

Ehdotukset kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämiseksi

Jani Heikkinen, neuvotteleva virkamies

Ulla Suomela, erityisasiantuntija

8.6.2022



VALTIONAVUSTUKSET
STATSUNDERSTÖD

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kuntajaoston tehtävät

1. **kartoituksen** tekeminen kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonserneille myönnettävistä **valtionavustuksista** (vrt. 2019 lainsäädäntökartoitus)
 2. **selvittää, liittykö kuntiin erityiskysymyksiä**, jotka tulee ottaa huomioon valtionavustustoiminnan tietovarantoa valmisteltaessa ja läpinäkyvyyttä lisättäessä
 3. **selvittää ja määrittää**, mitkä **pohjatiedot** kuntien toiminnasta ja taloudesta voitaisiin tuottaa valtionavustuksen käsittelyyn automaattisesti ja miten valtionapuviranomaisten tulisi ottaa ne huomioon valtionavustustoiminnassaan
 4. **selvittää mahdollisuudet yhdenmukaistaa** kunnille eri valtionapuviranomaisilta myönnettävien valtionavustusten **käytäntöjä** ja laatia ehdotus yhdenmukaistamisesta
 5. **kuvata** erityyppisten **valtionavustuksen ”roolit” kuntien toiminnan ohjauksen välineenä**, (vrt. kunnallinen itsehallinto)
 6. tuottaa valtionapuviranomaiselle **ehdotus vaikutusten mittauksen periaatteiksi**, joilla kunnille myönnettyjen valtionavustuksien vaikuttavuutta voitaisiin arvioida ja miten arviointitieto olisi hyödynnettävissä kuntien seurannassa ja ohjauksessa
 7. tuottaa valtionapuviranomaisille **ehdotus periaatteiksi, toimintatavoiksi ja yleisiksi velvoitteiksi**, joilla kuntaa valtionavustuksen saajana voidaan **velvoittaa julkaisemaan, jakamaan ja levittämään valtionavustuksella tehty** työ muiden kuntien saataville.
- Tehtäviin 1 ja 5 on vastattu jaoston väliraportissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163521>

Kuntajaoston kehittämisehdotukset

1. Ohjauksen ja rahoituksen periaatteiden selkiyttäminen
2. Hyvinvointialueiden ja kuntien tehtävien muutoksen vaikutusten huomiointi
3. Heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien huomioiminen
4. Vuosikellon mukainen ennakoitava toiminta
5. Laaja-alaisen ymmärryksen, tiedon ja kuulemisen edistäminen
6. Pienten toimijoiden ja hankkeiden avustamisen vaikuttavuuden parantaminen
7. Verkostojen hyödyntäminen
8. Avustustoiminnan roolien ja prosessien selkeyttäminen
9. Yhtenäisyyden ja läpinäkyvyyden parantaminen
10. Vaikutusten arvioinnin ja mittauksen periaatteiden hyödyntäminen
11. Tulosten käytäntöön viennin edistäminen periaattein, toimintatavoin ja velvoittein

Kuntajaoston kehittämisehdotukset

- Kehittämisehdotuksia on runsaasti. Tämä kertoo siitä, että
 - a) kuntien valtionavustukset eivät ole olleet yhtä mittavan tarkastelun kohteena
 - b) valtionavustustoimintaan kohdistuu paljon kehittämistarpeita
- Kaikkia tarvittavia toimia ei voida toteuttaa kerralla. Ensimmäiseksi valtionapuviranomaisten tulisi
 - tarkastella avustustoimintaa VOS- ja VA –rahoituksen roolien näkökulmasta
 - koota avustuksia isommiksi kokonaisuuksiksi yhteistyössä muiden valtionapuviranomaisten kanssa
 - ottaa käyttöön hallinnoiavustuksia.fi –palvelut
 - (yhteinen) tieto on avainroolissa

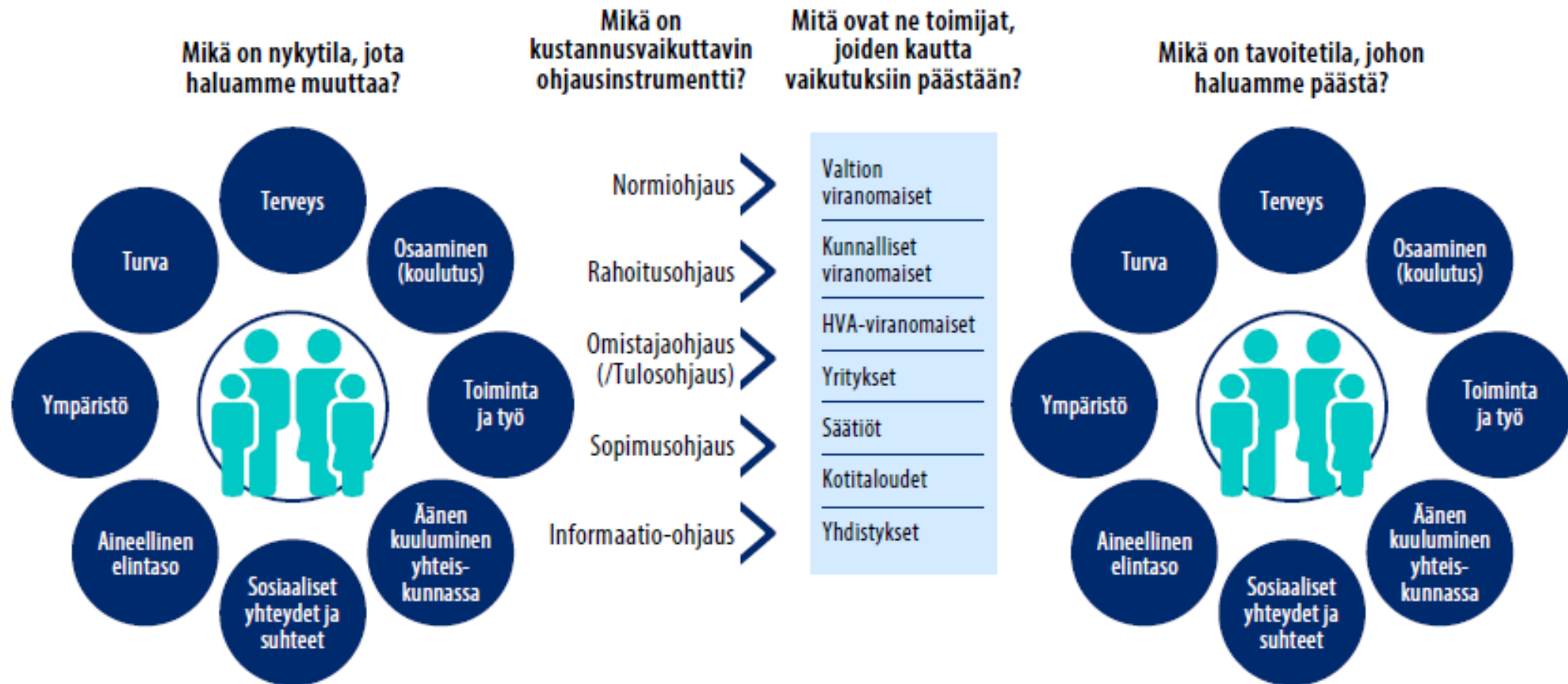
Johtopäätökset

- Valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, läpinäkyvyyttä, yhteisyyttä ja tehokkuutta kuntien valtionavustustoiminnassa edistetään seuraavilla keinoilla:

1. Vaikuttavimman ohjausinstrumentin valinta

- Vaikutusten suunnittelua tehdään yhteiskunnallisesta tilannekuvasta ja kuntalaisten hyvinvoinnista käsin. Mikä on hyvinvoinnin tila ja mitä muutosta siihen haluamme?
- 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 osana valtioneuvoston strategista päätöksentekoa

Vaikutusten suunnittelu lähtee ohjausinstrumentin valinnasta ja ohjauksen kohteiden tunnistamisesta (ministeriötasolta)



Johtopäätökset

2. Valtionavustuksen rooli kuntarahoituksessa

Valtionosuusrahoitus

- Pääsääntöinen valtion rahoitusmuoto
- Rahoitustarve kohdistuu lakisääteisten palvelujen hoitamiseen
- Avustettavalle kohteelle tai palvelulle on tarve kaikissa kunnissa
- Palvelulle on jatkuva tarve

Valtionavustusrahoitus

- Tarve rajautuu vai tietyn tyyppisiin kuntiin tai rajatulle alueelle, rajattuun kohderyhmään tai määräaikaiseen tarpeeseen
- Palvelun kehittämiseen tai siihen liittyvään kokeiluun, investointeihin tai uuden selvittämiseen
- Reagointi ajankohtaiseen tarpeeseen. Pääpaino ennakolta suunnitellussa avustustoiminnassa

Johtopäätökset

3. Valtionavustusten toimintamalli ja suunnittelun työkalujen hyödyntäminen

- Toimintamalli koostuu avustustoiminnan prosessista, siihen liittyvistä toimintatavoista ja toimintakulttuurista
- Luo viitearkkitehtuurin, jota vasten valtionapuviranomaiset kehittävät omaa valtionavustustoimintaa
- Ratkaisee monia kuntien valtionavustuskäytänteisiin liittyviä haasteita ja auttavat koostamaan valtionavustuksia vaikuttavimmiksi kokonaisuuksiksi
- Onnistuminen edellyttää valtioapuviranomaisten sitoutumista valtionavustustoiminnan kehittämiseen toimintamallin mukaisesti
- Kuntajaoston kehittämissuhteukset konkretisoivat ja täydentävät toimintamallia

Valtionavustustoiminnan toimintamalli

Yhteiskunnallisen tarpeen analysoinnista kohti vaikutusten arviointia



Johtopäätökset

4. Digitaalisten palvelujen käyttöönotto

- Valtioavustusten digitaaliset palvelut koostuvat Haeavustuksia.fi-, Hallinnoiavustuksia.fi- ja Tutkiavustuksia.fi-palveluista
- Palvelut luovat perustan läpinäkyvälle ja yhtenäiselle valtionavustustoiminnalle
- Digitaalisten palvelut ja niiden yhtenäiset tietorakenteet (hakuilmoitusten, hakulomakkeiden ja vakioehtojen sisältörakenteet) yhtenäistävät avustustoimintaa, luovat läpinäkyvyyttä ja tukevat hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamista
- Valtionapuviranomaisten tulisi ottaa käyttöön Hallinnoiavustuksia.fi-palvelu, joka mahdollistaa hakemisen Haeavustuksia.fi-palvelussa – kuntatoimijat hakevat avustuksia lähes kaikilta hallinnonaloilta ja valtionapuviranomaisilta

Sisällöllinen yhtenäistäminen

- Tarkoituksenmukaisella tavalla yhtenäinen tietosisältö (esim. avustusehdot, arviointiperusteet) johtaa yhtenäiseen valtionavustustoimintaan

Rakenteellinen yhtenäistäminen

- Yhteinen rakenteellinen jäsenitys digitaalisissa palveluissa (esim. hakuilmoitus, hakulomakkeet) luo perustan sisällölliselle yhtenäistämiseksi ja tietosisällölle

Prosessien yhtenäistäminen

- Yhteiset digitaaliset palvelut yhtenäistävät osittain avustustoiminnan prosesseja ja niihin liittyvä toimintatapoja

Valtionavustustoiminnan sanasto

- Yhteinen käsitteistö luo perustan yhdenmukaisemmalle valtionavustustoiminnalle ja rakenteelliselle yhtenäistämiseksi

Johtopäätökset

5. Verkostomainen toiminta ja tieto

- VA-toiminnan ja kuntien toiminnan lähtökohtana on asukkaiden hyvinvointi
- Verkostomainen toimintatapa mahdollistaa tiedon tuottamisen ja käsittelyn sekä ymmärryksen laajentamisen
- Lisäksi tarvitaan tietoa, jota on kertyy valtionavustusten tietovarantoihin ja muihin tietovarantoihin
- Tiedon ja verkostojen avulla pystymme ymmärtämään paremmin yhteiskunnallisia ilmiöitä ja tarpeita sekä siihen vaikuttavia ratkaisuja, joita tarvitaan kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi
- Verkostomainen toimintatapa varmistaa, että toiminta on yhteensopivaa ja läpinäkyvää ja toiminnassa noudatetaan yhteisiä pelisääntöjä

**Tiivistelmä: Ehdotukset
kuntien
valtionavustuskäytänteiden
kehittämiseksi (tiedoksi)**



1. Ohjauksen ja rahoituksen periaatteiden selkiyttäminen

- Kuntia koskevassa valtionavustustoiminnassa kunta tulee nähdä yhtenä subjektina, kaikki palvelusektorit kattavana kokonaisuutena, joka organisoidaan ja jota johdetaan ja rahoitetaan yhtenä kokonaisuutena
- Valtionavustusrahoitusta harkittaessa on selvitettävä, onko valtionavustus oikea instrumentti halutun asian rahoittamiseen ja edistämiseen vai voidaanko tarpeeseen vastata muilla toimilla tai keinoilla. Valtionavustusrahoituksella on tunnistettu rooli kuntarahoituksessa:
 - Rahoitustarve rajautuu vain tietyn tyyppisiin kuntiin, rajatuille alueille, rajattuun kohderyhmään tai määräaikaiseen tarpeeseen
 - Kyse on palvelun kehittämisestä tai siihen liittyvästä kokeilusta, investoinnista tai uuden selvittämisessä ja käynnistämisestä
 - Reagoinnista ajankohtaiseen ja tarpeeseen

2. Hyvinvointialueiden ja kuntien tehtävien muutoksen vaikutusten huomiointi

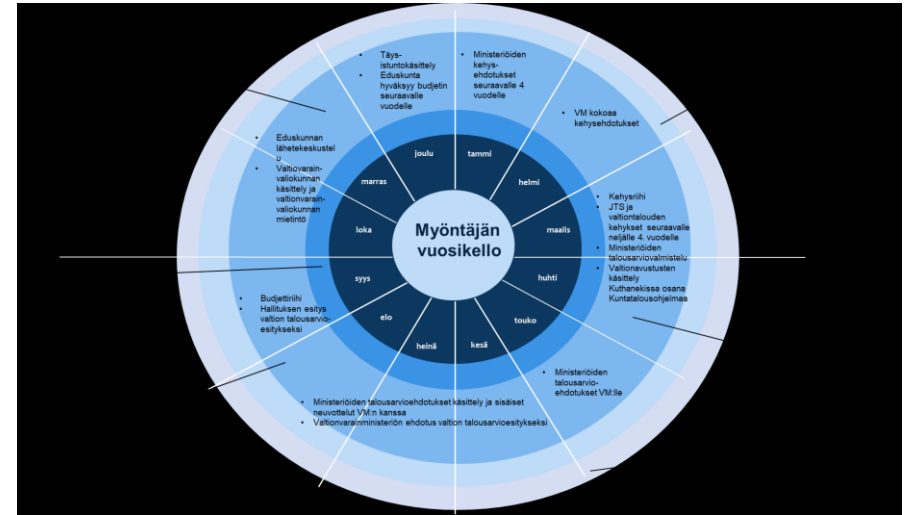
- Hyvinvointialueiden perustaminen muuttaa nykyistä sosiaali- ja terveystalouteen ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvää valtionavustusrahoitusta rahoituksen saajien ja kohdentamisen osalta
- Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyöhankkeet ja -rakenteet ovat mahdollisesti jatkossa rahoitettavia kohteita
- Hyvinvointialueille kohdennettavaa avustustoimintaa suunnitellaan yhteistyössä varmistaen toiminnan vaikuttavuus ja julkisten varojen tarkoituksenmukainen käyttö samojen asukkaiden hyvinvoinnin ja alueiden elinvoimaan eteen
- Lähtökohtaisesti samat kehittämissuunnitelmat koskevat hyvinvointialueiden avustuksia

3. Heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien huomioiminen

- Avustuksia myönnettäessä ei säännönmukaisesti tarkastella kunnan kokonaistaloutta, kuntakonsernin taloutta tai muiden kuntakonserniin kuuluvien yksiköiden taloutta
- Avustustoiminnalla, investointiavustuksilla on voitu luoda pitkävaikutteisia kustannusriskejä taloudellisesti vaikeassa tilanteessa oleville kunnille
- Valtiovarainministeriö luo yleiset kuntien konsernitaloutta koskevat avustuskriteerit, joilla tunnistetaan kuntaan ja kuntakonserniin liittyvät yhteisöt ja voidaan rajata pois sellaisten kohteiden avustaminen, joissa olemassa olevan riskinä on kunnan talouden kriisiytyminen ja kustannusriskien siirtyminen eteenpäin esimerkiksi kuntaliitostilanteissa
- Kuntien, kuntien, kuntayhtymien ja niiden liikelaitosten taloudellisen aseman arvioinnissa käytetään vakiintuneita talouden tunnuslukuja, jotka ovat saatavissa Kuntatalouden tietovarannossa

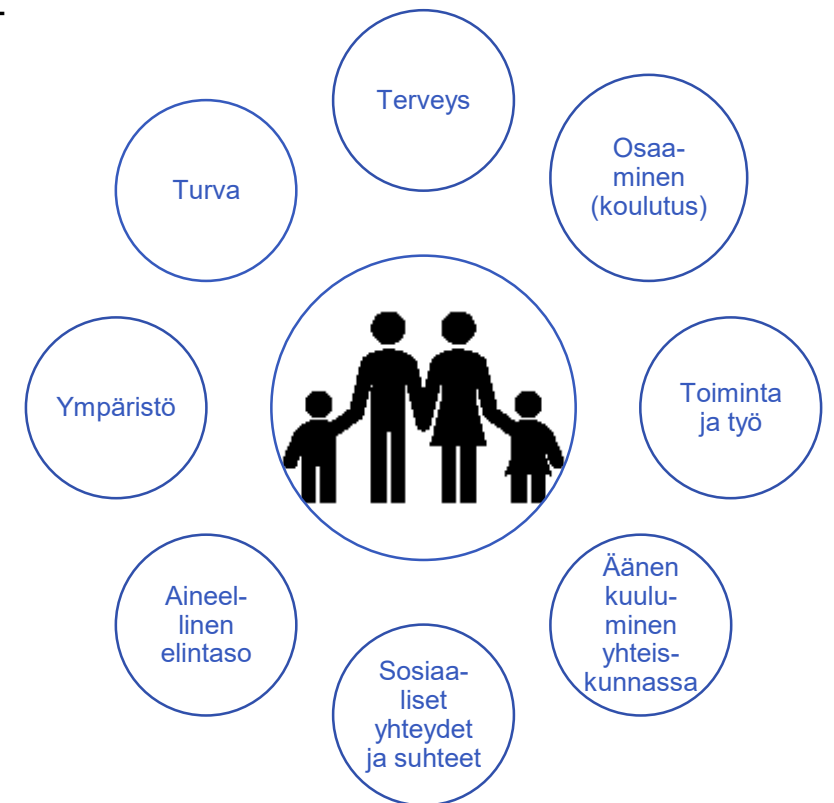
4. Vuosikellon mukainen ennakoitava toiminta

- Valtionavustusten suunnittelua, hakuja ja toteutusta sekä arviointia yhteen sovitaan huomioiden valtion ja kuntien strategisen suunnittelun, toiminnan ja talouden suunnittelun aikataulut ja reunaehdot
- Vuosikello muodostaa viitekehysten avustustoiminnan ajoittumiselle
- Ministeriöt/valtionapuviranomaiset
 - huolehtivat valtionavustustoiminnan suunnittelusta, toteuttamisesta ja arvioinnista vuosikelloa koskevan viitekehysten mukaisesti,
 - yhteen sovittavat ja tarkentavat vuosikelloa hallinnonalan suunnittelun näkökulmasta



5. Laaja-alaisen ymmärryksen, tiedon ja kuulemisen edistäminen

- VA-toiminnan ja kuntien lähtökohtana on asukkaiden hyvinvointi – Vastaa kunnan perustehtävää
- Ilmiöitä, toimintaympäristön muutoksia ja niiden vaikutuksia sekä asukkaiden hyvinvoinnin tilaa tunnistetaan ja määritellään valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti - samat ratkaisut eivät toimi kaikkialle
- Ymmärryksen muodostamisessa hyödynnetään tietoa, toimitaan verkostomaisesti ja hyödynnetään valtionavustushankkeessa kehitettyjä työkaluja: ilmiö- ja verkostanalyysiä ja vaikutusketjuja



6. Pienten toimijoiden ja hankkeiden avustamisen vaikuttavuuden parantaminen

- Uuden toimintamallin mukainen ja verkostomainen avustustoiminnan suunnittelu mahdollistaa alueiden ja toimijoiden erilaisuuden huomioimisen
- Avustustoimintaa tulee toteuttaa yhdenvertaisin periaattein ja noudattaen hallinnon oikeusperiaatteita tasapuolisesta kohtelusta, tarkoitussidonnaisuudesta, puolueettomuudesta, suhteellisuusperiaatteesta ja luottamuksen suojasta
- Avustustoiminnan menettelyitä on kevennettävä ja hallinnollisesti yksinkertaistettava kaikkien toimijoiden osalta
- Myöntäjien tulee tarkastella valtionavustuksilla ja valtionosuuksilla rahoitettavan toiminnan rajapintoja
- Verkostohankkeiden menettelyitä kehitettävä

7. Verkostojen hyödyntäminen

- Valtionavustustoimintaa toteutetaan uuden toimintamallin mukaisesti verkostomaisessa yhteistyössä
- Verkostojen luomisessa ja yhteistyössä hyödynnetään olemassa olevia verkostoja sekä muita rakenteita (Kuntaliitto, maakuntaliitot ja hyvinvointialueet)
- Verkostoja voi muodostua niin valtakunnalliselle, alueelliselle kuin paikalliselle tasolle
- Erilaisten verkostojen muodostuminen uuden toimintamallin mukaisesti tapahtuu vaiheittain ja kokeilujen kautta

8. Avustustoiminnan roolien ja prosessien selkeyttäminen

- Poliittinen päätöksenteko keskittyy strategiselle tasolle, yhteiskunnallisten päämäärien, strategisten linjausten ja vaikuttavien ohjausinstrumenttien valintaan valtioneuvoston tasolla
- Ministeriöt vastaavat avustustoiminnan strategisesta ohjauksesta, strategisten linjausten ja niiden toteuttamiseen tarvittavien keinojen valmistelusta
- Neuvottelukuntien, toimikuntien ja vastaavien roolia kehitetään verkostomaiseen suuntaan (vrt. järjestöjaoston kehittämis ehdotus)
- Myöntäjien välistä yhteistyötä on kehitettävä sekä horisontaalisesti eri ministeriöiden välillä että vertikaalisesti ministeriön ja toimeenpanevan virastokentän välillä
- Roolituksessa huomioidaan tarve vahvistaa avustustoiminnan suunnittelua ja arviointia sekä keventää avustustoiminnan käsittelyyn ja päätöksentekoon liittyviä menettelyitä

9. Yhtenäisyyden ja läpinäkyvyyden parantaminen

- Valtionapuviranomaisten tulisi siirtyä käyttämään hallinnoi avustuksia.fi-palvelua mahdollisimman laajasti
- Tarvittavaan sisällöllistä yhtenäistämistyötä on tarpeen jatkaa hankekauden jälkeen valtionapuviranomaisten välisellä yhteistyöllä
- Yhtenäisyyden ja läpinäkyvyyden tarpeet kohdistuvat kuntatoimijoille kohdennettavien avustusten osalta ennen kaikkea avustushakuihin, avustusehtoihin, arviointiperusteisiin ja –kriteereihin sekä avustuspäätöksiin
 - Valtionavustushankkeessa kehitetyt toimintatavat ja mallit edistävät tätä

Sisällöllinen yhtenäistäminen

- Tarkoituksenmukaisella tavalla yhtenäinen tietosisältö (esim. avustusehdot, arviointiperusteet) johtaa yhtenäiseen valtionavustustoimintaan

Rakenteellinen yhtenäistäminen

- Yhteinen rakenteellinen jäsenitys digitaalisissa palveluissa (esim. hakuilmoitus, hakulomakkeet) luo perustan sisällölliselle yhtenäistämiseksi ja tietosisällölle

Prosessien yhtenäistäminen

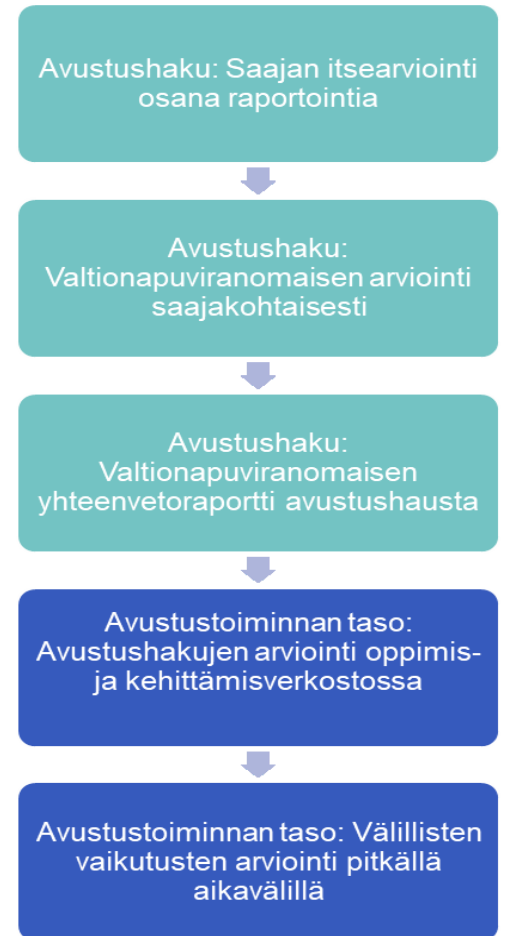
- Yhteiset digitaaliset palvelut yhtenäistävät osittain avustustoiminnan prosesseja ja niihin liittyvä toimintatapoja

Valtionavustustoiminnan sanasto

- Yhteinen käsitteistö luo perustan yhdenmukaisemmalle valtionavustustoiminnalle ja rakenteelliselle yhtenäistämiseksi

10. Vaikutusten arvioinnin ja mittauksen periaatteiden hyödyntäminen

- Periaate 1: Vaikutusten suunnittelu lähtee ohjausinstrumentin valinnasta ja ohjauksen kohteiden tunnistamisesta
- Periaate 2: Vaikutusten suunnittelu pohjautuu yhteiskunnalliseen tilaan, ilmiöihin ja kuntalaisten hyvinvointiin. Indikaattorit ja mittarit mittaavat kuntalaisten hyvinvoinnin tilaa ja siinä tapahtuvaa muutosta.
- Periaate 3: Vaikutusten suunnittelu, mittaaminen ja arviointi haun tasolla perustuu vaikutusketjuihin (välilliset vaikutukset–välittömät vaikutukset–välittömät tulokset–tuotokset–toiminta–resurssit)
- Periaate 4: Arviointiperusteiden ja –kriteereiden suunnittelussa hyödynnetään vaikutusketjua
- Periaate 5: Vaikutusten mittausta ja arviointia tehdään eri tasolla: avustustoiminnan tasolla (useista hauista koostuva kokonaisuus) ja haun tasolla



11. Tulosten käytäntöön viennin edistäminen periaattein, toimintatavoin ja velvoittein

- Periaate 1: Tulokset ovat hyödynnettävissä kuntien palvelutuotannossa ja sen kehittämisessä
- Periaate 2: Tulosten käytäntöön vienti on tulosten julkaisemista, jakamista/levittämistä sekä juurruttamista
- Periaate 3: Hankkeen tulokset julkaistaan ja ovat avoimesti saatavissa, rakenteellisessa muodossa ja ennalta määritellyissä paikassa
- Periaate 4: Hankeavustuksissa edellytetään tulosten käytäntöön viennin suunnitelmaa
- Periaate 5: Tulosten juurruttamisen suunnittelu on osa kunnan toiminnan ja talouden suunnittelua
- Periaate 6: Aikaisemman kehitystyön tuloksia hyödynnetään ja hakijat voidaan velvoittaa perehtymään niihin
- Periaate 7: Juurruttamista arvioidaan pitkällä aikavälillä