



Kirje

19.5.2022

VN/16699/2021

VN/16699/2021-OKM-35

Opetus- ja kulttuuriministeriö; Lausunto kuntia koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämisestä

Yleistä

Valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen kuntajaoston valmisteleva ”Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen”- loppuraporttiluonnos on kokonaisvaltaisesti avustustoimintaa kehittävä katsaus, jossa käydään läpi avustustoiminnan prosessi, kerrotaan ehdotukset toimintamallin muuttamiseksi, uusien toimintatapojen luomiseksi ja viitataan avustustoimintaan liittyvän digitaaliseen kehittämiseen ja avustusjärjestelmän käyttöön ottoon. Raportti painottuu kuntakentän ja avustettavan toiminnan tai hakijan näkökulmaan. Vähemmälle huomiolle jää myöntäjän toiminta, tai erityisesti raportista puuttuu kokonaan myöntäjien eli ministeriöiden hallinnonalojen erilaisuus tai hallinnonalan sisällä olevien toimialojen erilaisuus.

Ministeriöillä on toimivalta hallinnonalansa valtionavustustoiminnassa. Raportissa esitetyt ehdotukset muodostavat erinomaisen viitekehyksen ministeriöiden kehittämistyölle, mutta eivät sellaisinaan sido ministeriöitä.

Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämis ehdotukset

Ohjauksen ja rahoituksen periaatteiden selkiyttäminen

Raportissa todetaan VM:n valtionavustushankkeen kuntajaoston havainneen kuntatoimijoiden ohjauksen olevan monitasoinen ja monisuuntainen ja kohdistuvan eri ohjaajien suunnasta erilaisiin kuntatoimijarakenteisiin. Riskiksi on katsottu, että yksittäiset ohjausinstrumentit (säädos, rahoitus, informaatio) eri ministeriöistä heikentävät toistensa vaikuttavuutta kuntatason kokonaisuudessa, ja voivat - koordinaation puutteessa - olla keskenään ristiriidassa. Riittämätöntä valtionosuustasoa täydennetään valtionavustuksilla ja ”huolena on, että lakisääteisten tehtävien järjestämistä ohjataan avustuksilla ja kunnan järjestämistä rajoittavilla avustuskriteereillä”.

Kehittämis ehdotuksena raportissa esitetään, että pääsääntöisen rahoitusmuodon kunnille tulisi olla valtionosuus. Valtionavustusta rahoitusmuotona tulisi käyttää lähinnä silloin, kun kyse on palvelun kehittämisestä tai siihen liittyvästä kokeilusta, investoinnista tai uuden selvittämisestä. Valtionavustusrahoitus soveltuu myös ajankohtaiseen ja reagointia vaativaan tarpeeseen, mutta avustustoiminnan pääpainon tulisi olla ennakolta suunnitellussa avustustoiminnassa. Kuntien itsehallintoa ja omaa harkintavaltaa päättää avustuksen kohteena olevien tehtävien hoitamisesta

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

tulee kunnioittaa ja valtionavustusten määrän mahdollisen vähentämisen ei tulisi johtaa valtionosuustehtävien tiukempaan ohjaukseen.

Lisäksi raportissa ehdotetaan, että asukkaiden hyvinvointi- ja alueiden elinvoiman lisäämisvaikutusten aikaansaamiseksi rahoitusta koottaisiin yhteen laajemmiksi kokonaisuuksiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää kunnille avustuksia palveluihin ja toimintoihin, jotka ovat luonteeltaan jatkuvia ja joiden sisällöistä säädetään erityislainsäädännössä, vaikkeivät ne sisälly kuntien lakisääteisiin peruspalveluihin (esim. nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö). Näillä avustuksilla on strateginen merkitys toimialojen kehittämisessä ja niiden avulla pyritään varmistamaan palveluiden tasapuolinen saatavuus, saavutettavuus ja laatu koko maassa. Niiden siirtäminen valtionavustusrahoituksesta valtionosuusrahoitukseen vaatisi säädosmuutoksia, mikä edellyttäisi toimialapoliittista tahtotilaa. Valtionosuusrahoitus merkitsisi myös sitä, että kunnan sinänsä perustellut paikalliset erityistarpeet vaikuttaisivat rahoitetun palvelun tai toiminnon sisältöön, valtakunnallista tasalaatuisuutta ja sitä kautta yhdenvertaisuutta heikentäen. Valtionosuusrahoituksen osalta riskinä on, että rahoitusta ei välttämättä käytetä siihen tarkoitukseen mihin viranomaisen on sitä ajatellut.

Viranomaisten vastuulla on varmistaa, että eduskunnan tahto rahoituksen käytössä toteutuu. Tämä ohjaa myös hakujen suunnittelua ja käyttötarkoitusten määrittämistä. Valtionavustusten käyttö eduskunnan tahtotilan mukaisesti varmistetaan parhaiten määrittämällä selkeät avustuksen käyttökohteet hakuilmoituksessa.

Valtionosuuden kohdentaminen tiettyyn toimintaan ja tietylle kohdejoukolle on nykyisellään melko vaikeaa, koska laskukriteerit voivat ohjata rahoitusta esimerkiksi isoille kunnille (esim. ikäluokkapohja / asukasmäärä). Laskuperiaatteista tulee myös säätää laissa, mikä heikentää nopeaa reagointia uudistamistilanteissa. On tärkeää, että valtioavustuksilla voidaan myös reagoida nopeasti ajankohtaiseen tarpeeseen (esim. korona) vaikka avustustoiminnan pääpaino tulisikin olla ennakolta suunnitellussa avustustoiminnassa.

Yhtenä esimerkkinä ennakolta suunnitellusta toiminnasta on eduskunnan käsittelyssä oleva lainsäädäntöehdotus tarveperustaisen rahoituksen vakiinnuttamiseksi vaikuttavaksi osaksi perusopetuksen valtionosuusrahoitusjärjestelmää sekä ehdotus mallin vakiinnuttamiseksi varhaiskasvatuksen alalla. Vakiinnuttamisen kautta tavoitteena on lisätä avustuksen vaikuttavuutta ja ennakoitavuutta, jotta tasa-arvotoimia pystyttäisiin suunnittelemaan ja ennakoimaan ja vakiinnuttamaan paikallisella tasolla siten, että koulutusjärjestelmän edellytykset tasata yhteiskunnallisen eriarvoisuuden, mm. kuntien sisäisen segregaaation, vaikutuksia vahvistuvat.

Pohdittaessa rahoituksen kokoamista laajemmiksi kokonaisuuksiksi on muistettava budjetoinnin reunaehdot ja se, että on hakuja, joissa ei suoraan/ensisijaisesti tavoitella hyvinvoinnin tai osallistamisen lisäämistä eikä niiden mittaaminen ole välttämättä ensisijaisena tavoitteena. Avustuskohtaisesti tulisi olla liikkumavaraa siinä, mitä edistetään kuntien avustuksilla. Avustuksia ei tulisi aina koota isommiksi kokonaisuuksiksi vaan ainoastaan silloin, kun se on kannatettavaa (esim. hallitusohjelman näkökulmasta). Esimerkiksi vapaa sivistystyö on huonosti tunnettu koulutusmuoto muihin verrattuna, jolloin isommissa kokonaisuuksissa se voisi jäädä vähemmälle huomiolle ja jäädä lopulta syrjään muihin koulutus- tai toimintamuotoihin verrattuna, kun toiminnan merkitystä ei tunneta ja arvosteta. Poikkihallinnollisesti ja ministeriön sisällä vaarana on, että kun toimialojen/hallinnonalojen yhdistetystä rahoituksesta päätetään poliittisella tasolla, avustuksen käyttötarkoitusta muutetaan tai kohdennetaan uusiksi, jolloin alun perin vapaan sivistystyön rahoitus ei olekaan enää vapaan sivistystyön rahoitusta. Tällöin vapaan sivistystyön varsin pienet avustuskäärärahat menetetään.

Heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien huomioiminen

Kehittämissuunnitelmissa raportissa esitetään, että erilaisten kuntatoimijoiden taloudellista tilannetta on tarpeen tarkastella investointiavustuksiin liittyen pitkävaikutteisten kustannusriskien näkökulmasta. Taloudellisen tilanteen arvioimiseksi valtiovarainministeriön laatisi yleiset kuntien konsernitaloutta koskevat avustusperusteet ja -kriteerit, joilla tunnistetaan kuntaan ja kuntakonserniin liittyvät yhteisöt ja voidaan yksiselitteisesti ja kriteeripohjaisesti tunnistaa ja rajata pois sellaisten konserniin kuuluvien kohteiden avustaminen, joissa riskinä on kunnan talouden kriisiytyminen ja kustannusten ja kustannusriskien siirtyminen eteenpäin esimerkiksi kuntaliitostilanteissa. Valtiovarainministeriö tarkentaisi kriteereitä muodostaessaan, mitä tarkoitetaan heikossa taloudellisessa asemassa olevilla kunnilla ja miten taloudellinen asema huomioidaan myöntöperusteissa tai arvioinnissa. Kuntien,

kuntien, kuntayhtymien ja niiden liikelaitosten taloudellisen aseman arvioinnissa käytetään vakiintuneita talouden tunnuslukuja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa näkemyksen siitä, että ”pitkävaikutteiset kustannusriskit kohdistuvat investointiavustuksiin.” Investointiavustuksilla avustettavien hankkeiden pitkäaikaisten taloudellisten riskien ennakolta tunnistaminen vaatisi, että valtioapuviranomaisille kehitettäisiin vakioituja työkaluja riskien tunnistamiseksi. Mahdollisesti myös hakemusasiakirjojen vaatimuksia tulisi täsmentää tältä osin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että kriteerit ovat tarpeen. Raportissa todetaan, että erilaisten kuntatoimijoiden taloudellisen tilanteen tarkastelu koskee vain investointiavustuksiin liittyvien pitkävaikutteisten kustannusriskien näkökulmaa. On tärkeää, että esimerkiksi varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen kohdennettuja erityisavustuksia myönnetään myös heikossa taloudellisessa asemassa olevalle kunnalle. Myös toimialakohtaisia kehittämisavustuksia tulee voida myöntää heikommassa taloudellisessa asemassa olevalle kunnalle.

Kriteereitä heikossa taloudellisessa asemassa oleville kunnille laadittaessa tulisi pyrkiä myös kuntien sisällä olevan vaihtelun huomioimiseen.

Vuosikellon mukainen ennakoitava toiminta

Raporttiluonnoksessa tuodaan esiin kuntien näkökulma: valtionavustushakujen keskeiset teemat tulisi olla tiedossa ajoissa, jotta avustushaut voidaan huomioida kuntien omassa toiminnan ja talouden suunnittelussa. Raporttiluonnoksessa viitataan VM:n valtionavustushankkeessa kehitettyyn toimintamalliin, joka ”luo puitteet valtionavustusten suunnittelulle, toteutukselle ja arvioinnille sekä valtionavustustoiminnan kehittämiseksi. Toimintamalli on viitekehys, jota valtionapuviranomaiset soveltavat omaan valtionavustustoimintaan”. Lisäksi siinä esitellään hankkeen kuntajaoston laatima vuosikello avustusten hakijoille ja myöntäjille.

Kehittämisehdotuksena esitetään, että kunnille suuntautuva vuosittainen valtionavustustoiminta pääosin ajoitetaan kuntajaoston laatiman vuosikellon mukaisesti. Se muodostaisi viitekehyyksen avustustoiminnan ajoittumiselle. ”Ministeriöt ja valtionapuviranomaiset huolehtivat oman hallinnonalan valtionavustustoiminnan suunnittelusta, toteuttamisesta ja arvioinnista vuosikellon mukaisesti sekä yhteensovittavat ja tarkentavat vuosikelloa hallinnonalan näkökulmasta. Valtionapuviranomaiset julkaisevat vuosikelloa koskevat tiedot omilla nettisivuilla.”

Avustustoiminnan ennakoitavuuden parantaminen on kannatettavaa. Vuosikellon soveltamisessa tulee kuitenkin huomioida seuraavat näkökulmat:

- Käytännön toiminnassa on epätodennäköistä, että kaikkien avustusten osalta toimintamallia pystyttäisiin toteuttamaan esimerkiksi aikataulu- tai resurssisyistä tai avustusten määrästä johtuen. Aikataulut saattavat olla poliittisesti päätettyjä, jolloin niihin ei voida vaikuttaa. Toimintamallissa ei oteta huomioon sitä, ettei kaikkea avustustoimintaa tehdä pääsääntöisenä työnä tai tiimeissä. Valtionavustuksia esittelevillä ja käsittelevillä virkamiehillä on yleensä monia muitakin työtehtäviä, joten käytettävissä oleva työaika valtionavustustoimintaan kokonaisuudessaan on rajallinen.

- o Esim. kohta: ”Opetustoimen sektorilla kuluvan lukuvuoden suunnittelu käynnistyy tammikuussa. Kuluvaa vuotta koskevat rahoituspäätökset tulisi olla valmiina maaliskuussa”.

- o Esim. ministeriöllä on yhteistoimintaa Aluehallintoviraston kanssa avustustoiminnassa. AVI:ssa eri toimialojen avustukset käsitellään samojen virkahenkilöiden toimesta.

- On avustushakuja, joissa hakijoina vain osa on kuntia. Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen 139 järjestäjästä suuri osa on säätiöitä ja osakeyhtiöitä. Kuntajaoston vuosikellon soveltaminen hakuihin, joissa kuntatoimijat ovat vähemmistössä, ei aina ole tarkoituksenmukaista.

- On kertaluonteisia, ennakoimattomia avustuksia (esim. poikkeusolojen tarpeisiin lisätalousarviomäärärahoista rahoitettuja), joihin ei voi soveltaa vuosikelloa, mutta jotka ovat kuitenkin toimialapoliittisesti merkityksellisiä.

Liikunnan rakentamisavustukset ovat vakiintuneita avustusmuotoja, jotka toteutuvat vuosittain toistuvina hakuina. Avustuksen hakuehtoja kehitetään jatkuvasti kokemusten ja palautteen pohjalta, mutta niitä ei voi eikä niitä ole syytä aina uudelleen ennen hakukierrosta määritellä. Tyypillistä liikuntapaikkarakentamisen avustuksille on, että ne vaativat hakijoilta pitkän etukäteisvalmistelun, joka alkaa huomattavasti ennen kuin avustusten hakuilmoitukset julkaistaan. Rakentamisen hankkeita valmistellaan usein vuosia ennen hakemuksen jättämistä. Tavoitteena on, että tulevat hakijat osallistuvat jo investointihankkeiden valmisteluvaiheen alussa ja viimeistään avustuksen hakemista edeltävänä ajanjaksona asiasta järjestettäviin koulutuksiin sekä käyvät ajatuksenvaihtoa aluehallintovirastojen ja ministeriön asiantuntijoiden kanssa. Avustushakemusta edeltävänä syksynä järjestetään nk. hankeklinoita, joissa hakijoiden hanketta käydään läpi ja kerrataan avustuksen myöntämisen ehtoja ja asiakirjavaatimuksia. Liikuntapaikkarakentamisessa on käytössä myös nelivuotinen valtakunnallinen rahoitussuunnitelma, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö laatii vuosittain päätösvuotta seuraavaksi neljäksi vuodeksi. Suunnitelma on ohjeellinen ja valtionavustuksia haetaan aina erikseen. Sekä rakentamisen avustushakemusten, että rahoitussuunnitelmaehdotusten määräajat ovat aina vuoden loppuun mennessä.

Laaja-alaisen ymmärryksen, tiedon ja kuulemisen edistäminen

Kehittämistavoitteena ehdotetaan, että avustustoiminnalla toteutetaan yhteiskunnan tilasta johdettuja päämääriä ja edistetään kuntalaisten hyvinvointia. Avustustoiminta ja sen kohteet suunnitellaan kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta parhaalla mahdollisella tavalla eikä avustuksilla turvata ensisijaisesti ennakolta määriteltyjä toiminnan rakenteita.

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

On huomioitava, että valtionavustukset ovat tärkeitä erityisesti toimialoilla, joissa lainsäädäntö ei ole normittavaa, vaan kyseessä on ns. puitelaki (esim. liikuntalaki ja nuorisolaki)

Lähtökohtaisesti liikunnan ja nuorisotyön valtionavustukset ovat painopisteiltään ja tavoitteiltaan sellaisia, joilla halutaan edistää tai kehittää hyvinvointia. Tällä hallituskaudella avustettavat Liikkuvat – kokonaisuus on esimerkki toiminnasta, joka on kehittynyt alun perin hankkeena alkaneesta Liikkuva koulu-hankkeesta Liikkuva koulu-ohjelman kautta Liikkuvat ohjelmiksi koko elämäkulun aikana. Tämä avustaminen toimii erinomaisena esimerkkinä siitä, miten aikaisemman avustetun toiminnan vaikutuksia ja tuloksellisuutta on arvioitu ja miten on todettu, että Liikkuva koulu-ohjelman mukainen toimintamalli sopii soveltaen myös varhaiskasvatukseen ja toisen asteen opiskeluun.

Raportissa todetaan, että valtionavustustoiminnan tulee olla kohdennettua. Liikkuvat-kokonaisuudessa on omat kohdennuksensa eri ikäryhmille. Varhaiskasvatus ja perusopetus tavoittavat ikäryhmät laajasti, jolloin niihin kohdennetut liikuntaa edistävät avustukset ovat tarkoituksenmukaisia. Avustuksien tavoitteena on aloittaa toimintaa ja juurruttaa

toimintamalleja pysyviksi, jonka seurauksena hankeaikainen rahoitus tekee itsensä tarpeettomaksi. Liikunnallisen elämäntavan edistäminen vaatii aikaa ja pitkäjänteisyyttä sekä kohdennettuja toimenpiteitä, eikä tämä opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan onnistu pelkästään liikuntaan kohdistetun valtionosuuden turvin. Kuntien liikuntatoimintaan osoitettu valtionosuus on tarkoitettu kuntien liikuntatoiminnan käyttöön, kun sen sijaan kuntien haettavissa olevat Liikkuvat-kokonaisuuden (Liikkuva varhaiskasvatus ja Liikkuva koulu) valtionavustukset kohdentuvat kunnassa hallinnollisesti eri toimialoille; varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen.

Avustustoiminnassa ymmärretään ja huomioidaan erilaiset toimintaympäristöt, koska samat ratkaisut eivät toimi kaikkialle.

Erilaisten toimintaympäristöjen huomioiminen ja asukaslähtöisyys on lähtökohtana esim. Harrastamisen Suomen mallin- avustuksessa. Valtionavustus tulee käyttää tiettyyn määrättyyn toimintaan, mutta avustuksen saaja (kunta) saa itse määrittää toimintamallit ja toiminnan omista lähtökohdistaan, omaan toimintaympäristöönsä sovittaen ja parhaiten soveltuen. Harrastustoiminta, johon avustus käytetään, tulee toteuttaa lasten kuulemisen perusteella.

Kunnat toivovat avustustoiminnan sirpaleisuuden ja hankkeen raskaan hallinnoinnin takia suurempia avustuskokonaisuuksia ja väljyyttä toteuttaa avustuksella omalla tavalla toteutettua toimintaa. Harrastamisen Suomen malli on avustuskokonaisuus, jossa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ovat mukana eri toimialat kulttuuri, liikunta ja nuorisotyö. Avustusuudistuksessa toteutettava digitaalinen avustusjärjestelmä näkemyksemme mukaan tullee keventämään hakijan (kuten myös myöntäjän) toimintaa eli hankkeen hallinnointia.

Pienten toimijoiden ja hankkeiden avustamisen vaikuttavuuden parantaminen

Raportissa esitetään tavoitteena, että valtionavustustoiminnassa huomioidaan eri toimijoiden mahdollisuudet hakea ja toteuttaa avustustoimintaa sekä erilaisten kuntien ja toimijoiden tilanteet. Kehittämisehdotuksina esitetään, että valtionapuviranomaiset suunnittelevat avustustoimintaa ilmiölähtöisesti verkostomaisessa yhteistyössä; hyödyntävät laaja-alaista ymmärrystä, tietoa ja kuulemista muodostaakseen tilannekuvatietoa eri alueiden kohtaamista ilmiöistä. Avustusten kohteet voivat vaihdella alueittain tai erilaisten kuntien välillä; kokoavat avustushakuja laajoiksi ja monivuotisiksi avustuskokonaisuuksiksi; keventävät ja yksinkertaistavat avustustoiminnan menettelyitä kaikkien toimijoiden osalta; toteuttavat avustustoimintaa yhdenvertaisin periaattein ja noudattaen hallinnon oikeusperiaatteita tasapuolisesta, kohtelusta, tarkoitussidonnaisuudesta, puolueettomuudesta, suhteellisuusperiaatteesta ja luottamuksen suojasta.

Raportissa todetaan, että hakumahdollisuuksia pienissä kunnissa kaventaa myös vähäiset henkilöstöresurssit ja yhdistelmävirat, jolloin sama henkilö vastaa useasta eri toimialasta ja useista eri avustushausta. Myös kaikkien hakujen ajoittuminen samaan ajankohtaan on haasteellista.

Ratkaisuksi esitetään esim. ilmiölähtöistä avustamista.

Tavoite eri toimijoiden tilanteiden ja tarpeiden huomioimisesta on kannatettava. On kuitenkin huomioitava, ettei kaikkia yhteiskunnallisia haasteita voida sisällyttää tiettyyn ilmiöön edes yhden hallinnonalan sisällä, ja että ministeriön on voitava räätälöidä avustushakuja. Käytännön tasolla esitetyt ehdotukset edellyttäisivät lisäresursointia.

Verkostojen hyödyntäminen

Raportissa esitetään tavoitteena, että avustuskokonaisuuksia suunnitellaan yhdessä hyödyntäen hakijoiden ja myöntäjien välistä vuoropuhelua ja verkostoja. Verkostotyössä hyödynnetään monipuolisesti tietoa eri osapuolilta.

Kehittämisehdotuksina esitetään verkostomaiseen toimintamalliin siirtymistä. Se edellyttäisi, että ministeriöt vastaavat verkostojen rakentamisesta, fasilitoinnista ja hallinnasta, kun tarkastellaan ilmiöitä ja niihin liittyviä tekijöitä valtakunnallisesti; hyödyntävät toimintamallin mukaisten verkostojen rakentamisessa olemassa olevia kehittämisverkostoja, huomioiden myös niiden uusiutumisen tarpeet ja erilaisten toimijoiden mukaantulo; tekevät olemassa olevia verkostoja näkyväksi jakamalla niistä tietoja esim. valtionapuviranomaisten internetsivustoilla; tarkistavat, että toimintatavat

mahdollistavat ja tukevat erilaista hakijakentän verkostoitumista. Avustusehdoilla ei tarpeettomasti rajata tiettyjä toimintoja, ammattiryhmiä tai toimijoita ulkopuolelle.

Verkostoitumisen lisääminen on kannatettavaa.

Osassa kohdennetuista avustushauista tämä ei kuitenkaan ole resurssi- ja aikataulusyistä mahdollista. Verkostojen haasteena on myös, etteivät kaikki osapuolet ehdi osallistua niihin tai ne eivät ole kaikille avoimia. Toimintamallin verkostomainen kehittäminen edellyttää, että on työaika, jota suunnitteluun ja tapaamisiin käyttää. Tämä koskee niin yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistamista ja vaikutusten arviointia. Tietojen tai tulosten yhdessä käsitteleminen edellyttäisi pitkäkestoista kehittämistyötä. Poikkihallinnollisiin verkostoihin ei kaikissa hankkeissa ole tarvetta, jos kohde on rajattu.

On myös otettava huomioon se tosiasia, että hallitusohjelmassa ministeriöille vastuutetaan hyvinkin yksityiskohtaisia tavoitteita ja toimenpiteitä, jolloin ilmiöpohjainen tarkastelu verkostomaisessa toiminnassa ei enää ole tarkoituksenmukaista.

Avustustoiminnan roolien ja prosessien selkeyttäminen

Raportissa esitetään tavoitteena, että avustustoiminnan roolit perustuvat valtionavustustoiminnan verkostomaiseen toimintatapaan, joka varmistaa hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen ja sujuvan avustuksien käsittely- ja päätöksentekoprosessin.

Kehittämisehdotuksissa esitetään roolitus, jossa neljä tunnistettua toimijaa: poliittinen päättäjä, myöntäjä, neuvottelukunta tms., ja hakija. Roolituksessa on tärkeää, että poliittinen päätöksenteko keskittyy strategiselle tasolle. Poliittisella päätöksentekijällä ei ole roolia yksittäisten avustushakujen suunnittelussa, hakemusten käsittelyssä tai niiden arvioinnissa. Poliittisessa päätöksenteossa ja avustustoiminnassa pääpaino on ennakolta suunnitelluissa ja pitkäjänteisissä avustuksissa. Avustuksilla ei tulisi toteuttaa lyhytjänteisiä poliittisia intressejä, mikä on omiaan lisäämään kuntakentälle suunnattavien avustuksien pirstaleisuutta ja lyhytjänteisyyttä.

Poliittisen päätöksentekijän roolin esiin nostaminen on tärkeää ja sillä on vaikutus myöntäjän toimintaan ja aikatauluihin. Käytännön toteutuksessa on kuitenkin huomioitava poliittisen ohjauksen realiteetit.

Avustustoiminnan suunnitteluun liittyvän yhteistyön kehittäminen myöntäjien välillä on kannatettavaa. Se kytkeytyy aikatauluihin ja resursseihin.

Yhtenäisyyden ja läpinäkyvyyden parantaminen

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

Kehittämisehdotuksena esitetään mm. että avustustoiminnan yhtenäisyyteen ja läpinäkyvyyteen liittyviä toimenpiteitä sekä tarvittavaa sisällöllistä yhtenäistämistyötä (esim. avustusehdot) jatketaan valtionavustushankekauden jälkeen valtionapuviranomaisten välisellä yhteistyöllä. Yhtenäistämässä on huomioitava myös myöntäjätahojen ja avustusten hakijoiden välinen vuoropuhelu. Lisäksi esitetään, että valtionapuviranomaiset keventävät avustustoiminnan käsittely- ja päätöksentekomenettelyitä ja kohdentavat työpanosta avustustoiminnan suunnitteluun ja arviointiin.

Yhteistyö avustusehtojen ja -käytänteiden yhtenäistämässä on periaatteessa kannatettavaa. Tulee kuitenkin ottaa huomioon hallinnonalojen ja toimialojen erityispiirteet. Yleiset mallipohjat voivat olla käyttökelpoisia, mutta ministeriön on voitava hakukohtaisesti päättää niiden hyödyntämisestä. Ts. hakukohtainen räätälöintimahdollisuus toimialakohtaisten tarpeiden mukaan on tärkeää.

Käsittely- ja päätöksentekomenettelyjä ei kaikissa tapauksissa ole mahdollista keventää, sillä niihin liittyy esim. lakisäateistä toimikuntakäsittelyä.

Avustusten käyttöä koskevista selvityksistä voidaan tarkastella mitä avustuksella on saatu aikaiseksi. Laaja-alaisemman vaikuttavuuden arviointi edellyttäisi kuitenkin tutkimusta.

Vaikutusten arvioinnin ja mittauksen periaatteiden hyödyntäminen

Raportissa esitetään, että avustustoiminnan tulosten ja vaikutusten arviointi on systemaattista. Lopputulosten arvioinnissa huomioidaan avustuksen myöntäjän ja saajan näkökulmat sekä kunnan asukkaiden näkökulma avustetun palvelun loppukäyttäjänä ja maksajana. Arvioinnin tuloksia hyödynnetään kuntien ohjauksessa, seurannassa ja päätöksenteossa sekä tulevan avustustoimintaa suunniteltaessa. Valtionapuviranomainen arvioi saajakohtaisesti toteutetun toiminnan tuloksia ja vaikutuksia ja kokoaa kaikilta avustuksen saajilta saadut raporttitiedot yhteenvedoksi.

Avustusten tulosten ja vaikutusten arvioinnin systematisointi on kannatettavaa, joskin se voi vaatia eri avustusten osalta laajaa tutkimusta. Vaikutusten arviointien toteuttaminen raportissa kuvattuine vaikutusketjuineen voi vaatia paljon aikaa ja resursointia eikä ole realistista kaikkien avustusten osalta, vaikkakin eräiden avustusten kohdalla se on eri sanamuodoin jo käytössä.

Tulosten käytäntöön viennin edistäminen periaattein, toimintatavoin ja velvoittein

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

Tulosten julkaisemisessa tulee suunnitella siten, että hakijan syöttämät tiedot voidaan lähes sellaisenaan julkaista, ts. julkisuuslain mukaisten salassapitoperusteiden läpikäynti tulisi tehdä viranomaisille mahdollisimman kevyeksi. Onnistuessaan tämä säästäisi työaikaa avustusasiakirjoja koskevien tietopyyntöjen käsittelyssä.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Neuvotteleva virkamies

Emma Taipale

Jakelu VM

Tiedoksi Suomela Ulla, VM KHT Tietoyksikkö

VN/16699/2021-OKM-35

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: