

Asia: VN/16699/2021

## Lausuntopyyntö kuntia koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämisestä

### 1. Taustatiedot

**Klikkaa ja lisää otsikko valintakysymykselle**

Kunta

### 2. Ehdotukset kuntien valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi

#### Ehdotus 1: Ohjauksen ja rahoituksen periaatteiden selkiyttäminen

Valtion ohjaus avustustoiminnan avulla voi muodostua ristiriitaiseksi kuntien itsehallinnon, paikallisten tarpeiden ja tavoitteiden kanssa. Kunnallisten toimijoiden näkökulmasta selkeä ohjaus ja rahoitusmuotojen valinta ovat erittäin merkityksellisiä. Niiden tulisi olla ennakoitavia sekä mahdollistaa vastaamista paikallisiin ja alueellisiin, erilaisten kuntien tarpeisiin. Ehdotuksissa todetaan valtionosuusrahoituksen ensisijaisuus, valtionavustusten käyttämisen selvittäminen rahoitusinstrumenttina sekä tarve jättää itsehallintoon perustuvaa harkintavaltaa, joita tulee pitää tärkeinä huomioon otettavina asioina valtionavustustoiminnassa.

On myös hyvä, että yhdenvertaiseen valtionavustusten hakumahdollisuuteen kiinnitetään ehdotuksessa huomiota. Kansallinen tietotuotanto ja tiedon hyödyntäminen avustustoiminnan suunnittelussa on kannatettavaa, erityisesti laajempien ilmiöiden ja kokonaisuuksien hahmottamisessa.

#### Ehdotus 2: Hyvinvointialueiden ja kuntien tehtävien muutoksen vaikutusten huomiointi

Erillinen Sosiaali- ja terveystieteiden valtionavustustoiminnan selvitystyö on meneillään. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että valtionavustustoiminnan ohjauksessa, suunnittelussa ja toteuttamisessa huomioidaan ja mahdollistetaan hyvinvointialueiden ja kuntien yhdyspintatyö sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen myös toimijoiden alueellisena yhteistyönä ja yhtenäiseen valtionavustustoimintaan perustuen.

#### Ehdotus 3: Heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien huomioiminen

Ehdotuksen mukaan pyritään Valtiovarainministeriössä laadittavien kriteerien avulla ennakoimaan kuntakonsernin taloudellisia edellytyksiä kustannusriskeissä, joita pitkävaikutteisen

investointiavustuksen saamiseen voi sisältyä. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä sitä, että arviointi perustuu ennakolta tiedossa oleviin ja yhdenmukaisiin perusteisiin ja rajataan ainoastaan pitkävaikutteisiin investointiavustuksiin. Usein erilaisin valtionavustusrahoituksin voidaan kuitenkin myös tukea heikomman talouden omaavan hakijan toimintaedellytyksiä. Ehdotuksen tulee vahvistaa kuntakonsernin ja samalla koko kuntatalouden edellytyksiä huolehtia kestävästä taloudesta. Kriteerien valmistelun yhteydessä Helsingin kaupunki toivoo mahdollisuutta osallistua valmisteluun.

#### **Ehdotus 4: Vuosikellon mukainen ennakoitava toiminta**

Näemme, että valtionavustustoiminnan aikatauluttaminen soveltumaan valtion ja kuntien strategiseen sekä toiminta- ja taloussuunnitteluun edesauttaa kuntatalouden suunnittelua. Vuosikellossa on huomioitu valtionavustustoiminnan kehittämistyön edellyttämä suunnitteluvaihe ja verkostoyhteistyönä tehtävä muutostekijöiden tunnistaminen. Vuosikellon mukaisesti tiedon saanti ennakoivasti tulevista avustushauista, haun ajoittaminen syksyyn ja päätösten ajoittuminen alkukeväälle tukevat avustuksen käyttömahdollisuuksia oikea-aikaisemmin esimerkiksi silloin, kun on tarve rekrytoida avustuksessa tarkoitettua henkilöstöä toimintakauden alkuun syksyksi. Avustuksen käyttömahdollisuudet voivat jäädä heikoksi, mikäli avustuspäätöksiä saadaan vasta loppuvuonna. Hakijoiden tulisi hyödyntää tunnistettuja yhteiskunnallisia muutostekijöitä ja niiden tilaa sekä ennakkotietoa tulevan vuoden avustusmahdollisuuksista laatiessaan talousarviota ja taloussuunnitelmaa. Kuntien talouden ohjausta vaikeuttaa avustusten myöntöpäätösten ajoittuminen kuntien talousarvion hyväksymisen jälkeen.

#### **Ehdotus 5: Laaja-alaisen ymmärryksen, tiedon ja kuulemisen edistäminen**

Ehdotuksen mukaan sekä valtion että avustuksia hakevien tulee tarkastella laajempia yhteiskunnallisia ilmiöitä ja toimintaympäristön tilaa sekä niiden hyvinvointi- ja elinvoimavaikutuksia. Laaja tiedon hyödyntäminen ja yhteinen tilannekuva tukevat vaikuttavan avustustoiminnan aikaansaamista ja paikallisten tarpeiden tarkastelua toiminnan lähtökohtana. Avustusten kokoaminen laajemmiksi kokonaisuuksiksi vähentäisi nykyistä sirpalemaista ja lyhytjänteistä avustustoimintaa, joka on myös määrällisesti kuormittavaa.

Valtionavustustoiminnan toimintamallin mukaiset analysointi- ja vaikutusketjujen laatimista tukevat menetelmät sekä tulos- ja vaikutustavoitteiden asettaminen ovat apuvälineitä vaikuttavan toiminnan aikaansaamiseksi. Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että sekä valtionavustuksia myöntävät että niitä hakevat tarvitsevat riittävästi tukea kuten tietoa, koulutusta, yhteistyötä, työvälineitä ja malleja sujuvan, uuden toimintamallin omaksumiseksi. Hakuaikojen riittävyyteen on hyvä kiinnittää huomiota erityisesti muutoksen alkuvaiheessa.

#### **Ehdotus 6: Pienten toimijoiden ja hankkeiden avustamisen vaikuttavuuden parantaminen**

Kuntatoimijoiden erilaisuus ilmenee monin tavoin, esimerkiksi väestörakenteellisena, alueellisena, tai taloudellisena eroavaisuutena. Kuntatoimijoiden erilaisuus ja erilaiset mahdollisuudet avustustoimintaan osallistumiseen on tärkeä ottaa huomioon kehittämisessä. Avustustoiminnassa on noudatettava yhdenvertaisuutta ja hallinnon oikeusperiaatteita. Avustustoiminnan keventämisellä voitaisiin tukea myös pienten toimijoiden ja hankkeiden osallistumista avustushakuihin. Hankkeiden keston pidentämisellä voidaan osittain vaikuttaa hallinnolliseen keventämiseen. Ehdotuksen mukaan verkostomainen yhteistyö, tilannekuvan sekä laajempien avustuskokonaisuuksien muodostaminen, avustushakua tukeva ajoittaminen sekä oikeusperiaatteiden noudattaminen osaltaan ovat keinoja keventää valtionavustustoimintaa. Helsingin kaupunki painottaa, että ehdotuksessa todettua rahoitusinstrumentin valintaa, ottaen

huomioon valtionosuusrahoitus kuntien keskeisenä rahoitusmuotona, tulisi myös tarkastella osana valtionavustustoimintaa raportin mukaisesti avustustoiminnan keventämiseksi.

### **Ehdotus 7: Verkostojen hyödyntäminen**

Yhteistyön tiivistäminen verkostomaisesti niin viranomaisten kesken, avustusten myöntäjien ja hakijoiden välillä sekä hakijoiden kesken ovat osa uutta toimintamallia. Verkostoja muotoutuu valtionavustustoiminnan etenemisen myötä. Helsingin kaupunki tukee laajaa yhteistyötä, tiedon avoimuutta ja tiedonkulkua toimijoiden kesken.

### **Ehdotus 8: Avustustoiminnan roolien ja prosessien selkeyttäminen**

Avustustoiminta vaatii monien toimijoiden päätöksentekoa ja toimintaa niin valtiolla kuin kuntakonserneissa. Poliittisilla päättäjillä, valtionavustusten myöntäjillä sekä hakijoilla on toiminnassa omat roolinsa. Helsingin kaupunki katsoo, että selkeät roolit ja prosessit lisäävät toiminnan laadukkuutta ja sujuvuutta. Helsingin kaupunki pitää hyvänä sitä, että valtionavustustoimintaa ja sen vaikuttavuutta käsiteltäisiin säännönmukaisesti kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (KUTHANEK) osana kuntatalousohjelman käsittelyä.

### **Ehdotus 9: Yhtenäisyyden ja läpinäkyvyyden parantaminen**

Helsingin kaupunki kannattaa ehdotuksia yhtenäisyyden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi. Valtionavustustoiminnan yhtenäistäminen on valtionavustuksia laaja-alaisesti hakevien kuntatoimijoiden kannalta olennaista toiminnan uudistuksessa. Yhteinen valtionavustustoiminnan sanasto sekä yhteiset digitaaliset palvelut, jossa toteutetaan rakenteellista yhtenäistämistä, tukevat sujuvampaa valtionavustustoimintaa. Kaikkien haussa olevien valtionavustusten kokoaminen Haeavustuksia.fi -palveluun helpottaa nykyisin hajallaan olevien avustushakujen seuraamista, joten tiedontallennusvelvoite on välttämätöntä uudistuksen toteuttamisessa.

On tärkeää, että valtionaputoiminnan sisällöllistä yhtenäistämistä, mukaan lukien sääntely, jatketaan kaikkien valtionapuviranomaisten kesken hankekauden jälkeen. Sekä valtionavustuksia myöntävien että hakijoiden riittävä informointi on tärkeää, jotta aikaansaadaan sujuvaa ja vaikuttavaa valtionavustustoimintaa.

### **Ehdotus 10: Vaikutusten arvioinnin ja mittauksen periaatteiden hyödyntäminen**

Hakulomakkeen ja raportoinnin kytkeminen toisiinsa vaikutusten ja tulosten tarkastelemiseksi sekä tiedonsaanti vaikutusketjuista varhaisessa vaiheessa vuosikelloa hyödyntäen ovat kannatettavia. Toimintamalli edellyttää riittävän ajan varaamista suunnittelutyöhön, vaikutusketjujen ja mittarien laatimiseen. On syytä korostaa, että hakijoiden vaikuttavuus- ja arviointiosaamisen kehittämiseen on kiinnitettävä huomiota erityisesti lähivuosina uuden toimintamallin omaksumiseksi.

### **Ehdotus 11: Tulosten käytäntöön viennin edistäminen periaattein, toimintatavoin ja velvoittein**

Vaikuttavaan avustustoiminnan kuuluvat tulosten hyödyntäminen, juurruttaminen ja tiedon julkaiseminen ja jakaminen laajemman hyödyntämisen aikaansaamiseksi. Aiempien hankkeiden hyödyntämisen tulisi tukea kuntia kehittämään omaa toimintaansa.

Tavoite avustustoiminnassa kehitettyjen tulosten hyödyntämiseksi ja ylläpitämiseksi perustoiminnassa on kunnianhimoinen. Osa avustuksista on luonteeltaan sellaisia, että ne eivät tue tulosten juurruttamista, sillä joitain erityisavustuksista myönnetään vuosittain toistuvasti kohdennettuna määrättyyn toimintaan esimerkiksi henkilöstön palkkakuluihin. Seurauksena on, että

avustusrahoituksen päätyttyä mahdollisuus henkilöstön palkkaamiseksi toimintaan poistuu eikä juurruttamista toteudu, vaan avustusta haetaan toistuvasti samaan toimintaan avustusrahoitusta toimintamallin jatkamiseksi. Kuntien talous ei määraaikaisen rahoituksen päättymisen jälkeen usein mahdollista toiminnan vakinaistamista, mikä heikentää hankkeen juurruttamista. Avustushankkeen päättymisen jälkeen ei voida kohtuullisesti olettaakaan, että hakija voisi itse jatkaa hankerahoitusta vastaavaa resursointia. Helsingin kaupunki katsookin, että tällaisen avustustoiminnan osalta valtionavustuksen soveltuvuutta ja tarkoituksenmukaisuutta rahoitusinstrumenttina tulisi arvioida kriittisesti siirryttäessä uuteen toimintamalliin.

### 3 Yleiset huomiot kehittämisehdotuksista

#### Yleiset huomiot kehittämisehdotuksista

Helsingin kaupunki pitää tärkeänä kuntien perusrahoituksen vahvistamista. Erityisesti vuodesta toiseen jatkuva, normaalilainsäädännön piiriin sisältyvä toiminta tulisi myöntää kunnille valtionosuusrahoituksena. Kuntien toimintaedellytyksiä voidaan tukea riittävän perusrahoituksen lisäksi informaatio-ohjauksella. Näemme, että valtionavustustoiminnan kehittämisen yhteydessä tulisi entistä painokkaammin kiinnittää huomiota valtionosuusrahoituksen valintaan rahoitusinstrumenttina. Kuntien valtionosuusjärjestelmää on lähivuosina uudistettava vastaamaan paremmin sivistys- ja elinvoimakunnan tarpeisiin, mutta jo nykyisen järjestelmän puitteissa laskentatekijöiden painotusta on mahdollista muuttaa. Uuden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteereihin voitaisiin ottaa mukaan tekijöitä, jotka kannustavat kuntia torjumaan segregatiota.

Rahoitusohjauksen sisäinen, eräs kuntien saamiin valtionavustuksiin liittyvä ohjausinstrumenttien välinen erityisriski on valtionosuuksilla rahoitetun toiminnan ja valtionavustuksilla rahoitetun toiminnan ristiriita, jossa käytännössä pysyviä tehtäviä rahoitetaan valtionosuuksien sijasta avustuksilla. Jaosto on väliraportin koontityössään toiminut yhteistyössä sekä valtionavustuksia myöntävien että hakijoiden kanssa. Yhtenä löydöksenä kuntatoimijoiden osalta koetaan, että valtionosuusrahoitus ei ole aina riittävää ja sitä täydennetään erilaisilla valtionavustuksilla. Huolena on myös lakisääteisten tehtävien järjestämisen ohjaus avustuksin ja kunnan järjestämisvapautta 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.

Vastaavasti valtionavustustoimintaan kohdistuvia huomioita ja muutostarpeita on todettu kuntien tulevaisuutta ja rahoitusta koskevassa tarkastelussa. Kuntapolitiikka käännekohtadassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5) -julkaisussa todetaan, että korvamerkityt valtionavustukset ovat yleiskatteellisia valtionosuuksia täydentävä ja niitä kohdennetumpi tapa osoittaa erillisrahoitusta kunnille. Niitä käytetään esimerkiksi toiminnan kehittämiseen, kokeiluiden ja toiminnan käynnistämiseen, erityistehtäviin ja usein myös poliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Avustukset ovat paitsi rahoituksen lähde kunnille, myös valtion keino ohjata niiden toimintaa. Valtionavustustoimintaan liittyy myös työläitä haku-, hallinnointi- ja raportointimenettelyjä, jotka ovat usein erilaisia eri hallinnonaloilla. Kunnilla on erilaiset edellytykset

hakea avustusta, sillä avustusten hakeminen ja hallinnointi vaativat resursseja ja rahoituksen saaminen edellyttää pääsääntöisesti myös omarahoitusosuutta.

Valtionavustusten kokonaisuutta on käsitelty myös osana kuntapolitiikan tulevaisuustyötä. Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeita koskevassa raportissa todetaan, että erilliset, sektorikohtaiset ja korvamerkityt kuntien valtionavustukset nähtiin lähes kaikissa kuntahaastatteluissa ongelmallisimmaksi osaksi kuntien rahoituspohjaa. Valtionavustusrahoitus nähtiin tehottomana ja kunnan johtamista häiritsevänä. Rahoitetut hankkeet ovat tyypillisesti lyhytkestoisia ja hallinnollisesti raskaita. Tehottomuuden lisäksi avustukset pirstaloivat kehittämistä. Valtion eri hallinnonalojen keskinäinen koordinaatio ei näyttäydä toimivana, sillä samaan aihepiiriin saattaa kohdistua useita keskenään koordinoimattomia avustuksia. Valtionavustuksilla luodaan ilman kokonaisharkintaa uusia standardeja: kunnan on vaikea lopettaa määräaikaikaisella rahoituksella käynnistettyjä toimintoja tai lisiä, vaikka ne olisivat epätarkoituksenmukaisia. Haastatteluissa peräänkuulutettiin ennakoitavampaa, pysyvämpää ja vakaampaa järjestelmää toiminnan kehittämisen tukemiseksi.

Syrjänen ja Sirviö (2021) tuovat raportissa esille, että kuntakentällä eri valtionavustukset näyttäytyvät usein hallintoa lisäävinä ja lyhytjänteisiä projekteja edistävinä. Selvityksen mukaan eri rahoitusmuotoja tulisikin karsia ja rahoitusta siirtää yleiskatteiseksi. Lisäksi valtionavustusten pitkäjänteisyyttä tulisi kehittää, kuten myös valtionavustuksia myöntävien eri toimijoiden keskinäistä koordinaatiota. Avustuksia ei tule käyttää keinona lisätä kuntien ohjausta, ja kunnille tulee jäädä riittävästi itsehallinnon edellyttämää liikkumavaraa avustuksen kohteena olevien tehtävien hoitamiseen.

Eid Terttu  
Helsingin kaupunki