

31.1.2025

Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 14.1.2025 (VN/1463/2025)

Asia Diabetesliitto ry:n lausunto

SELVITYS SOSIAALI- JA TERVEYSALAN JÄRJESTÖJEN AVUSTUSTOIMINNAN EDELLYTYKSISTÄ

Selvityshenkilö, yhteiskuntatieteiden maisteri Mika Pyykkö on laatinut selvityksen sosiaali- ja terveysalalla toimivien yhdistysten ja säätiöiden (myöhemmin ”järjestöt”) avustustoiminnan edellytyksistä. Selvityshenkilölle asetettu tehtävä on ollut laaja ja monimuotoinen. Asetetun tehtävän täyttäminen ei ole voinut olla yksinkertaista ja helppoa.

Diabetesliitto ry pitää tärkeänä ja tarpeellisena, että sosiaali- ja terveysalalla toimivien järjestöjen valtionavustusjärjestelmää uudistetaan ja ajantasaistetaan. Tässä uudistamisessa on otettava huomioon valtionavuksiin myönnettävien määrärahojen pieneneminen. Valtionavustuksia saavien järjestöjen toimintaa on väistämättä käytännössä muuttanut ja muuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille. Tämä myös tulee ottaa huomioon valtionavustustoiminnan uudistamisessa. Tarpeellista on myös arvioida uudelleen sosiaali- ja terveysalan järjestöjen valtionavustustoimintaa sääntelevää lainsäädäntöä, vaikka säännösteknisesti tämä onkin hyvin uutta.¹

¹ Laki (284/2023) ja valtioneuvoston asetus (1059/2023) sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta.

Selvityshenkilön ehdotus sisältää kaksi vaihtoehtoa. Vaihtoehto A uudistaisi avustusjärjestelmän siten, että se loisi selvityshenkilön ehdotuksen mukaan lähtökohdat yleishyödyllisen sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toiminnan kehittämiseksi ja vaikutusten lisäämiselle osana terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuutta. Vaihtoehto B on selvityshenkilön ehdotus avustettavan toiminnan sopeuttamiseksi avustussumman pienenemiseen, ilman avustusjärjestelmän merkittäviä muutoksia.

Diabetesliitto ei kannata selvityshenkilön ehdottamia vaihtoehtoja eikä pidä niitä toteuttamiskelpoisina.

Sosiaali- ja terveysministeriön avustusasioden neuvottelukunta on laatinut oman ehdotuksensa (vaihtoehto C) avustustoiminnan uudistamiseksi. Diabetesliitto katsoo, että tätä voisi osittain käyttää perustana sosiaali- ja terveysalan järjestöjen valtionavustustoiminnan uudistamisessa ja ajantasaistamisessa. Vaihtoehdon C lähtökohdat, eli monipuolisen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten turvaaminen sekä tuloksellinen ja vaikuttava avustusten kohdentaminen, tulisivat olla sekä periaatteellisesti että käytännössä perusta valtionavustustoiminnalle.

Yleistä

Valtionavustustoimintaa sääntelevä yleislaki, valtionavustuslaki (688/2001) tuli voimaan 1.9.2001. Valtionavustuslain tavoitteena on ollut edistää harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntämiseen käytettävissä olevien varojen tehokasta kohdentumista ja käyttöä mahdollisimman tuloksellisella tavalla eduskunnan päättämiin kohteisiin sekä viime kädessä turvata eduskunnan budjettivaltaa ja sen välityksellä harjoitettavan yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuutta samoin kuin siihen käytettävissä olevien taloudellisten voimavarojen riittävyyttä.²

² Ks. valtionavustuslain tavoitteista, HE 63/2001, s. 18 – 20.

Valtiovarainministeriö on 6.11.2024 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on arvioida valtionavustuslain muutostarpeet kokonaisuutena sekä valmistella tarpeelliseksi katsomansa ehdotukset hallituksen esityksen muotoon siten, että esitys on annettavissa eduskunnalle viimeistään syyskuussa 2026. Valtionavustuslain luonne yleislakina on tarkoitus säilyttää.³

Valtionavustuslain säännökset ovat toissijaisia ja erityislainsäädännön valtionavustuksia koskevat säännökset sivuuttavat valtionavustuslain säännökset. Valtionavustuslakia sovelletaan kuitenkin valtionavustuksiin siltä osin kuin erityislaissa ei ole säädetty jostakin asiasta yleislaista poikkeavalla tavalla.⁴ Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen valtionavustustoimintaan sovelletaan ensisijaisesti erityislakina sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annettua lakia (284/2023) ja siihen liittyvää valtioneuvoston asetusta (1059/2023).

Valtioneuvosto hyväksyi 6.6.2024 kansalaisjärjestöstrategian. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen valtionavustusjärjestelmän uudistamisen tavoitteeksi sopisi hyvin kansalaisjärjestöstrategiassa kuvattu päämäärä. *”Päämääränä on, että valtionavustustoiminnan vaikuttavuus lisääntyy ja tuottavuus paranee. Tavoitteena on vähentää hallinnollista taakkaa ja valtionavustustoiminnan monikanavaisuutta sekä parantaa toiminnan vaikuttavuutta. Hallinnollisen taakan keventämisen tavoite korostuu valtionavustussäästöjen myötä, jotta kansalaisjärjestöt voivat kohdentaa säästöjä hallintoon ja välttää säästöjä toimintaan.”*⁵

Kansalaisjärjestöstrategiassa pidetään tärkeänä, että julkinen hallinto välttää kansalaisyhteiskunnan ohjaamista ja kunnioittaa yhdistymis- ja kokoontumisvapautta sekä järjestöjen toimijuutta, toimintaperiaatteita ja toiminnan järjestämisestä koskevaa päätösvaltaa.⁶ Kansalaisjärjestöstrategiassa on asetettu tavoitteeksi painottaa valtionavustustoimintaa yleisavustuksiin hankeavustusten

³ Valtiovarainministeriö, asettamispäätös 6.11.2024, VN/27251/2024-VM-18.

⁴ HE 63/2001, s. 21.

⁵ Kansalaisjärjestöstrategia, s. 13.

⁶ Kansalaisjärjestöstrategia, s. 10–11.

sijaan.⁷ Nämä kansalaisjärjestöstrategian linjaukset tulee vahvasti ottaa huomioon sosiaali- ja terveysalalla toimivien järjestöjen valtionavustustoiminnan uudistamisessa.

Nykyisellään sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden valtionavustustoimintaan liittyy erityisen paljon valtionavustusten saajan hallinnon ja taloushallinnon kuormittavuutta. Valtionavustuslaissa ilmaistun periaatteen mukaisesti valtionavustuksen saajalle ei tulisi asettaa liian yksityiskohtaisia velvoitteita valtionavustuksen hakumenettelyssä ja avustuksen käyttöön liittyvässä raportoinnissa. Myöskään sellaista tietoa, joka ei suoraan liity valtionavustuksen antamisen arviointiin tai sen käytön raportointiin ei tulisi kerätä. Kuitenkin toiminnan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvät kriteerit ovat perusteltuja. Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen valtionavustustoimintaa koskevassa laissa ja asetuksessa tulisi nykyistä enemmän pyrkiä hallinnollisen taakan pienentämiseen ja joustavaan valtionavustusten käsittelyyn.

Diabetesliitto korostaa lisäksi, että valtionavustustoiminnan uudistamisessa tulee vahvasti ottaa huomioon se, että avustustoiminnan tarkoituksena on avustaa sosiaali- ja terveysalalla toimivien yleishyödyllisten yhdistysten ja säätiöiden toimintaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Tarkoituksena ei siten ole yleisesti avustaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä.⁸

Kokonaisuudessaan valtionavustusjärjestelmän uudistamisessa ja ajantasaistamisessa tulisi pyrkiä eri järjestötoimialojen valtionavustuksissa nykyistä enemmän yhdenmukaisiin yleisiin periaatteisiin ja menettelyihin

Yksittäisiä havaintoja ja ehdotuksia

Selvityshenkilön raportti sisältää arvion 2000-luvun sosiaali- ja terveysalalla toimivien järjestöjen valtionavustustoiminnasta. Tämä antaa hyvää perustietoa.

⁷ Kansalaisjärjestöstrategia, s. 13.

⁸ Ks. laki sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta (284/2023) 1 § – 3 §.

Selvityshenkilön ehdotuksessa (vaihtoehto A) painotetaan kohdennettuja toiminta-/yleisavustuksia. Valtionavustuslain valmisteluasiakirjojen mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta⁹. Kohdennettuja avustuksia (Ak) voidaan siten pitää saajan tiettyyn toiminnan osaan saatavana yleisavustuksena. Valtioneuvoston asetuksen¹⁰ ja lainvalmisteluasiakirjojen perusteella kohdennetun yleisavustuksen käyttö on huomattavan rajoitettua¹¹. Selvityshenkilön ehdotus tältä osin kaivataisi järjestöjen mahdollisuuksia toimia tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Yleisavustus (Ay) on tarkoitettu käytettäväksi yhdistyksen sääntöjen mukaiseen toimintaan sekä siihen liittyviin hallintomenoihin. Avustuksen käyttöön hyväksytyjä menoja ovat pääsääntöisesti kaikki lailliset, avustuksen saajan sääntöjen mukaisen toiminnan menot. Yleisavustusta voidaan myös sallia käytettäväksi saajan tavanomaiseen toimintaan liittyviin investointi-, rahoitus- ja sijoitusmenoihin, jos tämä on perusteltua valtionavustuksen käyttötarkoituksen kannalta.¹² Diabetesliitto katsoo, että varainhankintaan liittyviä menoja tulisi voida myös katsoa tavanomaisina toimintamenoina yleisavustuksesta. Diabetesliitto toteaa, että yleisavustus (Ay) toteuttaa parhaiten ja vaikuttavimmin järjestön toiminnan sekä sen tarkoituksen rahoittamisen. Tällöin järjestö voi järjestää toimintansa ja hallintonsa tehokkaimmalla tavalla yleisen lainsäädännön puitteissa. Valtionapuviranomaisen tehtävänä tällöinkin on järjestön sääntöjen ja tarkoituksen perusteella määrittää avustuskelpoisuus ja toiminnan perusteella sen avustuksen määrään liittyvät arviointiperusteet sekä avustuksen vaikuttavuus ja tulokellisuus.

Selvityshenkilö on ehdottanut, että nykyisin hyvinvointialueiden jakamat järjestöavustukset siirrettäisiin STEA:n valmisteluun ja siten sosiaali- ja

⁹ HE 63/2001, s. 33.

¹⁰ Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta (1059/2023) 11 §.

¹¹ HE 63/2001, s. 33.

¹² HE 63/2001, s. 33.

terveysministeriön päätettäväksi. Diabetesliitto esittää harkittavaksi tältä osin, että valtionavustusjärjestelmään muutettaisiin siten, että:

- STEA valmistelisi ja ministeriö päättäisi valtakunnallisesti toimivien järjestöjen valtionavustukset (yleisavustukset, kohdennetut yleisavustukset ja hankeavustukset) ja niiden jäsenyhdistyksille valtionavustuslain mukaisesti siirrettävät avustukset;
- Hyvinvointialueille siirrettäisiin vuosittain valtion talousarviossa päätettävä määräraha jaettavaksi avustuksena ao. hyvinvointialueella toimiville järjestöille (yleisavustukset, kohdennetut yleisavustukset ja hankeavustukset);
- Kuntien toimintaan kuuluisi oman taloutensa puitteissa jakaa pääsääntöisesti paikallisesti toimivien järjestöjen avustukset;
- STEA:n valmistelusta ja ministeriön päätöksellä voitaisiin vuosittain valtion talousarviossa päätettävä määräraha jakaa alueellisesti ja paikallisesti toimivien järjestöjen hankkeisiin hankeavustuksina.

Diabetesliitto katsoo, että valtionavustuksen saajan varallisuusaseman huomioon ottamista tulisi käsitellä eri valtionapuviranomaisissa yhdenvertaisesti. Hyvään hallintoon sisältyy se, että järjestöllä on riittävät toimintaedellytykset jatkaa toimintaansa ilman, että lyhytaikaiset rahoitukseen ja talouteen vaikuttavat heilahdukset eivät liikaa vaikuttaisin yhdistyksen normaaliin toimintaan. Esimerkiksi kuuden kuukauden aikajännettä tähän on pidettävä liian lyhyenä.

Diabetesliitto pitää kannatettavana selvityshenkilön ehdotusta siitä, että vaatimusta erityiselle tilintarkastajan raportille (ns. AUP-raportti) korotetaan. Ensimmäisestään tulisi kuitenkin vielä arvioida, että onko normaalin tilintarkastuksen lisäksi tarpeen tehdä erityistä tarkastusta ja laatia siitä erillinen tilintarkastajan raportti. Kevyempänä vaihtoehtona voisi myös harkita, että tilintarkastaja yli 500.000 euron valtionavustuksissa tilintarkastuskertomuksessaan lausuisi, onko tilintarkastuksessa havaittu valtionavustusehtojen vastaisuuksia.¹³ Erillinen tilintarkastusraportti merkitsee valtionavustuksen saajalle kustannuksia, mutta

¹³ Vrt. säätiölaki 4:2 ja yhdistyslaki 38a §.

keventää valtionapuviranomaisen kustannuksia ja lisäänee luottamusta siihen, että valtionavustuksia käytetään ehtojen mukaisesti sekä vähentää valtionapuviranomaisen omien tarkastuskäyntien tarvetta.

Selvityshenkilö on määrittänyt oikeudellisen neuvonnan ns. harmaaksi vyöhykkeeksi. Diabetesliitto toteaa, että oikeudellinen neuvontapalvelu on vakiintuneesti ja pitkään ollut osa normaalia yleishyödyllistä toimintaa monilla eri järjestötoimialoilla, ei pelkästään sosiaali- ja terveysalalla. Tällöin se lukeutuu Diabetesliiton näkökulmalta normaaliin avustuskelpoiseen toimintaan.

Lahjoitusten verovähennysoikeutta koskevassa valmistelussa tulisi selvityshenkilön ehdotuksen mukaisesti vähennysoikeutta laajentaa sosiaali- ja terveysjärjestöille tehtäviin lahjoituksiin.

Lopuksi

Sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden valtionavustustoimintaa on syytä kehittää ja uudistaa. Uudistustyössä on hyvä ottaa huomioon muuttunut toimintaympäristö ja vähenevät avustusmäärärahat. Lisäksi on edistettävä toimenpiteitä, joilla vähennetään hallinnollista taakkaa sekä valtionavustuksia saavissa järjestöissä, että niitä jakavassa valtionhallinnossa.

Uudistustyötä on hyvä jatkaa laaja-alaisesti yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja järjestöjen välillä. Selvityshenkilö Mika Pyykön raportti on tähän hyvä keskustelunavaus.

DIABETESLIITTO ry

Juha Viertola
toiminnanjohtaja