

xxx ministeriön julkaisusarja 2021:xx

Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen

Loppuraportti (luonnos 25.4.2022)

Sisältö

1	Johdanto	5
1.1	Tausta	5
1.2	Kuntajaoston tavoitteet ja tehtävät	7
1.3	Kuntajaoston kokoonpano ja työn eteneminen	8
2	Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisehdotukset.....	10
2.1	Ohjauksen ja rahoituksen periaatteiden selkiyttäminen	10
2.2	Hyvinvointialueiden ja kuntien tehtävien muutoksen vaikutusten huomiointi	13
2.3	Heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien huomioiminen	15
2.4	Vuosikellon mukainen ennakoitava toiminta	17
2.5	Laaja-alaisen ymmärryksen, tiedon ja kuulemisen edistäminen	28
2.6	Pienten toimijoiden ja hankkeiden avustamisen vaikuttavuuden parantaminen	34
2.7	Verkostojen hyödyntäminen	37
2.8	Avustustoiminnan roolin ja prosessien selkeyttäminen	40
2.9	Yhtenäisyyden ja läpinäkyvyyden parantaminen	43
2.10	Vaikutusten arvioinnin ja mittauksen periaatteiden hyödyntäminen	47
2.11	Tulosten käytäntöön viennin edistäminen periaattein, toimintatavoin ja velvoittein	53
3	Valtionavustusten tietovarantoihin liittyvät erityispiirteet	58
3.1	Tietovarantoihin liittyvät selvittelytehtävät ja yleiset havainnot.....	58
3.2	Kuntatoimijoiden tunnistaminen	59
3.3	Avustusten kohdentuminen kunnan palveluihin	60
3.4	Avustuslajit	62
3.5	Kuntatoimijoiden toimintaa ja taloutta koskevia tiedot.....	64
4	Johtopäätökset.....	65
	Liitteet.....	67
	Lähteet.....	83

VNK TÄYTTÄÄ, MINISTERIÖN JULKAISUSARJAN NIMI JA JULKAISUN VUOSI : SARJANUMERO.

1 Johdanto

1.1 Tausta

Valtiovarainministeriö asetti maaliskuussa 2019 valtionavustusten kehittämis- ja digitalisointihankkeen. Valtionavustustoimintaa uudistavan hankkeen tavoitteena on vaikuttava, tehokas, yhdenmukainen ja läpinäkyvä avustustoiminta, joka edistää yhteiskunnallisia päämääriä. Tavoitteeseen päästään kehittämällä valtionhallinnolle vaihteittain yhteinen toimintamalli ja sitä tukevat digitaaliset palvelut (Haevustuksia.fi, Hallinnoivastuksia.fi ja Tutkiavustuksia.fi). Uudesta toimintamallista on julkaistu avoimesti saatavilla oleva HAUS Kehittämiskeskuksen eOppivan verkkokurssi Kohti vaikuttavaa valtionavustustoimintaa¹, valtionavustustoiminnan verkostomaista toimintatapaa koskeva opas² sekä toiminnan suunnittelua tukevat työvälineet³. Rakenteilla oleviin digitaalisiin palveluihin voi tutustua Valtiokonttorin internetsivuilla.⁴ Valtionavustushankkeen toimikausi kestää 11.3.2019-31.12.2023.

Uutta valtionavustusten toimintamallia, digitaalisille palveluille asetettavia vaatimuksia sekä valtionavustustoiminnan kehittämistarpeita tarkastellaan valtionavustushankkeessa avustusmuodotain ja hakijaryhmittäin. Rahapelitoiminnan tuotoista järjestöille myönnettäviä avustuksia käsiteltiin järjestöjaostossa, joka jätti oman loppuraporttinsa toukokuussa 2021.⁵ Tarkastelua laajennettiin koskemaan muita järjestöjä ja muiden hallinnonalojen menettelytapoja. Työtä on jatkettu järjestöjen valtionavustustoimintaa kehittävässä työryhmässä.⁶

Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämiseksi asetettiin oma kehittämisjaosto (kuntajaosto).⁷ Jaoston työ käynnistyi 1.11.2020 ja se päättyi 31.5.2022. Jaostossa pääpaino oli hankemuotoisessa avustamisessa sekä investointiavustuksissa. Yksityishenkilöille ja kotitalouksille myönnettävää avustuskokonaisuutta ja siihen liittyviä kehittämisohdotuksia työestetään henkilöhakijoiden

¹ Kohti vaikuttavaa valtionavustustoimintaa. Haus Kehittämiskeskus Oy. <https://www.eoppiva.fi/koulutukset/kohti-vaikuttavampaa-valtionavustustoimintaa/>

² Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli. Valtiovarainministeriö.

³ Toiminnan suunnittelun työvälineet. Valtiovarainministeriö. <https://vm.fi/toiminnan-suunnittelun-tyovalineet>

⁴ Valtionavustuspalvelut. Valtiokonttori. <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/muut-palvelut/valtion-avustuspalvelut/>

⁵ Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:27

⁶ Järjestöjen valtionavustustoimintaa kehittävä työryhmä. Valtiovarainministeriö. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM100:00/2021>

⁷ Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke: Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaoston asettaminen VN/10384/2019-VM-95

valtionavustusten kehittämisjaostossa, jonka työ käynnistyi 1.2.2022.⁸ Eri hakijaryhmäkohtaisten jaostojen tuloksia tarkastellaan myös ristiin valtionavustustoiminnan kehittämiseksi. Valtionapuviranomaisten tulisi huomioida eri jaostojen kehittämis ehdotukset ja soveltaa niitä omassa avustustoiminnassa ja sen kehittämisessä.

Valtionavustustoiminnan kehittämiselle on selkeä ja tunnistettu tarve. Koko valtionavustustoiminnan kehittämistarpeita on kuvattu hanketta edeltäneissä selvityksissä ja työryhmätyössä.⁹ Kuntajaosto kartoitti kuntien valtionavustuskäytänteisiin liittyviä kehittämiskohteita keväällä 2021. Tulokset julkaistiin väliraportissa syksyllä 2021.¹⁰ Väliraportissa kuvattiin kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonserneihin kuuluvien tytär- ja osakkuusyhteisöjen ohjausta ja rahoitusta valtionavustuksilla sekä kartoitettiin niille myönnettyjen valtionavustusten kokonaisuutta. Tässä raportissa kunnista, kuntayhtymistä ja niiden konserniin kuuluvista osakkuus- ja tytäryhteisöistä käytetään jatkossa käsitettä kuntatoimija.

Väliraportissa arvioitiin, että valtionavustuksia kuntatoimijoille kohdistui 2,5 mrd. euroa vuonna 2020. Kokonaiskuvaa kuntatoimijoille myönnettävästä avustuskokonaisuudesta oli vaikea muodostaa. Syynä tähän ovat mm. yhtenäisen tietojärjestelmän puute, valtionavustuskäsitteen epäselvyys ja kirjauskäytänteet. Kuntajaosto tunnisti 14 kehittämisaluetta kuntien avustustoiminnassa: 1) valtionavustukset osana kuntatoimijoiden ohjauskokonaisuutta, 2) valtionavustusrahoituksen ja valtionosuusrahoituksen välinen suhde ja muu kuntarahoitus, 3) hyvinvointialueet ja kunnat, 4) valtionavustukset heikossa taloudellisessa asemassa oleville kunnille, 5) avustuskokonaisuus, 6) avustustoiminnan suunnittelu eri toimijoiden kanssa, 7) asukaslähtöinen avustustoiminta, 8) tulos- ja vaikutuslähtöinen avustustoiminta, 9) läpinäkyvä avustustoiminta, 10) kirjanpitokäytännöt avustustoiminnassa, 11) avustushakujen aikataulut, 12) yhtenäinen avustustoiminta, 13) lopputulosten arviointi ja 14) tulosten käytäntöön vieni. Tässä loppuraportissa ehdotetaan toimenpiteitä ja keinoja, joilla väliraportissa tunnistettuihin kehittämisalueisiin ja niitä koskeviin haasteisiin vastataan. Kehittämisalueeseen 10) kirjanpitokäytännöt avustustoiminnassa kuntajaosto laati oman aloitteen valtionavustushankkeen ohjausryhmälle. Käytäntöjen kehittämistä edistetään Valtiokonttorin ja valtionavustushankkeen yhteistyöllä.

⁸ Henkilöhakijoiden valtionavustuskäytäntöjen kehittämisjaosto. Valtionvarainministeriö <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM175:00/2021>

⁹ Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015, Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46. Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali. Loppuraportti 31.1.2019. QPR Software Oyj.

¹⁰ Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen: Väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:59

1.2 Kuntajaoston tavoitteet ja tehtävät

Kuntajaoston tavoitteena oli selkeyttää kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonsernitoimijoille kohdennettavien valtionavustusten muodostamaa kokonaisuutta sekä valtion että kuntien näkökulmasta.

Jaostolle asetettiin seitsemän tehtävää:

- tehdä kartoitus kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonserneille myönnettävistä valtionavustuksista
- selvittää, liittykö kuntiin erityiskysymyksiä, jotka tulee ottaa huomioon valtionavustustoiminnan tietovarantoa valmisteltaessa ja läpinäkyvyyttä lisättäessä
- selvittää ja määritellä, mitkä pohjatiedot kuntien toiminnasta ja taloudesta voitaisiin tuottaa valtionavustuksen käsittelyyn automaattisesti ja miten valtionapuviranomaisten tulisi ottaa ne huomioon valtionavustustoiminnassaan
- selvittää mahdollisuudet yhdenmukaistaa kunnille eri valtioapuviranomaisilta myönnettävien valtionavustusten käytäntöjä ja laatia ehdotus yhdenmukaistamisesta
- kuvata erityyppisten valtionavustuksen ”roolit” kuntien toiminnan ohjauksen välineenä (vrt. kunnallinen itsehallinto)
- tuottaa valtionapuviranomaiselle ehdotus vaikutusten mittauksen periaatteiksi, joilla kunnille myönnettyjen valtionavustuksien vaikuttavuutta voitaisiin arvioida ja miten arviointitieto olisi hyödynnettävissä kuntien seurannassa ja ohjauksessa
- tuottaa valtionapuviranomaisille ehdotus periaatteiksi, toimintatavoiksi ja yleisiksi velvoitteiksi, joilla kuntaa valtionavustuksen saajana voidaan velvoittaa julkaisemaan, jakamaan ja levittämään valtionavustuksella tehty työ muiden kuntien saataville.

Kuntajaoston väliraportissa kuvattiin kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonsernin toimijoille myönnettyjen valtionavustusten kokonaisuutta sekä valtionavustusten roolia kuntien toiminnan ohjauksen ja rahoituksen välineenä. Samoin väliraportissa on kartoitettu avustustoiminnan nykytilaa ja tunnistettu kehittämiskohteita. Kuntien valtionavustuskäytänteisiin liittyvät kehittämissuositukset, ehdotukset vaikutuksen mittaamisen periaatteista sekä ehdotukset tulosten julkaisemisen, jakamisen ja levittämisen periaatteista, toimintatavoista ja velvoitteista on kuvattu tämän loppuraportin luvussa 2. Kunkin kehittämissuosituksen osalta on kuvattu tiivistä lähtökohdat ja haasteet, tavoite sekä ehdotus toimenpiteistä ja keinoista, joilla haasteeseen vastataan ja edetään kohti tavoitetta.

Luvussa 3 tarkastellaan kuntien valtionavustuksiin liittyviä erityiskysymyksiä, joita tulisi ottaa huomioon tietovarantojen määrittelyssä sekä mahdollisuuksia kuntien toiminnan ja talouden pohjatietojen automaattisen hyödyntämiseen.

Kuntajaoston yhteydessä työskennelleen investointiryhmän ehdotukset on sisällytetty edellä oleviin lukuihin. Tarkemmin investointiryhmän ehdotuksia ja havaintoja on kuvattu tämän loppuraportin liitteenä 4.

1.3 Kuntajaoston kokoonpano ja työn eteneminen

Kuntajaoston puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Jani Heikkinen valtiovarainministeriöstä ja varapuheenjohtajana neuvotteleva virkamies Suvi Savolainen valtiovarainministeriöstä. Kuntajaoston jäseniksi nimettiin tarkastuspäällikkö Sami Salonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, erityisasiantuntija Pilvi Rantanen sosiaali- ja terveysministeriöstä (31.12.2021 asti), erityisasiantuntija Jussi Lind sosiaali- ja terveysministeriöstä (1.1.2022 alkaen), budjettineuvos Tero Tyni valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Jaana Walldén valtiovarainministeriöstä, ympäristöneuvos Laura Saijonmaa ympäristöministeriöstä, erityisasiantuntija Päivi Väisänen-Haapanen Suomen Kuntaliitosta, projektitoimiston päällikkö Matti Mäkelä Turun kaupungista, rahoitusjohtaja Mika Itänen Seinäjoen kaupungista, kunnanjohtaja Janne Airaksinen Lapinlahden kunnasta, hallintojohtaja Riitta Pitkänen Pohjois-Pohjanmaan liitosta ja nuorisotoimentarkastaja Susanna Lammassaari Lapin aluehallintovirastosta. Erityisasiantuntija Ulla Suomela valtiovarainministeriöstä toimi kuntajaoston asiantuntijasihteerinä.

Jaoston työn yhteyteen perustettiin kaksi erillistä työskentelytyöryhmää työstämään tietovarantoihin ja investointiavustuksiin liittyviä asiakokonaisuuksia. Tietovarantotyöryhmässä käsiteltiin tietovarantoihin liittyviä kysymyksiä, joilla oli yhteys valtionosuus- ja valtionavustusjärjestelmien sekä Valtiokonttorin Kuntien taloustietovarannon välillä. Tietovarantoryhmässä oli mukana asiantuntijoita valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolta ja valtionavustusten hanketoimistosta, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Opetushallituksesta sekä Valtiokonttorista. Työryhmässä käsiteltiin kuntatoimijoiden tunnistamiseen ja yksilöiviin tunnuksiin liittyviä kysymyksiä, valtionavustustoiminnan data-analytiikkakartoitusten tuloksia, valtionavustusten kirjanpito- ja maksatusprosessia sekä tietoarkkitehtuuria ja yhteentoimivuutta.

Investointiavustuksia selvittävän työryhmän tehtävänä oli tarkastella myönnettävien investointiavustuksien kokonaisuutta. Työryhmä tarkasteli sekä kuntatoimijoille että järjestökentälle myönnettäviä investointiavustuksia. Työryhmä selvitti yhtenäistämismahdollisuuksia liittyen investointiavustusten hakuilmoituksiin ja -lomakkeisiin, arviointiperusteisiin ja -kriteereihin, avustusehtoihin, avustuspäätöksiin sekä kustannus- ja raportointimalleihin. Yhtenäistämismahdollisuuksia peilattiin suhteessa tietovarantojen määrittelytyöhön. Lisäksi tarkasteltiin valtionavustusten toimintamalliin liittyviä erityispiirteitä suhteessa investointiavustuksiin. Investointiavustuksien työryhmään osallistuivat valtiovarainministeriön asiantuntijat valtionavustusten hanketoimistosta ja asiantuntijat opetus- ja kulttuuriministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä (STEA), Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta sekä Asumisen ja rahoituksen kehittämiskeskuksesta. Kuntakentää edustavat Turun, Seinäjoen, Porin ja Oulun kaupungit.

Väliraportissa tunnistettuihin kehittämisalueisiin liittyviä toimenpiteitä ja keinoja kerättiin hakijoille ja myöntäjille suuntautuneilla työpajoilla. Niissä pohdittiin mitä konkreettisia toimenpiteitä täytyy tehdä, jotta kuntajaoston väliraportissa tunnistettuihin haasteisiin voidaan vastata. Työpajoja järjestettiin eri teemoista:

1. Kuntalaisten tarpeisiin vastaava avustuskokonaisuus ja yhteistyö 24.11.2021
2. Tulos- ja vaikutuslähtöinen, läpinäkyvä ja yhtenäinen avustustoiminta 8.12.2021
3. Arviointi ja tulosten käytäntöön vienti 12.1.2022

Kuhunkin työpajaan osallistui n. 30-40 henkilöä eri hakija- ja myöntäjäorganisaatioista. Kehittämisalueisiin liittyviä toimenpiteitä ja keinoja työstettiin kuntajaoston kokouksissa. Työtä on muutoin tehty asiantuntijatyönä, käymällä keskusteluja valtionapuviranomaisten ja eri sidosryhmien kanssa.

Samaan aikaan jaoston työn kanssa oli käynnissä kuntapolitiikan tulevaisuustyö, joka julkaisi oma loppuraporttinsa helmikuussa 2022¹¹. Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä haettiin ratkaisuja, joilla voitaisiin korjata kuntien tulo- ja menokehityksen rakenteellista epätasapainoa, turvata peruspalvelujen yhdenvertainen saatavuus koko maassa sekä vahvistaa kuntien elinvoiman edellytyksiä. Työssä laadittiin kolme kuntapolitiikan vaihtoehtoista tulevaisuuden kehityskulkua. Raportin johtopäätöksillä ja skenaarioilla on tarkoitus synnyttää ja tukea julkista keskustelua erilaisten kuntien kehityksen suunnista ja tuoda esiin tarve hallitulle ja nykyistä pitkäjänteisemmälle kuntapolitiikan linjalle.

Osana kuntapolitiikan tulevaisuustyötä julkaistiin myös kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeista sidosryhmäselvitys.¹² Kuntajaoston väliraportin tuloksia sekä ehdotuksia valtionosuus- ja avustusrahoituksen rajapinnaksi käsiteltiin kuntapolitiikan tulevaisuustyöryhmässä sekä valtiovarainministeriön koordinoiman kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan, Kuthanekin, erillisessä keskustelutilaisuudessa. Kuntapolitiikan tulevaisuustyöryhmän ja kuntajaoston yhteistyönä laadittiin linjausehdotus valtionosuus- ja valtionavustusjärjestelmän välisestä rajauksesta. Tätä on esitelty luvussa 2.1.

Jaoston työn rinnalla käynnissä oli myös sote-uudistus ja hyvinvointialueiden perustaminen, joka aiheuttaa muutoksia nykyisiin kuntatoimijoihin kohdistuviin valtionosuuksiin ja –avustuksiin. Muutos luo uuden hallinnollisen tason, jolle voidaan antaa jatkossa valtionosuuksia ja -avustuksia tai kustannusten korvauksia ja joka itse voi halutessaan avustaa muita toimijoita.

Kuntajaoston loppuraportti lähetettiin lausuntokierrokselle huhtikuussa 2022.

¹¹ Kuntapolitiikka käännekohtassa? : Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:5

¹²Syrjänen, Markus ja Sirviö, Tom-Henrik (2021): Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeet: raportti sidosryhmäselvityksestä. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:63

2 Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisehdotukset

2.1 Ohjauksen ja rahoituksen periaatteiden selkiyttäminen

Lähtökohdat ja haasteet

Kuntajaoston väliraportissa¹³ kuvattiin valtionavustusten rooli osana kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernitoimijoiden ohjausta. Väliraportin havaintojen mukaan kuntatoimijoiden ohjaus on monitasoista ja monisuuntaista sekä kohdistuu eri ohjaajien suunnasta erilaisiin kuntatoimijarakenteisiin. Ohjauksen moninaisuuden riskinä on, että yksittäiset ohjausinstrumentit, kuten säädökset, avustukset tai informaatio-ohjaus eri ministeriöistä heikentävät ja kumoavat toistensa vaikeuttavuutta kuntatason kokonaisuudessa. Ilman riittävää tietoa ja koordinoitua ohjausinstrumentit voivat olla myös ristiriidassa keskenään. Tällä hetkellä eri ohjaavilla tahoilla ei ole kattavasti tietoa toisensa ohjauksen tavoitteista ja ohjaustoimista.

Haasteita on myös valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen välisessä suhteessa. Valtionosuusrahoitus ei ole aina riittävää ja sitä täydennetään erilaisilla valtionavustuksilla. Huolena on, että lakisääteisten tehtävien järjestämistä ohjataan avustuksilla ja kunnan järjestämismvapautta rajoittavilla avustuskriteereillä. Valtionosuuksien ja –avustusten rinnalla kunnat voivat saada myös kustannusten korvauksia laissa säädettyjen toiminnan järjestämiseen tai ennalta määriteltyjen palvelujen tai toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Valtionosuuksien, valtionavustusten ja erilaisten kustannusten korvausten perusteet vaihtelevat säädäntään liittyvän epäyhteneväisyyden vuoksi. Tämä on voinut johtaa eriytyneisiin kuntakohtaisiin tapoihin organisoida kunnan ja kuntakonsernin toimintoja.

Kuntapolitiikan tulevaisuutta pohtineen työryhmän linjauksissa¹⁴ ja kuntien rahoitusjärjestelmää koskeneessa selvityksessä¹⁵ kuntien valtionavustukset nähtiin ongelmallisiksi kuntien rahoituspohjan kannalta. Valtionavustusrahoitusta pidettiin tehottomana ja kuntajohtamista häiritsevänä

¹³ Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen: Väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:59

¹⁴ Kuntapolitiikka käännekohtassa? : Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5

¹⁵ Syrjänen, Markus ja Sirviö, Tom-Henrik (2021): Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeet: raportti sidosryhmäselvityksestä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:63

rahoitusinstrumenttina. Rahoitetut hankkeet ovat lyhytkestoisia ja niiden hallinnoiminen on raskasta. Avustustoiminta pirstaloittaa kehittämistä ja samaan aihepiiriin saattaa kohdistua useita avustuksia eri myöntäjien taholta. Valtionavustukset voivat luoda uusia standardeja ja toiminnan toteutuksen muotoja tai lisäpalveluita, joita voi olla vaikea lopettaa, vaikka ne osoittautuisivat kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaiseksi. Yhteenvetona raporteissa todetaan, että kuntiin suuntautuvan rahoituksen pitäisi pääosin olla yleiskatteellista valtionosuutta.

Itlan selvityksessä lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisen mahdollisuuksista nykymuotoisella valtionavustusjärjestelmällä tarkasteltiin valtionavustusten roolia kuntien hyvinvointityön kehittämisessä ja erityisesti lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisessa. Selvityksessä aihetta tarkasteltiin yhden rahoitusinstrumentin, Harrastamisen Suomen mallin, pohjalta. Johtopäätöksenä todetaan, että nykyinen valtionavustusjärjestelmä ei tue kunnissa toteutettua työtä lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisessa. Hankkeet ovat hallinnollisesti raskaita, aikajänteeltään ja kohdennuksiltaan epätarkoituksenmukaisia eivätkä huomioi kuntien ja toimintaympäristön eroja. Kuntien toiveena on avustusrahoituksen siirtäminen valtionosuuksiin, avustusjärjestelmän selkeyttäminen, hallinnon keventäminen ja monikanavaisuudesta luopuminen sekä kuntien välisen yhteistyön lisääminen.¹⁶

Vastaavia havaintoja tehtiin kuntajaoston väliraportissa, mutta valtionavustusten nähtiin myös luovan kehittämislampiiriä ja avustuksilla toteutetaan kuntalaisille palveluja, jotka muuten voisivat jäädä toteuttamatta. Valtionavustusten roolia kuntatoimijoiden rahoitusinstrumenttina on kuitenkin tarpeen selkeyttää.

Tavoite

Kuntien ja kuntakonserniyhteisöjen ohjauskokonaisuus ja valtionavustusten rooli osana ohjauskokonaisuutta on selkeää, yhtenäistä ja varmistaa ohjauksen tarvitseman tiedon jakamisen eri ohjausmuotojen, ohjaajien ja ohjattavien kesken. Ohjauskokonaisuus on kuntakonsernin näkökulmasta ehjä ja yhtenäinen ja sillä turvataan kuntalaisten hyvinvointia eri elämäntilanteissa.

Valtionavustuksilla on tunnistettu rooli kuntatoimijoiden kehittämistyön ja kokeilujen rahoituksessa. Avustuksilla voidaan käynnistää kuntatoimijoiden osalta uutta hyvinvointia ja elinvoimaa tukevaa toimintaa, mikä voi nopeuttaa julkisen hallinnon reagoitakykyä muuttuvaan toimintaympäristöön.

Ehdotus toimenpiteistä ja keinoista

¹⁶ Kaarakainen, Hiilamo ja Ristikari 2022, Lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisen mahdollisuudet kunnissa nykymuotoisessa valtionavustusjärjestelmässä.

Tavoitteeseen pääsemiseksi ehdotetaan, että kuntien rahoituksessa ja ohjauksessa noudatettaisiin seuraavia periaatteita ja toteutetaan niihin liittyviä toimenpiteitä ja keinoja:

- Pääsääntöinen valtion rahoitusmuoto kunnille on valtionosuus. Kun rahoitustarve kohdistuu lakisääteisten palvelujen hoitamiseen, avustettavalle kohteelle tai palvelulle on tarve kaikissa kunnissa ja palvelulle on jatkuva tarve, rahoitusmuotona tulisi käyttää valtionosuutta.
- Kunta ja kuntatoimija nähdään kaikki palvelusektorit kattavana organisaationa, jota johdetaan ja rahoitetaan yhtenä kokonaisuutena. Kuntaorganisaation tiettyyn tehtävään kohdistuvalla valtionavustustoiminnalla ei tulisi vaikeuttaa kunnan kokonaisuuden johtamista.
- Kuntien ja kuntakonserniyhteisöjen ohjaukokonaisuuden ja valtionavustusten roolia selkeytetään osana muita rahoitusmuotoja. Valtionavustuskäytäntöjä yhtenäistetään ja luodaan menettelyt ohjauksessa tarvittavan tiedon jakamiselle ohjausmuotojen, ohjaajien ja ohjattavien kesken.
- Tietoa tarvitaan kuntakonsernirakenteesta ja siihen kuuluvista yhteisöistä sekä konsernin taloudesta. Läpinäkyvyyttä kuntatoimijarakenteeseen tuodaan yhdistämällä valtionavustustoiminnan tietovarannoissa olevaa tietoa kuntien konsernirakennetta koskevaa tietoon.¹⁷ Tutkiavustuksia.fi -palveluun luodaan raporttinäkömää, jossa voidaan tarkastella haettuja ja myönnettyjä avustuksia kuntien konsernirakenteen mukaisesti. Valtiokonttori toteuttaa tarvittavat raporttinäkömää.
- Kunnalle tulee jättää itsehallinnon edellyttämä harkintavalta päättää avustuksen kohteena olevien tehtävien hoitamisesta. Avustuksia ei tulisi käyttää keinona lisätä kuntiin kohdistuvaa ohjausta.
- Valtionavustusrahoitusta harkittaessa on ministeriöiden selvitettävä, onko valtionavustus oikea instrumentti halutun asian rahoittamiseen ja edistämiseen vai voidaanko tarpeeseen vastata muilla toimilla tai keinoilla.
- Valtionavustusrahoitusta käytetään rahoitusmuotona, kun rahoitustarve rajautuu vain tietyn tyyppiin kuntiin tai rajatuille alueille, rajattuun kohderyhmään tai määräajaiseen tarpeeseen. Valtionavustusta rahoitusmuotona käytetään, kun kyse on palvelun kehittämisestä tai siihen liittyvästä kokeilusta, investoinnista tai uuden selvittämisestä. Valtionavustusrahoitus soveltuu myös ajankohtaiseen ja reagointia vaativaan tarpeeseen. Avustustoiminnan pääpainon tulisi kuitenkin olla ennakolta suunnitellussa avustustoiminnassa.
- Valtionavustusten määrän mahdollisen vähentämisen ei saisi johtaa kuntien valtionosuustehtävien ja –velvoitteiden tiukempaan sääntelyyn ja kuntien ohjaukseen.

¹⁷ <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntakonsernit/>

- Kuntia koskevien avustusten suunnittelussa hyödynnetään ilmiölähtöisyyttä valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin mukaisesti. Kuntiin kohdistuvan valtionavustustoiminnan tavoitteena on edistää asukkaiden hyvinvointia ja alueiden elinvoimaa. Vaikutusten aikaansaamiseksi rahoitusta kootaan yhteen laajemmiksi kokonaisuuksiksi.
- Avustustoiminnan suunnittelussa huomioidaan kuntarajat ylittävä toiminta ja edistetään kuntien yhteistoimintaa. Toisaalta huomioidaan yksittäisiä kuntia avustettaessa, että kunnalla on riittävästi mahdollisuuksia järjestää toiminta itselleen parhaiten soveltuvalla tavalla.
- Avustustoiminnan suunnittelussa huomioidaan kuntien yhdenvertainen hakumahdollisuus. Viime kädessä on kyse periaatteellisen oikeuden, kuntalaisten yhdenvertaisuuden, toteuttamisesta.
- Kansallisten viranomaisten tulisi tuottaa perustietoa alueellisista eroista ja mahdollisuuksista koskien asukkaiden hyvinvointia ja yhdenvertaisuutta tukemaan valtionavustustoiminnan suunnittelua. Sitä vasten voidaan valtionavustustoimintaa suunnitella alueellisen kustannusvaikuttavuuden parantamiseksi.

Pohdittaessa valtionavustustoiminnan soveltuvuutta rahoitusmuotona valtionapuviranomaiset voivat hyödyntää liitteenä 1 esitettyä mallinnusta avustustoiminnan suunnittelusta. Mallinnuksen tavoitteena on

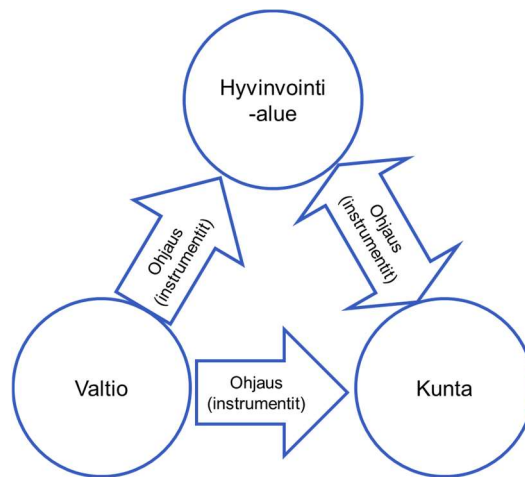
- auttaa hahmottamaan avustuksia laajemmin osana kuntien rahoitusjärjestelmää.
- auttaa arvioimaan avustusten käytön tarpeellisuutta, oikeita kohteita, vaikuttavuutta ja avustusprosesseja.
- toimia hallitusohjelmatyön ja toimeenpanotyön tukena arvioitaessa politiikkatoimien taroituksenmukaisuutta.
- toimia kuntiin kohdistuvien valtionapuviranomaisten tukena rahoituslajin pohdinnassa avustuksen käytössä.

Ehdotusta valtionosuus- ja valtionavustusrahoituksen välisestä rajauksesta on käsitelty kuntapolitiikan tulevaisuutta pohtineessa työryhmässä sekä kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa.

2.2 Hyvinvointialueiden ja kuntien tehtävien muutoksen vaikutusten huomiointi

Lähtökohdat ja haasteet

Vuoden 2023 alusta Suomessa tulee voimaan sote-uudistus ja perustetaan uudet hyvinvointialueet. Uudistuksessa luodaan uusi hallinnon taso sosiaali-, terveys ja pelastuspalvelujen tuottamiseksi kuntia suuremmilla itsehallinnollisilla alueilla. Uudistus vaikuttaa myös kuntien ohjausympäristöön poistaen valtion sote- ja pelastustoimen palveluihin liittyvän ohjauksen kuntiin liittyen, mutta luoden asukkaiden hyvinvointiin liittyvän ohjauksen. Valtion ohjaus palveluihin ei ole poistumassa, vaan uusi ohjaussuhde muodostuu hyvinvointialueiden ja valtion välille (Kuvio 1).



Kuvio 1. Valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien välinen ohjausrakenne

Hyvinvointialueiden ja kuntien välille muodostuu ohjaussuhde, jossa molemmat osapuolet vastaavat asukkaiden peruspalveluiden järjestämisestä ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on mahdollista sopimusteitse siirtää joitakin tehtäviä osapuolten välillä. Yleiskatteellisen rahoituksen lisäksi kunnille ja hyvinvointialueille voidaan myöntää avustuksia ja ne voivat toimia avustusten myöntäjinä.

Uuden hallinnollisen rakenteen myötä voi muodostua monimutkaisia ohjaus- ja rahoitusrakenteita, joissa hyvinvointialueiden ja kuntien asukkaiden hyvinvointia edistetään yhtäältä yleiskatteellisella rahoituksella lakisääteisillä tehtävillä ja palveluilla sekä toisaalta valtionavustuksilla. Valtionavustuksia kohdennetaan eri valtionapuviranomaisten toimesta kunnille tai hyvinvointialueille tai niille yhteisesti. Tämän seurauksena voi syntyä riski päällekkäisestä, sirpalemaisesta ja toistensa vaikutukset kumoavista avustustoiminnasta, ellei huolehdita eri hallinnonalojen sekä avustuksen saajien (hyvinvointialueiden ja kuntien) välisestä yhteistyöstä avustustoiminnan suunnittelussa. Lähtökohtaisesti se mitä edellä, luvussa 2.1 kuvattiin kuntien ohjauksen ja rahoituksen periaatteista pätee myös hyvinvointialueiden ohjaukseen ja rahoitukseen.

Hallintouudistuksen tässä vaiheessa ei ole tietoa siitä millaiseksi valtionavustustoiminta hyvinvointialueita koskien muotoutuu ja miten kuntatoimijoille myönnetty avustukset muuttuvat.

Tavoite

Hyvinvointialueille kohdennettavaa avustustoimintaa suunnitellaan yhteistyössä varmistaen toiminnan vaikuttavuus ja julkisten varojen tarkoituksenmukainen käyttö samojen asukkaiden hyvinvoinnin ja alueiden elinvoimaan eteen.

Ehdotus toimenpiteistä ja keinoista

Sosiaali- ja terveysministeriö selvittää ennakolta, miten nykyisten avustusten muutoksessa ja tulevien, uusien avustusmallien suunnittelussa otetaan huomioon hyvinvointialueiden ja kuntien väliset yhdyspinnat, ohjaus ja hyvinvointitavoitteet. Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnistetty valtionavustustoimintaan tähän liittyvä selvitystyö.

Valtionavustustoimintaa suunnitellaan uuden toimintamallin mukaisesti verkostomaisessa yhteistyössä ilmiö- ja vaikutuslähtöisesti. Hyvinvointialueiden avustustoiminnassa huomioidaan ennakkolisesti tässä loppuraportissa ehdotetut kuntien avustuskäytänteitä koskevat kehittämissuhteet.

2.3 Heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien huomioiminen

Lähtökohdat ja haasteet

Kuntatoimijoille myönnetään kohdennettuja yleisavustuksia sekä erityisavustuksia. Yleisavustukset ovat kohdentuneet kuntien sisäisiin toimintayksiköihin (esim. kulttuurikeskukset) ja liikelaitoksiin. Yleisavustuksia myönnetään myös erilaisille verkostorakenteille, joissa kunnat tai kuntayhtymät ovat voineet olla mukana joko koordinaattorina tai sopijaosapuolena. Kohdennetuissa yleisavustuksissa talouden tarkastelun pääpaino on ollut kustannuspaikkakohtaisessa raportoinnissa. Yleisavustusten talouteen ja talouden raportointiin liittyviä käytänteitä selvitetään valtionavustushankkeen järjestöryhmässä. Kunnille ja kuntayhtymille myönnettävät avustukset ovat pääosin erityisavustuksia, hanke- ja investointiavustuksia. Niihin liittyvä talouden tarkastelu on puolestaan keskittynyt toteutettavien hankkeiden ja investointien kustannuksiin.

Avustusta haettaessa on kunnan taloudellisen tilanteen arvioimiseksi voitu pyytää tilinpäätöksiä, toimintakertomuksia tai tilintarkastajien raportteja. Lähtökohtaisesti kuntatoimijoiden taloudelliseen kyvykkyyteen toteuttaa toimintaa, tehdä investointeja ja läpiviedä hankkeita pidetään hyvänä eikä edellä mainittuja asiakirjoja ole edellytetty. Myönnettäessä samaan hakuun liittyvää avustusta muille kuin kuntatoimijoille, on niiltä edellytetty tarkempaa taloudellisen aseman selvitystä.

Valtionavustuksia on saatettu myöntää heikossa taloudellisessa asemassa olevalle kunnalle ja sen tytär- tai osakkuusyhteisöille. Avustuksia myönnettäessä ei säännönmukaisesti tarkastella kunnan kokonaistaloutta, kuntakonsernin taloutta tai muiden kuntakonserniin kuuluvien yksiköiden taloutta. Avustustoiminnalla on voitu luoda pitkävaikutteisia kustannusriskejä taloudellisesti vaikeassa tilanteessa oleville kunnille. Näin ollen kunnallisessa päätöksenteossa ei mahdollisesti onnistuta taloudellisesti haastavassa asemassa olevan kunnan tai kuntakonsernin sopeutustoimissa tai luodaan avustuksen kautta kunnalle pitkävaikutteinen kustannustekijä eikä saavuteta kestävästä kustannusvaikuttavuutta. Pitkävaikutteiset kustannusriskit kohdistuvat investointiavustuksiin.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan arviointimenettelystä on säädetty kuntalain (410/2015) 118 §:ssä. Sen mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Toimenpiteisiin tulee ryhtyä, kun laissa säädetty raja-arvot täyttyvät. Taloudellista asemaa koskevien tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Valtiokonttorin ylläpitämiin konsernitilinpäätösten tietoihin ja kunnan vahvistamaan tulovero-osenttiin perustuen. Kuntien taloudellista tilannetta koskevat tunnusluvut julkaistaan tutkihalintoa.fi -sivustolla.¹⁸

Myös kuntayhtymien osalta voidaan käynnistää arviointimenettely kuntalain 119 §:n mukaisesti. Arviointimenettely käynnistetään, jos kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädettyssä määräajassa, enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Edellä olevasta säädöksestä voitaisiin johtaa, että keskeinen kuntayhtymien taloudellisen aseman arviointia koskeva tunnusluku olisi taseeseen kertynyt alijäämä. Kuntayhtymien taseet ovat saatavissa niin ikään tutkihalintoa.fi -palvelussa.¹⁹

Kuntalain 120 § mukaan kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma laaditaan kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta erillisenä osana. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito on eriytetty ja toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös, joka annetaan tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä saatetaan kunnanhallituksen tai yhtymähallituksen käsiteltäväksi.

Tavoite

Avustustoimessa tunnistetaan ja huomioidaan erilaisten kuntatoimijoiden ja konsernin taloudellinen tilanne niin, ettei kunnan tai alueen taloudellinen kustannusvaikuttava kestävyys vaarannu.

¹⁸ <https://www.tutkihalintoa.fi/kunnat/kuntien-tilanneseuranta/kriisikunnat-ja-kriisikuntakriteerit/>

¹⁹ <https://www.tutkihalintoa.fi/kunnat/kuntayhtymientalous/>

Ehdotus toimenpiteistä ja keinoista

Erilaisten kuntatoimijoiden taloudellista tilannetta on tarpeen tarkastella investointiavustuksiin liittyen pitkävaikutteisten kustannusriskien näkökulmasta. Taloudellisen tilanteen arvioimiseksi

- valtiovarainministeriö laatii yleiset kuntien konsernitaloutta koskevat avustusperusteet ja -kriteerit, joilla tunnistetaan kuntaan ja kuntakonserniin liittyvät yhteisöt ja voidaan yksiselitteisesti ja kriteeripohjaisesti tunnistaa ja rajata pois sellaisten konserniin kuuluvien kohteiden avustaminen, joissa riskinä on kunnan talouden kriisiytyminen ja kustannusten ja kustannusriskien siirtyminen eteenpäin esimerkiksi kuntaliitostilanteissa.
- valtiovarainministeriö tarkentaa kriteereitä muodostaessaan, mitä tarkoitetaan heikossa taloudellisessa asemassa olevilla kunnilla ja miten taloudellinen asema huomioidaan myöntöperusteissa tai arvioinnissa.
- kuntien, kuntien, kuntayhtymien ja niiden liikelaitosten taloudellisen aseman arvioinnissa käytetään vakiintuneita talouden tunnuslukuja.
- kunnilta, kuntayhtymiltä ja niiden liikelaitoksilta ei lähtökohtaisesti pyydetä tilinpäätöksiä. Tiedot ovat saatavissa edellä mainitussa palvelussa. Mikäli tietotarpeet kohdistuvat toimintakertomusosuuteen tai tilintarkastuskertomuksiin hakija voi tallentaa pdf-muotoiset asiakirjat asiakastietoihin. Ne ovat siten kaikkien tietoa tarvitsevien valtionapuviranomaisien hyödynnettävissä. Asiakirjoihin liittyvät tietotarpeet koskevat enemmän kuntayhtymiä, liikelaitoksia tai kuntien tytär- ja osakkuusyhteisöjä.

2.4 Vuosikellon mukainen ennakoitava toiminta

Lähtökohdat ja haasteet

Avustushaut eivät ajoitu kunnan oman toiminnan ja talouden suunnittelun ja sitä koskevan päätöksenteon kannalta optimaalisesti. Avustustoiminnan suunnittelu on lyhytjänteistä eikä mahdollista pitkäjänteistä suunnittelutyötä ja ennakoitua. Yhtäaikaiset haut ja lyhyet hakuajat eivät myöskään mahdollista osallistamista, vuorovaikutusta tai verkostoitumista. Kuntajaoston järjestämissä työpajoissa avustustoiminnan ajoitus ja sitä koskevan vuosikellon laatiminen nähtiin yhdeksi tärkeimmistä keinoista kehittää kuntien valtionavustuskäytänteitä.

Sekä valtion että kuntien toiminnan ja talouden suunnitteluun liittyy tiettyjä reunaehtoja, joita tulisi ottaa huomioon avustustoiminnan ajoittamisessa. Valtion menopäätöksiä sitoo asetus valtion talousarviosta (1243/1992). Sen 38 §:n mukaisesti *”ennen kuin virasto tai laitos tekee tilauksen, sopimuksen tai muulla tavoin sitoutuu menon maksamiseen (menopäätös), sen on varmistettava menon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä määrärahan tai arviomäärärahan ylitysluvan ja valtuuden riittävyys. Menopäätösten mukaiset menot eivät saa ylittää tarkoitukseen käytettävissä*

olevan määrärahan tai arviomäärärahan ylitysluvan taikka valtuuden määrää.” Lisäksi perustuslaissa (731/1999, 83 §) säädetään, että ”*eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.* Käytännössä säädöksistä johdetaan, että sitovia menopäätöksiä ei voida tehdä ennen kuin eduskunta on hyväksynyt valtion talousarvion. Avustuspäätöksiä uudesta määrärahasta voidaan tehdä yleensä tammikuun alusta alkaen.

Avustuspäätösten valmisteluun liittyen on käytetty ehtolauseita hakuilmoituksen julkaisemisen yhteydessä, esimerkiksi ”*valtionavustuksia myönnetään edellytyksellä, että eduskunta hyväksyy vuoden 2022 valtion talousarviossa tarkoitukseen määrärahan.*” Vastaavia ehtolauseita on ollut käytössä hankintojen kilpailuttamisen yhteydessä. Vuosittaisen talousarvion lisäksi valtionavustuksiin voidaan kohdentaa rahoitusta lisätalousarviomenettelyissä (n. 3-4 krt) vuodessa.

Kuntien näkökulmasta seuraavan vuoden valtionavustushakujen keskeiset teemat tulisi olla tiedossa alkusyksystä, jotta avustushaut voidaan huomioida kuntien omassa toiminnan ja talouden suunnittelussa. Mikäli edellytetään omarahoitusosuuksia, tulisi tiedot tulevista hauista olla käytävissä jo keväällä tulevan vuoden suunnittelun käynnistyessä. Opetustoimen sektorilla kuluvan lukuvuoden suunnittelu käynnistyy tammikuussa. Kuluvaa vuotta koskevat rahoituspäätökset tulisi olla valmiina maaliskuussa. Varhaiskasvatuksen, koulutuksen, aamu- ja iltapäivätoiminnan, kerho-, liikunta-, nuoriso- ja harrastustoiminnan sektoreilla uusi toimintakausi alkaa elokuun alussa. Siihen mennessä pitäisi olla tiedossa tulevat kehittämishankkeet ja niihin tarvittava henkilöstö olla rekrytoitu.

Avustushakujen ja päätösten kestossa pitäisi tarvittavien rekrytointien lisäksi huomioida hankintojen kilpailuttamiseen tarvittava aika. Usein vasta avustuspäätöksen jälkeen syntyneet kustannukset hyväksytään ja tarvittavaa toimintaa voidaan alkaa toteuttaa avustuspäätöksen jälkeen. Hakuaikojen tulisi olla riittävän pitkiä, vähintään 6 viikkoa, jos niihin ei ole liittynyt ennakkoilmoitusta. Mikäli edellytetään verkostoitumista, osallistamista tai kuulemistä, hakuun olisi hyvä varata n. 2 kuukautta.

Valtionavustusten toimintamalli luo puitteet valtionavustusten suunnittelulle, toteutukselle ja arvioinnille sekä valtionavustustoiminnan kehittämiseksi (Kuvio 2). Toimintamalli on viitekehys, jota valtionavustustoiminnat soveltavat omaan valtionavustustoimintaan.



Kuvio 2. Valtioavustustoiminnan toimintamalli

Toimintamalli rakentuu kolmesta vaiheesta; yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistaminen, yhteiskunnallisen muutoksen toteuttaminen ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi ja niiden laajentaminen. Yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistamisen vaiheessa myöntäjät, hakijat ja muut asiantuntijat analysoivat avustettavaan asiaan liittyvää yhteiskunnallista ilmiötä ja tunnistavat siihen vaikuttavia tekijöitä. Vaikuttavia tekijöitä tunnistamalla asetetaan avustustoiminnalle päämääriä ja tavoitteita, määritellään avustustoimintaan liittyvät vastuut ja resurssit. Ensimmäisessä vaiheessa suunnitellaan ja tarkastellaan avustustoiminnan kokonaisuutta, ei yksittäistä avustushakua. Toimintamallin ensimmäinen vaihe toteutetaan joka 3-4. vuosi. Suunnittelua voidaan tehdä ennakkollisesti osana hallitusohjelman valmistelua. Vaihtoehtoisesti suunnittelua voidaan tehdä hallituskauden alussa huomioiden hallitusohjelmassa asetetut päämäärät ja tavoitteet sekä mahdollisesti asetetut uudet avustushakujen kanssa. Avustustoiminnan tarvitsemat määrärahat huomioidaan kehysvalmistelussa.

Yhteiskunnallisen muutoksen toteuttamisen vaiheessa myöntäjät valmistelevat ja julkaisevat avustushakumat ja -haut edellisen vaiheen tulosten perusteella, käsittelevät hakijoiden laatimat hakemukset sekä tekevät avustuspäätökset. Avustuksen saajat toteuttavat yhteiskunnallista

muutosta omalla toiminnallaan ja raportoivat avustustoiminnan tuloksista ja vaikutuksista. Toimintamallin vaiheessa 2 on kyse vuosittain tehtävästä, perinteisestä avustushakujen suunnittelusta ja toteutuksesta sekä raportoinnista.

Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin ja laajentamisen vaiheessa myöntäjät, hakijat ja muut asiantuntijat kokoontuvat yhdessä arvioimaan avustetulla toiminnalla aikaansaatuja vaikutuksia. Vaikutuksia kokoonnutaan arvioimaan joko avustushakukohtaisesti tai avustuskokonaisuuden tasolla riippuen avustushakujen laajuudesta ja kestosta. Välillisiä, yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan myös pidemmällä aikavälillä. Avustustoiminnan tuloksista viestitään ja muutosta laajennetaan muihin toimijoihin ja sidosryhmiin. Kerätyn tiedon perusteella tarkistetaan avustustoiminnan päämääriä ja tietoa hyödynnetään seuraavan avustuskierroksen/-kokonaisuuden suunnittelussa. Tarkemmin valtionavustusten toimintamalliin voi perehtyä sitä koskevalla oppaalla²⁰ ja eOppivan verkkokurssilla²¹.

Valtionavustustoiminnan ajoittumista tulee yhteensovittaa valtionavustusten toimintamallin sekä valtion ja kuntien strategisen suunnittelun, toiminnan ja talouden suunnittelun aikataulujen ja reunaehtojen kanssa. Vaikuttavamman ja pitkäjänteisemmän valtionavustustoiminnan toteuttaminen tulisi kytkeä osaksi valtion ja kuntien strategista suunnittelua. Kuntajaosto on laatinut tähän kaksi ehdotusta.

Tavoite

Valtionavustusten ajoittuminen yhteensovitetaan valtion ja kuntien strategisen suunnittelun, toiminnan ja talouden suunnittelun aikataulujen kanssa. Toiminnan suunnittelu, seuranta ja arviointi pohjautuvat tietojen jatkuvaan tuottamiseen ja seurantaan, jolloin muutostarpeet huomataan ajoissa.

Ehdotus valtionavustustoiminnan vuosikelloksi

Avustustoiminnan vuosikellon vaiheet perustuvat valtionavustusten toimintamallin vaiheisiin sekä hakijoiden ja myöntäjien rooliin kussakin vaiheessa. Vuosikellossa on yhteensovitettu valtion ja kuntien toiminnan ja talouden suunnittelun vuosikelloa ja toimintamallin vaiheita. Valtionavustustoiminnan paremmaksi ajoittamiseksi ehdotetaan, että

- kuntatoimijoihin suuntautuva vuosittainen valtionavustustoiminta pääosin ajoitetaan kuntajaoston laatiman vuosikellon mukaisesti. Vuosikello muodostaa viitekehyksen avustustoiminnan ajoittumiselle.

²⁰ Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli. Valtiovarainministeriö.

²¹ Kohti vaikuttavaa valtionavustustoimintaan. Haus Kehittämiskeskus Oy. <https://www.eoppiva.fi/koulutukset/kohti-vaikuttavampaa-valtionavustustoimintaa/>

- ministeriöt ja valtionapuviranomaiset huolehtivat oman hallinnonalan valtionavustustoiminnan suunnittelusta, toteuttamisesta ja arvioinnista sekä yhteensovittavat ja tarkentavat vuosikelloa hallinnonalan ja oman avustustoiminnan näkökulmasta. Valtionapuviranomaiset julkaisevat vuosikelloa koskevat tiedot omilla nettisivuilla.

Vuosikello soveltuu sekä pitkien, useampi vuotisten, hankkeiden suunnitteluun että vuosittain myönnettäviin avustushakuihin. Osa valtionavustuksista on ns. jatkuvia hakuja, jolloin avustukset ovat haettavissa ilman erillistä hakuaikaa. Myös näiden avustusten suunnittelussa ja arvioinnissa tulisi huomioida toimintamallin vaiheet yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistaminen sekä yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi ja niiden laajentaminen.

Vuosikellossa ei ole huomioitu yllättäviä, toimintaympäristön muutoksista johtuvia avustustarpeita (esim. korona-avustukset). Avustustoiminnan pääpaino tulisi olla ennakolta suunnitellussa ja pitkäjänteisessä avustustoiminnassa. Avustuksilla ei tulisi toteuttaa lyhytjänteisiä poliittisia intressejä, mikä on omiaan lisäämään kuntakentälle suunnattavien avustuksien pirstaleisuutta ja lyhytjänteisyyttä.

Valtionavustustoiminnan vuosikellon kesto on vähintään 3-4 vuotta alkaen yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistamisesta päättyen yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin (Kuvio 3). Vuosikellon kesto riippuu myönnettävän avustuskauden pituudesta. Ensimmäisenä vuonna tapahtuvaa yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistamista sekä avustustoiminnan arviointiin, muutoksen laajentamiseen ja viestintään liittyviä vaiheita voidaan ajoittaa samalle vuodelle.



Kuvio 3. Valtionavustustoiminnan sykli

Valtionavustuksien myöntäjien vuosikelloa suhteessa valtion toiminnan ja talouden suunnitteluai-katauluun on kuvattu tarkemmin alla olevassa infolaatikossa. Myöntäjien vuosikello on esitetty graafisessa muodossa liitteessä 2.

MYÖNTÄJIEN VUOSIKELLO

1. Myöntäjien vuosikello käynnistyy edellisen vuoden syksyllä yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistamisella. Valtionapuviranomaiset tunnistavat yhteiskunnallisia ilmiöitä ja keskustelevat niiden tilasta yhdessä hakijoiden ja muiden asiantuntijoiden kanssa eri tietolähteistä kerätyn tiedon pohjalta. Verkostomaisessa yhteistyössä tunnistetaan tekijöitä, joihin valtionavustustoiminnalla voidaan vaikuttaa sekä muutoksessa tarvittavat kumppaneita. Valtionapuviranomaiset määrittelevät valtionavustustoiminnan päämäärät ja tavoitteet. Laajan asiakokonaisuuden kohdalla valtionapuviranomaiset sopivat keskenään siitä, millä tavalla asiaa yhdessä edistetään sekä sopivat mistä kukin valtionapuviranomainen vastaa.
2. Ensimmäisen vaiheen tulokset viedään osaksi kehys- ja talousarviovalmistelua. Ministeriöt huomioivat avustustoiminnan tarpeet laatiessaan kehusehdotuksia seuraavalle neljälle vuodelle tammikuussa. Valtiovarainministeriö kokoaa kehusehdotukset helmikuussa. Seuraavan neljän vuoden kehyksistä päätetään maalís-huhtikuussa. Valtionavustuksia käsitellään Kuthanekissa

osana kuntatalousohjelmaa. Kehyspäätökset käynnistävät myös seuraavan vuoden talousarviovalmistelun.

3. Yhteiskunnallisen muutoksen toteuttamisen vaiheeseen siirrytään talousarviovalmistelun päättyessä. Kyseisessä vaiheessa valmistellaan valtionavustusohjelmat ja –haut. Valmisteluvaihe ajoittuu touko-elokuulle. Samassa yhteydessä julkaistaan ennakkotietoa tulevista avustusohjelmista ja –hauista.
4. Tulevan vuoden avustushaut julkaistaan valtionvarainministeriön ja ministeriön kehusehdotusten julkaisemisen jälkeen tai hallituksen valtion talousarvioesityksen jälkeen eduskuntaehdolla: *”valtionavustuksia myönnetään edellytyksellä, että eduskunta hyväksyy vuoden 20xx valtion talousarviossa tarkoitukseen määrärahan”*. Hakuilmoitukset julkaistaan elo-syyskuussa.
5. Hakuaikaa sovitetaan suhteessa haettavaan avustukseen. Hakijoille varataan aikaa hakemiseen minimissään 6 viikkoa, jos hakuun ei liity ennakoilmoitusta. Mikäli edellytetään verkostoitumista ja osallistamista, hakuun varataan aikaa n. 2 kuukautta. Hakemusten käsittely ajoittuu marras-tammikuulle.
6. Avustuspäätökset voidaan tehdä eduskunnan hyväksytyä valtion talousarvion. Käytännössä päätöksien tekeminen ajoittunee helmikuun alkuun, kun valtion talousarvion tilijaottelu on hyväksytty. Avustuspäätökset tulisi tehdä kuluvan kevään aikana.
7. Valtionavustusten saajat raportoivat oman toiminnan tuloksista seuraavan vuoden maaliskuuhuhtikuussa. Valtionapuviranomainen kokoaa avustushakukohtaisesti kaikilta avustuksen saajilta saadut raporttiedot yhteenvedoksi, joka kuvaa rahoitetun toiminnan tuotoksia, tuloksia sekä vaikutuksia. Raportointitiedot koostetaan digitaalisia palveluita hyödyntäen. Tämän yhteenvedon pohjalta valtionapuviranomaiset, hakijat ja muut sidosryhmät arvioivat yhdessä saavutettiin tavoitellut vaikutukset. Myöntäjät julkaisevat toiminnan tulokset eri osapuolten saataville ja hyödynnettäväksi. Arviointitiedot toimivat osaltaan syötteenä seuraavalle avustustoiminnan suunnittelukierrokselle, joka alkaa yhteiskunnallisten tarpeiden ja muutostekijöiden tunnistamisella.

Hakijoiden vuosikellon kulkua on tarkemmin kuvattu alla olevassa infolaatikossa. Hakijoiden vuosikello on esitetty graafisessa muodossa liitteessä 3.

HAKIJOIDEN VUOSIKELLO

1. Hakijoiden vuosikello käynnistyy edellisen vuoden syksyllä yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistamisella. Tunnistamista tehdään myöntäjien koordinoimissa verkostoissa. Hakijat tunnistavat yhteiskunnallisia ilmiöitä ja keskustelevat niiden tilasta yhdessä myöntäjien ja muiden asiantuntijoiden kanssa eri tietolähteistä kerätyn tiedon pohjalta. Verkostomaisella yhteistyöllä tunnistetaan tekijöitä, joihin valtionavustustoiminnalla voidaan vaikuttaa ja muutoksessa tarvittavia kumppaneita. Hakijat voivat viedä vaiheen tuloksia osaksi omaa kehys- ja talousarviovalmistelua, joka käynnistyy seuraavan vuoden keväällä helmi-maaliskuussa.
2. Hakijat valmistelevat toimialakohtaiset toiminta- ja taloussuunnitelmat syys-marraskuussa. Toiminnan ja talouden suunnittelua varten käytössä on myöntäjien julkaisemaa ennakkotietoa tulevista hauista. Samaan ajankohtaan ajoittuu seuraavaa vuotta koskevien avustushakemusten

laadinta. Toimialakohtaisia suunnitelmia voidaan tarkentaa avustushakuja koskevilla tiedoilla. Hakijan toiminnan suunnittelu lähtee toimijan omista päämääristä, esimerkiksi tärkeänä pidetystä kohderyhmästä ja heidän tarpeistaan. Valtionavustuksilla rahoitettavan toiminnan osalta hakija suunnittelee oman toimintansa haussa asetettuja tavoitteita vasten.

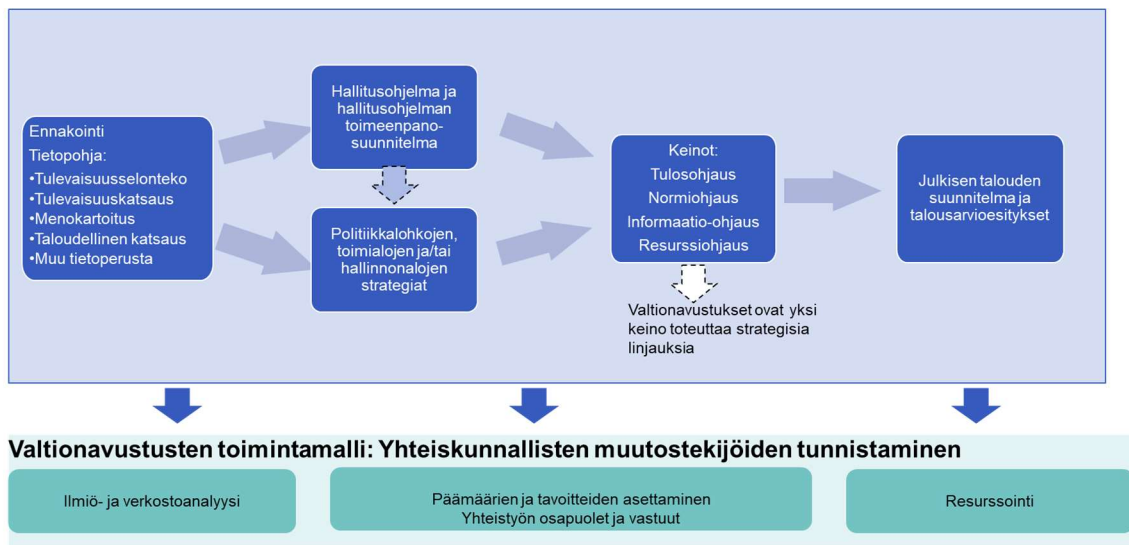
3. Päätökset seuraavaa vuotta koskevasta talousarviosta ja toimialakohtaisten suunnitelmien hyväksyminen tehdään marras-joulukuussa. Avustuspäätökset ajoittuvat tammi-huhtikuulle. Toimintaa toteutetaan avustuspäätösten mukaisen ajan (1+n vuotta). Avustuksilla rahoitettavaa toimintaa voidaan alkaa toteuttamaan yleensä valtionavustuspäätösten jälkeen.
4. Toimintakauden jälkeen hakijat koostavat seurantatiedon pohjalta raportin avustetun toiminnan onnistumisesta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Edellistä vuotta koskeva raportointi ajoittuu yleensä maaliskuulle. Hakijat julkaisevat toiminnan tulokset eri osapuolten saataville ja hyödynnettäväksi.
5. Hakijoiden vuosikello päättyy touko-kesäkuussa yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin ja laajentamiseen. Valtionapuviranomainen kokoaa avustushakukohtaisesti kaikilta avustuksen saajilta saadut raportitiedot yhteenvedoksi, joka kuvaa rahoitetun toiminnan tuotoksia, tuloksia sekä aikaansaatuja vaikutuksia. Tämän yhteenvedon pohjalta valtionapuviranomaiset, hakijat ja muut sidosryhmät arvioivat yhdessä saavutettiin tavoitellut vaikutukset. Arviointitiedot toimivat osaltaan syötteenä seuraavalle avustustoiminnan suunnittelukierrokselle, joka alkaa yhteiskunnallisten tarpeiden ja muutostekijöiden tunnistamisella.

Ehdotus valtionavustustoiminnan huomioimisesta valtion ja kuntien strategisessa suunnittelussa

Valtionavustukset ovat yksi keino toteuttaa hallitusohjelmaa ja sen toimeenpanosuunnitelmaa sekä eri politiikkalohkojen, toimialojen ja hallinnonalojen strategioita. Vaikuttavamman ja pitkäjänteisemmän valtionavustustoiminnan aikaansaaminen edellyttää, että valtionavustustoiminta kytketään entistä tiiviimmin osaksi valtion ja kuntien strategista suunnittelua. Valtionhallinnossa vastuu valtionavustustoiminnan ja strategisen suunnittelun yhteensovittamisesta on ministeriöillä. Kuntahallinnossa strateginen suunnittelu- ja suunnittelukoordinaatiovastuu on viranhaltijajohdolla.

Valtionhallinnon strateginen suunnittelu pohjautuu ennakointiin ja tietopohjaan (Kuvio 4). Tässä vaiheessa tunnistetaan yhteiskunnallisia tarpeita ja ilmiöitä, joiden tilaa on tarpeen muuttaa tai joihin on tarpeen vaikuttaa. Hallitusohjelman laadintaan liittyvästä ennakoinnista, tietopohjasta ja menettelytavoista vastaa valtioneuvoston kanslia. Poliittikalohkojen, toimialojen ja hallinnonalan strategioiden laadinnasta vastaavat ministeriöt. Poliittikalohko-, toimiala- ja hallinnonala-kohtaisia strategioita laaditaan hallitusohjelmaan tai pidempiaikaisen suunnittelun tarpeisiin liittyen. Valtionavustustoiminnan toimintamallin mukainen ilmiö- ja verkostanalyysi tulisi kytkeä osaksi ennakoinnin ja tietopohjan laadintaa. Ilmiö- ja verkostanalyysissä tunnistetaan yhteiskunnallisia ilmiö-

öitä, keskustellaan niiden tilasta yhdessä eri toimijoiden kanssa hyödyntäen eri tietolähteistä kerättyä tietoa sekä tunnistetaan ilmiöön vaikuttavia tekijöitä ja muutoksessa tarvittavia kumppaneita.

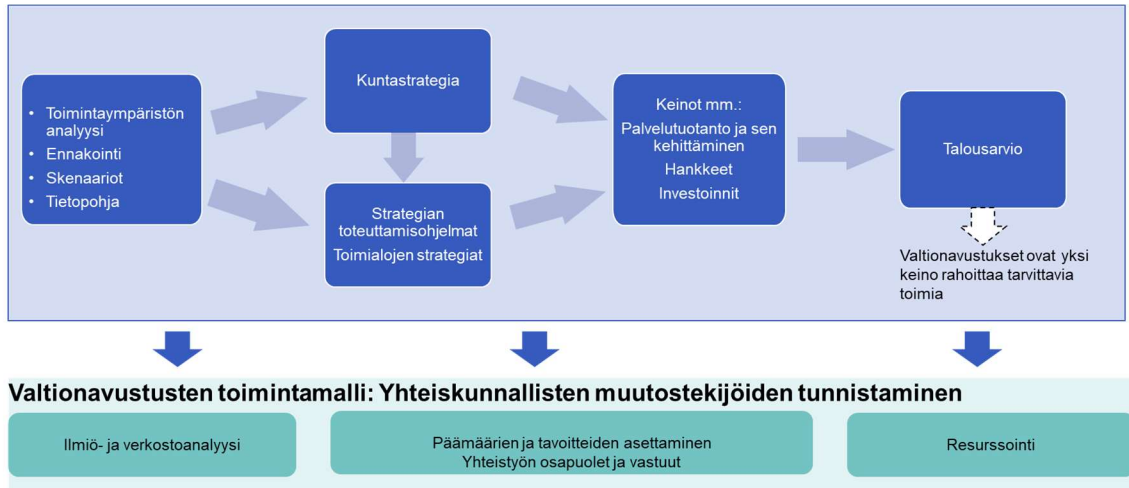


Kuvio 4. Valtionavustustoiminnan strateginen suunnittelu valtionhallinnossa

Hallitusohjelmassa ja politiikkalohkojen, toimialojen ja hallinnonalojen strategioissa asetetaan yhteiskunnallisia päämääriä ja tavoitteita. Nämä ovat niitä yhteiskunnallisia päämääriä ja tavoitteita, joihin myös valtionavustustoiminnalla tähdätään (vrt. Valtionavustusten toimintamalli: Päämäärien ja tavoitteiden asettaminen). Samassa yhteydessä voidaan sopia, millä tavalla tavoitteita yhdessä edistetään, minkä tekijöiden muutoksista kukin hallinnonala vastaa ja millaisia konkreettisia tavoitteita kuhunkin tekijään liittyen voidaan asettaa (vrt. Valtionavustusten toimintamalli: Yhteistyön osapuolet ja vastuut).

Strategioiden laadinnan yhteydessä tarkastellaan millä keinoilla asetettuihin päämääriin ja tavoitteisiin päästään. Valtionhallinnossa käytössä olevat keinot ovat tulos-, normi-, informaatio- ja resurssiohjaus. Ohjauskeinojen yhteydessä usein myös asetettuja päämääriä ja tavoitteita tarkennetaan. Valtionavustusrahoitusta tulisi harkita suhteessa muihin käytettäviin keinoihin. Voisiko asetettuihin tavoitteisiin päästä muulla keinoin esim. kohdentamalla rahoitusta kuntien peruspalveluihin, säättämällä lakeja ja asetuksia tai tuottamalla ja jakamalla tietoa? Nämä ohjauksen keinot ovat myös usein kytkeytyneet toisiinsa, jolloin informaatio-ohjausta on tehostettu valtionavustuksilla tai lainsäädännössä säädettyihin toimenpiteisiin on kohdennettu valtionavustuksia. Strategisten päämäärien ja tavoitteiden toteuttamiseen tarvittava rahoitus kohdennetaan osana julkisen talouden suunnittelua, kehyspäätöksiä ja talousarvioesityksiä (vrt. Valtionavustusten toimintamalli: Resurssointi).

Vastaavalla tavalla voidaan tarkastella valtionavustustoiminnan kytkeytymistä osaksi kuntahallinnon strategista suunnittelua (Kuvio 5).



Kuvio 5. Valtionavustustoiminnan strateginen suunnittelu kuntahallinnossa

Kuntastrategia on kunnanvaltuuston hyväksymä strategia, josta kunnan keskeisin päätöksenteko, suunnittelu ja kehittäminen johdetaan. Kuntalain (410/2015) 37§ mukaisesti kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategia tulee tarkistaa vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.

Strategiassa on kuntayhteisössä ja kuntaorganisaatiossa tapahtuneen vuorovaikutuksen johtopäätöksenä tehtävät linjaukset siitä, mitä pidetään kaikkein tärkeimpinä asioina ja mihin halutaan erityisesti panostaa. Strategian laadinta yleensä käynnistyy toimintaympäristön analyysillä ja ennakointi- ja skenaariotyöllä. Muutosten tarkastelu perustuu informaatioon, jota on saatavissa tilastoista ja ennusteista, näistä tehdyistä johtopäätöksistä sekä ei-numeerisiin laadullisiin menetelmiin perustuvista näkemyksistä ja johtopäätöksistä.²²

Ennakoinnin tavoitteena on tunnistaa mahdollisimman aikaisin olennaisia muutoksia ja niiden heikkoja signaaleja toimintaympäristössä, hahmottaa vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityspolkuja sekä tarjota perusteltuja näkemyksiä tulevaisuudesta ja sen kehitysvaihtoehtoista. Skenaario-

²² Kuntastrategia. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/johtaminen/kuntajohtaminen/kuntastrategia>

työssä analysoidaan ja tulkitaan tulevaisuuden mahdollisia ja erilaisia toimintaympäristöjä. Skenaariotarkastelun keskeinen tehtävä on tuottaa tietoa pitkän aikavälin kehitysnäkymistä visioiden ja strategisten päämäärien laadinnan sekä toimenpiteitä koskevan päätöksenteon perustaksi.²³

Kuntien toimintaympäristöä haastavat samat yhteiskunnalliset tarpeet ja ilmiöt kuin valtionhallintoa. Kuntien strategiatyössä voidaan hyödyntää myös valtionavustusten toimintamallin ilmiö- ja verkostanalyysiä. Siinä tunnistetaan yhteiskunnallisia ilmiöitä ja keskustellaan niiden tilasta yhdessä eri toimijoiden kanssa hyödyntäen eri tietolähteistä kerättyä tietoa ja tunnistetaan tekijöitä, joihin kunta voi omalla alueellaan vaikuttaa sekä tunnistetaan muutoksessa tarvittavat kumppaneita.

Kuntastrategiassa määritellään strategiset päämäärät ja tavoitteet sekä niiden mittarit. Kuntastrategian lisäksi kunnissa laaditaan myös strategisia toteuttamishjelmia, poikkihallinnollisia ohjelmia ja/tai toimialakohtaisia strategioita. Strategiat määrittelevät ne asiakokonaisuudet, joihin kunta panostaa tulevaisuudessa (vrt. Valtionavustusten toimintamalli: Päämäärien ja tavoitteiden asettaminen). Strategian toteuttaminen vaatii yleensä myös poikkihallinnollista yhteistyötä kunnan sisällä, jolloin on tarve määritellä myös yhteistyön osapuolet ja vastuut (vrt. Valtionavustusten toimintamalli: Yhteistyön osapuolet ja vastuut).

Valtuusto päättää kuntastrategian toteuttamisesta viime kädessä kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa, jossa myös strategian toteuttamishjelmat ja vastaavat konkretisoidaan ja resursoidaan (Kuntalaki 410/2015 110§). Kuntastrategia ja sen toteuttamishjelmat ovat talous-suunnitelman perusta ja samalla ohjeistus talousarvion laadinnalle. Talousarviossa ja -suunnitelmassa asetetaan palvelujen järjestämistä ja investointeja koskevat tavoitteet ja osoitetaan myös resurssit mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi joko budjettirahoitteisesti määrärahoina tai kohderahoitteisesti tulo- tai pääomarahoituksena.²⁴

Tavoitteiden toteuttamiseksi kunnat voivat mm. panostaa palvelutuotantoon ja sen kehittämiseen, käynnistää kehittämishankkeita tai toteuttaa investointeja. Valtionavustukset näyttäytyvät ennemmin keinona rahoittaa kuntastrategiassa ja toiminta- ja talousarvioissa olevia tavoitteita. Jotta valtionavustustoiminnalla voidaan saavuttaa asetettuja yhteiskunnallisia päämääriä ja tavoitteita, avustustoiminnan tulisi tukea myös kuntien strategisia tavoitteita. Samat yhteiskunnalliset tarpeet ja ilmiöt koskettavat sekä valtio- että kuntahallintoa ja muodostavat perustan niiden

²³ Kuntastrategia. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/johtamisen/kuntajohtaminen/kuntastrategia>

²⁴ Kuntastrategia. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/johtamisen/kuntajohtaminen/kuntastrategia>

strategisille suunnittelulle. Tarvitaan yhteistä keskustelua yhteiskunnan tilasta, tilannekuvasta ja halutusta suunnasta. Tähän luo mahdollisuuden verkostomainen yhteistyö.

2.5 Laaja-alaisen ymmärryksen, tiedon ja kuulemisen edistäminen

Lähtökohdat ja haasteet

Kuntien valtionavustustoiminnassa on kolme kehittämisaluetta, johon voidaan vastata laaja-alaisella ymmärryksellä, tiedolla ja kuulemisella. Ensimmäinen haaste koskee avustustoiminnan kokonaisuutta. Avustustoiminta on kuntatoimijoiden näkökulmasta sirpalemaista ja lyhytkestoista. Vaikuttavuuden varmistamiseksi avustuksia tulisi koota yhteen laajemmiksi kokonaisuuksiksi, pidempiaikaisten, monialaisemman ja vaikuttavamman avustustoiminnan aikaansaamiseksi. Hankkeiden lukumäärää tulisi vähentää ja päällekkäisillä tavoitteilla olevia avustuksia yhdistää suuremmiksi kokonaisuuksiksi, jolla varmistetaan riittävä kehittämisrahoitus.

Toinen haaste koskee asukaslähtöisyyttä. Avustustoiminta voi olla irrallaan kuntien hyvinvointitehtävästä ja se ei ole välttämättä kuntalaisten tarpeiden mukaista. Lähtötilannetta ja eroja kuntien asukkaiden hyvinvoinnissa, yhdenvertaisuudessa ja palvelujen saatavuudessa ei huomioida riittäväällä tavalla. Avustustoiminnalla tulisi olla kytkös kuntien lakisääteiseen hyvinvointitehtävään.

Kolmas haaste koskee tulos- ja vaikutuslähtöisyyttä. Avustustoiminnan tavoitteet jättävät vaihtelevasti tilaa erilaisille ratkaisuehdotuksille. Avustuksia kohdistetaan myös yksittäisten toimenpiteiden tai vastaavien toteuttamiseen. Tämä lisää avustustoiminnan sirpalemaisuutta. Painopistettä avustustoiminnan tavoitteiden ja kriteereiden osalta tulisi muuttaa tulos- ja vaikutuslähtöisemmäksi. Olennaista on tunnistaa, mitä vaikuttavuusmuutosta tavoitellaan ja mitä tuloksia ja vaikutuksia avustustoiminnalla voidaan ja halutaan aikaansaada.

Julkisen hallinnon toiminnan suunnittelussa tarvitaan avointa keskustelua yhteiskunnallisista tarpeista ja tavoitteista sekä laajaa ymmärrystä kuntalaisten hyvinvoinnin tilasta, hyvinvointiin liittyvistä ilmiöistä ja elämäntilanteista sekä niihin kiinnittyvistä ratkaisuista. Kokonaisvaltainen suunnittelu sisältää myös niiden muutostarpeiden tunnistamisen, jotka saattavat edellyttää kuntatoimijalta toimia esimerkiksi palvelujen infrastruktuurissa ja/tai investoinneissa. Tarpeista ja tavoitteista lähtevä laaja-alainen suunnittelu tukee parhaiden ratkaisujen tai ratkaisukokonaisuuksien löytämistä kulloiseenkin tilanteeseen.

Ennen valtionavustusten ottamista keinovalikoimaan tulisi huolellisesti pohtia, voitaisiinko asia ratkaista muilla ohjausinstrumenteilla tai yhdistellen valtionavustustoiminnan ja muiden ohjausinstrumenttien tarjoamia keinoja. Avustuksia mietittäessä tulisi tunnistaa alueelliset ja paikalliset ilmiöt sekä asukkaiden elämäntilanteet, jotka osaltaan vaikuttavat avustustoiminnan tarpeellisuuteen ja kohdentumiseen. Tavoiteltaviin vaikutuksiin pääseminen edellyttää yleensä asukkaalta omia toimia. On tunnistettava ne keinot, joilla asukkaat omaehtoisesti ratkaisevat omasta elämäntilanteesta johtuvia haasteitaan. Avustustoimet on suunnattava siten, että ne mahdollistavat ja tukevat kuntalaisten omaa toimijuutta ja niitä tukevia palveluja.

Valtionavustustoiminnasta kertyvää dataa (tietoa) ei pystytä hyödyntämään siinä laajuudessa kuin olisi tarpeen osana nykyistä tiedolla johtamista ja kuntalaisten hyvinvointia koskevaa tietojohdamista²⁵. Vaikuttava valtionavustustoiminta rakentuu kootun, ajantasaisen ja tarkistetun tiedon hyödyntämisestä ja analysoimisesta ja analyysiin perustuvasta päätöksenteosta avustustoiminnan eri vaiheissa; avustustoiminnan suunnittelussa, avustustoiminnan toteuttamisessa ja tulosten ja vaikutusten arvioinnissa.

Laaja-alaisen ymmärryksen, tiedon ja kuulemisen edistäminen edellyttävät valtionavustustoiminnan nykyiseen toimintakulttuuriin systeemitason muutosta. Valtionavustustoiminnan sisällön laadukkaassa suunnittelussa hyödynnetään aiempaa, eri tahoille kertynyttä, monipuolista tietoa ja tuottaa uutta tietoa verkostomaisessa yhteistyössä. Verkostossa tuotetaan avustettavan kohteen konaistilanteesta ja asioita tulee ottaa huomioon sitä koskevissa muutoksissa. Asian tilaan, ilmiöön, vaikuttavia, haittaavia tai ei-merkittäviä tekijöitä sekä aikaisemmista kehittämishankkeista saatuja oppeja analysoidaan yhdessä. Verkostoissa kertynyttä tausta- ja tilannetietoa valtionavustustoiminnan hyödyntää päättäessään valtionavustushakua koskevan hakuilmoituksen sisällöstä. Hakuilmoituksessa viranomaisen ilmoittaa hakemusten arviontiperusteet mahdollisen avustuksen saamiseksi sekä ennakkotiedon siitä, mitä tietoa avustuksen saajan tulee avustuksella toteutetusta toiminnasta kerätä ja raportoida.

Avustuksen saajat raportoivat niitä tietoja, jotka sisältyivät jo hakuilmoitukseen sekä muut avustuspäätöksessä mainitut tiedot. Avustuksen saaja voi kerätä avustustoimintaan liittyvää muuta tarpeellista tietoa joko omaan tarpeeseensa tai laajemmin hyödynnettäväksi. Tällaista tietoa voi syntyä esimerkiksi silloin, kun avustuksen käytön aikana jokin toimintaympäristössä tapahtuva muutos vaikuttaa avustuksella toteutettavan asian tavoitteiden toteuttamiseen. Suositeltavaa on koota ja raportoida sellaista tietoa, jolla katsotaan olevan merkitystä tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Jos avustuksen saaja dokumentoi tietoa ja tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavia tekijöitä jo avustuksen käytön aikana digitaaliseen järjestelmään, niin se sujuvoittaa esimerkiksi

²⁵ Tiedon johtaminen = datan saatavuuden ja hyödynnettävyyden varmistaminen; tiedolla johtaminen = tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa; tietojohdaminen = organisaatiolle arvokkaan tietopääoman johtaminen. Tiedolla johtaminen julkishallinnossa – askelmerkit kohti tiedolla johdettua organisaatiota. CGI. Webinaari: 15.2.2022.

mahdollisen muutospäätöksen tekemistä, jos tarve sellaiseen avustuksen käytön aikana ilmenee. Avustuksen saajat raportoivat määräaikaan mennessä pyydetyt tiedot. Samasta hausta avustusta saaneet raportoivat samaan annettuun määräaikaan mennessä. Näin valtionapuviranomainen voi tarkastaa kunkin avustuksen saajan raportin ja tehdä siitä hyväksymispäätöksen ja koota koko avustuskokonaisuutta koskevan yhteenvedon avustustoiminnalla saaduista tuloksista, tuotoksista, vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Yhteenvedon laatimisen jälkeen avustuksen saajat kutsutaan verkostomaiseen yhteistyöhön, jossa valtionapuviranomainen voi yhdessä avustuksen saajien kanssa analysoida ja arvioida saatuja tuloksia, vaikutuksia ja vaikuttavuutta suhteessa valtionavustushaulla asetettuihin tavoitteisiin. Raporteista saatava analysoitu tieto auttaa tekemään johtopäätöksiä siitä, miten tavoitteet saavutettiin ja mitä ratkaisuja kannattaa jatkossa edistää ja mitkä ratkaisut vaativat edelleen kehittämistä. Yhteenvedo kaikista eri loppuraporteista tuottaa enemmän tietoa hyödynnettäväksi niin avustuksen saajille kuin avustuksen myöntäneelle viranomaiselle. Hyväksytyt loppuraportit ja yhteenvedo julkaistaan Tutkiavustuksia.fi- palvelussa.

Valtionavustushankkeen kehittämä valtionavustustoiminta ja digitaaliset palvelut tulevat sujuvoittamaan tiedon keräämistä, kun raportoivat tiedot ilmoitetaan jo hakuilmoituksessa. Kertyvä tieto edistää niin avustuksen saajien, valtionapuviranomaisen ja muiden toimijoiden tiedolla johtamista ja tietojohdantaa sekä avustustoimintaa koskevalla toimialalla että muilla toimialoilla. Verkostomaisessa toiminnassa kertynyttä yhteistä tietoa ja ymmärrystä kehittämistarpeista, tehdyistä ratkaisuksista ja aikaansaaduista tuloksista, tuotoksista, vaikutuksista ja vaikuttavuudesta voidaan mahdollisesti hyödyntää ja oppia myös muissa kuntien kehittämistoimissa.

Tavoite

Avustustoiminnalla toteutetaan yhteiskunnan tilasta johdettuja päämääriä ja edistetään kuntalaisten hyvinvointia. Avustustoiminta ja sen kohteet suunnitellaan kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta parhaalla mahdollisella tavalla eikä avustuksilla turvata ensisijaisesti ennakolta määritettyjä toiminnan rakenteita.

Valtionavustustoimintaa toteutetaan siten, että avustustoiminnan suunnittelu, toteuttaminen ja arviointi tukevat vaikutusten ja vaikuttavuutta koskevien tietojen kertymistä ja hyödyntämistä. Valtionavustustoiminnan suunnittelua toteutetaan hyödyntäen laaja-alaista verkostoa, jotta edistettävästä asiasta on monipuolisesti käytettävissä tietoa siitä, miten päästään tavoiteltuun tulokseen. Tunnistetaan, että valtionavustustoiminta on yksi tapa tuottaa ajantasaista tietoa niin valtionapuviranomaisille kuin kunnille nykyistä vahvempaa tietojohdantaa varten ja että valtionavustustoiminta on yksi ohjauksinstrumentti muiden rinnalla.

Kuntatoimijoiden valtionavustustoiminnassa siirrytään käyttämään valtionavustushankkeessa kehitettyä valtionavustustoiminnan tapaa.

Kuntatoimijoille valtionavustuksia myöntävät valtionapuviranomaiset siirtyvät käyttämään valtionavustushankkeessa kehitettyä valtionavustustoimintaa.

Ehdotus toimenpiteistä ja keinoista

Avustustoiminta ja tarpeiden tunnistaminen tulee pohjautua osapuolten kesken jaettuun tilannekuvaan ja tietoon asukkaiden ja ympäristön hyvinvoinnin ja alueellisen elinvoiman tilasta, toiminnoista, mahdollisista ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Tavoitteeseen pääsemiseksi ministeriöt ja valtionapuviranomaiset:

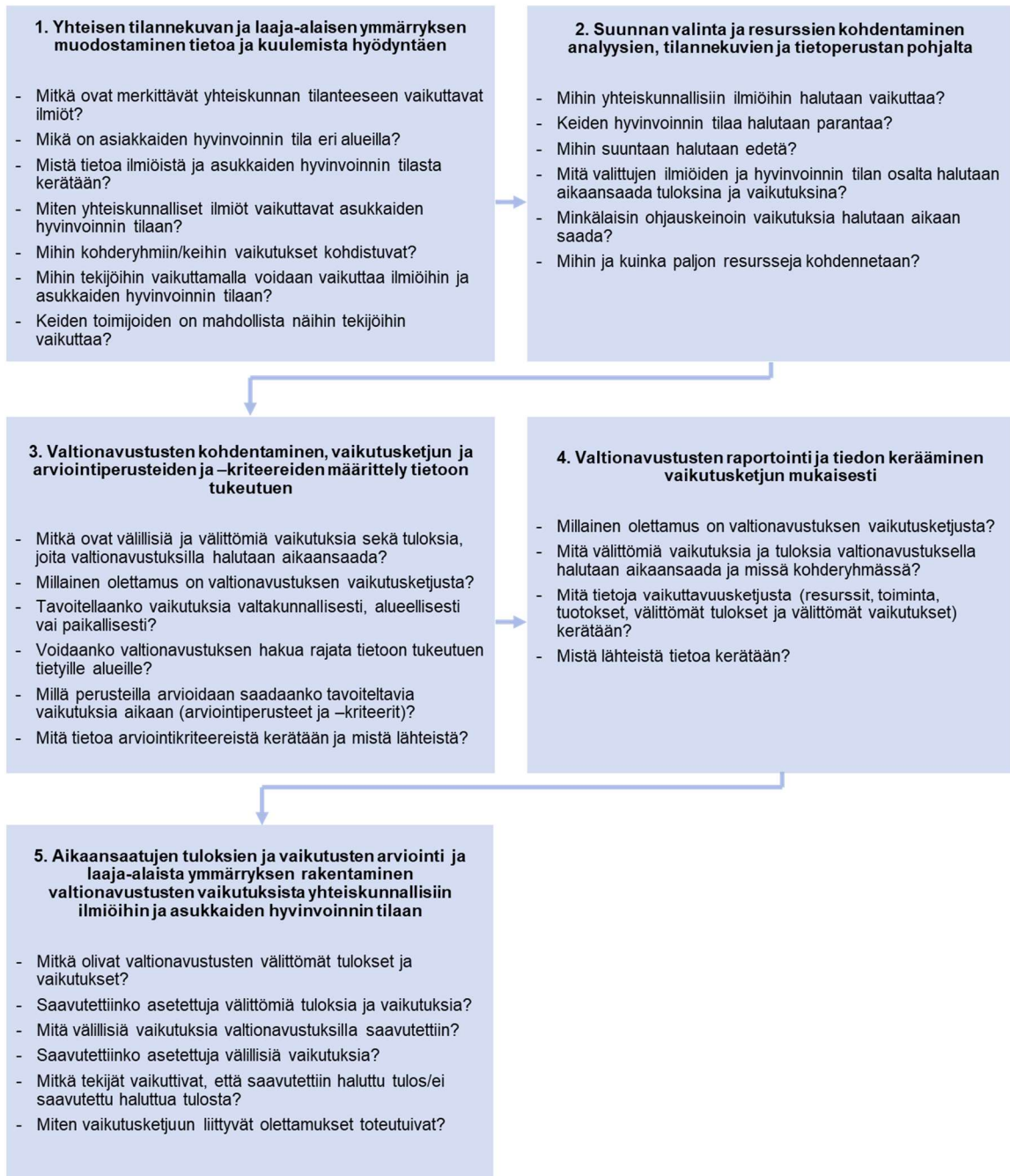
- tunnistavat yhteiskunnallisia ilmiöitä ja toimintaympäristön tilaa sekä niiden vaikutuksia asukkaiden ja ympäristön hyvinvoinnin sekä elinvoiman tilaan valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti.
- lisäävät kokonaisvaltaista ymmärrystä ajankohtaisista ilmiöistä ja niihin vaikuttavista asioista ja keräävät tietoa monikanavaisesti yhdistäen eri tietolähteistä saatavaa tietoa.
- suunnittelevat valtionavustustoimintaa vaikutuksista käsin huomioiden erilaiset toimintaympäristöt ja mahdollistavat, että hakijat voivat suunnitella kuhunkin tilanteeseen tarkoituksenmukaista toimintaa. Valtionavustustoiminnassa ymmärretään ja huomioidaan erilaiset toimintaympäristöt, koska samat ratkaisut eivät toimi kaikkialle.
- edellyttävät hakijalta toimintaympäristön analysointia ja kuntalaisten tarpeiden tuntemusta. Asiakkaiden/kuntalaisten osallistaminen huomioidaan hankkeiden suunnitteluvaiheessa esim. määrittelemällä se omaksi osa-alueeksi hakemuksessa.
- hyödyntävät avustustoiminnan suunnittelussa, tavoitteiden asettamisessa ja arviointiperusteiden ja -kriteereiden määrittelyssä toimintamallin mukaisia työskentelymenetelmiä: ilmiö- ja verkostanalyysi ja vaikutusketjut tai muita uusia suunnittelun menetelmiä (esim. palvelumuotoilu, poikkihallinnollisten palvelupolkujen kehittäminen, ennakkovaikutusten arviointi, data-analytiikka ja tutkimusperustaiset mallit).
- koostavat valtionavustushakuja laajemmiksi, eri toimialoja yhdistäviksi ja ilmiölähtöisiksi kokonaisuusiksi. Tämä mahdollistaa vaikuttavamman ja moninaisemman kehittämistoiminnan.
- asettavat avustustoiminnalle vaikutuslähtöisiä tavoitteita, joissa ilmaistaan, mitä avustuksella halutaan saavuttaa määrällisesti ja laadullisesti. Tavoitteet ovat selkeitä ja hakijat pystyvät suunnittelemaan niihin vastaavaa toimintaa.

Tavoitteeseen pääseminen edellyttää, että hakijat

- tunnistavat yhteiskunnallisia ilmiöitä ja toimintaympäristön tilaa sekä niiden vaikutuksia asukkaiden ja ympäristön hyvinvoinnin sekä elinvoiman tilaan.
- parantavat omaa kyvykkyyttä tunnistaa toimintaympäristönsä tekijöitä ja keräävät tietoa monikanavaisesti yhdistäen eri tietolähteistä saatavaa tietoa.
- suunnittelevat valtionavustustoimintaa vaikutuksista ja kuntalaisten tarpeista käsin.
- hyödyntävät avustustoiminnan suunnittelussa toimintamallin mukaisia työskentelymenetelmiä: ilmiö- ja verkostanalyysi ja vaikutusketjut tai muita uusia suunnittelun menetelmiä

- (esim. palvelumuotoilu, poikkihallinnollisten palvelupolkujen kehittäminen, ennakkovaikutusten arviointi, data-analytiikka ja tutkimusperustaiset mallit).
- asettavat avustustoiminnalle määrällisiä ja laadullisia tulos- ja vaikutustavoitteita, joilla voidaan kuvata sitä, mitä avustuksella saadaan aikaan ja miten toiminta parantaa valitun kohderyhmän tilannetta.

Valtionavustusten toimintamallissa laaja-alainen ymmärrys, tieto ja kuuleminen ovat avainasemassa. Niitä tulisi pohtia valtionavustustoiminnan eri vaiheissa. Kuntajaosto on luonnostellut kuvion 6 mukaisen mallin pohdinnan tueksi.



Kuvio 6. Laaja-alainen ymmärrys, tieto ja kuuleminen valtionavustustoiminnassa

Valtionhallinnon ja kuntien välille tarvitaan enemmän yhteistä keskustelua yhteiskunnan tilasta ja ilmiöistä, joihin julkisen hallinnon toimin halutaan vaikuttaa.

2.6 Pienten toimijoiden ja hankkeiden avustamisen vaikuttavuuden parantaminen

Lähtökohdat ja haasteet

Kuntien asukkaiden hyvinvoinnissa, yhdenvertaisuudessa ja palvelujen saatavuudessa olevia eroja tulisi huomioida paremmin valtionavustustoiminnassa. Avustustoiminnassa tulisi huomioida myös eri alueiden välisiä eroja. Yhteiskunnalliset ilmiöt ja niihin kytkeytyvät tarpeet näyttävät eri tavalla kasvukeskuksissa ja harvaan asutuilla alueilla. Samaan aikaan haettavia avustuksia, osin päällekkäisillä tavoitteilla, on paljon. Avustustoiminta koettu sirpalemaiseksi ja lyhytkestoiseksi. Erityisesti pienillä kunnilla ei ole ollut samanlaisia mahdollisuuksia ja resursseja hakea avustuksia kuin suuremmilla kunnilla.

Taustalla vaikuttaa kuntien eriytymiskehitys, joka nostettiin kuntapolitiikan tulevaisuustyössä yhdeksi kuntapolitiikan haasteeksi. *”Kuntien eriytymisen seurauksena Suomessa on toimintaedellytyksiltään yhä erilaisempia kuntia, joita myös koskettaa osittain toisistaan poikkeavat mahdollisuudet ja haasteet. Tulevaisuuden kuntapolitiikassa onkin kyettävä huomioimaan erilaisten kuntien toimintaedellytykset ja turvaamaan niitä.”*²⁶ Tämä koskee myös valtionavustustoimintaa.

Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä nousi esiin eriytymiskehityksen kaksi ääripäätä, suuret kaupungit ja asukasmäärältään pienevät kunnat. Pienissä väestöään menettävissä kunnissa työikäisten ja nuorempien ikäluokkien väheneminen, kunta-alan eläköityminen, osaavan työvoiman saatavuus sekä kuntien heikko tulokehitys voivat tulevaisuudessa vaikeuttaa varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen järjestämistä. Resurssien vähäisyydestä johtuvia haasteita kohdistuu myös kaavoitukseen, rakennusvalvontaan ja ympäristönsuojeluun. Väestön ikääntyessä tarve kulttuuri-, kirjasto- ja liikuntapalveluiden tuottamiseen puolestaan kasvaa. Suurissa kaupungeissa väestön kasvu lisää tarpeita maankäytön, asumisen ja liikenneinfrastruktuurin kehittämiseen. Ikärakenteesta johtuen myös nuoriin liittyvät teemat nousevat esille kaupungeissa. Suurissa kaupungeissa myös alueiden eriytyminen eli segregatio on noussut omaksi ilmiöksi²⁷.

Kaikki kunnat eivät kohtaa samoja ongelmia, ongelmat eivät näyttäyty samalla tavalla ja kaikki ratkaisut eivät toimi kaikilla alueilla. Toki yhteisiäkin teemoja on, esimerkiksi digitalisaatio ja kestävä kehitys. Osaaminen ja resurssit eri asioiden toteuttamiseen vaihtelevat. Toisilla kunnilla voi olla laajamittaista kehittämisosaamista esimerkiksi tekoälyn ja robotisaation hyödyntämiseen, kun toisilla kunnilla ei välttämättä ole riittävää ict- ja järjestelmähankintoihin tarvittavaa osaamista

²⁶ Kuntapolitiikka käännekohtassa? : Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtionvarainministeriön julkaisu 2022:5

²⁷ Kuntapolitiikka käännekohtassa? : Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtionvarainministeriön julkaisu 2022:5

tai resursseja. Tämä koskee erityisesti pienempiä kuntia.²⁸ Myös mahdollisuudet hakea kehittämisrahoitusta vaihtelevat. Rahoituksen hakumahdollisuuksia kaventavat lyhyet haku- ja suunniteluajat ja sirpaleinen avustustoiminta sekä työllistäviksi koetut avustustoiminnan haku- ja raportointimenettelyt. Hakumahdollisuuksia pienissä kunnissa kaventaa myös vähäiset henkilöstöressit ja yhdistelmävirat, jolloin sama henkilö vastaa useasta eri toimialasta ja useista eri avustushausta. Myös kaikkien hakujen ajoittuminen samaan ajankohtaan on haasteellista.

Valtionavustustoiminnassa keskeiselle sijalle erilaisten tilanteiden ymmärtämisessä nousevat tieto, ratkaisujen tuottaminen yhdessä ja pitkäjänteisyys. Tilannekuvan muodostamiseksi tarvitaan kansallista tietopohjaa ja seurantatietoa. Sen pohjalta voidaan tunnistaa, mitä alueita ja/tai kuntia ilmiöt koskevat, mikä on ilmiön laajuus ja mitä toimia kunnat ja valtio ovat tehneet niiden vähentämiseksi. Tilanteen seurantaan ja arviointiin tarvitaan mittareita. Mikäli ongelmaan halutaan tarttua valtionavustusrahoituksella, olisi olennaista tiivistää ministeriöiden välistä yhteistyötä ja koota erilaiset valtionavustukset yhteen laajemmaksi kokonaisuudeksi. Toimia tarvitaan eri politiikan alueilla.²⁹

Tavoite

Valtionavustustoiminnassa huomioidaan eri toimijoiden mahdollisuudet hakea ja toteuttaa avustustoimintaa sekä erilaisten kuntien ja toimijoiden tilanteet.

Ehdotus toimenpiteistä ja keinoista

Eri tilanteisiin ja erityisesti pienten kuntien mahdollisuuksiin hakea valtionavustuksia, voidaan kuntajaoston näkemyksen mukaan vastata parhaiten alla olevilla toimenpiteillä ja keinoilla.

Valtionapuviranomaiset

- suunnittelevat avustustoimintaa ilmiölähtöisesti verkostomaisessa yhteistyössä.
- hyödyntävät laaja-alaista ymmärrystä, tietoa ja kuulemista muodostaakseen tilannekuva-tietoa eri alueiden kohtaamista ilmiöistä. Avustusten kohteet voivat vaihdella alueittain tai erilaisten kuntien välillä. Ministeriöiden tulee kiinnittää huomioita vertikaaliseen yhteistyöhön toimeenpanevan viranomaisen kanssa, hyödyntäen heidän asiantuntemustaan toimintaympäristöstä ja hakijakentästä.

²⁸ Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5 ks. myös Syrjänen ja Sirviö 2021).

²⁹ Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5

- kokoavat avustushakuja laajoiksi ja monivuotisiksi avustuskokonaisuuksiksi. Hauissa on huomioitava ennakointi ja riittävä suunnittelu-aika. Ministeriöiden tulee tehdä horisontaalista yhteistyötä laajempien ja monialaisten avustuskokonaisuuksien muodostamiseksi.
- tarkastelevat valtionavustuksilla ja valtionosuuksilla rahoitettavan toiminnan rajapintoja (ks. 2.1 ja liite 1). Mikäli kyse on lakisääteisen palvelun hoitamisesta ja avustettavalle kohteelle tai palvelulle on jatkuva tarve kaikissa kunnissa, niin tulisi rahoitus siirtää valtionosuusjärjestelmän piiriin. Samalla on huomioitava, että siirto ei saisi tarkoittaa tiukempaa kuntien ohjausta valtionosuustoiminnassa.
- keventävät ja yksinkertaistavat avustustoiminnan menettelyitä kaikkien toimijoiden osalta. Keventämistä voidaan tehdä kokoamalla hankkeita laajemmiksi ja pidempiaikaisiksi kokonaisuuksiksi ja vähentämällä avustusten määrää muiden rahoitusinstrumenttien käytön avulla.
- toteuttavat avustustoimintaa yhdenvertaisin periaattein ja noudattaen hallinnon oikeusperiaatteita tasapuolisesta, kohtelusta, tarkoitussidonnaisuudesta, puolueettomuudesta, suhteellisuusperiaatteesta ja luottamuksen suojasta (Taulukko 1). Periaatteet huomioidaan avustushakemuksia, raportointia ja valvontaa koskevissa vaateissa. Periaatteiden noudattaminen myös keventää avustustoiminnan menettelyitä.

Taulukko 1. Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallinnon oikeusperiaatteet	Lyhyt kuvaus	Esimerkki soveltamisesta
Tasapuolinen kohtelu	Valtionapuviranomaisen on kohdeltava valtionavustusten hakijoita ja saajia tasapuolisesti ja johdonmukaisesti eli samoissa tilanteissa samoilla tavoilla	Tieto hauista on avoimesti kaikkien saatavilla, arviointiperusteet ja -kriteerit on kuvattu hakuilmoituksessa
Tarkoitussidonnaisuus	Valtionapuviranomainen saa käyttää toimivaltaansa ja harkintavaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin	Avustuksen hakijalta saa hakemuksen yhteydessä kysyä vain tietoja, jotka ovat tarpeen hakemuksen käsittelemiseksi
Puolueettomuus	Valtionavustustoiminnan on nojattava yleisiin ja objektiivisiin perusteisiin	Avustuspäätöksiin vaikuttavat tekijät on kuvattu arviointiperusteissa ja -kriteereissä. Päätöksiin eivät vaikuta subjektiiviset tekijät

Suhteellisuusperiaate	Valtionapuviranomaisen valitsemien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden	Avustuspäätöksissä asetettujen ehtojen on oltava välttämättömiä niille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen
Luottamuksen suojan periaate	Valtionavustusten hakijoiden ja saajien on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen	Valtionapuviranomaisen asettamat ehdot ovat etukäteen tiedossa eikä ehtoja muuteta takautuvasti

Verkostohankkeet on nähty yhtenä keinona pienten toimijoiden osallistamiseen. Nykyiset menetyt koetaan raskaina ja osin erilaisina. Valtionapuviranomaisten tulisi yhdessä tarkastella käytössä olevia verkostohankkeiden malleja ja toimintatapoja sekä yksinkertaistaa ja yhtenäistää niitä tarkoituksenmukaisella tavalla. Mallien läpikäynnin yhteydessä huomiota tulee kiinnittää mm. eri toimijoiden rooleihin ja raportointimenettelyihin hankkeissa.

2.7 Verkostojen hyödyntäminen

Lähtökohdat ja haasteet

Monet kuntien valtionavustustoiminnan haasteista johtuvat riittämättömästä vuoropuhelusta eri valtionavustustoimijoiden välillä. Kuntajaoston väliraportin mukaan vuoropuhelua on enemmän hakijoiden ja myöntäjien välillä. Avustustoiminnan suunnittelussa voidaan hyödyntää olemassa olevia verkostoja. Vuoropuhelua tarvitaan ennen kaikkea myöntäjien välillä päällekkäisen avustustoiminnan välittämiseksi. Valtionavustustoiminnan epäyhtenäisyys näyttäytyy erityisesti kuntakentälle, kun kuntatoimijat hakevat valtionavustuksia lähes kaikilta hallinnonaloilta.

Valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli perustuu verkostomaiselle yhteistyölle. Yhteistyön tavoitteena on parantaa valtionavustustoiminnan kykyä vastata yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Tarpeiden analysointiin ja ongelmien ratkaisemiseen tarvitaan monipuolista osaamista kuten verkoston yhteistyötä. Yhteiskunnallisen tarpeen ratkaisemiseksi luodussa verkostossa syntyy kumppanuuksia ja tehtäväjakoja. Niissä jaetaan myös tietoa, ideoita ja työskentelymetodeja eli opitaan yhdessä toisten kanssa. Valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin tarkoituksena on luoda puitteet valtionapuviranomaisten, hakijoiden ja muiden sidosryhmien yhteiselle tekemiselle. Toimintamalli pyrkii edistämään 1) viranomaisten keskinäistä yhteistyötä, 2) viranomaisten, hakijoiden ja muiden sidosryhmien välistä yhteistyötä sekä 3) hakijoiden keskinäistä yhteistyötä.³⁰

³⁰ Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli. Valtiovarainministeriö.

Valtionavustustoimijat työskentelevät osin samojen ilmiöiden parissa hallinnonalojen väliset rajat ylittäen. Toimintaa suunnitellaan kokonaisvaltaisesti sen sijaan, että organisoitaisiin pistemäisesti monenlaista ja osin päällekkäistä toimintaa samojen ilmiöiden parissa. Tärkeisiin yhteiskunnallisiin päämääriin voidaan pyrkiä laajemmin erilaisten osaamisten ja näkökulmien kautta.³¹

Verkostomaisen toimintamallin mukaisesti sen ensimmäisessä vaiheessa kuntatoimijat ja valtioapuviranomaiset tunnistavat yhteiskunnallisia muutostekijöitä. Tavoitteena on lisätä käsitystä toimintaympäristöstä, muuttuvista yhteiskunnallista tarpeista ja vaikutussuhteista esimerkiksi ilmiö- ja verkostokartan avulla. Toimintamallin toisessa vaiheessa valtionapuviranomaiset suunnittelevat valtionavustushaut ja julkaisevat ne sekä tekevät avustuspäätökset. Hakijat puolestaan laativat valtionavustushakemukset ja suunnittelevat valtionavustuksilla toteutettavaa toimintaa sekä raportoivat sen käytöstä. Toimintamallin toisessa vaiheessa valtionapuviranomaiset voivat muodostaa omia verkostoja avustustoiminnan suunnitteluun liittyen. Hakijat voivat muodostaa omia verkostoja avustustoiminnan toteutukseen liittyen. Toimintamallin kolmannessa vaiheessa kuntatoimijat ja valtionapuviranomaiset kokoontuvat jälleen yhteen arvioimaan valtionavustuksilla rahoitetun toiminnan vaikutuksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin valtionapuviranomaisen koostaman tiedon pohjalta. Tarkemmin verkostomaista toimintaa ja eri verkostoja on kuvattu valtionavustusten toimintamallioppaassa.³²

Tavoite

Avustuskokonaisuuksia suunnitellaan yhdessä hyödyntäen hakijoiden ja myöntäjien välistä vuoropuhelua ja verkostoja. Verkostotyössä hyödynnetään monipuolisesti tietoa eri osapuolilta.

Ehdotus toimenpiteistä ja keinoista

Verkostomaisella yhteistyöllä vastataan moniin kuntajaoston tunnistamiin haasteisiin. Verkostomaisessa yhteistyössä on hyvä huomioida verkoston ja muodollisten työryhmien välinen ero. Verkostot ovat luonteeltaan muuttuvia. Lisäksi kuntajaoston näkemyksen mukaan verkostojen luomisessa tulisi hyödyntää olemassa olevia verkostoja. Erilaisten verkostojen muodostuminen uuden toimintamallin mukaisesti tapahtuu vaiheittain ja kokeilujen kautta. Verkostoja voi muodostua niin valtakunnalliselle, alueelliselle kuin paikalliselle tasolle.

Verkostomaiseen toimintamalliin siirtyminen edellyttää, että

ministeriöt

³¹ Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli. Valtiovarainministeriö.

³² Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli. Valtiovarainministeriö

- vastaavat verkostojen rakentamisesta, fasilitoinnista ja hallinnasta, kun tarkastellaan ilmiöitä ja niihin liittyviä tekijöitä valtakunnallisesti. Verkostot ovat lähtökohtaisesti poikkihallinnollisia.

ministeriöt ja valtionapuviranomaiset:

- hyödyntävät toimintamallin mukaisten verkostojen rakentamisessa olemassa olevia kehittämisverkostoja, huomioiden myös niiden uusiutumisen tarpeet ja erilaisten toimijoiden mukaantulo.
- tekevät olemassa olevia verkostoja näkyväksi jakamalla niistä tietoja esim. valtionapuviranomaisten internetsivustoilla.
- tarkistavat, että toimintatavat mahdollistavat ja tukevat erilaista hakijakentän verkostoitumista. Avustusehdoilla ei tarpeettomasti rajata tiettyjä toimintoja, ammattiryhmiä tai toimijoita ulkopuolelle. Esimerkkejä kehittämisestä:
 - Avustushauissa mahdollistetaan, että hakijoiden kumppanuusverkostot voivat syntyä myös kaupungin/kunnan sisälle mahdollistaen yhteistyön yli toimialarajojen
 - Isojen kuntien ja kaupunkien hankkeissa edellytetään toimialarajojen/organisaatio-rajojen välistä yhteistyötä
 - Suositaan yli kuntarajojen meneviä hankkeita
 - Hankkeiden kustannusmallit (hyväksyttävät kustannukset) tukevat verkostomaista toteutusta. Esimerkiksi matkakulut hyväksytään pitkien etäisyyksien maakunnissa ja harvaan asutuissa kunnissa kohtaamisen mahdollistamiseksi.
- mahdollistavat uusien verkostojen syntymisen järjestämällä verkostoitumistapahtumia, ajankohtaisfoorumeita ja rahoittajien infotilaisuuksia sekä kuulemistilaisuuksia. Jo olemassa olevia tapahtumia kehitetään niin, että niissä huomioidaan verkostoituminen.
- kehittävät verkoston toimintatapoja. Verkostoituminen on oma prosessi, joka edellyttää jatkuvaa tekemistä muuttuvien tarpeiden pohjalta.
- resurssovat ja vastuuttavat verkostojen rakentamisen, fasilitoinnin ja hallinnan työtehtävät. Tämän mahdollistamiseksi avustustoiminnan käsittely- ja päätöksentekomenettelyitä kevennetään ja työaika kohdennetaan ja siirretään avustustoiminnan suunnitteluun ja avustustoiminnasta kertyvän tiedon yhteiseen analysointiin ja hyödyntämiseen.

Myös hakijoiden on tarkistettava, että niiden omat avustustoiminnan toteuttamiseen liittyvät käytännöt tukevat verkostomaista toimintatapaa.

2.8 Avustustoiminnan roolien ja prosessien selkeyttäminen

Lähtökohdat ja haasteet

Valtionavustusten toimintamalli korostaa yhteistyötä myöntäjien ja hakijoiden välillä yhteiskunnallisen tarpeen tunnistamisessa sekä vaikutusten arvioinnissa. Valtionavustustoiminnassa on tarpeen lisätä yhteistä keskustelua hakijoiden, myöntäjien ja eri sidosryhmien välillä sekä hyödyntää uusia valtionavustustoiminnan suunnittelun ja arvioinnin työkaluja avustustoiminnassa. Toimintamallissa on tunnistettu tällä hetkellä kolme roolia; poliittisen päätöksentekijän, myöntäjän ja hakijan rooli.

Kuntatoimijoille suunnattuja avustuksia tulisi suunnitella monialaisessa ja poikkihallinnollisessa yhteistyössä eri hallinnonalojen välillä. Haasteena on ollut myöntäjien välisen yhteistyön puute ja osin siitä johtuva päällekkäinen avustustoiminta sekä hankkeiden runsas määrä. Kuntajaoston järjestämässä kehittämistyöpajoissa esiin nostettiin ministeriön ja toimeenpanevan viranomaisen suhde silloin kuin avustuksia ei myönnetä suoraan ministeriöistä. Viranomaiset kokivat avustusten tulevan annettuina, jolloin toimeenpanevat ne eivät pääse vaikuttamaan avustuksiin, niiden sisältöön tai avustusperusteisiin ja -kriteereihin. Toimeenpanevien virastojen hakijakentän ja toimintaympäristön tuntemusta ei riittävällä tavalla hyödynnetä. Avustustoiminnan suunnitteluun liitettävää yhteistyötä tulisi kehittää sekä horisontaalisesti eri ministeriöiden välillä että vertikaalisesti ministeriön ja toimeenpanevan virastokentän välillä. Ministeriöt ja ministeriöiden välinen yhteistyö ovat avainasemassa uuden toimintamallin toteuttamisesta ja kuntajaoston tunnistamiin haasteisiin vastaamisessa. Ministeriöiden roolia ei ole määritelty tai tunnistettu riittävällä tavalla kehityksessä valtionavustusten toimintamallissa. Avustustoiminta on poliittisten päätöksentekijöiden taholta nähty keinona toteuttaa osin lyhytjänteisiä ja yksittäisiä intressejä, mikä on omiaan pirstaloittamaan avustustoimintaa.

Osa valtioavustusten hakemusten käsittely- ja päätöksentekoprosesseista on pitkiä sisältäen toimeenpanevien viranomaisten käsittelyä, erilaisten luottamuselinten ja viranomaisten lausunnonantomenettelyitä, hakemusten tai päätösehdotusten käsittelyä niissä sekä ministeriön käsittely- ja päätöksentekomenettelyitä. Ministeriöiden päätöksentekoon liittyy myös määrärahojen jakamista toimeenpaneville viranomaisille päätöksien yhteydessä. Avustusten käsittelyprosessi etenee tikapuumaisesti tasolta toiselle. Käsittely- ja päätöksentekoprosessi hakemuksen jättämisestä päätökseen saattaa kestää yli puoli vuotta. Toisaalta valtionavustustoiminnassa on tunnistettu tarve vahvistaa avustustoiminnan suunnittelua ja arviointia. Tästä väistämättä seuraa se, että avustustoiminnan käsittelyyn ja päätöksentekoon liittyviä menettelyitä on kevennettävä.

Kuntahakijat kokevat tämän hetkiset rahoitushaut työläinä ja byrokraattisina. Työajan käytön painopistettä pitää myös hakijakentällä siirtää varsinaisesta hakemusvaiheesta toimintamallin uusiin

vaiheisiin. Tämä edellyttää, että myöntäjät keventävät ja kehittävät hakemiseen ja raportointiin liittyviä menettelytapojaan.

Järjestöjaosto ehdotti omassa loppuraportissaan, että tuotonjakoministeriöt tarkastelevat yhdessä neuvottelukuntiensa, toimikuntiensa ja jaostojensa kanssa niiden nykyisiä tehtäviä. Tarkoituksena on, että neuvottelukunnat, toimikunnat ja jaostot eivät osallistu jatkossa valtionavustuksia koskevaan päätöksentekoon, kuten valtionavustusesitysten tekemiseen. Kuntajaosto myös tukee järjestöjaoston toimenpide-ehdotusta neuvottelukuntien, toimikuntien ja jaostojen ja muiden roolituksesta. Niiden roolia on tarpeen tarkastella avustusten käsittely- ja päätöksentekoprosessin keventämisen näkökulmasta. Tehtävien painopiste olisi jatkossa valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden suunnittelussa ja arvioinnissa sekä verkostomaisessa yhteistyössä. Kaikilla valtionapuviranomaisilla ei ole valtionavustustoimintaan liittyviä neuvottelukuntia, toimikuntia ja muita vastaavia toimielimiä tai valtionapuviranomaisten kaikkia valtionavustuksia ei käsitellä näissä toimielimissä.

Tavoite

Avustustoiminnan roolit perustuvat valtionavustustoiminnan verkostomaiseen toimintatapaan, joka varmistaa hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen ja sujuvan avustuksien käsittely- ja päätöksentekoprosessin.

Ehdotus toimenpiteistä ja keinoista

Valtionavustustoimintaa toteutetaan toimintamallin roolien mukaisesti (Taulukko 2). Ministeriöt toimivat oman roolinsa lisäksi myös valtionavustusten myöntäjän roolissa.

Taulukko 2. Avustustoiminnan roolit

Poliittinen päättäjä (valtio)	Ministeriö
<ul style="list-style-type: none"> Hyödyntää yhteiskunnallista tutkimustietoa ja muuta kerättyä tietoa Käy keskustelua yhteiskunnallista ilmiöistä ja tunnistaa niihin liittyviä tarpeita ja yhdistää eri toimialat yhteiseen keskusteluun avustettavasta toiminnassa Tekee strategisia linjauksia ja asettaa ilmiöihin liittyviä yhteiskunnallisia päämääriä Määrittelee resurssit Tarkastelee valtionavustustoiminnassa aikaansaatuja vaikutuksia, tekee linjauksia toiminnan kehittämiseksi ja hyödyntää tuloksia uusien päämäärien asettamiseksi 	<ul style="list-style-type: none"> Vastaa valtionavustustoiminnan substanssin strategisesta ohjauksesta Kerää, analysoi ja hyödyntää valtakunnallista tietoa toimialastaan ja siihen liittyvien ilmiöiden ajankohtaisesta tilasta Valmistele strategiset linjaukset ja laatii ehdotukset niiden toteuttamisen keinoista Koordinoi monialaista ja poikkihallinnollista suunnittelua verkostomaisessa yhteistyössä ja huolehtii sen tarvitsemista resursseista Laatii kehys- talousarvioehdotuksen, jossa otetaan huomioon valtionavustustoimintaan tarvittavat määrärahat Vastaa valtakunnallisten vaikutusten määrittelystä, seurannasta, ja arvioinnista Kokoaa avustustoiminnan vaikuttavuustiedot ja julkistaa valtakunnalliset lopputulokset
Myöntäjä	Neuvottelukunta tai vastaava
<ul style="list-style-type: none"> Tunnistaa yhteiskunnalliset ilmiöt, ilmiöiden tilaan vaikuttavat tekijät, kerää ilmiöihin liittyvää tietoa ja tuo sitä suunnittelun tueksi Tunnistaa yhteiskunnallisia päämääriä ja asettaa avustustoiminnan tavoitteita niiden pohjalta Tunnistaa yhteistyön osapuolia ja vastuita Valmistele avustushjelmat ja haut Organisoi haun, käsittelee ja arvioi hakemukset Seuraa toiminnan vaikutuksia ja arvioi ohjelmien ja hakujen vaikutuksia sekä toiminnan onnistumista suhteessa päämääriin ja tavoitteisiin Arvioi asiakaskokemusta ja kehittää toimintaa arvioinnin perusteella Viestii avustustoiminnan tuloksista, julkaisee lopputulokset ja laajentaa muutosta muihin toimijoihin tai aloille 	<ul style="list-style-type: none"> Valmistele lausuntoja valtionavustustoiminnan yleisistä linjauksista ja strategisista tavoitteista Kokoaa tietoa yhteiskuntakehityksestä ja muuttuvista tarpeista pitkällä ajalla tarkasteltuna Suunnittelee valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta verkostomaisessa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa Tekee ehdotuksia valtionavustustoiminnan kehittämisestä Tarkastelee valtionavustustoiminnan vaikuttavuustietoja ja tekee ehdotuksia kehittämistarpeista Vahvistaa osallisuutta valtionavustustoiminnassa
Hakija	Poliittinen päättäjä (kunta)
<ul style="list-style-type: none"> Tuottaa asiakasymmärryksen alueellisista ja paikallisista tarpeista ilmiö- ja verkostanalyysin pohjalta Jakaa omaa asiantuntemusta ilmiön tilaan vaikuttavien tekijöiden tunnistamiseksi Suunnittelee omaa toimintaa, toiminnan vaikutuksia ja valmistele hakemukset Toteuttaa avustushakemuksen mukaista toimintaa ja raportoi toiminnasta ja taloudesta sekä arvioi vaikutuksia Arvioi toiminnan onnistumista suhteessa tavoitteisiin Arvioi asiakaskokemusta ja kehittää toimintaa arvioinnin perusteella Viestii avustustoiminnan tuloksista ja laajentaa muutosta muihin toimijoihin 	<ul style="list-style-type: none"> Hyödyntää yhteiskunnallista tutkimustietoa ja muuta kerättyä tietoa Käy keskustelua yhteiskunnallista ilmiöistä ja tunnistaa niihin liittyviä tarpeita ja yhdistää eri toimialat yhteiseen keskusteluun kunnallisessa toiminnassa valtionavustuksiin tehtävistä toimenpiteistä Tekee kuntatason strategisia linjauksia ja asettaa ilmiöihin liittyviä päämääriä Määrittelee resurssit kunnan talousarvio ja -suunnitelmavaiheessa Tarkastelee valtionavustustoiminnassa aikaansaatuja vaikutuksia yhdessä kunnan muun toiminnan kanssa, tekee linjauksia toiminnan kehittämiseksi ja hyödyntää tuloksia uusien päämäärien asettamiseksi

Roolituksessa on tärkeää, että poliittinen päätöksenteko keskittyy strategiselle tasolle. Poliittinen tahtotila toteuttaa yhteiskunnallisia päämääriä valtionavustamisella muodostetaan ministeröiden välisellä päätöksenteolla valtioneuvoston tasolla. Vastaavasti poliittisella päätöksentekijällä ei ole roolia yksittäisten avustushakujen suunnittelussa, hakemusten käsittelyssä tai niiden arvioinnissa. Poliittisessa päätöksenteossa ja avustustoiminnassa pääpaino on ennakolta suunnitelluissa ja pitkäjänteisissä avustuksissa. Avustuksilla ei tulisi toteuttaa lyhytjänteisiä poliittisia intressejä, mikä on omiaan lisäämään kuntakentälle suunnattavien avustuksien pirstaleisuutta ja lyhytjänteisyyttä.

Avustustoiminnan roolien ja prosessien kehittämiseksi valtionapuviranomaiset

- tarkentavat valtionavustustoimintaan liittyviä rooleja esitetyn taulukon mukaisesti.
- selvittävät mahdollisuuksia kohdentaa neuvottelukuntien, toimikuntien tai vastaavien toimielinten tehtäviä uudelleen.

- kehittävät neuvottelukuntien, toimikuntien tai vastaavien roolia verkostomaiseen suuntaan.
- sujuvoittavat valtionavustusten käsittely- ja päätöksenprosesseja. Keinoja tähän voisivat esimerkiksi olla:
 - erilaisten lausuntomenettelyiden tarpeellisuuden kriittinen tarkastelu
 - neuvottelukuntien, toimikuntien ja vastaavien rooli kehittäminen taulukossa 2 esitettyyn suuntaan
 - avustusten käsittely yhdessä toimeenpanevan viraston ja ministeriön asiantuntijaryhmässä
 - läpinäkyvien ja selkeiden avustusperusteiden ja –kriteerien kehittäminen. Kun etukäteen on tiedossa minkälaisilla perusteilla ja mihin tietoon perustuen hakemuksia tullaan arvioimaan hakemusten arviointi yksinkertaistuu ja selkeytyy
 - toimeenpanevan viraston määrärahojen budjetointi- ja käyttönasettamismenettelyitä kehittämällä niin, ettei siitä aiheudu viivettä avustusten käsittely- ja päätöksentekoprosessille.

Lisäksi kuntiin ja kuntakonserniin kohdistuvaa valtionavustustoimintaa ja vaikuttavuutta käsitellään jatkossa säännönmukaisesti valtiovarainministeriön koordinoimassa kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa, KUTHANEK:issa osana kuntatalousohjelman käsittelyä.

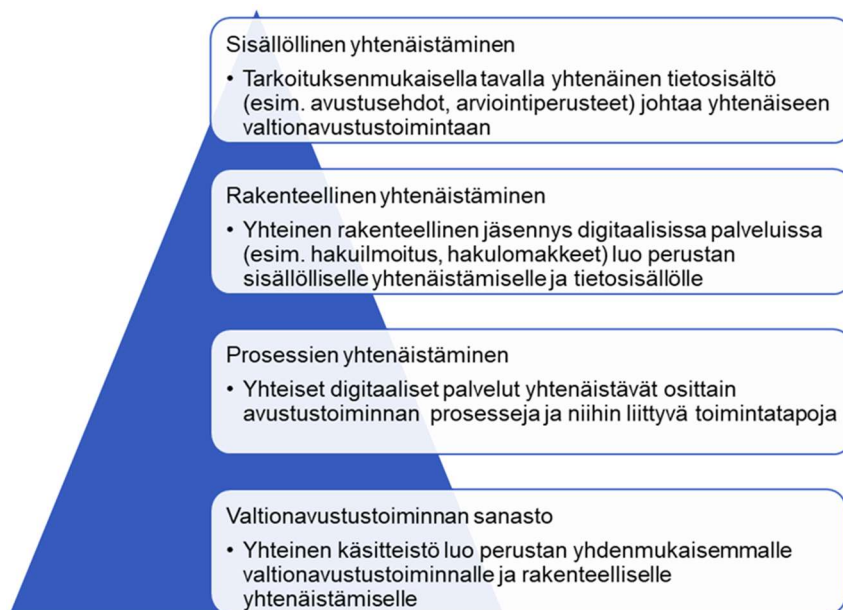
2.9 Yhtenäisyyden ja läpinäkyvyyden parantaminen

Lähtökohdat ja haasteet

Valtionavustustoiminnan yhtenäisyys ja läpinäkyvyys on yksi keskeisistä kuntatoimijoiden valtionavustuskäytänteisiin liittyvistä haasteista. Kuntatoimijoiden näkökulmasta samaan toimintaan liittyviä hakemuksia ja raportointia tehdään usealle eri rahoittajalle. Eri valtionapuviranomaisten epäyhtenäiset käytännöt, vaatimukset ja järjestelmät aiheuttavat lisätyötä hakijoille. Valtionavustustoiminnan yhtenäisyyden näkökulmasta on hyvä huomioida, että kunnat hakevat valtionavustuksia lähes kaikilta hallinnonaloilta ja useilta valtionapuviranomaisilta.

Tietoa avustustoiminnasta, tulevista hauista ja haettavana olevista ja myönnettyistä avustuksista sekä niiden kohdentumisesta kuntien tehtävä-/toimialoille ja eri tyyppisille kuntatoimijoille ja avustustoiminnan kytköksistä laajempaa sektorikohtaiseen kehittämiseen ei ole saatavilla. Avustustoiminnasta on vaikea muodostaa kokonaiskuva. Yhtenäisyyttä, läpinäkyvyyttä ja selkeyttä kaivataan haettavissa oleviin avustuksiin, avustusehtoihin, arviointiperusteisiin ja –kriteereihin sekä avustuspäätöksiin ja avustustoiminnan prosesseihin sekä pyydettyihin tietoihin ja raportointivaatimuksiin.

Yhtenäistämistä tehdään eri tavoilla ja sitä tarvitaan eri tasoilla (Kuvio 7). Valtionavustusten sanasto luo yhteisen käsitteistön ja perustan yhdenmukaisemmalle valtionavustustoiminnalle. Sanaston avulla luodaan perustaa valtionavustusten digitaalisille palveluille ja sen rakenteille, kuten hakuilmoitusten ja hakulomakkeiden sisällöille (rakenteellinen yhtenäistäminen).



Kuvio 7. Valtionavustustoiminnan yhtenäistämisen tasot

Yhteiset digitaaliset palvelut osittain yhtenäistävät avustustoiminnan prosesseja ja niihin liittyviä toimintatapoja. Suurin haaste on sisällöllisessä yhtenäistämisessä. Tällä tarkoitetaan mm. yhdenmukaisia avustusehtoja ja arviointiperusteita tai –arviointikriteereitä ja niihin liittyvää tiedonkeruuta. Yhtenäistämistarpeita kuntajaostossa ja sen yhteydessä toimineessa investointityöryhmässä tunnistettu mm. yleiskustannusten laskennassa ja määrittelyssä, työajanseurannassa, omarahoitusosuuksissa, verkostohankkeita koskevissa menettelyissä sekä raportointikäytännöissä. Kaikkea tarvittavaa sisällöllistä yhtenäistämistä ei ehditä tehdä valtionavustushankkeen hankekauden aikana, vuoden 2023 loppuun mennessä. Kaikki valtionapuviranomaiset eivät ole ottamassa käyttöön Hallinnojavuoksia.fi –palvelua, joka mahdollistaa hakemisen Haeavustuksia.fi –palvelussa ja palveluissa olevat yhtenäiset tietorakenteet ja prosessit. Vaikka tieto avoimista hakuista julkaistaan Haeavustuksia.fi –palvelussa, varsinainen hakeminen tapahtuu viranomaisten omilla järjestelmissä.

Valtionavustustoiminnan yhtenäistäminen koskee kaikkia valtionavustusten myöntäjiä. Valtionavustusten digitaaliset palvelut ja valtionavustushankkeessa toteutetut yhtenäisyyttä ja läpinäkyvyyttä tukevat toimenpiteet ovat kannatettavia kuntien valtionavustuskäytäntöiden kehittämisen näkökulmasta. Näitä ovat mm.

- Tiedontallennusvelvoite tuo läpinäkyvyyttä avustustoimintaan ja varmistaa, että vähimmäistiedot ovat käytettävissä Haeavustuksia.fi ja Tutkiavustuksia.fi –palveluissa.
- Valtionavustushankkeessa laaditut yhteiset vakioehtojen rakenteet sekä ehtoihin liittyvä sisällöllinen yhtenäistämistyö yhtenäistävät ja luovat läpinäkyvyyttä avustustoimintaan. Yhtenäistämistyöllä tässä tarkoitetaan sitä, että valtionavustuslaista ja muista hallintotoimintaa koskevista laeista tulevat ehdot, kaikkia koskevat ehdot ilmaistaan/kirjoitetaan samalla tavalla.
- Yhtenäiset otsikkotason rakenteet hakuilmoituksissa ja avustuspäätöksissä tukevat avustustoiminnan läpinäkyvyyttä.
- Avustusten vakioehdot julkaistaan uudessa digitaalisessa palvelussa hakuilmoituksen yhteydessä. Ehdot dokumentoidaan kirjallisesti, ovat julkisia ja saatavissa jo hakuvaiheessa.

Tavoite

Haettavissa olevat avustukset, avustusehdot ja arviointiperusteet ja -kriteerit ovat julkisia ja avoimesti saatavilla. Valtioavustustoiminta on hakemisen, seurannan ja arvioinnin kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla yhtenäistä sekä avustustoiminta on hakijan näkökulmasta digitaalista, jolloin viranomaisten hallussa olevia tietoja ei tarvitse syöttää hakemukseen uudestaan. Avustettavan toiminnan tulokset ja avustusten vaikuttavuus ovat avoimesti arvioitavissa.

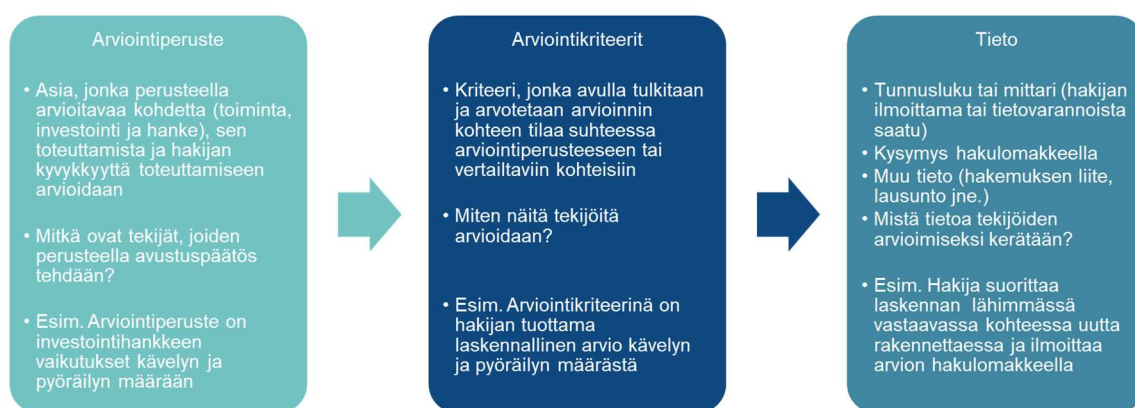
Ehdotus toimenpiteistä ja keinoista

Yhteneväisen ja läpinäkyvän valtionavustustoiminnan varmistamiseksi ja lisäämiseksi kuntajärjestö ehdottaa seuraavia toimenpiteitä ja keinoja:

- Valtionapuviranomaisten tulisi siirtyä käyttämään Hallinnoi avustuksia.fi-palvelua. Vaihtoehtoisesti viranomaisten tulee tehdä muutoksia omiin prosesseihin, toimintatapoihin sekä tietojärjestelmässä oleviin rakenteisiin (esim. hakuilmoituksiin ja -lomakkeisiin) niin, että hakeminen on tarkoituksenmukaisella tavalla yhtenäistä.
- Avustustoiminnan yhtenäisyyteen ja läpinäkyvyyteen liittyviä toimenpiteitä sekä tarvittavaa sisällöllistä yhtenäistämistyötä (esim. avustusehdot) jatketaan valtionavustushankkeiden jälkeen valtionapuviranomaisten välisellä yhteistyöllä. Yhtenäistämisyssä on huomioitava myös myöntäjätahojen ja avustusten hakijoiden välinen vuoropuhelu.
- Valtionavustusten käyttötarkoituksista ja ehdoista säädellään usein myös asetuksilla. Valtionavustushankkeessa tulisi tarkastella, onko tarkoituksenmukaista määrittellä asetuksille tietyt yhtenäisiä tietosisältöjä tai –rakenteita.

Edellisten toimenpiteiden ja keinojen lisäksi, valtionapuviranomaiset

- varmistavat, että avustustoimintaa toteutetaan yhdenvertaisin periaattein ja noudattaen hallinnon oikeusperiaatteita tasapuolisesta kohtelusta, tarkoitussidonnaisuudesta, puolueettomuudesta, suhteellisuusperiaatteesta ja luottamuksen suojasta (ks. Taulukko 1).
- esittävät arviointiperusteet ja -kriteerit selkeästi hakuilmoituksessa, jolloin ne ovat avoimesti tiedossa etukäteen. Arviointiperusteiden läpinäkyvyyttä lisätään selkeyttämällä arviointiperusteiden ja –arviointikriteereiden ja kerättävän tiedon välistä yhteyttä. Esimerkki arviointiperusteiden ja –kriteereiden ja tiedon välisestä yhteydestä on esitetty kuviossa 8.



Kuvio 8. Arviointiperusteista kerättävään tietoon (muokattu Traficomien kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmasta)³³

- lisäävät avustustoiminnan prosessien (haku-, käsittely- ja päätöksenteko) läpinäkyvyyttä esimerkiksi laatimalla avustustoiminnan prosessikuvaukset ja jakamalla ne avoimesti kaikkien saataville. Kuntajaosto ehdottaa, että Valtiokonttori laatii prosessien yleiset kuvaukset ja kunkin viranomaisen voi täydentää niitä tarvittaessa omien menettelyjen osalta. Prosesseissa on viranomais- ja avustusmuotokohtaisia eroavaisuuksia.
- kehittävät omaa hakuohjeistusta niin, että se ohjaa hyvän hakemuksen tekemiseen. Uuden digitaalisen palveluihin liittyvästä teknisestä ohjeistuksesta vastaa Valtiokonttori. Sisällöllisesti ohjeistuksesta vastaavat valtionapuviranomaiset. Lisäksi voi olla tarve ohjeistaa hakijoita myös yhtenäisesti esim. vaikuttavuuteen, talouteen ja viestintään liittyen.

³³ Hankkeiden vaikutukset ja vaikuttavuus. Hakijoiden tukimateriaali, kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma 2021. Traficom

Investointiryhmän työssä tunnistettiin erilaisia yhtenäistämistarpeita. Nämä koskivat avustuslajin käsitettä, nimenkirjoitusoikeutta ja avustusehtoja. Esiin nousseet kohteet ovat sellaisia, joita ehdotetaan selvitettäväksi valtionapuviranomaisen välillä ja hankkeen lakijaostossa sekä huomioidavaksi tietovarantojen määrittelyssä. Investointiavustuksiin liittyen on tarve

- täsmentää avustuslajien määrittelyä ja luokittelua sekä varmistaa avustusten yhtenäinen luokittelu eri valtionapuviranomaisissa. Investointiryhmä ehdottaa, että investointiavustuksena investointiavustusten käsitteen määrittelyä tarkennetaan vastaamaan valtiolla ja kunnissa käytössä olevaa investoinnin käsitettä. Investointiavustuksena pidettäisiin avustusta, joka kohdistuu pitkävaikutteiseen ja merkittävään hankintamenuun tai sen lisäykseen. Hankintamenu tai sen lisäys aktivoidaan hakijan taseeseen tai sillä on vaikutuksia hakijan taseeseen (ks. Liite 4). Täsmenämistarve koskee myös muita avustuslajeja, jotta varmistetaan läpinäkyvyys kuntatoimijoille kohdistettuihin valtionavustuksiin (ks. luku 3.3 Avustuslajit).
- yhtenäistää ja yksinkertaistaa nimenkirjoitusoikeuksiin ja oikeuksien tarkistamiseen liittyvät menettelyt sekä automatisoida ne osaksi rekistereistä saatavia tietoa tai Suomi.fi valtuuksien hallintaa. Erillisistä nimenkirjoitusoikeutta koskevista liitteistä tulisi luopua. Valtionapuviranomaisilla on erilaisia käytäntöjä ja vaateita nimenkirjoitusoikeuksien tunnistamiseen liittyen.
- selkeyttää ja yhtenäistää avustusehtoja ja niihin liittyviä menettelyitä seuraavien kokonaisuuksien osalta: työajan seuranta, omaisuuden käyttöajat (valtionavustuslain 13 § 3 mom.), hyväksyttävät ja ei-hyväksyttävät kustannukset, kustannuseriin liittyvät menettelyt ja käsitteet, hankintojen toteuttamiseen liittyvät ehdot ja avustusten palauttamisvelvollisuus (valtionavustuslain 23 §) sekä rahoituksen saajalle asetut vaateet tilintarkastuksesta.

Tarkemmin investointiavustuksiin liittyviä ehdotuksia on kuvattu liitteessä 4.

2.10 Vaikutusten arvioinnin ja mittauksen periaatteiden hyödyntäminen

Lähtökohdat ja haasteet

Valtionavustustoiminnan vaikutusten arviointi ei ole systemaattista. Arviointi nähdään vaikeasti toteutettavissa olevana, koska on erilaisia toimijoita ja lähtökohtia. Avustustoiminta on lyhytkestoisista, joten pitkäjänteistä tutkimusta tai vaikuttavuuden arviointia ei voida luontevasti toteuttaa. Vaikutustavoitteita ei aseteta riittävän selkeästi tai niitä ei pystytä mittaamaan ja ei ole tiedossa mitä vaikutuksia tavoitellaan, onko vaikutukset toteutuneet ja onko tavoitteisiin päästy.

Valtionavustuslain (688/2001) 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. Valtionapuviranomaisen on määräjain arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Tässä tarkoituksessa valtionapuviranomaiset antavat toisilleen tarvittavaa apua.*” Valtionavustustoiminnan arviointi on valtionapuviranomaisille säädetty lakisääteinen tehtävä.

Kuntajaoston tehtävänä oli tuottaa ehdotus vaikutusten mittauksen periaatteiksi, joilla kunnille myönnettyjen valtionavustuksien vaikuttavuutta voitaisiin arvioida ja miten arviointitieto olisi hyödynnettävissä kuntien seurannassa ja ohjauksessa. Jaosto laajensi periaatteita koskemaan myös arviointia, koska mittareilla ja arvioinneilla on kiinteä yhteys toisiinsa. Periaatteilla tässä tarkoitetaan arviointitoimintaan menettely- ja ajattelutapoja sekä perussääntöjä.

Tavoite

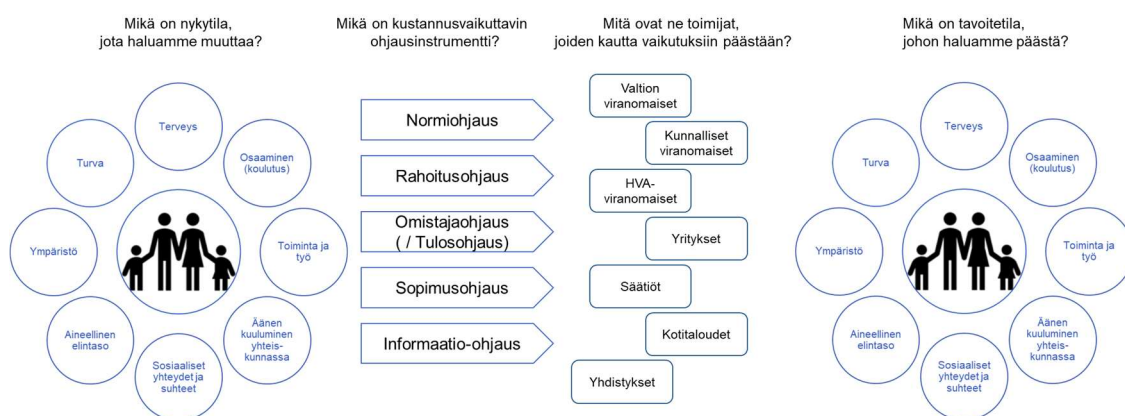
Tulosten ja vaikutusten arviointi on systemaattista. Lopputulosten arvioinnissa huomioidaan avustuksen myöntäjän ja saajan näkökulmat sekä kunnan asukkaiden näkökulma avustetun palvelun loppukäyttäjänä ja maksajana. Arvioinnin tuloksia hyödynnetään kuntien ohjauksessa, seurannassa ja päätöksenteossa sekä tulevan avustustoimintaa suunniteltaessa.

Ehdotus vaikutuksen mittauksen ja arvioinnin periaatteiksi

Kuntajaoston laatimat valtionavustustoiminnan vaikutuksen mittauksen ja arvioinnin periaatteet pohjautuvat valtionavustusten toimintamalliin.

Periaate 1: Vaikutusten suunnittelu lähtee ohjausinstrumentin valinnasta ja ohjauksen kohteiden tunnistamisesta

Vaikuttavan valtionavustustoiminnan aikaansaaminen lähtee liikkeelle yhteiskunnan tilannekuvasta ja kuntalaisten hyvinvoinnista (Kuvio 9). Ensimmäiseksi olisi selvítettävä, mikä on hyvinvoinnin nykytilanne ja miten sitä olisi tarve muuttaa. Tilannekuvan perusteella tulisi valita kustannustehokkain ohjausinstrumentti tai ohjausinstrumenttien yhdistelmä vaikutusten aikaansäämiseksi. Valtionavustus on yksi rahoitusohjauksen keino, johon liittyy usein myös normi- ja informaatio-ohjausta esimerkiksi kuntatoimijoiden osalta. Lisäksi pitäisi tunnistaa keiden toimijoiden kautta vaikutuksiin päästään ja muodostaa tavoitetila, johon kuntalaisten hyvinvoinnin osalta halutaan päästä. Tätä vaikutusten suunnittelua tulisi tehdä valtionneuvoston tasolla osana valtionneuvoston strategista päätöksentekoa ja hallitusohjelman valmistelua.



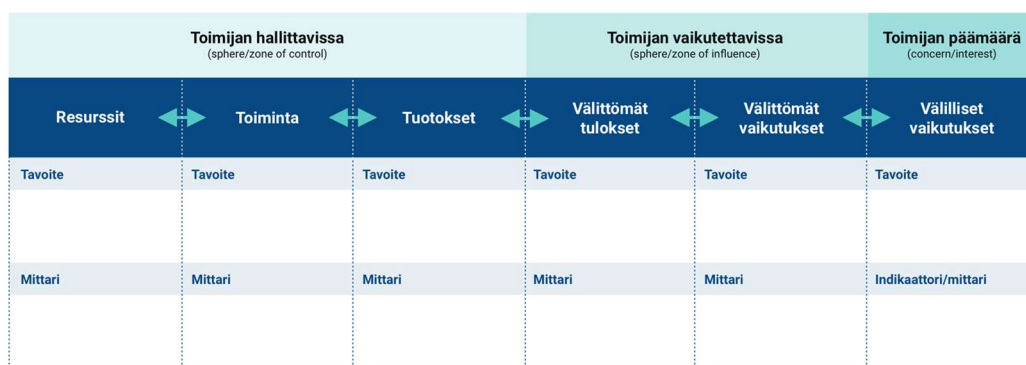
Kuvio 9. Vaikutusten suunnittelu, ohjausinstrumentit ja ohjauksen kohteet

Periaate 2: Vaikutusten suunnittelu pohjautuu yhteiskunnalliseen tilaan, ilmiöihin ja kuntalaisten hyvinvointiin

Kuntiin kohdistuvan valtionavustustoiminnan suunnittelu perustuu yhteiskunnalliseen tarpeeseen ja ilmiöihin sekä kuntalaisten hyvinvoinnin tilaan. Koska eri avustuksilla voidaan tähdätä samaan päämäärään vaikutusten suunnittelua tehdään ilmiölähtöisesti ja poikkialhinnollisesti verkostoissa. Vaikutuksia koskevat indikaattorit ja mittarit mittaavat kuntalaisten hyvinvoinnin tilaa ja siinä tapahtuvaa muutosta.

Periaate 3: Vaikutusten suunnittelu, mittaaminen ja arviointi haun tasolla perustuu vaikutusketjuihin

Vaikutusketjut koostuvat kuvio 10 mukaisesti välillistä vaikutuksista, välittömistä vaikutuksista, välittömistä tuloksista, tuotoksista, toiminnasta ja resursseista.

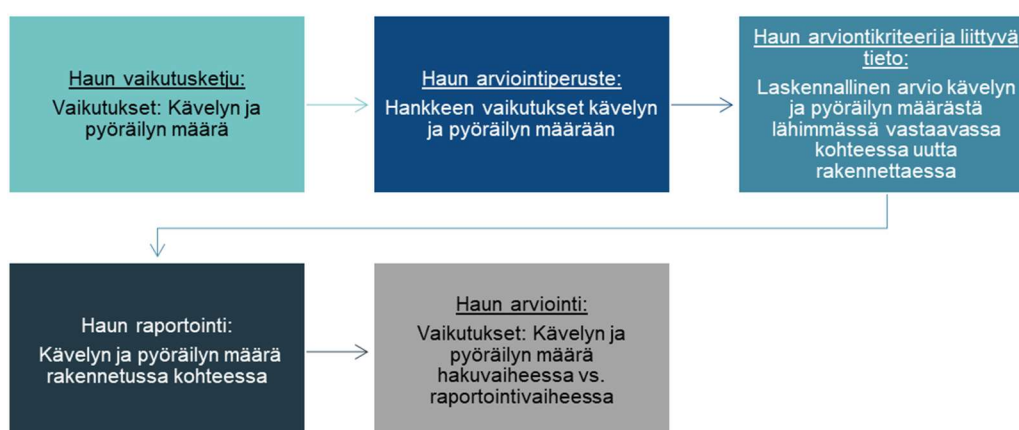


Kuvio 10. Vaikutusketju

Vaikutusketjujen suunnittelun yhteydessä määritellään vaikutusketjuun liittyvät tavoitteet ja mittarit. Mittareiden määrittelyssä huomioidaan laadulliset ja määrälliset mittarit sekä alueelliset erot, joilla voi olla vaikutusta mittaustuloksiin (esim. etäisyydet, asukastiheys, asukasmäärät, palvelun tarjonta). Pääperiaatteena on, että myöntäjät keskittyvät vaikutusten suunnitteluun, kun taas hakijoiden tehtävänä on vaikutuksiin tähtäävän toiminnan suunnittelu.

Periaate 4: Arviointiperusteiden ja –kriteereiden suunnittelussa hyödynnetään vaikutusketjua

Vaikutusketjussa tunnistetuista vaikutuksista muodostetaan haun arviointiperusteet ja –kriteerit, joiden perusteella arvioidaan toteutettavaa toimintaa ja hakijoiden kyvykkyyttä aikaansaada tavoiteltavia vaikutuksia ja tuloksia. Suunnitteluvaiheessa tunnistetut ja vaikutusketjussa määritellyt vaikutukset sekä niitä koskevat mittarit seuraavat läpi koko avustustoiminnan kuvion 11 mukaisesti.



Kuvio 11. Esimerkki arviointiperusteista, raportointiin ja arviointiin (muodostettu Traficomien kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma mukaillen)³⁴

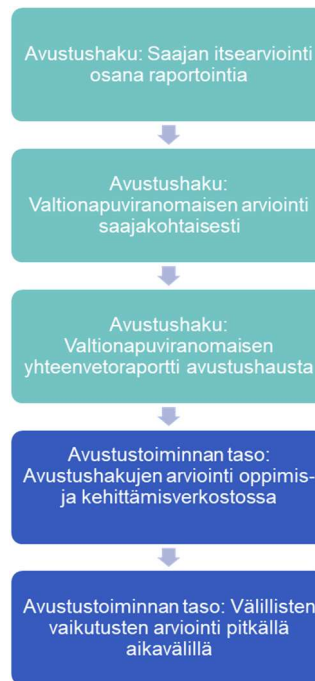
Vaikutusketjussa määritellyt vaikutukset ovat samat kuin haussa käytettävät vaikutusten arviointiperusteet. Arviointikriteerit ja niistä kerättävä tieto perustuvat vaikutusketjussa määriteltyihin mittareihin. Haun yhteydessä kerätään ennakkolisesti tietoa nykytilanteesta mittaritiedon perusteella. Raportoinnissa käytettävä mittarit suunnitellaan haun ja toiminnan suunnittelun vaiheessa

³⁴ Hankkeiden vaikutukset ja vaikuttavuus. Hakijoiden tukimateriaali, kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma 2021. Traficom

ja ovat ennakkollisesti tiedossa jo hakuvaiheessa. Arviointi perustuu hakemusvaiheen ja toiminnan toteutusvaiheen väliseen vertailuun.

Periaate 5: Vaikutusten mittausta ja arviointia tehdään eri tasolla: avustustoiminnan tasolla (useista hauista koostuva kokonaisuus) ja haun tasolla

Valtionavustuksiin liittyvää vaikutusten arviointiin liittyvät tasot on kuvattu kuviossa 12.



Kuvio 12. Vaikutuksen arvioinnin tasot

Valtionavustusten saaja arvioi, miten haun yhteydessä luodut oletukset vaikutusketjusta toteutuivat ja mistä syystä tavoiteltuihin tuloksiin ja vaikutuksiin päästiin tai ei päästy. Valtionapuviranomainen arvioi saajakohtaisesti toteutetun toiminnan tuloksia ja vaikutuksia ja kokoaa kaikilta avustuksen saajilta saadut raporttitiedot yhteenvedoksi. Arvioinnissa tarkastellaan saatiinko resursseilla toteutettua toiminta, synnyttikö toiminta tuotokset, oliko tuotoksilla ajatellut välittömät tulokset ja saatiinko aikaan tarkoitettuja välittömät vaikutukset? Arvioinnissa tarkastellaan tuloksia ja vaikutuksia myöntäjien, hakijoiden ja kuntalaisten näkökulmasta.

Valtionapuviranomaiset, hakijat ja muut sidosryhmät arvioivat yhdessä laaditun yhteenvedon perusteella hakuvaiheessa käytössä olleita vaikutusketjuja. Tavoitteena on luoda yhteistä ymmärrystä valtionavustustoiminnan vaikutuksista ja niihin vaikuttaneita seikoista. Väillisten vaikutuksia arvioidaan pidemmällä aikavälillä. Arviointi perustuu hyvinvointiin liittyviin indikaattoreihin. Saavutettiinkö avustustoiminnalla tavoiteltuja yhteiskunnallisia päämääriä ja tavoitteita? Mitä muutosta

avustustoiminnalla aikaan saatiin kuntalaisten hyvinvoinnissa? Vaikutusten arviointi voi vaatia myös laajempaa tutkimusta, jotta vaikutuksiin päästään aidoksi käsiksi.

Ehdotus toimenpiteistä ja keinoista

Vaikutusten arvioinnin ja mittauksen periaatteiden toteuttaminen edellyttää seuraavia toimenpiteitä.

Valtionavustusviranomaiset

- kehittävät haku- ja raportointilomakkeita niin, että ohjaavat vaikutusten ja tulosten pohdintaa ennakkollisesti ja mahdollistavat seurannan. Hakulomakkeiden ja raportointilomakkeiden sisällöt vastaavat toisiaan eli raportoidaan hakulomakkeilla kysytyistä tiedoista. Vaikutusketjut sisällytetään haku- ja raportointilomakkeen rakenteeseen.
- kehittävät hakuohjeita ja omia info- ja verkostotilaisuuksia niin, että ne ohjaavat vaikutusketjujen työstämiseen.
- keventävät avustustoiminnan käsittely- ja päätöksentekomenettelyitä ja kohdentavat työpanosta avustustoiminnan suunnitteluun ja arviointiin (ks. 2.8 Avustustoiminnan roolit ja prosessit).
- kehittävät hakuaiakataulujen vuosikelloa koskevan toimenpide-ehdotuksen mukaisesti, jotta hakijakentällä aikaa jää vaikutusketjujen ja mittaritietojen tunnistamiseen (ks. 2.4 Vuosikello).
- liittävät avustetun toiminnan tai hankkeen vaikutusten arviointia koskevat ehdot osaksi vakioehtoja (oma kohta vakioehdoissa). Ehdoissa tulee ottaa kantaa siihen, miten toiminnan vaikuttavuutta seurataan pidemmällä aikavälillä ja mitä mahdollisia velvollisuuksia rahoituksen saajalla on. Esimerkki Business Finlandin rahoitusehdoista:³⁵
 - *”Rahoittaja seuraa projektien vaikuttavuutta myös niiden päättymisen jälkeen. Rahoituksen saajan on tarvittaessa (esim. rahoittajan pyynnöstä) raportoitava projektin tuloksista viiden vuoden ajan sen päättymisestä.”*

Lisäksi on tarve kasvattaa vaikuttavuus- ja arviointiosaamista eri keinoin. Osaamista voidaan kehittää jakamalla vaikuttavuusketjuesimerkkejä avoimesti saataville. Esimerkkien perusteella voidaan oppia vaikutusketjujen ja niihin liittyvien mittareiden rakentamista. Avustustoiminnan vaikuttavuutta ja arviointia kehitetään verkostossa, jossa myöntäjät, hakijat ja muut ratkaisuja hyödyntävät tahot kokoontuvat arvioimaan yhdessä laadittuja vaikutusketjuja. Oppimiseen ja osaamisen

³⁵ Julkisten toimijoiden kehittämishankkeiden rahoitusehdot. Business Finland

kehittämiseen kannustetaan myös kokeilemisen ja harjoittelun kautta. Vaatimustasoa kasvatetaan vaiheittain. Kokemusta ja toimintatapoja jaetaan avoimesti organisaation sisällä ja verkostoissa.

Valtionavustuksen myöntäjät voivat kehittää hakijakentän osaamista esim. järjestämällä arviointi- ja vaikuttavuuteen liittyviä webinaareja ja infotilaisuuksia. Avustustoimintaan liittyvää arviointiosaamista valtionhallinnossa voidaan kehittää esim. HAUS Kehittämiskeskuksen koulutustarjonnan kautta. Hakijoiden ja hankkeiden toteuttajien välillä on suuria kokemus-, kypsyys- ja resursieroja. Esimerkiksi isoissa kaupungeissa on usein mahdollista saada tueksi projekti- tai TKI-toimiston palveluita. Tästä syystä tulisi koulutukseen ja vertaisoppimiseen kiinnittää erityistä huomiota.

2.11 Tulosten käytäntöön viennin edistäminen periaattein, toimintatavoin ja velvoittein

Lähtökohdat ja haasteet

Kuntajaoston tehtävänä oli tuottaa ehdotus periaatteiksi, toimintatavoiksi ja yleisiksi velvoitteiksi, joilla kuntaa valtionavustuksen saajana voidaan velvoittaa julkaisemaan, jakamaan ja levittämään valtionavustuksella tehty työ muiden kuntien saataville. Periaatteella tässä tarkoitetaan toiminnan menettely- ja ajattelutapoja sekä perussääntöjä. Alkuperäinen tehtäväksianto kattoi kunnan velvollisuuden julkaista, jakaa ja levittää tehtyä työtä. Jaosto laajensi omaa ehdotusta kattamaan myös valtionapuviranomaisten roolia. Tulosten käytäntöön vieni tarvitsee toimia kummaltakin osapuolelta.

Tulosten käytäntöön viennin haasteeksi kuntajaoston väliraportissa tunnistettiin se, ettei kehitetyt ratkaisuja ei saada leviämään eri toimijoiden keskuudessa. Hankkeissa kehitetyt mallit eivät jää pysyväksi tai kehitettyjä toimintamalleja tai ratkaisuja ei pystytä ylläpitämään perustoiminnassa mm. resurssipuolan vuoksi. Samoja haasteita ratkaistaan uusilla erityisavustuksilla.

Tavoite

Avustustoiminnassa kehitettyjä tuloksia hyödynnetään ja ylläpidetään perustoiminnassa ja kehitettyjä ratkaisuja levitetään kuntatoimijoiden välillä. Avustuksia suunniteltaessa suunnitellaan myös mekanismit ja toimintatavat uusien ratkaisujen levittämiseksi.

Ehdotus tulosten käytännön viennin periaatteiksi, toimintatavoiksi ja velvoitteiksi

Tulosten käytäntöön viennin periaatteet perustuvat valtionavustusten toimintamalliin, jonka mukaan myöntäjät ja hakijat julkaisevat toiminnan yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavaa tietoa eri osapuolten (myöntäjät ja hakijat, ministeriöt, sidosryhmät, poliittiset päätöksentekijät) saataville ja hyödynnettäväksi.

Periaate 1: Valtionavustustoiminnan tuloksia syntyy ja hyödynnetään eri tasoilla

Valtionavustustoiminnassa syntyy tuloksia eri tasoilla; yksittäisen hankkeen tasolla, avustushakujen muodostaman kokonaisuuden tasolla ja pitkän aikavälin ja välillisten vaikutusten tasolla (Taulukko 3).

Taulukko 3. Valtionavustustoiminnan tulokset, hyödyntäminen ja hyödyntäjät

Tulokset	Tulosten hyödyntäminen	Tulosten hyödyntäjät
Yksittäisen hankkeen tulokset	<ul style="list-style-type: none"> Kuntien palvelutuotanto ja sen kehittäminen 	<ul style="list-style-type: none"> Hakijaorganisaatio itse Muut hakijat
Avustushakujen muodostama kokonaisuus	<ul style="list-style-type: none"> Yhteiskunnallisten tarpeiden ja ilmiöiden sekä niihin vaikuttavien seikkojen ymmärtäminen Seuraavan hakukierroksen suunnittelu ja tavoitteiden asettaminen 	<ul style="list-style-type: none"> Myöntäjät Muut myöntäjät Hakijat Sidosryhmät Ministeriö Poliittinen päätöksentekijä
Avustustoiminnan välilliset vaikutukset pitkällä aikavälillä	<ul style="list-style-type: none"> Yhteiskunnallisten tarpeiden ja ilmiöiden sekä niihin vaikuttavien seikkojen tunnistaminen Yhteiskunnallisten päämäärien asettaminen 	<ul style="list-style-type: none"> Ministeriö Poliittinen päätöksentekijä

Yksittäisen hankkeen tulokset ovat hyödynnettävissä kuntien palvelutuotannossa ja sen kehittämisessä. Tulokset hyödyttävät sekä hakijaorganisaatiota itseään että muita vastaavia hakijoita. Viime kätisinä hyödynsaajina tulee olla kuntalaiset. Tavoitteena on tuottaa entistä tuloksellisempia ja vaikuttavimpia palveluita, joilla edistetään kuntalaisten hyvinvointia.

Avustushakujen muodostama kokonaisuus tuottaa tuloksia enemmän yhteiskunnallisten tarpeiden ja ilmiöiden tasolla. Kokonaisuuden arvioinnissa opitaan mitkä tekijät ilmiöihin vaikuttavat ja mitkä tekijät ovat keskeisiä tavoitteisiin pääsemiseksi. Syntyneitä tuloksia pystyvät hyödyntämään hakijat ja myöntäjät sekä eri sidosryhmät etsiessään toimivia ratkaisuja yhteiskunnallisiin

tarpeisiin. Myöntäjät hyödyntävät tuloksia myös seuraavan hakukierroksen suunnittelussa ja tulevien tavoitteiden asettamisessa. Avustustoiminnan välillisiä, pitkän aikavälin vaikutuksia hyödyntävät ennen kaikkea ministeriöt ja poliittiset päätöksentekijät asettaessaan yhteiskunnallisia päämääriä ja tunnistaessaan yhteiskunnallisia tarpeita, ilmiöitä ja niiden taustalla olevia tekijöitä sekä kohdentaessaan resursseja avustustoimintaan. Kuntien näkökulmasta syntyneitä tuloksia tulisi ennen kaikkea hyödyntää kuntien palvelutuotannossa ja sen kehittämisessä.

Periaate 2: Tulosten käytäntöön vienti on tulosten julkaisemisesta, jakamista/levittämistä sekä juurruttamista

Tulosten käytäntöön vienti kattaa a) tulosten julkaisemisen, b) tulosten jakamisen/levittämisen ja c) tulosten juurruttamisen. Tulosten julkaiseminen voidaan nähdä suppeana eli tulosten julkiseksi saattamisena. Tulosten jakaminen/levittäminen on aktiivinen toimenpide, jossa tuloksia saataan niiden hyödyntämisestä kiinnostuneiden kohderyhmien tietoon. Avoimeksi saattamisen lisäksi edellytetään, että tietoa levitetään ja jaetaan aktiivisesti. Tulosten juurruttamisella tarkoitetaan aikaansaatuja tulosten, tiedon ja toimivien ratkaisujen siirtämistä osaksi toimintatapoja, rakenteita, perustoimintaa ja palvelutuotantoa. Tulosten käytäntöön viemiseksi tarvitaan erilaisia keinoja ja toimenpiteitä.

Periaate 3: Hankkeen tulokset julkaistaan ja ovat avoimesti saatavissa

Hankkeiden tulokset julkaistaan ja ne ovat julkisuutta koskevat reunaehdot huomioiden avoimesti saatavilla ennalta määritellyssä paikassa tai paikoissa. Tulosten julkaisemiseen voidaan velvoittaa hakijaa eli hakijan on tallennettava valtionapuviranomaisen määrittelemään paikkaan tai palveluun. Vaihtoehtoisesti valtionapuviranomainen julkaisee tai tallentaa tulokset.

Hankkeilla aikaansaadut tulokset kerätään rakenteellisessa muodossa osana valtionavustusten raportointia. Digitaalisten palveluiden raportointilomakkeella on oma kohta tuloksille. Jos tulokset tullaan julkaisemaan jossain muussa erillisessä tietokannassa kuin Tutkiavustuksia.fi -palvelussa, voidaan vaihtoehtoisesti ilmoittaa linkit internetsivuille ja tietokantoihin, joissa tulokset ovat saatavilla.

Tulosten julkaisemisessa hyödynnetään erilaisia teknisiä ratkaisuja kuten yhteisiä julkaisualustoja, haku- ja raportointijärjestelmiä, hyvien käytäntöjen ideapankkeja/-nettisivustoja ja hankerekistereitä. Valtionapuviranomainen määrittelee missä paikoissa tai palveluissa tulokset julkistetaan. Teknisten ratkaisujen lisäksi tuloksia levitetään laajasti erilaisin keinoin.

Periaate 4: Hankeavustuksissa edellytetään tulosten käytäntöön viennin suunnitelmaa

Hankeavustuksissa edellytetään, että hakemusten yhteydessä toimitetaan

1. tulosten julkistamiseen ja jakamiseen/levittämiseen liittyvä toimenpidesuunnitelma aikatauluineen, keinoineen sekä kohderyhmineen ja/tai
2. juurruttamissuunnitelma, jossa kuvataan mm. tavoiteltavat tulokset, toimenpiteet, aikataulut, vastuut, resurssit/rahoitus sekä mahdolliset juurruttamisen esteet. Lisäksi voidaan esim. uuden valtionavustuksen yhteydessä pyytää arvioita edellisten kehittämistoimien juurtumisesta.

Tulosten levittämiseen/jakamiseen liittyvät toimenpiteet ja siihen tarvittava rahoitus sisällytetään myönnettävään avustusrahoitukseen, jos sitä on toimenpiteenä edellytetty hakijalta. Päivitetyt tulosten käytäntöön vientiä koskevat suunnitelmat liitetään osaksi hankeraporttia.

Periaate 5: Tulosten juurruttaminen osana kunnan toiminnan ja talouden suunnittelua

Hankkeen tulosten juurruttamissuunnitelmat, niiden tarvitsemat toimenpiteet, resurssit ja rahoitus huomioidaan kuntien omassa toiminnan ja talouden suunnittelussa. Hankerahoitusta haettaessa varmistetaan, että hankkeessa kehitetyille ratkaisuille ja tarvittaville toimille on olemassa tarvittavat resurssit ja rahoitus. Hankkeilla pyritään kehittämään toimintaa tekemällä asiat tehokkaammin, laadukkaammin ja vaikuttavammin. Juurruttamissuunnitelmaa tarkastellaan hankkeen rahoituskauden aikana ja muutoksia resurssihin ja rahoitukseen päivitetään osana kuntien toiminnan ja talouden suunnittelua.

Periaate 6: Aikaisemman kehitystyön tulosten hyödyntäminen

Hakijat voidaan velvoittaa tutustumaan aikaisemmin tehtyyn kehittämistyöhön ja hyödyntämään sitä hakemuksissaan. Mikäli hakijat veloitetaan tähän, on valtioapuviranomaisen hakuilmoituksen yhteydessä julkaistava tieto siitä, mistä tietoa aikaisemmasta kehittämistyöstä on saatavilla. Perehtyneisyyttä voidaan käyttää yhtenä hakemuksen laatuun liittyvänä arviointiperusteena. Hakijat voivat osoittaa perehtyneisyyttä aikaisempaan kehitystyöhön tuomalla esiin hakemuksissa muulla tehdyä kehitystyötä (esim. EU:n rahoittamat kehityshankkeet tai Pohjoismaissa tehdyt kehityshankkeet), joista valtionapuviranomaisella ei välttämättä ole tietoa.

Periaate 7: Juurruttamista arvioidaan pitkällä aikavälillä

Juuruttamista voidaan arvioida osana pitkän aikavälin selvitystä. Vaikuttavuuden mittauksen ja arvioinnin toimenpide-ehdotuksen mukaisesti (ks. 2.10) avustetun toiminnan tai hankkeen vaikutusten arviointia koskevat ehdot liitetään omaksi kohdaksi avustusehdoissa. Ehdoissa tulee ottaa kantaa siihen, miten toiminnan vaikuttavuutta seurataan pidemmällä aikavälillä ja mitä mahdollisia velvollisuuksia rahoituksen saajalla on. Esimerkki Business Finlandin rahoitusehdoista: ”*Rahoittaja seuraa projektien vaikuttavuutta myös niiden päättymisen jälkeen. Rahoituksen saajan*

*on tarvittaessa (esim. rahoittajan pyynnöstä) raportoitava projektin tuloksista viiden vuoden ajan sen päättymisestä”.*³⁶

Hankkeen juurruttamisen tuloksia voidaan arvioida osana tätä pidemmän aikavälin arviointia. Tulosten juurruttamiseen tarvitaan myös koulutusta, ohjeistuksia ja vertaisoppimista.

Ehdotus toimenpiteistä ja keinoista

Tulosten käytäntöön vienti edellyttää, että valtionapuviranomaiset ja hakijat tarkastelevat omia valtionavustusten toimintatapoja ehdotuksen mukaisesti. Lisäksi valtionapuviranomaiset tarkastelevat minkälaisia avustusehtoja on asetettu tulosten käytäntöön viennille ja miten ne tukevat tulosten käytäntöön vientiä. Kehittämistoimia tarvitaan myös tulosten jakamiseen liittyvien teknisten ratkaisujen hyödyntämiseen.

³⁶ Julkisten toimijoiden kehittämishankkeiden rahoitusehdot. Business Finland

3 Valtionavustusten tietovarantoihin liittyvät erityispiirteet

3.1 Tietovarantoihin liittyvät selvittelytehtävät ja yleiset havainnot

Kuntajaoston tehtävänä oli selvittää liittykö kuntiin erityiskysymyksiä, jotka tulee ottaa huomioon valtionavustustoiminnan tietovarantoa valmisteltaessa ja läpinäkyvyyttä lisättäessä. Toisena tietovarantoihin liittyvänä tehtävänä jaoston tuli selvittää ja määritellä, mitkä pohjatiedot kuntien toiminnasta ja taloudesta voitaisiin tuottaa valtionavustusten käsittelyyn automaattisesti ja miten valtionapuviranomaisten tulisi ottaa ne huomioon valtionavustustoiminnassa.

Selvitystyötä on tehty kuntajaoston yhteydessä toiminnassa tietovarantotyöryhmän kanssa. Tietovarantoihin liittyviä keskusteluja on käyty myös investointityöryhmässä. Lisäksi tietovarantoihin liittyviä kysymyksiä on selvitelty Tilastokeskuksen ja valtionapuviranomaisten sekä hakijoiden kanssa käydyillä keskusteluilla ja muuna asiantuntijatyönä. Tietovarantoihin liittyviä kysymyksiä on käsitelty myös kuntajaoston kokouksissa.

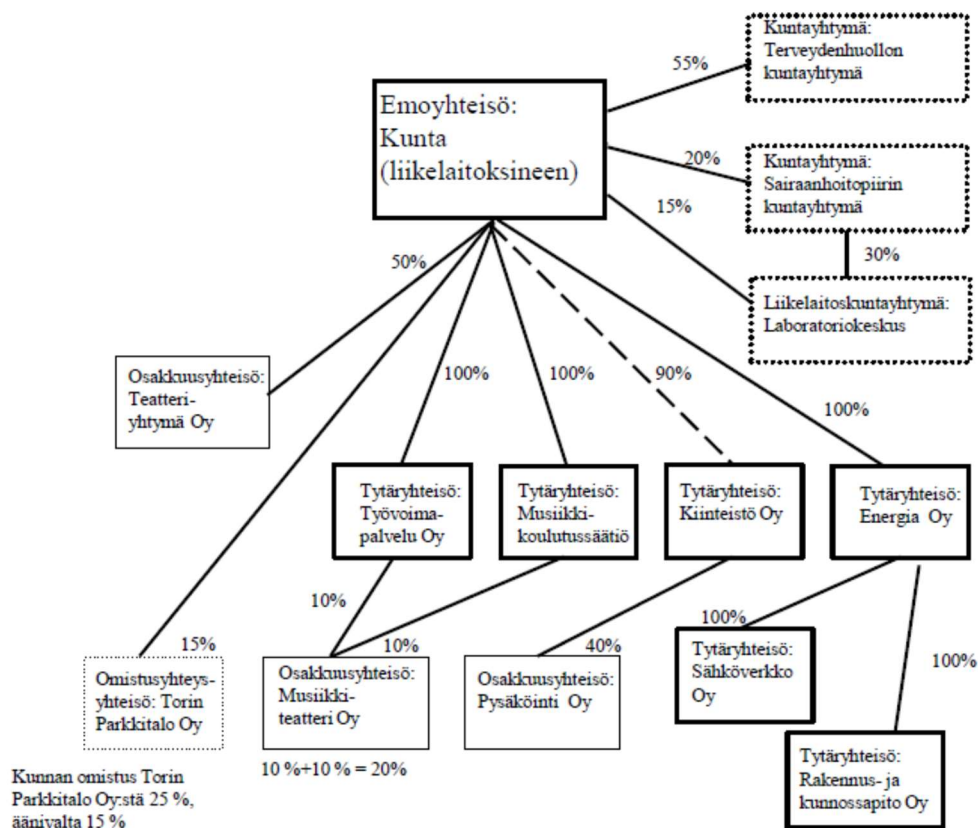
Yleisesti voidaan todeta, että valtionavustusten tietovarannot Haeavustuksia.fi ja Tutkiavustuksia.fi ja niihin liittyvä tallennusvelvoite lisäävät kuntien valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyttä. Kuntajaosto on esittänyt omana kehittämissuunnitelmakseen, että valtioapuviranomaisten tulisi siirtyä käyttämään Hallinnoivustuksia.fi-palvelua (ks. 2.9. Yhtenäisyyden ja läpinäkyvyyden parantaminen). Kuntatoimijat hakevat valtionavustuksia lähes kaikilta hallinnonaloilta ja valtionapuviranomaisilta. Digitaalisiin palveluihin liittyvät yhtenäiset prosessit ja rakenteet esimerkiksi hakulomituksissa ja -lomakkeissa sekä vakioehdoissa lisäävät valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyttä. Vaihtoehtoisesti viranomaisten tulisi tehdä muutoksia omiin prosesseihin, toimintatapoihin ja tietojärjestelmässä oleviin rakenteisiin niin, että vastaavat läpinäkyvyyteen liittyvät toiminnallisuudet toteutuvat.

Kuntajaosto tunnisti valtionavustusten tietovarantoihin ja läpinäkyvyyteen liittyen neljä erityiskysymystä, jotka koskevat kuntatoimijoiden tunnistamista, avustusten kohdentumista kunnan eri palveluihin, avustustilajeja sekä kuntatoimijoiden toimintaa ja taloutta koskevia tietoja. Investointivastuuksiin ja tietovarantoihin liittyviä erityiskysymyksiä on tarkasteltu liitteessä 4.

3.2 Kuntatoimijoiden tunnistaminen

Valtionavustusten tietovarannoissa pitää pystyä tunnistamaan eri tyyppisille kuntatoimijoille (kunta, kuntayhtymä, kuntien tytär- ja osakkuusyhteisöt) kohdistuvia valtionavustuksia. Tarve tunnistamiseen on kahdesta eri näkökulmasta:

1. hakemusvaiheessa, eräiden avustusten myöntämisen edellytyksenä on, että valtionavustuksen saaja on kunnan määräysvallassa oleva yhteisö. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on voinut olla, että kunta omistaa tietyn suuruisen prosenttiosuuden hakijayhteisöstä.
2. valtionavustustoiminnan ja –rahoituksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi tarvitaan tietoa rahoituksen kohdistumisesta kuntakonserneihin kokonaisuutena ja sen toimijoihin (Kuvio 13). Tarve rahoituksen läpinäkyvyyteen on sekä valtion että kuntien näkökulmasta.



Kuvio 13. Kuntakonsernin rakenne³⁷

Kunnat toimittavat vuosittain tiedot omistamistaan kunnallisista liikelaitoksista, taseyksiköistä sekä kuntien ja kuntayhtymien tytär- ja osakkuusyhteisöistään (TOLT-tiedot) Valtiokonttorille. Tiedot julkistaan julkaistaan <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/> sivustoilla.

Valtionavustusten digitaalisissa palveluissa hakija/asiakas on y-tunnuksellinen toimija. Edellä kohdassa 2 esitetyn raportointitarpeen toteuttamista varten, valtionavustusten tietovarannossa olevat tiedot yhdistetään kuntien toimittamaan TOLT-tietoihin y-tunnuksilla. Liikelaitosten ja taseyksiköiden avustustiedot sisältyvät kuntien ja kuntayhtymien avustuksiin, koska niiden y-tunnus on sama kuin kunnan tai kuntayhtymän y-tunnus. Näin ollen kyseisiä yksiköitä ei voida eritellä, vaan niiden avustustoimintaa koskevat tiedot sisältyvät osaksi kunnan tai kuntayhtymän tietoja. Tutkiavustuksia.fi-palveluun luodaan raporttinäkömä, jossa voidaan tarkastella haettuja ja myönnettyjä avustuksia kuntien konsernirakenteen mukaisesti. Valtiokonttori toteuttaa tarvittavat raporttinäkömät. On syytä huomioida, että myös tulevat hyvinvointialueet muodostuvat konsernirakenteista.

Valtionavustusten tietovarantojen periaatteena on, että muilla viranomaisilla olevaa tietoa hyödynnetään ja tietoja ei pyydetä uudelleen hakijalta. Hakemusvaiheeseen liittyviä tunnistamistarpeita on hyvä peilata tätä periaatetta vasten. Käytännössä tämä tarkoittaisi joko tietojen tuomista asiakasitietojen taakse tai valtionapuviranomainen tarkistaa tiedot <http://tutkihallintoa.fi> -sivustolta.

Kunnan sisäistä organisaatorakennetta eli toimialaa, yksikköä tai vastaavaa voi täydentää hakemuksella, hakukohtaisissa hakijatiedoissa. Tarvetta tarkemman tason luokittelulle tai olemassa olevien luokittelujen hyödyntämiselle ei ollut tarvetta käytyjen keskustelujen tai selvityksien perusteella.

3.3 Avustusten kohdentuminen kunnan palveluihin

Toinen erityispiirre, joka tulee ottaa huomioon valtionavustustoiminnan tietovarannoissa liittyä kunnan palvelutuotantorakenteen ja valtionavustustoiminnan kohdentumisen tunnistamiseen. Kunnat ja kuntayhtymät tuottavat erilaisia palveluita. Avustuksen myöntäjän, avustuksen nimen,

³⁷ Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta. Kirjanpitolauta-kunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö.

avustuslajin tai kuntatoimijan y-tunnuksen ei voida päätellä mihin palveluun avustukset kohdentuvat. Tietoa avustusten kohdentumisesta kuntien palvelurakenteeseen tarvitaan avustustoiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Valtiokonttori ylläpitää kunta- ja kuntayhtymien palveluluokitusta.³⁸ Erilaisia palveluita on luokittelussa yli 130. Luokitus kattaa sekä lainsäädännössä kunnille asetetut tehtävät että kuntien itselleen ottamat tehtävät. Lisäksi palveluluokituksessa on otettu huomioon voimassa oleva julkisyhteisöjen tehtäväluokitus COFOG, kuntatilastoinnin vaatimukset ja muut tiedon käsittelyyn kehitetyt luokitukset. Palveluluokitus on laadittu mahdollisimman yhteensopivaksi THL:n tietosisältömäärittelyihin koskien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutapahtumia.

Kunta- ja kuntayhtymien palveluluokituksen käytön haasteena on, että se ei kata kaikkia kunnan osakkuus- ja tytäryhteisöjen palveluita (esim. ammattikorkeakoulutus). Lisäksi valtionapuviranomaisella voi olla tarve luokitella tietoja tarkemmalle tasolla esimerkiksi taiteenaloittain. Avustus voi kohdentua myös useaan palveluluokkaan. Esimerkiksi avustusta voidaan myöntää sekä esi- ja perusopetukseen tai koko opetustoimeen. Kunta- ja kuntayhtymien palveluluokitus ei myöskään kata kaikkea valtionavustustoimintaa. Samaa avustusta voidaan myöntää myös muille kuin kuntatoimijoille, jolloin voi olla tarvetta luokitella avustusten kohdentumista eri tavalla. Valtionavustustoiminnan luokittelussa ei ole mahdollista käyttää vain yhtä luokittelua.

Kuntajaosto tarkasteli myös toimialaluokittelun (TOL) luokittelun mahdollisuuksia. Toimialaluokitus (TOL) kuvaa yrityksiä, organisaatioita tai yksittäisiä toimipaikkoja niissä harjoitetun taloudellisen toiminnan perusteella. Päätoimiala on se toimiala, jota yritys pääasiallisesti harjoittaa.³⁹ YTJ-järjestelmässä on tieto y-tunnuksellisten toimijoiden TOL-luokituksesta. Kuntien TOL-luokka on 84110 Julkinen yleishallinto. Kuntayhtymät on luokiteltu oman päätoimialan mukaan esim. koulutuksen päätoimialalle, pl. maakuntaliitot, joiden TOL luokka on 84110 Julkinen yleishallinto. Kuntien tytär- ja osakkuusyhteisöt on luokiteltu oman päätoimialan mukaan esim. Kiinteistön toimialalle TOL-luokitusta ei sovellu kuvaamaan avustusten kohdentumista kunnan eri palveluihin.

Julkisen hallinnon palvelujen tietomalli ja ryhmittely verkkopalveluissa suositus (JHS 183) sisältää julkisten palvelujen verkkopalvelujen yhtenäiseen kuvaamiseen tarkoitettua yleisen tietomallin ja julkisten palvelujen ryhmittelyn. Tavoitetilassa julkisella sektorilla on käytössä kaikenlaisiin monitoimittajaportaaleihin sopiva yhteinen palveluiden ryhmittely- ja luokittelumalli. Mikäli organisaatiolla ei ole käytettävissä omaa kohderyhmään tai käyttötarkoitukseen tarkemmin suunniteltua palveluluokitusta, suositellaan käytettäväksi tämän suosituksen palveluiden ryhmittelyä ja fasettiluokitusta (=ryhmittelyt ja termit, joilla ilmaistaan palvelun luokka, kohderyhmät ja tuottajatyypit).

³⁸ Kuntien ja kuntayhtymien automatisoidun talousraportoinnin käsikirja (AURA). Liite 5. Kuntien ja kuntayhtymien palveluluokitus. Valtiokonttori.

³⁹ Toimialaluokitus 2008. Tilastokeskus

Luokittelu ja käytetyt käsitteet perustuvat Julkisen hallinnon palveluontologiaan (JUPO)⁴⁰, johon on kerätty julkisen hallinnon palveluihin liittyviä käsitteitä. Ne on järjestetty hierarkioiksi. Palvelujen ryhmittely ja JUPOn avulla voidaan myös parantaa verkkosivujen käyttäjäystävällisyyttä, kun tiedonhaussa voidaan käyttää palvelukäsitteistä myös niiden ontologiaan kirjattuja synonyymeja.⁴¹

Koska koko valtionavustustoimintaa koskevaa valmista luokittelua ei ole saatavissa, kuntajaosto ehdottaa, että selvitetään mahdollisuudet käyttää Julkisen hallinnon palveluontologiaa tai vastaavaa ontologiaa avustusten kohdentumisen luokittelussa. Valtionavustusten kohdentumisen seurannan ja läpinäkyvyyden kannalta käytettävät luokittelut tulisi yhteensovittaa kunta- ja kuntayhtymien palveluluokituksen kanssa, niin käytettävät luokittelut olisivat mahdollisuuksien mukaan asiasanoituksella kytkettävissä toisiinsa ja luokittelujen välille voidaan muodostaa yhteys. Esimerkiksi tietovarannoissa avustuksen kohdentumisala on perusopetus (asiasana) = 3051 perusopetus (kunta- ja kuntayhtymien palveluluokitus).

Luokittelujen osalta on huomioitava, että käytettävät luokittelut tulisi yhteensovittaa eri valtionapuviranomaisten välillä niin, että myönnettäessä avustusta samaan palveluun käytetään yhteneväistä luokittelua. Avustusten kohdentumisalaa koskeva luokittelu pitäisi ulottaa kattamaan koko avustustoimintaa. Kuntatoimijat hakevat avustuksia lähes kaikilta hallinnonaloilta ja valtionapuviranomaisilta. Avustusten kohdentumisalaa koskeva tieto lisää läpinäkyvyyttä kuntien valtionavustustoimintaan. Luokittelutietoja käytetään myös tilastoinnin tarpeisiin. Avustustoimintaan liittyviä tilastointitarpeita olisi hyvä käydä lävitse yhdessä Tilastokeskuksen kanssa, jolla on todennäköisesti koko avustustoimintaan kohdistuvia tietotarpeita.

3.4 Avustuslajit

Kolmas erityispiirre liittyy avustuslajeihin ja niiden määrittelyyn, tunnistamiseen sekä käyttöön yhteneväisesti. Valtionavustus voidaan valtionavustuslain (688/2001) 5 §:n mukaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta. Erityisavustus voidaan myöntää:

- investointiavustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan;
- hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen taikka muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen;
- apurahana, stipendinä tai avustuksena hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen;

⁴⁰ <https://finto.fi/jupo/fi/>

⁴¹ JHS 183 Julkisen hallinnon palvelujen tietomalli ja ryhmittely verkkopalveluissa

- muuna 1–3 kohdassa tarkoitettuun verrattavana erityisavustuksena.

Valtionavustustoiminnan sanaston mukaisesti valtionavustus voidaan myöntää joko yleisavustuksena tai erityisavustuksena oikeushenkilöille tai luonnollisille henkilöille. Yleisavustus voidaan myöntää yhteisölle sääntöjen mukaiseen toimintaan yleisesti tai toiminnan osaan tai yksityishenkilölle henkilökohtaiseen käyttöön erikseen määritellyn toiminnan mahdollistamiseksi. Erityisavustus voidaan myöntää erityistä tarkoitusta varten, esimerkiksi ajallisesti rajattuun hankkeeseen tai toiminnan käynnistämisvaihetta varten. Erityisavustuksia ovat investointiavustukset ja hankeavustukset. Investointiavustuksia voidaan myöntää valtionavustuksen hakijan hallintaan ja vastuulle jäävien aineellisten tai aineettomien hyödykkeiden hankintaan tai tuottamiseen. Hankeavustuksia voidaan myöntää tarkoitukseltaan ja kestoaltaan rajatulle hankkeelle.⁴²

Kaikki kuntatoimijoille myönnettävät avustukset eivät jakaudu yleis-, investointi- ja hankeavustuksiin ”puhdasoppisesti”. Avustuksia myönnetään kustannusten korvaustyypillisesti tai johonkin erityistehtäviin. Osa avustuksista vaikuttaisi täyttävän yleisavustuksen määritelmän eli avustus myönnetään tiettyyn toiminnan osaan. Hakuilmoituksista ei myöskään käy aina ilmi, mistä avustustajista on kyse.

Kuntajaoston väliraportissa muihin erityisavustuksiin luokiteltiin avustuksia, jotka kohdistuivat toimintaan tai sen osaan, palveluihin tai toimenpiteisiin. Tähän ryhmään luokiteltiin myös erilaisia tuiksi ja korvaukseksi nimettyjä avustuksia tai avustuksia, joita ei pystynyt selkeästi luokittelemaan yleis-, investointi- ja hankeavustuksiksi. Osa avustuksista oli hyvin tarkkarajaisia tai toimenpidelähtöisiä. Avustuksia myönnettiin mm. tietyn henkilöstöryhmän palkkaamiseen, koulutukseen, sijaisuuskuluihin, matka- ja päivärahoihin, hankintoihin tai palkkioiden maksamiseen. Avustuksilla korvattiin myös kustannuksia. Tällaisia muita avustuksia oli yhteensä 62 kpl. Yhteensä kuntatoimijoille myönnettäviä avustuksia oli 209 kappaletta.

Investointityöryhmä ehdottaa, että investointiavustusten käsitteen määrittelyä tarkennetaan vastaamaan valtiolla ja kunnissa käytössä olevaa investoinnin käsitettä. Investointiavustuksena pidettäisiin avustusta, joka kohdistuu pitkävaikutteiseen ja merkittävään hankintamenuun tai sen lisäykseen. Hankintamenu tai sen lisäys aktivoidaan hakijan taseeseen tai sillä on vaikutuksia hakijan taseeseen (ks. Liite 4). Vastaavasti hankeavustuksina tulisi valtionavustussanaston mukaan pitää avustuksia tarkoitukseltaan ja kestoaltaan rajatulle hankkeelle. Hankkeella on selkeä alku ja loppu. Toiminta päättyy hankkeen päättyä tai sen tulosten pitäisi siirtyä osaksi perustointia. Osa hankeavustuksina myönnettyistä avustuksista ei täytä tätä määritelmää vaan avustuksia myönnetään vuodesta toiseen jatkuvina.

⁴² Valtionavustustoiminnan sanasto. Valtiovarainministeriön julkaisu ja 2021:19

Kuntajaoston näkemyksen mukaan avustuslajien määrittelyä ja luokittelua on tarpeen täsmentää ja varmistaa avustusten yhtenäinen luokittelu eri valtionapuviranomaisissa. Tietovarannoissa tulisi ottaa käyttöön myös valtionavustuslainsäädännössä määritelty avustuslaji investointi- tai hankeavustukseen tai apurahaan verrattava muu erityisavustus. Kyseisen avustuslajin käytöllä ja määrittelyllä luodaan läpinäkyvyyttä kuntatoimijoille kohdentuviin valtionavustuksiin. Läpinäkyvä luokittelu mahdollistaa, että hankeavustuksia voidaan koota yhteen laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Luokittelu luo myös läpinäkyvyyttä valtion kuntiin kohdistamaan rahoitukseen. Muuna erityisavustuksena myönnettävät avustukset ovat todennäköisesti sellaisia avustuksia, joita olisi hyvä tarkastella suhteessa valtionosuutena myönnettävään rahoitukseen.

3.5 Kuntatoimijoiden toimintaa ja taloutta koskevia tiedot

Lähtökohtaisesti kuntatoimijoiden taloudelliseen kyvykkyyteen toteuttaa toimintaa, tehdä investointeja ja läpiviedä hankkeita on pidetty hyvänä eikä kuntien toimintaa ja talouteen liittyviä tietoja ole edellytetty. Avustuksia myönnettäessä ei säännönmukaisesti tarkastella kunnan kokonaistaloutta, kuntakonsernin taloutta tai muiden kuntakonserniin kuuluvien yksiköiden taloutta.

Kuntajaosto ehdottaa kehittämissuhteissa koskien heikossa taloudellisessa asemassa olevia kuntia (ks. luku 2.3), että valtiovarainministeriö laatii yleiset kuntien konsernitaloutta koskevat avustusperusteet ja -kriteerit. Niitä muodostettaessa määritellään, mitä tarkoitetaan heikossa taloudellisessa asemassa olevilla kunnilla sekä miten ja millä perusteilla taloudellinen asema huomioidaan myöntöperusteissa tai arvioinnissa. Kuntien, kuntien, kuntayhtymien ja niiden liikelaitosten taloudellisen aseman arvioinnissa käytetään vakiintuneita talouden tunnuslukuja.

Kunnat, kuntayhtymät, kunnalliset liikelaitokset ja vesihuollon taseyksiköt toimittavat taloustietoja Valtiokonttorin ylläpitämään Kuntatalouden tietovarantoon. Taloutta koskevat tiedot ovat saatavissa tutkiahallinto.fi -sivustoilta. Kuntajaosto ehdottaa, että kunnilta, kuntayhtymiltä ja niiden liikelaitoksilta ei lähtökohtaisesti pyydetä tilinpäätöksiä tai konsernitalinpäätöksiä, vaan niiden taloudellisen tilanteen tarkastelussa hyödynnetään Kuntatalouden tietovarantoa ja vakiintuneita talouden tunnuslukuja. Valtiovarainministeriö tarkentaa, mitä käytettävät tunnusluvut ovat. Mikäli tietotarpeet kohdistuvat toimintakertomusosuuteen tai tilintarkastuskertomuksiin hakijat voivat tallentaa pdf-muotoiset asiakirjat asiakastietojen taakse.

Osakkuus- ja tytäryhteisöjen (yhdistykset, säätiöt, osakeyhtiöt ja osuuskunnat) toimintaa ja taloutta koskevien tietojen osalta hyödynnetään muiden viranomaisten rekistereissä (esim. YTJ, verohallinto, yhdistysrekisteri, säätiörekisteri) olevia tietoja.

4 Johtopäätökset

Kuntajaoston loppuraportti ja väliraportti muodostavat kattavan katsauksen kuntatoimijoiden hakemien valtionavustusten avustuskäytänteisiin ja -kokonaisuuteen. Kuntatoimijoille myönnettävien avustusten kirjo on laaja ja sisältää monia erityispiirteitä. Tämä laaja kirjo tulee näkyviin myös monina kehittämisehdotuksina. Kuntien rahoitusta koskevassa tarkastelusta valtionavustustoiminta on usein jäänyt vähäiselle huomiolle, pääpainon ollessa valtionosuusrahoituksessa ja verotuloissa. Osin myös tästä syytä kuntajaoston työn tuloksena tehty runsaasti havaintoja kehittämistarpeista. Kuntajaoston raportit tuovat esille myös laajemmin koko valtionavustustoimintaan kohdistuvan kehittämistarpeen. Monia havaittuja haasteita on ryhdytty ratkaisemaan valtionavustushankkeessa.

Kuntajaosto nostaa esille viisi keskeisintä näkökulmaa, jolla edistetään valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, läpinäkyvyyttä, yhteisyyttä ja tehokkuutta kuntien valtionavustustoiminnassa:

1. **Vaikuttavimman ohjausinstrumentin valinta.** Vaikutusten suunnittelua tehdään yhteiskunnallisesta tilannekuvasta ja kuntalaisten hyvinvoinnista käsin. Ensin tulee etsiä vastausta siihen mikä on hyvinvoinnin tila ja mitä muutosta siihen haluamme. Sen jälkeen tulee tarkastella ilmiö- ja asukaslähtöisesti, mikä on kustannusvaikuttavin ohjausinstrumentti, jolla muutosta aikaan saadaan. Vaikutuksia voidaan aikaan saada normi-, rahoitus-, omistaja/tulos-, sopimus- tai informaatio-ohjauksen keinolla ja eri toimijoiden kautta. Vaikutusten suunnittelua ja siihen liittyvää ohjausinstrumenttien valintaa tulisi tehdä valtioneuvoston tasolla, poikisektoraalisesti osana valtioneuvoston strategista päätöksentekoa.
2. **Valtionavustuksen rooli kuntarahoituksessa.** Valtionavustusta käytetään rahoituksena, kun tarve rajautuu vain tietyn tyyppisiin kuntiin tai rajatulle alueelle, rajattuun kohderyhmään tai määräaikaiseen tarpeeseen. Valtionavustus soveltuu palvelun kehittämiseen tai siihen liittyvään kokeiluun, investointien edistämiseen tai uuden ratkaisun selvittämiseen. Valtioavustuksilla voidaan myös reagoida nopeasti ajankohtaiseen tarpeeseen. Avustustoiminnan pääpaino tulisi kuitenkin olla ennakolta suunnitellussa avustustoiminnassa.
3. **Valtioavustusten toimintamalli ja suunnittelun työkalujen hyödyntäminen.** Valtionavustusten toimintamalli luo viitearkkitehtuurin, jota vasten valtionapuviranomaiset kehittävät omaa ja tarvittaessa myös yhteistä valtionavustustoimintaa tulevaisuudessa kehittämis- ja käyttöönottoprojekteissaan. Toimintamalliin mukaiseen valtionavustustoimintaan siirtyminen ratkaisee monia kuntatoimijoiden valtionavustuskäytänteisiin liittyviä haasteita. Painopistettä siirretään yksittäisen avustushaun suunnittelusta strategisemmalle avustuskokonaisuuden suunnittelun tasolle. Toiminnan suunnittelun työkalujen (ilmiö- ja verkostanalyysi ja vaikutusketju) hyödyntäminen auttavat koostamaan valtionavustuksia vaikuttavimmiksi kokonaisuuksiksi, joka on yksi keskeisimmistä kehittämistarpeista. Kehittämistoimissa onnistuminen edellyttää, että

valtioapuviranomaiset sitoutuvat kehittämään omaa valtionavustustoimintaa toimintamallin suuntaan.

4. **Digitaalisten palvelujen käyttöönotto.** Valtionavustusten digitaaliset palvelut luovat perustan läpinäkyvälle ja yhtenäiselle valtionavustustoiminnalle. Yhteiset digitaaliset palvelut ja niiden yhtenäiset tietorakenteet kuten hakuilmoitusten, hakulomakkeiden ja vakioehtojen sisältörakenteet yhtenäistävät avustustoiminnan prosesseja ja niihin liittyviä toimintatapoja sekä luovat läpinäkyvyyttä valtionavustustoimintaa. Yhtenäisen ja läpinäkyvän valtionavustustoiminnan varmistamiseksi valtioapuviranomaisten tulisi ottaa käyttöön Hallinnoivastuksia.fi-palvelu, joka mahdollistaa valtionavustusten hakemisen Haeavustuksia.fi-palvelussa. Digitaalisiin palveluihin toteutetut ratkaisut tukevat myös hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamista. Tämä on tärkeää erityisesti kuntatoimijoiden kannalta niiden hakiessa avustuksia lähes kaikilta hallinnonaloilta ja valtioapuviranomaisilta.
5. **Verkostomainen toiminta ja tiedon jakaminen.** Verkostomainen toimintatapa on mahdollistaa tiedon tuottamisen, käsittelyn, jakamisen sekä ymmärryksen laajentamisen. Se varmistaa, että toiminta on yhteensopivaa ja läpinäkyvää ja toiminnassa noudatetaan yhteisiä pelisääntöjä. Verkostoissa olevan tiedon lisäksi tarvitaan tietoa, jota on kertyy valtionavustusten tietovarantoihin sekä on käytettävissä ja hyödynnettävissä muissa tietovarannoissa ja käyttötarkoituksissa. Jaetun tiedon ja verkostojen avulla pystymme ymmärtämään paremmin yhteiskunnallisia ilmiöitä ja elämäntilanteisiin liittyviä tarpeita sekä vaikuttavia ratkaisuja, joita tarvitaan kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

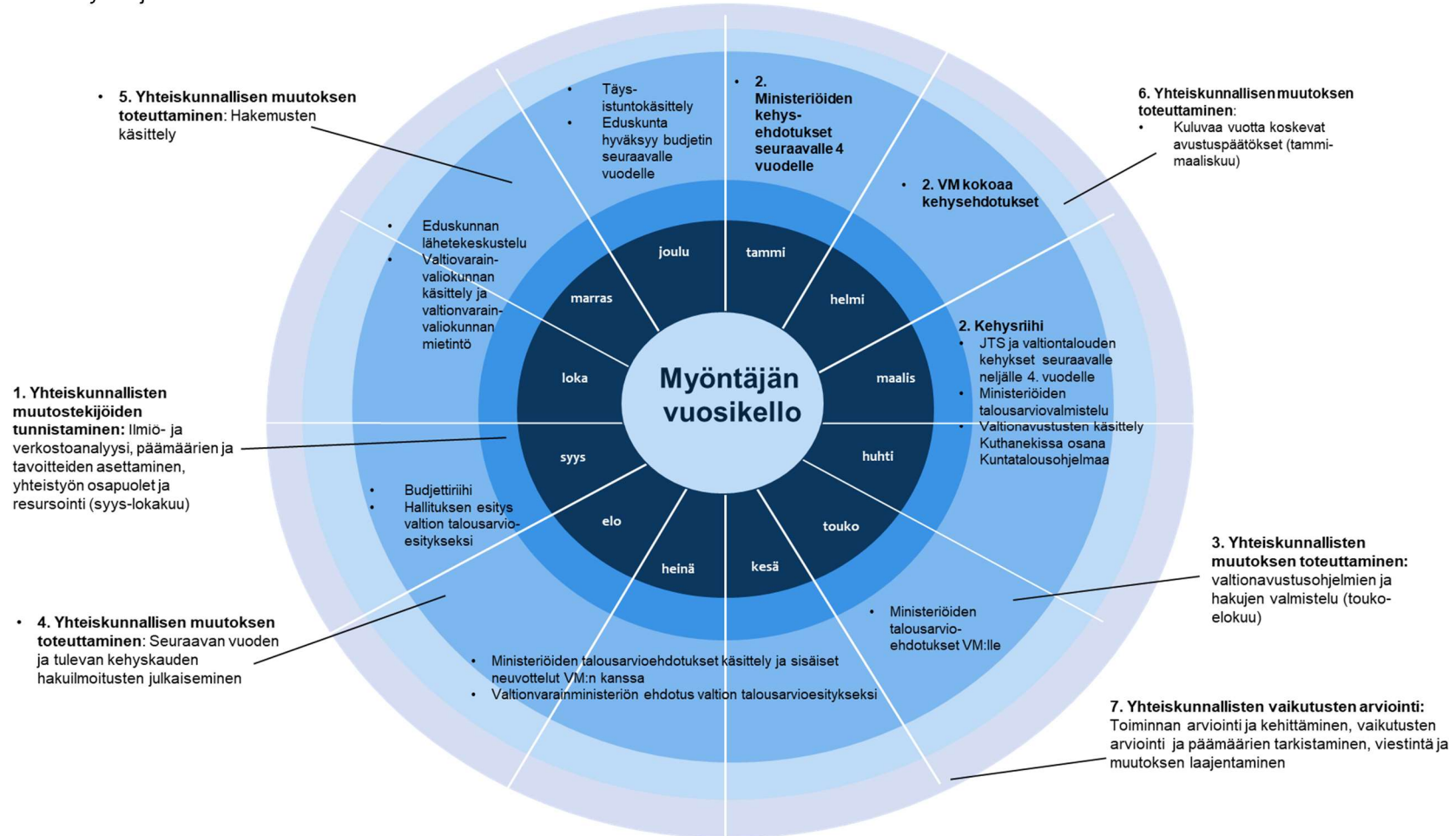
Myöntäjien ja hakijoiden näkemys siitä, että uusi valtionavustusten toimintamalli ja digitaaliset palvelut mahdollistavat vaikuttavan, läpinäkyvän, yhtenäisen ja tehokkaan valtionavustustoiminnan. Toimintamalli on viitekehys, jota vasten valtioapuviranomaiset kehittävät toimintaansa käynnistyneissä kehittämis- ja käyttöönottoprojekteissaan. Kuntajaoston laatimia kehittämis ehdotuksia tulisi huomioida osana näitä projekteja. Kehittämis ehdotuksia huomioidaan digitaalisten palvelujen määrittelytyössä sekä valtionavustushankkeen työssä. Ministeriöiden rooli valtionavustustoiminnan kehittämisessä kuntajaoston ehdotusten mukaisesti on keskeinen. Myös hakijoiden on hyvä tarkastella omaa valtionavustustoimintaa suhteessa tässä esitettyihin ehdotuksiin. Ehdotusten toteuttaminen ja valtionavustustoiminnan kehittäminen vaatii valtioapuviranomaisten välistä pitkäjänteistä yhteistyötä. Valtionavustustoiminnan kehittäminen tukee myös uudenlaista kuntapolitiikkaa.

Liitteet

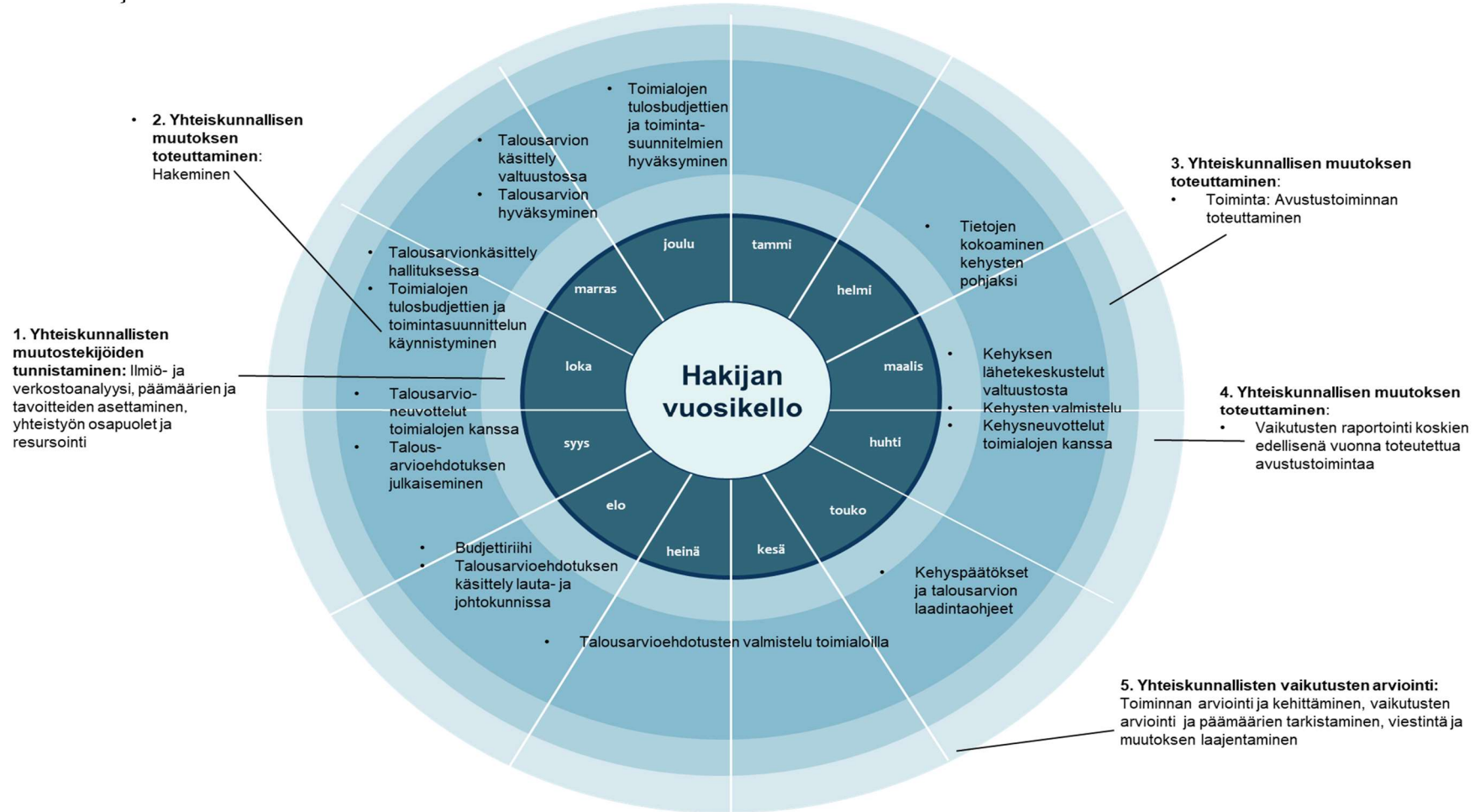
Liite 1. Kuntien valtionavustustoiminnan suunnittelu



Liite 2. Myöntäjien vuosikello



Liite 3. Hakijan vuosikello



Liite 4. Investointiavustukset

1. Yhteenveto investointiavustusten kehittämisehdotuksista

Investointiavustuksia on tässä tarkasteltu kunta- ja järjestöhakijoille suunnattujen avustusten näkökulmasta. Investointiavustuksia tarkastellaan yksityishenkilöiden, tutkimusyhteisöjen ja yritysten osalta tulevilla hakijaryhmäkohtaisissa jaostoissa.

- Investointiavustusten käsitettä selkeytetään. Investointiavustuksia tulisi tarkentaa vastaamaan valtio- ja kuntahallinnossa käytössä olevia käsitteitä. Investointiavustuksena pidetään avustusta, joka kohdistuu pitkävaikutteeseen (>1 vuosi) ja merkittävään hankintamenuun tai sen lisäykseen (vähintään 10 000 euroa). Hankintamenu tai sen lisäys aktivoidaan hakijan taseeseen tai sillä on vaikutuksia hakijan taseeseen. Myös taseeseen negatiivisesti vaikuttavia avustuksia pidettäisiin investointiavustuksina (esim. purkuavustus). Investointiavustuksiin liittyviä kirjauskäytänteitä valtion kirjanpidossa tarkennetaan
- Valtionavustushankkeessa luotu yhtenäinen hakuilmoituksen malli eli hakuilmoituksen yhtenäinen otsikkotasoinen rakenne soveltuu investointiavustuksiin. Valtionapuviranomaiset vastaavat hakuilmoitusten sisällöistä otsikkorakenteiden sisällä. Huomiota investointiavustusten osalta kiinnitetään erityisesti tavoitteiden asettamiseen ja mittareihin sekä arviointiperusteisiin sekä avustusehtoihin
- Hakuilmoituksen, hakuohjeiden sekä avustusehtojen välistä rajaa selkeytetään. Valtionavustushankkeessa luodut hakuilmoitusten ja vakioehtojen (avustusehdot) tietosisältömallit luovat tähän perustan
- Valtionavustushankkeessa luonnostellussa hakulomakkeiden tietosisältömallissa on tarpeen määrittellä investointiavustuksiin liittyen otsikko, jonka alla investointikohtaisia tietoja voidaan kysyä. Erilaisista investointiavustuksista johtuen tarvitaan joustavuutta kysyttäviin tietoihin
- Nimenkirjoitusoikeuksiin ja oikeuksien tarkistamiseen liittyvät menettelyt tulisi yhtenäistää, yksinkertaistaa, automatisoida osaksi rekistereistä saatavia tietoja tai Suomi.fi valtuuksien hallintaa. Erillisistä nimenkirjoitusoikeutta koskevista liitteistä tulisi luopua
- Pyydettävien tietojen osalta (hakulomakkeet, liitteet ja raportointi) valtionapuviranomaisten tulee kiinnittää huomiota siihen, että hakijoita pyydetään vain sellaisia tietoja, joita tarvitaan avustuspäätöksen tekemiseen
- Investointiavustuksiin liittyy erilaisia hakemus-, lausunnonanto-, päätös- ja raportointimenettelyitä, jotka tulee mahdollistaa digitaalisia palveluita määriteltäessä. Investointiavustuksiin liittyviä lausunnotmenettelyiden tarpeellisuutta olisi hyvä tarkastella kriittisesti päätöksien nopeuttamiseksi
- Avustusehtoja on tarpeen selkeyttää ja tarvittavilta osin yhtenäistää seuraavien kokonaisuuksien osalta: työajan seuranta, omaisuuden käyttöajat, hyväksyttävät ja ei-hyväksyttävät kustannukset, kustannuseriin liittyvät menettelyt ja käsitteet, hankintojen toteuttamiseen liittyvät ehdot ja avustusten palauttamisvelvollisuus sekä rahoituksen saajalle asetut vaateet tilintarkastuksesta

- Avustuspäätösten sisältöä kehitetään selkeyttämällä avustuspäätöksen ja vakioehtojen välistä rajaa. Avustuspäätöksessä kerrotaan ne asiat, jotka koskevat kyseistä avustuspäätöstä (ml. poikkeamat vakioehtoihin). Liitteenä olevissa vakioehdoissa kerrotaan sellaiset asiat, joita sovelletaan vakioidusti kaikkiin avustuspäätöksiin
- Investointiavustuksiin luodaan vaihtoehtoisia kustannusmalleja ja digitaalisissa palveluissa mahdollistetaan erilaiset kustannusmallit
- Raportoinnin, maksatushakemuksen ja valvonnan välisiä eroja selkeytetään. Raportointi keskittyy toimintaan ja vaikuttavuuteen. Maksatukseen liittyen raportoidaan kustannuksista. Tavoitteena on tarkastaa, että kustannukset ovat avustuspäätöksen mukaisia. Valvontaan liittyvää dokumentaatiota ei pyydetä raportoinnin yhteydessä, vaan aineisto on tarvittaessa käytössä tai tarkastusta varten sitä voidaan pyytää erikseen
- Valvonnan menettelyitä tarkennetaan valtionavustushankkeessa laadittavalla valvontakonseptilla. Huomiota tulee kiinnittää hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamiseen myös valvonnassa

2. Investointiavustusten kokonaisuus

Kunnille ja järjestöille myönnettävien investointiavustusten kokonaisuutta tarkasteltiin valtionavustushankkeessa kerättyjen lainsäädäntökartoituksen ja tiekarttakyselyn perusteella. Kaikki valtionapuviranomaiset eivät vastanneet edellä oleviin kartoituskyselyihin. Tiekarttakyselyssä oli tarkasteltu erityisavustuksia yhdessä, joten investointiavustusten osuutta ei pystytty erottelemaan.

Investointiavustusten kokonaisuutta kartoitettiin lisäksi vuoden 2020 valtion kirjanpito-tiedoista, tilinpäätöksistä sekä internetsivuilta. Investointityöryhmässä mukana olevat toimijat (ARA, OKM, AVI ja STEA) tarkistivat omat avustuskokonaisuudet. Kokonaisuudessa pyrittiin tunnistamaan kunnille, kuntayhtymille, kuntakonserniin kuuluville toimijoille ja järjestökentälle myönnettyjä avustuksia. EU-rahoituksiin liittyvät investoinnit on rajattu pois tarkastelusta.

Investointiavustuksia koskevan kokonaiskuvan muodostamista vaikeuttavat valtionavustuksen ja investointiavustusten käsitteisiin liittyvät epäselvyydet. Aina ei ole selvää mistä rahoituslajista (valtionavustus, korvaus, tuki vai muu valtion rahoitus) on kyse. Säädöksissä rahoitus voi olla nimetty valtionavustukseksi, mutta kyseessä on ennemmin korvaus, tuki tai muu valtion rahoitus. Rahoituslaji voi olla nimetty korvaukseksi, tuki tai muuksi rahoitukseksi, mutta se on käytännössä valtionavustusta. Avustuksesta ei aina käynyt ilmi, oliko kyseessä investointiavustus vai ei. Hakuilmoitusten perusteella samaa avustusta myönnettiin sekä investointeihin että kehittämiseen tai toimintaan. Investointiavustuksiksi oli luokiteltu myös avustuksia, jotka eivät täytä investointien määritelmää pitkävaikutteisuudesta (yli 1v) ja taloudellisesta merkittävydestä (vähintään 10 000 euroa).

Kokonaiskuvan muodostamista vaikeuttaa lisäksi valtion kirjanpitoikänteissä olevat epäselvyydet. Investointiavustuksia on kirjattu vaihtelevasti joko valtionavustukset pääomatalouteen tai valtionavustukset käyttötalouteen tileille. Valtionavustuksia on voitu kirjata myös muille kuin valtionavustukset tileille.

Kirjanpidon tietojen perusteella avustuskokonaisuus on arvioilta ollut n. 350-420 milj. euroa (2019-2020). Kirjanpidon ja muiden tietolähteiden perusteella kuntien ja järjestöjen investointiavustukset jakautuvat myöntäjittäin taulukossa 1 esitetyllä. Tietoja voidaan pitää osin suuntaa-antavina johtuen edellä mainituista tekijöistä.

Taulukko 1. Investointiavustusten jakautuminen myöntäjittäin (kuntatoimijat ja järjestöt)

Myöntäjät	Myönnetty vuonna 2020 (milj. euroa)
ARA	179
Väylävirasto	80
Traficom	31
OKM, josta Kotiseutuliiton myöntämänä 2 milj.	33
Business Finland/energiatuki	19
STEA	18
TEM/energiatuki	16
Öljynsuojarahasto	11
ELY-keskukset	11
AVI	8
Palosuojelurahasto	4
LVM	3
Yhteensä	413

Eniten avustuksia myönnetään asumiseen liittyen. Myös liikenteen ja liikkumisen kehittämiseen (lentoliikenne, joukkoliikenne ja kevyt liikenne) sekä energiatuotantoon myönnetään avustuksia. Muut rakentamiseen liittyvät avustukset kohdistuivat kulttuuritilojen perus- ja perustamishankkeisiin, liikuntapaikkojen ja niihin liittyvien vapaa-aikatilojen perustamishankkeisiin, liikunnan koulutuskeskusten perustamishankkeisiin sekä pelastustoimen rakennushankkeisiin. Avustuksia myönnetään myös virkistysalueiden hankintaan ja kunnostukseen. Valtionapukelpoisuuden saaneille nuorisokeskuksille myönnetään myös investointiavustusta. Keskus- ja maakuntaraviradoille myönnetään investointitukia. Kalustoihin liittyviä avustuksia myönnettiin, pelastuslaitosten kalustohankkeisiin ja öljyntorjuntakaluston hankintaan.

3. Avustusmuodon kuvaus ja sen sisällä olevat käsitelmäärittelyt

Investointiavustuksia voidaan myöntää valtionavustuksen hakijan hallintaan ja vastuulle jäävien aineellisten tai aineettomien hyödykkeiden hankintaan tai tuottamiseen.⁴³ Investointiryhmä ehdottaa, että investoinnin käsitettä tarkennettaisiin vastaamaan valtio- ja kuntahallinnossa käytössä olevia käsitteitä.

Hankintaa voidaan pitää investointina, jos

⁴³ Valtionavustustoiminnan sanasto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:19

1. Hankinta on pitkävaikutteinen. Toisin sanoen hankintaan liittyviä merkittäviä hyötyjä, tuottoja tai säästöjä syntyy investointimenon jälkeen, pitkän aikavälin kuluessa (> 1 vuosi). Pitkän ajallisen ulottuvuuden vuoksi investointiin liittyy yleensä riskejä
2. Hankintameno on merkittävä. Kirjanpidossa hankintameno aktivoidaan, jos se on pitkävaikutteinen ja suuruudeltaan (ilman arvonlisäveroa) vähintään 10 000 euroa⁴⁴

Myös perusparannusta pidetään investointina. Perusparannuksella tarkoitetaan toimenpidettä, jolla lisätään olennaisesti hyödykkeen käytettävyyttä, tuotantokykyä tai lisätään pitoaikaa. Hyödykkeen perusparannus merkitään yleensä hankintamenon lisäykseksi.⁴⁵ Pysyvien vastaavien hyödykkeen perusparannusmenot joko lisätään poistamattomaan hankintamenuun tai kirjataan erilliseksi pysyvien vastaavien hyödykkeen hankintamenuksi, jolle määritellään oma poistosuunnitelma.

Hyödykkeiden korjaukseen ja kunnossapitoon liittyvät menot merkitään suoraan kuluksi, jolloin korjaukseen ja kunnossapitoon kohdistuvia avustuksia ei pidettäisi investointiavustuksina. Ne kuuluvat avustuslajiin muut erityisavustukset eli avustusta myönnetään hanke- ja investointiavustuksiin sekä apurahoihin verrattavana muuna erityisavustuksena. Investointiavustuksena pidettäisiin avustuksia, joilla voi olla negatiivinen vaikutus hakijan taseeseen (esim. ARA-talojen purkuavustus).

Myönnettävään avustukseen saattaa sisältyä investointeihin liittyvä erä. Esimerkiksi kehittämishankkeen lopputulokset saattavat edellyttää investointeja. Näissä tapauksissa investointikustannukset tulisi hyväksyä kustannuksiksi vain siltä osin kuin niitä tarvitaan lopputulosten aikaansaamiseksi. Tällaisia kehittämishankkeita ja niihin sisältyviä investointeja ei pidettäisi investointiavustuksina vaan hankeavustuksina. Investointikustannusten korvaamisen olisi hyvä vastata EU:n valtiontukisäännöksiä.

Investointityöryhmä ehdottaa, että investointiavustuksena pidettäisiin avustusta, joka kohdistuu pitkävaikutteiseen ja merkittävään hankintamenuun tai sen lisäykseen. Hankintameno tai sen lisäys aktivoidaan hakijan taseeseen tai sillä on vaikutuksia hakijan taseeseen.

4. Investointiavustusten hakuilmoitus ja -ohjeet

Hakuilmoitus on viranomaisen asiakirja, jossa valtionapuviranomainen tai muu toimivaltainen toimija antaa tiedot haettavissa olevista valtionavustuksista sekä ohjeet valtionavustuksen hakemista varten.⁴⁶ Hakuilmoitusta ja -ohjetta tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena. Investointiavustusten hakuilmoitusten ja -ohjeiden tietosisällöt vaihtelevat

⁴⁴ Valtiokonttorin määräys: Käyttöomaisuuskirjanpito sekä poistosuunnitelmien laatiminen ja poistojen kirjaaminen. Investointien suunnittelu ja seurantaohje VK/8926/00.00.00.01/2021. Valtiokonttori

⁴⁵ Asetus valtion talousarviosta 66b § ja Valtiokonttorin määräys Hankintamenon määrittely 9.12.1997 19/03/97

⁴⁶ Valtionavustustoiminnan sanasto. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:19

myöntäjien välillä ja osittain myöntäjien sisällä. Hakuohjeita on täydennetty lisäksi yleisillä ohjeilla ja oppailla hakemiseen liittyen. Myös rajanveto eri asiakirjojen (hakuilmoitus- ja ohje sekä muut oppaat) ja niiden tietosisältöjen osalta on ollut osin epäselvä.

Hakuilmoituksia on julkistettu koosteena tai sama hakuilmoitus on sisältänyt eri avustuslajeja. Valtionavustusten digitaalisissa palveluissa avustuslaji on pakollinen tieto eli eri avustuslajeista pitäisi lähtökohtaisesti julkaista oma ilmoitus. Tämä koskee myös tiedontallennusvelvoitetta. Erityisesti jos hakuun liittyvät kysymykset, sisällöt ja tiedot poikkeavat toisistaan, haut pitäisi julkaista omana ilmoituksena.

Valtionavustushankkeessa luonnosteltu hakuilmoituksille yhteneväinen tietosisältömalli, jota täydennetään hankkeen edetessä (Taulukko 2). Tavoitteena on luoda ja ottaa käyttöön kaikille valtionavustuksille yhtenäinen hakuilmoituksen otsikkotasoinen rakenne. Valtionapuviranomaiset vastaavat hakuilmoitusten sisällöistä otsikkorakenteiden sisällä.

Taulukko 2. Luonnos valtionavustusten hakuilmoituksen tietosisällöistä

Perustiedot	Aikataulu	Ehdot ja rajoitukset
<ul style="list-style-type: none"> • Haun nimi • Haun kuvaus • Haun sisällön kielet (suomi, ruotsi, englanti) • Avustuslaji (yleisavustus, hankeavustus, investointiavustus) • Haun vastuullinen järjestäjä • Haun perustamispäätöksen asianumero • Ulkoinen palvelu (haku tapahtuu viranomaisen järjestelmässä) • Haussa jaettavat varat 	<ul style="list-style-type: none"> • Haun tyyppi (jatkuva, määräaikainen) • Haku alkaa - haku päättyy • Tavoiteaikataulu (päivää hakuajan päättymisestä) ja tavoiteaikataulun tarkennus 	<ul style="list-style-type: none"> • Hakijan kelpoisuus – kelle/mille avustusta voidaan myöntää • Sovellettavat säädöserusteet • Avustusehdot • Hakukohtaiset arviointiperusteet <ul style="list-style-type: none"> – Hakuilmoituksella näytetään myös valittujen avustusehtojen yleiset arviointiperusteet • Avustuksen käytön rajoitukset <ul style="list-style-type: none"> – Mihin käyttötarkoitukseen avustusta voidaan myöntää – Mihin käyttötarkoitukseen avustusta ei voida myöntää
Tavoitteet ja mittarit	Yhteystiedot	
<ul style="list-style-type: none"> • Haun tavoite 1 • Haun tavoite 2 • Haun tavoite 		

Laadittua hakuilmoitusten tietosisältöluonnosta pidetään toimivana investointiavustusten osalta. Hakuilmoitusten tietosisältöjen tulisi olla yhdenmukaiset ja kattavat.

Sisällölliset kehittämistarpeet investointiavustusten hakuilmoituksissa kohdistuvat tavoitteisiin ja mittareihin, arviointiperusteisiin ja avustusehtoihin. Investointiavustuksilla ei ole aina asetettu tavoitteita, ne ovat yleisellä tasolla tai on viitattu ylemmän tasoisin asiakirjoihin ja niissä asetettuihin tavoitteisiin. Hakuilmoitukselta ei välttämättä käy ilmi, mitä kyseisellä avustuksella tavoitellaan tai miten se liittyy ylemmän tason tavoitteisiin. Hakukohtaisia arviointiperusteita ja avustusehtoja on myös ilmoitettu vaihtelevasti. Ehtoja on myös hakuohjeissa tai muissa erilaisissa liitedokumenteissa. Erityisesti raportointiin, maksatukseen ja hyväksyttäviin kustannuksiin liittyviä ehtoja on tarve tehdä läpinäkyvämmäksi.

Hakuohjeet tarkentavat hakuilmoitusta. Hakuohjeita on laadittu sekä avustuskohtaisesti ja avustuslajikohtaisesti. Osa hakuohjeista on teknisiä eli kerrotaan, miten avustusta haetaan järjestelmässä. Hakuohjeiden tietosisältöön vaikuttaa myös se kuka on hakijana. Viranomaisille suunnatut haut ovat laajempia ja yksityiskohtaisempia. Kansalaisia ja muille toimijoita täytyy ohjeistaa eri tavalla. Teknisestä ohjeistuksesta jatkossa vastaa Valtiokonttori, kun hakeminen tapahtuu Haeavustuksia.fi palvelussa. Mikäli hakeminen tapahtuu valtionapuviranomaisen hallinnoimassa järjestelmässä, ohjeistuksesta vastaa viranomainen. Hakuihin liittyvästä sisällöllisestä ohjeistuksesta vastaa valtionapuviranomainen. Haeavustuksia.fi-palvelusta tulisi olla linkit viranomaisten sivuille, jossa jaetaan tarkempia hakuohjeita, oppaita ja muita liitteitä.

Myös hakuihin liittyvää tiedottamista on tarpeen kehittää. Tällä hetkellä hakijat joutuvat itse hakemaan tietoja valtionapuviranomaisten sivuilta. Viralliset tiedotteet eivät aina tavoita kohderyhmää, vaan ne "hukkuvat" laajoissa kuntaorganisaatioissa.

5. Investointiavustusten hakeminen

Investointiavustukset kohdentuvat hyvin erilaisiin kohteisiin, joten lomakkeiden sisältö vaihtelee avustuskohteen mukaisesti. Jonkin verran on yhtenäisiä hakulomakkeita myöntäjien sisällä. Kysyttäviin tietoihin vaikuttaa myös substanssilainsäädäntö. Valtionavustushankkeessa on luonnosteltu hakulomakkeiden tietosisältöjä. Hakulomakkeelle määritellään yhteisiä otsikoita (hakijan tiedot, tavoitteet ja vaikuttavuus, toiminnan toteutus, kustannusarvio ja rahoitus, liitteet sekä yhteystiedot), jotka olisivat kaikille avustusmuodoille yhteisiä. Investointiavustuksiin liittyen on tarpeen kerätä erilaisia tietoja. Hakulomakkeelle ehdotetaan omaa otsikkoa, jonka alla näitä investointiavustuskohtaisia tietoja voidaan kysyä. Myöntäjä määrittelee mitä tietoja kysytään avatessaan haun ja laatiessaan hakemuspohjan. Erilaisista avustuksista johtuen tarvitaan joustavuutta kysyttäviin tietoihin. Huomioita tulee kiinnittää siihen, että hakulomakkeella kysytään vain sellaisia tietoja, joita tarvitaan avustusten myöntämiseksi.

Tiettyjä tietoja kuten hakijaa koskevia tietoja tulisi kysyä yhtenäisesti. Hakijaa koskevissa tiedoissa hyödynnetään muiden viranomaisen järjestelmissä olevaa tietoa. Nimenkirjoitusoikeuteen liittyen on pyydetty kaupparekisteriotteita, otteita kuntien hallintosäännöistä tai selvitystä nimenkirjoitusoikeudesta. Kaikissa hakemuksissa tai kaikkien myöntäjien hakemuksissa nimenkirjoitusoikeutta ei ole pyydetty. Hakemuksilla on myös vaihtelevasta yksi tai kaksi allekirjoittaja. Hakijoiden omat säännöt vaikuttavat nimenkirjoitusoikeuksiin. Hakemuksen lähettäjä on voinut ollut olla joku muu kuin nimenkirjoitusoikeuden omaava henkilö.

Valtionavustusten digitaalisiin palveluihin kirjautuminen ja tunnistautuminen tehdään Suomi.fi valtuuksilla. Tällä hetkellä digitaalisten palveluiden osalta ei ole päätetty kuka toimii hakemuksen lähettäjänä, onko se nimenkirjoitusoikeuden omaava tai joku muu

sekä miten varmistetaan, että nimenkirjoitusoikeudellinen on asian vahvistanut. Nimenkirjoitusoikeuksiin ja oikeuksien tarkistamiseen liittyvät menettelyt tulisi yhtenäistää, yksinkertaistaa, automatisoida osaksi rekistereistä saatavia tietoa tai Suomi.fi valtuuksien hallintaa. Erillisistä nimenkirjoitusoikeutta koskevista liitteistä tulisi luopua.

Investointiavustuksissa pyydetäviä liitteitä on paljon ja ne ovat hakukohtaisia. Hakemusten liitteeksi pyydetään erilaisia rekisteritietoja (esim. kaupparekisteriote) tai tietoja tarkastetaan rekistereistä. Liitteeksi on pyydetty virallisia päätöksiä ja asiakirjoja. Kuntakentällä hakemista saattaa hankaloittaa tai estää tarvittavien asiakirjojen koonsaaminen. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, että hakijoita pyydetään vain sellaisia tietoja, joita tarvitaan avustuspäätöksen tekemiseen. Lisäksi olisi hyvä tarkastella, mitä tällä hetkellä liitteenä olevista tiedoista olisi hyvä olla rakenteellisessa muodossa hakulomakkeella. Hakemuksella rakenteellisessa muodossa kysyttävät tiedot mahdollistavat arvioinnin, seurannan sekä raportoinnin.

Avustushakemuksiin liittyy erilaisia lausunto-, käsittely- ja päätöksentekomenettelyitä. Niiden osalta tunnistettiin kolme erilaista tapausta:

1. Hakija lähettää hakemuksen valtionapuviranomaiselle ja hakemus tulee vireille. Valtionapuviranomainen priorisoi ja tarkastaa hakemukset sekä lähettää hakemukset toiselle viranomaiselle päätettäväksi. Tällainen menettely on esim. OKM/AVI liikuntapaikkarakentamisen avustuksissa ja eräissä Business Finlandille tulevissa avustuksissa, joista päätökset tekee työ- ja elinkeinoministeriö. Hakemukset voivat tulla vireille eri järjestelmässä kuin missä päätökset tehdään. Esimerkiksi hakemukset tulevat vireille AVIn järjestelmässä, mutta tiedot pitäisi saada siirrettyä Hallinnoiavustuksia.fi palveluun rajapintaratkaisujen kautta, koska ministeriö tekee päätökset yli 700 000 euron avustuksista.
2. Hakijan lähettäessä hakemuksen sen liitteenä tulee olla kunnan lausunto. Jos lausuntoa ei ole, hakemus ei tule vireille. Näin on ARAn erityisryhmien investointiavustuksissa. Lausunto voitaisiin toimittaa erillisellä liitteellä hakemuksen yhteydessä.
3. Hakija lähettää hakemuksen ja se tulee vireille. Hakemuksen vireillä ollessa siihen pyydetään tai voidaan pyytää lausunto. Lausunto voitaisiin antaa digitaalisten palvelujen kautta.

Liitteitä on toimitettu myös päätösten jälkeen. Esimerkiksi rakentamishankkeissa on urakkasopimukset, tilaajavastuulain tiedot ja muut selvitykset toimitettu osapäätöksen jälkeen. Myös erilaiset liitteiden toimitusmahdollisuudet tulisi mahdollistaa digitaalisissa palveluissa.

Hakuprosessit ovat erilaisia. Ensin voidaan hakea avustusvarausta tai rahoitussuunnitelmaan ja sen jälkeen varsinaista avustusta. Avustusta voidaan hakea myös korvaustyyppisesti eli avustushakemus on samalla maksatushakemus. Tästä esimerkkinä ARAn lainoituksiin liittyvä käynnistysavustus vuokra-asuntojen rakentamiseen. Avustusprosessi voi sisältää myös useita eri vaiheita. Esimerkiksi ARA:n erityisryhmien investointiavustuksissa hakuprosessi on nelivaiheinen: avustusvaraus, osapäätös, rahoituspäätös ja loppuselvytys (Kuvio 1).



Kuvio 1. Erityisryhmien investointiavustusten hakuprosessi⁴⁷

Avustusvaraus on hankkeen alustava hyväksyntä, jonka pohjalta hakija voi viedä hanketta eteenpäin ja tehdä varsinaisen hakemuksen. Avustusvarauksen perusteella ei varata rahoitusta. Avustuksia voidaan myöhemmin myöntää hankkeille. Osapäätöksellä myönnetään lupa rakennustöiden aloittamiseen. Tässä vaiheessa vahvistetaan hankkeen budjetti. Avustukset maksetaan kolmannessa, rahoituspäätösvaiheessa. Kustannuksista 10 prosenttia siirretään maksettavaksi loppuselvityksen yhteydessä, neljännessä vaiheessa. Myös STEAn avustuksiin sisältyy eri vaiheita: suunnitelma-vaihe, urakkavaihe ja loppuselvitysvaihe. Myös erilaiset hakuprosessit, niiden vaiheet ja niihin liittyvät lomakkeet ja menettelyt tulisi mahdollistaa digitaalisissa palveluissa.

Investointiavustusten haut ajoittuvat pääosin vuoden vaihteeseen. Avustuspäätökset tulevat maaliskuu-kesäkuun aikana. Investointihankkeita on usein pakko edistää, jotta rakentaminen pääsee käyntiin avustuspäätöksen saavuttua. Investointihankkeista ei usein saa syntyä kustannuksia ennen avustuspäätöstä tai tällaisia kustannuksia ei hyväksytä. Laissa voi olla rajoituksia sille, että rakentamista ei voi aloittaa ennen avustuspäätöstä. Aloittamisajankohdan suhteen on myös eroja. Hankkeen on voinut aloittaa, kun hakemus on tullut vireille tai hankkeen on voinut aloittaa, jos on pyytänyt erillisen aloittamislupa. Investointiavustuksiin liittyviä lausuntomenettelyiden tarpeellisuutta olisi hyvä tarkastella kriittisesti päätöksen nopeuttamiseksi. Avustusten käyttöaikaa ei pidetty investointien toteutukseen liittyvänä esteenä, vaan käyttöaikoihin on voinut pyytää pidennyksiä.

6. Investointiavustusten ehdot

Valtionavustushankkeessa on luonnosteltu yhteiset vakioehtorakenteet. Valtionavustusten digitaalisiin palveluihin muodostetaan yhtenäinen vakioehtojen otsikkorakenne. Valtionapuviranomainen vastaa vakioehtojen sisällön laadinnasta otsikkojaon mukaisesti. Ehdot julkaistaan hakuilmoituksen yhteydessä ja uudelleen avustuspäätöksen yhteydessä. Osa vakioehdoista on sellaisia, jotka koskevat kaikkia valtionapuviranomaisia. Yhtenäisyyden vuoksi, osa ehdoista olisi kiinteitä, ei-muokattavissa olevia ehtoja. Vakioehtoja voidaan myös varioida avustettavan kohteen ja hakijan mukaisesti. Vakioehtorakennetta ja ehtojen julkaisemista osana hakuilmoituksia ja avustuspäätöksiä pidettiin investointityöryhmässä valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyttä ja yhtenäisyyttä edistävänä menettelynä.

⁴⁷ Erityisryhmien investointiavustuksen hakeminen. Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskus. [https://www.ara.fi/fi-FI/Lainat_ja_avustukset/Erityisryhmien_investointiavustus/Erityisryhmien_investointiavustuksen_hak\(33675\)](https://www.ara.fi/fi-FI/Lainat_ja_avustukset/Erityisryhmien_investointiavustus/Erityisryhmien_investointiavustuksen_hak(33675))

Investointiavustuksiin liittyviä ehtoja tarkasteltiin investointityöryhmässä suhteessa luonnosteltuun vakioehtorakenteeseen. Investointiavustuksia koskevat ehdot koostettiin eri lähteistä. Myöntäjillä on jonkin verran omia avustusehtodokumentteja. Ehtoja on lisäksi substanssilainsäädännössä, asetuksissa, hakuilmoituksissa ja –ohjeissa, oppaissa ja päätöksissä. Aina ei ole selvää, oliko erilaisissa dokumenteissa oleva ehto rahoitusehto. Ehtojen ja rajoitusten noudattamisessa ei pääosin ollut näkyvissä tulkintajärjestystä. Avustusehtojen yhtenäistäminen on tunnistettu yhdeksi kehittämiskohteeksi kuntajaoston väliraportissa. Avustusehdoissa tulisi huomioida eri hakijaryhmät, muut hallinnollinen lainsäädäntö sekä avustuksen suuruus.

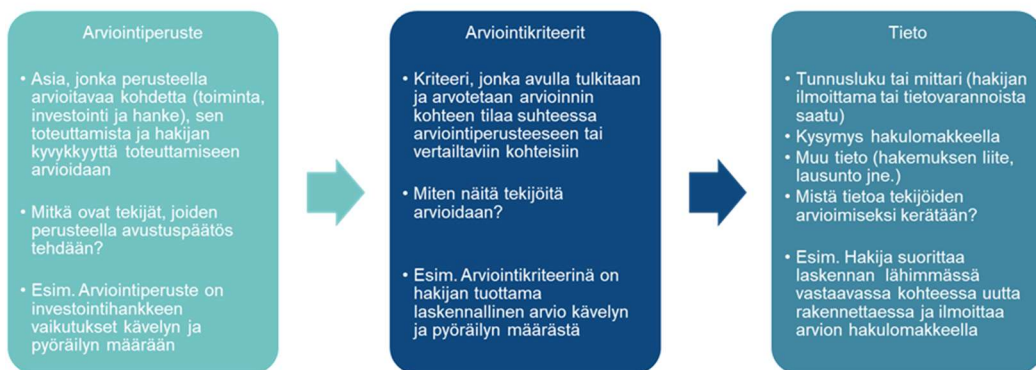
Avustusehtoihin liittyen tunnistettiin kehittämistarpeita. Nämä tarpeet kohdistuvat

- työajan seurannan menettelyihin. Eri rahoittajilla on käytössä erilaista käsitteistöä ja erilaisia menettelyitä työajanseurantaan liittyen.
- hankittavan omaisuuden käyttöaikoihin. Hankittavan omaisuuden tulee olla avustuksen saajan omistuksessa ja omaisuutta ei saa käyttää pysyvästi muuhun käyttötarkoitukseen tai luovuttaa toiselle omaisuuden käyttökäytönä. Avustusehdoissa on määritelty erilaisia käyttöaikoja vaihdellen 15-30 vuoden aikavälillä. Käyttöajoista säädetään valtionavustuslain 13 §:ssä. Käyttöaikojen osalta olisi hyvä tarkastella ajan pituutta suhteessa hallinnossa tapahtuviin muutoksiin. Esimerkiksi hyvinvointialueita muodostettaessa voi eteen tulla tilanteita, joissa olemassa olevista rakennuksista luovutaan ja avustuksia jouduttaisiin palauttamaan tai takaisinperimään.
- hyväksyttäviin ja ei-hyväksyttäviin kustannuksiin. Kustannuserien välillä on eroja esim. maa-alueen hankinnan kustannusten, rahoitus- ja korkokustannusten ja yleiskustannusten välillä. Kustannuserin yhtenäistäminen nähtiin investointityöryhmässä tarkoituksenmukaisena tai tavoiteltavana. Käytännössä yhtenäisten kustannusmallien rakentamista pidettiin työläänä tehtävänä, johon ei investointityöryhmän aikataululla ole mahdollista ryhtyä. Mahdollista olisi laatia jonkinlaisia vaihtoehtoisia kustannusmalleja.
- kustannuseriin liittyviin menettelyihin ja käsitteisiin. Erityisesti menettelytavat liittyen yleiskustannusten laskemiseen ja raportointiin vaihtelevat. Niiden osalta tulisi päästä yksinkertaistettuun malliin.
- hankintojen toteuttamiseen liittyviin ehtoihin. Eri myöntäjillä on omia rajoja ja ohjeistusta hankintojen toteuttamiseen. Kunnilla on omaa ohjeistusta hankintoihin liittyen. Kilpailutusrajana valtionhallinnon omissa hankinnoissa on pidetty yleisesti 10 000 euroa. Kunnissa rajat ovat olleet 10 000-20 000 euroa. Eri myöntäjien kilpailutusta koskevat ehdot tulisi valtiolla yhdenmukaistaa. Hankintojen toteuttamisen osalta noudatetaan joko hakijan omia ehtoja tai myöntäjän ehtoja riippuen siitä kummat ehdot ovat tiukemmat.
- avustusten palauttamisvelvollisuuteen. Valtionavustuslain 23 §:ää, joka määrittelee investointiavustusten palautettavaa ja takaisinperittäväää määrää on tarpeen selkeyttää. Käyvän arvon määrittely ja laskenta on ollut haasteellista ja johtanut tilanteisiin, jossa palautettava tai takaisinperittävä määrä on voinut ollut suurempi kuin myönnetty avustus. Kohtuullistamispäätöksiä on tehty, mutta ao. säädöstä ja siihen liittyviä menettelyjä olisi hyvä tarkastella valtionavustushankkeen lakijaostossa.

7. Arviointiperusteet ja -kriteerit

Arviointiperusteista käytetään erilaisia nimityksiä, joten sanastolliselle yhdenmukaistamiselle on tarvetta. Käsittemäärittelyitä on tehty valtionavustushankkeen sanastotyöryhmässä. Sanastotyöryhmän luonnosehdotuksen mukaan arviointiperuste on asia, jonka perusteella yhtä tai useampaa arvioinnin kohdetta tarkastellaan. Arviointiperuste voi olla esimerkiksi arvioinnin kohteena olevan hankkeen laajuus, vaikuttavuus tai laatu valtionavustuksen kohdealalla. Arviointiperusteen selvittämiseksi voidaan tehdä siihen liittyviä arviointikysymyksiä. Arviointikriteeri sanastoluonnoksen mukaan on kriteeri, jonka avulla tulkitaan ja arvotetaan arvioinnin kohteen tilaa koskevia tietoja suhteessa yhteen tai useampaan arviointiperusteeseen tai vertailtaviin kohteisiin. Arviointikriteeri voi olla luonteeltaan rajaava tai järjestävä. Arviointikriteerien avulla arvioinnin kohde voidaan asettaa arviointiasteikolle. Käsitteet tullaan julkaisemaan sanaston toisessa osassa.

Investointiavustusten arviointiperusteista oli ilmoitettu vaihtelevasti erilaisissa asiakirjoissa ja säädöksissä. Arviointiperusteista ei aina ollut mitään mainintaa hakuilmoituksessa tai -ohjeessa. Osalla toimijoista on vakiintuneita arviointiperusteita ja arviointiin muotoutuneita toimivia hallintokäytänteitä. Arviointiperusteet ja niiden läpinäkyvyys nousivat yhdeksi kehittämisskohteeksi kuntajaoston väliraportissa. Arviointiperusteet ja niiden läpinäkyvyys ovat osa hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamista. Arviointiperusteista ja –kriteereistä tulisi olla yhteys hakulomakkeella pyydettävään tietoon (Kuvio 2).



Kuvio 2. Arviointiperusteista kerättävään tietoon (muokattu Traficomien kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmasta)⁴⁸

Investointiavustusten arviointiperusteiden ja –kriteereiden pitää soveltua erilaisiin tilanteisiin johtuen investointiavustusten erilaisuudesta. Arviointiperusteiden ja –kriteereiden yhtenäistämiseen ei koettu olevan tarpeita.

8. Avustuspäätökset

⁴⁸ Hankkeiden vaikutukset ja vaikuttavuus. Hakijoiden tukimateriaali, kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma 2021. Traficom

Hallintopäätösten ja valtioavustuspäätösten sisältöä on määritelty hallintolaissa (434/2003 44-46 § ja 46 §) ja valtionavustuslaissa (688/2001 11 §). Valtionavustusten digitaalisten palvelujen määrittelyssä ei avustuspäätösten rakennetta ole vielä määritelty. Investointiryhmässä tarkasteltiin päätöksen ja vakioehtojen välistä suhdetta. Avustuspäätöksessä kerrottaisiin ne asiat, jotka koskevat kyseistä avustusta. Avustuspäätöksessä kerrotaan, kuka on päättänyt ja päätöksen erityinen sisältö, avustusten käyttöä koskevat ehdot, jotka koskevat kyseistä avustuspäätöstä ja erityisehdot, joilla kumotaan tai tarkennetaan jotain liitteenä olevan vakioehdon kohtaan. Vakioehdot liitetään osaksi päätöstä. Liitteenä olevissa vakioehdoissa kerrotaan sellaiset asiat, joita sovelletaan vakioidusti kaikkiin kyseistä avustusta koskeviin avustuspäätöksiin. Päätös on ensisijainen suhteessa vakioehtoihin. Päätösten ja vakioehtojen eriyttämistä toisistaan pidettiin investointiryhmässä hyvänä ja selkeänä ja se lisää valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyttä.

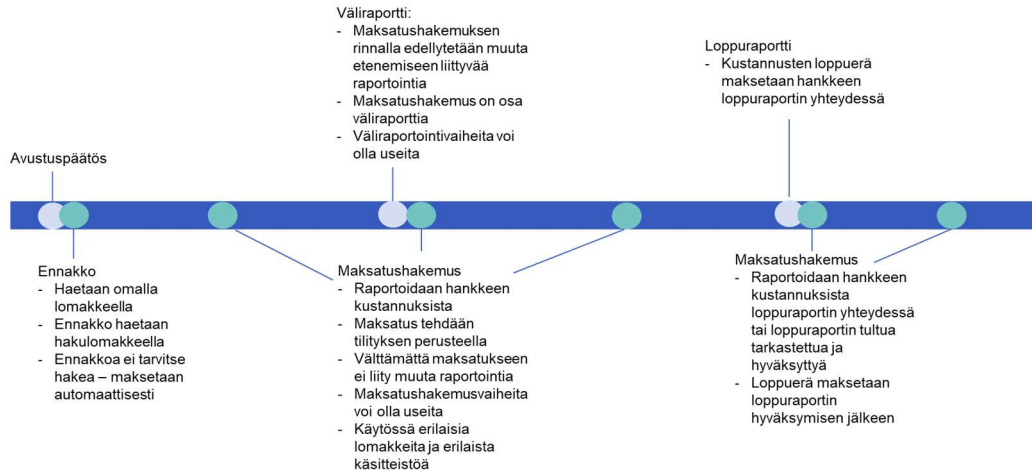
Eteneminen tähän suuntaan edellyttää hyviä ja toimivia vakioehtoja. Kuntajaoston väli-raportissa esiin nousi tarve parantaa avustuspäätösten perusteluita. Myös hallintolaki edellyttää päätösten perustelua. Päätösten perustelujen tulisi olla riittävän laajoja ja niissä käytetään hyvää virkakieltä. Hyvät perustelut vähentävät oikaisuvaatimusten määrää. Investointiavustuspäätöksiä tehdään erilaisin menettelyin ja ne mahdollistetaan tulevaisuudessa digitaalisissa palveluissa.

9. Raportointi- ja kustannusmallit

Investointiavustuksiin liittyy erilaisia kustannusmalleja. Investointien kohdentuminen poikkeaa toisistaan, joten yhtä kaikkia investointiavustuksia koskevaa mallia ei ole mahdollista luoda. Investointiavustusten osalta olisi ehkä mahdollista laatia jonkinlaisia vaihtoehtoisia kustannusmalleja, kuten edellä todettiin. Yhtenäistämistarpeita on käytettäviin käsitteisiin liittyen. Digitaalisiin palveluihin luodaan mahdollisuudet erilaisille kustannusmalleille.

Valtionavustusten raportointiin liittyy kolme haastetta; 1) raportointivaateet eivät ole etukäteen tiedossa, 2) raportointimenettelyt ovat raskaita ja 3) raportoinnista ei anneta palautetta tai hyväksymispäätöksissä on ollut viiveitä. Luonnostellussa vakioehtomallissa on oma kohta käytön selvittämiselvöllisyys, johon raportointia koskevia vaateita kirjataan. Digitaalisissa palveluissa vakioehdot liitetään osaksi hakuilmoitusta, joten läpinäkyvyyttä ja selkeyttä voidaan siltä osin lisätä. Raportoinnissa lähtökohtana on hyvän hallinnon periaatteet siitä, että pyydetään vain sellaista tietoa, jolla on merkitystä. Raportoinnin, maksatushakemuksen ja valvonnan välisiä eroja pitää selkeyttää. Raportointi keskittyy toimintaan ja vaikuttavuuteen, mihin rahoitus on mennyt, mitä muutosta on saatu aikaa ja mitä toimenpiteitä on tehty. Maksatukseen liittyen raportoidaan kustannuksista. Tavoitteena on tarkastaa, että kustannukset ovat avustuspäätöksen mukaisia. Kaikkea valvontaan liittyvää dokumentaatiota ei tule pyytää raportoinnin yhteydessä, vaan aineistot ovat tarvittaessa käytössä tai tarkastusta varten niitä pyydetään erikseen. Raportoinnista annettavaan palautteeseen tai hyväksymispäätöksiä koskeviin viiveisiin on voinut vaikuttaa se, että hyväksymiskuitausta ei ole välttämättä haluttu antaa, jos tarkastusta ei vielä ole tehty tai on koettu, että hyväksymisen jälkeen ei ole mahdollista tehdä takaisinperintää. Näin ei kuitenkaan ole.

Investointiavustuksiin liittyen luonnosteltiin karkea raportointiin ja maksatukseen liittyvä prosessikuvaus, jonka mukaisesti investointiavustukset pääosin menevät (Kuvio 3.)



Kuvio 3. Raportoinnin ja maksatuksen karkea prosessikuvaus

Investointiavustuksiin liittyen ennakoita on ollut vaihtelevasti käytössä. Avustuksia maksetaan tilityksien perusteella investointihankkeen eri vaiheissa, osin väiliraporttien yhteydessä ja osin erillisillä maksatushakemuksilla. Maksatuksia tehdään valmistumisasteiden mukaisesti. Loppuerät maksetaan raporttien hyväksymisen jälkeen tai töiden tultua hyväksytyä. Erilaiset vaiheet tulee mahdollistaa digitaalisissa palveluissa.

10. Elinkaarimallilla toteutettavat hankkeet

Investointityöryhmässä tarkasteltiin erillisenä kysymyksenä elinkaarimallilla toteutettavia hankkeita. Hankintamallissa kunta on maksanut toteutettavan investoinnin palvelumaksuina sen toteuttajalle. Malli on yleistynyt kuntien rakennus- ja investointihankkeissa. Elinkaarimalli ei ole mahdollinen myönnettäessä investointiavustuksia. Avustusta maksaminen rakentajana toimivalle yritykselle ei ole mahdollista valtiontukisäännösten valossa. Euroopan unionin oikeuden mukaan valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Julkisia varoja kanavoitaisiin tällöin rakentaviin yrityksiin ja niiden taloudelliseen toimintaan. Etu olisi valikoiva ja kohdistuisi rakentavaan yritykseen ja voisi vääristää kilpailua.⁴⁹

Toinen vaihtoehto elinkaarimallilla toteutettaviin hankkeisiin olisi maksaa avustusta kunnalle. Kunta maksaa toteutettavat investoinnit useille vuosille ajoittuvina palvelumaksuina. Näin pitkiin sitoumuksiin ei ole mahdollista mennä valtion määrärahojen puitteissa. Lisäksi haasteita liittyy vastuisiin, kuten kuka vastaa siitä, että rakennus on siinä käytössä, johon avustusta on myönnetty vaaditun ajan. Kunnat voivat toteuttaa investoinnit oma harkintansa mukaisesti eli omalla rahoituksella ja siihen liittyvällä investointiavustuksella tai elinkaarimallilla.

11. Avustusten valvonta

⁴⁹ EU:n valtiontukisäännökset. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Valtionavustusten käytöstä ja valvonnasta on säädetty valtionavustuslain 13-19 §:issä. Valvontaan on liittynyt ainakin kaksi haastetta: valvontaan liittyvää aineistoa on saatettu pyytää osana raportointia, joka on puolestaan tehnyt raportoinnista raskasta ja valtionapuviranomaisilla on myös erilaiset valvontaan liittyvät resurssit käytössään. Investointiavustuksiin liittyen haasteena on valtionavustuslain 13 §:n 3 mom:ssa säädetty luovutuskielto ja sen tarkastaminen sekä 14 §:ssä oleva ilmoitusvelvollisuus. Investointikohteen tulee olla siinä käytössä, johon avustus on myönnetty määrätyn ajan. Käyttöajat ovat pitkiä ja avustuksen saajan henkilöstö vaihtuu tänä aikana. Valvontaa tulisi tehdä myös avustusprosessin aikana. Valtionavustuslainsäädäntöön lisättävät harmaan torjuntaan liittyvät pykälät tarkentavat avustuksen saajaan eli toimijaan liittyvää valvontaa.

Rahoitusehdoissa olevat tilintarkastusta koskevat vaateet vaihtelevat eri viranomaisilla. Tältä osin on tarvetta tarkastella, onko mahdollista rajata esim. euromäärän mukaisesti minkä kokosiin hankkeisiin lausunto vaaditaan ja mitkä asiat ovat tarkastuksen kohteena. Esimerkiksi EU-rakennerahastoissa on käytössä tarkastuslistauksia. Investointiavustuksiin liittyviä fyysisiä paikan päällä tehtäviä tarkastuksia tehdään vähemmän.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 b §:n mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto. Sisäinen valvonta tarkoittaa viraston ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toiminnan laillisuudesta, varojen turvaamisesta, toiminnan tulokellisuudesta ja taloutta ja toimintaa koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta. Sisäisen tarkastuksen tehtävä on varmistaa riittävän sisäisen valvonnan toteutuminen. Valtionavustusprosessi on yksi viranomaisten toimintaprosesseista. Ohjeistus, tehtävien eriyttäminen ja riittävä yhteistyö varmistavat myös toimintatapojen laillisuutta ja hyvän hallinnon mukaisuutta. Hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen, tarkoitussidonnaisuus on tärkeää myös valvontaan liittyen.

Valtionavustusten tietojärjestelmän määrittelyissä on erityistä huomiota on kiinnitetty päätöksentekoon liittyvään dokumentaatioon, sen saatavuuteen ja löydettävyyteen jälkikäteen. Tämä on ollut VTV:n tarkastuksien ja hallinto-oikeudessa olleiden tapausten valossa yksi valvontaan liittyvä haaste.

Tässä esitettyjä valvontaan liittyviä havaintoja hyödynnetään valtionavustushankkeen valvontakonseptin laadinnassa.

Lähteet

Asetus valtion talousarvioista 1243/1992

Erityisryhmien investointiavustuksen hakeminen. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. [https://www.ara.fi/fi-FI/Lainat_ ja_ avustukset/Erityisryhmien_ investointiavustus/Erityisryhmien_ investointiavustuksen_ hak\(33675\)](https://www.ara.fi/fi-FI/Lainat_ ja_ avustukset/Erityisryhmien_ investointiavustus/Erityisryhmien_ investointiavustuksen_ hak(33675)) Viitattu 8.4.2022

EU:n valtioneuvoston päätökset. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Hallintolaki 434/2003

Hankkeiden vaikutukset ja vaikuttavuus. Hakijoiden tukimateriaali, kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma 2021. Traficom <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Hankkeiden%20vaikutukset%20ja%20vaikuttavuus.pdf> Viitattu 29.3.2022

Henkilöhakijoiden valtionavustuskäytäntöjen kehittämisjaosto. Valtionvarainministeriö. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM175:00/2021>. Viitattu 28.3.2022

Investointien suunnittelu ja seurantaohje VK/8926/00.00.00.01/2021. Valtiokonttori

JHS 183 Julkisen hallinnon palvelujen tietomalli ja ryhmittely verkkopalveluissa. <https://www.suomidigi.fi/ohjeet-ja-tuki/jhs-suositukset/jhs-183-julkisen-hallinnon-palvelujen-tietomalli-ja-ryhmittely-verkkopalveluissa> Viitattu 7.4.2022

Julkisten toimijoiden kehittämishankkeiden rahoitusehdot. Business Finland. https://www.businessfinland.fi/4b0d33/globalassets/finnish-customers/01-funding/08-guidelines--terms/funding-terms/julkisten_toimijoiden_ kehittamishankkeiden_ rahoitusehdot.pdf Viitattu 29.3.2022

Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt : Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Valtionvarainministeriön julkaisu 2021:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-525-4>

Järjestöjen valtionavustustoimintaa kehittävä työryhmä. Valtionvarainministeriö. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM100:00/2021>. Viitattu 28.3.2022

Kaarakainen Suvi-Sadetta, Hiilamo Aapo & Tiina Ristikari. (2022): Lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisen mahdollisuudet kunnissa nykytuotoisessa valtionavustusjärjestelmässä. Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö. Itlan julkaisu 2022:1

Kohti vaikuttavaa valtionavustustoimintaa. Haus Kehittäiskeskus Oy. <https://www.eop-piva.fi/koulutukset/kohti-vaikuttavampaa-valtionavustustoimintaa/>. Viitattu 28.3.2022

Kuntalaki 410/2015

Kuntapolitiikka käännekohtassa? : Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtionvarainministeriön julkaisu 2022:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8>

Kuntastrategia. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/johtaminen/kuntajohtaminen/kuntastrategia>. Viitattu 28.3.2022

Kuntien ja kuntayhtymien automatisoidun talousraportoinnin käsikirja (AURA). Liite 5. Kuntien ja kuntayhtymien palveluluokitus. Valtiokonttori. <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/kuntien-ja-kuntayhtymien-automaattisen-talousraportoinnin-kasikirja-aura/>. Viitattu 7.4.2022

Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen : Väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:59. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-713-5>

Laki valtion talousarviosta 423/1988

Suomen perustuslaki 731/1999

Syrjänen, Markus ja Sirviö, Tom-Henrik (2021): Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeet: raportti sidosryhmäselvityksestä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:63. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-885-9>

Tiedolla johtaminen julkishallinnossa – askelmerkit kohti tiedolla johdettua organisaatiota. CGI. Webinaari: 15.2.2022.

Toimialaluokitus 2008. Tilastokeskus. <https://www2.stat.fi/fi/luokitukset/toimiala/> Viitattu 7.4.2022

Toiminnan suunnittelun työvälineet. Valtiovarainministeriö. <https://vm.fi/toiminnan-suunnittelun-tyovalineet>. Viitattu 22.4.2020

Tutkihallintoa.fi. Valtiokonttori. <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/> Viitattu 28.3.2022

Valtiokonttorin määräys: Käyttöomaisuuskirjanpito sekä poistosuunnitelmien laatiminen ja poistojen kirjaaminen.

Valtiokonttorin määräys: Hankintamenon määrittely 9.12.1997 19/03/97

Valtionavustuslaki 688/2001

Valtionavustuspalvelut. Valtiokonttori. <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/muut-palvelut/valtionavustuspalvelut/>. Viitattu 28.3.2022

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-525-9>

Valtionavustusten tuottavuuspotentialiaali. Loppuraportti 31.1.2019. QPR Software Oyj. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c030977e-81c3-4734-bbd6-0b7a287a40af/65f02a76-5b07-4fa0-ac85-246416c189bf/RA-PORTTI_20190205090220.pdf

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke: Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaoston asettaminen VN/10384/2019-VM-95

Valtionavustustoiminnan sanasto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:19.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-723-4>

Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli. Valtiovarainministeriö.
<https://vm.fi/documents/10623/70812923/Valtionavustustoiminnan+verkostomainen+toimintamalli+-opas.pdf/f9382d0a-a08f-038b-caac-5b18f58b7ad3/Valtionavustustoiminnan+verkostomainen+toimintamalli+-opas.pdf?t=1643883481966>. Viitattu 28.3.2022

Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015
<https://docplayer.fi/10369097-Valtionavustustyoryhman-mietinto.html>

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta. Kirjanpitolauta-kunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö.