

Kansalaisjärjestöstrategia 2023–2027

Periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten kehittämisestä

Sisällys

1 Johdanto.....	2
2 Tiivis tilannekuva kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksistä	2
3 Hallituksen tavoitteet ja toimenpiteet.....	3
4 Suosituksia kunnille ja hyvinvointialueille	5
5 Strategian toteuttaminen ja seuranta	6

1 Johdanto

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma linjaa, että hallitus keventää järjestö- ja vapaaehtoistoimintaa koskevaa ylimääräistä sääntelyä, selvittää mahdollisuuksia kehittää kansalaisjärjestöjen omaa varainhankintaa sekä parantaa hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta. Lisäksi valtioneuvoston tiedonanto yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa linjaa, että vuoropuhelua kansalaisjärjestöjen kanssa vahvistetaan muun muassa kansalaisjärjestöstrategiaa toteuttamalla.

Aktiivinen ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta on keskeinen osa toimivaa demokraattista yhteiskuntaa. Kansalaisjärjestöt edistävät ihmisten hyvinvointia, demokratiaa ja osallisuutta, lisäävät luottamusta ja vahvistavat yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta ja kriisinkestävyttä eli resilienssiä. Jotta näin olisi tulevaisuudessakin, julkisen hallinnon on kehitettävä ja seurattava kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Koska kansalaisjärjestötoiminta ja kansalaisjärjestöjen toimintaympäristö muuttuvat, kansalaisjärjestöille on tarve ja vastuu kehittää varainhankinnan kaltaista toimintaa, lisätä yhteistyötä ja uudistaa rakenteita.

Hallitusohjelmaan perustuva ja hallitusohjelmakauden 2023–2027 ajan toteutettava kansalaisjärjestöstrategia linjaa, miten valtioneuvosto kehittää kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä. Strategia edistää kansalaisjärjestöjen omaa varainhankintaa, kehittää kansalaisjärjestöjä koskevaa valtionavustustoimintaa nykyistä yhtenäisemmäksi sekä purkaa kansalaisjärjestöjä kuormittavaa byrokratiaa. Julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisestä suhteesta muodostetaan laajempaa tilanne- ja tulevaisuuskuva, joka ottaa huomioon myös kunnat ja hyvinvointialueet. Hallinnon ja kansalaisjärjestöjen yhteistyötä kehittämällä voidaan edistää aitoa vuoropuhelua ja vahvistaa demokratiaa.

2 Tiivis tilannekuva kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksistä

Kansalaisjärjestöllä tarkoitetaan toimijaa, jonka toiminta on kansallisista hallituksista riippumatonta ja joka toteuttaa tiettyä yhteistä tavoitetta, arvoa tai asiaa. Suomessa julkinen hallinto on perinteisesti tukenut kansalaisjärjestöjä. Kansalaisjärjestöistä ei muodostu yhtenäistä kokonaisuutta, vaan ne ovat monimuotoisia ja monessa suhteessa hyvin erilaisia keskenään, vaikka niitä yhdistävät vapaaehtoisuuden, voittoa tavoittelemattomuuden ja yleishyödyllisyyden peruseriaatteet.

Yhdistysmuotoisen toiminnan asema on suomalaisessa yhteiskunnassa edelleen vahva, sillä ihmiset haluavat esimerkiksi osallistua ja vaikuttaa, oppia ja auttaa sekä harrastaa yhdistyksissä. Suomessa on yli 108 000 rekisteröityä yhdistystä, joiden toimintaan osallistuu yli puolet väestöstä. Vapaamuotoinen, hajaantunut ja verkostomainen kansalaistoiminta yleistyy yhdistyksiin järjestäytyneen kansalaistoiminnan rinnalla. Osa kansalaisjärjestöistä ammattimaistuu, mikä näkyy esimerkiksi niissä tehtävän palkkatyön kasvuna. Suuri osa yhdistyksistä toimii edelleen vapaaehtoisvoimin.

Kansalaisjärjestöille myönnetään merkittävä määrä valtionavustuksia joka vuosi. Suuri osa yhdistyksistä toimii kuitenkin pelkästään jäsenmaksuvaroin, saa muita avustuksia ja tukia tai kerää varoja toimintaansa varten muulla varainhankinnalla, kuten kerta- ja kuukausilahjoituksilla tai yritysyhteistyöllä. Varainhankinta ja valtionavustusten vastuullinen käyttö edellyttävät kansalaisjärjestöiltä tehokasta ja toimivaa hallintoa sekä vaatimustenmukaisuutta. Samalla monet kansalaisjärjestöt kokevat, että hallinto-osaamisen vaatimukset ja lakisääteiset velvollisuudet ovat kasvaneet ja sääntely ja julkisen hallinnon ohjaus lisääntyneet. Jos yksityisen ja julkisen sektorin toimintalogiikat alkavat korvata vapaaehtoisuuteen ja jäsendemokratiaan perustuvaa toimintalogiikkaa kansalaisjärjestöissä, kansalaisjärjestöjen toiminnan erityinen kansalaisyhteiskuntaluonne voi heikentyä.

Kansalaisyhteiskunnalla on itseisarvo toimivassa demokraattisessa oikeusvaltiossa. Julkisen hallinnon on vältettävä kansalaisyhteiskunnan ohjaamista ja kunnioitettava yhdistymis- ja kokoontumisvapautta. Kansalaisjärjestöjen toimijuutta, toimintaperiaatteita ja toiminnan järjestämistä koskevaa päätösvaltaa on kunnioitettava esimerkiksi valtionavustuksia myönnettäessä. Valtionavustustoimintaan liittyy ohjausta, vaatimus tilivelvollisuudesta ja yhteisiä yhteiskunnallisia päämääriä, mihin tulee pyrkiä mahdollisimman yhdenmukaisilla ja hallinnollisilla taakalla minimoivilla toimintamalleilla ja -tavoilla.

3 Hallituksen tavoitteet ja toimenpiteet

Strategiassa määritellään viisi kokonaisuutta, jotka kuvaavat, millaista muutosta kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten kehittämällä halutaan saada aikaan nopeasti ja pidemmällä aikavälillä. Suuntaa näyttäviin päämääriin ja niitä lyhyemmän ajan tavoitteisiin liittyy nopeasti aloitettavia valtionhallinnon toimenpiteitä, joilla luodaan kansalaisjärjestöille mahdollisuuksia kehittää varainhankinnan kaltaista toimintaa, lisätä yhteistyötä ja uudistaa rakenteita. Julkisen hallinnon ja kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä kehitetään tavoitteellisesti.

Vahvistetaan kansalaisjärjestöjen oman varainhankinnan edellytyksiä

Yksityisen rahoituksen saaminen ei ole helppoa kansalaisjärjestöille, sillä niiden varainhankintavalmiudet vaihtelevat merkittävästi. Yksityisrahoituksen määrä vaikuttaa kuitenkin kasvaneen viime vuosina. Suomi jää silti varainhankinnan kansainvälisessä vertailussa jälkeen muista Pohjoismaista, mikä korostaa tarvetta kehittää yksityisrahoitukseen perustuvaa lahjoittamisen kulttuuria.

Päämääränä on, että yksityisrahoitukseen perustuva lahjoittamisen kulttuuri kehittyy ja kansalaisjärjestöjen omavaraisuus vahvistuu. Tavoitteena on vahvistaa kansalaisjärjestöjen oman varainhankinnan edellytyksiä, jotta kansalaisjärjestöjen mahdollisuudet hankkia lisää yksityisrahoitusta kasvavat.

Lahjoitusvähennys laajennetaan lahjoituksiin nuoris-, liikunta-, urheilu-, kulttuuri- ja tietyt ehdot täyttävälle lapsijärjestöille kehysriihen päätöksen mukaisesti. Lahjoitusvähennys koskee sekä yksityishenkilöiden että yritysten ja yhteisöjen tekemiä lahjoituksia. Lisäksi kansalaisjärjestöjen

yksityisrahoituksen lisäämiseksi selvitetään myös laajemmin rekisteröidyille yhdistyksille ja säätiöille osoitettujen lahjoitusten verovähennysoikeuden laajentamista. Jotta tämä toimintamalli olisi mahdollisimman vaikuttava, sen pitäisi tulla voimaan jo vuonna 2026. Selvitetään myös, mitkä varainhankinnan kustannukset voisivat olla valtionavustusten käyttöön hyväksyttäviä kustannuksia, ja tuetaan yhteisten palveluiden hankkimista ja tehokasta tuottamista kansalaisjärjestöissä korkeaa hallinto-osaamista, kuten varainhankintaa vaativissa asioissa. Muita kansalaisjärjestöjä koskevia verokannustimia olisi tarpeen selvittää erikseen.

Jatketaan valtionavustustoiminnan ja -tapojen kehittämistä

Kansalaisjärjestöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvien käytäntöjen kehittämistä ja yhdenmukaistamista on selvitetty viime vuosina esimerkiksi valtiovarainministeriössä ja Valtiontalouden tarkastusvirastossa. Kehittämisehdotukset koskevat valtionavustusten hallinnoinnin asianmukaisuutta ja tuloksellisuuden edellytyksiä sekä valtionavustusten käytön ehtoja ja rajoituksia. Viimeksi mainitut eroavat osin tarpeettomasti toisistaan.

Päämääränä on, että valtionavustustoiminnan vaikuttavuus lisääntyy ja tuottavuus paranee. Tavoitteena on vähentää hallinnollista taakkaa ja valtionavustustoiminnan monikanavaisuutta sekä parantaa toiminnan vaikuttavuutta. Hallinnollisen taakan keventämisen tavoite korostuu valtionavustussäästöjen myötä, jotta kansalaisjärjestöt voivat kohdentaa säästöjä hallintoon ja välttää säästöjä toimintaan.

Siirrytään käyttämään Valtiokonttorin tuottamia yhteisiä valtionavustuspalveluja ja uudistetaan valtionavustuskäytänteitä, kun erillisille toimintatavoille ei ole perusteltua syytä. Tavoitteena on samalla painottaa valtionavustustoimintaa yleisavustuksiin hankeavustusten sijaan. Uudistetaan valtionavustuslakia ja valtionavustusten ehtoja ja rajoituksia. Valtionapuviranomaiset ottavat vapaaehtoistoiminnan harkintansa mukaan huomioon maksutta käyttöön saatavana resurssina valtionavustuksia myönnettäessä. Vapaaehtoistoiminta voi esimerkiksi vähentää valtionavustusten myöntämisessä vaadittavaa omavastuuosuutta, ja se huomioidaan jo nykyisin usein EU:n rahoittamissa hankkeissa omarahoitusosuutena. Pällekkäisiä valtionavustuksia vähennetään ja kansalaisjärjestöt otetaan mukaan valtionavustuksia koskevien päämäärien suunnitteluun ja arviointiin. Tavoitteena ovat yhtenäiset asiakirjat valtionavustusten hakemiseen ja niiden käytön raportointiin, mihin tehdään vain välttämättömiä tapauskohtaisia muutoksia valtionapuviranomaisissa.

Tuetaan EU-rahoituksen saamista Suomeen

EU-rahoitus on kilpailtua rahoitusta, johon liittyvää hallinnollista taakkaa kansalaisjärjestöt pitävät kohtuuttoman raskaana. EU-rahoituksessa nähdään toisaalta potentiaalia, jos julkinen hallinto tukee kansalaisjärjestöjä nykyistä enemmän olemassa olevilla ohjauskeinoilla tai uusilla palveluilla.

Päämääränä on, että Suomeen saatava EU-rahoitus kasvaa ja että Suomi hyötyy Euroopan unionista entistä enemmän. Tavoitteena on tukea EU-rahoituksen saamista Suomeen lisäämällä kansalaisjärjestöjen valmiuksia hakea EU-rahoitusta ja tehdä verkostomaista yhteistyötä.

EU-rahoituksen hakemista kansalaisjärjestöissä helpotetaan. Samalla tuetaan kansalaisjärjestöjä EU-rahoituksen edelleen välittämisessä muille kansalaisjärjestöille. Suunnitellaan kansalaisjärjestöille yhteisiä rahoitushakupalveluja EU-rahoituksen hakemista varten, lisätään kansallista koordinaatiota ja varmistetaan, että valtionavustuksia voidaan käyttää EU-rahoitushauissa tarvittavana omavastuuosuutena. Selvitetään myös mahdollisuutta perustaa rahasto, jossa voitaisiin yhdistää julkista ja yksityistä rahoitusta ja josta voitaisiin myöntää avustuksia omavastuuosuuksia varten. Laajennetaan erityisesti väkivallan ja rikollisuuden ennaltaehkäisytyötä tekevien kansalaisjärjestöjen EU-rahoitusmahdollisuuksia.

Kannustetaan kansalais- ja vapaaehtoistoimintaan

On tärkeää, että kansalaisjärjestöt toimivat jatkossakin haluttuna, saavutettavana paikkana osallistua kansalais- ja vapaaehtoistoimintaan. Vapaaehtoistoiminta on yhdistystoiminnassa ja sen rinnalla suosittu tapa osallistua yhteiskunnassa. Vapaaehtoistoiminta nostaa yhteiskunnan kokonaishyvinvointia ja on laskennalliselta arvoltaan noin 3,2 miljardia euroa.

Vapaaehtoistoimintaan sijoitetun summan on arvioitu tulevan kuusinkertaisesti takaisin.

Päämääränä on, että vapaaehtoistoimintaan osallistuminen ja vapaaehtoistoiminnan merkitys kasvavat. Tavoitteena on kannustaa ihmisiä osallistumaan kansalais- ja vapaaehtoistoimintaan keventämällä ja purkamalla kansalaisjärjestöjä koskevia normeja, uudistamalla viranomaisten toimintatapoja ja yhtenäistämällä viranomaistulkintoja.

Säädösvalmistelun vaikutusarvioinneilla varmistetaan, ettei järjestö- ja vapaaehtoistoimintaa koskeva ylimääräinen sääntely lisäänty tarpeettomasti. Esimerkiksi kuluttajaturvallisuutta tai järjestyksenvalvontaa koskevilla muutoksilla voisi olla vaikutuksia kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiin. Järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan lainsäädännöllisiä esteitä selvitetään ja varmistetaan, että talkootyön verotusta ja vapaaehtoistoimintaan osallistuvan henkilön työttömyysturvaa koskevat tulkinnat ovat selkeät ja yhtenäiset kautta maan. Yhdistyslakia uudistamalla mahdollistetaan esimerkiksi yhdistyksen toimitusjohtaja-toimielin ja yleisseuraannon sisältävä yhdistysten yhdistyminen eli fuusio. Toimitusjohtaja-toimielimen mahdollistaminen edesauttaa erityisesti palveluja tuottavien yhdistysten johtamista ja fuusiot jäsenkadosta kärsivien yhdistysten toiminnallista jatkuvuutta.

Rakennetaan kansalaisyhteiskuntapolitiikan tietoperustaa ja yhteistyötä

Suomi pärjää erinomaisesti vertailuissa, joissa mitataan avointa hallintoa ja oikeusjärjestelmää. Pitkäjänteinen kansalaisyhteiskuntapolitiikka tarvitsee ennakointia, akateemista kansalaisyhteiskuntatutkimusta sekä tutkimus- ja kehittämistyön tunnetuksi tekemistä tulosten jakamiseksi ja vaikutusten laajentamiseksi. Kehittämiskohteeksi tunnistetaan myös kansalaisjärjestö- ja kansalaisyhteiskuntavaikutusten arviointi etukäteen (ex-ante) ja jälkikäteen (ex-post) sekä hallinto-osallisuus. Tavoitteena on, että kansalaisjärjestöt kokevat tullessa kuunnelluiksi, eivät vain kuulluiksi.

Päämääränä on, että valtionhallinnossa vahvistuu tiedolla johtaminen, hallinto-osallisuus ja yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa. Tavoitteena on rakentaa kansalaisyhteiskuntapolitiikan tietoperustaa ja hyödyntää sitä päätöksenteossa.

Kansalaisyhteiskunnan tilan seuranta, tiedolla johtamista ja ennakointia kehitetään. Julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan suhteesta muodostetaan yhteistä tilanne- ja tulevaisuuskuva. Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välistä vuorovaikutusta edistetään osana julkisen hallinnon johtamisen ja henkilöstön osaamisen kehittämistä. Tässä kehittämistyössä painotetaan erityisesti dialogi- ja vuorovaikutusosaamista. Virkahenkilöt käyttävät valtion yhteistä digitaalista oppimisympäristöä ja olemassa olevia yhteistyön hyviä käytäntöjä, kuten kansalaisjärjestöakatemiaita ja kansallisia dialogeja. Tavoitteena on keskusteleva ja yhdenvertaisuuteen perustuva demokraattinen dialogi kansalaisjärjestöjen kanssa sekä demokraattiset kohtaamiset.

4 Suosituksia kunnille ja hyvinvointialueille

Alueelliset tarpeet ja erot väestön rakenteessa ja hyvinvoinnissa vaikuttavat julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan väliseen suhteeseen. Kansalaisjärjestöjen suhde kuntiin ja hyvinvointialueisiin muotoutuu uudenlaiseksi, kun kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäviä ja

toimintaa järjestetään uudelleen. Kansalaisjärjestöt odottavat ihmislähtöistä, siiloja purkavaa hallintoa ja järjestöyhteistyötä kaikilla hallinnon tasoilla.

Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä ja osallisuutta on tarpeen kehittää myös alueellisesti. Siksi kuntia ja hyvinvointialueita suositellaan esimerkiksi

- tunnistamaan tehtäviensä kannalta keskeiset kansalaisjärjestöt ja niiden kanssa tehtävän yhteistyön tuottama lisäarvo;
- osoittamaan kansalais- ja vapaaehtoistoimintaa koskevasta yhteistyöstä ja tuesta vastaavat yhteyshenkilöt;
- ottamaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten kehittäminen huomioon strategioissa ja pitkän ajan taloussuunnittelussa;
- kehittämään osallisuustoimintaansa edelleen;
- myöntämään avustuksia ja uudistamaan avustuskäytäntöjä sekä huolehtimaan kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan käyttöön tarkoitettujen tilojen saatavuudesta;
- hyödyntämään maakuntien verkostojärjestöjen potentiaalia;
- kokeilemaan esimerkiksi lähiökehittämisessä julkisen ja yksityisen rahoituksen sekä talkootyön yhdistämistä.

5 Strategian toteuttaminen ja seuranta

Oikeusministeriö asetti 13.11.2023 poikkihallinnollisen työryhmän, joka valmisteli käsillä olevan strategian ja koordinoi sen toimeenpanoa valtioneuvostossa. Työryhmän toimikausi jatkuu 17.4.2027 asti. Strategian valmistelua kuvataan periaatepäätöksen liitteenä olevassa, suomenkielisessä taustamuistiossa.

Strategiaa toteutetaan avoimesti, osallistavasti ja hallintorajat ylittävästi. Toteutuksesta raportoidaan sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministerityöryhmälle ja strategiahankkeen yhteyteen asetettavalle seurantar ryhmälle. Seurannasta järjestetään myös kaikille avoimia keskustelutilaisuuksia. Strategian toteuttamista tuetaan erikseen rahoitettavalla kansalaisjärjestöjen toimintaa koskevalla selvitys- ja tutkimustoiminnalla.

Strategian toteuttamisesta valmistellaan seurantaraportti, jossa arvioidaan, millaisin toimenpiteiden strategiassa asetettuja tavoitteita edistettiin, mitä saatiin aikaan ja minkälaista muutosta tavoitekohtaisesti valitut mittarit osoittivat. Samalla arvioidaan toimenpiteiden kansalaisjärjestövaikutuksia ja dokumentoidaan kansalaisyhteiskunnan tilanne- ja tulevaisuuskuvaan liittyvän tulevaisuustyön ja ennakkoinnin tuloksi