

# Nuorisotoiminnan tukeminen

VALTIONTALOUDEN  
TARKASTUSVIRASTO



# Nuorisotoiminnan tukeminen



EDITA PRIMA OY

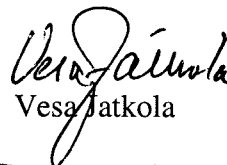
VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO  
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 492/54/03  
11.4.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 40093) nuorisotoiminnan tukemista koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetusministeriölle, asianomaisille järjestöille sekä valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos



Vesa Jatkola

Vesa Jatkola

Ylitarkastaja



Teemu Kalijärvi



---

# SISÄLLYS

---

TIIVISTELMÄ .....	7
RESUMÉ .....	10
1. JOHDANTO .....	13
2. TARKASTUSASETELMA .....	15
2.1 Tarkastuksen kohde .....	15
2.2 Tarkastuskysymykset ja tarkastuksen rajaus .....	19
2.3 Tarkastusmenetelmät .....	21
3. TARKASTUSHAVAINNOT .....	23
3.1 Valtion tuki nuorisotyölle .....	23
3.1.1 Nuorisojärjestöjen tukemisen alkuvaiheet .....	23
3.1.2 Erityislainsäädännön aikaansaaminen .....	26
3.1.3 Vuoden 1985 nuorisotyölaki .....	32
3.1.4 Vuoden 1995 nuorisotyölaki .....	37
3.1.5 Uuden nuorisolain valmistelu .....	54
3.1.6 Johtopäätöksiä .....	55
3.2 Avustusjärjestelmä .....	60
3.2.1 Määrärahat .....	61
3.2.2 Avustusjärjestelmän tavoitteet .....	62
3.2.3 Avustuskelpoisuus .....	64
3.2.4 Avustusten hakeminen .....	70
3.2.5 Hakemusten käsittely ja avustuspäätös .....	77
3.2.6 Selvitykset valtionavun käytöstä .....	86
3.2.7 Johtopäätöksiä .....	91
3.3 Järjestöjen toimintaa ja taloutta kuvaavien tietojen tarkoituksenmukaisuus .....	94
3.3.1 Yleisavustusten ja erityisavustusten suhde .....	95
3.3.2 Järjestöjen tulos ja tulosperusteisuuden arviointi .....	97
3.3.3 Järjestöjen toimintaa ja taloutta kuvaavat tunnusluvut .....	105

3.3.4 Yleisavustusten jakaantuminen järjestöjen kesken .....	126
3.3.5 Järjestöryhmittelyn hyödyntäminen ja avustusten jakaantuminen järjestöryhmien kesken.....	130
3.3.6 Johtopäätöksiä.....	153
4. TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT .....	157
LÄHTEET .....	169
LIITTEET.....	175
Liite 1: Yleisavustusta saaneet nuorisjärjestöt, nuorisotyön palvelujärjestöt ja nuorisotyötä tekevät järjestöt vuonna 2004.....	175
Liite 2: Toimintamenot, joihin valtionavustusta ei voi käyttää .....	179
Liite 3: Kysymykset valtakunnallisille nuorisjärjestöille.....	181
Liite 4: Valtakunnallisten nuorisjärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen saamat yleisavustukset järjestöryhmittäin vuosina 1979–2004.....	183

## NUORISOTOIMINNAN TUKEMINEN

Nuorisotyön ja nuorisotoiminnan tukeminen valtionavustuksin alkoi Suomessa 1940-luvulla. Nuorisotyöllä on perinteisesti tarkoitettu nuorisotoiminnan edellytysten luomista, jossa keskeistä on ollut kuntien nuorisotyön tukeminen. Nuorisotoiminnalla on puolestaan tarkoitettu nuorten vapaata kansalaistoimintaa, jossa järjestöjen rooli on keskeinen. Viime vuosina nuorisotyön ja -toiminnan välinen raja on käynyt yhä vaikeammin määriteltäväksi. Järjestökentälle on tullutkin myös nuorisotoiminnan edellytysten luomiseen liittyviä tehtäviä.

Alaa koskevat ensimmäiset erityislait ovat 1970-luvun alkupuolelta. Nuorisotyötä ja -toimintaa koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu noin kymmenen vuoden välein. Nykyinen nuorisotyölaki on vuodelta 1995. Uusi nuorisolaki on tarkoitus saada voimaan vuoden 2006 alusta.

Opetusministeriö tukee valtakunnallisia nuorisojärjestöjä, nuorisotyön palvelujärjestöjä sekä nuorisotyötä tekeviä järjestöjä sekä yleisavustuksilla että erityisavustuksilla. Nuorisotoiminnan tukemiseen tarkoitettut yleisavustukset olivat 10,5 miljoonaa euroa vuonna 2004. Erityisavustuksiin käytettäväksi on osoitettu viime vuosina hieman alle 2 miljoonaa euroa. Vuonna 2004 opetusministeriön myöntämät yleisavustukset jakautuivat 68 nuorisojärjestön ja nuorisotyön palvelujärjestön kesken. Näiden lisäksi yleisavustusta sai 34 nuorisotyötä tekevää järjestöä.

Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan, edistääkö nykyinen avustusjärjestelmä nuorison kansalaistoimintaa ja sen edellytysten luomista. Tarkastuksessa selvitettiin, millaisia tavoitteita avustusjärjestelmälle on asetettu, miten asetetut tavoitteet on pyritty saavuttamaan. Sovelletujen arviointikriteerien mukaan avustusjärjestelmän tulisi olla johdonmukainen, läpinäkyvä ja ennakoitava avustuksen saajan kannalta. Tarkastuksessa käytettiin avustusprosessiin liittyvää kirjallista aineistoa, järjestöille suunnattua kirjallista kyselyä sekä haastateltiin viranomaisten ja järjestöjen edustajia.

Tarkastuksen perusteella keskeiset nuorisotoiminnan tukemiseen liittyvät ongelmat ovat pysyneet suhteellisen muuttumattomina vuo-



sikymmenestä toiseen. Vuoden 1995 nuorisotyölakiin perustuva nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen yleisavustusten tulosperusteisuus on muuttanut avustusjärjestelmää suhteellisen vähän. Lakiin kirjattuja tulosperusteita ovat toiminnan laatu, laajuus ja taloudellisuus. Tarkastushavaintojen perusteella järjestöjen tulos on kuitenkin määritelty niin yleisluonteisesti, että se ei ole mahdollistanut kattavan tulosarvioinnin soveltamista ja siten selkeää yhteyttä järjestöjen saaman yleisavustuksen ja järjestöjen toiminnan tuloksen välillä. Tarkastusviraston mukaan opetusministeriön ja nuorisojärjestöjen avustustoimikunnan tulisi kehittää järjestöjen toiminnallista arviointia. Julkilausutut arviointikriteerit ja näiden kriteerien mukaisen arvioinnin nykyistä selkeämpi raportointi parantaisivat avustusjärjestelmän läpinäkyvyyttä järjestöjen suuntaa. Tällä hetkellä järjestöjen tuloksellisuudesta käytävä keskustelu tapahtuu pääasiassa avustustoimikunnassa ja siitä informoidaan järjestöjä hyvin rajoitusti.

Tarkastuksessa on havaittu, että järjestöiltä kerättävät tiedot ovat pysyneet pääpiirteissään samoina usean vuosikymmenen ajan. Järjestöjen toimittamat tiedot tulostavoitteista ja tavoitteiden toteutumisen itsearviointista eivät ole täyttäneet yleisavustusten tulosperusteisuudelle asetettuja odotuksia. Vaikka raportointi voi yksittäisten järjestöjen osalta olla huomattavan laadukasta, heikentää suuri vaihtelu tulosinformaation laadussa järjestön vertailumahdollisuuksia.

Tarkastushavaintojen perusteella opetusministeriön ja yleisavustuksia valmistelevan toimikunnan välinen työnjako on osaltaan ollut syynä siihen, että kumpikaan taho ei ole ottanut selkeää vastuuta avustusjärjestelmän puutteiden korjaamisesta ja järjestöjen tuloksellisuuden arvioinnista. Osin epäselvä työnjako on myös heikentänyt avustusjärjestelmän läpinäkyvyyttä.

Tarkastusvirasto on katsonut, että järjestöjen vertailu edellyttää järjestöjen ryhmittelyä. Avustusvalmistelussa käytettävä ryhmittely on pysynyt samana 1980-luvun alusta. Ryhmittely ei nykyisellään perustu nuorisotyölakiin tai -asetukseen. Tarkastuksen perusteella nykymuotoinen ryhmittely kuitenkin ohjaa yleisavustusten jakoa, sillä eri ryhmien avustusosuudet ovat pysyneet nykyisen nuorisotyölain aikana suhteellisen muuttumattomina. Tarkastusvirasto on katsonut, että järjestöjen aito tuloksellisuusarviointi edellyttää myös käytössä olevan järjestöryhmittelyn uudelleenarviointia.

Valtionavustusten ja muiden julkisten tukien merkitys järjestön kokonaisrahoituksessa vaihtelee huomattavasti järjestöittäin. Tarkastuksen perusteella järjestöjen rahoitusasemaa tulisi arvioida nykyistä järjestelmällisemmin ja ottaa huomioon järjestöjen erilaiset mahdollisuudet toiminnan omarahoitukseen. Valtionavustusten huomattavan korkea osuus järjestön rahoituksessa saattaa toimia kansalaistoimintaa passivoivana tekijänä, jolloin avustuksella ylläpidetään rakenteita toiminnan tukemisen sijaan.

## STÖDET TILL UNGDOMSVERKSAMHET

Stödet i form av statsbidrag till ungdomsarbete och ungdomsverksamhet inleddes i Finland på 1940-talet. Med ungdomsarbete har traditionellt avsetts att skapa förutsättningar för ungdomsverksamhet, där det centrala har varit att stöda kommunernas ungdomsarbete. Med ungdomsverksamhet har för sin del avsetts de ungas fria medborgarverksamhet, där organisationernas roll är central. På senare år har gränsen mellan ungdomsarbete och verksamhet blivit allt svårare att fastställa. Organisationsfältet har också tilldelats uppgifter förknippade med uppgiften att skapa förutsättningar för ungdomsverksamhet.

De första speciallagarna på området är från förra hälften av 1970-talet. Lagstiftningen angående ungdomsarbete och verksamhet har förnyats med ca tio års mellanrum. Den nuvarande lagen om ungdomsarbete är från år 1995. Avsikten är att en ny ungdomslag skall träda i kraft från början av år 2006.

Undervisningsministeriet stöder de riksomfattande ungdomsorganisationerna, serviceorganisationerna för ungdomsarbete samt de organisationer som bedriver ungdomsarbete med både allmänna understöd och specialunderstöd. De allmänna understöden till stöd för ungdomsverksamhet bar 10,5 miljoner euro år 2004. För specialunderstöd har på senare år anslagits något under 2 miljoner euro. År 2004 fördelade de sig av undervisningsministeriet beviljade allmänna understöden på 68 ungdomsorganisationer och serviceorganisationer för ungdomsarbete. Dessutom gavs allmänna understöd till 34 organisationer som bedriver ungdomsarbete.

Vid revisionen var avsikten att bedöma, huruvida det nuvarande bidragssystemet främjar de ungas medborgarverksamhet och skapandet av förutsättningar för denna. Med revisionen klarlades hurdana målsättningar som har uppställts för bidragssystemet och hur man gått in för att uppnå de uppställda målsättningarna. Enligt de tillämpade bedömningskriterierna borde bidragssystemet vara konsekvent, genomskinligt och förutsebart från bidragstagarens synpunkt. Vid revisionen utnyttjades till bidragsprocessen anknutet

skriftligt material, en till organisationerna riktad skriftlig enkät, var till intervjuades representanter för myndigheter och organisationer.

På basis av revisionen har de centrala problemen med anknytning till stödet ungdomsverksamhet varit förhållandevis oförändrade under årtiondenas lopp. Den på 1995 års lag om ungdomsarbete baserade resultatbundenheten för de allmänna understöden till ungdomsorganisationerna och serviceorganisationerna för ungdomsarbete har förhållandevis litet ändrat på bidragssystemet. I lagen inskrivna resultatkriterier är verksamhetens kvalitet, omfattning och lönsamhet. På basis av observationerna vid revisionen har organisationernas resultat emellertid definierats så allmänt hållet, att det inte har möjliggjort tillämpning av en övergripande resultatvärdering och sålunda ett klart samband mellan den av organisationerna erhålla allmänna understödet och organisationernas resultat. Enligt revisionsverket borde undervisningsministeriet och kommissionen för statsbidrag till ungdomsorganisationerna utveckla utvärderingen av organisationernas verksamhet. Uttalade bedömningskriterier och en klarare rapportering än idag på basis av dessa kriterier skulle förbättra bidragssystemets genomskinlighet i organisationernas riktning. För närvarande sker diskussionen om organisationernas resultat huvudsakligen i bidragskommissionen och organisationerna informeras i mycket begränsad omfattning om den.

Vid revisionen har observerats att de uppgifter som insamlas från organisationerna har varit i huvuddrag de samma under flera decennier. De av organisationerna lämnade uppgifterna om resultatmål och om egenbedömningen av hur målen uppnåtts har inte uppfyllt kraven på de allmänna understödets resultatbundenhet. Trots att rapporteringen i fråga om enskilda organisationer kan vara av mycket god kvalitet, försämrar de stora variationerna i resultatinformationens kvalitet möjligheterna att anställa jämförelser mellan organisationerna.

På basis av observationerna vid revisionen har arbetsfördelningen mellan undervisningsministeriet och den kommission som bereder de allmänna understöden för sin del utgjort en anledning till att ingendera parten har tagit ett klart ansvar för att korrigera bristerna i bidragssystemet och för utvärderingen av organisationernas resultat. Den delvis oklara arbetsfördelningen har också försämrat bidragssystemets genomskinlighet.

Revisionsverket har ansett att en jämförelse av organisationerna förutsätter en gruppering av organisationerna. Den gruppering som

tillämpas vid beredningen av bidragen har varit den samma från början av 1980-talet. I sin nuvarande form baserar sig grupperingen inte på lagen eller förordningen om ungdomsarbete. På basis av revisionen styr den nuvarande grupperingen emellertid utdelningen av allmänna understöd, för medan den nuvarande lagen om ungdomsarbete varit gällande har de olika gruppernas understödsandelar hållits relativt oförändrade. Revisionsverket har ansett, att en genuin utvärdering av organisationernas resultat också förutsätter en omprövning av den nuvarande grupperingen av organisationerna.

Betydelsen av statsbidrag och andra offentliga stöd i organisationens finansiering som helhet varierar avsevärt från en organisation till en annan. På basis av revisionen borde organisationernas finansieringsläge bedömas mera systematiskt än för närvarande, och organisationernas olika möjligheter att själva finansiera verksamheten beaktas. En avsevärt hög andel för statsbidraget i en organisations finansiering kan bli en faktor som passiverar medborgarverksamheten, varvid med bidraget upprätthålls strukturer i stället för att stöda verksamhet.

---

# 1. JOHDANTO

---

Nuorisotyö tuli osaksi valtionhallintoa toisen maailmansodan loppuvaiheissa, jolloin opetusministeriön yhteyteen perustettiin valtion nuorisotyölautakunta. Nuorisotyötä koskeva erityislainsäädäntöä valmisteltiin 1960-luvulla useiden komiteoiden toimesta. Tältä ajalta on peräisin jako nuorisotyöhön ja nuorisotoimintaan. Nuorisotyöllä tarkoitetaan sitä työtä, jolla luodaan edellytyksiä nuorisotoiminnalle ja tuetaan sitä. Laki nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtioneuvosta (117/1972) saatiin aikaan 1970-luvun alussa. Nuorisotoiminnalla on puolestaan tarkoitettu nuorten vapaan kansalaistoiminnan järjestämistä. Laki valtakunnallisen nuorisotyön valtioneuvosta (1035/1973) tuli säätämään ensisijaisesti nuorisotoiminnan järjestämistä ja tukemista. Kuntien nuorisotyön ja kansalaisjärjestöjen nuorisotoiminnan tukeminen yhdistettiin samaan lakiin vuoden 1986 alusta. Lain nimeksi tuli nuorisotyölaki (1068/1985). Nykyinen kunnallisen nuorisotyön ja kansalaisjärjestöjen nuorisotoiminnan kattava nuorisotyölaki (235/1995) astui voimaan 1.3.1995.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman (24.6.2003) mukaan nuorisotyölain kokonaisuudistus käynnistetään ja nuorisojärjestöjen valtioneuvon myöntöperusteet uudistetaan. Uuden nuorisolain on tarkoitus astua voimaan vuoden 2006 alusta. Ensimmäinen luonnos uudeksi nuorisolaiksi on valmistunut 15.10.2004. Luonnos on ollut käytettävissä tarkastuskertomusta laadittaessa. Tarkastusviraston alustavia kannanottoja on esitelty opetusministeriössä syyskuussa 2004, jotta ne olisivat olleet käytössä jo valmisteltaessa virkamiesluonnosta uudeksi nuorisolaiksi.

Opetusministeriö avustaa nuorisotoimintaa (nuorisojärjestöt ja nuorisotyön palvelujärjestöt) ja nuorisotyötä tekeviä järjestöjä harkinnanvaraisilla valtioneuvostuksilla, jotka sisältyvät valtion talousarvion arviomäärärahaan 29.99.50 (Veik-

kauksen ja raha-arpajaisten voittovarot nuorisotyön edistämiseen). Tämä määräraha oli vuonna 2004 yhteensä 28 565 000 euroa, josta nuorison kansalaistoiminnan tukemiseen osoitettiin 9 000 000 euroa ja nuorisotyötä tekevien järjestöjen tukemiseen 1 500 000 euroa. Laissa raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä (1054/2001) säädetään, että asianomaisten pelien tuottoa vastaavat määrärahat otetaan valtion talousarvioon siten, että tuotosta käytetään nuorisotyön edistämiseen yhdeksän prosenttia. Nuorison kansalaistoiminnan ja nuorisotyötä tekevien järjestöjen tukemiseen osoitettu määräraha kasvoi huomattavasti vuoden 2004 talousarviossa. Tavoitteena on ollut palauttaa nuorisotyön tuki lähivuosina 1990-luvun lamaa edeltäneelle tasolle.

---

## 2. TARKASTUSASETELMA

---

### 2.1 TARKASTUKSEN KOHDE

Tarkastuksen kohteena ovat opetusministeriön avustukset nuorisotoiminnan tukemiseen. Siten tarkastus kohdistuu ensisijaisesti valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen valtionavustusjärjestelmään. Tarkastuksessa sivutaan myös muiden valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen avustuksia.

Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen valtionavustuksista säädetään nuorisotyölaissa. Tarkastuksessa valtionavustusjärjestelmällä tarkoitetaan sekä avustusprosessia että myönnettäviä avustuksia. Nuorisotyölain keskeisiä käsitteitä ovat nuorisotyö ja nuorisotoiminta. Nuorisotyöllä tarkoitetaan nuorisotyölain 2 §:n mukaan sitä työtä, jolla parannetaan nuorten elinoloja ja luodaan edellytyksiä nuorisotoiminnalle. Nuorisotoiminnalla tarkoitetaan nuorten kansalaistoimintaa, joka edistää nuoren kasvua ja kansalaisvalmiuksia.

Nuorisotyölain 4 §:n mukaan nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat ensisijaisesti valtio, kunnat ja nuorisojärjestöt. Kunnan toimialaan kuuluu nuorisotyö. Saman pykälän 2 momentin mukaan nuorisotoiminnan toteuttamisesta vastaavat pääasiassa nuoret ja heidän yhteisönsä sekä nuorisojärjestöt. Nuorisojärjestöt toimivat siten sekä nuorten elinolojen parantamisen ja nuorisotoiminnan edellytysten luomisen että varsinaisen nuorten kansalaistoiminnan järjestämiseen liittyvien tehtävien parissa.

Valtion talousarvion momentille 29.99.50 on osoitettu veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot nuorisotyön edistämiseen. Kyseessä on arviomääräraha. Määrärahaa saa käyttää opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin (635/1998) perustuvien valtionosuuksien ja -avustusten sekä muiden nuorisotyön ja -toiminnan tukemi-



seen tarkoitettujen avustusten ja apurahojen maksamiseen. Määräraha oli vuoden 2003 valtion talousarviossa 20 355 000 euroa ja vuoden 2004 talousarviossa 28 565 000 euroa. Määrärahan 37 prosentin kasvu johtuu raharpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä annetun lain voimaan tulosta (1054/2001). Tällä ns. jakolailla on pyritty palauttamaan nuorisotyön ja -toiminnan tuki lamaa edeltäneelle tasolle<sup>1</sup>. Vuoden 2005 talousarviossa määrärahaksi esitetään 29 520 000 euroa. Nuorison kansalaistoiminnan ja nuorisotyötä tekevien järjestöjen rahoituksen kehitys ilmenee seuraavasti taulukosta.

**Taulukko 1 Nuorison kansalaistoiminnan ja nuorisotyötä tekevien järjestöjen rahoitus valtion talousarviossa vuosina 2003–2005**

	2003	2004	2005
	€	€	€
Nuorison kansalaistoiminta	7 100 000	9 000 000	9 500 000
Nuorisotyötä tekevät järjestöt	800 000	1 500 000	1 400 000
<b>Yhteensä</b>	<b>7 900 000</b>	<b>10 500 000</b>	<b>10 900 000</b>

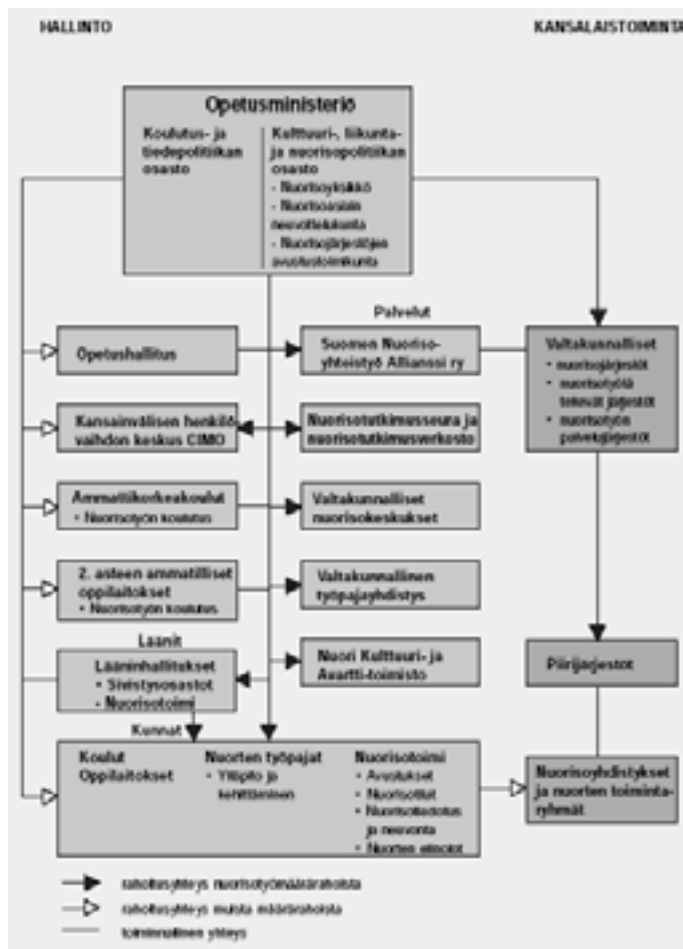
Taulukossa esitetyt avustukset jaetaan järjestöille valtionavustuslain (688/2001) 5 §:n mukaisina yleisavustuksina. Lisäksi järjestöt voivat hakea opetusministeriöltä erityisavustuksia, jotka sisältyvät myös valtion talousarvion momenttiin 29.99.50. Erityisavustukset ovat olleet viime vuosina hieman

<sup>1</sup> 1990-luvun alussa veikkauksen ja raharpajaisten voittovarot nuorison kasvatustyön tukemiseen (momentti 29.91.51) olivat nykyrahassa n. 30 miljoonaa euroa.

alle 1 500 000 euroa ja ne ovat omina alakohtinaan em. momentilla. Valtionosuudet kuntien nuorisotyöhön jäävät tarkastuksen ulkopuolelle. Valtionosuuden laskennallisena perusteena oli vuonna 2004 kuntien osalta 12,3 euroa alle 29-vuotiasta asukasta kohden. Valtionosuudet kuntien nuorisotyöhön olivat siten 6 024 000 euroa.

Vuonna 2004 opetusministeriön myöntämät yleisavustukset nuorison kansalaistoimintaan jakautuivat 68 valtakunnallisen nuorisojärjestön ja nuorisotyön palvelujärjestön kesken. Näiden lisäksi yleisavustusta saaneita nuorisotyötä tekeviä järjestöjä oli 34. Suurimman yleisavustuksen saanut nuorisojärjestö oli Suomen Partiolaiset ry (1 059 000 euroa) ja suurimman yleisavustuksen saanut nuorisotyötä tekevä järjestö Suomen Nuorisoseurojen Liitto ry (560 000 euroa).

Seuraavasta kuviosta ilmenee Suomen nuorisotyön rakenne. Kuvio on esitetty alun perin opetusministeriön julkaisussa ”Nuoruus Suomessa” (2004).



**Kuvio 1 Suomen nuorisotyön rakenne**

Nuorisotoiminnan avustuksia hallinnoidaan opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston nuorisoyksyksissä. Nuorison kansalaistoiminta sijoittuu kuvion oikeaan laitaan. Nuorison kansalaistoiminnan valtionrahoitus kohdistuu keskus- ja piirijärjestötasolle. Piirijärjestöjen avus-

tukset maksetaan keskusjärjestöille, jotka jakavat ne edelleen avustuskelpoisille piireille. Paikallisyhdistykset voivat hakea avustusta kunnista, joita rahoitetaan valtionosuuksilla kuntien nuorisotyöhön. Opetusministeriön yhteydessä toimii lisäksi kaksi asiantuntijaelintä, Nuorisoasiain neuvottelukunta ja Nuorisojärjestöjen avustustoimikunta. Näistä avustustoimikunta käsittelee nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen yleisavustushakemukset ja tekee esityksen yleisavustusten jaosta opetusministeriölle. Nuorisotyötä tekevien järjestöjen avustushakemukset sekä erityisavustushakemukset käsitellään nuorisoyksikössä. Nuorisoasiain neuvottelukunnan tehtävänä on nuorten näkökulman tuominen päätöksentekoon sekä tiedontuotanto nuorten elinoloista, arvoista ja asenteista.

## 2.2 TARKASTUSKYSYMYKSET JA TARKASTUKSEN RAJAUS

Tarkastuksen pääkysymyksenä on arvioida, edistääkö nykyinen avustusjärjestelmä nuorison kansalaistoimintaa ja sen edellytysten luomista. Pääkysymyksestä on johdettu seuraavat tarkastuskysymykset:

- 1 Millaisia tavoitteita avustusjärjestelmälle on asetettu?
- 2 Miten asetetut tavoitteet on avustusjärjestelmän avulla pyritty saavuttamaan?
- 3 Onko nykyinen avustusjärjestelmä tarkoituksenmukainen tavoitteiden saavuttamisen kannalta?

Tarkastuskertomuksen havaintoluvun rakenne noudattaa pääpiirteissään tarkastuskysymysten järjestystä.

Ensimmäisen tarkastuskysymyksen avulla on pyritty selvittämään, miten nuorisotyölain ja -asetuksen erittäin yleisiä tavoitteita on täsmennetty. Avustusta saavien järjestöjen merkitys tavoitteiden asettamisessa on merkittävä, sillä kyse

on kansalaistoiminnan tukemisesta ja edellytysten luomisesta nuorison omalle toiminnalle.

Toisen tarkastuskysymyksen avulla kartoitetaan tarkemmin avustusprosessin eri vaiheita. Tässä on kyse lähinnä valtionavustusviranomaisena toimivan opetusministeriön toiminnasta sekä yleisavustusten jakoesityksen laativan Nuorisjärjestöjen avustustoimikunnan työstä.

Kolmannen tarkastuskysymyksen avulla arvioidaan sitä, miten nuorisotyölakiin ja -asetukseen perustuvien tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu ja miten järjestöjen toiminnasta kerättyjä tietoja on hyödynnetty avustusprosessissa. Tähän liittyen tarkastuksessa on selvitetty sekä avustuksen saajien että opetusministeriön tavoitteita ja niiden saavuttamista. Nuorisotyölain 8 §:n mukaan yleisavustukset jaetaan tulosperusteisesti. Samassa pykälässä kuitenkin todetaan, että järjestön tuloksellisuus arvioidaan sen toiminta-ajatuksen toteutumisessa. Vaikka järjestön toiminnallisen arvioinnin kriteerit ovat erittäin väljät, asettaa valtionavustuslaki tiettyjä ehtoja myös yleisavustuksen saajalle. Valtionavustuslain mukaista valvontatehtävää hoitaa ensisijaisesti opetusministeriön tarkastustoimi.

Tarkastushavaintojen arviointikriteerit on johdettu keskeisistä hyvän hallinnon periaatteista. Nuorisotoiminnan avustusjärjestelmässä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen arviointi on keskeistä, sillä osa avustusten valmistelusta on annettu opetusministeriön asiantuntijaelimenä toimivalle nuorisjärjestöjen avustustoimikunnalle. Valtionapuviranomainen on kuitenkin yksiselitteisesti opetusministeriö. Sovellettavia arviointikriteerejä ovat johdonmukaisuus, läpinäkyvyys ja ennakoitavuus. Johdonmukaisuudella tarkoitetaan avustuksen hakijoiden yhdenmukaista kohtelua ja yhtäläisiä menettelyjä avustusprosessissa. Läpinäkyvässä avustusprosessissa noudatettavat periaatteet ja menettelytavat ovat kaikkien osapuolten tiedossa. Ennakoitavuus liittyy puolestaan siihen, että avustuksen saaja pystyy kehittämään toimintaansa luottaen siihen, että avustusjärjestelmään tehtävistä muutoksista informoidaan avustuksen kohderyhmää riittävän varhaisessa vaiheessa. Ennakoitavuus liittyy myös

yleisavustusten tulosperusteisuuteen, sillä ennakoitavassa avustusjärjestelmässä avustuksen saajan toiminnan ja avustuspäättökseen välillä on havaittava yhteys.

Tarkastuksen kohteeksi rajautuvat opetusministeriö ja nuorisojärjestöt, nuorisotyön palvelujärjestöt sekä osin nuorisotyötä tekevät järjestöt. Järjestöihin tehtyjen tarkastuskäyntien avulla on pyritty ensisijaisesti saamaan kokonaiskuva avustusjärjestelmästä, eikä tarkastamaan kattavasti järjestöjen toimintaa.

## 2.3 TARKASTUSMENETELMÄT

Tarkastuksessa käytetty aineisto jakautuu nuorisotoiminnan tukemiseen liittyvään kirjalliseen aineistoon (lähdekirjallisuus, säädökset ja niiden valmisteluun liittyvä aineisto sekä muu asiakirja-aineisto), tarkastuksessa koottuun haastatteluaineistoon sekä kaikille nuorisotyölain mukaista yleisavustusta vuonna 2004 saaneille nuorisojärjestöille ja nuorisotyön palvelujärjestöille lähetetyn kirjallisen kyselyn avulla kerättyyn aineistoon.

Kirjallisesta aineistosta keskeisessä asemassa ovat olleet eri vuosikymmenten komiteanmietinnöt sekä työryhmämuisiot. Avustusjärjestelmän toimintaa koskevat havainnot ovat perustuneet ensisijaisesti avustusprosessin eri vaiheissa tuotettuun asiakirja-aineistoon. Kokonaisuudessaan käytettävissä ovat olleet vuotta 2002 koskevat järjestöjen opetusministeriöön toimittamat yleisavustushakemukset ja yleisavustuksen käyttöä koskevat selvitykset. Nuorisojärjestöjen avustus-toimikunnan toimintaa kuvaava materiaali on pääasiassa vuosilta 1999–2003 ja kuvaa siten ensisijaisesti tuolloin istuneen toimikunnan työtä.

Tarkastuksen yhteydessä on haastateltu opetusministeriön avustusprosessiin osallistuvia virkamiehiä nuorisoyksikössä sekä tarkastustoimissa. Avustustoimikuntaa on tarkastuksessa haastateltu kokonaisuudessaan. Tarkastuksen alustavia kannanottoja on esitelty nuorisolain uudistamisprosessiin

liittyen opetusministeriön nuorisoyksikössä syyskuussa 2004.

Tarkastuskäyntejä suoritettiin 11 järjestöön keväällä 2004. Järjestöt valittiin siten, että kaikki järjestöryhmät tulivat edustetuiksi. Lista vuonna 2004 yleisavustusta saaneista järjestöistä järjestöryhmittäin on liitteenä 1. Haastattelujen ja tarkastuskäyntien kohteet on lueteltu kertomuksen lähdeosassa.

Kirjallinen kysely (liite 3) lähetettiin keväällä 2004 kaikkiin nuorisojärjestöihin sekä nuorisotyön palvelujärjestöihin (68 kpl). Kyselyyn vastasi 67 järjestöä. Kyselyn vastausten mukana järjestöjä pyydettiin toimittamaan vuoden 2003 toimintakertomus, tilinpäätös sekä järjestön säännöt.

Tarkastuskertomusluonnos on ollut kommentoitavana opetusministeriössä. Saatu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Teemu Kalijärvi. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Jarmo Soukainen.

---

## 3. TARKASTUSHAVAINNOT

---

Seuraavissa alaluvuissa esitetään tarkastuksen havainnot, joihin luvussa 4 esitettävät tarkastusviraston kannanotot perustuvat. Luvussa 3.1 tarkastellaan nuorisotyön ja -toiminnan tukemisen tavoitteita ja kehittymistä viime vuosikymmeninä. Luvussa 3.2 tarkastellaan nykyisen avustusjärjestelmän toimivuutta ja avustusprosessin eri vaiheita. Luvussa 3.3 arvioidaan avustusjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja järjestöjen toimintaa kuvaavien tietojen hyödyntämistä avustusprosessissa. Kunkin luvun lopussa esitetään tarkastushavaintoihin perustuvat johtopäätökset.

### 3.1 VALTION TUKI NUORISOTYÖLLE

Luvussa 3.1 on tarkasteltu nuorisojärjestöjen tukemisen kehitystä 1940-luvun puolivälistä tähän päivään saakka. Keskeisessä asemassa ovat nuorisotoiminnan tukemisen normiperustassa tapahtuneet muutokset sekä erityislainsäädäntöön johtanut kehitys. Tällä hetkellä voimassa oleva nuorisotyölaki on kolmas erityislaki, jolla nuorisotoiminnan tukemista on säädelty. Esitys uudeksi nuorisolaiksi on tulossa eduskunnan käsittelyyn keväällä 2005.

#### 3.1.1 Nuorisojärjestöjen tukemisen alkuvaiheet

##### **Valtion nuorisotyölautakunta**

Opetusministeriö on vuodesta 1945 lähtien jakanut vuosittain toiminta-avustuksia valtakunnallisille nuorisotyötä teke-



ville järjestöille. Valtion nuorisotyölautakunnan<sup>2</sup> toiminnan voidaan katsoa alkaneen 1.12.1944, jolloin opetusministeriö hyväksyi lautakunnalle johtosäännön. Aluksi avustukset myönnettiin budjettivaroista, mutta vuodesta 1953 lähtien on tarkoitukseen käytetty veikkausvoittovaroja. Vuonna 1944 opetusministeriössä täytettiin nuorisoasioita hoitavan nuorisoasiain esittelijän virka. Ministeriön apuna nuorisoasioissa toimi samana vuonna perustettu nuorisotyölautakunta. Johtosääntönsä mukaan lautakunta asetettiin maan nuorisotyötä suunnittelevaksi ja sen eri työmuotoja edustavaksi keskuselimeksi. Lautakunnan tehtävänä oli

- seurata nuorison harrastuksia ja vapaa-ajan käyttöä sekä nuorisojärjestöissä että niiden ulkopuolella;
- avustaa opetusministeriötä antamalla nuorisotyötä koskevia lausuntoja ja tekemällä esityksiä;
- tehdä opetusministeriölle esityksiä nuorisojärjestöjen keskinäisen sekä näiden, viranomaisten ja koulujen välisen yhteistyön kehittämisestä;
- edistää nuorison vapaa-ajan hyödyllistä ja tehokasta käyttöä tukevaa tutkimustyötä sekä
- seurata nuorisotoiminnan kehitystä ulkomailla.

Vuonna 1950 valtion nuorisotyölautakunta kirjasi ensimmäisen kerran avustusten jakoperusteet. Niiden mukaisesti avustusten jaossa huomioon tuli ottaa järjestöjen koko, niiden suorittaman kasvatustyön laatu ja voimakkuus, päätoimisten työntekijöiden määrä sekä keskustoimiston menot. Näillä tiedoilla katsottiin voitavan arvioida järjestöjen aktiivisuutta ja koulutuksen tehokkuutta. Jäsenten ja työntekijöiden lukumäärän huomioon ottamista lautakunta piti tärkeänä siksi, että ”täten ei voitu saada valtionapua nimelliseen toimintaan”. Samana vuonna eduskunta teki budjettikäsittelyn yhteydessä päätöksen, että poliittisille nuorisojärjestöille ei

---

<sup>2</sup> *Valtion nuorisotyölautakunnan työn jatkajia ovat nykyisen nuorisotyölain (235/1995) aikana valtion nuorisoasiain neuvottelukunta ja nuorisojärjestöjen avustustoimikunta.*

saanut myöntää avustuksia lainkaan. Päätöstä muutettiin kuitenkin heti seuraavana vuonna. Uuden päätöksen mukaan nuorisotyömäärärahoja tuli myöntää kaikille nuorisotyölautakunnan piiriin kuuluville nuorisojärjestöille tasapuolisesti ja oikeudenmukaisin perustein. Jakosummasta erotettiin 28 prosenttia erikseen poliittisille nuorisojärjestöille jaettavaksi parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan.

Vuonna 1956 valtion nuorisotyölautakunta uudisti avustusten jakoperusteita. Näkökohdat, joihin valtionapua esitetäessä tuli kiinnittää huomiota, olivat

- missä määrin järjestöjen ja yhteisöjen suorittama nuorisokasvatustyö on maamme perustuslaillista yhteiskuntajärjestystä lujittavaa ja nuorison omaehtoisia kasvatuserityksiä edistävää;
- toiminnan laajuus: jäsenten paikallisosastojen ja palkattujen työntekijöiden lukumäärä;
- muista valtion varoista saatavien avustusten määrä;
- edellisen vuoden valtionavun käytöstä annettu selvitys.

Jakoperusteissa ilmenivät siten voimakkaasti avustuksen maksajan intressit, eikä niinkään avustuksen saajan tavoitteet. Valtion nuorisotyölautakunnan johtosääntö uusittiin vuonna 1957. Uudessa johtosäännössä lautakunta määriteltiin opetusministeriön alaisen nuorisotyön eri muotoja edustavaksi asiantuntijaelimeksi. Määrittelyn muutoksen myötä lautakunnan hallinnolliset tehtävät eivät kuitenkaan vähentyneet. Vuoden 1957 johtosäännössä asiantuntijaelimeksi luokitellulle lautakunnalle annettiin nuorisojärjestöjen ja muiden nuorisokasvatustyötä tekevien yhteisöjen valtionavun jakoehdotuksen laatiminen sekä näiden yhteisöjen saaman valtionavun käytön valvonta. Nämä tehtävät työllistivätkin nuorisotyölautakuntaa huomattavasti.<sup>3</sup> Nuorisotyö-

---

<sup>3</sup> *Nuorisotyömääräraha, jonka jakamisesta valtion nuorisotyölautakunta teki jakoehdotuksen, oli kasvanut huomattavasti 1960-luvun alkuun mennessä. Vuonna 1948 jaettava määrä oli (suluissa määrä vuoden 2003 rahassa) 1 090 000 mk (41 420 €), vuonna 1956*

lautakuntaan kuului puheenjohtaja ja enintään 13 muuta vapaan nuorisotyön eri muotoihin perehtynyttä jäsentä, jotka opetusministeriö määräsi tehtäviinsä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtajan tuli olla vapaata nuorisotyötä tunteva kouluhallituksen jäsen. Ensimmäinen päätoiminen työntekijä lautakunnan toimistoon palkattiin vuonna 1961.

Jo nuorisojärjestöjen tukemisen alkuvaiheista lähtien valtio oli omaksunut kannan, jonka mukaan julkisin varoin oli tuettava ja edistettävä nuorisotoiminnan pyrkimyksiä. Katsottiin, että ne vaatimukset, jotka asetettiin valtionavun saannin ehdoksi, eivät sitoneet järjestön vapautta. Sitä eivät myöskään tehneet ne valvontatoimenpiteet, joiden avulla valtio varmistui avustusten oikeasta käytöstä. Vuodesta 1945 lähtien nuorisojärjestöt olivat anoneet avustuksensa vuoden alussa. Valtion nuorisotyölautakunta teki anomusten perusteella jakoesityksen opetusministeriölle. Avustusten suuruus oli pyritty määrittelemään järjestöjen jäsenmäärän ja toiminnan perusteella. Poliittisten nuorisojärjestöjen osalta jaon perustana käytettiin eduskunnan voimasuhteita.

### **3.1.2 Erityislainsäädännön aikaansaaminen**

#### **Valtion nuorisotyötoimikunnan mietintö**

Opetusministeriö asetti 7.9.1961 toimikunnan<sup>4</sup>, joka sai tehtäväkseen harkita ja tehdä esityksen siitä, kuinka valtion toimesta suoritettun nuorisotyön organisaatio olisi muodostettava ja kuinka nuorisotyöntekijäin koulutus olisi järjestettävä. Toimikunnan laatiman määritelmän mukaan valtion suorittamalla nuorisotyöllä ei tarkoitettu ainoastaan valtion välittömästi suorittamaa vaan myös valtion taloudellisesti

---

*21 850 000 mk (546 250 €) ja vuonna 1961 69 900 000 mk (1 328 100 €).*

<sup>4</sup> *Toimikunta otti nimekseen valtion nuorisotyötoimikunta (KM 1963:35) ja sen puheenjohtajana toimi OPM:n osastopäällikkö Paavo Kuosmanen.*

tukemaa ja valvomaan nuorisotyötä. Lisäksi toimikunta katsoi tehtävälänsä kuuluvaksi vapaan nuorisotyön, jolla tarkoitettiin nuorten ihmisten omaa harrastusta ja vapaaehtoisuutta edellyttävää auttamista heidän socialisaatioissaan. Tämän vapaan nuorisotyön ulkopuolelle jäi siten kouluissa ja laitoksissa suoritettu pakollinen opetus- ja kasvatustyö, jonka ei tarvitse perustua oppilaan vapaaseen harrastukseen. Toimikunta esitti nuorisojärjestöjä koskien mm., että nuorisojärjestöille myönnettävien valtionavustusten käytön valvonta tulisi siirtää valtion nuorisotyölautakunnalta opetusministeriöön perustettavaan nuorisotoimistoon (sijaitsisi ministeriöön perustettavaksi esitetystä nuoriso- ja urheiluosastossa) ja että nuorisojärjestöjen valtionavustukset tulisi myöntää erikseen määriteltyihin tarkoituksiin eikä yleisavustuksina<sup>5</sup>. Nuorisotyön hallintojärjestelmän<sup>6</sup> vahvistamiseksi tulisi antaa asetus.

Vuonna 1963 valmistuneesta nuorisotyötoimikunnan mietinnöstä pyydettiin lausunnot nuorisojärjestöiltä ja läänien nuorisotyölautakunnilta. Lausunnoissa ehdotusta arvosteltiin mm. seurakuntien nuorisotyön unohtamisesta, hallintokoneiston tarpeettomasta paisuttamisesta, varhaisnuorisojärjestöjen jättämisestä epäoikeudenmukaiseen asemaan sekä nuorisotyöntekijäkoulutuksen vääristä painotuksista. Myöskään valtion nuorisotyölautakunta ei pitänyt toimikunnan työtä onnistuneena. Lautakunnan mukaan toimikunnan työ ei ollut käsittänyt nuorisotyön toimialaa kokonaisuutena ja siksi ehdotetut toimenpiteet olivat vain osaratkaisuja. Toimi-

---

<sup>5</sup> Tämä varsin radikaali toimikunnan ehdotus uudeksi nuorisojärjestöjen avustusjärjestelmäksi perustui osaksi Ruotsissa noudatettuun käytäntöön. Ehdotuksen mukaan valtion tulo- ja menoarvioon otettaisiin vuosittain määräraha vapaiden nuorisojärjestöjen toiminnan tukemiseksi. Määrärahasta jaettaisiin avustuksia 1) välttämättömiä yleismenoja varten, 2) päätoimisten ohjaajien palkkausta varten, 3) koulutustoimintaa varten sekä 4) erityisiä toimintoja varten. Valtionavustusta välttämättömiä yleismenojaan varten olisivat oikeutettuja anomaan sellaiset valtakunnalliset nuorisojärjestöt, joiden jäsenmäärä oli vähintään 3 000.

<sup>6</sup> Toimikunnan mietintö sisälsi yhteensä 12 esitystä, joista puolet liittyi nuorisotyöntekijöiden koulutusjärjestelyihin.

kunnan esityksistä toteutui vain keskushallinnon uudelleenjärjestely vuonna 1966, sekin osaltaan samana vuonna valmistuneen opetushallintokomitean (KM 1963:7) esitysten pohjalta. Uudistuksen myötä valtion nuorisotyölautakunnan työntekijät siirtyivät opetusministeriöön ja siten aiempaa tiiviimmäksi osaksi alan keskushallintoa. Lautakunnan tehtäväksi annettiin seurata maamme nuorison harrastuksia ja vapaa-ajan käyttöä sekä nuorisotyön kehitystä ulkomailla. Opetusministeriön asiantuntijaelimenä lautakunnan tehtäväksi määriteltiin lisäksi lausuntojen antaminen ja aloitteiden teko nuorisoa ja nuorisotyötä koskevissa asioissa. Lautakunnan sihteerinä tuli toimimaan OPM:n määräämä virkamies oman toimensa ohessa.

## **I ja II nuorisolakitoimikunnan mietinnöt**

Koska nuorisotyötoimikunnan mietintö ei johtanut toivottuihin tuloksiin, palattiin nuorisotyön lainsäädännöllisiin kysymyksiin uudestaan vuonna 1966 (KM 1966: B 111). Tuolloin opetusministeriö asetti toimikunnan, jonka tehtäväksi tuli tutkia maassamme suoritettavan nuorisotyön asemaa sekä valtion että kuntien hallinnossa ja myönnettävien avustusten perusteita sekä tehdä sen perusteella ehdotus säädöksistä, joilla määritellään nuorisotyön asema ja avustusjärjestelmä maassamme. Toimikunnan esityksen tarkoituksena oli vakiinnuttaa ja kehittää jo olemassa olleita järjestelmiä ja avustusmuotoja sekä tehdä myöskin kunnille ja paikallisille nuorisoyhdistyksille mahdolliseksi saada valtionavustusta nuorisotyöhön. Nuorisotyön edistämiseen tarkoitetut varat toimikunta ehdotti otettaviksi ensisijaisesti raha-automaatti- ja veikkausvoittovaroista. Tämänkin toimikunnan mietintö sai kriittisen vastaanoton. Sitä arvosteltiin mm. siitä, ettei esityksessä otettu huomioon nuorisonkasvatusta ja nuorisonhuoltoa kokonaisuutena sekä siitä, ettei esityksen katsottu suosivan nuorisotyön uudistamista, vaan ainoastaan määrittelevän vakiintuneet toimintamuodot avustuskohteiksi. Samoin lakiesityksessä ehdotettua nuorisojärjestöjen jäsenten 30 vuoden yläikärajaa pidettiin liian korkeana.

Osittain mietinnön saaman kriittisen vastaanoton seurauksena opetusministeriö asetti kesällä 1968 ns. toisen nuorisolakitoimikunnan (KM 1969: B 7), jonka tehtävänä oli jatkaa nuorisotyölain valmistelua. Uusi toimikunta pyysi asiantuntijalausuntoja aiempaa laajemmilta piireiltä. Toimikunta esitti huomioitaviksi valtionavustuksen piiriin myös sellaisia järjestöjä, jotka eivät olleet rekisteröineet piirijärjestöjä tai paikallisyhdistyksiä jäsenikseen. Kunnalliseen päätöksentekoon liittyen toimikunta pyrki lisäämään nuorten vaikutusvaltaa esittämällä nuorisolautakuntien jäsenmääräksi vähintään viittä aiemman kolmen sijaan.

Toisenkaan nuorisolakitoimikunnan mietinnön pohjalta ei päästy yhteisymmärrykseen kuntia ja järjestöjä koskevan yhteisen nuorisotyölain säätämisestä. Toimikunnan mietinnön pohjalta opetusministeriössä saatiin kuitenkin valmisteltua esitys laiksi kuntien nuorisotyölautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön myönnettävistä määrärahoista. Laki nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtionavusta (117/1972) astui voimaan 1.7.1972. Lain mukaan ”Nuorisotoiminnalla tarkoitetaan [...] nuorten vapaata kansalaistoimintaa. Nuorisotyöllä tarkoitetaan sitä toimintaa, jolla luodaan edellytyksiä nuorisotoiminnalle ja tuetaan sitä.” ”Nuorisotyö” ja ”nuorisotoiminta” saivat siten lakiin kirjatut käsitelmääritelmänsä.

### **Ensimmäinen nuorisotyölaki**

Valtioneuvosto asetti syyskuussa 1970 komitean tutkimaan valtakunnallisten nuorisojärjestöjen valtionapujärjestelmän kehittämistä. Mietinnössään komitea katsoi, että voimassa olleen avustusjärjestelmän puitteissa nuorisotyön toimintaedellytykset eivät tulleet riittävästi turvatuiksi. Puutteena pidettiin erityisesti sitä, että olemassa olleen avustusjärjestelmän puitteissa nuorisotyötä ei arvioitu yhtenä yhteiskunnan toimintakokonaisuutena. Nuorisotyön avustamista koskevan lainsäädännön puuttumisesta seurasi se, että nuorisotyötä tekevät järjestöt saivat avustuksensa hajanaisesti ja sattumanvaraisesti eri lähteistä. Ongelmallisena komitea piti myös si-

tä, että nuorisotyöhön käytettävien avustusvarojen suuruutta ei ollut määritelty nuorisotyön yhteiskunnallisen merkitysten ja avustustarpeen pohjalta, vaan avustukset määräytyivät suurelta osaltaan kulloinkin käytettävissä olevien voittovarojen mukaisesti. Nuorisojärjestöjen saamat toiminta-avustukset olivat 1970-luvulle tultaessa keskimäärin n. 45 prosenttia nuorisotyön toimintamenoista, mitä pidettiin järjestöjen omiin rahoitusmahdollisuuksiin nähden riittämättömänä.<sup>7</sup> Avustusten jakoperusteet olivat komitean mukaan epäyhtenäiset, mikä johtui osaltaan siitä, että avustusten jaosta päättivät eri viranomaiset. Komitean yksityiskohtaiset ehdotukset päättyivät pienin muutoksin hallituksen esitykseen laiksi valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta (HE 146/1973).

Lakiesityksessä esitettiin nuorisotyön avustusjärjestelmää yhdenmukaistettavaksi siten, että valtakunnallista nuorisotyötä tekevät järjestöt piirijärjestöineen saisivat avustuksensa samasta määrärahasta. Järjestelmän ulkopuolelle jäisivät sellaiset valtakunnallista nuorisotyötä tekevät järjestöt, joiden toiminnan tukemista varten on erikseen määräraha valtion tulo- ja menoarviossa.<sup>8</sup> Valtion tulo- ja menoarvioon esitettiin otettavaksi vuosittain määräraha valtakunnallisen nuorisotyön valtionapua varten. Määrärahan suuruus ehdotettiin määriteltäväksi avustusta saavien järjestöjen ja niiden piirijärjestöjen nuorisotyön toimintamenojen perusteella siten, että määräraha olisi enintään 85 prosenttia avustusta saaneiden järjestöjen ja niiden piirijärjestöjen viimeisten tilinpäätösten mukaisista hyväksyttävistä nuorisotyön toimintamenoista. Toimintamenoihin myönnettävien avustusten enimmäismää-

---

<sup>7</sup> Vuonna 1972 jaettiin toiminta-avustuksia nuorisotyötä tekeville järjestöille yhteensä n. 9,4 miljoonaa mk (joka on nykyrahassa n. 9,8 milj. €). Tästä opetusministeriön osuus oli noin kolmannes.

<sup>8</sup> Tällä lisäyksellä viitattiin järjestöihin, joiden toimintaan osana kuului ammatti- ja työkasvatus tai uskonnollinen kasvatus. Siten esim. 4H-toiminta esitettiin jätettäväksi jatkossakin rahoitettavaksi eri määrärahasta. Nuorisojärjestöjen valtionapukomitean ehdotus myös tällaisen toiminnan ottamisesta valtakunnallisen nuorisotyön avustusjärjestelmän piiriin ei siten päätynyt hallituksen esitykseen.

räksi ehdotettiin 70 prosenttia hyväksyttävistä toimintamenoista. Lisäksi esitettiin valtion tulo- ja menoarvioon otettavaksi määräraha valtakunnallisia nuorisotyötä palvelevia investointimenoja varten. Avustusten enimmäismäärä olisi 30 prosenttia hyväksytyyn kustannusarvion mukaisista investointimenoista. Valtakunnallisen nuorisotyön valtionapua koskevien asioiden keskittämisen opetusministeriöön katsottiin vaativan lisätyövoiman palkkaamista ministeriön nuorisotoimistoon.

Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä kiinnitettiin huomiota siihen, miten asianomainen määräraha valtion tulo- ja menoarviossa tultaisiin rahoittamaan. Hallituksen esityksessä sanottiin, että ”avustukset suoritetaan ensisijaisesti niistä määrärahoista, jotka valtion tulo- ja menoarviossa on osoitettu vedonlyönnistä urheilukilpailuissa kertyvistä varoista käytettäväksi nuorisonkasvatustyön tukemiseen ja raha-automaattien tuotosta nuorisonkasvatustyön edistämiseen”. Sivistysvaliokunta ehdottikin mietinnössään em. sisältävän pykälän poistamista. Suuri valiokunta oli kuitenkin eri linjoilla sivistysvaliokunnan kanssa. Siten eduskunta hyväksyi lain 5 §:n vain pienin muutoksin verrattuna alkuperäiseen hallituksen esitykseen.<sup>9</sup> Laki valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta (1035/1973) tuli voimaan vuoden 1974 alusta. Laissa avustusten myöntäminen säädettiin valtioneuvoston tehtäväksi. Avustuksen jakoa koskevan esityksen tekeminen määrättiin valtion nuorisoneuvoston tehtäväksi. Lainmuutoksen yhteydessä valtion nuorisotyölautakunnan nimi muutettiin valtion nuorisoneuvostoksi.

Asetuksessa valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta määriteltiin tarkemmin valtionapuun oikeutetut valtakunnalliset nuorisojärjestöt, järjestöryhmittely ja avustusmenettelyn

---

<sup>9</sup> *Lain mukaan ”[...] avustukset suoritetaan niistä määrärahoista, jotka valtion tulo- ja menoarviossa on osoitettu vedonlyönnistä urheilukilpailuissa kertyvistä varoista käytettäväksi nuorisonkasvatustyön tukemiseen”. Raha-automaattien tuottoa ei siten voitaisi käyttää kyseiseen tarkoitukseen.*



käytännön pääperiaatteet. Paikallisten jäsenyhdistysten jäsenten iäksi määriteltiin 7–24 vuotta.

Nuorisotyötä säätelevän erityislainsäädännön vaikutus ei ollut loppujen lopuksi kovinkaan suuri. Uusi lainsäädäntö ei sisältänyt juurikaan uusia ideoita, vaan sen avulla virallistettiin ja vakiinnutettiin vuosikymmenten kuluessa muotoutuneet käytännöt. Nuorisotyön tukemiseen osoitetut varat kasvoivat kuitenkin uuden lain myötä huomattavasti.

Valtion nuorisoneuvoston asemaa tarkennettiin vuonna 1975 annetulla valtioneuvoston päätöksellä, jossa neuvoston määriteltiin opetusministeriön alaiseksi asiantuntijaelimeksi, jonka tehtävänä oli nuorisjärjestöjen valtionapua koskevan esityksen tekeminen ja nuorison vapaan kansalaistoiminnan ja nuorisotyön kehityksen seuraaminen. Lisäksi nuorisoneuvosto saattoi opetusministeriön pyynnöstä valmistavasti käsitellä nuorisopolitiikan suunnitteluun ja kehittämiseen liittyviä asioita. Nuorisoneuvoston jäsenten tuli olla nuorisopolitiikan eri aloihin perehtyneitä henkilöitä ja neuvostossa tuli olla edustettuina erilaiset yhteiskunnalliset näkemykset, maan eri alueet ja molemmat kieliryhmät.

1970-luvulla nuorisoneuvosto muuttui kuitenkin yhä selkeämmin korporatiiviseksi elimeksi, jonka jäsenet edustivat vain osaksi moninaista nuorisotyön kenttää ja nuorisokysymysten asiantuntemusta. Neuvoston puheenjohtajina tulivat toimimaan aiempien kouluhallituksen tai kirkon edustajien sijaan kansanedustajat.

### **3.1.3 Vuoden 1985 nuorisotyölaki**

Varsin pian nuorisotyötä koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen alettiin esittää myös kriittisiä arvioita ja vaatia lainsäädännön uudistamista. Esille nousivat suomalaisen nuorisotyön perusjännitteet: järjestötoiminta vs. kunnallinen nuorisotyö, kasvatustyötä painottava sitoutumaton nuorisotyö vs. puoluepoliittisesti sitoutunut nuorisotyö, nuorisopolitiikka vs. nuorisotyö. Lainsäädännön uudistamista vauhditti

jatkuva tyytymättömyys järjestöjen valtionavustusten jakoon. Tyytymättömyys ilmeni lisääntyvinä erimielisyyksinä valtion nuorisoneuvoston lausuntoehdotuksissa, kun ei-poliittinen nuorisotyö halusi muutoksia epäoikeudenmukaiseksi kokemaansa avustusjärjestelmään.

Erimielisyyksistä huolimatta avustusten jakoperusteita käsitellyt valtion nuorisoneuvosto kykeni tekemään yksimielisen esityksen avustusten jakamisesta vuotta 1982 lukuun ottamatta. Tästä syystä opetusministeriö ja valtioneuvosto ovat varsin harvoin poikenneet päätöksissään neuvoston kannasta.

Lakiuudistusta valmisteltiin tälläkin kertaa useassa komiteassa. Valtioneuvosto asetti 22.12.1977 komitean, jonka tehtävänä oli 1) laatia ehdotus 1980-luvun nuorisopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi pitäen erityisesti silmällä yleisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden ja kansalaisten perusoikeuksien toteutumista nuorison osalta, 2) laatia ehdotus nuorisoa koskevan lainsäädännön tärkeimmistä ja kiireellisimmistä uudistuksista sekä laatia esitys nuorison riittäväksi huomioonottamiseksi kansainvälisessä yhteistyössä, 3) tehdä ehdotus niistä toimenpiteistä, joihin olisi ryhdyttävä nuorisopoliitikasta vastaavien viranomaisten ja nuorisojärjestöjen yhteistyön varmistamiseksi sekä 4) selvittää komitean tekemien ehdotusten toteuttamisesta valtiolle mahdollisesti aiheutuvat kustannukset.<sup>10</sup> Opetusministeriö puolestaan asetti 30.6.1982 nuorisolautakuntalain uudistamistoimikunnan, jonka tehtävänä oli selvittää kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtionavusta annetun lain (117/1972) ja nuorisolautakunta-asetuksen (418/1972) uudistamistarpeet sekä tehdä hallituksen esitysten muotoon laaditut ehdotukset asianomaisen lain ja asetuksen muuttamisesta (KM 1983:33).

---

<sup>10</sup> Tämä parlamentaarinen nuorisokomitea laati kolmiosaisen mietinnön, johon kuului laaja selvitysosa (KM 1980:6), 1980-luvun nuorisopoliittinen toimenpideohjelma (KM 1980:61) sekä ehdotus valtakunnallisten nuorisojärjestöjen valtionapulainsäädännön uudistamisesta (KM 1980:70).

Hallituksen esityksessä (HE 167/1985) ehdotettiin, että kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtionavusta annettu laki ja valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta annettu laki korvattaisiin yhdellä nuorisotyölailla. Ehdotuksen mukaan lakimääräisen nuorisolautakunnan tehtävänä olisi edelleen edellytysten luominen nuorisotoiminnalle. Lisäksi lautakunta olisi velvollinen huolehtimaan nuorisopoliittisista yhteydenpitotehtävistä. Kuntien valtionosuuksien määräytymisperusteet olisivat pääosin yhdenmukaiset kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (1045/1980) ja liikuntalain (984/1979) kanssa. Lakiehdotuksen mukaan valtakunnallisille nuorisojärjestöille ja niiden piirijärjestöille sekä nuorisotyön palvelujärjestöille myönnettäisiin vuosivastuksia, joilla voitaisiin kattaa enintään 85 prosenttia saajan hyväksyttävistä toimintamenoista. Järjestöt voisivat saada avustusta myös toimisto- ja kokoustilojen hankkimiseen sekä kohdeavustuksia eräisiin muihin tarkoituksiin. Lakiehdotukseen sisältyvät valtionosuudet ja -avustukset suoritettaisiin ensisijaisesti veikkauksen ja raharpajaisten voittovaroista.

Hallituksen esityksessä korostettiin tarkoituksena olevan, että nuorisotoiminnan järjestämisestä vastaisivat edelleenkin pääasiassa nuorisojärjestöt ja muut nuorten omat yhteisöt. Valtion ja kuntien tehtävänä on luoda tarpeelliset edellytykset tälle toiminnalle ja tukea sitä. Valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta annettua lakia (1035/1973) oli muutettu kahdesti (lait 795/1977 ja 271/1979). Näiden muutosten jälkeen avustukset oli myönnetty hakijoiden talousarvioiden perusteella markkamääräisinä siten, että niillä voitiin kattaa enintään 70 prosenttia hyväksyttävistä menoista. Eräissä tapauksissa opetusministeriöllä oli oikeus hyväksyä valtionavulla katettavaksi 85 prosenttia menoista.

Valtionavun piirissä olleiden nuorisojärjestöjen palveluksessa oli vuoden 1985 alussa 529 toimihenkilöä. Hallituksen esityksessä todettiin henkilöstön määrässä tapahtuvien muutosten olevan ratkaisevasti yhteydessä valtionavustusten määrässä tapahtuviin muutoksiin ja siinä yhteydessä opetusministeriön tekemiin päätöksiin.

Hallituksen esityksessä esitettiin valtakunnallisten nuorisojärjestöjen vuosiavustusten enimmäismäärän nostamista 85 prosenttiin hyväksyttävistä menoista. Nostamista perusteltiin sillä, että sama prosentti oli käytössä mm. urheilujärjestöjen avustamisessa. Avustukset esitettiin jatkossakin myönnettäväksi harkinnanvaraisina tulo- ja menoarviossa olevan määrärahan rajoissa.

Keskeiset käsitteet määriteltiin hallituksen esityksessä seuraavasti:

- 1 nuorisotoiminnalla tarkoitetaan nuorten vapaata kansalaistoimintaa sekä muuta nuorten kasvua ja kansalaisvalmiuksia edistävää vapaa-ajan toimintaa<sup>11</sup>;
- 2 nuorisotyöllä tarkoitetaan sitä työtä, jolla luodaan edellytyksiä nuorisotoiminnalle; sekä
- 3 nuorisopolitiikalla tarkoitetaan yhteiskuntapolitiikan suuntaamista ja toteuttamista nuorten kasvu-, kehitys- ja toimeentuloedellytysten sekä vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta.

Sivistysvaliokunta ei esittänyt mietinnössään muutoksia valtakunnallisten nuorisojärjestöjen avustamista koskeviin pykäliin. Valiokunta kuitenkin korosti, että vaikka uusi nuorisotyölaki ei sellaisenaan lisäisikään valtion menoja, antaa se kuitenkin mahdollisuuden suunnitella toimialan kehittämistä ja varainkäytön tarkoituksenmukaisuutta yhtenä kokonaisuutena. Valiokunta korosti, että nuorisotoimintaan ja nuorisotyöhön tarvitaan toiminnan merkityksellisyyden takia uusia määrärahoja.

Nuorisotyöasetuksessa (1069/1985) nuorisojärjestöjen jäsenten yläikäraja nostettiin 29 vuoteen. Siten paikallisen nuorisoyhdistyksen jäsenistä 2/3 tuli olla alle 29-vuotiaita. Valtakunnalliseen nuorisojärjestöön tai sen jäsenyhdistykseen oli kuuluttava vähintään 3 000 iältään alle 29-vuotiasta jäsentä, joiden yhteismäärän tuli olla vähintään 2/3 jäsenten

---

<sup>11</sup> *Varsinaisessa nuorisotyölaissa (1068/1985) nuorisotoiminnalla tarkoitettiin ”nuorten vapaata kansalaistoimintaa, jolla edistetään nuorten kasvua ja kansalaisvalmiuksia”.*

kokonaismäärästä. Nuorisotyöasetukseen lisättiin uutena järjestötyyppinä nuorisotyön palvelujärjestö, jolla tarkoitettiin ”sellaista valtakunnallista nuorisotyötä tekevää järjestöä, jonka toiminnan pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa julkaisu-, koulutus-, tutkimus- tai muita nuorisotyön tai nuorisotoiminnan yleistä kehittämistä edistäviä palveluja”. Valtakunnallisella nuorisojärjestöllä puolestaan tarkoitettiin ”henkilöjäsenten muodostamaa rekisteröityä järjestöä, joka harjoittaa nuorisotoimintaa ja jonka toiminta-alueena on koko maa, tai [...] piirijärjestöjen tai paikallisten nuorisoyhdistysten rekisteröityä keskusjärjestöä”. Näin ollen uuden asetuksen mukaan valtakunnalliselta nuorisojärjestöltä ei enää vaadittu välttämättä piiri- tai paikallisorganisaatiota.

Järjestöryhmittely muodostui asetuksessa seuraavanlaisiksi:

- 1 poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt;
- 2 nuorison etujärjestöt;
- 3 nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt;
- 4 uskonnolliset nuorisojärjestöt;
- 5 varhaisnuorisojärjestöt; sekä
- 6 nuorisotyön palvelujärjestöt.

Vuosi- ja kohdeavustusten tarkoituksenmukaisuutta ja määrää harkittaessa oli asetuksen mukaan otettava huomioon

- 1 hakijan toiminnan tarkoitus, laatu ja laajuus;
- 2 hakijan taloudellinen asema;
- 3 hallintokulujen suhteellinen osuus hakijan kuluista;
- 4 hakijan valtiolta, kunnalta ja seurakunnalta saamat avustukset ja avustuslainat sekä niiden käyttö;
- 5 avustuksella tuettavan toiminnan tai toimenpiteen ajankohtaisuus;
- 6 avustuksen suunniteltu käyttötapa;
- 7 hakijan muualta saatavissa oleva tuki;
- 8 hakijan omatoimisuus; sekä
- 9 avustuksen saamisen tarve.

Nuorisotyöasetuksen mukaan opetusministeriö voi myöntää valtionavustuksen ennakkona edellisenä vuonna vuosiaavustusta saaneelle järjestölle enintään 90 prosenttia sen aikaisemmin saamasta määrästä.

### **3.1.4 Vuoden 1995 nuorisotyölaki**

#### **Valmistelu käynnistyy**

Valtioneuvosto asetti 21.9.1989 komitean selvittämään nuorisopolitiikan nykytilaa ja siinä mahdollisesti esiintyvät muutos- ja kehittämistarpeet sekä tekemään esitys nuorisopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi. Komitean nimeksi tuli Nuorisokomitea -90. Komitean yksityiskohtainen toimeksianto oli

- 1 Arvioida parlamentaarisen nuorisokomitean ja kansainvälisen nuorisovuoden komitean työn tulokset ja tavoitteiden toteutuminen sekä selvittää hallituksen nuorisopoliittisessa selonteossa esitettyjen toimenpiteiden edistyminen;
- 2 Selvittää Euroopan yhdentymisen ja muun kansainvälistymisen vaikutukset suomalaiseen nuorisopolitiikkaan ja nuorisoon;
- 3 Laatia esitys niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdyttävä nuorten osallistumisen ja yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi;
- 4 Laatia ehdotus heikommassa asemassa olevien nuorten aseman parantamiseksi;
- 5 Tehdä ehdotus niistä toimenpiteistä, joilla turvataan nuorisopoliittisessa päätöksenteossa tarvittavan tiedon tuotanto ja käyttöön soveltaminen;
- 6 Tehdä hallinnon yleisten kehittämisperiaatteiden mukainen ehdotus nuorisotyön järjestelmän uudistamisesta ja toimialan tarvitsemista voimavaroista;
- 7 Laatia ehdotus nuorisopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi;

## 8 Selvittää komitean tekemien esitysten toteuttamisesta valtiolle aiheutuvat kustannukset.

Komitea esitti uudistuksia (erityisesti läänintason tehtäviin), jotka toteutuessaan olisivat vähentäneet huomattavasti keskushallinnon päätöksenteko- ja kontrollointitehtäviä. Samalla kehittävien, opastavien ja koordinoivien tehtävien määrä keskushallinnossa lisääntyisi. Lisäksi tarvetta katsottiin nuorisopoliittisen koordinoinnin painottamiselle. Yleisesti ottaen nuorisohallinnon muutosten katsottiin tarkoittavan keskus- ja väliportaanhallinnossa siirtymistä varainkäytön ohjailusta ja valvonnasta toiminnan yleisten edellytysten parantamiseen.

Komiteanmietinnössä haluttiin, että valtion nuorisoneuvosto lisäisi huomattavasti yleistä nuorisopolitiikan poikkialtista seuranta- ja koordinoivia sekä vähentäisi teknisluonteista lausunnonantoa.

Voimassa olleen valtakunnallisten nuorisojärjestöjen avustusjärjestelmän ongelmia olivat komitean mukaan joutamattomuus ja hidastuminen. Järjestöjen toiminnassa tapahtuneita muutoksia ei siten ole pystytty aina riittävästi ottamaan huomioon. Komitean mukaan vuosivastuksista on liian usein muodostunut automaattisesti tuleva perusavustus, ja kun avustusmäärärahat eivät ole juurikaan reaalisesti nousseet, on uusien järjestöjen tarpeita ja toiminnassa tapahtuvia muutoksia ollut vaikea ottaa huomioon.

Kritiikkiä valtionavustusten painottumisesta puoluepoliittisten järjestöjen toiminnan tukemiseen esitettiin edelleen. Vaikka nuorisotyöasetukseen kirjatut avustusperusteet koskivat tuolloinkin kaikkia avustettavia järjestöjä riippumatta siitä, mihin järjestöryhmään yksittäinen järjestö kuului, oli perusteita jouduttu painottamaan eri tavalla, koska esim. jäsenmäärä ei kaikkien järjestöjen osalta samalla tavalla kuvaa toiminnan laajuutta. Aiemmin vastakkainasettelua oli rakennettu nimenomaan puoluepoliittisten järjestöjen ja varhaisnuorisojärjestöjen välille. Puoluepoliittisten järjestöjen suhteellinen avustusosuus oli kuitenkin laskenut 1980-luvulla 40,1 prosentista 27,7 prosenttiin ja varhaisnuorisojärjestöjen nousut 28,6 prosentista 35,2 prosenttiin.

Valtioneuvoston istunnossa 21.6.1990 valtakunnallisten nuorisojärjestöjen vuosiavustusten jaon yhteydessä käydyssä keskustelun johdosta opetusministeriö asetti työryhmän selvittämään valtakunnallisten poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen avustamisedellytyksiä erillisenä avustusryhmänä. Työryhmä esitti, että nuorisotyölain (1068/1985) 12 §:n mukaisesti otetaan valtion tulo- ja menoarvioon (momentti 29.91.51 Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarain nuorisotyön tukemiseen) määräraha omana käyttösuunnitelmaeränä myönnettäväksi vuosiavustuksina valtakunnallisille nuorisojärjestöille ja niiden piirijärjestöille sekä valtakunnallisille nuorisotyön palvelujärjestöille. Momentin selvityksensä työryhmä esitti otettavaksi tekstin: ”Järjestöille osoitetun määrärahan arvioidaan jakaantuvan seuraavasti: 1. Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt mk a, 2. Nuorison etujärjestöt mk b, 3) Nuorison kulttuuri- ja harrastejärjestöt mk c, 4) Uskonnolliset nuorisojärjestöt mk d, 5) Varhaisnuorisojärjestöt mk e, 6) Nuorisotyön palvelujärjestöt mk f”. Nuorisokomitea -90:n mielestä avustusjärjestelmän selkeyttämiseksi olisi ko. momentin käyttösuunnitelmassa määriteltävä erikseen määrärahan jaottelu poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen, nuorisotyön palvelujärjestöjen sekä muiden valtakunnallisten nuorisojärjestöjen osalta. Komitean mielestä tällä muutoksella voitaisiin siirtää vastuu eniten kritiikkiä aiheuttaneesta poliittisten nuorisojärjestöjen suhteellisesta avustusosuudesta viimekädessä eduskunnalle.

Komitean kaavailema määrärahan jako järjestöryhmittäin ei kuitenkaan päätenyt vuoden 1995 nuorisotyölakiin.

### **Nuorisotyön strategia (Nuotra) ja tulosalueet**

Vuonna 1992 käynnistettiin nuorisohallinnon ja kansalaisjärjestöjen yhteistyönä nuorisostrategiaprosessi (Nuotra). Strategiatyön avulla pyrittiin löytämään suuntalinjat nuorisotyön toimialalle ja hakeutumaan yhteistyöhön eri hallinnonalojen ja kansalaisryhmien kanssa. Tuolloin tulosajattelun käsitteistöä tuotiin myös kansalaistoiminnan alueelle. Nuostrassa määriteltiin neljä nuorisotyön tulosaluetta, joita olivat



- 1 kasvu ja kansalaistoiminta,
- 2 nuorten elinolot,
- 3 kansainvälisyys sekä
- 4 syrjäytymisen ehkäisy.

Nuostran määritelmän mukaan tulosalue on ”toiminnan alue, joka on keskeinen organisaation toiminta-ajatuksen toteuttamisessa ja jolla on aikaansaatu tuloksia”. Varsinaiset tulostavoitteet jätettiin järjestöjen itsensä määriteltäviksi.

Tausta-ajatuksena tulosajattelun tuomisessa mukaan kansalaistoimintaan oli oletus, jonka mukaan yhteiskunta lähtee lainsäädännössään siitä, että kansalaistoiminnan tukeminen on tarpeellista, kannattavaa ja järkevää. Samalla yhteiskunnalla on kuitenkin lupa odottaa, että toiminta on tuloksellista. Tuloksen vaatimus on siten kokonaisuutena, johon on ensiksi asetettava kaikki pyrkimykset kehittää kansalaistoiminnan avustusjärjestelmää uskottavaksi ja oikein kohdentuvaksi sekä oikeusperiaatteita toteuttavaksi. Erityisenä haasteena nähtiin tulosten kilpailukyky kansalaisten arvomaailmassa.

Nuostran valmistuttua ajateltiin, että neljältä tulosalueelta voitaisiin löytää ne tulostavoitteet, joihin kohdennettaisiin julkista tukea. Viranomaisen ja kunkin kansalaisjärjestön välillä käytäisiin tuloskeskustelut. Avustamisen suunniteltiin edelleen tapahtuvan asiakirjojen pohjalta. Tuloskeskustelun tehtävänä olisi siten ollut yhteisymmärryksen löytäminen järjestön hakemuksessa esitetyistä tiedoista ja tavoitteista ja koesityksen valmistelijoiden ja hakijoiden kanssa. Tuloskeskustelu olisi siten ollut luonteeltaan enemmän informatiivinen kuin sitova tilanne.

### **Opetusministeriön valtionaputyöryhmät 1992 ja 1993**

1990-luvun alussa opetusministeriössä pyrittiin kehittämään harkinnanvaraisten valtionavustusten käsittelyä yleisestikin. Opetusministeriö asetti 30.1.1992 työryhmän (valtionaputyöryhmä 1992), jonka tehtävänä oli ”valmistella ehdotus harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntämisen ja käytön

tarkastusmenettelyn kehittämisestä yhtenäistämisestä sekä tehdä ehdotus niihin liittyvän atk-järjestelmän toteuttamiseksi”.<sup>12</sup> Työryhmän työ oli itse asiassa jatkoa vuosina 1988–89 toimineen opetusministeriön työryhmän työlle<sup>13</sup>. Valtionaputyöryhmä 1992 käsitteli harkinnanvaraisina valtionavustuksina sellaisia avustuksia, jotka myönnetään valtion talousarvioon otetusta määrärahasta joko kokonaan harkinnanvaraisina tai lain, asetuksen taikka valtionneuvoston päätöksen perusteella, mutta määrältään harkinnanvaraisina. Työryhmä ei kuitenkaan käsitellyt rakennusavustuksia.

Valtionaputyöryhmä 1992 piti keskeisenä puutteena sitä, että harkinnanvaraisten avustusten käsittely tapahtui edelleen ilman yhteistä tietojenkäsittelyjärjestelmää. Erillisiä tietojenkäsittelyjärjestelmiä oli käytössä useita mm. ministeriön eri osastoilla sekä laskentatoimessa. Tietojärjestelmien puutteet heijastuivat avustusten käsittelyprosessiin kokonaisuutena. Työryhmä esitti avustusten myöntöperusteiden selkiyttämisen- ja yhtenäistämismahdollisuuksien selvittämistä eri osastojen edustajien muodostaman työryhmän toimesta. Tämän työn tuli kytkeytyä käynnissä olleeseen tulohajaukseen siirtymisen valmisteluun. Avustusten käsittelyprosessin kehittämistä koskevat ehdotukset liittyivät mm. eri avustustyyppien käsittelyn rationalisointiin ja ministeriön eri toimijoiden välisen työnjaon järjestyttämiseen. Uuden tietojenkäsittelyjärjestelmän toteuttaminen sekä siihen liittyvän lomakkeiston uusiminen sekä esittelijän ohjeiden ja investointiavustuksia koskevien yleisehtojen laatiminen oli työryhmän keskeinen ehdotus.

Opetusministeriö asetti 8.6.1993 työryhmän<sup>14</sup> (valtionavustustyöryhmä 1993), jonka tehtävänä oli valtionaputyö-

---

<sup>12</sup> *Opetusministeriön työryhmien muistioita 1992:51, Harkinnanvaraisten valtionavustusten käsittelyn kehittäminen opetusministeriössä, opetusministeriön valtionaputyöryhmä 1992:n muistio.*

<sup>13</sup> *Opetusministeriön työryhmien muistioita 1989:7, Opetusministeriön valtionaputyöryhmän muistio.*

<sup>14</sup> *Opetusministeriön työryhmien muistioita 10:1994, Harkinnanvaraisten valtionavustusten käsittelyn jatkokehittäminen, opetusministeriön valtionavustustyöryhmän 1993 muistio.*

ryhmä 1992:n esitysten pohjalta valmistella 1) ohjeet ministeriön harkinnanvaraisia valtionavustuksia valmisteleveille esittelijöille avustuspäätösten valmistelusta, esittelystä ja päätöksen muotoilusta, 2) esitys harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntöperusteitten selkiyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi, 3) valtionapulomakkeiston uusiminen ottaen huomioon yksinkertaisuus, soveltuvuus atk-käyttöön, yhtenäisyys ja tietojen vertailukelpoisuus sekä 4) atk-järjestelmän jatkokehittäminen ja laajentaminen valtioneuvoston asiankäsittelyjärjestelmän pilotoinnista saatavan tiedon ja kokemuksen pohjalta.

Valtionaputyöryhmien esittämät näkökohdat otettiin huomioon vuoden 1995 nuorisotyölain valmistelussa, jonka esityöt olivat jo käynnissä samaan aikaan valtionaputyöryhmien työn kanssa.

### **Nuorisojärjestöjen tulosohejaus**

Nykyisen nuorisotyölain (235/1995) valmistelun aikana valtionhallinnossa oli käynnissä yleinen siirtyminen tulosohejausjärjestelmään. Osana tätä prosessia pyrittiin selvittämään mahdollisuuksia samojen ohjausmenetelmien soveltamiseksi myös vapaan kansalaistoiminnan tukemisessa. Opetusministeriö asetti 25.3.1992 valtakunnallisten nuorisojärjestöjen toiminta-avustusten jakoperiaatteita selvittävän työryhmän<sup>15</sup>, jonka tehtäväksi annettiin:

- 1 tehdä ehdotukset nuorisotyön kehittämisen kannalta keskeisistä tulosalueista ja tulosten mittaamis- ja arviointiperusteista,
- 2 selvittää ja tehdä ehdotukset järjestöjen toiminnan laajuuden kuvaamiseksi tarvittavista yhteismitallisista tilastotiedoista,
- 3 tehdä ehdotukset toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten seuranta-järjestelmästä sekä

---

<sup>15</sup> *Opetusministeriön työryhmien muistioita 1993:7, Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen tulosohejaustyöryhmän muistio.*

#### 4 selvittää muita tulohjauksen kehittämisen kannalta keskeisiä kysymyksiä.

Avustusjärjestelmän kehittäminen oli osa edellä kuvattua nuorisostrategiaprosessia (Nuostra), jossa hahmoteltiin nuorisotyön keskeiset tulosalueet sekä etsittiin keinoja tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi kyseisillä alueilla.

Tulohjaustyöryhmän mietinnössä tulohjaus määriteltiin järjestelmäksi, jossa asetetaan etukäteen tulostavoitteet ja arvioidaan jälkikäteen niiden toteutumista. Lähtökohtana oli, että järjestöt määrittelevät itse tulosalueensa ja asettavat tulostavoitteensa. Valtionrahoitusta oli tarkoitus suunnata järjestöjen toimintaan yhteisesti sovitulla tulosalueella. Rahoituksen määrää harkittaessa valtionapuviranomaisen ja järjestöjen oli tarkoitus käydä tulostavoitekeskustelu, tarvittaessa erikseen järjestökohtaisesti. Tulosalueella tulohjaustyöryhmä tarkoitti toiminnan aluetta, joka on keskeinen organisaation toiminta-ajatuksen toteuttamisessa ja jolla on aikaansaattava tuloksia. Tulostavoitteiden avulla suunnataan toimintaa ja resursseja hyvän tuloksen aikaansaamiseksi tulosalueella.

Tuloksia määriteltäessä oli tulohjaustyöryhmän mukaan otettava huomioon:

- Vaikuttavuus, jolla tarkoitetaan toiminnan vaikutuksia yhteiskunnan, ihmisten ja yhteisöjen jäsenten tarpeisiin.
- Taloudellisuus, joka ilmaisee yksikkökustannukset, eli kuinka paljon rahaa on käytetty tietyn tuotoksen tai suoritemäärän aikaansaamiseksi.
- Tuottavuus, joka ilmaisee tuotoksen sekä vastaavien ponnosten suhdetta.

Tulohjaustyöryhmän raportissa sekä Nuostrassa esitettiin järjestöjen toiminnalle yhteiseksi tulosalueiksi kasvua ja kansalaistoimintaa, nuorten elinoloja, kansainvälisyyttä sekä syrjäytymisen ehkäisyä. Kasvun ja kansalaistoiminnan tulosalue liittyy lähinnä nuorten kasvattamiseen aktiivisiksi yhteiskunnan toimijoiksi. Nuorten elinolojen tulosalueen kes-

keinen sisältö liittyy järjestöjen etujärjestörooliin suhteessa jäsenistöönsä sekä koko ikäluokan etujen valvontaan. Kansainvälisyyden tulosalue sisältää mm. nuorten liikkuvuuden ja monikulttuurisuuden edistämisen. Syrjäytymisen ehkäisyssä keskeistä on toimintamahdollisuuksien avaaminen syrjäytymisvaarassa oleville ja syrjäytyneille sekä yhteistyö järjestöjen kesken ja eri viranomaistahojen kanssa syrjäytymisen ehkäisyssä. Tuen suuntaamisessa suunniteltiin käytettäväksi tulosaluekohtaisia painokertoimia, joita voitaisiin vaihdella tarpeen mukaan vuosittain.

Tulosohjaustyöryhmä laati varsin yksityiskohtaisen ehdotuksen valtakunnallisten nuorisojärjestöjen tulosohjaukseen perustuvaksi avustusjärjestelmäksi. Järjestelmän tavoitteeksi asetettiin mm. järjestöjen toimintasuunnitelmien ja talousarvioiden aiempaa parempi vastaavuus. Järjestelmän avulla voitaisiin konkreettisemmin nähdä, mitkä ovat tulevan toimintakauden tavoitteet ja niiden toteuttamisen kustannukset ja siten voitaisiin myös paremmin arvioida niiden toteutumista jälkikäteen.

Tulosohjaustyöryhmä muodosti valtionavun jakoa kuvaavan nelikentän.

Avustuspäätöksen pohjatieto

		Etukäteisperiaate	Jälkikäteisperiaate
A v u s t u s	Kohdentamaton	I	II
	Kohdennettu	III	IV

**Kuvio 2 Tulosohjaustyöryhmän esitys valtionavun jaosta**

Nelikentässä käytettiin kahta muuttujaa:

- 1 Tulisiko avustus osoittaa järjestön toimintaan yleisesti vai suunnata se asetettujen tulostavoitteiden mukaisesti.
- 2 Mikä on keskeinen asiakirja/tieto, jonka mukaan avustusten jakautuminen järjestöjen kesken päätetään: järjestön suunniteltu toiminta tulevalle vuodelle toimintasuunnitelman ja talousarvion mukaan (etukäteisperuste) vai jollakin luotettavalla tavalla selvitetty toteutunut toiminta (jälkikäteisperuste).

Tulosohjaustyöryhmä määritteli lyhyesti nelikentän perusmallit ja esitti myös arvionsa siitä, mikä malleista lähinnä vastaisi tulosohjausjärjestelmälle asetettuja perustavoitteita. I malli eli toimintasuunnitelman perusteella myönnettävä avustus vastasi lähinnä vuoden 1985 nuorisotyölain (1068/1985) mukaista avustuskäytäntöä.

II malli eli toteutuneen toiminnan perusteella myönnettävä yleisavustus -mallissa avustukset myönnettäisiin järjestöille edellisen vuoden toteutuneen toiminnan perusteella. Määrärahaa ei kohdennettaisi tulosalueiden tai tulostavoitteiden mukaan, vaan avustus olisi luonteeltaan yleisavustus, jonka järjestö voisi käyttää haluamallaan tavalla.

III mallissa eli toimintasuunnitelman perusteella myönnettävät projektiavustukset -mallissa valtionavustukset myönnettäisiin järjestöjen toimintasuunnitelman ja talousarvion perusteella asetettujen painopistealueiden mukaisiin kehittämishankkeisiin ja toimintaan. Rahoitus olisi projekti-tyyppistä, jolloin valtionhallinto ”ostaisi” kansalaisten tarpeisiin kehittämisprojekteja. Järjestelmän muunnoksena voisi tulosohjaustyöryhmän mukaan olla myös järjestelmä, johon kuului tietyn suuruinen, perustoimintojen ylläpitämisen tarkoitettu perusavustus. Sen päälle tulisivat projektiavustukset, joiden osuutta avustuksesta vähitellen kasvatettaisiin.

IV mallissa määräraha olisi mitoitettu toteutuneen toiminnan mukaisesti ja kohdennettu sovittujen tulostavoitteiden mukaisesti. Järjestöjen kesken avustusmäärä olisi jaettu

edellisen vuoden toteutuneen toiminnan laajuuden perusteella.

Tulosohjaustyöryhmän mielestä mikään em. neljästä mallista ei kuitenkaan olisi soveltunut sellaisenaan käyttöön otettavaksi. Lähinnä avustusjärjestelmälle ennakoon asetettuja perustavoitteita olisi vastannut työryhmän mielestä malli IV.

Olellainen osa tulosohjattua järjestelmää on toteutuneen toiminnan arviointi. Työryhmä esitti alustavasti arvioinnin perustaksi seuraavia kaikilta järjestöiltä pyydettäviä tietoja:

- 1 Järjestöjen oma tulosvertailu
  - Oma arvio asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä järjestön asettamat tulostavoitteet tulevalle toimintakaudelle yhteisesti sovitulla tulosalueilla.
  - Järjestö kehittää itse tai yhteistyössä muiden järjestöjen kanssa tulosaluekohtaiset tulosten arviointiperusteet. Opetusministeriölle jätettävän arvion tulee olla sekä sanallinen että määrällinen.
  - Siirtymävaiheen jälkeen erityistä huomiota kiinnitetään järjestön toiminnan kehittymiseen tulosalueittain ja -tavoitteittain useamman vuoden aikana.
- 2 Taloudelliset tiedot
  - Olennaiset tilinpäätöstiedot tulosalueittain keskus- ja piirijärjestöistä.
- 3 Järjestön jäsenistöön ja organisaatioon liittyvät tiedot
  - Jäsenistöön liittyvät tiedot (eri-ikäiset jäsenet, kokonaisjäsenmäärä, jäsenmäärän muutos, jäsenmaksun maksaneet).
  - Organisaatioon liittyvät tiedot (jäsenyhdistykset, toimipaikkakunnat, luottamushenkilöiden ja ohjaajien määrä, vapaaehtoistyön tekijät ja tunnit).
  - Palkattuun henkilöstöön liittyvät tiedot (palkattujen toimihenkilöiden määrä keskimäärin toimintavuoden aikana henkilötyövuosina)
- 4 Määrälliset toimintatiedot

- koulutustiedot (koulutuspäivät = järjestön itsensä järjestämiin koulutustilaisuuksiin osallistuneiden määrä kerrottuna koulutuspäivillä, väh. 6 h/3 h illalla).
- tapahtumatiedot (pl. kv. toiminta) (toimintaan säännöllisesti osallistuvien määrät, säännöllisesti järjestettyjen kerhojen tai muiden vastaavien toimintayksikköjen määrä, leirivuorokaudet, retkivuorokaudet, tapahtumien osallistujamäärät/niihin valmistautuminen)
- kansainvälisen toiminnan tiedot (kotimaassa järjestetyt kansainvälisyyteen liittyvät kerhot ja koulutus, kotimaassa järjestettyjen kansainvälisten tapahtumien osallistujavuorokaudet, saapuneet valtuuskunnat, lähteneet valtuuskunnat)
- jäsenhuoltoon liittyvät tiedot (jäsenlehtien ilmestymiskerrat ja levikki, muut jäsenkontaktit)

Tulosohjaustyöryhmän ehdotuksen mukaan avustusten haku ja tiliselvitysaikataulut olisivat säilyneet muuttumattomina. Avustushakemuksen tuli sisältää järjestön tulostavoitteet, toimintasuunnitelma ja talousarvio tulosalueittain. Avustuksen määrän harkinta suunniteltiin tapahtuvaksi edellisenä vuonna toteutuneen toiminnan ja esitettyjen tulosalueittaisen suunnitelmien pohjalta.

Työryhmän esityksen mukaan avustuksen määrää harkittaessa valtionapuviranomainen ja järjestöt käyvät tulostavoitekeskustelun, tarvittaessa erikseen järjestökohtaisesti. Tarvemmin tämän tulostavoitekeskustelun järjestelyjä ei ole mietinnössä selvitetty. Ilmeisesti tulostavoitekeskusteluissa olisi ollut tarkoitus hyödyntää järjestöryhmittelyä. Mietinnön mukaan järjestöryhmittelyä oli tarkoitus kehittää siten, että sen avulla edistetään järjestöjen välistä yhteistoimintaa, kasvatetaan tulosvoimaa yhteisesti sovitussa tavoitteissa sekä parannetaan keskinäistä vertailtavuutta.

Vuoden 1995 nuorisotyölakiin ei kuitenkaan tuotu varsinaista valtionapuviranomaisen harjoittamaa tulosohjausta. Valmistelun aikana todettiin, että jatkossakin kansalaistoiminnan tulosohjauksen tekee kunkin järjestön luottamusjoh-



to ja valtion tehtävänä on luoda edellytyksiä kansalaisjärjestöjen toiminnalle. Pelkona oli myös se, että kansalaisjärjestöjen toiminta harmonisoituisi eli järjestöt siirtyisivät tekemään sitä, mihin ne kokisivat parhaiten avustusta saavansa. Pian tulosalueiden ja -tavoitteiden sijaan ryhdyttiinkin puhumaan avustusten tulosperusteisuudesta, joka tuli sisällymään vuoden 1995 nuorisotyölakiin. Tulosperusteisuudella viitataan yksinkertaisesti järjestöjen omien toiminta-ajatus- ja tavoitteiden toteuttamiseen. Myöskään tuloskeskusteluja ei otettu laajasti käyttöön. Ainoastaan muutamien toimijoiden (palvelujärjestöjä) kanssa opetusministeriö käy informatiiviset tuloskeskustelut, jotka eivät ole samalla tavalla sitovia kuin varsinaiset tulosneuvottelut ja niiden perusteella tehtävät tulossopimukset. Tuloskeskustelut liittyvät lähinnä sellaisten tehtävien (mm. kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä) hoitoon, jotka voisivat periaatteessa kuulua ministeriönkin toimialaan, mutta joiden hoitamisen on katsottu soveltuvan paremmin järjestöille.

### **Vuoden 1995 nuorisotyölaki ja -asetus**

Hallituksen esitys (HE 298/1994) uudeksi nuorisotyölakiksi annettiin vuonna 1994. Esityksessä kiinnitettiin huomiota nuorisotyön poikkihallinnollisuuteen. Esityksen tavoitteena oli ”hallintojenvälisen yhteistyön avulla parantaa nuorten elinoloja ja luoda edellytyksiä nuorisotoiminnalle”. Lakiesityksessä ehdotettiin, että ”nuorten elinolojen parantamisen kannalta tarpeelliset kehittämistoimenpiteet tulisi sisällyttää valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmiin ja alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisiin valtakunnallisiin tavoiteohjelmiin”. Nuorisotyön yleinen johto kuuluisi edelleen opetusministeriölle. Valtion nuorisoneuvoston sijasta opetusministeriön alaiseksi asiantuntijaelimeksi ehdotettiin perustettavaksi nuorisoasian neuvottelukunta. Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen vuosivastusten jakoa koskevan esityksen tulisi puolestaan tekemään erikseen nimettävä toimikunta.

Valtakunnallisille nuorisjärjestöille ehdotettiin otettavaksi vuosittain määräraha valtion talousarvioon jaettavaksi tulosperusteisesti. Valtakunnallisten nuorisokeskusten rakentamista ja ylläpitoa varten sekä muihin nuorten elämäntilannetta parantaviin ja elinoloja kehittäviin toimenpiteisiin ehdotettiin otettavaksi vuosittainen määräraha valtion talousarvioon. Valtionosuudet ja avustukset ehdotettiin edelleen suoritettavaksi ensisijaisesti veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista.

Nuorisotyölaissa mainittu tulosperusteisuus määriteltiin tarkemmin nuorisotyöasetuksessa (410/1995). Asetuksen mukaan ”toteutunutta ja suunniteltua toimintaa arvioitaessa yhteisiä tulosperusteita ovat toiminnan laatu, laajuus ja taloudellisuus. Kunkin järjestön tuloksellisuus arvioidaan sen toiminta-ajatuksen toteutumisessa.” Näiden varsin yleisten arviointiperusteiden lisäksi nuorisotyöasetuksen mukaan valtionavustukseen vaikuttivat ”hakijan valtiolta, kunnalta ja seurakunnalta saamat muut avustukset, avustamisen tarve, toiminnan tai toimenpiteen ajankohtaisuus ja yhteiskunnallinen merkitys sekä opetusministeriön hankkimat nuoria koskevat tutkimukset ja selvitykset”.

Vuonna 1994 nuorisotyölain nojalla valtionavustusta toimintaansa sai 61 valtakunnallista nuorisjärjestöä, niiden 202 piirijärjestöä, 5 valtakunnallista nuorisotyön palvelujärjestöä sekä 9 muuta nuorisotyötä tekevää järjestöä. Järjestöjen jäsenmäärä oli niiden omien ilmoitusten mukaan lasketuna 803 000.

1980-luvulla talouden jatkuva kasvu oli turvannut voimavarojen moninkertaistumisen sekä valtiollisella että kunnallisella tasolla. Nuorisotyö virallistettiin osaksi hyvinvointiyhteiskunnan palvelutoimintaa. Nuorisopolitiikalla ymmärrettiin kaikkia elämänalueita koskeva nuorten erityisaseman huomioon ottaminen sekä nuorten päätöksentekoon osallistuminen ja siihen kannustaminen. Tästä kehityksestä seurasi se, että nuoria ryhdyttiin tarkastelemaan hyvinvointivaltion palvelutoiminnassa muusta yhteiskunnasta erillään olevana ryhmänä. Taloudellisen tilanteen heikentymisen myötä 1990-luvun alussa aiemmat linjaukset joutuivat uudelleen

arvioitaviksi. Nuorisokasvatustyöhön osoitetut veikkaus- ja raha-arpajaisvarat supistuivat vuosina 1991–94 150,3 miljoonasta markasta 112 miljoonaan markkaan<sup>16</sup>. Vuoden 1993 alussa voimaan tullut uudistettu kuntien valtionosuuslain-säädäntö lisäsi ratkaisevasti kuntien päätösvaltaa omien palveluidensa järjestämisessä.

Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena oli säätää nuorisotyön puitelaki, jossa määritellään lain tavoite ja nuorisotyön ja -toiminnan toteuttaminen, velvollisuudet ja yhteistoiminta nuorisotyössä, valtion ja kuntien tehtävät nuorisotyön toteuttamisessa, tarkoitukseen myönnettävän valtionavun perusteet sekä valtionavun rahoituspohja.

Vuoden 1995 nuorisotyölaissa nuorisotyöllä tarkoitetaan ”sitä työtä, jolla parannetaan nuorten elinoloja ja luodaan edellytyksiä nuorisotoiminnalle”. Nuorisotoiminnalla puolestaan tarkoitetaan ”nuorten kansalaistoimintaa, joka edistää nuoren kasvua ja kansalaisvalmiuksia”. Hallituksen esityksen mukaan valtion, kuntien ja nuorisojärjestöjen tehtävänä on ensisijaisesti nuorisotyön toteuttaminen. Nuorisotoiminnasta vastaavat nuoret ja heidän yhteisönsä. Tämän määritelmän voidaan katsoa asettavan valtakunnalliset nuorisojärjestöt toimimaan sekä nuorisotyön että nuorisotoiminnan alalla, sillä monet paikallisesti toimivat nuorten yhteisöt ovat osa valtakunnallisia nuorisojärjestöjä tai näiden piiriorganisaatioita.

Eduskunnan sivistysvaliokunta otti mietinnössään (SiVM 30/1994) kantaa nuorisojärjestöjen tulohajautukseen. Valiokunta katsoi, että tulohajautuksessa tulisi huomioida riittävästi järjestöjen erilaisuutta ja näin tukea monimuotoisuuden säilymistä. Toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa keskeisenä tuli olla sen, onko järjestö saavuttanut omat tavoitteensa. Apuna tässä voitaisiin käyttää valiokunnan mukaan esimerkiksi järjestöryhmittelyä. Näyttäisikin siltä, että valiokunta olisi halunnut vahvistaa järjestöryhmittelyn asemaa.

---

<sup>16</sup> Vuodesta 1993 alkaen säädetyistä jakosuhteista luovuttiin valtiontaloudellisista syistä. Samalla lakisääteisiä menoja ryhdyttiin rahoittamaan veikkausvoittovaroista.

Sivistysvaliokunnan mietintöön sisältyneessä kuuden kansanedustajan allekirjoittamassa vastalauseessa vaadittiin, että nuorisojärjestöt ryhmiteltäisiin tulosohjauksen toteuttamista varten omiin ryhmiinsä ja että eri järjestöryhmille määriteltäisiin niiden toiminnan ominaispiirteisiin sopiva ohjeisto, joka tukisi nuorisotoiminnan monimuotoisuutta ja rohkaisisi järjestöjä toteuttamaan toiminta-ajatustaan. Vastalauseessa katsottiin, että opetusministeriön esittämä ohjeisto ei huomioi riittävästi järjestöjen toiminnan erilaisuutta. Vastalauseeseen mukaan esimerkiksi poliittisten ja uskonnollisten järjestöjen, toisaalta retki- ja leiritoimintaan keskittyvien varhaisnuorisojärjestöjen ja nuorison palvelujärjestöjen keskinäinen toiminnan tuloksen vertailu on mahdotonta samoilla kriteereillä.

### **Valtionavustuslain vaikutukset**

Valtion talousarvion momenttikohtaisesti annettuja valtionavustuksen ehtoja koskevien valtioneuvoston ja ministeriön päätösten lisäksi eräät ministeriöt olivat päätöksillään vahvistaneet asianomaisen ministeriön valtionavustuksiin sovellettavia yleisiä ehtoja. Nämä olivat ministeriön päätöksellä vahvistettuja hallinnollisia määräyksiä. Valtionavustuksen yleisiä ehtoja on vahvistettu muun muassa opetusministeriössä. Valtionapuviranomaisena toimiva ministeriö voi tällöin päätöksellään myöntää valtionavustuksen myös ilman talousarvion momenttikohtaisesti vahvistettuja tarkempia valtionavustuksen ehtoja. Opetusministeriön 4.11.1998 antama määräys (15/011/98) valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja valtakunnallisten nuorisotyön palvelujärjestöjen vuosivastuksista kumottiin 1.10.2001 lukien.

Nykyisin valtionavustuslain (688/2001) 7 §:ään on kirjattu valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset. Sen mukaan

”Valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos:

- 1 tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä;
- 2 valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta;
- 3 valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisenä valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen; sekä
- 4 valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos valtionavustus myönnetään käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.”

Nuorisotyölain 8 §:ää muutettiin valtionavustuslain voimaantulon myötä. Alkuperäisessä vuoden 1995 nuorisotyölaissa todetaan, että ”valtion talousarvioon voidaan ottaa vuosittain määräraha myönnettäväksi avustuksina valtakunnallisille nuorisojärjestöille tulospäätöksellä siten kuin asetuksella säädetään ja valtioneuvoston asetuksella määrätään. Opetusministeriö päättää vuosivastuksen myöntämisestä.” Valtionavustuslain myötä nuorisotyölain 8 §:ään sisällytettiin perusteet tulospäätöksellisuuden arvioinnille. Aiemmin nämä perusteet olivat sisältyneet nuorisotyöasetukseen. Uuden 8 §:n mukaisesti valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ”toteutunutta ja suunniteltua toimintaa arvioitaessa yhteisiä tulospäätöksellisiä ovat toiminnan laatu, laajuus ja tuloksellisuus. Kunkin järjestön tuloksellisuus arvioidaan sen toiminta-ajatuksen toteutumisessa. Lisäksi yleisavustuksen myöntämiseen vaikuttavat hakijan toiminnan tai toimenpiteen ajan-

kohtaisuus ja yhteiskunnallinen merkitys sekä opetusministeriön hankkimat nuoria koskevat tutkimukset ja selvitykset.” 8 §:ään lisättiin myös, että ”harkitessaan järjestön hyväksymistä ministeriön tulee ottaa huomioon järjestön harjoittama nuorisotoiminta, toiminta-alue ja jäsenmäärä. Em. hyväksymisperusteista voidaan poiketa kielellisen tai muun vähemmistön keskuudessa tai toimialallaan valtakunnallisesti edustavaksi katsottavan nuorisotoimintaa harjoittavan järjestön osalta.” Aiemmin nämä tarkennukset olivat sisällyneet vain nuorisotyöasetukseen. Samalla aiemmin nuorisotyöasetukseen sisällynyt avustamisen tarpeen arviointi poistui erityislainsäädännöstä.

Valtionavustuslain myötä nuorisotyöasetuksesta poistettiin tarkat säädökset valtionavun enimmäismäärästä sekä valtionavustuksen ennakoista. Nuorisotyöasetuksen (410/1995) 4 §:n mukaan myönnettävän valtionavun määrä ei saanut ylittää 85 prosenttia järjestön toimintamenojen eikä irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenojen yhteismäärästä. Toisaalta valtionavustuslain voimaantulon myötä valtionavustuksen määrää harkittaessa huomioon tultiin ottamaan kaikki julkiset tuet pelkkien valtionavustusten sijaan.

Nuorisotyöasetuksen 7 §:n mukaan ennen valtionavustuksen myöntämistä opetusministeriö voi suorittaa edellisenä vuonna avustusta saaneelle järjestölle valtionavustuksen ennakkoa enintään 90 prosenttia järjestön edellisenä vuonna saamasta määrästä. Valtionavustuslain 6 §:n mukaan valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Opetusministeriö on käyttänyt nykyisen valtionavustuslain aikana ohjeellisesti entistä 85 prosentin sääntöä. Valtionavustuslain 12 §:n mukaan valtionavustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista. Viime vuosina opetusministeriö on maksanut yleisavustukset kolmessa erässä. Aiemmin yleisavustusta saaneille järjestöille on lisäksi voitu maksaa

ennakkoa, joka on huomioitu ensimmäisessä varsinaisessa maksuerässä. Ennakon maksamisella on pyritty takaamaan järjestöjen toiminnan jatkuvuus alkuvuoden aikana.

### **3.1.5 Uuden nuorisolain valmistelu**

Opetusministeriö käynnisti pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmaan sisältyvän nuorisotyölain kokonaisuudistuksen syksyllä 2003. Hankkeen alussa avattiin kaikille avoin arvokeskustelu otakantaa.fi- ja valtikka.fi-sivustoilla. Laki-ehdotuksen kuulemisvaihe oli vuoden 2004 kevään ja kesän aikana. Virkamiesluonnos uudeksi nuorisolaiksi valmistui lokakuussa 2004, jonka jälkeen luonnos nuorisolaiksi lähetettiin lausuntokierrokselle.

Lakiluonnoksen (15.10.2004) ja sen perustelumuistion (28.10.2004) mukaan keskeiset muutokset liittyvät nuorisotyön ja nuorisopolitiikan uudenlaiseen hahmottamiseen. Tämä on ollut syynä sille, että nuorisotyölain nimi ollaan muuttamassa nuorisolaiksi. Lain valmistelun mukaan muutokset tulevat kohdistumaan erityisesti nuorisotyön ja -politiikan tehtäväkenttien selkeyttämiseen sekä konkretisointiin. Järjestöjen toimintaan ja niiden tukemiseen liittyvät muutokset olisivat luonnoksen perusteella varsin vähäisiä. Siten jatkossakin esityksen tekeminen nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen valtionavustusten jaosta säilyisi erillisellä asiantuntijaelimellä. Nuorisotyötä tekevien järjestöjen osalta asiantuntijaelin antaisi jatkossakin lausunnon.

Virkamiesluonnoksen mukaan yleisavustukset jaettaisiin jatkossakin tulosperusteisesti käyttäen perusteina toiminnan laatua, laajuutta ja taloudellisuutta. Muutos verrattuna vuoden 1995 nuorisotyölakiin olisi se, että tulosperusteiden lisäksi huomioon ehdotetaan otettavaksi lisäksi toiminnan ajankohtainen yhteiskunnallinen merkitys sekä avustuksen tarve. Uutta olisi myös se, että lakiluonnoksen mukaan valtionavustusta voitaisiin käyttää piirien lisäksi paikallisyhdis-

tysten toimintaan. Lisäksi luonnoksen mukaan avustusta ei myönnettäisi sellaiselle nuorisojärjestölle, jonka tehtävänä on edistää yhden koulutus- tai opintoalan opiskelua tai ammatillista toimintaa. Tällä hetkellä muutama em. määritelmän mukainen järjestö saa yleisavustusta.

Uuden nuorisolain valmistelun voidaan nähdä tapahtuneen selvästi aiempia alan lakiuudistuksia kevyemmin organisoituna. Aiempina vuosikymmeninä lainvalmistelussa on käytetty jopa useita komiteoita ja työryhmiä. Tehdyt muutokset suhteessa aikaisempaan ovat tuolloinkin jääneet suhteellisen pieniksi. Tällä kertaa valmistelussa on tukeuduttu erityisesti eri tahojen kuulemiseen. Järjestetyissä tilaisuuksissa on pyritty kuulemaan kuntien päättäjiä, nuorisotyön ja -järjestöjen edustajia sekä tavallisia nuoria. Rajattuja kysymyksiä on pohdittu myös tätä varten perustetuissa erityisryhmissä. Järjestöjen avustusperusteiden uudistaminen on ollut ensisijaisesti nykyisen avustustoimikunnan tehtävänä.

Lakiesitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2005 ja sen on suunniteltu tulevan voimaan 1.1.2006.

### **3.1.6 Johtopäätöksiä**

Nuorison kansalaistoiminnan tukemisen historia ulottuu 60 vuoden taakse ja nuorisotyötä ohjaava erityislainsäädäntö saatiin aikaan yli 30 vuotta sitten. Vaikka lainsäädäntöä on uudistettu n. 10 vuoden välein, ovat järjestelmän keskeiset periaatteet säilyneet varsin muuttumattomina. Tukemisen ensimmäisinä vuosikymmeninä avustusjärjestelmän tavoitteet olivat varsin selkeästi kasvatuksellisia ja ylhäältä päin annettuja. Myöhemmin tavoitteet ovat yhä enemmän suuntautuneet nuorten oman aktiivisuuden lisäämiseen ja järjestöjen omien toiminta-ajatusten korostamiseen.

Nuorisotyölakiin tällä hetkellä sisältyvä jako nuorisotyöhön ja nuorisotoimintaan on säilynyt koko alaa säätelevän erityislainsäädännön olemassaolon ajan ja käsitteiden sisältökin ovat muuttuneet vain vähän. Nuorisotyö on tarkoitta-



nut edellytysten luomista nuorisotoiminnalle kaikissa kolmella eri vuosikymmenellä säädetyissä laeissa. Vuonna 1995 nuorisotyöhön sisällytettiin lisäksi nuorten elinolojen parantaminen. Nuorisotoiminnalla on puolestaan tarkoitettu kaikissa näissä laeissa nuorten kansalaistoimintaa. Vuonna 1985 määritelmään lisättiin nuorten kasvun ja kansalaisvalmiuksien edistäminen ja tämä muotoilu säilyi myös vuoden 1995 nuorisotyölaissa.

Jako nuorisotyöhön ja nuorisotoimintaan on kuitenkin osoittautunut osin vanhentuneeksi, sillä jo nykyisen nuorisotyölain (235/1995) 4 §:n mukaan nuorisojärjestöt hoitavat sekä nuorisotyön että nuorisotoiminnan alaan kuuluvia tehtäviä. Kun kuntien panostus nuorisotyöhön on vähentynyt, on nuorisojärjestöjen tehtäväksi yhä enemmän jäänyt myös edellytysten luominen toiminnalle. Tällä hetkellä lakiin kirjattua jakoa nuorisotyöhön ja nuorisotoimintaan voidaan pitää vanhentuneena. Myöskään nuorisopolitiikan toteuttamisen kannalta jakoa ei voida pitää perusteltuna.

Nuorisotoiminnan sisältöjen tuntemusta on korostettu lähes alusta alkaen siinä suhteessa, että opetusministeriö on käyttänyt nuorisotyön eri muotoja edustavaa asiantuntijaelin-tä valtionavun jakoehdotuksen laatijana. Erityisesti aiempina vuosikymmeninä tälle asiantuntijaelimelle kuului lisäksi valtionavun käytön valvontaan liittyviä tehtäviä. Nykyisin asiantuntijaelimenä toimivan nuorisojärjestöjen avustustoimikunnan tehtäviä on pyritty laajentamaan järjestöjen arvioinnin suuntaan.

Nuorisotyöhön käytettävät resurssit ovat perustuneet koko avustusjärjestelmän ajan kulloinkin käytettävissä olleiden raha-arpajais- sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuottoon. Vuonna 2001 säädetty laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä (1054/2001) on vakiinnuttamassa nuorisotyön määrärahojen tason yhdeksään prosenttiin raha-arpajais- sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotosta. Tällä on pyritty palauttamaan nuorisotyön resurssit 1980- ja 1990-lukujen vaihteen tasolle. Laki tuli kuitenkin voimaan asteittain, mikä on jakanut nuorisotyön tukemiseen osoitettavien varojen kasvun usealle vuodelle.

Käytännössä jakosuhdelaki otettiin käyttöön nykyisen hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2004 alkaen.

Keskeiset perusjännitteet nuorisotyön piirissä ovat säilyneet samoina vuosikymmenestä toiseen. Edellä mainittu järjestötoiminta vs. kunnallinen nuorisotyö on edelleen ajan-kohtainen. Sitoutumattomien ja poliittisten järjestöjen asemasta on käyty keskustelua tasaisin väliajoin. Sitoutumattomien järjestöjen aseman vahvistaminen oli jo vuoden 1985 nuorisotyölain valmistelun yhtenä lähtökohtana, mutta edelleenkin avustusprosessia ei voida pitää täysin yhdenmukaisena ja läpinäkyvänä kaikkien järjestöjen kannalta.

Keskustelu yleisavustusten ja erityisavustusten suhteesta on jatkunut vuosikymmenestä toiseen. Jo 1960-luvun alussa istunut nuorisotyötoimikunta katsoi, että valtionavustukset tulisi myöntää ensisijaisesti, osin silloisen Ruotsissa sovelletun mallin mukaisesti, erikseen määriteltäviin tarkoituksiin. Kuitenkin järjestöjen omaehtoisen kehittymisen sekä oman taloudellisen ja toiminnallisen vastuun korostaminen puoltavat sitä näkemystä, että yleisavustusten tulisi olla selkeästi erityisavustuksia merkittävämpi tukimuoto jatkossakin.

Yleisavustusten (aiemmin vuosivastukset) osuus hyväksyttävistä menoista on vaihdellut eri vuosikymmeninä, mutta suuntaus on ollut nouseva. Vuonna 1974 voimaan tulleen lain mukaan avustusta voitiin myöntää enintään 70 prosenttia hyväksyttävistä nuorisotyön toimintamenoista. Vuoden 1986 alusta voimaan tulleen nuorisotyölain mukaan vuosivastuksella voitiin kattaa enintään 85 prosenttia hyväksyttävistä menoista. Vuoden 1995 nuorisotyöasetuksen (410/1995) mukaan valtionavun määrä ei saanut ylittää 85 prosenttia järjestön toimintamenojen eikä irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenojen yhteismäärästä. Valtionavustuslain (688/2001) voimaantulon myötä tämä säädös poistettiin nuorisotyöasetuksesta. Valtionavustuslain mukaan valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Opetusministeriö on edelleen sovelta-

nut aiempaa 85 prosentin sääntöä suhteessa järjestöihin. Yleensä avustuksen ja muiden julkisten tukien yhteenlaskettu osuus hyväksyttävistä menoista on järjestöissä ollut huomattavasti tätä alhaisempi.

Nykytuotoinen järjestöryhmittely on ollut käytössä vuodesta 1980. Järjestöryhmittelyyn kohdistuva kritiikki on liittynyt lähinnä siihen, että eri ryhmiin kuuluvien järjestöjen on katsottu olevan eriarvoisessa asemassa valtionavustuksen määrää harkittaessa. Eri vuosikymmenillä kritiikki on kohdistunut erityisesti poliittisen taustan omaavien järjestöjen avustusosuuksiin. Nuorisotyöasetukseen kirjatut avustusperusteet koskivat jo vuoden 1985 säädöksissään kaikkia avustettavia järjestöjä riippumatta siitä, mihin ryhmään järjestöt kuuluivat. Järjestöryhmittelyn merkityksen vähentämisestä ei ole kuitenkaan ollut yksimielisyyttä. Esimerkiksi vuonna 1990 opetusministeriön asettama työryhmä esitti, että avustusmomentin käyttösuunnitelmassa olisi määriteltävä erikseen määrärahan jaottelu poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen, nuorisotyön palvelujärjestöjen sekä muiden valtakunnallisten nuorisojärjestöjen osalta. Tällä muutoksella olisi siirretty vastuu eniten kritiikkiä aiheuttaneesta poliittisten järjestöjen suhteellisesta avustusosuudesta eduskunnalle, mikä olisi lisännyt järjestöryhmittelyn merkitystä. Työryhmän esitys ei kuitenkaan toteutunut. Järjestöryhmittelyn muodollisen aseman heikkenemisestä huolimatta perusteita painotettiin eri tavalla erityisesti siitä syystä, että jäsenmäärän ei katsottu kaikkien järjestöjen osalta samalla tavalla kuvaavan toiminnan todellista laajuutta. Järjestöryhmittelyllä ei ole nykysäädöksissä virallista asemaa, vaan se toimii avustusvalmistelun apuvälineenä. Tällainenkin ryhmittelyn soveltaminen edellyttäisi kuitenkin nykyistä selkeämpien arviointikriteerien luomista.

Kun vuonna 1995 voimaan tulleen nykyisen nuorisotyölain valmistelua käynnistettiin, kritisoitiin tuolloin voimassa ollutta avustusjärjestelmää erityisesti joustamattomuudesta ja hidasliikkeisyydestä. Järjestöjen toiminnassa tapahtuneita muutoksia ei ollut kritiikin mukaan pystytty ottamaan riittävästi huomioon. Katsottiin, että silloisista vuosiavustuksista

oli liian usein muodostunut automaattisesti tuleva perusavustus. Ongelmien ratkaisuksi kaavailtiin eräänlaiseen järjestöjen tulosohjaukseen siirtymistä 1990-luvun alun yleisen suuntauksen mukaisesti. Varsinainen tulosohjaus todettiin kuitenkin mahdottomaksi, koska kyseessä olivat kansalais-toimintaan kohdistuvat avustukset. Tulosohjauksessahan valtio olisi asettanut tulostavoitteita kansalaisyhteiskunnalle. Vuoden 1995 nuorisotyölakiin ei myöskään kirjattu Nuostratyöryhmän määrittelemiä tulosalueita. Nykyiseen nuorisotyölakiin kirjattiin lopulta vain yleisavustusten tulosperusteisuus. Nuorisotyöasetuksen (410/1995) mukaan tulosperusteita olivat järjestöjen toiminnan laatu, laajuus ja taloudellisuus. Lisäksi avustuksen myöntämiseen vaikuttivat hakijan valtiolta, kunnalta ja seurakunnalta saamat muut avustukset, avustamisen tarve, toiminnan tai toimenpiteen ajankohtaisuus ja yhteiskunnallinen merkitys sekä opetusministeriön hankkimat nuoria koskevat tutkimukset ja selvitykset. Tarkempien arviointiperusteiden laatiminen ja avustusperusteiden toteutumisen arviointi jäivät lähinnä nuorisojärjestöjen avustustoimikunnan tehtäväksi.

Vaikka varsinaiseen järjestöjen tulosohjaukseen ei vuoden 1995 nuorisotyölain myötä siirryttykään, otettiin säädöksiin kuitenkin mukaan käsitteistöä, joissa sana ”tulos” ilmenee eri muodoissaan. Tulosta onkin terminä käytetty varsin löyhästi ja väljästi määriteltynä, mikä on osaltaan näkynyt avustusjärjestelmän epäjohtonmukaisuutena. Nuorisotyölaissa ja -asetuksessa luetellaan tulosperusteet. Lisäksi nuorisotyölain mukaan ”kunkin järjestön tuloksellisuus arvioidaan sen toiminta-ajatuksen toteutumisessa”. Tässä yhteydessä tuloksellisuuden voidaankin tulkita viittaavaan muuhun kuin toiminnan järjestämiseen taloudellisesti. Säästöastolla järjestön toiminta-ajatuksen toteutumisen arvioinnissa lieneekin tavoiteltu suhteellisen laaja-alaisesti tapahtuvaa järjestön toiminnan vaikuttavuuden arviointia. Tulokäsitemistöön väljästi määriteltyä käyttöä ei voidakaan pitää kovin onnistuneena. Tässä suhteessa 1990-luvun alussa toimineen valtakunnallisten nuorisojärjestöjen tulosohjaustyöryhmän suorittaman työn perusteellisempi hyödyntäminen olisi saat-

tanut täsmentää säädösten käsitteistöä, vaikkei varsinaiseen tulosohjaukseen siirryttykään. Työryhmä mm. kiinnitti huomiota tuloksen määrittelyyn eri osa-alueisiin, kuten vaikuttavuuteen, taloudellisuuteen ja tuottavuuteen.

Nykyisen nuorisotyölain mukaisessa avustusjärjestelmässä näyttääkin olevan yhä huomattavia ongelmia, joihin ratkaisuna on käynnistetty uuden nuorisolain valmistelu. Nykyjärjestelmän suurimmat ongelmat liittyvät avustusjärjestelmän läpinäkyvyyteen. Järjestöjen on usein ollut vaikeata saada selkoa siitä, miten niiden saamaan avustussummaan on päädytty. Avustustoimikunnan harkinnan läpinäkymättömyys ei ole myöskään edesauttanut järjestöjen omien ohjausjärjestelmien kehittämistä sellaisiksi, että niiden tuottama informaatio voisi nykyistä suuremmin toimia avustuspäätöksen perustana.

Uuden nuorisolain valmistelu on ollut käynnissä syksystä 2003 alkaen ja uuden nuorisolain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2006 alusta. Lakiluonnoksen perusteella muutokset järjestöjen tukemiseen liittyen tulevat olemaan varsin vähäisiä. Siten järjestöjen tulokseen ja tulosperusteisuuden arviointiin liittyvät kysymykset säilynevät jatkossakin ajankohtaisina.

## 3.2 AVUSTUSJÄRJESTELMÄ

Luvussa 3.2 tarkastellaan nuorisojärjestöjen ja nuorisotyötä tekevien järjestöjen avustusjärjestelmää sekä esitetään avustusprosessin eri vaiheisiin liittyvät tarkastushavainnot. Havainnot perustuvat avustusprosessin eri vaiheisiin liittyvään asiakirja-aineistoon (mm. hakemukset, selvitykset avustuksen käytöstä), avustusprosessissa mukana olevien henkilöiden haastatteluihin sekä avustusta saavista järjestöistä kootuihin tietoihin.

### 3.2.1 Määrärahat

Nuorisotyötä rahoitetaan veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista. Vuonna 2001 säädetty laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä (1054/2001) (myöhemmin myös jakosuhdelaki) määrää arpajaislain (1047/2001) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuottoa vastaavat määrärahat otettaviksi valtion talousarvioon siten, että tuotosta käytetään 9 prosenttia nuorisotyön edistämiseen. Lain raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä oli määrä tulla voimaan vuoden 2002 alusta. Lain 2 §:n mukaan vielä vuonna 2002 oli tarkoitetut määrärahat määrä osoittaa käyttötarkoituksiinsa valtion talousarviossa tarkemmin päätettävällä tavalla. Lain voimaantuloa kuitenkin lykättiin vielä vuonna 2002 lailla raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Siten jakosuhdelaki astui varsinaisesti voimaan vasta vuoden 2004 alusta.

Jakosuhdelain voimaantulosta huolimatta nuorisotyön osuus valtion osuudesta veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista (valtion talousarvion momentti 12.29.88) ei ole noussut lakisääteiseen 9 prosenttiin. Vuoden 2004 talousarviossa nuorisotyön osuus voittovaroista oli 7,58 prosenttia (28 565 000 euroa) ja vuoden 2005 talousarviossa 7,73 prosenttia (29 520 000 euroa). Vuosina 1999–2003 osuus vaihteli 5,22 ja 5,68 prosentin välillä. Vuoden 2005 talousarvion käsittelyssä eduskunta kuitenkin nopeutti jakosuhdelain toimeenpanoa ja nuorisotyön momentille myönnettiin 31 720 000 euroa. Siten nuorisotyön osuus voittovaroista nousi 8,31 prosenttiin vuonna 2005. Kasvu on seurausta eduskunnan hyväksymästä lausumasta, jonka mukaan kirjastojen valtionosuuksien siirron yleisistä budjettivaroista kokonaan katettavaksi tulee tapahtua kahdeksassa vuodessa kymmenen vuoden sijasta vuoteen 2010 mennessä.

### 3.2.2 Avustusjärjestelmän tavoitteet

Nuorisojärjestöt ja nuorisotyön palvelujärjestöt asettavat itse toimintasuunnitelmissaan tavoitteensa. Järjestöt ilmoittavat keskeisimmät tulostavoitteensa avustushakemuksissaan. Avustushakemuksessa järjestöjen on myös kerrottava, miten ne arvioivat tulostavoitteidensa toteutumista. Avustuksen käyttöä koskevassa selvityksessä järjestöt raportoivat siitä, miten tavoitteissa on onnistuttu. Avustusjärjestelmän tavoitteena on siten tukea järjestöjä niiden omien tavoitteidensa toteuttamisessa.

Nuorisotyötä tekevien järjestöjen osalta erityisiä tulostavoitteita ei avustushakemuksessa edellytetä. Hakijan tulee kuitenkin tehdä toimintasuunnitelmaansa perustuen selkoa nuorisotyön osuudesta omassa toiminnassaan.

Järjestöjen käytännöt tulostavoitteiden asettamisessa ja niiden saavuttamisen arvioinnissa vaihtelevat huomattavasti. Pelkistetyimmillään järjestöt ovat esittäneet hakemuksissaan vain listan toiminta-alueistaan (esim. kerho-, leiri-, kurssi-toiminta). Joissakin tapauksissa samantyyppisille toiminnan osa-alueille on asetettu hyvin yleisiä tavoitteita, kuten jäsenmäärän kasvattaminen, tiedotuksen tehostaminen, kansalaisvalmiuksien edistäminen tai kansainvälisyyden lisääminen. Mikäli arviointi tällaisissa tapauksissa on vain kehityksen suunnan toteutumisesta, ei tämä anna käytännössä mitään perustaa järjestöjen vertailulle ja siten yleisavustusten tulosperusteisuuden aidolle toteutumiselle.

Osassa järjestöjä toiminta-alueisiin perustuva tulostavoitteiden asettaminen on tehty huomattavan perusteellisesti. Tällöin kullekin toiminta-alueelle on esim. asetettu painopisteitä, joiden saavuttaminen on toimintavuonna keskeistä. Opetusministeriö on voinut seurata tiettyjen, yleensä hallitusohjelmassa mainittujen, tavoitteiden toteuttamista. Nämä painopisteet ovat ilmenneet yleensä selvästi järjestöjen raportoinnissa. Tavoitteiden saavuttamisen arviointi on tehty mahdolliseksi selkeiden laadullisten ja määrällisten mittareiden avulla. Erityisen olennaista on, että järjestön sisäiset ra-

portointikäytännöt on saatu palvelemaan tulostavoitteiden asetantaa ja tavoitteiden toteutumisen seuranta. Toimivat esimerkit järjestöjen joukossa osoittavat, että yleisavustusten tulosperusteista jakoa palveleva tavoitteiden asetanta ja seuranta on mahdollista. Tällöin kullekin toimintalohkolle voidaan asettaa tavoitteita, joiden toteutumista voidaan järjestelmällisesti seurata toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä. Mikäli näitä ns. hyvien käytäntöjen järjestöjä on palkittu järjestöjen tuloksellisuutta arvioitaessa, ei tämä ole kuitenkaan näkynyt kovinkaan selvästi läpi avustusprosessissa.

Nuorisotyölaissa esitetyt avustusjärjestelmän tavoitteet ovat varsin väljiä. Tavoitteena on mm. parantaa nuorten elinoloja ja luoda edellytyksiä nuorten kansalaistoiminnalle. Siten laki on järjestöjen kannalta väljä puitelaki, joka luo edellytykset järjestöjen tavoitteellisen toiminnan tukemiselle. Esimerkiksi opetusministeriön vuoden 2003 toimintakertomuksessa todetaan, että ”avustukset myönnettiin pääosin järjestöjen itse asettamien tulostavoitteiden ja toiminnan laajuuden ja merkittävyyden arvioinnin perusteella. Palvelujärjestöjen tukemisessa lähtökohtana oli lisäksi koko toimialan yhteisistä palveluista tehdyt tulossopimukset ministeriön ja palvelujen tuottajien välillä.”

Opetusministeriön vuosien 2005–2008 toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan nuorisotoimen tavoitteet ryhmittyvät pääosin kolmelle keskenään lomittuvalle alueelle: nuorten aktiivinen kansalaisuus, nuorten sosiaalinen vahvistaminen ja nuorisopoliittinen koordinaatio. Nämä tavoitteet on kirjattu myös vuoden 2005 talousarvioon. Opetusministeriön kirjaamat tavoitteet kytkeytyvät samalla Euroopan komission valkoiseen kirjaan vuodelta 2001 (Euroopan nuorisopoliitiikan uudet tuulet).

Käytännössä siis avustusjärjestelmän tavoitteet määrittyvät järjestöjen omien toimintasuunnitelmien toteuttamisen kautta. Mikäli järjestöjen vuotuiset avustukset kytkettäisiin opetusministeriön asettamien tavoitteiden toteuttamiseen, on opetusministeriö katsonut tämän johtavan nopeasti järjestöjen toiminnan yhdenmukaistumiseen: tehtäisiin vain sitä, mihin tiedettäisiin varmimmin rahoitusta saatavan.



### 3.2.3 Avustuskelpoisuus

Yleisavustuksen myöntäminen edellyttää, että järjestö on hyväksytty nuorisotyölain nojalla avustettavaksi valtakunnalliseksi nuorisojärjestöksi tai nuorisotyön palvelujärjestöksi. Opetusministeriö hyväksyy nuorisotyölain nojalla avustettavat järjestöt. Harkitessaan järjestön hyväksymistä opetusministeriön tulee nuorisotyölain 8 §:n mukaan ottaa huomioon järjestön harjoittama nuorisotoiminta, toiminta-alue ja jäsenmäärä. Näistä hyväksymisperusteista voidaan poiketa kielellisen tai muun vähemmistön tai toimialallaan valtakunnallisesti edustavaksi katsottavan järjestön osalta.

Tullakseen hyväksytyksi nuorisotyölain nojalla avustettavaksi järjestöksi tai nuorisotyön palvelujärjestöksi järjestön on lähetettävä sitä koskeva vapaamuotoinen hakemus opetusministeriöön. Nuorisotyöasetuksen 3 §:n mukaan järjestön on esitettävä opetusministeriön määräämä selvitys järjestön organisaatiosta, jäsenistöstä, toiminnasta ja taloudesta. Opetusministeriö päättää avustettavaksi hyväksyttävien piirijärjestöjen avustuskelpoisuudesta keskusjärjestön hakemuksesta. Nuorisotyöasetuksen 2 §:n mukaan valtakunnallisella nuorisojärjestöllä tarkoitetaan rekisteröityä järjestöä

- jonka toiminta-alueena on koko maa tai joka on paikallisyhdistysten tai rekisteröityjen piirijärjestöjen rekisteröity keskusjärjestö; ja
- jolla on vähintään 3 000 henkilöjäsentä ja jonka kokonaisjäsenmäärästä vähintään kaksi kolmasosaa on alle 29-vuotiaita taikka jonka piirijärjestöjen tai niiden jäsenjärjestöjen, kuten paikallisyhdistysten, yhteenlaskettu henkilöjäsenmäärä on vähintään 3 000 ja jonka jäsenten kokonaisjäsenmäärästä vähintään kaksi kolmasosaa on alle 29-vuotiaita.

Nuorisotyöasetuksen 2 §:n mukaan valtakunnallisen nuorisojärjestön piirijärjestöllä tarkoitetaan rekisteröityä järjestöä,

jonka jäsenet ovat paikallisia nuorisoyhdistyksiä ja jonka toimialueen opetusministeriö hyväksyy.

Valtakunnallisen nuorisotyön palvelujärjestöllä tarkoitetaan nuorisotyöasetuksen 2 §:n mukaan rekisteröityä järjestöä, jonka toiminnan pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa nuorisotyön tai -toiminnan yleistä kehittämistä edistävää julkaisu-, koulutus- ja tutkimustoimintaa taikka muita nuorisotyön tai -toiminnan yleistä kehittämistä edistäviä palveluja.

Vuoden 2004 alussa nuorisotyölain mukaan avustuskelpoisia nuorisojärjestöjä oli 71. Näistä 68 sai yleisavustusta vuonna 2004. Muista nuorisotyötä tekevästä järjestöistä avustusta sai 34. Siten nuorisotyölain nojalla yleisavustusta nuorisotyöhön saaneita järjestöjä oli yhteensä 102. Avustettavien järjestöjen määrä on selvästi kasvanut verrattaessa tilannetta vuoteen 1974, jolloin laki valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta (1035/1973) astui voimaan. Kyseisenä vuonna avustusta sai 68 järjestöä. Näistä 49 oli varsinaisia nuorisojärjestöjä ja 19 muita nuoriso- ja nuorisotyötä tekeviä järjestöjä. Järjestöjen ja avustusten jakautuminen eri järjestöryhmiin ilmenee seuraavista taulukoista.

**Taulukko 2 Avustusta saaneet järjestöt vuonna 2004**

	Lukumäärä	Avustus €
I Poliittiset nuoriso- ja opiskelija-järjestöt	10	2 004 500
II Nuorison etujärjestöt	14	1 334 500
III Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt	16	852 500
IV Uskonnolliset nuorisojärjestöt	10	730 500
V Varhaisnuorisojärjestöt	10	3 043 000
VI Nuorisotyön palvelujärjestöt	8	1 035 000
VII Nuorisotyötä tekevät järjestöt	34	1 304 800
Yhteensä	102	10 304 800

**Taulukko 3 Avustusta saaneet järjestöt vuonna 1974**

	Lukumäärä	Avustus mk	Avustus € (nyky- rahassa)
I Puolue- poliittiset nuoriso- järjestöt	9	4 111 000	3 272 356
II Koululais- ja opiskelija- järjestöt	16	1 770 000	1 408 920
III Varhais- nuoriso- järjestöt	8	3 242 000	2 580 632
IV Uskonnol- liset järjestöt	16	1 129 000	898 684
V Muut nuo- riso- ja nuori- sotyötä teke- vät järjestöt	19	1 990 000	1 584 040
<b>Yhteensä</b>	<b>68</b>	<b>12 242 000</b>	<b>9 744 632</b>

Vaikka nykymuotoiseen järjestöryhmittelyyn siirryttiin vasta vuonna 1980, voidaan edellä olevista taulukoista silti tehdä joitakin päätelmiä. Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen, nuorisotyön palvelujärjestöjen ja nuorisotyötä tekevien järjestöjen saamat yleisavustukset ylittivät vuonna 2004 ensimmäisen kerran sitten 1990-luvun alun reaalisesti vuoden 1974 silloisten vuosiavustusten tason. On kuitenkin huomioitava, että avustusta saaneiden järjestöjen määrä on huomattavasti

suurempi vuonna 2004, kun myös nuorisotyötä tekevät järjestöt huomioidaan. Vuonna 1974 puoluepoliittiset nuorisjärjestöt saivat selvästi enemmän avustusta kuin nykyisin. Poliittiset opiskelijajärjestöt olivat tuolloin nykyisestä poiketen koululais- ja opiskelijajärjestöjen ryhmässä, mikä korosti puoluepoliittisten nuorisjärjestöjen asemaa. Varhaisnuorisjärjestöt ovat nousseet kuluneen 30 vuoden aikana selvästi suurimmaksi järjestöryhmäksi avustusten määrällä mitattuna. On kuitenkin huomioitava, että uskonnolliset varhaisnuorisjärjestöt kuuluivat vuonna 1974 uskonnollisten järjestöjen ryhmään, kun taas nykymuotoisessa järjestöryhmittelyssä ne kuuluvat varhaisnuorisjärjestöjen ryhmään. Nuorisotyön palvelujärjestöjen ja muiden nuorisotyötä tekevien järjestöjen painoarvo on kasvanut nykyisen järjestöryhmittelyn aikana. Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt kuuluivat vuonna 1974 pääasiassa muiden nuoris- ja nuorisotyötä tekevien järjestöjen ryhmään. Kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen avustusosuus on laskenut kuitenkin nykyisen järjestöryhmittelyn aikana. Tarkempia tietoja eri järjestöjen ja järjestöryhmien avustusosuuksien kehityksestä on esitetty luvuissa 3.3.4 ja 3.3.5 sekä liitteessä 4.

Yleensä avustuskelpoisuutta ja yleisavustusta ei ole myönnetty samana vuonna. Tällä on pyritty takaamaan se, että järjestön toiminta ei rakentuisi liian voimakkaasti pelkän valtionavun varaan.<sup>17</sup> Kuitenkin esim. tapauksessa, jossa kaksi (tai useampi) aiemmin yleisavustusta saanutta järjestöä on yhdistynyt yhdeksi uudeksi järjestöksi, on avustuskelpoisuus voitu suoraan siirtää uudelle järjestölle, jolloin valtionavustuksen saanti ei ole katkennut.

Vaikka laissa ja asetuksessa esitetyt erityyppisten nuorisjärjestöjen määritelmät tarjoavat pohjan avustuskelpoisuuden arvioinnille, on laissa ja asetuksessa esitetyistä kriteereistä annettu mahdollisuus tietyissä tapauksissa poiketa. Nuorisotyölain 8 §:ssä mainitaan, että hyväksymisperusteista

---

<sup>17</sup> Käytännössä tämä on yleensä tapahtunut siten, että järjestön on täytynyt toimia kokonainen tilikausi ennen kuin se on voinut saada yleisavustusta.

voidaan poiketa kielellisen tai muun vähemmistön keskuudessa toimivan järjestön tapauksessa. Lisäksi saman pykälän mukaan hyväksymisperusteista voidaan poiketa ”toimialallaan valtakunnallisesti edustavaksi katsottavan nuorisotoimintaa harjoittavan järjestön osalta”. Vaikka pykälän tällainen muotoilu antaa opetusministeriölle erittäin laajan harkintavallan avustuskelpoisuuksista päätettäessä, on nuorisotyöasetuksen 2 §:n mukaisista toiminta-alueita ja jäsenmääriä koskevista kriteereistä poikettu varsin harvoin nykyisen nuorisotyölain voimassaoloaikana. Sen sijaan useat avustuskelpoiset järjestöt eivät tällä hetkellä täytä valtakunnallisen nuorisojärjestön jäsenmääräehtoa.

Yleisavustusta saavista valtakunnallisista nuorisojärjestöistä (60 kpl vuonna 2004) 19 kokonaisjäsenmäärä alitti 3 000 henkilöjäsenen rajan<sup>18</sup>. Näistä kaikissa alle 29-vuotiaiden osuus oli kuitenkin vähintään nuorisotyöasetuksen mukainen kaksi kolmasosaa. Kokonaisjäsenmäärältään alle 3 000 henkilöjäsenen alle jäävistä järjestöistä kuusi oli ruotsinkielisiä ja yksi saamenkielinen eli näiden alhaista jäsenmäärää voidaan perustella kielellisen vähemmistön parissa toimimisella. Siten vuonna 2004 yleisavustusta sai 12 järjestöä, jotka ovat tällä hetkellä avustuskelpoisia vain sillä perusteella, että niiden katsotaan toimivan nuorisotyölain 8 §:n mukaisesti toimialallaan valtakunnallisesti edustavaksi katsottavina järjestöinä.

Jos järjestölle ei jonakin vuonna ole voitu myöntää yleisavustusta, ei tämä ole samalla merkinnyt järjestön avustuskelpoisuuden menetystä. Nuorisotyölaki ja -asetus eivät ohjaa avustuskelpoisuuden harkinnassa sovellettavia menettelytapoja, mikäli järjestö ei enää täytä avustuskelpoisuuden määritelmää. Sen sijaan opetusministeriön ohjeessa yleisavustuksen hakemisesta (149/721/2004) todetaan, että ”opetusministeriö pitää luetteloa nuorisotyölain nojalla avustettavista järjestöistä. Luettelosta poistetaan sellaiset järjestöt, jotka eivät enää täytä avustuskelpoisuuden tunnusmerkkejä

---

<sup>18</sup> *Jäsenmäärätiedot ovat vuodelta 2002 ja perustuvat valtionavustuksen käyttöä koskeviin selvityksiin.*

tai jotka eivät kolmeen vuoteen ole hakeneet avustusta.” Siten opetusministeriöllä on mahdollisuus reagoida yleisavustusta saavan nuorisojärjestön toiminnan laajuudessa tapahtuviin muutoksiin nopeastikin.

Ministeriöön saapuneista avustuskelpoisuushakemuksista pyydetään lausunto avustustoimikunnalta, vaikkei tätä ole avustustoimikunnan tehtäviin kirjattukaan. Siten toimikunnan rooli suhteessa avustuskelpoisuuksiin on luonteeltaan neuvoa antava. Osin siitä syystä, että nuorisojärjestöjen avustuksiin käytettävissä ollut määräraha pysyi muuttumattomana – joinakin vuosina jopa laski – koko 1990-luvun, on uusien avustuskelpoisuuksien myöntämisessä noudatettu varsin pidättyväistä linjaa. Avustustoimikunnan lausunnoissaan ilmaisema suhtautuminen uusiin avustuskelpoisuushakemuksiin on ollut yleensä ministeriötä tiukempi.

Viime vuosina avustuskelpoisuushakemuksia on hylätty mm. alakohtaisten opiskelijajärjestöjen tapauksissa. Sen sijaan ammattijärjestöihin kytköksissä olevia nuorison etujärjestöjä on otettu avustuskelpoisuuden piiriin, mikä on herättänyt vastustusta niin avustustoimikunnan piirissä kuin järjestökentälläkin. Toisaalta nuorisojärjestön ja ammattijärjestön välinen suhde saattaa olla hyvinkin läheinen, vaikkei nuorisojärjestö olisikaan suoranaisesti ammattijärjestön nuoriso-osasto. Esimerkiksi Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto SAKKI ei ole sääntöjensä mukaan kytköksissä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:hon. Kuitenkin mm. järjestön jäsenistön keskuudessa ja tiedotusvälineissä SAKKIa pidetään yleisesti SAK:n nuorisojärjestönä. Ammattijärjestökytkentöjä omaavien nuorisojärjestöjen tukemisen ei voida kuitenkaan katsoa olevan ristiriidassa nykyisen nuorisotyölain kanssa.

### **3.2.4 Avustusten hakeminen**

Nuorisojärjestöt, joille on myönnetty avustuskelpoisuus, voivat hakea vuosittain yleisavustusta. Yleensä avustuskel-

poisuus on täytynyt myöntää viimeistään yleisavustuksen hakemista edeltävänä vuonna, mutta järjestö voi myös hakea samaan aikaan avustuskelpoisuutta ja yleisavustusta. Yleisavustuksia haetaan marraskuun loppuun mennessä opetusministeriöstä saatavilla lomakkeilla. Ministeriössä on erilliset hakuohjeet ja -lomakkeet valtakunnallisille nuorisojärjestöille ja valtakunnallisille nuorisotyön palvelujärjestöille sekä valtakunnallisille nuorisotyötä tekeville järjestöille. Järjestölle lähetettävässä avustuspäätöksessä mainitaan, että avustuksen käytössä tulee noudattaa opetusministeriön hakuohjeessa antamia määräyksiä ja ohjeita. Myönnettyyn avustukseen sovelletaan nuorisotyölakia, nuorisotyöasetusta ja valtionavustuslakia.

### **Valtakunnalliset nuorisojärjestöt ja valtakunnalliset nuorisotyön palvelujärjestöt**

Hakulomakkeen liitteinä yleisavustuksen hakijan on tullut toimittaa järjestön voimassaolevat säännöt, toimintasuunnitelma ja talousarvio. Keskusjärjestön on tullut liittää hakemukseen myös virallisten nimenkirjoittajien vahvistama osavuosisikatsaus ja kirjallinen yhteenveto kuluvan vuoden toteutuneesta toiminnasta 1.1.–30.9. Toimintasuunnitelman ja talousarvion on tullut olla järjestön päättävän elimen hyväksymiä. Keskusjärjestön virallisten nimenkirjoittajien on tullut allekirjoittaa hakemus ja sen liiteasiakirjat. Keskusjärjestön hakemuksen liitteenä on tullut olla myös jokaisen avustuskelpoisen piirijärjestön, jonka toimintaan keskusjärjestö aikoo vuosivavustusta edelleen jakaa, täyttämät lomakkeet (lueteltu ohjeessa) sekä piirijärjestön säännöt, toimintasuunnitelma ja talousarvio.

Opetusministeriö osoittaa yleisavustuksen käytettäväksi hakijana esiintyvän keskusjärjestön ja sen mukaan kuin keskusjärjestö päättää, rekisteröityjen, avustuskelpoisten piirijärjestöjen toiminnasta aiheutuvien hyväksyttävien menojen peittämiseen. Vielä vuodelle 2004 myönnettyjen yleisavustusten osalta keskusjärjestön oli toimitettava opetusministeriölle elokuun loppuun mennessä kirjallinen yhteenveto siitä,



miten avustukset oli jaettu piireille. Vuoden 2005 avustusten osalta tästä käytännöstä on luovuttu, millä on ilmeisesti pyritty korostamaan keskusjärjestöjen roolia piirien ohjaajina.

Hakuohjeessa korostetaan, että valtionavustus on käytettävä hakemuksessa esitetyn toimintasuunnitelman ja talousarvion mukaisesti toiminnasta aiheutuviin todellisiin menoihin. Valtionavustuslain (688/2001) 6 §:n mukaan valtionavustus ei saa yhdessä muiden tukien kanssa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai muun julkisen tuen enimmäismäärää.<sup>19</sup> Valtionavustuslain 6 §:n mukaan yleisavustus ” ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu”. Hyväksyttäviksi menoiksi katsotaan toiminnan kannalta tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset menot. Ohjeessa on lisäksi lista menoista, jotka eivät ole hyväksyttäviä toimintamenoja (ks. liite 2).

Hakuohjeessa korostetaan myös eräitä yhdistyslain (503/1989) vaatimuksia. Ohjeen mukaan järjestöorganisaatiossa sen yksikön, jonka rakenne perustuu henkilöjäsenyyteen, on pidettävä luetteloa henkilöjäsenistä. Keskusjärjestön, jolla on jäseninä piirijärjestöjä tai paikallisyhdistyksiä, sekä piirijärjestön on vastaavasti pidettävä luetteloa perusjärjestöjäsenistään. Perusjärjestöluettelosta tulee ilmetä lisäksi kunkin järjestön perusyhdistyksen henkilöjäsenmäärä.

Opetusministeriön ohjeistuksen mukaan järjestöjen on järjestettävä jäsentietonsa siten, että ne voivat ilmoittaa avustushakemuksessaan kokonaisjäsenmäärän lisäksi alle 16-vuotiaiden (vain varhaisnuorisojärjestöt) sekä alle 29-vuotiaiden jäsentensä määrän. Jäsentiedot on pidettävä

---

<sup>19</sup> *Ennen valtionavustuslain voimaantuloa oli tuen enimmäismäärästä säädetty nuorisotyöasetuksessa (410/1995), jonka 3 §:n mukaan myönnettävän valtionavun määrä ei saanut ylittää 85 % järjestön toimintamenojen eikä irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenojen yhteismäärästä.*

ajan tasalla ja ilmoitettava myös avustuksen käyttöä koskevassa selvityksessä sekä muulloinkin valtionapuviranomaisen pyynnöstä.

Ohjeessa muistutetaan lisäksi siitä, että avustettavan järjestön kirjanpidon ja taloudenhoidon on täytettävä kirjanpitolain (1336/1997) ja -asetuksen (1339/1997) vaatimukset. Lisäksi järjestön on noudatettava soveltuvin osin opetusministeriön antamia hakemus- ja selvitysohjeita.

Varsinaisiin yleisavustuksen hakemuslomakkeisiin on tehty vuosittain pieniä muutoksia, jos lomakkeiden täyttämässä on havaittu ilmenneen ongelmia tai tulkinnanvaraisuuksia. Tulospöytäkirjojen yleisavustuksen hakemisessa käytettävä opetus- ja kulttuuriministeriön lomake 36 on edelleen nimitään ”Vuosiavustushakemus”, vaikka vuosiavustus muuttui valtionavustuslain (688/2001) myötä vuonna 2002 yleisavustukseksi nuorisotyölaissakin. Uutena tietona vuoden 2005 avustushakemuksessa kysytään järjestön www-sivujen osoitetta. Verkkotiedottaminen onkin viime vuosina noussut merkittävytydessä selvästi paperilehtien ohi. Paperilehdet ovat silti edelleen keskeinen mittari arvioitaessa järjestöjen toiminnan laajuutta.

Jäsenmäärätietoihin liittyviä epätarkkuuksia<sup>20</sup> on pyritty vuoden 2005 avustushakemuksessa vähentämään kysymällä 16–28-vuotiaiden jäsenmäärää aiemman alle 29-vuotiaiden sijaan. Keskusjärjestön toimintaa koskevien tietojen osalta (hakemuslomakkeen sivu 2) pyydettiin vielä vuotta 2004 koskien perusteluja avustuksen tarpeelle, jos toiminta laajenee/supistuu sekä selvitystä voimavaramuutoksista. Vuotta 2005 koskevassa hakemuksessa samassa kohdassa kysytään ainoastaan lisäperusteluja, joilla ilmeisesti viitataan mahdol-

---

<sup>20</sup> *Järjestöjen ilmoittamia jäsenmäärätietoja kohtaan on esitetty epäilyjä niin kauan kuin nuorisojärjestöjä on avustettu. Viime vuosina järjestöjen ilmoittamat jäsenmäärät ja eri tutkimuksissa esitetyt arviot ovat lähentyneet toisiaan. Toisaalta tutkimuksissa on yleensä mukana myös sellaisia järjestöjä, jotka eivät saa valtionavustusta. Keskeinen ongelma on, että järjestöt eivät poista säännönmukaisesti rekistereistään ”yli-ikäisiä” jäseniä. Myös erilaiset jäsenyystyypit (henkilö-, yhteisö- ja kannatusjäsenet) aiheuttavat ongelmia.*

lisesti kasvaneeseen avustustarpeeseen (konferenssi, juhla-vuosi tms.). Piirijärjestöiltä vaadittavien tietojen osalta ei viime vuosina ole tapahtunut muutoksia.

Järjestöt ovat olleet hakulomakkeisiin ja ohjeistukseen suhteellisen tyytyväisiä. Tarvittaessa ministeriö on saattanut järjestää tiedotustilaisuuksia järjestöille tulevaan avustusten hakukierrokseen liittyen. Vastuuhenkilöiden vaihtuvuus avustusta hakevassa järjestössä saattaa kuitenkin osaltaan vaikuttaa virheellisiä tietoja sisältävien hakemusten syntyyn. Tällöin kysymys on usein ollut kirjanpidon ja taloudenhoi-don yleisten periaatteiden heikosta tuntemuksesta, jota ei voida korjata yksinomaan valtionapuviranomaisen ohjeistuk-sella.

### **Valtakunnalliset nuorisotyötä tekevät järjestöt**

Valtakunnalliset nuorisotyötä tekevät järjestöt hakevat yleis-avustusta saman aikataulun mukaan kuin varsinaiset nuoriso-järjestötkin eli marraskuun loppuun mennessä. Avustusta voivat hakea ne rekisteröidyt valtakunnalliset järjestöt, jotka sääntöjensä mukaan harjoittavat nuorisotoimintaa, joiden toimialue on koko maa ja joiden nuorisotoiminta on laajuu-deltaan nuorisotyöasetuksessa (729/2002) tarkoitettun valta-kunnallisen nuorisojärjestön toimintaan verrattavaa tai sitä laajempaa. Avustusta eivät voi hakea sellaiset valtakunnalli-set järjestöt, joiden toiminnasta tai avustamisesta on erikseen säädetty tai joille on erikseen määräraha valtion talousar-viossa.

Hakulomakkeen lisäksi hakijoilta vaaditaan toiminta-suunnitelma, talousarvio, luettelo niistä yhteisöistä, joiden jäsen hakija on sekä selvitys hakijan palveluksessa olevien nuorisotyön toimihenkilöiden määrästä ja tehtävistä.

Toimintasuunnitelman ja talousarvion on oltava järjestön päättävän elimen hyväksymiä. Toimintasuunnitelmasta on ilmentävä erillisenä nuorisotoiminnan tulosalue ja sen kes-keiset tavoitteet avustusvuodelle. Hakijan, joka ei ole edelli-senä vuonna saanut opetusministeriöltä avustusta nuoriso-toimintaa varten, tulee toimittaa myös seuraavat liitteet: ker-

tomus hakijan nuorisotoiminnasta viimeksi päättyneeltä toimikaudelta sekä hakemisvuodelta, viimeksi hyväksytty tilinpäätös, hakijajärjestön yhdistysrekisteriote, hakijan säännöt sekä selvitys hakijan kaikista kolmen edellisen vuoden aikana valtiolta, kunnalta tai seurakunnalta saaduista avustuksista, määristä ja käyttötarkoituksista.

Avustuksen tarkoituksenmukaisuutta ja määrää harkittaessa opetusministeriö ottaa soveltuvin osin huomioon seuraavat perusteet:

- 1 hakijan toiminnan tarkoitus, laatu ja laajuus
- 2 hakijan taloudellinen asema
- 3 hallintokulujen suhteellinen osuus hakijan kuluista
- 4 hakijan valtiolta, kunnalta ja seurakunnalta saamat avustukset ja avustuskorvaukset sekä niiden käyttö
- 5 avustuksella tuettavan toiminnan tai toimenpiteen ajankohtaisuus
- 6 avustuksen suunniteltu käyttötapa
- 7 hakijan muualta saatavissa oleva tuki
- 8 hakijan omatoimisuus sekä
- 9 avustuksen saamisen tarve.

Edellä lueteltujen kriteerien ohella huomiota kiinnitetään järjestön harjoittaman toiminnan merkitykseen ja siihen, että erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten pohjalta ja eri väestöryhmien piirissä toimivat järjestöt saavat suhteellista osuuttaan vastaavan avustuksen. Myönnetty avustus on käytettävä hakemuksessa esitetyn toimintasuunnitelman ja talousarvion mukaisesti nuorisotoiminnasta aiheutuviin hyväksyttäviin menoihin. Avustuksen saaja ei ole oikeutettu jakamaan saamaansa avustusta edelleen avustuksena piireille, alue- tai paikallisyhdistyksille.

Toisin kuin varsinaisten nuorisojärjestöjen osalta, ei valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen avustuksen hakuohjeissa ole luetteloa menoista, jotka eivät ole hyväksyttäviä toimintamenoja. Avustuksen hakemisessa käytettävä lomake (OPM:n lomake 36 Y) on pysynyt viime vuodet muuttumattomana. Lomakkeella kerätään tietoja mm. järjes-

tössä nuorisotyötä tekevien henkilötyövuosista suhteessa koko järjestön henkilötyövuosiin, jäsenmäärästä (erikseen alle 29-vuotiaat), jäsenmaksutuloista ja järjestön organisoitumisesta. Avustusta hakevan järjestön tulee tehdä myös selkoa muualta saamistaan yleis- ja erityisavustuksista. Taloustieto- ja kysytään myös nuorisotoiminnasta toiminnoittain.

## **Erityisavustukset**

Opetusministeriön erityisavustuksia voivat hakea sellaisetkin järjestöt, joille ei ole myönnetty nuorisotyölain mukaista avustuskelpoisuutta. Erityisavustusta voivat hakea myös rekisteröimättömät yhteisöt, kunnat, oppilaitokset ym. Nuorisojärjestöt ja nuorisotyön palvelujärjestöt ovat viime vuosina voineet hakea opetusministeriöstä erityisavustuksia nuorisotyön kokeilu- ja kehittämistoimintaan sekä ennakoimattomiin kansainvälisiin hankkeisiin. Lisäksi järjestöt ovat voineet hakea myös muiden tahojen (muut ministeriöt, Opetushallitus, RAY, Euroopan komissio ym.) myöntämiä avustuksia. Järjestöt joutuvat kuitenkin ilmoittamaan kaikki erityisavustuksensa opetusministeriön yleisavustusta hakiessaan.

Nuorisojärjestöjen avustustoimikunta ei osallistu erityisavustushakemusten käsittelyyn. Avustustoimikunnalla on kuitenkin tieto järjestöjen saamista erityisavustuksista. Siten järjestön mahdollisesti saamat erityisavustukset saattavat vaikuttaa avustustoimikunnan suorittamassa arvioinnissa järjestölle esitettävän yleisavustuksen määrään. Opetusministeriön myöntämiä erityisavustuksia voidaan hakea ympäri vuoden.

Erityisavustusta haetaan opetusministeriön lomakkeella n:o 1. Samaa lomaketta käytetään opetusministeriön eri yksiköissä. Avustuksen hakijan tulee kuvata lomakkeessa haettavan avustuksen käyttötarkoitus sekä hankkeen suunniteltu alkamis- ja päättymisaika. Hakemuksen liitteeksi vaaditaan hanketta koskeva suunnitelma. Lisäksi hakemuksen mukaan on liitettävä erittely hankkeen kokonaiskustannuksista ja hankkeesta saatavista tuloista sekä arvio niiden ajoittumisesta neljännesvuoden tarkkuudella. Hakijan on lisäksi ilmoitet-

tava muut samaa tarkoitusta vasten saadut ja haetut avustukset.

Useat yhteisöt voivat hakea erityisavustusta myös yhdessä. Tällöin yksi yhteisö voidaan merkitä hakemusasiana hoitavaksi yhteisöksi osoitteineen ja pankkitileineen. Kaikki hakijayhteisöt on tällöinkin mainittava, sillä myönnetyn avustuksen mahdollisesta palauttamisesta avustuksen saajat vastaavat yhteisvastaallisesti.

Viime vuosina noin puolet opetusministeriön myöntämää yleisavustusta saaneista järjestöistä on saanut myös erityisavustuksia. Yleisavustusten ja erityisavustusten suhdetta on käsitelty laajemmin luvussa 3.3.1.

### **3.2.5 Hakemusten käsittely ja avustuspäätös**

Valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen hakemusten käsittely ja avustuspäätösten valmistelu hoidetaan opetusministeriössä virkatyönä. Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja valtakunnallisten nuorisotyön palvelujärjestöjen yleisavustusten jaon valmistelussa puolestaan hyödynnetään opetusministeriön alaisena toimivaa toimikuntaa. Nuorisotyölain (235/1995) 8 a §:n mukaan valtionavustusten jakoa koskevan esityksen opetusministeriölle tekee erikseen nimittävää toimikunta.

Nuorisotyöasetuksen (729/2002) mukaan valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja valtakunnallisten nuorisotyön palvelujärjestöjen valtionavustuksia valmisteleavassa toimikunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään seitsemän muuta jäsentä. Valtioneuvosto kutsuu toimikunnan jäseniksi nuorisotoimintaan perehtyneitä henkilöitä nuorisojärjestöjä kuultuaan. Kuuleminen tarkoittaa käytännössä sitä, että järjestöillä on mahdollisuus esittää henkilöitä toimikunnan jäseniksi. Avustustoimikunnan toimikausi on neljä vuotta. Nykyisen avustustoimikunnan toimikausi alkoi syyskuussa 2003.

Nuorisotyöasetuksen 7 §:n mukaan toimikunnan tehtävänä on

- 1 tehdä opetusministeriölle nuorisotyölain 8 a §:ssä tarkoitettu esitys valtakunnallisille nuorisojärjestöille ja valtakunnallisille nuorisotyön palvelujärjestöille myönnettävien tulosperusteisten avustusten jaosta;
- 2 tehdä esitykset avustusjärjestelmän kehittämiseksi sekä tarvittaessa järjestää valtakunnallisille nuorisojärjestöille ja valtakunnallisille nuorisotyön palvelujärjestöille avustusjärjestelmään liittyvää koulutusta.

Opetusministeriön edustajilla on avustustoimikunnan kokouksissa läsnäolo- ja puheoikeus. Toimikunnalla on sihteeri, jonka opetusministeriö ottaa toimikunnan toimikaudeksi. Nuorisosiain neuvottelukunnan sihteeri voi toimia myös avustustoimikunnan sihteerinä. Toimikunnan toimistotehtävät hoidetaan opetusministeriössä. Nykyisen toimikunnan työssä korostuu lisäksi hallitusohjelman tavoite nuorisojärjestöjen avustusperusteiden kehittämisestä osana nuorisotyölain kokonaisuudistusta.

Toimikunnan kokoonpano heijastelee kulloinkin vallitsevia poliittisia voimasuhteita ja poliittisista nuorisojärjestöistä kokemusta omaavat jäsenet ovat olleet yliedustettuina suhteessa muita järjestöryhmiä edustaviin jäseniin. Toisaalta toimikunnan jäsenten järjestökentän tuntemusta on yleensä pidetty kattavana myös sitoutumattomien järjestöjen taholla.

Nuorisotyölain mukaan yleisavustukset jaetaan tulosperusteisesti. Koska avustustoimikunta tekee opetusministeriölle esityksen yleisavustusten jaosta, on avustustoimikunta siten ensisijaisesti vastuussa nuorisotyölaissa määritellyn järjestöjen toiminnan tulosperusteisuuden arvioinnista.<sup>21</sup> Tässä työssään avustustoimikunta on lähinnä järjestöjen seuraavaa vuotta koskevissa avustushakemuksissaan ja edellisten vuosien avustusten käyttöä koskevissa selvityksissään antaman

---

<sup>21</sup> *Nuorisotyölain (235/1995) 8 §:n mukaan järjestöjen ”toteutunutta ja suunniteltua toimintaa arvioitaessa yhteisiä tulosperusteita ovat toiminnan laatu, laajuus ja taloudellisuus”.*

tulosinformaation varassa.<sup>22</sup> Järjestöjen tuottaman tulosinformaation laatu vaihtelee kuitenkin suuresti. Nuorisojärjestöille on pyritty kehittämään yhtäläistä arviointikriteeristöä avustustoimikunnan johdolla, mutta nykyisen nuorisotyölain aikana soveltamiskelpoisen arviointijärjestelmän kehittäminen ei ole onnistunut.

Koska mahdollisuudet avustusta hakeneiden järjestöjen toiminnan arviointiin ovat em. syistä rajalliset, on käytännössä keskeisimmäksi kriteeriksi arvioitaessa järjestölle esitettävän avustuksen määrää muodostunut järjestön edellisenä vuonna saama avustus. Mikäli järjestön toiminnassa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia, on järjestö voinut olettaa, että avustustoimikunta tulee esittämään sille suurin piirtein edellisen vuoden tasoista avustusta. Järjestökohtaisten avustusten muutokset ovat olleet nykyisen nuorisotyölain aikana varsin pieniä siitäkin syystä, että avustuksiin käytävissä ollut määräraha laski reaalisesti vuodesta 1995 vuoteen 2003. Siten uusien järjestöjen mahdollisuudet nousta avustusjärjestelmän piiriin olivat rajalliset, ellei jokin aiemmin avustusta saanut järjestö poistunut avustusjärjestelmän piiristä. Vuonna 2004 valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja valtakunnallisten nuorisotyön palvelujärjestöjen avustuksiin käytävissä oleva määräraha kasvoi runsaalla neljänneksellä. Määrärahan kasvu jaettiin ensisijaisesti aiemminkin avustusta saaneiden järjestöjen kesken.

Viime vuosina avustustoimikunta on muotoillut jakoesityksensä kaksipäiväisessä kokouksessa. Kokousmateriaalin valmistelussa avustustoimikunnan sihteerin (esittelijä) rooli on keskeinen. Kokouksessa jokainen avustusta hakenut järjestö käsitellään erikseen. Keskeisiä asioita, jotka vaikuttavat avustuksen suuruuteen, ovat mm. järjestön omavaraisuus ja valtionavustuksen osuus järjestön hyväksyttävistä menoista (tilinpäätöksessä ja talousarviossa). Erityisesti järjestön talousarvion ja tilinpäätöksen vertailu on keskeinen väline arvioitaessa järjestön taloudenpidon onnistumista. Avustuksiin

---

<sup>22</sup> *Esimerkiksi vuoden 2004 avustusesitystä laatiessaan toimikunnan käytössä oli vuoden 2002 avustuksia koskeva selvitysaineisto.*



käytettävissä olevan määrärahan huomattava nousu vuonna 2004 varmistui vasta loppuvuodesta 2003, joten järjestöjen hakemat avustusmäärät eivät poikenneet kovinkaan paljoa edellisistä vuosista.

Avustustoimikunnan suorittama järjestöjen arviointi tapahtuu yleiskeskustelussa. Esittelyn pohjalta toimikunta arvioi kunkin järjestön ryhmänsä sisällä erikseen. Tässä arvioinnissa toimikunta on viime vuosina käyttänyt seuraavaanlaista asteikkoa:

- erinomainen kehitys, tarve lisäävustukselle voimakas: ++
- hyvä kehitys, tarve lisäävustukselle olemassa: +
- ei erityisiä muutoksia, avustustaso sama: 0
- välttävä kehitys, avustustaso laskee: –
- heikko kehitys, avustustaso laskee voimakkaasti: – –

Avustustoimikunnan käymän keskustelun perusteella toimikunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja sihteeri laativat esitysluonnoksen, jossa käytettävissä oleva avustussumma on jaettu järjestöjen kesken. Koko toimikunnan käsittelyssä tämä esitysluonnos on kokenut vain varsin pieniä muutoksia. Jos toimikunta kykenee laatimaan avustusten jakoesityksen yksimielisesti, on ministeriö yleensä hyväksynyt toimikunnan jakoesityksen sellaisenaan. Viimeksi vuonna 2002 toimikunta joutui kuitenkin äänestämään poliittisten nuorisjärjestöjen valtionavustuksen suuruudesta. Muiden järjestöryhmien osalta esitys oli tuolloinkin yksimielinen. Valmistelutyössä käytettävät menettelyt ovat saattaneet vaihdella eri avustustoimikuntien toimikausilla riippuen toimikunnan jäsenten aktiivisuudesta.

Avustustoimikunnan työssä asioita valmistelevat pääasiassa puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja sihteeri. Tällä on pyritty tehostamaan varsinaisen avustustoimikunnan työskentelyä. Avustustoimikunnan kaikilla jäsenillä on kuitenkin mahdollisuus tutustua yksittäisten järjestöjen avustushakemuksiin. Opetusministeriön nuorisoyksikkö ja avustustoimikunnan sihteeri ovat lisäksi saattaneet koota erilaisia yhteenvedoja avustustoimikunnan käyttöön avustushakemuksiin ja

aiempien vuosien selvityksiin perustuen. Yhteenvedoissa on hyödynnetty järjestöryhmittelyä. Yhteenvedot ovat sisältäneet mm. kunkin avustusta hakeneen järjestön

- hakemukseen kirjatun päämäärän ja toiminta-ajatuksen,
- hakemuksessa mainitut tärkeimmät tulostavoitteet,
- suunnitelman tavoitteiden arvioinnista ja
- perustelut avustuksen tarpeelle, jos toiminta laajenee/ supistuu sekä
- selvityksen voimavaramuutoksista.

Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen viime vuosina hakemat ja niille myönnetyt avustukset on esitetty seuraavassa taulukossa.

**Taulukko 4 Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen hakemat ja niille myönnetyt yleisavustukset vuosina 2002–2004 (euroa)**

	2002	2003	2004
Haetut avustukset	8 443 000	8 840 000	10 612 000
Myönnetyt avustukset	6 891 000	7 100 000	9 000 000
Myönnettyjen %-osuus haetuista	82,1	80,3	84,8

Taulukosta ilmenee, että yleisavustuksia on voitu myöntää tyypillisesti hieman yli 80 prosenttia haetusta yleisavustusten määrästä. Vuonna 2004 myönnettyjen avustusten osuus haetusta avustusten määrästä kasvoi lähes 85 prosenttiin. Tämä johtui osittain siitä, että yleisavustuksiin osoitetun määrärahan kasvu ei ollut varmistunut siinä vaiheessa, kun

yleisavustusten hakuaika päättyi. Siten poikkeuksellisesti kahdeksan järjestöä sai yleisavustusta täsmälleen hakemansa määrän. Vuonna 2003 tällaisia järjestöjä oli kolme kappaletta. Vuonna 2002 yksikään järjestö ei saanut hakemaansa määrää yleisavustusta.

Vuonna 2004 myönnetyn yleisavustuksen osuus haetusta yleisavustuksesta vaihteli järjestöittäin 3,3 ja 100 prosentin välillä. Suurin ero haetun ja myönnetyn yleisavustuksen välillä oli järjestöllä, joka tuli vuonna 2004 ensimmäisen kerran yleisavustuksen piiriin. Myös vakiintuneilla yleisavustusta saavilla järjestöillä ero haetun ja myönnetyn avustuksen välillä voi olla huomattavan suuri. Sellaisia järjestöjä, joille myönnetyn yleisavustuksen määrä oli alle puolet haetusta yleisavustuksen määrästä, oli seitsemän kappaletta. Sellaisia järjestöjä, joille myönnetty yleisavustus oli yli 90 prosenttia haetusta yleisavustuksen määrästä, oli puolestaan 26 kappaletta. Kahdeksalle järjestölle myönnettiin täsmälleen haettu määrä yleisavustusta. Vuonna 2002 tällaisia järjestöjä ei ollut yhtään. Vuonna 2003 kolme järjestöä sai täsmälleen hakemansa suuruisen yleisavustuksen. Tämäkin kertoo siitä, että järjestöt eivät osanneet ennakoida yleisavustuksiin osoitettavan määrärahan kasvua vuonna 2004. Vuonna 2003 yli 90 prosenttia hakemastaan yleisavustuksen määrästä sai vain 15 järjestöä ja vuonna 2002 seitsemän järjestöä.

Vuoden 2004 yleisavustuksia koskeva avustustoimikunnan jakoesitys (lausunto sekä liitteitä) sekä esitykseen perustuva opetusministeriön muistio olivat varsin suppeita. Toimikunnan lausunnossa todetaan, että toimikunta on arvioinut kunkin järjestön erikseen asianomaisten säädösten pohjalta ja ottanut lisäksi huomioon hallitusohjelman ja sen politiikkaohjelmien nuorisoa koskevat painopisteet. Näiden painopisteiden huomioimisessa sovellettu arviointimenettely ei kuitenkaan ilmene lausunnosta. Lausunnon sisältämät kannanotot eivät puolestaan liity itse avustusten jakoon vaan niissä on lähinnä arvioitu eräiden järjestöjen avustuskelpoisuuden toteutumista. Lausunnon mukaan alakohtaiset tai ammattijärjestöjen alaisuudessa toimivat opiskelijajärjestöt tulisi siirtää avustusperusteiden uudistamisen yhteydessä

pois nuorisjärjestöjen ryhmästä. Toimikunnan mukaan jatkossa näiden järjestöjen avustamista voitaisiin pohtia osana nuorisotyötä tekevien järjestöjen ryhmää. Lisäksi toimikunta korosti, että jatkossa päätökset järjestöjen avustuskelpoisuuksista olisi tehtävä ennen kuin toimikunta päättää jakoesityksestään. Lisäksi toimikunta halusi, että opetusministeriö pitäisi jatkossa listaa myös avustuskelpoisista valtakunnallisten nuorisjärjestöjen piirijärjestöistä.

Vuoden 2004 yleisavustusten jakoa koskevasta opetusministeriön muistiosta ilmenee lähinnä se, että ministeriö päättää avustusten jaosta avustustoimikunnan yksimielisen esityksen mukaisesti. Lisäksi muistiossa mainitaan, että avustuskelpoisuus on myönnetty kolmelle uudelle järjestölle. Avustuksiin käytettävissä olevan määrärahan kasvua ei siten käytetty tuen uudelleen suuntaamiseen tai tiettyjen painopistealueiden (esim. hallitusohjelmassa mainitut) tukemiseen, vaan kasvusta hyötyivät lähinnä vakiintuneet avustuksen saajat. Osaltaan tämän voidaan katsoa johtuvan siitä, että määrärahan kasvu varmistui vasta vuoden lopulla budjetin eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Toisaalta järjestöt eivät olleet juurikaan pystyneet huomioimaan määrärahan kasvua hakemuksissaan. Avustusten myöntäjän käytössä olleet järjestöjen toimintaa kuvaavat tiedotkaan eivät olisi olleet kovinkaan käyttökelpoisia avustusten uudelleen kohdentamisen kannalta.

Esimerkiksi vuonna 2002 yleisavustusten jakoa koskeva avustustoimikunnan esittelymuistio ja opetusministeriön oma esitys olivat jonkin verran laajempia. Esittelymuistion mukaan hakijoiden avustusvuoden talousarvion ja viimeisimmän valmistuneen tilinpäätöksen mukaiset hyväksyttävät menot muodostivat yhden perusteen toiminnan laajuuden arvioinnille. Toiminnan laajuuden arviointiperustana oli muistion mukaan ollut myös jäsenten, perusyksikköjen ja piirijärjestöjen määrä. Eräissä tapauksissa toiminnan laajuutta oli arvioitu järjestön toiminnan piirissä olevien nuorten määrällä. Muistion mukaan hakijan taloudellista asemaa oli selvitetty tiedoilla, joista ilmenivät hakijan varat ja velat, omavaraisuusaste sekä järjestön saaman valtionavun määrä suh-

teessa hyväksyttäviin menoihin. Avustuksen määrän tarpeen arviointiin oli vaikuttanut lisäksi hakijan edellisenä vuonna saamat sekä kuluvalle vuodelle haetut muut julkiset avustukset. Hakijan taloudellista omatoimisuutta oli selvitetty muun varainhankinnan määrällä, jäsenmaksukertymällä sekä valtionavun osuudella tilinpäätöksessä.

Järjestöt voivat toimittaa hakemuksensa liitteenä muita selvityksiä, jotka otetaan arvioinnissa huomioon. Arvioinnin pohjalta toimintansa laatua ja määrää parantaneiden järjestöjen kohdalla avustustoimikunta esitti avustuksen lisäämistä. Esittelymuistiossa lueteltiin viisi järjestöä, joiden yleisavustuksen tasoon toimikunnan suorittaman toiminnan laadun ja laajuuden arvioinnin sanottiin vaikuttaneen. Arviointi ei kuitenkaan koskenut pelkästään järjestöjen tuloksellisuutta, vaan avustustoimikunta oli samassa yhteydessä arvioinut sitä, missä määrin aiemmin erityisavustuksilla rahoitettua toimintaa oli mahdollista siirtää yleisavustuksella katettavaksi. Vaikka avustustoimikunnan suorittaman arvioinnin todettiin erityisesti vaikuttaneen eräiden järjestöjen yleisavustuksen tasoon, oli näiden järjestöjen yleisavustus muuttunut vain vähän suhteessa edelliseen vuoteen. Ainoastaan yhden järjestön yleisavustuksen kasvua voidaan pitää huomattavana (6,6 prosenttia). Muiden esittelymuistiossa mainittujen järjestöjen yleisavustuksen kasvu vaihteli 0,03 ja 1,93 prosentin välillä. Suurempia kasvuprosentteja oli usealla sellaisellakin järjestöllä, joiden tuloksellisuudesta ei erikseen mainittu avustustoimikunnan muistiossa.

Esittelymuistiossa mainittiin, että hallitusohjelmaan kirjoitetut painopisteet on huomioitu jakoesityksessä. Esittelymuistiossa todettiin, että iltapäivätoiminnan kehittämisen painopistealuejärjestöinä ovat olleet varhaisnuorisojärjestöt ja uskonnolliset järjestöt. Näiden järjestöjen yleisavustusten taso ehdotettiin kuitenkin pidettäväksi edellisen vuoden tasolla.

Avustustoimikunnan esitys vuodelta 2002 oli yksimielinen, mutta kokouksessa oli suoritettu äänestys poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen kohdalla ja asiasta oli kahden jäsenen toimesta jätetty lausuma, joka sisälsi poikkeavan

jakoesityksen. Esittelymuistio sisälsi myös lausunnon uusista avustuskelpoisuushakemuksista.

Vuonna 2002 myös opetusministeriön esitys uusista avustuskelpoisista nuorisjärjestöistä ja nuorisotyön palvelujärjestöistä oli yhtäläinen avustustoimikunnan lausunnon kanssa.

Vaikka avustustoimikunnan esittelymuistiossa esitetäänkin joitakin perusteluja muutamien järjestöjen osalta, jäävät yleisavustusten suuruuden määräytymisperusteet suurelta osin läpinäkymättömiksi. Avustustoimikunnan esittelymuistio ja siihen perustuva opetusministeriön nuorisoyksikössä laadittu esitys ovat ainoat kirjalliset dokumentit, joissa myöntöharkintaa on kuvattu. Esittelymuistion liitteenä oleva esitys järjestökohtaisista avustuksista rakentuu avustustoimikunnan sisäisten keskustelujen perusteella. Näitä keskusteluja ei dokumentoida eivätkä ne siten ilmene toimikunnan pöytäkirjoista. Tulospäätösten löyhyys on ainakin osaltaan ollut myös vaikuttamassa siihen, että järjestön toiminnan laatuun, laajuuteen ja/tai taloudellisuuteen perustuvilla syillä on voitu esittää vain jonkin järjestön saaman yleisavustuksen kasvattamista. Jos järjestön saamaa yleisavustusta on pienennetty, ei tälle ole yleensä esitetty perusteluja esittelymuistiossa.

Vaikka avustustoimikunta tekeekin esityksen avustusten jaosta, ei toimikunnalla ole oikeudellista vastuuta avustuspäätöksestä. Valtionapuviranomaisena toimii yksiselitteisesti opetusministeriö (viime kädessä päätöksen allekirjoittava ministeri), joka voi avustuspäätöksessään poiketa avustustoimikunnan esityksestä.

Järjestöt ovat saaneet avustuspäätöksen viime vuosina helmi-maaliskuussa. Edellisenä vuonna yleisavustusta saaneille järjestöille on maksettu vuoden alussa ennakko, joka on perustunut edellisen vuoden avustuksen määrään. Varsinainen avustus maksetaan kolmessa erässä. Ensimmäisessä avustuspäätöksen jälkeen maksettavassa avustuserässä otetaan huomioon vuoden alussa maksettu ennakko. Ennakon maksamisella pystytään takaamaan järjestöjen toiminta myös vuoden alun ensimmäisten kuukausien aikana.

Järjestö voi hakea avustuspäätökseen oikaisua opetusministeriöltä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Vuosina 1990–2003 avustuspäätöksistä tehtiin seitsemän oikaisuvaatimusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus päätyi kuudessa tapauksessa hylkäävään päätökseen. Yhdessä tapauksessa oikaisuvaatimuksen tehnyt järjestö peruutti vaatimuksensa ennen asian käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Yleisimmin oikaisua vaadittiin, jos järjestön saama avustus oli laskenut edelliseen vuoteen verrattuna tai järjestön avustusosuus oli heikentynyt suhteessa muihin järjestöihin.

### **3.2.6 Selvitykset valtionavun käytöstä**

Valtionavustuslain säännökset määrittelevät valtionapuviranomaisen tehtävät. Valtionavustuslain 36 §:n mukaan ”valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia”.

Nuorisotyölain perusteella järjestön toimintaan myönnetyn valtionavustuksen käytöstä on annettava opetusministeriölle selvitys avustuksen myöntämistä seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä. Vuoteen 2003 asti käytettiin termiä ”tiliselvitys” (selvitys vuoden 2002 toimintaan myönnetyn avustuksen käytöstä).

Selvitys tehdään opetusministeriön laatimia lomakkeita käyttäen. Lomakkeet sisältävät sekä keskusjärjestöä että piirijärjestöjä koskevia osioita. Selvityksen antamisesta tiedotetaan järjestöille opetusministeriön yleiskirjeellä. Yleiskirje sisältää mm. selvitysten palautusaikataulun ja luettelon selvityksessä vaadittavista liitteistä sekä selvitystä koskeviin tiedusteluihin vastaavien henkilöiden yhteystiedot.

Vuonna 2004 opetusministeriössä laadittiin yleiskirjeen lisäksi ohje selvityksen täyttämiseen. Ohjeella pyrittiin vä-

hentämään niitä ongelmia, joita järjestöillä oli aiempina vuosina ollut tiliselvityksiä ja sen liitteitä täytettäessä. Saatujen kokemusten perusteella ohjeistusta tullaan päivittämään ja tarvittaessa täydentämään tulevana vuosina.

Opetusministeriössä yleisavustuksia koskevat selvityslomakkeet tarkastetaan numerotietojen osalta tarkastustoimessa. Erityisavustusten osalta asianomainen esittelijä tarkastaa, onko avustus käytetty haettuun tarkoitukseen. Selvitykset on viime vuosina tarkastettu yleisavustusten osalta joulukuuhun mennessä. Tarkastustoimessa selvityksiä käsittelee yksi henkilö muiden tehtäviensä ohessa. Nuorisoyksikön ja tarkastustoimen pyrkimyksenä on ollut aikaistaa selvitysten käsitteilyä. Tällä hetkellä tavoitteena on, että yleisavustusten osalta selvitykset käsiteltäisiin lokakuun loppuun mennessä. Ongelmana on kuitenkin mm. se, että täydentävien tietojen saaminen järjestöistä on vaikeaa kesän aikana.

Selvityslomakkeet sisältävät sekä keskusjärjestön että piirien täytettäväksi tarkoitettuja osioita. Yleisimmin lisäselvityksiä on jouduttu pyytämään piirien toimintaa kuvaaviin osioihin. Jäsenmäärien ilmoittamiseen liittyviä ongelmia ilmenee myös vuosittain. Tarkastustoimessa jäsenmääriä pystytään lähinnä vertaamaan aikaisempien vuosien ilmoituksiin. Lisäselvityksiä pyydetään, mikäli ilmoitetut luvut poikkeavat merkittävästi edellisestä vuodesta. Ongelmia aiheutuu mm. useista eri jäsentyypeistä. Järjestöillä voi olla mm. henkilö-, perhe-, kannatus- ja yhteisöjäseniä, joiden ilmoittamiskäytäntöjä ei ole saatu täysin yhdenmukaisiksi.

Selvityslomakepohjiin on tarvittaessa tehty saadun palautteen ja tarkastuksessa ilmenneiden seikkojen perusteella pienhköjä muutoksia. Avustusta saanut järjestö laatii selvityksen opetusministeriön lomakkeelle 2 (selvitys valtionavustuksen käyttämisestä). Samaa lomaketta käyttävät kaikki opetusministeriön myöntämää avustusta saaneet tahot. Lomakkeelle 2 täytetään mm. perustiedot järjestöstä, tiedot selvityksen kohteena olevasta avustuksesta ja sen käyttötarkoituksesta sekä muista samaa tarkoitusta tai muihin tarkoituksiin saaduista avustuksista. Yleisavustuksen selvitykseen tulee liittää tuloslaskelma ja tase liitetietoineen, toimintaker-



tomus, tilintarkastuskertomus sekä muut avustuspäätöksessä määrätyt muut liitelomakkeet ja liitteet. Erityisavustuksen selvitykseen tulee liittää kirjanpidon raportti (tai erittely hankkeen kokonaiskustannuksista, tuloista ja avustuksista), selostus tai raportti hankkeesta, avustuspäätöksessä määrätyt muut liitteet. Tositteet tai tositejäljennökset erityisavustuksen saajan tulee toimittaa vain erikseen määrättäessä.

Nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen tulee lisäksi täyttää selvityksen liitelomakkeet N1, N2, N3 ja N3a. Liitelomakkeen N1 ensimmäiselle sivulle täytetään tilinpäätösyhteenveto, johon merkitään tiedot toteutuneesta nuorisotoiminnasta, nuorisotoiminnasta talousarviossa sekä näiden erotus. Toiselle sivulle täytetään järjestön varsinaisen toiminnan tuotot ja kulut toiminnanaloittain sekä taloudellista asemaa kuvaavat tunnusluvut kolmelta viimeisimmältä vuodelta. Vielä vuonna 2003 samalla sivulla kysyttiin lisäksi julkisyhteisöiltä nuorisotyöhön saatuja avustuksia (myöntäjä, käyttötarkoitus, määrä, myöntämisaika). Tällä vähennettiin kysytyjen tietojen päällekkäisyyttä, sillä ohjeen mukaan jo lomake 2:n ”sivulle 2 on merkittävä myös valtionavustuslain 4 §:n mukaiset julkiset tuet”. Liitelomakkeen N1 sivulle 2 täytetään lisäksi tiedot järjestön kurssi tai muun toimintakeskuksen käyttövuorokausista (oma ja vieras käyttö eriteltynä). Vielä vuonna 2003 järjestön tuli täyttää myös erittely henkilöstö- ja palkkausmenoista. Liitelomakkeen N1 sivulle 3 järjestön tulee täyttää erittely valtionapulaskelmassa vähennettävistä eristä sekä erittely irtaimen käyttöomaisuuden hankinnoista. Viimeisenä lomakkeeseen N1 kootaan valtionavustuslaskelma selvitysvuoden tilinpäätöksen mukaisista nuorisotoiminnan menoista.

Vielä vuonna 2003 (selvitys koskien vuotta 2002) järjestön oli toimitettava kirjanpitotileittäin ja kustannuspaikoittain eritelty tuloslaskelma selvityksen liitteenä vain siinä tapauksessa, mikäli em. laskelman mukaiset julkiset tuet olivat yli 50 prosenttia hyväksyttävistä toimintamenoista. Vuonna 2004 (selvitys koskien vuotta 2003) ohjeistus oli muuttunut siten, että kaikkien järjestöjen oli toimitettava tuloslaskelmansa kirjanpitotileittäin ja kustannuspaikoittain eriteltynä.

Näin ollen liitelomakkeeseen N1 ei enää vaadittu järjestön tilintarkastajan vakuutusta siitä, että selvityksessä annetut tiedot ovat yhtäpitävät kirjanpidon kanssa.

Selvityksen liitelomakkeeseen N2 järjestöt kokoavat yhdistelmän piirijärjestöjen valtionavustuslaskelmista (hyväksyttävät toimintamenot, OPM:n avustus, avustuksen %-osuus hyväksyttävistä toimintamenoista). Selvityksen antamisesta annetun yleiskirjeen mukaan keskusjärjestön ei tarvinnut välittää liitelomaketta N2 piirijärjestöille. Kuitenkin myöhemmin ohjeistusta jouduttiin muuttamaan siten, että myös vuonna 2004 liitelomake N2 toimitettiin keskusjärjestöjen lisäksi kaikille piirijärjestöillekin.

Selvityksen liitelomakkeeseen N3 täytetään määrälliset seurantatiedot sekä kirjallinen arviointi keskusjärjestön osalta. Lomakkeessa kysytään tietoja jäsenistöstä, toimintatietoja (mm. tietoja koulutustilaisuuksista ja jäsenlehdestä) sekä tietoja organisaatiosta (piirijärjestöjen lukumäärä, avustuskelpoisten piirijärjestöjen lukumäärä sekä paikallisyhdistysten lukumäärä). Paikallistason toiminnasta kysyttiin vuonna 2003 kerran viikossa ja kerran kuukaudessa toimintaan osallistuneiden jäsenten määrää. Vuonna 2004 kysyttiin paikallistason toimintaan vähintään kerran kuukaudessa osallistuneiden määrää, joten nyt järjestöt pystyivät ilmoittamaan myös ne toimintaan osallistuneet, jotka eivät ole järjestön jäseniä. Kirjallisen arvioinnin osioon järjestöt täyttävät (jo avustushakemuksessakin olleet) toiminnan päämäärän ja toiminta-ajatuksen sekä tärkeimmät tulostavoitteensa. Lisäksi osiossa järjestöjen tulee raportoida siitä, miten tavoitteiden toteutumista on arvioitu selvitysvuonna sekä esittää arvio tärkeimpien tulostavoitteiden laadullisesta toteutumisesta. Liitelomake N3a:n avulla kerätään määrälliset seurantatiedot piirijärjestöjen osalta. Vielä vuonna 2003 myös piirijärjestöiltä pyydettiin tässä lomakkeessa kirjallinen arviointi keskusjärjestöjen tapaan toiminnastaan, mutta ei enää vuonna 2004.

Kuten jo edellä luvussa 3.2.2 on todettu, ovat järjestöjen käytännöt tulostavoitteiden ilmoittamisessa ja niiden toteutumisen arvioinnissa huomattavan erilaisia. Kerättävien tie-

tojen muoto ja sisältö eivät näytä tukevan tulosperusteisuuden arviointia kovinkaan hyvin.

Tarkastuksen yhteydessä valtakunnallisille nuorisojärjestöille ja nuorisotyön palvelujärjestöille lähetetyn kyselyn mukaan noin puolet järjestöistä piti selvityslomakkeita ja -ohjeita selkeinä ja asianmukaisina. Selvityslomakkeiden rakenteeseen viime vuosina tehtyjä muutoksia pidettiin järjestöissä pääosin oikean suuntaisina. Toisaalta tiedon muutoksista katsottiin tulevan liian myöhään. Siten erityisesti vapaaehtoisvoimin toimivien piirijärjestöjen osalta aikataulu on usein huomattavan kireä. Lisäksi ruotsinkielisten lomakkeiden toimittamisessa oli havaittu viiveitä. Opetusministeriössä vuonna 2004 laadittua selvityksen täyttämisohjetta pidettiin järjestöissä tarpeellisena. Aiemmin ohjeistuksen saaminen oli yleensä edellyttänyt yhteydenpitoa ministeriöön puhelimitse.

Muutamit järjestöt kyseenalaistivat erillisten selvityslomakkeiden tarpeen kokonaan. Järjestöt katsoivat, että selvityslomakkeita täytettäessä vain siirretään tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tietoja toiseen paikkaan tavalla, joka ei edistä järjestön omaa taloudenpitoa. Ohjeistuksesta huolimatta lomakkeiden täyttäminen ei onnistu aina ministeriön haluamalla tavalla. Tästä seuraa, että opetusministeriön tarkastustoimessa selvityslomakkeiden tietoja joudutaan vertaamaan tilinpäätökseen ja tekemään korjauksia. Eräiden järjestöjen näkemys olikin, että nykymuotoisella selvityskäytännöllä ei edistetä järjestöjen omaa talousseurantaa ja ymmärrystä parhaalla mahdollisella tavalla. Eräänä vaihtoehtona pidettiin selvityslomakkeiden supistamista ja tätä korvaavaa järjestöjen tilinpäätöskäytäntöjen yhtenäistämisen edistämistä, jolloin opetusministeriö voisi koota tarvitsemansa yhteenvedot suoraan järjestöjen toimintakertomuksista ja tilinpäätöksistä. Nykyisestä useiden lomakkeiden käytännöstä huolimatta opetusministeriön tarkastustoimessa joudutaan itse tilinpäätökset käymään tarkasti läpi ja korjaamaan lomakkeille täytettyjä tietoja.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyn kyselyn vastauksissa pohdittiin myös järjestöjen ilmoittamien tietojen luotetta-

vuotta. Selvityksissä kysytyjen laadullisten ja määrällisten mittareiden todentamisen katsottiin olevan hankalaa opetusministeriön ja avustustoimikunnan toimesta. Siten joissakin tapauksissa voisi olla tarpeen, että järjestöt joutuisivat todistamaan nykyistä perusteellisemmin esim. jäsenmäärää, kansallista edustavuutta tai koulutustilaisuuksiin osallistuneiden määrää koskevat tietonsa.

### **3.2.7 Johtopäätöksiä**

Nuorisotyöhön ja siten nuorison kansalaistoimintaan osoitettu määräraha kasvoi selvästi vuonna 2004 ja kasvu jatkuu vuonna 2005. Kasvu on seurausta lähinnä jakosuhtelain soveltamisesta ja kirjastojen valtionosuuksien siirtämisestä valtion talousarviosta rahoitettaviksi nopeutetulla aikataululla. Lähivuosina määrärahan muutokset tulevat olemaan vähäisempiä. Määrärahan kasvu on lisännyt järjestöjen avustamiseen käytettävissä olevia varoja tuntuvasti. Avustusmäärärahojen kasvu edellyttää jatkossa panostuksia järjestöjen tuloksen arviointiin. Kasvavia resursseja tulisikin jakaa entistä selvemmin järjestöjen arviointiin perustuen.

Vaikka nyt avustukset myönnetäänkin lain mukaan tuloperusteisesti, seuraa opetusministeriö edelleen varsin tarkasti avustushakemusten ja selvitysten avulla samoja asioita, kuten jäsenmäärää, palkattujen työntekijöiden määrää ja hallintomenojen osuutta. Lainsäädännön kehityksen tarkastelu viittaa siihen, että tuloperusteisuus-käsitteen ottaminen nuorisotyölakiin ei ole merkittävästi muuttanut avustusjärjestelmän sisältöä. Konkreettiset muutokset ovat liittyneet mm. siihen, minkä ikäisten nuorten muodostamat yhteisöt voivat tulla avustuskelpoisiksi.

Tuloperusteisuus näyttää jääneen ilman varsinaista sisältöä. Käytännössä avustusjärjestelmän tavoitteet määrittävät järjestöjen omien toimintasuunnitelmien toteuttamisen kautta. Opetusministeriön asettamien selkeiden tulostavoitteiden käyttöä ei puolestaan ole haluttu kokeilla, sillä sen on pelätty

johtavan nopeasti järjestöjen toiminnan yhdenmukaistumiseen. Järjestöjen välisen vertailun mahdollistuminen edes kohtalaisen yleisellä tasolla edellyttäisikin järjestöjen sisäisen raportoinnin kehittymistä.

Avustuskelpoisuuden arvioinnin ja määrittelyn perusteet ovat varsin yleisiä. Nuorisotyölain (235/1995) 7 §:n 5 momentin mukaan ”harkitessaan järjestön hyväksymistä [nuorisotyölain nojalla avustettavaksi] ministeriön tulee ottaa huomioon järjestön harjoittama nuorisotoiminta, toiminta-alue ja jäsenmäärä”. Saman pykälän saman momentin mukaan em. ”hyväksymisperusteista voidaan poiketa kielellisen tai muun vähemmistön keskuudessa tai toimialallaan valtakunnallisesti edustavaksi katsottavan nuorisotoimintaa harjoittavan järjestön osalta”. Nuorisotyöasetuksen (729/2002) 2 § sisältää varsin tarkat määritelmät valtakunnalliselle nuorisojärjestölle, valtakunnallisen nuorisojärjestön piirijärjestölle ja valtakunnallisen nuorisotyön palvelujärjestölle. Vaikka järjestön avustuskelpoisuutta harkittaessa ei kovin usein olekaan hyödynnetty poikkeuksen sallivaa lainkohtaa, on tämä omiaan vähentämään asetuksen merkitystä. Nykyisten mm. jäsenmäärään perustuvien varsin mekaanisten kriteerien korvaaminen laissa selkeästi toiminnallisilla kriteereillä olisi perusteltua. Poikkeuksia laadituista kriteereistä tulisi tällöinkin voida tehdä kielellisten tai muiden vähemmistöjen osalta.

Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen yleisavustusten myöntöharkinnassa opetusministeriön nuorisoyksikkö ja asiantuntijaelimenä toimiva nuorisojärjestöjen avustustoimikunta toimivat läheisessä yhteistyössä. Sen sijaan valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen yleisavustusten osalta avustusvalmistelu tapahtuu kokonaisuudessaan nuorisoyksikössä. Avustustoimikunta ei myöskään käsittele erityisavustushakemuksia, mutta sillä on käytettävissään tiedot myönnettyistä erityisavustuksista. Koska avustustoimikunnan toimikausi on rajattu neljään vuoteen, on opetusministeriön nuorisoyksikön tehtävänä eräänlainen jatkuvuuden ylläpitäminen avustettavien järjestöjen suuntaan. Avustustoimikunta ei myöskään ole oikeu-

dellisessa vastuussa tekemästään yleisavustusten jakoesityksestä, vaan opetusministeriö toimii oikeudellisessa vastuussa olevana valtionapuviranomaisena.

Vaikka avustustoimikunnan roolin voidaankin katsoa olevan huomattava, on opetusministeriö kuitenkin vastuussa myös avustusjärjestelmän yleiseen läpinäkyvyyteen, johdonmukaisuuteen ja ennakoitavuuteen liittyvistä asioista. Tässä suhteessa voidaan pitää jossakin määrin ongelmallisenä sitä, että opetusministeriö voi käyttää avustustoimikunnan yksimielistä jakoesitystä sellaisenaan. Viime vuosina avustustoimikunnan jakoesitys ja opetusministeriön perustelumuistio ovat olleet varsin suppeita. Varsinaista järjestöjen toiminnan arvioinnin kuvausta niihin ei ole sisältynyt.

Näyttääkin siltä, että varsin laajakaan järjestöiltä kerätty aineisto ei ole antanut riittävää pohjaa järjestöjen toiminnalliselle arvioinnille. Toiminnallisen arvioinnin ollessa puutteellista on edellisen vuoden avustus ja avustuksiin osoitetun määrärahan suuruus määrittänyt keskeisimmin järjestön saaman avustuksen suuruutta. Jatkossa olisikin keskeistä pyrkiä kehittämään järjestöjen toiminnallista arviointia ja näiden arviointitulosten hyödyntämistä yleisavustusten myöntöharkinnassa.

Tarkastuksen perusteella yleis- tai vuosivastusten jaon kannalta järjestöjen omaa tuloksellisuuden arviointia merkittävämpiä tekijöitä avustusesityksen muodostumisessa ovat olleet hakijan taloudellista asemaa kuvaavat tiedot (hakijan varat ja velat, omavaraisuusaste sekä valtionavun määrä suhteessa hyväksyttäviin menoihin). Käytäntöä voidaan pitää järjestöjen kannalta oikeudenmukaisena ja valtionavustuslakiin perustuvana. Nykyisen nuorisotyölain mukainen tuloperusteisuuden arviointi avustuksen määrää harkittaessa ei näytä olleen kovin merkittävässä asemassa, vaikka asiaa onkin jakoesityksissä käsitelty. Vuoden 2004 yleisavustusten jaossa tuloperusteisuus saattoi toteutua aiempaa paremmin, koska avustuksiin käytettävissä ollut määräraha kasvoi huomattavasti. Toisaalta tieto määrärahan kasvusta tuli vasta vuoden 2003 lopussa, jolloin kaikki järjestöt eivät voineet sitä avustushakemuksissaan ennakoida.

Avustuksen käyttöä koskeva selvitys tehdään useille erilisille lomakkeille. Tästä huolimatta järjestöjen täyttämät tiedot ovat usein epätasällisia, puutteellisia tai jopa virheellisiä. Niinpä ministeriössä joudutaan käymään perusteellisesti läpi myös järjestöjen toimittamat alkuperäisasiakirjat, joista selvityslomakkeiden tiedot on koottu. Saattaisikin olla tarpeen arvioida nykyisten selvityskäytäntöjen toimivuutta. Avustuksiin liittyvät käytännöt vaihtelevat opetusministeriön eri yksiköissä, joten selvityskäytäntöjen yhtenäistämistä voitaisiin selvittää tästä lähtökohdasta. Käytännössä vain varsinainen selvityslomake (opetusministeriön lomake 2) on kaikille opetusministeriön myöntämille avustuksille yhteinen. Erillisten liitelomakkeiden määrä on valtakunnallisten nuorisjärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen osalta huomattavan suuri.

Avustusten käytön seuranta ja valvontaa ohjaa lähinnä valtionavustuslaki. Sekä hakulomakkeet että avustusten käyttöä koskevat selvityslomakkeet on laadittu lähinnä valtionavustuslain velvoitteita silmälläpitäen. Haun ja selvitysten yhteydessä järjestöt joutuvat myös arvioimaan esittämänsä tavoitteiden toteutumista, mutta tämä arviointi ei luo riittäviä edellytyksiä järjestöjen keskinäiselle vertailulle avustusprosessin eri vaiheissa.

### 3.3 JÄRJESTÖJEN TOIMINTAA JA TALOUTTA KUVAAVIEN TIETOJEN TARKOITUKSEN MUKAISUUS

Luvussa 3.3 arvioidaan sitä, miten järjestöjen toimintaa ja taloutta kuvaavia tietoja on hyödynnetty avustusprosessissa ja mitä puutteita tarkastuksessa on havaittu tähän hyödyntämiseen liittyen. Luvussa esitetyt havainnot perustuvat opetusministeriön keräämiin tilastotietoihin ja muuhun avustusjärjestelmään liittyvään opetusministeriön aineistoon sekä tarkastuksen yhteydessä kerättyyn aineistoon (haastattelut, kirjallinen kysely, järjestöjen toimittama aineisto).

### 3.3.1 Yleisavustusten ja erityisavustusten suhde

Yleisavustukset ovat opetusministeriön avustusjärjestelmän piirissä olevien järjestöjen merkittävin avustusmuoto. Yleisavustusta saavat järjestöt voivat hakea myös erityisavustuksia. Opetusministeriön myöntämät erityisavustukset ovat kohdeavustuksia nuorisotyön kokeilu- ja kehittämistoimintaan sekä ennakoimattomiin kansainvälisiin hankkeisiin. Järjestöt voivat hakea vastaavia erityisavustuksia myös muista ministeriöistä sekä esim. Raha-automaattiyhdistykseltä.

Tarkastuksen yhteydessä suoritetun kyselyn mukaan erityisavustusten merkitys vaihtelee huomattavasti järjestöittäin ja järjestöryhmittäin. Kysely lähetettiin vuonna 2004 opetusministeriön myöntämää yleisavustusta saaneille järjestöille, joita oli yhteensä 68 kappaletta. Näiden järjestöjen tuli kertoa, kuinka paljon ja mistä ne olivat saaneet erityisavustuksia vuosina 1998–2003.

Kyselyn mukaan vuonna 2004 yleisavustusta saaneiden nuorisjärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen saamat erityisavustukset vaihtelivat nykyrahassa 1,6 ja 1,9 miljoonan euron välillä. Opetusministeriön myöntämien erityisavustusten osuus näyttää olleen viime vuosina kasvussa. Vuonna 1999 opetusministeriön myöntämien erityisavustusten osuus kaikista erityisavustuksista oli kyselyn mukaan n. 62 prosenttia ja vuonna 2003 n. 75 prosenttia.

Erityisavustusta saaneita järjestöjen määrä on vaihdellut kyselyn mukaan tarkasteluvuosina. Vuonna 2004 yleisavustusta saaneista järjestöistä noin puolet sai myös erityisavustusta tarkasteluvuosina. Valtaosa näistä järjestöistä sai opetusministeriön myöntämiä erityisavustuksia. Opetusministeriön jälkeen toiseksi yleisin erityisavustusten myöntäjä oli ulkoasiainministeriö.

Järjestöryhmistä nuorisotyön palvelujärjestöt olivat suurin erityisavustusten saaja. Ryhmän osuus kaikista erityisavustuksista vaihteli tarkasteluvuosina 57 (vuonna 2003) ja 70 (vuonna 1998) prosentin välillä. Vähiten erityisavustuksia



saivat kaikkina tarkasteluvuosina poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt.

Erityisavustusten osuus kaikista vuonna 2004 yleisavustusta saaneiden järjestöjen saamista avustuksista on vaihdellut 19 ja 22 prosentin välillä vuosina 1998–2003. Erityisavustusten osuutta voidaan pitää varsin suurena. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että erityisavustuksista on tullut useille järjestöille keino rahoittaa vakiintunuttakin toimintaa kokeilu- ja kehittämistoiminnan sekä toimintasuunnitelman ulkopuolisen toiminnan lisäksi. Erityisesti eräillä nuorisotyön palvelujärjestöillä eri tahoilta saadut erityisavustukset ovat olleet selvästi yleisavustuksia suurempia. Tällaisissa tapauksissa voidaan perustellusti olettaa, että huomattava osa järjestön varsinaisesta toiminnasta on hankkeistettu eli se järjestetään projektityyppisesti. Yleisavustuksen tehtäväksi jää tällöin lähinnä jatkuvuuden ylläpitäminen ja järjestön hallinnon rahoittaminen. Erityisavustuksissahan ei yleensä ole huomioitu toiminnasta aiheutuvia hallintokuluja. Yleisavustusten merkityksen laskua ja erilaisen projektityyppisen rahoituksen lisääntymistä ei voida pitää nykyisen avustusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisena kehityksenä. Riskinä voidaan pitää myös sitä, että järjestön vakiintunutta toimintaa aletaan erityisavustusten hakemisen mahdollistamiseksi hankkeistaa.

Järjestöt saattavat myös perustella tarvetta yleisavustuksen kasvattamiselle sillä, että aiemmin erityisavustuksilla rahoitettu toiminta on muuttunut järjestön vakiintuneeksi toimintamuodoksi. Mikäli erityisavustuksista muodostuu tapa kasvattaa yleisavustusta muutaman vuoden viiveellä, ei tämän voida katsoa edistävän nuorisotyölain mukaista yleisavustuksella rahoitettavan toiminnan taloudellisuutta.

Erityisavustuksilla rahoitettavan toiminnan kirjo on suuri. Tyypillisesti erityisavustuksia on myönnetty esim. suurtaapahtumien järjestämiseen, usean järjestön yhteishankkeisiin, järjestön historiikin tai muiden julkaisujen kirjoittamiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Erityisavustuksia on myönnetty myös järjestöjen sisäisen hallinnon kehittämisenä pidettäviin projekteihin (esim. laatuprojektit). Tarkastuksen perus-

teella näyttääkin siltä, että erityisavustuksia on myönnetty myös sellaisiin tarkoituksiin, joita ei voida pitää järjestön toimintasuunnitelmassa ennakoimattomana toimintana tai kokeilu- ja kehittämistoimintana.

Nuorisojärjestöt, nuorisotyön palvelujärjestöt ja nuorisotyötä tekevät järjestöt ovat voineet hakea myös raha-automaattiavustuksia. Opetusministeriön vuosien 2005–2008 toiminta- ja taloussuunnitelmassa kiinnitetään huomiota erityisesti nuorisotyötä tekevien järjestöjen saamiin raha-automaattiavustuksiin. Sen mukaan suunnitelmakaudella selkeytetään nuorisotyötä tekevien järjestöjen osalta työnjako raha-automaattivaroista tuettaviin järjestöihin. Nuorisotyötä tekevän järjestön on ollut mahdollista saada erityisavustusten lisäksi yleisavustusta sekä opetusministeriöltä että raha-automaattivaroista.

Erityisavustusten roolia nuorisotoiminnan tukemisessa voidaan pitää tarkastuksen perusteella kahtalaisena. Erityisavustukset ovat ensinnäkin keino tukea uusia toimintamuotoja, joiden järjestäminen olisi vaikeaa pelkän yleisavustuksen ja järjestön omarahoituksen avulla. Toisaalta erityisavustukset ovat keino tukea sellaisia toimijoita, joille ei voida myöntää yleisavustusta. Opetusministeriön tulisikin jatkossa selkiyttää ohjeistusta siitä, millainen toiminta voi kuulua erityisavustusten piiriin.

### **3.3.2 Järjestöjen tulos ja tulosperusteisuuden arviointi**

#### **Tuloksen määrittely**

Nuorisotyölain mukaan nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen yleisavustukset myönnetään tulosperusteisesti. Lain mukaan tulosperusteita ovat toiminnan laatu, laajuus ja taloudellisuus. Tarkastushavaintojen perusteella avustusjärjestelmän piirissä olevien järjestöjen tulos on määritelty vain hyvin yleisellä tasolla eikä avustusjärjestelmään kyt-

keytyvää tulosarviointia ole yleisesti sovellettu. Opetusministeriö ja Nuorisojärjestöjen avustustoimikunta ovat pyrkineet luomaan täsmällisempää sisältöä tulosperusteisuudelle, mutta nykyisen vuodesta 1995 voimassa olleen nuorisotyölain aikana tässä ei ole onnistuttu. Järjestön tulos on jäänyt tarkoittamaan kunkin järjestön oman toiminta-ajatuksen tehokasta toteuttamista. Yleisavustusta saavien järjestöjen määrä on kuitenkin niin suuri, että tällä tavalla määritellyllä tuloksella ei ole voinut juurikaan olla merkitystä järjestön saaman avustuksen määrää harkittaessa.

Kaikille järjestöille sopivien määrällisten tulostittareiden muotoileminen on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi. Käytännössä järjestöjen tulosta arvioidaan avustusten käyttöä koskevista vuosittaisista selvityksistä saatavissa olevien tietojen avulla. Tällöin järjestön toimintaa kuvaavia mittareita ovat mm. jäsenmäärä, toimintaan osallistuvien määrä, jäsenmaksutuotot, oma pääoma sekä valtionavustuksen osuus tilinpäätöksen/toimintasuunnitelman hyväksyttävistä menoista. Näiden mittareiden avulla ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä luotettavasti päätelmiä järjestön toiminnan kehittymisestä jatkossa tai järjestön nykytilanteeseen johtaneista syistä. Jotta avustus voisi olla aidosti tulosperusteinen, tarvittaisiin myös tällaista arvioivaa tietoa järjestön toiminnasta.

Viime aikoina keskustelu on siirtynyt yhä enemmän laadullisiin asioihin tulosperusteisuuden sijaan. ”Laadulla” on kuitenkin saatettu viitata sekä järjestöjen ”laadunarviointiin” että ”laadulliseen arviointiin”. Tämän hetkinen järjestöjen toimittamiin tietoihin perustuva arviointi on lähinnä laadunarviointia ja se perustuu ensisijaisesti määrällisiin ja toissijaisesti laadullisiin kriteereihin. Laadullisessa (kvalitatiivisessa) arvioinnissa määrällisiä aineistoja ei yleensä käytetä. Järjestöjen todellisten tulosten arviointi edellyttää myös laadullisen arvioinnin kehittämistä.

## Tulosajattelu osana järjestöjen toimintaa

Tulosajattelun hyödyntäminen järjestöjen omassa toiminnassa vaihtelee, mutta tarkastuksen perusteella hyödyntämisen tasoa voidaan pitää varsin alhaisena. Tarkastuksen yhteydessä nuorisojärjestöille ja nuorisotyön palvelujärjestöille lähetetyn kirjallisen kyselyn mukaan 18 järjestöä soveltaa tulosohjausta sisäisessä ohjauksessaan. Vastaavasti 50 järjestöä on järjestänyt ohjauksen muulla tavoin. Kyselyssä tulosohjaus jäi järjestöjen itsensä määriteltäväksi.

Tulosohjausta soveltavissa järjestöissä saattoi olla käytössä myös muita rahanjaon kriteereitä. Tyypillistä oli, että tulosohjausta sovellettiin piirien toiminnan rahoituksessa. Yleisintä tulosohjausta oli poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen ryhmässä. Ryhmän järjestöistä kuusi ilmoitti soveltavansa tulosohjausta. Tulosohjauksen soveltajiin ei kuitenkaan kuulunut poliittisia opiskelijajärjestöjä. Nuorison etujärjestöjen ryhmässä tulosohjauksen soveltajia oli kaksi, nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen ryhmässä yksi, uskonnollisten nuorisojärjestöjen ryhmässä kaksi, varhaisnuorisojärjestöjen ryhmässä neljä ja nuorisotyön palvelujärjestöjen ryhmässä kolme.

Tyypillisesti piirijärjestöille jaettava osuus avustuksista määräytyy piirien jäsenmäärän ja piirien raportoiman toiminnan tunnuslukujen perusteella. Mikäli järjestössä sovelletaan tulosohjausta, määräytyy osa piirin saamasta avustuksesta sen mukaan, kuinka hyvin piiri on suoriutunut edellisen vuoden toiminnallisista tavoitteistaan. Yhtenä elementtinä keskusjärjestön ja piirien välisissä tulossopimuksissa saattavat olla myös jäsenmaksut. Keskusjärjestö voi tällöin suorittaa piireille jäsenmaksupalautuksia saavutettujen tulostavoitteiden perusteella. Pisimmälle viedyissä järjestöjen sisäisissä tulosohjausjärjestelmissä lähes kaikki toimintamuodot on pisteytetty ja rahoitus määräytyy tämän perusteella. Tulososan ohella osa rahoituksesta voi määräytyä palkkauslujen perusteella. Osa järjestöistä soveltaa lisäksi henkilöstön tulospalkkausta. Tällöin tietty prosenttiosuus henkilön palkasta määräytyy työtehtävissä onnistumisen perusteella.

## Laatuprojekti

Tulosperusteisuuden arviointi on ollut nykyisen nuorisotyö-lain aikana varsin jäsentymätöntä. Vuosina 1999–2002 avustusjärjestelmää pyrittiin kehittämään opetusministeriön ja järjestöjen yhteisessä laatuprojektissa (Nuorisojärjestöjen vuosivastustajärjestelmän laadun kehittämisen arvioinnin yhteenvedo, 22.11.2002). Mukana projektissa olivat myös nuorisotyötä tekevät järjestöt. Käydyissä keskusteluissa pyrittiin kehittämään järjestöjen omaleimaisuuteen keskittyvien kriteerien luomista, toiminnan laadun parantamista sekä todellisiin tuloksiin perustuvaa keskinäistä arviointia. Avustusjärjestelmän kehittäminen oli ollut myös kahtena vuonna järjestettyjen valtakunnallisten järjestöpäivien teemana. Lisäksi asiasta oli keskusteltu Allianssin järjestämällä talouspäivillä sekä yksittäisten järjestöjen järjestämissä koulutustilaisuuksissa.

Laatuprojektissa hyödynnettiin järjestöryhmittelyä lausuntojen laatimisessa. Pääsääntöisesti järjestöt halusivat laatua arvioitavan järjestöjen omiin sääntöihin kirjattujen päämäärien toteutumisessa. Mittareita haluttiin kehittää laatua arvioivaan suuntaan. Järjestöryhmien mukaista tarkastelua pidettiin pääsääntöisesti hyvänä tapana käsitellä erilaisia järjestöjä.

Laatuprojektin muistion mukaan avustusjärjestelmän perusteiden on oltava avoimia ja läpinäkyviä, jotta niiden toimivuutta voidaan arvioida. Avustusjärjestelmän tulisi palkita nuorisojärjestöjä hyvistä tuloksista ja ottaa huomioon järjestöjen erilaisuus.

Laadullinen arviointi haluttiin pitää selkeästi kunkin järjestön omana asiana ja osana järjestön omaa sisäistä kehittämistä. Laadunarviointia suorittaisivat lähinnä järjestöjen luottamushenkilöt järjestöjen päättävissä elimissä. Järjestöt itse päättäisivät, mistä laadullisista mittareista ne raportoisivat. Opetusministeriön tehtäväksi jäisi arvioida avustuspäätöksiä tehdessään järjestöiltä saamansa informaation (avustushakemuksessa ja avustusten käyttöä koskevissa selvityksissä) pohjalta sitä, miten hyvin järjestöt käyttävät laadullista

arviointia oman toimintansa kehittämiseksi ja miten hyvin saadusta raportista käy ilmi laadullisen työn laatu.

Järjestöryhmittelyä katsottiin voitavan hyödyntää asettamalla eri järjestöryhmille sopivia erityispainotuksia. Järjestöt haluttiin jakaa ryhmiin järjestöjen toiminta-ajatuksen tarkoituksen mukaan. Muistion mukaan jatkossakin kaikkia järjestöjä tulisi kuitenkin arvioida suhteessa toisiinsa ilman, että avustusmäärät olisivat sidottuja järjestöryhmien sisälle. Laatuprojektin muistiossa esiteltiin seuraavanlainen järjestöryhmittely kullekin ryhmälle ominaisine tulostavoitteineen:

- Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt
  - Tulostavoitteille ominaista: Toimintaan osallistuvat uudet jäsenet, toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, vaaliehdokkaiden hankinta ja menestyminen eduskunta-, kunnallis- ja opiskelijavaaleissa, julkisuushakuisuus ja kansainvälisyys.
- Opiskelijajärjestöt
  - Tulostavoitteille ominaista: Poliitiikkaan/lainsäädäntöön vaikuttaminen, sisäiset palvelut ja tavoitteiden konkretisoituminen.
- Nuorison etujärjestöt
  - Tulostavoitteille ominaista: Poliitiikkaan/lainsäädäntöön vaikuttaminen, sisäiset palvelut ja nuorten yleinen ko. osa-alueen edunvalvonta.
- Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt
  - Tulostavoitteille ominaista: Konkreettisuus, toimintaan osallistuvien määrä, tapahtumat/leirit, verkostoituminen ja kansainvälinen yhteistyö.
- Nuorison erityisharrastejärjestöt
  - Tulostavoitteille ominaista: Konkreettisuus, toimintaan osallistuvien määrä, tapahtumat/leirit, verkostoituminen ja kansainvälinen yhteistyö.
- Uskonnolliset nuorisojärjestöt
  - Tulostavoitteille ominaista: Henkiset tavoitteet, monikulttuurisuus ja suvaitsevaisuus sekä tapahtumiin/leireihin osallistuvien määrä.
- Varhaisnuorisojärjestöt

- Tulostavoitteille ominaista: Tapahtumiin/leireihin osallistuvien määrä ja paikallisuus.
- Kansainvälisyyteen liittyvät järjestöt
  - Tulostavoitteille ominaista: Jäsenpalvelut omalle jäsenistölle kansainvälisyyden edistämiseksi ja kansainvälisyyskasvatus.
- Nuorisotyön palvelujärjestöt
  - Tulostavoitteille ominaista: Järjestöille ja kohderyhmille kohdistuvat sisäiset palvelut.
- Nuorisotyön etu- ja yhteistyöjärjestöt
  - Tulostavoitteille ominaista: Järjestöjen asettamat tulostavoitteet ja opetusministeriön tuloskeskustelut.

Kunkin järjestöryhmän erityisten tulostavoitteiden lisäksi laatuprojekti nosti esille viisi ajankohtaista laatu-kriteeriä, joita olivat 1) nuorten osallisuuden edistäminen, 2) koulutusaktiivisuus, 3) tapahtumat ja leiritoiminta, 4) viestinnän suunnitelmallisuus ja 5) toimiminen kansainvälisissä yhteyksissä.

Laatuprojektissa hahmoteltu uusi järjestöryhmittely olisi siten sisältänyt useampia ryhmiä kuin vuodesta 1980 käytössä ollut. Esitetyt järjestöryhmät olisivat kuitenkin eronneet kokonsa perusteella huomattavasti toisistaan. Vaikka avustukset eivät olisikaan olleet sidottuja järjestöryhmiin, olisi ryhmien huomattava erilaisuus silti voinut olla osaltaan vaikuttamassa eri ryhmiin kuuluvien järjestöjen avustusten kehittymiseen.

Opetusministeriön nuorisoyksikkö puolestaan kokosi järjestöjen vuoden 2000 tiliselvityksistä ja vuoden 2002 avustushakemuksista tulostavoitemäärittelyjen laadulliset tavoitteet ja analysoi ne ottaen huomioon järjestöryhmien esittämät yhteiset kannat. Aineistosta nostettiin esille mm. jäsenmäärän todellinen kehitys ja vaaliehdokkaiden aktivointi, kansainvälisyyden edistäminen ja kansainvälisen toiminnan lisääminen, näkyvyys julkisuudessa, tiedotustoiminnan ja viestinnän kehittäminen, runsas tapahtuma- ja projektikirjo, paikallistoiminnan edistämien, järjestötoiminnan kehittämien ja jäsenistön koulutus. Järjestöjen itsensä ja opetusmi-

nisteriön luettelemat tulostavoitteet eivät eronneet merkittävästi toisistaan. Sen sijaan laatuprojektissakaan ei päästy yksimielisyyteen määrällisten ja laadullisten kriteerien suhteesta tuloksellisuuden arvioinnissa.

Laatuprojektin perusteella ei kuitenkaan kyetty kehittämään avustusjärjestelmää järjestöjen tuloksen paremmin huomioivaan suuntaan. Järjestöt eivät olleet kovinkaan motivoituneita kehittämistyöhön, sillä lisäresursseja avustuksiin ei ollut luvassa. Toisaalta laatuprojektissa mukana olleen nuorisojärjestöjen avustustoimikunnan toimikausi päättyi vuonna 2003. Syksyllä 2003 aloittaneen avustustoimikunnan kehittämispanos kytkeytyy puolestaan uuden nuorisolain valmisteluun liittyvään avustusperusteiden uudistamiseen.

### **Avustusten tulosperusteisuuden toteutuminen**

Koska avustusten tulosperusteisuudella tarkoitetaan lähinnä järjestöjen toiminta-ajatusten toteuttamista, on järjestöjen itsearviointi keskeisessä asemassa koko avustusjärjestelmän tarkoituksenmukaisen toiminnan kannalta. Nykyisen nuorisotyölain aikana nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen avustuksiin käytettävissä olevat varat ovat pysyneet muuttumattomina tai jopa laskeneet aivan viime vuosia lukuun ottamatta. Opetusministeriöllä ja Nuorisojärjestöjen avustustoimikunnalla ei myöskään ole ollut pyrkimystä huomattavasti muuttaa avustusten jakautumista järjestöjen välillä toiminnan tulosperusteisuuden toteutumisen arvioinnin perusteella. Siten motiivit järjestöjen itsearvioinnin kehittämiseen ovat olleet jo avustusjärjestelmän rakenteesta johtuen vähäisiä. Avustusten tulosperusteisuuden toteutumisen kannalta keskeistä olisi ollut, että järjestöjen tuloksen perusteella jaettaviin avustuksiin olisi voitu osoittaa resursseja. Avustuksiin kokonaisuudessaan käytettävissä oleva määräraha pysyi vuoteen 2004 asti varsin muuttumattomaan (reaalisesti supistui), joten järjestön positiivisesti kehittynyt tuloksellisuuskään (järjestön itse raportoimana) ei juurikaan ole voinut vaikuttaa avustusta kasvattavasti, ellei avustusten



jakoa järjestöjen kesken tai avustusta saavien järjestöjen lukumäärää olisi samalla muutettu.

Noin puolet (33 kpl) tarkastuksen yhteydessä tehtyyn kyselyyn vastanneista järjestöistä katsoi avustusten tulosperusteisuuden toteutuneen ainakin jossakin määrin yleisavustusten jaossa. Vajaa kolmannes (19 kpl) järjestöistä puolestaan katsoi, ettei tulosperusteisuus toteudu yleisavustusten jaossa. Loput järjestöistä ei katsonut tuntevansa avustusjärjestelmää riittävän hyvin voidakseen kommentoida tulosperusteisuuden toteutumista.

Vastausten perusteella keskeinen ongelma liittyen tulosperusteisuuteen, ja siten koko avustusjärjestelmään, on avustusten jakoprosessin läpinäkymättömyys. Nekään järjestöt, joiden yleisavustus oli kasvanut, eivät osanneet yleensä sanoa, johtuiko avustuksen kasvu paremmaksi arvioidusta tuloksesta vai joistakin muista tekijöistä. Toisaalta sellaisten järjestöjen suuri joukko, jotka eivät katsoneet osaavansa kommentoida tulosperusteisuuden toteutumista, kertoo myös avustusjärjestelmän läpinäkyvyyteen liittyvistä ongelmista.

Useat järjestöt korostivat eri järjestöjen välisen vertailun ongelmia. Vaikka kaikilta järjestöiltä olisikin saatavissa yhtä laadukasta tuloinformaatiota, ei avustusten jako voisi silti perustua pelkästään järjestökohtaiseen arviointiin, vaan avustusten jaossa jouduttaisiin arvioimaan eri toimintojen merkitystä koko nuorisotoiminnan avustamiselle asetettujen tavoitteiden kannalta.

Lähinnä järjestökohtaiseen arviointiin perustuva tulosperusteisuus saattaakin olla osaltaan lisäämässä avustusjärjestelmän jäykkyyttä. On epätodennäköistä, että mikään järjestö arvioisi oman toimintansa tuloksellisuuden heikentymisestä avustuksen myöntäjälle. Siten järjestöjen itsearviointiin tukeutuva avustusjärjestelmä ei välttämättä mahdollista vertailua, johon perustuen avustusten painopistettä voitaisiin siirtää eri yhteiskunnallisille toimintalohkoille. Toimiakseen avustusjärjestelmän tulisi sisältää myös ulkoisen arvioinnin tuottamaa riippumatonta informaatiota järjestöistä, mikä perusteella avustusten jakoa voitaisiin kehittää.

Yksinkertaistetusti voidaankin sanoa, että nykyisellään tulosperusteisuudella voidaan perustella vain järjestön saaman avustuksen kasvattamista. Sen sijaan avustuksen mahdollinen lasku, tai jopa takaisin perintä, perustuu useimmiten valtionavustuslain mukaisten edellytysten täyttymättä jäämiseen.

### **3.3.3 Järjestöjen toimintaa ja taloutta kuvaavat tunnusluvut**

Tässä esitettävät tiedot perustuvat pääasiassa opetusministeriön valtionavustushakemuksista ja selvityslomakkeista koamaan yhteenvedoon, joka sisältää järjestöjen toimintaa kuvaavia tunnuslukuja ja osin tarkastuksen yhteydessä kerättyyn aineistoon. Opetusministeriön yhteenveto kattaa, tunnusluvusta riippuen, noin viisi edellistä vuotta. Opetusministeriö ja avustustoimikunta hyödyntävät yhteenvetoa avustusvalmistelussa.

Yhteenvetoon kootaan järjestöistä seuraavia tietoja:

- paikallisyhdistysten määrä,
- henkilötyövuodet (keskusjärjestö, piirijärjestöt)
- henkilöjäsenten määrä (<16-vuotiaat, 16–28-vuotiaat, kaikki),
- jäsenmaksutuotot ja -perusteet,
- hyväksyttävät menot talousarviossa ja tilinpäätöksessä (keskusjärjestö, piirijärjestöt),
- valtionavustuksen osuus hyväksyttävistä menoista (koko järjestö),
- ylijäämä/alijäämä,
- vieras pääoma (lyhytaikainen, pitkäaikainen),
- oma pääoma ja vapaaehtoiset varaukset,
- taseen loppusumma,
- vakavaraisuus,
- osallistujavuorokaudet koulutustilaisuuksissa (keskusjärjestö, piirijärjestöt),

- oman jäsenistön tapahtumat (keskusjärjestö, piirijärjestöt),
- avoimet tapahtumat,
- jäsenlehtien lukumäärä ja levikki,
- valtionavustus hakuvuotta edeltävinä vuosina,
- haettu avustus,
- avustustoimikunnan suorittama arviointi sekä
- avustustoimikunnan esittämä avustus.

Yllä olevan listan mukaisesti kerättävät tiedot antavat periaatteessa kattavan kuvan järjestöjen toiminnasta. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut se, että eri järjestöissä kysytyjä tietoja tulkitaan eri tavoin. Tietojen puutteellisuus on tiedostettu opetusministeriössä. Mm. syksyllä silloinen kulttuuriministeri Suvi-Anne Siimes kiinnitti huomiota järjestöjen toimintaa kuvaavien tietojen puutteellisuuteen keskustellessaan järjestöjen edustajien kanssa vuoden 1999 avustusten jakoperusteista (Opetusministeriön tiedote 29.10.1998). Ministerin mukaan opetusministeriö tuli edellyttämään vuonna 1999 kaikilta järjestöiltä niiden hakemuksissaan ilmoittamien jäsentietojen sekä toiminnan laajuutta kuvaavien muiden tietojen osalta entistä suurempaa tarkkuutta. Hakemuksissa mainittavien jäsenmäärien ym. määrällisten toimintatietojen olisi oltava oikeita. Samoin talousarvioiden ja toimintasuunnitelmien olisi oltava uskottavia toiminnan laajuuteen nähden. Ministeriön olisi tiedettävä järjestöissä noudatettavat jäsenkriteerit, jäsenrekisterien ylläpitotapa ja toiminnan piirissä olevien nuorien määrä. Järjestöjen olisi lisäksi noudatettava yhdenmukaista tapaa jäsenmäärien ilmoittamisessa. Tarkastuksen perusteella ministerin tuolloin esittämiä huomioita voidaan pitää edelleen ajankohtaisina ja kehittämistä vaativina.

### **Piirit ja paikallisyhdistykset**

Opetusministeriön keräämien tietojen mukaan vuonna 2004 yleisavustusta saaneilla järjestöillä oli paikallisyhdistyksiä

yhteensä 6 013. Paikallisyhdistysten määrä eri järjestöryhmissä ilmenee seuraavasta taulukosta.

**Taulukko 5 Paikallisyhdistysten määrä järjestöryhmittäin vuonna 2004**

Järjestöryhmä	Lukumäärä
I Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt	1 107
II Nuorison etujärjestöt	434
III Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt	834
IV Uskonnolliset nuorisojärjestöt	149
V Varhaisnuorisojärjestöt	3 477
VI Nuorisotyön palvelujärjestöt	12
Yhteensä	6 013

Paikallisyhdistysten määrä riippuu selvästi järjestön toimintatavasta ja kohderyhmästä. Varhaisnuorisojärjestöjen suuri paikallisyhdistysten suuri määrä kertoo mm. siitä, että varhaisnuorten toiminta on yleensä yhdessä tekemistä ja toiminta tapahtuu yleensä varsin lähellä kotia. Nuorisotyön palvelujärjestöjen toiminta on puolestaan yleensä sen luonteista, että se voidaan hoitaa yhdestä valtakunnallisesta toimipisteestä. Erityisesti internetin käyttö on helpottanut jäsenten ja muidenkin toimintaan osallistuvien yhteydenpitoa kaikissa järjestöryhmissä.

Piirien merkitys valtakunnallisten nuorisojärjestöjen sisäisessä organisaatiossa on vähentynyt. Piiriorganisaatiota ylläpitävien järjestöjen määrä ei ole sen sijaan juurikaan muuttunut verrattuna 1980-luvun alun tilanteeseen. Nykyisen nuorisotyölain mukaan opetusministeriö maksaa yleisavustuksen keskusjärjestöille. Mikäli järjestöllä on piirejä, päättää järjestö itse keskus- ja piirijärjestöjen saaman avustuksen suhteesta talousarvionsa puitteissa. Piirien tulee kuitenkin olla avustuskelpoisia ja niiden on myös täytettävä avustushakemus sekä tehtävä selvitys avustuksen käyttämisestä.

Vuotta 2002 koskevien selvitysten mukaan tuolloin avustusta saaneista nuorisojärjestöistä ja nuorisotyön palvelujärjestöistä 21:llä oli piiriorganisaatio. Näiden kaikkien järjestöjen piirit eivät kuitenkaan toimi aktiivisesti tai ole avustuskelpoisia. Opetusministeriö seuraa piirien järjestämien tapahtumien määrää valtionavustuksen käyttöä koskevien selvitysten avulla. Tällaisia aktiivisesti toimivia piirejä, jotka olivat järjestäneet joko omalle jäsenistölle tarkoitettuja tapahtumia tai kaikille avoimia tapahtumia, oli vuonna 2002 16 järjestöllä.

Eri järjestöjen piiriorganisaatiot poikkeavat huomattavasti toisistaan. Siten pelkkä piiriorganisaation olemassaolo ei kerro juurikaan järjestön toiminnan valtakunnallisuudesta. Tarkastuksessa kerätyn aineiston mukaan keskusjärjestöt ovat useimmiten suoraan yhteydessä paikallisyhdistyksiin tai yksittäisiin jäseniin. Useat järjestöt pitävätkin nykytilanteessa piirejä tarpeettomana väliportaana keskusjärjestön ja jäsenten välissä. Osaltaan kehitykseen on vaikuttanut maan sisäinen muuttoliike, jonka seurauksena esim. maakuntajakoon perustuva piiriorganisaatio ei ole useinkaan toiminnallisesti eikä taloudellisesti perusteltavissa. Nykyisen valtionavustusjärjestelmä ei voida katsoa nykyisellään erityisesti tukevan piiriorganisaatioiden ylläpitoa. Tätä voidaan pitää oikeana ratkaisuna. Siten järjestöjen sisäistä organisoitumista säätelevät ensisijaisesti toiminnalliset ja järjestön sisäiset tekijät. Joissakin tapauksissa piiriorganisaatiota on kuitenkin saatettu ylläpitää, vaikka se ei olisikaan järjestön toiminnan kannalta tarpeellinen.

Paikallisyhdistykset ja piirit tarjoavat järjestön toimintaan osallistuville nuorille mahdollisuuden kehittää itseään järjestön sisällä yhä vaativampiin luottamustehtäviin. Järjestöjen välillä on huomattavia eroja siinä, missä määrin järjestön käytännön toiminnan organisointi on nuorten itsensä käsissä. Varhaisnuorisojärjestöjen osalta on ymmärrettävää, että ohjaajina työskentelee suuri joukko aikuisia. Sen sijaan muiden järjestöjen osalta järjestön organisaatiossa työskentelevän palkatun henkilöstön tulisi olla järjestön luottamushenkilöille alisteisia. Järjestön palkatulla henkilöstöllä on usein hy-

vinkin pitkä työhistoria järjestön palveluksessa. Tällöin on vaarana, että tarpeellisen jatkuvuuden ylläpitämisen lisäksi palkattu henkilöstö alkaa liian voimakkaasti ohjailta järjestön luottamushenkilöiden työtä ja siten koko järjestön toimintaa.

### **Julkisen tuen osuus järjestöjen toiminnan rahoituksesta**

Järjestölle myönnettävän avustuksen suuruutta harkittaessa otetaan valtionavustuslain (688/2001) 6 §:n mukaan huomioon julkisen tuen osuus hyväksyttävistä menoista. Valtionavustuslain 4 §:n mukaan julkisella tuella tarkoitetaan ”valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön taikka julkisoikeudellisen laitoksen tai säätiön antamaa tai sen varoista maksettavaa avustusta, lainaa ja muuta rahoitusta, korkotukea, takausta, maksuhelputusta ja muuta näihin rinnastettavaa taloudellista etuutta sekä Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettävää tukea verojärjestelmän kautta annettavaa tukea lukuun ottamatta”. Seuraavassa taulukossa on esitetty tietoja opetusministeriön myöntämän yleisavustuksen ja muun julkisen tuen suhteesta eri järjestöryhmissä.

**Taulukko 6 Yleisavustuksen ja muun julkisen tuen suhde eri järjestöryhmissä vuonna 2002 (euroina ja prosentteina)**

	Yleisavustus	Muu julkinen tuki	Yhteensä
I Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt	1 565 000 90,3	167 400 9,7	1 732 400 100
II Nuorison etujärjestöt	895 000 75,0	298 500 25,0	1 193 500 100
III Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt	685 500 63,2	400 000 36,8	1 085 500 100
IV Uskonnolliset nuorisojärjestöt	605 000 40,1	903 900 59,9	1 508 900 100
VI Nuorisotyön palvelujärjestöt	724 500 34,5	1 378 400 65,5	2 102 900 100
Yhteensä	6 891 000 60,7	4 469 500 39,3	11 360 500 100

Riippuvaisimpia opetusministeriön myöntämästä yleisavustuksesta ovat edellä olevan taulukon mukaan olleet poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt. Nuorisotyön palvelujärjestöjen ja uskonnollisten nuorisojärjestöjen ryhmissä muu julkinen tuki on puolestaan ollut opetusministeriön yleisavustusta merkittävämpää. Järjestöjen toiminnan luonne vaikuttaakin selvästi siihen, millaisia mahdollisuuksia järjestöllä on saada muita julkisia tukia. Valtionavustuslain voimaan tulon myötä vuonna 2002 opetusministeriö alkoi seurata valtionavustusten sijaan kaikkien julkisten tukien osuutta järjestöjen hyväksyttävistä menoista. Vuosittain julkisten tukien osuus hyväksyttävistä menoista on saattanut muutamien järjestöjen

osalta nousta niin korkeaksi, että opetusministeriö on joutunut laskemaan yleisavustuksen määrää tästä syystä tai perimään maksettuja avustuksia takaisin.

### **Hyväksyttävät menot**

Yleisavustuksen suuruutta koskevassa myöntöharkinnassaan avustustoimikunnalla ja opetusministeriöllä ei ole käytettävissään täysin luotettavaa ajankohtaista tietoa avustusta hakeneiden järjestöjen taloudesta. Esimerkiksi vuoden 2004 yleisavustusten hakuaika päättyi marraskuun 2003 lopussa. Päätös myönnettävistä avustuksista annettiin maaliskuussa 2004. Siten avustustoimikunnalla ja opetusministeriöllä oli myöntöharkinnassa käytettävissään järjestöjen vuonna 2002 saamia avustuksia koskeneet selvitykset ja vuoden 2002 tilinpäätökset. Vuosia 2003 ja 2004 koskevat tiedot perustuvat järjestöjen avustushakemuksissa antamiin tietoihin ja kyseisten vuosien talousarvioihin sekä toimintasuunnitelmiin. Asian tekee ongelmalliseksi se, että useiden järjestöjen osalta erot suunnitellun ja toteutuneen toiminnan välillä ovat olleet huomattavia. Seuraavassa taulukossa on esitetty hyväksyttävien menojen määrä järjestöryhmittäin vuoden 2002 talousarvioissa ja tilinpäätöksissä.



**Taulukko 7 Hyväksyttävät menot vuoden 2002 talousarvioissa ja tilinpäätöksissä**

	TA 2002	TP 2002	TA:n osuus TP:stä
I Poliittiset nuoriso- ja opiskelija-järjestöt	4 105 000 €	3 246 000 €	126,5 %
II Nuorison etujärjestöt	3 215 000 €	3 645 000 €	88,2 %
III Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt	2 324 000 €	2 422 000 €	96,0 %
IV Uskonnolliset nuorisojärjestöt	3 912 000 €	3 337 000 €	117,2 %
V Varhaisnuorisojärjestöt	11 015 000 €	11 753 000 €	93,7 %
VI Nuorisotyön palvelujärjestöt	2 451 000 €	3 703 000 €	66,2 %
<b>Yhteensä</b>	<b>27 022 000 €</b>	<b>28 106 000 €</b>	<b>96,1 %</b>

Edellä olevan taulukon mukaan järjestöryhmittäin tarkasteltuna talousarviossa esitetyt tiedot hyväksyttävistä menoista ovat ylittäneet tilinpäätöksessä esitetyn toteutuman poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen sekä uskonnollisten nuorisojärjestöjen ryhmissä. Nuorisotyön palvelujärjestöt näyttävät sen sijaan arvioineen hyväksyttävät menonsa huomattavasti toteutunutta pienemmiksi. Järjestökohtaisesti tarkasteltuna muutamassa järjestössä budjetoidut hyväksyttävät

menot ovat saattaneet ylittää tilinpäätöksen hyväksyttävät menot moninkertaisesti. Nämä järjestöt ovat kuitenkin lähes aina olleet suhteellisen pieniä eli niiden hyväksyttävät menot ovat olleet tilinpäätöksessä selvästi alle 100 000 euroa. Hyväksyttävien menojen alibudjetointia voidaan myös pitää ongelmallisena. Järjestö voi jättää tiedossa olevia tapahtumia merkitsemättä toimintasuunnitelmaansa siitä syystä, että se voisi myöhemmin hakea erityisavustuksia näille tapahtumille. Opetusministeriön tulisi jatkossa edelleen kiinnittää huomiota siihen, että järjestöt pyrkisivät nykyistä realistisemmin suunnittelemaan omaa toimintaansa. Järjestöjen oman toiminnan nykyistä suurempi ennakoitavuus ja johdonmukaisuus ovat edellytyksiä sille, että järjestöt pystyisivät nykyistä paremmin ennakoimaan niille myönnettävän yleisavustuksen määrän. Avustusjärjestelmän läpinäkyvyysongelmat ovatkin tässä suhteessa seurausta osin järjestöjen omasta toiminnasta.

Joissakin tapauksissa järjestön voidaankin katsoa saaneen liikaa yleisavustusta siitä syystä, että opetusministeriöllä ja avustustoimikunnalla ei ole ollut riittävän tuoreita ja luotettavia tietoja järjestön taloudesta. Vaikka yleisavustus ei olisikaan kasvanut tällöin niin suureksi, että se olisi johtanut avustuksen osittaiseen takaisinperintään, on tämä heijastunut järjestölle seuraavina vuosina myönnettävien avustusten määrää alentavasti.

## **Jäsenmaksut**

Suurin osa tässä tarkastelluista keskusjärjestöistä kerää jäseniltään suoraan tai välillisesti jäsenmaksuja. Niiden merkitys järjestön taloudenpidon kannalta vaihtelee kuitenkin suuresti. Seuraavassa taulukossa on esitetty yleisavustusta saaneiden järjestöjen (keskusjärjestöt) jäsenmaksutuotot vuoden 2002 tilinpäätöksissä ja vuoden 2004 talousarvioissa järjestöryhmittäin.

**Taulukko 8 Keskusjärjestöjen jäsenmaksutuotot järjestöryhmittäin vuoden 2002 tilinpäätöksissä ja vuoden 2004 talousarvioissa**

	TP 2002	TA 2004	muutos
I Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt	14 334 €	9 330 €	- 34,9 %
II Nuorison etujärjestöt	1 527 372 €	1 937 865 €	26,9 %
III Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt	108 207 €	139 455 €	28,9 %
IV Uskonnolliset nuorisojärjestöt	86 620 €	95 430 €	10,2 %
V Varhaisnuorisojärjestöt	986 931 €	1 069 012 €	8,3 %
VI Nuorisotyön palvelujärjestöt	104 392 €	123 130 €	17,9 %
<b>Yhteensä</b>	<b>2 827 856 €</b>	<b>3 374 222 €</b>	<b>19,3 %</b>

Jäsenmaksuperusteista päätetään tyypillisesti kunkin järjestön yhdistyskokouksessa tai liittokokouksessa. Jäsenmaksujen merkitys on pienin poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen ryhmässä. Tässä ryhmässä vain noin puolet keskusjärjestöistä kerää jäsenmaksuja suoraan jäseniltä tai välillisesti piireiltä. Ensisijaisesti jäsenmaksut ovat tässä ryhmässä keino rahoittaa paikallisyhdistysten toimintaa, mikä näkyy alhaisena keskusjärjestöjen jäsenmaksukertymänä. Nuorison

etujärjestöjen toiminnassa jäsenmaksujen merkitys on huomattava. Tyypillisesti etujärjestöillä ei ole piiriorganisaatiota ja henkilöjäsenet maksavat jäsenmaksut suoraan keskusjärjestölle. Opiskelijoiden etujärjestöjen jäsenkortit oikeuttavat samalla moniin opiskelija-alennuksiin (esim. matkalipuissa), minkä merkitys jäsenrekrytoinnissa on erittäin merkittävä. Järjestöillä voi olla tavallisten henkilöjäsenten lisäksi yhteisöjäseniä ja kannatusjäseniä, joiden jäsenmaksuperusteet määritellään erikseen. Myös nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöillä on käytössä useita eri jäsenmaksuperusteita. Yleensä keskusjärjestö kerää jäsenmaksut henkilöjäseniltä tai jäsenyhdistyksiltä. Ryhmän järjestöillä on käytössä lisäksi ainais- ja kannatusjäsenyyksiä. Uskonnollisten nuorisojärjestöjen ryhmässä lähes kaikki keskusjärjestöt keräävät jäsenmaksut suoraan jäseniltä. Yhdessä tapauksessa jäsenmaksun maksavat piirit. Varhaisnuorisojärjestöjen ryhmässä jäsenmaksu on tyypillisesti jäsenkohtainen. Joissakin tapauksissa se voi olla myös jäsenjärjestökohtainen. Lisäksi on käytössä ikään perustuvia porrastuksia sekä alennuksia, mikäli samasta perheestä on useita jäseniä. Nuorisotyön palvelujärjestöjen ryhmän järjestöillä on käytössä henkilöjäsenyyksiä, yhteisöjäsenyyksiä sekä kannatusjäsenyyksiä.

Järjestöjen keräämät jäsenmaksut liittyvät kiinteästi järjestöjen jäsenten sitoutumiseen järjestön toimintaan. Jäsenmaksun maksamisen yhteydessä järjestöjen tulisi päivittää jäsenrekisterinsä. Tällä hetkellä järjestöjen jäsenrekistereissä saattaa olla sellaisiakin jäseniä, jotka eivät ole vuosiin maksaneet jäsenmaksuaan ja joita ei siten voida pitää aktiivisina jäseninä. Järjestöjen tulisikin järjestää jäsenrekisterinsä siten, että sen päivittäminen tapahtuisi viiveettä tai vähintään vuosittain.

Vuonna 2002 kahdeksan järjestön keräämät jäsenmaksutulot olivat suuremmat kuin järjestön saama opetusministeriön myöntämä yleisavustus. Näistä järjestöistä kuusi oli nuorison etujärjestöjä, yksi uskonnollinen nuorisojärjestö ja yksi varhaisnuorisojärjestö. Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta valtionavustukset ovatkin keskusjärjestöjen toiminnan tärkein rahoituslähde. Paikallistasolla jäsenmaksujen

osuus voi kuitenkin olla huomattavasti merkittävämpi. Valtionavustusten suuri merkitys suhteessa jäsenmaksuihin saattaa kuitenkin ohjata järjestöjä suunnittelemaan toimintaansa siten, että valtiorahoittajan näkökulmat muodostuvat jäsenkunnan näkemyksiä merkittävämmiksi, mikä on ongelmallista nuorten kansalaistoiminnan edistämistavoitteiden kannalta.

Jäsenmaksujen budjetoinnissa järjestöt ovat olleet muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta varsin realistisia. Vuonna 2002 järjestöjen yhteenlaskettu jäsenmaksukertymä ylitti budjetoidun n. 178 000 eurolla. Järjestöjen jäsenmaksukertymään liittyvät odotukset ovat kasvaneet poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen ryhmää lukuun ottamatta viime vuosina.

### **Vieras pääoma sekä yli- ja alijäämä**

Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen velkaantumisaste ei ole opetusministeriön keräämien tietojen mukaan viime vuosina juurikaan muuttunut. Seuraavassa taulukossa on esitetty vieraan pääoman yhteenlaskettu määrä eri järjestöryhmissä.

**Taulukko 9 Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen (keskusjärjestöt) vieras pääoma vuosina 1999–2002 järjestöryhmittäin (suluissa pitkäaikaisen vieraan pääoman osuus)**

	1999 €	2000 €	2001 €	2002 €
I Poliittiset nuoriso- ja opiskelija-järjestöt	206 000 (20,8 %)	313 000 (25,0 %)	361 000 (19,6 %)	331 000 (14,7 %)
II Nuorison etujärjestöt	327 000 (0,0 %)	621 000 (0,0 %)	570 000 (0,0 %)	661 000 (0,0 %)
III Nuorison kulttuuri- ja harrastus-järjestöt	309 000 (10,0 %)	294 000 (11,2 %)	269 000 (10,4 %)	238 000 (12,5 %)
IV Uskonnolliset nuorisojärjestöt	843 000 (46,1 %)	784 000 (43,9 %)	640 000 (26,4 %)	637 000 (19,1 %)
V Varhaisnuoriso-järjestöt	2 308 000 (24,0 %)	2 476 000 (27,1 %)	2 563 000 (24,0 %)	2 017 000 (25,8 %)
VI Nuorisotyön palvelujärjestöt	1 213 000 (32,1 %)	1 193 000 (32,5 %)	1 091 000 (34,9 %)	1 240 000 (30,2 %)
<b>Yhteensä</b>	<b>5 206 000 (27,0 %)</b>	<b>5 681 000 (26,6 %)</b>	<b>5 494 000 (23,0 %)</b>	<b>5 124 000 (21,3 %)</b>

Tässä tarkastelluille keskusjärjestöille näyttää olevan tyypillistä, että lyhytaikaista vierasta pääomaa on pitkäaikaista enemmän. Pitkäaikaisen vieraan pääoman osuus on laskenut runsaaseen viidennekseen kaikesta vieraasta pääomasta. Pit-

käaikainen vieras pääoma liittyy usein järjestön toimitilojen hankintaan. Lyhytaikainen vieras pääoma on joissakin tapauksissa luonteeltaan laskennallista, esim. ennakkomaksuvelkaa tulevista tapahtumista. Pitkäaikainen velka on useissa tapauksissa peräisin 1990-luvun alusta. Tuolloin velkaantuneet järjestöt ovat kuitenkin muutamia poikkeusvuosia lukuun ottamatta kyenneet lyhentämään velkaansa.

Seuraavassa taulukossa esitetään opetusministeriön keräämiä tietoja järjestöjen yli- ja alijäämästä.

**Taulukko 10 Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen (keskusjärjestöt) yhteenlaskettu yli- ja alijäämä tilikautena 1999–2002**

	1999 €	2000 €	2001 €	2002 €
<b><u>Ylijäämäiset järjestöt:</u></b>				
I Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt	38 000	40 000	21 000	48 000
II Nuorison etujärjestöt	155 000	132 000	253 000	56 000
III Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt	84 000	36 000	20 000	83 000
IV Uskonnolliset nuorisojärjestöt	10 000	26 000	42 000	32 000
V Varhaisnuorisojärjestöt	38 000	101 000	150 000	214 000
VI Nuorisotyön palvelujärjestöt	88 000	69 000	67 000	76 000
<b><i>Yhteensä</i></b>	<b><i>413 000</i></b>	<b><i>404 000</i></b>	<b><i>553 000</i></b>	<b><i>509 000</i></b>
<b><u>Alijäämäiset järjestöt:</u></b>				
I Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt	9 000	92 000	114 000	27 000
II Nuorison etujärjestöt	49 000	14 000	44 000	87 000
III Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt	10 000	12 000	57 000	24 000
IV Uskonnolliset nuorisojärjestöt	38 000	57 000	48 000	63 000
V Varhaisnuorisojärjestöt	38 000	43 000	22 000	52 000
VI Nuorisotyön palvelujärjestöt	4 000	80 000	14 000	54 000
<b><i>Yhteensä</i></b>	<b><i>148 000</i></b>	<b><i>298 000</i></b>	<b><i>299 000</i></b>	<b><i>307 000</i></b>
<b><i>Ylijäämä – alijäämä</i></b>	<b><i>265 000</i></b>	<b><i>106 000</i></b>	<b><i>254 000</i></b>	<b><i>202 000</i></b>



Järjestöjen yhteenlaskettu ylijäämä on kasvanut tarkastelujaksolla vajaalla 100 000 eurolla. Suurimmillaan yhteenlaskettu ylijäämä on ollut vuonna 2001. Huomioitavaa on, että varhaisnuorisojärjestöjen ryhmän yhteenlaskettu ylijäämä on moninkertaistunut tarkastelujaksolla. Kuitenkin samaan aikaan järjestöjen yhteenlaskettu alijäämä on kaksinkertaistunut. Erityisesti yhteenlasketun alijäämän osalta vaihtelu on ollut suurta eri järjestöryhmissä. Yksittäisten järjestöjen osalta huomattavan alijäämäistä vuotta on saattanut seurata voitollinen vuosi tai päinvastoin. Vuotuinen vaihtelu kertoo siitä, että usean järjestön toiminnallinen ja taloudellinen asema saattaa eri syistä vaihdella hyvin nopeasti. Tällainen taloudellisen kehityksen ennakoimattomuus asettaa haasteita paitsi järjestölle myös valtionavun myöntäjälle.

### **Vakavaraisuusaste**

Opetusministeriölle ilmoitettavien tietojen perusteella seurataan myös järjestöjen vakavaraisuutta<sup>23</sup>. Yleisavustusta saavista järjestöistä n. 80 prosentilla vakavaraisuusaste on ollut viime vuosina positiivinen. Tietoja vakavaraisuusasteen kehityksestä on esitetty seuraavassa taulukossa.

---

<sup>23</sup> *Järjestön vakavaraisuusaste lasketaan jakamalla yhteenlaskettu oma pääoma sekä vapaaehtoiset varaukset taseen loppusummalla ja kertomalla osamäärä 100:lla. Näin saadaan vakavaraisuutta kuvaava prosenttimääräinen vakavaraisuusaste.*

**Taulukko 11 Vakavaraisuusasteen keskiarvo ja mediaani (suluissa) järjestöryhmittäin vuosina 1999–2002**

	1999 %	2000 %	2001 %	2002 %
I Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt	24,1 (62,9)	2,4 (51,0)	- 2,8 (38,5)	9,0 (55,3)
II Nuorison etujärjestöt	17,5 (42,0)	- 2,3 (60,0)	32,0 (76,5)	- 17,6 (72,5)
III Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt	47,1 (51,0)	44,3 (47,0)	5,6 (45,5)	- 8,1 (49,7)
IV Uskonnolliset nuorisojärjestöt	72,3 (80,0)	75,1 (82,0)	56,1 (62,8)	62,0 (76,1)
V Varhaisnuoriso- järjestöt	- 2,5 (21,5)	- 0,1 (18,0)	- 305,0 (34,8)	2,6 (45,1)
VI Nuorisotyön palvelujärjestöt	26,0 (55,5)	56,6 (63,0)	62,9 (68,2)	55,0 (63,0)
Kaikki	31,8 (53,0)	29,1 (48,0)	- 27,7 (59,0)	14,0 (57,5)

Keskimääräinen vakavaraisuusaste on altis yksittäisten järjestöjen poikkeaville vakavaraisuusasteille. Erityisesti pienillä järjestöillä vuotuiset muutokset vakavaraisuusasteessa saattavat olla huomattavan suuria. Vakavaraisuusasteen mediaani kuvaakin järjestöryhmittäisen vakavaraisuusasteen kehitystä keskiarvoa paremmin. Vakavaraisuusasteen mediaani on ollut vuotta 2001 lukuun ottamatta korkein uskonnollisten nuorisojärjestöjen ryhmässä. Eniten vakavaraisuusasteen mediaani on kasvanut tarkastelujaksolla nuorison etujärjestöjen ryhmässä. Mikäli järjestön vakavaraisuusaste on useina vuosina ollut negatiivinen, on tämä vaikuttanut järjes-

tön saaman yleisavustuksen määrää. Vakavaraisuudeltaan negatiivisen järjestön tukemisessa on riskinä se, että valtionavustus kuuluu järjestön heikosta johtamisesta koituneiden kulujen maksamiseen varsinaisen toiminnan tukemisen sijasta. Toisaalta huomattavan korkea vakavaraisuuskin saattaa olla signaali järjestön toiminnallisista ongelmista. Ei nimittäin voida pitää avustujärjestelmän tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisena, että valtionavustuksella tuetaan järjestön taloudellisten resurssien kasvua suuremmiksi kuin mitä järjestön jäsenten ja toimintaan osallistuvien palvelemisen voidaan kohtuudella olettaa vaativan. Järjestön vakavaraisuusasteen analysointi edellyttää siten järjestön taloudenpidon kokonaisuuden ja toiminnallisten tavoitteiden tuntemista.

### **Järjestöjen omarahoitus ja avustustarve**

Julkisten tukien keskimääräinen osuus vuoden 2002 tilinpäätöksen hyväksyttävistä menoista vaihteli järjestöryhmittäin 37 ja 51 prosentin välillä. Vaikka avustettavien järjestöjen rahoitusasema on tyypillisesti melko heikko, jää järjestöjen toiminnasta suurin osa järjestöjen itsensä rahoitettavaksi. Keinot omarahoituksen järjestämiseen vaihtelevat järjestöittäin. Tavoitteena kuitenkin voidaan pitää sitä, että taserakenteeltaan terveellä yhdistyksellä ylijäämiä pitäisi kertyä vähintään käyttöomaisuutta vastaava määrä, jolloin toimintaa ei rahoiteta velkarahoituksella. Käytännössä yli- ja alijäämäiset vuodet kuitenkin vaihtelevat, joten yhdistyksillä on tarvetta muodostaa mahdollisuuksien mukaan taloudellisia ”puskureita”, joiden avulla pyritään varautumaan alijäämisiin vuosiin.

Useat järjestöt käyttävät rahastointia tasaamaan yli- ja alijäämäisten vuosien välistä vaihtelua. Tällaiset rahastot ovat tyypillisesti käyttötarkoitukseltaan vapaita rahastoja eli niiden pääoman käyttöä ei ole rajoitettu. Nämä rahastot voivat olla nimeltään esim. toimintarahastoja, kehittämisrahastoja tai rakentamisrahastoja. Näiden rahastojen koko vaihtelee muutamasta tuhannesta eurosta satoihin tuhansiin euroihin.

Kun tarkastellaan järjestöjen taloudellista tilannetta ja niiden omarahoitusmahdollisuuksia, päädytään viime kädessä kysymykseen siitä, miten hyvä järjestön taloudellinen tilanne saa olla, jotta avustustarve edelleen säilyy. Hankekohtaisten erityisavustusten osalta toiminnasta saadut tulot otetaan huomioon vähentämällä ne kyseisen hankkeen menoista. Yleisavustusten osalta hakijan taloudellisen tilanteen arvioiminen ja siten avustustarpeen määrittäminen on vaikeampaa, sillä valtionavustuslaki ja alakohtaiset säädökset ja ohjeet ovat tältä osin varsin yleisluontoisia ja antavat huomattavan harkintavallan valtionapuviranomaiselle.

Valtionavustuslain (688/2001) 7 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Järjestön hakeman avustuksen tarpeellisuuden harkinta perustuu kyseisen pykälän 1 momentin 3. kohtaan, jonka mukaan ”valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen”. Varsinainen lakiteksti ei siten näyttäisi suoraan edellyttävän, että valtionapuviranomainen ottaa huomioon muiden kuin julkisten tukien osuuden toiminnan tai hankkeen rahoituksessa. Sen sijaan sekä valtionavustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 63/2001) että valtiovarainvaliokunnan asianomaisessa mietinnössä (VaVM 9/2001) on käsitelty myös hakijan rahoitusaseman huomioimista myöntöharkinnassa.

Hallituksen esityksen mukaan ”valtionavustus on tarpeellinen, jos kyseistä toimintaa tai hanketta ei voitaisi toteuttaa lainkaan ilman valtionavustuksen myöntämistä”. Tällainen harkinta kuitenkin onnistuu yleensä paremmin hankeavustusten kuin toiminta-avustustyyppisten erityisavustusten kohdalla. Lisäksi avustuksen myöntämisen tarpeellisuutta koskevan arvioinnin on perustuttava hakijan omaan rahoitusasemaan. Hallituksen esityksen mukaan avustus ei ole tarpeellinen, mikäli ”valtionavustuksen hakija pystyisi rahoittamaan hankkeen tai toiminnan hakemuksessa esitetystä laajuudesta omalla rahoituksella tai oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen ehdoiltaan rinnastuvalla muulla rahoituk-

sella. Valtionavustuksen tarpeellisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös hakijan mahdollisuudet saada muista yksityisistä varoista rahoitusta toimintaan tai hankkeeseen.” Käytännössä hallituksen esityksen mukainen kattava myöntöharkinta on erityisesti toiminta-avustusten osalta vaikeasti toteutettavissa. Valtionapuviranomaisen käytettävissä ei ole yleensä riittävästi tietoa esim. hakijaa lähellä olevien muiden yhteisöjen ja säätiöiden varoista ja niistä haettuun tarkoitukseen saatavilla olevasta rahoituksesta, elleivät nämä tukimuodot ole vakiintuneita.

Valtiovarainvaliokunta korosti omassa kannanotossaan hakijan rahoitusaseman lisäksi sen huomioimista, mitä avustuksen käytöllä tavoitellaan. Valtiovarainvaliokunnan mukaan ”avustuksen tarpeellisuuden keskeisenä arviointiperusteena on tällöin hakijan oman rahoitusaseman ohella tai sijasta se, miten avustuksella voidaan parhaiten edistää sen myöntämiseksi asetettuja yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita”. Myös valtiovarainvaliokunnan kannan mukainen arviointi soveltuu selvästi paremmin hankekohtaisten avustusten kuin toiminta-avustusten myöntöharkintaan. Toiminta-avustusta saavien järjestöjen yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat usein vaikeasti yksilöitävissä ja mitattavissa. Lisäksi avustuksen myöntäjä joutuu arvioinnissa tukeutumaan yleensä lähinnä avustuksen hakijan toimittamiin tietoihin.

Edellä kuvatuista rajoitteista huolimatta opetusministeriön ja avustustoimikunnan tulisi pyrkiä mahdollisimman kattavasti arvioimaan avustuksen hakijan rahoitusasemaa ja kehittämään arviointivälineitä. Tälläkin hetkellä valtionapuviranomaisella on käytössään ajallisesti varsin pitkälle taaksepäin ulottuvaa hakijan taloudellista tilaa kuvaavaa aineistoa. Viime vuosina hakijan avustustarpeen arviointi on kuitenkin jäänyt muunlaisen laadullisen ja määrällisen arvioinnin taustalle. Ennen vuotta 2002 hakijan avustustarve mainittiin nuorisotyöasetuksessa valtionavustusten myöntämiseen vaikuttavana tekijänä. Tässä suhteessa nykyinen valtionavustuslain asiaa koskeva kohta on vaikeammin tulkittavissa ja edellyttää valtionavustuslain esitöihin perehtymistä. Siten

voidaankin pitää perusteltuna, että avustustarpeen huomioiminen on kirjattu uutta nuorisolakia koskevaan hallituksen esitykseen. Valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen osalta avustustarve on valtionavustuslain voimaan tulon jälkeenkin erikseen mainittu hakuohjeissa.

Avustustarpeen arviointiin kiinnitettiin huomiota myös vuoden 2005 valtion talousarvion eduskuntakäsittelyssä. Valtiovarainvaliokunta korosti lausumassaan (VaVM 41/2004) liittyen liikuntajärjestöjen valtionavustuksiin, että avustuksia myönnettäessä tulisi ottaa huomioon myös hakijan muutoin käytettävissä olevat varat ja rahoitusasema.

Vaikkei opetusministeriö valtionapuviranomaisena olekaan määritellyt sitä, kuinka tuloksellinen järjestö saa olla säilyttääkseen silti avustuskelpoisuutensa, tarkastuksessa kerätyn aineiston mukaan järjestöissä kuitenkin oletetaan yleisesti, että kasvava yleisavustus edellyttää omarahoituksen kasvattamista samassa suhteessa. Näin siitäkin huolimatta, että julkisen tuen osuus hyväksyttävistä menoista vaihtelee huomattavasti järjestöittäin. Kun tarkastellaan niitä järjestöjä, joille myönnetty yleisavustus on kasvanut eniten vuodesta 2003 vuoteen 2004, havaitaan, että julkisten tukien suurehko osuus (yli 60 prosenttia) hyväksyttävistä menoista ei ole ollut este yleisavustuksen kasvulle.

Avustujärjestelmän läpinäkyvyyden kannalta olisi kuitenkin tarpeen, että opetusministeriö pyrkisi määrittelemään, millä tavalla järjestön avustustarvetta arvioidaan ja miten tämä arviointi mahdollisesti vaikuttaa yleisavustuksen suuruuteen. Tällä hetkellä avustustarpeen arviointi ei ilmene avustustoimikunnan lausunnosta eikä opetusministeriön nuorisoyksikössä laaditusta esittelymuistiosta. Avustustarpeen arviointi olisi tarpeen myös avustuskelpoisuuden yhteydessä.

Avustustarpeen ja avustuksen hakijan rahoitusaseman arviointi ei kuitenkaan saisi jatkossakaan syrjäyttää toiminnallisia kriteereitä myöntöharkinnassa. Ei voida pitää toivottavana, että järjestöt pyrkivät rakentamaan toimintansa siten, että vuotuista ylijäämää pyrittäisiin keinotekoisesti pienentämään. Taloudenpidon läpinäkyvyys toteutuu parhaiten siten, että järjestöt voivat sisällyttää jatkossakin taseeseensa

toimintaansa suhteutettuna kohtuullisia rahastoja. Sen sijaan selvästi liiketoimintamuotoisten toimintojen ulkoistamista tulisi harkita.

### **3.3.4 Yleisavustusten jakaantuminen järjestöjen kesken**

Yleisavustusta saavien valtakunnallisten nuorisojärjestöjen, nuorisotyön palvelujärjestöjen sekä nuorisotyötä tekevien järjestöjen toiminnan laajuus (ml. jäsenet ja muut toimintaan osallistuvat) vaihtelee suuresti. Noin kymmenen yleisavustuksilla mitattuna suurinta järjestöä ovat nykyisen nuorisotyölain aikana saaneet yli puolet kaikista yhteenlasketuista avustuksista. Suurimman yksittäisen järjestön avustus on puolestaan muodostanut yli 10 prosenttia kaikista yleisavustuksista.

Nykyrahassa vähintään 100 000 euron yleisavustuksen saaneita nuorisojärjestöjä tai nuorisotyön palvelujärjestöjä oli vuonna 1996 20 kappaletta ja näiden osuus kaikista yleisavustuksista oli 84,5 prosenttia. Tähän joukkoon kuului viisi poliittista nuorisojärjestöä (ei poliittisia opiskelijajärjestöjä), kaksi nuorison etujärjestöä, kolme nuorison kulttuuri- tai harrastusjärjestöä, kaksi uskonnollista nuorisojärjestöä, kuusi varhaisnuorisojärjestöä sekä kaksi nuorisotyön palvelujärjestöä. Vuonna 2003 vähintään 100 000 euron yleisavustuksen saaneita järjestöjä oli 23 kappaletta ja näiden osuus kaikista yleisavustuksista oli 85,5 prosenttia. Suurten järjestöjen joukkoon kuului viisi poliittista nuorisojärjestöä (ei poliittisia opiskelijajärjestöjä), neljä nuorison etujärjestöä, kaksi nuorison kulttuuri- tai harrastusjärjestöä, kaksi uskonnollista nuorisojärjestöä, kuusi varhaisnuorisojärjestöä sekä neljä nuorisotyön palvelujärjestöä.

Vuonna 2004 yleisavustusten kokonaissumma kasvoi vuoden 2003 7,1 miljoonasta eurosta 9 miljoonaan euroon. Vähintään 100 000 euron yleisavustuksen saaneiden valtakunnallisten nuorisojärjestöjen tai nuorisotyön palvelujärjes-

töjen määrä kasvoi samalla 26:een ja niiden osuus kaikista yleisavustuksista 88,6 prosenttiin. Tähän joukkoon kuului viisi poliittista nuorisjärjestöä (ei poliittisia opiskelijajärjestöjä), viisi nuorison etujärjestöä, kaksi nuorison kulttuuri- tai harrastusjärjestöä, kolme uskonnollista nuorisjärjestöä, seitsemän varhaisnuorisjärjestöä sekä neljä nuorisotyön palvelujärjestöä.

Yleisavustusten määrällä mitattuna suurimpien järjestöjen joukko on pysynyt nykyisen nuorisotyölain aikana huomattavan muuttumattomana. Poliittisten nuorisjärjestöjen joukko on pysynyt tarkasteluvuosina täysin samana. Nämä viisi suurinta poliittista nuorisjärjestöä olivat

- Nuoren Keskustan Liitto,
- Sosialidemokraattiset Nuoret,
- Kokoomuksen Nuorten Liitto,
- Vasemmistonuoret (vuonna 1996 edeltäjänsä Suomen Demokraattinen Nuorisoliitto) sekä
- Svensk Ungdom

Nuorison etujärjestöjen osalta muutoksia on tapahtunut jonkin verran. Yleisavustusten määrällä mitattuna suurimpia nuorison etujärjestöjä olivat

- Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto SAKKI
- Suomen Ammattikorkeakouluopiskelijajyhdistysten Liitto SAMOK
- Suomen Lukiolaisten Liitto
- Suomen Opiskelija-Allianssi
- Suomen Ylioppilaskuntien Liitto

Suomen Opiskelija-Allianssi<sup>24</sup> ylitti 100 000 euron yleisavustuksen vuonna 2004. Suomen Ammattikorkeakoulu-

---

<sup>24</sup> Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU ovat muodostaneet sen kaksi jäsen- ja perustajaliittoa, jotka ovat Suomen Kauppaopiskelijain Liitto – SKOL ja Suomen Terveystieteiden ja Sosiaalialan Opiskelijoiden Liitto – Terhol.



opiskelijayhdistysten Liitto SAMOK ja Suomen Lukiolaisten Liitto saivat yli 100 000 euron avustuksen myös vuonna 2003.

Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen osalta vähintään 100 000 euron avustuksen saajia olivat kaikkina kolmena tarkasteluvuonna Luonto-Liitto ja Finlands Svenska Ungdomsförbund. Vuonna 1996 yli 100 000 euron yleisavustuksen sai lisäksi Suomen Nuorisoseurojen liitto, joka myöhemmin siirrettiin avustettavaksi nuorisotyötä tekevien järjestöjen ryhmään.

Uskonnollisista nuorisojärjestöistä yli 100 000 euron avustuksen saivat kaikkina kolmen tarkasteluvuonna Setlementtinuorten Liitto sekä Nuorten Keskus. Vuonna 2004 tähän joukkoon nousi lisäksi Suomen Nuorten Miesten Kristillisten Yhdistysten Liitto.

Vähintään 100 000 euron yleisavustuksen saaneiden varhaisnuorisojärjestöjen joukko on pysynyt tarkasteluvuosina lähes muuttumattomana. Kaikkina vuosina tähän joukkoon kuuluivat

- Kalevan Nuorten Liitto,
- Nuorten Kotkain Keskusliitto,
- Suomen Demokratian Pioneerien Liitto,
- Suomen Partiolaiset,
- Suomen Poikien ja Tyttöjen Keskus - PTK sekä
- Vesaisten Keskusliitto

Vuonna 2004 myös Minijellonat ylitti 100 000 euron rajan. Nuorisotyön palvelujärjestöistä vähintään 100 000 euron avustuksen saivat kaikkina kolmena tarkasteluvuonna Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi sekä Kerhokeskus – Koulutyön Tuki. Vuosina 2003 ja 2004 tähän joukkoon kuuluivat lisäksi Nuorten Akatemia ja Suomen Ev.lut. Seurakuntien Lapsityön Keskus.

Vuonna 1996 Suomen Partiolaiset ry sai nykyrahassa mitattuna yleisavustusta 780 900 euroa ja sen osuus kaikista yleisavustuksista oli 10,4 prosenttia. Suomen Partiolaiset ry

oli suurin järjestö edelleen vuonna 2004, jolloin sen osuus kaikista yleisavustuksista oli 11,8 prosenttia.

Vuonna 1996 yleisavustusten määrällä mitattuna viiden suurimman järjestön avustukset olivat 35,5 prosenttia kaikista yleisavustuksista. Vastaavasti vuonna 2004 viiden suurimman järjestön osuus oli 33,7 prosenttia yleisavustuksista.<sup>25</sup>

Vuonna 1996 kymmenen suurinta järjestöä saivat 57,9 prosenttia kaikista yleisavustuksista. Vuonna 2004 kymmenen suurinta järjestöä sai puolestaan 52,9 prosenttia kaikista yleisavustuksista.<sup>26</sup>

Kun tarkastellaan pienimpien järjestöjen osuuksia yleisavustuksista vuonna 1996, havaitaan, että vasta 20 pienimmän järjestön yhteenlasketut avustukset ylittävät yhden prosentin osuuden kaikista yleisavustuksista. Vuonna 2004 tähän yhden prosentin osuuteen kaikista yleisavustuksista tarvittiin 18 pienintä järjestöä.

Tässä esitetyn tarkastelun perusteella yleisavustuksella mitattuna suurimpien järjestöjen joukko on huomattavan vaikiintunut. Avustusjärjestelmän piiriin tulevat uudet järjestöt ovat huomattavan pieniä, ellei niitä ole muodostettu aiemmin toimineiden järjestöjen perustalle. Myös järjestöt ovat esittäneet näkemyksiä, joiden mukaan nuorisolain mukainen yleisavustusten tulosperusteisuus ei käytännössä toteudu,

---

<sup>25</sup> Yleisavustuksilla mitattuna viisi suurinta järjestöä vuonna 1996 olivat Suomen Partiolaiset ry, Suomen Nuorisoseurojen Liitto ry, Nuoren Keskustan Liitto ry, Nuorten Kotkain Keskusliitto ry ja Kokoomuksen Nuorten Liitto ry. Vuonna 2004 viisi suurinta järjestöä olivat Suomen Partiolaiset ry, Nuoren Keskustan Liitto ry, Nuorten Kotkain Keskusliitto ry, Sosialidemokraattiset Nuoret ry sekä Kokoomuksen Nuorten Liitto ry.

<sup>26</sup> Yleisavustusten määrällä mitattuna sijoille 6–10 sijoituivat vuonna 1996 Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry, Sosialidemokraattiset Nuoret ry, Suomen Demokratian Pioneerien Liitto ry, Kalevan Nuorten Liitto ry sekä Suomen Poikien ja Tyttöjen Keskus ry. Vuonna 2004 sijoille 6–10 sijoituivat Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry, Kalevan Nuorten Liitto ry, Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto SAKKI ry, Vesaisten Keskusliitto ry sekä Suomen Poikien ja Tyttöjen Keskus ry.

vaan järjestelmä palkitsee pikemminkin toiminnan vakiintumista.

Keskeinen syy avustusjärjestelmän jäykkyyteen on järjestöjen toiminnan arvioinnin vaikeus. Vaikka avustus ei määräydykään pelkästään järjestöjen jäsenmäärän perusteella, on jäsenmäärä edelleen tärkeä järjestön toiminnan aktiivisuuden mittari. Muut mittarit (kuten toimintaan osallistuneiden tilastointi) ovat kehittymättömiä eikä niiden avulla voida riittävän objektiivisesti ja perustellusti arvioida järjestön toiminnan laatua, laajuutta ja taloudellisuutta.

### **3.3.5 Järjestöryhmittelyn hyödyntäminen ja avustusten jakaantuminen järjestöryhmien kesken**

#### **Käytössä olleet ryhmittelyt**

Järjestömuotoisen nuorisotoiminnan alusta alkaen on avustusjärjestelmän piirissä olevia ja avustusjärjestelmän piiriin pyrkiviä järjestöjä pyritty ryhmittelemään. Ryhmittelyssä on käytetty mm. järjestöjen arvotaustaan, toiminnan luonteen ja toimintaan osallistuvien ikään liittyviä kriteereitä. Vuoden 1974 alusta voimaan tullessa laissa valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta (1035/1973) määritellään avustusten kohteeksi valtakunnalliset nuorisojärjestöt ja muut nuorisotyötä tekevät valtakunnalliset järjestöt. Opetusministeriön edellytettiin pitävän valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta annetun asetuksen (405/1974) mukaan luetteloa valtakunnallisista nuorisojärjestöistä ja muista nuorisotyötä tekevästä valtakunnallisista järjestöistä. Asetus ei edellyttänyt tämän tarkempaa järjestöryhmittelyä. Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen osalta oli jo aiemminkin sovellettu tarkempaa ryhmittelyä. Kuitenkin opetusministeriö jakoi asetuksen edellyttämässä luettelossaan valtakunnalliset nuorisojärjestöt neljään ryhmään:

- I Puoluepoliittiset nuorisojärjestöt
- II Koululais- ja opiskelijajärjestöt
- III Varhaisnuorisojärjestöt
- IV Uskonnolliset järjestöt

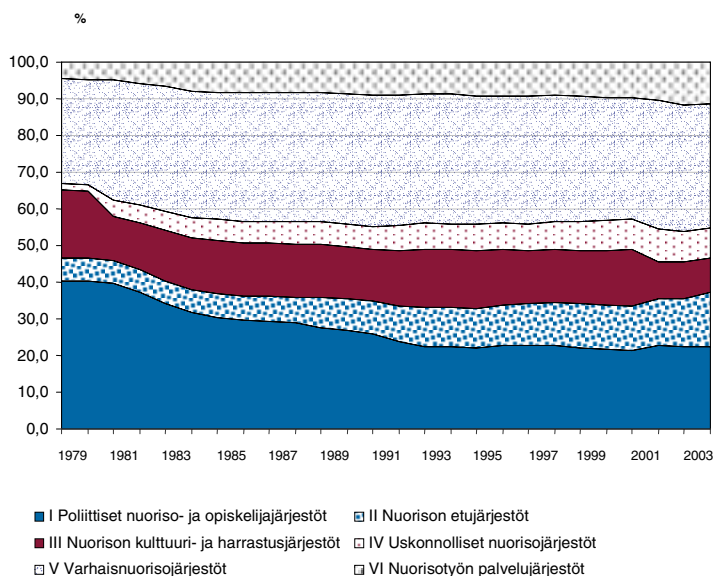
I ja IV ryhmä perustuvat järjestön arvo- ja aatetaustaan, II ja III ryhmä järjestöjen jäsenten ominaisuuksiin (ikä ja opinnot). Viidentenä ryhmänä olivat sitten muut nuoriso- ja nuorisotyötä tekevät järjestöt. Tämä ryhmittely oli käytössä vuoteen 1979 asti. Puoluepoliittisten nuorisojärjestöjen osuus kaikista avustuksista kasvoi vuosien 1974 ja 1979 välillä 33,6 prosentista 37,3 prosenttiin. Koululais- ja opiskelijajärjestöjen osuus laski 14,5 prosentista 8,3 prosenttiin. Varhaisnuorisojärjestöjen osuus nousi 26,5 prosentista 28,1 prosenttiin. Uskonnollisten järjestöjen osuus laski 9,2 prosentista 8,9 prosenttiin. Muiden nuoriso- ja nuorisotyötä tekevien järjestöjen osuus nousi 16,3 prosentista 17,3 prosenttiin. Järjestöille myönnetty avustukset olivat nykyrahassa vuonna 1974 9,7 miljoonaa euroa ja vuonna 1979 8,7 miljoonaa euroa.

Vuonna 1980 opetusministeriö siirtyi seuraavien seitsemän järjestöryhmän käyttöön.

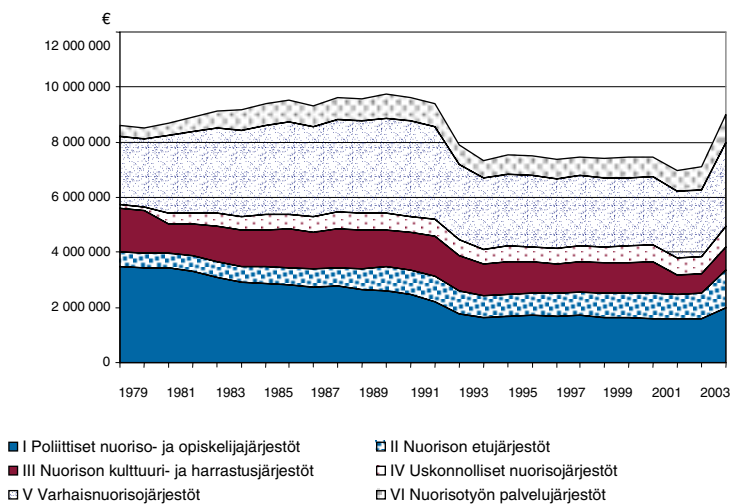
- I Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt
- II Nuorison etujärjestöt
- III Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt
- IV Uskonnolliset nuorisojärjestöt
- V Varhaisnuorisojärjestöt
- VI Nuorisotyön palvelujärjestöt
- VII Muut nuorisotyötä tekevät järjestöt

Uudessa ryhmittelyssä varhaisnuorisojärjestöjen ja uskonnollisten järjestöjen ryhmät säilyivät sellaisinaan. Koululais- ja opiskelijajärjestöistä tuli pääpiirteissään nuorison etujärjestöjen ryhmä. Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen sekä nuorisotyön palvelujärjestöjen ryhmät muodostettiin uusina ja niihin tuli järjestöjä erityisesti muiden nuorisotyötä tekevien järjestöjen ryhmästä. Vuonna 1980 käyttöön tullut

ryhmittely kirjattiin myös vuoden 1986 alusta voimaan tulleen nuorisotyölakiin (1068/1985) perustuvan nuorisotyöasetuksen (1069/1985) 1 §:ään. Sama ryhmittely on käytössä edelleen, joskaan sitä ei enää kirjattu vuonna 1995 voimaan tulleisiin nuorisotyölakiin ja -asetukseen. Eri järjestöryhmien osuus avustuksista sekä avustussummien kehitys vuosina 1979–2004 ilmenee seuraavista kuvioista. Kuviot perustuvat liitteen 4 taulukoihin. Muut nuorisotyötä tekevät järjestöt eivät ole mukana vertailussa, sillä niitä avustetaan erillisestä määrärahasta. Järjestöryhmät sijoittuvat kuvioihin siten, että alimpana on I ja ylimpänä VI ryhmä.



**Kuvio 3 Eri järjestöryhmien osuudet avustuksista vuosina 1979–2004**



**Kuvio 4 Eri järjestöryhmien avustussummien kehitys vuosina 1979–2004 (nykyrahassa).**

Eri järjestöryhmien avustusosuuksissa ei ole tapahtunut kovinkaan nopeita muutoksia. Huomattavinta on poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen avustusosuuden lasku pääasiassa 1980-luvulla. Vastaavasti nuorison etujärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen osuus avustuksista on kasvanut selvästi. 1990-luvun alkupuolella tapahtunut valtiontalouden säästötoimenpiteistä seurannut avustusmäärärahojen lasku näkyy selvästi jälkimmäisestä kaaviosta. Vuonna 2004 tapahtunut avustusten huomattava nousu on seurausta pyrkimyksistä palauttaa avustukset lamaa edeltäneelle tasolle.

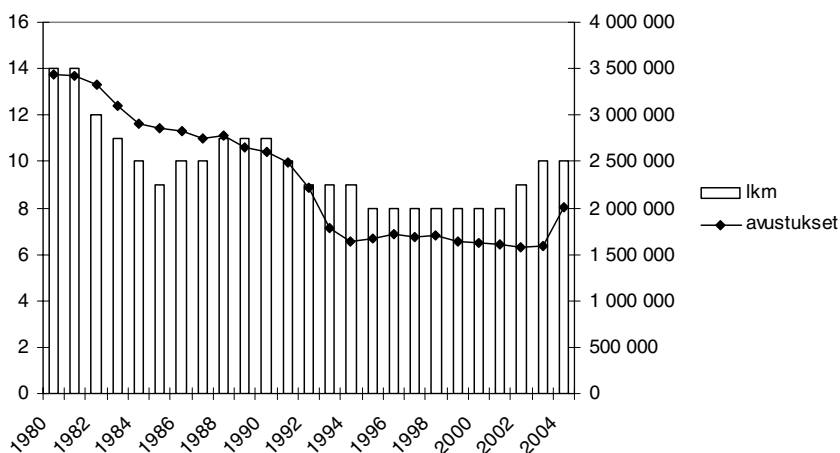
Avustusten jakaantumista eri järjestöryhmien kesken käsitellään tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

### **Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt**

Poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen osuus nuorisojärjestöjen avustuksista oli suurimmillaan 1980-luvun alussa. Vuosina 1980–1982 näiden järjestöjen avustuksiin käytettiin hieman yli 40 prosenttia valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen avustamiseen käytettävissä olleista varoista. Nykyrahassa järjestöryhmän yhteenlasketut avustukset olivat tuolloin lähes 3,5 miljoonaa euroa. Puolueiden varhaisnuoriso- ja lapsijärjestöt eivät ole mukana tässä ryhmässä, vaan ne kuuluvat varhaisnuorisojärjestöjen ryhmään.

Nuorisojärjestöjen avustuksiin julkisuudessa liittynyt kritiikki on usein kohdistunut juuri poliittisiin järjestöihin, joiden avustusosuutta kaikista avustuksista on pidetty suurempana kuin mitä niiden katsottaisiin toimintansa perusteella ansaitsevan. Siten poliittisten järjestöjen avustuksiin kohdistunut kritiikki on samalla kohdistunut avustusesityksen tekemään avustustoimikuntaan ja sen eri nimillä toimineisiin edeltäjiin. Viimeksi kuluneen 20 vuoden aikana poliittisten järjestöjen osuus avustuksista on kuitenkin pienentynyt huomattavasti, samoin niiden ilmoittama jäsenmäärä. Vielä 1980-luvun alussa poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen yhteenlasketun jäsenmäärän ilmoitettiin olleen yli 140 000. Vuonna 2002 alle 29-vuotiaiden jäsenten määrä on

järjestöjen omien ilmoitusten mukaan n. 54 000 kokonaisu-  
 jäsenmäärä n. 60 000). Järjestöryhmän osuus valtakunnallisten  
 nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen avusta-  
 miseen käytettävissä olleista varoista oli vuonna 2004 22,3  
 prosenttia eli n. 2 miljoonaa euroa. Poliittisten nuoriso- ja  
 opiskelijajärjestöjen lukumäärän ja avustussumman kehitys  
 ilmenee seuraavasta kuviosta.



**Kuvio 5 Poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen lukumäärän ja avustussumman kehitys vuosina 1980–2004 (nykyrahassa).**

Edellä olevasta taulukosta ilmenee, että myös poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen lukumäärä laski tai pysyi samana aivan viime vuosiin saakka. Ryhmään kuuluvan järjestön keskimääräinen avustusosuus oli suurimmillaan vuonna 1985, kun tarkastellaan ajanjaksoa, jolloin nykyinen järjestöryhmittely on ollut käytössä. Nykyrahassa poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen ryhmään kuulunut järjestö sai tuolloin n. 317 000 euroa. Alhaisimmillaan keskimääräinen avustus oli vuonna 2003, jolloin ryhmään kuulunut järjestöt sai keskimäärin 159 500 euroa. Avustuksen mediaani ryhmässä oli tuolloin 83 750 euroa. Vuonna 2004 ryhmään



kuuluneen järjestön keskimääräinen avustus nousi 200 450 euroon ja avustuksen mediaani 103 500 euroon.

Jäsentä kohden laskettuna poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen avustukset ovat olleet selvästi suurempia kuin muissa järjestöryhmissä. Vuonna 2002 avustus alle 29-vuotiasta jäsentä kohden oli n. 29 euroa. Poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen ilmoittamien jäsenmäärien laskun vuoksi järjestöjen jäsenkohtainen avustus on pysynyt varsin muuttumattomana järjestöryhmään kohdistuneiden avustusten pienenemisestä huolimatta.

Vuonna 2004 poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen ryhmästä suurimman avustuksen sai Nuoren Keskustan Liitto (530 000 euroa). Vuonna 2003 suurimman avustuksen tässä ryhmässä sai Kokoomuksen Nuorten Liitto (403 500 euroa). Vuoden 2004 avustumäärällä mitattuna pienin järjestö ryhmässä on Suomen Kristillisdemokraattiset Nuoret (25 000 euroa). Vuonna 2003 pienin oli Vihreiden Nuorten ja Opiskelijoiden Liitto (6 500 euroa), joka oli saanut avustuskelpoisuuden ja ensimmäisen yleisavustuksensa vuonna 2002. Vuonna 2004 Vihreiden Nuorten ja Opiskelijoiden Liiton avustus nousi 30 000 euroon.

Avustuksiin osoitetun määrärahan kasvu vuonna 2004 kasvatti poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen ryhmän yhteenlaskettua avustusta neljänneksellä vuodesta 2003.

### **Nuorison etujärjestöt**

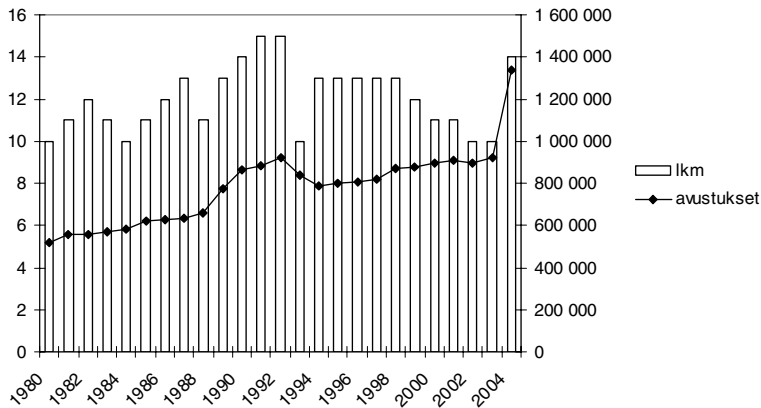
Nuorison etujärjestöjen ryhmän osuus nuorisojärjestöjen saamista avustuksista on kasvanut tasaisesti vuodesta 1980 vuoteen 2004. Vuonna 1980 järjestöryhmän avustuksiin käytettiin 6,1 prosenttia valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen avustuksiin käytettävissä olleista varoista, mikä tarkoittaa nykyrahassa vajaata 520 000 euroa. Vuonna 2004 järjestöryhmän osuus valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen avustamiseen käytettävissä olleista varoista oli 14,8 prosenttia eli n. 1,33 miljoonaa euroa.

Nuorison etujärjestöjen antamiin ilmoituksiin perustuva yhteenlaskettu jäsenmäärä oli vuonna 1980 n. 147 000. Vuonna 2002 alle 29-vuotiaiden jäsenten määräksi on ilmoitusten perusteella saatu lähes 385 000 (kokonaisjäsenmäärä n. 430 000). Nuorison etujärjestöjen jäsenmäärän arviointi on osoittautunut erityisen ongelmalliseksi, sillä järjestöillä on käytössään sekä henkilö- että yhteisöjäsenyyksiä. Tällöin kysymys on siitä, tulisiko yhteisöjen (yleensä oppilaskuntia) jäsenet laskea automaattisesti myös järjestön jäseniksi. Järjestöjen ilmoituskäytännöt eri jäsenyyssyöppien suhteen vaihtelevat. Etujärjestöjen osalta on käyty keskustelua myös siitä, missä kulkee raja lähinnä opiskelevan nuorison asioita ajavan etujärjestön ja ammatillisen etujärjestön välillä.<sup>27</sup>

Nuorison etujärjestöjen lukumäärän ja avustussumman kehitys on esitetty seuraavassa kuviossa.

---

<sup>27</sup> Eduskunnassa on tehty asiaan liittyen vuonna 2002 kirjallinen kysymys (917/2002 vp). Kysymyksessä kiinnitettiin huomiota opiskelijajärjestöjen valtionavun suuntautumisen oikeudenmukaisesti opiskelijajärjestötyöhön, jäsenyyksien vertailtavuuteen ja avustuspäätösten läpinäkyvyyteen ja lainmukaisuuteen. Kysymyksessä katsottiin, että Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto – SAKKI ry:n tuki ei perustuisi samoihin perusteisiin kuin ns. perinteisten opiskelijajärjestöjen. Vastauksessaan kulttuuriministeri korosti avustustoimikunnan roolia avustusesityksen valmistelussa. Avustujärjestelmän tulospäätösteisuuden ja läpinäkyvyyden kehittämisen todettiin vastauksessa olevan yksi lähivuosien painopiste. Vastauksen mukaan myös siihen tuli kiinnittää erityistä huomiota, että kaikki samalla toimialalla toimivat nuorisojärjestöt ovat avustuskriteerien soveltamisen ja avustusten myöntämisen suhteen tasavertaisessa asemassa.



**Kuvio 6 Nuorison etujärjestöjen lukumäärän ja avustussumman kehitys vuosina 1980–2004 (nykyrahassa).**

Avustusta saaneiden nuorison etujärjestöjen määrä oli suurimmillaan 1990-luvun alussa (15 kpl). Vuonna 1993 avustusta saaneiden nuorison etujärjestöjen määrä laski kymmeneen. Ilman avustusta jäi mm. alakohtaisia opiskelijajärjestöjä. Vuonna 1994 avustusta saaneiden järjestöjen määrä nousi kuitenkin 13:een ja osa edellisestä vuonna ilman avustusta jääneistä järjestöistä palasi avustuksen saajaksi. Myös 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa tapahtunut avustuksen saajien väheneminen liittyy alakohtaisiin opiskelijajärjestöihin. Opetusministeriön linja suhteessa alakohtaisiin järjestöihin on kuitenkin vaihdellut, sillä vuonna 2004 yleisavustusta annettiin jälleen muutamalle uudelle alakohtaiselle opiskelijajärjestölle<sup>28</sup>.

Nuorison etujärjestöjen ryhmään kuuluvan järjestön keskimääräinen avustus nousi korkeimmalle tasolle vuonna 2004, jolloin ryhmään kuulunut järjestö sai keskimäärin n. 95 000 euroa. Avustuksen mediaani oli kuitenkin huomattavasti tätä alempi, 22 000 euroa. Toiseksi korkeimmalla tasol-

<sup>28</sup> Uusina alakohtaisina opiskelijajärjestöinä avustusta saivat *Insinööriopiskelijaliitto ja Suomen Medisiinariliitto. Toisaalta Musiikkialan Ammattiopiskelijat MUSA jäi ilman yleisavustusta.*

la keskimääräinen avustus oli vuonna 1993 (n. 84 000 euroa). Kyseisen vuoden keskimääräisen avustuksen huomattava kasvu johtui siitä, että ryhmässä avustusta saaneiden järjestöjen määrä laski 15:stä 10:een. Alhaisimmillaan keskimääräinen avustus oli vuonna 1982, n. 46 000 euroa.

Jäsentä kohden nuorison etujärjestöjen saamat avustukset ovat selvästi pienimpiä. Vuonna 2002 avustus oli alle 29-vuotiasta jäsentä kohden alle 2,5 euroa. Jäsenkohtainen avustus on laskenut samalla kun nuorison etujärjestöjen ilmoittamat jäsenmäärät ovat nousseet. Vaikka nuorison etujärjestöjen ilmoittamat jäsenmäärät ovat huomattavan suuria, on edunvalvontatoimintaan aktiivisesti osallistuvien jäsenten määrä huomattavasti tätä pienempi.

Viime vuosina nuorison etujärjestöjen ryhmän suurimman avustuksen on saanut Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto SAKKI (329 000 euroa vuonna 2004). Selvästi pienimpiä järjestöjä avustuksen määrällä mitattuna olivat vuonna 2004 avustuksen piiriin tulleet Suomen Medisiinariliitto (1 000 euroa), Insinööriopiskelijaliitto (1 000 euroa) sekä Svenska Studerandes Intresseförening (1 500 euroa).

Avustuksiin osoitetun määrärahan kasvu vuonna 2004 lisäsi nuorison etujärjestöjen ryhmän yhteenlaskettua avustusta vajaalla 45 prosentilla vuodesta 2003.

### **Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt**

Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen osuus opetusministeriön myöntämistä avustuksista on ollut laskusuunnassa nykyisen järjestöryhmittelyn aikana. Lasku ei ole kuitenkaan aiheutunut ryhmään kuuluneiden järjestöjen toiminnan vähenemisestä, vaan eräiden suurten järjestöjen siirtymisistä muihin järjestöryhmiin. Vuonna 1980-luvun alussa järjestöryhmän avustuksiin käytettiin lähes 19 prosenttia valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen avustuksiin osoitetuista varoista, mikä tarkoittaa nykyrahassa yli 1,6 miljoonaa euroa. Vuonna 1982 järjestöryhmän osuus avustuksista laski n. 12 prosenttiin. Avustusosuuden lasku johtui käytännössä kokonaan Suomen Partiolaisten siirtymi-

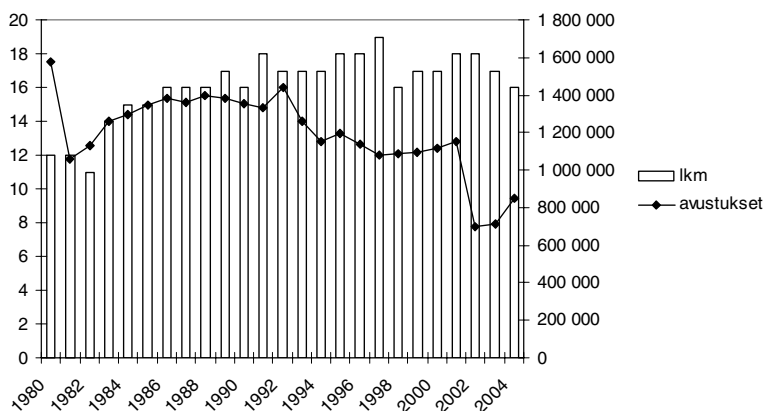
sestä varhaisnuorisojärjestöjen ryhmään<sup>29</sup>. 1990-luvun alussa nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen ryhmän avustusosuus oli noussut jo 16 prosenttiin kaikista avustuksista. Nykyrahassa ryhmän avustukset olivat vuonna 1993 n. 1,26 miljoonaa euroa. Seuraava huomattava muutos tapahtui vuonna 2002, jolloin ryhmän avustusosuus laski runsaasta 15 prosentista 10 prosenttiin kaikista avustuksista. Tuolloin avustusten määrällä mitattuna ryhmän suurin järjestö, Suomen Nuorisoseurojen Liitto, siirrettiin avustettavaksi muiden nuorisotyötä tekevien järjestöjen avustuksiin osoitetusta määrärahadista. Syynä siirtoon oli nuorten vähäinen osuus järjestön varsinaisesta jäsenkunnasta. Toisaalta siirrossa huomioitiin nuorisoseurojen toiminnan luonne. Nuorisoseurat ovat luonteeltaan ensisijaisesti perhejärjestöjä, joiden harjoittamassa kasvatustehtävässä jäsenten ikä ei ole ratkaiseva. Vuonna 2004 nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen osuus kaikista avustuksista oli 9,5 prosenttia eli 852 500 euroa.

Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen antamiin ilmoituksiin perustuva jäsenmäärä oli vuonna 1980 n. 193 000. Vuonna 2002, Suomen Nuorisoseurojen Liiton siirrettyä ryhmästä, ryhmään kuuluvien järjestöjen yhteenlaskettu jäsenmäärä oli n. 83 000 (kokonaisjäsenmäärä n. 106 000).

Nuorison kulttuuri ja harrastusjärjestöjen lukumäärän ja avustussumman kehitys on esitetty seuraavassa kuviossa.

---

<sup>29</sup> *Suomen Partiolaiset ja sen edeltäjät (Suomen Partioaikajärjestö ja Suomen Partiotyttöjärjestö) olivat kuuluneet aiemminkin vuoteen 1979 voimassa olleen järjestöryhmittelyn aikana varhaisnuorisojärjestöjen ryhmään.*



**Kuvio 7 Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen lukumäärän ja avustussumman kehitys vuosina 1980–2004 (nykyrahassa)**

Avustusta saaneiden nuorison kulttuuri ja harrastusjärjestöjen lukumäärä oli suurimmillaan vuonna 1997 (19 kpl). Alhaisimmillaan ryhmään kuuluneiden järjestöjen määrä oli vuonna 1982 (11 kpl). Vuonna 2004 avustusta sai 16 ryhmään kuulunutta järjestöä.

Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen ryhmässä avustusta saaneet järjestöt ovat keskimääräisellä avustuksella mitattuna pienimpiä nuorisjärjestöjä. Ryhmässä avustusta saaneiden järjestöjen keskimääräinen avustus oli vuonna 2004 n. 53 000 euroa (41 700 euroa vuonna 2003). Avustuksen mediaani oli samana vuonna 33 500 euroa. Avustuksiin osoitetun määrärahan kasvu vuonna 2004 kasvatti nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen ryhmän yhteenlaskettua avustusta n. 20 prosenttia. Ryhmään kuuluvan järjestön saama keskimääräinen avustus oli tarkastelujaksolla korkeimmalla tasollaan vuonna 1980 (n. 131 000 euroa). Alhaisimmillaan keskimääräinen avustus oli vuonna 2002 (38 800 euroa).

Jäsentä kohden laskettuna nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen saamat yleisavustukset ovat vaihdelleet yleensä 5 ja 10 euron välillä. 2000-luvun alussa ryhmään kuulu-

neiden järjestöjen ilmoittama jäsenmäärä lähes puolittui (syynä lähinnä Suomen Nuorisoseurojen Liiton siirto pois ryhmästä). Vuonna 2002 jäsentä kohden laskettu avustus oli väliaikaisesti hieman alle 8,5 euroa.

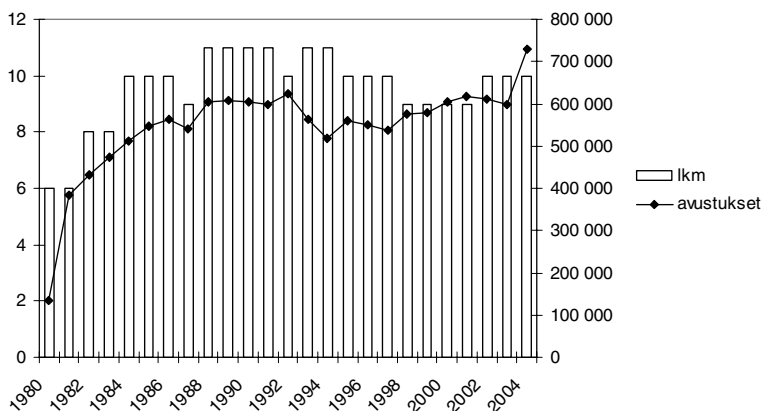
Suomen Nuorisoseurojen Liiton siirryttyä pois nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen ryhmästä vuonna 2002 on suurin avustuksen saaja viime vuosina ollut Luonto-Liitto (280 000 euroa vuonna 2004). Toiseksi suurin avustuksen saaja oli vuonna 2004 Finlands Svenska Ungdomsförbund (220 000 euroa). Muut avustuksen saajat ovat avustuksen määrällä mitattuna selvästi em. järjestöjä pienempiä. Kolmanneksi suurimman avustuksen sai vuonna 2004 Pohjola-Nordenin Nuorisoliitto (52 000 euroa). Alle 10 000 euroa saaneita järjestöjä oli vuonna 2004 neljä kappaletta (Helkanuorten Liitto, Suomen Karting Liitto, Suoma Sámi Nuorat sekä Suomen Nuorten ja Opiskelijoiden YK-liitto).

### **Uskonnolliset nuorisojärjestöt**

Uskonnollisten nuorisojärjestöjen osuus nuorisojärjestöjen saamista avustuksista on kasvanut hitaasti aivan viime vuosiin saakka. Vuonna 1980 muuttunut järjestöryhmittely vaikutti uskonnollisten nuorisojärjestöjen ryhmän koostumukseen huomattavasti, vaikka ryhmän nimi säilyi uudistuksessa ennallaan. Esimerkiksi vuonna 1974 uskonnollisten nuorisojärjestöjen ryhmään kuuluneista 15 järjestöstä vain viisi sai vuonna 1982 avustusta uskonnollisten nuorisojärjestöjen ryhmässä. 1970-luvun lopulla uskonnollisten nuorisojärjestöjen ryhmään kuuluneiden järjestöjen avustukset olivat nykyrahassa lähes 800 000 euroa. Vuonna 1980 ryhmään kuuluneiden järjestöjen avustukset olivat vain 1,6 prosenttia valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen avustuksista eli nykyrahassa alle 135 000 euroa. Jo seuraavana vuonna ryhmän avustusosuus oli noussut 4,4 prosenttiin eli vajaaseen 400 000 euroon. Vuonna 2004 ryhmän saamat avustukset olivat 730 500 euroa eli 8,1 prosenttia kaikista avustuksista. Ryhmään kuuluvien järjestöjen ilmoittama yhteenlaskettu jäsenmäärä on vaihdellut varsin vä-

hän. Vuonna 2002 järjestöjen ilmoittama alle 29-vuotiaiden jäsenten määrä oli n. 62 000 (kokonaisjäsenmäärä n. 67 000). Osa uskonnollisista järjestöistä kuuluu varhaisnuorisojärjestöjen ryhmään.

Seuraavassa kuviossa on esitetty uskonnollisten nuorisojärjestöjen lukumäärän ja avustussumman kehitys.



**Kuvio 8 Uskonnollisten nuorisojärjestöjen lukumäärän ja avustussumman kehitys vuosina 1980–2004 (nykyrahassa)**

Avustusta saaneiden uskonnollisten nuorisojärjestöjen määrä on vaihdellut viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana 9 ja 11 välillä. Järjestöt edustavat vakiintuneita uskonnollisia liikkeitä. Uskonnollisten nuorisojärjestöjen keskimääräinen avustussumma nousi korkeimmalle tasolle vuonna 2004, jolloin ryhmään kuulunut järjestö sai keskimäärin n. 73 000 euroa. Suurin osa avustusta saaneista järjestöistä on kuitenkin tätä pienempiä, sillä mediaaniavustus oli samana vuonna 25 750 euroa. Toiseksi korkeimmalla tasolla keskimääräinen avustus oli vuonna 1998 (n. 69 000 euroa). Alhaisimmillaan keskimääräinen avustus oli vuonna 1980 (22 300 euroa) ja toiseksi alhaisimmalla tasolla vuonna 1994 (47 162 euroa).



Alle 29-vuotiasta jäsentä kohden laskettuna uskonnollisten nuorisojärjestöjen avustus oli vuonna 2002 hieman alle 10 euroa. Jäsenkohtainen avustus on vaihdellut viimeksi kulueneen 20 vuoden aikana vain vähän pysytellen 8–10 eurossa.

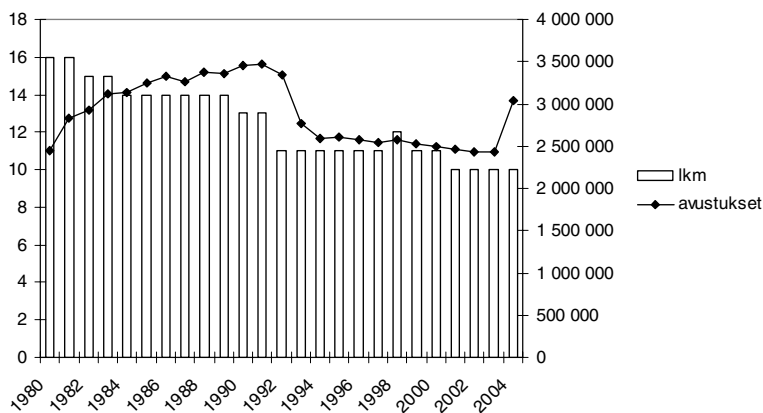
Saamansa avustuksen perusteella selvästi suurin uskonnollinen nuorisojärjestö on Setlementtinuorten Liitto. Sen saama avustus oli vuonna 2004 280 000 euroa. Yli 100 000 euron avustuksen saivat myös Nuorten Keskus (200 000 euroa) ja Suomen Nuorten Miesten Kristillisten Yhdistysten Liitto (125 000 euroa). Avustusten perusteella pienimpiä ovat ruotsinkieliset uskonnolliset järjestöt (avustus 1 000–7 000 euroa). Avustuksiin osoitetun määrärahan kasvu vuonna 2004 lisäsi uskonnollisten nuorisojärjestöjen ryhmän yhteenlaskettua avustusta 22 prosenttia vuodesta 2003.

### **Varhaisnuorisojärjestöt**

Varhaisnuorisojärjestöt ovat olleet avustusten määrällä mitattuna suurin järjestöryhmä vuodesta 1983 lähtien. Sitä ennen poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt olivat muodostaneet suurimman avustettavien ryhmän. Kyseisenä vuonna varhaisnuorisojärjestöt saivat avustuksia nykyrahassa 3,12 miljoonaa euroa ja poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt 3,11 miljoonaa euroa. Varhaisnuorisojärjestöjen osuus kaikista avustuksista oli tuolloin 34,2 prosenttia. Järjestöryhmän avustusosuuden kasvuun vaikutti mm. Suomen Partiolaisten siirtyminen takaisin varhaisnuorisojärjestöjen ryhmään vuonna 1982. Vuonna 1980 varhaisnuorisojärjestöjen avustuksiin käytettiin lähes 29 prosenttia valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen avustuksiin käytettävissä olleista varoista, mikä tarkoittaa nykyrahassa n. 2,45 miljoonaa euroa. Vuonna 2004 järjestöryhmän osuus avustuksista oli 33,8 prosenttia eli 3,043 miljoonaa euroa. Suurimmillaan varhaisnuorisojärjestöjen saama osuus avustuksista oli vuonna 1991, jolloin järjestöryhmä sai n. 36 prosenttia eli nykyrahassa 3,473 miljoonaa euroa. Varhaisnuorisojärjestöjen osuus avustuksista on pysynytkin varsin

vakaana vaihdellen muutamia vuosia lukuun ottamatta 30 ja 35 prosentin välillä.

Varhaisnuorisojärjestöjen lukumäärän ja avustussumman kehitys on esitetty seuraavassa kuviossa.



**Kuvio 9 Varhaisnuorisojärjestöjen lukumäärän ja avustussumman kehitys vuosina 1980–2004 (nykyrahassa)**

Avustusta saaneiden varhaisnuorisojärjestöjen määrä on laskenut 1980-luvun alun 16:sta 10:een 2000-luvun alkuun mennessä. Järjestöjen määrän väheneminen on ollut seurausta sekä järjestöjen yhdistymisistä että järjestöjen toiminnan vähenemisestä. Varhaisnuorisojärjestöjen toimintaan osallistuvien on oltava ensisijaisesti alle 16-vuotiaita. Koska järjestöryhmä määrittyy jäsenten iän perusteella, edustavat ryhmän järjestöt erilaisia aatetaustoja. Ryhmään kuuluu poliittisia järjestöjä, uskonnollisia järjestöjä sekä harrastusjärjestöjä. Varhaisnuorisojärjestöjen ilmoittama alle 16-vuotiaiden yhteenlaskettu jäsenmäärä oli vuonna 2002 n. 208 000. 16–28-vuotiaita oli n. 36 000. Kokonaisjäsenmäärä oli n. 264 000. Suurimmillaan järjestöjen ilmoittama jäsenmäärä oli 1980-luvun lopulla (n. 500 000).

Varhaisnuorisojärjestöjen ryhmään kuuluvan järjestön keskimääräinen avustus oli korkeimmalla tasolla vuonna

1992, jolloin ryhmään kuulunut järjestö sai nykyrahassa keskimäärin 304 470 euroa. Vuonna 2004 keskimääräinen avustus nousi samalle tasolle eli 304 300 euroon. Mediaaniavustus oli samana vuonna 317 500 euroa. Alhaisimmillaan keskimääräinen avustus oli vuonna 1980, jolloin se oli nykyrahassa n. 153 000 euroa.

Alle 16-vuotiasta jäsentä kohden laskettu avustus oli vuonna 2002 n. 11,7 euroa. Jos lasketaan kaikki alle 29-vuotiaat jäsenet, avustus oli n. 10 euroa jäsentä kohden. Mikäli varhaisnuorisojärjestöjen ilmoittama jäsenmäärä ei ole merkittävästi muuttunut, nousi alle 16-vuotiasta jäsentä kohden laskettu avustus vuonna 2004 n. 15 euroon.

Suomen Partiolaiset on selvästi suurin varhaisnuorisojärjestö ja samalla suurin avustuksen saaja valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen joukossa. Suomen Partiolaisten avustus oli 1 059 000 euroa vuonna 2004 (769 000 euroa vuonna 2003). Toiseksi suurin avustettava varhaisnuorisojärjestö on viime vuosina ollut Nuorten Kotkain Keskusliitto (525 000 euroa vuonna 2004 ja 442 000 euroa vuonna 2003). Alle 100 000 euron avustuksen saaneita varhaisnuorisojärjestöjä oli vuonna 2004 kolme kappaletta (Suomen Vapaakirkon Nuoret 44 000 euroa, Finlands Svenska Marthaförbunds M-klubbar 16 000 euroa ja Suomen Aistivammaiskoulujen Oppilaskunta 2 000 euroa).

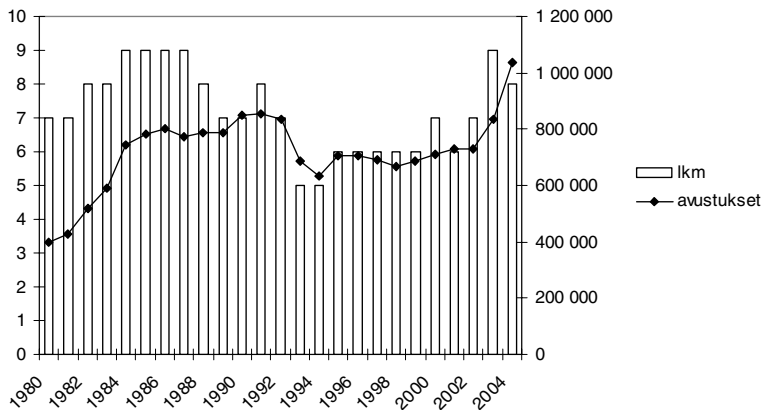
Avustuksiin osoitetun määrärahan kasvu lisäsi varhaisnuorisojärjestöjen yhteenlaskettua avustusta neljänneksellä vuodesta 2003.

## **Nuorisotyön palvelujärjestöt**

Nuorisotyön palvelujärjestöjen osuus opetusministeriön myöntämistä avustuksista on kasvanut varsin tasaisesti viimeksi kuluneen runsaan 20 vuoden aikana. Vuonna 1980 järjestöryhmän avustuksiin käytettiin 4,7 prosenttia valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen avustuksiin käytettävissä olleista varoista, mikä tarkoittaa nykyrahassa n. 400 000 euroa. Vuonna 2004 järjestöryhmän osuus avustuksista oli 11,5 prosenttia eli lähes 1,035

miljoonaa euroa. Koska nuorisotyön palvelujärjestöjen toiminta suuntautuu muille järjestöille, niiden jäsenille sekä nuorisolle kokonaisuudessaan, ei palvelujärjestöjen jäsenmäärää juurikaan seurata, vaikkakin muutamilla palvelujärjestöillä voi olla myös henkilöjäseniä.

Nuorisotyön palvelujärjestöjen lukumäärän ja avustussumman kehitys on esitetty seuraavassa taulukossa.



**Kuvio 10 Nuorisotyön palvelujärjestöjen lukumäärän ja avustussumman kehitys vuosina 1980–2004 (nykyrahas-  
sa)**

Avustusta saaneiden nuorisotyön palvelujärjestöjen määrä oli suurimmillaan (9 kpl) 1980-luvun puolivälissä sekä vuonna 2003. Alhaisimmillaan ryhmään kuuluneiden järjestöjen määrä oli vuosina 1993 ja 1994 (5 kpl). Tuolloin tapahtunut palvelujärjestöjen määrän väheneminen johtui Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssin perustamisesta vuoden 1992 lopussa. Allianssiin koottiin kolmen aikaisemmin itsenäisinä toimineen palvelujärjestön toiminnot<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi perustettiin 2.11.1992 kolmen nuorisotyön palvelujärjestön työn jatkajaksi. Vanhin näistä kolmesta järjestöstä oli Nuorisotyön Keskus (NTK), joka perustettiin vuonna 1949 (tuolloinen nimi oli Suomen Nuorisotyöntekijöiden Liitto). Kansalaiskasvatuksen Keskus (KaKe) perustettiin vuonna 1960.

Nuorisotyön palvelujärjestöjen ryhmään kuuluneiden järjestöjen keskimääräinen avustus oli vuonna 2004 n. 130 000 euroa. Mediaaniavustus oli samana vuonna 115 000 euroa. Ryhmään kuuluvan järjestön keskimääräinen avustus oli suurimmillaan vuonna 1993 (nykyrahassa n. 137 000 euroa). Alhaisimmillaan keskimääräinen avustus oli vuonna 1980 (nykyrahassa n. 57 000 euroa). Palvelujärjestöjen keskimääräisen avustuksen kasvu kuvaa nuorisolle yleensä suunnattujen palvelujen tarpeen kasvua. Monet palvelujärjestöjen tehtävät liittyvät mm. kansainvälistymiseen.

Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi on selvästi suurin avustuksen saaja nuorison palvelujärjestöjen ryhmässä. Vuonna 2004 Allianssi sai avustusta 430 000 euroa (375 000 euroa vuonna 2003). Toiseksi suurin avustuksen saaja oli Suomen Ev.lut. Seurakuntien Lapsityön Keskus (150 000 euroa vuonna 2004). Samana vuonna yli 100 000 euron avustuksen saivat lisäksi Kerhokeskus – Koulutyön Tuki sekä Nuorten Akatemia. Maailmanvaihto ICYE on ollut viime vuosina avustuksella mitattuna pienin palvelujärjestö (10 000 euroa vuonna 2004).

Avustuksiin osoitetun määrärahan kasvu vuonna 2004 lisäsi palvelujärjestöjen yhteenlaskettua avustusta lähes neljänneksellä vuodesta 2003.

## **Muut valtakunnalliset nuorisotyötä tekevät järjestöt**

Muita valtakunnallisia nuorisotyötä tekeviä järjestöjä avustetaan erillisestä määrärahasta, joten niitä käsitellään tässä varsinaisen nuorisojärjestöjen ulkopuolisena ryhmänä. Näiden järjestöjen avustaminen perustuu nuorisotyölain (235/1995) 10 §:ään, jonka mukaan ”valtion talousarvioon voidaan ottaa vuosittain määräraha nuorisotutkimukseen, kansainväliseen yhteistyöhön, tiedonvälitykseen, nuorison taidetapahtumaan

---

*salaiskasvatuksen Keskus (KaKe) perustettiin vuonna 1960. Kolmas taustajärjestö oli Suomen Nuorisojärjestöjen Yhteistyöjärjestö (SNT), joka perustettiin vuonna 1979 hoitamaan lähinnä nuorisojärjestöjen kansainvälisiä suhteita.*

ja muihin nuorten elinolojen parantamista koskeviin hankkeisiin”. Opetusministeriön antaman ohjeen mukaan muiden valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen tukemiseen tarkoitettua avustusta voivat hakea ne rekisteröidyt valtakunnalliset järjestöt, jotka sääntöjensä mukaan harjoittavat nuorisotoimintaa, joiden toimialue on koko maa ja joiden nuorisotoiminta on laajuudeltaan nuorisotyöasetuksessa (729/2002) tarkoitettun valtakunnallisen nuorisojärjestön toimintaan verrattavaa tai sitä laajempaa. Nuorisojärjestöjen avustustoimikunta ei käsittele muiden valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen avustushakemuksia, joskin avustustoimikunnan piirissä on tunnettu tähän kiinnostusta. Myös toiminnalliset syyt voisivat puoltaa kaikkien tässä käsiteltyjen yleisavustusten jakoesityksen laatimisen siirtoa avustustoimikunnan tehtäväksi, sillä erityyppisten järjestöjen toiminta kohdistuu kuitenkin samaan kohderyhmään.

Muiden valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen saamat avustukset olivat 2000-luvun alkuun saakka huomattavan vähäisiä suhteessa valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen yhteenlaskettuihin avustuksiin. 1980-luvun alussa muiden valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen yhteenlaskettu avustus oli nykyrahassa alle 100 000 euroa. Ensimmäisen kerran niiden yhteenlaskettu avustussumma ylitti 100 000 euron rajan vuonna 1983. Näiden järjestöjen lukumäärä oli 1980-luvulla 8–12. Samalla vuosikymmenellä valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen yhteenlasketut avustukset pysyttelivät nykyrahassa vajaassa 10 miljoonassa eurossa.

Vuonna 2000 muiden valtakunnallisten nuorisojärjestöjen avustukset olivat nykyrahassa yhteensä 177 000 euroa. Avustusta saaneiden järjestöjen lukumäärä oli tuolloin jo yli 20, mutta järjestökohtaiset avustussummat olivat varsin pieniä. Näiden järjestöjen saamat avustukset olivat siten 2,3 prosenttia valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen avustuksista. Merkittävä muutos muiden valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen yhteenlasketussa avustussummassa tapahtui vuonna 2002, jolloin

näiden järjestöjen saamat avustukset nousivat nykyrahassa n. 750 000 euroon. Avustussumman kasvu johtui käytännössä kokonaan siitä, että opetusministeriö siirsi Suomen Nuorisoseurojen Liiton avustettavaksi muiden valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen määrärahasta. Siten opetusministeriö katsoi, ettei Suomen Nuorisoseurojen Liitto täyttänyt enää valtakunnallisen nuorisojärjestön määritelmää lähinnä jäsenistönsä ikärakenteen vinoutumisen takia. Aiemmin Suomen Nuorisoseurojen Liitto oli kuulunut nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen ryhmään.

Vuonna 2004 yleisavustusta saaneiden muiden valtakunnallisten nuorisojärjestöjen lukumäärä oli 34. Samana vuonna jaettujen avustusten määrä oli noussut jo 1,3 miljoonaan euroon. Keskimääräinen avustussumma oli 38 376 euroa ja mediaaniavustus 10 000 euroa. Avustusta saaneista järjestöistä selvästi suurin oli Suomen Nuorisoseurojen Liitto ry, jonka avustus oli 560 000 euroa. Vähintään 100 000 euron avustuksen saaneita järjestöjä olivat lisäksi Suomen Punainen Risti ry (120 000 euroa) ja Curly ry (100 000 euroa).

### **Järjestöryhmittelyn asema**

Kuten luvun 3.3.5 alussa esitetystä kuviosta ilmenee, ovat muutokset eri järjestöryhmien suhteellisessa asemassa olleet varsin pieniä. Seuraavassa taulukossa on esitetty eri järjestöryhmien avustusosuudet vuosina 1980, 1992 ja 2004.

**Taulukko 12 Eri järjestöryhmien avustusosuudet vuosina 1980, 1990 ja 2004 (%)**

	1980	1992	2004
Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt	40,4	23,6	22,3
Nuorison etujärjestöt	6,1	9,8	14,8
Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt	18,5	15,4	9,5
Uskonnolliset nuorisojärjestöt	1,6	6,7	8,1
Varhaisnuorisojärjestöt	28,8	35,7	33,8
Nuorisotyön palvelujärjestöt	4,7	8,9	11,5
Yhteensä	100	100	100

Merkittävin tarkastelujaksolla tapahtunut muutos on poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen avustusosuuden lasku. Nykyiselle tasolle poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen avustusosuus vakiintui kuitenkin jo 1990-luvun alkuun mennessä. Vastaavasti varhaisnuorisojärjestöt saavuttivat suurimman järjestöryhmän aseman jo 1980-luvun alkupuolella. Merkittävimmät muutokset, jotka ovat tapahtuneet vuodesta 1995 voimassa olleen nykyisen nuorisotyölain aikana, liittyvät nuorison etujärjestöjen sekä nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen asemaan.

Nykyisellään järjestöryhmittelyä ei hyödynnetä aktiivisesti avustusten jaossa tai järjestöjen toiminnan arvioinnissa. Järjestöryhmittelyn hyödyntäminen avustusten jaossa on myös juridinen kysymys, sillä ryhmittelyä ei ole kirjattu ny-



kyiseen nuorisotyölakiin tai -asetukseen. Siten avustus on lain mukaan yksiselitteisesti järjestökohtainen ja kunkin järjestön tuloksellisuus arvioidaan yksinomaan sen oman toiminta-ajatuksen toteutumisessa. Päätelmää siitä, että järjestöryhmittely ohjaa jossakin määrin avustusten jakoa, tukee kuitenkin se, että keskimääräinen avustus järjestön jäsentä kohden eroaa selvästi eri järjestöryhmien kesken.

Järjestöryhmittelyssä eri järjestöryhmien väliset rajat eivät ole kovinkaan jyrkkiä. Monet järjestöt voisivat kuulua perustellusti yhtä hyvin johonkin toiseenkin ryhmään. Siirtoja järjestöryhmien välillä onkin tapahtunut varsin usein. Ainoastaan varhaisnuorisojärjestöjen ryhmä on määritelty sen jäsenten ominaisuuden eli iän mukaan. Muut ryhmät määrittyvät järjestöjen toimintaan perustuen.

Nykyisen nuorisotyölain aikana järjestöryhmittelyn asemaa ei ole kirjattu säädöksiin ja se on siten epävirallinen. Tämä on osaltaan syynä siihen, että nuorisotyötä koskeva tilastointi väheni huomattavasti 1990-luvun puolivälissä. Vuoteen 1996 asti opetusministeriön nuorisoyksikössä laadittiin tilastojulkaisu, joka sisälsi tietoja mm. nuorisojärjestöistä, kuntien nuorisotyöstä sekä valtakunnallisista nuorisokeskuksista. Vuonna 1993 voimaantullut valtiosuusuudistus ja siirtyminen laskennalliseen valtiosuusjärjestelmään mahdollistivat kuntien itsenäisen harkintavallan valtiosuuksien käytöstä päätettäessä. Tämän jälkeen kunnilta ei enää edellytetty valtiosuus selvitysten tekemistä. Tästä johtuen tietoja kuntien nuorisolautakuntien myöntämistä avustuksista järjestöille ei ole enää vuodesta 1993 alkaen tilastoitu. Nuorisojärjestöjen osalta julkaistavankin tilaston laatiminen sen sijaan olisi edelleen mahdollista, sillä järjestöt toimittavat vuosittain selvitykset valtiosuustusten käytöstään opetusministeriöön. Tällä hetkellä laadittavat tilastot palvelevat kuitenkin lähinnä opetusministeriön sisäisiä tarpeita.

### 3.3.6 Johtopäätöksiä

Tarkastuksen keskeisenä tavoitteena on ollut selvittää, miten järjestöjen toimintaa ja taloutta kuvaavia tietoja on hyödynnetty avustusprosessin eri vaiheissa ja miten nämä tiedot ovat palvelleet avustusjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointia. Nykyinen nuorisotyölaki on osoittautunut sellaiseksi, että sen lähtökohdista tapahtuva varsinainen avustusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuuden arviointi on mahdollista vain rajallisesti. Nuorisotyölaissa määritelty avustusten tulosperusteisuus ei ole saanut sellaista sisältöä, jota siltä lainvalmisteluvaiheessa odotettiin. Osaltaan avustusjärjestelmän tavoitteettomuus johtuu siitä, että nykyisen nuorisotyölain voimassaoloaikana istuneet nuorisjärjestöjen avustustoimikunnat eivät ole kyenneet laatimaan riittäviä perusteita eri järjestöjen tuloksellisuuden arvioinnille.

Voidaankin katsoa, että nykyinen nuorisotyölaki ja -asetus ainoastaan määrittelevät ne löyhät puitteet<sup>31</sup>, joiden piirissä toimiva järjestö on oikeutettu hakemaan avustusta. Järjestöjä koskevat luonnollisesti myös yhdistyslain säännökset. Nuorisotyölain ja -asetuksen muotoilujen seurauksena nuorisjärjestöjen avustustoimikunnalla on erittäin suuri liikkumavara avustusten jakoesityksen laadinnassa.

Vaikka yleisavustukset ovatkin tässä tarkasteltujen järjestöjen rahoituksessa yleensä erityisavustuksia merkittävämmässä asemassa, liittyy erityisavustusten asemaan joitakin ongelmia. Yksittäisen järjestön saamat yhteenlasketut erityisavustukset saattavat olla jopa yleisavustuksia suuremmat. Tällöin yleisavustuksesta saattaa muodostua vain järjestön organisaatiota ja hallintoa ylläpitävä tukimuoto, kun taas järjestön varsinaisen toiminnan järjestäminen perustuu huomattavissa määrin erityisavustuksiin ja muuhun rahoitukseen.

---

<sup>31</sup> *Puitteilla tarkoitetaan tässä nuorisotyöasetuksen (729/2002) 2 §:n määritelmiä siitä, millainen on valtakunnallinen nuorisjärjestö, valtakunnallisen nuorisotyön piirijärjestö ja valtakunnallisen nuorisotyön palvelujärjestö.*

Erityisavustuksia on saatettu myöntää myös selvästi järjestöjen sisäisen hallinnon kehittämisenä tai vastaavana pidettäviin projekteihin. Tämän tyyppisen toiminnan tulisi olla osa järjestöjen normaalia toimintaa, eikä vaatia erillisrahoitusta. Erityisavustusten hakeminen saattaa joissakin tapauksissa johtaa järjestön vakiintuneenkin toiminnan hankkeistamiseen. Jotta järjestöjen oma toiminta ja sisäiset ohjausjärjestelmät kehittyisivät, ei erityisavustusten osuutta järjestöjen rahoituksessa tulisi ainakaan nykyisestä lisätä. Myöskään erityisavustuksilla rahoitettavan toiminnan sisällyttämistä yleisavustuksen piiriin tietyllä viiveellä ei voida pitää järjestöjen toiminnan taloudellisuutta tukevana. Erityisavustusten ja yleisavustusten yhteensovittamista vaikeuttaa kuitenkin se, että opetusministeriöstä haettavissa olevien erityisavustusten lisäksi huomioon tulee ottaa myös muiden tahojen myöntämät avustukset.

Järjestöjen tulosperusteisuus on nykyisen nuorisotyölain aikana vakiintunut tarkoittamaan kunkin järjestön oman toiminta-ajatuksen toteuttamista. Tämä on kuitenkin nähtävä jokaisen järjestön tehtäväksi ilman tulosperusteisuuttakin. Edellytyksenä järjestöjen tulosperusteisuuden arvioinnille ja siten avustusten tulosperusteisuudelle on pidettävä järjestöjen vertailua. Jos järjestöjen tuloksia ei ole mahdollista vertailla keskenään, ei avustusten tulosperusteisuus voi aidosti toteutua. Tämä johtuu jo siitä, että avustuksiin osoitettu määräraha ei vuosittain eduskunnan budjettikäsittelyn jälkeen jouta, vaan jouston on tapahduttava yksittäisten järjestöjen saamista avustuksissa sekä avustuskelpoisten ja avustusta saavien järjestöjen määrässä.

Järjestöjen taloudenpidon seuranta tapahtuu lähinnä avustushakemusten ja avustusten käyttöä koskevien selvitysten avulla. Näistä koottavat yhteenvedot muodostavat sen perusaineiston, jota avustustoimikunta ja opetusministeriö käyttävät yleisavustusten myöntöharkinnassa. Näiden tietojen analysointi ei kuitenkaan riittävän perusteellista kuvaa järjestöjen toiminnasta ja taloudesta. Myöntöharkinnassa erityisesti avustustoimikunnan jäsenet hyödyntävät myös yleistä järjestöjen toiminnan tuntemustaan. Tämä myöntöharkinnan jä-

sentymättömyys vähentää osaltaan avustusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Avustuspäätöksen ei voidakaan katsoa perustuvan minkään selkeiden kriteerien soveltamiseen. Avustustoimikunnan yleisavustusten jakoesityksen muodostamiseen johtava harkinta ja sovellettavat menettelyt ovatkin jääneet monille järjestöille tuntemattomiksi. Keskeisimmäksi yleisavustuksen suuruuteen vaikuttavaksi tekijäksi näyttääkin muodostuneen järjestön edellisenä vuonna saama avustus.

Eri järjestöryhmien saamat keskimääräiset ja jäsentä kohden lasketut avustukset eroavat selvästi toisistaan. Eri järjestöryhmien saamissa yhteenlasketuissa avustuksissa tapahtuneet muutokset ovat olleet suhteellisen hitaita tai johtuneet yksittäisten järjestöjen siirtymisestä ryhmästä toiseen. Järjestöryhmien eroihin vaikuttanee toisaalta toimintamuotojen erilaistuminen eri ryhmiin kuuluvissa järjestöissä ja toisaalta avustustoimikunnan erilaiset arvostukset järjestöryhmästä riippuen. Huomioitavaa kuitenkin on, että erot järjestöryhmien sisällä ovat huomattavia. Järjestöryhmien väliset rajat ovat varsin häilyviä. Moni järjestö voisikin kuulua johonkin muuhun kuin nykyiseen ryhmäänsä. Yleisavustuksella mitattuna suurimmat järjestöt edustavat useita järjestöryhmiä, vaikkakin poliittiset järjestöt ovat edelleen varsin hyvin edustettuina suurimpien avustuksen saajien joukossa. Toisaalta muutokset poliittisten järjestöjen saamissa avustuksissa ovat olleet muita suurempia, sillä järjestöjen avustusasema on ollut riippuvainen kulloinkin vallitsevista poliittisista voimasuhteista. Nykytilanteessa järjestöryhmittelyn asemaa tulisi selkiyttää. Tähän kuuluisi mm. sen määrittely, missä suhteessa järjestön saama avustus on riippuvainen järjestön sijoittumisesta johonkin järjestöryhmään ja missä määrin järjestön toiminnasta suhteessa sen omiin tulostavoitteisiin.

Lainsäädäntöön kirjattu avustusten tulosperusteisuus ja sen arviointi on jäänyt lähinnä järjestöjen tuottaman aineiston varaan. Nuorisotyölain mahdollistamat nuoria koskevat tutkimukset ja selvitykset eivät ole tuoneet juurikaan uutta järjestöjen arviointiin. Tällaisilla tutkimuksilla ja selvityksillä on hankittu mm. tietoa nuorten osallistumisesta järjestötoimintaan. Järjestöjen itsearviointiin perustuvilta tiedoilta ei

puolestaan voida odottaa kovinkaan suurta objektiivisuutta. Voidaankin pitää epätodennäköisenä, että järjestöt toimittaisivat opetusministeriölle ja avustustoimikunnalle toiminnastaan sellaista arvioivaa aineistoa, joka kertoisi järjestön negatiivisesta kehityksestä. Jos järjestöt raportoivat vain toimintansa positiivisesta kehityksestä, tarvittaisiin tällöin myös riippumattomien arviointien tuomaa järjestökohtaista tulosinformaatiota.

Järjestön avustustarpeen harkinta näyttäisi jääneen takalalle viime vuosina. Avustustarpeen arviointia ei erikseen mainita nykyisessä nuorisotyölaissa eikä -asetuksessa. Valtionavustuslaki kuitenkin mahdollistaa asian tarkemman sääntelyn erityislainsäädännön tasolla. Avustustarpeen harkintaan liittyen valtionapuviranomaisen ja avustustoimikunnan tulisikin kehittää ohjeistusta erityisesti järjestöjen omahoitukseen liittyen. Sitä, miten järjestön toiminnan huomattava voitollisuus, rahastoidut varat tai järjestöä lähellä olevien huomattavien taloudellisten tukijoiden toiminta vaikuttavat valtionavustukseen, ei ole tällä hetkellä selkeästi määritelty.

Avustusjärjestelmän läpinäkyvyyden, ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden kehittäminen ei onnistu pelkästään valtionapuviranomaisen toimenpiteillä, vaan se edellyttää myös avustuksen saajien aktiivisuutta. Opetusministeriön ja avustustoimikunnan lähitulevaisuuden haasteena on tarkastuksen perusteella erityisesti toiminnallisten arviointikriteerien aikaansaaminen. Tällainen arviointi edellyttää kuitenkin järjestöjen sisäisen ohjauksen kehittämistä. Avustusten tavoitteena on ensisijaisesti edellytysten luominen nuorisotoiminnalle. Itse toiminnan tulee jatkossakin tapahtua nuorten oman aktiivisuuden ajamana.

---

## 4. TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

---

Tarkastuksen yleisenä tavoitteena on ollut arvioida, edistääkö nykyinen nuorisotoiminnan avustusjärjestelmä nuorison kansalaistoimintaa ja sen edellytysten luomista. Tarkastelun kohteeksi on rajattu valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen sekä valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen toiminta. Tarkastuksessa on selvitetty avustusjärjestelmän tavoitteita, avustusjärjestelmän toimintaa sekä arvioitu avustusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta. Yksiselitteisen vastauksen antaminen tarkastuksen pääkysymykseen ei ole mahdollista. Yleisenä kehityslinjana nuorisotoiminnan tukemisen historiassa on ollut siirtyminen valtion ohjaamasta kasvatuksellisesta toiminnasta yhä enemmän nuorten aitoon ja omaehtoiseen kansalaistoimintaan. Koska nuorisotoiminta on luonteeltaan vapaata kansalaistoimintaa, ei sen määrä tai aktiivisuus ole riippuvainen pelkästään valtionavustusten määrästä. Pikemminkin voidaan ajatella, että valtionavustusten huomattavan suuri osuus järjestöjen rahoituksessa on omiaan passivoimaan nuorten omaa toimintaa.

### **Tarkastuksen päätulos**

Nuorisotyölain mukaan nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen yleisavustukset myönnetään tulosperusteisesti. Lakiin kirjattuja tulosperusteita ovat toiminnan laatu, laajuus ja taloudellisuus. Tarkastuksessa on havaittu, että avustusjärjestelmän piirissä olevien järjestöjen tulos on määriteltä huomattavan yleisellä tasolla eikä avustusjärjestelmään kytkeytyvää tulosarviointia ole sovellettu kattavasti. Yleisavustusta saavien järjestöjen suuri määrä ja erilaisuus ovat vaikuttaneet siihen, että järjestöjen omien toiminta-ajatusten toteuttamiseen perustuvalla tuloksella ei ole juuri-

kaan voinut olla merkitystä järjestön saaman yleisavustuksen määrää harkittaessa. Seuraavassa on esitetty kokoavasti tarkastuksen päätulosta tukevat tarkastusviraston havainnot ja kannanotot.

### **Avustusjärjestelmän tavoitteet**

Nuorisotoimintaa tukevan avustusjärjestelmän yleisenä tavoitteena on nuorisotyölain mukaisen nuorten kasvua ja kansalaisvalmiuksia edistävän kansalaistoiminnan edistäminen. Yleisavustuksia myönnettäessä sovelletaan järjestöjen toteutuneen ja suunnitellun toiminnan arvioinnissa järjestöille yhteisiä tulosperusteita. Säädöksiin kirjatut avustusjärjestelmän tavoiteasetantaan vaikuttavat kohdat ovat huomattavan yleisluonteisia. Nuorisotyölain mukaan kunkin järjestön tuloksellisuus arvioidaan sen toiminta-ajatuksen toteutumisessa. Siten avustusjärjestelmän tavoitteet ovat käytännössä määrityneet avustusta hakeneiden järjestöjen omien toiminta-ajatusten toteuttamisen kautta. Opetusministeriö on lisäksi voinut asettaa vuosittain esim. hallitusohjelmaan perustuen painopisteitä, joilla tapahtuvaa toimintaa on erityisesti seurattu. Tarkastusvirasto katsoo, että nykyiset avustusjärjestelmän tavoitteet ovat niin yleisiä, että niitä ei voi sellaiseenaan pitää järjestöjen toiminnan arvioinnin perustana. Vuotuisten ja tätä pidempiaikaisempienkin painopisteiden asettamista tulisi täsmentää ja käyttää nykyistä enemmän. Näin olisi mahdollista lisätä myös järjestöjen toiminta-ajatusten toteutumisen arvioinnin edellytyksiä.

### **Avustuskelpoisuus**

Jotta valtakunnallinen nuorisojärjestö tai nuorisotyön palvelujärjestö voisi saada nuorisotyölain mukaista yleisavustusta, tulee sen hakea ensin avustuskelpoisuutta opetusministeriöltä. Nuorisojärjestöjen avustustoimikunta antaa avustuskelpoisuuksista lausunnon, joka ei kuitenkaan sido opetusministeriötä. Harkitessaan järjestön hyväksymistä ministeriön tulee ottaa nuorisotyölain mukaan huomioon järjestön harjoit-

tama nuorisotoiminta, toiminta-alue ja jäsenmäärä. Tarkastuksessa on havaittu, että järjestöjen jäsenmääriä koskevat tiedot eivät ole edelleenkään täysin luotettavia ja vertailukelpoisia. Järjestöillä voi lisäksi olla käytössään erilaisia jäsenyyssyyppejä (esim. henkilö-, perhe-, yhteisö- ja kannatusjäsen). Järjestön avustuskelpoisuutta harkittaessa jäsenmäärätiedot voivat olla varsin ratkaisevia, sillä järjestön varsinaista toimintaa koskevaa tietoa on avustuskelpoisuutta haettaessa valtionapuviranomaisen käytössä rajallisesti. Nuorten osallistumista koskevien tutkimusten ja selvitysten mukaan järjestöihin kuuluvia tai niiden toimintaan osallistuvia nuoria on vähemmän kuin mitä järjestöjen ilmoittamat jäsenmäärätiedot antavat ymmärtää. Nämä erot ovat kuitenkin viime vuosina kaventuneet. Tarkastusvirasto katsoo, että mikäli jäsenmäärää käytetään keskeisenä järjestön toiminnan laajuutta kuvaavana mittarina, tulisi jäsenmäärätietojen ilmoittamista koskevaa ohjeistusta täsmentää. Samalla tulisi selkiyttää käytäntöjä siitä, missä määrin järjestöön kuulumattomat toimintaan osallistuvat nuoret huomioidaan avustuskelpoisuutta ja avustuksen määrää koskevassa harkinnassa.

Nuorisotyölaki antaa mahdollisuuden poiketa hyväksymisperusteista kielellisen tai muun vähemmistön keskuudessa tai toimialallaan valtakunnallisesti edustavaksi katsottavan nuorisotoimintaa harjoittavan järjestön osalta. Tarkastuksessa on havaittu, että poikkeukset, joita opetusministeriö on tehnyt kielellisen tai muun vähemmistön keskuudessa toimivan järjestön osalta, ovat yleensä olleet selkeästi perusteltavissa. Sen sijaan toimialallaan valtakunnallisesti edustavan järjestön määrittelyminen ei ole yksiselitteistä. Tästä syystä kyseinen poikkeussäännös mahdollistaa periaatteessa minkä tahansa järjestön ottamisen avustuskelpoisuuden piiriin, kunhan järjestön jäsenistä kaksi kolmasosaa on alle 29-vuotiaita. Opetusministeriön tulisikin määritellä, mitä toimialallaan edustavalla järjestöllä tarkoitetaan.

Järjestöjen avustuskelpoisuusehtojen täyttymistä tulisi seurata säännönmukaisesti. Nuorisotyölaissa tai -asetuksessa ei erityisesti korosteta, että avustuskelpoisuutta arvioitaisiin myös avustettavaksi hyväksymisen jälkeen. Avustuskelpoi-



suusharkinta on kuitenkin tuotu esille yleisavustusten ha-kuohjeessa, jonka mukaan sellainen avustuskelpoisten järjestöjen luetteloon hyväksyty järjestö, joka ei enää täytä avustuskelpoisuuden tunnusmerkkejä tai joka ei kolmeen vuoteen ole hakenut avustusta, poistetaan luettelosta. Avustuskelpoisuusharkinnan ja avustusten myöntöharkinnan väliset suhteet tulisikin määritellä nykyistä selkeämmin säädöstatasolla. Tällä hetkellä avustuskelpoisuuden myöntämisessä sovelletut kriteerit ovat saattaneet vaihdella vuosittain.

### **Yleisavustusten tulospäristeisuus**

Valtakunnallisten nuorisöjärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen yleisavustusten myöntöharkinnassa sovellettavat avustuspäristeet ovat varsin yleisluonteisia ja antavat ope-tusministeriölle ja jakoesityksen laativalle avustustoimikun-nalle huomattavan harkintavallan. Avustuskelpoisuus rajaa yleisavustusta hakevien järjestöjen joukon. Avusta hakevien järjestöjen osalta keskeinen myöntöharkintaa ohjaava tekijä on nuorisotyölain mukaan avustusten tulospäristeisuus. Lain mukaan järjestöjen toteutunutta ja suunniteltua toimintaa arvioitaessa yhteisiä tulospäristeita ovat toiminnan laatu, laa-juus ja taloudellisuus. Kunkin järjestön tuloksellisuutta arvioidaan sen toiminta-ajatuksen toteutumisessa.

Tulospäristeisuus näyttää tarkastushavaintojen päristeel-la jääneen vaille tavoiteltua sisältöä. Esimerkiksi yleisavus-tuksiin osoitetun määrärahan kasvu vuonna 2004 jaettiin va-kiintuneiden avustuksen saajien kesken ilman erityistä tulok-sellisuuden arviointia. Järjestöjen tulosta on pyritty arvioi-maan suhteessa niiden toiminta-ajatusten toteutumiseen. Täl-lä tavoin määritelty tulos ei kuitenkaan ole mahdollistanut järjestöjen vertailua siinä määrin, että järjestön toiminnassa tapahtuneiden muutosten ja järjestön saaman yleisavustuk-sen välillä olisi havaittavissa selkeä yhteys. Tarkastusvirasto katsoo, että järjestöjen tulokseen perustuva arviointi ja tämän arvioinnin hyödyntäminen yleisavustuksen tasoa koskevassa myöntöharkinnassa edellyttää järjestöjen ryhmittelyä ja kul-

lekin ryhmälle soveltuvien toiminnallisten arviointikriteerien kehittämistä.

Nykymuotoinen järjestöryhmittely on ollut käytössä vuodesta 1980 ja sitä ei ole kirjattu nykyiseen nuorisotyölakiin tai -asetukseen. Ryhmittely on siten luonteeltaan epävirallinen ja se toimii erityisesti avustusvalmistelun tukena. Ryhmittely näyttäisi kuitenkin ohjaavan yleisavustusten jakoa, sillä sekä keskimääräiset että jäsentä kohden lasketut avustukset eroavat selvästi toisistaan eri järjestöryhmissä. Toisaalta erot järjestöryhmien sisällä voivat olla huomattavia. Ryhmittelyn tarve ymmärretään myös järjestöjen keskuudessa, vaikkakaan jokaisen järjestön kannalta täysin tyydyttävän ryhmittelyn aikaansaamista ei pidetty mahdollisena. Vaikka muutaman vuoden takaisen laatuprojektin tulokset eivät sellaisenaan olleetkaan hyödynnettävissä, osoitti projekti sen, että yhteisymmärrys järjestöryhmittelyn uudistamisesta ja kullekin ryhmälle ominaisten tulostavoitteiden laatimisesta on saavutettavissa.

Eri järjestöryhmille soveltuvien toiminnallisten arviointikriteerien kehittäminen on keskeinen edellytys tulosperusteisen avustusjärjestelmän toimivuudelle. Toimivat kriteerit lisäisivät avustusjärjestelmän läpinäkyvyyttä, johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta. Kriteerien avulla myös järjestön tulisi itse pystyä arvioimaan toimintansa kehittymistä ja siten ennakoimaan kohtuullisen luotettavasti sille esitettävän valtionavustuksen määrä, mikäli avustuksiin osoitetut määrärahat pysyvät muuttumattomina. Tällä hetkellä järjestön oma arvio ja avustustoimikunnan esitys järjestön yleisavustuksesta ovat saattaneet poiketa merkittävästi toisistaan, mikä on johtanut muutamiin oikaisuvaatimuksiin järjestöjen taholta. Toiminnalliset kriteerit voivat koostua sekä määrällisistä että laadullisista elementeistä. Nykyistä selkeämpien toiminnallisten kriteerien soveltaminen yleisavustusten myöntöharjoituksissa johtaisi todennäköisesti avustustoimikunnan harjoitavallan kaventumiseen yleisavustusten jakoesityksen laadinnassa. Toisaalta avustustoimikunnan tehtävät avustusjärjestelmän kehittämisessä lisääntyisivät. Toiminnallisten kriteerien kehittäminen mahdollistaisi tulosperusteisuuden

laajentamisen koskemaan myös valtakunnallisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen yleisavustuksia.

### **Yleis- ja erityisavustusten suhde**

Yleisavustusta saavat järjestöt voivat hakea myös erityisavustuksia opetusministeriöltä ja muilta erityisavustuksia myöntäviltä tahoilta. Erityisavustuksen hakeminen ei edellytä erityistä avustuskelpoisuutta. Valtakunnallisten nuorisjärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen rahoituksessa yleisavustukset ovat selvästi erityisavustuksia merkittävämmässä asemassa, kun tarkastellaan järjestöjen koko avustuskertymää. Sen sijaan yksittäisten järjestöjen osalta erityisavustukset ovat saattaneet olla huomattavasti yleisavustuksia merkittävämmässä asemassa. Jos erityisavustukset ylittävät useina vuosina yleisavustusten määrän, on vaarana, että yleisavustus muuttuu vain järjestön organisaatiota ja hallintoa ylläpitäväksi tukimuodoksi ja varsinainen toiminta tapahtuu erityisavustusten tukemana.

Tarkastuksessa on tullut esille viitteitä siitä, että erityisavustusten tavoittelu saattaa johtaa jopa järjestön vakiintuneen toiminnan hankkeistamiseen. Avustusjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden kannalta riskinä on myös se, että järjestöt pyrkivät laatimaan avustushakemuksensa sen mukaan, millaisiin hankkeisiin edellisinä vuosina on myönnetty avustuksia. Erityisavustuksilla tulisi ensisijaisesti rahoittaa järjestön toimintasuunnitelman ulkopuolisia hankkeita, selvästi järjestön normaalin toiminnan ulkopuolisia suurtapahtumia, kansainvälistä yhteistyötä tai vastaavaa. Viime vuosina erityisavustuksia on saatettu myöntää mm. järjestön sisäisen hallinnon kehittämiseen, jota ei voida pitää erityisavustuksella rahoitettavana toimintana. Opetusministeriön tulisikin kiinnittää huomiota erityis- ja yleisavustusten suhteeseen järjestöjen toiminnan rahoittamisessa. Erityis- ja yleisavustusten välisen suhteen selkiyttäminen tukisi osaltaan myös yleisavustuksilla rahoitettavan toiminnan taloudellisuutta.

## **Opetusministeriön ja avustustoimikunnan työnjako avustusprosessissa**

Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen yleisavustuksien valmistelussa avustustoimikunnan asema on merkittävä. Avustustoimikunnan tehtävistä on säädetty nuorisotyöasetuksessa. Yleisavustusten jakoesityksen lisäksi toimikunta voi tehdä esityksiä avustusjärjestelmän kehittämiseksi sekä järjestää järjestöille avustusjärjestelmään liittyvää koulutusta.

Avustustoimikunta laatii esityksen yleisavustuksen jakamisesta avustusta hakeneiden järjestöjen kesken. Mikäli avustustoimikunnan esitys on ollut yksimielinen, on opetusministeriön esittelymuistio laadittu avustustoimikunnan esityksen mukaisena. Sitä, että avustustoimikunta ei olisi päässyt yksimielisyyteen yleisavustusten jakoesityksestä, on tapahtunut varsin harvoin. Siten yleisavustukset on yleensä myönnetty järjestöille avustustoimikunnan esityksen mukaisesti. Järjestöjen näkökulmasta avustustoimikunta ja opetusministeriö eivät ole perustelleet riittävän läpinäkyvästi sitä, miten avustuspäätös on perustunut järjestöille yhteisten tuloperusteiden eli toiminnan laadun, laajuuden ja taloudellisuuden arviointiin.

Opetusministeriön ja avustustoimikunnan välisen työnjaon voidaan katsoa olevan osaltaan syynä siihen, että kumpikaan taho ei ole ottanut selkeää vastuuta avustusjärjestelmän puutteiden korjaamisesta ja järjestöjen tuloksellisuuden arvioinnista. Avustustoimikunnan kannalta ei ole ollut tarpeen perustella yleisavustusten jakoesitystä nykyistä perusteellisemmin, sillä toimikunta ei ole itse oikeudellisessa vastuussa varsinaisesta jakoesityksestä. Opetusministeriö on puolestaan vastannut esitettyyn kritiikkiin tukeutumalla vahvasti toimikunnan yksimieliseen esitykseen ja vetoamalla toimikunnan jäsenten nuorisotoiminnan tuntemukseen. Nuorisotyöasetuksessa toimikunta on selkeästi määritelty opetusministeriön alaiseksi asiantuntijaelimeksi. Tarkastusvirasto katsookin, että opetusministeriön tulisi ottaa nykyistä aktiivisempi rooli toimikunnan työn ohjauksessa liittyen avus-

tusperusteiden kehittämiseen ja tulosperusteiden arviointia tukevien toiminnallisten arviointikriteerien laatimiseen. Useiden vuosien päähän ulottuvien kehittämisprojektien läpivientiä on vaikeuttanut myös avustustoimikuntien vaihtuminen neljän vuoden välein. Toimikunnan aktiivinen toimintavaihe on yleensä selvästi neljää vuotta lyhyempi.

### **Järjestöjen väliset erot**

Valtionavustusta saavat järjestöt eroavat huomattavasti toisistaan niin toimintamuodoiltaan kuin sisäiseltä rakenteeltaankin. Järjestöjen toiminnalliset erot ovat perustana järjestöjen ryhmittelylle. Tällöin avustusprosessin aikana vertailuja voidaan suorittaa niin ryhmien sisällä kuin eri ryhmien välillä. Vertailut ovat kuitenkin olleet suhteellisen jäsentymättömiä ja ne ovat jääneet lähinnä avustustoimikunnan sisäisten keskustelujen varaan. Siten järjestöt eivät ole voineet kovinkaan hyvin suhteuttaa omaa sisäistä arviointiaan avustustoimikunnan ja opetusministeriön suorittamaan arviointiin. Jo edellä esitetty toiminnallisten arviointikriteerien kehittäminen parantaisi todennäköisesti järjestöjen vertailun edellytyksiä.

Järjestöjen sisäinen organisoituminen on nykyisin järjestöjen itsensä päätettävissä. Siten esimerkiksi piiriorganisaation ylläpitäminen ei ole edellytys järjestön valtakunnallisuudelle. Tarkastushavaintojen mukaan järjestöt ovat pääasiallisesti järjestäneet toimintansa pitäen silmällä omia lähtökohtiaan ja tavoitteitaan. Joissakin tapauksissa järjestö on kuitenkin saattanut ylläpitää piiriorganisaatiota, vaikka se ei järjestön nykytilanteessa olisikaan paras vaihtoehto. Tällä järjestö on pyrkinyt maksimoimaan saamansa valtionavustukset. Opetusministeriön ja avustustoimikunnan tulisikin arvioinnissaan kiinnittää huomiota piirien toiminnan aktiivisuuden ja siten piirien avustuskelpoisuuteen. Tällä hetkellä suuntauksena näyttäisi olevan, että keskusjärjestöt ovat yhä enemmän suoraan yhteydessä paikallisyhdistyksiin ja yksittäisiin jäseniin.

Järjestöjen toiminnassa vapaaehtoisten työntekijöiden ja palkatun henkilöstön suhde riippuu lähinnä järjestön koosta. Varhaisnuorisojärjestöjen toiminta näyttää lisäksi vaativan enemmän palkattujen ohjaajien käyttöä kuin muiden nuorisojärjestöjen toiminta. Järjestöjen sisäisessä hallinnossa nuorten oman osuuden tulisi olla mahdollisimman suuri. Järjestöjen hallintoon osallistuminen on järjestöjen toimintaan osallistumisen lisäksi keskeinen kasvun ja kansalaisvalmiuksien kehittämisen keino. Opetusministeriön ja avustustoimikunnan tulisivat kiinnittää järjestöjen arvioinnissa huomiota siihen, kuinka aidosti nuoret itse ovat edustettuina järjestön päättävissä elimissä.

### **Omarahoitus ja avustustarve**

Julkisten tukien keskimääräinen osuus on viime vuosina ollut alle 50 prosenttia järjestön hyväksyttävistä menoista. Valtionavustusten keskimääräinen osuus on siten ollut jonkin verran tätä alhaisempi. Tapaukset, joissa valtionavustus on kattanut lähes 100 prosenttia hyväksytyistä menoista, ovat harvinaisia ja valtionapuviranomainen on reagoinut niihin nopeasti. Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen, nuorisotyön palvelujärjestöjen sekä nuorisotyötä tekevien järjestöjen osalta omarahoituksen merkitys on useimmiten valtionavustuksia suurempi. Kuitenkin valtionavustukset ovat useimmille järjestöille suurin yksittäinen toiminnan rahoitusmuoto. Tarkastuksessa on tullut ilmi, että järjestöissä oletetaan yleisesti, että mikäli järjestön saamat valtionavustukset kasvavat, tulee järjestön kasvattaa omarahoitustaan samassa suhteessa. Tämä oletus ei kuitenkaan perustu säädöksiin tai muuhun ohjeistukseen.

Järjestön mahdollisuudet rahoittaa toimintaansa muuten kuin valtionavulla kytkeytyvät järjestön avustustarpeen arviointiin. Avustustarpeen arviointi perustuu valtionavustuslakiin. Avustustarpeen arviointia koskeva kohta poistettiin nuorisotyöasetuksesta valtionavustuslain tultua voimaan. Valtionavustuslaissa ja sen esitöissä ei kuitenkaan anneta täysin yksiselitteisiä ohjeita avustustarpeen arvioinnissa käyt-

tettävästä menettelystä. Avustustarpeen arviointi ei tällä hetkellä juurikaan nouse esiin yleisavustusten myöntöharkinnassa. Erityisavustusten osalta järjestön toiminnasta tai hankkeesta saamat tulot voidaan huomioida valtionavusta päätettäessä. Tarkastusvirasto katsoo, että valtionapuviranomaisen tulisi määritellä järjestön rahoitusaseman ja avustustarpeen arvioinnissa sovellettavat menettelyt ja ohjeistaa järjestöjä näistä menettelyistä. Sitä, miten järjestön huomattava voitollisuus, rahastoidut varat tai järjestöä lähellä olevien huomattavien taloudellisten tukijoiden (esim. säätiöt tai muut yhdistykset) toiminta vaikuttavat valtionavustukseen, ei ole tällä hetkellä selkeästi määritelty. Nykyisessä avustusjärjestelmässä järjestöjen rahoitusasemaa seurataan lähinnä järjestön vakavaraisuusasteen avulla. Tällöin riskinä voidaan pitää sitä, että nykyjärjestelmä rankaisee epäsuorasti niitä järjestöjä, jotka toimivat voitollisesti. Tilannetta, jossa avustusjärjestelmä ohjaa järjestöjä ulkoistamaan liiketoimintamuotoista toimintaansa ja ottamaan vastaavan taloudellisen hyödyn esim. tätä varten perustettavalta säätiöltä avustuksina, ei voida pitää järjestelmän läpinäkyvyyden kannalta toivottavana.

### **Järjestöiltä kerättävät tiedot**

Järjestöt toimittavat vuosittain opetusministeriölle tietoja toiminnastaan avustushakemuksissa ja avustusten käyttöä koskevissa selvityksissä sekä näiden liitteissä. Lisäksi järjestöihin voidaan kohdistaa erilliselvitysten vaatimaa tiedonkeruuta. Hakemusten ja selvitysten avulla opetusministeriö kokoaa yleisavustusten myöntöharkinnassa käytettävät yhteenvedot järjestöistä.

Vaikka yleisavustukset myönnetäänkin säädösten mukaan tulosperusteisesti, ovat kerättävät tiedot pääpiirteissään samoja kuin aikaisempina vuosikymmeninä. Tulosperusteisuuden ottaminen avustusjärjestelmän keskeiseksi periaatteeksi ei ole siten näkynyt merkittävästi järjestöiltä kerättävässä aineistossa. Järjestöiltä kerättävät tiedot keskeisistä tulostavoitteista ja niiden itsearviointista eivät ole täyttäneet

odotuksia. Järjestöjen raportoima tuloinformaatio on joidenkin järjestöjen osalta huomattavan laadukasta, mutta suuri vaihtelu eri järjestöjen toimittaman tuloinformaation yksityiskohtaisuudessa ja laadussa vähentää vertailun mahdollisuuksia. Siten tulosperusteisuuden toteutuminen edellyttää myös järjestöjen sisäisten ohjausjärjestelmien kehittämistä.

Opetusministeriön keräämät tiedot perustuvat pääasiassa järjestöjen toimintasuunnitelmiin, toimintakertomuksiin ja tilinpäätöksiin. Erityisesti selvityksissä käytettyjen liitelmakkeiden avulla on pyritty helpottamaan ministeriön tarvitsemien tunnuslukujen tuottamista. Käytännössä järjestöt eivät kuitenkaan ole kyenneet tuottamaan suoraan opetusministeriön haluamia tietoja, vaan järjestöjen toimittamia tietoja on jouduttu tarkistamaan ja kokoamaan uudestaan lähinnä opetusministeriön tarkastustoimessa. Järjestöt ovat nähneet puutteita sekä opetusministeriön käyttämien lomakkeiden selkeydessä että ohjeistuksen riittävydessä.

Erityisesti yleisavustusten myöntöharkinnan osalta on ongelmallista, että avustusten jaosta päätettäessä käytettävissä olevat järjestöjen tilinpäätöstiedot ovat lähes kaksi vuotta vanhoja. Avustusaikataulua ei ole juurikaan mahdollista muuttaa, sillä tälläkin hetkellä päätös kuluvan vuoden yleisavustuksista saapuu järjestöille vasta maaliskuussa. Tästä syystä vuoden alussa järjestöt toimivat lähinnä edellisen vuoden avustuspäätökseen perustuen myönnettyjen avustusedennakoiden varassa. Yleisavustusten myöntöharkintaa helpottaisi, mikäli järjestöjen toimittamat tiedot suunnitellusta ja toteutuneesta toiminnasta vastaisivat nykyistä paremmin toisiaan. Tämä edellyttää järjestöjen sisäisen budjetoinnin ja suunnittelun kehittämistä. Tarkastusvirasto katsoo, että avustusjärjestelmän rakenteen ei tulisi epäsuorastikaan ohjata järjestöjä tiettyjen toiminnan osa-alueiden yli- tai alibudjetointiin. Tällä hetkellä näin on saattanut tapahtua, kun järjestö on pyrkinyt maksimoimaan saamansa erityis- ja yleisavustuksen.

Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen, nuorisotyön palvelujärjestöjen ja nuorisotyötä tekevien järjestöjen toiminnasta ei ole koottu tilastojulkaisua 1996 jälkeen. Tilastojulkaisun ko-



koaminen päättyi nykyisen nuorisotyölain tultua voimaan, sillä nykyinen laki ei mahdollistanut kuntien nuorisotyötä kuvaavien tilastojen keräämistä. Kuntien nuorisotyö oli aiemmin ollut merkittävä osa opetusministeriön kokoamaa tilastojulkaisua. Opetusministeriön järjestöistä keräämien tietojen perusteella olisi tälläkin hetkellä mahdollista koota vastaava tilastojulkaisu. Tilastojulkaisun kehittäminen olisi kuitenkin jatkossa kytkettävä järjestöjen toiminnalliseen arviointiin ja sen tuloksista raportointiin.

---

# LÄHTEET

---

## 1. Lait, asetukset ja muut normit

Arpajaislaki (1047/2001).

Asetus valtakunnallisen nuorisotyön valtiovavusta (405/1974).

Asetus läänin nuorisotyölautakunnasta (1104/1987).

Hallintovaliokunnan lausunto 9/2001.

HE 47/1971. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtiovavusta.

HE 146/1973. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtakunnallisen nuorisotyön valtiovavusta.

HE 167/1985. Hallituksen esitys eduskunnalle nuorisotyölaiksi.

HE 298/1994. Hallituksen esitys eduskunnalle nuorisotyölaiksi.

HE 197/1999. Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 63/2001. Hallituksen esitys eduskunnalle valtiovavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

HE 21/2002. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden kulttuurihallintoa koskevien valtiovavustussäännösten muuttamisesta.

HE 139/2002. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Kirjanpitoasetus (1339/1997).

Kirjanpitolaki (1336/1997).

Laki kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtiovavusta (117/1972).

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998).

Laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä (1054/2001).

Laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä annetun lain 2 §:n muuttamisesta (1186/2002).

Laki valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta (1035/1973).

Nuorisolautakunta-asetus (418/1972).

Nuorisotyöasetus (1069/1985).

Nuorisotyöasetus (410/1995).

Nuorisotyölaki (1068/1985).

Nuorisotyölaki (235/1995).

Sivistysvaliokunnan mietintö 18/1971.

Sivistysvaliokunnan mietintö 17/1973.

Sivistysvaliokunnan mietintö 20/1985.

Sivistysvaliokunnan mietintö 30/1994.

Valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä (729/2002).

Valtionavustuslaki (688/2001).

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 9/2001.

Yhdistyslaki (503/1989).

## **2. Muut kirjalliset lähteet**

Euroopan komission valkoinen kirja, EU:n nuorisopolitiikan uudet tuulet. Euroopan yhteisöjen komissio. KOM (2001) 681, Bryssel.

Harkinnanvaraisten valtionavustusten käsittelyn kehittäminen opetusministeriössä, opetusministeriön valtionaputyöryhmä 1992:n muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1992:51.

Harkinnanvaraisten valtionavustusten käsittelyn jatkokehittäminen, opetusministeriön valtionavustustyöryhmän 1993 muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 10:1994.

Helve, Helena, Kari Paakkunainen, Lasse Siurala (1993): Valtiolaivasta kiikkeriin jolliin? Nuoret ja nuorisotyö 90-luvulla. Nuorisotutkimusseura, Helsinki.

Kansainvälisen nuorisovuoden 1985 komitean välimietintö. Komiteanmietintö 1985:1.

Kansainvälisen nuorisovuoden 1985 komitean loppumietintö. Komiteanmietintö 1986:41.

Kosonen, Raili (1984): Valtion nuorisoneuvosto 1944–1984. Opetusministeriö ja valtion nuorisoneuvosto.

Kuusiola, Arto (1998): Yhdistyksen kirjanpito, tilintarkastus ja taloudenhoito. Nuorisoyhteistyö Allianssi ry, Helsinki.

Kärenlampi, Paavo (1999): Taistelu kouludemokratiasta. Bibliotheca Historica 37. Suomen historiallinen seura, Helsinki.

Nieminen, Juha (1995): Nuorisossa tulevaisuus. Suomalaisen nuorisotyön historia. Nuorisotutkimusseura ry, Lasten keskus Oy.

Nuorisobarometri 2/1998. NUORAn julkaisuja Nro 9. Nuorisotutkimusseura, Helsinki.

Nuorisojärjestöjen valtionapukomitean mietintö. Komiteanmietintö 1971: A 2.

Nuorisokomitea -90. Nuoret 1990-luvulla – nuorisopoliittinen toimenpideohjelma. Komiteanmietintö 1991:7.

Nuorisolakitoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1966: B 111.

Nuorisolautakuntalain uudistamistoimikunta. Komiteanmietintö 1983:33.

Nuorisotyön strategia - Nuotra (1993): Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ja opetusministeriön liikunta- ja nuoriso-osasto.

Nuorten järjestökiinnittyneisyys. Yhteenvetoraportti 1998. NUORAn julkaisuja Nro 5. Nuorisoasiain neuvottelukunta, Helsinki.

Nuoruus Suomessa (2004): Opetusministeriö, Helsinki.

Opetusministeriön valtionaputyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1989:7.

Parlamentaarisen nuorisokomitean I osamietintö, selvitysosa. Komiteanmietintö 1980:6.

Parlamentaarisen nuorisokomitean II osamietintö, 1980-luvun nuorisopoliittinen toimenpideohjelma. Komiteanmietintö 1980:61.

Parlamentaarisen nuorisokomitean III osamietintö, ehdotus valtakunnallisten nuorisojärjestöjen valtionapulainsäädännön uudistamisesta. Komiteanmietintö 1980:70.

Silvennoinen, Heikki (toim.) (2002): Nuorisopolitiikka Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Nuorisotutkimusverkosto, Nuorisoasiain neuvottelukunta, opetusministeriö, Helsinki.

Suomen nuorisopolitiikan maatutkinta. Kansallinen raportti (1997): Euroopan Neuvosto, opetusministeriö.

Toisen nuorisolakitoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1969: B 7.

Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen tulosohtausryhmän muistio (1993): Opetusministeriön työryhmien muistioita 1993:7.

Valtion nuorisotyötoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1963:35.

Valtioneuvoston nuorisopoliittinen selonteko eduskunnalle ja sen johdosta käyty keskustelu (1985): Kansalaiskasvatuksen keskuksen julkaisuja 60. Etelä-Saimaan Kustannus Oy, Lappeenranta.

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001. ”Nuorisotyö ja nuorten elinolot”.

### **3. Tilastot**

Tilastotietoja nuorisotyöstä (1982–1991): Opetusministeriön nuorisotoimisto, Helsinki.

Tilastotietoja nuorisotyöstä (1993–1996): Opetusministeriön liikunta- ja nuoriso-osasto, Helsinki.

### **4. Haastattelut ja järjestökäynnit**

Nuorisojärjestöjen avustustoimikunta, 10.5.2004, 8 henkilöä.

Opetusministeriö, nuorisoyksikkö, 6.6.2003, 2 henkilöä.

Opetusministeriö, nuorisoyksikkö, 12.6.2003, 1 henkilö.

Opetusministeriö, nuorisoyksikkö, 18.12.2003, 1 henkilö.

Opetusministeriö, nuorisoyksikkö, 21.1.2004, 1 henkilö.

Opetusministeriö, nuorisoyksikkö, 6.9.2004, 3 henkilöä.

Opetusministeriö, talousyksikkö/tarkastustoimi, 2.9.2004, 1 henkilö.

Kokoomuksen Nuorten Liitto, 7.4.2004, 1 henkilö.

Luonto-Liitto, 30.3.2004, 2 henkilöä.

Nuoren Keskustan Liitto, 18.3.2004, 4 henkilöä.

Nuorten Keskus, 7.4.2004, 2 henkilöä.

Setlementtinuorten Liitto, 2.3.2004, 1 henkilö.

Sosialidemokraattiset Nuoret, 24.3.2004, 1 henkilö.

Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto SAKKI, 26.3.2004, 2 henkilöä.

Suomen Nuorisoseurojen Liitto, 1.3.2004, 1 henkilö.

Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi, 25.2.2004, 1 henkilö.

Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU, 11.3.2004,  
4 henkilöä.

Suomen Partiolaiset, 26.2.2004, 3 henkilöä.

---

# LIITTEET

---

## **Liite 1: Yleisavustusta saaneet nuorisjärjestöt, nuorisotyön palvelujärjestöt ja nuorisotyötä tekevät järjestöt vuonna 2004**

<b>Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt</b>	<b>€</b>
Nuoren Keskustan Liitto	530 000
Sosialidemokraattiset Nuoret	471 500
Kokoomuksen Nuorten Liitto	445 000
Vasemmistonuoret	222 000
Svensk Ungdom	160 000
Kokoomuksen Opiskelijaliitto Tuhatkunta	47 000
Sosialidemokraattiset Opiskelijat	41 000
Keskustan Opiskelijaliitto	33 000
Vihreiden nuorten ja opiskelijoiden liitto	30 000
Suomen Kristillisdemokraattiset Nuoret	25 000
<b>Yhteensä</b>	<b>2 004 500</b>

<b>Nuorison etujärjestöt</b>	<b>€</b>
Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto SAKKI	329 000
Suomen ylioppilaskuntien liitto	250 000
Suomen Ammattikorkeakouluopiskelijayhdistysten Liitto SAMOK	232 000
Suomen Lukiolaisten Liitto	230 000
Suomen Opiskelija-Allianssi	165 000
Finlands Svenska Skolungdomsförbund	27 000
Eurooppalaisen Suomen Nuoret	24 000
Aseistakieltäytyjäliitto	20 000
Nuoret Vaikuttajat	20 000
Suomen Opettajiksi Opiskelevien Liitto	20 000
Varusmiesliitto	14 000
Svenska Studerandes Intresseförening	1 500
Insinööriopiskelijaliitto IOL	1 000
Suomen Medisiinariliitto	1 000
<b>Yhteensä</b>	<b>1 334 500</b>



<b>Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt</b>	<b>€</b>
Luonto-Liitto	280 000
Finlands Svenska Ungdomsförbund	220 000
Pohjola-Nordenin Nuorisoliitto	52 000
Prometheus-leirin tuki	45 000
Sininuorisoliitto	42 000
Kansainvälinen Vapaaehtoistyö	40 000
Karjalainen Nuorisoliitto	38 500
Nuorten Kuoroliitto	35 000
De Ungas Musikförbund i Svenskfinland	32 000
Suomen Nuorisosirkusliitto	27 000
Suomen Nuorisopurjehtijat	11 000
Kansantanssinuorten Liitto	10 000
Helkanuorten Liitto	8 000
Suomen Karting Liitto	5 000
Suoma Sámi Nuorat	4 000
Suomen Nuorten ja Opiskelijoiden YK-Liitto	3 000
<b>Yhteensä</b>	<b>852 500</b>

<b>Uskonnolliset nuorisojärjestöt</b>	<b>€</b>
Setlementtinuorten liitto	280 000
Nuorten Keskus	200 000
Suomen Nuorten Miesten Krist. Yhdistysten Liitto	125 000
Suomen ev.lut. opiskelija- ja koululaislähetys	60 000
Ortodoksisten Nuorten Liitto	39 000
Suomen Kristillinen Ylioppilasliitto	12 500
Fria Missionsförbundets Ungdom	7 000
Metodistkyrkans i Finland svenska Ungdomsförbund	3 000
Svenska baptisternas i Finland ungdomsförbund	3 000
Förbundet Kristen Skolungdom	1 000
<b>Yhteensä</b>	<b>730 500</b>

<b>Varhaisnuorisojärjestöt</b>	<b>€</b>
Suomen Partiolaiset	1 059 000
Nuorten Kotkain Keskusliitto	525 000
Kalevan Nuorten Liitto	330 000
Vesaisten Keskusliitto	322 000
Suomen Poikien ja Tyttöjen Keskus - PTK	320 000
Suomen Demokratian Pioneerien Liitto	315 000
Minijellonat	110 000

Suomen Vapaakirkon Nuoret	44 000
Finlands svenska Marthaförbunds M-klubbar	16 000
Suomen Aistivammaiskoulujen Oppilasliitto	2 000
<b>Yhteensä</b>	<b>3 043 000</b>

#### **Nuorisotyön palvelujärjestöt**

€

Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi	430 000
Suomen Ev.lut. Seurakuntien Lapsityön Keskus	150 000
Kerhokeskus - koulutyön tuki	142 000
Nuorten Akatemia	135 000
Nuoren Voiman Liitto	95 000
Outward Bound Finland	48 000
AIESEC-Suomi	25 000
Maailmanvaihto ICYE	10 000
<b>Yhteensä</b>	<b>1 035 000</b>

#### **Nuorisotyötä tekevät järjestöt**

€

Suomen Nuorisoseurojen Liitto	560 000
Suomen Punainen Risti ry	120 000
Curly ry	100 000
Seksuaalinen tasavertaisuus SETA ry	70 000
BirdLifeSuomi ry	50 000
Suomen Evankelisluterilainen Kansanlähetyksen ry	50 000
Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry	45 000
Sinfoniaorkesteri Vivon tuki ry	35 000
Suomen Radioamatööriliitto ry	29 000
Suomen Kennelliitto - Finska Kennelklubben ry	25 000
Suomen Retkeilymajajärjestö ry	25 000
Suomen DX-liitto ry	20 000
Herättäjä-yhdistys ry	20 000
Näkövammaisten Keskusliitto ry	15 000
Iso Kirja ry	15 000
Natur och Miljö rf	14 000
Helsingin Venäläinen Sadko-Klubi ry	10 000
Suomen Valkonauhaliitto ry	10 000
Suomen motoristit ry	10 000
Suomen CP-liitto ry	9 000
Fida International ry	8 500
Förbundet Kyrkans Ungdom rf	8 000
Venäläinen Kulttuuridemokraattinen Liitto ry	6 500
Takaisin Elämään ry	6 000
Suomen ekumeeninen neuvosto ry	5 000

Suomen CISV-liitto ry	5 000
Tähtitieteellinen yhdistys Ursa ry	5 000
Suomen live-roolipelaajat ry	5 000
Pieni- ja Isokenkäiset ry	5 000
Svenska Lutherska Evangeliföreningen i Finland rf	5 000
Helsingin Maahanmuuttajien seura ry	5 000
Nuorten Naisten Kristillisten Yhdistysten Liitto ry	3 300
Suomen Kameraseurojen Liitto SKSL ry	3 000
Tondiktarna rf	2 500
<b>Yhteensä</b>	<b>1 304 800</b>

## **Liite 2: Toimintamenot, joihin valtionavustusta ei voi käyttää**

Myönnetty valtionavustus on käytettävä hakemuksessa esitetyn toimintasuunnitelman ja talousarvion mukaisesti toiminnasta aiheutuviin todellisiin menoihin. Valtionavustuslain (688/2001) 6 §:n mukaan valtionavustus ei saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai muun julkisen tuen enimmäismäärää.

Hyväksyttäviksi menoiksi katsotaan toiminnan kannalta tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset menot. Hyväksyttäviä toimintamenoja eivät ole seuraavat menot:

- välitystoiminnasta aiheutuvat menot,
- varainhankinnasta yms. tulonhankinnasta aiheutuvat menot,
- liike- ja sijoitustoiminnasta aiheutuvat menot, ei myöskään tarvikevälitystä, varainhankintaa tai liiketoimintaa pääasiallisesti hoitavien
- työntekijöiden palkkamenot,
- järjestön toiselle nuorisotyölain 8 §:ssä tarkoitettulle järjestölle
- myymistä tavaroista tai palveluista saaduilla tuloilla katetut menot,
- lainojen lyhennykset ja korot,
- palkkamenot järjestön työnantajana saamia sairausvakuutus- ja tapaturmavakuutuskorvauksia
- vastaavalta osalta,
- vuokramenot, oman toimitilan yhtiövastike ja kurssikeskuksen hoitomenot
- (palkat, vesi, valaistus, jne.) muun kuin oman käytön osalta
- (ilmoitettava kurssikeskuksen oman ja vieraan käytön käyttövuorokausien
- määrä),
- kurssikeskuksen tai muun toimintakeskuksen käytöstä aiheutuvat

- kulut (palkat, ruokailu, majoitus) muun kuin oman käytön osalta;
- vuokratuloja vastaava osuus omien toimitilojen vuokramenoista
- poistot ja varaukset,
- keskusjärjestön piirijärjestölle tai paikallisyhdistykselle antamat
- avustukset ja piirijärjestön paikallisyhdistykselle antamat avustukset,
- muille yhteisöille annetut avustukset,
- sellaiset irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenot, jotka aiheutuvat
- laitoksen perustamisesta, laajentamisesta, uudelleenjärjestämisestä
- tai perusparantamisesta.

### Liite 3: Kysymykset valtakunnallisille nuorisojärjestöille

1. Tietoja järjestön saamista valtionavustuksista. Merkitkää selvästi kunkin vuoden kohdalle, onko avustussumma ilmoitettu euro- vai markkamääräisenä.

Vuosi	1998	1999	2000	2001	2002	2003
OPM:n vuosi-/ yleisavustus						
Erityisavustukset ministeriöittäin						
- OPM						
-						
-						
-						
-						
-						
Yhteensä						

Tietoja ei tarvitse täyttää juuri tähän taulukkoon (sähköpositiivastaukset), kunhan taulukon mukaiset tiedot ilmenevät vastauksesta.

2. Millaisiin tarkoituksiin järjestöllenne on viime vuosina myönnetty erityisavustuksia?
3. Järjestöt voivat itse varsin vapaasti päättää yleisavustuksen käytöstä järjestön sisällä. Miten järjestön sisäinen ohjaus on järjestetty erityisesti talouden näkökulmasta? Sovelletaanko tulosohtausta tai muuta tavoiteohjausta? Mihin "mittareihin" rahanjako järjestön sisällä perustuu?
4. Nuorisotyölain mukaan valtakunnallisten nuorisojärjestöjen yleisavustukset jaetaan tulosperusteisesti. Millä tavoin järjestöenne arvioi toimintansa tuloksellisuutta (itsearviointi)? Entä pitäisikö järjestön tuloksellisuutta pyrkiä arvioimaan nykyistä kattavammin myös järjestön ulkopuolisten toimesta? Millä tavoin?

5. Miten valtakunnallisten nuorisojärjestöjen avustamisen tulosperusteisuus mielestänne tällä hetkellä toteutuu?
6. Kuinka arvioisitte valtionavustuksen (erityisesti yleisavustus) merkitystä suhteessa järjestönne eri toimintamuotoihin? Millä tavalla valtionavustuksen merkitys on viime vuosina kehittynyt järjestön rahoituskokonaisuutta tarkasteltaessa?
7. Millaisia tietoja järjestön jäsenkunnasta kerätään? Pystytäänkö tietojen perusteella arvioimaan jäsenten aktiivisuutta?
8. Miten toimivana pidätte nyt käytössä olevaa järjestöryhmittelyä? Ohjaako ryhmittely mielestänne avustusten jakoa?
9. Opetusministeriön asiantuntijaelimenä toimiva valtionavustuksia valmisteleva toimikunta tekee esityksen yleisavustusten jaosta. Uusien järjestöjen avustuskelpoisuuden osalta opetusministeriö voi pyytää toimikunnalta lausuntoa. Kuinka toimivana pidätte työnjakoa opetusministeriön ja avustuksia valmistelevan toimikunnan välillä? Onko avustusprosessi kokonaisuudessaan läpinäkyvä?
10. Onko avustusten hakuun ja ns. tiliselvityksiin liittyvä ohjeistus ollut riittävää? Millaisia puutteita olette mahdollisesti havainneet ohjeistuksessa?
11. Muita mahdollisia kommentteja aihepiiriin liittyen?

**Liite 4: Valtakunnallisten nuorisjärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen saamat yleisavustukset järjestöryhmittäin vuosina 1979–2004.**

Lähteet: Komiteamietintö 1980:6 Parlamentaarisen nuorisokomitean I osamietintö, selvitysosa; Tilastotietoja nuorisotyöstä, opetusministeriön nuorisotoimisto 1982–1996

<b>Yhteensä</b>			
	Järjestöjen lkm	Nykyrahassa €	Keskim. avustus
<b>1979</b>	60	8 605 415	143 424
<b>1980</b>	65	8 511 288	130 943
<b>1981</b>	66	8 676 304	131 459
<b>1982</b>	66	8 897 427	134 810
<b>1983</b>	67	9 117 900	136 088
<b>1984</b>	68	9 184 000	135 059
<b>1985</b>	68	9 390 150	138 090
<b>1986</b>	71	9 526 500	134 176
<b>1987</b>	71	9 324 000	131 324
<b>1988</b>	71	9 612 000	135 380
<b>1989</b>	73	9 562 500	130 993
<b>1990</b>	72	9 734 100	135 196
<b>1991</b>	75	9 628 800	128 384
<b>1992</b>	69	9 392 800	136 128
<b>1993</b>	63	7 897 500	125 357
<b>1994</b>	66	7 320 490	110 917
<b>1995</b>	66	7 525 400	114 021
<b>1996</b>	66	7 486 000	113 424
<b>1997</b>	67	7 367 800	109 967
<b>1998</b>	64	7 474 000	116 781
<b>1999</b>	63	7 393 200	117 352
<b>2000</b>	63	7 434 000	118 000
<b>2001</b>	62	7 477 700	120 608
<b>2002</b>	64	6 953 019	108 641
<b>2003</b>	66	7 100 000	107 576
<b>2004</b>	68	9 000 000	132 353



<b>I Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt</b>				
Järjestöjen lkm	Nykyrahassa €	Keskim. avustus	Ryhmän av.osuus	
1979	3 469 375	289 115	40,3	
1980	3 437 808	245 558	40,4	
1981	3 429 608	244 972	39,5	
1982	3 322 674	276 890	37,3	
1983	3 108 375	282 580	34,1	
1984	2 910 180	291 018	31,7	
1985	2 853 630	317 070	30,4	
1986	2 825 325	282 533	29,7	
1987	2 742 012	274 201	29,4	
1988	2 784 960	253 178	29,0	
1989	2 645 775	240 525	27,7	
1990	2 601 795	236 527	26,7	
1991	2 485 740	248 574	25,8	
1992	2 218 850	246 539	23,6	
1993	1 778 985	197 665	22,5	
1994	1 639 535	182 171	22,4	
1995	1 664 565	208 071	22,1	
1996	1 715 700	214 463	22,9	
1997	1 688 610	211 076	22,9	
1998	1 701 075	212 634	22,8	
1999	1 636 935	204 617	22,1	
2000	1 616 895	202 112	21,8	
2001	1 602 180	200 273	21,4	
2002	1 579 085	175 454	22,7	
2003	1 595 000	159 500	22,5	
2004	2 004 500	200 450	22,3	

<b>II Nuorison etujärjestöt</b>				
Järjestöjen lkm	Nykyrahassa €	Keskim. avustus	Ryhmän av.osuus	
1979	530 530	53 053	6,2	
1980	517 752	51 775	6,1	
1981	554 736	50 431	6,4	
1982	554 112	46 176	6,2	
1983	567 336	51 576	6,2	
1984	584 045	58 405	6,4	
1985	617 880	56 171	6,6	
1986	630 315	52 526	6,6	
1987	634 032	48 772	6,8	
1988	662 160	60 196	6,9	
1989	773 100	59 469	8,1	
1990	864 780	61 770	8,9	
1991	881 076	58 738	9,2	
1992	921 768	61 451	9,8	
1993	836 550	83 655	10,6	
1994	784 545	60 350	10,7	
1995	797 425	61 340	10,6	
1996	807 500	62 115	10,8	
1997	819 060	63 005	11,1	
1998	871 350	67 027	11,7	
1999	874 740	72 895	11,8	
2000	893 850	81 259	12,0	
2001	910 740	82 795	12,2	
2002	897 001	89 700	12,9	
2003	923 000	92 300	13,0	
2004	1 334 500	95 321	14,8	

<b>IV Uskonnolliset nuorisojärjestöt</b>					
Järjestöjen lkm	Nykyrahassa €	Keskim. avustus	Ryhmän av.osuus		
1979	137 865	22 978	1,6		
1980	133 824	22 304	1,6		
1981	383 292	63 882	4,4		
1982	432 234	54 029	4,9		
1983	472 473	59 059	5,2		
1984	512 582	51 258	5,6		
1985	548 775	54 878	5,8		
1986	564 282	56 428	5,9		
1987	541 548	60 172	5,8		
1988	606 000	55 091	6,3		
1989	608 625	55 330	6,4		
1990	605 559	55 051	6,2		
1991	597 108	54 283	6,2		
1992	624 860	62 486	6,7		
1993	563 940	51 267	7,1		
1994	518 784	47 162	7,1		
1995	559 630	55 963	7,4		
1996	549 100	54 910	7,3		
1997	536 690	53 669	7,3		
1998	577 200	64 133	7,7		
1999	580 110	64 457	7,8		
2000	603 570	67 063	8,1		
2001	619 200	68 800	8,3		
2002	610 445	61 045	8,8		
2003	599 000	59 900	8,4		
2004	730 500	73 050	8,1		

<b>III Nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt</b>					
Järjestöjen lkm	Nykyrahassa €	Keskim. avustus	Ryhmän av.osuus		
1979	1 605 695	145 972	18,7		
1980	1 574 472	131 206	18,5		
1981	1 055 236	87 936	12,2		
1982	1 132 533	102 958	12,7		
1983	1 257 472	89 819	13,8		
1984	1 294 944	86 330	14,1		
1985	1 344 431	89 629	14,3		
1986	1 378 863	86 179	14,5		
1987	1 363 824	85 239	14,6		
1988	1 397 280	87 330	14,5		
1989	1 381 950	81 291	14,5		
1990	1 350 207	84 388	13,9		
1991	1 334 772	74 154	13,9		
1992	1 442 352	84 844	15,4		
1993	1 262 040	74 238	16,0		
1994	1 154 140	67 891	15,8		
1995	1 191 840	66 213	15,8		
1996	1 140 000	63 333	15,2		
1997	1 082 730	56 986	14,7		
1998	1 089 650	68 103	14,6		
1999	1 095 255	64 427	14,8		
2000	1 115 100	65 594	15,0		
2001	1 154 120	64 118	15,4		
2002	697 724	38 762	10,0		
2003	709 500	41 735	10,0		
2004	852 500	53 281	9,5		

<b>V Varhaisnuorisojärjestöt</b>			
Järjestöjen lkm	Nykyrahassa €	Keskim. avustus	Ryhmän av.osuus
1979	2 482 935	165 529	28,9
1980	2 448 816	153 051	28,8
1981	2 825 004	176 563	32,6
1982	2 935 395	195 693	33,0
1983	3 119 734	207 982	34,2
1984	3 138 919	224 209	34,2
1985	3 243 870	231 705	34,5
1986	3 325 140	237 510	34,9
1987	3 270 204	233 586	35,1
1988	3 374 400	241 029	35,1
1989	3 365 775	240 413	35,2
1990	3 459 759	266 135	35,5
1991	3 473 304	267 177	36,1
1992	3 349 170	304 470	35,7
1993	2 769 585	251 780	35,1
1994	2 588 516	235 320	35,4
1995	2 608 105	237 100	34,7
1996	2 569 750	233 614	34,3
1997	2 547 875	231 625	34,6
1998	2 568 725	214 060	34,4
1999	2 521 740	229 249	34,1
2000	2 493 045	226 640	33,5
2001	2 460 460	246 046	32,9
2002	2 437 744	243 774	35,1
2003	2 439 000	243 900	34,4
2004	3 043 000	304 300	33,8

<b>VI Nuorisotyön palvelujärjestöt</b>			
Järjestöjen lkm	Nykyrahassa €	Keskim. avustus	Ryhmän av.osuus
1979	379 015	63 169	4,4
1980	398 616	56 945	4,7
1981	428 428	61 204	4,9
1982	520 479	65 060	5,8
1983	592 510	74 064	6,5
1984	743 330	82 592	8,1
1985	781 564	86 840	8,3
1986	802 575	89 175	8,4
1987	772 380	85 820	8,3
1988	787 200	98 400	8,2
1989	787 275	112 468	8,2
1990	852 000	121 714	8,8
1991	856 800	107 100	8,9
1992	835 800	119 400	8,9
1993	686 400	137 280	8,7
1994	634 970	126 994	8,7
1995	703 835	117 306	9,4
1996	703 950	117 325	9,4
1997	692 835	115 473	9,4
1998	666 000	111 000	8,9
1999	684 420	114 070	9,3
2000	711 540	101 649	9,6
2001	731 000	121 833	9,8
2002	731 021	104 432	10,5
2003	834 500	92 722	11,8
2004	1 035 000	129 375	11,5

## Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi  
*Päivittäistavarahankinnat*
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi  
*erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta*
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio  
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa  
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauks-  
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen  
vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset  
*Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus*
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava  
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 –  
89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuus-  
raportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimin-  
taan  
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtä-  
minen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely  
*tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat*
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta  
*esimerkkinä Jyväskylän yliopisto*
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta  
*erityisesti ilmansuojelun kannalta*
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset  
*tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia*
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta  
*Finnvera Oyj*  
*Suomen Teollisuussijoitus Oy*
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma  
*ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen  
*valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus  
*energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
*lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta

- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jätevero
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilohkot
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

## Nuorisotoiminnan tukeminen

Opetusministeriö tukee nuorisotoimintaa harjoitettavia järjestöjä yleis- ja erityisavustuksilla. Vuonna 2004 valtakunnallisten nuorisojärjestöjen, nuorisotyön palvelujärjestöjen sekä muiden nuorisotyötä tekevien järjestöjen yleisavustuksiin käytettiin 10,5 miljoonaa euroa. Nuorisotoimintaa tuetaan lisäksi erityisavustuksin.

Tarkastusvirasto on katsonut, että nuorisotyölakiin kirjattu yleisavustusten tuloperusteisuus ei ole toteutunut tavoitellusti. Avustusjärjestelmän kokonaisuuteen on havaittu liittyvän useita läpinäkyvyysongelmia, jotka heikentävät järjestöjen luottamusta järjestelmää kohtaan.

Avustusjärjestelmän kehittämisen lähtökohdaksi tulisi jatkossa ottaa entistä selkeämmin järjestöjen oman aktiivisuuden tukeminen. Avustusjärjestelmä ei saisi välillisestikään kannustaa rakenteiden ylläpitämiseen toiminnan kustannuksella.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Annankatu 44, PL 1119

00101 HELSINKI

Puhelin (09) 4321

Telekopio (09) 432 5820

Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296