

108 § Lausuntopyyntö kuntia koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämisestä

D/267/02.05.01.00/2022

Asian selostus

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntien valtionavustuskäytäntöjen kehittämistä koskevaan loppuraporttiin ja siinä esiteltyihin kehittämissuhteisiin. Kehittämissuhteet koostuvat tunnistetuista lähtökohdista ja haasteista, luonnostelluista tavoitteista sekä ehdotuksesta toimenpiteistä ja keinoista, jolla haasteisiin vastataan ja edetään kohti tavoitetta. Kehittämissuhteiden lähtökohdat ja haasteet sekä luonnostellut tavoitteet perustuvat valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen kuntajaoston työssä tunnistettuihin kehittämissuhteisiin.

Annetut lausunnot otetaan huomioon jaoston lopullisessa raportissa, joka julkaistaan kesäkuussa 2022. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke (VM212:00/2018) kehittää ja yhdenmukaistaa valtionavustuskäytäntöjä yhdessä valtionapuviranomaisten sekä valtionavustusten hakijoiden kanssa. Kuntien valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi asetettiin oma kehittämissuhteisto (kuntajaosto). Sen toimikausi alkoi 1.11.2020 ja päättyy 31.5.2022. Jaoston tavoitteena on selkeyttää kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonsernitoimijoille kohdennettavien valtionavustusten muodostamaa kokonaisuutta sekä valtion että kuntien näkökulmasta.

Väliraportissa on kuvattu kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonsernin toimijoille kohdennettujen valtionavustusten kokonaisuutta, tunnistettu avustustoiminnan nykytilaa ja kehittämiskohteita sekä kuvattu valtionavustusten roolia kuntien toiminnan ohjauksen ja rahoituksen välineenä. Erilaisilla aineistojen ja tehtyjen selvityksien perusteella keskeisimmiksi kehittämissuhteiksi kuntien valtionavustustoiminnassa nousevat seuraavat löydökset:

1. Valtionavustukset osana kuntatoimijoiden ohjaukokonaisuutta. Valtionavustukset ovat osa monitasoista ja monisuuntaista ohjausta ja kohdistuvat erilaisiin kuntatoimijarakenteisiin. Ohjauksen moninaisuuden riskit ja ristiriidat voivat heikentää tai kumota yksittäisten ohjauksinstrumentin vaikuttavuutta kuntatason kokonaisuudessa. Tällä hetkellä eri ohjaavilla tahoilla ei ole kattavasti tietoa toistensa ohjauksen tavoitteista ja ohjaustoimista. Kuntien ja kuntakonserniyhteisöjen ohjaukokonaisuutta ja valtionavustusten roolia osana ohjaukokonaisuutta on tarpeen selkeyttää, yhtenäistää ja varmistaa ohjauksen tarvitseman tiedon jakaminen eri ohjausmuotojen, ohjaajien ja ohjattavien kesken.
2. Valtionavustusrahoituksen ja valtionosuusrahoituksen välinen suhde ja muu

kuntarahoitus. Kuntatoimijoiden osalta koetaan, että valtionosuusrahoitus ei ole aina riittävää ja sitä täydennetään erilaisilla valtionavustuksilla. Huolena on myös lakisääteisten tehtävien järjestämisen ohjaus avustuksin ja kunnan järjestämismvapautta rajoittavien avustuskriteerien kautta. Samoin valtionavustusten, valtionosuuksien ja erilaisten kustannusten korvausten perusteet vaihtelevat erilaisten säädösten kautta, mikä on voinut vaikuttaa eriytyneisiin kuntakohtaisiin tapoihin organisoida kunnan ja kuntakonsernin toimintoja. Valtionavustuksilla on tunnistettu rooli kehittämistyön ja kokeilujen rahoituksessa, jolloin yksittäisen kunnan taloudellisia riskejä voidaan vähentää. On tarpeen selkeyttää valtionavustusten roolia kunnallisen hallinnon ja kunnallisten toimijoiden rahoitusinstrumenttina.

3. Hyvinvointialueet ja kunnat. Hyvinvointialueiden perustaminen luo uuden hallinnon tason ja ohjaussuhteen koskien kuntien yleistä hyvinvointitehtävää 73 Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:59 ja hyvinvointialueiden järjestämiä sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluita. Yleiskatteellisen rahoituksen lisäksi kunnille ja hyvinvointialueille voidaan myöntää avustuksia ja ne voivat toimia avustusten myöntäjinä. Tulisi ennakolta selvittää, miten nykyisten avustusten muutoksessa ja tulevien, uusien avustussmallien suunnittelussa otetaan huomioon hyvinvointialueiden ja kuntien välinen ohjaus ja hyvinvointitavoitteet.

4. Valtionavustukset heikossa taloudellisessa asemassa oleville kunnille. Valtionavustuksia voidaan myöntää myös heikossa taloudellisessa asemassa olevalle kunnalle ja sen tytär- tai osakkuusyhteisöille. Myöntäjät pyytävät tapauskohtaisesti kunnan taloustietoja. Tällä hetkellä ei ole olemassa kattavaa tietoa siitä, mitä ehtoja kunnan taloudelle eri avustuksissa asetetaan. Yksittäisiä avustuksia myönnettäessä ei säännönmukaisesti tarkasteta kunnan kokonaistaloutta, kuntakonsernin taloutta tai muiden konserniin kuuluvien yksiköiden taloutta. Avustustoiminnalla voidaan luoda taloudellisesti vaikeassa tilanteessa oleville kunnille lisää pitkävaikutteisia kustannusriskejä. Tällöin kunnallisessa päätöksenteossa ei onnistuta taloudellisesti haastavassa asemassa olevan kunnan ja kuntakonsernin sopeutustoimissa. Avustustoimessa tulisi tunnistaa ja huomioida erilaisten kuntatoimijoiden ja konsernin taloudellinen tilanne.

5. Avustuskokonaisuus. Avustustoiminta on kuntatoimijoiden näkökulmasta sirpalemaista ja lyhytkestoista. Nykyiset rahoitusmekanismit tuottavat keskimäärin 1,5 vuoden pituisia kehittämishankkeita, joihin kompleksisissa kehittämiskohteissa myönnetään 1-2 lisärahoituskautta. Jaksottaminen vaikeuttaa hankkeiden kokonaissuunnittelua ja henkilöstön rekrytointia kunnissa. Vaikuttavuuden varmistamiseksi on tarve koota avustuksia yhteen laajempien kokonaisuuksien, pidempiaikaisten, monialaisemman ja vaikuttavamman avustustoiminnan aikaansaamiseksi. Hankkeiden lukumäärää tulisi vähentää ja päällekkäisillä tavoitteilla olevia avustuksia yhdistää

suuremmiksi kokonaisuuksiksi, jolla varmistaan riittävä kehittämisrahoitus.

6. Avustustoiminnan suunnittelu eri toimijoiden kanssa. Samoilla tavoitteilla olevia avustuksia on kuntatoimijoiden mielestä paljon. Avustustoimintaa ei suunnitella riittävästi yhdessä muiden myöntäjien kanssa päällekkäisen avustustoiminnan välttämiseksi. Avustustoiminnan suunnittelussa hyödynnetään vaihtelevasti myöntäjien ja hakijoiden välistä vuoropuhelua. Avustustoiminnan suunnittelussa on kuitenkin mahdollista hyödyntää olemassa olevia verkostoja. Avustustoiminnan yhteissuunnittelua ja yhteissuunnittelun edellytyksiä tulee parantaa.

7. Asukaslähtöinen avustustoiminta. Kuntalaiset ja heidän hyvinvointinsa tulisi olla avustustoiminnan lähtökohta. Tämä näkökulma tulisi ottaa huomioon myös avustustoiminnan arvioinnissa. Lähtötilanne ja erot kuntien asukkaiden hyvinvoinnissa, yhdenvertaisuudessa ja palvelujen saatavuudessa sekä eri kokoisten toimijoiden mahdollisuudet hakea ja toteuttaa avustustoimintaan tulee huomioida paremmin. Avustustoiminnalla tulisi olla kytkös kuntien hyvinvointitehtävään, joka on kuntien lakisääteinen tehtävä viranomaisena.

8. Tulos- ja vaikutuslähtöinen avustustoiminta. Avustustoiminnan tavoitteet jättävät vaihtelevasti tilaa erilaisille ratkaisuehdotuksille. Avustuksia kohdistetaan myös yksittäisten toimenpiteiden tai vastaavien toteuttamiseen. Tämä lisää avustustoiminnan sirpalemaisuuutta. Painopistettä avustustoiminnan tavoitteiden ja kriteereiden osalta tulisi muuttaa tulos- ja vaikutuslähtöisemmäksi. Olennaista on tunnistaa, mitä vaikuttavuusmuutosta tavoitellaan ja mitä tuloksia ja vaikutuksia avustustoiminnalla voidaan aikaansaada.

9. Läpinäkyvä avustustoiminta. Tietoa avustustoiminnasta, myönnettyistä avustuksista ja niiden kohdentumisesta kunnan tehtävä-/toimialoittain ja kuntatoimijittain ei ole saatavilla. Avustustoiminnasta on vaikea muodostaa kokonaiskuvaa. Haettavissa olevat avustukset, avustuspäätökset ja niiden perustelut tulisi olla avoimesti saatavilla. Avustusehdot ja kriteerit kaipaavat selkeyttämistä. Perusteluita ja palautetta tarvitaan sekä hakemuksista että tuloksista.

10. Kirjanpitoikäytännöt avustustoiminnassa. Valtion kirjanpidosta ei saada selville, keitä ja kuinka paljon avustetaan ja kuinka paljon kuntia ja kuntaorganisaatioita on rahoitettu avustuksilla, valtionosuuksilla tai muilla siirtomenoilla. Käytössä on useita käsittely- ja maksatusjärjestelmiä, joiden tiedot ja prosessit ovat keskenään erilaisia. Valtion kirjanpito- ja maksatusprosessien kehittäminen ja yhtenäistäminen parantaisi avustustoiminnan tietoperustaa. Valtion kirjanpidossa tulisi olla riittävät tiedot avustustoiminnasta sekä muusta kuntatoimijakentälle kohdistettavasta rahoituksesta.

11. Avustushakujen aikataulut. Avustushaut eivät ajoitu kunnan oman toiminnan ja talouden suunnittelun ja sitä koskevan päätöksenteon kannalta optimaalisesti. Avustushakujen aikatauluissa tulisi huomioida kuntien toiminnan ja talouden suunnittelun aikataulut sekä osallistamisen ja vuorovaikutusten tarpeet. Ennakointi ja pitkäjänteinen suunnittelutyö tulee mahdollistaa avustustoiminnassa.

12. Yhtenäinen avustustoiminta. Kuntien näkökulmasta eri valtionavustusten käytännöt poikkeavat toisistaan. Epäyhtenäiset käytännöt aiheuttavat lisätyötä hakijatahoilla. Eri myöntäjien valtionavustustoiminnan tulisi olla yhtenäistä sekä avustustoiminnan prosessit digitalisoituja. Avustusten ohjeistukset, pyydettävä tiedot, prosessit, myöntämisen kriteerit ja raportointivaatimukset tulisi tarkoituksenmukaisella tavalla yhtenäistää. Toimintatapojen tulee olla selkeitä ja läpinäkyviä. Avustushakua tulisi helpottaa hyödyntämällä olemassa olevaa tietoa.

13. Lopputulosten arviointi. Avustusten arviointi ei ole systemaattista. Avustustoiminnan tuloksia ei hyödynnetä seuraavan avustuskierroksen suunnittelussa, kuntien ohjauksessa, seurannassa ja päätöksenteossa riittävästi. Arviointiosaamista tulisi kasvattaa sekä työn painopistettä muuttaa varsinaisesta avustustoiminnasta systemaattiseen arviointiin, mutta myös avustustoiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen. Arvioinnissa tulisi huomioida myöntäjien, hakijoiden ja kuntalaisten näkökulmat.

14. Tulosten käytäntöön vienti. Avustustoiminnalla aikaansaatu tulosten jakamiseen on käytössä monia eri keinoja. Niiden avulla aikaansaannoksia voidaan levittää muiden kuntatoimijoiden saataville. Tulosten jakaminen kuntien välillä ei aina onnistu eikä kehittämistoiminnan tuloksia saada vietyä osaksi varsinaista toimintaa. Avustustoiminnassa tulisi huomioida, miten kehitetyt toimintamallit voidaan viedä osaksi perustoimintaa. Tarvitaan yhteisiä periaatteita ja toimintamalleja, joilla varmistetaan käyttöönotto ja levittäminen muihin kuntiin entistä useammin. Kuntajaosto työstää havaitsemien kehittämistarpeiden pohjalta konkreettiset ehdotukset kehittämistoimiksi. Ehdotukset julkaistaan kesällä 2022. Tehtävässä työssä huomioidaan kuntajaoston yhteydessä työskentelevän investointiavustustyöryhmän ja tietovarantotyöryhmän työ, kuntapolitiikan vaihtoehtoja kartoittavan hankkeen työ sekä järjestöjen valtionavustuksia kehitettävän työryhmän työ.

Kuntajaosto kartoitti kuntien valtionavustuskäytänteisiin liittyviä kehittämiskohteita keväällä 2021. Tulokset julkaistiin jaoston väliraportissa (Valtionvarainministeriön julkaisuja 2021:59). Väliraportissa kuvattiin kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonserneihin kuuluvien tytär- ja osakkuusyhteisöjen ohjausta ja rahoitusta valtionavustuksilla sekä kartoitettiin niille myönnettyjen

valtionavustusten kokonaisuutta. Kuntajaoston tunnisti 14 kuntien valtionavustuskäytänteisiin liittyvää kehittämisaluetta, joihin tässä loppuraportissa on etsitty ratkaisuja.

Ehdotuksia toimenpiteistä ja keinoista on kerätty hakijoille ja myöntäjille suuntautuneilla työpajoilla. Kehittämis ehdotuksia on työstetty kuntajaoston kokouksissa. Lisäksi väliraportin tuloksia ja ehdotuksia valtionosuus- ja avustusrahoituksesta on käsitelty kuntapolitiikan tulevaisuustyöryhmässä sekä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Investointiavustuksiin liittyviä käytänteitä selvitetty ja kehittämis ehdotuksia on valmisteltu syksyllä 2021 ja keväällä 2022 kuntajaoston yhteydessä erillisessä investointityöryhmässä. Tavoitteet Luonnostellut kehittämis ehdotukset edistävät valtionavustushankkeessa määriteltyjä tavoitteita vaikuttavammasta, läpinäkyvämmästä, yhdenmukaisemmasta ja tehokkaammasta valtionavustustoiminnasta. Kehittämis ehdotuksilla vastataan kuntien valtionavustuskäytänteisiin liittyviin haasteisiin.

Nämä haasteet koskevat ohjausta ja rahoitusta, hyvinvointialueita ja kuntien tehtävien muutosta sekä kuntien taloudellisen tilanteen huomioimista valtionavustustoiminnassa. Kehittämistarpeita on avustushakujen ajoittumisessa, avustustoiminnan läpinäkyvydessä ja yhtenäisyydessä, arvioinnissa ja tulosten käytäntöön viennissä. Avustustoiminnan tulisi edistää kuntalaisten hyvinvointia. Tähän tavoitteeseen päästään kehittämällä avustustoimintaa uuden verkostomaisen toimintamallin mukaisesti. Lisäksi avustustoiminnan rooleja on tarpeen selkeyttää ja prosesseja keventää huomioiden eri toimijoiden mahdollisuudet hakea ja toteuttaa avustustoimintaa.

Lausuntopyynnön tavoitteena on saada asiantuntijapalautetta sekä valtionapuviranomaisilta että hakijoilta. Kehittämis ehdotuksia on tarkoitus viedä käytäntöön pääosin valtionapuviranomaisen kehittämis- ja käyttöönottoprojekteissa, jotka ovat käynnistyneet vuoden 2022 alussa. Projektien tehtävänä on kehittää valtionapuviranomaisen valtionavustustoimintaa uuden valtionavustustoiminnan toimintamallin mukaisesti ja ottaa käyttöön uudet valtionavustustoiminnan verkkopalvelut.

Kunnanjohtajan päätösehdotus

Karvian kunta merkitsee väliraportin tiedoksi ja toteaa lausuntoon että väliraportin johtopäätökset ovat oikeanlaisia. Pienet kunnat joutuvat eriarvoiseen asemaan nykymallissa. Rahoitus on merkittävältä osin siirtynyt avustuksiin, joiden hakeminen vaatii omat resurssinsa. Henkilöstöresurssit ovat pienissä kunnissa usein riittämättömiä rahoitusten hakemiseen. Pienissä kunnissa tulee tunnistaa resurssitarve, mikäli avustusten hakeminen jatkuu nykyisenkaltaisena.

Päätös

Esitys hyväksyttiin yksimielisesti.

OIKAISUVAATIMUSOHJEET

Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä päätöksistä, jotka koskevat yksinomaan valmistelua, täytäntöönpanoa tai kokouksen järjestäytymistä (KuntaL 136§)

Pöytäkirja nähtävänä 12.5.2022

Tiedoksianto

Asianosaiset:

Annettu tiedoksi sähköisesti

Päivämäärä: 12.5.2022

Vastaanottajat: