

# Valtionavustustoiminnan kehittämisen- ja digitalisointi- hanke

Loppuraportti

## Loppuraportin tiedot

Hanke	Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke
Asianumero	VN/10384/2019
Asiakirjan tyyppi	Loppuraportti
Versio	1.0
Laatija	Mikko Lehtonen, Merja Keinänen
Luottamuksellisuus	Julkinen
Tila	Hyväksytty
Hyväksynyt	Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen ohjausryhmä 15.12.2023
Jakelu	Valtioneuvoston hankeikkuna VM212:00/2018; <a href="http://vm.fi/valtionavustukset">vm.fi/valtionavustukset</a>

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto .....</b>	<b>10</b>
1.1	Katsaus valtionavustushankkeeseen .....	10
1.2	Valtionavustustoiminnan ja -palveluiden kehittämisen jatkaminen.....	15
<b>2</b>	<b>Hankkeen eteneminen ja tavoitteet .....</b>	<b>18</b>
2.1	Hankkeen eteneminen .....	18
2.2	Hankkeelle asetetut tavoitteet .....	22
2.3	Valtionavustustoiminnan kehittämisellä tavoiteltavat hyödyt.....	23
<b>3</b>	<b>Hankkeen resurssit .....</b>	<b>27</b>
3.1	Hankkeen talous ja toteutuneet kustannukset.....	27
3.2	Hanketoimisto ja -tiimi sekä henkilöstövoimavarojen johtaminen.....	30
3.3	Asiantuntijapalveluiden hankkiminen .....	33
<b>4</b>	<b>Hankkeen toiminta.....</b>	<b>35</b>
4.1	Toiminnan muutos.....	38
4.1.1	Käsitetyö.....	40
4.1.2	Osaamisen ja valmiuksien kehittäminen .....	41
4.1.3	Valtionapuviranomaisten kypsyyssarviointi .....	43
4.2	Valtionavustusten hallinnoinnin menettelyt .....	44
4.3	Säädösvalmistelu .....	46
4.4	Valtionavustuspalveluiden kehittäminen .....	47
4.4.1	Määrittely ja palveluiden kehittäminen.....	48
4.4.2	Valtionapuviranomaisten kehittämis- ja käyttöönottoprojektit.....	50
4.5	Hankkeen johtaminen ja hankehallinta.....	53
4.5.1	Päätöksenteko ja ongelmanratkaisu.....	53
4.5.2	Riskienhallinta ja muutoksenhallinta.....	57
4.5.3	Viestintä.....	61
<b>5</b>	<b>Hankkeen tuotokset .....</b>	<b>63</b>
5.1	Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli.....	63
5.2	Valtionavustustoiminnan sanasto .....	66
5.3	Valtionavustusten hallinnointia koskevat oppaat.....	67

5.4	Hakijaryhmäkohtaiset raportit.....	67
5.5	Säädösmuutokset.....	68
5.6	Valtionavustuspalvelut.....	69
<b>Liite 1 Valtionavustushanketta koskevat tiedot hankeikkunassa .....</b>		<b>73</b>
<b>Liite 2 Asiantuntijapalveluiden toimittajat .....</b>		<b>74</b>
<b>Lähteet.....</b>		<b>76</b>

## ESIPUHE

Monet toimijat osallistuvat ja vaikuttavat yhteiskunnassa valtionavustusten ansiosta. Valtionavustukset ovat yksi keino yhteiskuntapolitiikan keinojen valikoimassa. Avustamme valtionavustuksilla monenlaista toimintaa ja erilaisia hankkeita. Myönnämme valtionavustuksia esimerkiksi järjestöille, kunnille, tutkimusorganisaatioille ja yrityksille sekä yksityishenkilöille, ja taloudelliseen ja ei-taloudelliseen toimintaan myönnettävien valtionavustusten kirjo on valtava.

Yhteiskunnalliset tarpeet muuttuvat ja niitä muutetaan, joten meidän pitää tarkistaa säännöllisesti, että näkemyksemme tarpeista ja toimintaympäristöstä on ajan tasalla. Meidän on asetettava päämääriä ja tavoitteita tietoon perustuen ja seurattava niiden saavuttamista hallintorajat ylittäen varmistaaksemme, että valtionavustuksilla saadaan aikaan tavoiteltuja vaikutuksia ja vaikuttavuutta valtionavustustoiminnassa. Kukaan ei voi yksin vaikuttaa toiminnallaan kaikkiin niihin tekijöihin, joilla ratkaisemme monimutkaisia asioita yhteiskunnassa. Tarvitsemme verkostomaista yhteistyötä.

Myönnämme valtionavustuksia arvion mukaan 4 miljardia euroa joka vuosi. Se on noin seitsemän prosenttia valtion budjetista, joten valtionavustusten myöntäminen on julkisen talouden ja sen kestävyuden kannalta merkittävä asia.<sup>1</sup> Siksi otamme myös valtionavustukset huomioon, kun punnitsemme valtion menoja ja määrärahoja. Valtionavustukset on kohdennettava tehokkaasti ja käytettävä tuloksellisella ja vaikuttavalla tavalla hyvän hallinnon ja taloudenhoidon mukaisesti. Parannamme myös valtionavustustoiminnan tuottavuutta, kun vähennämme päällekkäisiä tietojärjestelmäkustannuksia tai kohdennamme valtionavustustoimintaan sitoutunutta henkilötyömäärää uudelleen.

---

<sup>1</sup> Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus, valtiovarainministeriö 2023. Tieto perustuu vuonna 2018 tehtyyn kyselytutkimukseen. Valtionavustusten määrää koskeva luku sisältää myös EU-rahoitusta ja sen hallinnointia koskevan osuuden. Katso Valtionavustusten digitalisaatio- ja tuottavuuspotentiaalianalyysi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta QPR Software Oy 2019

Valmistelemme valtiovarainministeriössä asioita, jotka koskevat valtion talousarviota ja valtionavustusten myöntämisen ja käytön yleisiä perusteita. Valtionavustuksia koskevan tiedon analysointi ja raportointi ovat tarpeen, jotta valtionavustuksista muodostuu kauan kaivattu kokonaiskuva. Sitä tarvitaan valtionavustusten vaikuttavuuden lisäämisessä. Kokonaiskuva tukee myös valtionavustusten myöntämisen yleisten perusteiden ja menettelyiden kehittämistä.

Meidän on toimittava hallinnossa yhdessä ja yhtenäisesti – niin myös valtionavustustoiminnassa. Siksi valtionapuviranomaisten on tarpeen jatkaa valtionavustusten hallinnoinnin menettelyiden yhtenäistämistä, minkä eteen teimme töitä valtionavustushankkeessa. Valtionapuviranomaisilla on hankkeemme ansiosta tietoa ja työvälineitä yhtenäistä hallintoa varten, mikä kantaa tulevana vuosina, kun valtionapuviranomaiset kehittävät toimintaansa ja uudistavat käytäntöjään.

Valtionavustustoiminnan kehittämistä sekä yhteisten valtionavustuspalveluiden käyttöä ja käyttöönottoa on syytä jatkaa määrätietoisesti, jotta voimme saavuttaa pitkän ajan tavoitteet vaikuttavuudesta, läpinäkyvyydestä, tehokkuudesta ja yhdenmukaisuudesta valtionavustustoiminnassa. Olemme jokainen tilivelvollisia julkisten varojen käytöstä. Pidämme siitä huolta etenemällä yhteiskunnallisten tarpeiden analysoinnista kohti vaikutusten arviointia jokaisen valtionavustuksen kohdalla. Siten voimme myös kertoa, mitä arvokasta saimme aikaan valtionavustuksilla, ja laajennamme valtionavustusten hyötyjä ja vaikutuksia yhteiskunnassa.

*Valtionavustustoiminta voi olla osa kestävyyskysymysten kaltaisten monimutkaisten haasteiden ratkaisemista ilmiölähtöisen valmistelun ja yhteistyön ansiosta. Kun valtionapuviranomaiset ja valtionavustusten hakijat ja saajat oppivat ymmärtämään toimintaansa suhteessa toisiinsa ja muodostamaan yhteyksiä yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja niiden tekijöihin, valtionavustustoiminnassa saadaan enemmän aikaan yhdessä ja yhteiseksi hyväksi. Ilmiölähtöinen valmistelu ja yhteistyö ovat askeleita kohti vaikuttavampaa valtionavustustoimintaa.<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Ilmiölähtöinen valmistelu ja yhteistyö uudistavat valtionavustustoimintaa, valtiovarainministeriö 2022

Haluan kiittää lämpimästi jokaista, joka on antanut aikaansa ja asiantuntemustaan tieto- ja vaikuttavuusperusteisen valtionavustustoiminnan kehittämiseksi. Katson ylp-  
ästi taaksepäin viisivuotisen valtionavustushankkeen päättyessä ja toiveikkaasti  
eteenpäin, kun jatkamme valtionavustustoiminnan ja -palveluiden kehittämistä määrä-  
tietoisesti yhdessä Valtiokonttorin ja valtionapuviranomaisten kanssa.

Joulukuussa 2023

**Tuula Lybeck**

hankejohtaja

valtiovarainministeriö

## LOPPURAPORTIN LUKIJALLE

Valtionavustushankkeen loppuraportin valmisteli hanketoimisto eli valtiovarainministeriössä toimineet hankkeen asiantuntijat. Sisältöjä tuottivat myös hankkeen asiantuntijat, jotka toimivat Valtiokonttorissa. Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin asiantuntijoita kutsutaan tässä raportissa yhteisesti hanketiimiksi, kuten hankkeen aikanakin.

Hanketoimiston tarkastelussa hyödynnettiin keväällä 2022 tehtyä valtionavustushankkeen väliarviointia, josta Gartner Finland Oy vastasi valtiovarainministeriön toimeksiannosta. Gartner kartoitti hankkeen tilanteen, kuvasi hankkeen vahvuudet ja haasteet, tunnisti riskit ja teki suositukset korjaavista toimenpiteistä loppuhankekaudeksi eli vuoden 2023 loppuun saakka. Gartner hyödynsi katselmoinnissaan hankedokumentteja ja haastatteli muun muassa hankkeen ohjaus- ja seurantaryhmän jäseniä.

Hanketoimisto keräsi raportointia varten tietoa muun muassa kyselyillä ja haastattelulla, minkä lisäksi se teki erilaisia analyysejä toiminnastaan ja tuotoksistaan. Loppuraportissa otettiin huomioon myös valtionavustushankkeen ohjausryhmän näkemykset, hankkeen aikana syntynyt laaja asiakirja-aineisto sekä 15. marraskuuta järjestetyssä loppuseminaarissa käydyt keskustelut.

Loppuraportissa arvioidaan ja tarkastellaan valtionavustushankkeen aikaista toimintaa; osa toiminnasta jatkuu hankkeen jälkeenkin. Valtiokonttori jatkaa esimerkiksi yhteisten valtionavustuspalveluiden kehittämistä ja valtionapuviranomaisten valmentamista. Valmennuksissa perehdytään tiedolla johtamiseen ja sitä tukeviin valtionavustuspalveluihin. Valtiovarainministeriö ohjaa puolestaan valtionavustustoiminnan ja -palveluiden hallintorajat ylittävää kehittämistä.

Valtionavustushankkeen tuotoksia kuvataan lyhyesti loppuraportin viidennessä luvussa. Tuotokset, kuten oppaat ja raportit, on koottu yhteen valtionavustustoiminnan kehittämisen materiaalipankiksi valtionapuviranomaisia varten. Materiaalipankki on julkaistu avoimesti osoitteessa [www.vm.fi/valtionavustukset](http://www.vm.fi/valtionavustukset). Valtionavustuspalveluja



koskevat tiedot julkaistaan puolestaan osoitteessa <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/valtionavustuspalvelut/valtionavustuspalvelut/>.

Hanketoimisto luovutti loppuraportin valtionavustushankkeen ohjausryhmälle 15. joulukuuta 2023 ohjausryhmän kokoontuessa viimeiseen kokoukseensa. Ennen kuin loppuraportti arkistoitiiin, siihen sisällytettiin sovitusti loppuvuotta 2023 koskevia tietoja, kuten toteutuneita kustannuksia. Loppuraportti on julkaistu myös hankkeen hankesivulla osoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM212:00/2018>.

# 1 Johdanto

**Tässä luvussa annetaan katsaus valtionavustushankkeeseen ja arvioidaan hanketta lyhyesti. Lisäksi luvussa luetellaan tehtäviä valtionavustustoiminnan ja -palveluiden kehittämisen jatkamiseksi.**

## 1.1 Katsaus valtionavustushankkeeseen

### Valtionavustustoiminta

Valtionavustus tarkoittaa julkista rahoitusta, joka myönnetään valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista muulle kuin valtion virastolle tai laitokselle ilman välitöntä vastiketta. Valtionavustukset ovat harkinnanvaraisia, ja niillä avustetaan monenlaista toimintaa ja erilaisia hankkeita. Valtionavustuksiin osoitettavat määrärahat ovat valtion talousarviossa siirtomeinoja.

Valtionavustustoiminta tarkoittaa valtionapuviranomaisten järjestämää toimintaa, jonka tavoitteena on saavuttaa yhteiskunnallisiin tarpeisiin vastaavia päämääriä valtionavustusten avulla.<sup>3</sup> Suomessa toimii noin 90 valtionapuviranomaista, jotka myöntävät valtionavustuksia harkinnanvaraisesti muun muassa järjestöille, kunnille, tutkimusorganisaatioille ja yrityksille sekä yksityishenkilöille. Valtionavustus myönnetään joko yleisavustuksena tai erityisavustuksena, joka voi olla esimerkiksi investointiavustus, hankeavustus tai apuraha; valtionavustus voidaan myöntää joko taloudelliseen tai eitaloudelliseen toimintaan.<sup>4</sup>

Valtionavustuslaki (688/2001) on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki, jossa säädetään valtionavustusten myöntämisen perusteista ja menettelyistä. Valtionavustusten hallinnoinnissa sovelletaan myös valtion talousarviosta annettua lakia (423/1998), valtionavustuskohista erityislainsäädäntöä ja hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia (434/2003).

---

<sup>3</sup> Valtionavustustoiminnan sanasto, valtiovarainministeriö 2023

<sup>4</sup> Yritystuki tarkoittaa muun muassa taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetussa laissa 429/2016 säädettyä tukea. Valtionavustus on valtiontukea, kun se myönnetään taloudelliseen toimintaan.

Valtionavustustoiminta on monimuotoista ja sitä luonnehditaan hajautuneeksi ja siilomaiseksi. Vaikka valtionavustukset ovat perustellusti erilaisia, niihin liittyvät käytännöt vaihtelevat osin tarpeettomasti. Sen lisäksi valtionapuviranomaisten valtionavustusprosessit ja niiden digitalisaatioaste vaihtelevat. Haettavissa olevista tai myönnettyistä valtionavustuksista ei ole myöskään ollut saatavilla kattavaa ja yhteiskunnallista päätöksentekoa tukevaa kokonaiskuvaa. Tämänkaltainen valtionavustustoiminnan nykytila tunnistettiin valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä, jonka perusteella alettiin tavoitella nykyistä vaikuttavampaa, läpinäkyvämpää, tehokkaampaa ja yhdenmukaisempaa valtionavustustoimintaa.<sup>5</sup>

## Valtionavustustoiminnan kehittäminen

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke eli valtionavustushanke toimi valtiovarainministeriössä 11.3.2019–31.12.2023 välisenä aikana. Valtionavustushanke oli koko valtionhallinnon valtionavustustoimintaa koskeva kehittämisshanke valtionavustusprosessin digitalisoimiseksi. Se oli myös tuottavuushanke, joka asetettiin valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden, läpinäkyvyyden ja tehokkuuden lisäämiseksi.<sup>6</sup>

Valtionavustushanke määritteli valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitykseen nojautuen, että valtionavustustoiminnassa tarvitaan muutosta, jotta valtionavustusten myöntämisellä saadaan tehokkaasti aikaan hyötyjä.<sup>7</sup> Hanke sanoitti ja visualisoi toiminnan muutoksen yhteiseksi toimintamalliksi, joka yhtenäistää valtionavustustoimintaa ja tukee valtionavustusprosessin digitalisointia. Toimintamallissa asetettiin valtionavustustoimintaa koskevia tavoitteita ja kuvattiin keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtionavustushankkeessa perustettiin valtionavustustoiminnan tietovaranto, kehitettiin siihen sisältyvät digitaaliset palvelut (eli valtionavustuspalvelut) ja valmisteltiin niitä koskevat säädösmuutokset, jotka tulivat voimaan 1.1.2023. Hanke loi edellytykset valtionavustuksia koskevien tietojen avaamiseksi ja hyödyntämiseksi. Valtionavustuksia koskevaa tietoa avaamalla, analysoimalla ja raportoimalla vahvistetaan yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa tarvittavaa tietoperustaa esimerkiksi valtion menoja punnittaessa ja valtionavustusten myöntämisen yleisiä perusteita ja menettelyjä kehitettäessä. Valtionavustuspalvelut veivät toiminnan muutosta osaltaan käytäntöön.

---

<sup>5</sup> Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys, opetus- ja kulttuuriministeriö 2017

<sup>6</sup> Valtionavustushankkeen asettamispäätös, valtiovarainministeriö 2019

<sup>7</sup> Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys, opetus- ja kulttuuriministeriö 2017

Valtionavustushankkeen tarkoituksena oli vahvistaa tiedolla johtamista ja lisätä vaikuttavuutta valtionavustustoiminnassa hallintorajat ylittäen, mitä jatketaan hankkeen jälkeinkin. Valtionavustuspalveluiden odotetaan tehostavan toimintaa, ja päällekkäisiä tietojärjestelmäkustannuksia ja valtionavustustoimintaan sitoutunutta henkilötyömäärää on mahdollista vähentää tuottavuushyötyjen aikaansaamiseksi. Valtionavustustoiminnan kehittämällä tavoiteltiin lisäksi valtionavustusten hallinnointia koskevien menettelyiden yhdenmukaistamista, mitä valtionapuviranomaiset jatkavat hankkeen tuottaman tiedon ja valmisteleminen työvälaineiden avulla.

## YHTEENVETO

Tieto- ja vaikuttavuusperusteinen valtionavustustoiminta (toiminnan muutos), valtionhallinnon yhteiset valtionavustuspalvelut sekä valtionavustusten hallinnointi menettelyineen lisäävät valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, läpinäkyvyyttä, tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta, minkä eteen on työskenneltävä määrätietoisesti myös jatkossa.

Valtionavustushankkeen keskeisiä tuotoksia olivat valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli, valtionavustustoiminnan sanasto, valtionavustusten hallinnointia koskevat oppaat, hakijaryhmäkohtaiset raportit, säädösmuutokset sekä valtionavustuspalvelut (mukaan lukien valtionavustustoiminnan tietovaranto).

### **Valtionavustustoiminnan kehittäminen on yksi tapa uudistaa julkista hallintoa:**

”Hyvin toimiva julkinen hallinto rakentaa kestäväää ja kaikissa tilanteissa toimivaa ja turvallista yhteiskuntaa. Uudistumiskyky edellyttää aiempaa parempaa ja kokonaisuudet huomioivaa julkista johtamista, monipuolisempaa osaamisen kehittämistä sekä toimintatapojen merkittävää muutosta. Vaikuttavuuden vahvistamiseksi tarvitaan laajaa tiedon avaamista ja hyödyntämistä yli hallinnon rajojen sekä arviointikulttuurin syventämistä läpi julkisen hallinnon. Julkisen hallinnon tehokkuutta lisätään määrätietoisella kehittämisellä.”<sup>8 9</sup>

## Valtionavustushankkeen arviointi

Valtionavustushankkeen väliarvioinnin mukaan hanke eteni hyvin ottaen huomioon, että se oli laaja, monimutkainen ja hallintorajat ylittävä. Hankkeen henkilöstö ja hankkeelle osoitetut määrärahat todettiin väliarvioinnissa lähtökohtaisesti riittäviksi, ja

<sup>8</sup> Julkisen hallinnon uudistamisen strategia, valtiovarainministeriö 2022

<sup>9</sup> Ministeriöiden tulevaisuuskuva 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset, valtioneuvoston kanslia 2022

hanke pysyi budjetissaan. Hankehallinnan arvioitiin olevan ammattimaista ja huolellista. Hankkeella arvioitiin sen sijaan olevan haasteita esimerkiksi laajuuden hallinnassa ja valtionavustustoiminnan kehittämisen läpinäkyvyydessä.<sup>10</sup>

Hanketoimiston näkemyksen mukaan toiminnan muutoksen tarve ja sen vaatima työmäärä valtionapuviranomaisissa osoittautuivat ennakoitua suuremmiksi valtionavustustoiminnan monimuotoisuuden takia. Valtionapuviranomaisten toimintatavat erosivat toisistaan arvioitua enemmän, mikä vaikutti hanketoimiston mielestä myös valtionavustuspalveluiden kehittämiseen ja sen vaatimiin resursseihin. Valtionavustushankkeen työmäärää lisäsi vielä se, että hanke ratkoi monia vaativia asioita tapauskohtaisesti valtionapuviranomaisten kanssa esimerkiksi silloin, kun lain tulkinta tai valtionavustusten hallinnoinnin menettelyt eivät olleet selkeitä.

Valtionavustushankkeen ohjausryhmä totesi, että valtionavustuspalvelut olivat keskenenäiset hankkeen päättyessä. Valtionavustusprosessin digitalisointi oli myös kesken, koska osa prosessin kannalta keskeisistä ominaisuuksista ja toiminnallisuuksista otetaan käyttöön vasta hankkeen jälkeen, jotta valtionavustusprosessi voidaan toteuttaa kokonaisuudessaan digitaalisesti ja läpinäkyvästi hyvän hallinnon ja taloudenhoidon mukaisesti. Siksi voidaan arvioida ja argumentoida, että hankkeen keskeinen tavoite valtionavustusprosessin digitalisoinnista jäi osin saavuttamatta hankkeen aikana.

Hanketoimisto arvioi, mitkä asiat tukivat, mitkä puolestaan vaikeuttivat valtionavustustoiminnan ja -palveluiden kehittämistä sekä hankkeen tavoitteiden saavuttamista. Hanketoimisto arvioi sen lisäksi asioita, joissa se ei onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla ja jotka jäivät syystä tai toisesta kesken.

---

<sup>10</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

## Onnistumiset ja kehittämistä tukeneet asiat

- Hallintorajat ylittävä yhteistyö ja yhteiskehittäminen
- Valtionavustustoiminnan vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus
- Valtionapuviranomaisten pilottihakukokemukset valtionavustuspalveluja kehitettäessä

## Kehittämistä vaikeuttaneet asiat

- Valtionapuviranomaisten valtionavustuspalveluja koskevat, nykyisten käytäntöjen ja prosessien mukaiset vaatimukset
- Erot valtionavustuslain soveltamiskäytännöissä ja muut toimintatapaerot valtionapuviranomaisissa
- Selkeän valtionavustuspalveluiden kehittämisen ohjausmallin puute
- Valtionavustustoiminnan ja -palveluiden kehittämisen kompleksisuus

## Kesken jääneet asiat

- Valtionavustuspalveluiden kypsyys valtionavustushankkeen päättyessä
- Tuottavuus- ja vaikuttavuushyödyt eivät toteutuneet hankkeen aikana

Hanketoimiston mielestä valtionavustushankkeen aikana olisi voitu saada enemmän aikaa, jos hankkeella olisi ollut vahvempi mandaatti toiminnan muutosta varten ja monipuolisemmat ohjauskeinot valtionavustuspalveluiden käyttöönottamiseksi valtionapuviranomaisissa. Hanke teki myös ratkaisuja, joita voidaan tarkastella kriittisesti.

Kehittämis- ja käyttöönottoryhmät olisi voitu suunnitella niin, ettei valtionavustuspalveluja kehitettäessä jouduta kehittämään samanaikaisesti yleisavustusten ja erityisavustusten ominaisuuksia ja toiminnallisuuksia. Toisaalta valtionavustuspalveluiden kehittämistä koskevassa viestinnässä ei onnistuttu riittävän hyvin. Osa valtionapuviranomaisista odotti, että valtionavustuspalvelut olisivat olleet ominaisuuksiltaan ja toiminnallisuuksiltaan monipuoliset jo palveluja pilotoitaessa. Valtionapuviranomaiset vertasivat keskeneräisiä valtionavustuspalveluja omiin asiointi- ja hallinnointipalveluihinsa, joista osa on pitkälle räätälöityjä. Valtionavustuspalvelujen kehittämisen näkökulmasta olisi voinut olla tarkoituksenmukaisempaa pilotoida palveluja niiden valtionapuviranomaisten kanssa, joilla ei ollut käytössä omia digitaalisia palveluja.

## 1.2 Valtionavustustoiminnan ja -palveluiden kehittämisen jatkaminen

Valtionavustushanke sai paljon aikaan viidessä vuodessa, mutta osa sen tehtävistä jäi kesken, kuten edellä kuvataan. Tuottavuus- ja vaikuttavuushyötyjen odotetaan toteutuvan vasta tulevina vuosina. Valtionavustustoiminnan vaikuttavuus, läpinäkyvyys, tehokkuus ja yhdenmukaisuus ovat pitkän ajan tavoitteita. Myös valtiovarainvaliokunta muistutti valtionavustustoiminnan ja -palveluiden kehittämisen jatkamisesta lausunnossaan.

*Kuten perustuslakivaliokunta on huomauttanut, kyseessä on suuren mittaluokan uudistus, joka kytkee yhteen laajan joukon erilaisia toimijoita. Valiokunta pitää siksi välttämättömänä, että valtiovarainministeriö edelleen edistää uudistusta ja seuraa sen toimeenpanoa ja vaikutuksia tarkasti myös vuoden 2023 loppuun asti kestävästä kehittämis- ja digitalisointihankkeen päätyttyä ja reagoi asianmukaisesti havaittuihin ongelmiin.<sup>11</sup>*

Vaikka valtionavustushanke päättyi, valtiovarainministeriö jatkaa valtionavustustoiminnan ja -palveluiden hallintorajat ylittävän kehittämisen ohjaamista ja yhteiskehittämistä valtionapuviranomaisten kanssa. Ministeriö tukee myös valtionavustuksia koskevan tiedon hyödyntämistä valtionhallinnossa. Valtiokonttori vastaa valtionavustuspalveluiden kehittämisestä ja käytön tuesta. Virasto tuottaa lisäksi valtionavustustoiminnan analysointi- ja raportointipalveluja valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Valtiokonttorin tehtävät ovat lakisääteisiä.

Valtionavustushanke kokosi keskeneräiset ja kesken jääneet tehtävät yhteen suosittelun, että valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori sekä valtionapuviranomaiset jatkavat määrätietoisesti niiden parissa välittömästi hankkeen jälkeen. Suositukset on ryhmitelty kuudeksi kokonaisuudeksi, mikä tukee valmistelua sekä valtionavustustoiminnan ja -palveluiden kehittämistä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi ja tavoitteiden edistämiseksi.

### 1 Valtion talouspolitiikan ja valtionavustustoiminnan tiedolla johtaminen

- Valtionavustustoiminnan tietovarannossa olevan tiedon sekä Valtiokonttorin tuottamien analyysi- ja raportointipalveluiden hyödyntäminen valtion talouspolitiikan ja valtionavustustoiminnan kehittämisen ohjauksessa
- Uusien tiedontarpeiden kartoittaminen tarpeen mukaan

---

<sup>11</sup> Valiokunnan mietintö VaVM 29/2022 vp— HE 88/2022 vp

## 2 Säästösten valmisteleminen

- Valtionavustuslain uudistamista koskevan säädöshankkeen käynnistäminen valtiovarainministeriössä
- Valtionavustushankkeen yhteydessä valmisteltujen ja voimaantulleiden lainmuutosten vaikutusten arviointi ja seuranta
- Valtionavustustoiminnan vähimmäistietojen toimittamista koskevan asetuksen toimivuuden seuranta

## 3 Valtionavustustoiminnan kehittämisen ohjaaminen

- Tuottavuushyötyjen toteutumisen varmistaminen ja säästöjen aikaansaaminen valtionhallinnossa
- Hakijaryhmäkohtaisten kehittämis ehdostusten toteutumisen varmistaminen
- Valtionavustustoiminnan hallintorajat ylittävän kehittämisen yhteistyöryhmän asettaminen; tavoitteiden edistäminen ja tehtävien toteuttaminen

## 4 Valtionavustuspalveluiden kehittämisen ohjaaminen

- Valtionavustuspalveluiden tarkennettu tuotevisio, kehittämistyön ja priorisoinnin yleiset periaatteet
- Valtionavustuspalveluiden kehittämisen hallintamalli
- Automaatio- ja tekoälyratkaisujen kokeilua koskeva toimintasuunnitelma
- Valtionavustuspalveluiden laajentamisen ja sitä koskevien hyötyjen selvittäminen: Esimerkiksi EU-rahoitteisten valtionavustusten ja muiden rahoitusmuotojen hallinnointi valtionavustuspalveluissa (mukaan lukien kuntien ja hyvinvointialueiden myöntämä avustukset)

## 5 Valtionavustuspalveluiden kehittäminen ja käyttöönotto

- Valtionavustuspalveluiden kehittäminen yhteistyössä valtionapuviranomaisten kanssa; perusominaisuuksien ja -toiminnallisuuksien valmistuminen ja palvelujen kyvykkyyksien asteittainen kehittyminen
- Valtionavustuspalveluiden käyttöönoton suunnitelmallinen eteneminen

## 6 Valtionavustusviestinnän tekeminen

- Valtionavustusten hallinnointia koskevien oppaiden ylläpito sekä valtionavustusten hallinnointia koskevan verkkojulkaisun toimittaminen

Valtioneuvosto asetti yleishyödyllisten yhteisöjen rahoituksen ja toiminnan kehittämisen parlamentaarisen neuvottelukunnan 19.10.2023 alkaen eduskunnan toimikaudeksi. Valtiovarainministeriö nimesi neuvottelukuntaan pääsihteerin, ja asioiden val-



mistelusta vastaa hallintorajat ylittävä virkamiessihteeristö. Koska yleishyödyllisten yhteisöjen julkinen rahoitus tarkoittaa pääosin yhdistyksille ja säätiöille myönnettäviä valtionavustuksia, neuvottelukunnan tavoitteet ja tehtävät tukevat valtionavustustoiminnan kehittämistä.<sup>12</sup>

#### HALLINTORAJAT YLITTÄVÄN YHTEISTYÖN JATKAMINEN

– Hallintorajat ylittävän toiminnan muutoksen johtaminen edellyttää tahtoa, toimintaa, tunnetta ja tuloksia. Uskon, että hankkeemme hyvät käytännöt ja kokemukset ovat hyödyllisiä vastaavanlaisten hankkeiden tekijöille, jotka kaipaavat rohkaisua muutoksen johtamiseen. Pidetään myös huolta hyvästä yhteistyöstä, kun valtionavustustoiminnan ja palveluiden kehittämistä jatketaan.

Tietojohtaja **Vesa Lipponen**, valtiovarainministeriö  
valtionavustushankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja

---

<sup>12</sup> VM133:00/2023

## 2 Hankkeen eteneminen ja tavoitteet

**Tässä luvussa kuvataan lyhyesti valtionavustushankkeen asettamista ja etenemistä. Lisäksi luvussa tiivistetään asettamispäätöksessä ja hankesuunnitelmassa asetettuja tavoitteita ja odotettuja hyötyjä, joita vasten hankkeen toimintaa, tuotoksia ja tuloksia arvioidaan.**

### 2.1 Hankkeen eteneminen

#### Valtionavustushankkeen asettaminen

Valtiovarainministeriö asetti maaliskuussa 2019 koko valtionhallinnon valtionavustustoimintaa koskevan kehittämishankkeen, jossa digitalisoidaan valtionavustusprosessi. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen eli valtionavustushankkeen toimikausi oli 11.3.2019–31.12.2023.<sup>13</sup> Tämänkaltaisen hankkeen käynnistämistä esitettiin valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi vuonna 2017 ja joka liittyi pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman kärkihankkeeseen ”Digitalisoidaan julkiset palvelut”. Valtionavustustoiminnan kehittämistä tarkasteltiin jo pari vuotta aiemmin, kun valtiovarainministeriö julkaisi valtionavustustyöryhmän mietinnön vuonna 2015.

Kansliapäällikkökokous käsitteli esiselvityksessä ehdotetun hankkeen asettamista 29.10.2018.<sup>14</sup> Hankkeen asettamiseen vaikuttivat myös muut aikaisemmin julkaistut selvitykset, joissa käsitellään valtionavustustoiminnan kehittämistä ja digitalisointia.<sup>15</sup> Valtionavustusten digitalisointi arvioitiin hankkeeksi, jolla voitaisiin saavuttaa merkittäviä hyötyjä valtionhallinnossa.

---

<sup>13</sup> Valtionavustushankkeen asettamis päätös, valtiovarainministeriö 2019

<sup>14</sup> Hankesuunnitelma, valtionavustustoiminnan kehittäminen ja digitalisointi, valtiovarainministeriö 2021

<sup>15</sup> Valtionavustustyöryhmän mietintö, valtiovarainministeriö 2015; Valmiina digikiriin: Digitalisaatio ja virastojen tuottavuuspotentiaali, Valtiokonttori 2015; Digistartti: Hankeaihioiden arviointi, Valtiokonttori 2016; Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys, opetus- ja kulttuuriministeriö 2017; Valtionavustusten digitalisaatio- ja tuottavuuspotentiaaliansalyysi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta QPR Software Oy 2019

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja valtiovarainministeriö neuvottelivat hankkeen asettamisesta vuonna 2018. Opetus- ja kulttuuriministeriö aloitti tuona aikana aikaisemmin julkaistujen selvitysten suosituksiin perustuvia tehtäviä. Valtionavustustoimintaa tarkasteltiin vuonna 2018 osana tuottavuus- ja digitalisaatiopotentialianalyysijä, joita toteutettiin pääministeri Sipilän hallituksen asettamien toiminnan tuottavuustavoitteiden tukemiseksi. Valtionavustushankkeen asetti lopulta valtiovarainministeriö, mitä talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 20.12.2018.<sup>16</sup> Samalla hankkeen asettamis päätökseen sisällytettiin tehtävä selvittää järjestöjä koskevia valtionavustuskäytäntöjä.<sup>17</sup> Tämä tehtävä oli kirjattu keinona pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan ja sen linjaukseen oikeudenmukaisesta, yhdenvertaisesta ja mukaan ottavasta Suomesta.<sup>18</sup>

Valtionavustushankkeelle osoitettiin uusia tehtäviä helmikuussa 2022 parlamentaarisen seurantaryhmän yhteisymmärrysmuistiossa, joka käsitteli rahapeliuotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uutta rahoitusmallia.<sup>19</sup> Tehtävät eivät kuitenkaan aiheuttaneet hankkeen asettamis päätökseen muutoksia, vaan valtiovarainministeriö julkaisi valtionavustushankkeessa valmistellun selvityksen vastatakseen erikseen osoitetuista tehtävistä asianmukaisella tavalla.<sup>20 21</sup>

---

<sup>16</sup> Valtionavustushankkeen asettamis päätös, valtiovarainministeriö 2019

<sup>17</sup> Valtiovarainministeriö julkaisi esimerkiksi selvityksen Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt: Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi vastatakseen tehtävään.

<sup>18</sup> Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, valtioneuvosto 2019

<sup>19</sup> ”Jatkovalmistelussa kootaan järjestöjen omien varainhankintamallien kehittämistä toimenpide-esitys; jatkovalmistelussa selvitetään kattavasti järjestöjen autonomian toteutumisen uuden rahoitusmallin lainsäädäntökehikossa.”

<sup>20</sup> Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen valtionavustustoiminnassa, valtiovarainministeriö 2023

<sup>21</sup> Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa Vahva ja välittävä Suomi todetaan, että kansalaisjärjestöjen oman varainhankinnan kehittämisen mahdollisuuksia selvitetään. Se osoittanee, ettei valtionavustustoiminnan kehittäminen yksin ratkaise asiaa.

## Valtionavustushanke osana laajempaa kehityskulkua

Valtionavustushanke toteutettiin valtiovarainministeriössä asettamispäätöksen mukaisesti. Hanke päättyi joulukuussa 2023 suunnitelman mukaan. Hanke voitiin nähdä osana laajempaa kehityskulkua valtionavustustoiminnan kehittämiseksi. Kuvio 1 osoittaa, mitkä vaiheet edelsivät hanketta ja johtivat sen asettamiseen. Lisäksi kuvio tiivistää hankkeen tiekartan päävaiheineen.

**Kuvio 1.** Valtionavustushanketta edeltäneet vaiheet ja hankkeen tiekartan päävaiheet



Valtionavustuslaki tuli voimaan vuonna 2001, millä pyrittiin yhtenäistämään valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä. Valtionavustustoimintaa koskevalta hallinnon kehittämistä alettiin vaatia yhä selkeämmin tuottavuutta ja vaikuttavuutta 2010-luvun edetessä; julkisen hallinnon digitalisaatiokehitys ja tietopolitiikka vaikuttivat myös vaatimuksiin.<sup>22</sup>

Valtionavustushanke toteutti osaltaan julkisen hallinnon uudistamisen strategiaa ja korosti tiedolla johtamista vastauksena valtionavustustoimintaan liittyviin tuottavuutta ja vaikuttavuutta koskeviin vaatimuksiin.<sup>23</sup> Hanke tuki tietopohjaista yhteiskuntapolitiikan tekoa luodessaan edellytyksiä valtionavustuksia koskevan tiedon avaamiselle ja hyödyntämiselle sekä yhteiskuntapoliittiselle päätöksenteolle tulevina vuosina.

<sup>22</sup> Valtioneuvoston selonteko: Digitaalinen kompassi, valtioneuvosto 2022

<sup>23</sup> Julkisen hallinnon uudistamisen strategia, valtiovarainministeriö 2022

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on myös valtionavustustoiminnan kehittämistä koskevia kirjauksia. Kuntien rahoituspohjaa uudistetaan painottaen yleiskatteellisia valtionosuuksia valtionavustusten sijaan, mitä ehdotetaan myös kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämistä koskevassa, valtionavustushankkeessa valmistellussa raportissa.<sup>24 25</sup> Toisaalta hallitus haluaa vauhdittaa valtionavustusprosessien digitalisointia ja lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Vaikuttavuutta varten luodaan esimerkiksi vaikuttavuuskriteerit.

Hallituksen ohjelmassa todetaan, että maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden valtionavustuksia alennetaan asteittain hallitusohjelmakauden aikana julkista taloutta vahvistavina toimenpiteinä.<sup>26</sup> Hallituksen ohjelmassa on myös muita valtionavustuksia koskevia leikkauksia. Valtiovarainministeriö on muistuttanut jo aiemmin määrätietoisesta ja punnitsevasta taloudenpidosta.<sup>27</sup>

*Valtionavustustoiminnan osuus valtion menoista on kokonaisuutena varsin huomattava, minkä vuoksi harkinnanvaraisen rahoituksen vaikuttavuutta on tarpeen tarkastella kriittisesti. Julkisen talouden resurssien vähetessä on nykyistä kattavammin arvioitava, mitkä ja miten valtionavustukset täyttävät niille asetetut tavoitteet ja edellytykset. Lisäksi on punnittava, ovatko, ja missä määrin valtionavustukset ylipäänsä olisivat tarkoituksenmukaisin keino ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia, joiden ratkaiseminen edellyttää monen asian samanaikaista muutosta ja pitkäkestoisuutta.*

*Menojen sopeuttamiseksi valtionavustustoiminnan kokonaisrahoitukseen voitaisiin kohdistaa arviolta 500-700 miljoonan euron portaittainen alentaminen vuosina 2024–2027. Samassa yhteydessä olisi syytä tarkastella aleneman ja avustuskohdeiden perusteltavuutta avustuksilla saavutettavien hyötyjen ja vaikuttavuuden näkökulmista.<sup>28</sup>*

---

<sup>24</sup> Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen: Loppuraportti, valtiovarainministeriö 2022

<sup>25</sup> Yhteenvetona [kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämistä koskevissa] raporteissa todetaan, että kuntiin suuntautuvan rahoituksen pitäisi pääosin olla yleiskatteellista valtionosuutta.

<sup>26</sup> Vahva ja välittävä Suomi, valtioneuvosto 2023

<sup>27</sup> Uudistuva ja kestävä Suomi: Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022, valtiovarainministeriö 2022

<sup>28</sup> Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus, valtiovarainministeriö 2023

## 2.2 Hankkeelle asetetut tavoitteet

Valtionavustushankkeelle asetettiin tavoitteita sekä asettamispäätöksessä että hanke-suunnitelmassa. Hankkeen tavoitteena oli digitalisoida valtionhallinnon kattava valtionavustusprosessi, joka sisältää asiakaslähtöisen yhtenäisen toimintamallin ja tietojärjestelmät. Tavoitteena oli myös edistää avointa ja hyvää hallintoa sekä lisätä valtionapuviranomaisten välistä yhteistyötä. Valtionavustuksia koskevan tiedon laaja-alainen hyödyntäminen sekä data-analytiikan keinojen ja tekoälyn mahdollisuuksien hyödyntäminen asetettiin myös tavoitteiksi. Valtionavustustoiminnan kehittämisen ja valtionavustusprosessin digitalisoinnilla tavoiteltiin sekä tuottavuuteen että vaikuttavuuteen liittyviä hyötyjä – jo hankkeen aikana.<sup>29</sup>

Valtionavustustoiminnan vaikuttavuus, läpinäkyvyys, tehokkuus ja yhdenmukaisuus vakiintuivat valtionavustushankkeen tavoitteiksi. Tavoitteet olivat laajoja, ja niitä tavoiteltiin osaprojekteissa. Tavoitteiden saavuttaminen vaatii hankkeen kokemuksen perusteella viiden vuoden hankekautta pidemmän ajanjakson. Toisaalta osa tavoitteista voidaan toteuttaa ja saavuttaa toisia tavoitteita nopeammin: Esimerkiksi valtionavustustoiminnan läpinäkyvyys lisääntyi jo hankkeen aikana, kun valtionavustuksia koskevia tietoja alettiin julkaista valtionavustuspalveluissa valtionavustustoiminnan vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuuden perusteella.

Vaikuttavuutta, läpinäkyvyyttä, tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta koskevien tavoitteiden yhteiskunnallinen merkitys koettiin tärkeäksi valtionavustushankkeen väliarvioinnissa. Tämänkaltaisten vaikeasti seurattavien tavoitteiden perusteella oli vaikea arvioida ja osoittaa täsmällisesti, miten hanke nimenomaisesti sai aikaan hyötyjä sille asetetun hankekauden aikana. Hankkeelle oli tehty euromääräisiin tuottavuushyötyihin liittyvät laskelmat, ja tavoiteltavien hyötyjen laatua oli kuvattu sanallisesti. Väliarvioinnissa hanketta suositeltiin asettamaan toiminnalleen konkreettiset onnistumisen kriteerit ja mittarit, mitä ei oltu tehty hankkeen alkaessa.<sup>30</sup>

Vaikuttavuuden, läpinäkyvyyden, tehokkuuden ja yhdenmukaisuuden lisääminen valtionavustustoiminnassa edellyttää monen asian samanaikaista muutosta ja pitkäjänteisyyttä, mitä ei ole tarkoituksenmukaista arvioida eikä mahdollista mitata uskottavasti vielä valtionavustushankkeen aikana tai heti sen jälkeen. Valtionavustustoiminnan tiilassa tapahtuvat muutokset tai tulevaisuusteot eivät johdu yksin hankkeesta, vaan erityisesti valtionapuviranomaisista, jotka kehittävät toimintaansa ja uudistavat vakiintu-

<sup>29</sup> Valtionavustushankkeen asettamispäätös, valtiovarainministeriö 2019

<sup>30</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

neita käytäntöjään. Siksi hankkeessa valittiin asettamispäätökseen ja hankesuunnitelmaan nojautuen neljä kriteeriä, joilla hankkeen toimintaa ja tuotoksia tarkasteltiin ja todennettiin hanketta raportoitaessa.

1. Toimijat ovat osallistuneet ja vaikuttaneet valtionavustustoiminnan kehittämiseen.
2. Valtionapuviranomaisille on luotu edellytykset osaamisen kehittämistä varten. Yhteinen ymmärrys valtionavustustoiminnan tilasta ja tulevaisuudesta on lisääntynyt.
3. Valtionavustustoiminnan digitaaliset palvelut ja valtionavustushankkeen tekemät ratkaisut vastaavat toimijoiden tarpeisiin ja tukevat valtionavustustoiminnan edelleen kehittämistä.
4. Valtionavustuksia koskevan tiedon avaamiselle ja hyödyntämiselle on luotu edellytykset.

#### VALTIONAVUSTUSHANKKEEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Valtionavustushanke suosittelee, että valtiovarainministeriö arvioi alkuvuonna 2027, miten valtionavustustoiminnan vaikuttavuus, läpinäkyvyys, tehokkuus ja yhdenmukaisuus ovat lisääntyneet valtionavustustoimintaa ja -palveluja kehittämällä. Tarkoituksena on myös asettaa uusia tavoitteita. Valtiovarainministeriö vastaa normaalisti Valtiokonttorin tulosohjauksesta, mikä tuottaa myös tietoa arviointia varten.

## 2.3 Valtionavustustoiminnan kehittämisellä tavoiteltavat hyödyt

### Tuottavuutta koskevat hyödyt

Valtionavustushanke oli muutos- ja digitalisaatiohanke, mutta myös tuottavuushanke. Hanketta koskevan yhteistyöpöytäkirjan lähtökohtana oli, että hankkeen aiheuttamat uudet ja pysyvät kustannukset katetaan hankkeen tuottamien tuottavuushyötyjen avulla – tarvittaessa määrärahasiirron eri hallinnonaloilta.<sup>31</sup>

Valtionavustustoiminnan kehittämisellä tavoitellaan välittömiä taloudellisia hyötyjä, joita ovat valtionavustustoimintaa koskevien henkilöstö- ja tietojärjestelmäkustannus-

<sup>31</sup> Yhteistyöpöytäkirja, valtiovarainministeriö 2019

ten vähentäminen valtionapuviranomaisissa. Uusia tietojärjestelmäinvestointeja voitaisiin puolestaan välttää valtionapuviranomaisten ottaessa käyttöön yhteiset valtionavustuspalvelut.

Valtionavustushanke valmisteli tuottavuushyötyjen toimeenpanoa koskevan muistion. Siinä tarkennettiin hankkeen alkuvaiheen tuottavuushyötylaskelmia. Lisäksi muistiossa kuvattiin henkilöstö- ja tietojärjestelmäkustannusten tuottavuuspotentiaalia ja säästöjen ajoittumista suhteessa valtionavustuspalveluiden käyttöönottoajankohtaan. Tavoitellut euromääräiset tuottavuushyödyt eivät alkaneet toteutua vielä hankkeen aikana, vaikka ne ajoitettiin hankkeen alkuvaiheessa tehdyissä tuottavuuslaskelmissa alkamaan vuonna 2023. Valtiovarainministeriö katsoi vuonna 2023, että säästöjä käsitellään osana pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaista hallinnonalojen tuottavuusohjelmaa.<sup>32 33</sup>

Valtionavustushankkeen aikana ja sitä edeltäneessä esiselvityksessä kävi ilmi, että valtionavustustoimintaan sitoutunutta henkilötyömäärää ja tietojärjestelmiin liittyviä kustannuksia on vaikea selvittää. Lisäksi huomattiin, että tuottavuushyötyjä on vaikea arvioida ja saada aikaan, kun hallintoa kehitetään ja uusia toimintatapoja otetaan käyttöön samalla, kun tuottavuutta pyritään parantamaan henkilötyömäärää vähentämällä. Hankkeen ohjausryhmä pyysi hanketiimiltä perustellusti näkemystä automaation ja tekoälyn hyödyntämisestä valtionavustuspalveluissa. Hanketiimi valmisteli asiasta taustaselvityksen.

## Vaikuttavuutta koskevat hyödyt

Valtionavustustoiminnan kehittämällä tavoitellaan välittömiä ja välillisiä taloudellisia hyötyjä sekä vaikuttavuutta. Valtionavustustoiminnan merkittävin tuottavuuspotentiaali kohdistuu nimenomaan valtionavustustoiminnan vaikuttavuuteen. Sen lisäämiseksi tarvitaan valtionapuviranomaisissa monenlaisia keinoja, jotka perustuvat osaltaan valtionavustuksia koskevaan tietoon ja valtionavustuspalveluiden käyttöön sekä valtionavustustoiminnan analysointi- ja raportointipalveluihin, joista Valtiokonttori vastaa valtionavustushankkeen jälkeen.

Valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta lisääviä keinoja valtionapuviranomaisissa ovat esimerkiksi

- valtionavustustoiminnan johtaminen konsernitason tasolla, tietojohtaminen;
- ilmiölähtöisyyden ja verkostomaisen yhteistyön lisääminen;

---

<sup>32</sup> Jatkuvien palveluiden kustannuksilla tarkoitetaan Valtiokonttorin tarvitsemia määrärahoja viraston lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi.

<sup>33</sup> Vahva ja välittävä Suomi, valtioneuvoston kanslia 2023



- valtionavustusten strateginen suunnittelu ja niiden vaikutusten arviointi;
- henkilöstön tehtävien ja työajan kohdentaminen uudelleen valtionavustusten strategiseen suunnitteluun ja vaikutusten arviointiin;
- henkilöstön osaamisen ja valmiuksien kehittäminen;
- valtionavustusten kohdentaminen entistä tuloksellisemmalla ja vaikuttavammalla tavalla;
- valtionavustusten hallinnoinnin hyvät käytännöt ja hallinnon yhtenäiset menettelytavat;
- tehokkaiden ja tarkoituksenmukaisten valtionavustusprosessien kehittäminen ja kuvaaminen sekä hallinnollisen taakan keventäminen asiakaslähtöisesti.

Valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden lisääminen tarkoittaa esimerkiksi päällekkäisten valtionavustusten vähentämistä ja epätarkoituksenmukaisten valtionavustusten karsimista sekä valtionavustusten kokoamista nykyistä laajemmiksi kokonaisuuksiksi ja valtionavustusohjelmiksi. Vaikuttavuus merkitsee myös sitä, etteivät valtionavustuksilla tavoiteltavat tulokset ja vaikutukset vaadi pitkällä aikavälillä yhtä paljon resursseja kuin nyt. Tuloksia ja vaikutuksia voitaisiin parantaa myös avustamalla useiden toimijoiden yhteistyössä toteuttamia hankkeita nykyistä laajemmin, mikä tehostaisi myös valtionavustusten hakemista ja myöntämistä.

## YHTEENVETO

Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoron taustamuistiossa tiivistetään, että valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta ja tuottavuutta varmistettaisiin esimerkiksi seuraavilla muutoksilla [valtionavustushankkeen jälkeen]:

- 1) Vahvistamalla valtionavustustoiminnan strategisen kehittämisen ohjausta, tukemalla valtionavustusten laadukasta, tehokasta ja mahdollisimman yhdenmukaista hallinnointia ja koordinoimalla hallinnonalojen välistä yhteistyötä valtionavustustoiminnassa.
- 2) Tukemalla valtionapuviranomaisia kehittämään valtionavustustoimintaansa yhteisen toimintamallin mukaisesti sekä edistämällä toimintakulttuurin muutosta ja tuottavuutta ohjeilla, suosituksilla ja valtionavustuslain muutoksilla.
- 3) Selvittämällä valtionavustustoiminnan käsittelyä ja hallinnointia koskevan digitaalisen palvelun käyttövelvoitetta sekä mahdollisuudet laajentaa konsernitason digitaalisten palvelujen ja toimintamallin hyödyntämistä EU-avustuksin ja muuhun julkiseen rahoitukseen.<sup>34 35</sup>

Hanketoimisto muistuttaa, että valtiovarainministeriö tukee tietopohjaisen valtionavustustoiminnan tuottavuuden parantamista ja vaikuttavuuden lisäämistä. Valtionapuviranomaisilla on aktiivinen rooli tuottavuus- ja vaikuttavuushyötyjen aikaansamisessa omassa toiminnassaan.

---

<sup>34</sup> Valtionavustustoiminnan vaikuttavuus- ja tuottavuushyötyjen varmistaminen, valtiovarainministeriö 2022

<sup>35</sup> Uudistuva ja kestävä Suomi: Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022, valtiovarainministeriö 2022

## 3 Hankkeen resurssit

**Tässä luvussa tarkastellaan valtionavustushankkeen käytössä olleita resursseja ja niiden käyttöä hankkeen edetessä.**

### 3.1 Hankkeen talous ja toteutuneet kustannukset

Valtionavustushankkeen ensimmäisen toimintavuoden 2019 kustannukset rahoitettiin pääministeri Juha Sipilän hallituksen Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeen määrärahoista, joita oli kohdennettu valtionavustustoiminnan digitalisointiin tähtääviin toimenpiteisiin opetus- ja kulttuuriministeriössä. Toimintavuoden 2019 toteutuneet kustannukset olivat 1 135 859 euroa. Ne muodostuivat palveluiden ostamisesta sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön henkilöstökustannuksista.

Valtionavustushanke tarkensi kehittämiskustannuksia, jotka kohdistuivat toimintavuosiin 2020–2023. Palveluostoihin varattiin hankkeen talousarviossa 8 941 000 euroa, henkilöstökustannuksiin 7 551 000 euroa ja muihin kustannuksiin 2 992 000 euroa.<sup>36</sup> Hankkeen toteuttamiskustannuksiksi arvioitiin yhteensä noin 19,5 miljoonaa euroa, mikä merkittiin myös hankkeen rahoitusta koskevaan yhteistyöpöytäkirjaan, joka laadittiin vuoden 2019 lopussa.<sup>37</sup> Toteuttamiskustannukset sisälsivät myös valtionavustupalveluiden ylläpitokustannukset hankkeen aikana. Valtionapuviranomaiset vastasivat itse kehittämis- ja käyttöönottoprojektiansa kustannuksista.

Eduskunta myönsi valtionavustushankkeen toteuttamiskustannuksiin tuottavuuden edistämisen määrärahoista 4,7 miljoonaa euroa vuonna 2020, 4,8 miljoonaa euroa vuonna 2021 sekä 5,0 miljoonaa euroa vuosina 2022 ja 2023.<sup>38</sup> Hanke raportoi taloudestaan ja toiminnastaan säännöllisesti hankesalkkupalveluun vuodesta 2020 alkaen valtiovarainministeriön ohjeiden mukaisesti.

Valtionavustushankkeella oli kokonaisuudessaan käytössään 20,5 miljoonaa euroa toimintavuosina 2020–2023. Valtionavustushankkeen momentille kohdennettiin tuottavuuden edistämisen määrärahan lisäksi 920 000 euroa opetus- ja kulttuuriministeriön

---

<sup>36</sup> Muut kustannukset olivat hankkeen aikaisia jatkuvia ohjelmisto- ja infrastruktuurikustannuksia.

<sup>37</sup> Valtionavustushanke VN/10384/2019, valtiovarainministeriö 4.11.2019

<sup>38</sup> Hankkeella oli käytössä oma momentti 28.70.23.

toimintamenomomentilta vuoden 2020 lisätalousarviosta päätettäessä.<sup>39</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön toimintamenomomentilta kohdennettiin samalla 80 000 euroa Valtiokonttorin toimintamenomomentille 28.20.01 valtionavustuspalvelujen käynnistämiseksi. Valtiokonttorin toimintamenomomentille kohdennettiin rahoitusta suoraan valtionavustuspalveluiden kehittämiseen vuoden 2021 talousarviomenettelystä alkaen.

Taulukko 1 osoittaa hankkeen talouden toimintavuosittain 2020–2023. Toimintavuosien 2020–2023 kustannukset olivat yhteensä noin 15,410 miljoonaa euroa. Laskettaessa mukaan myös vuonna 2019 Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeen määrärahoilla toteutuneet kustannukset 1,136 miljoonaa euroa, kokonaisuudessaan hankkeen toimintavuosina 2019-2023 toteutuneet kustannukset olivat yhteensä yhteensä 16,546 miljoonaa euroa.

**Taulukko 1.** Tuottavuuden edistämisen määrärahoihin perustuva talousarvio ja talouden teuma (miljoonaa euroa) toimintavuosittain.<sup>40</sup>

Kustannukset	Talousarvio	2020	2021	2022	2023	Yhteensä
Palvelujen ostot	8,941	2,212	3,352	3,125	2,601	11,291
Sisäiset henkilöstökustannukset	7,551	0,596	0,994	1,057	1,121	3,768
Muut kustannukset	2,992	0	0,064	0,136	0,151	0,351
Yhteensä	19,484	2,808	4,411	4,318	3,874	15,410

Valtionavustushanke pysyi budjetissaan koko hankkeen ajan. Hankkeelle osoitetuista tuottavuuden edistämisen määrärahoista jäi käyttämättä yhteensä noin neljä miljoonaa euroa hankkeen päättyessä vuoden 2023 lopussa. Kun mukaan lasketaan hankkeella kokonaisuudessaan käytettävissä olleet, myös opetus- ja kulttuuriministeriön toimintamenomomentilta vuonna 2020 siirretyt määrärahat, määrärahaa jäi käyttämättä yhteensä noin viisi miljoonaa euroa.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Kyseessä oli pääministeri Juha Sipilän hallituksen Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeen määräraha.

<sup>40</sup> Taulukossa esitetään hankesalkkupalvelussa raportoitu tuottavuuden edistämisen määrärahoista hankkeelle kohdennettu rahoitus, mukana valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin kustannusten yhteismäärä.

Asiantuntijapalveluiden hankintoihin käytettiin alkuperäistä arviota enemmän määrärahoja. Hankintojen määrään vaikuttivat valittu tapa kehittää valtionavustuspalvelut, palvelumuotoilun keinojen hyödyntäminen yhteiskehittämisessä sekä hankkeen aikana hankitut erilaiset selvitykset ja määrittelyyn liittyvät asiantuntijapalvelut.<sup>42</sup>

Valtionavustushankkeen sisäiset henkilöstökustannukset jäivät huomattavasti arvioitua pienemmiksi. Hankkeen henkilöstökustannuksiin kohdistettiin valtiovarainministeriössä vain hanketoimiston henkilöstökustannukset.<sup>43</sup> Henkilöstökustannusten toteumaan vaikutti muun muassa asiantuntijapalveluiden hankinta. Sen sijaan esimerkiksi hankehallinta vei huomattavasti vähemmän resursseja kuin alun perin suunniteltiin.

Valtionavustushankkeen talousarviossa olleet muut kustannukset olivat hankkeen aikaisia jatkuvia ohjelmisto- ja infrastruktuurikustannuksia. Nämä kustannukset toteutuvat arvioitua alhaisemmin. Talousarviossa oletettiin, että valtionavustuspalveluiden ajoympäristö olisi Valtorin konesalissa [käyttöpalveluissa]. Palvelut päätettiin sen sijaan toteuttaa Microsoft Azure -pilvipalveluna palveluntuottajaksi valitun Valtiokonttorin linjausten mukaisesti. Jatkuvien ohjelmisto- ja infrastruktuurikustannusten arvioitiin olevan samansuuruiset myös hankkeen jälkeen. Valtiokonttori kilpailuttaa valtionavustuspalveluiden kehittämis- ja ylläpitosopimuksen uudelleen vuoden 2024 aikana.

Valtionavustushankkeen väliarvioinnissa tuotiin esiin näkemyksiä, joiden mukaan hankkeessa oli kulunut paljon aikaa ja rahaa vastaaviin hallintorajat ylittäviin hankkeisiin verrattuna ja siihen nähden, että valtionavustuspalveluja vasta pilotoitiin [vuonna 2022].<sup>44</sup> Toisaalta valtionavustuspalveluissa ei saatu käyttöön kaikkia suunniteltuja ominaisuuksia ja toiminnallisuuksia hankkeen aikana, vaikka hankkeen määrärahoja jäi käyttämättä. Käyttämättä jääneet määrärahat haastoivat pohtimaan, olisiko valtionavustuspalveluiden kehittämistä voitu nopeuttaa tai tehostaa.

Hanketiimin näkemyksen mukaan kehittäjien määrän kasvattaminen ei olisi ollut tarkoituksenmukaista, eikä se olisi nopeuttanut valtionavustuspalveluiden kehittämistä, mikä aloitettiin varsinaisesti vasta hankkeen puolivälin lähestyessä. Hanketiimin työmäärä ja työtehtävät jakautuivat ajoittain epätasaisesti, mihin oltaisiin voitu sen sijaan

---

<sup>42</sup> Kulloistenkin tehtävien arvioitiin vaatineen asiantuntemusta, jollaista hankkeella ei ollut sisäisesti käytettävissä asianomaisella hetkellä. Ulkoisia asiantuntijapalveluita kohdistettiin arviota enemmän muun muassa palvelumuotoiluun ja terminologisiin asiantuntijapalveluihin eli käsitelytyöhön.

<sup>43</sup> Hanketoimisto hyödynsi valtiovarainministeriön pysyvän henkilöstön asiantuntemusta ja tukea [oman toimen ohella] esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallinnossa, säädösvalmistelussa ja viestinnässä. Sen lisäksi hanke sai tukea valtioneuvoston yhteisistä palveluista valtioneuvoston kansliasta esimerkiksi hankintoja tehdessään.

<sup>44</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

vaikuttaa lisärekrytoinneilla ja resursoinnilla. Esimerkiksi hallinnollisten ja juridisten toimintatapojen läpikäyntiä oltaisiin voitu tietyin edellytyksin nopeuttaa henkilötyömäärää lisäämällä, mikä olisi tukenut valtionapuviranomaisten valmistautumista toiminnan muutokseen. Valtionapuviranomaiset olisivat myös ehtineet uudistaa vakiintuneita käytäntöjään nopeammin, jos valtionavustusten hallinnointia ja siihen liittyviä menettelyjä koskevaa tukea olisi ollut saatavilla enemmän tai jos valtionapuviranomaisten tukimateriaali olisi valmistunut aiemmin kuin hankkeen kahtena viimeisenä vuotena.

## 3.2 Hanketoimisto ja -tiimi sekä henkilöstövoimavarojen johtaminen

Valtionavustushankkeen toiminnasta vastasi valtiovarainministeriöön sijoitettu hanketoimisto, jota johti valtiovarainministeriön nimeämä hankejohtaja. Hanketiimi-käsitettä käytettiin hankkeessa kuvaamaan valtiovarainministeriön hanketoimiston ja Valtiokonttorin Valtionavustuspalvelut-toimialan asiantuntijoita.<sup>45</sup>

### Henkilöstön ja henkilötyön määrä valtionavustushankkeessa

Hanketoimistossa toimi vuonna 2019 opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön asiantuntijoita. Koko hanketoimiston henkilöstö oli virkasuhteessa valtiovarainministeriöön sen jälkeen, kun valtionavustushankkeen toimintavuosien 2020–2023 rahoitus varmistui.

Valtionavustushankkeen suunnittelu- ja johtamis- sekä määrittelytehtävissä toimi kolme asiantuntijaa hankkeen alkaessa. Lisäksi yksi asiantuntija teki oikeudellisia selvitystehtäviä vuoden verran vuosien 2019–2020 välisenä aikana. Hankkeessa aloitti vuoden 2019 syksyllä kaksi asiantuntijaa, jotka toimivat toiminnan muutoksen ja toimintamallin, valtionavustuksiin liittyvien käytäntöjen selvittämisen sekä valtionavustuspalveluiden määrittely- ja suunnittelutehtävissä.

Hanketoimiston asiantuntijoiden määrä kasvoi neljällä vuoden 2020 aikana, kun valtionavustuspalveluiden kehittämistyö alkoi, hakijaryhmäkohtaisia selvityksiä alettiin valmistella aiempaa laajemmin ja hankeviestintää vahvistettiin. Hanketoimistoon rekrytoitiin vielä vuonna 2021 asiantuntija, joka osallistui säädösvalmisteluun sekä hallinnollisten, juridisten ja taloudellisten toimintatapojen läpikäyntiin ja tarkastelemiseen.

---

<sup>45</sup> Valtionavustuspalvelut-toimialaa kutsuttiin valtionavustuspalvelut-yksiköksi ennen nimenmuutosta.

Uuden Valtionavustuspalvelut-toimialan johtaja aloitti maaliskuussa 2021. Kolme hanketoimiston asiantuntijaa siirtyi kevään 2021 aikana valtiovarainministeriöstä Valtiokonttoriin kehittämään valtionavustuspalveluja, minkä lisäksi toimialalle rekrytoitiin uusi asiantuntija. Yksi hanketoimiston asiantuntija siirtyi Valtiokonttoriin työnkierron perusteella vielä vuoden 2023 alussa, ja kaksi uutta asiantuntijaa aloitti määräaikaisissa tehtävissä Valtiokonttorissa työnkierron perusteella vuoden 2023 lopulla.

Rekrytoinneilla ja työnkiirroilla sekä edellä mainittujen asiantuntijoiden virkasuhteiden vakinaistamisella pyrittiin varmistamaan, että resurssit riittävät kehittämis- ja käyttöönottoprojektien lisääntyessä ja niiden vaatiman työmäärän kasvaessa. Resurssien riittävyyteen kiinnitettiin huomiota esimerkiksi valtionavustushankkeen väliarvioinnissa.<sup>46</sup>

Hanketoimiston henkilöstömääräksi vakiintui 6–7 asiantuntijaa loppuhankekaudeksi 2022–2023, ja koko hanketiimissä toimi 12 asiantuntijaa vuosina 2022–2023 (pois lukien Valtiokonttorissa vuoden 2023 lopulla aloittaneet asiantuntijat). Valtionavustushankkeen hanketiimin henkilötyömäärä oli kaiken kaikkiaan 44,53 henkilötyövuotta vuosina 2019–2023. Ulkopuolisen palveluntuottajan kanssa laaditussa alkuperäisessä talousarviossa esitettiin, että hanke tarvitsee viiden vuoden aikana 15 asiantuntijaa; työmääräksi arvioitiin noin 77 henkilötyövuotta. Hankkeen henkilöstön työmäärän toteuma oli noin 58 prosenttia arvioitua työmäärään verrattuna vuosina 2019–2023.

**Taulukko 2.** Hanketiimin henkilöstövoimavarat vuosina 2019–2023<sup>47</sup>

2019	2020	2021	2022	2023	Yhteensä
684 htp 3,42 htv	1 350 htp 6,75 htv	2 164 htp 10,82 htv	2 347 htp 11,74 htv	2 360 htp 11,8 htv	8 905 htp 44,53 htv

## Henkilöstön rekrytointi ja osaaminen

Hanketiimin henkilöstö sitoutui valtionavustustoiminnan kehittämiseen, eikä se vaihtunut kesken valtionavustushankkeen. Henkilöstö koki ammatillista halua ja henkilökohtaista paloa osallistua toiminnan muutokseen, mikä motivoi asiantuntijoita hakemaan avoimia tehtäviä hankkeessa. Määräaikaiset virkasuhteet jatkuivat valtiovarainministeriössä hankkeen loppuun saakka yhden edellä mainitun asiantuntijan noin vuoden

<sup>46</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

<sup>47</sup> Lukumäärät sisältävät kaikki hanketiimin asiantuntijat eli sekä valtiovarainministeriön että Valtiokonttorin asiantuntijat. Lukumäärät eivät sisällä kummankaan organisaation osalta sellaista henkilötyömäärää, joka koski oman toimen ohella tehtävää työtä tai annettua tukea valtionavustushankkeelle.

mittaista määräaikaista virkasuhdetta lukuun ottamatta. Kaikki hanketiimin asiantuntijat tulivat yhtä asiantuntijaa lukuun ottamatta valtiovarainministeriön ulkopuolelta. Melkein jokaisella hanketiimin asiantuntijalla oli aiempaa kokemusta valtionavustustoiminnasta näkökulmien, osaamisen ja painotusten vaihdellessa.

Valtionavustushankkeen väliarvioinnissa katsottiin, että hankejohtaja onnistui rekrytoinneissa poikkeuksellisen hyvin – henkilöstö oli aktiivinen ja osaava.<sup>48</sup> Hankkeessa käytettiin avointen rekrytointien lisäksi suorahakua ja toimeksiantosopimuksia tehtävissä vaadittavan osaamisen ja muiden vaadittavien valmiuksien takia. Hankkeen – valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin – vahvaan veto- ja pitovoimaan vaikuttivat hanketoimiston mielestä muun muassa vaativat asiantuntijatehtävät, toimiva tiimityö ja mahdollisuus uuden oppimiseen. Onnistumisen kokemukset vaativassa toiminnan muutoksessa motivoivat ja palkitsivat myös.

## Henkilöstön kokemuksia työnteosta

Koronaviruspandemia vaikutti valtionavustushankkeeseen vuosina 2020–2022. Henkilöstö siirtyi tekemään etätöitä hankkeen nivelvaiheessa, jossa ulkopuolisten asiantuntijoiden määrä kasvoi. Hankkeessa käytettiin sujuvasti digitaalista mediaa ja teknologiaa, kuten Teamsia, mikä olisi ollut todennäköinen toimintatapa ilman valtakunnallista etätösuositustakin. Henkilöstö jatkoi pääsääntöisen etätöön tekemistä hankkeen päättymiseen saakka. Hanketoimiston mielestä etätö helpotti työntekoa, koska etätökäytännöt tehostivat työtä ja mahdollistivat osallistumisen moneen hankkeen asiaan samanaikaisesti. Siksi hankkeessa kiinnitettiin erityistä huomiota kognitiiviseen ergonomiaan ja työpäivien huokoistamiseen. Hanketoimiston asiantuntijat kokivat vahvaa ammatillista luottamusta toisiinsa.

Hanketoimisto koki työn aika ajoin myös haastavaksi ja kuormittavaksi, eikä säännöllinen työaika riittänyt aina vaativien tehtävien tekemiseen halutulla tavalla. Etätö lisäsi osaltaan kuormitusta. Haastavia ja kuormittavia tilanteita kohdattiin niin hanketta suunniteltaessa kuin sen aikanakin näkemysten ja sidosryhmien odotusten vaihdellessa. Valtionavustushankkeen työmäärä ja työtehtävät jakautuivat myös ajoittain epätasaisesti henkilöstön kesken, mihin vaikutti muun muassa tietyn asiantuntijuuden ja osaamisen resursoinnin kapeus hanketiimissä.

Hanketoimiston asiantuntijoiden tehtäviä priorisoitiin valtionavustushankkeessa, minkä ohella henkilöstön työhyvinvointiin kiinnitettiin erityistä huomiota. Hanketoimisto sopi yhdessä toimenpiteistä, joilla työkuormitusta kevennettiin. Johtamista ja sisäisiä

---

<sup>48</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022



työtapoja muutettiin aktiivisesti henkilöstöä kuulleen. Tavoite- ja kehityskeskustelut käytiin kahdesti vuodessa, ja hanketoimisto kokoontui viikoittain yhteen – pääsääntöisesti etänä. Hankejohtaja tapasi jokaisen hanketoimiston asiantuntijan kanssa erikseen viikoittain etätöön vakiinnuttua keskustellakseen työn etenemisestä ja työn tekemisen edellytyksistä. Valtiokonttorissa oli käytössä omia henkilöstön johtamisen ja kehittämisen käytäntöjä.

Henkilöstö toimi valtiovarainministeriössä määrääjän, eikä hanketoimistossa työskennellyt yhtään virkahenkilöä ministeriön pysyvästä organisaatiosta. Siksi on todennäköistä, että ministeriöstä katoaa valtionavustustoimintaan liittyvää osaamista ja sosiaalista pääomaa siitä huolimatta, että valtionavustushankkeen asiat valmisteltiin huolellisesti. Hanketoimisto pyrki aktiivisesti varmistamaan, että valtiovarainministeriö jatkaa valtionavustustoiminnan kehittämistä hankkeen jälkeenkin, mikä myös toteutui. Valtiovarainministeriö resursoi valtionavustustoiminnan kehittämiseen kahden asiantuntijan työpanoksen vuosille 2024–2025.

### 3.3 Asiantuntijapalveluiden hankkiminen

Valtionavustushankkeessa hankittiin ulkoisia asiantuntijapalveluja valtionavustustoiminnan kehittämiseksi ja digitalisoimiseksi. Hanke käytti kilpailutusta, suorahankintoja ja toimeksiantosopimuksia, minkä lisäksi hankkeessa hyödynnettiin valtiovarainministeriön voimassa olevia puitesopimuksia. Myös Valtiokonttori hankki asiantuntijapalveluja, ja sillä oli käytössään omia puitesopimuksiaan hankintoja varten.

Valtiovarainministeriö valitsi valtionavustuspalveluiden kehittämisessä tarvittavien asiantuntijapalveluiden toimittajaksi Solitan kilpailutuksen perusteella.<sup>49</sup> Valtionavustuspalveluiden kehittämistä- ja ylläpitoa koskeva sopimus siirrettiin valtiovarainministeriöltä Valtiokonttorille toukokuussa 2021, minkä jälkeen Valtiokonttori vastasi kokonaisuudessaan valtionavustuspalveluiden kehittämiseen ja ylläpitoon liittyvistä hankinnoista ja sopimuksista eri toimittajilta.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Hansel tuki valtionavustushanketta valtionavustuspalveluiden kehittämis- ja ylläpitoa kilpailutettaessa. Hankinta toteutettiin IT-konsultoinnin dynaamisella hankintajärjestelmällä (DPS). Yhteistyö Hanselin kanssa alkoi alkuvuodesta 2020, tarjouspyyntö julkaistiin toukokuussa ja hankintapäätös tehtiin kesäkuussa 2020. Hankintamateriaalin keskeisin valmisteluvaihe oli alkuvuonna 2020, ja ennen tarjouspyynnön julkaisemista toteutettiin tekninen vuoropuhelu toimittajien kanssa. Hankintaan liittyvät asiakirjat: VN/5486/2020.

<sup>50</sup> Muita palvelutoimittajia hyödynnettiin muun muassa testauksen tukena.

Valtiovarainministeriö osti asiantuntijapalveluja hankkiakseen osaamista, jota valtionavustushankkeella ei ollut valmiiksi. Resursointi auttoi myös kohdentamaan hanketoimiston henkilöstön työaika.<sup>51</sup> Valtiovarainministeriö hankki muun muassa seuraavia asiantuntijapalveluja:

- valtionavustuspalveluiden kehittäminen ja ylläpito
- yhteiskehittämisenä toteutettu käsitetyö
- palvelumuotoilu ja sen keinojen hyödyntäminen
- varhainen määrittely- ja suunnittelutyö
- käyttäjätutkimukset

Toimittajayhteistyö oli luonteeltaan pitkäkestoista. Valtionavustushanke teki yhteistyötä esimerkiksi Tieteen tietotekniikan keskuksen (CSC) kanssa koko hankkeen ajan, ja hankkeessa toimi asiantuntijoita sekä Tieteen tietotekniikan keskukselta että sen alihankintakumppaneilta. Yhteistyö Sanastokeskuksen kanssa alkoi jo vuonna 2018 ja päättyi vuonna 2023 valtionavustustoiminnan sanaston laajennetun laitoksen julkaisemiseen.

Asiantuntijapalveluiden hankkimisessa onnistuttiin hanketoimiston mielestä pääsääntöisesti hyvin. Valtionavustushankkeen käyttöön osoitettiin kokeneita asiantuntijoita, joiden kanssa tehtiin pitkään yhteistyötä. Asiantuntijapalveluiden hankkimiseen liittyi tavanomaisia tilanteita. Hankintoja suunniteltiin mahdollisuuksien mukaan hyvin ennakkoivasti ja hankinta-asiantuntijoiden palveluja hyödyntäen. Perehdytystä vahvistettiin ja säännöllistä sisäistä viestintää lisättiin, jotta ulkoisille asiantuntijoille muodostui kokonaiskuva valtionavustustoiminnan ja -palveluiden kehittämisestä ja sen etenemisestä. Hankintojen suunnittelua ja sisäistä viestintää tarvittiin myös hanketoimistossa, sillä ulkoisia asiantuntijoita ohjasivat ja ohjeistivat usein yksittäiset asiantuntijat tehtävälalueillaan.

Asiantuntijapalveluiden hankkiminen oli hanketoimiston näkemyksen mukaan hyödyllistä, kun olemassa olevista käytännöistä luotiin uusia konsepteja, kuten toiminnan suunnittelun ja arvioinnin työvälineitä valtionapuviranomaisia varten. Asiantuntijapalvelut olivat vastaavasti tarpeellisia myös silloin, kun uusia konsepteja vietiin käyttöön esimerkiksi valmennuksin. Ulkoiset asiantuntijat lisäsivät myös luottamusta ja objektiivisuutta esimerkiksi käyttäjätutkimuksia tehtäessä.

---

<sup>51</sup> Palvelumuotoilua hyödynnettiin valtionavustustoiminnan yhteisen toimintamallin muotoilussa sekä valmennuksissa ja viestinnässä. Palvelumuotoilijat osallistuivat myös valtionavustuspalveluiden määrittelyyn ja tuottivat uutta tietoa esimerkiksi valtionavustustoimintaan liittyvästä arvioinnista.

## 4 Hankkeen toiminta

**Tässä luvussa kuvataan, kuinka valtionavustushanke toteutettiin ja miten valtionavustustoimintaa kehitettiin. Lisäksi hankkeen toimintaa arvioidaan tehtäväkokonaisuuksittain.**

Valtionavustushankkeen tavoitteena oli kehittää koko valtionhallinnon kattava digitalisoitu valtionavustusprosessi, parantaa valtionavustustoiminnassa syntyvän tiedon saatavuutta sekä esimerkiksi hyödyntää data-analytiikan keinoja ja tekoälyn mahdollisuuksia. Tavoitteiden saavuttamiseksi hankkeen pääasiallisena tehtävänä oli

- tarkastella valtionavustuksia ja tehdä niitä koskevia rajoituksia;
- päättää, miten valtionavustusprosessi digitalisoidaan ja valmistella sitä koskeva hallintamalli;
- tuottaa yhteiset palvelut valtionapuviranomaisille;
- selkeyttää ja tarpeen mukaan yhdenmukaistaa valtionavustusprosessiin liittyviä menettelytapoja;
- tukea valtionapuviranomaisia toiminnan muutoksessa ja osaamisen kehittämisessä.<sup>52</sup>

Valtionavustushanke konkretisoi hankkeen asettamispäätöksessä määritellyjä tehtäviä ja teki ratkaisuja toteuttaessaan hankesuunnitelmaa. Hankkeen tehtävät jaettiin hankesuunnitelmassa seitsemään eri projektiin, jotka olivat

1. hankehallinta,
2. lainsäädäntömuutokset,
3. käsitteet ja sanasto,
4. valtionavustustoiminnan muutos,
5. valtionavustustoiminnan tietojärjestelmien kehittäminen,
6. data-analytiikka ja AI sekä
7. keskitettyjen valtionavustuspalveluiden käynnistäminen.

Koska projektijako ei ollut täysin tarkoituksenmukainen, tehtäväkokonaisuuksia muokattiin ja niitä muotoiltiin uudelleen. Valtionavustushanke organisoitiin toiminnallisiksi tiimeiksi tehtävien ja valmisteltavien asioiden perusteella, mitä tuettiin vahvalla työparityöskentelyllä. Valtionavustuspalveluiden kehittäminen (5), data-analytiikan ja teko-

---

<sup>52</sup> Valtionavustushankkeen asettamispäätös, valtiovarainministeriö 2019

älyn hyödyntäminen (6) sekä valtionavustuspalveluiden tuottaminen (7) siirrettiin Valtiokonttorin vastuulle hankkeen edetessä. Valtiokonttori alkoi lisäksi vastata käsityöstä (3).

Valtionavustushankkeen toiminta (ja hankesuunnitelmassa määritellyt projektit) ryhmitellään tässä raportissa viiteen tehtäväkokonaisuuteen, jotka ovat

1. toiminnan muutos,
2. valtionavustusten hallinnoinnin menettelyt,
3. säädösvalmistelu,
4. valtionavustuspalveluiden kehittäminen sekä
5. hankkeen johtaminen ja hankehallinta.

Valtionavustushankkeessa kiinnitettiin erityistä huomiota toiminnan muutokseen ja siihen, *miten* valtionavustustoimintaa kehitetään hankkeen aikana ja sen jälkeen. Hankkeen toiminta oli tavoitelähtöistä, ja hankkeessa panostettiin esimerkiksi osallisuuteen ja yhteistyöhön yhteiskehittämisen hyvinä käytäntöinä. Valtionavustuspalveluja kehitettiin ketterän ohjelmistokehityksen periaattein, mitä kokeiltiin soveltuvin osin myös hankkeen muissa tehtävissä, kuten hankkeen johtamisen ja hankehallinnan jatkuvassa arvioinnissa ja tarkentamisessa.

## Yhteiskehittäminen

Valtionavustushankkeessa valmisteltiin asioita tavoitteellisessa yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Valtionapuviranomaiset olivat hankkeen keskeinen sidosryhmä, ja ne otettiin vahvasti mukaan asioiden valmisteluun ja yhteiskehittämiseen.<sup>53 54</sup> Valtionapuviranomaisten lisäksi valtionavustusten hakijoiden ja saajien sekä heidän edustajiensa kanssa käytiin aktiivista vuoropuhelua koko hankkeen ajan avoimen ja uudistuvan julkisen hallinnon mukaisesti.<sup>55 56</sup>

Yhteiskehittämisen katsottiin parantavan asiakaskokemusta ja lisäävän sidosryhmien sitoutumista valtionavustustoiminnan kehittämiseen. Yhteiskehittäminen oli myös toiminnan muutoksen toteuttamista, ja yhteiskehittäminen määriteltiin hankkeen toimintatavaksi jo hankesuunnitelmassa.

---

<sup>53</sup> Valtionapuviranomaisiin viitattiin valtionavustushankkeessa myös asiakkaina.

<sup>54</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

<sup>55</sup> Avoin hallinto, valtiovarainministeriö 2023

<sup>56</sup> Julkisen hallinnon uudistamisen strategia, valtiovarainministeriö 2022

Hanketoimisto katsoo sidosryhmille tarkoitetun palautekyselyn perusteella, että yhteiskehittäminen toteutui valtionavustushankkeen toimintatapana kohtalaisen hyvin. Vaikuttaa siltä, että hankkeen sidosryhmät kokivat osallistuneensa ja vaikuttaneensa valtionavustustoiminnan kehittämiseen riittävällä tavalla esimerkiksi hakijaryhmäkohtaisia raportteja valmisteltaessa.<sup>57</sup> Valittu toimintatapa vahvisti myös luottamusta, kuten oheisessa hankkeen loppuseminaarin kommenttipuheenvuorossa käy ilmi.

*Alussa oli hirveästi pelkoja – sekä järjestöissä että kunnissa. Kauheaa, että meidän laitetaan samaan muotiin, ei ole mahdollista laittaa kaikkia samalla tavalla yhteiseen järjestelmään. Miksi emme pääse työryhmiin? Kuka näistä päättää? Vuosien aikana luottamus on kasvanut. Siinä olette tehneet myös hyvää työtä. Kaikki, jotka ovat olleet mukana [hankkeessa], tietävät, että mennään kohti yhteistä tavoitetta.*

Valtionavustushankkeen ohjausryhmä toivoi, että yhteiskehittämistä vahvistettaisiin valtionavustuspalveluihin liittyvässä määrittelyssä ja valtionavustuspalveluiden kehittämisessä, mikä lisäisi osallisuutta ja parantaisi läpinäkyvyyttä valtionapuviranomaisissa, jotka suunnittelevat valtionavustuspalveluiden käyttöönottoa.

Valtionavustushankkeen päätöksenteko oli yhteiskehittämisestä huolimatta keskitettyä, mikä mahdollisti kokonaiskuvan muodostamisen hanketta johdettaessa. Koska sidosryhmien edustajat osallistuivat valtionavustustoiminnan kehittämiseen eri tavoin, kaikille ei ollut välttämättä selvää, miten heidän toimintansa vaikutti kokonaisuuteen. Yhteiskehittäminen ei ulottunut valtionapuviranomaisten päätöksentekoon, vaan niillä oli omat tapansa ohjata ja johtaa toimintaansa sekä toteuttaa toiminnan muutosta.

Sidosryhmien muutostahtoon ja toiminnan muutoksen toteuttamiseen tarvitaan hanketoimiston arvion mukaan myös muita keinoja kuin yhteiskehittämistä, esimerkiksi informaatio-, resurssi- ja säädösohjausta. Valtionavustushankkeen kaltainen konsernihanke tarvitsee vahvaa poliittista tukea, johdon sitoutumista ja hallinnon kehittämisen puolestapuhujia, joilla on valtaa ja uskottavuutta verkostoissaan ja jotka lisäävät luottamusta yhteiseen visioon. Ne ovat tarpeen erityisesti silloin, kun valmiita vastauksia ei ole. Toiminnan muutos on jokaiselle valtionapuviranomaiselle erilainen, mikä konkretisoituu vasta kehittämisen lähtötilannetta arvioitaessa ja tavoitetilaa asetettaessa.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Valtionavustushankkeen sidosryhmille tarkoitettu palautekysely, valtionavustushanke 2023

<sup>58</sup> Valtionavustushankkeessa käytettiin esimerkiksi kypsyysarviointeja, jotka tuottivat tietoa valtionapuviranomaisten kehittämis- ja käyttöönottoprojekteja varten.

## YHTEISKEHITTÄMINEN HYVÄNÄ KÄYTÄNTÖNÄ

Yhteiskehittäminen sopii vastaavanlaisten itseohjautuvien hankkeiden toteuttamisen lähtökohdaksi, mutta toimeksiannon on oltava selkeä ja mandaatin riittävä. Ohjauskeinot on valittava myös huolellisesti. Hanketoimisto kehottaa kiinnittämään huomiota, missä ja milloin tarvitaan erityisesti yhteiskehittämistä. Moni hankkeen toimintatavoista liittyy yhteiskehittämisen asemesta avoimeen hallintoon, asiakasviestintään ja aktiiviseen sidosryhmätööhön, jotka ovat tavanomaisia tapoja toimia julkisessa hallinnossa.

Sidosryhmätöön tavoitteena on tukea hallinnon avoimuutta, vuorovaikutteisuutta ja julkisen toiminnan läpinäkyvyyttä. Sillä esimerkiksi tuetaan asioiden valmistelua ja kuullaan käsiteltävään asiaan liittyvien toimijoiden näkemyksiä ja kantoja.<sup>59</sup>

## 4.1 Toiminnan muutos

Tiedolla johtamisen vahvistamista ja vaikuttavuuden lisäämistä tavoitteleva toiminnan muutos muotoiltiin periaatteineen tieto- ja vaikuttavuusperusteisen valtionavustustoiminnan yhteiseksi toimintamalliksi. Toimintamallin valmistelussa hyödynnettiin käyttäjälähtöisen suunnittelun ja palvelumuotoilun menetelmiä, kuten käyttäjätutkimuksia. Toimintamalli sanoitettiin ja visualisoitiin oppaaksi, joka päivitettiin kaksi kertaa valtionavustushankkeen aikana.<sup>60 61</sup>

Valtionavustushankkeessa valmisteltiin myös toiminnan suunnittelun ja arvioinnin työvälineitä, kuten ilmiö- ja verkostokartta ja vaikutusketju. Työvälineet auttavat valtionavustuksen edistämään ilmiölähtöistä valmistelua, verkostomaista yhteistyötä ja vaikuttavuutta ohjaten valtionavustuksen kohdentamaan resursseja valtionavustustoiminnan suunnitteluun ja arviointiin.<sup>62 63</sup>

Valtionavustushanke suunniteltiin niin, että valtionavustuksen oli aktiivinen rooli toiminnan muutoksessa. Valinta oli valtionavustuksen toimijuuden ja toimivallan

<sup>59</sup> Avoimesti ajassa. Valtionhallinnon viestintäsuositus, valtioneuvosto 2023

<sup>60</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

<sup>61</sup> Toimintamallin mukainen valtionavustustoiminnan suunnittelu ja arviointi kehoitettiin kytkeämään valtionavustuksen strategiseen johtamiseen. Toimintamallia arvioitiin myös suhteessa erilaisiin valtionavustuksiin ja niihin liittyviin käytäntöihin. Toimintamalli pitää kiinnittää tarkastelun perusteella sekä kansalliseen että kansainväliseen viitekehykseen; osa valtionavustukseen liittyvistä päämääristä, tavoitteista ja toimenpiteistä sovitaan Euroopan unionin tasolla.

<sup>62</sup> Julkisen hallinnon uudistamisen strategia, valtiovarainministeriö 2022

<sup>63</sup> Vahva ja välittävä Suomi, valtioneuvosto 2023

vuoksi perusteltu, mutta toiminnan muutoksen laajuus ja sen vaatimat resurssit herättivät keskustelua valtionapuviranomaisissa. Hanketoimiston näkemyksen mukaan muutamilla valtionapuviranomaisilla oli vaikeuksia tunnistaa toimintamallin mukainen tavoite kiinnittää valtionavustukset yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja muuttuviin tarpeisiin yhteiskunnassa. Hankkeelta vaadittiin myös odotettua enemmän tukea toiminnan muutoksessa.<sup>64</sup>

Valtionapuviranomaiset alkoivat toteuttaa toiminnan muutosta

- osallistamalla valmisteluun, valmennuksiin ja yhteiskehittämiseen,
- tarkastelemalla valtionavustusten hallinnoinnin menettelyjään,
- uudistamalla vakiintuneita käytäntöjään sekä
- ottamalla yhteiset valtionavustuspalvelut käyttöön

valtionavustushankkeen tuella. Toiminnan muutos alkoi siis jo hankkeen aikana, eikä se ole vain hankkeen tuotosten tulosta.

---

<sup>64</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

## VALTIONAPUVIRANOMAISEN KOKEMUS TOIMINNAN MUUTOKSESTA<sup>65</sup>

Sisäministeriön hallinnonalalla toimiva Palosuojelurahasto pilotoi valtionavustustoiminnan yhteistä toimintamallia ja Haeavustuksia.fi-palvelua. Rahastolla oli selkeä tarve digitalisoida ja sujuvoittaa valtionavustusten hallinnointia ja käsittelyä, sillä rahastolla ei ollut käytössä omaa järjestelmää.

– Olemme voineet jakaa osaamista, hyödyntää tietoa ja oppia muiden valtionapuviranomaisten käytännöistä. Mitä läpinäkyvämmiin ja tehokkaampiin voimme toteuttaa ja kehittää valtionavustustoimintaa, sitä vaikuttavampia tuloksia toimintamme tuottaa sekä pelastusosalalle että yhteiskunnalle. Tämä innosti osallistumaan hankkeeseen.

Toiminnan suunnittelun ja arvioinnin työvälineet tukivat Palosuojelurahastoa toiminnan muutoksessa.

– Kun suunnittelimme yleisavustushakua ja Haeavustuksia.fi-palvelussa julkaistavaa hakuilmoitusta, asetimme valtionavustuksilla rahoitettavalle toiminnalle päämääriä ja mitattavia strategisia tavoitteita. Ilmiölähtöinen valmistelu auttoi ajattelemaan tuttua asiaa uudella tavalla. Hyödynsimme yleisavustushaun suunnittelussa vaikutusketjua. Vaikutusketjujen ansiosta resurssit johtavat parhaimmillaan entistä näkyvämpiin tuotoksiin, tuloksiin ja vaikutuksiin."

Pääsihteeri **Johanna Herrala**, Palosuojelurahasto

### 4.1.1 Käsitely

Terminologisin menetelmin toteutettu käsitely aloitettiin vuonna 2018. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä havaittiin, että valtionavustustoimintaan liittyvien käsitteiden käyttö on hajanaista, mikä aiheuttaa epäselvyyttä. Valtionavustusten hallinnoinnin menettelyiden kuvaaminen yksinkertaistui, erilaiset tulkinnat vähenivät ja hanketiimin hallinnan tunne vahvistui, kun valtionavustushankkeessa ja sen tuotoksissa käytettiin käsitteitä yhteisellä tavalla.

Valtionavustustoiminnan sanastoa valmistellut ryhmä selvitti asiasisältöjä taustoineen, teki ehdotuksia ja varmisti sanaston terminologisen laadun ja systemaattisuuden. Sidosryhmistä muodostunut käsitelyryhmä tuki valmisteluryhmää, minkä lisäksi sanaston valmisteluun kuului tiivis yhteistyö kääntäjien kanssa. Sidosryhmien osallistumisen tarkoituksena oli tukea yhdessä määriteltyjen käsitteiden käyttöä valtionavustuspalveluiden kehittämisessä ja valtionavustustoimintaa koskevassa viestinnässä. Käsitely

<sup>65</sup> Näkemykset on julkaistu alun perin Valtionavustukset-uitiskirjeessä syksyllä 2021.



nähtiin laajasti hyödyllisenä ja hyvin toteutettuna osa-alueena valtionavustushankkeessa, mikä ilmeni hankkeen väliarvioinnissa. Käsitelyöhön liittyi myös lausuntokierroksia ja kuulemistilaisuuksia.<sup>66</sup>

Valtionavustustoiminnan sanaston omistaa valtiovarainministeriö. Käsitelyötä tehtiin valtionavustushankkeen alussa valtiovarainministeriön hanketoimistossa, mutta sanaston ylläpito siirrettiin Valtiokonttorin tehtäväksi hankkeen edetessä.

#### KÄSITELYÖ HYVÄNÄ KÄYTÄNTÖNÄ

Valtionavustustoiminnan sanastoa valmisteltiin tavoitteellisessa yhteistyössä monien sidosryhmien, kuten hallinnonalojen asiantuntijoiden ja valtionavustusten hakijoiden ja saajien kanssa. Sanasto oli merkittävä valtionavustustoiminnan kehittämisen työväline valtionavustushankkeessa. Sanasto lisäsi yhteistä ymmärrystä toiminnan muutoksesta ja yhtenäisti valtionavustustoimintaa koskevaa kielenkäyttöä hankkeen aikana. Tiedon ja tietojärjestelmien sekä niitä koskevan sääntelyn yhteentoimivuus edellyttää varhaisessa vaiheessa aloitettua käsitelyötä.

## 4.1.2 Osaamisen ja valmiuksien kehittäminen

Valtionavustushanke toteutti HAUS kehittämiskeskuksen kanssa valtionapuviranomaisille tarkoitetun valmennusohjelman toiminnan muutoksen toteuttamiseksi ja tukemiseksi. Valmennuksiin sisältyi asiantuntijoiden ja johdon valmennuksia, joiden tavoitteena oli vahvistaa tiedolla johtamista valtionavustustoiminnassa, lisätä ymmärrystä yhteiskunnallisista ilmiöistä ja verkostomaisesta yhteistyöstä sekä käydä lävitse valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä. Valmennuksissa hyödynnettiin hankkeen tuotoksia, kuten oppaita.

Johdon valmennusten tavoitteena oli ymmärtää valtionavustustoiminnan yhteisessä toimintamallissa kuvattua tavoitetilaa ja tunnistaa, minkälaisia muutoksia sen saavuttaminen vaatii omassa organisaatiossa, kuten työn johtamisessa ja rytmittämisessä.

---

<sup>66</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

Asiantuntijavalmennuksissa harjoiteltiin toimintamallin soveltamista omaa työtä koskevin käytännön esimerkein ja perehdyttiin valtionavustuspalveluiden käyttöön valtionavustustoiminnan vaiheiden mukaisesti.<sup>67</sup>

Johdon valmennuksiin osallistui 49 henkilöä valtionavustushankkeen aikana. Asiantuntijavalmennuksen oli puolestaan suorittanut 292 henkilöä vuoden 2023 loppuun mennessä. Valmennuksiin osallistui hankkeen aikana hanketoimiston arvion mukaan noin 10 prosenttia potentiaalisesta kohderyhmästä. Hankkeen väliarvioinnissa todettiin, että valtionapuviranomaisille tarkoitettu valmennusohjelma oli kattava ja loogisesti rakennettu.<sup>68</sup> Valmennuksista kerättiin myös erikseen palautetta, joka oli lähtökohtaisesti myönteistä.

*Erittäin hyvä ja selkeä valmennus. Ryhmätyöt ja yhteiset sessiot jaksottivat valmennusta hyvin, ja kiinnostus pysyi yllä. Valmennus selvensi hyvin, mitä uudistuksella [eli toiminnan muutoksella] haetaan.*

Valtionavustushankkeen aikana huomattiin, että valtionapuviranomaiset tarvitsevat valmennusten lisäksi myös muunlaista tukea osaamisen ja valmiuksien kehittämiseksi. Siksi hanke alkoi järjestää erillisiä tilaisuuksia hallinnollisten, juridisten ja taloudellisten toimintatapojen läpikäymiseksi valtionapuviranomaisten kehittämis- ja käyttöönottoprojektien kanssa. Valtionapuviranomaisia tuettiin myös mentorointiohjelmalla, joka käynnistettiin syksyllä 2023 yhteistyössä HAUS kehittämiskeskuksen kanssa. Mentorointiohjelmassa oli 21 osallistujaa.

#### E-OPPIMINEN HYVÄNÄ KÄYTÄNTÖNÄ

Valtionavustushanke julkaisi kaikille avoimen eOppiva-koulutuksen Kohti vaikuttavampaa valtionavustustoimintaa helmikuussa vuonna 2022. Verkkokoulutuksen suoritti hankkeen aikana kaiken kaikkiaan 365 henkilöä. Verkkokoulutus oli myös hyvä tiedonvälityksen tapa.

<sup>67</sup> Yksi valmennuskerta järjestetään noin vuoden kuluttua ensimmäisten valmennuskertojen jälkeen. Tarkoituksena on, että asiantuntijat analysoivat ja hyödyntävät vuoden aikana kertynyttä tietoa ja arvioivat opittua valmentajan avulla jälkikäteen.

<sup>68</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

### 4.1.3 Valtionapuviranomaisten kypsyysarviointi

Valtionavustushankkeessa valmisteltiin kypsyysarviointi-niminen työväline valtionapuviranomaisia varten. Tavoitteena oli tunnistaa valtionavustustoimintaan liittyviä kehittämiskohteita, joita valtionapuviranomainen voi työstää projektiryhmänsä johdolla kehittämisen- ja käyttöönottoprojektin tehtävinä ja projektin jälkeen. Valmennuksissa alettiin painottaa niitä osa-alueita, joissa havaittiin kehittämistarpeita kypsyysarviointien tulosten perusteella.

Kypsyysarviointi toteutettiin valtionapuviranomaiskohtaisena itsearviointina. Valtionapuviranomaisten johto ja asiantuntijat vastasivat kyselyyn arvioiden valtionavustustoiminnan nykytilaa ja tavoitetilaa. Kysely perustui valtionavustustoiminnan yhteiseen toimintamalliin ja sen tavoitetilasta johdettuihin väittämiin. Väittämien lisäksi oli mahdollista antaa palautetta kustakin arvioinnin osa-alueesta ja oman organisaation valtionavustustoiminnasta yleisesti. Arvioitavia osa-alueita oli kuusi, kuten kuvio 2 käy ilmi.

**Kuvio 2.** Kypsyysarvioinnin osa-alueet



Kypsyysarvioinnissa verrattiin valtionavustustoimintaan liittyvien strategisten tavoitteiden asettamisen ja seurannan tapaa valtionavustustoiminnan yhteiseen toimintamalliin (1 strateginen orientaatio). Sen lisäksi arvioitiin valtionapuviranomaisen valtionavustustoiminnan tilaa suhteessa yhteisen toimintamallin tavoitetilaan (2–4 valtionavustustoiminnan toimintamallin vaiheet). Arviointi koski myös toiminnan muutoksen toteuttamisen edellytyksiä valtionapuviranomaisessa (5 organisointi, resurssit ja osaaminen sekä 6 toimintakulttuuri ja johtaminen). Arvioinnista koostettiin valtionapuviranomaiskohtaiset palautteet.

Kypsyysarviointi toteutettiin yhdelletoista valtionapuviranomaiselle valtionavustus-hankkeen aikana. Lisäksi kahden valtionapuviranomaisen kypsyysarviointia jatkettiin niiden kehittämis- ja käyttöönottoprojektien edetessä. Kypsyysarviointi tuki työvälineenä valtionavustustoiminnan kehittämistä. Kypsyysarvioinnin tekeminen ennen valmennuksen alkamista arvioitiin hankkeen väliarvioinnissa erinomaiseksi käytännöksi, ja itsearviointikysely arvioitiin sisällöltään laadukkaaksi.<sup>69</sup>

Lopputulosten jakaminen oli keskeinen kehittämiskohde kypsyysarvioinnin tulosten perusteella. Valtionavustustoiminnan suunnittelussa ja arvioinnissa pitäisi hyödyntää vaikutusketjuja, jotta valtionapuviranomaisille kertyisi nykyistä enemmän tietoa siitä, mitä valtionavustustoiminnassa saatiin aikaan – ja miksi. Se vahvistaisi myös tiedolla johtamista valtionavustustoiminnassa yhteisen toimintamallin mukaisesti. Johdolta kaivattiin lisäksi tukea valtionavustustoiminnan kehittämiseen ja koordinoimiseen valtionapuviranomaisissa.

## 4.2 Valtionavustusten hallinnoinnin menettelyt

Valtionavustushankkeessa käytiin lävitse valtionapuviranomaisten hallinnollisia, juridisia ja taloudellisia toimintatapoja ja koottiin yhteen valtionavustusten hallinnoinnin menettelyjä. Hankkeessa valmisteltiin esimerkiksi oppaita ja hakijaryhmäkohtaisia raportteja valtionapuviranomaisten tueksi, jotta toimintatavoista voitaisiin kehittää mahdollisimman tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia ja jotta menettelyjä yhtenäistettäisiin.<sup>70</sup> Oppaita on jatkossa mahdollista hyödyntää myös valtionavustuspalveluiden kehittämisessä.

Valtionavustushanke määritteli valtionavustuksia koskevia yhteisiä tietorakenteita ja -sisältöjä sekä laati niihin liittyvää tukimateriaalia valtionapuviranomaisia varten. Tavoitteena oli yhtenäistää valtionavustusprosessissa syntyvää tietoa ja rakenteistaa sitä sekä keventää valtionavustusten hakijoiden, saajien ja myöntäjien hallinnollista taakkaa. Yhteisten tietorakenteiden ja -sisältöjen soveltaminen valtionapuviranomaisten omissa asiointi- ja hallinnointipalveluissa helpottaisi myös asiakirjojen luettavuutta ja vertailtavuutta valtionavustuksia haettaessa ja niiden käyttöä selvitetessä. Yksit-

---

<sup>69</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

<sup>70</sup> Oppaat ja hakijaryhmäkohtaiset raportit esitellään tämän raportin viidennessä luvussa.

täisiin valtionavustuksiin liittyviä asiakirjoja, kuten hakuilmoituksia, hakemuslomakkeita, valtionavustuspäätöksiä sekä valtionavustusten käytön ehtoja ja rajoituksia tarkasteltiin esimerkiksi hakijaryhmäkohtaisia selvityksiä tehtäessä.

*Jotta valtionavustuksen myöntämiseen saadaan lisää läpinäkyvyyttä, pitää valtionavustuksen hakuilmoitus sekä sen huolellinen valmisteleminen ja noudattaminen nostaa valtionavustusten hallinnon keskiöön. Valtionavustustoimintaa, esimerkiksi valtionavustuksen käyttöä koskevia ehtoja ja rajoituksia, on tärkeää suunnitella myös kokonaisuutena – ei vain yhden valtionavustushaun tai hakuilmoituksen kannalta.<sup>71</sup>*

## Hakijaryhmäkohtaisten selvitysten tekeminen

Valtionavustushankkeessa toimi viisi ohjausryhmän asettamaa jaostoa, joiden tehtävänä oli selvittää valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä hakijaryhmäkohtaisesti. Hakijaryhmäkohtaisten selvitysten tekeminen oli yhteydessä valtionapuviranomaisten toimintatapojen ja valtionavustuspalveluiden kehittämiseen osana toiminnan muutosta. Yhteiskehittämisen tavoitteena oli ymmärtää erilaisia sidosryhmiä tarpeineen, sitouttaa niitä valtionavustustoiminnan kehittämiseen sekä käydä niiden kanssa aktiivista vuoropuhelua.<sup>72</sup>

Jaostojen jäsenet olivat palautekyselyiden perusteella pääsääntöisesti hyvin tyytyväisiä työskentelyyn ja sen johtamiseen sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiinsa valtionavustushankkeessa. Suunnitelmallisuus lisäsi hallinnan tunnetta ja vaikutti jaostojen jäsenten mielestä myönteisesti selvitysten tekemiseen.<sup>73</sup> Aikaisemmin julkaistuihin selvityksiin ja tutkimuksiin perehtyminen sekä selvitysten rajaaminen olivat avainasemassa, jotta kaikki hakijaryhmäkohtaiset raportit valmistuivat määräajassa, eivätkä jaostojen tunnistamat aikatauluriskit toteutuneet.

*On tärkeää olla hyvä työsuunnitelma, jota myös johdetaan hyvin. Selvitettäviä asioita on paljon, minkä takia on tärkeää, että kaikki asiat saadaan käsiteltyä*

---

<sup>71</sup> Valtionavustusten myöntämisen läpinäkyvyys alkaa hakuilmoituksesta, valtiovarainministeriö 2022

<sup>72</sup> Valtionavustushankkeen ohjausryhmä asetti jaostot vaiheittain; järjestöjaosto 12/2019, kunta- jaosto 11/2020, järjestötyöryhmä 10/2021, henkilöhakijajaosto 2/2022, tutkimusjaosto 8/2022 ja yritysjaosto 1/2023. Kolmessa jaostossa toimi valtionapuviranomaisten edustajien lisäksi myös valtionavustusten hakijoiden ja saajien edustajia. Ohjausryhmä määritteli jaostojen tavoitteet ja tehtävät, jotka olivat pääosin samankaltaisia.

<sup>73</sup> Kukin jaosto laati selvityksen tekemistä ja raportin valmistelemista varten työsuunnitelman, jonka perusteella se vaiheisti valmisteluaan. Jaostot tekivät monipuolista tiedonhankintaa muun muassa haastatteluin, työpajoin ja sidosryhmätapaamisin sekä käymällä lävitse erilaisia asiakirja-aineistoja. Jokaisesta raportista annettiin lausuntopalautetta lausuntopalvelussa. Raportit julkaistiin vuorollaan valtiovarainministeriön hallintopolitiikan julkaisusarjassa.

*asianmukaisesti ja aikataulussa. Mielestäni tämä jaosto [henkilöhakijajaosto] onnistui työssään erittäin hyvin.*

Hakijaryhmäkohtaisissa raporteissa on lukuisia kehittämissuhteita valtionapuviranomaisia varten. Valtionavustushanke ei vastannut kehittämissuhteiden toteuttamisesta, mutta se sai kritiikkiä siitä, etteivät valtionapuviranomaiset vieneet toimivallansa olevia muutoksia käytäntöön vielä hankkeen aikana. Erityisesti järjestöt kaipasivat valtionapuviranomaisilta konkreettisia toimintatapamuutoksia esimerkiksi byrokratian vähentämiseksi ja hallinnollisen taakan keventämiseksi.

### 4.3 Säädosvalmistelu

Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta joulukuussa 2022.<sup>74</sup> Valtionavustuslakiin (688/2001) lisättiin säännökset, jotka koskevat valtionavustustoiminnan tietovarantoa ja siihen sisältyviä palveluja; Valtiokonttorin uusia lakisääteisiä tehtäviä koskevat säännökset lisättiin valtiokonttorista annettuun lakiin (305/1991). Lisäksi hankkeen aikana säädettiin valtioneuvoston asetus valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavista vähimmäistiedoista sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavista tiedoista (1394/2022).

Lainmuutokset ja asetus valmisteltiin virkamiestyönä valtiovarainministeriössä. Valmistelun tukena toimivat valtionavustushankkeen asiantuntijat sekä lainsäädäntöjaosto, jossa käsiteltiin myös valtionapuviranomaisille tarkoitettuja oppaita.<sup>75</sup> Valtiovarainministeriö julkaisi lausuntopyyntön luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta. Lausuntoja annettiin 35 kappaletta. Edellä mainitun asetuksen luonnoksesta järjestettiin puolestaan kaksi kuulemistilaisuutta valtionapuviranomaisille ja muille lain nojalla valtionavustuksia myöntäville tahoille palautteen keräämiseksi, ja ensimmäisessä kuulemistilaisuudessa esiteltiin myös lainvalmistelua.

Säädosvalmistelu ja säädösten voimaantulo olivat keskeisiä asioita valtionavustushankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi, kuten valtionavustustoiminnan läpinäkyvyy-

---

<sup>74</sup> Asian käsittelytiedot HE 88/2022 vp

<sup>75</sup> Lainsäädäntöjaostossa oli edustettuina eri ministeriöiden asiantuntijoita.

den lisäämiseksi. Asian merkitys ja tärkeys tunnistettiin hankkeen väliarvioinnin mukaan jo hanketta suunniteltaessa.<sup>76 77</sup> Lainmuutoksilla luotiin säädösperusta valtionapuviranomaisten ja Valtiokonttorin vastuulle ja tehtäville yhteisissä valtionavustuspalveluissa sekä perusta valtionavustustoimintaa koskevien tietojen keräämiselle ja julkaisemiselle.

Säädöshankkeen tavoitteena oli alun perin antaa hallituksen esitys eduskunnalle keväätistuntokauden 2021 alkupuolella. Helmikuussa 2021 päättyneen lausuntokierroksen palaute oli yleisesti myönteistä, mutta yksittäisissä lausunnoissa esitettiin useita tarkistusehdotuksia säännöksiin. Esityksen valmistelua jatkettiin vielä reilun vuoden verran, minkä aikana asiasta myös neuvoteltiin ministeriöiden kanssa. Valmistelussa jatkettiin erityisesti yhteisrekisterinpitäjyyden selvittämistä. Lisäksi selvitettiin valtionapuviranomaisten ja Valtiokonttorin vastuuiden ja tehtävien jakautumista, salassa pidettävien tietojen ja henkilötietojen käsittelyä sekä henkilötietojen julkaisemiseen liittyviä erityiskysymyksiä.

Hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta pyydettiin oikeuskanslerilta ennakkolaiseen laillisuusvalvontaan liittyvä kannanotto marraskuussa 2021. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2022.

Valtionavustusten säädösperustaa selvitettiin erikseen valtionavustushankkeen alussa. Selvityksessä koottiin yhteen tiedot valtionavustustoimintaan liittyvästä sektori-kohtaisesta lainsäädännöstä hallinnonaloittain. Hanke kävi säädökset ja niistä tehdyt huomiot läpi hallinnonaloittain ministeriöiden säädösasiantuntijoiden kanssa. Lähtökohdaksi otettiin, että jokainen ministeriö vastaa tarvittavien muutosten toteuttamisesta hallinnonalallaan. Lainsäädäntökartoitusta hyödynnettiin esimerkiksi valtionapuviranomaisten kehittämis- ja käyttöönottoprojekteissa sekä hakijaryhmäkohtaisia raportteja valmisteltaessa.

## 4.4 Valtionavustuspalveluiden kehittäminen

Valtionavustustoiminta on erittäin tietointensiivistä. Ei ole yhdentekevää, miten tietoa johdetaan ja miten tiedolla johdetaan valtionavustuksia valmisteltaessa, niitä myönnettäessä ja niiden vaikutuksia arvioitaessa. Valtionavustushankkeen tehtävänä oli

---

<sup>76</sup> Valtionavustushankkeessa toteutettiin hankesuunnitelman mukaisesti lainsäädäntökartoitus, joka koski valtionavustustoimintaa koko valtionhallinnossa.

<sup>77</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

kehittää valtionhallinnolle yhteinen tietojärjestelmä ja luoda edellytykset valtionavustuksia koskevan tiedon avaamiseksi ja hyödyntämiseksi.

#### VALTIONAVUSTUSPALVELUT VALTIOKONTTORISSA

Valtiokonttoriin saatiin merkittävä uusi tehtävä, kun valtiovarainministeriö valitsi Valtiokonttorin valtionavustuspalveluista vastaavaksi viranomaiseksi. Valtiokonttorin tehtävät vahvistuivat lakisääteiksi vuoden 2023 alusta. Valtiokonttorilla on viranomaisena pitkä kokemus valtionhallinnon yhteisten tietojärjestelmien kehittämisestä sekä prosessien ja toimintatapojen yhtenäistämisestä.

– Pääsimme Valtiokonttorissa jatkamaan valtionavustushankkeen käynnistämää työtä ja toimeenpanemaan muutosta tietovarannon perustamiseksi ja siihen sisältyvien digitaalisten palveluiden tuottamiseksi ja tietojärjestelmätarpeeseen vastaamiseksi. Hankkeen loppuun mennessä valmistuneet tietojärjestelmän ominaisuudet ja toiminnallisuudet ovat saaneet asiakkailtamme hyvää palautetta. Tietomallieditori lisää esimerkiksi joustavuutta.

Valtionavustuspalveluiden kehittäminen edelleen käynnissä valtionavustushankkeen päättyessä ja kehitettävää riittää vielä useaksi vuodeksi.

– Kuten yleisesti konsernihankkeissa, tietojärjestelmää koskevia odotuksia ja toiveita on paljon. Kompromissien tekeminen on välttämätöntä. Valtionavustuspalvelut eivät tule olemaan täsmällisesti yhdenkään valtionapuviranomaisen toiveiden mukainen, vaan tavoittelemme kaikille riittävän hyvää yhteistä ratkaisua, joka parantaa esimerkiksi tuottavuutta.

Toimialajohtaja **Mari Näättsaari**, Valtiokonttori

### 4.4.1 Määrittely ja palveluiden kehittäminen

Valtionavustushankkeen tehtävänä oli valtionavustustoiminnan tietojärjestelmän toiminnallinen, tiedollinen ja tekninen määrittely sekä yhteisen tietojärjestelmän kehittäminen.<sup>78</sup> Hanke selvitti, voitaisiinko valtionavustustoiminnan kehittämisen tavoitteisiin vastata jotakin valtionhallinnon olemassa olevaa tietojärjestelmää kehittämällä. Selvi-

<sup>78</sup> Valtionavustushankkeen alkuvaiheessa toiminut ICT-jaosto käsitteli ratkaisuvaihtoehtoja valtionavustusprosessin digitalisointia varten. Jaosto evästi hanketiimiä myös valtionavustuksia koskevaan tietoon ja tietojärjestelmiin liittyvissä asioissa.



tyksen päätelmä oli, ettei yksikään tarkastelluista tietojärjestelmistä sovellu sellaisenaan, ilman merkittävää kehittämistyötä, hankkeen tavoittelemaksi ratkaisuksi.<sup>79</sup> Lisäksi valtionavustuspalveluiden ohjausta ja kehittämistä selvitettiin hankkeessa ennen kuin valtionavustuspalveluiden tuottamisesta ja tuottajasta päätettiin.<sup>80</sup> Molemmat selvitykset toteutti Gartner Finland valtiovarainministeriön toimeksiannosta. Hanke kartoitti myös valtionapuviranomaisten tarvetta ottaa uudet yhteiset palvelut käyttöön ja niiden halukkuutta osallistua palveluiden kehittämiseen.

Valtionavustushanke käytti ketteriä ohjelmistokehityksen menetelmiä valtionavustuspalveluiden kehittämisessä. Ketterä kehitys antoi hankkeelle mahdollisuuden hyödyntää minimiratkaisuja ja kerätä niistä palautetta suunnitelmien tarkentamiseksi ja varmistamiseksi. Hankkeessa hyödynnettiin myös käyttäjälähtöistä suunnittelua menetelmien, kuten käyttäjätutkimuksineen.<sup>81</sup> <sup>82</sup> Valtionavustuspalveluiden kehittämisessä otettiin huomioon julkishallinnon digitaalisia palveluja koskevat vaatimukset, ja tietoturvaan, -suojaan sekä saavutettavuuteen kiinnitettiin erityistä huomiota. Hankkeen aikana tehtiin esimerkiksi useita saavutettavuus- ja tietoturva-auditointeja.

Määrittely aloitettiin ennen kuin valtionavustuspalveluja alettiin kehittää, mutta valtionavustushankkeen alussa tehtyjä määrittelyjä ei voitu hyödyntää sellaisenaan palveluja kehitettäessä. Määrittelyn aloittaminen uudelleen vaikutti myös asiakkaiden odotuksiin. Määrittelyn etenemistä oli hankkeen väliarvioinnin mukaan ja ohjausryhmäpalautteen perusteella ajoittain vaikea seurata, ja määrittelyn etenemistä ja vaatimusten hallintaa olisi voitu johtaa paremmin. Vaatimusten hallinta vaikutti päätöksentekoon, jolta ohjausryhmä kaipasi lisää läpinäkyvyyttä tilanteissa, joissa valittiin, mitä vaatimuksia digitaalisiin palveluihin toteutetaan.<sup>83</sup> Hankkeessa pohdittiin myös sitä, miten asioita on analysoitava, jotta ne saadaan määriteltä oikea-aikaisesti ja riittävän kokonaisvaltaisesti eteenpäin katsoen. Tarkoituksena oli, ettei valtionavustuspalveluiden kehittäminen hidastu tai ruuhkaudu sen takia, ettei asioita ole analysoitu riittävästi tai määriteltä ajoissa.

Valtionavustushankkeen alussa panostettiin tarkkaan toiminnalliseen määrittelyyn, vaikka yleisempi kuvaus tavoitellusta toiminnasta olisi todennäköisesti riittänyt siinä

---

<sup>79</sup> Gartner Finland Oy teki tietojärjestelmäselvityksen valtiovarainministeriön toimeksiannosta syksyllä 2019.

<sup>80</sup> Gartner Finland Oy teki palveluntuottajaselvityksen valtiovarainministeriön toimeksiannosta vuoden 2020 alkupuolella.

<sup>81</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

<sup>82</sup> Valtiokonttori kuvasi tietojärjestelmäkehityksen valmiusastetta ja tilannetta ohjausryhmälle ja seurantariville ja järjesti kaikille avoimia demotilaisuuksia kertoakseen, miten digitaalisten palveluiden kehittäminen ja uusien ominaisuuksien ja toiminnallisuuksien käyttöönotto etenevät.

<sup>83</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

vaiheessa. Hanketoimisto pohti, että valtionavustuspalveluiden kehittämiseen liittyvien asiantuntijapalveluiden kilpailutus hoidettiin hyvin ja kohtuullisen nopeasti. Valtionavustustoiminnan ja -palveluiden kehittämiseen olisi voinut vaikuttaa myönteisesti se, että valtionavustuspalveluiden tuottaja olisi valittu heti hankkeen alkaessa. Automaation ja tekoälyn hyödyntämistä valtionavustustoiminnassa koskeva selvitys olisi ollut hanketoimiston mielestä hyödyllistä tehdä jo aiemmin, koska se auttoi vertaamaan valtionapuviranomaisten tarpeita valtionavustuspalveluiden nyky- ja tavoitetilään. Lisäksi selkeä tuotevisio olisi tukenut valtionavustustoiminnan ja -palveluiden kehittämistä.

#### SEINÄPÄIVÄT HYVÄNÄ KÄYTÄNTÖNÄ

Hanketiimi alkoi järjestää vuonna 2020 niin sanottuja seinäpäiviä käydäkseen läpi, mitkä toimintatavat ovat tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja läpinäkyviä sekä määritelläkseen niitä asianmukaisesti valtionavustuspalveluiden kehittämistä varten. Seinäpäivät toistuivat viikoittain, ja niissä ratkaistiin asioita tapauskohtaisesti. Seinäpäivät vahvistivat myös hankkeen sisäistä viestintää valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin välillä.

### 4.4.2 Valtionapuviranomaisten kehittämis- ja käyttöönottoprojektit

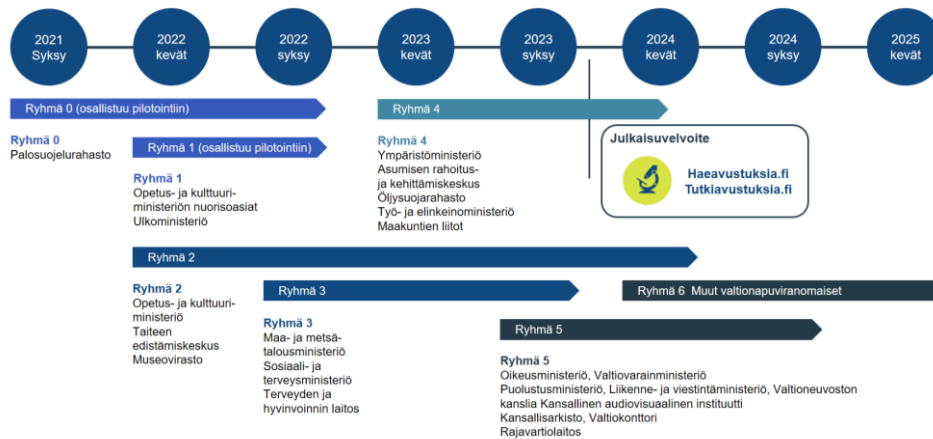
Valtionapuviranomaiset kehittivät toimintaansa yhteisen toimintamallin suuntaisesti ja ottivat valtionavustuspalveluja käyttöön kehittämis- ja käyttöönottoprojekteissaan. Valtionapuviranomaiset jaettiin valtionavustushankkeen kehittämis- ja käyttöönottosuunnitelmassa viiteen ryhmään.

Käyttöönottoryhmiä muodostettaessa tarkasteltiin kriteerejä ja hyötyjä. Käyttöönottoryhmien muodostamisessa arvioitiin esimerkiksi valtionapuviranomaisen käytössä olevien digitaalisten palveluiden elinkaarta ja sen mukaista tarvetta ottaa uudet palvelut käyttöön toisia valtionapuviranomaisia nopeammin. Lisäksi arvioitiin valtionapuviranomaisen kypsyyttä ja käyttöönoton kestoa ja laajuutta. Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota myös valtionapuviranomaisen toiminnan volyyymiin, mikä oli yhteydessä saavutettavissa oleviin vaikuttavuushyötyihin.

Käyttöönottoryhmiä tarkennettiin valtionavustushankkeen ohjausryhmässä, kun valtionavustuspalveluiden kehittäminen eteni. Tarkentaminen perustui myös toiminnan muutoksen vaatimaan työmäärään, josta saatiin lisää tietoa sen mukaan, kun asioita

analysoitiin. Ensimmäiset kehittämis- ja käyttöönottoprojektit alkoivat vuoden 2022 alussa, mitä ennen oli pilotointivaihe.

**Kuvio 3.** Valtionapuviranomaisten ryhmittely kehittämis- ja käyttöönottoryhmiin



Kehittämis- ja käyttöönottoprojektit koettiin valtionapuviranomaisissa palautteen perusteella raskaaksi, koska toimintatapoihin liittyvien muutosten tarve oli suuri. Valtionavustushanke päivitti kehittämis- ja käyttöönottosuunnitelmaa kaksi kertaa. Tavoitteena oli, että valtionapuviranomaiset valmistautuvat valtionavustustoiminnan kehittämiseen hyvissä ajoin, jotta hallinnollisten ja juridisten toimintatapojen sekä talouteen liittyvien kysymysten läpikäynti olisi ennakoivaa ja sujuvaa. Tavoitteena oli myös varmistaa, että valtionapuviranomaisilla on etukäteen riittävästi tietoa toiminnan muutoksesta ja sen vaatimasta työmäärästä.<sup>84</sup>

Noin 20 valtionapuviranomaista eli neljännes kaikista valtionapuviranomaisista oli aloittanut kehittämis- ja käyttöönottoprojektinsa valtionavustushankkeen päättyessä. Hankkeessa tavoitellut hyödyt ovat väliarvioinnin mukaan vaarassa rapautua, jos valtionapuviranomaisia ei saada ottamaan yhteisiä valtionavustuspalveluja käyttöön tulevina vuosina.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

<sup>85</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

## KEHITTÄMIS- JA KÄYTTÖÖNOTTOPROJEKTIN MALLI HYVÄNÄ KÄYTÄNTÖNÄ

Valtionavustushanke loi kehittämis- ja käyttöönottoprojekteja varten yhteisen mallin. Projektin läpivienti kestää noin vuoden, mutta kesto voi vaihdella valtionapuviranomaisittain. Jokaisessa projektissa on neljä seuraavaa vaihetta.

1. Valtionapuviranomainen asettaa käynnistämisen- ja valmistautumisvaiheessa kehittämis- ja käyttöönottoprojektin organisaatiokohtaisine tavoitteineen ja tehtävineen sekä nimeää tarvitsemansa resurssit.
2. Valtionapuviranomainen käsittelee selvitys- ja analyysivaiheessa valtionavustustoimintansa osa-alueita ja saa arvokasta tietoa sen kehittämiseksi muun muassa kypsyysarvioinnin avulla. Valtionapuviranomainen tunnistaa edellytyksensä uuteen toimintamalliin siirtymiseksi.
3. Valtionapuviranomaisen johtoa ja henkilöstöä valmennetaan oppimis- ja työskentelyvaiheessa suunnittelemaan valtionavustustoimintaa uudella tavalla ja koulutetaan käyttämään uusia valtionavustuspalveluja. Valtionapuviranomainen suunnittelee ja toteuttaa tarvittavia muutoksia, kuten uudistaa vakiintuneita käytäntöjään, valtionavustustoiminnassaan tässä vaiheessa.
4. Valtionapuviranomainen julkaisee ensimmäiset yhteisen toimintamallin mukaiset valtionavustushaut ja ottaa käyttöön Hallinnoiavustuksia.fi-palvelun käytön ja palvelun vaiheessa. Valtionapuviranomaiselle annetaan tehostettua tukea toiminnan muutokseen ja valtionavustuspalveluiden käyttöönottoon.

## Kehittämis- ja käyttöönottojen tuki

Valtiokonttori nimesi jokaiselle kehittämis- ja käyttöönottoprojektia aloittavalle valtionapuviranomaiselle asiakasvastaavan. Hän toimi yhteyshenkilönä valtionavustushankkeen ja valtionapuviranomaisen välillä huolehtien tiedonkulusta ja tukien valtionapuviranomaista projektin toteuttamisessa. Asiakasvastaava kävi esimerkiksi niin sanotun eroanalyysin tulokset lävitse valtionapuviranomaisen kanssa tarkoituksenaan osoittaa, mitä asioita valtionapuviranomaisen on tarpeen kehittää kypsyysarvioinnin perusteella. Asiakasvastaavien tehtäviin kuului myös raportoida valtionavustuspalveluiden käyttöönottojen etenemisestä käyttöönottojen ohjausryhmälle ja hankkeen strategiselle ohjausryhmälle. Valtionapuviranomaiset olivat palautteen perusteella pääosin tyytyväisiä asiakkaita ja valmiita muuttamaan toimintatapojaan.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Valtiokonttori keräsi säännöllistä palautetta valtionapuviranomaisilta, jotka olivat ottamassa valtionavustuspalveluja käyttöön tai jotka osallistuivat valmennuksiin valtionavustushankkeen aikana.

Valtiokonttori alkoi järjestää käyttöönottojen ohjausryhmän kokouksia syksyllä 2021 tavoitteenaan muodostaa keskusteleva foorumi valtionapuviranomaisia varten. Ohjausryhmän perustaminen lisäsi sidosryhmäviestintää. Ohjausryhmään kutsuttiin valtionapuviranomaisten edustajia sitä mukaan kuin niiden kehittämis- ja käyttöönottoprojektit alkoivat. Ohjausryhmässä tarkasteltiin esimerkiksi projektien tilannekatsaukset ja valtionavustuspalveluiden kehityksen tilanne.

## 4.5 Hankkeen johtaminen ja hankehallinta

### 4.5.1 Päätöksenteko ja ongelmanratkaisu

Valtiovarainministeriö omisti valtionavustushankkeen ja ohjasi sitä. Hankkeen omistaja- ja ohjausvastuu sekä ohjausryhmän puheenjohtajuus siirtyivät valtiovarainministeriön budjettiosastolta ministeriön kehittämis- ja hallintotoiminnon tietoyksikköön joulukuussa 2019. Hanke raportoi etenemisestä säännöllisesti valtiovarainministeriön johdolle ja kansliapäällikkökokoukselle. Valmistelun etenemisestä ja resurssien hallinnasta raportoitii Hankesalkku-palvelussa kolmen kuukauden välein.

Hankejohtaja johti valtionavustushanketta kokonaisuutena. Hän vastasi myös hanke-toimiston henkilöstön johtamisesta. Valtiokonttoriin perustetulla valtionavustuspalvelutoimialalla oli oma johtajansa, joka johti toimialan henkilöstöä hankkeen aikana. Valtiokonttorissa oli käytössä omia johtamisen ja päätöksenteon käytäntöjä.

Valtionavustushankkeen päätöksentekoprosessissa korostettiin

- päätettävien asioiden ja päätöksentekijöiden tunnistamista etukäteen;
- päätettävien asioiden ja ratkaisuvaihtoehtojen huolellista valmistelua;
- oikea-aikaista, osallistavaa ja ratkaisukeskeistä päätöksentekoa;
- tehtävien edistymistä ja päätösten toimeenpanoa.

Valtionavustushankkeessa tehtiin päätöksiä ja ratkaistiin ongelmia hanketoimiston valmistelun ja sen tuottaman tiedon perusteella; hanketoimisto kehitti ratkaisuvaihtoehtoja päätöksentekoa varten ja toimeenpani valittuja ratkaisuja sekä piti esillä valtionavustustoiminnan kehittämisen pitkän ajan tavoitteita vaikuttavuudesta, läpinäkyvyydestä, tehokkuudesta ja yhdenmukaisuudesta. Hankkeessa seurattiin säännöllisesti linjaus- ja ohjaustarpeita sekä päätöksentekovaltuuksia, joita tarkennettiin tarvittaessa, kun tehtävien yhtäaikaisuus, henkilöstön tai esimerkiksi sidosryhmien määrä kasvoi.

Hanketoimisto arvioi, että valtionavustushankkeen ongelmanratkaisu- ja päätöksentekokyky oli vähintään kohtuullisen hyvä hankkeen etenemisen kannalta. Hankejohtaja käsitteli asiat henkilöstön mukaan tehokkaasti vieden ne tarvittaessa eteenpäin henkilöstöä tukien. Hyödylliset rutiinit ja riittävät resurssit sekä hanketiimin keskinäinen luottamus vaikuttivat myönteisesti ongelmanratkaisu- ja päätöksentekokykyyn: Henkilöstö koki, että asiantuntijoiden hyvään harkintaan luotettiin, ja hankkeessa sai tehdä myös virheitä. Henkilöstöä ei tarvinnut erikseen kehottaa aloitteellisuuteen, mutta sisäisiä määräaikoja oltaisiin voitu hanketoimiston mielestä asettaa tiukemmin ja sisäistä siiloutumista välttää.

Hanketoimiston näkemyksen mukaan valtionavustushankkeessa olisi tarvittu vahvempaa mandaattia toiminnan muutokseen ja perusteltuja valtionapuviranomaisia sitovia päätöksiä muutoksen toimeenpanoa varten. Hanke pystyi esimerkiksi selvittämään ja selkeyttämään valtionavustustoimintaan liittyviä toimintatapoja, muttei yhdenmukaistamaan niitä valtionapuviranomaisten puolesta.

Valtionavustushanke valmisteli erityisesti vuosina 2022–2023 asioita, jotka liittyivät valtionavustustoiminnan kehittämiseen, mutta joihin hankkeella oli rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa. Tämänkaltaisia asioita olivat valtionavustustoiminnan kehittämisen jatkaminen valtiovarainministeriössä hankkeen jälkeen ja valtionavustuslain uudistamista koskevan säädöshankkeen käynnistäminen ministeriössä. Asiat vaikuttivat hanketoimiston kokemuksen perusteella jonkin verran tehtävien edistymiseen ja viestintään hankkeen loppupuolella.

## Hankkeen ohjausryhmä

Valtionavustushankkeelle asetettiin ohjausryhmä, jonka jäsenet edustivat valtionavustuksia myöntäviä ministeriöitä eli kaikkia hallinnonaloja. Ohjausryhmässä oli lisäksi valtiovarainministeriön osastojen ja toimintojen edustajia. Valtiokonttorin edustaja nimettiin ohjausryhmän pysyväksi asiantuntijaksi sen jälkeen, kun Valtiokonttori valittiin valtionavustuspalveluiden tuottajaksi.

Valtionavustushankkeen ohjausryhmä kokoontui vuosien 2020–2023 aikana hieman yli 30 kertaa eli noin 8 kertaa vuodessa. Ohjausryhmä ohjasi ja valvoi hankkeen edistymistä, minkä lisäksi se ohjasi strategista muutosta hankkeen asettamispäätöksen ja hankesuunnitelman mukaisesti. Ohjausryhmässä esiteltävien ja siellä käsiteltävien asioiden luonne pidettiin strategisena varmistaen samalla, että ohjausryhmällä on

ajantasainen ja kattava tieto hankkeen etenemisestä ja hankkeessa valmisteltavista asioista.<sup>87</sup>

Valtionavustushankkeen ohjausryhmä tarkasteli valtionavustustoiminnan kehittämistä riskipohjaisesti ja tehtävien edistymistä seuraten, mikä korostui toimintatapana erityisesti hankkeen edetessä. Ohjausryhmä kaipasi työsuunnitelmien, työmääräarvioiden ja tiekarttojen kaltaista näkyvyyttä hankkeen etenemiseen ja asioiden valmisteluun. Ohjausryhmä kaipasi sen lisäksi hyvää sisäistä viestintää: Ohjausryhmälle ei tuotu tarpeeksi konkreettista tietoa ongelmista, jotta se olisi voinut osallistua ongelmanratkaisuun, ottaa kantaa asioihin ja tukeakseen hanketta riittävällä tavalla.<sup>88</sup>

Ohjausryhmän kokoukset suunniteltiin aikatauluineen ja käsiteltävine asioineen valtionavustushankkeen tehtäväsuunnitelman ja tehtäväkokonaisuuksien perusteella ja suhteessa seurantaryhmän kokouksiin. Tällä tavalla ennakoitiin asioita, joihin tarvittiin ohjausryhmän näkemys, linjaus tai päätös. Käsiteltävien asioiden määrä oli ajoittain runsas. Hankkeessa pohdittiin erityisesti sitä, mitkä asiat on syytä käsitellä ohjausryhmässä ja miten usein kokouksia on tarpeen järjestää, jotta laaja hanke etenee mahdollisimman hyvin. Ohjausryhmän toimintatapoja kehitettiin hankkeen aikana.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Hanketoimisto esitteli ohjausryhmälle keskeiset tuotokset valmistelun perusteella. Vaikka ohjausryhmän rooli oli strateginen, se halusi käsitellä myös jonkin verran operatiivisia asioita, mikä vaikutti kokoussuunnitteluun ja kokouksiin valmisteltaviin asioihin.

<sup>88</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

<sup>89</sup> Esityslista ja liitteet lähetettiin vähintään viikkoa ennen kokousta. Ohjausryhmälle painotettiin ohjausryhmän jäsenten vastuuta perehtyä asioihin etukäteen ja keskustella asioista tarvittaessa sisäisesti ennen kokousta. Esittelyt pidettiin kokouksissa tiiviinä, jotta keskustelulle ja kommentoinnille jäi riittävästi aikaa.

## YHTEENVETO OHJAUSRYHMÄN KESKEISISTÄ PÄÄTÖKSISTÄ

Valtionavustushankkeen ohjausryhmän olennaiset päätökset koskivat hankkeen keskeisten suunnitelmien hyväksymistä sekä jaostojen ja työryhmien asettamista ja niiden raporttien hyväksymistä.

Ohjausryhmä päätti rajauksista, linjauksista ja periaatteista, kuten

1. valtionavustustoiminnan yhteisestä toimintamallista kehittämis- ja digitalisointityön perustana;
2. hakijaryhmäkohtaisia kehittämissuunnitelmia valmistelevien jaostojen asettamisesta;
3. valtionavustustoiminnan tietovarannon toteuttamisesta, kattavuudesta, käyttövelvoitteesta sekä näitä koskevan sääntelyn selvitystyön käynnistämisestä,
4. hankinnan kohteesta ja hankintatavasta;
5. valtionavustuspalveluiden rahoitusmallista;
6. hankkeen rajauksesta sekä valtionavustuksiin liittyvistä rajauksista;
7. valtionavustuspalveluiden kehittämis- ja käyttöönottosuunnitelmasta sekä valtionapuviranomaisten sijoittamisesta kehittämis- ja käyttöönotto-ryhmiin;
8. valtionavustuspalveluiden piiriin kuuluvista valtionavustuksista.

Ohjausryhmä käsitteli keinoja parantaa valtionavustustoiminnan tuottavuutta ja antoi palautetta hankkeen tuotosten valmistelemiseksi. Se seurasi säännöllisesti valtionavustuspalveluiden kehittämistä. Ohjausryhmä keskusteli toimintatapojen kehittämisestä ja yhdenmukaistamisesta.

## Hankkeen seurantaryhmä

Valtionavustushankkeelle asetettiin seurantaryhmä, jonka tehtävänä oli tukea hankkeen toteuttamista ja varmistaa sen laatua. Seurantaryhmän jäseniksi kutsuttiin edustajia valtionavustuksia myöntävistä virastoista ja laitoksista sekä esimerkiksi valtionavustusten hakijoista ja saajista, kuten järjestöistä ja kunnista, ja seurantaryhmän kokoonpano laajennettiin hankkeen aikana. Seurantaryhmä kokoontui hieman alle 20 kertaa vuosien 2019–2023 välisenä aikana.

Seurantaryhmä sai säännöllisesti tiedoksi, miten valtionavustustoiminnan kehittäminen eteni, mutta se ei varsinaisesti ottanut kantaa valtionavustushankkeen toteuttamiseen. Seurantaryhmä kävi hankkeen alkaessa aktiivista keskustelua, erityisesti järjes-



töjä koskevan, valtionavustustoiminnan kehittämisen suuntaviivoista, mutta keskustelu väheni hanketoimiston kokemuksen perusteella hankkeen edetessä. Keskustelun vähenemiseen saattoi vaikuttaa myös se, että valmisteltavat asiat painottuivat hankkeen edetessä valtionapuviranomaisten toimintaan ja niitä koskeviin muutoksiin sekä valtionavustuspalveluihin. Vuoropuhelua olisi voinut olla tarpeen syventää osallistavien menetelmin.

Valtionavustushankkeen ohjausryhmä ja seurantaryhmä (sekä hankkeessa toimineet jaostot ja työryhmät) antoivat hankkeen toimintatavoista pääsääntöisesti myönteistä palautetta erillisessä palautekyselyssä.<sup>90</sup> Jaostojen ja työryhmien jäsenet suhtautuivat hankkeen toimintaan muita vastaajaryhmiä kriittisemmin. Seurantaryhmän jäsenet arvioivat hankkeen toimintatavat puolestaan muita vastaajaryhmiä paremmiksi.<sup>91</sup>

*Mielestäni valtionavustushanketta toteutettiin koko ajan selkeästi, systemaattisesti ja läpinäkyvästi. Toimintatavat olivat koko ajan samankaltaisia, joten hankkeen eteneminen rytmikkäästi ja ryhdikkäästi. Erityisesti hallinnollisten toimintatapojen kanssa oltiin johdonmukaisia, mikä helpotti osallistujien työtä hankkeessa.<sup>92</sup>*

## 4.5.2 Riskienhallinta ja muutoksenhallinta

### Riskienhallinta

Riskienhallinta liittyi valtionavustushankkeessa hyvään hallintoon ja vaatimustenmukaisuuteen sekä tapaan ohjata ja johtaa hanketta. Riskienhallinta oli osa tietoon perustuvaa päätöksentekoa, kuten ohjausryhmätyöskentelyä. Vaikka ohjausryhmä vastasi hankkeen riskienhallinnasta hankesuunnitelman mukaisesti, ohjausryhmä alkoi seurata ja arvioida hankkeen riskejä systemaattisesti ja säännöllisesti vasta vuoden 2021 lopusta lähtien. Ohjausryhmä alkoi samanaikaisesti käsitellä hankkeen tehtävien tilannekatsauksia jokaisessa kokouksessaan hankesuunnitelman päivittämisen asemesta. Riskit tuotiin sitä ennen esiin näkökulmina asioita valmisteltaessa, kuten valtionavustuspalveluiden kehittämiseen liittyvien asiantuntijapalveluiden hankintaa suunniteltaessa.

---

<sup>90</sup> Valtionavustushankkeen jaostojen ja työryhmien työskentelyä kuvataan tämän raportin luvussa 4.5.

<sup>91</sup> Valtionavustushankkeen sidosryhmille tarkoitettu palautekysely, valtionavustushanke 2023

<sup>92</sup> Valtionavustushankkeen sidosryhmille tarkoitettu palautekysely, valtionavustushanke 2023

Valtionavustushankkeen riskien tunnistamista varten määriteltiin kuusi osa-aluetta, joihin riskitapahtumat luokiteltiin. Nämä osa-alueet olivat

- laatu,
- talous- ja sopimusasiat,
- viestintä,
- henkilöstöresurssit,
- ajanhallinta ja aikataulu sekä
- ohjaus- ja päätöksenteko.<sup>93</sup>

Valtionavustushankkeen riskejä tunnistettaessa pohdittiin niiden laajuutta ja sanoi-tusta. Samalla pohdittiin, millä tarkkuudella ja miten usein riskejä on tarpeen seurata. Suurin osa hanketta koskevista riskeistä oli laajoja ja ne koskivat hankkeen koko toi-mintakautta.<sup>94</sup> Tämä tarkoitti käytännössä sitä, etteivät riskit poistuneet hankkeen ai-kana eikä niiden seuranta lopetettu, mutta riskien todennäköisyys ja syyt vaihtelivat hankkeen edetessä. Osa aikatauluun liittyvistä riskeistä poistui valtionavustuspalmeluiden pilotoinnin alkaessa ja säädösmuutosten tullessa voimaan.

Riskienhallinta oli hankehallintaa, ja tilannetietoa koottiin yhteen osana valtionavus-tushankkeen muita tehtäviä ja niistä raportoitaessa. Tilannetieto oli ajantasaista myös silloin, kun vastaan tuli yllättäviä tilanteita. Keskeisiä hallintatoimenpiteitä olivat neu-vottelut, määrätietoinen tilanteisiin tarttuminen, asioiden selvittäminen, vaihtoehtojen kartoittaminen ja aktiivinen sisäinen viestintä. Jokaisen riskitapahtuman hallintatoi-menpiteet kuvattiin erikseen. Ohjausryhmälle raportoitaessa keskityttiin erityisesti kriit-tisiin riskeihin, joiden riskitasoa hanke pyrki kulloinkin madaltamaan.

Ohjausryhmä luonnehti riskien arviointia ajoittain varovaiseksi, ja hanketoimistoa ke-hotettiin käyttämään asteikkoja rohkeasti.<sup>95</sup> Riskien jatkuva seuranta ja arviointi auttoi-vat suunnittelemaan toimintaa, priorisoimaan tehtäviä ja kohdentamaan resursseja

---

<sup>93</sup> Valtiokonttori vastasi ensisijaisesti valtionavustuspalmeluiden kehitystä koskevasta riskienhal-linnasta raportoiden niistä ulkoisen palvelutoimittajan ja Valtiokonttorin välisessä ohjausryh-mässä, johon myös valtiovarainministeriö osallistui valtionavustushankkeen aikana.

<sup>94</sup> Kun kyse oli laajoista riskitapahtumista, useat syyt olisivat jo itsessään voineet olla erillisiä seurattavia riskitapahtumia. Riskit nivoutuivat monin eri tavoin yhteen, mikä haastoi luokittelua ja mikä otettiin huomioon muun muassa tilanneraportoinnissa.

<sup>95</sup> Riskitapahtumien toteutumisen todennäköisyyttä arvioitiin asteikolla 1–5: epätodennäköinen, harvinainen, mahdollinen, todennäköinen. Seurausten vaikutuksia arvioitiin asteikolla 1–5: ei juu-rikaan, vähäinen, kohtalainen, huomattava, merkittävä. Riskitapahtuman toteutumisen todennä-köisyys kerrottiin sen vaikutuksilla. Pistemäärä alle 3, merkityksetön riski; pistemäärä 3–6, vähäi-nen tai kohtalainen riski; pistemäärä 6–12, merkittävä riski; pistemäärä 12–16, kestämatön riski. Skaalat tarkempine kuvauksineen perustuivat riskienhallintatyökaluun (Valtiokonttorin Jira, rapor-tointi Power BI -palmelussa).

valtionavustushankkeessa. Hankkeen viimeisenä vuotena riskienhallinnassa keskityttiin varmistamaan, että valtionavustustoiminnan kehittämistä jatketaan ja että sille osoitetaan resurssit.

#### KATSAUS RISKIEN ARVIOINTIIN VALTIONAVUSTUSHANKKEESSA

Valtionavustushankkeen merkittävimmät riskit koskivat aikatauluja ja tehtävien valmistumista sekä erilaisia asioiden välisiä riippuvuussuhteita: Toisten tehtävien viivästyminen vaikutti toisten tehtävien valmistumiseen. Hankkeen aikatauluihin sisältyi maineriski, ja asioiden ajoittainen viivästyminen saattoi heikentää myös sidosryhmien sitoutumista valtionavustustoiminnan kehittämiseen. Aikatauluriskit liittyivät esimerkiksi valtionavustuspalveluiden kehittämiseen, pilotointiin ja säädösmuutosten valmisteluun. Aikatauluriskit tunnistettiin myös hankkeessa toimineiden jaostojen työskentelyä suunniteltaessa.

Laatuun liittyvät riskit arvioitiin todennäköisyydeltään merkittäviksi. Laaturiskit liittyivät esimerkiksi valtionavustushankkeessa käytettyihin kehittämismenetelmiin ja hankkeessa valmisteltujen asioiden toimeenpanoon valtionapuviranomaisissa. Edellä mainitut jaostot määrittelivät keskeiseksi riskiksi sen, etteivät valtionapuviranomaiset vie selvityksiin perustuvia kehittämissuhteita käytäntöön. Henkilöstöön liittyvissä riskeissä seurattiin erityisesti valtionavustustoiminnan kehittämisessä tarvittavan asiantuntemuksen ja osaamisen saatavuutta sekä henkilöstön kuormitusta vaihteluineen.

Ohjauksen ja päätöksenteon riskejä käytiin lävitse erityisesti silloin, kun valtionavustushankkeen henkilöstön määrä kasvoi ja kun ulkoisia palveluntuottajia oli useita. Lisäksi asia oli säännöllisesti esillä, kun Valtiokonttorin kanssa muodostettiin toimivaa yhteistyötä. Talouteen ja sopimuksiin tai viestintään liittyvissä riskeissä ei havaittu merkittävää vaihtelua hankkeen aikana, mutta sidosryhmäviestintään kiinnitettiin huomiota suunniteltaessa edellä mainittujen jaostojen työskentelyä ja muutosviestintään hankkeen väliarvioinnissa.<sup>96</sup>

<sup>96</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

## Muutoksenhallinta

Valtionavustushankkeen tehtäviä rajattiin ja niiden valmistelua vaiheistettiin. Tehtävien toteuttamista seurattiin säännöllisesti. Tehtävien toteuttaminen vaati hankkeen asiantuntijoilta suunnitelmallisuutta, vaihtoehtoisten ratkaisumallien analysointia ja vaikutusten arviointia. Hanke teki ohjausryhmälle konkreettisia päätösesityksiä.

Valtionavustushankkeessa tehtiin hanketoimiston näkemyksen mukaan vähän merkittäviä muutoksia suhteessa hankesuunnitelmaan. Sen sijaan hankkeessa tehtiin paljon sisällöllisiä valintoja ja sisältöjä koskevia ratkaisuja. Merkittävimmät muutokset koskivat valtionavustuspalveluiden pilotointia ja käyttöönottoa.

Valtionavustuspalveluiden kehittämiseen ja palveluiden käyttöönottoon liittyi pilotointivaihe.<sup>97</sup> Pilotointiaikataulua muutettiin vuonna 2021, jolloin pilottiorganisaationa toiminut EU-sisäasioiden rahasto EUSA jäi pois valtionavustushankkeesta. Päätöstä edelsi vaatava vaatimusmäärittely.<sup>98</sup> Pilotoinnin tarkoitusta muutettiin aikataulun lisäksi, koska niin sanottua valtionavustuspalveluiden minimiratkaisua ei saatu laadun ja laajuuden takia valmiiksi alkuperäiseen määräaikaan mennessä. Tämä vaikutti puolestaan opetus- ja kulttuuriministeriön pilottiorganisaationa. Pilotointivaihetta koskeva muutos kuvasi hanketoimiston mielestä hyvin valtionavustushankkeessa kohdattuja tilanteita: Asiat osoittautuivat valmistelun perusteella ennakoitua ja suunniteltua monimutkaisemmiksi ja vaikeammiksi.

Valtionavustuspalveluiden käyttöönottoon tehtiin myös muutoksia. Valtionapuviranomaiskohtaisesta käyttöönotosta siirryttiin valtionavustuskohtaiseen käyttöönottoon. Määrittely ja valtionavustuspalveluiden kehittäminen oli muutoksen ansiosta hallitumpaa suhteessa valtionavustuspalveluiden kypsyyteen ja palveluissa käsiteltäviin valtionavustushakuihin. Tarkoituksena oli, että valtionavustuspalvelut tukevat tietyt valtionavustustyyppinä sen sijaan, että tietyn valtionapuviranomaisen kaikki valtionavustushaut ovat Haeavustuksia.fi-palvelussa.

---

<sup>97</sup> Pilotteina toimivat Palosuojelurahasto, opetus- ja kulttuuriministeriö ja ulkoministeriö.

<sup>98</sup> Pois jäänyt valtionapuviranomainen oli EU-sisäasioiden rahasto EUSA.

### 4.5.3 Viestintä

Valtionavustushankkeen viestintä perustui suunnitelmaan ja sen seurantaan, josta vastasi hankkeessa toiminut viestintätyöryhmä.<sup>99</sup> Hankeviestintää suunniteltiin palvelumuotoilun keinoin kohderyhmien tunnistamiseksi ja kohderyhmäkohtaisten pääviestien sanoittamiseksi.<sup>100</sup> <sup>101</sup> Viestintä tuki arvion mukaan hankkeen tavoitteiden saavuttamista.<sup>102</sup> Valtionavustushankkeessa pyrittiin avoimeen ja vuorovaikutteiseen viestintään, jonka sävy on asiantunteva niin kuin valtiovarainministeriössä yleisesti. Kesken-eräisistäkin asioista kerrottiin valtionhallinnon ja valtiovarainministeriön viestinnän suositusten mukaisesti.<sup>103</sup> Valtionavustustoiminnan kehittämistä koskevia sisältöjä tuotiin esiin omalla visuaalisella ilmeellä.

Hankeviestinnässä päätettiin käyttää pääosin valtiovarainministeriön olemassa olevia viestintäkanavia, kuten verkkosivustoa kolumneineen (10) ja uutisineen (14). Hankkeessa suunniteltu Valtionavustukset-uutiskirje ilmestyi toistakymmentä kertaa hankkeen aikana. Sen tilaajamäärä kasvoi tasaisesti ollen noin 2 200 hankkeen päättyessä, mikä kertoi siitä, että sidosryhmät kaipasivat säännöllisesti tietoa valtionavustustoiminnan kehittämisestä. Valtionavustuksia koskevat julkaisut koottiin sosiaalisessa mediassa yhteen valtionavustukset-aihetunnisteella. Valtionavustustoiminnan kehittämisestä keskusteltiin kuitenkin kohtuullisen vähän sosiaalisessa mediassa, ja sosiaalisen median käyttö oli luonteeltaan tiedottavaa.<sup>104</sup>

Valtionavustushanke resursoi riittävästi sisällön tuottamiseen ja verkkoviestintään, ja viestinnässä onnistuttiin hanketoimiston mielestä hyvin. Hanketoimiston omistajuus ja ymmärrys viestinnän tekemisestä kasvoi hankkeen edetessä, mutta esimerkiksi valmennuksia ja viestintää suunniteltiin ja seurattiin osin toisistaan irrallaan. Valtionapuviranomaisten toiminnan muutosta koskevaan viestintään – muutoksen ja sen vaatiman työmäärän tapauskohtaiseen konkretisointiin – olisi ollut tarpeen kiinnittää enemmän

---

<sup>99</sup> Viestintätyöryhmässä oli mukana sekä valtiovarainministeriön että Valtiokonttorin viestintäasi-  
antuntija, mikä lisäsi hankkeen yhteyttä pysyviin organisaatioihin.

<sup>100</sup> Vaikuttavaa hankeviestintää palvelumuotoilun avulla, Gofore Oyj 2021

<sup>101</sup> Viestinnässä korostettiin valtionavustustoiminnan kehittämistä hankkeen asemesta.

<sup>102</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland  
Oy 2022

<sup>103</sup> Avoimesti ajassa. Valtionhallinnon viestintäsuositus, valtioneuvosto 2023

<sup>104</sup> Viestintäsuunnitelmassa sovittiin, että valtionavustushankkeen asiantuntijat ovat läsnä sosi-  
aalisisessa mediassa, mitä valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori tukivat sosiaalisen median tileil-  
lään.

huomiota hankkeen edetessä ja hankkeen painopisteen siirtyessä valtionapuviranomaisten kehittämis- ja käyttöönottoprojekteihin. Viestintäsuunnitelman päivittäminen olisi ollut hanketoimiston mielestä hyödyllistä.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

## 5 Hankkeen tuotokset

**Tässä luvussa tiivistetään hankkeen keskeiset tuotokset eli toiminnassa syntyneet suoritteet. Lisäksi luvussa tarkastellaan lyhyesti tuotoksiin perustuvia tuloksia.**

### VALTIONAVUSTUSHANKKEEN KESKEISET TUOTOKSET

Valtionavustushankkeen toiminnassa syntyi seuraavia toisiinsa liittyviä tuotoksia:

1. Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli
2. Valtionavustustoiminnan sanasto
3. Valtionavustusten hallinnointia koskevat oppaat
4. Hakijaryhmäkohtaiset raportit
5. Säädösmuutokset
6. Valtionavustuspalvelut (mukaan lukien valtionavustustoiminnan tietovaranto)

Tuotokset koottiin yhteen valtionavustushankkeen päättyessä ja julkaistiin valtionavustustoiminnan kehittämisen materiaalipankkina osoitteessa [www.vm.fi/valtionavustukset](http://www.vm.fi/valtionavustukset).

Valtiokonttori alkoi lisäksi tuottaa valtionavustuspalveluja, joista se viestii osoitteessa <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/valtionavustuspalvelut/valtionavustuspalvelut/>. Valtiovarainministeriö jatkaa valtionavustustoiminnan ja -palveluiden hallintorajat ylittävän kehittämisen ohjaamista, millä tavoitellaan tuottavuus- ja vaikuttavuushyötyjä.

### 5.1 Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli

Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli on systemiseen ajatteluun perustuva viitekehys, jonka suuntaisesti valtionapuviranomaiset voivat kehittää toimintakulttuurejaan ja toimintatapojaan sekä uudistaa vakiintuneita käytäntöjään. Toimintamalli jakaa valtionavustustoiminnan kolmeen vaiheeseen ohjaten kohti tieto- ja vaikuttavuusperusteista valtionavustustoimintaa.

Kuvio 4. Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli



Valtionavustustoiminnan yhteisen toimintamallin periaatteita ovat ilmiölähtöisyys, verkostomainen yhteistyö ja vaikuttavuus, ja se vastaa valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä tunnistettuihin tarpeisiin vahvistaa tiedolla johtamista ja lisätä vaikuttavuutta valtionavustustoiminnassa.<sup>106</sup>

*Kukaan ei voi yksin vaikuttaa kaikkiin tekijöihin, joilla monimutkaiset ongelmat ratkaistaan yhteiskunnassa. Vaikuttavuuden takia tarvitaan määrätietoista yh-*

<sup>106</sup> Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys, opetus- ja kulttuuriministeriö 2017



*teistyötä. Valtionavustusten käytön ei tule myöskään pelkistyä valmiiden ratkaisujen toteuttamiseksi muuttuvassa toimintaympäristössä, vaan valtionapuviranomaisten on luotava tilaa ja mahdollisuuksia synnyttää myös jotain aivan uutta.<sup>107</sup>*

Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli ohjaa valtionapuviranomaisia vahvistamaan valtionavustuksia koskevaa tietoperustaa, varmistamaan, että valtionavustusten valmistelussa ja myöntämisessä edetään yhteiskunnallisen tarpeen analysoinnista kohti vaikutusten arviointia sekä lisäämään ja syventämään verkostomaista yhteistyötä, mitä korostettiin valtionavustushankkeen aikana myös sidosryhmäviestinnässä.<sup>108</sup>

Valtionavustushanke valmisteli ja valtiovarainministeriö julkaisi hallintopolitiikan julkaisusarjassa yhteistä toimintamallia koskevan oppaan:

- Valtionavustustoiminnan tietojohdaminen ja vaikuttavuus: Toimintamalliopas valtionapuviranomaisten tueksi; valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:6

Toimintamallia täydentävät toiminnan suunnittelun ja arvioinnin työvälineet, jotka ovat

- toimijoiden tunnistaminen ilmiön analysointia varten (verkostomaisema);
- ilmiön ja verkoston analyysin toteuttaminen (ilmiö- ja verkostokartta);
- toiminnan suunnittelu vaikutusketjujen avulla (vaikutusketju);
- toiminnan suunnittelu (kanvaasi);
- ilmiölähtöinen toiminnan suunnittelun malli (malli);
- tavoitteiden asettaminen ja mittareiden tunnistaminen vaikutusketjujen perusteella;
- tavoitteiden asettaminen (yhteiskunnalliset, strategiset ja toiminnalliset tavoitteet);
- tavoitteiden arviointi (uudistavuus, strategisuus ja mitattavuus);
- arviointiperusteiden tunnistaminen vaikutusketjujen avulla;
- verkoston uudistaminen (prosessikuvaus).<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Ilmiölähtöinen valmistelu ja yhteistyö uudistavat valtionavustustoimintaa, valtiovarainministeriö 2022

<sup>108</sup> Katso esimerkiksi Kohti vaikuttavampaa valtionavustustoimintaa verkkojulkaisussa Muutosten tiet kietoutuvat yhteen, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry 2022; Vahvistamme tiedolla johtamista valtionavustustoiminnassa Tietoasiantuntija-lehdessä 5/2022, Tietojohdaminen ry 2022

<sup>109</sup> Työvälineet julkaistiin keväällä 2022 myös Innokylä-palvelussa: Ota käyttöön uusia työvälineitä ilmiölähtöisyyden, yhteistyön ja vaikuttavuuden edistämiseen, Innokylä 2022

## 5.2 Valtionavustustoiminnan sanasto

Valtionavustustoimintaa koskevat käsitteet koottiin ensi kertaa yhteen kolmikieliseksi valtionavustustoiminnan sanastoksi, joka on valtakunnallinen erikoisalan sanasto. Sanaston omistaa valtiovarainministeriö, ja se on saatavilla hallintopoliitikan julkaisusarjassa; valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:33.

Sanaston ensimmäinen laitos julkaistiin huhtikuussa 2021. Sanaston laajennettu laitos julkaistiin puolestaan huhtikuussa 2023. Käsitteet (261 kappaletta) ja valtakunnalliset termisuositukset ovat saatavilla myös ruotsiksi ja englanniksi. Sanasto julkaistiin muun muassa yhteentoimivuusalustan Sanastot-työkalussa ja valtioneuvoston termipankissa Valterissa, jotta sanastoa on mahdollisimman helppo käyttää.

Valtionavustushankkeessa pidettiin huolta siitä, että kaikki toiminta on sanastonmukaista. Hanke käytti sanastonmukaisia käsitteitä esimerkiksi oppaissaan ja raporteissaan sekä valtionavustuspalveluissa. Valtionavustustoiminnan sanasto oli lähtökohta toiminnan muutokselle sekä valtionavustustoiminnan analysoinnille ja raportoinnille.<sup>110</sup>

### VAIKUTUS VAI VAIKUTTAVUUS SANASTOESIMERKINÄ

Vaikutus määritellään valtionavustustoiminnan sanastossa muutokseksi, jonka tarkasteltava toiminta tai muu tarkasteltava tekijä aiheuttaa joko yksin tai yhdessä muiden tekijöiden kanssa. Vaikuttavuus määritellään puolestaan toiminnan ominaisuudeksi, joka ilmentää sitä, miten ja millaisia vaikutuksia toiminta voi saada tai on saanut aikaan ilmiössä tai muussa tarkasteltavassa kohteessa suhteessa valittuun vertailukohtaan.<sup>111</sup>

Vaikutukset kuvataan siis muutoksina, joiden merkittävyys perustuu erilaisiin tulkintoihin. Jos vaikutuksen merkittävyys on olennainen asia, suositellaan puhumaan yhteiskunnallisesta vaikutuksesta; jos vaikutuksia on useita, suositellaan puhumaan vaikutuksista monikossa vaikuttavuuden asemesta. Vaikutus aiheutuu toiminnasta ja vaikuttavuus on tuon toiminnan ominaisuus.<sup>112 113</sup>

<sup>110</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

<sup>111</sup> Valtionavustustoiminnan sanasto: 2. laajennettu laitos

<sup>112</sup> Vaikutus vai vaikuttavuus? Valtiokonttori 2022

<sup>113</sup> Arvioinnin sipuli ja muita käsitehaasteita, Valtiokonttori 2023

## 5.3 Valtionavustusten hallinnointia koskevat oppaat

Valtionavustushanke valmisteli ja valtiovarainministeriö julkaisi joukon valtionapuviranomaisille tarkoitettuja oppaita, jotka auttavat yhtenäistämään valtionavustusten hallinnoinnin menettelyjä. Oppaat on tarkoitettu valtionapuviranomaisten tueksi, kun ne valmistelevat valtionavustuksia, myöntävät niitä ja arvioivat niiden vaikutuksia tai laativat esimerkiksi ohjeita valtionavustusten hakijoille ja saajille.

Opaskokonaisuuteen kuuluvat valtionavustustoiminnan yhteisen toimintamallin ja valtionavustustoiminnan sanaston lisäksi seuraavat oppaat:

- Valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä; valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:62
- Valtionavustustoiminnan valvonnan järjestäminen; valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:93
- Valtionavustuksen vakioehdot suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi
- Valtionavustuksen ja valtionavustustylajien tunnistaminen

Valtionavustusten ja valtionavustustylajien tunnistamisen tarkoituksena oli selkeyttää valtionavustusten asemaa politiikkaohjauksen välineenä hankkeen asettamis päätöksen ja hankesuunnitelman mukaisesti.

## 5.4 Hakijaryhmäkohtaiset raportit

Valtionavustushankkeessa selvitettiin järjestöille, kunnille, yksityishenkilöille, tutkimusorganisaatioille ja yrityksille myönnettäviä valtionavustuksia ja niihin liittyviä käytäntöjä. Valtiovarainministeriö julkaisi hallintopolitiikan julkaisusarjassaan kaiken kaikkiaan seitsemän hakijaryhmäkohtaista raporttia.

1. Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt: Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi; valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:27; 25.5.2021
2. Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen: Väliraportti; valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:59; 28.9.2021
3. Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen: Loppuraportti; valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:48; 10.6.2022
4. Yksityishenkilöille myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät käytännöt; valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:11; 22.2.2023

5. Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen valtionavustus-toiminnassa; valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:20; 13.3.2023
6. Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittäminen; valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:58; 16.8.2023
7. Yrityksille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvien käytäntöjen kehittäminen; valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:78, 7.11.2023

Raporttien laadussa tai laajuudessa ei pääsääntöisesti ollut moitteita niistä annettujen lausuntojen perusteella.<sup>114</sup> Kehittämisehdotukset olivat oikeansuuntaisia ja oikeasuhteisia, eikä raporttien analyysissä havaittu varsinaista huomautettavaa. Raportteja ladattiin yhteensä yli 2 000 kertaa valtionavustushankkeen aikana järjestöjen valtionavustustoimintaa koskevien raporttien ollessa niistä luetuimpia.

## 5.5 Säädosmuutokset

Valtiovarainministeriö valmisteli säädosmuutokset valtionavustuslakiin (1075/2022) ja valtiokonttorista annettuun lakiin (1076/2022) yhteistyössä valtionavustushankkeen ja Valtiokonttorin kanssa. Lisäksi ministeriö valmisteli valtioneuvoston asetuksen, joka koskee valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavia vähimmäistietoja sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavaa tietoaaineistoa (1394/2022). Säädosmuutokset tulivat voimaan 1.1.2023, ja ne koskevat esimerkiksi valtionavustustoiminnan tietovarantoa ja siihen sisältyviä palveluja sekä Valtiokonttorin uusia tehtäviä. Valtionavustushankkeessa tarkasteltiin myös valtionavustuslain toimivuutta ja tunnistettiin lukuisia sitä koskevia muutostarpeita – myös hakijaryhmäkohtaisesti.<sup>115</sup>

Valtionapuviranomaisilla ei ole [valtionavustuslaissa säädettyä] velvollisuutta käyttää Hallinnoivastuksia.fi-palvelua valtionavustusten hallinnointiin ja käsittelyyn. Valtionavustushankkeen väliarvioinnissa katsottiin, että käyttövelvollisuuden puute aiheuttaa epävarmuutta hankkeen onnistumiselle, minkä takia sen säätämistä suositeltiin uudelleen arvioitavaksi jo hankkeen aikana. Asiaa punnittiin säädöshankkeessa saadun palautteen perusteella, mutta käyttövelvollisuudesta säätämistä ei arvioitu enää hank-

---

<sup>114</sup> Raporttiluonnoksista annettiin kaiken kaikkiaan lähes 250 lausuntoa.

<sup>115</sup> Valtionavustuslain muutostarpeita tunnistetaan erityisesti valtionavustushankkeen tutkimusjaston ja yritysjaoston raporteissa.

keen aikana. Valtionapuviranomaiset tarvitsevat jatkossakin tukea lain ja hyvän hallintotavan tulkinnassa, jotta valtionavustuksiin liittyvät käytännöt ovat riittävän yhtenäiset.<sup>116</sup>

## 5.6 Valtionavustuspalvelut

Valtionavustushankkeessa kehitettiin valtionavustuspalvelut eli perustettiin valtionavustustoiminnan tietovaranto ja julkaistiin siihen sisältyvät digitaaliset palvelut, jotka ovat

1. valtionavustushakujen julkaisemisen ja asioinnin palvelu valtionavustusten hakijoille ja saajille (Haeavustuksia.fi);
2. valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu suurelle yleisölle tiedonvälitystä varten (Tutkiavustuksia.fi);
3. valtionavustusten käsittelyn ja hallinnoinnin palvelu valtionapuviranomaisille (Hallinnoivustuksia.fi).

Haeavustuksia.fi-palvelun ensimmäinen versio julkaistiin syksyllä 2021. Palvelussa julkaistiin valtionavustushankkeen aikana yhteensä 9 hakuilmoitusta ennen kuin valtionavustuksia koskevien vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus tuli voimaan 1.10.2023 laajentaen merkittävästi palvelussa olevia tietoja.<sup>117 118</sup> Haeavustuksia.fi ja Hallinnoivustuksia.fi -palvelut otettiin käyttöön vajaassa kahdessa kymmenessä valtionavustushaussa vuodenvaihteeseen 2023–2024 mennessä. Tutkiavustuksia.fi-palvelun ensimmäinen versio julkaistiin puolestaan keväällä 2023 rajatuin tiedoin. Myös Tutkiavustuksia.fi-palvelussa olevan tiedon määrä alkoi vähitellen kasvaa lokakuun 2023 alusta alkaen, kun valtionavustustoiminnan vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus tuli pääsääntöisesti voimaan.<sup>119</sup>

Valtionavustusprosessia ei ehditty digitalisoida valtionavustushankkeessa niin pitkälle, että valtionavustusprosessi olisi voitu toteuttaa kokonaisuudessaan digitaalisesti hyvä hallinto ja taloudenhoito varmistuen. Esimerkiksi osa hallintomenettelyn edellyttämistä ominaisuuksista ja toiminnallisuuksista toteutetaan vasta vuonna 2024. Valtionavustuspalveluissa toteutettiin sen sijaan kohtuullisen suuritöinen asianhallintakokonaisuus, joka ei ollut mukana alkuperäisessä suunnitelmassa. Valtionavustuspalveluiden

---

<sup>116</sup> Valtionavustushankkeen väliarviointi, valtiovarainministeriön toimeksiannosta Gartner Finland Oy 2022

<sup>117</sup> Valtionavustusten hakuilmoituksia ei lähtökohtaisesti julkaistu takautuvasti.

<sup>118</sup> Palvelussa oli esimerkiksi julkaistu 166 hakuilmoitusta 18.10.2023.

<sup>119</sup> Maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden valtionavustuksia koskeva vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus koskee kuitenkin 1. päivänä kesäkuuta 2024 tai sen jälkeen haettavaksi tulevia valtionavustuksia ja niihin liittyviä valtionavustushakemuksia ja -päätöksiä.

kehityksen tiekartalla oli alusta alkaen tietomallieditori, joka mahdollistaa erilaisia valtionavustusprosesseja valtionavustuspalveluissa. Tietomallieditorin tuottaminen vei suunniteltua enemmän aikaa.

Valtionavustuspalveluissa otettiin käyttöön seuraavia ominaisuuksia ja toiminnallisuuksia hankkeen aikana.

- Valtionavustuksen hakuilmoituksen tekeminen
- Valtionavustuksen hakeminen
- Valtionavustushakemuksen arviointi ja täydentäminen
- Valtionavustuspäätöksen tekeminen ja itseoikaisu
- Valtionavustuksen maksaminen ja kirjanpito
- Oikaisun vaatiminen

Vuonna 2019 tehdyn kyselyn ja valtionavustushankkeen aikana käytyjen tarkentavien keskustelujen mukaan muutamat valtionapuviranomaiset eivät suunnitelleet ottavansa yhteisiä valtionavustuspalveluja käyttöön, vaan ne halusivat jatkaa omien asiointi- ja hallinnointipalveluidensa käyttöä ja kehittämistä.

## Data-analytiikka ja tekoäly

Valtionavustushanke selvitti syksyn 2023 aikana automaation ja tekoälyn mahdollisuuksia valtionavustustoiminnassa ja yhteisissä digitaalisissa palveluissa asettamis- päätöksen tehtävän ja ohjausryhmän pyynnön mukaisesti. Selvityksessä tarkasteltiin:

- automaation ja tekoälyn käytön oikeudellisia reunaehtoja valtionavustustoiminnassa;
- automaation ja tekoälyn mahdollisia, konkreettisia käyttötilanteita valtionavustustoiminnassa ja valtioapuviranomaisten tarpeita;
- valtionavustuspalveluiden nykytilaa automaation ja tekoälyn hyödyntämiseksi sekä lähivuosien suunnitelmia.

Taustaselvityksen painopiste oli valtionapuviranomaisten tarpeista johtuvissa konkreettisissa automaation ja tekoälyn käyttötilanteissa. Tavoitteena oli tiivistää muutama konkreettinen tarve ja automaation tai tekoälyn käyttökohde edelleen kehitettäväksi ja huomioon otettaviksi yhteisten valtionavustuspalveluiden kehittämisessä. Taustaselvityksessä tunnistettiin automaation ja tekoälyn huomattava potentiaali valtionapuviranomaisten työn tehostamisessa ja tuottavuuden parantamisessa.

Taustaselvitys valmistui marraskuussa 2023 ja siinä tunnistettiin jatkoa varten seuraavia automaation ja tekoälyn käyttökohteita:

- Tietojen hyödyntäminen ja integraatiot
- Tekstianalytiikka
- Sääntöpohjaisen automaation hyödyntäminen valtionavustuksen myöntämisessä

Lisäksi selvityksessä ehdotettiin, että valtiovarainministeriön johdolla valmistellaan yhteisten valtionavustuspalveluiden kehittämisen yleiset periaatteet sisältävä hallinta- ja päätöksentekomalli sekä Valtiokonttorin johdolla toimintasuunnitelma, jonka perusteella automaatio- ja tekoälyratkaisut otetaan esimerkiksi pienten kokeilujen kautta osaksi valtionavustuspalveluja.

## LOPPURAPORTIN PÄÄTÖSSANAT

Kun vuosia sitten suunnittelimme valtionavustushanketta ja etsimme keinoja sen käynnistämiseksi, teimme sen vajavaisin tiedoin. Tiedämme tämän nyt, kun hanke on saamassa työnsä päätökseen – työ tekijäänsä opettaa. Emme olisi saaneet pelkällä vuosia kestäväällä selvityshankkeella vastaavaa tietoa tai näkemystä, jonka olemme muodostaneet yhdessä. Tämä yhdessä tekeminen tiivistyy hankkeen loppuraportissa. Oikeiden ongelmien tunnistaminen ja ratkaiseminen ovat avaimia parhaaseen lopputulokseen.

Meillä oli visio ja tavoitetila. Näimme valtionavustusten yhteiskunnallisen merkityksen sekä valtionavustusten hallinnon ja käsittelyn työllistävät vaikutukset. Ymmärsimme myös, miten merkittävä osuus valtionavustukset ovat valtion talousarviossa. Halusimme, että valtionavustuksia ja valtionavustustoimintaa voidaan hallita entistä paremmin kokonaisuutena. Halusimme myös, että päätöksentekijöillä on jatkossa ajantasainen tilannekuva. Tavoitteiden välillä ei ole ristiriitaa. Voimme saavuttaa samanaikaisesti monta tavoitetta uudistamalla valtionavustusprosessia ja digitalisoimalla sitä. Kaiken ytimessä on valtionavustuksia koskeva tieto ja sen saattaminen hyödynnettäväksi.

Muutoksen onnistumisen kaava kuulostaa yksinkertaiselta. Monet toimijat ja vaihtelevat käytännöt ovat kuitenkin vaatineet valtionavustushankkeen tekijöiltä viisautta kuunnella ja kykyä toimia yhdessä – pitäen samalla kiinni yhteisistä tavoitteista. Hankkeen asiantuntijat ovat onnistuneet tässä tehtävässä poikkeuksellisen hyvin.

Olemme tarkentaneet valtionavustustoimintaa koskevaa visiota ja tavoitetilaa valmistelun edetessä. Olemme syventäneet ymmärrystämme haasteista. Näemme myös uusia mahdollisuuksia esimerkiksi automaatiossa. Saavutimme tärkeän ja välttämättömän etapin valtionavustushankkeen päättyessä, mutta työ valtionavustustoiminnan ja -palveluiden kehittämiseksi ei lopu, mikä on positiivinen havainto. Jos kokisimme, että saavutimme kaikki tavoitteemme tai saimme työmme valmiiksi, olisimme edenneet laput silmillä kohti maalia, jota ei oikeastaan ole edes olemassa monimutkaisessa maailmassa.

Kaikkien hankkeiden tulee päättyä ajallaan. On arvokasta, että voimme asettaa uusia tavoitteita ja kehittää toimintaa yhdessä opitun perusteella – nyt kun tiedämme paljon enemmän kuin viisi vuotta sitten.

Johtava asiantuntija **Olli-Pekka Rissanen**, valtiovarainministeriö



## Liite 1 Valtionavustushanketta koskevat tiedot hankeikkunassa

**Valtionavustushankkeella oli oma hankesivu. Samoin työryhmillä ja hankkeeseen liittyneellä säädöshankkeella oli omat sivunsa hankeikkunassa.**

Hankkeen nimi	Asianumero	Hankennumero	Yhteys
Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke	VN/10384/2019	VM212:00/2018	Hanke
Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaosto	VN/16699/2021	VM084:00/2021	Työryhmä
Järjestöjen valtionavustustoimintaa kehittävä työryhmä	VN/20209/2021	VM100:00/2021	Työryhmä
Henkilöhakijoiden valtionavustuskäytäntöjen kehittämisjaosto	VN/32066/2021	VM175:00/2021	Työryhmä
Tutkimusorganisaatioiden valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittämisjaosto	VN/13779/2022	VM092:00/2022	Työryhmä
Yritysjaosto (valtionavustustoiminnan kehittäminen)	VN/32537/2022	VM157:00/2022	Työryhmä
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta	VN/22283/2020	VM158:00/2020	Säädöshanke
Valtioneuvoston asetus	VN/23948/2022	VM119:00/2022	Säädöshanke
Parlamentaarinen neuvottelukunta <sup>120</sup>	VN/29701/2023	VM133:00/2023	Neuvottelukunta

<sup>120</sup> Yleishyödyllisten yhteisöjen rahoituksen ja toiminnan kehittämisen parlamentaarinen neuvottelukunta

## Liite 2 Asiantuntijapalveluiden toimittajat

**Seuraavat organisaatiot toimittivat valtionavustushankkeelle asiantuntijapalveluja hankkeen aikana. Ohessa kuvataan myös, millaisiin asioihin organisaatioiden suoritteet pääsääntöisesti liittyivät hankkeessa.**

**BDO Oy:** Valvontakonsepti (valtionavustustoiminnan valvonnan järjestäminen)

**Digia Oyj:** Palvelumuotoilu, digitaalisten palveluiden määrittely (CSC:n kautta)

**Gartner Finland Oy:** Hankkeen väliarviointi ja konsultointi, hankkeen alkuvaiheen selvitystehtäviä, jotka liittyivät valtionavustuspalveluiden tuottamiseen ja kehittämiseen

**Gofore Oyj:** Palvelumuotoilu, digitaalisten palveluiden määrittely, hankehallinnan konsultointi (CSC:n kautta ja oma hankinta)

**Hansel Oy:** Kilpailutuksen tuki

**HAUS kehittämiskeskus Oy:** Valmennukset ja koulutukset (Valtiokonttori)

**KnowIT Oy:** Digitaalisten palveluiden testaus (Valtiokonttori)

**NHG Salivirta Oy:** Palvelumuotoilu; toimintamalli ja käyttäjätutkimukset (CSC:n kautta)

**Sanastokeskus ry:** Käsitely valtionavustustoiminnan sanastoa varten (CSC:n kautta)

**Solita Oy:** Valtionavustuspalveluiden kehittäminen ja ylläpito

**Tieteen tietotekniikan keskus CSC Oy** (sidosyksikköhankinnat): Käsitely ja teknisen suunnittelun tuki, konsultointi- ja asiantuntijapalveluiden toimittaminen sidosyksikköhankintoina

**Valtioneuvoston kanslia:** Käännös- ja terminologiset palvelut sekä hankintoihin liittyvät palvelut (valtioneuvoston sisäiset palvelut ja erillislaskutus)

**Valve Branding Oy:** Visuaalinen ilme, livestriimaus, tallenteiden tekstitykset

Valtionavustushankkeessa hyödynnettiin lisäksi palvelutoimittajia seminaarien ja tapahtumien järjestämisessä sekä tavanomaisia valtionhallinnon yhteisiä palveluja esimerkiksi selvityksiä julkaistaessa.

## Lähteet

Arvioinnin sipuli ja muita käsitehaasteita, Valtiokonttori 2023. Saatavissa: <https://www.valtiokonttori.fi/blogi/arvioinnin-sipuli-ja-muita-kasitehaasteita/> Viitattu 16.8.2023

Asian käsittelytiedot HE 88/2022 vp. Saatavissa: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_88+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_88+2022.aspx) Viitattu 24.8.2023

Avoimesti ajassa. Valtionhallinnon viestintäsuositus, Valtioneuvosto 2023. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165097> Viitattu 23.8.2023

Avoin hallinto, valtiovarainministeriö 2023. Saatavissa: <https://avoinhallinto.fi/> Viitattu 25.8.2023

Digistartti: Hankeaihioiden arviointi, Valtiokonttori 2016

Hankesuunnitelma, valtionavustustoiminnan kehittäminen ja digitalisointi, valtiovarainministeriö 2021. Saatavissa: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/87c384a0-cec6-4be9-a06e-042b02ef571d/27de0b06-664f-46b3-ab9c-df9e4c2582b3/KIRJE\\_20210216080647.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/87c384a0-cec6-4be9-a06e-042b02ef571d/27de0b06-664f-46b3-ab9c-df9e4c2582b3/KIRJE_20210216080647.PDF) Viitattu 14.11.2023

HE 88/2022. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220088> Viitattu 24.8.2023

Ilmiölähtöinen valmistelu ja yhteistyö uudistavat valtionavustustoimintaa, valtiovarainministeriö 2022. Saatavissa: <https://vm.fi/-/ilmiolahtoinen-valmistelu-ja-yhteistyö-uudistavat-valtionavustustoimintaa> Viitattu 24.8.2023

Julkisen hallinnon uudistamisen strategia, valtiovarainministeriö 2022. Saatavissa: <https://julkisenhallinnonstrategia.fi/> Viitattu 25.8.2023

Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus, valtiovarainministeriö 2023. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164695> Viitattu 16.8.2023

Järjestöjen varainhankinnan avustaminen ja tukeminen valtionavustustoiminnassa, valtiovarainministeriö 2023. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164718> Viitattu 23.8.2023

Kohti vaikuttavampaa valtionavustustoimintaa verkkojulkaisussa Muutosten tiet kietoutuvat yhteen, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry 2022. Saatavissa: <https://www.soste.fi/ajankohtaista/sosten-julkaisut/muutosten-tiet-kietoutuvat-yhteen/> Viitattu 16.8.2023

Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen: Loppuraportti, valtiovarainministeriö 2022. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164214> Viitattu 25.9.2023

Laki valtiokonttorista 305/1991. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19910305>

Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset, valtioneuvoston kanslia 2022. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskatsaus-2022#/> Viitattu 24.8.2023

Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, valtioneuvosto 2019. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161931> Viitattu 16.8.2023

Ota käyttöön uusia työvälineitä ilmiölähtöisyyden, yhteistyön ja vaikuttavuuden edistämiseen, Innokylä 2022. Saatavissa: <https://innokyla.fi/fi/ajankohtaista/ota-kayttoon-uusia-tyovalineita-ilmio-lahtoisyyden-yhteistyon-ja-vaikuttavuuden> Viitattu 16.8.2023

Vahva ja välittävä Suomi, valtioneuvosto 2023. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042> Viitattu 16.8.2023

Vahvistamme tiedolla johtamista valtionavustustoiminnassa Tietoasiantuntija-lehdessä 5/2022, Tietojohtaminen ry 2022. Saatavissa: <https://www.tietojohtaminen.com/tietoasiantuntija-52022> Viitattu 16.8.2023

Vaikuttavaa hankeviestintää palvelumuotoilun avulla, Gofore Oyj 2021. Saatavissa: <https://gofore.com/vaikuttavaa-hankeviestintaa-palvelumuotoilun-avulla/> Viitattu 16.8.2023

Vaikutus vai vaikuttavuus? Valtiokonttori 2022. Saatavissa: <https://www.valtiokonttori.fi/blogi/vaikutus-vai-vaikuttavuus/> Viitattu 16.8.2023

Valiokunnan mietintö VaVM 29/2022 vp– HE 88/2022 vp. Saatavissa: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE\\_88+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_88+2022.aspx) Viitattu 5.9.2023

Valmiina digikiriin, Valtiokonttori. 2016. Saatavissa: <https://vm.fi/-/julkishallinto-valmiina-digikiriin> Viitattu 16.8.2023

Valtionavustushanke VN/10384/2019, valtiovarainministeriö 4.11.2019

Valtionavustushankkeen asettamispäätös, valtiovarainministeriö 2019

Valtionavustushankkeen sidosryhmille tarkoitettu palautekysely, valtionavustushanke 2023

Valtionavustushankkeen väliarvointi, Gartner Finland Oy 2022

Valtionavustuslaki 688/2001. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys, opetus- ja kulttuuriministeriö 2017. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160362> Viitattu 16.8.2023

Valtionavustusten myöntämisen läpinäkyvyys alkaa hakuilmoituksesta, valtiovarainministeriö 2022. Saatavissa: <https://vm.fi/-/valtionavustusten-myontamisen-lapinakyvyys-alkaa-hakuilmoituksesta> Viitattu 25.8.2023

Valtionavustustoiminnan sanasto: 2. laajennettu laitos. Valtiovarainministeriö 2023. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164836> Viitattu 5.9.2023

Valtionavustustoiminnan vaikuttavuus- ja tuottavuushyötyjen varmistaminen, valtiovarainministeriö 2022. Saatavissa: <https://vm.fi/virkamiespuheenvuoron-taustamuistiot>. Viitattu 6.9.2023

Valtionavustusten tuottavuus- ja digitalisaatiopotentialianalyysi, QPR Software Oy 2019. Saatavissa: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c030977e-81c3-4734-bbd6-0b7a287a40af/65f02a76-5b07-4fa0-ac85-246416c189bf/RA-PORTTI\\_20190205090220.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c030977e-81c3-4734-bbd6-0b7a287a40af/65f02a76-5b07-4fa0-ac85-246416c189bf/RA-PORTTI_20190205090220.pdf) Viitattu 16.8.2023

Valtionavustustyöryhmän mietintö, valtiovarainministeriö 2015. Saatavissa: [https://vm.fi/documents/10623/105035590/Valtionavustustyoryhman\\_mietinto.pdf/f208c58f-2d50-1285-f08a-9d1b275039d6/Valtionavustustyoryhman\\_mietinto.pdf?t=1641541927677](https://vm.fi/documents/10623/105035590/Valtionavustustyoryhman_mietinto.pdf/f208c58f-2d50-1285-f08a-9d1b275039d6/Valtionavustustyoryhman_mietinto.pdf?t=1641541927677) Viitattu 16.8.2023

Valtioneuvoston selonteko: Digitaalinen kompassi, valtioneuvosto 2022. Saatavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164429> Viitattu 16.8.2023

VM133:00/2023. Yleishyödyllisten yhteisöjen rahoituksen ja toiminnan kehittämisen parlamentaarinen neuvottelukunta. Saatavissa: <https://vm.fi/valtionavustukset-parlamentaarinen-neuvottelukunta> Viitattu 1.12.2023