lähestyä yleishyödyllisiä palveluita ja myös sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita pragmaattisesti ja valmiutta käydä keskustelua. Tämä antaa tilaa Suomelle etsiä ratkaisua niille palveluille, joiden tuottamisvastuu on selkiytymättömässä tilassa.

Suomessa on sairaus-, vamma- tai sosiaalisista vaikeuksista kärsiviä ryhmiä, joiden palveluiden järjestämiseen ei ole muodostunut eikä ole edes muodostumassa markkinoita. Heidän palveluitaan kilpailulainsäännön nykyiset tulkinnat uhkaavat heikentää. Näiden väestöryhmien haavoittuvuusriskit ovat erittäin suuria palvelujärjestelmien murroksessa.

---

[6] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Tiedonannon ”2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat” saateasiakirja, Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus; Bryssel 20.11.2007, KOM(2007) 725 lopullinen.

Siksi osana tätä kokonaisratkaisua ehdotamme julkisen palvelun velvoitteen käyttöä terveys- ja sosiaalipalveluissa.

Valtionneuvosto linjasi KANE:n esityksestä 17.2.2010, että Suomessa turvataan järjestöjen palvelutoiminnan varassa olevien ihmisten tasa-arvoinen palvelujen saatavuus ja heidän perusoikeuksiensa toteutuminen säilyttämällä ja turvaamalla järjestöjen rooli erityisesti kaupallisesti vähämerkityksellisillä palvelualueilla. Valtioneuvosto linjasi, että sisämarkkinasääntelyyn sisältyvä kansallinen mahdollisuus tiettyjen palvelujen määrittelemiseksi yleistä taloudellista etua oleviksi palveluiksi (ns. SGEI- palveluiksi) hyödynnetään. Samoin käytetään hyväksi mahdollisuus julkisen palvelun velvoitteen antamiseen erikseen määriteltäville palvelujen tuottajille.

Valtioneuvosto päätti käynnistää työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön johdolla sekä yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa selvitystyön siitä, mitkä konkreettiset palvelut on perusteltua turvata määrittelemällä ne yleisen edun mukaisiksi palveluiksi (SGEI-palveluiksi). Työ päätettiin niveltää valtiovarainministeriössä käynnistyneeseen valmistelutyöhön, jossa SGEI-määrittelyä tarkastellaan ennen kaikkea kuntien palvelutoiminnan näkökulmasta. Yhteisöoikeuden pohjalta luodaan kansallinen käytäntö, jolla SGEI-määrittely toteutetaan. Valtioneuvoston päätöksen mukainen määrittelytyö ei ole kuitenkaan vielä käynnistynyt.

> **Esitys:**
> *Käynnistetään SGEI-määrittelytyö valtioneuvoston linjauksen mukaisesti, luodaan SGEI-palveluille juridinen pohja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä ja muuta lainsäädäntöä uudistettaessa sekä luodaan kansalliset käytännöt SGEI-palvelujen määrittelemiseksi. Vastuutahot STM (palvelun määrittely SGEI-palveluksi) ja TEM (menettelytavat).*

2.2.4 Hankintalain täsmennykset

Kansallisia kynnysarvoja korotettiin viimeisessä lakimuutoksessa ja ne astuivat voimaan 1.6.2010. Tavara- ja palveluhankinnoissa uudet kynnysarvot ovat 30 000 euroa, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa 100 000 euroa ja rakennusurakoissa 150 000 euroa.

Hankintalain muutoksissa on elementtejä, jotka tukevat tässä selvityksessä ehdotettavaa laaja-alaista ratkaisua. Esimerkiksi hankintayksikkö voi käyttää neuvottelumenettelyä myös valtakunnallisesti tai alueellisesti keskitettävässä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnassa sekä moniammatillista erityisosaamista edellyttävässä hankinnassa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla.

Lain mukaan suorahankintaa voidaan käyttää yksittäisissä tapauksissa myös sosiaali-, terveys- tai koulutuspalvelujen hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi. Suorahankinnan avoimuutta ja tehottomuussääntelyä on selkiytetty uudessa lainsäädännössä.

Esitys:
Kehitetään kuntien hankinta- ja sopimuskäytäntöjä siten, että niissä otetaan huomioon hankintalain antamat mahdollisuudet sosiaali- ja terveyspalvelujen erityisluonteen huomioon ottamiseksi. Viranomaiset ja Suomen Kuntaliitto antavat tarvittavan ohjeistuksen. Vastuutaho Suomen Kuntaliitto ja ministeriöt.

2.2.5 Yleishyödyllisyyden määritteleminen

Yleishyödyllisyyden määrittely on nykyisin käyttötarkoitussidonnainen. Lähtökohtana on ajatus, että yleishyödyllisyydellä tarkoitetaan eri asiaa eri yhteyksissä, eli nykyisen käytännön mukaan verotuksessa, asuntotuotannossa ja rahankeräyksessä. Vain käyttötarkoitukseen sidottu määrittely on vallitseva tulkinta mm. oikeusministeriössä ja valtiovarainministeriössä.

Kansalaisjärjestöjen piirissä asiaan on otettu toisenlainen, järjestölähtöinen lähestymiskulma. Yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen mukaan olisi luontevaa, että aatteellisia kansalaisjärjestöjä koskeva yleishyödyllisyyden määritelmä olisi olemassa, jotta määrittelyä ei tarvitsisi ottaa tuloverolaista, kuten nykyisin yleensä tehdään. Erityisiin käyttötarkoituksiin sovellettavat määrittelyt voisivat olla tästä huolimatta edelleen olemassa.

Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva eurooppalainen sitoumus vuodelta 2007[7] on valtion- ja hallitusten päämiesten sopimus Lissabonin sopimukseen liitettävästä yleishyödyllisiä palveluita koskevasta pöytäkirjasta. Sillä pyritään kohti selkeiden ja luotettavien puitteiden luomista EU:n tasolla yleishyödylliselle toiminnalle.

Sitoumuksessa korostetaan, että yleishyödylliset palvelut ovat olennainen osa kansalaisten ja yritysten jokapäiväistä elämää ja perustuvat eurooppalaiseen yhteiskuntamalliin: ”Niillä on suuri merkitys sosiaalisen, taloudellisen ja alueellisen koheesion luomisessa eri puolille unionia. Niillä on ratkaiseva vaikutus myös EU:n kestävään kehitykseen, sillä niillä voidaan parantaa työllisyyttä, sosiaalista osallisuutta, talouskasvua ja ympäristön laatua.”

Sopimuksen mukaan päätöksen tekeminen yleishyödyllisten palveluiden luonteesta ja laajuudesta kuuluu pääasiassa viranomaisille tarkoituksenmukaiseksi katsotulla tasolla. Viranomaiset voivat päättää tarjota kyseiset palvelut itse tai antaa niiden tarjoamisen muiden tahojen tehtäväksi. Nämä muut tahot voivat sopimuksen mukaan olla olla julkisia tai yksityisiä ja joko kaupallisia tai voittoa tavoittelemattomia. Tämä palveluperustainen määritys on ristiriidassa Suomessa vallinneen ajattelun mukaan, jossa lähdetään organisaation yleisestä yleishyödyllisestä luonteesta.

[7] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Tiedonannon ”2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat” saateasiakirja, Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus; Bryssel 20.11.2007, KOM(2007) 725 lopullinen.

Komissio on sopimuksen mukaan sitoutunut antamaan lisäselvityksiä sovellettavista säännöistä ja toimimaan apuna sosiaalipalveluiden uudistusprosessissa. Toiminnassa noudatetaan poikkeuksetta toissijaisuusperiaatetta sekä otetaan huomioon kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten vastuualueet. Toissijaisuusperiaatteen mukaan päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia.

Komission sopimuksen mukaan voittoa tavoittelemattomilla palveluntarjoajilla ja vapaaehtoistyöntekijöillä on usein tärkeä asema sosiaalipalveluiden tarjoamisessa. Kuten aiemmin oli jo esillä, tätä pidetään osoituksena kansalaisaktiivisuudesta ja sillä voidaan edistää sosiaalista osallisuutta, paikallisyhteisöjen sosiaalista koheesiota ja sukupolvien välistä solidaarisuutta.

Yhteiskunnallisten yritysten määrittäminen toisi lisäelementin yleishyödyllisyyteen. Siinä ratkaisevaa olisi ylijäämän (voiton) käyttö yleishyödyllisiin tarkoituksiin joko kokonaan tai osittain ja tavoitellut sosiaaliset, ekologiset ja muut yhteiskunnalliset päämäärät.

Yleishyödyllisyyttä voidaan lähestyä siis mm. seuraavia teitä:

- Organisaation tehtävä
- Organisaation tarjoaman palvelun luonne
- Organisaation voiton käyttäminen

Toisinaan nämä kaikki yleishyödyllisyyden ulottuvuudet toteutuvat samassa organisaatiossa, mutta silti niiden erittely on välttämätöntä.

EU:n, Suomen lainsäädännön ja Suomen perinteisen, yleisen ajattelun väliset käsitteelliset ristiriidat pitää avata kansalaisjärjestöjä koskevissa keskusteluissa ja päätöksenteossa. Kokonaisuus edellyttää sitä, että yleishyödylliset palvelut määritetään niin selkeästi, että valtiolla ja kunnilla olisivat selkeät perusteet antaa julkisen palvelun velvoitteen toimeksiantoja. Järjestöjen yleishyödyllisyys tulee määrittää mm. verolainsäädännön selkiyttämiseksi.

Suomen on tärkeää turvata oma yleishyödyllisen kansalaistoiminnan perinne, vaikka EU-säädöksissä yleishyödyllisyyttä ei ymmärretäkään meillä käytössä olevalla tavalla. Yleishyödyllisyys on suomalaisen kansalais- ja järjestötoiminnan yksi perusajatuksista, ja sitä ei tule hävittää.

Esitys:
Valtioneuvosto hyväksyy kannanoton, jossa se toteaa yleishyödyllisyyden yleiset periaatteet sekä yleishyödyllisten yhteisöjen että yleishyödyllisten palveluiden osalta ja yleishyödyllisen kansalais- ja järjestötoiminnan arvon suomalaisessa yhteiskunnassa. Vastuutaho valtioneuvosto.

2.3 Työllistämiseen liittyvät kysymykset

2.3.1 Työllisyyspoliittinen avustaminen

Sosiaalisia näkökulmia painottavat organisaatiot ovat tärkeitä toimijoita pitkäaikais- ja muuten vaikeasti työllistettävien henkilöiden työllistymisessä. Järjestöjen työllistämistoimintaan liittyy usein muunlainenkin tuki ennen työllistämisjaksoa, sen kuluessa ja sen jälkeen. Kaikkein syrjäytyneimpien kohdalla tämä voi tapahtua esimerkiksi tukiasumis-, päivätoiminta-, koulutus- ja ryhmätoiminnan kautta. Arkielämän yhteys säilyy.

Työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää työnantajalle palkkatukea työttömän työnhakijan työllistämiseen. Tuki on harkinnanvaraista ja edellytykset sen saamiseen selvitetään tapauskohtaisesti. Palkkatuetun työn tulee edistää työttömän sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Palkkatukea voidaan myöntää työsopimussuhteessa tehtävään työhön tai oppisopimuskoulutukseen. Sitä voivat saada kunnat, yritykset ja muut yksityisen sektorin työnantajat, mm. yhdistykset, säätiöt ja kotitaloudet sekä sosiaaliset yritykset.
Järjestöjen työllistämispotentiaali on sidoksissa palkkakustannuksiin kohdistuvaan vahvaan taloudelliseen tukeen. Työ- ja elinkeinoministeriön päätösrekisterin mukaan järjestösektorilla käytetään erityisesti korkeinta korotettua palkkatukea. Työ- ja elinkeinohallinnon kannalta asian myönteisenä puolena on se, että korkea tuki on antanut työnantajalle mahdollisuuden joustaa työpanoksen tuottavuus- ja tulosodotuksissa.

Työllisyyspoliittisella avustuksella tuetaan palvelujen tuottajia, jotka toiminnallaan parantavat pitkään työttömänä olleiden työ- ja toimintakykyä sekä selvittävät työllistymisedellytyksiä. Eräiden työllisyysmäärärahojen käytöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa on säännökset työllisyyspoliittisesta avustuksesta. Em. asetuksen lisäksi sovellettavaksi tulevat valtionavustuslain (688/2001) säännökset, jotka koskevat valtionavustuksen myöntämisen perusteita ja valtionavustukseen liittyviä menettelyjä. Avustuksella on tarkoitus erityisesti edistää välityömarkkinoiden luomista ja kehittämistä sekä tukea erityisesti vajaakuntoisten, pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien osallistumista aktiiviohjelmiin.

Avustukselle on määritelty kolme eri käyttötarkoitusta. Hanke voi olla laaja-alainen sisältäen esimerkiksi työttömien työnhakijoiden työ- ja toimintakyvyn ja työllistymisedellytysten selvittämistä, työmarkkinavalmiuksien parantamista (työmarkkinatoimenpiteitä ja palkkatuettua työtä) sekä uusien palvelujen kehittämistä, tai hanke voi sisältää yksinomaan palkkatuettua työtä. Avustusta voidaan lisäksi myöntää toimintaan, jonka tarkoituksena on muulla vastaavalla tavalla edistää työllisyyttä ja työvoiman kehittämistä. Myös em. toiminnan on liityttävä työttömien työmarkkinavalmiuksien parantamiseen sekä työpaikkojen luomiseen työttömille työnhakijoille. Palveluja hankittaessa on otettava huomioon, ettei avustuksella voida syrjäyttää julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä.

Työllisyyspoliittisen avustuksen saajana voi olla kunta, kuntayhtymä ja muu yhteisö, säätiö sekä sosiaalinen yritys. Asetuksen 3 luvun 12 § 2 momentin mukaan avustusta voidaan myöntää sosiaalisista yrityksistä annetun lain (1351/2003) 3 §:n 1 momentissa säädetyssä tarkoituksessa sekä tukena uusosuuskunnan perustamiseen. Työllisyyspoliit-

tisen avustuksen hankkeista valtaosa on järjestöjen hallinnoimia; yhdistyksille myönnettiin työllisyyspoliittista avustusta vuonna 2007 noin 17 miljoonaa euroa.

Avustuksen enimmäismäärä voi olla enintään 75 % toiminnan hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista. Avustusta voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. Sosiaalisen yrityksen perustamis- ja vakiinnuttamiskustannuksiin avustusta voidaan myöntää vain siksi ajaksi, jonka yritystoiminnan käynnistämisen ja vakiinnuttamisen arvioidaan kestävän. Uusosuuskunnalle avustusta voidaan myöntää enintään kuuden kuukauden ajaksi osuuskunnan perustamisesta lukien. Sosiaaliselle yritykselle ja uusosuuskunnalle avustus myönnetään de minimis -tukena.

Kun työllisyyspoliittinen avustus ja kunnallinen tuki lasketaan mukaan de minimis -säännön 200.000 euron rajaan kolmen vuoden aikana, järjestöjen tuottava työllistäminen on vaikeutunut viime vuosina.
Työllisyyspoliittista avustusta sivuaa kuntouttava työtoiminta, joka on kuntien järjestämisvastuulla olevaa toimintaa ja jonka järjestämiseen kunnat saavat valtiolta rahoitusta valtionosuusjärjestelmän kautta sekä valtion päiväkorvauksena.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 11.11.2010 Markku Lehdon selvittämään osatyökykyisten työelämään osallistumisen esteitä ja tekemään ehdotuksia esteiden poistamisesta. Selvitystyö valmistuu helmikuun puoliväliin mennessä 2011. Markku Lehdon selvitys tulee antamaan konkreettisia ehdotuksia tähän asiakokonaisuuteen.

Esitykset:
Työllisyyspoliittinen avustaminen räätälöidään entistä paremmin kansalaisjärjestöjen tarpeisiin niin, että avustaminen ottaa huomioon työttömyyden rakenteen ja työttömien tilanteen tällä hetkellä sekä järjestöjen mahdollisuudet työllistää tuloksellisesti työttömiä. Vastuutaho TEM ja valtioneuvosto.

Mahdollisuus toteuttaa kuntouttavaa työtoimintaa työllisyyspoliittisella tuella selvitetään. Vastuutaho TEM ja valtioneuvosto.

2.3.2 De minimis

Kansalaisjärjestöissä työllistäminen erilaisten palkka- ja työllistämistukien kautta on ollut laajaa. Omana erityispiirteenään on ollut se, että yhteys moniin työllistettäviin on alkanut ennen työllistämisjaksoa ja on jatkunut sen jälkeen. Kansalaisjärjestöt ovat voineet käyttää luovasti erilaisia tukimuotoja syrjäytymisuhan alaisten elämäntilanteen parantamiseksi. Työllistäminen on ollut yksi näistä.

Ongelmaksi muodostui EU-säädösten, erityisesti de minimis -säädösten soveltaminen myös kansalaisjärjestöjen työ- ja työllistämistoimintoihin. Eräät järjestöt, mm. Työttömien Valtakunnallinen Yhdistys, joutuivat vaikeuksiin de minimis -säädösten vuoksi laajaksi muodostuneessa työllistämistoiminnassaan.

Julkisesta työvoimapalvelusta annettuun lakiin 10.5.2010 voimaan tulleissa muutoksissa huomioidaan palkkatuen myöntämisedellytyksissä aikaisempaa laajemmin kilpailuneutraliteetti ja EU:n valtiontukisäännökset. Palkkatuki myönnetään kaikille elinkeinotoimintaa harjoittaville työnantajille joko yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena tai de minimis -tukena. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiseen menettelyyn liittyvät säännökset koskevat tuki-intensiteettiä ja tukikauden enimmäiskestoa. Elinkeinotoimintaa harjoittamattomien yleishyödyllisten yhtiöiden ja säätiöiden osalta palkkatuen käytännöt pysyivät ennallaan.

EU:n rakennerahastolaissa säädetään de minimis -säännöstä. Taustalla ovat EU-säädökset kilpailuneutraliteetista ym. Säädösten mukaan järjestön tulee toimittaa eritelty de minimis -selvitys hakemuksen yhteydessä. Selvityksestä tulee ilmetä vähämerkityksellisen tuen määrä ja myöntäjä määrävuosilta. TEM määrittää säädöksen tulkinnan puitteet, mutta mitään yksiselitteitä ohjetta TEM ei ole asiasta antanut. Rahoittaja harkitsee de minimis -tuen suuruuden tapauskohtaisesti. Hanketukipäätöksessä asia katsotaan toiminta- ja toimenpidekohtaisesti. TEM:ssä arvioidaan, että de minimis -säännön tulkinta tulee työllistämään rahoituksen myöntäjiä ja maksajia tulevina vuosina.

Esitys:
De minimis -säännön tulkinta ja soveltaminen tulee selvittää aina etukäteen epäselvyyksien välttämiseksi. Vastuutaho TEM.

2.4 Verotus ja varainhankinta

2.4.1 Järjestöllisen toiminnan verotus

Kansalaisjärjestöjen verotus on ollut esillä verohallinnon ohjeiden uudistamisen lisäksi mm. valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuodelta 2007, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan KANE:ssa kartoituksissa vuosilta 2008 ja 2009, valtioneuvoston iltakoulussa 18.11.2008, valtiovarainministeriön työryhmässä 2009 ja valtioneuvoston periaatepäätöksessä 2010.

Viimemainitussa linjauksessa valtioneuvosto totesi seuraavaa: ”Järjestöjen toimintaedellytyksiä vahvistetaan järjestöjen verotusta kehittämällä ja selkeyttämällä. Arvioidaan mahdollisuudet muuttaa järjestöille tehdyt lahjoitukset ja kansalaisjärjestöjen jäsenmaksut verovähennyskelpoisiksi.”

Yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta selvittäneen valtiovarainministeriön työryhmän loppuraportti valmistui elokuussa 2009. Työryhmä teki ehdotuksia nykysäännösten tulkitsemiseksi ja kuvasi esimerkein erityyppisiä tilanteita, milloin toimintaa voidaan pitää verovapaana ja milloin veronalaisena. Tarkoituksena oli verotuksen ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden lisääminen, mikä olisi omiaan edistämään yleishyödyllisten yhteisöjen toimintamahdollisuuksia. Keskeisinä teemoina käsiteltiin yhteisön yleishyödyllisyyttä, elinkeinotoiminnan luonnetta, kiinteistötuloa ja erityislainsäädännön perusteella määrättävää huojennusta. Lisäksi työryhmä arvioi joitakin yksittäisiä asioita, kuten talkootyön verotusta.

Työryhmä huomioi käsittelemissään teemoissa myös arvonlisäverotuksen. Yleishyödyllisyyden osalta työryhmä arvioi elinkeinotoiminnan harjoittamisen vaikutusta yleishyödyllisyysarviointiin sekä sosiaalisen toiminnan harjoittamisen sekä harrastus- ja vapaa-ajan toimintaa edistävän yhdistyksen yleishyödyllisyyttä nykypäivänä.

Työryhmä käsitteli edelleen apurahasäätiöiden jakamien apurahojen jakotapaa ja yleishyödyllisyyttä. Elinkeinotoiminnan osalta työryhmä pohti elinkeinotoiminnan yleisiä tunnusmerkistöjä ja elinkeinotoiminnan luonnetta erityisesti koulutustoiminnassa sekä kulttuuri- ja sosiaalialalla. Työryhmä otti kantaa muun muassa siihen, miten julkinen rahoitus ja yleishyödyllisen tarkoituksen toteuttaminen vaikuttavat elinkeinotoiminnan arviointiin.

Kiinteistötulon osalta työryhmä arvioi kiinteistön yleistä ja yleishyödyllistä käyttöä nykypäivänä sekä kiinteistötulon tulolähdettä, kun kiinteistö on yleishyödyllisen yhteisön omistaman osakeyhtiön käytössä. Lisäksi työryhmä toi jatkoselvitystyötä varten esille nykyisiin säännöksiin liittyviä kilpailuneutraalisuus- ja muita ongelmia.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta otti kantaa työryhmän ehdotuksiin 12.2.2010. KANEn mielestä ”järjestöjen toiminnassa ja toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten seurauksena järjestöjen verotusta koskevan lainsäädännön ei ole aina koettu riittävän hyvin tunnistavan nykymuotoista kansalaistoimintaa. Toisaalta järjestöt ovat kokeneet viime vuosina niitä koskevan verotuskäytännön muuttuneen järjestöjen kannalta tiukempaan suuntaan ilman, että tälle olisi aina oikeuskäytännön tukea. Järjestöjen toimintaedellytysten vahvistamiseen tähtäävässä valmistelutyössä verotuksen kehittäminen on nähty yhdeksi keinoksi tavaksi parantaa järjestöjen taloudellisia toimintaedellytyksiä.”

KANEn mielestä ”aikaisemmassa valmistelussa keskeinen näkökulma, järjestöjen toimintaedellytysten vahvistaminen, ei ollut tässä työssä keskeisesti esillä. Tästä syystä työryhmän raportin ehdotuksia ja niiden vaikutuksia järjestöjen toimintaedellytyksiin on jossain määrin vaikea arvioida. Työryhmän raportti yhdessä KANE:n piirissä tapahtuneen valmistelun kanssa tarjoaa kuitenkin hyvän pohjan jatkotyölle, jossa järjestöjen ja hallinnon näkökulmia sekä järjestöjen toimintaedellytysten ja markkinaneutraalisuuden vaatimuksia yritetään sovittaa yhteen.”

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta on edellyttänyt – valtioneuvoston periaatepäätöksen kanssa samansuuntaisesti – jatkotyötä. Näkemyksemme mukaan tarvitaan poliittinen linjaus osana ehdottamaamme kokonaispakettia.

Julkista valtaa ja verottajaa kiinnostaa verotuksen tuotto. Verotulojen mahdolliset menetykset järjestötoiminnan osalta kompensoituvat kuitenkin moninkertaisena toimintana ja taloudellisena aktiviteettina kansalaisyhteiskunnassa. Näin kokonaissaldo on myös valtiolle positiivinen, jos verotus tukee eikä vaikeuta kansalais- ja järjestötoimintaa.

Esitys:
Kansalaisjärjestöjen verotuksessa tarvitaan verohallinnon ohjeiden ja erilaisten työryhmätyöskentelyjen sijasta poliittinen ja lainsäädännöllinen linjaus, jolla varmistetaan yleishyödyllisen kansalaisjärjestötoiminnan ve-

rovapaus niillä alueilla, joissa on kyse yleishyödyllisestä taloudellisesta toiminnasta. Verotuksen ei pidä vaikeuttaa kansalaisjärjestöjen toimintaa vaan tukea sitä ottaen luonnollisesti huomioon elinkeinotoiminnan ja kilpailuneutraalisuuden asettamat reunaehdot. Tarvittaessa tulee uudistaa tulo- ja varallisuusverolaki yhteisöjen verotuksen osalta. Vastuutaho VM ja valtioneuvosto.

2.4.2 Lahjoitusten verovähennysoikeus

Lahjoitusten verovähennysoikeus on keino tuoda järjestöille lisätuloja, edesauttaa yksittäisten kansalaisten ja yritysten sitoutumista kansalaisyhteiskuntaan ja globaaliin vastuuseen sekä lisätä sitä kautta tietoisuutta suomalaisen kansalaisyhteiskunnan moninaisuudesta ja panoksesta suomalaiselle yhteiskunnalle.

Suomessa on tällä hetkellä voimassa yksi Euroopan suppeimmista lahjoitusten verovähennyskäytännöistä. Tuloverolain mukaan tietyt yhteisöt ovat oikeutettuja verovähennykseen, kun ne tukevat rahallisesti tiedettä, taidetta tai suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämistä edistävää tarkoitusta. Lahjoituksen saajatahot on listannut Verohallitus. Laki on mahdollistanut myös yksityisten henkilöiden verovähennysoikeuden 1.1.2009 - 31.12.2010.

Järjestöille tehdyille lahjoituksille ja järjestöjen jäsenmaksuille on ehdotettu verovähennysoikeutta mm. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnassa. Myös periaatepäätös järjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi vuodelta 2007 ottaa lahjoitusten verovähennysoikeuteen myönteisen kannan. Järjestölle tehtyjen yrityslahjoitusten verovähennysoikeuden selvittäminen on tämän lisäksi kirjattu Vanhasen II hallituksen ohjelmaan.

Lahjoitusten verovähennysoikeuden ulottaminen kansalais- ja järjestötoimintaan ei ole yksinkertainen asia. Selvittää tulee mm. se, koskeeko verovähennysoikeus kaikkia ETA-alueella sijaitseville järjestöille maksettuja lahjoituksia ja jäsenmaksuja.

Kehityslahjoitusten osalta kehitysyhteistyöministerille luovutettiin 14.12.2010 työryhmän laaja lopputulema kehitysyhteistyötä tekeville järjestöille kohdennettujen lahjoitusten verovapaudesta. Ko. järjestöillä ei ole yhtenäistä kantaa asiaan.

Seuraavissa esityksissä on kysymys järjestöjen omarahoituksen helpottamisesta. Merkityksetön ei ole myöskään se näkökulma, että lahjoitusten verovapauden ansiosta mm. globaalien yritysten lahjoitukset kohdistuisivat Suomeen eikä verotuksellisesti edullisempiin maihin. Tärkeää on toki se, verovähennysoikeus toteutetaan tavalla, joka ei suosi veronkiertoa, kuten osaksi Yhdysvalloissa on käynyt, ja että lahjoitusten verovähennysoikeus ei vähennä julkisen sektorin panostusta kansalaistoimintaan.

Esitys:
Lahjoitusten verovähennysoikeuden ulottaminen kansalais- ja järjestötoimintaan selvitetään. Jos verovähennysoikeuteen päädytään, lahjoituksille tulee asettaa euromääräinen katto, jotta järjestölahjoittamisesta ei tule

tapaa kiertää verotusta. Asian jatkovalmistelua varten tulee nimetä selvityshenkilö. Vastuutaho VM.

2.4.3 Yhdistysten rahankeräys

Rahankeräys on yhdistyksille ja järjestöille yksi tapa rahoittaa omaa toimintaa. Rahankeräystä ohjaa rahankeräyslaki (255/2006). Lain mukaan tarvitaan tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta aina rahankeräyslupa, kun ”yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa”. Lupaviranomaisena toimii poliisiviranomainen. Rahankeräysluvan voi saada vähäisin poikkeuksin ainoastaan yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi. Sama säätely koskee rahankeräystä sen odotetusta tuotosta riippumatta.

Leo Stranius ja Lasse Laaksonen paneutuivat verkossa toimivan kansalaistoiminnan näkökulmasta rahankeräykseen selvityksessä ”Verkkovaikuttamista 2010-luvulla. Selvitys verkossa pääosin tai kokonaan tapahtuvan yhdistystoiminnan mahdollistamisesta, 8.11.2010.”

Heidän johtopäätöksensä on, että ”rahankeräyksen aloittaminen ja toteuttaminen on luvanvaraista ja lupamenettelyä voidaan pitää hankalana sekä useille hankkeille liian pitkäkestoisena. Kansalaistoiminnan edistämiseksi voisi olla tarkoituksenmukaista selvittää, voidaanko rahankeräystä koskevaa sääntelyä muuttaa siten, että tietyin kriteerein lupa voitaisiin myöntää kevennetyssä menettelyssä tai lupaa ei tarvittaisi kaikkiin lain nykyisin kattamiin rahankeräyksiin. Esimerkkinä kevennetystä sääntelystä voisi olla keräys, jonka kertalahjoitusmäärä on kiinteästi rajattu (mikrolahjoitukset) ja keräystä voidaan toteuttaa vain esimerkiksi ennalta määrättyyn keräysmäärään saakka. Tällaisissa tilanteissa yhteiskunnallinen intressi on vähäisempi ja myös riski epärehellisestä toiminnasta pienempi. Selvityksessä ei esitetä, että rahankeräyslupa voitaisiin myöntää muulle kuin rekisteröidylle yhdistykselle. Kevennetty rahankeräysmahdollisuus auttaisi erityisesti verkossa toimivia tahoja, ryhmiä ja itsenäisiä kampanjoita.”

Kevennetty menettely tukisi uusimuotoisen kansalaistoiminnan omaa varainhankintaa. Esityksen toteuttaminen vaatii kuitenkin huolellista harkintaa, koska epärehellinen varainkeruu vaikka vain yksittäisten tahojen toimesta pilaa laajasti järjestötoiminnan mainetta ja vaikeuttaa kaikkien yhdistysten ja järjestöjen rahankeräystä. Viime vuosilta on esimerkkejä tällaisista tapauksista.

Esitys:
Selvitetään rahankeräyksen menettelyjen yksinkertaistamisen mahdollisuus pienimuotoisen keräämisen osalta, jotta varojen kerääminen kansalais- ja järjestötoimintaa voi tapahtua sujuvasti mutta kuitenkin luotettavasti. Vastuutaho VM.

2.5 Rahapeliyhtiöiden asema

2.5.1 Rahapeliyhtiöiden yksinoikeusasema

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta linjasi 23.10.2008, että ”rahapelimonopolien yksinoikeuden turvaaminen Suomessa tulevaisuudessakin on välttämätöntä. Sen avulla voidaan ehkäistä pelitoimintaan liittyviä haittoja ja ongelmia. Rahapelimonopolien tuotot voidaan ja tulee kokonaisuudessaan käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Rahapelimonopolien tuotoilla on erittäin tärkeä merkitys kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen turvaamisessa.”

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 4.2.2010 todetaan, että ”rahapelimonopolien yksinoikeuden turvaaminen Suomessa tulevaisuudessakin on välttämätöntä pelitoimintaan liittyvien haittojen ja ongelmien ehkäisemiseksi. Rahapelimonopolien tuotoilla on erittäin tärkeä merkitys kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen turvaamisessa. Rahapelimonopolien tuotot tulee kokonaisuudessaan käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin.”

Rahapeliyhtiöillä on suuri merkitys kansalaisjärjestötoiminnalle. Veikkaus Oy:n tarkoituksena on hankkia varoja urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen. Raha-automaattiyhdistyksen tarkoituksena on hankkia varoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen, ja Fintoto Oy:n tarkoituksena on hankkia varoja hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen.

Lokakuun alussa 2010 voimaan tulleen arpajaislain ensimmäisen vaiheen uudistusten tavoitteena oli tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä muun muassa rahapelien markkinoinnin ja yleisen ikärajan sääntelyllä sekä lisätä viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan.

Arpajaislain muuttamisen toinen vaihe on parhaillaan meneillään. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään ehkäisemään rahapelitoimintaan liittyviä rikoksia ja sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä varmistamaan yleishyödyllisen kansalaistoiminnan toimintaedellytykset.

Esityksessä ehdotetaan siirryttäväksi nykyisestä muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään. Yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen olisi valtion kokonaan omistamalla Veikkaus Oy:llä, julkisoikeudellisella Raha-automaattiyhdistyksellä ja hevosjalostus- ja raviurheilujärjestöjen keskusjärjestön kokonaan omistamalla Fintoto Oy:llä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että julkisen vallan ohjauksessa olevan yksinoikeusjärjestelmän, jossa rahapelituotot on käytettävä yleishyödyllisiin tarkoituksiin, on osana rahapelitoiminnan sääntelykokonaisuutta katsottu Suomessa muodostavan tehokkaimman ja oikeasuhtaisen keinon ehkäistä rikoksia ja pelihaittoja. Eduskuntakäsittelyssä olevan lakimuutoskokonaisuuden arvellaan lisäävän järjestelmän läpinäkyvyyttä ja oikeusvarmuutta.

Merkittävä muutos nykyjärjestelmään on se, että vakiintuneen yksinoikeusjärjestelmän tosiasiallinen olemassaolo kirjataan lakiin. Esityksen mukaan nykyinen toimilupajärjes-

telmän muotoinen rahapelijärjestelmä on tosiasiassa alun perinkin tarkoitettu vakiintuneiden yksinoikeuksien järjestelmäksi.

Rahapelitoimintaa voidaan rajoittaa kansallisen tason elinkeinovapaudesta ja Euroopan unionin tason palveluiden vapaasta liikkuvuudesta huolimatta. Perusteena ovat rikos- ja pelihaittariskit, jotka erottavat sen normaalista taloudellisesta toiminnasta. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan rajoitusten on oltava johdonmukaisia, oikeasuhtaisia ja syrjimättömiä. Lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmässä julkisen vallan on Euroopan unionin oikeuden nojalla ohjattava riittävästi sekä rahapeliyhteisöjä että niiden tuottojen käyttöä.

Hallitus kytkee yhteen yksinoikeusjärjestelmän ja rahapelien tuoton käyttämisen kansalaisjärjestötoimintaan. Hallituksen esityksessä korostetaan, että vapaaseen kilpailuun liittyvä liikevoiton maksimointi tai julkisten peruspalvelujen rahoituksen rakentaminen rahapelituottojen varaan johtaa helposti tuottotavoitteiden ylikorostumiseen ja siten pelihaittojen riskin kasvuun. Tuottojen käyttäminen yleishyödylliseen kansalaistoimintaan on lakiesityksen mukaan tässä suhteessa turvallisempi ratkaisu.

Valtiolla olisi määräysvalta Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n hallituksissa. Määräysvalta perustuisi Veikkaus Oy:n osalta valtion välittömään osakeomistukseen sekä Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n osalta arpajaislaissa säädettyyn. Koska Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, valtiolla on jo tämän vuoksi oikeus päättää yhtiön hallituksen kokoonpanosta.

Julkisen vallan harjoittaman rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamista varten ehdotetaan perustettavaksi neuvottelukuntatyyppinen yhteistyöelin ja muihin arpajaisiin ja rahankeräyksiin liittyviä asioista varten erillinen neuvottelu- tai lautakuntansa.

Esitykset:
Rahapeliyhtiöiden tulevaa lakisääteistä yksinoikeuksien järjestelmää puolustetaan pitämällä rahapeliyhtiöiden toiminta rikoksia ja sosiaalisia haittoja ehkäisevänä ja yleishyödyllistä kansalaistoimintaa turvaavana. Vastuutaho valtioneuvosto.

Mahdollisesti perustettavissa yhteistyöelimissä ja neuvottelukunnissa tulee olla kansalaisjärjestöjen edustus. Vastuutaho valtioneuvosto.

2.5.2 Rahapeliyhtiöiden rahoitus järjestöille

Rahapeliyhtiöiden voittovaroista on ohjattu vuosien kuluessa varoja tiettyihin erityiskohteisiin. Jakaminen on perustunut valtioneuvoston esittämiin ja eduskunnan hyväksymiin valtion talousarviopäätöksiin. Veikkausvoittovaroista merkittävin siirto on ollut kirjastojen lakisääteisten käyttökustannusten rahoittaminen vuosina 1995 - 2009. Summa oli ko. vuosina yhteensä lähes 800 miljoonaa euroa. Raha-automaattiyhdistysvaroista on ohjattu veteraanien ja sotainvalidien hoitoon ja kuntoutukseen varoja vuodesta 1993 lähtien. Tarkoitukseen on käytetty tähän mennessä yhteensä noin 1,5 miljardia euroa RAY:n voittovaroja.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan esityksestä valtioneuvosto linjasi 4.2.2010: ”Rahapelimonopolien tuotot tulee kokonaisuudessaan käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin.” Linjausta tulee täsmentää jatkossa niin, että RAY:n voittovaroilla ei kustanneta veteraanien kuntoutusta, vaan siihen tarvittavat varat otetaan ns. budjettivaroista niin kauan kuin kuntoutettavia veteraaneja riittää.

Veteraanien ja sotainvalidien hoito ja kuntoutus eivät ole linjauksen mukaista yleishyödyllistä toimintaa. Kyseessä on selkeä terveydenhuollollinen toiminta muun vanhus- ja sairaanhoidon lailla.

Säästyvät varat tulee käyttää RAY:n tarkoituksen mukaiseen toimintaan.
Järjestösektorin tulee pitää jatkossa tarkka huoli siitä, että vastaavia kulueriä (kirjasto- ja veteraanien ja sotainvalidien hoito- ja kuntoutusmäärärahat) ei kustanneta peliyhtiöiden voittovaroista.

KANE:n kannanotossa esitettyä yleislinjausta ei voi kuitenkaan tehdä, että kaikki peliyhtiöiden voittovarat tulee käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Veikkausvoittovaroista ohjataan merkittävä osa myös tieteen ja taiteen tukemiseen. Tätä käytäntöä ei ole järkevää esittää muutettavaksi, koska esitys ei ole millään tavalla realistinen nykyisessä valtiontaloudellisessa tilanteessa.

Esitys:
Rahapeliyhtiöiden tuottoja ei käytetä veteraanien ja sotainvalidien hoitoon ja kuntoutukseen, vaan nämä toiminnot rahoitetaan verovaroin. Vastuutaho valtioneuvosto.

3 Järjestö- ja kansalaistoiminnan avustaminen julkisista varoista

3.1 Kansalliset toiminta-avustukset

Ministeriöt myöntävät rahoitusta oman toimialueensa kansalaisjärjestöjen toimintaan ja hankkeisiin. Lukumääräisesti ylivoimaisesti eniten avustuksia myöntää opetus- ja kulttuuriministeriö. Tukea saavat liikunta-, kulttuuri-, taide-, tiede-, sivistys-, neuvonta- ja nuorisojärjestöt.

Sosiaali- ja terveysministeriön tukea saavat sosiaali- ja terveysjärjestöt, vaikka näiden järjestöjen pääasiallinen tuki tuleekin raha-automaattivaroista. Ulkoministeriö tukee kehitysyhteistyötä tekeviä järjestöjä sekä maa- ja metsätalousministeriö maaseudun neuvontajärjestöjä ja 4H-järjestöä. Sisäasianministeriön kautta myönnetään varoja pelastusalan järjestöille ja ympäristöministeriön kautta ympäristöjärjestöille. Puolustusministeriö tukee maanpuolustusjärjestöjen koulutustoimintaa. Muiden ministeriöiden järjestötuki on vähäistä.

3.1.1 Ministeriöiden avustuskäytäntö

Hyvä hallintotapa

Kansalaisjärjestöjen ja valtionhallinnon vuoropuhelu on luontevaa ja vilkasta Suomessa. Tästä hyvästä traditiosta kannattaa pitää kiinni, koska siitä hyötyvät molemmat osapuolet. Yhteinen tietämys ja ymmärrys lisääntyvät. Vuorovaikutusta kannattaa kuitenkin edelleen kehittää ja luoda selkeät pelisäännöt yhteydenpidolle, vuorovaikutukselle ja kuulemiselle, jotta hallinto- ja päätöksentekotavat ovat osallistavia ja läpinäkyviä.

Esitykset:
Ministeriöissä kehitetään kansalaisjärjestöstrategioiden pohjalta edelleen yhteydenpito- ja vuorovaikutuskäytäntöjä kansalaisjärjestöjen kanssa asiantuntemuksen varmistamiseksi kansalaisyhteiskunnan asioista ja käytännön todellisuudesta. Vastuutaho ministeriöt.

Ministeriöt parantavat keskinäistä vuoropuheluaan kansalais- ja järjestötoiminnasta, sen toimintaedellytyksistä ja toimintamahdollisuuksista sekä kansalais- ja järjestötoiminnan tukemisesta. Vastuutaho ministeriöt.

Avustusprosessit

Ministeriöiden hakemis-, maksatus- ja tilitysmenettelyt ovat erilaiset ja osin monimutkaiset. Tähän ei ole todellisia perusteita. Syynä on usein syntynyt käytäntö, jota on jatkettu miettimättä, voisivatko käytännöt olla nykyistä yhtenäisemmät valtionhallinnon sisällä. Sähköisen asiointiin on siirrytty eritahtisesti.

Selvitystä tehtäessä on käynyt selväksi, että avustuskäytäntöjä voidaan yhtenäistää. On luotavissa järjestelmä, jossa voidaan ottaa tarvittavalla tavalla huomioon erilaiset määrärahat ja niiden edellyttämät hakukäytännöt osana yhtenäistä avustusjärjestelmää. Kun näin tehdään, se helpottaa kansalaisjärjestöjä ja kansalaistoimijoita mutta myös ministeriöitä. Hakemusten käsittely ja päätöksenteko helpottuvat ja nopeutuvat ministeriöissä. Lisäksi yhtenäinen käytäntö palvelee kansalaistoimintaan liittyvää tilastointia ja seurantaa.

Esitys:
Suomessa siirrytään yhtenäiseen avustusprosessiin ministeriöiden osalta. Vastuutaho ministeriöt.

Avustamisen ehdot

Avustamisen ehdot perustuvat lakeihin ja valtioneuvoston/ministeriöiden päätöksiin ja ohjeisiin. Tähän ei ole tarpeen esittää muutoksia.

Avustuslajit

Ministeriöt käyttävät pääosin kahdentyyppisiä avustuksia. Suomalaisena peruskäytäntönä on ns. yleisavustuksen myöntäminen eli toiminta-avustus järjestön perustoimintaan. Avustushakemus ja avustuspäätös perustuvat järjestön ministeriöön toimittamaan toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Tässä avustuslajissa on väljät käyttökriteerit. Merkittävin rajaus tulee siitä, mitkä menot ovat ministeriön hyväksymiä avustuskelpoisia menoja. Ei-avustettavia menoja ovat yleensä liiketoimintaan liittyvät menot, korkokulut, investointikulut jne.

Toinen avustuslaji ovat erityisavustukset, joita ministeriöt myöntävät. Kyseessä ovat erityiseen tarkoitukseen kohdennetut avustukset, kuten merkittävien tapahtumien toteuttaminen, erityinen kehittämishanke tai esimerkiksi investointikohde (huoneisto, portaali jne.).

Eräät ministeriöt (mm. UM) ja RAY myöntävät ohjelmarahoitusta ja hankeavustuksia, jotka ovat erityisavustusten tyyppisiä rahoitusmuotoja. Hankkeet ovat määräaikaisia, yleensä enintään kolmen vuoden hankkeita kotimaassa tai ulkomailla.
Muilla kuin yleisavustuksilla saatetaan kohtuuttomasti kaventaa kansalaisjärjestöjen autonomista asemaa ja toimintaa.

Esitykset:
Suomessa jatketaan hyvää yleisavustuskäytäntöä valtiorahoittajan pääasiallisena rahoitusinstrumenttina. Se antaa autonomisille järjestöille toimintavapauden sääntöjensä, periaatteidensa ja arvojensa mukaiseen toimintaan. Näin turvataan parhaiten suomalainen moni-ilmeinen kansalaistoiminta jatkossakin. Vastuutaho ministeriöt.

Hanke- ja ohjelmarahoitus toimii eräiden ministeriöiden, mm. ulkoasiainministeriön, ja RAY:n kohdalla ja tietyissä erityistapauksissa, kun kyseessä on selkeä projekti. Tätä käytäntöä on perusteltua jatkaa. Yleisesti ottaen hankerahoituksen osuutta ei tule kuitenkaan kasvattaa nykyisestä, koska se on järjestöille työlästä hakea ja hallinnoida. Vastuutaho ministeriöt ja RAY.

Avustuksen hakeminen

Valtion yleisenä tavoitteena on, että eri virastoissa ja laitoksissa on tulevaisuudessa käytössä samankaltaisia/yhdenmukaisia menettelytapoja ja järjestelmiä mahdollisuuksien mukaan. Tällaisia on jo henkilöstöhallinnon järjestelmissä ja sähköisessä laskutuksessa. 4.11.2010 annettu laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta tähtää samaan suuntaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on kehitetty sähköistä asiointijärjestelmää, joka sisältää myös sähköisen avustusten hakemisen. Valtiovarainministeriö on rahoittanut järjestelmän suunnittelua ja rakentamista. Testauskäyttö alkaa vuoden 2011 alkupuolella. Ulkoministeriössä rakennetaan vastaavaa omaa järjestelmää, ja sitä ryhdytään pilotoimaan vuoden 2011 hakukierroksen yhteydessä.

Esitykset:
Kaikissa ministeriöissä tulee siirtyä mahdollisimman nopeasti sähköiseen hakumenettelyyn opetus- ja kulttuuriministeriössä käyttöön otettavan sähköisen asiointijärjestelmän pohjalta. UM:n järjestelmä tulee yhdistää yhtenäiseen järjestelmään tarpeellisilta osiltaan. Yhteinen sähköinen järjestelmä yhtenäistää avustusten hakemista ja helpottaa päätöksentekoa eri ministeriöissä. Vastuutaho ministeriöt.
Uuden järjestelmän tulee olla mahdollisimman käyttäjäystävällinen. Avustuksen hakijoilta pyydetään vain välttämättömät tiedot niin haku-, maksatus- kuin tilitysvaiheessakin. Sähköisen asioinnin logiikan tulee varmistaa myös sen, että kaikki tarvittavat tiedot tulevat tallennetuiksi järjestelmään. Järjestelmän tulee palvella ja edistää myös sellaista kansalaistoimintaa, jota eivät hoida palkatut ja kokeneet ammattilaiset. Vastuutaho ministeriöt.

Uudessa järjestelmässä avustushakemuksia ei enää pyydetä paperisina. Varma tunnistautuminen varmistaa hakemisen luotettavuuden. Tällainen tunnistautuminen tulee mahdollistaa myös niille kansalaistoimijoille, joilla ei ole Y-tunnusta. Näin yhtenäinen käytäntö palvelee myös ei-rekisteröityneitä hakijoita. Vastuutaho ministeriöt.

OKM:ssä kehitetään järjestelmää oikealla tavalla niin, että jokainen hakija täyttää ensin ***perustietolomakkeen.*** Sama on käytäntö RAY:n nykyisessä avustuskäytännössä. Perustietolomakkeessa tulisi kysyä ainakin seuraavat tiedot:

Hakija
- nimi
- y-tunnus/henkilötunnus/rekisterinumero, verotuskunta
- yhteystiedot
- pankkiyhteys
- puheenjohtajan nimi ja yhteystiedot
- toiminnanjohtajan/sihteerin nimi ja yhteystiedot
- toiminnan/hankkeen vastuuhenkilö ja yhteystiedot

Jokainen hakija täyttää seuraavaksi alalomakkeena olevan ***toimintatietolomakkeen***. Tämä lomake vaihtelee haettavan määrärahan mukaan, koska tietyn määrärahan haku edellyttää hieman erilaisten tietojen kysymistä. Yleis- ja erityisavustuksia sekä ohjelma- ja hankerahoitusta varten voidaan tarvita erilaisia tietoja. Samoin eri ministeriöiden määrärahoissa on perusteltua kysyä erilaisia asioita.

Toimintatietolomakkeessa kysytään ainakin seuraavat tiedot lyhyesti kuvattuna:

Toiminta/hanke
- nimi
- tavoitteet
- toteutus
- toteutuksen ajankohta
- toteutusalue
- verkostot ja yhteistyökumppanit
- toimintaan osallistuvien määrä ja ikäjakauma
- tulokset
- tulosten levittäminen
- vaikuttavuus
- seuranta ja arviointi

Seuraavaksi hakija täyttää ***kustannustietolomakkeen.*** Tämä vaihtelee niin ikään haettavan määrärahan mukaan. Kustannustietolomakkeessa kysytään ainakin seuraavat tiedot, joiden luokittelu kehitetään mahdollisimman yhteneväksi kirjanpitokäytäntöjen kanssa:

- Edellinen tilivuosi
- Hakemisvuosi
- Tuleva toimintavuosi

Tulot

- Valtionavustus
- Kunnalliset avustukset
- Muu julkinen rahoitus
- Omarahoitus
- Sijoitustoiminnan tuotot
- Tulot yhteensä

Menot

- Henkilöstömenot
- Toimisto- ja hallinnolliset kustannukset
- Toiminnalliset kulut
- Varainhankinnan kulut
- Muut kulut
- Menot yhteensä
- Hyväksyttävät menot yhteensä
- Julkisten avustusten prosentti hyväksyttävistä
- menoista (jos sellaiset on määritelty)

Jokainen hakija liittää sähköisesti järjestelmään vaadittavat ***liitteet***. Näitä ovat:

- säännöt (jos ei ole jo aikaisemmin toimitettu)
- toimintakertomus
- tilinpäätös
- toiminta- ja/tai tilintarkastajien lausunto
- toimintasuunnitelma
- talousarvio
- muut erikseen pyydetyt liitteet

Hakijan tiedot säilyvät järjestelmässä niin, että hakija voi päivittää tiedot hakiessaan samaa tai jotain muuta avustusta seuraavalla kerralla. Samalla ministeriöille kertyy sähköinen tietokanta järjestöjen toiminnasta ja taloudesta. Tätä tietokantaa ministeriöt voivat käyttää omassa avustamisen kehittämistoiminnassaan. Tietokanta on samalla hyvä kartoitusten ja tutkimusten kohde kansalais- ja järjestötoiminnan tutkijoille.

Päätöksenteko

Ministeriöissä on kirjava käytäntö siitä, millä aikataululla päätökset avustuksista tehdään ja miten järjestöllinen asiantuntemus varmistetaan päätöksenteon yhteydessä. Erilaisille käytännöille ei ole olemassa mitään varsinaista perustetta, enemmän kyse on vakiintuneista käytänteistä. Aina on toki poikkeuksia, mm. kehitysyhteistyörahoitus, joka vaatii huolellista selvittämistä ja harkintaa ennen päätöksentekoa.

Esitykset:
Ministeriöissä tehdään valtionavustuspäätökset yleisavustuksista viimeistään maaliskuun loppuun mennessä. Erityisavustus-, ohjelmarahoitus- ja hankepäätökset tehdään ministeriön päätösaikataulun mukaan, kuitenkin viimeistään kolmen kuukauden kuluttua hakemisajan päättymisen jälkeen, ellei pitempikestoiselle päätöksenteolle ole erityisiä perusteita. Vastuutaho ministeriöt.

Avustuksen saajille toimitetaan tieto avustuksesta sähköisen järjestelmän kautta. Vastuutaho ministeriöt.

Kaikissa ministeriöissä siirrytään käytäntöön, jossa avustettavia järjestöjä edustavalta taholta pyydetään lausunto virkamiesvalmistelussa tehdystä avustusehdotuksesta. Lausunnot eivät ole päätöksentekijää sitovia. Avustukset päättää osaston johtaja tai ministeri ministeriön työjärjestyksen mukaisesti. Vastuutaho ministeriöt.

Lausunnon pyytäminen järjestöjen muodostamilta tai vastaavilta elimiltä (vrt. taidetoimikunnat) turvaa järjestöllisen asiantuntemuksen päätöksentekoon julkisen taloudellisen tuen jakamisessa.
Järjestöjen edustajista koostuvien elinten oikeus tehdä esitys julkisten avustusten jaosta lakkautetaan, koska kaikki valtionavustusta saavat järjestöt eivät ole nykyisin tasavertaisessa asemassa avustusten jaon suhteen ja koska vallitseva käytäntö eräiden järjestöjen erityisaseman osalta ei vastaa nykyisiä läpinäkyvyys- ja neutraalisuusperiaatteita.

Niiden järjestöryhmien osalta, joilla ei ole olemassa elintä tai muuta menettelyä lausunnon antamiseen, luodaan sellainen menettely ministeriön ja ao. järjestöjen yhteistyönä.

Maksatus

Avustusten maksatuskäytännöt on tärkeä yhtenäistää ja sähköistää osana avustusprosessia.

Esitykset:
Ministeriöillä on käytössään yhtenäinen sähköinen lomake maksatuksen hakua varten. ***Maksatushakemuslomakkeessa*** *kysytään vain perustiedot, kuten maksatuspyyntö määrärahalle, tilinumero ja maksamisen ajoitus. Vastuutaho ministeriöt.*

Yhtä toiminta-avustusta varten maksatuspyyntö tehdään vain kerran. Vastuutaho ministeriöt.

Avustukset maksetaan yhdistyksen/liiton tilille yhtenä, kahtena tai neljänä eränä. Maksatuksen toteutus ilmenee valtionavustuspäätöksestä. Yleisvaltionavustuksen kokoerä tai ensimmäinen erä maksetaan yhdistyksen/liiton tilille viimeistään huhtikuun loppuun mennessä. Erityisavustus maksetaan

liiton/yhdistyksen tilille viimeistään kuukauden kuluttua päätöksenteosta. Vastuutaho ministeriöt.

Ennakko

Ministeriöt eivät yleensä myönnä ennakkoa valtionavustuksista. Poikkeuksia kuitenkin on, ja tämä mahdollisuus on hyvä olla olemassa, jotta järjestöille ei aiheudu kohtuuttomia likviditeettiongelmia.

Esitys:
Ministeriö voi myöntää tarvittaessa ennakkoa. Ennakon hakua varten on olemassa sähköinen ***ennakonhakulomake****, jossa kysytään lyhyesti vain olennaiset perustelut ennakon hakemiselle. Vastuutaho ministeriöt.*

Raportointi ja tilitys

Samojen periaatteiden mukainen avustusten käytön raportointi on tärkeää ottaa käyttöön. ***Raportointilomakkeen*** tulee olla osa sähköistä järjestelmää. Siinä kysytään vain olennaiset tiedot avustuksen avulla tehdystä toiminnasta ja saaduista tuloksista. Pääpaino raportoinnissa on toteutuneen toiminnan ydinasioiden kuvauksella sekä toiminnan tuloksellisuudella ja vaikuttavuudella. Raportointi tehdään tilityksen yhteydessä.

Ministeriöillä on käytettävissään yksi ***perustilityslomake***, jonka järjestö täyttää sähköisesti. Kukin ministeriö laatii tarkentavan tilityslomakkeen, jos se on välttämätöntä ja jos määräraha sitä edellyttää.
Tilityslomake on rinnasteinen avustuslomakkeen kanssa, jolloin se on helppo täyttää ja viranomaisen helppo lukea ja tulkita. Lomakkeessa kysytään toiminta- ja kustannusarviotietojen rinnalla samat toiminnalliset ja taloudelliset toteutumatiedot.

Esitys:
Järjestön tulee tehdä raportointi ja tilitys sähköisesti yleisavustuksesta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä ja erityisavustuksesta valtionavustuspäätöksessä olevaan päivämäärään mennessä. Vastuutaho ministeriöt.

Ohjeistus ja neuvonta

Järjestötoiminnan neuvonnan organisointia käsitellään kohdassa D.1. Tästä huolimatta ministeriöiden virkahallinnon on varattava työaikaa kansalaisjärjestöjen neuvontaa, koska moniin tarkentaviin kysymyksiin kykenevät vastaamaan vain ao. ministeriöiden vastuuviranhaltijat.

Esitys:
Ministeriöt laativat yhteiset perusohjeet hakumenettelyä varten. Kullekin määrärahalle/lomakkeelle laaditaan tarpeen mukaan omat ohjeensa. Ohjeet ovat selkeät ja käyttäjäystävälliset. Kaikki ohjeet löytyvät helposti sähköisiltä hakemussivuilta. Lisäksi ministeriöt varaavat henkilökunnalle aikaa järjestöjen henkilökohtaiseen neuvontaan erityiskysymysten osalta. Vastuutaho ministeriöt.

3.1.2 Raha-automaattiyhdistyksen avustuskäytäntö

Raha-automaattiyhdistys on rakentanut oman avustushakemiskäytäntönsä ja investoinut siihen rahaa. Käytäntö on pääsääntöisesti toimiva, koska se on ollut käytössä jo vuosia.

Haku- ja myöntämiskäytäntöjen laajuutta kuvaa se, Raha-automaattiyhdistys esittää vuodelle 2011 avustusta 780 sosiaali- ja terveysjärjestölle 1 582 kohteeseen yhteensä 268,2 miljoonaa euroa. Lasten, perheiden ja ikääntyvien hyvinvointi ovat ensi vuonna tärkeimmät kohteet.

RAY toteuttaa osaltaan ohjelmallista rahoitusta. RAY on vuosina 2008 - 2011 mukana ympäristöministeriön pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmassa. Voimaa vanhuuteen -ohjelman tavoitteena on edistää kotona asuvien, toimintakyvyltään heikentyneiden yli 75-vuotiaiden ihmisten liikkumiskykyä ja itsenäistä selviytymistä. Aikaisemmin on toteutettu oppimisvaikeusohjelma ja päihdeohjelma.

Voimassa olevan strategian mukaan RAY:n avustustoiminnan kolme päälinjaa ovat (1) hyvinvoinnin edistäminen ja järjestöjen toimintaedellytysten turvaaminen, (2) terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia uhkaavien ongelmien ehkäiseminen ja (3) ongelmia kohdanneiden kansalaisten ja perheiden auttaminen.

Hyvinvoinnin edistäminen ja järjestöjen toimintaedellytysten turvaaminen -kohdan strategisina painoalueina ovat järjestöjen perustoiminnan turvaaminen ja hyvinvoinnin ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen. Avustuksilla turvataan sosiaali- ja terveysjärjestöjen
toimintaedellytykset kansalaisten vaikuttamiskanavana ja osallistumismahdollisuuksien tarjoajana ja uusien, innovatiivisten toimintamallien kehittäjinä.

Strategia painottaa sitä, että avustuksia kohdennetaan apua ja tukea tarvitsevien, palvelujärjestelmän tavoittamattomiin joutuneiden kansalaisten ja perheiden elämänhallinnan parantamiseen ja työhön, jolla edistetään muita heikommassa asemassa olevien ihmisten mahdollisuuksia päästä osallisiksi yhteiskuntamme hyvinvoinnista. Tällä kohdin on ollut kuitenkin rajankäyntiä kilpailuneutraliteetin kanssa, vaikka aitoja markkinoita ei olisi syntynytkään.

Laissa raha-automaattiavustuksista (23.11.2001/1056) säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä raha-automaatti-, kasinopeli- ja pelikasinotoimintaa harjoittavan rahapeliyhteisön tuotosta avustuksia oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistä-

miseen. Mainittua lakia sovelletaan myös avustusten maksamiseen, käyttöön, käytön valvontaan, palauttamiseen ja takaisinperintään.

Rahapeliyhteisön toimi- ja luottamushenkilöt toimivat rikosoikeudellisella virkavastuulla. Hallitustyöskentelyn osalta RAY:ssä on koottu esteellisyyssäännökset, jota päätöksenteossa noudatetaan. Osa hallituksen jäsenistä edustaa avustuksensaajajärjestöjä. Siksi jääviys- ja läpinäkyvyyskysymykset on otettava vakavasti. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo rahapeliyhteisön jakoehdotuksen ja avustussuunnitelman valmistelumenettelyä.

Arpajaislain 6. pykälä määrittää avustusten myöntämisen. Rahapeliyhteisö valmistelee ehdotuksen avustusten myöntämisestä (jakoehdotus) kolmivuotisin avustussuunnitelmin. Jakoehdotus ja avustussuunnitelma annetaan sosiaali- ja terveysministeriölle, jonka esittelystä valtioneuvosto päättää avustusten myöntämisestä.

Jakoehdotuksen antaminen määräajoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Sosiaali- ja terveysministeriö tekee avustustoimintaan liittyviä päätöksiä laissa säädetyissä tapauksissa kuultuaan rahapeliyhteisöä. Tähän liittyy avustusjärjestelmän eräs heikkous. RAY:n järjestelmä ei ole yhteensopiva sosiaali- ja terveysministeriön tietojärjestelmien kanssa. Prosessin loppuvaiheessa käsittely siirtyy paperiversioihin.

Selvitystä tehtäessä on ollut meneillään poliisitutkinta esteellisyyskysymyksistä RAY:n avustusten jaossa. Läpinäkyvyys ja neutraalisuus on tärkeä ottaa nykyaikana tarkasti huomioon.

Selvityshenkilöiden näkökulmasta olisi loogista esittää, että RAY:n avustusten valmistelukäytäntö olisi yhdenmukainen ministeriöihin ehdotetun menettelyn kanssa. Tästä huolimatta esitämme, että käytäntö on poikkeava seuraavilla perusteilla.

RAY jakaa vuosittain noin 270 miljoonaa euroa avustusta. On perusteltua, että näin suuren määrärahaerän jakoa eivät valmistele pelkästään RAY:n työntekijät vaan että mukana on vahva järjestöllinen ja valtiohallinnon näkemys. Toiseksi, sosiaali- ja terveysjärjestömäärärahalla tuotetaan sellaista toimintaa ja palvelua, joka täydentää tärkeällä tavalla julkisen sektorin sosiaali- ja terveyspalveluja. Tämä täydennys tuottaa merkittävän lisäarvon ja vaihtoehdon julkisen palvelun rinnalle. Sosiaali- ja terveyspalveluissa on tärkeää toteutua todellisesti welfare mix -periaate, niin laajasta ja merkittävästä kokonaisuudesta on kysymys suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa. Vastaavaa asetelmaa ei ole muilla yhteiskuntapolitiikan osa-alueilla.

Vaikka järjestöedustajat ovat vähemmistöasemassa RAY:n hallituksessa ja vaikka muodollinen esteettömyys on hoidettu voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, on tärkeää kiinnittää huomiota todelliseen esteettömyyteen ja läpinäkyvyyteen jakoesityksen valmistelussa ja päätöksenteossa.

Lopullinen päätöksenteko avustuksista on perusteltua esittää siirrettäväksi valtioneuvostosta sosiaali- ja terveysministeriöön, koska valtioneuvoston päätöksenteko on nykyisellään lähinnä muodollisuus ja suomalaiseen hyvään käytäntöön kuuluu se, että päätöksenteko on aina todellista.

Esitykset:
Ministeriöiden tuleva yhtenäinen asiointijärjestelmä ja RAY:n käytössä oleva järjestelmä sovitetaan mahdollisimman paljon samankaltaisiksi. Järjestelmistä on tärkeää saada yhtenäinen tietoaineisto kansalais- ja järjestötoiminnan kehittämisen ja tutkimuksen tarpeisiin. Vastuutaho ministeriöt ja RAY.

Päätöksen avustusmäärärahoista tekee sosiaali- ja terveysministeriö. Vastuutaho valtioneuvosto, STM ja RAY.

3.1.3 Maakuntien kehittämisrahoitus

Maakunnan kehittämisrahaa myönnetään maakuntien liittojen kautta alueiden kehittämistä ja alueen kuntien välisen elinkeinopoliittisen yhteistyön edistämistä koskeviin kehittämishankkeisiin. Rahoitus myönnetään määräaikaisille hankkeille, jotka edistävät maakuntaohjelman linjausten toteutumista.

Valtioneuvosto päättää vuosittain valtion talousarviossa maakunnan kehittämisrahan myöntämisestä maakunnan liitoille. Maakunnan kehittämisraha sisältää sekä sitomattoman rahoituksen että koheesio- ja kilpailukykyohjelmiin suunnatun rahoituksen.

Maakunnan kehittämisrahan hakuaika on jatkuva. Hakijana voi olla julkinen tai yksityinen yhteisö, säätiö tai yksityinen henkilö. Hakua varten on erillinen rahoituslomake.

Kehittämisrahan osuus voi olla enintään 70 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Hakijan on myös itse osallistuttava rahoitukseen. Etusijalla ovat hankkeet, joilla on merkittävä työllistävä vaikutus ja jotka luovat edellytyksiä elinkeinoelämän kehitykselle yleisesti.

Hanketoimijana voi olla maakunnan liitto itse tai muu yhteisö. Maakunnan liitto voi päättää omasta hankkeestaan samalla kun se päättää ulkopuolisen tahon hankkeesta.

Esitykset:
Maakuntien liitot huomioivat kansalaisjärjestöt maakunnallisen kehittämistoiminnan voimavarana. Järjestöt ovat jatkossa nykyistä enemmän mukana maakunnallisessa hanketoiminnassa. Vastuutaho maakuntien liitot.

Maakuntien kehittämisrahassa siirrytään sähköiseen asiointimenettelyyn, joka on yhdenmukainen ministeriöiden sähköisen järjestelmän kanssa. Vastuutaho maakuntien liitot.

3.1.4 Kuntien avustuskäytäntö

Kunta voi myöntää harkintansa mukaan avustuksia yleishyödylliseen järjestötoimintaan. Kunnat myöntävät harkinnanvaraisia avustuksia edistääkseen erilaisten yhteisöjen yleishyödyllistä toimintaa ja parantaakseen eri väestöryhmien hyvinvointia. Kunta voi toimialansa puitteissa tukea sellaista yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa, joka kohdistuu kuntalaisiin tai ainakin hyödyttää kuntalaisia. Tämä liittyy kuntalaissa säädettyyn kunnan velvollisuuteen toimia asukkaidensa hyväksi. Avustettavalla yleishyödyllisellä yhteisöllä voi olla myös suhteellisen pienimuotoista taloudellista toimintaa, joka liittyy sen yleishyödylliseen tarkoitukseen. Yleensä avustuksensaajilta edellytetään myös omaa varainhankintaa, joka on luonteeltaan taloudellista toimintaa.

Kuntien yleishyödyllisille yhdistyksille myöntämät harkinnanvaraiset avustukset ovat rahamääräisesti suhteellisen pieniä, mutta niillä on merkitystä etenkin pienimuotoisen, vapaaehtoisvoimin harjoitettavan järjestötoiminnan kannalta. Rahana annettavia avustuksia keskeisempi tapa edistää paikallisen järjestötoiminnan edellytyksiä on usein se, että kunta tarjoaa järjestöjen käyttöön markkinahintaa edullisempia tiloja tai liikuntapaikkoja. Kaikissa kunnissa ei ole kuitenkaan tarkasteltu avustuksia ja toimitilakysymystä kokonaisuutena: annettu avustus ei aina riitä edes kunnan perimään toimitilavuokraan.

Kuntien myöntämien avustusten pienuus merkitsee useimmissa tapauksissa sitä, että niillä ei ole ainakaan vähäistä suurempaa kilpailua vääristävää vaikutusta. Kaikissa tapauksissa järjestöt eivät edes toimi sellaisilla markkinoilla, joilla kilpailu ylipäänsä voisi vääristyä. Vaikka kuntien myöntämiä pieniä avustuksia arvioitaisiin julkisena tukena, ne olisi pääsääntöisesti katsottava vähämerkityksiseksi tueksi. Jos niitä arvioitaisiin hankintoina, kyse olisi pienhankinnoista. Näin hankintalain menettelysäännökset tulevat harvoin sovellettavaksi.

Kunnan myöntämät harkinnanvaraiset avustukset on mahdollista erottaa elinkeinotoimintaan annettavista tuista ja julkisista hankinnoista, joten käsitteellisiä sekaannuksia voidaan välttää jo avustuksen myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa. Kunnan omilla avustuspoliittisilla linjauksilla ja avustusohjeilla on merkitystä tässä yhteydessä.

Toisinaan on asetettu kyseenalaiseksi se, pitääkö kuntien edistää kansalaistoimintaa ja tukea kansalaisjärjestöjä. Kuntalain (17.3.1995/365) 27 pykälän mukaan kunnan on huolehdittava kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. ”Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan”, laki sanoo.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa, tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa, avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Myös kuntien itsehallintoa koskevassa lain 1. pykälässä korostetaan, että ”kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan”. Erityisen haasteelliseksi tämä hyvinvointinäkökulma tulee tilanteessa, jossa kunta- ja palvelurakenteen muutos heijastuu sekä paikallisyhteisöihin että palveluihin. Siellä missä kunnalliset palvelut ja paikallisyhteisöt ennen lomittuivat ihmistä lähellä olevaksi kokonaisuudeksi, nyt palvelut etääntyvät ja muuttuvat kasvottomimmiksi. Usein myös seurakuntien diakoniatyö kootaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi, mikä vain vahvistaa tukiverkostojen etääntymistä arkielämästä.

Kansalaiset joutuvat esimerkiksi toimeentuloasioissa asioimaan lomakkeita välittävän kirjastonhoitajan kanssa, koska etuuskäsittelijää ei ole enää lähellä. Puutteelliset hakemukset lisäävät kielteisiä päätöksiä. Julkista liikennettä ei ole.

Järjestöillä voi olla merkittävä asema murrosvaiheessa syntyvien ongelmien lieventäjänä ja yhteisöllisyyden rakentajana. Järjestöjen tulee hakea nivelpaikkaa kansalaisten ja heistä etääntyneen hallinnon välille.

Kunnat myöntävät avustuksia pääsääntöisesti paikallisille toimijoille. Kuntien nykyinen avustuskäytäntö ja sen trendit ovat tällä hetkellä:

- yleiset toiminta-avustukset, joiden määrä on vähentynyt viime vuosina
- erityisavustukset (matka-, projekti-, tapahtuma- ym. avustukset), joiden määrä on lisääntynyt
- ostopalvelut, joita kunnat ovat lisänneet entisen avustamisen sijasta
- vastapalvelus tai vastine avustukselle, mikä käytäntö on lisääntynyt koko ajan kunnissa.

Kuntien avustuskäytännöt vaihtelevat suuresti. Helsingissä avustusten kirjo on laaja ja hakumenettelyt vaihtelevat toimintalohkoittain. Tampereella on sen sijaan hyvin keskitetty ja selkeä avustuskäytäntö. Pienessä Kihniön kunnassa kunnanvaltuusto varaa talousarviossa suoraan määrärahat tulevaa vuotta varten keskeisten yhdistysten tarpeisiin. Yhdistykset saavat avustukset hyvin yksinkertaisen menettelyn kautta. Ks. tarkemmin liitteessä 1.

Esitykset:

Kunnissa luodaan kansalaisjärjestöstrategiat, joissa määritetään pitkäjänteisesti avustustoiminnan tason ja painopisteiden, kumppanuuksien rakentamisen, toimitilojen luovutuksen ja palveluiden hankinnan politiikat. Vastuutaho Suomen Kuntaliitto ja kunnat.

Kuntien palvelutoimintaa kehitetään kumppanuuden perustalta siten, että kansalaisjärjestöjen työ tulee näkyväksi osana kuntayhteisöä muiden muassa verkkopalveluissa sekä yleisen kansalaistoiminnan että erityisesti vertaisryhmätoiminnan osalta. Vastuutaho Suomen Kuntaliitto ja kunnat.

Kuntia varten luodaan yhtenäinen sähköinen avustusten haku-, päätös-, maksatus- ja seurantajärjestelmä, jolla on riittävä yhdenmukaisuus opetus- ja kulttuuriministeriön ja Raha-automaattiyhdistyksen sähköisten järjestelmien kanssa. Kansalaisjärjestöjen keskusliitot suunnittelevat ja ra-

kentavat järjestelmän yhdessä pilottikuntien kanssa rahapeliyhtiöiden tuella. Vastuutaho keskusliitot.

Valtion ohjausvaltaa palautetaan eräissä valtionavustuksissa. Kun kunnille ohjataan valtionavustusta erityislakien nojalla opetus- ja kulttuuriministeriön kautta ministeriöllä on ohjausvaltaa määrärahan käytön suhteen kunnissa. Näin varmistetaan se, että määrärahalla tuetaan todellisesti kansalais- ja järjestötoimintaa kunnissa, koska ne saavat sitä varten valtionavustusta mm. veikkausvoittovaroista. Valtioneuvosto ja eduskunta tekevät tarvittavat lainsäädäntö- ja säädösmuutokset. Vastuutaho valtioneuvosto ja eduskunta.

3.1.5 Epämuodollisen kansalaistoiminnan rahoitus

Julkista rahoitusta voivat nykyisellään hakea lähinnä rekisteröidyt yhdistykset. Joitain poikkeuksia on kuitenkin olemassa. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisoyksikkö tukee nuorten vapaita toimintaryhmiä.

Moni kansalaistoimija jää vallitsevan käytännön vuoksi julkisen tuen ulkopuolelle. Tällaisia ryhmiä ovat ainakin vapaat kansalaisryhmät ja rekisteröimättömät yhdistykset.

Monet näistä ryhmistä tai yhdistyksistä tekevät hyvää kansalaistoimintaa. Toiminta voi olla hyvinkin innovatiivista ja uudenlaista kansalaisten omaehtoista toimintaa kuvaavaa. Oikeudenmukaisuus- ja tasavertaisuusperusteilla voi sanoa, että ryhmät kärsivät julkisen rahoituksen osalta statuksestaan tai osaamattomuudestaan organisoitua tavalla, joka mahdollistaa julkisen tukemisen. Tämä ei ole kansalaistoiminnan edistämisen ja kehittymisen kannalta toivottava tilanne. Vaikka valtionavustuskäytäntöjen on hyvä tuoda vakautta kansalaistoimintaan, niiden ei ole perusteltua pakottaa tiettyyn organisoitumismuotoon tai estää uudistumista.

Kysymys on noussut esille mm. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnassa ja sitä koskeva esitys on myös periaatepäätösluonnoksessa demokratian edistämisestä.

Esitykset:
Kansalaistoiminnan julkista rahoitusta kehitetään suuntaan, joka mahdollistaa vapaan, ei-rekisteröityneen kansalaistoiminnan rahoittamisen. Sama käytäntö ja samat ohjeet otetaan käyttöön kaikissa ministeriöissä. Näin varmistetaan uuden kansalaistoiminnan tukeminen pitkäjänteisellä tavalla. Vastuutaho ministeriöt.

Erityisavustusten rinnalle otetaan käyttöön uusi avustusmuoto, toimintaraha, pienimuotoisen, epämuodollisen kansalaistoiminnan tarpeisiin. Vastuutaho ministeriöt.

Vapaan kansalaistoiminnan rahoittaminen edellyttää eräiltä osin ministeriöiden ja kuntien avustuskäytäntöjen muuttamista, jotta ne mahdollistavat ei-rekisteröityneen kansalaistoiminnan tukemisen. Valtionavustuslakia ja

erityislakeja ei tarvitse tämän vuoksi muuttaa. Avustusohjeisiin tulee kirjata mahdollisuus tukea ei-rekisteröitynyttä yhdistystä tai kansalaisryhmää. Avustusohjeisiin tulee kirjata valtionavustuslaissa ja esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeissa oleva kirjaus: Ministeriö myöntää valtionavustusta ensisijaisesti yhteisöille, mutta jos useat henkilöt hakevat avustusta yhteisesti ryhmänä, hakemusasiaa hoitavaksi yhteyshenkilöksi ja hakijaksi tulee merkitä yksi henkilö, hänen osoitteensa ja pankkitilinsä. Työryhmän muut jäsenet on hakemuksessa kuitenkin aina mainittava nimeltä, koska myönnetyn avustuksenmahdollisesta palauttamisesta saajat vastaavat yhteisvastuullisesti. Avustusohjeissa tulee tarkentaa tarvittaessa muiltakin osin avustamisen kriteerejä, jotta varmistetaan se, että ne eivät estä epämuodollisen kansalaistoiminnan tukemista. Vastuutaho ministeriöt.

Viranomaisen vastuulla on päätellä, voidaanko hakijan vastuullisuuteen ja takaisinmaksukykyyn luottaa. Epäluotettavalle taholle avustusta ei tule antaa, koska uuden käytännön tarkoituksena ei tule olla avustuksen väärinkäyttämisen edistäminen vaan todellisen kansalaistoiminnan tukeminen. Vastuutaho ministeriöt.

Sähköisen hakujärjestelmän tulee tunnistaa myös hakija, jolla ei ole Y-tunnusta. Näin myös vapaamuotoiset ryhmät voivat hakea avustuksen samalla tavalla kuin muutkin hakijat. Vastuutaho ministeriöt.

3.1.6 Julkisen rahoituksen väliinputoajat

Väliinputoajia julkisen rahoituksen suhteen ovat epämuodollisten toimintaryhmien ja rekisteröimättömien yhdistysten ohella myös eräät rekisteröidyt yhdistykset. Julkisen rahoituksen instrumentit ovat työläitä ja ammattitaitoa vaativia esimerkiksi pienille, vapaaehtoisvoimin toimiville järjestöille ja maahanmuuttajajärjestöille.

Hädänalaisilla ryhmillä ei ole aina myöskään voimavaroja tai edellytyksiä järjestäytyä. Järjestöjen tulee tunnistaa yhteiskunnassa nämä ryhmät, jotka saattavat olla hyvin lähellä järjestöjen nykyisiä jäsen-, asiakas- tai kohderyhmiä. Järjestöjen tehtäviin kuuluu näiden ryhmien asianajotyö. Suomessa tulee vahvistaa myös välittäjäorganisaatioluonteista rahoitusta.

Väliinputoajien tilanteeseen on kiinnittänyt huomiota myös kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE. Sen mielestä on tarpeen selvittää, voidaanko välinputoajien ja pienten järjestöjen tilannetta helpottaa esimerkiksi valtionhallinnon avustusten käytäntöjä yhtenäistämällä tai neuvontapalveluita lisäämällä.

KANE:n piirissä on todettu, että Suomessa erityisesti maahanmuuttajajärjestöt kohtaavat rahoitusongelmia erilaisten kieliesteiden ja hallintokulttuurin vierauden vuoksi. Pienille järjestöille tai hankkeille ei ole olemassa kevennettyä avustusprosessia, vaan samat raportointivelvoitteet ja hakumuodollisuudet koskevat kaikkia. KANE:n mukaan avustuskäytäntöjen yhtenäistämistä pohdittaessa olisikin syytä kiinnittää erityistä huomiota raportointivaatimuksiin, joiden vaadittu taso vaihtelee valtionhallinnon sisällä. Suomes-

ta puuttuu myös lähes kokonaan demokratian edistämiseen keskittyneet järjestöt, jotka eivät välttämättä löydä sopivaa rahoitusta olemassa olevista tukimuodoista.

Sisäasianministeriön oikeusyksikön yhdenvertaisuustiimi ylläpitää yhdenvertaisuus.fi -sivustoa. Sivusto on rakennettu osana Euroopan komission rahoittamaa syrjinnän vastaista toimintaohjelmaa. Suomessa on myös useita, kansalaisoikeuksiin ja -vapauksiin keskittyneitä kansalaisjärjestöjä. Niitä ja ministeriöitä kuullen on toimitettu raportti kansalaisten toteutumattomista oikeuksista vuonna 2007[8].

Lisäksi tietyt julkisen rahoituksen painotukset voivat kaventaa rahoituksen monipuolisuutta eräiden järjestöjen kohdalla.

Esitykset:
Ministeriöt ja kunnat tunnistavat väliin putoavat kansalaistoimijat ja huolehtivat siitä, että myös nämä ryhmät saavat julkista tukea omaan kansalaistoimintaansa. Vastuutaho ministeriöt ja kunnat.

Väliinputoajien kansalaistoiminnan valtion- ja kunta-avustukset hoidetaan epämuodollisen kansalaistoiminnan rahoituksesta esitetyllä tavalla. EU-rahoituksen osalta käytetään hyväksi avustuksen siirtomahdollisuutta ja osatoimijana toimimisen mahdollisuutta. Vastuutaho ministeriöt, kunnat ja ELY-keskukset.

KYT-neuvontapalvelupisteiden kaltaiset alueorganisaatiot toimivat opastajina ja välittävinä organisaatioina väliinputoajien kansalaistoiminnan rahoituksen järjestämisessä. Vastuutaho neuvontapalvelupisteet.

3.2 EU-avustaminen

3.2.1 Rakennerahastotuki

Rahastot ja niiden kehittämisohjelmat

Euroopan sosiaalirahasto (ESR)

EU:n rakennerahastojen ohjelmakaudella 2007 - 2013 toteutetaan Suomessa Ahvenanmaan ulkopuolella yhtä valtakunnallista ESR-toimenpideohjelmaa. Tämä Manner-Suomen ESR-ohjelma jakaantuu yhteen valtakunnalliseen ja neljään suuralueittaiseen osioon (Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi). Ohjelman valtakunnallista osiota toteutetaan Itä-Suomen suuralueen ulkopuolisilla alueilla (Etelä-Suomi, Länsi-Suomi ja Pohjois-Suomi). Itä-Suomi voi osallistua valtakunnallisen osion toimeenpanoon oman rahoituskehyksensä puitteissa. Valtakunnallista ESR-ohjelmaa toteutetaan kehittämisohjelmilla.

[8] Niemelä, Seppo: Toteutumattomat oikeudet. Edita Prima, Helsinki 2007.

ESR:n valtakunnallinen kehittämisohjelma on kansallisista tavoitteista lähtevä kokonaisuus, joka toteutetaan valtakunnallisesti ja alueilla projekteina. Kehittämisohjelmat ovat kansallista politiikkaa täydentäviä, ja ne perustuvat ministeriöiden kehittämisstrategioihin. Tarkoituksena on saada valtakunnallinen strategia ja alueelliset erityistarpeet kohtaamaan. Valtakunnalliset kehittämisohjelmat ovat yleensä hallinnonalakohtaisia ja niitä on eri ministeriöissä yhteensä 23 kappaletta. Työ- ja elinkeinoministeriö hallinnoi niistä yhdeksää, opetus- ja kulttuuriministeriö hallinnoi kahdeksaa sekä sosiaali- ja terveysministeriö kahta. Lisäksi TEM ja OKM hallinnoivat yhdessä kolmea sekä TEM ja STM yhtä kehittämisohjelmaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kehittämisohjelmat kolmessa eri toimintalinjassa ovat:

Toimintalinja 1:
Työorganisaatioiden, työssä olevan työvoiman ja yritysten kehittäminen sekä yrittäjyyden lisääminen

- *Yrittäjyyskasvatuksella ja -osaamisella muutosvoimaa*
- Luovien alojen yritystoiminnan kasvun ja kansainvälistymisen kehittämisohjelma
- Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoalojen kolmas sektori hyvinvointipalveluiden tarjoajana

Toimintalinja 2:
Työllistymisen ja työmarkkinoilla pysymisen edistäminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen

- Paremmat arjentaidot ja opintojen kautta töihin
- Maahanmuuttajien alkuvaiheen neuvonnan ja ohjauksen kehittäminen (yhdessä TEM:n kanssa)

Toimintalinja 3:
Työmarkkinoiden toimintaa edistävien osaamis-, innovaatio- ja palvelujärjestelmien kehittäminen

- Osuvuutta ja kysyntälähtöisyyttä aikuisopiskeluun tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen valtakunnallisella kehittämisohjelmalla (yhdessä TEM:n kanssa)
- Osaajana työmarkkinoille
- Avoimissa oppimisympäristöissä aktiiviseksi kansalaiseksi
- Innovaatio- ja osaamisjärjestelmien kehittäminen
- Koulutus- ja osaamistarpeiden ennakointi
- Osaamisklustereiden kasvu- ja kansainvälistymisohjelma (yhdessä TEM:n kanssa)

OKM osallistuu talousarvionsa kautta ohjelmien rahoitukseen ja päättää kunkin ohjelman saaman rahoitusosuuden. Käytännössä rahoitus ja hankehallinnointi hoidetaan ELY-keskusten kautta. Kehittämisohjelmilla on OKM:n nimeämät ohjausryhmät, jotka keskittyvät lähinnä ohjelman sisällölliseen kehittämiseen ja toteutuksen seurantaan. Ohjausryhmissä on mukana kansalaisjärjestöjen edustus.

Sosiaali- ja terveysministeriön kehittämisohjelmat:

- Terveenä ja osaavana työssä -ohjelma
- Tasa-arvoa työelämään - yhdenvertaisuutta yhteiskuntaan -ohjelma
- Välityömarkkinat-ohjelma (yhdessä TEM:n kanssa)

STM osallistuu talousarvionsa kautta ohjelmien rahoitukseen ja päättää kunkin ohjelman saaman rahoitusosuuden. Kehittämisohjelmien rahoitus tulee suoraan ministeriön kautta. Kehittämisohjelmilla on ministeriön nimeämät ohjausryhmät, jotka keskittyvät lähinnä ohjelman sisällölliseen kehittämiseen ja toteutuksen seurantaan. Ohjausryhmissä on mukana kansalaisjärjestöjen edustus.

Työ- ja elinkeinoministeriön kehittämisohjelmat neljässä toimintalinjassa ovat:

Toimintalinja 1: Työorganisaatioiden, työssä olevan työvoiman ja yritysten kehittäminen sekä yrittäjyyden lisääminen

- PROTEK - Osaamisella ja työelämän laadun kehittämisellä parempaan muutoksenhallintaan
- Yrittäjyys työvoiman käyttötapana ja työmarkkinoiden moottorina
- Apake - Aloittavien yrittäjien ja pk-yritysten liiketoimintaosaamisen kehittämisohjelma

Toimintalinja 2: Työllistymisen ja työmarkkinoilla pysymisen edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen

- Välityömarkkinat -kehittämisohjelma (yhdessä STM:n kanssa)
- Työstä työhön -kehittämisohjelma
- Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja valtavirtaistaminen (Valtava) -kehittämisohjelma
- ALPO - Suomeen muuttaneiden alkuvaiheen ohjaus ja osaamisen kehittäminen -tukirakenne (yhdessä OKM:n kanssa)

Toimintalinja 3: Työmarkkinoiden toimintaa edistävien osaamis-, innovaatio- ja palvelujärjestelmien kehittäminen

- Osuvuutta ja kysyntälähtöisyyttä aikuisopiskeluun tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen valtakunnallisella kehittämisohjelmalla (yhdessä OKM:n kanssa)
- KOTTI - Yritysharavan valtakunnallinen ESR-kehittämisohjelma
- Yritys-suomi -palvelujärjestelmän kehittämisohjelma
- Osaamisklustereiden kasvu- ja kansainvälistymisohjelma (yhdessä OKM:n kanssa)

Toimintalinja 4: Jäsenvaltioiden ja alueiden välinen yhteistyö ESR-toiminnassa

- Kansainvälinen yhteistyö hyvien käytäntöjen etsimiseksi ja levittämiseksi
- Matto - maahanmuutto-ohjelmien tukirakenne

- TEM osallistuu talousarvionsa kautta ohjelmien rahoitukseen ja päättää kunkin ohjelman saaman rahoitusosuuden. ELY-keskukset ja maakuntien liitot hallinnoivat ja rahoittavat yksittäisiä projekteja. Kehittämisohjelmien projektipäälliköt on sijoitettu ministeriöihin kunkin substanssiyksikön yhteyteen. Kehittämisohjelmilla on ohjausryhmät, jotka keskittyvät lähinnä ohjelman sisällölliseen kehittämiseen ja toteutuksen seurantaan. Useimmissa ohjausryhmissä on mukana kansalaisjärjestöjen edustus.

Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR)

Ohjelmakaudella 2007 - 2013 toteutetaan Manner-Suomessa neljää suuralueittaista EAKR-toimenpideohjelmaa: Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Länsi-Suomi ja Pohjois-Suomi. Rakennerahastojen ohjelmista rahoitetaan myös ympäristöhankkeita. EU myöntää tukea suomalaisiin ympäristöhankkeisiin kahdesta rakennerahastosta: Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta.

Etelä-Suomen EAKR-ohjelmassa on kuusi toimintalinjaa:

- Yritystoiminnan edistäminen (yritykset ja yritysryhmät)
- Innovaatiotoiminnan ja verkottumisen edistäminen sekä osaamisrakenteiden vahvistaminen (elinkeinoympäristöt)
- Alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristön parantaminen (yleiset toimintaympäristöhankkeet)
- Suurten kaupunkiseutujen kehittäminen, kohdentuu pääkaupunkiseudulle sekä Turun seudulle
- Toimenpiteiden temaattinen keskittäminen
- Tekninen tuki

Länsi-Suomen kehittämiseksi EAKR:n osarahoittamassa toimenpideohjelmassa panostetaan Suomen kansallisen rakennerahastostrategian mukaisesti:

- Yritystoiminnan edistäminen
- Innovaatiotoiminnan ja verkostoitumisen edistäminen
- Alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristöjen vetovoimaisuuden parantaminen
- Alueen suurten kaupunkiseutujen tavoitteellinen kehittäminen
- Tekninen tuki

Itä- ja Pohjois-Suomen EAKR-ohjelmissa on molemmissa seuraavat toimintalinjat:

- Yritystoiminnan edistäminen
- Innovaatiotoiminnan ja verkostoitumisen edistäminen ja osaamisrakenteiden vahvistaminen
- Alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristön parantaminen
- Tekninen tuki

EAKR-tuki ohjataan hanketoimijoille ELY-keskusten ja maakuntien liittojen sekä Finnvera Oyj:n ja Tekesin kautta.

Säädöspohja

Rakennerahastot ovat merkittävä EU-avustamisen lähde kansalaisjärjestöille. Rahastoja sääntelevät mm. EU:n parlamentin ja neuvoston ns. varainhoitoasetus, neuvoston asetus Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä (1083/2006), asetukset Euroopan aluekehitysrahastosta (1080/2006) ja sosiaalirahastosta (1081/2006) sekä näiden tarkistusasetukset (284/2009, 396/2009, 397/2009, 437/2010, 539/2010) samoin kuin EY:n komission ns. täytäntöönpanoasetus (1828/2006) tarkistuksineen. Kansallisesti valtioneuvosto on antanut asetuksen rakennerahastoista osarahoitettavien menojen tukikelpoisuudesta (1079/2007). Rakennerahastolaki (1401/2006) ja asetus rakennerahastoista (311/2007) muutoksineen, laki eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1652/2009), asetus eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1695/2009) määrittelevät kansalliset raamit avustamiselle. Lisäksi noudatetaan kunkin rakennerahastotoimintaa toteuttavan hallinnonalan ja rakennerahastovaroja ns. välittävän toimielimen erityislainsäädäntöä, esimerkiksi julkisia työvoimapalveluja koskevaa lainsäädäntöä ja yritystukisäännöksiä, joita sovelletaan mm. arvioitaessa toiminnassa syntyvien kustannusten tukikelpoisuutta. Kansallisesti valtioneuvosto on antanut lisäksi tukikelpoisuusasetuksen (1079/2007). Sovellettavaa lainsäädäntöä ovat myös hallintolaki ja valtionavustuslaki. Säännöksiä on täydennetty työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) rakennerahasto-ohjelmien hallintoviranomaisena antamilla ohjeilla 27.2.2009.Rakennerahasto-ohjelma on oikeudellisesti EU:n jäsenvaltiota sitova komission päätös.

Rakennerahastojen rahoitusta säätelevät EU:n asettamat raamit, mutta myös kansallinen päätösvalta on merkittävä. Tätä käyttää tosiasiallisesti rakennerahastojen hallinto- ja todentamisviranomaisena toimiva työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). Hallintoviranomaisen linjauksilla ja päätöksillä on merkitystä sille, miten käytännössä avustaminen tapahtuu rakennerahastojen kautta.

Ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi

EU- ja kansallisen lainsäädännön mukaan kansallinen strateginen viitekehys tulee laatia kumppanuuden hengessä. Viranomaisten kumppaneina tulee olla elinkeino- ja työmarkkinajärjestöjen ohella myös muita kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Sama koskee toimenpideohjelmien laatimista ja seurantakomiteoiden asettamista. Jokaista ohjelmaa varten asetetaan oma seurantakomitea.

Valtioneuvosto ja TEM eivät noudattaneet säädöksiä valmistellessaan ohjelmakautta 2007 – 2013 eivätkä nimenneet em. prosesseihin kansalaisyhteiskuntaa edustavien kansalaisjärjestöjen edustajia. ESR-strategia- ja ohjelmatyötä valmisteli vuosina 2005 – 2006 työministeriön asettama johtoryhmä ja projektiryhmä. Johtoryhmässä oli laaja ministeriöiden, TE-keskusten sekä elinkeino- ja työmarkkinajärjestöjen edustus. Mukana ei ollut yhtään ryhmään ”kansalaisyhteiskuntaa edustavat järjestöt” kuulunutta edustajaa. Johtoryhmä koostui vain ministeriöiden viranhaltijoista. Manner-Suomen ESR-ohjelman seurantakomiteaan on kuulunut viranhaltijoiden ohella kahdeksan elinkeino- ja työmarkkinajärjestöjen edustajaa ja kaksi kansalaisyhteiskuntaa edustaneiden järjes-

töjen edustajaa (STKL ja TVY). Neljässä maakunnallisessa EAKR-seurantakomiteassa tilanne oli samanlainen. Kansalaisyhteiskuntaa edustavista järjestöistä olivat edustajat kaikissa neljässä komiteassa Naisjärjestöt Yhteistyössä Nytkis ry:stä ja Suomen Luonnonsuojeluliitosta.

TEM:n mukaan maakunnittaisissa maakuntien yhteistyöryhmissä, jotka sovittavat yhteen rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoa ja alueen kehittämisen kannalta tärkeitä muita toimenpiteitä, ovat rakennerahastolain mukaan mukana alueen kehittämisen kannalta tärkeimmät työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt sekä mahdollisuuksien mukaan myös kansalaisyhteiskuntaa edustavia, ympäristö- taikka sukupuolten tasa-arvoa edistäviä järjestöjä. Käytännössä MYR:t ovat keskeisessä roolissa ohjelmien toimeenpanossa ja hankkeiden valintaprosessissa tms.

Asia on kansalaisjärjestöjen kannalta keskeinen, koska strategiset linjaukset ja ohjelmien sisällöt ratkaisevat, palvelevatko ohjelma-asiakirjat kansalaisyhteiskunnan tavoitteita ja toimintoja ja voivatko järjestöt tosiasiallisesti hakea rahoitusta ohjelmien kautta niihin asioihin, jotka ovat suomalaisten kansalaisjärjestöjen kannalta merkittäviä.

> **Esitys:**
> *Seuraavan ohjelmakauden valmistelussa tulee noudattaa EU:n ja kansallista lainsäädäntöä siltä osin, että ohjelmien kannalta relevantit järjestöryhmät ovat edustettuina valmisteluprosesseissa ja tulevissa komiteoissa. Tärkeää on kiinnittää huomiota myös siihen, että laaja suomalainen järjestökenttä on monipuolisesti ja vaihtuvasti mukana prosesseissa ja komiteoissa. Vastuutaho TEM ja valtioneuvosto.*

Tukikelpoiset menot

EU-lainsäädännön lähtökohta aikaisempaan ohjelmakauteen verrattuna on, että rakennerahastoista rahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta säädetään kansallisella tasolla.

Yleisasetuksen 56 artiklan 4 kohdassa annetaan valtuutus kansallisten tukikelpoisuussääntöjen antamiseen ottaen huomioon kustakin rahastosta annetussa asetuksessa säädetyt poikkeukset. Rahastokohtaisista poikkeuksista on säädetty erityisesti EAKR -asetuksen 7 artiklassa ja ESR-asetuksen 11 artiklassa ja juuri näitä artikloja on muutettu lisäämällä niihin uusia tukikelpoisia kustannustyyppejä koskevia kohtia.

EU:lta tulee eri kautta monenlaisia reunaehtoja tukikelpoisuuteen, mm. alussa todetun EU- ja kansallisen yleisen ja erityslainsäädännön lisäksi komission ohjeista. Perusta hankkeen kustannusten tukikelpoisuudelle on komission hyväksymä ohjelma-asiakirja ja siihen perustuva rahoituspäätös, johon on liitetty projekti- ja rahoitussuunnitelma.

Suomessa EU-jäseneksi liityttäessä valittu ohjelmien hallintomalli monimutkaistaa rakennerahastovarojen myöntämistä, maksamista, seurantaa ja valvontaa. Meillä päätettiin toteuttaa ohjelmat kansallisen tukilainsäädännön/tukijärjestelmien ja normaalin kansallisen hallintojärjestelmän ja niitä koskevien säännösten sekä viranomaismenettelyjen ja

hallinnollisten käytäntöjen kautta, ei säätämällä omaa kaikille EU-ohjelmavaroja myöntäville viranomaisille yhteistä rahoituslainsäädäntöä ja perustamalla omaa EU-ohjelmien rahoitusorganisaatiota. Kun ohjelmien rahoitus kulkee ministeriöiden, valtion aluehallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen sekä Finnvera Oyj:n ja Tekesin kautta, täältä tulevat omat reunaehdot ohjeistuksiin. Välittäviä toimielimiä on yli 40.

Kansalaisjärjestöjen kannalta on tärkeää, että EU on uudistanut yleisasetuksessa olevia tukikelpoisuussääntöjään. Ne tulevat vähentämään byrokratiaa ja toivottavasti yhtenäistämään linjausta yksinkertaistettujen kustannusmallien suhteen. Tällä hetkellä yleiskustannusten hyväksyminen on keskeisesti rahoituksesta päättävän toimielimen ratkaisussa oleva asia. EAKR- ja ESR-asetuksissa (1080/2006, 1081/2006) säädetään menojen tukikelpoisuutta koskevat rakennerahastokohtaiset poikkeukset ja maksimimäärät.

Tällä hetkellä tukikelpoisuusasetuksen mukaan välilliset kustannukset ovat tukikelpoisia, jos ne perustuvat hankkeen tosiasiallisiin kustannuksiin ja ne kohdennetaan hankkeeseen siinä suhteessa välillisistä kustannuksista, kuin ne ovat aiheutuneet hankkeesta. EAKR-hankkeissa viranomainen voi kuitenkin päättää tuensaajan pyynnöstä, että välillisiä kustannuksia hyväksytään enintään määrä, joka vastaa 10 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. ESR-hankkeissa viranomainen voi päättää tuensaajan pyynnöstä, että sovelletaan kiinteähintaisena ilmoitettavia välittömiä kustannuksia.

Järjestöjen kannalta keskeisin muutos tulee koskemaan hyväksyttävien kustannusten yksinkertaistamista. Euroopan sosiaalirahaston ohjelmakautta 2007–2013 koskevan ESR-asetuksen (EY 1081/2006) merkittävä yksinkertaistaminen vuonna 2006 antoi jäsenvaltioille mahdollisuuden ilmoittaa välilliset kustannukset kiinteähintaisina 20 prosenttiin asti toimen välittömistä kustannuksista.

Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavassa varainhoitoasetuksessa ja sen täytäntöönpanosäännöissä (asetukset EY 1605/2002, 1995/2006, 2342/2002, 478/2007) sallitaan jo tällainen menettely suoraan hallinnoitavien menojen alalla. Komissio hyväksyi, että myös Euroopan aluekehitysrahastoon sovelletaan kiinteähintaisia välillisiä kustannuksia, yksikkökustannusten vakiotaulukkoja ja kertasuorituksia, muuttamalla EAKR-asetuksen (EY 1080/2006) 7 artiklaa. Sen vuoksi ESR-asetus, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY 396/2009), ja EAKR-asetus, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY 397/2009), sisältävät molempien rahastojen osalta saman mahdollisuuden soveltaa kiinteähintaisia välillisiä kustannuksia, yksikkökustannusten vakiotaulukkoja ja kertasuorituksia.

Yleiskustannusten asetusmuutokset astuivat voimaan takautuvasti 6.5.2009 alkaen ja osin takautuvasti lokakuusta 2006. (Asetukset 1083/2006, 1080/2006 ja muutokset 396/2009 ESR, 397/2009 EAKR ja 284/2009 toimeenpano)

Syynä muutokseen ovat jäsenvaltioista saadut kokemukset, että suuri osa valvojien ja tilintarkastajien tutkimista liiteasiakirjoista tarvitaan vain pienen kustannusosan todentamista varten. Tämän vuoksi suuri osa rakennerahastojen hallintaan liittyvistä henkilöresursseista ja hallinnollisista toimista joudutaan käyttämään asiakirjojen keräämiseen ja tarkistamiseen sen sijaan, että keskityttäisiin poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Yksinkertaistettuja kustannuksia koskevien säännösten soveltamisen EAKR:n ja ESR:n

puitteissa odotetaan keventävän tuensaajien ja hallintoelinten hallinnollista rasitetta ja edistävän rahastojen tehokkaampaa ja moitteettomampaa käyttöä.

Ohjeet koskevat kiinteähintaisena ilmoitettavia välillisiä kustannuksia, yksikkökustannusten vakiotaulukon perusteella laskettavia kiinteähintaisia kustannuksia sekä kertasuorituksia. Näistä käytetään jäljempänä nimitystä ”yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot”.

Välilliset kustannukset ovat kustannuksia, joita ei liitetä tai voida liittää suoraan asianomaisen yksikön yksittäiseen toimeen. Tällaisia kustannuksia voivat olla muun muassa hallintomenot, joiden osalta vastaavaa summaa on vaikea yhdistää tarkasti tiettyyn toimeen (hallinto- tai henkilöstömenot, kuten hallintokulut, rekrytointimenot, kirjanpito- tai siivouskulut sekä esimerkiksi puhelimen, veden ja sähkön käytöstä aiheutuvat menot).

Asetusten (EY 1081/2006 ja 1080/2006) osalta hallintoviranomaiselle annetaan mahdollisuus valita neljästä vaihtoehdosta EAKR- tai ESR-ohjelmasta yhteisrahoitettujen tukien hallinnoimiseksi:

a todelliset kustannukset, sekä välittömät että välilliset kustannukset
b välittömien kustannusten kiinteän hinnan perusteella lasketut välilliset kustannukset
c yksikkökustannusten vakiotaulukkojen perusteella lasketut kiinteähintaiset kustannukset
d kertakorvaukset.

Vaihtoehto a tarkoittaa sitä, että kaikki välilliset menot on todennettava.

Vaihtoehto b:ssä välilliset kustannukset ilmoitetaan kiinteähintaisena (ilman todentamista) noudattaen kansallisissa säännöissä vahvistettua hintatasoa, joka voi olla enintään 20 prosenttia välittömistä kustannuksista.

Yksikkökustannusten vakiotaulukkojen perusteella laskettavat kiinteähintaiset kustannukset ovat vaihtoehto c. Yksi tärkeä ero todellisiin kustannuksiin perustuvaan vaihtoehtoon on, että yksikkökustannusten vakiotaulukkojen perusteella laskettujen kustannusten osalta ei viitata yksittäisiin tositteisiin. Yksikkökustannusten vakiotaulukon soveltaminen antaa periaatteessa likiarvon toiminnan todellisista kustannuksista.

Vaihtoehto d ovat kertakorvaukset. Kertakorvausten tapauksessa toimen kaikki tukikelpoiset kustannukset tai osa niistä korvataan ennalta vahvistetun kertakorvauksen perusteella (kertakorvauksen määrittäminen on perusteltava) toimia ja/tai tuotoksia koskevien ennalta määriteltyjen sopimusehtojen mukaisesti. Tuki maksetaan, jos toimia ja/tai tuotoksia koskevat ennalta määritellyt sopimusehdot täyttyvät.

Kertakorvausmahdollisuuteen sovelletaan suhteellisuusperiaatetta, jolla pyritään keventämään pienten toimien hallinnollista rasitetta ja lisäämään kansalaisjärjestöjen (muttei pelkästään niiden) osallistumista rakennerahastojen toimintaan.

Asetusten (EY 1080/2006 ja 1081/2006) soveltamisalaan kuuluvat kertakorvaukset saavat olla enintään 50 000 euron suuruisia. Summa vastaa kertakorvauksella tuetun toimen julkista rahoitusosuutta (pois luettuna yksityinen rahoitusosuus, jos sellainen on). Vaikka useita kertakorvauksia voitaisiin yhdistää kattamaan tukikelpoisten kustannusten eri luokkia tai eri projekteja samassa toimessa, kertakorvausten kokonaissumma saa olla enintään 50 000 euroa tietyssä toimessa.

Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot on määritettävä etukäteen, ja ne on sisällytettävä esimerkiksi ehdotuspyyntöön tai viimeistään tukipäätökseen.

TEM tulee uudistamaan oman ohjeensa vuodelta 2009. Tässä tullaan huomioimaan EU:n säädösmuutokset välillisistä kustannuksista. Uudet ohjeet ovat voimassa vuoden 2011 alkupuolella.

Esitys:
Kansalaisjärjestöjen kannalta on tärkeää, että tukikelpoisuussäädöksiä uudistetaan Suomessa tavalla, joka yhdenmukaistaa ja selkeyttää tukikelpoisten menojen, ennen muuta välillisten kustannusten hyväksymistä ja määräytymisperusteita hankerahoituksessa. Uudistukset tulee ottaa käyttöön mahdollisimman nopeasti. Vastuutaho TEM.

Liikkumavara tukikelpoisten menojen sisällä

EU-säädöksissä ja kansallisissa säädöksissä tai ohjeissa ei ole mitään mainintaa siitä, että rakennerahastohankkeissa hankkeen toteuttaja voi poiketa hyväksytystä kustannusarviosta eri kuluerien kohdalla edellyttäen, että kokonaiskustannukset pysyvät hyväksytyssä laajuudessa. Käytännössä sovelletaan kuitenkin EU-tasolla hyväksyttyä enintään 10 % poikkeamaa erilaisiin rahoituskehyksiin.

Esitys:
Uusiin hankeohjeisiin kirjataan, että hankkeen toteuttaja voi poiketa enintään 10 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista eri kuluerien osalta, kunhan kokonaiskustannukset pysyvät hyväksytyssä laajuudessa ilman, että hankkeen toteuttajan tarvitsee anoa kustannusarvion tarkistamista. Vastuutaho TEM.

Valintaperusteet

Säädösten mukaan seurantakomiteat hyväksyvät rahoitettavien toimien valintaperusteet rakennerahastoista rahoitettavissa hankkeissa kutakin toiminta-ohjelmaa varten. Kriteerit lähtevät ohjelma-asiakirjoista, jotka on valmisteltu kansallisesti ja vahvistettu komission toimesta.

EU:n tasolla suunnitellaan parhaillaan uutta ohjelmakautta. Valmisteluasiakirjoissa korostetaan entisestään hankkeiden innovatiivisuutta ja tuloksellisuutta. Tämä tulee vaikuttamaan merkittävästi hankkeiden valintaan ja toteuttamiseen. Linjaus tulee aiheutta-

maan myös lisää määrittelyongelmia mm. sen suhteen, miten mitataan tuloksia mm. sosiaalisissa hankkeissa, joita järjestöt ovat perinteisesti toteuttaneet. Toinen keskeinen ongelma liittyy vaatimukseen hankkeiden tulosten kestävyydestä. Miten voidaan hankkeita valittaessa tietää, ovatko hankkeen vaikutukset relevantit vielä viiden vuoden kuluttua hankkeen päättymisen jälkeen?

Esitys:
Suomi korostaa uuden ohjelmakauden valmistelussa kansallisen päätösvallan keskeisyyttä ohjelmien valintaprosessissa. Ohjelmakriteerien tulee olla sellaiset, että ne mahdollistavat käytännössä ohjelmien toteuttamisen eri kysymysten osalta, myös sellaisten, jotka koskettavat kansalaisyhteiskuntaa edustavia kansalaisjärjestöjä ja kansalaistoimijoita. Vastuutaho TEM ja valtioneuvosto.

Haku- ja muu asiointimenettely

EU edellyttää sähköistä tieto- ja asiointijärjestelmää rakennerahasto-ohjelmia varten. Haku- ja valintamenettelyltä edellytetään vastaavia hyvän hallinnon ja moitteettoman varainhoidon periaatteita kuin kansallisessa lainsäädännössäkin, kuten avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja tasapuolista kohtelua. Hakumenettelyn sisältöön ja yksityiskohtaiseen toteutukseen EU ei kuitenkaan puutu, mutta niiden tulee olla kuvattu hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksessa ja täyttää tietyt vaatimukset, tärkeimpänä erityisesti ns. audit trail. Kansallista lainsäädäntöä löytyy hallintolaista sekä valtionavustuslaista. Lisäksi sovelletaan erityislainsäädäntöä. Käytännössä asiaa on linjattu esim. asetuksessa eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1695/2009).

TEM on rakentanut/rakennuttanut rakennerahastohankkeiden hallinnointia varten sähköisen EURA 2007 & Valtteri 2007 -tietojärjestelmäkokonaisuuden. Järjestelmässä täytetään ja sen kautta saadaan seuraavat tiedot: projektihakemus/-suunnitelma, projektipäätös, maksatushakemus, maksatuspäätös, seurantalomake, väliraportti, loppuraportti, oman projektin tiedot ja yhteystietojen ylläpito. Samaa järjestelmää käytetään myös tarkastustoiminnassa. Hanketuen hakijat ovat moittineet jonkin verran järjestelmää. Se on kankea ja ajoittain vailla käyttömahdollisuutta. TEM:ssä tiedetään EURA 2007 -järjestelmän puutteet ja ongelmat. Tällä ohjelmakaudella muutoksia ei ole kuitenkaan tulossa.

Asiakirjoja ei voi järjestelmässä allekirjoittaa sähköisesti. Myöskään tämä uudistus ei ole tulossa tällä ohjelmakaudella TEM:stä riippumattomista syistä.

Esitykset:
Seuraavaa ohjelmakautta varten kehitetään nykyistä käyttäjäystävällisempi ja varmemmin toimiva sähköinen asiointi- ja hallinnointijärjestelmä. Ohjelmaan tulee sähköinen allekirjoitusmahdollisuus luotettavan tunnistautumismenettelyn kautta. Vastuutaho TEM.

Sama ohjelma otetaan käyttöön myös kehittämishankkeissa, joissa nyt on käytössä esimerkiksi sähköinen EMOS-järjestelmä ENPI CBC -hankkeita varten. Vastuutaho TEM.

Hanketoteuttajien käyttäjäystävällisyyden lisäksi perusteluna ehdotukselle on hallituksen 4.11.2010 hyväksymä lakiesitys julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta. Esityksen mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä olisi huolehtia julkisen hallinnon tietohallinnon yleisestä ohjauksesta. Ministeriöt vastaisivat ohjauksesta omilla toimialoillaan.

Tukitasot, omarahoitus ja luontaissuoritukset

EU ei vaadi rakennerahastosäädöksissään yksityistä omarahoitusosuutta hanketoteuttajilta. Käytännössä kysymys on yksityisestä, ei julkisesta, rahoituksesta hankkeelle. Vaatimus tulee Suomessa kansallisista syistä. Se on kirjattu ohjelma-asiakirjoihin sekä kansallisiin säädöksiin ja ohjeisiin. Laeissa, asetuksissa ja ohjelma-asiakirjoissa ei mainita omarahoituksen prosentuaalista suuruutta. TEM:n ohjeissa 27.2.2009 esitetään suositus, jonka mukaan omarahoituksen tulisi olla noin 25 prosenttia rahoituksesta. Käytännössä tukitason ja omarahoitusosuuden päättää rakennerahastotuen myöntäjä.

Viranomainen perustelee omarahoituksen vaatimista sillä, että se osoittaa hakijan sitoutumista hankkeeseen. Vaatimus on linjassa myös yleisen valtionavustuskäytännön kanssa, jonka mukaan julkinen tuki ei saisi olla 100 prosenttia kustannuksista.

Valtioneuvoston asetuksessa (1079/2007) sekä asetuksessa eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1695/2009) todetaan, että luontaissuoritusten arvo voi olla enintään puolet hankkeen omarahoitusosuudesta. TEM:n ohjeissa rakennerahastojen hallinnoinnista 27.2.2007 todetaan tarkennuksena, että ”yksityinen rahoitus voi toteutua erikseen raportoitavina erinä eli luontaissuorituksina, esim. hankkeeseen osallistuvan yrityksen henkilöstön palkkoina. Hankkeen toteuttajan kirjanpitoon kertyväksi yksityisen rahoituksen määräksi suositellaan kuitenkin vähintään noin 7 prosenttia hankkeen kokonaisrahoituksesta.”

EU-säädösten mukaan luontaissuoritukset voivat olla tukikelpoinen meno (hankkeen kustannus projektisuunnitelman kustannusarviossa). Tämä on eri asia kuin luontaissuoritusten käyttäminen hankkeen omarahoitusosuutena projektisuunnitelman rahoitussuunnitelmassa. TEM:n ohjeen 27.2.2009 mukaan luontaissuorituksia vastaan ei makseta kuitenkaan tukea, vaikka ne ovat hyväksyttyinä kustannuksina hankekirjanpidossa. Tämä perustuu siihen, että hankkeessa ei voi kertyä voittoa. Jos tukea maksetaan esimerkiksi vapaaehtoistyöhön, siitä kertyy hankkeelle voittoa, koska vapaaehtoistyöstä ei kuitenkaan synny hankkeelle kustannuksia.

Ongelmana tuntuu olevan se, että Suomessa ei ole täyttä yksimielisyyttä, mitä EU-säädösten luontaissuorituksilla tarkasti ottaen tarkoitetaan ja mitä suorituksia luontaissuorituksiksi voidaan hyväksyä. ESR-lomakkeissa käytetään luontaissuorituksesta käsitettä erikseen raportoitavat kustannukset. Yleinen tulkinta on se, että luontaissuorituksia voivat hankkeissa olla oman henkilökunnan työajan käyttö hankkeelle ja siitä aiheutuva

palkkameno, vapaaehtoistyö sekä kunnalta käyttöön saadut toimitilat. Täsmällistä määrittelyä ei ole. Tämä lienee osasyynä horjuviin ja vähän ristiriitaisiin ohjeistuksiin.

TEM pitää tärkeänä, että rahoituspäätöksen tekijällä tulee olla harkintavaltaa omarahoitusosuuden suuruuden päättämisessä.

> **Esitys:**
> *Luontaissuoritusten määrittelyä täsmennetään tulevaa ohjelmakautta varten. Luontaissuoritusten tulee olla jatkossakin nykyiseen tapaan osa hankkeen omarahoitusosuutta. Vastuutaho TEM ja valtioneuvosto.*

Kuntarahoitus

Eräissä rakennerahasto-ohjelmissa edellytetään erillistä kuntarahoitusta. Sen saaminen alkaa vaikeutua monissa järjestöllisissä hankkeissa. Monet kunnat ja kaupungit ovat taloudellisissa vaikeuksissa. Ne myöntävät entistä harvemmin tarvittavan kuntaosuuden järjestöjen hankkeille. Tämä alkaa estää hankkeiden toteuttamista. Pelättävissä on, että ongelma pahenee tulevina vuosina.

Suomen kannalta tulee huomioida, että kuntarahoitus on julkista rahoitusta. Sitä vastaan saadaan tukea EU:lta. Jos vastaava rahoitus on yksityistä rahoitusta, Suomi ei voi laskuttaa tätä osuutta EU:lta, jos kuntarahoitus on kirjattu edellytyksenä ohjelma-asiakirjoihin.

Kuntarahoitusta ei tarvitse kertyä kuitenkaan jokaisessa hankkeessa. Viranomainen saa käyttää harkintaa tämän asian suhteen.

> **Esitys:**
> *Kunnallinen rahoitus on jatkossakin tärkeä osa hankkeiden kokonaisrahoitusta. Kuntarahoitus sitouttaa kunnat mukaan hanketoimintaan ja varmistaa sen, että hankkeet ovat samalla osa kuntastrategioiden toteuttamista. Lisäksi kunnat pysyvät perillä siitä, millaista hanketoimintaa kunnan alueella toimivissa yhdistyksissä tehdään. Kuntien tulee linjata asia omissa kansalaisjärjestö- ja kuntastrategioissaan. Vastuutaho Suomen Kuntaliitto ja kunnat.*

Päätöksenteko

Päätöksenteko hankerahoituksesta on kestänyt joskus järjestöjen kannalta liian kauan. Nopea päätöksenteko varmistaa hankkeiden toteuttamisen suunnitelman mukaisesti myös ohjelmakausien loppupuolella.

> **Esitys:**
> *Päätös on tehtävä viimeistään kolmen kuukauden kuluttua hakuajan päättymisestä. Vastuutaho alueelliset päätösviranomaiset, TEM ja muut ministeriöt.*

Maksatus ja ennakko

Asetuksessa rakennerahastolaista (311007) todetaan, että TEM jakaa rakennerahastovarat välittäville elimille, joita voivat olla ministeriöt, ELY-keskukset tai maakunnan liitot sekä Finnvera Oyj ja Tekes, viipymättä vuoden alusta lukien. Käytännössä rakennerahastojen varat ovat välittävien toimielinten käytettävissä heti, kun valtion talousarvio on vahvistettu tammikuussa ja maksut hoidettu tuen myöntäjien tileille. EU:lta rakennerahastohankkeisiin tulevat maksatukset eivät vaikuta tähän mitenkään. TEM/todentamisvirnaomainen hoitaa maksupyynnöt komissioon keskimäärin kolme kertaa vuodessa oman aikataulunsa mukaisesti. Näin ollen EU:n ennakko-, väli- ja loppumaksuilla ei ole merkitystä sen kannalta, missä vaiheessa hanketoteuttaja saa avustuksen käyttöönsä.

Säädöksissä korostetaan yhdensuuntaisesti, että tuki maksetaan hanketoteuttajalle jälkikäteen maksatushakemukseen perustuen. Taustalla on yleisasetuksen 1083/2006 56 artiklan säännös, jonka mukaan ”menoihin voidaan myöntää rahastojen rahoitusosuutta, jos ne on tosiasiallisesti maksettu”. Tähän perustuen tukikelpoisuusasetuksessa (1079/2007) säädetään 3 §:ssä, että ”menot ovat tukikelpoisia, jos ne ovat aiheutuneet ohjelman ja avustuspäätöksen mukaisen hankkeen toteuttamisesta avustusta koskevassa päätöksessä hyväksyttynä toteutusaikana ja ne ovat tosiasiasiallisesti tuensaajan maksamia”.

Asetuksessa eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1695/2009) on kuitenkin säädös, jonka mukaan ”maakunnan liitto sekä työ- ja elinkeinoministeriö voivat maksaa hankkeelle ennakkoa, jos se on välttämätöntä hankkeen toteuttamiselle”. Virkkeessä ei puhuta ELY-keskuksista mitään. Ennakko voi olla enintään 30 prosenttia avustussummasta. Asetuksen mukaan ennakon maksamiselle täytyy olla tarve. Rahoittajan harkittavaksi jätetään se, millainen tarpeen tulee olla.

Manner-Suomen ESR-ohjelmassa ennakko voi olla enintään 20 prosenttia ja loppuerä vähintään 30 prosenttia. Maakuntien kehittämisrahassa, joka ei ole rakennerahastotukea, ennakkoa voidaan maksaa enintään 30 prosenttia ja avustuksen loppuerän on oltava vähintään 30 prosenttia.

Käytännössä rahoittajat maksavat tuet pääsääntöisesti jälkikäteen tilityksiin perustuen. Tämä on rahoittajien valitsema käytäntö. Syynä on varovaisuus. Rahoittaja maksaa ennakon omalla riskillään. Jos rahoittaja ei saa ennakkoa takaisin, varat otetaan rahoittajatahon omista toimintamenoista. Ainakaan TEM:ssä ei tiedetty, että näin olisi kertaakaan tapahtunut. Toisekseen ennakon maksaminen lisää rahoittajan byrokratiaa, koska ennakko täytyy huomioida sähköisissä järjestelmissä tuen maksamisen ja tilittämisen osalta. Kolmanneksi, maksettaessa ennakkoa valtion talousarvion piiriin kuuluvista varoista, ennakonsaajalta on vaadittava vakuus (esimerkiksi vastaavansuuruinen pankkitakaus). TEM:n taloussäännön mukaan ennakoista on tehtävä tilitykset mahdollisimman nopeasti, kuitenkin viimeistään ennen tilinpäätöstä.

Miksi maksatukset kestävät käytännössä kauan? Olennaisin syy on tilitysten tarkastusprosessi tukikelpoisten menojen osalta. Järjestöjen tilitykset tulee käydä huolellisesti läpi, ja rahoittaja joutuu vaatimaan usein tarkennuksia tai lisäselvityksiä, ennen kuin

tilitys hyväksytään ja avustuserä laitetaan maksatukseen. EU vaatii tiukasti, että tuen myöntäminen ja maksaminen on erotettu todellisesti toisistaan. Niinpä tilityksen käy läpi ensin tuen myöntäjä projektisuunnitelman toteutumisen sisällöllisestä näkökulmasta ja sen jälkeen tuen maksaja, ja molemmat tekevät asianhallintajärjestelmään omat merkintänsä. Kaikki tämä vie aikaa. Tehtävien eriyttämistä, joka on korostettua rakennerahastoissa, on myös kansallisessa toiminnassa; hallinnossa on kierrätysbyrokratiansa, ennen kuin lasku saadaan maksuun.

Toinen syy hitaaseen maksatusmenettelyyn on se, että maksatuksissa siirryttiin EU:n vaatimuksesta täysimääräiseen tilitysmenettelyyn. Kaikki toteuttajat (ml. valtion virastojen itse toteuttamat hankkeet, esim. työvoimapoliittiset toimet) laativat maksatushakemuksen entisen momentille suorakirjausmallin sijasta, josta on seurannut se, että käsiteltävien tilitysten lukumäärä on suurempi kuin aiemmin. Tämä hidastaa osaltaan järjestöjen maksatushakemusten käsittelyä. Eli kaikista tilityksistä tulee tehdä erikseen maksatushakemus, joka käsitellään ja tarkastetaan edellä kuvatulla tavalla.

Kolmanneksi, hallintoviranomainen (TEM) ja välittävät elimet (mm. ELY-keskukset ja maakunnan liitot) joutuvat tekemään suhteellisen paljon tuen hakijoiden neuvontaa ja koulutusta, mikä vie viranhaltijoiden työaikaa ja hidastaa, vaikka toki myöhemmin nopeuttaa prosesseja.

TEM korostaa ratkaisuna järjestöjen kokemiin maksatusten hitausongelmiin prosessien nopeuttamista. Uudet välillisten kustannusten yksinkertaistamismallit tulevat omalta osaltaan vaikuttamaan tähän suuntaan, koska pienet erilliset tukikelpoiset menot voidaan hyväksyä laskennallisena osuutena flat rate -prosentin alla.

Järjestöjen kannalta ennakko on tarpeen hankkeiden joustavan toteuttamisen kannalta. Se mahdollistaa hanketyön myös niille järjestöille, joilla ei ole käytössään mittavia kassavaroja. EU-säädöksiin ennakko sopii sillä perusteella, että ennakko on ennakko, ei neuvoston asetuksessa 1083/2006 mainittu menojen tosiasiallinen maksaminen. Samalla eri EU-rahoitukset tulevat samanlaisen menettelyn piiriin.

Säädökset mahdollistavat maksatuksen yhdessä tai useammassa erässä. Yleinen käytäntö ja TEM:n suositus on, että hanketoteuttaja voi hakea maksatusta 3-4 kertaa vuodessa. Päätöksen maksatuskausista tekee rahoittaja tukipäätöksessään.

Hankkeiden raportoinnissa on eroja ministeriöittäin. STM vaatii ESR-hankkeista raportit puolivuosittain, muut toimijat vuosittain. Raportointitiheyteen vaikuttaa hallintoviranomaisen raportointi komissiolle.

Esitykset:
Avustukset maksetaan yhdistyksen/liiton tilille tilitysten perustella avustuspäätöksessä olevissa maksatuserissä, jotka sovitaan mahdollisuuksien mukaan tuen saajan kanssa. Vastuutaho TEM.

Tuen saaja voi hakea ennakkoa perustellusta syystä enintään 30 prosenttia. Ennakon vakuutena on tuen saajan antama ja rahoittajan hyväksymä vakuus. Ennakko vähennetään vähitellen tuesta maksatusten edetessä, viimeistään loppuerän yhteydessä. Vastuutaho TEM.

Loppuerä avustuksesta on enintään 30 prosenttia, ja se maksetaan hakijan tilille viimeistään kolmen kuukauden kuluttua loppuselvityksestä. Vastuutaho TEM.

Kaikki viranomaiset vaativat hankkeilta raportoinnin vain vuosittain, ellei EU-käytännöistä muuta johdu. Vastuutaho TEM.

Väliinputoajat

Edellisellä ohjelmakaudella EU-säännökset edellyttivät ns. global grant -menettelyä, jossa järjestön oli mahdollisuus toimia ns. välittävänä organisaationa. Järjestö saattoi toteuttaa hankkeen niin, että jokin järjestö hoiti hankehallinnoinnin pienten toimijoiden puolesta. Suomessa tämä perustettiin valtionavustuslain 7 § 2 momenttiin, joka on edelleen voimassa. Rahoituslaissa tällä ohjelmakaudella käytäntö korvattiin sillä, että säädökset mahdollistavat tuen siirron toiselle toimijalle kuitenkin niin, että varsinainen toteuttaja on vastuussa hankkeesta rahoittajalle.

Tälle toimintatavalle tulee laajeneva tarve muiden muassa maahanmuuttajaryhmien ja monien erityisryhmien järjestöllisen toiminnan tukemisessa. Kysymystä käsitellään myös kohdassa C.1.6.

Esitys:
Tulevalla ohjelmakaudella mahdollistetaan edelleen hanketuen siirto toiselle toimijalle. Näin pienet toimijat ja ns. väliinputoajien yhdistykset voivat olla mukana toteuttamassa rakennerahastohankkeita. Vastuutaho TEM ja valtioneuvosto.

Ohjelmakausien katkeamaton toteutus

Uuden ohjelmakauden alkaminen viivästyi meneillään olevalla ohjelmakaudella ja tarkemmat säännökset tulivat viime tingassa. Tämä häiritsi uuden ohjelmakauden alkua ja aiheutti järjestöille suurta harmia.

Suomen viranomaiset ovat asian suhteen EU:n armoilla. Uudenkaan ohjelmakauden kansallinen suunnittelu ei voi todellisesti alkaa ennen kuin EU-tason säädökset ovat valmiit. Oletettavasti EU:n varojen käyttöä ohjaavien neuvostojen asetusten valmistelu alkaa vuonna 2011. Näin kansallisesti ohjelmakauteen valmistautuminen siirtyy lähelle uuden ohjelmakauden alkua. Siksi nykyisten ohjelmien rahoitusmahdollisuutta tulee hyödyntää niin pitkään kuin se on suinkin mahdollista.

Esitykset:
EU:n hankerahoitus on tärkeä käyttää täysimääräisesti ohjelmakaudella, jotta n+2-leikkuri ei toteudu. Mikäli ohjelmakaudelle tulee jatko ennen uuden ohjelmakauden alkua, tämän hyödyntämiseen tulee olla valmius olemassa. Vastuutaho TEM.

Uuden ohjelmakauden valmistelu tulee aloittaa ajoissa, jotta Suomesta johtuen ohjelmakausien välille ei tule katkeamaa. Vastuutaho TEM ja valtioneuvosto.

Lopuksi

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti helmikuussa 2009 työryhmän selvittämään rakennerahastojen rahoitusta ja niiden edellyttämää ohjelmatyötä. Sen toimikausi jatkuu vuoden 2010 loppuun. TEM on asettanut myös rakennerahasto-ohjelmien koordinaatiotyöryhmän, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen välittävien toimielinten toimintaa mm. varojen jaossa, toiminnan suuntaamisessa, hallinnoinnin kehittämisessä, ohjeistuksessa ja tiedotuksessa.

3.2.2 Maaseuturahaston rahoitustuki

Käynnissä olevalla ohjelmakaudella on yksi kansallinen maaseudun kehittämisstrategia, jota toteuttavat Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maaseudun kehittämisohjelmat. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa on neljä toimintalinjaa. Ne sisältävät toimenpiteet, joilla painopisteitä käytännössä toteutetaan.

- Ensimmäiseen toimintalinjan toimenpiteitä ovat muun muassa nuorten viljelijöiden tuet, maa- ja metsätaloustuottajien koulutus, maatalouden investoinnit sekä elintarvike-, puu- ja bioenergia-alan kehittäminen.
- Toiseen toimintalinjaan kuuluvat epäsuotuisten alueiden tuet, maatalouden ympäristötuet, eläinten hyvinvoinnin edistäminen ja ei-tuotannolliset investoinnit.
- Kolmanteen toimintalinjaan kuuluvat maaseutuelinkeinojen monipuolistaminen ja kehittäminen maatiloilla ja muissa maaseudun mikroyrityksissä, maaseutumatkailun kehittäminen sekä maaseudun palveluiden ja kylien kehittäminen.
- Neljänteen toimintalinjaan kuuluvat paikallisten toimintaryhmien linjoilla 1-3 tapahtuva toiminta sekä toimintaryhmien, alueiden ja valtioiden välinen yhteistyö.

Neljäs toimintalinja sisältää järjestöjen kannalta tärkeän Leader-rahoituksen. Leaderin tavoitteena on uusien ideoiden kokeilu maaseudun kehittämisessä. Rahoitettavien hankkeiden kautta pyritään lisäämään ja monipuolistamaan maaseudun elinkeinomahdollisuuksia ja vetovoimaa. Elinkeinotoiminnan ohella ohjelma painottaa elämänlaatua maaseudulla. Leader antaa mahdollisuuden myös kotiseudun omaehtoiseen kehittämiseen sosiaalista kanssakäymistä ja vastuunkantoa lisäämällä. Pääpaino on pienimuotoisilla hankkeilla.

Maaseudun kehittämistä rahoitetaan EU-varoin maaseuturahastosta ja kansallisista varoista. Tuen saaja voi olla julkis- tai yksityisoikeudellinen oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö. Tuki myönnetään tukitason mukaisena prosentuaalisena osuutena tuettavan toimenpiteen hyväksyttävistä kustannuksista. Hanketukia ovat kehittämishankkeen, koulutushankkeen, yleishyödyllisen investointihankkeen ja koordinointihankkeen tukeminen. Yleishyödyllinen kehittämishanke voi olla esimerkiksi kylien kehittämissuunnitelman laatiminen, kylän vetovoimaisuuden ja toiminnallisuuden edistäminen, maaseudun kulttuuriperinteen säilyttäminen ja ympäristön viihtyvyyden parantaminen. Yleishyödyllinen investointihanke voi olla esimerkiksi kyläyhteisön yhteisen rakennuksen rakentaminen tai kunnostus tai maaseudun ympäristö- ja kulttuurikohteen kunnostaminen. Hanketukea voidaan maksaa ennakkoon (enintään 20 %) perustelluista syistä.

Maaseudun hankerahoitusta pohti erityinen työryhmä, joka julkaisi muistion (MMM 2009:12) nimellä Maaseudun yritys- ja hankerahoituksen hallinnollisen taakan vähentäminen -työryhmän selvitys. Työryhmän tehtävänä oli laatia selvitys maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla myönnettävän yritys- ja hankerahoituksen säännöksiin, ohjeistukseen ja hallinnollisiin käytäntöihin sisältyvistä keskeisistä ongelmista. Työryhmän tuli tarkastella tukijärjestelmiä, säännöksiä ja ohjeita sekä hallinnolle että asiakkaille koituvan hallinnollisen ja taloudellisen taakan näkökulmasta. Työryhmän selvitykseen tuli sisältyä myös ratkaisuvaihtoehtoja, jotka voidaan toteuttaa kansallisesti kuluvalla ohjelmakaudella tai jotka tulee ottaa huomioon tukijärjestelmiä uudistettaessa. Selvitykseen tuli sisältyä myös yhteisölainsäädännön yksinkertaistamiseen liittyviä esityksiä.

Työryhmä kartoitti ennen kaikkea asiakasnäkökulmasta sitä, miten yritys- ja kehittämishankkeiden rahoitusta on voitu käyttää Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Työryhmä sai runsaasti palautetta tekemäänsä kyselyyn sekä tapauskuvauksia ja esimerkkejä muista EU-jäsenmaista.

Ratkaisuesityksissä työryhmä ehdotti muun muassa joustavuuden ja asiakaslähtöisyyden lisäämistä maaseutuohjelman toimeenpanossa. Tukijärjestelmien tulisi olla niin joustavia, että ne soveltuisivat hyvin erilaisten maaseutuhankkeiden tarpeisiin, joiden toteutuminen viime kädessä ratkaisee koko maaseutuohjelman onnistumisen. Toimeenpanossa tulisi olla tärkeimmässä asemassa maaseudun kehittämiselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ja tuloksellisuus. Säädöksiä ja ohjeita laadittaessa sekä tietojärjestelmiä kehitettäessä vuoropuhelun lisääminen ELY-keskusten, Maaseutuviraston, maa- ja metsätalousministeriön sekä sidosryhmien kesken oli työryhmän mielestä tärkeää koko hallintoketjun mahdollisimman asiakaslähtöisen toiminnan edistämiseksi.

Työryhmä painotti, että Suomen ei tulisi enää kansallisesti lisätä vaatimuksia EU-säädösten päälle. Tärkeintä olisi löytää optimipiste, jossa säädökset ja ohjeistukset ovat riittäviä, mutta samalla minimoivat toteuttajaorganisaatioille niistä aiheutuvan hallinnollisen taakan.

Työryhmä korosti yleisesti eri viranomaisten sisäisten prosessien kehittämistä asiakkaiden tarpeiden mukaisesti ja kritisoi EU-säädösten edellyttämää myöntö- ja maksatustehtävien eriyttämistä viranomaistehtävissä katsoen tämän heikentävän asiakaspalvelua.

Lisäksi hallinnollisiin tehtäviin käytettävää aikaa ja sen aiheuttamia kustannuksia tulisi vähentää, kuten Ruotsissa on pystytty tekemään.

Työryhmä ehdotti mahdollisuutta lisätä eri tukimuotojen toteuttamista samassa hankkeessa, hakemuksien käsittelyssä pakollisena vaadittavien liitteiden määrän karsimista, päätös- ja hakulomakkeiden sekä yleiskustannusmenettelyn yksinkertaistamista sekä toimintaryhmien työn helpottamista. Toimintaryhmille ehdotettiin mm. selailuoikeutta Hanke 2007 -tietojärjestelmään ja kustannusten jaksottamista nykyistä joustavammin toimintarahasta toiseen siirryttäessä. Muutosten toteuttaminen helpottaisi myös sähköisen asioinnin kehittämistä. Selvityksessä esitettiin myös EU-säädöksiin vaikuttamista mm. siten, että hanketoimintaan erittäin huonosti sopivat säädökset poistettaisiin tulevalla ohjelmakaudella, esimerkkinä nk. kolmen prosentin sanktiosääntö.

Työryhmän mielestä viranomaistoiminnassa korostuvat hallinnointi, virheiden välttäminen ja hallinnolliset rakenteet, kun tärkeintä tulisi olla, millaisia tuloksia hankkeilla saadaan aikaan. Työryhmä vaati, että hallinnon painopistettä on kansallisesti ja alueellisesti siirrettävä hallinnoinnista asiakkaan ja kehitystyön mahdollistamiseen.

Työryhmä listasi 34 toimenpidettä, joihin tulisi ensisijaisesti ryhtyä hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Maa- ja metsätalousministeriö ja Maaseutuvirasto ovat huomattavalta osalta muuttaneet työryhmän esittämällä tavalla menettelyjä ja hallinnollisia prosesseja Hanke VNa -muutoksessa. Näin monet ongelmakohdat on voitu poistaa mm. seuraavien asioiden osalta: kustannuslajien sitovuus, yleiskustannusten laskennallinen hyväksyminen, yhteisen päätöksen tekeminen kehittämishankkeelle ja siihen liittyvälle investoinnille, kehittämis-, koulutus- ja tiedonvälityshankkeen yhdistäminen, vuosittaisesta maksatushakemuksesta luopuminen monivuotisissa hankkeissa, pyydettävien liitteiden karsiminen, kustannusten kohtuullisuuden selvittäminen, lomakkeiden uudistaminen, määräaikojen tarkentaminen, käsittelyaikojen lyhentäminen sekä myöntö- ja maksatusmenettelyn täsmentäminen. Osa esityksistä vaatii lainsäädännön muuttamisen, jota ministeriö ei katso järkeväksi toteuttaa tässä vaiheessa erillismuutoksin vaan osana isompaa kokonaisuudistusta. Tällaisia esityksiä ovat mm. hanketuen alarajan pienentäminen, tulkinta hankehakemuksen vireille tulosta, komission asettamien vaatimusten riittäminen kansainvälisissä hankkeissa ja rahoitusosuuksien toteutumisen varmistaminen vasta loppumaksatuksen yhteydessä. Osa esityksistä jää odottamaan tulevaa uutta ohjelmakautta ja osassa asioista on oltu yhteydessä EU:n komissioon asian korjaamiseksi. Tällaisia asioita ovat mm. tukimuotojen kokonaisuuden tarkastelu kokonaan uudelta pohjalta joustavasti ja asiakaslähtöisesti, n+2-säännön tulkinta, viranomaisten tehtävien eriyttämisvaatimusten muuttaminen, säädös- ja järjestelmämuutosten minimointi uuden ohjelmakauden alkaessa, maksatuksen perusteena olevan kuitti/kirjanpidon raportoinnin uudistaminen, kolmen prosentin sanktiosäännön poistaminen ja kustannusten jaksottaminen nykyistä helpommin siirryttäessä toimintarahasta toiseen.

Olennaista on todeta, että ministeriö ja virasto ovat tarttuneet kiitettävän rivakasti kaikkiin esityksiin ja joko ratkaisseet ne, tehneet tarvittavat lomake- ja järjestelmämuutokset, siirtäneet ne jatkovalmisteluun, todenneet niiden vaativan lainmuutosta tai olleet yhteydessä Euroopan unioniin.

3.2.3 Kulttuuri-, nuoriso-, kansalais- ja oppimisohjelmatuki

EU:n Kulttuuri-ohjelmasta 2007 – 2013 rahoitetaan kulttuurialan 2–5-vuotisia yhteistyöhankkeita. Nämä ovat aidosti yhteiseurooppalaisia hankkeita, joissa on toimijoita useasta maasta. Kolmansien maiden kanssa ja kolmansissa maissa tehtäviä yhteistyöhankkeita rahoitetaan vuosittain muutamia. Ohjelman tavoitteina on edistää kulttuurialan toimijoiden ja teosten liikkuvuutta sekä kulttuurienvälistä vuoropuhelua. Yhteistyöhankkeelle myönnettävä tuki voi olla enintään 50 prosenttia hankkeen kustannusarviosta. Kulttuurialalla toimivat järjestöt voivat hakea tukea kulttuuri-ohjelmasta, jos ne toimivat yhteistyössä muiden eurooppalaisten kulttuuritoimijoiden kanssa. Lisäksi alan Euroopan laajuisesti toimivat järjestöt voivat hakea ohjelmasta avustusta pysyviin toimintamenoihinsa.

Elinikäisen oppimisen ohjelmassa 2007 – 2013 on neljä koulutusalakohtaista ohjelmaa. Niistä lähinnä Grundtvig koskettaa järjestöjä. Sivistys- ja muut aikuiskoulutusalan järjestöt voivat toteuttaa hankkeita, jotka on suunnattu aikuiskoulutuksen kehittämiseen ja aikuiskoulutustoimijoiden verkostoitumiseen Euroopassa. Grundtvig-ohjelman laajentumisen myötä (vuodesta 2008 lähtien) ohjelma tarjoaa nykyisellään useita toimintoja eri aikuiskoulutuksen parissa toimiville. Aikuiskoulutushenkilöstön täydennyskoulutukseen ja osaamisen kehittämiseen on olemassa kolme eri vaihtoehtoa: täydennyskoulutuskurssit, vierailut ja vaihto sekä asiantuntijavaihdot. Tukisummat määräytyvät keston mukaan kattaen kuitenkin pääsääntöisesti matka- ja oleskelukulut sekä kurssimaksut.

Aikuisopiskelijoille on tarjolla kaikille avoimet workshopit ja yli 50-vuotiaiden vapaaehtoistyö. Workshopeille osallistuminen on käytännössä ilmaista. Workshopin järjestäjä saa tukea Grundtvig-ohjelmasta. Hankevaihtoehtoja ovat pienimuotoinen oppimiskumppanuus, jota hallinnoidaan kansallisista toimistoista, sekä vaativampi monenvälinen projekti, jota hallinnoidaan Brysselistä. Oppimiskumppanuuden tukisumma on Suomessa keskimäärin 16.000 euroa/partneri kahdeksi vuodeksi, monenvälisen hankkeen tuki on noin 300.000 euroa/koko hanke kahdeksi vuodeksi.

EU:n Kansalaisten Eurooppa -ohjelma 2007 – 2013 tukee aktiivisen kansalaisuuden edistämistä jäsenmaissa. Eurooppalaiset arvot ja eurooppalainen kansalaisuus sekä kokemusten ja näkemysten vaihto ovat ohjelman ydinprioriteetteja. Ohjelma jakautuu neljään alaohjelmaan. Niistä järjestöjä koskettaa lähinnä Aktiivinen eurooppalainen kansalaisyhteiskunta -alaohjelma, josta tuetaan kansalaisjärjestöjä ja niiden hankkeita. Tuki voi olla eurooppalaisille organisaatioille suunnattua toiminta-avustusta tai kansalaisjärjestöjen projekteille suunnattua hankeavustusta. Tuki määräytyy joko prosenttiosuutena hankkeen kokonaiskustannuksista tai kiinteämääräisenä korvauksena tilaisuuden osallistujamäärän ja keston mukaan. Tuki voi nousta aina 150 000 euroon saakka, mutta ohjelman kautta voi toteuttaa myös pieniä kansalaishankkeita.

EU:n nuorisotoimintaohjelma Youth in Action 2007 – 2013 on tarkoitettu nuorille ja nuorten parissa toimiville (ilman ikärajaa). Ohjelman tavoitteena on edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta, monikulttuurisuutta, eurooppalaista nuorisoalan yhteistyötä sekä nuorisoalan tiedon ja kokemusten vaihtoa. Ohjelma jakautuu viiteen alaohjelmaan ja useaan eri toimintoon. Näitä ovat esimerkiksi nuorten ryhmätapaamiset, nuorisoaloitteet ja nuorten demokratiahankkeet, Eurooppalainen vapaaehtoispalvelu EVS sekä nuor-

ten parissa toimivien koulutus- ja verkostoitumishankkeet. Ohjelman hankkeita voi toteuttaa sekä Euroopassa että muualla maailmassa. Hanketuet määräytyvät pääsääntöisesti hankkeiden osallistujamäärien ja keston perusteella, mutta osaan toiminnoista myönnetään prosenttimääräistä tukea tiettyyn summaan asti hankkeen tukikelpoisten kokonaiskulujen perusteella.

Komissio ei ole hyväksynyt erityistä liikuntaohjelmaa, vaikka Lissabonin sopimuksen hyväksymisen jälkeen liikunta tuli komission toimivallan piiriin. Komissio on jakanut pieniä summia suoraan liikuntahankkeisiin tarkoitettuja varoja, jotka ovat kohdistuneet terveysliikuntaan ja vapaaehtoistoimintaan. Suomalaiset liikuntajärjestöt ovat olleet mukana toteuttamassa tällaisia hankkeita.

Edellä mainitut ohjelmat hyväksyttiin ennen ohjelmakauden alkua monimutkaisten menettelyjen kautta komissiossa ja Suomessa. Ohjelmien valmistelussa kuultiin kansallisesti eri tahoja, joten ohjelmien sisältöön oli aktiivisilla mahdollisuus vaikuttaa. Parhaillaan on avattu kuulemiset verkossa tulevien ohjelmien osalta.

Ohjelmien tuet haetaan EU:n toimesta laaditun hakumenettelyn kautta. Hakumenettelyssä on variaatioita. Eräiltä osin ne ovat työläät, mutta Suomen ja muidenkaan maiden toiveet yksinkertaistaa haku- ja asiointiprosesseja eivät ole saaneet vastakaikua komissiossa. Grundtvig- ja Youth in Action -ohjelmissa hakumenettelyt ovat kevyemmät kuin muissa ohjelmissa. Hakulomakkeet täytetään sähköisesti, mutta ne postitetaan Euroopan komission koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirastoon.

Tukipäätökset tehdään komissiossa sovittujen tukikriteerien pohjalta. Maksatus ja tilitys hoidetaan toimeenpanoviraston kanssa. Toimeenpanovirasto maksaa valtaosan tuesta 45 vuorokauden kuluessa hankepäätöksestä. Näin hankkeen toteuttajilla ei ole likviditeettiongelmia näiden hankkeiden toteuttamisessa. Grudtvig-ohjelmissa edellä oleva kuvaus koskee vain monenvälisiä hankkeita ja verkostoja. Kansallisesti hallinnoitavat toiminnot ovat nykyisin varsin kevyitä hallinnollisesti koko LLP-ohjelmassa.

Ohjelmia hallinnoi kansallisesti käytännössä Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO. Se tiedottaa ohjelmarahoituksesta ja hoitaa neuvontaa ja ohjausta. Grudtvig-ohjelmassa noin 80 prosenttia ohjelman budjetista hallinnoidaan kansallisista toimistoista. Suurin osa toiminnoista, mm. kaikki liikkuvuustoiminnot, oppimiskumppanuudet, workshopit ja vapaaehtoistyövaihdot hallinnoidaan Suomessa CIMO:ssa. Näissä toiminnoissa CIMO järjestää myös hakemusten arvioinnin, jossa käytetään kansallisia asiantuntijoita, sekä tekee tukipäätökset. CIMO tekee sopimukset apurahansaajien kanssa, seuraa toimintojen toteutumista ja maksaa tuet. Myös Youth in Action -ohjelmissa CIMO:lla on kahtalainen rooli. Se hallinnoi osaa ohjelman toimista ja tiedottaa sekä kansallisista että keskistetyistä toimista.

Esitykset:

Hankkeiden haku vaatii osaamista ja ajankäyttöä. Tämä suosii ammattimaisia toimijoita. Pienet järjestöt ja toimijat luonnollisesti kärsivät. Siksi on perusteltua valmistella tulevat kulttuuri-, nuoriso-, kansalais- ja oppimisohjelmat niin, että tuen hakija voi hakea valmistelurahaa hankkeen

suunnitteluun ja eurooppalaisten partnereiden etsintään. Vastuutaho OKM.

Ohjelmista tiedottamista tehostetaan entisestään, koska ohjelmat eivät avaudu kovin helposti kansalaisjärjestötoimijoille. Vastuutaho CIMO.

Suomi vaikuttaa tulevan ohjelmakauden valmistelussa yhdessä muiden maiden kanssa siihen, että rahoitusten haku- ja asiointimenettelyt yksinkertaistuvat nykyisestä. Vastuutaho OKM.

Komission laatii tulevalle ohjelmakaudelle myös EU:n liikuntaohjelman, josta liikunta-alan toimijat ja järjestöt voivat hakea tukea yhteiseurooppalaisiin hankkeisiin. Vastuutaho OKM.

3.2.4 Kehitysyhteistyön EU-rahoitus

Euroopan unionin kehitysyhteistyöllä tarkoitetaan kokonaisuutta, joka muodostuu Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöstä sekä jäsenvaltioiden omasta kansallisesta kehitysyhteistyöstä. Näiden yhteenlaskettu kehitysapu on yli 50 % kaikesta kehitysavusta.

Euroopan yhteisön eli EY:n kehitysapua annetaan noin 160 maahan ja sitä hallinnoi Euroopan komissio. Yhteisön kehitysyhteistyön rahoitus tulee kahdesta lähteestä: Euroopan unionin budjetista ja Euroopan kehitysrahastosta (EKR). Järjestöjen hankkeita voidaan rahoittaa molemmista lähteistä.

Euroopan kehitysrahastosta rahoitetaan Euroopan unionin kehitystyötä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen maissa (AKT-maat). Euroopan unionin ulkosuhteiden budjetti kanavoidaan aihealueittain yhdeksän rahoitusinstrumentin kautta, joiden alla varoja ohjataan vielä omien rahoitusohjelmien avulla. Budjetin maantieteellisistä ohjelmista rahoitetaan kehitysyhteistyötä muissa kuin Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maissa. Temaattisten ohjelmien kautta rahoitetaan kehitysyhteistyötä kaikissa kehitysmaissa. Rahoitusinstrumentin (Financing Instrument for Development Cooperation DCI) maantieteelliset ohjelmat jakautuvat Latinalaiseen Amerikkaan, Aasiaan, Keski-Aasiaan, Lähi-itään ja Etelä-Afrikkaan.

Temaattiset ohjelmat jakautuvat inhimilliseen ja sosiaaliseen kehitykseen (investointi ihmisiin), ympäristöön, ruokaturvaan, siirtolaisuuteen ja turvapaikkakysymyksiin sekä toimijakeskeiseen rahoituslinjaan, jonka tarkoituksena on tukea erityisesti valtioista riippumattomien toimijoiden ja paikallisviranomaisten roolia kehityksessä (Non-state Actors and Local Authorities, NSA-LA).

Ulkoasiainministeriö tukee suomalaisten kansalaisjärjestöjen EU-rahoitusta saaneita hankkeita. Euroopan komissiolta kehitysyhteistyö- ja kansainvälisyyskasvatushankkeisiin tukea saaneet järjestöt voivat hakea ulkoasiainministeriöltä lisätukea hankkeen kokonaiskustannusten kattamiseksi.

Hakujen avautumisesta ilmoitetaan EuropeAid-yhteistyötoimiston sivuilla, josta löytyvät myös hakuohjeet ja -lomakkeet. Kehitysyhteistyö- ja kansainvälisyyskasvatusjärjestöjen kannalta mielenkiintoisia hakuja voi seurata myös Kehyksen nettisivuilta kohdasta Avoimet rahoitushaut.

Haut ovat joko yksivaiheisia (open call) tai kaksivaiheisia (ns. restricted call). Yksivaiheisessa haussa valmistellaan heti kaikki hakuun liittyvät dokumentteja (konseptipaperi, varsinainen hakemus, budjetti ja looginen viitekehys). Kaksivaiheisessa haussa valmistellaan ensiksi vain konseptipaperi, ja mikäli se hyväksytään, sen jälkeen valmistellaan muut hakuun liittyvät dokumentit. Tulosten saamiseen voi mennä 3-6 kuukautta budjettilinjasta riippuen.

EU:n kehitysyhteistyörahoitusta hakevien ja heidän kumppaneidensa tulee rekisteröityä PADOR-järjestelmään (EuropeAid's Potential Applicant Data On-line Registration Service) ja täyttää hakijan tiedot. PADORiin rekisteröityminen on pakollista suurimmassa osassa rahoitushauista.

Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry. tarjoaa verkkosivuillaan EU-rahoituksesta kiinnostuneille ja EU-rahoitteisia hankkeita hallinnoiville apuvälineitä hankesuunnitteluun, rahoituksen hakemiseen sekä hankehallintoon. Kehys ry. kouluttaa ja neuvoo kansalaisjärjestöjä erityisesti Euroopan komission kehitysyhteistyöinstrumentin (Development cooperation instrument DCI) rahoitushaussa ja hankkeiden hallinnoinnissa. Kansalaisjärjestöjen kannalta eniten rahoitusmahdollisuuksia on DCI:n kansalaisyhteiskunnan toimijoille suunnatussa alaohjelmassa NSA-LA. Muita järjestöille sopivia rahoitusohjelmia ovat mm. Ihmisoikeudet ja demokratia -instrumentti (EIDHR) ja DCI:n muut temaattiset alaohjelmat.

Esitykset:

Kansalaisjärjestöjen mahdollisuudet saada EU-rahoitusta taataan tulevissakin rahoituskehyksissä. Kansalaisyhteiskunnan aloiteoikeus ja toimintavapaus otetaan huomioon myös hankerahoituksessa. Vastuutaho UM.

Suomi myötävaikuttaa siihen, että Euroopan komissio keventää hankehallintoa ja ratkaisee nopeasti arvonlisäverokulujen kelpoisuuden hankkeen budjetin hyväksyttävinä kuluina. Järjestöjen kannalta on myös tärkeää saada hyvissä ajoin tietää tulevista, avautuvista rahoitushauista ja hankemahdollisuuksista, jotta hankesuunnittelun voi aloittaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Vastuutaho UM.

3.2.5 Pakolais- ja kotouttamisrahastot

Euroopan pakolaisrahastosta (ERF) tuetaan pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamista ja sen seurauksista vastaamista. Rahastosta voi saada tukea

- turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteiden ja turvapaikkamenettelyn kehittämiseen
- pakolaisten kotoutumiseen
- jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikan kehittämiseen, seuraamiseen ja arviointiin
- pakolaisten uudelleen sijoittamiseen kolmansista maista jäsenvaltioihin
- pakolaisten ja vastaavan aseman saaneiden henkilöiden siirtämistä heille suojelua antaneesta jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon

Pakolaisrahaston kohderyhmänä ovat pakolaiset tai muuta kansainvälistä suojelua saavat henkilöt sekä turvapaikanhakijat.

Rahoitushakemuksia voivat tehdä kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset, rekisteröidyt yhdistykset, yksityiset tai julkiset yhtiöt ja kansainväliset järjestöt. Yksittäisten henkilöiden tekemiä hakemuksia ei hyväksytä rahoitettavaksi. Hakijoiksi hyväksytään vain Suomen alueella toimivat organisaatiot.

Hankkeiden toimenpiteet voivat liittyä useampaan kuin yhteen edellä mainituista toimilinjoista. ERF:stä tuettavien hankkeiden omarahoitusosuus koko hankkeen budjetista on vähintään 50 %. Hankkeet eivät saa olla päällekkäisiä Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tai kotouttamisrahaston (IF) kanssa. Hankkeita, joita voidaan paremmin tukea muiden EU-ohjelmien kautta, ei myöskään rahoiteta Euroopan pakolaisrahastosta.

Rahaston yleiset painopisteet on hyväksytty vuosille 2007 – 2013. Yksi painopiste on turvapaikka-asioita koskevassa yhteisön säännöstössä vahvistettujen periaatteiden ja toimenpiteiden täytäntöönpano, myös kotouttamiseen liittyvien tavoitteiden osalta.

Pakolaisrahasto on ollut järjestöille, kunnille ja ylipäänsä paikallistason toimijoille merkittävä kehittämisvoimavara. Hankeajan pidennys vuodesta tarvittaessa kahteen on vastannut toimijoiden toiveeseen toiminnan pitkäjänteistämisestä.

Kotouttamisrahaston yleisenä tavoitteena on tukea jäsenvaltioiden toimia, joilla autetaan taloudelliselta, sosiaaliselta, kulttuuriselta, uskonnolliselta, kielelliseltä ja etniseltä taustaltaan erilaisia kolmansien maiden kansalaisia täyttämään oleskelun edellytykset, ja helpottaa heidän kotoutumistaan eurooppalaiseen yhteiskuntaan. Toimilla edistetään kotouttamisen kaksisuuntaista prosessia.

Rahastosta tuetaan toimia, joilla

- helpotetaan kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsymenettelyjen organisointia ja toteuttamista
- kehitetään perehdyttämisohjelmien ja - toimien organisointia ja toteuttamista
- lisätään kolmansien maiden kansalaisten osallistumista

- vahvistetaan jäsenvaltioiden palveluntarjoajien ja kansalaisten valmiuksia kommunikoida kolmansien maiden kansalaisten kanssa
- parannetaan jäsenvaltioiden kykyä arvioida ja kehittää kotouttamispolitiikkaa.

Rahaston kohderyhmään kuuluvat kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat saaneet jäsenvaltioiden viranomaisilta luvan oleskella jäsenvaltion alueella, lukuun ottamatta pakolaisia ja toissijaista suojelua saavia henkilöitä. Lisäksi kohderyhmänä ovat kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat jonkin kolmannen maan alueella ja haluavat saada jäsenvaltion viranomaisilta luvan päästä jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä.

Rahaston tarkoituksena on tukea täydentäviä toimia, jotka eivät kuulu Euroopan sosiaalirahaston soveltamisalaan.

Kotouttamisrahaston monivuotisessa ohjelmassa vuosille 2007 - 2013 painotetaan seuraavia toimenpiteitä:

- Maahanmuuttajien kotouttamista koskevat toimet
  - Kehitetään, testataan ja valtavirtaistetaan uusia toimia ja malleja alkuvaiheen kotoutumiseen. Huomioidaan erityisesti heikossa asemassa olevat naiset, lapset, nuoret ja vammaiset kolmansien maiden kansalaiset.
- Indikaattoreiden ja arviointimenetelmien kehittäminen
  - Kehitetään kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia indikaattoreita sekä erilaisia työkaluja (esim. barometrit) kotoutumista koskevan tiedon keräämiseksi ja analysoimiseksi sekä kotoutumistoimenpiteiden tehokkuuden mittaamiseksi.
- Politiikan valmiuksien parantaminen sekä koordinoinnin ja kulttuurienvälisten valmiuksien kehittäminen
  - Kehitetään kulttuurien välistä vuorovaikutusta ja hyviä etnisiä suhteita sekä parannetaan viranomaisten ja palveluidentarjoajien tietoisuutta ja valmiuksia kohdata moninaisuutta. Lisäksi tuetaan kolmansien maiden kansalaisten osallistumista kotouttamistoimenpiteiden suunnitteluun, toimeenpanoon ja evaluointiin.

Toimenpiteiden kohdentuminen määritellään tarkemmin vuosittain laadittavassa vuosiohjelmassa.

Kotouttamisrahaston hankkeiden hallinnointi perustuu samoihin päätöksiin ja siinä käytetään samoja lomakkeita kuin pakolaisrahaston yhteydessä. Rahastohankkeita hallinnoi kansallisesti sisäasiainministeriö.

Esitykset:
Rahastojen hankkeiden hallinnointia yksinkertaistetaan ja kevennetään, jotta myös maahanmuuttajajärjestöillä olisi käytännön mahdollisuus toteuttaa hankkeita. Maahanmuuttajajärjestöt voisivat näin kehittyä itsenäisiksi toimijoiksi, eikä vain kantasuomalaisten johtamien järjestöjen kumppaneiksi. Vastuutaho SM.

Suomalaiset hanketoimijat tiivistävät yhteistyösuhteita EU-tasolla, mihin ns. Community Action -osuudet antavat mahdollisuuden, jotta järjestöjen osaaminen lisääntyy ja kontaktit laajenevat. Vastuutaho järjestöt.

Hankekohtaisesta toiminnasta siirrytään pitkäjänteisempään ja laaja-alaisempaan ohjelmaperustaiseen toimintaan. Syntyneet hyvät käytännöt levitetään tehokkaasti. Vastuutaho SM ja järjestöt.

3.2.6 Muut EU-tuet

Euroopan kalatalousrahasto

Rahaston kautta tuetaan Suomessa elinkeinokalatalouden kehittämistä.

ENPI-ohjelmatuki

ENPI CBC -ohjelmien tavoitteena on vahvistaa ohjelmaan kuuluvien alueiden välistä yhteistyötä ja luoda hyvät edellytykset yhteistyön toteuttamiselle. Tarkoituksena on kehittää ohjelma-aluetta mahdollisimman yhtenäisenä taloudellisen ja logistisen liiketoiminnan keskuksena, joka on investointien kannalta houkutteleva ja jossa yritystoiminta lisääntyy ja ihmisten hyvinvointi paranee.

ENPI CBC -ohjelmille / Etelä-Karjalan liitolle, Lapin liitolle sekä Pohjois-Pohjanmaan liitolle on tuotettu oma EMOS -hankehallinnan tietojärjestelmän. Järjestelmän on tarkoitus tukea kaikkien kolmen eri ENPI CBC -ohjelman hanketuen hallinnointia. EMOS-järjestelmä on ENPI CBC -ohjelmien käytössä ohjelmakauden 2008 – 2013 ajan ja aina ohjelman sulkemiseen eli 2016 vuoteen saakka.

Interreg IV -ohjelmatuki

Interreg IVA -ohjelma tukee projekteja, jotka liittyvät ympäristön tilan kehittämiseen, taloudellisen kasvun edistämiseen ja/tai dynaamisen yhteiskunnan rakentamiseen. Interreg IVC -ohjelman rahoitus on tarkoitettu kaikille EU:n alueille ja sen tavoitteena on tiedon sekä käytänteiden vaihtaminen ja välittäminen. Ohjelmassa on kaksi prioriteettialuetta: innovaatio- ja tietotalous sekä ympäristö ja riskien ennakointi.

Baltic Sea Region -ohjelma

Ohjelma tukee alueellista kehitystä kansainvälisten yhteistyöprojektien kautta. Tavoitteena on tehdä Itämeren alueesta houkutteleva paikka elää, työskennellä ja investoida.

Urbact

Ohjelma tukee kestävää kehitystä kaupunkiympäristöissä.

Progress-ohjelma

Progress-ohjelman tavoitteena on tukea työllisyysstrategian täytäntöönpanoa. Ohjelma tukee syrjinnän vastaista työtä, tasa-arvon edistämistä, työympäristön ja -olojen parantamista sekä sosiaalisen osallisuuden edistämistä. Ohjelmassa on viisi ala-aluetta: työllisyys, sosiaalinen suojelu ja osallisuus, työolot, syrjinnän torjuminen ja monimuotoisuus sekä sukupuolten tasa-arvo.

Life+ -ympäristöohjelma

Ohjelma on ympäristöalan rahoitusjärjestelmä, jonka tavoitteena on tukea EU:n ympäristöpolitiikan täytäntöönpanoa. Ohjelma tukee ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyviä projekteja ja se jakaantuu kolmeen alaosioon: Life+ -luonto- ja biodiversiteettiin, Life+ -ympäristöpolitiikkaan ja hallintoon sekä Life+ -tiedottamiseen.

> **Esitys:**
> *Jos tulevalla ohjelmakaudella on ko. ohjelmat, niiden säädökset ja hallinnointimenettelyt sovitetaan mahdollisimman yhdenmukaisiksi rakennerahasto-ohjelmien kanssa. Ohjelmille rakennetaan sähköiset hallinnointijärjestelmät yhdessä rakennerahasto-ohjelmien kanssa. Vastuutaho TEM ja ao. ministeriöt.*

3.2.7 Hanketoiminnan puskurirahasto

Nuorisojärjestöjen sekä eräiden sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimesta on esitetty useamman vuoden ajan jonkinlaisen puskurirahaston luomista helpottamaan järjestöjen likviditeettiongelmaa EU-rahoitteisen hanketoiminnan osalta, koska tuen maksatukset ovat viivästyneet jopa vuoden.

Toive on ymmärrettävä, mutta puskurirahaston perustamiseen liittyy monia käytännön kysymyksiä, jotka tulee huolella selvittää. Puskurirahasto tarvitsisi miljoonien eurojen rahastopääoman, jota ei ole helppo löytää. Rahaston tulee käsitellä huolella järjestöjen anomukset, minkä vuoksi rahastoa hallinnoivaan tahoon tulisi palkata henkilöstö hoitamaan puskurirahaston varojen hallinnointia ja myöntämistä. Tämä rahoitus olisi poissa muusta kansalaistoiminnan julkisesta tukemisesta. Helppoa ei ole myöskään päättää kriteerejä, millä perusteella ja kenelle rahastosta myönnetään korotonta tai halpakorkoista rahoitusta. Riitatilanteita saatetaan joutua ratkomaan jopa valitusten kautta oikeusistuimissa. Myös rahastolainan vakuus ei ole helppo asia järjestöille, jotka eivät omista mitään.

Suomen Kylätoiminta ry. on neuvotellut osuuspankkien kanssa rahoitusmallin, jossa järjestö voi saada luottoa avustuspäätöstä vastaan pankista. Luoton käyttö ei ole ollut kovin laajaa, koska pankin käytännöt eivät ole olleet erityisen joustavat ja koska luoton korko ei ole hyväksyttävä meno hankkeessa. Vastaavaa mallia ovat ottamassa käyttöön muutkin pankkiryhmät.

Esitys:
Järjestöjen rahoitusongelmat ratkaistaan EU-hankkeiden osalta nopeuttamalla hankkeiden maksatusta ja myöntämällä järjestöille tarvittaessa ennakkoa. KYT-mallissa otetaan käyttöön mahdolliset kaupunkien lainatakuut. Vastuutaho TEM.

4 Muut kysymykset

4.1 Avustusneuvonta ja tukipalvelu

Vakiintuneet kansalaisjärjestöt osaavat hakea avustukset eri rahoittajatahoilta. Järjestöillä on usein vuosikymmenien kokemus julkisesta rahoituksesta sekä valmius selvittää erilaiset rahoituslähteet ja hakuun liittyvät yksityiskohdat. Vakiintuneet kansalaisjärjestöt eivät tarvitse tukea julkisen avustamisen hakuprosesseissa. Keskusliittoihin kuuluvilla järjestöillä tilanne on vielä muita parempi, koska keskusliitto tukee liittoja ja niiden yhdistyksiä tarvittaessa koulutuksen ja materiaaliavun avulla. Ainoa poikkeus on monien järjestöjen osalta EU-rahoitus sekä siihen kytkeytyvä kansallinen kehittämisrahoitus. EU-rahoitus koetaan sekavaksi ja vaikeaksi hakea. Kaikkia rahoitusmahdollisuuksiakaan ei tunneta. Lisäksi tukea saatetaan tarvita verotukseen ja yhdistysjuridiikkaan liittyvissä asioissa.

Suurempi ongelma on uusilla ja pienillä yhdistyksillä ja järjestöillä, jotka eivät kuulu mihinkään liittoon. Ne toimivat usein luottamushenkilövetoisesti tai kokemattomien työntekijöiden voimin. Rahoitusvaihtoehdot ovat epäselvät ja osaaminen hakemusten laatimisesta puuttuu. Näillä yhdistyksillä ja järjestöillä on todellinen tarve neuvontaan ja tukeen. Osaamattomuus rahoituksen hakemisessa estää niitä kehittymästä tai teetättää ylivoimaisen paljon työtä. Tästä kärsii suomalainen kansalaistoiminta ja sen monipuolisuus.

KANE:n mielestä on tarpeen laatia alustavat suuntaviivat sille, minkä tahon neuvonta- ja tukipalvelut olisi järkevintä toteuttaa ja missä laajuudessa. Selvitimme eräät keskeiset neuvontapalvelut.

Toiminnassa olevia valtakunnallisia neuvonta- ja tukiorganisaatioita

Ministeriöiden tukemia neuvonta- ja koulutusorganisaatioita

Sisäasianministeriön maahanmuutto-osastolla on kaksikin ohjaus- ja tukipalvelua, mutta niiden yhteistyöverkostoissa on pääsääntöisesti julkisia toimijoita. Yhteistyökumppaneina on jonkin verran myös kansalaisjärjestöjä. Valtakunnallinen ALPO toimii maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauspalvelujen ja osaamisen kehittämisen hankkeiden tukena. Tavoitteena on asiantuntijaverkoston vahvistaminen ja kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden yhdenmukaistaminen, jotta kotoutuminen Suomeen sujuisi joustavasti ja tehokkaasti.

MATTO eli maahanmuutto-ohjelmien tukirakenne yhdistää yhtenäiseksi kokonaisuudeksi työvoiman maahanmuuton edistämisen kansallisen ja kansainvälisen ulottuvuuden luomalla projektien ja lähimpien toimijoiden välisen tiiviin yhteistyöverkoston. Tukirakenne jakaa verkostossa tietoa, antaa tukea, tarjoaa koulutusta ja kannustaa toimijoita. Tukirakenne hankkii myös eri toimia tukevia palveluita, tutkimuksia ja selvityksiä tukemaan kokonaisvaltaista kehittämistä. Projektin toimeenpanee sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto ja tukirakenteen toiminta jatkuu aina ohjelmakauden loppuun 2013 saakka.

Ulkoaisainministeriö on julkistanut Kehityspoliittisen kansalaisyhteiskuntalinjauksen (2010). Ministeriö on selkeästi jäsentänyt myös neuvontapalvelut. Asiakirjan mukaan Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa on keskeisessä asemassa suomalaisen kehitysyhteistyötä tekevän kansalaisyhteiskunnan toiminnan kehittämisessä. Kepa:lle myönnettävän valtionavun päätarkoitus on edistää kansalaisyhteiskunnan kehitysyhteistyön toimijoiden ja muun kehityspoliittisen toiminnan laatua, tuloksellisuutta, vaikuttavuutta, tehokkuutta ja luotettavuutta.

Kehityspoliittisen kansalaisyhteiskuntalinjaus jäsentää Kepa:n kehittämishaasteita. Kepa:n toivotaan erityisesti kiinnittävän huomiota koulutuksen sekä neuvonnan kysynnän ja tarjonnan väliseen suhteeseen huomioiden paitsi kansalaisjärjestöjen erilaiset tarpeet myös muuttuvan kehityspoliittisen toimintaympäristön. Kepa:n tulee UM:n mukaan pystyä vastaamaan niin uusien kuin vanhojen, pienten kuin suurtenkin toimijoiden kehittämistarpeisiin.

Toinen neuvonta- ja koulutuspalvelutoiminnasta vastaava organisaatio on Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry, joka on kehittänyt toimintaansa kansalaisjärjestöjen tarpeisiin perustuen. UM:n kansalaisyhteiskuntalinjauksen mukaan Kehyksen koulutus- ja neuvontapalvelut ovat kysyttyjä ja niiden laatua arvostetaan.

UM:n mukaan Kehyksen aktiivinen rooli EU:n kehitysyhteistyön ja -politiikan kehittämisen keskusteluttajana tukee ulkoasiainministeriön toimintaa. Linjauksen mukaan EU-tasolla laadittujen kannanottojen lisäksi ministeriö pitäisi hyödyllisenä Kehyksen entistä aktiivisempaa roolia Suomen kantojen muodostamiseen liittyvissä prosesseissa.

Ulkoministeriön linjauksista puuttuu neuvonta- ja koulutuspalvelujen liittäminen suomalaisen korkeakoululaitoksen koulutustehtävään ja sen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan. Vain tämän yhteyden kautta tieto siirtyy laajemmin koulutukseen sekä tutkimus- ja kehitystoimintaan.

Muiltakin ministeriöiltä on saatavissa avustuksia neuvontaan, mutta sillä ei tarkoiteta kansalaistoimintaan liittyvää neuvontaa. Maa- ja metsätalousministeriö myöntää valtionavustusta maatalouden ja muiden maaseutuelinkeinojen neuvontaa ja kehittämistoimintaa sekä 4H-toimintaa harjoittaville yleishyödyllisille maaseudun neuvontajärjestöille, joita voivat olla rekisteröidyt yhdistykset ja muut yhteisöt. Neuvonta ei kohdistu niinkään järjestötoimintaan kuin alan substanssin. Samoin ympäristöministeriö myöntää avustuksia mm. asunto- ja rakennusalan järjestöjen neuvonta- ja valistustoimintaan.

Hanketoiminnan tuki

Lähellä neuvontatoimintaa on myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Suomen Kuntaliiton, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton ja Terveyden edistämisen keskuksen perustama Innokylä. Sitä rakennetaan hankerahoituksella 2009 – 2013, mutta sen tarkoitus on siirtyä organisaatioiden perustoiminnaksi.

Innokylä on hanke- ja kehittämistoiminnan avoin palvelu- ja tukiverkosto. Kansalaisjärjestöt voivat käyttää sen palveluja ja tuoda omaa osaamistaan verkostokumppaneiden käyttöön. On mahdollista, että rahoittajat edellyttävät tulevaisuudessa sitä, että kaikkien hankkeet ja niiden tuotokset tallennetaan Innokylän Innopankkiin muiden käytettäväksi.

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta on viime vuosikymmeninä kehittynyt mutta samalla muodostunut pirstaleiseksi. Siksi Innokylän tavoite verkostoitua ja lopulta sulautua taustaorganisaatioiden perustoimintaan on oikea. Innokylän kaltainen toiminta voi osaltaan auttaa kansalaisjärjestöjä parantamaan hanketoimintansa suunnittelua, toteutusta ja arviointia.

Esimerkki maakunnallisesta toiminnasta

Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki KYT on maakunnallinen kolmannen sektorin kehittämisorganisaatio. Keski-Suomen Yhteisöjen Tuen muodostavat kaksi yhteisöä. Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki -osuuskunta perustettiin joulukuussa 1999. Osuuskunta tuottaa taloushallinnon palveluja kolmannen sektorin yhteisöille. Huhtikuussa 2001 perustettiin Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry. Yhdistys ylläpitää projektitoimintaa sekä antaa neuvontaa ja ohjausta.

KYT:n toimialoja ovat:

1. tilitoimisto- ja taloushallintopalvelut
2. projektitoiminnan tukeminen hankkeiden suunnittelun, rahoituksen hakemisen ja vastaavien toimintojen osalta
3. välittäjäorganisaationa toimiminen hankkeissa, joissa pienten mutta oleellisia tahoja edustavien järjestöjen resurssit eivät ole riittävät hakemaan hankerahoitusta ja toimimaan hankehallinnoinnissa
4. puskurirahoituksen toteuttajana toimiminen em. hankkeissa Jyväskylän kaupungin takuita vastaan
5. neuvonta, ohjaus ja koulutus talous-, verotus-, henkilöstö- ja projektiasioissa
6. järjestöjen yhteisen tiedotus- ja palveluportaalin ylläpitäminen
7. hanke- ja seutuyhteistyön kehittäminen tilakysymyksistä vaikutustoimintaan

KYT:n palveluksessa on toimitusjohtaja, kaksi henkilöä järjestöjen tuki- ja kehittämispalveluissa, viisi henkilöä tilitoimistopalveluissa ja 12 henkilöä erilaisissa hankkeissa eli yhteensä 20 henkilöä.

KYT:n toimintaa rahoittavat Euroopan sosiaalirahasto, Raha-automaattiyhdistys, Jyväskylän kaupunki ja Keski-Suomen ELY-keskus. Osasta palveluista peritään maksuja.

Yhteiskunnallisten yritysten neuvonta

Yhteiskunnallista yritystoimintaa varten on perustettu oma neuvonta- ja koulutusorganisaatio. Syfo Oy:n perustamisen lähtökohtana ovat olleet Sosiaalisen yritystoiminnan forumin Syfo:n tavoitteet. Järjestäytymismuodoltaan se on rajoitetun voitonjaon osakeyhtiö.

Osakkaina on mm. yksityisiä henkilöitä, yrityksiä, yhdistyksiä, säätiöitä, osuuskunta, kaupunki, ja vakuutusyhtiö sekä sellaisia valtakunnallisia organisaatioita kuin Suomen kuntaliitto, Kirkon keskusrahasto ja Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Syfo tarjoaa koulutusta, konsultointia ja räätälöityä valmennusta yhteistyöverkostonsa kautta yrityksille, julkisyhteisöille ja kolmannelle sektorille.

Verkkopalveluesimerkkejä

Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF ry. on ylläpitänyt verkkopalvelua www.kansalaisyhteiskunta.fi vuodesta 2009 alkaen. Sivusto palvelee suomalaisia kansalaisjärjestöjä ja niiden toiminnasta kiinnostuneita henkilöitä. Sivusto antaa perustietoa suomalaisesta kansalaisyhteiskunnasta ja tavoitteena on myös se, että se toimisi kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tiedotuskanavana. Sivulle rekisteröitynyt käyttäjä voi tuoda sivuille omia uutisiaan ja tiedottaa kaikille avoimista koulutuksistaan.

Sivuston järjestöhakemistosta löytyy linkki yli 1 400 suomalaisen järjestön sivuille. Kattava rahoitushakemisto puolestaan auttaa hankerahoituksen etsinnässä.

Tämä koko järjestökenttää palveleva verkkopalvelu ei saa erillistä rahoitusta, vaan SKAF hoitaa sitä osana omaa toimintaansa.

Koottua tietoa on muuallakin verkossa. Hyvä esimerkki on tutkimuksen alueelta. Jyväskylän yliopiston tuottama *Kans* - kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali tarjoaa kootusti tutkimusalan työvälineitä internetissä. Se julkaisee alan tutkimuksen ajankohtaisia puheenvuoroja, esittelee tutkimuksia sekä edistää alan tutkimusta, vuorovaikutusta ja verkostoitumista.

Portaali on tarkoitettu alan tutkijoille, tutkimusten tilaajille, tapahtumien järjestäjille, opiskelijoille, medialle sekä muille kansalaisyhteiskunnasta kiinnostuneille.

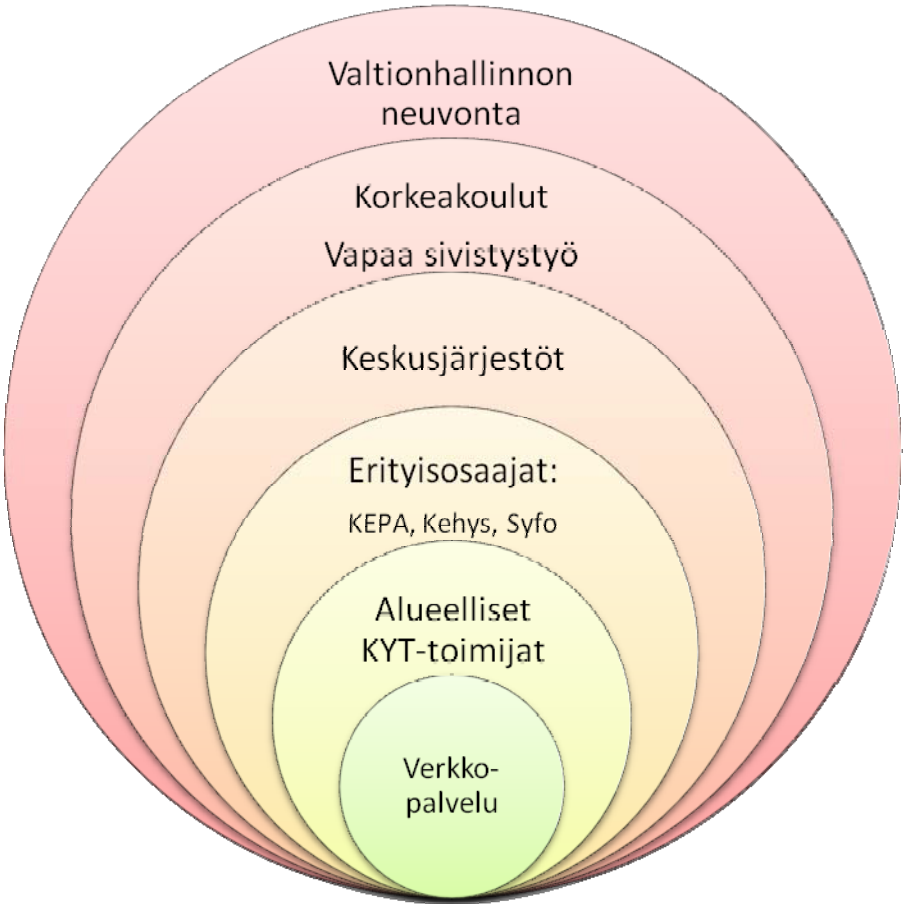
Vastaavanlaisia neuvontapalveluja

Nuorisotiedotus on palvelumuoto, jolla annetaan nuorille nuorisotiedotuksen ja -neuvonnan keinoin ammattitaitoista apua, tukea ja tietoa erilaisissa nuorten elämään liittyvissä kysymyksissä. Nuorisotiedotuksessa ja -neuvonnassa on kyse toisaalta siitä, että nuoret voivat itse halutessaan ratkaista omia ongelmiansa erilaisten välineiden (esitteet, oppaat, internet) avulla. Toisaalta kyse on nuoren henkilökohtaisesta neuvonnasta (kahdenkeskiset neuvottelut, puhelinkeskustelut).

Nuorison tieto- ja neuvontapalveluita järjestetään tällä hetkellä 271 kunnassa**.** Fyysisiä palvelupisteitä on 147 ja verkkopohjaisia palveluita 37. Nuorten tieto- ja neuvontatyötä ohjaavat nuorisolaki, lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007 – 2011, Euroopan neuvoston suositus nuorisotiedotuksesta sekä nuorten tieto- ja neuvontapalveluiden eurooppalaisen kattojärjestö ERYICAn työmuodon eurooppalaiset periaatteet.

Suomessa toimii noin 15 korjausrakentamiskeskusta, jotka jakavat neuvoja rakennusten perinteisistä, kestävistä ja ekologisista korjaus- ja rakentamistavoista. Keskusten toiminta-alueet vaihtelevat hyvin paikallisesta laajemmin palveleviin. Toiset toimivat kaupallisesti, toiset aatteellisesti. Keskukset ovat saaneet hyvän vastaanoton ja lunastaneet paikkansa korjausrakentamisen asiantuntijaorganisaatioina.

Naisresurssikeskukset ovat paikallisia ja alueellisia naisten resurssi- ja voimavarakeskuksia. Erityyppisiä keskuksia toimii tällä hetkellä noin 10.



Kaavio 1. Nykytilanteen kuvaus neuvontapalveluista

Neuvonnan järjestämisen perustelua

Suomessa on neuvonta-, ohjaus- ja tukirakenteita, mutta ne ovat kokonaisuutena näkymättömiä ja jäsentymättömiä. Näistä tulee luoda verkostomainen, ohjattu kokonaisuus, joka vastaa kansalaisyhteiskunnan tarpeita.

Aiemmin on suunniteltu, että Jyväskylän yliopiston kansalaisyhteiskunnan koulutus- ja tutkimustoiminnan yhteyteen perustettaisiin järjestötoiminnan kehittämiskeskus. Selvityshenkilöt ovat tehneet sen mahdollisuuksista palvella koko maata arvionsa ja esittävät vaihtoehtoista, hajautettua ratkaisua, jossa neuvonta-, kehittämis-, koulutus- ja innovaatiopalvelut toimivat alueellisesti koko maassa ja valtakunnallisesti verkottuen.

Suomeen tulee luoda neuvontapalvelujen verkosto, joka koostuu valtakunnallisista keskusjärjestöistä ja neuvontaorganisaatioista sekä alueellisista toimijoista. Näin neuvonta tavoittaa erilaiset kansalais- ja järjestötoimijat maan eri osissa. Keskistetty palvelu ei tähän pystyisi.

KYT:n lisäksi perustetaan alueellisia yksiköitä esimerkiksi järjestötalojen perustalle Itä-Suomeen (Joensuu), Pohjois-Suomeen (Oulu) ja Länsi-Suomeen (Pori, perusteilla). Yksi tulee perustaa pääkaupunkiseudulle. Näiden tulee verkottua keskenään ja muodostaa yhdessä sellainen verkkopohjainen osaamis- ja palvelukeskittymä, joka voi palvella laajaa kansalaistoimintaa.

Neuvontapalvelun tulee olla itsenäinen yhdistys tai säätiö, jonka jäsenyydessä ja hallinnossa on riittävän laajapohjainen tausta. Oikeusministeriön tai muun julkisen viranomaisen yhteydessä toimiessaan se antaisi kuvan, että julkinen viranomainen ohjaa omaehtoista kansalaistoimintaa. Tämä olisi väärä viesti kansalaistoimijoille ja myös ulkomaille Suomen kansalaistoiminnasta.

Neuvontapalvelun peruskoko olisi johtaja ja kaksi järjestöpalveluhenkilöä eli yhteensä 15 henkilöä. Palvelut laajenisivat sitten tilitoimisto- ja hanketoimintojen kautta. Viiden toimiston perusrahoituksen kustannukset olisivat noin 750 000 euroa.

Rahoitus kootaan RAY-avustuksista[9], veikkausvoittovaroista, maakuntien liitoilta ja EU-rahoituksista sekä palvelumaksuista. Puskuri- ja riskirahoitusta kootaan alueen kuntien luototuksista siltä osin kuin muualla esityksessä olevat ehdotukset eivät kata puskurien tarvetta.

Neuvontapalvelujen tulee verkottua siten, että alueelliseen palveluun ja alueen tuntemukseen nivoutuu valtakunnallinen osaaminen. Neuvontapalveluyksiköt voivat myös erikoistua niin, että yksi erikoistuu esimerkiksi maahanmuuttajakysymyksiin, yksi verotukseen ja yksi esimerkiksi juridiikkaan yleisten palveluiden ohella. Yhden yksikön

[9] RAY:n avustusstrategia vuosille 2008 – 2011 (Avustustoiminnan suuntaviivat ja painoalueet) korostaa järjestöjen toimintaedellytysten turvaamista. Avustuksilla turvataan sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaedellytykset kansalaisten vaikuttamiskanavana ja osallistumismahdollisuuksien tarjoajana. Lisäksi edistetään järjestöjen asiantuntemuksen kehittämistä sekä perusvalmiuksia, joita tarvitaan, kun etsitään uusia, innovatiivisia toimintamalleja. Avustuksilla tuetaan mm. kansalaisjärjestöjen perustoimintaa sekä järjestöjen alueellisen, seutukunnallisen ja paikallisen toiminnan koordinaatiota ja kehittämistä.

tulee erikoistua seuraamaan kaikkia kotimaisia ja kansainvälisiä rahoitusohjelmia ja -mahdollisuuksia.

Neuvontapalveluiden organisoinnin tulee olla kansalaisjärjestölähtöistä toimintaa kuitenkin siten, että niiden hallinto olisi riittävän laaja-alaisella pohjalla.

Neuvontapalveluyksiköiden tulee olla yhteistyössä alueen yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, toisen asteen työelämäpalveluyksiköiden ja vapaan sivistystyön kanssa siten, että tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta vahvistuu, osaaminen siirtyy ja leviää perus-, lisä-, täydennys- ja oppisopimustyyppisen koulutuksen kautta[10]. Myös kansallisen tason toimijoiden on syytä vahvistaa korkeakoulu- ja muuta oppilaitosyhteistyötä. Koulutuksessa toimii Jyväskylän yliopiston kansalaisyhteiskunnan maisteriohjelma ja ammattikorkeakoulujen järjestötyöhön erikoistuneet tutkintoon johtavat koulutusohjelmat.

Neuvonta- ja palveluyksikkö toimisi myös hakijana tilanteissa, joissa jollakin väliinputoajaryhmällä ei ole edusmiehenään sellaista järjestöä, joka voisi olla toimijana. Tavoitteena näissä hankkeissa olisi se, että ongelmien ratkaisujen ympärille syntyisi sellaista kansalaisjärjestötoimintaa, joka ottaisi vastuun asiasta. Uusi toiminta voi olla jo olemassa olevan järjestön toiminnan uudistumista tai laajentumista tai sitten kokonaan uuden järjestön perustamisen kautta syntyvää aktiviteettia. Tämä välittäjäorganisaatiotoiminta merkitsisi heikkojen signaalien tunnistamista, niiden perusteella kansalaistoiminnan aktivoimista ja rahoituksien hakemista ja hallinnointia.

Verkoston tehtävänä on luoda käyttäjälähtöisiä verkkopalveluja yhdistysten käyttöön.

Olennaista on hajautetun neuvontapalvelun keskinäinen koordinointi ja riittävä tiedotus olemassa olevista neuvontapalveluista.

Esitykset:

Nykyiset neuvonta- ja järjestökoulutusta antavat keskusjärjestöt, neuvontajärjestöt ja alueelliset järjestöpohjaiset neuvonta- ja tukiorganisaatiot muodostavat valtakunnallisen kansalaisyhteiskunnan tukiverkoston, jossa sovitaan yhteistyöstä, työnjaosta sekä yhden kokoavan ja kattavan portaalin verkkopalveluista. Yhteistyöhön tulee niveltää valtionhallinnon tukirakenteet esim. maahanmuuttajatyön osalta. Vastuutaho keskusjärjestöt ja KANE.

Perustetaan alueellisia neuvonta- ja tukiorganisaatioita Keski-Suomen Yhteisöjen Tuen mallilla Etelä-, Itä-, Länsi- ja Pohjois-Suomeen. Nämä keskittyvät alueelliseen kansalaisyhteiskunnan palvelemiseen ja kehittämiseen ja niiden valtakunnalliset erikoistumisalueet määritellään kohdan 1 verkoston kautta. Neuvonta- ja tukiorganisaatiot stimuloivat uutta kansa-

[10] Opetusministeriön ja korkeakoulujen välille tehtyjen sopimusten 2010–2012 yhteisissä tavoitteissa (18.12.2009) korostetaan erityisesti sitä, että ”ammattikorkeakoulut vahvistavat työelämään, taiteelliseen toimintaan ja alueellisiin tarpeisiin kytkeytyvää opetusta, yrittäjyyttä sekä erityisesti tuotekehitykseen sekä yritysten, työyhteisöjen ja kolmannen sektorin kehittämiseen liittyvää tutkimus- ja kehitystyötä”.

laistoimintaa alueillaan ja rakentavat kansalaistoiminnan alueellisia verkostoja. Vastuutaho alueelliset toimijat.
Keskitetään informaatio tarjolla olevista neuvontapalveluista sivustolle www.kansalaisyhteiskunta.fi. Sivustolle luodaan wikipohjainen ohjaus- ja neuvontatiedosto, jota kansalais- ja järjestötoimijat voivat yhdessä täydentää ja päivittää kaikkien kansalaistoimijoiden ja järjestöjen tarpeisiin. Vastuutaho Sivistysliitto Kansalaisfoorumi.

4.2 Säännöllinen kartoitus järjestöjen rahavirroista, toiminnan volyymistä ja vapaaehtoistyön määrästä

Tausta

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan asettama työryhmä totesi 2009, että ”kokonaiskuva suomalaisten järjestöjen taloudesta on havaittu useassa yhteydessä vajavaiseksi. On olemassa vähän keskitettyä tietoa järjestöjen rahoituksen koostumuksesta, rahavirtojen suuruusluokasta ja toiminnan volyymista. Esimerkiksi SLU:ssa on selvitetty eri lähteistä urheiluseurojen rahavirtoja ja vapaaehtoistyön osuutta, mistä on saatu hyödyllistä tietoa seurojen ja liiton toiminnan strategisen tason suunnitteluun. Kansalaisyhteiskunnan rahavirtojen ja toiminnan volyymin tarkempi selvittäminen antaisi paremman kuvan eri järjestötyyppien taloudellisten toimintaedellytysten kokonaisuudesta ja vaadittavista pitkäjänteisistä toimenpiteistä järjestöjen toimintaedellytysten parantamiseksi.”

Nykytilanne

Tilastokeskus kerää väestöhaastattelututkimuksissaan tietoa kansalaisten osallistumisesta erilaisten järjestöjen toimintaan. Erityisesti kansalaisyhteiskuntaproblematiikkaan paneutunut tutkimus on Tilastokeskuksen Vapaa-aikatutkimus. Se tehtiin edellisen kerran vuonna 2002. Vapaa-aikatutkimuksessa selvitetään 23 järjestötyypin mittaristolla väestön järjestöihin osallistumisen useutta sekä niihin kuulumista jäsenenä. Lisäksi tiedustellaan sekä järjestötoiminnan että vapaaehtoistyön tärkeyttä tai yhdentekevyyttä omassa elämässä.

Vapaa-aikatutkimuksessa kartoitetaan myös kansalaisten muuta yhteiskunnallista osallistumista. Näitä ovat rahan lahjoittaminen tai vetoomuksen allekirjoittaminen, ruokaosuuskuntiin tai vastaaviin kuuluminen, mielenosoituksiin, talonvaltauksiin tai muihin suoran toiminnan muotoihin osallistuminen, äänestysaikomukset sekä yleisönosastoihin kirjoittaminen. Koska vapaa-aikatutkimuksessa tutkitaan myös ihmisten sosiaalisia suhteita ja luottamusta, sen avulla voidaan paneutua myös sosiaalisen pääoman problematiikkaan.

Jotta tutkimuksen aineistot olisivat täysipainoisesti käyttökelpoisia kansalaisyhteiskunta- ja järjestötutkimuksen kannalta, vapaa-aikatutkimuksen otoskokoa tulisi kasvattaa aikaisemmasta noin 4500 henkilöstä. Vapaa-aikatutkimusta on tehty noin kymmenen vuoden välein 1970-luvulta lähtien.

Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimuksen haastatteluosiossa selvitetään järjestöihin osallistumista vapaaehtoistyön näkökulmasta. Siinä järjestötoiminnan kautta tapahtuvaa vapaaehtoistyötä tutkitaan 15 järjestötyypin mittaristolla. Ajankäyttöpäiväkirjaan perustuvassa ajankäyttöluokituksessa on lisäksi omat luokat sekä järjestötoimintaan että vapaaehtoistyöhön käytetylle ajalle.

Indikaattoreiden tuottaminen on toki vain yksi rooli, joka Tilastokeskuksen laajoilla haastattelututkimuksilla voi olla. Toinen keskeinen rooli, joka niillä on, on tuottaa aineistoja yhteiskunta- ja akateemisen tutkimuksen käyttöön. Tilastokeskuksella on erittäin laadukas haastattelijaorganisaatio sekä mahdollisuus tuottaa pitkittäisaineistoja kunnollisilla väestöotoksilla. Tilastokeskuksen tuottamien barometrien asemaa, jos niillä tarkoitetaan mielialojen tai vastaavien näkemysten seuraamista, täytyy kuitenkin miettiä huolella. Tilastokeskuksen maksullinen haastattelutoiminta tekee joitakin tällaisia säännöllisestikin, mutta ne ovat tilausselvityksiä.

Sen sijaan vapaa-aikatutkimusta ja ajankäyttötutkimusta on tehty viime aikoina enemmän tai vähemmän yhteisrahoituksen turvin, jolloin rahoittajina ovat Tilastokeskuksen lisäksi olleet ministeriöt, eräät yleishyödylliset järjestöt, Yleisradio jne.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto julkaisee vuosittain Järjestöbarometrin RAY:n kustantamana. Järjestöbarometrissä kuvataan sosiaali- ja terveysjärjestöjen ajankohtaisia kysymyksiä. Tiedot perustuvat järjestötoimijoiden kyselyvastauksiin. Barometri antaa hyvän kuvan sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan tilasta, odotuksista tai huolista.

Suomen Liikunta ja Urheilu ry. toteuttaa yhdessä OKM:n ja TNS-Gallupin kanssa neljän vuoden välein suuren kansallisen liikuntatutkimuksen, jossa kerätään tietoja lasten ja nuorten, aikuisten ja ikääntyvien vapaa-ajan fyysisestä aktiivisuudesta ja liikunnan ja urheilun harrastamisesta sekä kansalaistoiminnasta muun muassa urheiluseuroissa.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan tutkimusjaosto on korostanut säännöllisen indikaattori- ja barometritiedon keräämistä syvällisemmän tutkimustiedon rinnalla.

Jorma Ollilan johtaman maabrändiryhmän mukaan yksi Suomen vahvuuksista on vapaa tiedonsaanti. Järjestöjen osalta tämä ei pidä täysin paikkansa. Muun muassa Tilastokeskuksen tieto on merkittävältä osaltaan maksullista.

Esitykset:

Kansalaisjärjestöistä kootaan vuosittain ministeriöihin luotavan yhtenäisen sähköisen asiointijärjestelmän kautta perustiedot kansalais- ja järjestötoiminnan laajuudesta ja rahoituksesta. Vastuutaho ministeriöt.

Suomeen tarvitaan koko järjestökenttää ja vapaata kansalaistoimintaa koskettava kartoitus, joka kuvaa kansalais- ja järjestötoiminnan määrän, sisällön ja rahavirrat määrävuosin (esim. 10 vuoden välein). Kartoitus sisältää myös tärkeän vapaaehtoistyön määrän, järjestöjen oman varainhankinnan suuruuden sekä kehittämispanostuksen. Vastuutaho valtioneuvosto.

Turvataan Tilastokeskuksen kansalaisyhteiskuntaa koskevien tutkimusten - Vapaa-aikatutkimuksen ja Ajankäyttötutkimuksen - säännöllinen tekeminen osoittamalla niihin tarkoitetut varat Tilastokeskuksen budjettiin. Aineistoja tulisi tuottaa aikaisempaa useammin ja kansalaisyhteiskunta- sekä järjestötutkimuksen kannalta riittävillä otoksilla. Vastuutaho Tilastokeskus ja VM.

Turvataan yleishyödyllisille kansalaisjärjestöille vapaa pääsy kansalais-, järjestö- ja vapaaehtoistoimintaa koskevaan julkiseen tietoon kaikilta osin. Vastuutaho valtioneuvosto.

Jyväskylän yliopiston yhteyteen perustetaan kansalaistoiminnan tutkimuskeskus sekä turvataan pysyvä rahoitus kansalaisyhteiskunnan maisteriohjelmalle. Vastuutaho Jyväskylän yliopisto ja OKM.

Kansalais- ja järjestötoiminnan kehittämistehtävä osoitetaan ammattikorkeakouluille yhdessä kansalaisjärjestöjen keskusliittojen kanssa. Vastuutaho KANE, ammattikorkeakoulut ja keskusliitot.

LIITE 1.

Ministeriöiden ja kuntien avustukset ja avustuskäytännöt

Ministeriöt tukevat yleis- ja erityisavustuksin kansalais- ja järjestötoimintaa Suomessa. Ministeriöiden avustuskäytännöt ovat poikkeavat toisistaan. Jokaisessa ministeriössä on omat avustamisen tapansa ja traditionsa. Seuraavassa kuvataan jokaisen ministeriön avustuspolitiikka erikseen.

Kunnat tukevat eri tavoin yhdistysten ja vapaiden toimintaryhmien toimintaa. Yleisavustamiseen perustuva tukeminen on vähentynyt viime vuosina ja erityisavustaminen sekä vastikkeellinen avustaminen vastaavasti lisääntyneet. Kuntien avustuskäytännöt vaihtelevat suuresti kunnittain. Seuraavassa on kuvattu esimerkkien kautta kunnallisia avustuskäytäntöjä.

a. Valtionavustuslaki avustamisen pohjana

Valtion avustamisen perustana on nykyisin valtionavustuslaki (27.7.2001/688). Sitä sovelletaan valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen. Valtionavustuslakia sovelletaan toissijaisesti myös Euroopan unionin varoista myönnettäviin tukiin. Laki ei kuitenkaan vaikuta EU:n eri rahoitusmuodoista annetun erityislainsäädännön soveltamiseen.

Valtionavustuslakia sovelletaan kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992) säädettyyn valtionosuuteen ja valtionavustukseen, jos siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Tätä lakia ei sovelleta raha-automaattien, kasinopelien eikä pelikasino- tai totopelitoiminnan tuotoista myönnettäviin avustuksiin (22.12.2005/1077).

Valtionavustuslaissa tarkoitetaan:

1. *valtionapuviranomaisella* sitä viranomaista, jonka tehtäviin kuuluvat kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla
2. *julkisella tuella* valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön taikka julkisoikeudellisen laitoksen tai säätiön antamaa tai sen varoista maksettavaa avustusta, lainaa ja muuta rahoitusta, korkotukea, takausta, maksuhelpotusta ja muuta näihin rinnastettavaa taloudellista etuutta sekä Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettävää tukea lukuun ottamatta verojärjestelmän kautta annettavaa tukea.

Valtionavustuksen myöntämisen perusteet

Valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta.

Erityisavustus voidaan myöntää:

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

Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset

Valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos

1. tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä
2. valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta
3. valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen
4. valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Valtionavustuksen myöntäminen ja maksaminen

Valtionavustus haetaan kirjallisesti. Avustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi.

Valtionavustuspäätös

Valtionapuviranomainen tekee valtionavustusta koskevassa asiassa kirjallisen päätöksen *(v*altionavustuspäätös*)*. Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi ainakin valtionavustuksen saaja, käyttötarkoitus ja määrä tai laskentaperuste. Päätöksestä tulee käydä lisäksi ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla:

1. valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset
2. valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista
3. saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön
4. valtionavustuksen käyttöaika sekä 13 §:n 2–4 momentissa tarkoitetut ehdot ja rajoitukset
5. saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta
6. muut valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.

Valtionavustuksen maksaminen

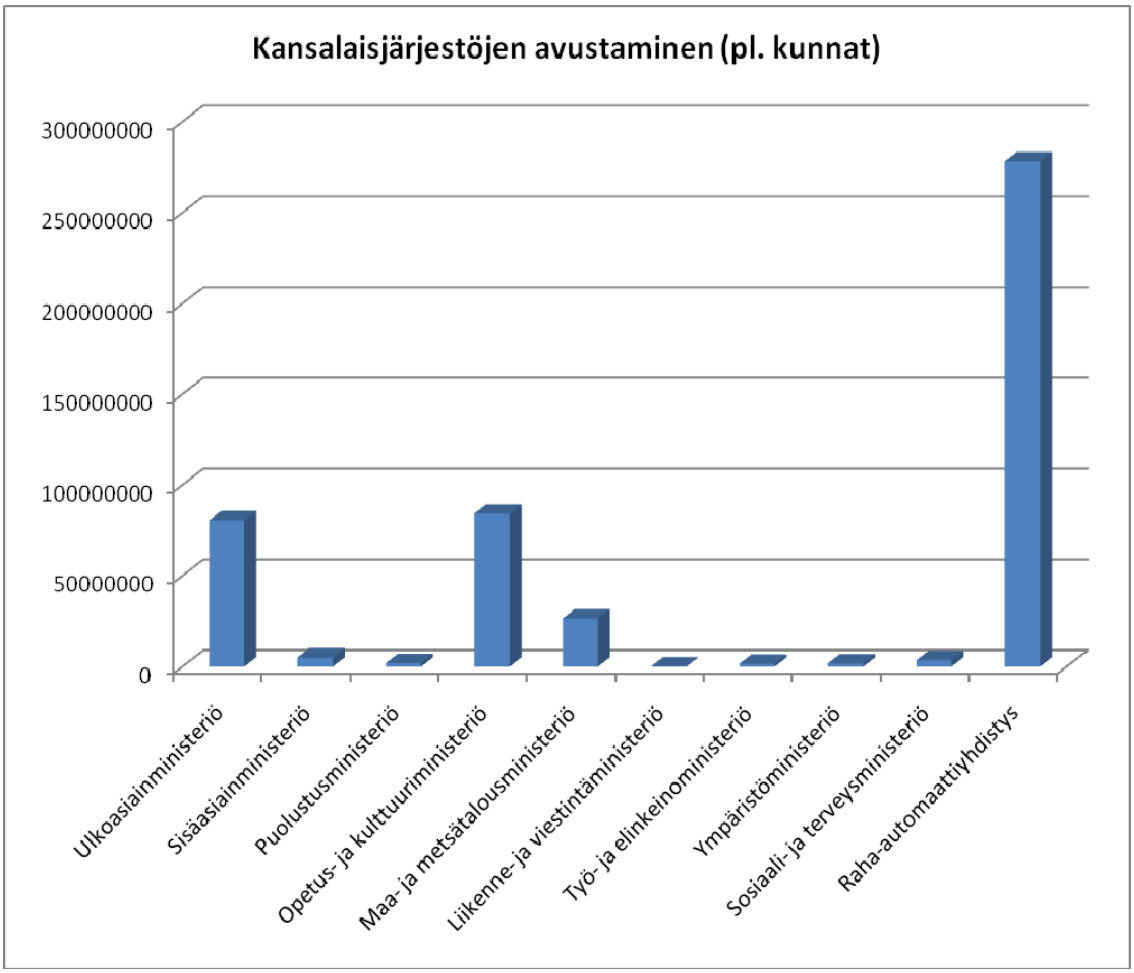
Valtionavustus maksetaan valtionavustuksen saajalle yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella. Valtionapuviranomainen voi päättää, että valtionavustus maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella sen jälkeen, kun avustuksen käytöstä on esitetty valtionapuviranomaiselle hyväksyttävä selvitys.

Valtionavustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista. Määrältään vähäinen ja 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu valtionavustus voidaan 1 momentin estämättä maksaa myös kertasuorituksena, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua.

Valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

b. Ministeriöiden ja RAY:n avustaminen

Ministeriöiden ja RAY:n kautta kanavoituu vuositasolla lähes 500 miljoonaa euroa kansalaisjärjestöille. Kuntien avustuksista kansalaisjärjestöille puuttuu ajantasainen koottu tieto, koska mikään taho ei tilastoi sitä erikseen. Avustusluokat ja -summat tarkemmin liitteessä 2.



Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) avustuskäytäntö

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää harkinnanvaraiset valtionavustukset yleisavustuksena (saajan toimintaan yleisesti), erityisavustuksena (investointi-, kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus-, kehittämishankkeisiin ym.) tai investointiavustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan. OKM avustaa lukumääräisesti erittäin isoa määrää kansalaisjärjestöjä Suomessa. Määrä on muihin ministeriöihin verrattuna ylivertainen.

Avustuksen saamisen edellytyksiä ovat

- käyttötarkoituksen yhteiskunnallinen hyväksyttävyys
- valtionavustuksen perusteltavuus avustukselle asetettujen tavoitteiden kannalta
- tarpeellisuus hankkeen tai toiminnan laatuun, laajuuteen ja muihin tukiin nähden
- avustuksen kilpailuneutraalisuus

Erityislakien nojalla myönnetään harkinnanvaraista valtionavustusta laissa mainituille tahoille.

- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)
- Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1766/2009)
- Laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998, 1390/2001, 704/2002, 36/2003, 1292/2004, 1200/2005, 1765/2009)

- Asetus vapaasta sivistystyöstä (805/1998, 1295/1999, 1396/2001, 804/2002, 1201/2005, 1152/2008, 1767/2009)
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009)
- Liikuntalaki (1054/1998)
- Liikunta-asetus (1055/1998)
- Opetusministeriön asetus valtionapuviranomaisesta myönnettäessä avustusta liikuntapaikkojen perustamishankkeisiin (1303/2001)
- Nuorisolaki (72/2006 ja 693/2010)
- Valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta (103/2006)

Ministeriö ei myönnä EU-rahoitusta. Kulttuuriyksikkö myöntää tietyissä tapauksissa kansallista vastinrahoitusta EU-rahoitteeseen hankkeeseen.

OKM myöntää valtionavustusta ensisijaisesti yhteisöille, mutta jos useat henkilöt hakevat avustusta yhteisesti ryhmänä, hakemusasiaa hoitavaksi yhteyshenkilöksi ja hakijaksi tulee merkitä yksi henkilö, hänen osoitteensa ja pankkitilinsä. Työryhmän muut jäsenet on hakemuksessa kuitenkin aina mainittava nimeltä, koska myönnetyn avustuksen mahdollisesta palauttamisesta saajat vastaavat yhteisvastuullisesti.

Valtionavustuslaki mahdollistaa avustuksen myöntämisen epämuodolliselle kansalaistoiminnalle, mutta eräät erityislait voivat vaatia rekisteröityä yhteisömuotoa. Myös haettavalla määrärahalla on merkitystä. Epämuodollisille kansalaistoimintaryhmille myöntävät avustuksia jonkin verran nuorisoyksikkö ja vähäisessä määrin hankerahatyyppisesti kulttuuriyksikkö. Joskus ministeriö myös ”kierrättää” avustuksen epämuodollisille ryhmille avustusta jo muutenkin saavien toimijoiden kautta. Avustusten myöntämistä hillitsee vastuukysymysten hankaluus, josta ministeriöllä on konkreettista kokemusta. ”Kierrättäminen” on myös juridisesti hankalaa, koska avustuksen myöntävän järjestön ja epämuodollisen ryhmän välille voi syntyä kiistaa avustuksesta, jolloin sitä pahimmassa tapauksessa ratkotaan oikeudessa. Lisäksi avustusehdot tulee määritellä tarkasti.

Valtionavustushakemuksiin (yleisavustus tai erityisavustus) on liitettävä kaikki vaaditut asiakirjat. Hakemusta on oikeus täydentää myöhemmin (hallintolaki 434/2003, 22 §).

Valtionavustusta haetaan OKM:stä pääsääntöisesti lomakkeella 1 täydennyslomakkeineen. Lomake on yleislomake, jonka rinnalla on myös erityishakulomakkeita. Yleislomakkeessa 1 kysytään seuraavat tiedot:

- hakija, rekisterinumero ja rekisteröintipäivä
- yhteystiedot, tilitiedot
- yhteyshenkilö
- haettava summa
- hakemustyyppi ja valtionavustuslaji (yleisavustus- vai erityisavustus)
- hankkeen nimi
- avustuksen käyttötarkoitus (lyhyt kuvaus)
- allekirjoitukset

Yleisavustushakemukseen (toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan toiminnasta) OKM vaatii seuraavat liitteet:

- Yhteisön hyväksytty toimintasuunnitelma ja talousarvio
- Selvitys muista samaa tarkoitusta varten saaduista ja haetuista avustuksista ja tuista
- Tietoja hakijayhteisöstä:
  - yhteisön hallituksen/johtokunnan kokoonpano
  - jäsenten lukumäärä: henkilöjäsenet, yhteisöjäsenet
- Yhteisön toimintakertomus tai muu vastaava selvitys edelliseltä tilikaudelta
- Yhteisön tuloslaskelma, tase ja tilintarkastuskertomus edelliseltä tilikaudelta
- Hakuilmoituksessa tai hakuohjeissa vaaditut muut asiakirjat

Erityisavustushakemukseen (mm. investointiavustus, hankeavustus kokeilu-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen ym.) tarvitaan seuraavat liitteet:

- Avustettavaa hanketta koskeva suunnitelma
- Erittely hankkeen kokonaiskustannuksista ja hankkeesta saatavista tuloista sekä arvio niiden ajoittumisesta neljännesvuoden tarkkuudella
- Muut samaa tarkoitusta varten saadut ja haetut avustukset
- Hakuilmoituksessa tai hakuohjeissa vaaditut muut asiakirjat

Perustamishankkeita varten on oma valtionavustuksen hakulomake, jossa kysytään perustietojen lisäksi investoinnin ydintiedot.

Nuorisojärjestöt voivat hakea yleis- ja erityisavustuksia sekä tukea toiminnan kehittämiseen, iltapäiväkerhotoimintaan ja etsivään nuorisotyöhön. Koululaisten kerhotoimintarahoitus korvataan nuorisotyömäärärahoissa lasten ja nuorten paikallisen harrastustoiminnan tuella, koska kerhotoimintaa tuetaan painotetusti koulupuolen määrärahoista. ELY-keskukset tulevat jakamaan aikanaan lasten ja nuorten paikallisen harrastustoiminnan määrärahat.

Nuorten työpajat saavat valtion tukea nuorisotyömäärärahoista OKM:n kautta. Osa työpajoista on kunnallisia, osa yhdistysten ja osa säätiöiden.

Valtakunnalliset nuorisojärjestöt täyttävät kolmisivuisen oman hakemuslomakkeensa, jossa on koonti liiton ja sen piirien toiminta- ja taloustiedoista. Näitä varten on omat hakuohjeensa, lisäksi on oma ohjeistus etsivän nuorisotyön avustuksen hakemiseen. Valtakunnallisilta nuorisojärjestöiltä edellytetään, että ne on hyväksytty ensin avustuskelpoisiksi.
Liikuntajärjestöiltä edellytetään myös avustuskelpoisuutta. Järjestöt voivat hakea yleis- ja erityisavustusta sekä investointitukea. Järjestöt täyttävät oman hakemuslomakkeensa ja sen liitelomakkeen. Näitä varten on omat hakuohjeensa. Liikuntatieteellisen tutkimusavustuksen hakemiseen on omat ohjeensa. Lisäksi liikuntayksikkö myöntää erikseen tukea seuratukihankkeeseen.

Nuoriso- ja liikuntalaki ja -asetus mahdollistavat järjestön paikallisyhdistyksen tukemisen valtakunnallisen ja alueellisen toiminnan lisäksi. Yksiköt myöntävät myös käytännössä tukea paikalliseen toimintaan, jos järjestö hakee tätä avustusanomuksessaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuriin ja taiteeseen liittyvät seuraavat järjestöille tarkoitetut avustukset:

- Avustus taiteen ja kulttuurin Venäjä-ohjelman toimeenpanoon: Avustus on tarkoitettu Venäjän kanssa taiteen ja kulttuurin alan yhteistyötä tekeville järjestöille ja yhteisöille, joiden tulee olla oikeustoimikelpoisia.
- Avustus kulttuurin hyvinvointivaikutuksia edistävään toimintaan ja hankkeisiin.
- Avustus monikulttuurisuuden tukemiseen ja rasismin vastaiseen työhön: Avustuksilla tuetaan etnisten vähemmistöjen omaa kulttuuritoimintaa, rasismin vastaista työtä sekä maahanmuuttajien kotoutumista edistävää toimintaa taiteen ja kulttuurin avulla.
- Mediataiteenalan valtakunnallisten järjestöjen toiminta: Valtionavustukset on tarkoitettu mediataiteenalan valtakunnallisille järjestöille, joiden ensisijaisena tavoitteena on edistää mediataiteenalan kulttuuritoimintaa Suomessa.
- Avustus kulttuuriseen ulkosuomalaistoimintaan: Avustus on tarkoitettu ulkosuomalaisjärjestöjen tukemiseen.
- Avustus rauhantyön edistämiseen: Avustuksia voidaan myöntää yleisavustuksina valtakunnallisille rauhantyön yleisjärjestöille, erityisaloilla kuten esimerkiksi ammattialakohtaisesti rauhantyötä tekeville yhdistyksille sekä alueellisille yleistä rauhantyötä tekeville yhdistyksille. Osa käytettävissä olevasta määrärahasta voidaan myöntää erityisavustuksina rauhantyön hankkeisiin.
- Avustus museo- ja kulttuuriperintöalan järjestöjen toimintaan: Avustukset on tarkoitettu järjestöille, jotka edistävät museoiden ja kulttuuriperintöalan toimintaa ja pyrkivät toiminnallaan lisäämään kulttuuriperinnön arvostusta ja tuntemusta sekä sitä koskevan tiedon ja osaamisen saatavuutta.
- Valtionavustukset valtakunnallisille elokuva- ja audiovisuaalisen kulttuurin järjestöille: Valtionavustukset on tarkoitettu elokuva-alan valtakunnallisille järjestöille, joiden ensisijaisena tavoitteena on edistää elokuva- ja audiovisuaalisen alan kulttuuritoimintaa Suomessa.
- Avustus kulttuurilehtien tukemiseen ja jakeluun: Avustusta voidaan myöntää kulttuurilehdelle, joka ylläpitää kulttuurista, tieteestä, taiteesta tai uskonnollisesta elämästä käytävää yhteiskunnallista keskustelua.
- Avustus valtakunnallisille tanssitaidejärjestöille: Valtionavustukset on tarkoitettu järjestöille, jotka edistävät suomalaista tanssin alan ammattitoimintaa, tutkimusta, koulutusta ja harrastamista.
- Avustus valtakunnallisille valokuvataiteen alan järjestöille: Valtionavustukset on tarkoitettu valokuvataiteen valtakunnallisten järjestöjen toimintaan.
- Avustus valtakunnallisille kulttuuritapahtumille: Avustuksen tarkoitus on turvata ja parantaa valtion osalta taiteellisesti korkeatasoisten ja valtakunnallisesti merkittävien kulttuuritapahtumien järjestäminen eri puolilla maata.
- Avustus valtakunnallisille kirjallisuuden alan järjestöille: Valtionavustukset on tarkoitettu valtakunnallisten kirjallisuuden alan järjestöjen toimintaan.
- Avustus valtakunnallisille rakennustaiteen alan järjestöille: Valtionavustukset on tarkoitettu rakennustaiteen valtakunnallisten järjestöjen toimintaan.
- Avustus valtakunnallisille kuvataidejärjestöille: Valtionavustukset on tarkoitettu kuvataiteen valtakunnallisten järjestöjen toimintaan.
- Avustus säveltaidetta tai sen harrastamista edistävien valtakunnallisten järjestöjen toimintaan sekä musiikki-instituuteille: Valtionavustukset on tarkoitettu sä-

veltaidetta tai sen harrastamista edistävien valtakunnallisten järjestöjen toimintaan sekä musiikki-instituuteille.

- Avustus valtakunnallisille muotoilualan järjestöille: Valtionavustukset on tarkoitettu muotoilun valtakunnallisten järjestöjen toimintaan. Muotoilujärjestöihin kuuluvat myös mm. graafisen suunnittelun ja sarjakuvataiteen järjestöt.
- Avustus valtakunnallisille näyttämötaidejärjestöille: Valtionavustus on tarkoitettu kulttuuripoliittiseen toimintaan järjestöille, jotka edistävät suomalaista näyttämötaiteen ammattitoimintaa, tutkimusta, koulutusta ja harrastamista.
- Avustus ystävyysseurojen tukemiseen: Avustuksen tarkoituksena on tukea ystävyysseurojen kansainvälistä yhteistyötä ja kulttuurien välistä vuorovaikutusta edistävää toimintaa. Määrärahalla tuetaan aktiivista kansalaistoimintaa, jolla on laajaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta.
- Avustus vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen: Ministeriö myöntää vuosittain valtionavustuksia vammaisjärjestöille ja -yhteisöille niiden taide- ja kulttuuritoimintaan. Avustuksia myönnetään myös kulttuurin saavutettavuutta parantaviin hankkeisiin. Hakijoina voivat tällöin olla myös erilaiset kulttuurialan toimijat.
- Avustus kansainväliseen kulttuuriyhteistyöhön: Avustuksilla edistetään kansainvälistä kulttuuriyhteistyötä.
- Avustus taiteen ja kulttuurin yleisiin projekteihin: Avustuksia myönnetään ensisijaisesti valtakunnallisesti merkittäville taide- ja kulttuurihankkeille, joihin ei voida käyttää opetusministeriön myöntämiä muita avustuksia.

Kulttuuri-, taide-, tiede-, sivistys-, neuvonta- ja muut avustusta saavat järjestöt täyttävät ministeriön yleisen perusavustuslomakkeen avustusta hakiessaan. Kulttuurilehtiä varten on oma lomakkeensa. Kulttuurivientiin täytetään lisätietolomake.

Järjestöjen osallistuminen avustuksista päättämiseen vaihtelee ministeriössä yksiköittäin. Nuorisojärjestöjen valtionavustushakemukset valmistellaan ministeriön nuorisoyksikössä. Nuorisojärjestöjen osalta avustusesityksen tekee kulttuuriministerille erityinen arviointi- ja avustustoimikunta. Nuorisotyötä tekevien järjestöjen osalta päätösesitys valmistellaan virkamiesten toimesta ja arviointi- ja avustustoimikunta antaa siitä lausunnon.

Liikuntajärjestöjen osalta Valtion liikuntaneuvosto antaa lausunnon virkamiesten valmistelemasta avustusesityksestä. Lisäksi keskeiset järjestöt ovat mukana, kun liikuntayksikkö lyö lukkoon keskeiset painopisteet useammaksi vuodeksi eteenpäin, joiden perusteella avustukset jaetaan. Kulttuuri- ja taidepuolella taidetoimikunnat ja kulttuurilehtilautakunta antavat myös lausunnon avustusehdotuksesta paitsi että seurantaloasian neuvottelukunta tekee esityksen ministeriölle seurantalojen korjausavustusten jaosta taloja omistaville järjestöille. Sivistys-, neuvonta- ja muiden järjestöjen osalta avustusesityksen tekevät ministerille viranhaltijat.

Liikuntajärjestöjen osalta yleisen toiminta-avustuksen valmistelu tehdään jo ennen valtion seuraavan vuoden talousarvion vahvistamista. Lopullinen päätös tehdään heti talousarvion vahvistamisen jälkeen tammikuussa. Muissa yksiköissä valtionavustusesitys ja -päätös tehdään vasta talousarvion vahvistamisen jälkeen. Näin järjestöt saavat tiedon avustuksestaan yleensä maali-huhtikuussa. Erityisavustuksilla on omat käsittely- ja pää-

tösaikataulunsa. Käytäntöjen erilaisuus johtuu eri yksiköissä omaksutusta toimintakulttuurista.

Maahanmuuttajajärjestöt tai ryhmät voivat hakea ministeriöstä erillistä toiminta-avustusta. Osa siitä ohjautuu nuorisoyhdistysten tukena, osa ns. aikuisjärjestöjen erityisavustuksina.

Valtionavustus voi olla opetus- ja kulttuuriministeriön avustusten osalta valtionavustuslain mukaisesti enimmillään jopa 100 prosenttia hakemuksessa esitetyistä kuluista. Näin on kuitenkin vain poikkeustapauksissa. Eri yksiköt saattavat määritellä myös, mitkä ovat avustuksella tuettavia menoja ja mitkä eivät. Käytetään käsitettä hyväksyttävät menot. Ministeriö ilmoittaa joissakin tapauksissa avustuspäätöksessään, kuinka paljon valtionavustus voi olla enimmillään hyväksyttävistä kustannuksista.

Koska avustuspäätökset tehdään yleensä helmi-huhtikuussa, ministeriön eräät yksiköt maksavat ennakkoa järjestöille, jotta järjestöt selviävät alkuvuoden toimintakuluistaan. Näin tekee säännöllisesti nuorisoyksikkö, ja tapauskohtaisesti kulttuuri- ja taideyksiköt.

Ministeriön valtionavustuspäätöksestä saa hakea oikaisua ministeriöstä. Jos tämä ei tyydytä, päätöksestä voi valittaa, paitsi taiteen keskustoimikunnan päätöksistä. Oikaisumenettelykäytäntö kerrotaan valtionavustuspäätöksen yhteydessä omalla liitteellä.

Yleisavustusta saa käyttää sen vuoden menoihin, jona se on myönnetty. Erityisavustusta saa käyttää sen myöntämisvuonna sekä sitä seuraavana vuonna syntyviin menoihin, mikäli avustuspäätöksessä ei ole perustellusta syystä toisin määrätty.

Valtionavustuksiin, joissa hankkeeseen myönnettävä valtionavustus on yli 50 % hankinnan loppusummasta, tulee soveltaa kilpailulainsäädännössä olevia ehtoja (Laki julkisista hankinnoista 348/2007). Hankinnoilla tarkoitetaan tavaroiden, palveluiden ja oikeuksien ostamista, vuokraamista sekä urakalla teettämistä näihin liittyvine suunnittelu-, valmistelu-, päätöksenteko- sekä seurantatoimintoineen.

OKM maksaa valtionavustuksen maksatuspyynnön (oma lomake) jälkeen yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella ja valtionavustuspäätöksen mukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän valtionavustuksen käytöstä tulee tehdä selvitys OKM:n lomakkeelle nro 2 ja toimittaa se avustuspäätöksessä mainittuun päivämäärään mennessä.

Selvityslomakkeessa valtionavustuksen käyttämisestä kysytään seuraavat tiedot:

- avustuksen saajan perustiedot
- saatu avustussumma
- hankkeen nimi
- avustuksen käyttötarkoitus
- selvitys muista samaa tarkoitusta varten saaduista avustuksista
- selvitys avustuksen saajan muihin tarkoituksiin saamista avustuksista
- henkilöstön määrä.

Liitteeksi tulee liittää toimintakertomus, tilinpäätös ja tilintarkastajien kertomus sekä muut avustuspäätöksessä mainitut liitteet.

Mikäli avustuksen saaja ei ole käyttänyt saamaansa avustusta sinä aikana, joksi avustus on myönnetty, tulee jäljellä oleva avustus palauttaa tai tehdä hyvissä ajoin ennen avustuksen käyttöajan päättymistä perusteltu (vapaamuotoinen) hakemus avustuksen käyttöoikeuden jatkamisesta opetus- ja kulttuuriministeriölle. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi avustuksen saajan hakemuksesta erityisestä syystä muuttaa avustuksen käyttötarkoitusta ja ehtoja.

Valtionapuviranomaiset seuraavat myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin avustusten ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomainen saa tehdä tarpeellisia valtionavustuksen saajan toimintaan ja talouteen kohdistuvia tarkastuksia. Ilmeisen perusteetta tai virheellisesti saatu valtionavustus ja avustus, jota ei voida käyttää tarkoitukseensa, on palautettava valtiolle.

Opetushallitus myöntää eräät avustukset järjestöille. Opetus- ja kulttuuriministeriö on delegoinut avustusten myöntämisen keskusvirastolle. Opetushallitus jakaa vuosittain valtionavustusta kodin ja koulun yhteistyöstä huolehtiville järjestöille, koulun vapaan harrastustoiminnan tukemiseen sekä Kerhokeskus – koulutyön tuki ry:lle, Suomen lasten ja nuorten kuvataidekoulujen liitto ry:lle, Ympäristökasvatuksen seura ry:lle ja Kesälukioseura ry:lle. Lisäksi avustusta voidaan myöntää eräiden vaihto-oppilasjärjestöjen toiminnan tukemiseen. Lisäksi OPH myöntää harkinnanvaraisia kehittämis- ja opintoseteliavustuksia sivistysjärjestöille ja oppilaitoksia ylläpitäville kannatusyhdistyksille. Näitä varten on omat hakemuslomakkeensa ja ohjeistuksensa.

Museovirasto myöntää eräitä harkinnanvaraisia avustuksia, joita myös järjestöt voivat hakea. Museoiden harkinnanvaraisia valtionavustuksia myönnetään muun muassa museokokoelmien luettelointiin, kokoelmien konservointiin ja hoitoon, perusnäyttelyiden uusimiseen, tutkimus- ja julkaisutoimintaan, museorakennusten palo- ja murtosuojauksen parantamiseen sekä museorakennusten kunnostustöihin, joilla tähdätään museokokoelmien säilytysolosuhteiden parantamiseen tai museotoiminnan edistämiseen. Museorakennusten siirtokustannuksiin ei myönnetä avustuksia. Avustuksia ei myöskään myönnetä tavanomaisten toimintamenojen kattamiseen.

Museovirastolla on opas harkinnanvaraisten avustusten anomiseen. Hakemus tehdään Museoviraston lomakkeelle ”Hakemus valtionavustuksen saamiseksi”. Museoviraston sivuilta löytyy myös selvityslomake hakemuksen käytön tilittämistä varten. Edelleen Museovirasto myöntää harkinnanvaraista avustusta museoiden innovatiivisiin hankkeisiin omalla lomakkeella.

Museovirasto myöntää avustusta niin ikään suomalaisen kulttuuriperinteen tallentamiseen ja tutkimiseen. Avustukset on tarkoitettu kansalaisjärjestöille ja -yhteisöille, joiden tulee olla oikeustoimikelpoisia. Avustuksia ei myönnetä kunnille, museoille eikä apurahoina yksityishenkilöille. Avustus myönnetään ensisijaisesti maaseutu- ja työväenkulttuurin tallentamiseen ja tutkimiseen. Lisäksi avustuksia voidaan myöntää myös muihin paikallisen kulttuuriperinteen tallentamiseen liittyviin hankkeisiin. Avustettavia kohteita

ovat mm. perinnekirjat ja historiikit (ensisijaisesti toimitus-, julkaisu- ja painatuskustannukset), perinneaineistojen (haastattelut, valokuvat) keruu ja tallentaminen, arkistojen järjestäminen sekä näyttelyiden ja julkaisujen tukeminen. Hakemus tehdään Museoviraston lomakkeelle ”Avustus suomalaisen kulttuuriperinteen tallentamiseen ja tutkimiseen”.

Lisäksi Museovirasto myöntää avustuksia yksityisomistuksessa olevien, perinnelaivarekisteriin merkittyjen alusten korjaus- ja entistämistöihin. Perinnelaivat ovat usein jonkin yhdistyksen nimissä.

Liitteessä 1 on lista tahoista, jotka myöntävät tai tiedottavat opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan liittyvistä muista apurahoista ja avustuksista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, Museovirasto ja taiteen keskustoimikunta ovat valmistelleet uutta *sähköisen asianhallinnan järjestelmää nimeltään* ***SALAMA***. Ministeriö on kehittänyt pitkään järjestelmää valtiovarainministeriön kehotuksesta ja rahoittamana.

Tarkoitus on siirtyä vaiheittain sähköiseen asianhallintaan. Sen kautta laaditaan ja käsitellään asiakirjoja ja asioita. Työnkulkujen käyttö ja sähköiset allekirjoitukset virkakortilla sisältyvät järjestelmään.

Perustoiminnallisuuden tuotantokäyttö on suunniteltu alkavaksi ministeriössä ja taiteen keskustoimikunnassa, Museovirastossa ja Opetushallituksessa kevätkaudella 2011. Valtionavustusosuutta työstetään ja sen testauskäyttö aloitetaan alkuvuonna 2011. Perustoiminnallisuuteen kuuluu asioiden rekisteröinti (diaari), sähköinen asioiden käsittely, allekirjoitus ja jakelu, asiakasrekisteri sekä sähköinen arkistointi. Valtionavustusosuuteen kuuluu sähköinen harkinnanvaraisten valtionavustusten hakeminen, käsittely ja päätösten lähettäminen ja asiakkaan suostumuksella sähköinen päätösten vastaanottaminen.

Valtionavustusasiakkaille perustetaan sähköinen asiointiliittymä. Asiointiliittymässä asiakas voi tehdä harkinnanvaraisia valtionavustushakemuksia, vastaanottaa päätöksiä ja tehdä valtionavustusten selvityksiä sekä säilyttää lähettämiään ja vastaanottamiaan asioita omassa arkistossaan. Liittymän kautta voi myös selata aikaisemmin myönnettyjä avustuksia.

Sähköinen asiointipalvelu edellyttää tunnistautumista. Tunnistautuminen on keskeinen osa järjestelmän toimivuutta. Se tullaan tekemään Y-tunnuksella. Verkkolomakkeille tunnistautumisessa ja lomakkeiden allekirjoituksessa tullaan hyödyntämään kansalaisen tunnistus- ja maksamispalvelua VETUMAa.

Järjestelmän ansiosta hakeminen ja päätöksenteko yhtenäistyvät opetus- ja kulttuuriministeriössä. Kun sähköinen asiointiliittymä valmistuu, siitä tiedotetaan ja järjestetään asiakkaille tiedotus- ja koulutustilaisuuksia.

Järjestelmästä on tarkoitus tulla hyvin käyttäjäystävällinen. Eli kukin järjestö täyttää sähköisesti perustietolomakkeen. Sen jälkeen hakija ohjautuu järjestelmässä eteenpäin

sen mukaan, mitä määrärahaa se aikoo hakea. Näin avautuvat tarvittavat lomakkeet, jotka hakijan tulee täyttää. Järjestelmässä ei pääse eteenpäin muuten kuin täyttämällä asianmukaisesti kysytyt tiedot. Alalomakkeina tulevat olemaan mm. nykyiset nuoriso- ja liikuntajärjestöjen erityislomakkeet. Alalomakkeena on myös taloustietojen lomake. Tavoite on, että hakuun tarvitsisi liittää mahdollisimman vähän liitteitä. Vaaditut liitteet liitetään hakuun sähköisesti.

Sähköinen järjestelmä muistaa tehdyn haun. Kun järjestö hakee uudelleen esimerkiksi samaa määrärahaa, se voi päivittää järjestelmässä olevat tiedot. Järjestelmän avulla ministeriö saa sähköisen arkiston, jota voidaan käyttää myös tutkimus- ja selvitystoiminnassa.

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ja Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) avustuskäytäntö

Valtion talousarvioon otetaan vuosittain määräraha terveyden edistämiseen sekä päihteiden käytön ja tupakoinnin ehkäisyyn ja vähentämiseen (333/2009 ja 535/2009). Määrärahan mitoituksessa otetaan huomioon väestön päihteiden käytön ja tupakoinnin yleisyys ja niistä aiheutuneet haitat sekä muu terveyskäyttäytyminen. Määräraha on tarkoitettu terveyden edistämisen kokeilu- ja kehittämishankkeisiin sekä terveyden edistämistä tukeviin tutkimushankkeisiin ja ohjelmiin. Määrärahan käytöstä päätetään sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamalla käyttösuunnitelmalla. Käyttösuunnitelman valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).

Hanke-ehdotukset osoitetaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle kesäkuun puoliväliin mennessä. THL arvio hanke-ehdotukset heinä-syyskuussa. THL tekee STM:n antaman määräraharaamin ja painopistealueiden sekä hankearvioinnin pohjalta ehdotuksen terveyden edistämisen määrärahan käyttösuunnitelmaksi STM:lle lokakuun loppuun mennessä. Peruspalveluministeri hyväksyy alustavan hankekohtaisen käyttösuunnitelman marraskuussa. Alustava käyttösuunnitelma laaditaan valtion talousarvioesityksen mukaiselle määrärahalle. THL lähettää alustavaan käyttösuunnitelmaan otetuille hankkeille hankesuunnitelman tarkennuspyynnön. Hankesuunnitelma tulee laatia alustavassa käyttösuunnitelmassa esitetylle summalle ja tehtävä tarvittavat muutokset. Kun valtion talousarvio on hyväksytty, peruspalveluministeri vahvistaa tammikuussa terveyden edistämisen määrärahan hankekohtaisen käyttösuunnitelman ja antaa sitä koskevan toimeenpanopäätöksen THL:lle. THL tekee vahvistetun käyttösuunnitelman pohjalta hankekohtaiset päätökset ja sopimukset.

Terveyden edistämisen määrärahalla tuetaan pääsääntöisesti 1-3 vuotta kestäviä kokeilu-, kehittämis- ja tutkimushankkeita. Terveyden edistämisen määrärahasta tehdään päätös vuosittain, ja jatkuvien hankkeidenkin tulee tehdä uusi hakemus vuosittain.

Terveyden edistämisen määrärahaa ei myönnetä kaupalliseen tarkoitukseen, eikä hankkeisiin, joita voidaan pitää kuntien, järjestöjen tai muiden toimijoiden lakisääteisenä tai normaalina perustoimintana tai sellaisen käynnistämiseen tähtäävänä. Varoja ei myöskään myönnetä perustutkimukseen eikä opinnäytetöihin. Hankkeita, joiden päätarkoitus on hoito ja/tai kuntoutus ei tueta. Hankkeen toteuttajalla tulee olla tarpeellinen osaami-

nen, riittävät voimavarat ja puitteet hankkeen toimeenpanoon. Perustellusta syystä tuettavaksi voidaan hyväksyä myös hanke, jonka toteuttajalla ei ole mahdollisuutta osoittaa hankkeelle omarahoitusosuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriö asettaa vuosittain tavoitteet ja painopistealueet määrärahan käytölle. Vuoden 2011 talousarvioesityksen mukaiset tavoitteet ja painopisteet ovat seuraavat:

Terveyden edistämisen- (33.70.50) tavoitteena on ylläpitää ja kohentaa väestön terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä, vähentää elinympäristön vaaratekijöitä sekä kaventaa väestöryhmien välisiä terveyseroja. Terveyden edistämisen rakenteiden, menetelmien ja laadun kehittäminen sekä eri toimijoiden yhteistyön tehostaminen ovat keskeisiä painoalueita. Terveyden edistämistä toteutetaan tehokkaimmin laajoin, samanaikaisin ja usean eri toimijan yhteisin toimin.

Määrärahalla rahoitettavien hankkeiden tulee tukea Terveys 2015 -kansanterveysohjelman, terveyden edistämisen politiikkaohjelman, terveyserojen kaventamisen toimenpideohjelman ja muiden valtakunnallisten terveyden edistämisen ohjelmien toimeenpanoa. Erityisesti tuetaan laaja-alaisia useiden toimijoiden yhteishankkeita.

Tavoitteet:

- Tukea lasten ja nuorten tupakoimattomuutta edistävää työtä erityisesti ammatillisissa oppilaitoksissa. Kehittää tupakoinnin vieroitustoimintaa terveyspalvelujärjestelmässä osana sairauksien ja niiden uusiutumisen ehkäisyä.
- Ehkäistä ja vähentää lasten, nuorten ja lapsiperheiden alkoholin ja muiden päihteiden käyttöä. Erityistä huomiota kiinnitetään nuorten humalajuomisen ja huumausaineiden kokeilujen ehkäisyyn. Tehostaa alkoholin suurkuluttajien mini-intervention käyttöönottoa perusterveydenhuollossa.
- Kohentaa väestön ravitsemusta siten, että ylipainoisen väestöosuuden lisääntyminen pysähtyy. Lisätä kasvisten, hedelmien ja marjojen kulutusta sekä edistää joukkoruokailun terveellisyyttä. Keskeisiä kohderyhmiä ovat lapset ja nuoret.
- Lisätä sekä arkiliikuntaa että säännöllistä liikunnan harrastamista kaikissa ikäryhmissä. Erityisesti kohderyhmänä terveytensä kannalta ovat liian vähän liikkuvat lapset ja iäkkäät.
- Ehkäistä erityisesti kuolemaan johtavia ja suurta hoidon tarvetta aiheuttavia koti- ja vapaa-ajan tapaturmia.
- Tukea lasten ja nuorten psykososiaalista kehitystä ja mielenterveyttä. Aikuisilla keskeisenä tavoitteena on itsemurhien ehkäisy ja vähentäminen.
- Tehostaa nuorten seksuaalikasvatusta sekä seksuaalineuvonnan integroimista kiinteäksi osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita.

Terveyden edistämisen määrärahasta on opas Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen internet-sivuilla. Määrärahaan liittyvät lomakkeet: hanke-ehdotus/tarkennettu hankesuunnitelma, loppuselvitys terveyden edistämisen hankkeesta ja maksatushakemus löytyvät Suomi.fi lomakepalvelusta.

Järjestön kannalta määrärahan hakeminen on suhteellisen työläs, koska hakuprosessi on kaksivaiheinen ja hanke-ehdotuslomake erittäin perusteellinen. Terveyden edistämisen määrärahan hanke-ehdotuslomakkeen laajuutta perustellaan ohjeissa sillä, että hanke tulee näin suunniteltua huolella päämäärän, tavoitteiden, toteutuksen, tulosten ja vaikutusten osalta. Perusteellinen lomake auttaa ohjeen mukaan myös rahoittajaa vertailemaan luotettavammin eri hakijoita keskenään. Hankkeen talousarvion tulee olla myös hyvin yksilöity.

Oppaassa on tieto siitä, mitkä ovat hankkeissa hyväksyttäviä kuluja. Tarkennetun hanke-ehdotuksen liitteeksi on toimitettava organisaation liikekirjanpidon tilikartanmukainen selvitys siitä, mihin kohtaan tilikartassa hanke-ehdotuksen kustannukset tullaan merkitsemään. Hankesuunnitelman mukaisen kustannusarvion kululajien välillä saa tehdä enintään 10 % muutoksen ilman erillistä muutoshakemusta.

THL:lle lähetetään enintään kolme maksatushakemusta sitä varten tarkoitetulla lomakkeella. Maksatushakemuksiin tulee liittää lyhyt kuvaus hankkeen etenemisestä sekä ote pääkirjasta tositetasolla (ei kuitenkaan alkuperäisiä tositteita). Maksatushakemuksissa esitetyt kulut eritellään kustannusarvion luokittelun mukaan. Ensimmäinen erä voidaan maksaa etukäteen, mikäli se on hankkeen käynnistymisen kannalta välttämätöntä. Mahdollinen toinen erä tulee hakea maksatukseen toimintavuoden kesäkuun loppuun mennessä. Avustus- tai sopimussummasta viimeinen 20 % maksetaan loppuselvityksen hyväksymisen jälkeen. Viimeinen erä on haettava maksatukseen viimeistään maaliskuun lopussa. Maksettavaksi määräaikaan mennessä hakematta jäänyt osa avustus- tai sopimussummasta jää hankkeelta käyttämättä. Maksatushakemukseen pitää eritellä uudelleen hankehakemuksessa olleet kuluerät.

Loppuselvitys hankkeesta tehdään sitä varten laaditulla sähköisellä lomakkeella ja toimitetaan toimintavuotta seuraavan maaliskuun loppuun mennessä THL:ään. Selvityksessä esitetään hankkeen työvaiheet ja tärkeimmät tulokset sekä arvioidaan hankkeen tavoitteiden toteutumista. Loppuselvitykseen on sisällytettävä selvitys hankkeen taloudesta ja siinä on esitettävä kaikki hankkeen tulot ja menot. Loppuselvitykseen on liitettävä ote pääkirjasta tositetasolla sekä selvitys hankkeessa palkatusta henkilöstöstä ja heille maksetuista palkoista ja palkkioista. THL tarkastaa kaikkien hankkeiden loppuselvitykset ja laatii loppuselvityksistä yhteenvedon sosiaali- ja terveysministeriölle. THL antaa päätöksen loppuselvityksen hyväksymisestä.

Yleishyödylliset yhteisöt voivat hakea **raha-automaattiavustuksia** terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävään työhön. Avustuksia myönnetään yleiseen tai kohdennettuun toimintaan, investointeihin sekä hankkeisiin, joissa kehitetään uusia toimintatapoja ja menetelmiä. Avustusten jaosta päättää valtioneuvosto Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen tekemän ehdotuksen pohjalta.

RAY:n toimintaa ja avustamista säätelee arpajaislaki, laki raha-automaattiavustuksista, valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksestä sekä valtioneuvoston asetus eräistä raha-automaattiavustuksiin sovellettavista määräajoista.

RAY ohjeistaa huolellisesti hakijat avustusten hakemisessa, maksatuksissa ja selvityksissä. Näitä varten on mm. 20-sivuinen hakuopas, avustusten selvitys- ja kirjausohje, maksatusopas sekä vuosiselvitysohje.

Raha-automaattiavustuksia voivat saada yleishyödylliset yhteisöt, kuten järjestöt ja säätiöt. Avustamisen painoalueet määritellään RAY:n avustusstrategiassa. Ne ovat tällä hetkellä:

- Järjestötoiminnan perusedellytysten turvaaminen
  - Järjestöjen perustoiminnan turvaaminen
  - Hyvinvoinnin ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen
- Ongelmien ennaltaehkäisy
  - Merkittävien kansanterveysongelmien ehkäiseminen
  - Sosiaalisen ja taloudellisen syrjäytymiskehityksen katkaiseminen
- Avun ja tuen turvaaminen ongelmiin jo joutuneille
  - Muita heikommassa asemassa olevien väestöryhmien auttaminen
  - Palvelujen ja palvelujärjestelmien kehittäminen

RAY:n tukemille lomille myönnetään avustusta lomajärjestön kautta. Järjestö valitsee lomailijat sosiaalisin ja taloudellisin perustein.

RAY:n avustusten hakuajat on porrastettu maaliskuulle, toukokuulle ja syyskuulle. Uusien rakennushankkeiden ja suurehkojen peruskorjausten hakuaika on maaliskuussa. Uusia hankkeita ovat ne, joihin ei vielä ole myönnetty RAY-avustusta. Rakennushankkeiden ja suurehkojen peruskorjausten jatkorahoitusta haetaan syyskuussa. Uusien projektiavustusten hakuaika on toukokuussa. RAY:n avustusta saavien projektien jatkorahoitushakemukset jätetään syyskuussa. Muut hakemukset, joita ovat seuraavat, haetaan syyskuussa

- toiminta-avustukset (yleisavustukset ja kohdennetut toiminta-avustukset)
- investointiavustukset, kun on kyse uudisrakentamishankkeen tai yli 50 000 euroa maksavan peruskorjaushankkeen jatkorahoituksesta (so. ainakin yksi avustus kyseiseen kohteeseen on jo myönnetty)
- investointiavustukset käyttöomaisuus- ja toimitilahankintoihin hankinnan suuruudesta riippumatta
- investointiavustukset alle 50 000 euron peruskorjauksiin
- projektiavustukset, kun on kyse avustettavan projektin jatkorahoituksesta (ainakin yksi avustus kyseiseen projektiin on jo myönnetty)

Yleisavustuksia (Ay) myönnetään vakiintuneille, valtakunnallisesti toimiville ja kansallisesti merkittäville sosiaali- ja terveysjärjestöille niiden toiminnasta aiheutuviin kuluihin. Yleisavustuksella tuetaan mm. järjestöjen kohderyhmiä palvelevaa asiantuntijatoimintaa, edunvalvontaa ja vaikuttamista, aluetyötä, tiedotusta sekä järjestön omia että sen jäsenyhteisöille tarjottavia hallinto- ja tukipalveluja.

Yleisavustuksen hakemisessa täytetään RAY:n päälomake (3701), järjestön perustietojen ilmoitus (3702) ja toimintaseloste (3706). Toimintaselosteessa tulee esittää perustelu avustustarpeelle sekä kuvata toiminnan tarkoitus, järjestön yhteiskunnallinen rooli ja tehtävä, toimintavuoden keskeisimmät tavoitteet, tavoitteiden seuranta, järjestön yleishyödyllisen toiminnan henkilöstö sekä erittely yleisavustuksella rahoitettavasta toimin-

nasta (perusjärjestötyö, aluetoiminta, hallinto, koulutus, tiedotus, tutkimus- ja kehittämistoiminta, vapaaehtois- ja vertaistoiminta, kansainvälinen toiminta, järjestölähtöinen auttamistyö, muu sääntöjen mukainen toiminta sekä yhteenveto kuluista ja henkilöstömäärästä). Hakemukseen liitetään päälomakkeen alareunassa mainitut liitteet: järjestön säännöt, toimintakertomus ja tilinpäätös, toimintasuunnitelma ja talousarvio, ellei niitä ole jo aiemmin samana vuonna toimitettu RAY:lle.

Kohdennettu toiminta-avustus (Ak) myönnetään järjestön toiminnan kokonaisuudesta erotetun toiminnon tai toiminnanalan menoihin. Kohdennetun avustuksen hakemisessa täytetään RAY:n päälomake (3701) ja järjestön perustietojen ilmoitus (3702) sekä toimintaseloste (3703). Haettaessa useampia toiminta-avustuksia yhtä aikaa, ne luetellaan kaikki päälomakkeella ja täytetään toimintaseloste kustakin. Päälomake on hyvin suppea. Perustietolomakkeessa kysytään keskeisimmät järjestöä koskevat tiedot, kuten yhteystiedot ja keskeisten toimijoiden nimet. Toimintaseloste on sen sijaan nelisivuinen lomake, jossa hakijan tulee kuvata tuettavaksi haetun toiminnan päämäärä ja tavoitteet osatavoitteineen, kuvaus toiminnan toteuttamisesta, kohderyhmistä ja yhteistyötahoista, toiminnan tulokset ja vaikutukset sekä selvitys toiminnan resursseista ja taloudesta. Lomake on yhdensuuntainen THL:n hanke-ehdotuslomakkeen kanssa, vaikkakaan ei aivan yhtä seikkaperäinen.

RAY myöntää projektiavustuksia uusien toimintamallien tai -prosessien luomiseen tähtääviin innovatiivisiin kehittämisprojekteihin (Ci) sekä kokeilu- ja käynnistämisprojekteihin ja muihin määräaikaista rahoitusta tarvitseviin erillisprojekteihin (Ck).

Projektiavustuksen hakemisessa täytetään RAY:n päälomake (3701) ja järjestön perustietojen ilmoitus (3702). Lisäksi haettaessa avustusta uuteen projektiin täytetään uuden projektin projektiseloste (3705). Käynnissä olevien projektien jatkorahoitusta haettaessa täytetään käynnissä olevan projektin toimintaseloste (3707). Projektiselostelomake on hyvin samansisältöinen ja yhtä laaja kuin toimintaselostelomakekin. Projektihakemuksen arvioinnin seitsemän kriteeriä ovat: hankkeen perustelu, tavoite, yhteistyö, tulokset, seuranta/toimintaprosessi, arviointi ja talous.

Jos projektihakemuksen tueksi liitetään esim. yksityiskohtaisempia taustaselvityksiä, toteuttamissuunnitelmia, lausuntoja tms., ne mainitaan projektiselosteen lopussa kohdassa liitteet.

Investointiavustusten kohdalla toimintaseloste vaatii tarkan selvityksen investointihankkeesta ja sen menoista ja rahoituksesta.

Yleisavustukset (Ay) ja pääosa kohdennetuista toiminta-avustuksista (Ak) maksetaan ilman eri pyyntöä neljässä tasasuuruisessa erässä helmikuun, toukokuun, elokuun ja marraskuun alkupäivinä.

Jos avustus halutaan maksettavan ilman eri pyyntöä, mutta neljännesvuosirytmistä poikkeavalla tavalla, avustusosastolle on toimitettava erillinen perusteltu pyyntö. Poikkeavaa maksatusta haetaan lomakkeella 3744. Maksusuunnitelman tulee olla perusteltu, eli rahan tarpeen vaihdeltava merkittävästi vuodenajasta riippuen.

Maksusuunnitelman mukainen maksatus voi alkaa heti valtioneuvoston päätöksen jälkeen, jos maksusuunnitelma on toimitettu tammikuun aikana ja peruste on riittävä. Jos avustus päätetään maksaa erillisen maksupyynnön mukaan, pyyntö tehdään lomakkeella 3741. Toteutuneet kulut selvitetään kustannuspaikkaraportilla tai vastaavalla. Haetut ennakot eritellään lomakkeella 3742.

C-projektiavustukset maksetaan erillisten kulu- ja tuottoselvitysten perusteella jo toteutuneisiin tai enintään kolmen seuraavan kuukauden aikana toteutuviin erilliskuluihin, joista on vähennetty vastaavat erillistuotot. Projektiavustus voidaan maksaa myös ennakkoon sovitun maksusuunnitelman mukaisesti neljässä erässä ilman erillistä pyyntöä. Poikkeavaa maksatusta haetaan lomakkeella 3744. Maksusuunnitelman tulee olla perusteltu.

Avustuksen käyttöaika on kaksi vuotta. Avustusta saadaan käyttää avustuksen myöntämisvuonna ja sitä seuraavana kalenterivuonna syntyviin kuluihin.

Maksupyyntöjen ja selvitysten tekemisessä voi hyödyntää avustuskohteen toteutuneiden kulujen ja tuottojen seurantaan ja raportointiin kehitettyä Projektipotti-taulukkosovellusta.

Avustuksen päättyessä RAY edellyttää projekteilta loppuselvitystä. Projektin tuotoksia voivat olla esimerkiksi raportit, uudet toimintamuodot tai -menetelmät, tiedotus tai koulutusmateriaali ja koottu tutkimustieto.

Loppuraportissa projektin tuotokset ja tulokset kootaan yhteen. Loppuraportti on myös projektin loppuselvitys, joka on ehto avustuksen viimeisten erien maksamiselle. Loppuselvityksen yhteydessä täytetään RAY:n lomake 3739.

Avustuksen saajan tulee toimittaa RAY:lle vuosittain huhtikuun loppuun mennessä selvitys edellisvuoden avustuksen käytöstä. Selvittämisessä käytetään RAY:n selvityslomakkeita. Lomakkeiden lisäksi selvitykseen liitetään toimintakertomus, tuloslaskelma ja tase liitetietoineen, tilinpäätöserittelyt ja tilintarkastuskertomus.

RAY suosittelee aineistopankista löytyvän tilintarkastuksen muistilistan liittämistä tulevaan vuosiselvitykseen tilintarkastuskertomuksen ja tilintarkastajien antamien tarkastusmuistioiden ohessa.

Vuosiselvityksen avulla RAY varmistaa, että avustettu toiminta tai hanke vastaa avustuspäätöstä ja että hakemusta ja avustusehtoja on noudatettu. Selvityksen perusteella arvioidaan myös järjestön toiminnallista ja taloudellista asemaa. Selvityksen tietoja verrataan kyseisen vuoden avustushakemuksessa esitettyihin tietoihin: miten asetetut tavoitteet saavutettiin.

Raha-automaattiyhdistys on koonnut avustus- ja vuosiselvitystensä johdosta laajan tietokannan avustamistaan järjestöistä ja yhteisöistä.

Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) avustuskäytäntö

Ministeriö myöntää vuosittain valtionavustusta maatalouden ja muiden maaseutuelinkeinojen neuvontaa ja kehittämistoimintaa sekä 4H-toimintaa harjoittaville yleishyödyllisille maaseudun neuvontajärjestöille, joita voivat olla rekisteröidyt yhdistykset ja muut yhteisöt (mm. Pro Agria, maaseutukeskukset, Suomen Kylätoiminta ja Suomen 4H -järjestö). Kalastuksenhoitomaksuista ja budjettivaroista myönnetään valtionavustusta kalastusalan järjestöille. Lisäksi eräät tuotantoa ja teollisuutta lähellä olevat järjestöt saavat avustusta elintarvikeketjun kehittämiseen ja menekin edistämiseen.

Maa- ja metsätalousministeriö myöntää sekä yleis- että erityisavustuksia. Yleisavustus myönnetään saajan sääntöjen mukaiseen toimintaan yleisesti tai tiettyyn, yksilöityyn osaan sen toiminnasta. Kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus-, kehittämis- tai vastaava hankkeelle voidaan myöntää erityisavustusta. Lisäksi ovat olemassa investointiavustukset. Hakemukset toimitetaan kirjallisesti tai sähköisesti ministeriön kirjaamoon.

Ministeriö edellyttää, että valtionavulla tuettu neuvontatoiminta on valtakunnallisesti kattavaa. Kattavuudella tarkoitetaan kahta asiaa: Valtionavullista neuvontaa on saatavilla mahdollisimman samantasoisena sekä kustannuksiltaan kohtuullisena joka puolella maata (maantieteellinen kattavuus) ja sitä, että neuvontatoiminta tavoittaa mahdollisimman laajasti ko. elinkeinoneuvonnan kohderyhmät (asiakaskattavuus).

Avustushakemus maaseutuelinkeinoneuvontaan on hyvin yksinkertainen. Lomakkeessa kysytään hakijan perustiedot, avustuksen käyttötarkoitus ja tiivistelmä toimintasuunnitelmasta. Liitteeksi vaaditaan normaalit perusliitteet: toimintasuunnitelma ja talousarvio, toimintakertomus ja tilinpäätös, tieto muista samaan tarkoitukseen haetuista ja saaduista avustuksista, säännöt sekä jäsenten ja hallituksen jäsenten luettelo. Erityisavustuksen liitteinä ovat avustettavaa hanketta koskeva suunnitelma ja talouserittely sekä tieto muista avustuksista.

Maa- ja metsätalousministeriöllä on oma talousarvio- ja tiliselvityslomake. Sama lomake toimii sekä talousarvio- että tilityslomakkeena, mikä on järjestöille helpottava asia. Lomakkeessa tulee eritellä tulot (julkiset ja yksityiset avustukset sekä muut toiminnan tuotot), henkilöstökulut ja muut kulut (yleiskulut, ostopalvelut ja poistot). Valtionavustusprosentti tulee laskea sekä kokonaiskuluista että henkilöstökuluista.

Maa- ja metsätalousministeriöllä on omat tarkennukset hyväksyttäviksi kuluiksi. Hyväksyttävät yhteiskulut, mukaan lukien poistot, pitää perustella kirjanpidosta ja kohdistaa valtionapuun oikeuttavaan toimintaan. Yhteiskulut ovat kaikkien toiminnanalojen yhteisiä, eikä niitä voida välittömästi kohdistaa millekään toiminnanalalle yksinään. Yhteiskulut tulee kohdistaa toiminnoille käytetyn työajan perusteella tai muulla tavoin aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Kohtaan yhteiskulut kirjataan toimitilakulujen lisäksi ne yhteisön yhteisenä resurssina käytössä olevien johto-, tuki- ja hallintopalveluja tuottavien henkilöiden aiheuttamat kustannukset. Muun muassa edustusmenot eivät ole valtionaputoiminnan hyväksyttäviä kustannuksia.

Muut mahdolliset toiminnan kustannukset pitää yksilöidä ja perustella, mikäli niitä esitetään valtionaputoiminnan hyväksyttäviksi kuluiksi. Maa- ja metsätalousministeriöllä

on oikeus olla hyväksymättä tilityksessä esitettyjä kustannuksia, jos kustannusten liittyminen valtionavulliseen toimintaan ei ole selkeästi osoitettavissa.

Mikäli valtionaputoiminta on ylijäämäistä, ylijäämä tulee käsitellä valtionavun saajan taseessa vastattavaa puolella saatuna ennakkona. Ylijäämä tulee käyttää (purkamalla saatu ennakko taseesta) seuraavina vuosina samaan toimintaan, mihin valtionavustus on myönnetty. Tiliselvityslomakkeeseen merkitään selvitysvuonna myönnetyt valtionavut (ei käytetyt). Mahdollisen ylijäämän käsittely taseessa tulee selvittää tiliselvityslomakkeen liitteessä samoin kuin mahdolliset edellisten vuosien ylijäämien purkamiset. Käytäntö aiheuttaa runsaasti työtä mm. Suomen 4H -liitolle, joka jakaa valtionavustusta edelleen paikallisille yhdistyksilleen.

Mikäli avustettavalla toiminnanalalla työskentelevä henkilö tekee organisaatiossa myös muuta toimintaa, edellyttää kustannusten hyväksyminen tehollisen työajan seurantaan perustuvaa työkirjanpitoa. Valtionapua saavista henkilöistä on tehtävä lisäksi erillinen henkilöluettelo.

Valtionapuprosentin yläraja on määritelty normaalisti valtionapupäätöksessä, ja se on yleensä alle 100 prosenttia.

Ulkoasiainministeriön (UM) avustuskäytäntö

Ulkoasianministeriö on hyväksynyt uuden kehityspoliittisen kansalaisyhteiskuntalinjauksen syksyllä 2010. Linjauksen mukaan Suomen painopisteet kehityspolitiikassa ovat

- tuki kohdemaan kansalaisyhteiskunnan kehitykselle (kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja järjestöjen kehitysyhteistyön tavoitteena on elinvoimainen, moniarvoisuuteen ja oikeusperustaisuuteen pohjautuva kansalaisyhteiskunta)
- julkisten palvelujen tuottaminen (suomalaisen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja järjestöjen tarjoamat koulutus-, terveys-, sosiaali-, maaseudun kehittämis- ja muut palvelut kehitysmaassa)
- vaikuttamistoiminta (poliittisiin päätöksentekijöihin, hallintoon ja yleiseen mielipiteeseen kohdistuva vaikuttamistyö ja kansalaisten äänen kuuluville saaminen).

Ulkoasiainministeriö korostaa uudessakin linjauksessa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötoiminnan laadukkuutta, tehokkuutta, tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja kestävyyttä. Kaikkien tukimuotojen myöntämisen edellytyksenä on järjestön hyvä maine, luotettavuus sekä kyky toteuttaa laadukas hanke kehitysmaassa. Suomalaisella toimijalla täytyy olla paikallinen kumppani, jonka aloitteesta ja lähtökohdista toimintaa toteutetaan. Siksi ministeriö korostaa hanketoiminnan yhteistä ideointia ja suunnittelua paikallisen toimijan kanssa.

Ulkoministeriön kautta rahoitetaan kansalaisjärjestöjen yksittäisiä kehitysyhteistyöhankkeita, kumppanuusjärjestöjen (FIDA International, Vammaisjärjestöjen kehitysyhteistyöyhdistys FIDIDA, Frikyrklig Samverkan, Kirkon Ulkomaanapu, Pelastakaa Lapset, Plan Suomi Säätiö, Solidaarisuus, Suomen Ammattiliittojen Solidaarisuuskeskus, Suomen Lähetysseura, Suomen Punainen Risti ja Suomi World Vision) kehitysyhteis-

työohjelmia, erityissäätiöiden kautta kehitysmaiden pienhankkeita, kansainvälisten kansalaisjärjestöjen (INGO) hankkeita sekä suomalaisten järjestöjen hankevalmistelumatkoja ja matkatukia kehitysmaiden edustajien osallistumiseksi kansainvälisiin konferensseihin. Lisäksi järjestöt voivat saada viestintä- ja kehityskasvatustukea sekä valtionavustusta lähialueyhteistyöhön, ihmisoikeustoimintaan ja Eurooppa-tiedotukseen.

Kansalaisjärjestöjen tuella toteutetaan vuosittain lähes tuhat projektia noin 200 järjestön toimesta yli 90 maassa. Kansalaisjärjestöjen kautta kanavoitavat kehitysyhteistyömäärärahat ovat hieman yli 10 prosenttia varsinaisista kehitysyhteistyömäärärahoista ja noin neljäsosa kahdenvälisen kehitysyhteistyön määrärahoista. Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa on esittänyt osuuden kasvattamista. Kuinka paljon kokonaisrahoituksesta suuntautuu globaalikasvatukseen, ei ole tarkasti tiedossa, koska sitä ei tilastoida yhteismitallisesti. Kepa on esittänyt yhtä prosenttia kokonaisrahoituksesta käytettäväksi globaalikasvatushankkeisiin kansainvälisten suositusten mukaisesti.

Ohjelma- ja hanketukea voidaan myöntää yhdelle projektille enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Avustuksesta saa käyttää 10 prosenttia yleiskulujen kattamiseen.

Järjestöille jaettava tuki on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ohjelma- tai hankekohtaista eikä sillä tueta järjestön yleistä tai muuta toimintaa. Poikkeuksen muodostavat Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa ja Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry., joiden järjestöllistä toimintaa ministeriö tukee ja jotka on mainittu talousarviossa. Euroopan komissiolta kehitysyhteistyö- ja globaalikasvatushankkeisiin tukea saaneet järjestöt voivat hakea ulkoasiainministeriöltä rahoitusta (ns. kansallinen osuus), joka voi olla 7 – 17,5 % kokonaismenoarviosta.

Hankkeen toteuttavan järjestön täytyy sitoutua omalla rahoituksella hankkeeseen. Kumppanuusohjelmien ja yksittäisten hankkeiden kokonaiskuluista 15 prosenttia katetaan järjestöjen omarahoituksella, poikkeuksena vammaishankkeet, joissa omarahoitusosuus on 7,5 prosenttia.

UM:n edellyttämässä hankesuunnitelmakaavakkeessa on tavattoman paljon kysymyksiä. Kysymysten laajuus on perusteltavissa sillä, että hankkeet toteutetaan kehitysmaissa, joiden olosuhteet ovat vaihtelevat ja poikkeavat Suomesta. Huomioon pitää ottaa sellaisia valtionavun väärinkäytön ehkäisemiseen liittyviä asioita, jotka järjestöjen Suomessa tapahtuvan toiminnan kannalta eivät ole relevantteja. Avun ehtoja ja kriteerejä pyritään lisäksi harmonisoimaan avunantajamaiden viranomaisten yhteistyössä, jotta kumppanilla kehitysmaassa olisi helpompi toimia, kun eri maiden käytännöt ovat linjassa keskenään. Näistä syistä johtuen ministeriötä kiinnostavat mm. seuraavat kysymykset: suunnitteluprosessi, hankkeen kestävyys, kehitysmittarit, omistajuus, sisäiset ja ulkoiset riskit ja välittömät ja välilliset hyödynsaajat. Hanketuen hakumenettelyt ovat samat kaikille järjestöille, myös mm. maahanmuuttajajärjestö. Näin kaikki järjestöt ovat hankehaussa samalla viivalla.

Hankesuunnitelman laatiminen UM:n kaavakkeen avulla vaatii osaamista ja ajankäyttöä. Sillä mitataan samalla järjestön sitoutuneisuutta ja osaamista hankkeen toteuttamiseen haastavissa olosuhteissa.

Kaksiosaisessa hankeoppaassa annetaan hyvin yksityiskohtaiset ohjeet hankesuunnitelman laatimiseen esimerkkien kera. Lopussa on jopa otsikkotasoinen esimerkki hankesuunnitelman sisällöksi. Hankeoppaassa on lisäksi vuosiraportin täyttöohjeet.

Sisäasiainministeriön (SM) avustuskäytäntö

Sisäasianministeriön yhteydessä toimii Palosuojelurahasto, joka on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahastosta myönnetään harkinnanvaraisesti valtionavustuksia pelastusalan järjestöille ja sopimuspalokunnille. Palosuojelurahaston toiminta perustuu palosuojelurahastolakiin (306/2003) ja valtioneuvoston asetukseen palosuojelurahastosta (625/2003).

Palosuojelurahasto on sisäasiainministeriön hoidossa ja valvonnassa ja sen hallinnosta sekä talouden ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä huolehtii rahaston hallitus. Palosuojelurahastosta myönnettäviin avustuksiin sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Rahasto toimii näissä avustuksissa valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena.

Palosuojelurahastosta voidaan myöntää yleisavustusta ja erityisavustuksia pelastusalan järjestöille ja muille vastaaville yhteisöille sekä erityisavustuksia kunnille, pelastustoimen alueille ja sopimuspalokunnille. Palosuojelurahaston toiminta on sovitettu yhteen valtionosuusjärjestelmän kanssa siten, että avustuksia ei myönnetä samoihin hankkeisiin.

Tulipalojen ehkäisemiseen ja pelastustoiminnan edistämiseksi myönnetään Palosuojelurahastosta yleisavustuksia pelastusalan järjestöille ja muille vastaaville yhteisöille. Erityisavustuksia myönnetään rahastosta mm. oppimateriaalin tuotantoon ja hankintaan, tietojenkäsittelyn kehittämiseen ja laitteiden hankintaan, kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- ja kehittämistoimintaan, valistukseen ja neuvontaan sekä standardisointiin.

Kalusto- ja rakennushankeavustuksia myönnetään pelastustoimen alueille, kunnille ja sopimuspalokunnille. Avustusta myönnetään erityisesti hankkeisiin, joilla parannetaan alueen palvelutasoa kokonaisuutena sekä henkilöstön työturvallisuutta.

Sopimuspalokuntien pienavustuksia myönnetään sopimuspalokunnille, joilla on voimassa oleva palokuntasopimus. Avustuksilla tuetaan hälytysvalmiuden tehostamista tai työturvallisuuden parantamista tukevia kalustohankkeita. Avustusta myönnetään myös sellaisiin hankintoihin, joilla turvataan VPK-toiminnan jatkuvuutta ja toimintaedellytyksiä.

Avustushakulomakkeessa kysytään järjestön perustiedot, avustuksen käyttötarkoitus ja avustuksen määrä. Liitteiksi tulee liittää suunnitellun toiminnan vuosisuunnitelmat sekä järjestön talous- ja toimintasuunnitelma ja tilinpäätös. Vuosisuunnitelmaa varten on oma lomake. Siinä kysytään aiotun toiminnan kuvaus, tavoitteet, strategiset painopisteet, konkreettiset toimenpiteet ja vaikuttavuusarvio. Erillisellä lomakkeella tulee eritellä toiminnan tulot ja menot. Raportointilomakkeissa arvioidaan toiminnan onnistumiset

ja epäonnistumiset, yhteistyö, tiedotus sekä tulokset ja vaikuttavuus. Edelleen tilityksen tekoa varten on oma lomakkeensa. Kaikkiin lomakkeisiin löytyvät täyttöohjeet.

Ympäristöministeriön (YM) avustuskäytäntö

Ympäristöministeriö myöntää avustuksia valtakunnallisille luonnonsuojelu-, ympäristö- asunto- ja rakennusalan järjestöille sekä saariston ympäristönhoitoa ja ympäristökasvatusta edistäviin hankkeisiin. Avustusten keskeisenä tavoitteena on tukea ympäristöjärjestötoimintaa ja asunto- ja rakennusalan järjestöjen neuvontatoimintaa sekä avustaa lähinnä ympäristökasvatukseen ja -valistukseen liittyviä hankkeita.

Suurimmat avustuksensaajat ovat Pidä Saaristo Siistinä ry. sekä Suomen Luonnonsuojeluliitto. Lisäksi esimerkiksi Roska päivässä -liike on päässyt viime aikoina avustettavien järjestöjen joukkoon saatuaan aikaisemmin ministeriöltä vain hankerahoitusta toimintansa tukemiseen. Pieniä avustuksia saa lukuisa joukko järjestöjä.

Ympäristöministeriön perushakulomake on hyvin yksinkertainen. Siinä kerrotaan yhteystiedot, hanke ja rahoitussuunnitelma. Eri avustuseriä varten täytetään oma lomakkeensa, jossa kysytään esimerkiksi ympäristöjärjestöiltä lyhyttä kuvausta järjestön toiminnasta, toimintavuoden painopisteitä sekä liitteinä toimintasuunnitelmaa ja talousarviota. Hankelomakkeessa tiedustellaan hankkeen tavoitteita, hankekuvausta, kustannusarviota sekä rahoitussuunnitelmaa sekä liitteissä mm. hankkeen tulosten hyödyntämistä.

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) avustuskäytäntö

Liikenne- ja viestintäministeriö myöntää avustusta liikenne- ja viestintäalan yhteisöjen toiminnan tukemiseen. Määrärahaa kohdennettaessa perusteena on yhteisön yleishyödyllinen tarkoitus ja toiminta. Avustuksia myönnetään hankkeisiin, joilla edistetään tietoyhteiskunnan palvelujen turvallista käyttöä ja itsesäätelyä sekä kansalaisten viestintävalmiuksia. Tällaisia avustuksia ovat saaneet yhteisöjen kautta mm. Pelastakaa Lapset ry., Mannerheimin Lastensuojeluliitto ja Kuurojen Liitto ry. lasten ja nuorten mediakasvatukseen. Lisäksi ministeriö avustaa liikenne- ja viestintäalan museoiden rakennushankkeita ja muita kehittämisinvestointeja sekä tiedotustoimintaa että kansainvälistä yhteistyötä.

Liikenne- ja viestintäalan järjestöjä ovat mm. Liikenneturva, Suomen Tieyhdistys sekä Viestinnän Keskusliitto, jonka jäseniä ovat esimerkiksi Aikakauslehtien liitto ja Sanomalehtien liitto.

Liikenne- ja viestintäalan museoiden ja yhteisöjen valtionavustus on yksinkertaista hakea ja tilittää. Hakulomakkeessa kysytään hakijan perustietojen lisäksi avustuksen käyttötarkoitus ja kuvaus avustuksen suunnitellusta käytöstä, kustannuserittely, rahoitussuunnitelma sekä tieto avustuksen osuudesta hankkeen käyttökustannuksista. Liitteisiin tarvitaan yhdistysrekisteriote, yhdistyksen säännöt, toimintasuunnitelma talousarvioineen ja tilinpäätös.

Puolustusministeriön (PM) avustuskäytäntö

Laissa vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 556/2007 säädetään viranomaisten valvonnassa ja ohjauksessa järjestettävästä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta, jolla kehitetään kansalaisten ja viranomaisten valmiuksia osallistua yhteiskunnan tukemiseen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lain tarkoituksena on edistää myös maanpuolustuskykyä.

Koska vapaaehtoistoiminnan tehtävänä on järjestää mm. vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluvaa sotilaallista koulutusta, on Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle säädetty julkisoikeudellinen asema. Maanpuolustuskoulutusyhdistys (MPK) on näin julkisoikeudellinen yhdistys, joka toimii valtakunnallisena vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen yhteistyöjärjestönä. Vastaavanlaisia järjestöjä ovat mm. Suomen Punainen Risti, Keskuskauppakamari, Liikenneturva ja Metsästäjäin keskusjärjestö.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä on 14 jäsenjärjestöä, mm. Maanpuolustuksen Tuki ry., Sotilaskotiyhdistys ry. ja Reserviläisliitto ry. Yhdistys kanavoi valtion myöntämän avustuksen jäsenjärjestöilleen. Tuki on koulutus- ja pientä yleistä toimintatukea. Jaossa kuullaan järjestöjä neuvottelukunnan kautta.

Muiden ministeriöiden avustuskäytäntö

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on myöntänyt eräille järjestöille työllisyyspoliittisia avustuksia ja valtiontukia työllisyyshankkeiden hallinnointiin ja koordinointiin sekä tukea eräille tutkimus- ja kehittämishankkeille. Oikeusministeriö(OM) ja valtiovarainministeriö (VM) eivät tue käytännössä kansalaisjärjestöjä avustuksin.

c. Kunnallinen avustaminen

Taustaa

Kuntien tilanne on ollut ja on vielä vuosia murroksessa. Kunta- ja palvelurakenne muuttaa myös yhteisöllisiä siteitä ja rakenteita. Väestön muuttoliike lisää muutosvauhtia sekä luovuttavissa että väestöä vastaanottavissa kunnissa. Kuntien taloudellinen tilanne vaihtelee. Kaikki tämä vaikuttaa kansalaisyhteiskuntaan ja sen toimintaedellytyksiin.
Tuoreimman Järjestöbarometrin[11]mukaan paikallisyhdistysten talouden kiristymisestä ovat näkyvissä ensimmäiset merkit. Joka kolmannella yhdistyksellä kunnan myöntämä toiminta-avustus on vähentynyt tai loppunut. Kunnalta saatuja toimintatiloja käyttävistä yhdistyksistä 41 % maksaa tiloistaan aiempaa enemmän.

Kuntien kansalaisjärjestöille suunnattua avustuskäytäntöä ei voi tarkastella yksittäisenä toimenpiteenä. Se on osa kunnallista strategista johtamista, jolla vahvistetaan osallisuutta ja hyvinvointia.

Toimijoiden väliset ohjaussuhteet voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan eli hierarkioihin, markkinoihin ja verkostoihin[12]. Hierarkkinen ohjaussuhde perustuu muodolliseen asemaan, vallankäyttöön ja kontrolliin. Järjestö esimerkiksi anoo avustusta ja kunta myöntää sen tai on myöntämättä.

Markkinaohjaus perustuu tavaran ja palvelun ostoon ja myyntiin. Markkinoilla toimimisen perusta on tavaran tai palvelun vaihtoon liittyvä rahallinen korvaus. Kunta järjestää hankintalain mukaisen palveluiden kilpailuttamisen ja valitsee järjestön palveluntuottajaksi, jos hinta ja laatu ovat kilpailutuksen mukaisesti kilpailukykyisimmät.

Verkostosuhde perustuu vapaaehtoisuuteen, toimijoiden väliseen riippuvuuteen ja hyödyn tuottamiseen kaikille verkostoon osallistuville. Ihannetilanteessa verkostoon kuuluvien välillä vallitsee keskinäinen lojaliteetti ja solidaarisuus. Verkostoja koossapitävä voima on yhteinen intressi. Millään osapuolella ei ele ehdotonta määräysvaltaa eikä verkosto toteuta vain jonkin osapuolen etua. Verkostosuhteessa muodostuu kumppanuus kunnan ja kansalaisjärjestöjen kesken.

Lähestymistavat eivät ole toisiaan poissulkevia. Strategiansa verkostomaiseen kumppanuuteen rakentava kunta voi halutessaan ja/tai lainsäädännön edellyttämänä hankkia osan palveluista markkinoilta ja myöntää joillekin tahoille avustuksia ilman erityisempää kumppanuusyhteistyötä.

Eräs kehityssuunta on avustusten vastikkeellistuminen. Myöntäessään avustusta kunta edellyttää vastapalvelusta kansalaisjärjestöltä. Järjestöistä ja kunnista saadun tiedon mukaan tämä on yleistynyt ja tullee entisestään yleistymään tulevina vuosina. Kehityssuunta ei ole niin ongelmallinen, jos vastapalvelukset nivoutuvat kansalaisjärjestöjen

[11] Järjestöbarometri 2010. Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. STKL 2010.
[12] Ks. esim. Möttönen, Sakari ja Niemelä, Jorma (2008): Kunnan ja kolmannen sektorin innovatiivinen yhteistyö – esimerkkinä sosiaalinen säätiö. Kirjassa Saari, Juho (toim.): Sosiaalisen innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

omiin päämääriin. Mutta jos toimintatavalla järjestöt pyritään sitomaan julkishallinnon toimien korvaajiksi, tehdään karhunpalvelus kansalaisyhteiskunnalle.

Puhtaaksiviljelty managerialismi kuntajohtamisessa johtaa siihen, että kansalaisjärjestöt nähdään herkästi vain taloudellisina toimijoina eikä yhteisöllisyyden ja sosiaalisen pääoman luojina.

Helsingin kaupungin avustuskäytäntö

Helsingin kaupungissa toimivat järjestöt voivat hakea avustusta toimintaansa.

Liikuntalautakunta myöntää avustettavuuden helsinkiläisille liikuntaseuroille sekä vammais- ja eläkeläisjärjestöille liikuntatoimintaan.

Avustettavuus edellyttää, että järjestö täyttää liikuntalautakunnan asettamat seuraavat ehdot:

- järjestön tulee olla rekisteröity yhdistys, jonka päätoimiala on liikunta
- yhdistyksen tulee olla perustettu vuonna 2008 tai aikaisemmin
- yhdistyksen aktiiviharjoittelijoiden määrän tulee olla vähintään 20 nuorta (alle 19 v.) tai 50 jäsentä.

Vammais- ja eläkeläisjärjestöille ei kuitenkaan ole asetettu vähimmäisosallistujamääriä avustettavuuden edellytykseksi.

Avustettavuus käsittää seuraavaa:

- Liikuntatilojen käytön tuki: maksuton käyttö, tuettu käyttö ja vuokra-avustus
- Toiminta-avustus: rahan jako perustuu edellisen vuoden toimintaan
- Vammaisten kuljetuskustannusavustus: määrärahan jako perustuu edellisen vuoden seuran järjestämiin ja kustantamiin erityisryhmien kuljetuksiin liikuntatilaisuuksiin ja -tapahtumiin.
- Suunnistuskarttojen valmistuskustannusavustus
- Tapahtuma-avustus: määrärahalla tuetaan helsinkiläisten rekisteröityjen yhdistysten ja yhteisöjen järjestämiä liikuntatapahtumia.

Nuorisolautakunta myöntää seuraavia avustuksia:

- *Yleisavustus:* helsinkiläisille varhaisnuorisojärjestöille voidaan myöntää yleisavustusta, jos niiden jäsenistä vähintään 2/3 on alle 16-vuotiaita ja jotka ovat aloittaneet toimintansa vähintään edellisenä kalenterivuonna. Jos yhdistyksen toiminta on vasta alkanut, se voi hakea starttiavustusta. Avustus on tarkoitettu käytettäväksi yhdistyksen sääntömääräiseen ja toimintasuunnitelman mukaiseen toimintaan. Avustuksen yhteydessä haetaan tarvittaessa vuokra-avustusta. Vuokra-avustuksen tarve selvitetään erikseen hakemukseen liitettävällä vuokraselvitys-lomakkeella.
- *Toiminta-avustus:* helsinkiläisille nuorisojärjestöille voidaan myöntää toiminta-avustusta, jos niiden jäsenistä vähintään 2/3 on 16–25-vuotiaita ja jotka ovat aloittaneet toimintansa vähintään edellisenä kalenterivuonna. Jos yhdistyksen

toiminta on vasta alkanut, se voi hakea starttiavustusta. Avustus on tarkoitettu käytettäväksi yhdistyksen sääntömääräiseen ja toimintasuunnitelman mukaiseen toimintaan. Avustuksen yhteydessä haetaan tarvittaessa vuokra-avustusta. Vuokra-avustuksen tarve selvitetään erikseen hakemukseen liitettävällä vuokraselvitys-lomakkeella.

- *Palkkausavustus:* palkkausavustusta myönnetään helsinkiläisille varhaisnuoriso- ja nuorisojärjestöille tai vastaaville yhdistyksille, joilla on paikallisia nuorisoyhdistyksiä, jaostoja/osastoja/toimintaryhmiä tai järjestön toiminnan luonne muutoin edellyttää organisoimista. Uusien hakijoiden osalta palkkausavustuksen saamisen edellytyksenä on järjestön toiminnan arviointi nuorisoasiainkeskuksen kanssa.
- *Projektiavustus:* helsinkiläisille nuoriso- ja varhaisnuorisojärjestöille sekä nuorten toimintaryhmille voidaan myöntää projektiavustusta, jos niiden jäsenistä vähintään 2/3 on alle 25-vuotiaita helsinkiläisiä. Projektiavustusta myönnetään kertaluonteisena nuorisotoiminnallisen projektin, hankkeen, tapahtuman tai tilaisuuden toteuttamiseen tai siihen osallistumiseen. Etusijalla ovat nuorten osallistamiseen ja sosiaaliseen vahvistamiseen tähtäävät hankkeet. Projektiavustuksista myönnetään myös starttiavustuksia, kuljetusavustuksia sekä talo- ja korttelikerhoavustuksia. Yli 1 000 euron projektiavustusten haku on porrastettu siten, että avustusta voi hakea kolme kertaa vuodessa. Enintään 1 000 euron projektiavustuksia voi hakea läpi vuoden. Projektiavustuksista päättää nuorisolautakunta. Jos haettava summa on enintään 1 000 euroa, päätöksen tekee nuorten kansalaistoiminnan toimiston toimistopäällikkö. Projektiavustus on kertaluonteinen avustus helsinkiläisille järjestöille ja nuorten toimintaryhmille nuorisotoiminnallisen projektin, hankkeen, tapahtuman tai tilaisuuden toteuttamiseen tai siihen osallistumiseen. Avustusta ei myönnetä hakijan hallintokuluihin tai muihin niihin verrattaviin kuluihin eikä myöskään rahoiteta käyttöomaisuuden hankintaa. Projektiavustuksista ei myönnetä henkilökohtaisia matka-apurahoja eikä stipendejä.
- *Leiriavustus:* helsinkiläisille varhaisnuoriso- ja nuorisoyhdistyksille sekä nuorisopiirijärjestöille voidaan myöntää leiriavustusta leirin järjestämiseen sekä leirille osallistumiseen helsinkiläisten alle 25-vuotiaiden nuorten osalta. Leirin pitää kestää vähintään viisi vuorokautta. Avustusta myönnetään jo pidettyihin leireihin. Leiriavustusta haetaan leiriavustushakemus-lomakkeella.

Yleis- ja toiminta-avustuksen hakemisen jälkeen toimintansa aloittava nuorisojärjestö voi hakea starttiavustusta toiminnan käynnistämisestä aiheutuviin menoihin. Yhdistys ei voi saada samana vuonna kuitenkaan sekä starttiavustusta että yleis- ja toiminta-avustusta.

Helsinkiläisille nuorisopiirijärjestöille tai vastaaville myönnetään kuljetusavustusta, jota voi saada tavara- ja henkilökuljetuksiin käytettävien autojen vuokraamiskustannuksiin tai joukkoliikenteen ryhmälipuista aiheutuviin kustannuksiin. Kuljetusavustusta haetaan kuljetusavustushakemus-lomakkeella. Hakemus on oltava nuorisoasiainkeskuksessa ennen ko. hanketta tai tapahtumaa. Avustuksesta päättää nuorten kansalaistoiminnan toimiston toimistopäällikkö.

Talo- ja korttelikerhoille myönnetään avustusta nuorisotoiminnan järjestämiseen. Avustuksen haku tapahtuu talo- ja korttelikerhoavustushakemus -lomakkeella. Avustuksista päättää nuorten kansalaistoiminnan toimiston toimistopäällikkö.

Nuorisolautakunnan myöntämien yleis- ja toiminta- ja palkkausavustusten avustusennakkoa haetaan sille tarkoitetulla avustusennakkohakemus-lomakkeella. Avustusennakoiden saamiseen ovat oikeutettuja ne yhdistykset, jotka ovat edellisenä vuonna saaneet varsinaista nuorisolautakunnan myöntämää avustusta. Avustusennakkoa saaneiden tulee hakea varsinaista avustusta tai muutoin myönnetty ennakko peritään pois. Päätöksen avustusennakoista tekee nuorten kansalaistoiminnan toimiston toimistopäällikkö.

Avustusten valmistelua ja päätöksentekoa ohjaa nuorisolautakunnan hyväksymä Nuorisoyhdistysten avustusohjesääntö.

Opetuslautakunta myöntää perusopetuslain 8a-luvun mukaiseen koululaisten iltapäivätoimintaan toiminta-avustusta. Iltapäivätoimintaan voivat hakea Helsingissä koulua käyvät peruskoulujen 1. ja 2. vuosiluokan oppilaat sekä 3.–9. vuosiluokkien osalta erityisopetukseen otetut tai siirretyt oppilaat.

Avustusta voivat hakea rekisteröityneet yhteisöt ja säätiöt sekä seurakunnat. Avustusten myöntämisessä noudatetaan kaupunginhallituksen 21.1.2002 (§93) hyväksymiä avustusohjeita.

Pelastuslautakunta myöntää Helsingissä toimiville yleishyödyllisille järjestöille avustuksia. Avustuksen myöntämisen ehtona ovat kaupungin yleisohjeiden lisäksi, että avustusta saavan rekisteröidyn järjestön toiminta liittyy onnettomuuksien ja erityisesti tulipalojen ehkäisyn, pelastus- tai sitä välittömästi tukevan toiminnan tai väestönsuojelun edistämiseen Helsingin kaupungissa.

Sosiaalilautakunta myöntää avustuksia helsinkiläisille järjestöille, joiden toiminta tukee ja täydentää sosiaalitoimen toimialaa

- edistämällä ja tukemalla itsenäistä selviytymistä
- ennaltaehkäisemällä ja vähentämällä sosiaalisia ongelmia
- ehkäisemällä syrjäytymistä ja auttamalla kriisitilanteissa
- tukemalla maahanmuuttajien kotoutumista
- tukemalla vapaaehtoistyötä ja kansalaistoimintaa

Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että

- järjestö on rekisteröitynyt
- toiminnasta on näyttöä vähintään vuoden ajalta
- toiminta kohdistuu helsinkiläisiin
- toiminta on sellaista, jota kaupunki ei osta palveluna
- toiminta on tunnettua tai sitä tehdään yhdessä sosiaalitoimen kanssa

Avustuksella ei tueta uskonnollista eikä poliittista toimintaa.

Suomenkielisen työväenopiston johtokunta myöntää avustusta lain vapaasta sivistystyöstä tarkoittamaan aikuiskoulutukseen, joka on suunnattu lähinnä helsinkiläisille aikuisille. Avustusta voivat hakea lain tarkoittamat yksityiset oppilaitokset tai rekisteröityneet yhteisöt, jotka toimivat yhteistyössä Helsingin suomenkielisen työväenopiston kanssa aikuiskoulutuksen edistämisessä ja toteuttamisessa.

Ympäristölautakunta myöntää Helsingissä toimiville järjestöille avustuksia yhdistyksen toimintaan. Avustuksen myöntämisen ehtona ovat kaupungin yleisohjeiden lisäksi seuraavat seikat: Avustusta saavan rekisteröidyn järjestön tulee toiminnallaan tukea ja täydentää ympäristölautakunnan ja -keskuksen toimialaan kuuluvien asioiden toteutumista Helsingin kaupungissa tai korvata ympäristökeskuksen helsinkiläisille tarjoamia palveluja.

Helsingin kulttuurikeskuksen avustukset

Taide- ja kulttuurilaitosten toiminta-avustukset on tarkoitettu vakiintuneille taidelaitoksille ja opistoille, joiden toiminta on ammattimaista ja jatkuvaa. Tuen piiriin kuuluu noin sata helsinkiläistä taideyhteisöä, mm. teatterilain piiriin kuuluvat ammattiteatterit, teatterilain ulkopuolisia ammattiteattereita, musiikki- ja kuvataideoppilaitoksia, museoita, festivaaleja sekä kulttuurialan toimijoita.

Kulttuuri- ja taideyhteisöjen toiminta-avustukset on tarkoitettu lisäksi helsinkiläisille orkestereille sekä taide- ja kulttuurityötä tekeville yhdistyksille ja yhteisöille, jos niitä ei tueta taide- ja kulttuurilaitosten toiminta-avustuksista tai muista kaupungin varoista. Hakijalta edellytetään edelliseltä toimintavuodelta hyväksytty tilinpäätös. Avustuksia ei myönnetä julkaisutoimintaan, tallenteisiin, radiotoimintaan tms. Avustusta ei ole tarkoitettu kaupunginosayhdistyksille.

Kohdeavustukset on tarkoitettu helsinkiläisille taiteen ammattilaisryhmille ja yhteisöille uusien esittävän taiteen tai ympäristötaiteen produktioiden sekä festivaalien tuottamiseen Helsingissä. Ensi-illan lisäksi esityksiä on oltava vähintään kaksi ja ryhmään tulee kuulua vähintään kolme jäsentä. Avustusta ei myönnetä tallenteille, painotuotteille, opinnäytetöille eikä yksittäisille konserteille. Hakijoille, jotka ovat saaneet tukea muista kaupungin varoista, ei myönnetä kohdeavustusta. Hakemukseen on liitettävä työryhmän jäsenten ansioluettelot. Kulttuuri- ja kirjastolautakunta käsittelee hakemuksia kaikissa kokouksissaan.

Lähikulttuuriavustuksia myönnetään helsinkiläisille yhteisöille, asukasyhteisöille sekä puoliammattilais-/harrastajaryhmille taidetapahtumien ja esitysten järjestämiseen tai kaupunginosien kulttuurihankkeisiin Helsingissä, jos niitä ei tueta muista kaupungin varoista. Avustusta ei myönnetä poliittisiin, uskonnollisiin tai suljettuihin, jäsenistölle suunnattuihin tilaisuuksiin. Hakuaika on jatkuva.

Avustus kansainväliseen taide- ja kulttuuritoimintaan on tarkoitettu ammattitaiteilijoille kansainvälisiin vierailuihin. Tukea myönnetään mm. helsinkiläisten ryhmien tai yhteisöjen ulkomaille suuntautuvaan taiteelliseen toimintaan sekä kansainväliseen verkostoi-

tumiseen. Ulkomaille suuntautuvien hankkeiden hakemuksiin tulee liittää vierailukutsu. Avustusta ei myönnetä harrastus- tai kerhotoimintaan.

Tampereen kaupungin avustuskäytäntö

Tampereen kaupungin sivuilta (http://www.tampere.fi/tampereinfo/asiointi/avustukset.html) löytyvät avustustoiminnan yleiset periaatteet, keskeiset ohjeet, maksatusperiaatteet, toiminta-avustuskokonaisuudet toimialoittain, hakemusten arviointikriteerit, aiemmat myöntöpäätökset, hakuajat sekä tieto tiedotustilaisuuksista, jotka järjestetään seuraavan vuoden toiminta-avustusten hakumenettelystä. Kaikki asiakirjat on noudettavissa myös virastotalolta.

Tampereen kaupungin toiminta-avustuskokonaisuudet olivat vuonna 2010 seuraavat:

Ikäihmisten palvelujen avustukset
- ikäihmisten palvelujen toiminta-avustukset (ikäihmisille suunnatut sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminta-avustukset sekä eläkeläisyhdistysten toiminta-avustukset)

Lasten ja nuorten palvelujen avustukset
- varhaiskasvatuksen avustukset
- sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminta-avustukset erityisesti lapsille ja nuorille suunnattuun toimintaan
- ehkäisevän päihdetyön avustukset (kaikki ikäryhmät)
- nuorisoyhdistysten toiminta-avustukset: nuorten yhteiskunnallisen toiminnan edistämiseen keskittyvät yhdistykset ja nuorten harrastusmahdollisuuksien edistämiseen keskittyvät yhdistykset

Sivistys- ja elämänlaatupalvelujen avustukset
- kulttuuripalvelujen toiminta-avustukset: taide- ja kulttuuriyhdistykset ja -yhteisöt, kulttuuri- ja harrastusyhdistykset, vapaa sivistystyö, museot ja maahanmuuttajayhdistykset
- liikuntapalvelujen toiminta-avustukset
- erityisliikunnan toiminta-avustukset

Terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen avustukset
- terveyden edistämisen, sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä potilasyhdistysten toiminta-avustukset
- eläinsuojelutyön avustukset

Kaikkien avustusalueiden arviointikriteerit on julkaistu verkossa. Esimerkiksi terveyden ja toimintakyvyn edistämiseen suunnattujen toiminta-avustuksien, sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminta-avustuksien ja potilasyhdistysten toiminta-avustuksien kriteeristössä määrällisten kriteerien painoarvo on 55 %. Niissä otetaan huomioon se, kuinka merkittävään osaan tamperelaisia avustettava toiminta kohdistuu, onko toiminta jatkuvaa ja säännöllistä, onko toiminnan rahoitus tasapainossa ja onko avustustarve kyetty osoittamaan.

Laadullisten kriteerien painoarvo on 45 %. Järjestöjen tulee osoittaa, että toiminta on linjassa kaupungin strategisten tavoitteiden kanssa ja että toiminta on suunnitelmallista, kehittyvää ja tavoitteellista.

Tampereen kaupungin avustustoiminnan yleiset periaatteet (kh 23.11.2009) -asiakirjassa on myös määritelty avustuksen suhde tilavuokriin. Tampereella yhdistykset, joiden avustus sisältää vuokra-avustuksen kaupungin omistamissa tiloissa toimimiseen, saavat tilat pääsääntöisesti vastikkeetta käyttöönsä. Avustuksen myöntäjä laatii tiloista sisäisen vuokrasopimuksen kaupungin Tilakeskuksen kanssa ja maksaa tilavuokrat laskua vastaan.

Tampereen kaupungissa käytetään toiminta-avustusta haettaessa lautakuntien yhteistä toiminta-avustuslomaketta. Hakijayhteisön tulee toimittaa toiminta-avustushakemus määräaikaan mennessä ja liittää siihen toimintasuunnitelma, talousarvio, viimeisin allekirjoitettu tilinpäätös ja tilintarkastajien lausunto, ilmoitus yhteisön toimihenkilöistä osoitteineen, tilinumero ja yhteisön säännöt, mikäli niitä ei ole toimitettu tai jos niihin on tullut muutoksia.

Toiminta-avustusten lisäksi Tampereella jaetaan tuotantotukia sekä kohde- ja projektiavustuksia. Harkinnanvaraista tuotantotukea ja projektiavustusta voidaan myöntää kertaluonteisen, yksittäisen tapahtuman, projektin tai hankkeen toteuttamiseen. Tampere on rajannut avustukset siten, että niitä ei myönnetä tapahtumiin tai hankkeisiin, jotka tuottavat voittoa tai joiden keskeinen tavoite on yritystoiminta. Avustusta ei myöskään myönnetä tilaisuuksiin, jotka liittyvät järjestön perustoimintaan ja jota tuetaan pääsääntöisesti toiminta-avustuksin.

Tampere on varovasti avannut avustusmahdollisuuksia myös yksityisille ja ryhmille. Yhteisöjen ohella yksityiset henkilöt voivat hakea avustusta omaehtoiseen ympäristönsuojelutyöhön. Ohjeiden mukaan avustusta voidaan myöntää hankkeille, jotka edistävät ympäristön suojelua, luonnonhoitoa, luonnon monimuotoisuutta ja lisäävät ympäristön viihtyisyyttä ja siisteyttä. Vastaavasti Tampereen Lasten Parlamentin avustuksia voivat hakea 7-12-vuotiaista lapsista koostuvat lapsiryhmät sekä alakoulut, oppilaskunnat tai luokat Tampereelta.

Haku tapahtuu kaikille järjestötyypeille yhdenmukaisella, yhdellä hakulomakkeella, johon ei kuitenkaan voi liittää tarvittavia liitteitä. Ne on erikseen toimitettava paperiversioina kirjaamoon. Toiminta-avustusten osalta hakuaika on tammikuussa. Helmikuu yleensä menee hakemuksiin tutustumisessa ja arviointeja tehdessä. Tavoitteena on saada avustukset käsiteltyä siten, että lautakunta pystyy päättämään toiminta-avustuksien myöntämisestä maaliskuussa tai viimeistään huhtikuussa.

Tampereen kaupunki suosittaa, että sen hyväksymiä hyvän hallintotavan eli corporate governance -periaatteita käytetään ja hyödynnetään myös yhteisöissä, joille kaupunki myöntää avustusta.

Kihniön kunnan avustuskäytäntö

Kihniö on 2300 asukkaan pirkanmaalainen kunta. Väestöstä vain kolmannes asuu taajama-alueella. Kunnan verkkosivuilla on lueteltu keskeiset järjestöt ja niiden yhteystiedot.

Toimintatapa kansalaisjärjestöjen kanssa on hyvin mutkaton: Kunnan talousarviokäsittelyssä kunnanvaltuustossa myönnetään käytännössä keskeisille järjestöille (kuten Kihniön Sotaveteraanit ry, Kihniön Sotainvalidit ry, 4H-yhdistys, Mannerheimin Lastensuojeluliiton Kihniön osasto ry) avustukset. Järjestö saa avustukset hyvin yksinkertaisen menettelyn kautta.

Kunnanhallitus on esimerkiksi kuluneen vuoden aikana myöntänyt anomuksesta avustuksia koskitoimikunnalle Kihniön Taimenkoskien markkinointiin ja Pirkanmaan museorautatieyhdistys ry:lle oppaiden palkkamenoihin.

Sivistyslautakunta jakoi puolestaan urheilu- ja nuorisojärjestöille avustuksia. Nuorisotoimen avustuksena annettiin yhdelle yhdistykselle palkkausavustusta, kolmelle yhdistykselle perusavustusta ja kahdelle yhdistykselle kohdeavustusta. Liikuntatoimen perusavustuksia jaettiin kahdelle yhdistykselle ja kohdeavustuksia niin ikään kahdelle yhdistykselle – yksi yhdistyksistä sai molempia. Kulttuuritoimen avustuksia sai kohdeavustuksina kaksi yhdistystä.

Kunnalla on yhteistyötä myös seurakuntien kanssa. Esimerkiksi luterilaisen seurakunnan diakoniatyötä kunta avustaa 1 000 euron summalla ja Kihniön Saalem-Yhdistys ry. saa avustusta nuorisotyöhön nuorisotoimen määrärahoista 1 200 euroa.

Merkille pantavaa on, että Kihniö 4H-yhdistyksen vuokramenoihin varataan määräraha kunnanvaltuuston talousarviokäsittelyssä ja että erikseen annetaan palkkausmenoihin avustusta sivistyslautakunnan päätöksellä.

Kihniön kunnan toimintatavassa heijastuu järjestöjen toiminnan merkityksen ymmärtäminen itsestäänselvyytenä. Pienessä kunnassa henkilöt tuntevat toisensa, järjestöjen toiminta tunnetaan ja toimintatavat ovat vakiintuneet.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus muuttanee Kihniön tapaisia menettelytapoja. Muutoksessa on se riski, että jos päätöksenteko etääntyy näistä paikallisyhteisöistä ja tilalle ei tule määrätietoista ja näkemyksellistä kansalaisyhteiskuntastrategiaa, järjestöpohjaisen toiminnan perusta saattaa rapautua.

LIITE 2

MINISTERIÖIDEN JA RAY:N AVUSTUKSET JÄRJESTÖTOIMINTAAN 2008/2010

Alla on taulukko ministeriöiden ja RAY:n kansalaisjärjestöjen avustamisesta. Luvut ovat ohjeellisia, koska selvitystyön yhteydessä ei ollut mahdollisuutta kaikilta osin selvittää täsmällisiä avustussummia. Luvut antavat kuitenkin oikean suuruusluokan ministeriöiden yleis- ja erityisavustamisesta, ohjelma- ja hankerahoituksesta sekä RAY:n yleis-, kohdennetuista, projekti- ja investointiavustuksista.

ULKOASIAINMINISTERIÖ	**YHTEENSÄ**	Ohjelmatuki	Hanketuki	Toimintatuki
(Huom! Tiedot vuodelta 2010)	**80 560 000**	49 000 000	25 400 000	6 160 000
Avustus kumppanuusjärjestöille	49 000 000			
Avustus keskisuurille ja pienille järjestöille	23 500 000			
Avustus muille järjestöille (KEPA, KEHYS, YK-järjestöt)	6 160 000			
Avustus järjestöjen tekemään Viestintä- ja kehityskasvatukseen	1 900 000			

SISÄASIAINMINISTERIÖ	**YHTEENSÄ**	Yleisavustus	Erityisavustus
(Huom! Tiedot vuodelta 2010)	**5 097 015**	2 600 000	2 497 015
Palosuojelurahastosta myönnetyt avustukset järjestöille	5 097 015		

PUOLUSTUSMINISTERIÖ	**YHTEENSÄ**	Yleisavustus	Erityisavustus
	2 007 000	1 846 000	161 000
Avustus maanpuolustus- ja veteraanijärjestöille	2 007 000		

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ	YHTEENSÄ	Yleisavustus	Erityisavustus
	84 262 309	72 395 340	11 866 969
Liikuntajärjestöt	40 980 700		
Nuorisojärjestöt ja nuorisotyötä tekevät järjestöt	1 5301 300		
Opintokeskusta ylläpitävät järjestöt	3 150 000		
Tiedeyhdistykset	8 530 054		
Ystävyysseurat	2 622 000		
Eri taiteenalojen järjestöt	7 417 255		
Rauhanjärjestöt	396 600		
Monikulttuurisuutta edistävät ja rasismin vastaista työtä tekevät järj.	286 400		
Neuvontajärjestöt	5 139 000		
Naisjärjestöt	293 000		
Muut	146 000		

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ	YHTEENSÄ	Yleisavustus	Erityisavustus
	26 565 892	21 166 100	5 399 792
ProAgria	10 874 100		
4h ja Finlands svenska 4h	5 000 000		
Suomen Kylätoiminta ry	1 000 000		
Avustukset erikoisjärjestöille	742 000		
Avustukset järjestöille menekin edistämistyöhön	3 386 000		
Avustukset järjestöille elintarvikeketjun kehittämiseen	572 792		
Avustukset järjestöille maatilatalouden kehittämisrahastosta	26 000		
Avustukset järjestöjen tutkimus ja kehittämishankkeille	415 000		
Metsäosaston avustukset järjestöille	550 000		
Kala- ja riistaosaston avustukset järjestöille	4 000 000		

LIIKENNE- JA VIESTITNTÄMINISTERIÖ	YHTEENSÄ	Yleisavustus	Erityisavustus
	100 000	-	100 000
Avustukset järjestöille tietoyhteiskunnan kehittämiseen	100 000		

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ	YHTEENSÄ	Yleisavustus	Erityisavustus
	1 688 093	-	1 688 093
Avustukset kuluttajajärjestöille	654 000		
Avustukset uusiutuvan energian käyttöä edistäville yhdistyksille	50 000		
Työllisyyspoliittiset valtiontuet yhdistyksille	815 093		
Muut avustukset järjestöille	169 000		

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ	YHTEENSÄ	Yleisavustus	Erityisavustus
(Huom! Tiedot vuoden 2010 käyttösuunnitelmasta)	**1 825 000**	1 239 000	586 000
Avustukset järjestöille ja ympäristönhoitoon	1 825 000		

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ	YHTEENSÄ	Yleisavustus	Erityisavustus
	3 570 000	-	3 570 000
Terveyden edistämisen paikallinen ja alueellinen kehittäminen	70 000		
Terveyserojen kaventaminen	130 000		
Terveyden edistämisen menetelmien, laadun ja yhteistyön kehittäminen	50 000		
Lasten ja nuorten päihteidenkäytön vähentäminen	220 000		
Alkoholin suurkuluttajien mini-interventio ja humalajuomisen vähentäminen	115 000		
Ehkäisevän päihdetyön menetelmin, laadun ja yhteistyön kehittäminen	567 000		
Lasten ja nuorten tupakoinnin ehkäisy ja vähentäminen	790 000		
Tupakasta vierotuksen kehittäminen	680 000		
Lasten, nuorten ja perheiden terveyden edistäminen	85 000		
Terveyttä edistävän liikunnan edistäminen	230 000		
Seksuaaliterveyden edistäminen	50 000		
Mielenterveyden edistäminen	50 000		
Terveellisen ravitsemuksen edistäminen ja lihavuuden ehkäisy	30 000		
Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyn tehostaminen	60 000		
Muut terveyden edistämisen hankkeet	443 000		

RAY	YHTEENSÄ	Yleisavustus	Kohd. toim. av.	Investointiav.	Projektiav.
(Huom! Tiedot vuodelta 2010)	**278 199 931**	64 421 998	120 103 976	34 396 998	59 276 959
Aistivammaistyö	23 584 996				
Invalidityö	31 203 000				
Kansanterveystyö	99 878 960				
Lastensuojelu	26 193 989				
Lomatoiminta	16 241 000				
Nuorisokasvatus	11 276 997				
Raittius- ja päihdetyö	23 029 996				
Suuronnettomuuksiin varautuminen	13 849 000				
Vanhustyö	32 941 993				

MINISTERIÖIDEN AVUSTUKSET YHTEENSÄ	205 675 309
RAY:N AVUSTUKSET	278 199 931
MINISTERIÖIDEN JA RAYN AVUSTUKSET JÄRJESTÖILLE	483 875 240

Lähde: Ministeriöt ja Raha-automaattiyhdistys

LIITE 3

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan liittyviä muita apurahoja ja avustuksia

Seuraavassa on lista tahoista, jotka myöntävät tai tiedottavat opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan liittyvistä muista apurahoista ja avustuksista:

Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus AVEK
AVEK jakaa tekijänoikeuskorvauksia audiovisuaalisen kulttuurin edistämiseen. Sen kautta on myös haettavissa mm. opetus- ja kulttuuriministeriön määräraha digitaalisen sisällöntuotannon kehittämiseen

Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO
CIMO koordinoi ja toteuttaa apuraha- ja henkilövaihto-ohjelmia ja vastaa lähes kaikkien Euroopan unionin koulutus-, kulttuuri- ja nuoriso-ohjelmien kansallisesta toimeenpanosta.

Kirkon tutkimuskeskus
Kirkon tutkimuskeskus myöntää vuosittain apurahoja kirkon ja eri seurakuntien päätöksenteolle ja toiminnan kehittämiselle tarpeelliseen kirkon ja uskonnollisen elämän sekä yhteiskunnan muutosten tutkimukseen.

Kunnossa kaiken ikää -ohjelma
Kunnossa kaiken ikää -ohjelma jakaa kaksi kertaa vuodessa taloudellista tukea paikallisille toimijoille.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien (ELY) kautta on haettavissa osa opetusministeriön liikuntaan, nuorisoon ja kirjastoihin liittyvistä avustuksista. Ne käsittelevät mm. koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan avustukset, nuorten työpajatoiminnan avustukset, oppilaitosten, kirjastojen ja liikuntatoimen perustamishankkeiden rahoitussuunnitelmat sekä EU-rakennerahastohankkeita.

M.A.Castrénin seura
Seura vastaa sukukansaohjelmasta, jonka tuki kohdistuu Venäjällä asuvien suomalais-ugrilaisten (uralilaisten) kansojen kielen ja kulttuurin tukemiseen.

Media Desk
Media Desk on EU:n Media-ohjelman tiedotustoimisto. Se tiedottaa ohjelmasta ja neuvoo mm. hakemusten täyttämisessä ja rahoitukseen liittyvissä kysymyksissä.

Museovirasto
Museovirasto jakaa vuosittain mm. entistämisavustusta, joka on tarkoitettu valtakunnallisesti merkittävien, kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten entistäviin korjaustöihin.

Nuori Suomi ry
Nuori Suomi tukee iltapäivätoiminnan järjestäjiä ja auttaa heitä kehittämään toimintaansa mm. avustuksilla.

Nuorisotutkimusseura
Nuorisotutkimusseura harjoittaa ja rahoittaa tutkimustoimintaa Nuorisotutkimusverkoston kautta.

Opetushallitus
Opetushallitus myöntää avustuksia mm. ammatillisen lisäkoulutuksen kehittämiseen, koulutuksen tietoyhteiskuntahankkeisiin ja koulutuksen kansainväliseen toimintaan valtion talousarviossa tarkoituksiin osoitetuista määrärahoista.

Pohjoismainen kulttuurirahasto
Pohjoismainen kulttuurirahasto on pohjoismainen yhteistyöelin, jonka tehtävänä on tukea laaja-alaista pohjoismaista kulttuuriyhteistyötä.

Selkokeskus
Selkokeskuksen neuvottelukunnan yhteydessä toimiva selkokirjatyöryhmä jakaa avustuksia ja apurahoja selkokirjojen kustantajille, kirjoittajille, kuvittajille ja mukauttajille.

Suomen Akatemia
Suomen Akatemia rahoittaa mm. tutkimushankkeita, tutkimusohjelmia, tutkimuksen huippuyksiköitä, akatemiaprofessorin ja akatemiatutkijan tutkimusvirkoja, tutkijankoulutusta sekä kansainvälistä yhteistyötä.

Suomen elokuvasäätiö
Suomen elokuvasäätiö myöntää elokuvan tuotantotukea, esitys- ja levitystoiminnan tukea sekä kansainvälisen toiminnan tukea. Opetusministeriön kanssa tehdyn sopimuksen mukaan säätiö myöntää tukea myös valtakunnallisesti merkittäville kansainvälisille elokuvafestivaaleille Suomessa.

Suomen kirjastosäätiö
Suomen kirjastosäätiö myöntää apurahoja mm. kirjastoja hyödyttäviin kampanjoihin ja projekteihin, alan koulutukseen sekä tutkimukseen, selvitysten ja kokeilujen tekemiseen, kirjastoalan kansainväliseen toimintaan sekä muuhun säätiön tarkoitusta edistävään toimintaa.

Suomen Kotiseutuliitto
Suomen Kotiseutuliitto jakaa seurantalojen korjausavustuksia opetusministeriön toimeksiannosta.

Suomi-Seura
Suomi-Seura jakaa apurahoja ulkosuomalaisjärjestöjen ja -median tukemiseen.

Taiteen keskustoimikunta, valtion taidetoimikunnat ja alueelliset taidetoimikunnat
Taiteen keskustoimikunta ja valtiontaidetoimikunnat myöntävät mm. kohdeapurahoja, matka-avustuksia, residenssiavustuksia, taitelija-apurahoja ja taiteenalakohtaisia avustuksia. Sivuilla on tietoa myös mm. kirjastoapurahoista ja kuvataiteen näyttöapurahoista. Alueelliset taidetoimikunnat jakavat alueidensa taiteilijoille kohdeapurahoja ja työskentelyapurahoja.

Tiedonjulkistamisen neuvottelukunta
Tiedonjulkistamisen neuvottelukunta jakaa vuosittain kohdeapurahoja ja tekee esityksen tiedonjulkistamisen valtionpalkinnon saajista sekä laatii tietokirjallisuuden osalta laatukirjallisuuden ostotukilistat.

LÄHTEET

Järjestöbarometri 2010. Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Tiedonannon ”2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat” saateasiakirja, Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus; Bryssel 20.11.2007, KOM(2007) 725 lopullinen.

Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2008): Kunnan ja kolmannen sektorin innovatiivinen yhteistyö – esimerkkinä sosiaalinen säätiö. Kirjassa Saari, Juho (toim.): Sosiaalisen innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Niemelä, Seppo (2007): Toteutumattomat oikeudet. Edita Prima.

Opetusministeriön ja korkeakoulujen välille tehtyjen sopimusten 2010 - 2012 yhteiset tavoitteet 18.12.2009.

Pöyhönen, Eveliina & Hänninen, Esko & Merenmies, Jaana & Lilja, Inka & Kostilainen, Harri & Mankki, Jussi (2010): Sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset. Uuden talouden edelläkävijöitä? Yhteinen Yritys -hanke. TEM 2010. Inka Lilja & Jussi Mankki: Yhteiskunnallinen yritys - luova ja yhdistävä toimintatapa. Yhteinen yritys -hanke.

Raha-automaattiyhdistyksen Avustusstrategia vuosille 2008 – 2011. Avustustoiminnan suuntaviivat ja painoalueet.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti. Helsinki 2010. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:19.

Yhteiskunnalliset yritykset ja järjestöjen maksullinen palvelutuotanto. Luonnos järjestöjaoston alustavaksi ehdotukseksi 8.11.2010.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut. Työ- ja elinkeinoministeriö. http://www.tem.fi/index.phtml?s=2017

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7059
ISBN 978-952-259-105-0 (nid.)
ISBN 978-952-259-106-7 (PDF)
Hinta/pris 25,00 €

TILAUKSET
Edita Prima Oy
Asiakaspalvelu
vaihde 020 450 011
faksi 020 450 2470
asiakaspalvelu.prima@edita.fi

BESTÄLLNINGAR
Edita Prima Ab
Kundservice
växel 020 450 011
fax 020 450 2470
asiakaspalvelu.prima@edita.fi