

## Oikeusministeriölle

Asia: Lausuntopyyntö OM/2/52/2010 Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset. Selvityksiä ja ohjeita 2 / 2011. Oikeusministeriö.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry on valtakunnallinen sosiaali- ja terveystaloudellinen asiantuntijajärjestö, joka jäsenenä on 140 valtakunnallista sosiaali- ja terveysjärjestöä, 16 alueellista sosiaali- ja terveysturvayhdistystä ja 96 tukijäsentä, suurin osa niistä kuntia. Pyydettyä lausuntona Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto (STKL) esittää kohteliaimmin seuraavaa:

### 1. Yleistä

Oikeusministeriö on asettanut toukokuussa 2010 FT Aaro Harjun ja YTT Jorma Niemelän selvityshenkilöiksi tehtävänä tuottaa esityksiä sellaisiksi julkisen vallan toimenpiteiksi, joilla järjestöjen julkiseen rahoitukseen liittyviä ongelmakohtia voidaan korjata. Toimeksiannon mukaan pääasiallisena tehtävänä oli konkretisoida toimia järjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi asiasta aiemmin tehtyjen keskeisten ehdotusten pohjalta.

Selvitysmiesten ehdotukset nojautuvat valtioneuvoston periaatepäätöksen suosituksiin ja lisäksi ehdotuksissa on pyritty ottamaan huomioon valtioneuvoston linjaukset koskien muun kuin perinteisen yhdistystoiminnan ympärille rakentuvaa osallistumista ja vaikuttamista. Selvitysmiehet ovat esityksessään tarkastelleet kaikkiaan n. 500 miljoonan euron avustuskokonaisuutta. Suurin avustuksen antaja on Raha-automaattiyhdistys. Selvityksessä on läpikäyty avustuskäytännöt, palvelutoimintaan liittyviä kysymyksiä, neuvonta ja tuki sekä EU-rahoituskäytännöt. Ehdotusten tavoitteena on kansalaisjärjestötoiminnan edistäminen, demokratian vahvistaminen ja eri ihmisryhmien osallisuuden vahvistaminen.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto pitää selvityshenkilöiden Harju ja Niemelä tekemää työtä erittäin tärkeänä ja perusteellisenä. Selvityksessä esitetään sekä konkreettisia toimenpide-esityksiä että poliittikatason hallitusohjelmaan kirjattavia suosituksia. Ehdotusten tavoitteena on kansalaisjärjestötoiminnan edistäminen, demokratian vahvistaminen ja eri ihmisryhmien osallisuuden vahvistaminen.

Selvitys kokoaa yhteen aikaisemmissa työryhmissä tehdyt ehdotukset järjestöjen toimintaedellytysten parantamiseksi, laajentaa niihin liittyvää perustietoa sekä tekee ehdotukset niiden saattamiseksi ratkaisuun. Ehdotukset ovat suurimmalta osin sellaisia joihin STKL yhtyy. Selvityshenkilöt toteavat, että esitykset ovat kokonaisuudessaan joko kustannusneutraaleja tai taloudellisia säästöjä tuovia. STKL:n näkemyksen mukaan osaa ehdotuksista ei voita toteuttaa ilman taloudellisia lisäresursseja ja niiden eteenpäin viemiseksi ei pidä ottaa lähtökohdaksi kustannusneutraalisuutta.

### 2. Yleishyödyllisen toiminnan arvon tunnustaminen ja yleisavustuskäytäntöjen vahvistaminen

Selvitysmiehet esittävät, että valtioneuvoston olisi hyväksyttävä kannanotto, jolla se toteaa yleishyödyllisyyden yleiset periaatteet. Selvitysmiehet pitävät tärkeänä, että turvataan yleishyödyllisen kansalaistoiminnan perinne, sillä se on yksi suomalaisen kansalais- ja järjestötoiminnan perusajatuksista. Tällä hetkellä yleishyödyllisyys tarkoittaa eri asioita eri yhteyksissä. STKL yhtyy näihin ehdotuksiin ja pitää tärkeänä sitä, että valtiovalta tekee kansalaisyhteiskuntasitoumuksen, joka yhteisesti sovittavalla tavalla raamittaa tilannetta.

Keskusliitto pitää myös kannatettavana selvityksen linjausta siitä, että hyvää yleisavustuskäytäntöä jatketaan, koska se takaa parhaalla tavalla itsenäisen kansalaisjärjestötoiminnan elinvoiman ja innovatiivisuuden sekä ihmisten sitoutumisen arvojen mukaiseen kansalaistoimintaan.

### **3. Ohjelmaperusteinen rahoitus**

Selvitysmiehet esittävät, että osa kansalaisjärjestöille suunnatusta rahoituksesta tulisi varata järjestöraajat ylittäviin kehitysohjelmiin, joiden tavoitteet määriteltäisiin valtion ja kansalaisjärjestöjen yhteistyöllä ja kirjattaisiin hallitusohjelmaan. Vastuutahona ohjelmarahoituksessa olisi valtio-neuvosto. Näin voitaisiin huolehtia myös syrjään jäävien ja haavoittuvien ryhmien äänen kuulumisesta ja niiden osallisuuden vahvistamisesta.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto katsoo, että mikäli sektorirajat ylittävään ohjelmarahoitukseen päädytään, kansalaisjärjestöjen ja niiden keskusjärjestöjen on oltava tasapuolisina kumppaneina paikantamassa tarpeita ja alueita, joille ohjelmatyö suunnataan. Ohjelmarahoituksen riskinä on valtiovallan nykyistä tiukempi ohjaus kansalaistoimintaan. On myös epäselvää, miten ohjelma-perusteisella avustuksella huolehdittaisiin muutoin syrjään jäävien ja pienten ihmisryhmien äänen kuulumisesta.

### **4. Palvelutoiminnan selkiyttäminen -kokonaisuus**

Esityksiin sisältyy toimenpidekokonaisuus palvelutoiminnan selkiyttämisestä ja palvelutoimintaan liittyvien ongelmien ratkaisemisesta. Ehdotuksissa nostetaan esiin ns. yleishyödyllistä taloudellista etua olevien, SGEI palvelujen käyttö ja julkisen palvelun velvoitteen antaminen, yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamalli ja hankintalakiin liittyviä ehdotuksia.

Julkisten palveluiden ja järjestöjen perinteisen kansalaistoiminnan välillä on tällä hetkellä alue, jonka yleishyödyllisen toiminnan luonteen ja rahoittamisen suhteen on toistuvia ongelmia. Selvitysmiehet esittävät kokonaispaketin tekemistä, johon liittyy tähän aihealueeseen liittyviä lukuisia täsmennyksiä ja ehdotuksia.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton näkemyksen mukaan palvelutoiminnan selkiyttämistä koskeva kokonaisuus on järjestöille erittäin tärkeä ja ajankohtainen ja esityksen ongelmakohtien analyysi on tehty hyvin ja perusteellisesti. STKL pitää tärkeänä selvitysmiesten esitystä siitä, että STM:n ja kuntien on huolehdittava palveluiden turvaamisesta ja rahoitusten jatkumisesta erilaisten muutosten yhteydessä. Tällä hetkellä mm. RAY on joutunut perustellusti vetäytymään joidenkin palveluiden rahoituksesta, mutta julkinen valta ei ole varmistanut muutostilanteessa palvelujen jatkuvuutta.

Osana kokonaispakettia yhteiskunnallisten yritysten toimintamalli tulisi ehdotuksen mukaan ottaa käyttöön ja sisällyttää seuraavan hallituksen ohjelmaan. Esimerkiksi palveluja tuottava järjestö voisi saada yhteiskunnallisen yrityksen statuksen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto pitää tärkeänä, että yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamalli otetaan käyttöön ja sisällytetään tulevaan hallitusohjelmaan. Yhteiskunnallisten yritysten liiketoimintamalli voi osaltaan tuoda ratkaisuja tilanteisiin, joissa palvelutuotantoon ei ole liiketoiminnan edellytyksiä ja se voi osaltaan auttaa järjestöjä tuottamaan palveluita myös ilman toimintojen yhtiöittämistä.

Selvitysmiehet esittävät SGEI- määrittelyä ja julkisen palvelun velvoitteen käyttöönottoa sosiaali- ja terveyspalveluissa alueilla, joissa ei ole markkinoita tai joissa hankintalain toteuttaminen edellyttää asiakkaalle kohtuuttomia pulmia ja muutoksia. SGEI -menettely on perusteltu tilanteissa, joissa julkisen vallan on turvattava palvelujen olemassaolo, mutta joissa ei ole palvelumarkkinoita. SGEI- menettely poikkeusmenettelynä tähtää siis siihen, että kyseiset palvelut ovat ihmisten saatavissa.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton näkemyksen mukaan pääsääntöisesti juridinen pohja ja välineet SGEI-määrittelyn eteenpäin viemiselle ovat olemassa. Kysymys on ennen kaikkea siitä, halutaanko olemassa olevat välineet ja kansallinen liikkumatila ottaa käyttöön sekä tukea kuntia niiden mukaisiin ratkaisuihin. Asian eteneminen STM:ssä on ollut vaikeaa ja varovaista. Maasamme on STKL:n mukaan eri sairauksista, vammoista tai sosiaalisista vaikeuksista kärsivien ihmisten joukossa useita sellaisia palvelutarpeita, joiden järjestämiseksi ei ole nyt eikä tulevaisuudessaakaan muodostumassa markkinoita. Selvitysmiesten esitys noudattaa Valtioneuvoston linjausta 17.2.2010, jossa turvataan järjestöjen palvelutoiminnan varassa olevien ihmisten palveluiden saatavuus turvaamalla järjestöjen rooli erityisesti vähämerkityksellisillä palvelualueilla. STKL pitää esitystä erittäin kannatettavana ja näkee, että määrittelytyö on käynnistettävä pikaisesti.

Selvitysmiehet esittävät kuntien hankinta- ja sopimuskäytäntöjen kehittämistä siten, että hankintalain antamat mahdollisuudet otetaan huomioon. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto pitää esitystä oikeansuuntaisena, mutta riittämättömänä korjaamaan nykyiset ongelmat. Selvitysmiesten esittämällä ohjeistuksilla, joilla toimintaa kehitetään, vakavat ongelmat, mm. palvelujen keskittyminen ja yksipuolistuminen, eivät poistu.

Hankintalain tulkinnat ovat osoittautuneet useiden palveluja saavien ihmisten kohdalla kestäväksi ja joidenkin järjestöjen tuottamien palveluiden (mm. kuntoutuspalvelut) kohdalla sellaisiksi, että useat järjestöt ovat arvioineet joutuvansa lopettamaan palvelutuotannon, jos nykyinen kehitys jatkuu.

STKL pitää välttämättömänä, että hankintalakia muutetaan siten, että se velvoittaa hankintayksiköitä ottamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisessa huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön ja niiden vaatimukset.

## **5. Sähköisten yhtenäisten asiointiohjelmien kehittäminen kuntien avustuksiin**

Kuntien avustuskäytännöt ovat tällä hetkellä hyvin erilaisia. Kattava tiedonkeruu kunta-avustuksista on tällä hetkellä mahdotonta, koska tietojärjestelmät ovat hajanaisia. Myös hakemusten teko on monimutkaista, koska yksinkertaisissakin asioissa käytännöt voivat olla varsin sekavia.

Joissain kunnissa on erittäin hyviä käytäntöjä, joista on saatavissa erinomainen järjestelmä. Selvitysmiehet ehdottavat, että järjestöt tuottaisivat kunnille asiointiohjelman järjestöavustuksiin. Ohjelmassa olisi otettava huomioon avustusten lisäksi muut toimintaedellytykset, mm. tilavuokrat. Tehtävää ei ole esitetty annettavaksi Kuntaliitolle vaan järjestökentälle. Tiedonkeruu ja standardointi tulisi olla sama kuin valtionhallinnossa ja käytössä tulisi olla sama perustietolomake.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto katsoo, että yhtenäiset asiointiohjelmat tukevat järjestöjen toimintaedellytyksiä ja kansalaisten yhdenvertaisuutta. Lisäksi ne mahdollistavat toiminnan kehittämistä ja demokratiaa tukevan tietotuotannon. Keskusliitto katsoo, että keskusjärjestöjen ja Kuntaliiton olisi yhdessä toteutettava sähköinen asiointijärjestelmä ja valtiovallan tulee varmistaa sille rahoitus.

## **6. Järjestöjen toiminnan verotus**

Järjestöjen verotus on ollut esillä valtioneuvoston periaatepäätöksissä, työryhmissä ja kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnassa. Kane on 12.2.2010 todennut, että verotuksen kehittäminen on nähty yhdeksi tavaksi parantaa järjestöjen taloudellisia toimintaedellytyksiä.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton näkemyksen mukaan järjestökentän kokemukset ovat, että verottajan toiminta on ollut poukkoilevaa, epäjohdonmukaista ja tulkintojen on koettu usein kiristyneen ilman, että lainsäädäntö olisi muuttunut. STKL kannattaa selvitysmiesten esitystä, jonka mukaan verotuksen suhteen tarvitaan poliittinen ja lainsäädännöllinen linjaus, jolla varmistetaan verovapaus niillä alueilla, joilla on kyse yleishyödyllisestä taloudellisesta toiminnasta. Lahjoitusten verovähennysoikeutta on keskusliiton mukaan aiheellista selvittää, ottaen huomioon ne ehdot, jotka selvitysmiehet ovat esitykseensä kirjanneet.

Järjestöt tunnustavat ja tunnustavat sen, että säädösten on otettava huomioon EU:n sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisäännöt, mutta asioiden tarkastelun lähtökohdaksi ei voi olla yksinomaan kilpailuneutraaliteetin lähtökohdaksi, vaan myös järjestöjen toimintaedellytysten sekä niiden tuottaman tuen turvaaminen.

## **7. Ministeriöiden, maakuntaliittojen ja kuntien avustukset, avustusprosessit ja EU-rahoitus**

Selvitysmiehet esittävät, että ministeriöissä siirrytään yhtenäiseen avustusprosessiin. Lisäksi esitetään, että hyvää yleisavustuskäytäntöä jatketaan valtionrahoittajan pääasiallisena rahoitusvälineenä. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto kannattaa yhtenäiseen avustusprosessiin siirtymistä ministeriöiden osalta. Keskusliitto pitää myös kannatettavana selvitysmiesten esitystä siitä, että siirrytään yhteiseen sähköiseen avustusprosessiin. Tämä mahdollistaa myös säännöllisen tiedontuotannon kansalaistoiminnasta, jota esitystä keskusliitto niin ikään pitää kannatettavana.

Keskusliitto tukee selvitysmiesten esitystä siitä, että kuntien olisi syytä luoda kansalaisjärjestöstrategiat, joissa otetaan kantaa avustuksiin, tilojen käyttöön, kumppanuuksiin ja palveluiden ostoon. Tämä edistää paitsi järjestöjen asemaa, myös kansalaisten asemaa ja pitkäjänteistä suunnittelua myös kunnissa.

Keskusliitto pitää myös välttämättömänä, että maakuntien liitot huomioivat kansalaisjärjestöt kehittämistoiminnan voimavarana tavoitteena saada järjestöt enemmän mukaan hanketoimintaan.

Selvitysmiesten esityksen lisäksi keskusliitto katsoo, että maakuntien yhteyteen olisi välttämätön saada pysyviä yhteistyörakenteita, jotka mahdollistavat järjestöjen asiantuntemuksen käytön, kansalaisten äänen kuulumisen ja tuovat myös lisäresursseja maakuntien kehittämistyöhön. Suomessa on olemassa hyviä maakunnallisen yhteistoiminnan malleja, mm. Pohjois-Karjalan maakuntaliiton asettamaa Järjestöasiain neuvottelukunta on esimerkki yhdestä maakuntatasoisen strategisesta yhteistyörakenteesta.

EU-hankkeiden hallinnointia ehdotetaan yksinkertaistettavaksi ja kevennettäväksi ja tukien maksatusta nopeutettavaksi. Selvitysmiehet esittävät tukien maksamista tarvittaessa ennakkona, sekä luopumista kuittien vaatimisesta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto katsoo, että järjestöjen osallisuus EU-hankkeiden valmistelussa ja seurantakomiteoissa olisi systematisoitava, kuten selvitysmiehet esittävät. Hankkeiden hallinnointia on kevennettävä.

## **8. Järjestöjen alueelliset tukirakenteet, neuvonta-, kehitys- ja ohjauspalvelut**

Kansalaisjärjestötoiminta tarvitsee erilaisia neuvonta-, kehitys- ja koulutuspalveluita myös alueellisesti. Tavoitteena, ettei joka puolella maata tarvitse olla erityisalojen asiantuntijoita esim. verotuksen yms. suhteen. Valtakunnallisesti toimivien keskusjärjestöjen ja neuvontajärjestöjen oheen ehdotetaan perustettavaksi järjestöjä palvelevia alueellisia neuvonta- ja tukiorganisaatioita Keski-Suomen Yhteisöjen tuen (KYT) mallilla. Näiden olisi oltava alueillaan välittäjäorganisaatioita. Ehdotuksen kustannusvaikutus koko maassa olisi 750 000, ja se tulisi Veikkaus- ja RAY-rahoista. Selvitysmiehet esittävät perustettavaksi alueellinen neuvontaorganisaatio, joka palvelisi myös urheilu-, nuoriso- ja kulttuurijärjestöjä.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto katsoo, että kansalaisjärjestötoiminta tarvitsee nykyistä yhteistoiminnallisempaa ja ennen kaikkea alueellisesti kattavampaa tukea. STKL pitää tärkeänä että järjestökentällä on alueellisesti ja osin paikallisesti kattava kansalaistoiminnan tukiverkosto. KYT -mallinen toimintakonsepti pystyy vastaamaan hankehallinnoinnin, taloudenpidon yms. teknisluontoisiin tukitarpeisiin. Se ei kuitenkaan pysty vastaamaan siihen tarpeeseen, joka järjestöillä on liittyen niiden ydintehtäviin: vaikuttamistoimintaan, kansalaistoimintaan ja vapaaehtois- sekä vertaistuen organisointiin ja tuottamiseen.

Keskusliitto yhtyy selvitysmiesten näkemykseen siitä, että keskusjärjestöt, neuvontajärjestöt ja alueelliset neuvonta- ja tukiorganisaatiot muodostavat tukiverkoston, jonka yhteistyöhön tulisi niveltää soveltuvin osin valtiollisia tukirakenteita. Keskusjärjestöjen on kehitettävä järjestökentän yhteisiä yhteistoiminnallisia paikallisen kansalaistoiminnan tuki- ja palvelumuotoja. Tämä vaatii järjestökentältä omaa aktiivisuutta ja systemaattista yhteistoiminnallisuutta. Alueellisella tasolla on keskusliiton mukaan syytä kehittää järjestötyön tukirakenteita pääsääntöisesti, mutta alueelliset erityispiirteet huomioiden maakuntatasoisesti.

Järjestöjen alueellista tukirakenteet sekä neuvonta- ja ohjauspalveluja kehitettäessä on tärkeää ottaa huomioon alueilla jo olevat resurssikeskukset ja rakentaa toimintaa niiden perustalle, mutta laajentaen tuen kohdentumista koko järjestökentälle. STKL on omalta osaltaan valmis tähän yhteistyöhön erityisesti Oulussa ja Joensuussa, joissa keskusliitolla jäsentahoineen on olemassa toimintaa, joka palvelee järjestöjen yhteistyö ja tukemisen tavoitetta. Keskusliitto toteaa kuitenkin, että selvityshenkilöiden ehdottama resurssiraami ei ole riittävä, koska esimerkiksi hankerahoituksen välittäjäorganisaationa toimiminen edellyttää riittävän suurta puskurirahastoa.

## **9. Lopuksi**

STKL yhtyy Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY:n näkemyksiin siitä, että myös jatkossa RAY:n tuoton jaosta tulisi tehdä päätös valtioneuvostossa RAY:n hallituksen jakoehdotuksen pohjalta. STKL pitää erittäin tärkeinä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä, joilla turvataan tulevaisuudessakin nykyisten rahapelitoimijoiden yksinoikeus. Tämä on tärkeää sekä pelitoimintaan liittyvien haittojen ja ongelmien ehkäisemisen näkökulmasta että kansalaisjärjestöjen rahoituksen turvaamisen kannalta. STKL yhtyy YTY:n esittämään näkemykseen siitä, että kolmen rahapelitoimijan mallilla (Veikkaus Oy, RAY ja Fintoto Oy), jossa myös tuottokohteet jaetaan rahapeliryhmittäin ja käytetään arpajaislaissa määriteltyihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin, voidaan pelihaittojen ja rikollisuuden ehkäisemisen lisäksi parhaiten turvata myös sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminta Suomessa.

STKL korostaa sitä, että on tärkeää mahdollistaa ei-rekisteröidylle kansalaistoiminnalle toimintaedellytyksiä selvityshenkilöiden ehdottamalla tavalla.

STKL pitää tärkeänä sitä, että valtioneuvosto ryhtyy toimiin selvityshenkilöiden ehdotusten eteenpäin viemiseksi, koska ne vahvistavat merkittävällä tavalla järjestöjen toimintaedellytyksiä.

*Helsingissä 3. maaliskuuta 2011*

*SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN KESKUSLIITTO ry*

*Raimo Lindberg  
liittohallituksen puheenjohtaja*

*Riitta Särkelä  
toiminnanjohtaja*