

Selvitys järjestöjen varainhankinnan avustamisesta ja tukemisesta valtionavustustoiminnassa

Fingon lausunto 2.2.2023

1. Mitä mieltä olet järjestöjen varainhankinnan tilasta ja tulevaisuudesta? Asiaa tarkastellaan selvityksen toisessa luvussa.

VaLa rajaa varainhankinnan yksityisistä lähteistä kerättäviin varoihin (käytännössä muu kuin julkinen sektori). Kun selvityksen ja VM:n aloitteen taustalla on huoli suomalaisen järjestökentän toimintaedellytysten vahvistamisesta, Fingon näkökulmasta julkisen rahoituksen rajaamista pois ei tarvitse nähdä. Tämänhetkinen ja pidempään jatkunut trendi on järjestökentän ammattimaistuminen, joka on todettu useissa selvityksissä; esim. VNTEAS 2020/47 Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Ammattimaistuminen ja syyt, jotka ovat tähän kehitykseen johtaneet jakavat järjestöjä yhä syvemmin voittajiin/selviytyjiin ja häviäjiin. Tämä heijastuu myös julkisen avun hankkimisessa: valtiontuen saaminen edellyttää ammattitaitoista ja palkattua henkilöstöä ja ulottuu yhä harvemmin vapaaehtoisvoimin toimiville järjestöille, joiden osuus koko suomalaisessa järjestökentässä vähenee. Tämä on selvä uhka kansalaisyhteiskunnan monimuotoisuudelle. Useat yhteistyö- ja kattojärjestöt tarjoavat neuvontaa valtiontuen hakemisesta: se on ollut yksi ja hyvä keino tukea järjestöjen kykyä hankkia rahoitusta toiminnalleen.

Olemme samaa mieltä VaLan lausunnon toteamuksessa, että ”varainhankinta osana järjestöjen toimintaa on viime vuosina kehittynyt ja kasvanut Suomessa” ja kasvusta kertoo varainhankinnan tuottojen vertailu viimeisen kymmenen vuoden aikana. VaLa viittaa lausunnossaan Taloustutkimuksen tutkimukseen, jonka mukaan vuonna 2014 tuotot olivat arvioituna 239 miljoonaa euroa, ja vuoteen 2021 mennessä tuotot olivat nousseet noin 530 miljoonaan. Kehitysyhteistyötä ja globaalikasvatusta tekevien kansalaisjärjestöjen varainhankinta ilman julkista tukea oli vuonna 2026 noin €110 miljoonaa ja taso lienee säilynyt tällä tasolla pidempään. Rahankeräyslain muutokset tuplasivat pienkeräyslupien määrän yli 800:een.

Yhdymme myös VaLan näkemykseen siitä, että varainhankinta edellyttää resursseja ja yhä ammattimaisempaa otetta. Järjestöjen varainhankinnan kasvu ja VaLan mainitsema lahjoituskulttuurin vahvistuminen Suomessa pitävät paikkansa suurilla tunnusluvuilla mitattuna. Suomalaisen kansalaisyhteiskunnan monimuotoisuuden näkökulmasta on kuitenkin tärkeää myös tarkastella varainhankinnan tuottojen jakautumista: yhä suurempi osuus kanavoituu ammattimaisesti ja palkkatyövoimalla toimiville järjestöille. Järjestöt ovat varainhankintansa osalta hyvin erilaisissa asemassa mm. koosta ja tematiikasta riippuen. Kilpailu lahjoittajista on todellista. Varainhankinta ja sen vaatima näkyvyys vaatii yleensä aina resursseja.

Lahjoituskulttuurin kehittymisen osalta on kuitenkin tärkeää tiedostaa, että lahjoituksista merkittävä osuus tehdään ajankohtaiseen keräyskohteeseen kertalahjoituksena, jolloin se on huonosti ennakoitavaa ja siten vaikeuttaa pitkäjänteistä työtä. Tätä voidaan kuitenkin pitää osin kansalaistoiminnan yhtenä tunnuspiirteenä: akuutit, paljon näkyvyyttä saavat sekä laajemmin tunnistetut tarpeet tai puutteet halutaan korjata nopeasti. Silloin korostuu järjestöjen kyky reagoida muuttuneeseen tilanteeseen. Fingon teettämä kysely kehitysjärjestöille v. 2021 Ukrainan sodan vaikutuksista niiden varainhankintaan osoitti, että 40% järjestöistä hyötyi, 40% hävisi ja 20%:n kohdalla sota ei vaikuttanut lainkaan.

2. Mitä havaintoja sinulla on järjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvistä käytännöistä ja niitä koskevasta sääntelystä? Asiaa tarkastellaan selvityksen neljännessä luvussa.

Kehitysjärjestöt ovat tuoneet esille useita kertoja ministeriöiden tai jopa yhden ministeriön sisällä toimivien osastojen yhdenmukaisten käytänteiden puuttumisen kuormittavana. Käytännöt ja tulkinnat vaihtelevat paljonkin, esimerkkeinä omarahoitusvaatimukset ja mikä voidaan laskea sellaiseksi, kasvaneet raportointivelvoitteet, jotka vievät merkittävän osan järjestöjen varsinaisesta työstä. Ulkoministeriön antaman kehitysrahoituksen kohdalla olemme pitäneet hyvänä käytäntönä vapaaehtoistyön laskemista osaksi omarahoitusta ja varainhankintakulujen osittainen hyväksyminen hallintokuluna.

Kehitysjärjestöt ovat kohdanneet samoja haasteita, joita nostetaan esiin VaLan lausunnossa. Pienten ja useimmiten vapaaehtoisvoimin toimiville yhdistyksille jo valtiontuen hakuprosessi voi muodostua kynnykseksi: työmäärä ja byrokratiavaatimukset osoittautuvat usein liian suuriksi hakuprosessin loppuunsaattamiseksi. Tämä on hyvin todennäköisesti yksi merkittävä syy, miksi valtionavustuksia saavat jo vakiintunut ja hakuprosessiin harjaantunut järjestöjoukko.

Ulkoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö molemmat osoittivat joustavuutta koronapandemian aikana ja laskivat omarahoitusvaatimusta vuonna 2021. Tämä oli erinomainen osoitus näiden ministeriöiden ratkaisusta tukea järjestöjä, kun pandemia heikensi merkittävästi niiden varainhankintaa. Yhdenmukaiset käytännöt ja joustavat menettelytavat eivät ole ristiriidassa keskenään, vaan toivomme vastaavan kaltaista tilannelukutaitoa ja sen myötä joustavuutta kaikkien ministeriöiden toimintaotteessa.

3. Mitä asioita järjestöjen varainhankinnan avustamisessa ja tukemisessa sekä valtionavustusten myöntämisessä on otettava huomioon? Asiaa tarkastellaan selvityksen viidennessä luvussa.

Yleisenä ja määräävänä periaatteena tulee olla järjestön itsenäisyyden ja autonomian kunnioittaminen niin, että se itse päättää varainhankintansa mahdollisesta kehittämisestä. Valtionavustusten ohjeistuksissa, mahdollisissa erillisehdoissa tai tuen kriteereissä ei tulisi olla tähän kielteistä vaikutusta. Varainhankinnan käynnistäminen ja onnistuminen vie aikaa ja se on lähes poikkeuksetta ensimmäisten vuosien ajan alijäämäistä.

Toiseksi on tärkeää huomioida, että mitä isompaa omarahoitusta vaaditaan, sitä enemmän varainhankinta vaatii aikaa, henkilöresursseja ja rahaa. Näin vältetään hölmöläisilmiö, jossa maton toisesta päästä leikataan pala, joka neulotaan toiseen päähän. On varsin perusteltua, että silloin myös omarahoituksen hankkimiseksi tarvittavat kulut voi sisällyttää valtionavustuskelpoiseen toimintaan.

Mielestämme on myös tärkeää huomioida, miten ja keitä mahdollinen varainhankinnan tukeminen valtiontuella lopulta hyödyttää. Suuremmat ammattimaiset järjestöt ovat varainhankinnassaan omavaraisia. Pienet vapaaehtoisjärjestöt, jotka eivät ole saaneet valtionavustusta, tulevat todennäköisesti jäämään tämän mahdollisen tuen ulkopuolelle, koska niiden hallinnollinen kapasiteetti ei riitä. Hyödyttäisikö varainhankinnan kehittämisen tuki lopulta keskikokoisten ja ehkä palkkatyövoimalla toimivien pienempien järjestöjen ryhmää?

Luultavimmin kestävin ratkaisu on turvata ja kehittää jo olemassa olevia järjestelmiä järjestöjen varainhankinnan kehittämiseksi. Katto- ja yhteistyöjärjestöjen sekä varainhankinnan asiantuntijaverkostojen ja yhteisöjen tukeminen niiden koulutus- ja neuvontapalveluiden tuottamiseksi ja kehittämiseksi varmistavat niiden tasapuolisen tarjonnan järjestön koosta tai osaamisesta riippumatta. Koulutustarpeet ja osaamispuutteet tunnetaan ja samalla vertaisoppiminen ja tiedon ja kokemusten jakaminen tuottavat laajemman positiivisen vaikutuksen. Järjestöjen toimintaedellytysten vahvistamisessa niiden varainhankintaa kehittämällä pätee kehitysyhteistyösananastosta tuttu ilmaisu: älä anna kalaa vaan opeta kalastamaan. Keskeinen ratkaisu menestykselliselle varainhankinnalle on järjestön ja sen henkilöstön ja vastuutehtävissä olevien vapaaehtoisten kapasiteetin vahvistaminen ja kyky innovoida ja reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Muutokset tuovat aina uhkien ohella mahdollisuuksia, joiden hyödyntämistäkin voidaan oppia.

4. Minkälaisia vaikutuksia arvioit käsiteltävillä keinoilla olevan? Asiaa tarkastellaan selvityksen kuudennessa luvussa.

Olemme pääsääntöisesti samaa mieltä VaLan lausunnossa esitettyjen näkemysten kanssa, joissa kommentoidaan selvityksen kuudennessa luvussa esitettyjä keinoja varainhankinnan tukemiseksi valtiontuella. On tärkeää, että valtionapuviranomaiset määrittelevät valtionavustuksen käyttöön hyväksyttävät kustannukset yhdenmukaisella tavalla.

Arvostamme ulkoministeriön käytäntöä vapaaehtoistyön laskemisesta mukaan omavastuuosuuden kattamiseen. Tämä tukee erityisesti pienempiä järjestöjä. Samoin omarahoitusveloitteen osuuden määrää alentamalla saadaan osa niistä hyödyistä, mitä varainhankinnan tukemisella valtiontuen turvin on ajateltu. Mitä isompaa omarahoitusta vaaditaan, sitä enemmän varainhankinta vaatii aikaa, henkilöresursseja ja rahaa. On varsin perusteltua, että silloin myös omarahoituksen hankkimiseksi tarvittavat kulut voi sisällyttää valtionavustuskelpoiseen toimintaan.

Suhtaudumme VaLan tavoin hyvin varauksellisesti selvityksen esitykseen siitä, että järjestön varallisuus voitaisiin määritellä arviointiperusteeksi ja -kriteeriksi valtionavustusta myönnettäessä. Järjestöjen varallisuutta ei pitäisi käsitellä lähtökohtaisesti negatiivisena tekijänä. Varallisuus voi olla hyvin monimuotoista ja sitä ei välttämättä voi realisoida.

Kannatamme selvityksen ehdotusta, että varainhankinnan kustannukset olisivat avustuskelpoisia tiettyyn enimmäismäärään asti. Kannatamme VaLan perustelua, että tämä keino edistäisi järjestöjen autonomiaa ja kannustaisi järjestöjä varainhankintaan. Lisäksi järjestö voisi kehittää varainhankintaansa valtionavustuksen avulla ilman pelkoa avustuksen takaisinperinnästä varainhankinnassa onnistuessaan.

Selvityksen ehdotukseen siitä, että yleisavustuksella katettaisiin varainhankinnan alijäämää tappiotakuuna Fingo suhtautuu VaLan tavoin varauksella. Etukäteen myönnettävä tuki on ehdottomasti toimivampaa kuin tappiotakuu. Työläintä on erityisesti varainhankinnan aloittaminen eli investointi kehittämiselle täytyisi tapahtua varainhankinnan kehittämisprojektin alkuvaiheessa.

Ehdotuksen taustalla voi olla sinänsä kannatettava tavoite kannustaa järjestöjä etsimään rohkeasti uusia rahoituskeinoja ja lähteitä tuntemattomasta maastosta. Samaan tavoitteeseen voidaan päästä valtionavulla tuetun erillishankkeen muodossa, joka on myös yksi selvityksen ehdottamista vaihtoehtoista. Tämänkaltaisen hankkeen rahoittamisessa tulisi silloin harkita ja asettaa ehtoja, joihin sitoutumalla tuen saanut järjestö veloitetaan jakamaan hankkeen aikana kerättyä tietoa ja kokemusta laajalle järjestökentälle. Näin turvattaisiin samalla julkisen varoin tuetun kokeilutoiminnan hyödyt mahdollisimman monelle järjestölle.

5. Miten järjestöjen autonomiaa pitäisi turvata ja kuinka järjestöjen toimintaedellytyksiä tulisi varmistaa valtionavustustoiminnassa? Asiaa tarkastellaan selvityksen liitteessä.

Julkisen rahoituksen kautta kansalaisjärjestöihin kohdistuu väistämättä ohjausta, joka liittyy toisaalta siihen, mihin toimintaan julkista rahaa myönnetään sekä siihen, millaisia ehtoja tai vaatimuksia julkisen avustuksen käytölle asetetaan. Tästä huolimatta vapaassa demokratiassa kansalaisyhteiskunnan tulee olla riippumaton poliittisesta tai viranomaisohjauksesta. Tämä tarkoittaa, että järjestöt asettavat itse tavoitteensa ja määrittelevät toimintansa omaan aatteelliseen yleishyödylliseen tarkoitukseensa ja sääntöihinsä perustuen. Viranomaisen tulee avustusten käyttöä koskevilla ehdoillaan huomioida riittävä väljyys. Periaatteena tulisi olla, että yleis- ja erityisehdot toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä eivät ole vastoin toiminnan käyttötarkoitusta tai tarpeellisuutta ja toisaalta ovat kohtuullisia toiminnan volyymin huomioiden.

Autonomian näkökulmasta on kuitenkin ongelma, jos julkinen valta viranomaislähtöisesti tai poliittisen vallankäyttäjän lähtökohdista määrittää, minkälaista toimintaa järjestöjen halutaan harjoittavan ja millaista ei, ja viranomainen asettaa avustettavalle toiminnalle sellaisia ei-välttämättömiä vaatimuksia tai ehtoja, jotka rajaavat yhdistyksen omaa harkintaa ja päätöksentekoa tai pahimmillaan rajoittavat toiminnan tarkoituksenmukaista ja tuloksellista toteutusta. Olennaista on varmistaa, että valtionavustuksen antajan ja sitä saavan järjestön yhteistyö perustuu jaettuun arvoihin ja tavoitteisiin. Sama asia on paalutettu voimassa olevassa UM:n kehityspoliittisessa kansalaisyhteiskuntalinjauksessa; sivu 10: ”Suomi katsoo, että kansalaisjärjestöt ovat lähtökohteisesti valtiosta itsenäisiä ja autonomisia toimijoita, jotka määrittelevät itse toimintansa tavoitteet ja toimintatavat. Järjestöjen ja ministeriön yhteistyö perustuu jaettuun arvoihin ja tavoitteisiin, mikä mahdollistaa molempia osapuolia hyödyttävän toiminnan”.

Lopuksi on tärkeää, haluammeko siirtyä malliin, jossa varainhankinnan rooli kansalaisjärjestöjen toiminnassa saa yhä isomman roolin. Vaikka riippuvuus valtionavustuksesta vähenisi, voi riippuvuus muista rahoittajista ja lahjoittajista vaikuttaa yhtä lailla järjestöjen päätöksiin ja toimintatapoihin – ja erityisesti viestintään. Harva järjestö saa jäsenmaksuillaan riittävät resurssit ollakseen täysin riippumaton. Yleisavustusten myöntäminen järjestöjen perustoimintaan olisi erittäin toivottavaa ja tukisi järjestöjen autonomiaa tiukasti rajattujen hankerahoitusten sijaan.

Valtionavustustoiminnan kehittäminen

Anna yleistä palautetta selvityksestä tai kommentoi järjestöjä koskevan valtionavustustoiminnan kehittämistä ja yhdenmukaistamista.

Pidämme tärkeänä, että järjestöjen rahoituspohja on laaja ja monipuolinen. Se on yksi tehokas keino myös turvata järjestöjen autonomiaa ja samalla niiden toiminnan jatkuvuutta. Selvitys ja siinä esitetyt kysymykset ja ratkaisukeinot ovat ensiarvoisen tärkeitä keskustelussa järjestöjen toimintaedellytysten turvaamisesta ja sen myötä vahvan ja moniäänisen ja -ulotteisen

kansalaisyhteiskunnan turvaamisesta. Samalla pidämme erittäin tärkeänä korostaa, että julkisen tuen rahoitustaso säilytettäisiin vähintäänkin samana, eikä tätä aloitetta tai rahoitusohjan laajentamista ajaisi suunnitelma julkisen rahoituksen leikkauksesta järjestöille.

Kiitämme lopuksi tästä lausuntamahdollisuudesta. On rohkaisevaa ajatella, että eri valtionapuviranomaisten käytäntöjä yhdenmukaistetaan ja erityisesti järjestöjä osallistaen. Yhtenäiset käytännöt helpottavat merkittävästi järjestöjen työtä ja näin kohtelevat eri sektoreilla toimivia järjestöjä yhdenvertaisemmin.

Lappalainen Timo
Fingo ry