



19.10.2016

Valtion liikuntaneuvoston lausunto liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustuspolitiikan kehittämiseksi

Liikuntaa edistävien järjestöjen toimintaan myönnettävät valtionavustukset ovat valtion liikuntabudjetin suurin yksittäinen avustusmuoto – tällä hetkellä yli 40 miljoonaa euroa. Merkittävälle osalle liikuntaa edistävästä järjestöistä valtionavustukset ovat ratkaisevassa roolissa perustoiminnan pyörittämisen ja jatkuvuuden näkökulmasta. On tärkeää ja välttämätöntä, että avustuskäytännöt haku-, päätös- ja valvontavaiheessa ovat selkeitä ja avoimia sekä kannustavat järjestöjä toiminnan kehittämiseen liikuntalain tavoitteiden suunnassa.

Liikuntalain mukaisesti valtion liikuntaneuvoston tehtävänä on käsitellä liikunnan kannalta laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita ja erityisesti arvioida valtionhallinnon toimenpiteiden vaikutuksia liikunnan alueella, tehdä aloitteita ja esityksiä liikunnan kehittämiseksi sekä antaa lausuntoja toimialansa liikuntamäärärahojen käytöstä, kuten myös liikuntaa edistävien järjestöjen valtionapukelpoisuudesta sekä niiden toimintaan myönnettävistä avustuksista. Liikuntaneuvosto on käsitellyt avustuspolitiikan kehittämistarpeita kevään ja syksyn 2016 kokouksissaan ja lausuu opetus- ja kulttuuriministeriölle seuraavasti.

Keskeiset kehittämistarpeet

Liikuntaa edistävien järjestöjen avustuspolitiikan kehittämistarpeet ovat todelliset.¹ Liikuntaneuvosto toteaa kuitenkin, että aikaisempina vuosina käynnistetyt toimenpiteet² avustusjärjestelmän kehittämiseksi, vähitellen täsmentyvä tietopohja ja periaatteellinen keskustelu avustuspolitiikasta mahdollistavat sen, että jo vuoden 2017 avustuskierroksen osalta avustuskäytännöt kehittyvät merkittävästi aiemmasta.

Keskeisenä kehittämiskohteena on ollut avustusjärjestelmän avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä avustusperusteiden kirkastaminen. Vuonna 2015 voimaan tulleen liikuntalain (390/2015) ja valtioneuvoston asetuksen (550/2015) keskeisiä arviointiperusteita, kuten toiminnan laatua, laajuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä järjestöjen taloudellisen tilan arviointia ei ole kyetty parhaalla mahdollisella tavalla konkretisoimaan toimiviksi kriteereiksi. Osin tästä syystä hakuvaiheessa järjestöiltä on kysytty mittava määrä niiden toimintaa kuvaavaa tietoa, jonka yhteys valtionavustuksen määrään on jäänyt epäselväksi.

Suurena puutteena sekä avustusten valmistelun, valvonnan että hakemisen näkökulmasta on koettu se, että opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ole ollut sähköistä avustusjärjestelmää. Tämä vaikeuttaa olennaisesti hakemusten laadukasta käsittelyä. Avustusten viivästyminen keväällä kuormittaa järjestöjä. Kaikkien etu olisi se, että järjestöt saisivat toiminta-avustuksensa mahdollisimman pian vuodenvaihteen jälkeen.

Kansalaistoimintaa kuvaavan tietopohjan laatu vaihtelee. Tiedonkeruujärjestelmää, josta saataisiin kattavasti ja yhtenäisellä tavalla paikallistason toiminnan volyymi, osallistujien määrät sekä järjestöjen jäsenyydet ja lisenssitiedot ei toistaiseksi ole olemassa. Tämän seurauksena muun muassa eri lajien harrastajamääristä on esitettävissä vain arvauksia. Myöskään mahdollista päällekkäistä toimintaa lajiliittojen ja muiden järjestöjen välillä ei ole mahdollista arvioida sisällöllisten tietojen puuttuessa. Osalla järjestöistä jopa jäsentiedot ovat olleet puutteellisella tasolla, vaikka yhdistyslain (1989/503) mukaisesti yhdistyksen jäsenistä on hallituksen pidettävä luetteloa. Tietopohjan puutteet vaikeuttavat myös avustusjärjestelmän reagointia liikuntakulttuurissa, lajien suosiossa ja järjestöjen toiminnassa tapahtuviin muutoksiin.

Valtionapukelpoisia liikuntaa edistäviä järjestöjä on yli 120. Järjestöjen sääntöjen mukainen olemassaolon tarkoitus ja tavoitteet vaihtelevat järjestöryhmittäin, osin myös järjestöryhmien sisällä. Luonnollisesti tämä on vaikeuttanut järjestöjen toiminnan objektiivista vertailua toisiinsa nähden ja se tulee jatkossakin olemaan haastavaa. Tämän vuoksi kokonaisharkinnalla tulee olemaan sijansa jatkossakin. Osalla järjestöistä (esim.

¹ Lehtonen, K. & Mäkinen, J. Liikuntajärjestöjen valtionavustusjärjestelmän kehittäminen ja tietopohjan vahvistaminen Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 310

² Valtionhallinto liikunnan edistäjänä 2011–2015. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2015:4.

”palvelujärjestöt) ei ole avustuskäsittelyssä vertailuryhmää, vaan niillä on oma tehtävänsä liikuntakulttuurissa. Liikuntaneuvosto on esittänyt, että merkittävimpien avustusta saavien järjestöjen kanssa olisi tarkoituksenmukaista luoda ministeriön ja avustettavan järjestön välille tavoiteohjausmenettely.

Valtion liikuntaneuvoston näkemykset valtionavustus järjestelmän kehittämiseksi

1) Avustusjärjestelmän tulee perustua liikuntalakiin ja sitä tarkentavaan valtioneuvoston asetukseen sekä muuhun asiaa koskevaan säädöspohjaan. On tärkeää ja välttämätöntä, että avustuskäytännöt haku-, päätös- ja valvontavaiheessa ovat selkeitä ja avoimia sekä kannustavat järjestöjä toiminnan kehittämiseen erityisesti liikuntalain tavoitteiden suunnassa.

Järjestelmän läpinäkyvyys edellyttää selkeitä avustuskriteereitä, päätösten mahdollisimman kattavaa perustelua sekä aktiivista viestintää hakijoiden ja ministeriön välillä.

Liikuntalaissa ja -asetuksessa määriteltyjen keskeisten arviointiperusteiden (laatu, laajuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo, eettiset kysymykset jne.) painoarvot tulee määritellä, kuitenkin siten, että avustuskäsittelyssä tunnustetaan edelleen kokonaisuutensa merkitys. Selkeillä painopistealueilla on mahdollista lisätä järjestelmän läpinäkyvyyttä.

Järjestöiltä hakuvaiheessa kysyttävien asioiden määrää tulee olennaisesti vähentää. Järjestöiltä ei pidä kysyä ”varmuudenvuoksi” asioita, joita ei käsitellä avustusvalmistelun yhteydessä ja joiden painoarvoa suhteessa avustumäärään ei kyetä selkeästi osoittamaan.

Uuden liikuntalain ja -asetuksen kirjausten tulee koskea kaikkien avustettavien ja avustuskelpoisuutta hakevien järjestöjen avustuskäsittelyä. Jatkoon kannalta selkeyttämistä vaativat lain ja asetuksen kirjaukset siitä, miten arvioinnissa painotetaan järjestöjen omien tavoitteiden ja niiden toteutumisen arviointia sekä vastaavasti liikuntalain tavoitteiden toteutumista ja edelleen tulosperusteista järjestelmää. Toistaiseksi tulosperusteista järjestelmää on sovellettu lähinnä lajiliittojen osalta.

Päätökset tulee perustella hyvin. Palaute ja päätöksen perustelut on asianmukaista toimittaa myös hakijalle, sillä näin voidaan pitkässä juoksussa parantaa hakemusten laatua ja lisää luottamusta rahoittajan ja avustuksen saajan välillä.

2) Liikuntaa edistävien järjestöjen toiminnan tukemisen lähtökohdaksi tulee olla se, että järjestöt toimivat haluamallaan tavalla. Järjestöt voivat ja saavat tehdä muutakin toimintaa, kuin mitä pidetään valtionavustusten näkökulmasta olennaisena. Tämän vuoksi liikuntaneuvosto esittää, että järjestöjen itselleen asettamat tavoitteet ja niiden toteutuminen huomioidaan avustusvalmistelussa aiempaa vahvemmin. Tämä ei poista sitä tosiasiaa, että yhteiskunnan tuen kohdentamisessa tulee olla selkeät ohjaukselliset periaatteet ja sen tulee ohjautua parhailla ja objektiivisilla perusteilla yhteisen edun kannalta tarkoituksenmukaisimpiin kohteisiin. Liikuntalain tavoitteet luovat tässäkin mielessä keskeisen lähtökohdan arvioinnin suorittamiselle.

3) Ministeriön on tarpeenmukaista käynnistää säännönmukaiset tavoiteohjauskäytännöt merkittävimpien avustusta saavien järjestöjen kanssa sekä viestittää ministeriön linjauksista aktiivisesti.

4) Liikuntaa edistävien kansanterveysjärjestöjen rahoitusjärjestelmälle selkeät linjaukset
Liikunta on keskeinen osa kansansairauksien ehkäisyä, hoitoa ja kuntoutusta. Kansanterveysjärjestöjen toimintaa avustaa Raha-automaattiyhdistys. Liikuntaa edistävien kansanterveysjärjestöjen osalta on syntynyt tilanne, että niiden toimintaa avustetaan kahden yleisavustuksen voimin. Opetusministeriö alkoi hyväksyä erityisliikunnan järjestöjä valtionapukelpoisuuden piiriin vuodesta 1988 eteenpäin. Tällä hetkellä valtionavustuskelpoiseksi on hyväksytty kahdeksan kansanterveysjärjestöä. Viime vuosina avustuskelpoisuuden

piiriin ei ole enää otettu uusia vastaavia järjestöjä. Vuodelle 2016 valtionavustuskelpoisuutta haki 13 uutta järjestöä, joista 5 on sellaisia, jotka jo saavat yleisavustusta toimintaan RAY:ltä.

LIKES-tutkimuskeskuksen selvityksessä kansanterveysjärjestöjen liikuntatyöntekijät mainitsivat keskeisiksi esteiksi liikunnan edistämiseksi henkilö-, aika- ja raharesurssien puutteet. Osittain tämä voi johtua siitä, että liikunnan asema kahden rahoittajan ”välimaastossa” on epäselvä, eikä liikunta ole riittävästi integroitunut osaksi kansanterveysjärjestöjen perustyötä. Avustusjärjestelmästä johtuen liikuntatoiminnoille on yhä useammalla järjestöllä oma budjettinsa. OKM:n puolella vastaavasti jo avustuskelpoisten kansanterveysjärjestöjen liikuntatoiminnan avustustaso ei ole viime vuosina noussut, eikä uusia järjestöjä ei ole hyväksytty valtionavustuskelpoiksi. Opetus- ja kulttuuriministeriöltä ovat puuttuneet kansanterveysjärjestöjen osalta selkeät avustuskriteerit sekä mm. määrittelyt siitä, mitä ennaltaehkäisevä toiminta ja kuntouttava toiminta järjestöjen toiminnassa tarkoittavat.

Ottaen huomioon huolestuttavan trendin väestön vähentyneestä fyysisestä aktiivisuudesta, kansanterveysongelmien yleisyydestä ja uuden liikuntalain kunnianhimoisista tavoitteista tulisi kansanterveysjärjestöjen toimintaa liikunnan edistäjänä vahvistaa olennaisesti nykyisestä, mikä ei onnistu nykyisen avustusjärjestelmän puitteissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee tehdä jatkuvaa yhteistyötä Raha-automaattiyhdistyksen ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa ja löytää mahdollisimman pikaisesti linjaus, kenen toimesta toimintaa avustetaan ja millä periaatteilla. Rahapeliyhtiöiden fuusio on luonteva ajankohta selkeyttää avustuskäytäntöjä.

5) Liikunnan kansalaistoiminnan tietopohja ja toimintaa kuvaavien mittareiden kehittäminen edellyttää määrätietoista työtä

Avustusjärjestelmän toimivuuden ja läpinäkyvyyden turvaamiseksi sekä liikuntakulttuurin kehittämisen näkökulmasta on välttämätöntä, että liikunnan kansalaistoimintaa kuvaava tietopohja täsmentyy. Liikuntajärjestöjä koskevat tietojärjestelmät tulisi saada keskustelemaan keskenään. Tämä on tärkeää paitsi kustannusten säästämiseksi myös toiminnan järkevän kehittämisen näkökulmasta.

Liikuntaneuvosto painottaa, että jo vuonna 2013 julkaistiin selvitysraportti liikunnan kansalaistoiminnan tietopohjan kehittämisen tarpeista. Havaintojen myötä on syntynyt paljon hyviä aihioita. KIHU:n ja LIKES-tutkimuskeskuksen selvitykset ja tutkimushankkeet, Valo ry:n Sportti ID-hanke, Seuraverkko.fi -järjestelmä, Nexus-verkosto ja lukuisat liikunta-aktiivisuutta monitoroivat hankkeet ovat yrityksiä kohti maailmaa, jossa paikallistasolla tapahtuva toiminta, seurajäsenyydet ja lisenssitiedot ovat reaaliaikaisesti myös valtionavustuskäsittelyn taustalla. Tällä hetkellä lajiliittojen, järjestöjen, kuntien että seuratason käytössä on lukuisia erilaisia tietojärjestelmiä tai vastaavasti ei järjestelmiä laisinkaan. Asian lopullinen kuntoon saattaminen edellyttää toimijoiden yhteistä tahtotilaa, selkeää resurssiohjausta ja toimintasuunnitelmaa myös valtakunnan tasolla.

Valtion nuorisoasiain neuvottelukunta, arviointi- ja avustustoimikunta ja valtion liikuntaneuvosto osallistuvat Yhteiskunnallisten yritysten liitto Arvo-liitto ry:n koordinoimaan tutkimus- ja kehittämissyhteistyöhön, jonka tavoitteena on rakentaa yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin osaamista Suomeen. Hankkeen päärahoittaja on Me-säätiö ja muita kumppaneita Sitra, Veikkaus ja Raha-automaattiyhdistys. Hyvän mitta -hankkeen avulla pyritään selvittämään, kuinka paljon positiivisia vaikutuksia erilaiset yhteiskunnalliset organisaatiot todellisuudessa saavat aikaan Suomessa. Sitran vetämä vaikuttavuuskiihdyttämö tarjoaa puolestaan järjestöille mahdollisuuden kehittää toiminnastaan entistä vaikuttavampaa sekä oppia mittaamaan toimintansa vaikuttavuusketjuja. Tavoitteena on jalostaa mittareita, kehittää arviointia sekä lisätä vaikuttavuutta ja näiden hyödyntämistä. Kiihdyttämössä ovat kumppaneina myös Valo, Soste, OKM, STM ja RAY. Näiden hankkeiden tuloksia tulee soveltuvin osin hyödyntää myös järjestöjen avustuspolitiikan jatkokehittämisessä.

6) Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustuspolitiikan yleinen kehittäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriössä ollaan asteittain siirtymässä sähköisen asiointipalvelun käyttöön. Liikuntaneuvosto pitää tätä ehdottoman tärkeänä asiana. Jo vuoden 2017 haun yhteydessä on tarkoituksenmukaista soveltaa sähköistä alustaa niin paljon kuin mahdollista mm. järjestöjen liitelomakkeen osalta. Tällöin vältetään ylimääräiseltä tekniseltä työltä, johon mm. vuoden 2016 avustuskäsittelyssä törmättiin.

Ministeriö on asettanut pysyväisluonteisesti toimivan valtionavustustyöryhmän, jonka tehtävänä on yhdenmukaistaa eri toimialojen avustuskäytäntöjä ja kehittää valtionavustuskäytäntöjä yleisemminkin. Liikuntaneuvosto pitää avustuskäytäntöjen johdonmukaista kehittämistä tärkeänä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) huomautti ministeriötä vuonna 2012 avustusten käytön riittämättömästä seurannasta ja valvonnasta. Myös liikuntaa edistävien järjestöjen valtionapukelpoisten menojen tarkastuksessa on ollut ongelmia. Julkisia varoja jaettaessa pelisääntöjen ja ohjeistuksen tulee olla selkeitä ja avustusten käytön ehdottoman läpinäkyvää. Liikuntaneuvosto pitää tärkeänä sitä, että ministeriön tarkastustoimi toimii asianmukaisesti ja toimintaa on alettu kehittää.

Liikuntaa edistävien järjestöjen toimintaan myönnettävien avustusten suuruus on yli 40 miljoonaa euroa, joista lajiliittojen osuus vuonna 2016 oli yli 21,4 miljoonaa euroa. Viitaten selvitysmies Heikki Halilan esitykseen siirtää lajiliittojen avustukset Suomen Olympiakomitean päätettäväksi liikuntaneuvosto toteaa, että perustuslain mukaisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

7) Kansalaistoiminnan avustamiseen selkeäpiirteiset järjestelmät

Liikunnan kansalaistoiminta organisoituu moniportaisesti. Viime vuosien aikana keskustelu liikunnan ja urheilun rakenteista on kiihtynyt. Keskeisiksi kysymyksiksi ovat nousseet resurssien kohdentuminen hallintotehtävien ja varsinaisen liikunta- ja urheilutoiminnan välillä, paikallistason resurssien puute ja toimijoiden roolien selkeys. Liikuntalaissa määritellyn työnjaon mukaisesti valtio tukee liikuntajärjestöjä ja kunnat paikallista seuratoimintaa.

Paikallistason seuratoiminnan elinvoimaisuuden turvaaminen on liikuntakulttuurin kehittämisen näkökulmasta keskeinen asia. Seurojen tehtäväkenttään kuuluvat seurasta ja lajista riippuen mm. liikunnan ja urheilun ohjaaminen, lajitaitojen opetus, harrastusolosuhteiden paikallinen kehittäminen, kilpailutoiminnan järjestäminen ja urheilijoiden valmennuksesta vastaaminen. Lajiliittojen toimintaan kuuluvat puolestaan kilpailujärjestelmien ylläpito, koulutus- ja asiantuntijatehtävät, maajoukkuetoiminnan organisointi, seuratoiminnan kehittäminen sekä edunvalvontatehtävät. Lukuisilla järjestöillä keskeisiä toiminnan osa-alueita olivat monet talous-, hallinto- ja jäsenpalvelut sekä koulutukset ja erilaiset tapahtumajärjestelyt. Osalla järjestöjä painottuvat edunvalvontaan, vaikuttamiseen, palvelutoimintaan ja verkostojen rakentamiseen liittyvät tavoitteet.

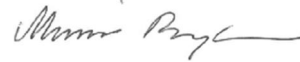
Valtionavustuspolitiikan näkökulmasta keskeisiä kysymyksiä ovat: miten eri toiminnan muotoja painotetaan ja arvioidaan avustusten jaossa ja mitkä ovat oikeat mittarit arvioimaan valtionavustuspolitiikan vaikutuksia tai vaikuttavuutta. Ne, jotka mittaavat liikuntajärjestöjen toiminnassa tapahtuvia muutoksia ja toiminnan laatua tai tehokkuutta vai mittarit seuroissa liikkuvien määrästä, huippu-urheilumenestyksestä tai vapaaehtoistoiminnasta – asiat, joita toteutetaan paikallistasolla?

Liikuntaa edistävien järjestöjen avustuspolitiikan kehittämisen lisäksi liikuntaneuvosto painottaa, että liikunta- ja urheiluseurojen tukipolitiikka (kuntien avustukset, liikuntaa edistävien järjestöjen jäsenpalvelut, valtion suoraseuratuki, muiden rahoittajien avustukset) tulee arvioida kokonaisvaltaisesti ja niiden avustamiseen on löydettävä nykyistä vaikuttavampi ratkaisu.

Samoin tarkasteluun tulee ottaa liikuntaa edistäville järjestöille myönnettävien erityisavustusten merkitys järjestöjen toiminta-avustuspolitiikan näkökulmasta. Eri avustusmuotojen tulee olla johdonmukaisesti avustettavaa toimintaa tukevia ja hallinnollisesti mielekkäitä. Näin toimimalla myös avustusten käytön tuloksellisuus ja parempi seuranta varmistetaan.



Tapio Korjus
puheenjohtaja
valtion liikuntaneuvosto



Minna Paajanen
pääsihteeri
valtion liikuntaneuvosto