

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta. Lakiehdotus kytkeytyy laajemmin rahoitusmalliuudistukseen tähtäävään arpajaislain muuttamiseen, missä muun muassa on valmistelu kumottavaksi laissa tällä hetkellä olevaa, valtionavustuksiin liittyvää erityissääntelyä.

Tällä hetkellä voimassa olevaan arpajaislakiin liittyy tiettyjä valtionavustuksiin liittyviä erityissääntöksiä, joiden säilyttäminen laintasoisena sääntelynä on sosiaali- ja terveysministeriön sektorin osalta arvioitu tärkeäksi. Arpajaislakiin sisältyy sosiaali- ja terveysministeriön myöntämiin valtionavustuksiin ja toimintaan liittyvää sääntelyä, joista on tarpeen säätää myös jatkossa lain tasolla, kuten sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnasta säätäminen, viranomaisten toimivaltaan liittyvää sääntelyä, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen (STEA) liittyvää sääntelyä sekä valtionavustuksen määrään liittyvää sääntelyä.

Rahoitusmalliuudistuksen toteuttamiseksi on sosiaali- ja terveysministeriössä sektorikohtaisena puitelakina valmisteltu hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta. Rahoitusmalliuudistuksessa sektorikohtaiset puitelait täydentävät osaltaan uutta sääntelykokonaisuutta. Valtionavustuslakia sovelletaan yleislakina niitä osin kuin tässä laissa ei ehdoteta säädettäväksi siitä poikkeavasti.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti rahoitusmalliuudistukseen tähtäävän arpajaislain muutoksen kanssa 1.1.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	13
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	14
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	14
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	14
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	15
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	15
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	16
6 Lausuntopalaute	18
7 Säännöskohtaiset perustelut	21
8 Lakia alemman asteinen sääntely	29
9 Voimaantulo	30
10 Toimeenpano ja seuranta	30
11 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	30
LAKIEHDOTUS	31
Laki sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta.....	31

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnetään avustuksia yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille. Avustukset rahoitetaan Veikkaus Oy:n tuotolla, mistä arpajaislain 17 §:n (1047/2001, muut. 1286/2016) nojalla 43 % tuloutetaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Valtionavustuksia momentilta 33.90.50 on myönnetty yhteensä 362,4 milj. euroa vuonna 2022. Lisäksi terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettua tuottoa voidaan käyttää sotaveteraanien kuntoutukseen ym. palveluihin, mihin osoitettu määräraha veikkausvoittovaroista on yhteensä 60,4 milj. euroa vuonna 2022. Rahapelitoiminnan tuoton osuus sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan kokonaisrahoituksesta on noin 2 prosenttia.

Taulukko 1: Rahapelitoiminnan tuottojen käyttö sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa, miljoonaa euroa

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Valtionavustukset (33.90.50)	308,0	309,3	315,3	323,1	358	361,8	385	362,4	362,4
Veteraanien auttaminen	113,7	116,9	111,5	123,2	134,7	129,9	90,5	67,7	60,4
Yhteensä	421,7	426,2	426,8	446,3	492,7	491,7	475,5	430,1	422,8

*Arvio

Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuotot ovat alentuneet vuodesta 2020 alkaen jopa noin 30 % aiemmista vuosista, minkä seurauksena on selvitetty vaihtoehtoisia tulevaisuuden rahoitusmalleja eri sektoreiden (STM, OKM ja MMM) aiemmin veikkausvoittovaroin rahoittamien toimintojen rahoittamiseksi. Rahapelituottojen alenemista on kompensoitu eri tavoin, kuten budjettivaroin, arpajaisveroa tilapäisesti alentamalla ja tasepuruihin vuosina 2020-2022.

Erkki Liikasen johdolla toiminut työryhmä esitti vaihtoehtoja rahoitusmallin kehittämiseksi raportissaan ”Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa – tulevaisuuden vaihtoehtoja” (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:12). Liikasen työryhmän pohjalta asetettiin 26.8.2021 valtiosihtööri Henrik Haapajärven johdolla hanke, jonka toimeksiantona oli laatia ehdotus uudeksi rahoitusmalliksi vuoden 2024 alusta lukien. Työryhmän ehdotukset (”Rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uusi rahoitusmalli”) julkaistiin 8.2.2022. Erilaisia rahoitusmallivaihtoehtoja valmisteltiin yhteistyössä valtioneuvoston asettaman hankeryhmän (hallituspuolueiden valtiosihteerit), sihteeristön sekä eduskuntapuolueiden ja viiden avustuksensaajaorganisaation muodostaman parlamentaarisen seurantaryhmän kanssa.

Alkaen 1.1.2024 Veikkaus Oy:n tuotto on ehdotettu tuloutettavaksi yleiskatteellisena valtion tulotilille, josta se siirtyy osaksi yleiskatteellista kehysrahoitusta. Uudessa rahoitusmallissa katkaistaan yhteys arpajaislaissa säädettyjen yksilöityjen käyttötarkoitusten väliltä.

Uusi rahoitusmalli tarkoittaisi käytännössä puhdasta yleiskatteellista mallia, jossa ei olisi sää-döspäerusteisia määrärahan jakosuhteita eikä yksilöityjä käyttötarkoituseräityksiä. Tällä het-kellä voimassa olevaan arpajaislakiin liittyy tiettyjä valtionavustuksiin liittyviä erityissäännök-siä, joiden säilyttäminen laintasoisena sääntelynä on sosiaali- ja terveysministeriön sektorin osalta arvioitu tärkeäksi. Arpajaislakiin sisältyy sosiaali- ja terveysministeriön myöntämiin val-tionavustuksiin ja toimintaan liittyvää sääntelyä, joista on tarpeen säätää myös jatkossa lain ta-solla, kuten sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnasta säätäminen, vi-ranomaisten toimivaltaan liittyvää sääntelyä, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen (STEA) liittyvää sääntelyä sekä valtionavustuksen määrään liittyvää sääntelyä.

Rahoitusmalliuudistuksen toteuttamiseksi on sosiaali- ja terveysministeriössä sektorikohtaisena puitelakina valmisteltu hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta. Rahoitusmalliuudistuksessa sektorikohtaiset puitelait täydentävät osaltaan uutta sääntelykokonaisuutta. Valtionavustuslakia sovelletaan yleislakina niitä osin kuin tässä laissa ei ehdoteta säädettäväksi siitä poikkeavasti.

1.2 Valmistelu

Tämä lakiehdotus on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Lisäksi valmiste-lun tukemiseksi perustettiin seurantaryhmä, minkä toimikausi on 1.3.-31.12.2022. Seurantaryh-mässä on ollut edustus sosiaali- ja terveysministeriöstä, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustus-keskuksesta ja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:stä. Seurantaryhmän asiakirjat löytyvät valtioneuvoston Hankeikkunasta diaarinumerolla STM028:00/2022 <https://stm.fi/hanke?tun-nus=STM028:00/2022>.

Ehdotus on valmisteltu kiireellisellä aikataululla. Eri ministeriössä tehtyä valmistelua on koor-dinoitu valtioneuvostotasoisesti valtioneuvoston kanslian koollekutsumina tapaamisina.

2 Nykytila ja sen arviointi

Sosiaali- ja terveysalan yhdistykset ja säätiöt

Suomessa on arviolta noin 10 000 rekisteröityä sosiaali- ja terveysalan yhdistystä ja säätiötä. Ensin mainitut on vakiintuneesti jaoteltu valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin yhdistyk-siin. Paikallisyhdistykset muodostavat suurimman toimijajoukon. Päätoimialat, joihin yhdistyk-set ja säätiöt voidaan karkeasti luokitella, ovat kansanterveys, lastensuojelu, vammaisasiat, van-hustenhuolto, päihdeasiat ja muut asiat.

Kansalaisjärjestöjen toiminnassa erityistä huomiota on kiinnitetty niiden yleishyödylliseen luonteeseen ja niiden tuottamiin yhteiskunnallisiin suoriin ja epäsuoriin hyötyihin. Toiminnal-laan kansalaisjärjestöt kartuttavat yhteiskunnan aineellista, henkistä ja sosiaalista pääomaa. Kansalaisjärjestöjen organisoima tai ylläpitämä toiminta on monilla aloilla laajentunut laaja-alaiseksi vertaistoiminnaksi.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnalla on erilaisia yhteyksiä julkiseen sosiaali- ja terveys-huoltoon. Niiden omaehtoinen yleishyödyllinen toiminta auttaa ja tukee etenkin yhteiskunnassa haavoittuvimmassa asemassa olevia ihmisiä monimuotoisesti ihmisten omista lähtökohdista kä-sin ja siten se tiivistää olennaisesti yhteiskunnan turvaverkkoa. Osa yhdistyksistä ja säätiöistä toimivat myös markkinaehtoisten palvelujen tuottajina. Palvelutuotannossa korostuvat etenkin ne sosiaalipalvelut, jotka eivät ole taloudellisesti kiinnostavia voittoa tavoitteleville toimijoille.

Järjestötyöllä on Suomessa pitkä historia. Ensimmäiset sosiaali- ja terveysalan yhdistykset perustettiin jo 1800-luvulla. 1900-luvulla hyväntekeväisyysjärjestöjen toiminta organisoitui moderniksi keskusjärjestötoiminnaksi ja kansalaisten omaehtoiseksi vaikuttamis- ja vapaaehtoistoiminnaksi. Monet nykyisin itsestään selvyytensä pidetyt julkisen sektorin palvelut ovat aikoinaan syntyneet sosiaali- ja terveysjärjestöjen kehittämistä ja tuottamina.

Yhdistyksillä ja säätiöillä on tärkeä rooli hyvinvoinnin, terveyden ja osallisuuden edistämiseksi, sillä niiden kautta ihmisillä on mahdollisuus olla aktiivisia, osallistua yhteiskunnan toimintaan, vapaaehtoistyöhön ja erilaisiin harrastuksiin. Yhdistystoiminta antaa yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia myös niille ihmisille, joiden ääni tulee muutoin heikosti kuulluksi. Yhdistysten vahvuutena on ollut autettavien ihmisten arjen tuntemus, jolloin toimintaa on nopeasti voitu muokata ihmisten muuttuviin tarpeisiin sopivaksi. Esimerkiksi koronapandemian aikana toiminnalla on ollut myös tärkeä rooli haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tukemisessa ja heidän tilanteensa saattamisessa laajempaan tietoisuuteen.

Sosiaali- ja terveysalan yhdistyksillä ja säätiöillä on toimintaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lisäksi eri valtionhallinnon aloilla, kuten oikeus-, opetus- ja kulttuuri-, sisä-, ympäristö-, työ- ja ulkoministeriön sektoreilla. Joidenkin yhdistysten ja säätiöiden toiminta voi siten olla hyvin laaja-alaista ja kohdistua useampaan sektoriin.

Lainsäädäntö

Rahapeliin toimeenpanoa säännellään tavanomaista elinkeinotoimintaa yksityiskohtaisemmin rahapeleihin liittyvien erityispiirteiden johdosta. Keskeisenä rahapelitoiminnan sääntelyn instrumenttina Manner-Suomessa on arpajaislaki (1047/2001). Sitä täydentää valtioneuvoston ja sisäministeriön asetuksella säädetyt yksityiskohtaisemmat säännökset. Arpajaislain voimaantulon jälkeen siihen on tehty useita muutoksia, joilla rahapelijärjestelmän johdonmukaisuutta ja järjestelmällisyyttä lisäämällä on pyritty entisestään tehostamaan arpajaislain tavoitteiden toteutumista ja vahvistamaan rahapelijärjestelmän EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä.

Rahapeliyhteisöjen fuusion (Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n rahapeli- ja liiketoimintojen yhdistäminen 1.1.2017 alkaen) yhteydessä kumottiin eri rahapeliyhteisöjen tuotonjakoa koskevat erityislait ja tuotonjaossa siirryttiin kaikkien ministeriöiden osalta soveltamaan yleislakina valtionavustuslakia (688/2001). Raha-automaattiyhdistyksistä annettua lakia sovelletaan kuitenkin edelleen ennen rahapelifuusiota myönnettyihin avustuksiin, kuten erityisesti investointiavustuksiin. Veikkaus Oy:n tuotosta säädettiin 53 prosenttia käytettäväksi urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen. Terveiden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen käytetään 43 prosenttia. Hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen osuudeksi säädettiin 4 prosenttia. Näitä jakosuhteita noudattaen arpajaislain 18 §:n nojalla valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n tilikauden voittoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa arpajaislain nojalla rahapelihaittojen seurannasta ja tutkimuksesta, arvioinnista sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö vastaa tuotonjaosta oman sektorinsa osalta. Rahapelifuusion yhteydessä kumottiin raha-automaattiyhdistyksistä annettu laki (1056/2001). Sosiaali- ja terveysministeriön sektorilla tapahtuvaa tuotonjakoa säännellään tällä hetkellä yleislakina toimivan valtionavustuslain (688/2001) lisäksi arpajaislain 4 luvussa sekä kahdessa arpajaislain (1047/2001) ja valtionavustuslain (688/2001) nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1552/2016 ja 1555/2016).

Rahoitusmalliuudistuksen myötä on ehdotettu arpajaislain 4 luvussa olevien tuotonjakosäännösten kumoamista ja ministeriöiden omien sektoripuitelakien valmistelua. Uusissa erityislaeissa säädettäisiin tarvittavilta osin sektorikohtaisista avustusmenettelyistä.

Sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden toiminnan rahoitus

Kolmannen sektorin toiminta pohjautuu keskeisesti vapaaehtoistyölle. Muun muassa vapaaehtoistyön järjestäytymistä, työn edellytyksiä ja koordinaatiota varten toiminnan rahoitus on kuitenkin tarpeen. Pienimmissä järjestöissä ei yleensä ole palkattua henkilöstöä tai niissä saattaa olla yksi koko- tai osa-aikainen yhdistykseen työsuhteessa oleva työntekijä. Suurimmissa yhdistyksissä ja säätiöissä palkattuja kokoaikaisia työntekijöitä voi olla useita kymmeniä tai enemmänkin. Kaikki alaorganisaatiot ja koko konsernirakenne huomioiden yhdistysten ja säätiöiden työsuhteessa olevaa henkilöstöä voi olla yhteensä jopa useita satoja.

Henkilöstökulujen lisäksi toimitilakustannukset ovat merkittävä menoerä. Palkattu henkilöstö tarvitsee toiminnan kannalta tarkoituksenmukaiset toimitilat. Toimitilat voivat olla yhdistyksen tai säätiön omistamat tai vuokratut. Henkilöstö- ja toimitilakulujen lisäksi yhdistyksellä tai säätiöllä voi olla muita merkittäviä menoeriä, kuten esimerkiksi uuden tietojärjestelmän hankinnasta aiheutuvat kustannukset, mutta nämä kaksi aiemmin mainittua ovat tyypillisesti suurimmat rahoitustarvetta aiheuttavat kustannukset toiminnan tarkoituksenmukaisen ja ammattimaisen järjestämisen kannalta.

Sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoitus on Suomessa keskeisesti julkisen sektorin varassa. Valtion talousarvion momentilta 33.90.50 myönnetään valtionavustuksia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (ns. STEA-avustukset), jotka ovat suurimmalle osalle alan yhdistyksistä ja säätiöistä merkittävin rahoituksen lähde. Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnettävillä avustuksilla rahoitetaan valtakunnallisia, alueellisia ja paikallisia yhdistyksiä ja säätiöitä. Lisäksi valtakunnallisten keskusjärjestöjen kautta kanavoituu jonkin verran jäsenjärjestöavustuksia kohdennettavaksi eteenpäin niihin kuuluville jäsenjärjestöille.

Sosiaali- ja terveysministeriö myönsi valtionavustuksia yhteensä noin 426 milj. euroa vuonna 2017, mistä STEA-avustusten osuus oli tuolloin noin 323 milj. euroa. QPR Software Oyj:n laatimassa ”Valtionavustusten tuottavuuspotentiaaliselvityksessä” (julkaistu 31.1.2019) tarkasteltuna sosiaali- ja terveysministeriö oli rahamäärällisesti mitattuna viidentenä hallinnonaloja vertailtaessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö oli tässä tarkastelussa eniten valtionavustuksia myöntänyt hallinnonala (yhteensä noin 1,1 miljardia euroa).

Valtion talousarviossa käytettävissä oleva määräraha terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (mom. 33.90.50) on vuonna 2022 yhteensä 362,4 milj. euroa. Valtionavustuksia on myönnetty yhteensä 784 hakijalle 1 778 avustuskohteeseen vuonna 2022. Avustusta haki 1009 järjestöä yhteensä 2 460 kohteeseen. Hakusumma oli yhteensä noin 539 milj. euroa.

Osa valtakunnallisista sosiaali- ja terveysalan yhdistyksistä ja säätiöistä sai valtionavustusta muuhun kuin terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen, esimerkiksi opetus- ja kulttuuri-, sisä-, ympäristö-, työ- ja ulkoministeriön hallinnon alaan liittyvään toimintaan. Tällaiset avustukset painottuvat yleensä joillekin yksittäisille valtakunnallisille toimijoille.

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n tekemän selvityksen mukaan esimerkiksi opetushallituksen koulutusta ja kasvatusta tukevia avustuksia myönnettiin viidelle valtakunnalliselle sosiaali- ja terveysalan yhdistykselle tai säätiölle yhteensä 82,8 milj. euroa vuonna 2020. Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi valtionavustuksia sosiaali- ja terveysalan yhdistyksille ja säätiölle

yhteensä noin 6 milj. euroa ja ulkoministeriö noin 31 milj. euroa vuonna 2020 niiden muuhun kuin STEA-avustusten piiriin kuuluvaan toimintaan.

Jonkin verran julkista rahoitusta sosiaali- ja terveysalan yhdistyksille ja säätiöille ohjautuu myös muuta kautta, kuten Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja elpymis- ja palautumistukivälineen (RRP) kautta. Sosiaali- ja terveysalan yhdistyksille ja säätiöille ohjautuu myös muuta budjetti- rahaa eri talousarvion momenteilta sekä sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta että jonkin verran myös muilta hallinnonaloilta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan järjestöille myönnetään valtionavustuksia oikeusministeriön pääluokasta rikoksen uhrien tukipalveluiden tuottamiseen, naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaan ja rikollisuutta ennaltaehkäisevään toimintaan. Avustuksia on myönnetty näihin tarkoituksiin yhteensä noin 6 milj. euroa vuonna 2022. Lisäksi kunnat myöntävät paikallisyhdistyksille euromääräisesti pieniä tai pienehköjä kunta-avustuksia, joiden merkitys erityisesti pienille toimijoille voi olla hyvinkin merkittävä. Kunnat voivat tukea toimintaa myös ei-rahallisessa muodossa, kuten tarjoamalla toimitilan käyttöön veloituksetta.

Yhdistykset saavat myös jäsenmaksuja. Lisäksi yhdistykset ja säätiöt toteuttavat varainhankintaa, jonka seurauksena ne voivat saada esimerkiksi lahjoituksia ja testamentteja. Edellä mainittujen tulonlähteiden osuus järjestön kokonaistuotoista vaihtelee suuresti toimialasta ja järjestöstä riippuen. Varainhankinta on pääomaa vaativaa toimintaa ja sen tuottojen osuus on kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveysjärjestöjen tuotoista pieni. Yksityisten säätiöiden ja rahastojen avustuksista vain murto-osa kohdistuu sosiaali- ja terveysalan yhdistyksille tai säätiölle. Ne rahoittavat pääasiassa taidetta ja tieteellistä tutkimusta.

Lisäksi toimintaan, kuten koulutustapahtumaan osallistumisesta saatetaan osallistujilta edellyttää osallistumismaksun suorittamista, joka osittain kattaa toiminnan järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Osalle yhdistyksistä ja säätiöistä maksullisten koulutusten järjestäminen on keskeinen osa niiden varainhankintaa.

Julkisen rahoituksen lisäksi useilla, erityisesti kokoluokaltaan suuremmilla järjestöillä on myös omaa varainhankintaa, kuten yritysyhteistyötä. Palvelutuotanto sen sijaan on useimmille isoille avustuksensaajille juridisesti, strategisesti ja myös kirjanpidollisesti varsinaista toimintaa, eikä varainhankintaa. Osalle yhdistyksistä ja säätiöistä sen toteuttama palvelutoiminta voi myös olla heikosti kannattavaa.

Voidaan karkealla tasolla arvioida, että mitä isompi toimija on kyseessä, sitä laajempaa toimintaa ja varainhankintaa sillä on. Paikallisesti toimivissa järjestöissä julkisen rahoituksen merkitys on usein taas yleensä hyvinkin korostunut, jolloin euromääräisesti pienikin avustus voi olla sen toiminnan jatkumisen kannalta hyvin merkittävä.

Kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta voidaan todeta, että STEA-avustusten rooli niiden terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävän toiminnan kannalta on kokonaisuudessaan hyvin tärkeä, vaikka alan toimijoille ohjautuu jonkin verran myös muuta julkista rahoitusta. Lisäksi toimintaa rahoitetaan muulla varainhankinnalla.

Valtionavustukset terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen

Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettu tuotto käytetään avustusten myöntämiseen oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille hakemusten perusteella.

Tuotosta jaettavien avustusten myöntämisestä päättää sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) vastaa avustusehdotuksen valmistelusta, avustusten maksatuksesta sekä avustusten käytön seurannasta ja valvonnasta. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaosto antaa lausuntonsa avustusehdotuksesta ennen avustuspäätöstä.

Avustukset voidaan tällä hetkellä voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen valtionavustuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (1552/2016) 3 §:n nojalla myöntää yleisavustuksina, investointiavustuksina tai hankeavustuksina.

Yleisavustukset myönnetään järjestön toiminnasta syntyviin menoihin yleisesti ja kohdennetut toiminta-avustukset järjestön tietyn erillisen toimintalohkon nettomenoihin. Järjestöllä voi olla samanaikaisesti vain yksi yleisavustus mutta useita kohdennettuja toiminta-avustuksia.

Yleisavustamisen periaatteiden mukaisesti yleisavustus on vakiintuneen järjestötoiminnan perusrahoitusmuoto yleiskulujen (hallintokulujen) kattamiseksi. Lisäksi yleisavustuksessa voi olla erikseen arvioitavia sisältöjä esim. viestintä, vaikuttamistoiminta, aluetyö, edunvalvonta. Yleisavustuksen tarve arvioidaan muun toiminnan laajuuden ja rahoituksen pohjalta.

Kohdennettuja toiminta-avustuksia myönnetään järjestön toiminnan kokonaisuudesta rajattuun toimintalohkoon. Toisin kuin yleisavustukset, kohdennetut avustukset myönnetään nettomenoihin eli menoihin, jotka jäävät, kun niistä vähennetään toiminnasta saatavat tuotot. Kohdennetut toiminta-avustukset myönnetään selkeästi yleisavustuksesta erilliseen käyttötarkoitukseen.

Euromääräisesti suurin osa investointiavustuksista kohdentuu erityisryhmien tukiasuntojen hankintaan. Lisäksi investointiavustuksia kohdennetaan järjestöjen toimitilakustannuksiin sekä järjestötoimintaa tukevan käyttöomaisuuden hankintaan, kuten ICT-laitteisiin ja järjestelmiin sekä irtaimistohankintoihin.

Hankeavustuksia ehdotetaan määräaikaisiin kokeilu-, kehittämis-, käynnistämisen- ja tutkimushankkeisiin tai muihin määräaikaisiin hankkeisiin. Kaiken hanketoiminnan on oltava tavoitteellista ja suunnitelmallista. Erityistä huomiota kiinnitetään ajankohtaisuuteen, toimintaympäristön huomioimiseen sekä kohderyhmän osallistumiseen jo hankkeiden suunnitteluvaiheessa. Olennaista on tuloksellisuutta ja tulosten juurtumista lisäävän yhteistyön luominen järjestöjen kesken sekä järjestöjen ja muiden toimijoiden välillä.

Avustukset kohdennetaan neljään toisiaan täydentävään avustuskokonaisuuteen, joissa kaikissa tuetaan avustusstrategian mukaisesti järjestötoiminnan kehittymistä sekä tuetaan tavoitteiden toteutumista. Avustuskokonaisuudet vuonna 2022 ovat: 1) järjestöjen toimintaedellytysten vahvistaminen, 2) terveyden edistäminen sekä työ- ja toimintakyvyn vahvistaminen, 3) osallisuuden, toimijuuden ja arjenhallinnan tukeminen, ja 4) kriisiauttaminen ja arjen turvallisuuden edistäminen.

Taulukko 2: STEA-avustukset avustuskokonaisuuksien mukaisesti v. 2022

Avustuskokonaisuus	Haetut avustukset €	Haetut avustukset (kpl)	Myönnetyt avustukset €	Myönnetyt avustukset (kpl)	Ohjeellinen avustussuunnitelma v. 2023 (Ay ja Ak) €
Järjestöjen toimintaedellytysten vahvistaminen	117 811 456	454	93 734 031	362	84 927 880
Kriisiauttaminen ja arjen turvallisuuden edistäminen	57 533 177	219	40 579 909	168	26 801 885
Osallisuuden, toimijuuden ja arjenhallinnan tukeminen	220 677 251	904	131 933 088	636	65 109 632
Terveystiedon edistäminen sekä työ- ja toimintakyvyn vahvistaminen	143 359 452	883	96 192 972	612	68 023 859
Kaikki yhteensä	539 381 336	2 460	362 440 000	1 778	244 863 256

Lisäksi avustetulle toiminnalle on määritelty strategiset tavoitteet. Avustetun toiminnan strategiset tavoitteet vuonna 2022 ovat: 1) vähentää eriarvoisuutta ja lisätä yhdenvertaisuutta sekä osallisuutta elämäntilanne ja tausta huomioiden, 2) vahvistaa yhteisöllisyyttä ja suvaitsevaisuutta sekä lisätä erilaisten ihmisten kohtaamista ja keskinäistä ymmärrystä ja 3) vahvistaa ihmisten voimavaroja ja auttaa pitämään huolta itsestä, toisista ja ympäristöstä.

Veikkaus Oy:n rahapelituotoista myönnettävää valtionavustusta terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen voidaan myöntää oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille. Avustuksia ei ole tarkoitettu lakisääteisten julkisten palveluiden eikä liike- tai elinkeinotoiminnan rahoittamiseen.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus on systemaattisesti kehittänyt avustustoimintaansa ja asettanut strategiassaan tehtäväkseen avustusten kohdentamisen tulokselliseen kansalaisjärjestötoimintaan. Toiminnan avoimuus, ennakoitavuus ja yhteistyö järjestöjen kanssa varmistavat avustustoiminnan luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä.

STEA-avustuksia harkittaessa otetaan huomioon hakemus-, valvonta-, tuloksellisuus- ja toimintaympäristötieto. Näistä tiedoista on kertynyt merkittävä tietovaranto, joka auttaa avustusten suuntaamisessa terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävään kansalaisjärjestötoimintaan. Asiantuntijuus ja laaja tietopohja tukevat myös järjestökentän kokonaiskuvan muodostumista ja pitkäjänteistä järjestötyön avustamista.

Kokonaiskuvan kautta voidaan myös paikantaa yleishyödyllisen, ei-lakisääteisen järjestötoiminnan asemaa suhteessa julkisiin palveluihin ja tunnistaa raja- ja yhdyspintoja niiden välillä.

Osana sosiaali- ja terveysministeriötä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus on osa sosiaali- ja terveystalouden kokonaisjohtamista Suomessa. Näin myös sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminta pystytään ottamaan paremmin huomioon kansallisessa sosiaali- ja terveystalouden kehittämistyössä.

Taulukko 3: STEA-avustusten avustuslajit v. 2022

Avustuslaji	Haetut avustukset €	Haetut avustukset (kpl)	Myönnetty avustukset €	Myönnetty avustukset (kpl)	Ohjeellinen avustussuunnitelma v. 2023 €
Kohdennetut yleisavustukset	232 602 683	1 202	200 181 346	1099	182 863 412
Yleisavustukset, joita ei ole kohdennettu	70 571 019	188	63 068 021	162	61 999 844
Investointiavustukset	19 502 535	27	14 488 213	16	
Hankeavustukset	216 705 099	1043	84 702 420	501	
Yhteensä	539 381 336	2 460	362 440 000	1778	244 863 256

Kilpailuvaikutusten arviointi

Kilpailuvaikutusten arviointi on keskeinen osa avustustoimintaa. Valtionavustukset kohdistuvat yleishyödylliseen kolmannen sektorin toimintaan, eikä taloudelliseen toimintaan myönnetä avustuksia.

Kilpailuvaikutusten arviointia tehdään monitasoisesti. STEA tekee ennakkollista arviointia osana avustusvalmistelua. Avustuslinjauksia tarkasteltaessa huomioidaan kilpailuvaikutukset laajemmin. Mikäli toiminnalla, johon on haettu avustusta, havaitaan olevan kilpaillut markkinat, ja toiminnasta arvioidaan aiheutuvan vähäistä suurempia kilpailuvaikutuksia, avustusta ei myönnetä.

Myönnettävien valtionavustusten avustusehdot sisältävät tarvittaessa vaatimuksen hankintojen kilpailuttamista julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) mukaisesti. STEA valvoo tämän vaatimuksen toteutumista osana vuosiselvitysten läpikäyntiä, ja tarvittaessa esittää avustuksen takaisinperintää sosiaali- ja terveysministeriölle, mikäli se havaitsee, ettei avustuksella tehtyjä hankintoja ole asianmukaisesti toteutettu.

STEA tekee myös ennakkollista arviointia osana vuosiselvitysten läpikäyntiä siitä, miten laajaa elinkeinotoimintaa avustusten saajilla on. STEA seuraa systemaattisesti avustusten saajien taloudellista tilannetta ja arvioi avustamisen tarvetta myös avustusvalmistelun osana, kuten avustuksen määrää arvioitaessa. Pääosa myönnettyistä yleisavustuksista on kohdennettuja, mutta lisäksi myönnetään myös kohdentamattomia yleisavustuksia, joiden osuus kaikista avustuksista oli noin 17,4 % vuonna 2022.

Rajapintakohteet

Valtion ja kuntien lakisääteisten, ns. rajapinnoilla olevien palvelujen osuutta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on tarkasteltu vuonna 2017 myönnettyjen STEA-avustusten osalta ministeriön Owl Group Oy:ltä tilaamassa ja vuonna 2018 valmistuneessa selvityksessä (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 9/2018, julkaistu 5.4.2018).

Selvityksessä kuvattiin avustusten kohdentumista menoihin ja toimintoihin, joiden voidaan katsoa kuuluvan lakisääteisesti valtion tai kuntien maksettavaksi. Avustettavien kohteiden sijoittuminen julkisen vallan tehtävien rajapintaan arvioitiin selvityksessä lainsäädännön luonteen ja avustuslinjausten vuoksi väistämättömäksi.

Selvityksen mukaan ohjaavaan lainsäädäntöön ei ole mielekästä sisällyttää sellaisia ehdottomia säännöksiä, jotka luovat mahdottoman tilanteen lainsäädännön noudattamisen näkökulmasta. Rajapinnan laajuus arvioitiin olevan noin 15–20 % kohteista ja noin 25–30 % avustussummasta vuonna 2017 myönnettyissä avustuksissa. Vain pieni osa tästä arvioitiin paikkavan tai täydentävän lainsäädännössä tarkasti määriteltyä palvelua tai katsottiin olevan lähellä ns. subjektiivisia oikeuksia.

Selvityksessä arvioitiin myös, että päällekkäisyys on selkeintä silloin, kun se kohdentuu lainsäädännössä tarkoin määriteltyihin subjektiivisiin oikeuksiin muistuttaviin tehtäviin. Se voi myös liittyä julkisen toimijan tapaan järjestää laissa mainittu tehtävä tai hyödyntää puitelainsäädännön luomia mahdollisuuksia. Rajapinnan kohteissa päällekkäisyyskysymykset eivät ole lainsäädännöllisiä, vaan julkisten varojen käytön tarkoituksenmukaisuuteen ja toiminnan viestinnälliseen selkeyteen liittyviä.

Raha-automaattiyhdistykseltä siirtynyt jakamaton rahapelitoiminnan tuotto

Rahapeliyhteisöjen fuusion yhteydessä yhtenäistettiin rahapeliyhteisöjen tuotonjakologiikka 1.1.2017 alkaen. Fuusion jälkeen talousarvioon otetaan määrä, joka kunkin rahapeliyhteisön rahapelien tuottoina arvioidaan jaettavan kunkin vuonna. Ennen rahapeliyhteisöjen fuusiota Raha-automaattiyhdistyksen osalta talousarvioon otettava määräraha vastasi talousarviovuotta edeltävänä vuonna kertyneitä tuottoja. Ero johtui lähinnä siitä, ettei Raha-automaattiyhdistyksen tuottoja jaettu lainkaan vuonna 1948, minkä seurauksena avustukset myönnettiin tämän jälkeen edellisen vuoden rahapelituotoista. Tämän vuoksi fuusion myötä sosiaali- ja terveysministeriön taseeseen siirtyi Raha-automaattiyhdistykseltä sekä yhden vuoden jakamaton rahapelitoiminnan tuotto että sen käyttöpääoma.

Rahapelifuusion myötä siirtymäsäännösten mukaan Veikkaus Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen rahapelitoiminnasta vuoden 2016 loppuun mennessä kertynyt tuotto tuli käyttää arpajaislain 17 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin viimeistään kymmenen vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Voimassa olevan lain mukaisesta viiden vuoden määräajasta oli tarpeen siirtymäsäännöksin poiketa, jotta Veikkaus Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen rahapeleistä saatu tuotto voitaisiin jakaa edunsaajille tarkoituksenmukaisella tavalla arpajaislaissa säädettyihin tarkoituksiin.

Raha-automaattiyhdistykseltä siirtynyttä, aiemmilta vuosilta jakamatta jäänyttä tuottoa (yhteensä noin 400 miljoonaa euroa) oli jäljellä 31.12.2021 yhteensä noin 176 milj. euroa, mikä on tarkoitus käyttää vuoden 2026 loppuun mennessä.

Muut kehittämishankkeet ja uudistukset

Valtiovarainministeriö asetti 8.3.2019 valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisaatiohankkeen (hankenumero: VM212:00/2018), minkä toimikausi on 11.3.2019 – 31.12.2023. Hankkeen keskeinen tavoite on valtionavustusprosessin digitalisointi lisäämällä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä kehittämällä koko valtionhallinnon kattava digitalisoitu valtionavustusprosessi, joka sisältää asiakaslähtöisen yhtenäisen toimintamallin ja tietojärjestelmät. Rahoitusmalliuudistuksessa ja tässä lakiehdotuksessa on huomioitu valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisaatiohankkeen tavoitteet. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisaatiohankkeeseen liittyvien tavoitteiden toteuttamiseksi on valtiovarainministeriön toimesta annettu 2.6.2022 hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta (HE 88/2022 vp).

Valtiosihteeri Henrik Haapajärven johtaman työryhmän 8.2.2022 julkaisemassa yhteisymmärrysmuistiossa on todettu muun muassa, että jatkovalmistelussa kootaan järjestöjen omien varainhankintamallien kehittämiseksi toimenpide-esitys osana valtiovarainministeriön käynnistämää valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisaatiohanketta. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisaatiohankkeella on siten yhteys myös rahoitusmalliuudistukseen. Omien varainhankintamallien kehittämiseen liittyvä työ liittyy laajemmin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman toteuttamiseen. Toimenpide-esitys valmistuu arviolta vuoden 2022 loppuun mennessä.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä vastuu siirtyy hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen, millä voi myös olla osaltaan vaikutuksia alueella toimivien sosiaali- ja terveystalouden yhdistysten ja säätiöiden toimintaan ja rahoitustarpeisiin.

Oikeusministeriössä on valmisteltavana lakiehdotus yhdistyslain (503/1989) uudistamiseksi ja uudeksi toimintaryhmälainsäädännön, mitä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa syysistuntokaudella 2022.

3 Tavoitteet

Valtiosihteeri Henrik Haapajärven johtaman työryhmän julkaisemassa yhteisymmärrysmuistiossa (Rahapeliuudistuksen rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uusi rahoitusmalli, julkaistu 8.2.2022, s. 3) on todettu, että rahoitusmalliuudistuksen tavoitteena on:

1. Katkaista nykyinen Veikkaus Oy:n tulottaman tuoton ja nykyisten valtionavustusministeriöiden (OKM, STM, MMM) / arpajaislaissa säädettyjen käyttötarkoitusten välinen yhteys.
2. Turvata rahapeliin tuotolla aiemmin rahoitetuille sekä mahdollisille uusille vastaaville käyttötarkoituksille ennustettava, vakaa ja toimijoiden autonomian turvaava riittävä rahoitus.
3. Varmistaa osaltaan suomalaisen yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän oikeuttamisperusteiden toteutumista.
4. Varmistaa osaltaan rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tehtävien panostusten riittävyys sekä lisätä panostusten ja niillä aikaansaatavien vaikutusten läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta on sosiaali- ja terveysministeriölle 25.3.2022 lähettämässään lausunnossa (diarinumero: VN/10032/2021, s. 4) todennut järjestöjen autonomian turvaamisen kannalta olevan tärkeää, että:

1. Järjestöille jaettavien valtionavustusten strategiset tavoitteet ja rahoituksen painopisteet asetetaan yhdessä järjestöjen kanssa laissa määritellyssä osallisuusrakenteessa. Valtionavustusviranomaisen tai poliittinen päätöksentekijä ei aseta kansalaisjärjestöille tavoitteita niiden puolesta eikä toimi tilaaja-roolissa suhteessa järjestöihin.

2. Järjestöt määrittävät itse ne tavat ja keinot, joilla pyrkivät saavuttamaan tavoitteensa, ja ne voivat myös tehdä muutoksia toimintaansa sen käyttötarkoituksen puitteissa, johon avustus on myönnetty. Käyttötarkoitukset määritellään riittävän väljiksi, jotta järjestöllä on mahdollisuus toiminnan tarkoituksenmukaiseen suuntaamiseen. Rahoittajan ohjaus ja valvonta kohdistuu ennen kaikkea avustusten käytön laillisuuteen ja hyvään hallintoon.

3. Osallisuusrakenteella on lakiin perustuva rooli seurata ja arvioida sitä, miten yhdessä asetetut strategiset tavoitteet ja rahoituksen painopisteet toteutuvat valtionavustusten valmistelussa sekä sitä, miten valtionapuviranomaisen käytännöt tukevat järjestöautonomiiaa.

Tämän lakiehdotuksen tavoitteena on toteuttaa yllä todettuja rahoitusmalliuudistuksen tavoitteita sekä myös osaltaan turvata yhdistysten ja säätiöiden autonomian edellytyksiä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Lakiehdotus osaltaan korvaa ja täydentää ministeriön hallinnonalalla arpajaislain 4 luvusta kumotuksi ehdotettua sääntelyä. Keskeinen lähtökohta tämän lakiehdotuksen valmistelussa on ollut se, että nyt esitetään vain rahoitusmalliuudistuksen toteuttamisen kannalta välttämättömäksi arvioitu ehdotus uudeksi erityislainsäädännöksi. Valtionavustuslaki on jatkossakin avustusmenettelyihin sovellettava yleislaki.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleva lakiehdotus tarkoittaa lainsäädännöllisesti käytännössä osittaista palaamista tilanteeseen ennen rahapelifuusiota. Laki raha-automaattivastuksista (1056/2001) kumottiin arpajaislain muutoksen (1286/2016) yhteydessä. Tämän ehdotuksen myötä säädetään uusi sektorikohtainen puitelaki, mitä sovelletaan sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen myönnettävissä valtionavustuksissa. Yleislakina tämän lakiehdotuksen mukaisissa avustuksissa sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001) niiltä osin kuin tässä ehdotuksessa tai muualla lainsäädännössä ei ole säädetty siitä poikkeavasti.

Ehdotuksen mukaisesti sosiaali- ja terveysalan yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen myönnettäviin avustuksiin sovellettaisiin nyt ehdotettua uutta lakia. Ehdotettujen muutosten vaikutukset verrattuna tällä hetkellä arpajaislain 4 luvussa olevaan sääntelyyn sosiaali- ja terveysministeriön myöntämien avustusten osalta on arvioitu vähäisiksi. Ehdotettujen muutosten vaikutukset on katsottu kytkeytyvän laajemmin rahoitusmalliuudistuksen vaikutuksiin.

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Tällä lakiehdotuksella ei ole arvioitu olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia verrattuna nykytilaan, vaan taloudelliset vaikutukset kytkeytyvät arpajaislain muuttamiseksi tehtyyn ehdotukseen ja yleiskatteiseen rahoitusmalliin siirtymiseen.

Sosiaali- ja terveystalouden yhdistysten ja säätiöiden osalta rahoitusmallin uudistaminen voi käytännössä tarkoittaa avustustoiminnan näkökulmasta sitä, että rahoituksesta tulee ennakoitavam-
paa. Rahoitus ei ole jatkossa enää riippuvainen rahapelitoiminnan tuotosta. Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuotto on alentunut vuodesta 2020 alkaen jopa noin 30 % aiemmin vakiintuneesta tasosta. Alenemaa on kompensoitu budjettivaroista vuosina 2020-2022.

Käytettävissä oleva määräraha määritellään valtion talousarviossa. Budjettivallan käyttäminen on lainsäädäntövallan ohella toinen eduskunnan perustehtävä. Yhdistyksille ja säätiöille myönnettävien avustusten kokonaismäärä voi joko nousta, pysyä samana tai alentua verrattuna nykytasoon. Eri sektoreiden rahoitustasosta on sovittu niin parlamentaaraisesti kuin hallituksen vahvistamassa julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) vuoteen 2026 asti, mikä osaltaan turvaa rahoituksen riittävyttä rahoitusmalliuudistuksen voimaantulon jälkeisille vuosille.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) toimintamenojen rahoitus on rahoitusmalliuudistuksessa tarkoitus muuttaa budjettirahoitteiseksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentilta. Veikkaus Oy:n tuottoa käytetään myös 2,9 milj. euroa momentilta 33.01.01 Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) toimintamenoihin. Toinen puolikas STEAn toimintamenoista on laskutettu Veikkaus Oy:ltä, jolloin STEAn toimintamenoihin varattu osuus on yhteensä noin 5,8 milj. euroa vuonna 2022. Avustustoiminnan kustannusten kattaminen rahapelitoiminnan tuotoista pohjautuu arpajaislain 22 §:n 1 ja 2 mom. (1047/2001, muut. 1286/2016) säännöksiin, mitkä on ehdotettu kumottavaksi uudistuksen yhteydessä.

Rahoitusmalliuudistuksen myötä on tarkoitus, että sosiaali- ja terveysministeriön toimintamenoihin tehdään STEAn toimintamenoja vastaava korotus. Siten valtion menot lisääntyisivät STEAn toimintamenojen verran, eli arviolta noin 5,8 milj. euroa. Toisaalta STEAn toimintamenoja ei enää katettaisi rahapelituotoista, mistä johtuen muutos on kustannusneutraali. Veikkaus Oy:n rahapelituotot tuloutetaan uudessa mallissa rahoittamaan yleiskatteisesti kaikkia valtion menoja.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksella ei ole arvioitu olevan välittömiä viranomaisten toimintaan tai organisoitumiseen kohdistuvia vaikutuksia.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Uusi rahoitusmalli tehostaa rahapelaamisen sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Yhteyttä rahapelituoton ja sillä rahoitettujen toimintojen ja kansalaisyhteiskunnan välillä ei voida pitää rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen näkökulmasta optimaalisena järjestelynä. Yhteyden on arvioitu voivan aiheuttaa ristiriitaisia kannustimia rahapelijärjestelmän sisällä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Rahoitusmalliuudistus

Uuden rahoitusmallin valmistelun aiemmissa vaiheissa on selvitetty erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja Veikkaus Oy:n tuoton käyttötarkoitusten ja tuotolla rahoitettujen toimintojen rahoituksen osalta. Erkki Liikasen johdolla työskennellyt työryhmä esitti 26.1.2021 neljä erilaista vaihtoehtoa tulevaisuuden rahoitusmalliksi ja selvitti niiden vaikutuksia: 1) nykyisen sääntelyn säilyttäminen; 2) kertaratkaisu, jossa rahapelitoiminnan tuotot siirrettäisiin valtion yleiskatteelliseen budjettiin tapahtuu yhdellä kertaa ja kaikki korvamerkinnot tuottojen ja käyttötarkoitusten välillä poistuisivat; 3) vuoden 2024 alusta lukien kokonaisuusuudistus, jossa huolellisesti valmistellaan siirtyminen tulojen osalta yleiskatteellisuuteen ja menojen osalta kehysbudjettiin ja 4) osittaisuudistus, jossa siirretään vaiheittain osa menoista yleiskatteellisuuden piiriin ja osa jätetään korvamerkityiksi ja rahapelituotoista rahoitettavaksi. Työryhmä asetti ensisijaiseksi vaihtoehdoksi kokonaisuudistuksen, jossa rahapelituotot ohjattaisiin valtion yleiskatteellisiksi tuloiksi ja nykyiset edunsaajat siirrettäisiin budjetin kehysmenettelyn piiriin vuoden 2024 alusta alkaen.

Valtioneuvosto tiedotti 26.11.2021, että valtioneuvoston 26.8.2021 asettama valtiosihteeriryhmä oli yhdessä parlamentaarisen seurantaryhmän kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta päätenyt jatkovalmistelemaan sovellettua versiota Erkki Liikasen työryhmän esittämästä kokonaisuudistusmallista. Jatkovalmistelussa selvitettiin valtiosihteerin Henrik Haapajärven johtamassa työryhmässä kahta erilaista rahoitusmallia, niin sanottua säädöspäristeistä ja päätöspäristeistä mallia. Säädöspäristeisessä mallissa olisi valmistelu uusi laki, jossa olisi säädetty opetus- ja kulttuuriministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja maa- ja metsätalousministeriölle kohdennettavasta valtionavustusrahoituksesta lain mukaisten prosentuaalisten jakosuhteiden mukaisesti. Hankeryhmä ja parlamentaarinen seurantaryhmä päätyivät ehdottamaan 8.2.2022 päätöspäristeistä mallia, jossa valtionavustustoiminnan kokonaisrahoituksen tasosta ja kolmen ministeriön keskinäisistä osuuksista päätetään valtion talousarvion ja kehysmenettelyn yhteydessä.

Lakiehdotus

Sosiaali- ja terveysministeriön kannalta tiettyjen, tällä hetkellä arpajaislain (1047/2001) 4 luvussa olevien tuotonjakoon liittyvien säännösten säilyttäminen lakitasolla on arvioitu tärkeäksi. Kun nämä säännökset on ehdotettu kumottavaksi arpajaislaista, on niistä tarpeen säätää muualla.

Valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n nojalla tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Siten olisi mahdollista valmistella valtioneuvoston asetus avustusten myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä esitellen se suoraan valtionavustuslain nojalla ilman erityislaissa olevaa asetuksenantovaltuutta, mutta tällä tavoin toteutettuna sääntely jäisi nykytilanteeseen verrattuna puutteelliseksi ja muuttuisi merkittävästi nykyisestä tuotonjakosäännösten kumoutuessa arpajaislain 4 luvusta.

Rahoitusmalliuudistuksen myötä on linjattu valmisteltavaksi sektorikohtaiset puitelait. Tämä lakiehdotus täydentää osaltaan ehdotettua rahoitusmalliuudistuksen sääntelykokonaisuutta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva erillisviranomaisena. STEA perustettiin rahapelifuusion yhteydessä 1.1.2017, jolloin Raha-automaattiyhdistyksen avustussaston aiemmin pitkään hoitamat julkisoikeudelliset tehtävät organisoitiin uudelleen. STEAssa työskentelee noin 45 virkamiestä, ja sen toimintameno-ot olivat yhteensä noin 5,8 milj. euroa vuonna 2022.

Voimassa olevassa arpajaislain 20 §:n 2 momentissa (1047/2001, muut. 1286/2016) säädetään valtionapuviranomaisen tehtävien jaosta sosiaali- ja terveysministeriön ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen välillä. Tuotosta jaettavien avustusten myöntämisestä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja avustusten takaisinperinnästä päättää sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii avustusten valmistelua, maksatusta, seurantaa ja valvontaa varten Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus.

STEA:n avustustoimintojen osalta on sosiaali- ja terveysministeriössä pohdittu eri organisoitumisvaihtoehtoja. Sosiaali- ja terveysministeriön avustuskeskuksen (STEA) ehdotetaan jatkavan myös rahoitusmalliuudistuksen toteuttamisen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivana itsenäisenä erillisviranomaisena. Nykymalli on nähty tarkoituksenmukaisena ja toimivana avustustoimintojen rakenteena yhdistysten ja säätiöiden rahoittamiseksi.

Muita tunnistettuja vaihtoehtoja avustustoimintojen organisoimiselle olisivat niiden integroiminen tiiviimmin osaksi ministeriön muita valtionavustustoimintoja joko keskitetyksi tai hajautetusti taikka niiden sijoittaminen ministeriön hallinnonalalla toimivaan virastoon tai laitokseen.

Valtiosihteeri Henrik Haapajärven johdolla rahapeliuudistuksen vaihtoehtoisia etenemismalleja pohtinut työryhmä on ehdottanut 8.2.2022 julkaistussa yhteisymmärrysmuistiossa, että on tarkoituksenmukaista toteuttaa mahdollista eri sektoreiden yhteistä avustuskeskusta liittyvä selvitys. On linjattu, että jatkovalmistelussa selvitetään yhteisen avustuskeskuksen perustamisen hyödyt, haitat ja toimintaedellytykset.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoitus kansainvälisesti

Sosiaali- ja terveysalan yleishyödyllisille yhteisöille myönnettävien valtionavustusjärjestelmien kansainvälinen vertailu on hankalaa. Yleishyödyllisten yhteisöjen määritelmät ja käytetyt käsitteet eivät ole yhdenmukaisia eri maissa. Sosiaali- ja terveysalan kansalaistoiminta ei useinkaan muodosta yhtenäistä kohdetta tai avustuskokonaisuutta. Valtionavustuksia myöntävät eri viranomaiset. Avustusten myöntämisen säännöt ja kriteerit vaihtelevat eri avustusohjelmissa. Voittoa tavoittelemattomien toimijoiden verotuskäytännöt ovat kirjavat. Julkisen tuen myöntämisestä kansalaisyhteiskunnan toimijoille ei ole kattavia rekisteritietoja. Erillistutkimukset eivät anna kovin luotettavaa tai vertailukelpoista tietoa eri maiden tukijärjestelmistä tai myönnetyn tuen määrästä.

Pohjoismaissa sosiaali- ja terveysalan yleishyödyllisten yhteisöjen rooli suhteessa julkiseen palvelujärjestelmään ja muihin sosiaali- ja terveysalan toimijoihin on maavertailuissa samankaltaisin. Siksi vertailussa on rajauduttu eri Pohjoismaista saatuihin tietoihin. Pohjoismaissa merkittäviä sosiaali- ja terveysalan toimijoita ovat itsehallinnolliset kunnat, valtiolliset virastot ja laitokset tai maakunnat sekä yksityiset toimijat. Uskonnollisten yhteisöjen merkitys vaihtelee. Kansalaisjärjestöt ja säätiöt täydentävät julkisen sektorin palveluja ja toimintaa.

Ruotsissa, Tanskassa tai Norjassa ei ole erillistä valtionavustuslakia. Tuen myöntämistä ja kohdentumista yleishyödyllisille yhteisöille sääntelevät lukuisat eri avustuksia koskevat erilliset asetukset ja alemman asteen ohjeet ja määräykset, esimerkiksi budjettilait. Rahapelituottoja käytetään yleishyödyllisten yhteisöjen tukemiseen Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Rahapeli- tuottoja käytetään myös pelihaittojen torjuntaan eri Pohjoismaissa.

Yleishyödyllisyyden määritelmät Pohjoismaissa eivät ole täysin yhtenäiset. Yleishyödyllisyyden tavallisia kriteereitä ovat voittoa tavoittelemattomuus, toimintaan osallistumisen vapaaehtoisuus sekä hallinnollinen itsenäisyys. Yhteisöiltä edellytetään myös virallista rekisteröitymistä. Joissakin tapauksissa yleisen hyödyn tai yhteisen hyvän tavoittelu on sisällytetty määritelmään. Ruotsissa yleishyödyllisyydellä on merkitystä lähinnä verotuksessa. Norjassa ja Tanskassa kansalaisyhteiskunnan toimijoista käytetään tavallisesti nimitystä vapaaehtoissektori.

Yleishyödyllisten yhteisöjen tukikelpoisuus vaihtelee avustuksittain ja tukimuodoittain. Jossain tapauksissa samaa julkista tukea voivat hakea myös yritykset, uskonnolliset yhteisöt tai julkiset toimijat. Ruotsissa tukikelpoisuuskriteereissä kiinnitetään erityistä huomiota kansalaisyhteiskunnan toimijoiden demokraattisuusehtojen täyttämiseen. Tanskassa yhteisötalouden organisaatiot mukaan lukien yhteiskunnalliset yritykset ovat monissa ohjelmissa myös avustusten piirissä.

Ehdot ja säännöt vaihtelevat laajasti avustusten myöntäjäviranomaisten ja avustusten välillä. Avustusten myöntämisehdoissa kiinnitetään huomiota toimijan taloudelliseen asemaan, toiminnan avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen, kohderyhmään, toiminnan yleishyödylliseen tarkoitukseen tai aatteelliseen luonteeseen. Eri viranomaisilla ja avustusohjelmilla on lisäksi omia erityisiä myöntökriteereitä, ja viranomaiset käyttävät myös laajasti tarkoituksenmukaisuusharkintaa toimialakohtaisia avustuksia myönnettäessä.

Julkisen tuen myöntäjäorganisaatioiden luonne vaihtelee suuresti maiden välillä. Islannissa terveysministeriö sekä sosiaali- ja työministeriö jakavat avustuksia yleishyödyllisille sosiaali- ja terveysalan yhteisöille. Ruotsissa ministeriöt eivät jaa avustuksia vaan avustusten jakamiseen ja hallinnointiin liittyviä tehtäviä hoitavat valtionhallinnon virastot kuten sosiaalihalitus. Esimerkiksi Norjassa säätiömuotoinen toimija ”Stiftelsen Dam” jakaa terveysministeriöltä saadun määrärahan terveys- ja kuntoutusalan hankkeisiin vapaaehtoistoimijoille. Kunnat ovat myös merkittäviä avustusten myöntäjiä omine avustusehtoineen. Avustusohjelmien ohjaus ja valvontatehtävät saattavat olla keskitetyt eri viranomaiselle kuin avustuksen jakajalle/valmistelijalle.

Sosiaali- ja terveysalan yleishyödyllisten yhteisöjen julkisen tuen määrästä ei ole täsmällistä tai vertailukelpoista tietoa. Erilaisten tutkimusten arviot vaihtelevat, ja niissä törmätään erilaisten käsitteiden ongelmaan sekä julkisen tuen muotojen moninaisuuteen. Ferreira Silvian vuonna 2006 tekemän tutkimuksen mukaan (Ferreira, Silvia: *The South European and the Nordic welfare and third sector regimes – how far were we from each other?* P. 299–323. In: Matthes, Aila-Leena (ed.): *Nordic civic society organisations and the future of welfare services. A model for Europe?* TemaNord 2006: 517. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2006) julkisen tuen määrä kolmannen sektorin osalta koulutus-, terveys-, sosiaali-, kehitys- ja asumisaloilla olisi Ruotsissa 27,8 %, Norjassa 35,0 % ja Suomessa 36,2 %. Tanskassa vapaaehtoisen sosiaaliryhmittymien keskuksen (CFSA) vuonna 2021 ilmestyneessä raportissa ”Det frivillige sociale engagement i Danmark - Frivilligrapport 2019 - 2021” todetaan, että vapaaehtoisorganisaatioilla on 14 erilaista rahoituslähdettä, joista valtiolliset rahoituslähteet kattavat noin 35 prosenttia vapaaehtoisorganisaatioiden tuloista. Tutkimuksen vastausprosentti jäi kuitenkin alle 40 prosenttiin, joten täysin kattavaa kuvaa ei tutkimuksen perusteella saatu. Yleishyödyllisille toimijoille myönnetään myös verohelpotuksia.

Norjassa tehdyn vapaaehtoissektorin tulonlähteitä koskevan tutkimuksen (Arnesen Daniel, Finansiering av frivillighet: Frivillig sektors økonomi og lokallagenes rammevilkår. Institutt for samfunnsforskning. Rapport; 2020:6) mukaan 7,1 % koko vapaaehtoissektorin tuloista oli peräisin rahapelituotoista vuonna 2019. Kansallisen tason terveysalan ja sosiaalipalveluiden vapaaehtoisjärjestöjen tuloista (2019) valtion ja maakuntien (fylke) myöntämien tukien osuus oli 35 prosenttia.

6 Lausuntopalaute

Lakiehdotus on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Ehdotusta on valmisteltu ja käsitelty myös lainsäädäntövalmistelua tukevassa seurantaryhmässä, mihin osallistui sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) ja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Ehdotus oli lausuntokierroksella 2.5.2022 – 14.6.2022. Lausuntoja vastaanotettiin yhteensä 48. Sosiaali- ja terveysministeriölle annetuista lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto, ja se löytyy lainsäädäntöhankkeen asiakirjoista <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM073:00/2022>.

Seuraavat tahot toimittivat ministeriölle lausuntonsa:

- ADHD-liitto
- Aivoliitto
- A-klinikkasäätiö
- Allergia-, Iho- ja Astmaliitto
- Amnesty International Suomen osasto
- Aspa-säätiö
- Ehkäisevä päihdetyö EHYT
- Ehkäisevän päihdetyön järjestöverkosto
- Eläkeläiset ja Eläkkeensaajien Keskusliitto EKL (yhteinen lausunto)
- Ensi- ja turvakotien liitto
- Epilepsialiitto
- Hengitysliitto
- Hyvinvointiala HALI
- Kansalaisareena
- Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki
- Kosti
- Lahden Diakoniasäätiö
- Lastensuojelun Keskusliitto
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Maaseutupolitiikan neuvosto
- Marttaliitto
- Mielenterveyden keskusliitto

- MIELI Suomen Mielenterveys
- Nuorten Ystävät
- Näkövammaisten liitto
- Oikeusministeriö
- Omaishoitajaliitto
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Pohjois-Karjalan Sosiaaliturvayhdistys ja Maakuntien verkostojärjestöjen neuvottelukunnan lausunto (yhteinen lausunto)
- Porin sairaus- ja tapaturmainvalidit
- Psoriasisliitto
- SámiSoster
- Sipoon palvelutalosaatiö
- Sisäministeriö
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnan arviointi- ja avustustaosto
- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys
- Suomen CP-liitto
- Suomen Diabetesliitto
- Suomen Meripelastusseura
- Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö
- Suomen Punainen Risti
- Suomen Sydänliitto
- Suomen Syöpäyhdistys
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Valtiovarainministeriö
- Vapaaehtoinen pelastuspalvelu
- Vastuullinen Lahjoittaminen

Yhteenvedon lausuntokierroksesta voi todeta, että lausujat pitivät ehdotusluonnosta kannatettavana ja nykyinen organisoitumismalli (jaetut valtionapuviranomaisen tehtävät sosiaali- ja terveysministeriön ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen kesken) nähtiin tarkoituksenmukaisena.

Eräissä lausunnoissa annetut kommentit kohdistuivat osittain laajemmin rahoitusmalliuudistukseen, kuten riittävän rahoituksen tason turvaamiseen, ja valtionavustusten kehittämis- ja digitaalisatiahankkeen (2019-2023) yhteydessä valmisteltaviin ehdotuksiin, kuten oman varainhankinnan kehittämiseen, minkä osalta on valmisteltavana laajempi toimenpide-ehdotuskokonaisuus valtiovarainministeriön toimesta.

Annetut lausunnot kohdistuivat osittain myös lakia täydentävään asetustasoiseen sääntelyyn, kuten huomiot liittyen tilintarkastajan raporttiin, mistä on tällä hetkellä säädetty valtioneuvoston asetuksen 17 §:n 3 ja 4 momentissa (1552/2016, muut. 118/2020).

Annettujen lausuntojen perusteella täydennettiin ja täsmennettiin ehdotuksen perusteluja. Lisäksi tehtiin lausuntokierroksen perusteella vähäisiä, suurelta osin lakiteknisiiä muutoksia lakiehdotuksen pykäliin. Lisäksi tuotiin esiin lakiteknisiiä huomioita ja täsmennysehdotuksia liittyen jatkovalmisteluun.

Oikeusministeriön lausunnon pohjalta lisättiin 5 §:n 4 mom. liittyen valtionapuviranomaisten tiedonsaantioikeuteen. Oikeusministeriö on lausunnossaan todennut mm., että se pitää perusteltuna, että esityksestä kävisi ilmi lain 5 §:n säännöksellä, soveltaisivatko molemmat valtionapuviranomaiset valtionavustuslain 15-17 §:iä, vai kuuluisiko 15-17 §:ien soveltaminen vain toiselle valtionapuviranomaiselle. Tehtävienjaolla on merkitystä myös valtionavustuslain 14 §:n kannalta, jossa säädetään valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta. Takaisinperintäasioihin liittyen on tarkoituksenmukaista, että avustuksen käytön valvontaan liittyvä tietojensaantioikeus on sekä sosiaali- ja terveysministeriöllä että Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskusella.

Oikeusministeriön lausunnossa ehdotettiin, että Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnasta (lakiehdotuksen 6 §) voitaisiin säätää asetuksella Suomen perustuslain (731/1999) 119 §:n 2 momentin nojalla. Hallintovaliokunnan aiemmin antamaan mietintöön (HaVM 25/2016) ja vallitsevaan lainsäädäntöön pohjautuen on jatkovalmistelussa kuitenkin päädytty ehdottamaan neuvottelukunnasta ja sen jaostosta säätämistä lailla. Käsitellessään arpajaislain muuttamista syksyllä 2016 hallintovaliokunta katsoi, että neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston tehtäviin mahdollisesti joissakin tilanteissa kuuluu myös julkisen vallan käyttöä, mistä syystä neuvottelukunnasta on tarpeen säätää lailla. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnasta säädetään tällä hetkellä arpajaislain 20 a §:ssä (1047/2001, muut. 1286/2016).

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukuntaan liittyen osassa lausuntopalautteesta ehdotettiin neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston lakkauttamista ja mahdollisesti myös sen tehtävien siirtämistä neuvottelukunnalle. Toisaalta osassa lausunnoista katsottiin tärkeäksi ja nykymallin vahvuudeksi sen, että on olemassa avustuksensaajista riippumaton toimielin. Osassa lausunnoista todettiin myös se, että avustusasioiden neuvottelukunnan suhde uuteen parlamentaariseen neuvottelukuntaan on arvioitava.

Tältä osin lakiehdotuksessa on päädytty ehdottamaan säilytettäväksi voimassa oleva malli, eli arviointi- ja avustusjaosto jatkaisi omien tehtäviensä osalta neuvottelukunnasta eriyttynä. Tätä mallia puoltaa niin sosiaali- ja terveysministeriön kuin Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen hyvät kokemukset tehtävien jaosta neuvottelukunnan ja jaoston välillä, sekä se, että on katsottu tärkeäksi säilyttää toimielin, mikä arvioi avustusjärjestelmää riippumattomasti. Samoin yksittäisten avustusehdotusten käsittely voidaan tässä mallissa järjestää luontevasti siten, ettei avustustensaajien itsensä ns. rakenteellinen esteellisyys muodosta estettä asian tarvittaessa hyvin yksityiskohtaisellekin käsittelylle. Hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM 25/2016) kiinnittänyt asiaan erityistä huomiota.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa kiinnitettiin huomiota valtioneuvostonkinäkökohtien pohtimiseen edelleen ja tarvittaessa selvittämiseen osana jatkovalmistelua, erityisesti kohdentamattomien yleisavustusten osalta. Lausunnon perusteella hallituksen esityksen yleisperusteluja laa-

jennettiin erityisesti kilpailuvaikutusten arvioinnin ja STEAn tekemän avustusten käytön valvonnan osalta. Kilpailuvaikutusten arviointi on keskeinen ja läpileikkaava osa valtionavustusprosessia.

Valtiovarainministeriön lausunnossa kiinnitettiin huomiota erityisesti yleisen kustannustason kehityksen huomioimiseen liittyvään säännösluonnokseen (3 §:n 2 mom.). Lausuntopalautteen perusteella täsmennettiin lakiehdotuksen perusteluja. Kyseessä ei ole indeksisäännös. Yleisen kustannustason seuraaminen ja sitä koskevat kannanotot, on uuden, rahoitusmalliuudistuksen myötä asetettavan parlamentaarisen neuvottelukunnan tehtävä. Neuvottelukunnan esitykset ja lausunnot huomioidaan osana avustusvalmistelua.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Soveltamisala. Tässä pykälässä säädetään lain soveltamisalasta. Lakia sovelletaan valtionavustusten myöntämiseen valtion talousarviossa sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoitusta varten osoitetuista varoista.

2 §. Valtionavustuksen saaja. Lakiehdotuksen 2 §:n nojalla valtionavustusta voidaan myöntää sosiaali- ja terveysalalla toimiville oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille.

Yhdistyksen tai säätiön säännöt määrittelevät sen, voidaanko sen katsoa toimivan sosiaali- ja terveysalalla. Poikkeuksellisessa tapauksessa avustus voidaan myöntää myös yhdistykselle tai säätiölle, joka ei varsinaisesti toimi pääosin sosiaali- ja terveysalalla, mikäli toiminnan arvioidaan muuten edistävän avustustoiminnan tavoitteisiin liittyvällä tavalla sosiaalista hyvinvointia ja terveyttä.

Ehdotuksessa valtionavustuksia voidaan myöntää sosiaali- ja terveysalan yleishyödylliseen toimintaan oikeuskelpoisille yhdistyksille ja säätiöille. Avustusten saajajoukko ehdotetaan rajattavaksi yhdistyksiin ja säätiöihin nykyisin arpajaislaissa olevan muotoilun ”yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt” sijaan. Vuoden 2022 avustuksensaajista lähes kaikki kahta osakeyhtiömuotoista avustuksensaajaa lukuun ottamatta ovat jatkossakin oikeushenkilöllisyyden puolesta avustuskelpoisia, joten käytännössä tämä muotoilu vain osaltaan selkeyttäisi vallitsevaa oikeustilaa. (ks. Taulukko 4).

Taulukko 4: Avustuksen saajat oikeushenkilöittäin v. 2022

Oikeushenkilö	Avustuksen saajien lukumäärä	Myönnetyt avustukset (kpl)	Myönnetyt avustukset €	Osuus avustuksista
Yhdistys	733	1603	306 058 146	84,44 %
Säätiö	48	163	50 435 107	13,92 %
Julkisoikeudellinen yhdistys	1	10	5 473 650	1,51 %
Osakeyhtiö	2	2	473 097	0,13 %
Kaikki yhteensä	784	1778	362 440 000	100,0 %

Suomessa sosiaali- ja terveysalan yhdistyksillä ja säätiöillä on hyvät edellytykset tunnistaa, tavoittaa ja tukea niitä ihmisryhmiä, joiden tarve avustetulle toiminnalle on suuri. Sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden toiminta on avointa kaikille kohderyhmään kuuluville ihmisille, joten niiden hyvinvointia ja terveyttä edistävään toimintaan on mahdollisuus osallistua laajasti.

Yhdistykset ja säätiöt pitää olla rekisteröityjä, jotta niille voidaan myöntää avustusta. Rekisteröimättömät toimijat eivät siten voi saada valtionavustusta. Avustuksen hakijan tulee olla rekisteröitynyt ennen hakuajan päättymistä.

Yleishyödyllinen yhteisö on määritelty tuloverolain (1535/1992) 22 §:n 1 momentissa seuraavasti:

”Yhteisö on yleishyödyllinen, jos

1) se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä;

2) sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin;

3) se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.”

Yleishyödyllisen toiminnan määrittelyssä tuloverolain määritelmä on tässä laissa katsottu lähtökohdaksi yleishyödyllisyyden arvioinnissa. Se, ettei toiminnalla tavoitella taloudellista voittoa, huomioidaan avustustoiminnassa niin, ettei avustuksia myönnetä liiketoimintaan tai muuhun vastaavaan markkinaehtoiseen toimintaan. Valtionavustuksiin voi kuitenkin sisältyä markkinoilta hankittavia ostopalveluja, joiden hankintamenettelyssä noudatetaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).

Yhdistyslain (503/1989) 2 §:n 1 momentissa säädetään lain soveltamisalasta siten, että: ”Tämä laki ei koske yhteisöä, jonka tarkoituksena on voiton tai muun välittömän taloudellisen edun hankkiminen siihen osalliselle taikka jonka tarkoitus tai toiminnan laatu muuten on pääasiassa taloudellinen.” Lisäksi lain 5 §:ssä säädetään, että yhdistys saa harjoittaa vain sellaista elinkeino- tai ansiotoimintaa, josta on määrätty sen säännöissä tai joka muutoin välittömästi liittyy sen tarkoituksen toteuttamiseen taikka jota on pidettävä taloudellisesti vähäarvoisena. Nämä lähtökohdat ovat keskeisiä yleishyödyllisyyttä arvioitaessa.

Säätiölain (487/2015) 2 §:n 1 ja 2 momenteissa säädetään, että säätiöllä on oltava hyödyllinen tarkoitus. Säätiö tukee tai harjoittaa tarkoitusta edistävää toimintaa. Tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä taloudellisen edun tuottaminen 8 §:ssä määrättyyn lähipiiriin kuuluvalla. Säätiön toiminta rahoitetaan pääomalla, toiminnan tuloilla ja muulla rahoituksella. Säätiön tarkoitus ja toimintamuodot määrätään säätiön säännöissä.

Säätiöiden liiketoiminnasta säädetään säätiölain (487/2015) 7 §:n 1 momentissa. Säätiö voi harjoittaa vain toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa sekä säännöissä määrättyä muuta liiketoimintaa toimintamuotojensa rahoittamiseksi. Säännöissä voi rajoittaa oikeutta myös toimintamuotoihin liittyvän liiketoiminnan harjoittamiseen.

Yhdistysten toiminta on siten liiketoiminnan osalta lainsäädännössä huomattavasti rajatumpaa kuin säätiöillä, joiden osalta toiminnan yleishyödyllisyyden arviointiin tulee kiinnittää korostu-
neemmin huomiota. Vakiintuneesti valtionavustuksia saaneet hakijat ovat olleet niin yhdistys-
kuin säätiömuotoisia.

3 §. Avustettava toiminta. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 mom. nojalla valtionavustusta voidaan myön-
tää laajasti sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Avustettavan toiminnan tulee
osaltaan tukea ihmisten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa sekä perusoikeuksien toteutumista.

Avustettava toiminta ehdotetaan rajattavaksi sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämi-
seen, sillä alan yhdistykset ja säätiöt edistävät toiminnallaan sosiaalista hyvinvointia, mikä
eroaa esimerkiksi puhtaasti materiaalisesta hyvinvoinnista tai kuntien kaikkea hyvinvointia
edistävästä toiminnasta. Viimeksi mainittu on järjestötyötä huomattavasti laajempi käsite sisäl-
täen esimerkiksi rakennetun ympäristön.

Avustuskelpoisia ovat yhdistysrekisteriin rekisteröidyt yleishyödylliset yhdistykset ja säätiöre-
kisteriin rekisteröidyt säätiöt, joiden tarkoituksena on sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden
edistäminen Suomessa. Valtionavustus voidaan myöntää yhdistysrekisteriin rekisteröityjen yh-
distysten lisäksi julkisoikeudellisille yhdistyksille. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus
arvioi avustuksen hakijan avustuskelpoisuutta kunkin toimijan sääntöjen perusteella. Ensim-
mäistä kertaa avustusta hakevalla toimijalla tulee olla näyttöä jo tehdystä toiminnasta (vuosi-
kertomus tai toimintakertomus ja tilinpäätös edellisen tilikauden toiminnasta) avustusta hakies-
saan.

Päätoimialat, joihin sosiaali- ja terveysalan yhdistykset ja säätiöt voidaan karkeasti luokitella,
ovat kansanterveys, lastensuojelu, vammaisasiat, vanhustenhuolto, päihdeasiat ja muut asiat.
Tämä luokittelu on esimerkinomainen. Myös pelustusalan järjestöt ja lomajärjestöt katsotaan
vakiintuneesti olevan sosiaali- ja terveysalan toimijoita.

Kriisiauttaminen ja arjen turvallisuus ovat olleet vakiintuneesti eräs avustettavan toiminnan osa-
alue. Arjen turvallisuuden edistäminen on tärkeää myös kansalaisten omatoimisen varautumi-
sen osalta, missä pelustusalan järjestöillä on ollut vakiintuneesti keskeinen rooli viranomaisten
rinnalla.

Valtionavustuksia kohdentuu hyvin laajasti erilaisiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin, mitä osaltaan
ilmentää myös se, että Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen käyttämässä jaottelussa
valtionavustuksia kohdistuu yhteensä yli 40 erilaiseen yhdistyskategoriaan, missä suurimpia
luokkia ovat mielenterveysjärjestöt, päihde- ja riippuvuusalan järjestöt sekä vähemmistöryh-
mien järjestöt.

Avustusta voidaan myöntää myös sellaiselle yhdistykselle tai säätiölle, joka osallistuu markki-
naehtoiseen toimintaan. Toiminta, johon valtionavustus myönnetään, pitää kuitenkin olla kir-
janpidollisesti eriytetty markkinaehtoisesta toiminnasta, jotta kilpailuhaittoja ei pääse muodos-
tumaan. Sekä ennakkollinen että jälkikäteinen kilpailuvaikutusten arviointi on keskeinen osa val-
tionapuviranomaisen avustusharkintaa.

Avustusten kohdentamisessa luontevana lähtökohdana voi pitää yhdistysten ja säätiöiden perus-
toimintojen rahoittamista. Mahdollisissa tilanteissa, joissa valtioapuviranomainen esimerkiksi
joutuu käytettävissä olevan määrärahan alentuessa priorisoimaan enemmän rahoituksen koh-
dentumista, valtionavustuksia myönnetään lähtökohtaisesti yleisavustuksiin. Uusien investoin-
tien ja hankkeiden käynnistämistä voidaan näissä tilanteissa usein siirtää tarvittaessa eteenpäin.
Koska kyse on harkinnanvaraisista valtionavustuksista, tästä lähtökohdasta voidaan kuitenkin

tarvittaessa poiketa, mikäli valtionapuviranomainen esimerkiksi arvioi tietyn hankkeen rahoittamisen olevan avustettavalle toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta tärkeää.

Valtionavustusta ei ole mahdollista käyttää kuntien lakisääteisiin tehtäviin, ellei näillä toimilla ole välitöntä yhteyttä kokeilu- ja kehittämistyöhön tai uusien toimintamallien käyttöönottoon. Ns. rajapintojen osalta valtionapuviranomainen käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Valtionavustusta ei ole mahdollista käyttää hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) mukaisten tehtävien rahoittamiseen. Sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä siirtäen kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen.

Valtionavustuksia ei myönnetä Ahvenanmaalle rekisteröityneille järjestöille. Ahvenanmaalla toimivilla järjestöillä on mahdollisuus hakea ja saada avustusta Pafilta, joten on katsottu, ettei valtionavustusten myöntäminen Ahvenanmaalle tämän avustujärjestelmän puitteissa ole tarkoituksenmukaista. Jos Manner-Suomessa toimivalla valtionavustusta saavalla keskusjärjestöllä on paikallisyhdistys Ahvenanmaalla, ei keskusjärjestö saa delegoida myönnettyä avustusta ahvenanmaalaiselle paikallisyhdistykselle. Sen sijaan välillisesti avustus voi kohdistua myös Ahvenanmaalla toimivaan paikallisyhdistykseen, esim. keskusjärjestön toiminnallisena tukena ja neuvontana tai materiaaleina.

Ulkomaille rekisteröidyille yhdistyksille ja säätiöille ei myönnetä avustusta. Suomessa rekisteröity yleishyödyllinen yhdistys voi hakea avustusta ulkosuomalaisten sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Avustuksen hakijalla tulee olla vakiintunut asema toiminnan kohde- maassa ja yhteistyötä toiminnan kannalta oleellisten sidosryhmien, järjestöjen ja viranomaisten kanssa. Hankkeen tai kohdennetun toiminnan tulee kohdistua ulkosuomalaisiin, joilla ei ole mahdollisuutta vastaavaan tukeen muuta kautta. Avustuksia ei myönnetä kehitysyhteistyöhön.

Valtionavustusta ei voida myöntää toimintaan, mistä arvioidaan aiheutuvan vähäistä suurempia kilpailuvaikutuksia kilpailuille markkinoille. Valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla avustus voidaan myöntää vain, jos sen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Sekä ennakkollinen että jälkikäteinen kilpailuvaikutusten arviointi on keskeinen osa valtionapuviranomaisen avustusharkintaa. Avustusta voidaan myöntää sellaisellekin yhdistykselle tai säätiölle, joka harjoittaa jossain määrin myös markkinaehtoista toimintaa. Toiminnan, johon valtionavustus myönnetään, pitää kuitenkin olla kirjanpidollisesti eriytetty markkinaehtoisesta toiminnasta. Tällä varmistetaan avustuksen käytön valvonta ja se, ettei kilpailuhaittoja pääse muodostumaan.

Avustusta ei myönnetä toimintaan, joka kuuluu kunnan, valtion tai muun viranomaisen yleisen tai erityisen järjestämistä vastuun piiriin. Yleisellä järjestämistä vastuulla tarkoitetaan palveluita, jotka kunnan on järjestettävä varaamiensa määrärahojen edellyttämässä ja mahdollistamassa laajuudessa. Erityisellä järjestämistä vastuulla tarkoitetaan subjektiivisten oikeuksien perusteella järjestettävää palvelua, mikä merkitsee henkilön oikeutta saada tietty palvelu, jos hän täyttää laissa säädetyt edellytykset oikeuden saamiseksi. Avustusta ei myönnetä toimintoihin, joita kirkko tai muu uskonnollinen yhdyskunta harjoittaa lakisääteisesti tai muutoin ilmeisen hengellisessä tarkoituksessa. Kohderyhmien ei saa edellyttää osallistuvan uskonnolliseen toimintaan. Avustuksen saajan mahdollinen uskonnollinen toiminta tulee eriyttää avustuksella tehdystä toiminnasta taloudellisesti ja toiminnallisesti.

Avustettavan toiminnan tulee osaltaan tukea ihmisten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa sekä perusoikeuksien toteutumista. Vastaavanlaista avustettavan toiminnan rajausta ei tällä hetkellä sisälly arpajaislakiin. Ehdotettua säännöstä muistuttava avustettavan toiminnan rajausta sisältyy nuorisolain (1285/2016) 2 §:n 1 mom. 4. kohtaan, minkä nojalla eräänä lain tavoitteena on edistää nuorten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa sekä oikeuksien toteutumista. Näiden arvojen korostamiseksi niiden edistäminen ehdotetaan otettavaksi osaksi lain tavoitetta. Lisäksi tämä ehdotettu säännös on osaltaan tarkoitettu yhdenmukaistamaan eri sektoreiden välistä sääntelyä.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 mom. nojalla yhdistysten ja säätiöiden rahoituksen kokonaistasossa huomioidaan yleinen kustannustason kehitys, mitä seuraa parlamentaarinen neuvottelukunta. Määrärahaa myönnetään valtion talousarvion puitteissa. Määrärahan kokonaistasossa ehdotetaan huomioitavan yleinen kustannustason kehitys. Rahoituksen riittävän kokonaistason turvaaminen on tärkeää muun muassa kansalaisyhteiskunnan ja avustettavan toiminnan tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Valtiosihteeri Henrik Haapajärven johtaman työryhmän 8.2.2022 julkaisemassa yhteisymmärrysmuistiossa on todettu, että rahoitusmalliuudistuksen jatkovalmistelussa sisällytetään ministeriöiden sektoreiden puitelainsäädäntöihin kirjaus, jonka mukaan yleishyödyllisten yhteisöjen rahoituksen kokonaistasossa huomioidaan yleinen kustannustason kehitys. Tätä kehitystä seuraa valtioneuvoston asettama uusi parlamentaarinen neuvottelukunta.

Parlamentaarisen neuvottelukunnan esitykset ja lausunnot liittyen yleisen kustannustason otetaan huomioon valtioneuvostusta koskevassa valmistelussa. Määrärahaa myönnetään valtion talousarvion puitteissa.

Ehdotuksen 3 §:n 3 mom. nojalla avustettavasta toiminnasta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Tällä hetkellä avustettavasta toiminnasta ei ole tarkemmin säädetty, mutta tämä nyt ehdotettu asetuksenantovaltuus mahdollistaa sen, että avustuslinjaukset, -strategia tai painotukset voitaisiin nostaa tietyiltä osin tarvittaessa säädösten tasolle. Tämä menettely mahdollistaa myös sen, että avustuslinjausten muuttuessa niistä voitaisiin säätää ketterämmin kuin tilanteessa, jossa avustettavasta toiminnasta oltaisiin säädetty lakitasolla.

4 §. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus. Lakiehdotuksen 4 §:n 1 mom. nojalla sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii avustuspäätösten valmistelua sekä avustusten maksamista, seuranta- ja valvontaa varten Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus. Vastaavanlainen säännös sisältyy tällä hetkellä arpajaislain 20 §:n 2 momenttiin (1047/2001, muut. 1286/2016).

Osana avustusten käytön valvontaa Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) tekee tarkastuksia, joita se toteuttaa itsenäisesti oman tarkastussuunnitelmansa mukaisesti. STEAlla on osana valvontatehtäväänsä oikeus tehdä tarkastuskäyntejä kohdistuen avustusten saajien toimintaan. Tarvittaessa STEA voi tehdä takaisinperintäesityksen sosiaali- ja terveysministeriölle pohjautuen esim. tarkastuskäyntien havaintoihin. Myös sosiaali- ja terveysministeriöllä on oikeus saada valtionapuviranomaisen tehtävän toteuttamisen kannalta tarpeelliset ja riittävät tiedot, mistä on ehdotettu säädettäväksi tämän lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentissa.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 mom. nojalla Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen tehtävistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Vastaava säännös, mutta velvoittavana, sisältyy tällä hetkellä arpajaislain 20 §:n 2 momenttiin (1047/2001, muut. 1286/2016). Tällä hetkellä voimassa olevassa valtioneuvoston asetuksessa (1552/2016) STEAn tehtävistä on sää-

detty vain ylätasoisesti, joten nyt on päädytty ehdottamaan asetuksenantovaltuuden säilyttämistä, mutta siten, että STEAn tehtävistä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

5 §. Valtionapuviranomainen. Ehdotuksen 5 §:n 1 mom. nojalla valtionapuviranomaisia ovat sosiaali- ja terveysministeriö ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus. Ehdotettu säännös on laintasoisena uusi. Valtionavustuslaissa (688/2001) määritelty valtionapuviranomaisen toimivalta ja tehtävät on jaettu sosiaali- ja terveysministeriön sekä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen kesken jäljempänä 2-4 momenteissa säädetysti.

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 mom. nojalla valtionavustusten myöntämisestä sekä avustusten takaisinperinnästä päättää sosiaali- ja terveysministeriö. Vastaava säännös sisältyy tällä hetkellä arpajaislain 20 §:n 2 momenttiin (1047/2001, muut. 1286/2016).

Sekä valtionavustusten myöntäminen että avustusten mahdollinen takaisinperintä pohjautuvat Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen ministeriölle tekemään ehdotukseen, esitykseen tai lausuntoon. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus laatii pääsääntöisesti kerran vuodessa avustusehdotuksen ministeriön päätöksenteon pohjaksi. Valtionavustuksen takaisinperintä pohjautuu lähtökohtaisesti joko sosiaali- ja terveysministeriön Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukselta pyytämään lausuntoon, mikä sisältää päätösesityksen, tai Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen sosiaali- ja terveysministeriölle tekemään takaisinperintäesitykseen.

Ehdotuksen 5 §:n 3 mom. nojalla Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus voi avustuksen saajan hakemuksesta erityisestä syystä tehdä avustuspäätökseen vähäisiä ja teknisluonteisia muutoksia, pidentää avustuksen käyttöaikaa sekä siirtää avustuksen toiselle yleishyödylliselle oikeuskelpoiselle yhdistykselle tai säätiölle. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus voi päättää maksatuksen keskeytyksestä. Vastaavanlainen säännös sisältyy tällä hetkellä arpajaislain 20 §:n 2 momenttiin (1047/2001, muut. 1286/2016).

Lakiehdotuksen 5 §:n 4 mom. nojalla sekä sosiaali- ja terveysministeriöllä että Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksella on oikeus saada valtionapuviranomaisen tehtävän toteuttamisen kannalta tarpeelliset ja riittävät tiedot. Tämä säännös liittyy valtionapuviranomaisten työnjakoon ja lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen liittyvään viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin, ja valtionavustuksen käytön valvontaan.

Valtionavustuslain (688/2001) 14 §:ssä (Valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuus), 15 §:ssä (Valtionapuviranomaisen valvontatehtävä), 16 §:ssä (Tarkastusoikeus) ja 17 §:ssä (Tarkastuksen suorittaminen) on säädetty valtionapuviranomaisen tiedonsaantioikeuksista avustuksen käytön valvontaan liittyvässä tehtävässä. Koska valtionapuviranomaisen tehtävät on jaettu sosiaali- ja terveysministeriön ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen välillä, erityisesti mahdollisissa valtionavustuksen takaisinperintätilanteissa on tarpeen, että molemmilla valtionapuviranomaisilla on oikeus saada tarpeelliset ja riittävät tiedot asian käsittelemiseksi.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus toteuttaa valvontatehtävää tehden mm. tarkastuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö ei osallistu avustuksen käytön valvontaan liittyviin tarkastuksiin tai muuhun avustusten käytön valvontaan lukuun ottamatta mahdollisia takaisinperintätilanteita. Käsitellessään takaisinperintäasioita sosiaali- ja terveysministeriöllä on kuitenkin oikeus saada tarpeelliset ja riittävät tiedot takaisinperintään liittyvistä yksityiskohdista ja taustoista oman päätösharkintansa tueksi. Nämä tiedot sosiaali- ja terveysministeriö voi saada joko

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukselta tai avustuksensaajalta. Ensisijaisesti ministeriö saa tarvittavat ja riittävät tiedot Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukselta osana sen takaisinperintään liittyvää lausuntoa tai esitystä ministeriölle.

Tarvittaessa joko sosiaali- ja terveysministeriö tai Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus voi pyytää avustuksensaajalta lisäselvitystä tai vastinetta vireillä olevaan takaisinperintäasiaan liittyen. Lähtökohtaisesti takaisinperintäharkinnan kannalta tarpeellisia ja riittäviä tietoja ovat ne tiedot ja tarkastushavainnot, mitkä on kirjattu tarkastuskertomukseen tai sen liitteisiin. Muiden kuin mahdollisten takaisinperintöjen ja niihin liittyvän päätösharkinnan osalta Sosiaali- ja terveysministeriö ei osallistu avustusten käytön valvontaan.

Lakiehdotuksen 5 §:n 5 mom. nojalla Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus vastaa avustusten myöntämistä ja takaisinperintää koskevien päätösten toimeenpanosta. Vastaava säännös sisältyy tällä hetkellä arpajaislain 20 §:n 2 momenttiin (1047/2001, muut. 1286/2016). Täytäntöönpano voi sisältää esimerkiksi päätöskirjeen lähettämisen, laskuttamisen tai saatavan ulosottoon hakemisen.

6 §. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta. Ehdotuksen 6 §:n 1 mom. nojalla sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijaelimenä on sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta ja sen arviointi- ja avustusjaosto, jotka valtioneuvosto asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Vastaavanlainen säännös sisältyy tällä hetkellä arpajaislain 20 a §:n 1 momenttiin (1047/2001, muut. 1286/2016).

Kuten hallintovaliokunta on arpajaislain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 132/2016) käsitellessään mietinnössään (HaVM 25/2016 vp, s. 16) todennut, toimintamallia ei tarvitse nähdä kaksipuolaisena, vaan pikemminkin kysymys on tehtävien ja vastuiden perusteella erillisistä organisaattiorakenteista, joista käytetään kyseisiä nimiä.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 mom. nojalla neuvottelukunnan tehtävänä on antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen kohdistuvan avustustoiminnan linjauksista ja strategisista suuntaviivoista sekä kehittää ja arvioida avustuspolitiikkaa ja järjestötoimintaa. Vastaava säännös sisältyy tällä hetkellä arpajaislain 20 a §:n 2 momenttiin (1047/2001, muut. 1286/2016).

Ehdotuksen 6 §:n 3 mom. nojalla neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston tehtävänä on antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen myönnettävien avustusten jaosta sekä tehdä arviointeja avustettavien järjestöjen toiminnasta. Vastaava säännös sisältyy tällä hetkellä arpajaislain 20 a §:n 2 momenttiin (1047/2001, muut. 1286/2016).

Kuten hallintovaliokunta on arpajaislain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 132/2016) käsitellessään (HaVM 25/2016 vp, s. 16) todennut, tarkoitus on, että neuvottelukunnan jäsenet ovat järjestöjen ehdottamia ja siten käytännössä järjestöjen edustajia. On selvää esteellisyysäännösten kannalta, ettei arviointi- ja avustusjaoston jäsenenä voi olla edunsaajien edustajia. Jaoston jäseniä ei voida myöskään määrätä edunsaajien ehdotuksesta. Se, että terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin toimialaa edustavia järjestöjä ja yhteisöjä sekä toimialan merkittäviä yhteistyötahoja kuullaan jaostoa asetettaessa, ei kuitenkaan sellaisenaan vielä merkitse, että jaoston jäsenten puolueettomuus vaarantuu esteellisyyden muodostavalla tavalla.

Valtionavustusten myöntämisessä on kysymys hallintopäätösten tekemisestä, jonka tulee myös valmistelun osalta tapahtua hyvän hallinnon periaatteita noudattaen puolueettomasti. Esteellisyyskysymyksiin on syytä suhtautua nykyisin ja etenkin meneillään olevassa uudistusvaiheessa

asianmukaisella vakavuudella. Tämä merkitsee myös sitä, että on vältettävä rakenteellista esteellisyyttä, johon liittyy muun muassa se seikka, että edunsaajat ovat tavalla tai toisella muutoin kuin normaalilla hakemusmenettelyllä mukana etuusasioiden valmistelussa tai päätöksenteossa. Ongelmaa ei poista se, että yksittäistapauksessa pidättäydytään oman intressiryhmän asian käsittelystä.

Neuvottelukunnan ja sen jaoston voidaan katsoa kuuluvan valtioonhallintoon, jolloin ne ovat perustuslain 119 §:n 1 momentissa tarkoitettuja muita toimielimiä. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtioonhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Jos toimielin ei käytä julkista valtaa, siitä voidaan säätää asetuksella (HE 1/1998 vp, s. 174 ja PeVM 10/1998 vp, s. 34).

Kuten hallintovaliokunta on arpajaislain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 132/2016) käsitellessään (HaVM 25/2016 vp, s. 11) todennut, neuvottelukuntien tehtäviin ei yleensä sisälly julkisen vallan käyttöä. Tässä asiassa jää kuitenkin epäselväksi, mikä on neuvottelukunnan sekä arviointi- ja avustusjaoston tehtävä ja asema. Valiokunnan mielestä perustelutekstien perusteella jaoston tehtävät voivat sisältää julkisen vallan käyttöä. Selvyyden ja johdonmukaisuuden vuoksi sekä sen varmistamiseksi, ettei asetustason normistoon jää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, valiokunta pitää välttämättömänä, että lakiin otetaan riittävät säännökset sekä neuvottelukunnan että jaoston tehtävistä.

Ehdotuksen valmistelussa on lähdetty hallintovaliokunnan syksyllä 2016 tekemästä arviosta mahdollisesta julkisen vallan käytöstä, minkä perusteella neuvottelukunnasta säätäminen lailla on välttämätöntä. Neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston keskeinen tehtävä on lausuntojen antaminen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen myönnettävien avustusten jaosta sisältäen myös mahdollisuuden käsitellä yksittäisiä avustusesityksiä.

Ehdotuksen 6 §:n 4 mom. nojalla neuvottelukunnan ja jaoston lausunnot eivät sido sosiaali- ja terveysministeriötä. Vastaava säännös sisältyy tällä hetkellä arpajaislain 20 a §:n 2 momenttiin (1047/2001, muut. 1286/2016).

Kuten hallintovaliokunta on arpajaislain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 132/2016) käsitellessään mietinnössään (HaVM 25/2016 vp, s. 16) todennut, erikseen on syytä selvyyden vuoksi todeta, että neuvottelukunnan ja jaoston lausunnot eivät sido sosiaali- ja terveysministeriötä.

Lakiehdotuksen 6 §:n 5 mom. nojalla neuvottelukunnan ja sen jaoston tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Vastaava säännös sisältyy tällä hetkellä arpajaislain 20 a §:n 3 momenttiin (1047/2001, muut. 1286/2016).

7 §. Valtionavustuksen määrä. Lakiehdotuksen 7 §:n 1 mom. nojalla valtionavustuslain (688/2001) 6 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä avustus saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta ja hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyden määrän. Vastaava säännös sisältyy tällä hetkellä arpajaislain 17 b §:n 3 momenttiin (1047/2001, muut. 1286/2016).

Täysimääräistä avustamista on pidetty tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon sosiaali- ja terveysalalla toimivien järjestöjen luonne, jäsenistö ja kohderyhmät. Toiminnan keskiössä ovat säännönmukaisesti yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevat tai muutoin tukea tarvitsevat ihmiset, joilla ei varsinaisesti ole edellytyksiä rahoittaa toimintaa itse taikka houkuttaa ulkopuolista rahoitusta. Vaikka useilla järjestöillä on myös omaa varainhankintaa ja muita tulonlähteitä julkisen rahoituksen lisäksi, sektorin erityisesti pienille ja keskisuurille toimijoille on tyyppillistä,

ettei yksityistä tai muuta rahoitusta jatkuvan toiminnan omarahoitusosuuden kattamiseen ole välttämättä saatavilla riittävässä määrin tai ollenkaan.

Mikäli myös näissä tilanteissa edellyttäisiin valtionapuviranomaisen toimesta omarahoitusta, se todennäköisesti voisi vaikuttaa avustetun toiminnan järjestämiseen negatiivisesti, eli käytännössä toiminnan mittakaavan ja vaikuttavuuden vähenemiseen tai jopa toiminnan päättymiseen kokonaan. Tällä olisi merkittävä vaikutus hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen yhteiskunnassa. Asia korostuu usein erityisesti paikallisten järjestöjen toiminnassa. Toiminta perustuu keskeisesti vapaaehtoistyöhön, ja vaikka euromääräisesti katsottuna toiminnan budjetti on pieni, rahoitus on usein pääosin julkista.

Näin ollen on katsottu, että täysimääräiset avustukset mahdollistava säännös poiketen valtioneuvoston asetuksen (688/2001) 6 §:n 1 mom. edellyttämästä omarahoitusosuuden vaatimuksesta on tarkoituksenmukainen ja perusteltu sosiaali- ja terveysalalla toimiville oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille. Tämä vastaa nykyisin arpajaislaissa olevaa sääntelyä.

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 mom. nojalla valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin avustuksen määrästä. Vastaava säännös sisältyy tällä hetkellä arpajaislain 17 b §:n 3 momenttiin (1047/2001, muut. 1286/2016).

8 §. *Valtionavustuslain soveltaminen.* Lakiehdotuksen 8 §:n nojalla avustuksesta säädetään lisäksi valtioneuvoston asetuksissa. Valtioneuvoston asetuksia sovelletaan yleislakina niiltä osin kuin tässä laissa ei ole säädetty siitä poikkeavasti.

9 §. *Voimaantulo.* Ehdotuksen 9 §:ssä säädetään lain voimaantuloajankohdasta.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Tällä hetkellä arpajaislain nojalla on annettu sosiaali- ja terveysministeriön sektorilla kaksi avustustoimintaan liittyvää asetusta, valtioneuvoston asetus valtioneuvoston asetuksista yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (1552/2016) ja valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnasta (1555/2016).

Arpajaislain 17 b §:n 3 momentin, 20 §:n 2 momentin, ja 20 a §:n kumoutuessa kumoutuvat samalla niiden nojalla annetut asetukset. Nämä kaksi asetusta sisältävät välttämättömiksi arvioituja säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön sektorilla sovellettavista avustusmenettelyistä täydentäen osaltaan valtioneuvoston asetuksista säännöksiä sekä sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukuntaa koskevia säännöksiä.

Valmistelussa on lähdetty siitä, että nyt ehdotettua laintasoista sääntelyä täydennettäisiin kahdella, keskeiseltä sisällöltään nykyisiä asetuksia vastaavilla valtioneuvoston asetuksilla, jotka on tarkoitus valmistella siten, että ne tulevat voimaan samaan aikaan nyt ehdotetun lain kanssa 1.1.2024.

Asetuksenantovaltuudesta on ehdotettu säädettäväksi lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa (avustettava toiminta), 4 §:n 2 momentissa (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus) 6 §:n 5 momentissa (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta) ja 7 §:n 2 momentissa (avustuksen määrä). Lisäksi valtioneuvoston asetuksissa (688/2001) 8 §:n nojalla tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtioneuvoston avustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Lakiehdotuksessa olevat asetuksenantovaltuudet mahdollistavat sen, että tarkoituksenmukaisilta osin sääntelyä voisi olla jatkossakin asetustasoisesti. Asetustasoinen sääntely osaltaan täydentää sosiaali- ja terveysministeriön myöntämiin valtionavustuksiin liittyvää sääntelykokonaisuutta.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan samanaikaisesti arpajaislain rahoitusmalliuudistukseen tähtäävän ehdotuksen kanssa 1.1.2024.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotusten toimeenpanoa tai seurantaa varten ei ole suunniteltu erityisiä toimia. Arpajaislain muutoksissa on kyse parlamentaarisisessa yhteistyössä valmistellun uuden rahoitusmallin edellyttämistä välttämättömistä muutoksista. Uusi niin sanottu päätösperusteinen rahoitusmalli perustuisi valtion talousarvioon ja kehysmenettelyn sekä valmisteltavana oleviin sektorikohtaisiin puitelakeihin.

Yhteisymmärrysmuistion (8.2.2022) mukaan uudessa rahoitusmallissa olisi perusteltua asettaa yleishyödyllisille yhteisöille myönnettävän rahoituksen ja toiminnan kehittämisen seurantaan parlamentaarinen neuvottelukunta. Neuvottelukunta voisi myös kuulla ja antaa lausuntoja yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaedellytysten ja julkisen sektorin niille osoittamien resurssien kehittämisestä. Valtioneuvosto asettaisi parlamentaarisen neuvottelukunnan eduskuntakaudeksi kerrallaan.

11 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Lakiehdotus on riippuvainen arpajaislain muuttamiseksi tehdystä lakiehdotuksesta rahoitusmallin uudistamiseksi (Rahapelituotolla rahoitettujen toimintojen uuden rahoitusmallin edellyttämät arpajaislainsäädännön muutokset -hanke, valtioneuvoston Hankeikkunan diaarinumero SM006:00/2022).

Arpajaislaista kumottaisiin Veikkaus Oy:n tuoton jakamista koskevat säännökset ja avustusmenettelyistä säädettäisiin jatkossa tarvittavilta osin muussa lainsäädännössä. Tarkoituksena on, että kaikki uuteen rahoitusmalliin liittyvät lakiehdotukset (SM, STM, OKM ja MMM) esiteltäisiin arpajaislain muuttamiseksi tähtäävän lakiehdotuksen kanssa marraskuussa 2022, jotta ne voidaan käsitellä samanaikaisesti eduskunnassa.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan valtionavustusten myöntämiseen valtion talousarviossa sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoitusta varten osoitetuista varoista.

2 §

Valtionavustuksen saaja

Valtionavustusta voidaan myöntää sosiaali- ja terveysalalla toimiville oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille.

3 §

Avustettava toiminta

Valtionavustusta voidaan myöntää laajasti sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Avustettavan toiminnan tulee osaltaan tukea ihmisten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa sekä perusoikeuksien toteutumista.

Yhdistysten ja säätiöiden rahoituksen kokonaistasossa huomioidaan yleinen kustannustason kehitys, mitä seuraa parlamentaarinen neuvottelukunta. Määrärahaa myönnetään valtion talousarvion puitteissa.

Avustettavasta toiminnasta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

4 §

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii avustuspäätösten valmistelua sekä avustusten maksatusta, seuranta- ja valvontaa varten Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen tehtävistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

5 §

Valtionapuviranomainen

Valtionapuviranomaisia ovat sosiaali- ja terveysministeriö ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus.

Valtionavustusten myöntämisestä sekä avustusten takaisinperinnästä päättää sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus voi avustuksen saajan hakemuksesta erityisestä syystä tehdä avustuspäätökseen vähäisiä ja teknisluonteisia muutoksia, pidentää avustuksen käyttöaikaa sekä siirtää avustuksen toiselle yleishyödylliselle oikeuskelpoiselle yhdistykselle tai säätiölle. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus voi päättää maksatuksen keskeytyksestä.

Sekä sosiaali- ja terveysministeriöllä että Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksella on oikeus saada valtionapuviranomaisen tehtävän toteuttamisen kannalta tarpeelliset ja riittävät tiedot.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus vastaa avustusten myöntämistä ja takaisinperintää koskevien päätösten toimeenpanosta.

6 §

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta

Sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijaelimenä on sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta ja sen arviointi- ja avustusjaosto, jotka valtioneuvosto asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Neuvottelukunnan tehtävänä on antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen kohdistuvan avustustoiminnan linjauksista ja strategisista suuntaviivoista sekä kehittää ja arvioida avustuspolitiikkaa ja järjestötoimintaa.

Neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston tehtävänä on antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen myönnettävien avustusten jaosta sekä tehdä arviointeja avustettavien järjestöjen toiminnasta.

Neuvottelukunnan ja jaoston lausunnot eivät sido sosiaali- ja terveysministeriötä.

Neuvottelukunnan ja sen jaoston tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

7 §

Valtionavustuksen määrä

Valtionavustuslain (688/2001) 6 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä avustus saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta ja hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyden määrän.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin avustuksen määrästä.

8 §

Valtionavustuslain soveltaminen

Avustuksesta säädetään lisäksi valtionavustuslaissa.

9 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

Helsingissä 10.11.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen