



17.1.2023

Julkinen

Valtionavustustoiminnan kehittäminen
Henkilöhakijajaosto

Yksityishenkilöille myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät käytännöt

Valtiovarainministeriö pyysi valtionavustushankkeessa toimivan henkilöhakijajaoston tekemästä selvityksestä ja sitä koskevasta raporttiluonnoksesta lausuntoja 9.12.2022–13.1.2023 välisenä aikana lausuntopalvelussa. Lausuntoja annettiin yhteensä 21 kappaletta. Valtaosan niistä antoivat valtionapuviranomaiset (15 kappaletta) järjestöjen muodostaessa noin viidesosan lausunnonantajista.

Tässä lausuntoyhteenvedossa tiivistetään selvityksestä ja sen teemoista annettu palaute. Yhteenvetoon on koottu myös huomioita, jotka koskevat valtionavustustoiminnan kehittämistä ja digitalisointia yleisesti. Henkilöhakijajaosto käsitteli tämän lausuntoyhteenvedon kokouksessaan 25.1.2023 ja teki sen perusteella tarkennuksia raporttiinsa sen viimeistelemistä varten. Valtionavustushankkeen ohjausryhmä sai lausuntoyhteenvedon tiedoksi 26.1.2023. Osa lausuntopalautteesta koskee valtionavustushankkeessa tehtyjä päätöksiä käsillä olevaa selvitystä laajemmin, eikä henkilöhakijajaosto ota niihin erikseen kantaa.

1 Selvityksestä annettu yleinen palaute

Selvitystä luonnehditaan kattavaksi ja huolellisesti valmistelluksi. Raportti koetaan tarpeelliseksi ja suhteellisen helpoksi lukea, mutta tekstin tarkkuutta toivotaan paikka paikoin lisättävän. Kehittämisehdotuksia kannatetaan oikeansuuntaisina ja oikeasuhteisina ja niiden perustelut ovat riittävät. Selvityksen laatuun ja laajuuteen suhtaudutaan kriittisesti yhdessä lausunnossa. Sen perusteella selvityksestä puuttuu riittävä oikeudellinen arviointi (esimerkiksi valtioneuvoston päätöksentekomenettely) ja yksityishenkilöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvä analyysi, mikä vaikuttaa muun muassa käsitteiden määrittelyyn. Raportista ei käy selkeästi ilmi, koskeeko selvitys ja sen perusteella tehdyt kehittämissuositukset EU-rahoitusta vai ei. Sen vuoksi pari lausunnonantajaa suhtautuu kehittämissuosituksiin varauksellisesti.

Osa lausunnonantajista pohtii, onko kaikkia yksityishenkilöille myönnettäviä valtionavustuksia ja niihin liittyviä käytäntöjä perusteltua käsitellä samassa selvityksessä. Käytännöt vaihtelevat, mikä vaikuttaa myös kehittämissuositusten tarpeellisuuteen, tarkoituksenmukaisuuteen ja toteutukseen valtionapuviranomaisissa.

Yhdessä lausunnossa esitetään toive, että myös yksityishenkilöitä koskevassa valtionavustustoiminnassa esitetään valtionavustustoiminnan sanaston käyttöä ja otetaan kestävä kehitys tavoitteineen huomioon. Koska valtionavustustoiminnan kehittämisen tavoitteena korostetaan vaikuttavuuden lisäämistä, muutama lausunnonantaja muistuttaa taiteen ja tieteen autonomiasta ja niiden turvaamisesta.

2 Selvityksen teemoja koskeva yksityiskohtainen palaute

Yksityishenkilöille myönnettävät valtionavustukset (luku 2)

Opetus- ja kulttuuriministeriö pohtii lausunnossaan valtionavustushankkeen tekemiä rajouksia ja sen merkitystä (hankkeen) tuottavuushyötyjen aikaansaamiseksi. Selvityksessä ei tarkastella taiteilija- ja urheilijaeläkkeitä eikä niiden mahdollista käsittelyä valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Taiteen edistämiskeskus muistuttavat prosessien ja päätöksenteon samankaltaisuudesta sekä päällekkäisten palveluiden haasteista. Taiteen edistämiskeskus ehdottaa, että valtionavustushanke tarkastelee vielä taiteilija- ja urheilijaeläkkeiden käsittelymahdollisuutta valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa.

Maa- ja metsätalousministeriö huomauttaa, että valtionavustusta hakevan ja saavan yksityishenkilön määrittelyssä on erotettava kotitalous ja yritys toinen toisestaan.¹ Määrittelyssä on otettava huomioon myös valtioneutokisäättely, mihin viitaten ministeriö ehdottaa, että valtionavustushankkeessa aloittava yritysjaosto syventää asian tarkastelua. Maa- ja metsätalousministeriö selventää, että viljelijätukia käsitellään virheellisesti raporttiluonnoksessa ottaen lausunnossaan kantaa myös valtionavustuksen määrittelyyn.² Yksityishenkilöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyy myös jatkuvan haun kaltaisia käytäntöjä, joihin raporttiluonnoksessa ei viitata.

Suomen Akatemia myöntää joitakin apurahoja yksityishenkilöille, mitä koskevat tiedot puuttuvat raportin liitteestä. Suomen Akatemia toteaa kuitenkin lausunnossaan, että se myöntää henkilökohtaisia apurahoja vähän ja niiden määrän arvioidaan ja ennakoitaa laskevan.

Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli (luku 3)

Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli ja sitä koskevat kehittämissuositukset saavat kiitosta ja ne tulkitaan riittävän ylätasoisiksi, jotta niistä on helppo olla samaa mieltä. Erityisesti valtionapuviranomaisten välistä yhteistyötä toivotaan lisättävän ja syvennettävän. Toisaalta maa- ja metsätalousministeriö katsoo, ettei valtionavustustoiminnan nykytilaa ole arvioitu riittävästi kehittämissuositusten tekemistä varten, eikä toimintamallin käsittelyssä oteta huomioon kansainvälistä toimintaympäristöä, kuten EU-lainsäädäntöä ja -päättösentekeä.

ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (jäljempänä KEHA-keskus) perustelee lausunnossaan, miksi valtionavustusten käytön tuloksia ja vaikutuksia on vaikea osoittaa. Lausunnossa viitataan valtionhallinnon tulosohejasmallin arviointiin: Sen perusteella on ”tarvetta yhdenmukaisemmille käytännöille sekä selkeämmälle yhteiselle viitekehykselle ja uusille lähestymistavoille yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamiseen”. KEHA-keskus arvioi ja ehdottaa, että vaikuttavuustavoitteet voisivat olla osa hallitusohjelman seuranta.

Taiteen edistämiskeskus korostaa lausunnossaan, että yhteiskunnallisen muutoksen arviointi tulee pitää erillään taiteen arvioinnista. Yhteiskunnallista muutosta pitäisi tarkastella taiteen yleisen yhteiskunnallisen aseman suhteen, ei suhteessa yksittäisiin valtionavustusten hakijoihin tai saajiin ja valtionavustusten käyttöön.

¹ Katso esimerkiksi <https://www.luke.fi/fi/tilastot/metsamaan-omistus/metsamaan-omistustilaston-laatuseloste>

² ”Maatalouden viljelijätuet ja maatalouden markkinajärjestelyä koskevat tuet eivät kuulu valtionavustuslain soveltamisen piiriin. Maatalouden rakennetuet sekä maaseudun kehittämistä koskevat tuet perustuvat EU-säädöksiin, kuten edellä mainitut tuet, mutta niihin liittyy jossakin määrin harkintavaltaa.”

Valtionavustustoiminnan digitaaliset palvelut ja valtionavustuksiin liittyvät käytännöt (luku 4)

Lausunnonantajat ovat yhtä mieltä siitä, että digitaalisten palveluiden ja niissä käytettävien kielten on oltava selkeitä ja helposti ymmärrettäviä. Esimerkiksi hyvää hallintoa koskevat kehittämissuositukset ovat lausunnonantajien mielestä hyväksyttäviä ja kuvaavat nykytilaa. Lausunnonantajat korostavat hyvän hallinnon lisäksi hallinnollisen taakan ja työmäärän vähentämistä, esimerkiksi viestinnän automaation keinoin.

KEHA-keskus arvioi, että valtionavustusasian valmistelijan ja valtionavustusasian esittelijä näkökulmaa olisi voinut käsitellä raporttiluonnoksessa nykyistä enemmän. Digitaalisten palveluiden käytöllä on vaikutuksia valmistelijoiden ja esittelijöiden työhön, kuten rutiinomaisen työn määrään tai työtehtävien vaatimaan aikaan. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valtionapuviranomaisten ohjaus- ja neuvontatyö sekä niihin liittyvien käytäntöjen yhdenmukaistaminen parantavat asiakaskokemusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausunnossaan, että digitaalisia palveluja kehitettäessä pitäisi selkeästi eritellä ja perustella ne tilanteet, joissa käytäntöjen yhdenmukaistaminen ei ole mahdollista. Raportin tekstin ymmärrettävyyden kannalta suositellaan, että vaikutusketju käsitellään tekstissä samalla tavalla kuin sitä koskevassa kuvassa.

Valtionavustustoimintaan liittyvät tietovarannot ja rekisterit (luku 5)

Lausunnonantajat kertovat esimerkkejä tietovarannoista ja rekistereistä, joita ei käsitellä selvityksessä. Lisäksi lausunnonantajat korostavat valmistelun jatkamista asian parissa. Esimerkiksi Museovirasto toteaa lausunnossaan, että tiedonantovelvollisuuksia ja tiedonsaantioikeuksia on perusteltua selkeyttää ja tarvittaessa yhdenmukaistaa.

KEHA-keskus on lausunnossaan eri mieltä siitä, että Suomi.fi-tietovarannon ja valtionavustustoiminnan tietovarannon välille ei olisi tarkoituksenmukaista rakentaa rajapintaa, kuten valtionavustushankkeen tekemässä selvityksessä todetaan. KEHA-keskus arvioi, että valtionavustustoiminnan tietovarannon vähimmäistietosisältön tulisi vastata tukipalvelulaissa (571/2016) määriteltyyn palveluvarannon määrittelyyn.³

KEHA-keskus suhtautuu kriittisesti myös siihen, että valtionavustushauista ilmoittaminen ja valtionavustuksia koskevien tietojen toimittaminen yhdistetään selvityksessä tietosisältöineen toisiinsa. KEHA-keskuksen mielestä on tarpeen selvittää, miten palvelutietovarannon tietosisältö saataisiin vastaamaan riittävän kattavasti valtionavustustoiminnan vähimmäistietojen sisältöä julkisen palvelun ontologian (JUPO) mukaisesti. Siten voitaisiin välttää samaan käyttötarkoitukseen rakennettavia ilmoitusmekanismeja ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Valtionapuviranomaisten on lisäksi luotava keinoja, joilla ne voivat ehkäistä kaksinkertaiset avustukset samaan tarkoitukseen. Mahdolliset lainsäädännölliset esteet on poistettava tehokkaan avustusjärjestelmän mahdollistamiseksi.

Suomen Akatemia muistuttaa lausunnossaan, että osa apurahansaajista on ulkomaalaisia, mikä vaikuttaa palveluihin kirjautumiseen ja Suomi.fi-palvelun käyttöön. Opetus- ja kulttuuriministeriön tutkimustietovaranto ja sitä koskeva lainsäädäntö sekä tiedejatutkimus.fi-palvelu toivotaan vielä käytävän lävitse selvityksessä. Opetushal-

³ KEHA-keskus viittaa lausunnossaan valtionavustuslain muutoksiin ja Valtioneuvoston asetukseen valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavista vähimmäistiedoista sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavasta tietoineistosta. KEHA-keskuksen mukaan selvitystä ei voi käsitellä irrallaan näistä säädöksistä.

litus pyytää tarkentamaan pakotteita koskevaa havaintoa raporttiluonnoksessa. Kansainvälisyyttä tukevaa toimintaa koskevat pakotteet eivät liity yksin Venäjään tai Valko-Venäjään. Listaus pakotteista on luettavissa ulkoministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://um.fi/pakotteet-maittain>.

3 Valtionavustustoiminnan kehittämistä ja digitalisointia koskeva palaute

Taiteen edistämiskeskus ja opetus- ja kulttuuriministeriö pohtivat valtionavustushankkeessa tehtyä rajausta, jonka perusteella taiteilija- ja urheilijaeläkkeitä ei käsitellä valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa. Valtionapuviranomaisten mukaan se voi johtaa päällekkäisten palveluiden käyttöön. Taiteen edistämiskeskus ehdottaa, että valtionavustushanke tarkastelee asiaa vielä.

Suomen Akatemia suhtautuu kriittisesti ajatukseen, että valtionavustustoiminnan digitaalisten palveluiden käyttö säädettäisiin kaikkia valtionapuviranomaisia koskevaksi, koska valtionavustusprosessit ovat erilaisia. Pari valtionapuviranomaista muistuttaa, että niillä on käytössä monia tietojärjestelmiä, joiden väliset yhteydet valtionavustustoiminnan tietovarantoon ja siihen sisältyviin digitaalisiin palveluihin on syytä selvittää huolellisesti.

Taiteen edistämiskeskus kantaa huolta uusien digitaalisten palveluiden käyttöönoton aikataulusta ja siirtymävaiheen hallinnasta. Forum Artis esittää vastaavasti, että valtionavustustoiminnan kehittämisessä ja digitalisoinnissa pitäisi edetä maltillisesti ja mahdollisia vaikutuksia tarkasti seuraten. Järjestö korostaa myös ulkoisen viestinnän merkitystä muutoksen ja muutoksessa johtamisessa.

Verohallinnon käyttämä elatusapurahan käsite herättää yhdessä lausunnonantajassa kritiikkiä. Lisäksi lausunnonantaja toteaa, että taiteilija-apurahan taso on nykyisin liian matala.

4 Lausuntopalautteen käsitteleminen

Raporttiin tehtävät tarkennukset ennen sen julkaisemisesta

Henkilöhakijajaoston sihteeristö tekee seuraavat muutokset raporttiin ennen kuin se julkaistaan.

1. Raporttiin liitetään lausuntoyhteenveto, jossa osoitetaan lausuntojen perusteella tehdyt muutokset ja keskeisiä havaintoja valmistelun jatkamista varten.
2. Raporttiin selvennetään, ettei siinä käsitellä EU-rahoituksen myöntämistä. Samalla kuvataan selvityksen ja sisällön suhde valtioneuvoston päätöksentekoon ja oikeudelliseen arviointiin.
3. Raportissa selitetään, miksi selvityksessä tarkastellaan laajasti yksityishenkilöille myönnettäviä valtionavustuksia, vaikka ne eroavat selkeästi toisistaan. Lisäksi raportissa luonnehditaan valtionavustustoiminnan yhteisen toimintamallin valmistelua. Raportissa todetaan, että kehittämissuositukset ovat yleisluontoisia. Valtionapuviranomaiset vastaavat toimeenpanosta, kun ne kehittävät ja yhdenmukaistavat myöntämiensä valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä.
4. Raportissa viitataan, mitä asioita valtionavustusprosessin digitalisoinnissa ja digitaalisten palveluiden kehittämisessä on otettu huomioon ja miten palveluiden helppokäyttöisyyttä on pyritty lisäämään. Lisäksi raportissa viitataan, miten valtionapuviranomaisia neuvotetaan ja tuetaan ottamaan digitaaliset palvelut käyttöön ja vastaamaan lainsäädäntömuutosten aiheuttamista uusista velvoitteista.

5. Raportin liite tarkistetaan ja tarkennetaan maa- ja metsätalousministeriön ja sen hallinnonalalla toimivien valtionapuviranomaisten lausuntojen perusteella. Lisäksi raportin tekstiin tehdään erityisesti maa- ja metsätalousministeriön lausuntoon perustuvia tarkennuksia, jotka koskevat muun muassa määritelmiä. Tekstin muotoilusta keskustellaan tarvittaessa maa- ja metsätalousministeriön kanssa ennen raportin julkaisemista.

Valtionavustustoiminnan kehittämistä ja digitalisointia koskeva palaute ohjausryhmälle

Valtionavustushankkeen ohjausryhmää varten on koottu erityisesti seuraavat huomiot lausuntopalautteesta. Selvytyden vuoksi todetaan, että palautteet perustuvat ensisijaisesti yksittäisiin lausuntoihin.

1. Taiteilija- ja urheilijaeläkkeiden käsittelemistä valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa (ja valtionavustuksia koskevia rajoituksia) halutaan vielä tarkastella erikseen.
2. EU-rahoituksen myöntämistä on tarpeen selvittää erikseen.
3. Valtiontukisääntelyä koskeva lausuntopalaute otetaan huomioon, kun valtionavustushankkeessa toimiva yritysjaosto määrittelee työsuunnitelmaansa ja valmistelee selvitystään.
4. Palkkatuen ja starttirahan hakeminen on laajamittaista (10 000 hakijaa vuosittain), minkä takia niihin on syytä kiinnittää huomiota valtionavustusten rinnalla, esimerkiksi edellä mainitussa yritysjaostossa.
5. Valtionavustusten myöntämiseen liittyvä arviointi (vaihe 2) ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi (vaihe 3) on syytä sanoittaa selkeästi väärinymmärrysten välttämiseksi ja tarkoituksen kirkastamiseksi.
6. Lainsäädäntömuutokset aiheuttavat valtionapuviranomaisille työtä ja uusia velvoitteita. Valtionapuviranomaisia on neuvottava ja tuettava, kun ne valmistautuvat esimerkiksi toimittamaan tietoja valtionavustustoiminnan tietovarantoon. Myös teknistä dokumentaatiota kaivataan.
7. Digitaalisten palveluiden käyttöönottoa koskevia kysymyksiä, kuten käyttöönottovelvoitetta tai yhteyksiä valtionapuviranomaisten olemassa oleviin tietojärjestelmiin, on tarpeen koota ja ratkaista yhdessä valtionapuviranomaisten kanssa.
8. Valtionavustustoiminnan ja palvelutietovarannon välisiä yhteyksiä ja tietosisältöjen samanlaisuutta halutaan selvittää lisää.