

Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali

Versiot

Nro	Pvm	Laatija	Kuvaus	Lisätietoja
0.1	26.10.2018	Samuel Rinnetmäki	Luonnos	Otsikot, rakenne
0.5	4.12.2018	Samuel Rinnetmäki	Luonnos	Työhön osallistuneiden kommentoitavaksi
0.7	18.12.2018	Samuel Rinnetmäki	Luonnos	Projektiryhmän kommentoitavaksi viimeistelyä varten
0.8	14.1.2019	Samuel Rinnetmäki	Luonnos	Projektiryhmän kommenttien perusteella päivitetty versio
0.9	18.1.2019	Samuel Rinnetmäki	Luonnos	Tuottavuusanalyysien ohjaus- ja seurantar ryhmälle esiteltävä versio
1.0	31.1.2019	Samuel Rinnetmäki	Valmis	Lopullinen versio

Sisälllys

1 Yhteenveto.....	3
1.1 Toimintatapojen yhdenmukaistaminen luo perustaa yhteisille ratkaisuille	3
1.2 Suurin potentiaali on vaikuttavuudessa	4
1.3 Työtä voidaan tehostaa digitalisoinnin avulla	4
1.4 Tietojärjestelmäkustannuksia voidaan pienentää	5
1.5 Avoimuutta kannattaa parantaa.....	5
1.6 Erilaisia etenemistapoja	6
1.7 Tietojärjestelmiä kannattaa kehittää pieninä palasina.....	6
1.8 Riskejä ja muutosvastarintaa voidaan ehkäistä yhteistyöllä.....	6
1.9 Säästöjen saavuttaminen ei ole itsestään selvää	6
1.10 Kehittämislle tarvitaan omistajuutta ja johtajuutta.....	7
1.11 Esimerkki etenemismallista ja tuottavuusvaikutuksista	7
2 Tausta ja tarkoitus.....	10
2.1 Aiemmat selvitykset.....	10
3 Valtionavustukset.....	12
3.1 Valtionavustusten suhde muihin tukiin	12
3.2 Valtionavustusten luku- ja rahamääriä	13
3.3 Valtionavustusten prosessi ja toimintamallit	17
3.4 Toimintatavat.....	20
3.5 Tietojärjestelmät	20
4 Digitalisoinnin mahdollisuudet ja tuottavuusanalyysi	21
4.1 Strategisen suunnittelun välineet	21
4.2 Hakijoiden yhden luukun periaate	28
4.3 Hakemusten käsittelyjärjestelmä	34
4.4 Talousraportoinnin tehostaminen.....	40
4.5 Valtionavustuspäätösten tai -maksujen rekisteri.....	44
4.6 Hallinnonalakohtainen tuottavuuspotentiaali.....	48
5 Toimeenpanosuunnitelma ja jatkoehdotukset	51
5.1 Eri etenemistapojen tuottavuuspotentiaalilaskelmat	51
5.2 Rohkea etenemistapa	51
5.3 Varovainen etenemistapa	53
5.4 Esimerkki etenemisestä.....	54
5.5 Vinkkejä valtionavustustoiminnan kehitykseen ja digitalisointiin	56
5.6 Toteutusmalleja.....	58
5.7 Toteutuksen riskejä	59
6 Tuottavuusanalyysin arviointi.....	62
6.1 Tuottavuusanalyysin toteutus	62
6.2 Käytetyt menetelmät	63
6.3 Vertailu aiempiin selvityksiin.....	65
6.4 Mitä tuottavuusanalyysien toteutuksen aikana opittiin.....	65

1 Yhteenveto

Valtionavustusten digitalisoinnin tuottavuusanalyysi vahvistaa aiempien selvitysten havaintoa siitä, että valtionavustusten prosessin digitalisoinnin avulla olisi saavutettavissa sekä lisää yhteiskunnallista vaikuttavuutta että toimintamenojen säästöä.

Valtionavustuksia myönnetään vuosittain noin neljä miljardia euroa, niiden hallinnointiin käytetään noin 1 000 henkilötyövuotta¹ ja niihin liittyvien tietojärjestelmien ylläpitokustannukset ovat useita miljoonia euroja vuosittain.

Valtionavustustoiminnan strategiseen suunnitteluun ja vaikuttavuuden arviointiin käytetään suhteellisen vähän työtä verrattuna esimerkiksi sosiaaliturvan tai verotuksen muutosten suunnitteluun ja arviointiin. Valtionavustusten yhteiskunnallista vaikuttavuutta olisi mahdollista parantaa merkittävästi jäsennehtyjen tavoitteiden, mittarien ja arvioinnin avulla.

Myönnettyjen valtionavustusten määrät ja niiden hallinnointiin käytettävä työmäärä vaihtelevat runsaasti hallinnonalojen välillä. Kolme hallinnonala (OKM, MMM, TEM) myöntävät kappalemääräisesti 90 % kaikista valtionavustuksista.

Kattavia ja täsmällisiä tietoja valtionavustuksista ei ole saatavissa. Tuottavuusanalyysissa selvitetty tiedot ovat osin karkeita arvioita. Järjestelmällisempi tietojen kerääminen valtionavustustoiminnasta mahdollistaisi tehokkaamman toiminnan kehittämisen.

Valtionavustustoiminnan kehittämisen kannattaisi olla jonkun viranomaisen vastuulla. Kehittämisessä on huomioitava erilaisten avustustylajien ja avustusten kohteiden edellyttämät erityispiirteet. Olemassa olevaa osaamista kannattaa hyödyttää ja kasvattaa edelleen.

Analyysi kattaa sekä kansalliset että EU:n rahoittamat valtionavustukset.

1.1 Toimintatapojen yhdenmukaistaminen luo perustaa yhteisille ratkaisuille

Erilaisten valtionavustusten hallinnointiin liittyy esim. avustustylaji- ja sisältökohtaisia eroavuuksia. Esimerkiksi apurahojen, investointi- ja hankeavustusten prosessit poikkeavat toisistaan. Toisaalta avustustoimintaan liittyy paljon kaikille tai monille avustuksille yhteisiä toimintoja, joiden toteutustavat vaihtelevat valtionapuviranomaisten välillä. Näiden toimintojen yhdenmukaistaminen mahdollistaisi niitä tukevien yhteisten tietojärjestelmäratkaisujen tehokkaamman kehittämisen sekä keskitettyjen palvelujen tarjoamisen.

Toimintatapojen yhdenmukaistaminen voi tuottaa taloudellisten hyötyjen lisäksi myös laadullisia hyötyjä. Yhdenmukaisia myöntämiskriteereitä, valvontamenetelmiä ja takaisinperintäkäytäntöjä ei pitäisi edistää vain tuottavuuden paranemisen perusteella. Hakijoiden tasapuolinen kohtelu ja valtionapuviranomaisten näyttäytyminen keskenään yhdenmukaisina toimijoina ovat jo itsessään tärkeitä periaatteita.

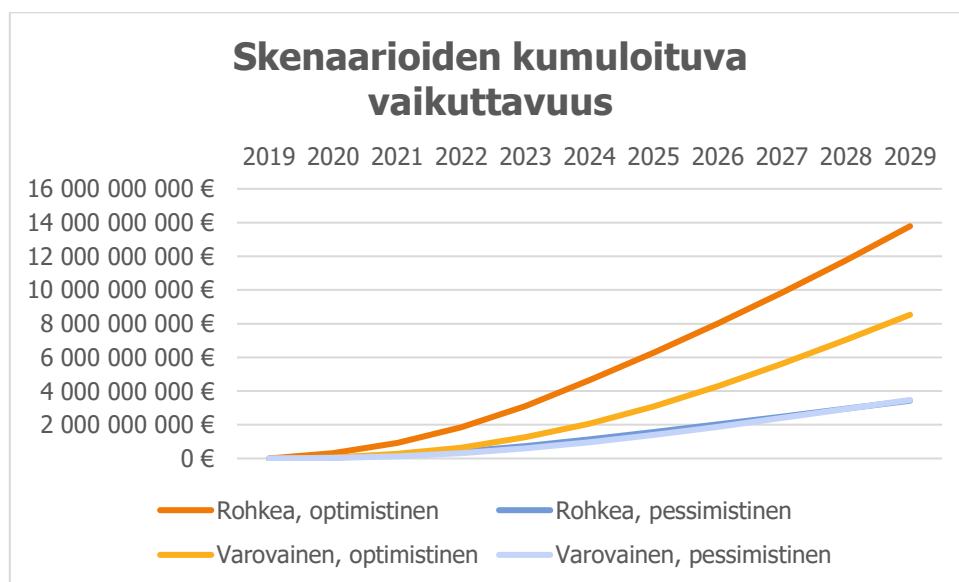
Toimintatapojen yhdenmukaistamista on osittain edistetty jo aiemmin poikkihallinnollisten verkostojen avulla. Tällaisen toiminnan vaikutukset jäävät kuitenkin helposti pieniksi. Toimintatapojen kehittämällä tulisi olla selkeä vastuutaho. Yhteistyötä voidaan tehdä epämuodollisten verkostojen lisäksi virallisesti asetettujen toimielinten puitteissa.

¹ Osa työstä tehdään ELY-keskuksissa ja aluehallintovirastoissa. Suunniteltu maakuntaudistus saattaa vaikuttaa siihen, kuinka suuri osa tästä työstä on jatkossa valtion ja kuinka suuri maakuntien työtä.

1.2 Suurin potentiaali on vaikuttavuudessa

Merkittävin tuottavuuspotentiaali liittyy avustusten kohdentumisen parantamiseen. Valtionavustusten strategista suunnittelua, tavoitteiden asettamista sekä avustusten tulosten ja vaikuttavuuden arviointia olisi varaa kehittää paljonkin. Esimerkiksi verotukseen ja sosiaaliturvaetuuksiin suunniteltujen muutosten vaikutuksia voidaan arvioida tietoon perustuen ja useilla erilaisilla laskenta- ja simulointimalleilla. Valtionavustusten vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin keinot ovat paljon kehittymättömämmät.

Jos pystyttäisiin nykyistä paremmin arvioimaan, mitkä avustukset täyttävät niille asetetut tavoitteet sekä kohdentamaan avustuksia parasta yhteiskunnallista vaikuttavuutta tuottaviin kohteisiin, hyödyt yhteiskunnalle olisivat helposti satoja miljoonia euroja vuodessa. Jotta tietoon ja analytiikkaan perustuvaan suunnitteluun päästäisiin, pitäisi kehittää toimintatapoja, tietorakenteita ja tietojärjestelmiä. Vaikuttavuutta voidaan parantaa kaikilla hallinnonaloilla, ja kehittämisen tulisi olla poikkihallinnollista. Liikkeelle kannattaa lähteä kokeilujen kautta kehittäen samalla yhteistä kieltä ja yhteisiä rakenteita.



Kuva 1: Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on 2–14 miljardia euroa 2029 mennessä

Koska vaikuttavuuden rahallinen mittaaminen on vaikeaa, tuottavuusanalysissa on käytetty yksinkertaistavana oletuksena, että yksittäisen valtionavustuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus on vähintään avustuksen rahamäärän suuruinen.

1.3 Työtä voidaan tehostaa digitalisoinnin avulla

Sekä valtionavustusten myöntäjien että hakijoiden työtä olisi mahdollista tehostaa digitalisoiduilla prosesseilla. Etenkin niiden valtionapuviranomaisten osalta, joilla hakemusmäärät ovat suuria, mutta käytössä olevat tietojärjestelmät eivät tue käsittelytyötä parhaalla mahdollisella tavalla, digitalisoinnin tuottavuuspotentiaali voisi olla useita miljoonia euroja vuodessa. Suurin potentiaali kohdistuu ulkoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloille.

Useilla suurilla hakemusvolyymeja käsittelevillä viranomaisilla on jo käytössään hyvin toimivia sähköisiä ratkaisuja. Niiden korvaaminen vastaavat ominaisuudet sisältävillä järjestelmillä ei välttämättä lisäisi työn tuottavuutta. Säästöjä voitaisiin saada aikaan edistämällä tietojen uudelleenkäyttöä olemassa olevista ja uusista tietovarannoista.

Talousraportointitietojen välittäminen koneellisesti käsiteltävässä muodossa edistäisi tehokkaampaa analytiikkaa ja valvontatyön tehostamista, koska manuaalinen työ vähenisi ja käsiteltäviä

voitaisiin osittain automatisoida. Automatisointi voisi tuottaa useiden miljoonien eurojen säästöt vuodessa. Vapautuvaa työmäärää voitaisiin myös käyttää toiminnan vaikuttavuuden arviointiin, mikä puolestaan edistäisi toiminnan laadun ja avustusten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantamista.

Tietoja myönnettyistä tai maksetuista valtionavustuksista sekä maksamiseen liittyvistä korjauksista toimenpiteistä voitaisiin kerätä keskitettyyn kansalliseen tietovarantoon. Sen avulla valtionapuviranomaiset saisivat näkyvyyttä hakijoiden kokonaistilanteeseen sekä toistensa ratkaisuihin. Tätä kautta avustusten myöntämis- ja valvontaprosesseja olisi mahdollista tehostaa reilulla miljoonalla eurolla vuosittain. Tietovarantoon voitaisiin tallentaa valtionavustusten lisäksi tietoja muistakin julkisista tuista.

Usein samoille hakijoille myönnettävien valtionavustusten osalta voisi olla hyötyä kerätä ja jakaa tietoa myös hakijoista ja avustushakemuksista.

1.4 Tietojärjestelmäkustannuksia voidaan pienentää

Useiden, toiminnallisuuksiltaan hyvin samankaltaisten valtionavustusjärjestelmien ylläpito aiheuttaa päällekkäisiä kustannuksia. Valtionavustusten hallinnointiin käytettävien tietojärjestelmien rakentamiseen on käytetty noin 50 miljoonaa euroa viimeisen 10 vuoden aikana. (Luvussa on mukana 10 järjestelmää, joista ehdittiin saada tietoja tuottavuusanalyysin aikana.)

Nykyisin käytössä olevien ratkaisujen toiminnallisuudet ja toteutustavat vaihtelevat. Jotkut tietojärjestelmäratkaisut kattavat valtionavustusten hallinnoinnin hakujen suunnittelusta ja julkaisusta hakemisen, arvioinnin, päätöksenteon, maksatuksen, raportoinnin kautta vaikutusten arviointiin. Jotkut ratkaisut koostuvat erillisistä sähköisen asioinnin, käsittelyjärjestelmän, asianhallinnan, maksatuksen tms. järjestelmistä. Valtionavustustoiminnassa käytettäviä tietojärjestelmiä (esim. asianhallintajärjestelmää) saatetaan käyttää myös muuhun toimintaan. Tästä syystä tietojärjestelmien kustannusten tai niiden korvaamisesta syntyvän säästön tarkka arviointi on hankalaa.

Useilla toimijoilla on tarvetta uusien järjestelmien lähivuosina ja tahtoa yhteiseen kehittämiseen löytyy. Yleiskäyttöisiksi tarkoitettuja järjestelmiä on jo toteutettu, ja niistä voisi olla mahdollista saada ainakin pohja kaikille valtionavustustoimijoille yhteisen järjestelmän toteutukselle.

1.5 Avoimuutta kannattaa parantaa

Valtionavustustoiminnan kehittämiseen sisältyy myös laadullista hyötypotentiaalia. Toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä voitaisiin kehittää toteuttamalla tutkibudjettia.fi- ja tutkihankintoja.fi-palveluja vastaava tutkiavustuksia.fi-palvelu. Keskitetty tietovaranto ja avoimuus voisivat myös tukea strategista suunnittelua ja parantaa avustusten kohdentumista.

Valtionavustusten tuottavuusanalyysia tehtäessä kävi ilmi, että useimmilla hallinnonaloilla valtionavustuksia koskevien tietojen kerääminen oli työlästä ja hankalaa. Yksittäisillä valtionapuviranomaisilla oli vaihtelevan tarkkaa tietoa itse myöntämistään avustuksista. Juuri miltään hallinnonalalta ei löytynyt kattavaa tietoa siitä, kuinka paljon hallinnonalalla myönnetään vuosittain valtionavustuksia yhdistyksille, yrityksille, kunnille jne. Myös valtionavustusten hallinnointiin käytettävän työmäärän arviointi oli vaikeaa. Joiltain osin ei löytynyt edes tietoa siitä, miten myönnetty avustukset jakautuvat yleis- ja erityisavustuksiin. Jos valtionavustustoiminnasta kerättäisiin nykyistä järjestelmällisemmin tietoja, toimintaa olisi helpompi kehittää kokonaisuutena. Jos rahoituksen saajista ja avustetusta toiminnasta olisi saatavissa tietoja, tuloksellinen toiminta tulisi paremmin esiin ja yhteistyö niin avustusten hakijoiden kuin myöntäjienkin välillä helpottuisi.

1.6 Erilaisia etenemistapoja

Tuottavuusanalyysissa on arvioitu valtionavustus prosessin eri vaiheita tukevien ratkaisuehdotusten toteutuksesta seuraavia vaikuttavuutta, säästöjä ja kustannuksia. Ratkaisuja voidaan tehdä monella tasolla, esimerkiksi yhdenmukaistamalla toimintatapoja, toteuttamalla yhteisiä tietojärjestelmiä tai siirtämällä rajattuja toimintakokonaisuuksia keskitetyksi tarjotuksi palveluiksi.

Koska kaikkien ratkaisuehdotusten kautta on mahdollisuus saada aikaan hyötyjä (parempaa vaikuttavuutta, työajan säästöä tai molempia), kymmenen vuoden aikana kumuloituvat hyödyt ovat sitä suuremmat, mitä aiemmin ratkaisut toteutetaan. Toisaalta mitä enemmän yritetään saada aikaan kerralla, sitä suuremmiksi kasvavat sekä kerralla tarvittavien investointien määrä että epäonnistumisen riskit. Toiminnan kehittämisen ja digitalisoinnin tärkeimpiin kysymyksiin kuuluu, kuinka rohkeasti tai varovasti halutaan edetä. Lähtökohtaisesti sellaisilla osa-alueilla, joiden toteutuksesta on jo paljon kokemusta ja mahdollisesti uudelleenkäytettäviä ratkaisuja (hakemispalvelut, käsittelyjärjestelmät, maksamisen ratkaisut), voidaan edetä nopeasti kohti tavoitetta. Vaikuttavuuden mittaamista ja analytiikkaa sekä tekoälyn hyödyntämistä kannattaa edistää alkuun pienillä kokeiluilla ja tarkentaa vaatimuksia kokemusten perusteella.

1.7 Tietojärjestelmiä kannattaa kehittää pieninä palasina

Tietojärjestelmien toteutus on mahdollista tehdä irrallisina, toisistaan riippumattomina osina tai kattavana kokonaisratkaisuna. Jotkut olemassa olevista tietojärjestelmäratkaisusta tukevat tietyn osa-alueen prosessia avustusohjelmien suunnittelusta päätöksenteon, maksamisen ja valvonnan kautta vaikutusten arviointiin². Toiset ratkaisut koostuvat irrallisista mutta yhteentoimivista osajärjestelmistä.

Modulaarisen ratkaisun toteuttaminen sisältää vähemmän riskejä kuin monoliittisen. Toiminnallisuuksiltaan kattavimmat nykyisin käytössä olevat valtionavustustoimintaa tukevat tietojärjestelmät on toteutettu osissa useiden vuosien aikana.

Etenkin toimintatapoja reilusti muuttavien tai vielä kypsymässä olevaa teknologiaa hyödyntävien ratkaisuehdotusten osalta kannattaa edetä mieluummin kokeilujen kautta kuin tavoittelemalla nopeasti lopullista ratkaisua.

1.8 Riskejä ja muutosvastarintaa voidaan ehkäistä yhteistyöllä

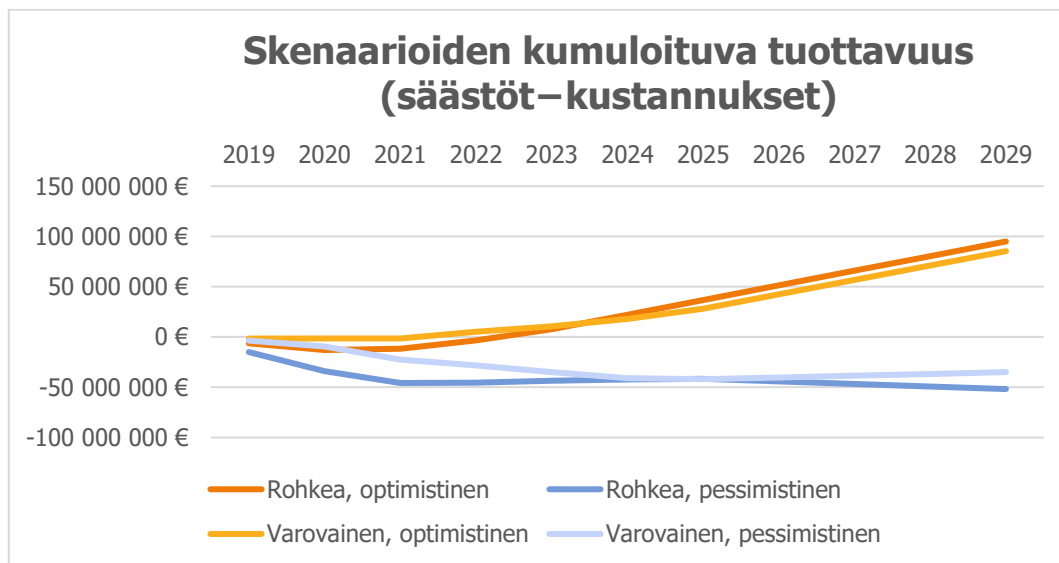
Valtionavustustoimintaa on lähes kaikilla hallinnonaloilla. Kullakin hallinnonalalla ja osin kaikilla valtionapuviranomaisilla on omia vakiintuneita toimintatapojaan ja käytäntöjään. Esitykset toimintatapojen muuttamisesta, yhteisiin tietojärjestelmiin siirtymisestä, joidenkin tukitoimintojen keskittämisestä tai valtionavustusrahojen uudelleenallokoinnista voivat saada osakseen voimakastakin vastustusta. Mitä enemmän toimijat osallistuvat itse ratkaisujen miettimiseen, sitä todennäköisemmin niihin suhtaudutaan myönteisesti. Pelkän vapaamuotoisen yhteistyön kautta ei luultavasti saavuteta kaikkea potentiaalista toiminnan yhdenmukaistamista tai toimintamenojen säästöä. Yhteisen kehittämisen on oltava tavoitteellista, selkeästi johdettua ja jonkun toimijan vastuulla.

1.9 Säästöjen saavuttaminen ei ole itsestään selvää

Tuottavuusanalyysissa on laskettu rohkealle ja varovaiselle etenemistavalle optimistiset ja pessimistiset arviot vaikuttavuudesta, säästöistä ja kustannuksista. Pessimistisissä arvioissa

² Strategista suunnittelua ja laajempaa vaikuttavuuden arviointia tukevia ratkaisuja ei tunnistettu.

(maksimikustannukset, minimihyödyt), säästöt jäävät kustannuksia pienemmiksi. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden paraneminen ylittää kuitenkin kustannukset kaikissa laskelmissa.



Kuva 2: Säästöt –50–100 miljoonaa vuoteen 2029 mennessä

1.10 Kehittämiselle tarvitaan omistajuutta ja johtajuutta

Valtionavustustoiminnan kehittämisessä (niin toimintatapojen yhdenmukaistamisessa kuin digitalisaation edistämisessä) on tärkeää, että kehittämisellä on selkeä vastuutaho. Ohjausta antavan organisaation on oltava rooliltaan siihen sopiva. Kehitystä johtavilla henkilöillä on oltava hyvä valtionavustustoiminnan tuntemus sekä kykyä nähdä uudistamismahdollisuuksia.

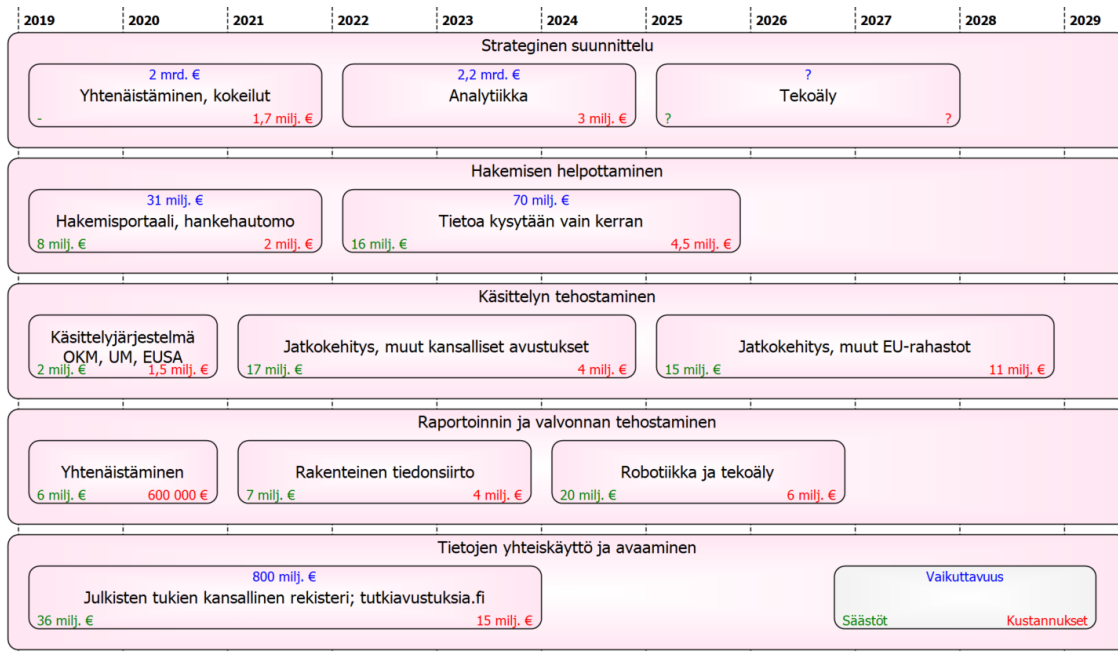
1.11 Esimerkki etenemismallista ja tuottavuusvaikutuksista

Tuottavuusanalyysissa arvioitiin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, säästöjen ja kustannusten kehittymistä 10 vuoden aikana erilaisissa skenaarioissa. Kuva 1 esittää yhden esimerkin kehityskohteiden aikatauluksesta sekä sen mukaan syntyvistä säästöistä ja kustannuksista.

Esimerkissä on strategisen suunnittelun osalta tavoitteena tiedon ja analytiikan hyödyntäminen. Lähtökohtana on poikkihallinnollisen kokonaiskuvan luominen sekä tavoitteiden asettamisen ja vaikuttavuuden arvioinnin yhdenmukaistaminen. Yhtenäisesti määritettyjä tavoitteita ja tuloksia analysoimalla päästään näkemään, minkälaisia tuloksia valtionavustustoiminnalla saadaan aikaan – mikä toimii ja mikä ei. Toiminnallisia säästöjä ei ole saavutettavissa, koska nykyisin strategisen suunnittelun työmäärät ovat pieniä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta tuottavuuspotentiaali on merkittävä. Tekoälyn hyödyntäminen strategisen suunnittelun apuvälineenä on huomioitu, mutta sen tuottavuuspotentiaalia ei ole arvioitu. Kustannukset muodostuvat ensimmäisessä vaiheessa toimintatapojen yhtenäistämiseen kuluvastä henkilötyöstä ja analytiikan ko-keiluista, toisessa vaiheessa tietojärjestelmäkehityksestä.

Valtionavustusten hakemisen digitalisoinnilla voidaan helpottaa avustusten hakijoiden työtä ja tehostaa valtionapuviranomaisten käsittelytyötä. Hakemisportaali ja hankehautomo parantavat hakijoiden edellytyksiä löytää avustuksia, hakea niitä oikeilta tahoilta sekä laatia oikein täytetyjä ja helposti käsiteltäviä hakemuksia. Hakijoille luodaan myös mahdollisuus tallentaa itseltään profiilitietoja, joita voidaan hyödyntää muiden rekisteritietojen kanssa hakemusten esitö-
tötietoina ja hakemuksia käsiteltäessä. Esimerkkilaskelmassa toteutuskustannukset ylittävät saavutettavat säästöt, mutta hakijoille kohdistuvat hyödyt ovat merkittävästi kustannuksia suuremmat. ”Tietoa kysytään vain kerran” on periaate, jonka avulla edistetään valtionavustustietojen

tallentamista uusiin tietovarantoihin, hakijoita koskevien tietojen hyödyntämistä perustietovarannoista ja tietojen jakamista viranomaisten välillä. Periaatteen toteuttaminen aiheuttaa kustannuksia monille tahoille, mutta parantaa tietojen laatua ja vähentää sekä avustuksen hakijan että myöntäjän työtä.



Kuva 3: Eteneminen, säästöt ja kustannukset

Kuvan 3 esimerkki on "välimalli" myöhemmin raportissa esiteltävistä rohkeasta ja varovaisesta etenemistavasta ja niistä tehdyistä optimistisista ja pessimistisistä arviolaskelmista. Siinä on hyödynnetty tuottavuusanalyysin työpajassa muodostettuja etenemismalleja, mutta sitä voidaan pitää enemmän konsulttien ehdotuksena kuin projektiryhmän yhteisenä näkemyksenä.

Kunkin kehittämiskohteen vaikuttavuus (sinisellä, kohteen nimen päällä) on yksinkertaistettu kuvaus siitä, minkälaista potentiaalia kehityskohteella on arvioitu olevan valtionavustusten paremman kohdennettavuuteen. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus sisältää myös valtionavustusten hakijoille syntyvän työajan säästön. Säästöt (vihreällä, kohteen vasemmassa alareunassa) ovat arvioita valtionapuviranomaisille kohdentuvista säästöistä, jotka syntyvät työn tehostumisen ja tietojärjestelmäkustannusten pienenemisen kautta.

Valtionavustusten käsittelyyn käytetään useita tietojärjestelmiä. Joidenkin valtionapuviranomaisten järjestelmät ovat pitkälle digitalisoituja vuorovaikutteisia asiakaspalvelujärjestelmiä, toiset asianhallintajärjestelmän päälle toteutettuja kevyitä ratkaisuja. Paremmin toimintaa tukevien tietojärjestelmien avulla voidaan säästää avustuskäsittelyyn kuluva työmäärä. Yhteisten tietojärjestelmäratkaisujen avulla voidaan säästää tietojärjestelmien kehitys- ja ylläpitokustannuksia. Esimerkin etenemistavassa toteutetaan ensimmäisessä vaiheessa uusi käsittelyjärjestelmä niille toimijoille, joiden olemassa olevilla ratkaisuilla on suurin uusimistarve. Oletuksena on, että kehityksen pohjaksi löytyy olemassa oleva käsittelyjärjestelmä. Ensimmäisen vaiheen jälkeen järjestelmää jatkokehitetään ja sen käyttäjiksi otetaan muutkin kansallisia valtionavustuksia myöntävät toimijat. Vuoden 2025 tienoilla käynnistetään selvitykset siitä, voiko kansallista ratkaisua hyödyntää EU-rahastojen vuonna 2028 käynnistytävällä ohjelmakaudella. Tavoitteena tulisi joka tapauksessa olla, että rakennerahastojen (EAKR ja ESR) ja maaseuturahaston avustusten käsittelyyn käytettävien kalliiden tietojärjestelmien uusiminen ja ylläpito tulisi halvemmaksi yhteisiä ja yleiskäyttöisiä komponentteja hyödyntämällä.

Valtionavustusten käsittelyyn (sekä hakemuskäsittelyyn että avustettavan toiminnan valvontaan) liittyvät olennaisena osana hakijan taloudelliset tiedot. Taloustietojen välittäminen

rakenteisessa, koneellisesti käsiteltävässä muodossa säästää tietojen välittämiseen kuluvaan manuaaliseen työhön. Tietojen automatisoidun käsittelyn ja mahdollisen tekoälyn avulla työtä on mahdollista tehostaa vielä lisää.

Oman kokonaisuutensa esimerkkietenenmistavassa muodostaa tietojen yhteiskäyttö ja avaaminen. Tiedonjako viranomaisten välillä sekä rekisteritietojen hyödyntäminen ovat suuressa osassa myös muiden kokonaisuuksien tuottavuuspotentiaalia. Valtionavustuspäätösten ja -maksujen tietoja voidaan hyödyntää valtionavustusten hakemuskäsittelyn lisäksi myös muiden julkisten tukien käsittelyssä, ja muiden julkisten tukien tietoja tarvitaan valtionavustushakemuksia käsiteltäessä. Tietoja voidaan myös hyödyntää tutkimuksessa, valtionavustusten strategisessa suunnittelussa ja niitä voidaan avata median ja kansalaisten tutkittavaksi samaan tapaan kuin valtion budjetti- ja hankintatietoja on avattu.

Tarkemmat tiedot kuvassa 3 esitetyistä vaikuttavuuden, säästöjen ja kustannusten laskelmista löytyvät liitteenä 3 olevasta Excel-tilukoksta.

2 Tausta ja tarkoitus

Hallitus päätti julkisen talouden suunnitelmassa 2019–22, että valtion toiminnan digitalisaatiolle ja tuottavuuden kehittämiseksi asetetaan vuosille 2020–2029 kaikkia hallinnonaloja sitova vuosittainen 0,5 % tuottavuustavoite. PLM:n, SM:n ja OM:n hallinnonaloja sekä tullin toimintamenoja koskee 0,3 % vuosittainen tuottavuustavoite.

Valtion toiminnan digitalisaation ja aidon tuottavuuden kehittymisen tueksi ja varmistamiseksi toteutetaan vuoteen 2021 mennessä kaikki hallinnonalat, niiden tehtävät ja organisaatiot kattavat tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyysit. Analyysseja voidaan toteuttaa myös horisontaalisista tai poikkihallinnollisista aiheista. Valtiovarainministeriö on asettanut tuottavuusanalyysseja tukemaan poikkihallinnollisen ohjausryhmän.

Poikkihallinnollisia aiheita haettaessa nostivat useat ministeriöt yhdeksi selvityskohteeksi valtionavustukset, niiden myöntämisprosessit ja tietojärjestelmät. Valtiovarainministeriö kilpailutti tuottavuusanalyysien tekijät ja valtionavustusten osalta tekijäksi valittiin QPR.

Tuottavuusanalyysien avulla on tavoitteena:

- kehittää julkisia prosesseja ja toimintamalleja siten, että prosessit nopeutuvat, henkilöstön työaikaa säästyy ja toiminnan laatu ja asiakasvaikuttavuus paranevat.
- tukea virastoja niiden palvelujen kehittämisessä ja digitalisoimisessa
- karsia tekemistä, joka ei ole viraston ydintoiminnan kannalta tärkeää tai joka voitaisiin hoitaa julkisen sektorin ulkopuolella
- hakea synergiaetuja ja karsia päällekkäistä tekemistä eri hallinnonalojen ja/tai toimijoiden välillä sekä
- varmistaa, että johtamis- ja ohjausrakenteet tukevat tuloksellista toimintaa.

Valtionavustusten tuottavuusanalyysin tavoitteena oli lisäksi tukea valtionavustustoiminnan kehittämistä ja digitalisointia tuottamalla aiemmin esiin tuotujen ehdotusten rinnalle uusia ratkaisuvaihtoehtoja ja arvioita niiden toteutustavoista ja toteutuksen kannattavuudesta.

2.1 Aiemmat selvitykset

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä³ selvitti vuonna 2015 valtionavustuksiin liittyviä eri hallinnonalojen käytäntöjä sekä teki ehdotuksia valtionavustusten myöntämiseen, hallintoon ja valvontaan liittyvien menettelyjen yhtenäistämiseksi ja valtioaputoiminnan tehostamiseksi. Työryhmä arvioi myös erityislainsäädännön suhdetta yleiseen valtionavustuslakiin ja valtionavustusten vaikuttavuutta sekä teki ehdotuksia valtionavustuslainsäädännön tarkistamiseksi ja yhtenäistämiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti vuoden 2017 aikana osana hallituksen Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihanketta valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen⁴. Esiselvitys valmistui joulukuussa 2017 ja sen lopputuloksena esitettiin kattavan valtionavustustoiminnan uudistamishankkeen käynnistämistä. Hankkeen tavoitteena olisi lisätä valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyttä, parantaa valtionavustusten vaikuttavuutta sekä yhtenäistää ja tehostaa toiminnan prosesseja. Toimenpiteiksi esitettiin:

1. Valtionavustustoiminnan säädösperustaa ja valtion talousarviorakennetta selkeytetään ja yhdenmukaistetaan.
2. Valtionavustusprosessin menettelytapoja selkeytetään ja yhdenmukaistetaan.
3. Edistetään uusien ja innovatiivisten avustusmallien kokeilua.

³ https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtionavustussaadoksia-ja-menettelyja-eri-hallinnon-aloilla-on-selvitetty

⁴ <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-525-9>

4. Luodaan kansallinen valtionavustustietovaranto ja siihen tukeutuvat yhteiset palvelut.
5. Hankitaan valtionavustusten käsittelyratkaisu viranomaisten yhteiseen käyttöön.
6. Edistetään tiedon laaja-alaista hyödyntämistä valtionavustustoiminnassa.

Lisäksi esiselvityksen ohjausryhmä esitti valtiovarainministeriölle toivomuksen, että se käynnistäisi hankkeen, jolla selkeytetään ja yhdenmukaistetaan valtionavustustoimintaa koskevia sää-döksiä sekä valtion talousarvion rakennetta valtionavustuksia koskevilta osilta. Ohjausryhmä ehdotti myös, että valtionavustusviranomaisten yhteistyötä ja vertaisoppimista edistämään perus-tetaan verkosto, joka kehittää yhdenmukaisia menettelytapoja ja uusien innovatiivisten avustus-muotojen kokeilua.

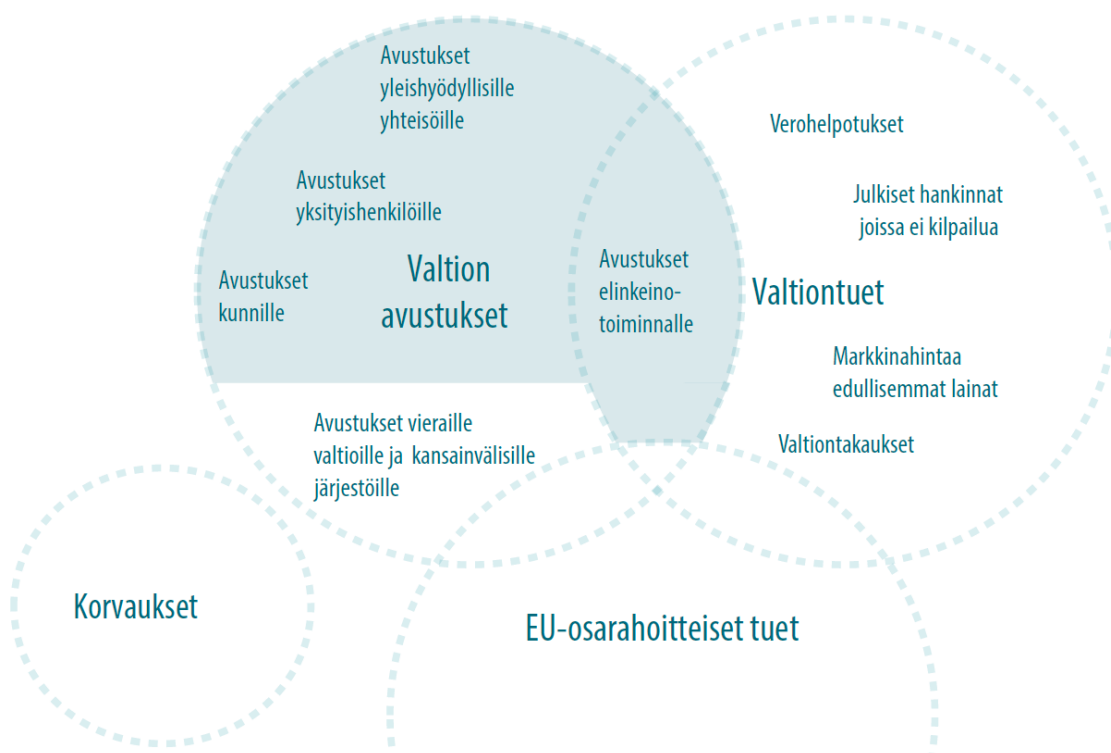
Valtiovarainministeriöllä on tarkoituksena käynnistää valtionavustustoiminnan kehittämis- ja di-gitalisointihanke vuonna 2019. Työn tueksi OKM on vuoden 2018 aikana tehnyt pohjatyötä mm. luomalla valtionavustusten yhteistä käsitteistöä, ideoimalla ratkaisuja palvelumuotoilun keinoin sekä muodostamalla ja kuvaamalla tavoitetilan arkkitehtuuria.

3 Valtionavustukset

Valtionavustuslaki (688/2001) määrittelee valtionavustuksen ”tuenluonteiseksi rahoitukseksi tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi” (1 §). Lain 5 §:ssä tarkennetaan valtionavustuslajeja. 2 §:n mukaan valtionavustuksena ei pidetä (ellei muussa laissa toisin säädetä):

- 1) tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa;
- 2) lainanantoa valtion varoista eikä siihen liittyvää korko- tai muuta etuutta;
- 3) valtiontakausta tai -takuuta;
- 4) korkotukea luottolaitoksen taikka valtion erityisrahoituslaitoksen tai -yhtiön varoista myönnetylle luotolle;
- 5) valtion verojen tai muiden saamisten maksuhelpotusta tai -vapautusta;
- 6) yksityiselle henkilölle annettavaa sosiaaliavustusta, sosiaalivakuutukseen perustuvaa etuutta tai muuhun lakisääteiseen sosiaaliturvaan liittyvää tukea.

Vuoden 2015 valtionavustustyöryhmä tarkasteli lain rajausten mukaisesti valtionavustuksia laajasti. Vuoden 2017 esiselvityksen ulkopuolelle rajattiin avustukset vieraille valtioille ja kansainvälisille järjestöille sekä EU-osarahoitteiset tuet. (Ks. esiselvityksen loppuraportista lainattu kuva 4.) Nämä tuet otettiin mukaan tuottavuusanalysiin.



Kuva 4: Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen rajaus. Esiselvityksen kattama osuus taustavärillä.

3.1 Valtionavustusten suhde muihin tukiin

Valtionavustusten suhde valtiontukiin ja niitä koskevaan EU-lainsäädäntöön on hiukan ongelmallinen. Valtionavustuslain 2 § ulottaa sen koskemaan (jollei muusta laista tai EU-lainsäädännöstä johdu) soveltuvin osin EU:n varoista myönnettäviä tukia jopa laajemmin kuin kansallisten valtionavustusten osalta – mukaan lukien lainat, takaukset ja maksuhelpotukset – mutta rajautuen pykäliin 8–37.

Valtionavustustyöryhmä ehdotti mietinnössään arvioitavaksi tarvetta EU:n valtiontukia koskevalle viittaussäännökselle sekä valtionavustuslain ja yritystukisäädösten keskinäisen suhteen selkiyttämistä (s. 15). Mietinnön mukaan (s. 51) "erillinen laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi on katsottu tarpeelliseksi, koska nykyisen valtionavustuslain ei katsottu kaikilta osin täyttävän EU:n vaatimuksia myönnettäessä avustuksia Euroopan unionin rakennerahastojen (EAKR) varoista." Myöhemmin (s. 81) mietintö toteaa: "Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla voitaisiin mahdollisesti luopua valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetusta laista (9/2014), mikäli valtionavustuslaki täyttäisi nykyistä paremmin EU:n vaatimukset myönnettäessä avustuksia Euroopan unionin rakennerahastojen (EAKR) varoista. Tämä koskee erityisesti takaisinperintää koskevia säännöksiä, joiden tulisi edelleen olla tiukemmat kuin valtionavustuslaissa." Toisaalta mietinnön seuraavalla sivulla ehdotetaan: "Valtionavustussäännökset voitaisiin jäsenellä myös siten, että taloudelliseen toimintaan myönnettäviä avustuksia säänneltäisiin yhdellä yleisellä lailla ja nykyinen valtionavustuslaki jäisi puolestaan yleislakina koskemaan kaikkia muun tyyppisiä valtionavustuksia."

Tuottavuusanalyysin valmistelutöissä todettiin, että kuntien valtionosuudet eivät ole valtionavustuksia, vaikka valtionavustuslain 3 § antaa mahdollisuuden soveltaa lakia myös valtionosuuksiin⁵. Esimerkiksi maataloustuet rajattiin myös tarkastelun ulkopuolelle, koska oikeus niiden saamiseen perustuu lakiin (esim. 1559/2001, 193/2013) ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa. Esimerkiksi maaseudun kehittämiseen liittyvät valtionavustukset ovat kuitenkin analyysissä mukana. Työllisyyspoliittisia tukia käsiteltiin tuottavuusanalyysin työpajoissa, mutta niiden todettiin niiden poikkeavan "tyypillisistä" toiminnan tai hankkeen tukemiseksi myönnettävistä valtionavustuksista henkilösidonaisuutensa vuoksi, vaikka tuki kanavoituu työnantajayhteisölle työllistettävän henkilön mukana.

Tuottavuusanalyysityön aikana ei löydetty selkeää rajausta, jonka perusteella olisi voinut sanoa, onko jokin tietty avustus valtionavustus vai ei. Tuottavuusanalyysien ohjaus- ja seurantaryhmä keskusteli aiheesta 14.11.2018 kokouksessaan ja linjasi, että tuottavuusanalyysityössä on tarkoituksenmukaista säilyttää laaja näkökulma ja tarkastella samankaltaisia prosesseja säädäntöperustasta riippumatta.

3.2 Valtionavustusten luku- ja rahamääriä

Ministeriöitä pyydettiin kokoamaan tietoja omien hallinnonalojensa valtionavustuksista. Lähtötietoina käytettiin opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2017 valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitystä varten keräämiä vuotta 2016 koskevia tietoja. Nämä tiedot oli kerätty vain toimijakohdasta. Tuottavuusanalyysia varten pyrittiin tarkentamaan tietoja avustusten tai avustuskokoonaisuuksien tasolle.

Joillekin (vain muutamia avustuksia vuosittain myöntäville) hallinnonaloille tietojen kerääminen oli helppoa. Mitä enemmän erilaisia avustuskokonaisuuksia hallinnonalalla käsitellään ja mitä enemmän niiden käsittelyyn osallistuu eri organisaatioita, sitä hankalampaa tietojen saanti oli. Joiltain osin saatiin selville vain jostakin avustuksesta myönnettyjen avustusten kokonaissumma tai vain talousarviossa avustuksiin varattu rahamäärä. Vaikka tietojen kerääminen oli monelle hallinnonalalle työlästä, lähes kaikki pitivät sitä tarpeellisena ja hyödyllisenä myös omiin tarpeisiinsa.

Tietoja kerättiin hallinnonaloittain ministeriöiden kautta. Merkittävän osan valtionavustuksista myöntävät aluehallintovirastot, jotka voivat myöntää usean hallinnonalan avustuksia. Ei ole varmaa, ovatko kaikki aluehallintovirastojen myöntämien valtionavustusten luku- ja rahamäärät mukana alla olevissa taulukoissa 1–3. Epävarmuutta lukujen luotettavuuteen tuo myös se, että joiltain osin vastaajien oli hankala määritellä, mitkä tuet ovat valtionavustuksia.

⁵: "Tätä lakia sovelletaan [neljässä laissa] säädettyyn valtionosuuteen ja valtionavustukseen, jos siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään."

Osa saaduista tiedoista koskee vuotta 2016, osa vuotta 2017, osa on suuruusluokka-arvioita. Koska tuottavuusanalyysissä tarkastellaan tuottavuuspotentiaalia noin 10 vuoden aikajänteellä, tärkeämpää on mahdollisimman hyvä arvio vuosittaisesta keskiarvosta kuin yhden tietyn vuoden täsmälliset tiedot.

3.2.1 Lukumäärät

Taulukossa 1 on esitelty valtionavustushakemusten ja -päätösten lukumäärätietoja. Saatujen tietojen perusteella avustushakemuksia käsitellään noin 77 000 vuosittain. Noin 60 % hakemuk-
sista saa myönteisen päätöksen.

Hallinnonala	Hakemuksia	Myönnettyjä	Yleisavustuksia	Erityisavustuksia
MMM	27 583	25 581	93	25 512
OKM	25 927	9 527	1 113	8 457
TEM	16 926	7 753	0	7 753
STM	2 805	1 920	1 130	731
UM	1 800	600	67	533
YM	653	649	37	612
LVM	456	435	405	16
SM	379	288	13	276
OM	39	28	3	25
VNK	10	10	10	0
PLM	5	3	3	0
VM	5	5	0	5
Yhteensä	76 588	46 799	2 874	43 920

Taulukko 1: hakemusten ja päätösten lukumääriä hallinnonaloittain

Erittelyä yleis- ja erityisavustuksiin pyydettiin tuottavuusanalyysissä siksi, että näitä pidettiin työn valmisteluvaiheessa toisistaan eroavina avustustyyppinä. Tuottavuusanalyysin toteutuk-
sen aikana selvisi, että tarkempi erittely esim. valtionavustuslain 5 §:n alalajien⁶ mukaan olisi hyödyttänyt analyysia, mutta sille tasolle eriteltyjen tietojen saaminen olisi työllistänyt vastaajia vielä enemmän.

Merkittävä havainto taulukon 1 tiedoista on, että kolmen eniten päätöksiä tekevän hallinnonalan – MMM:n, OKM:n ja TEM:n – myöntämien avustusten lukumäärä on noin 92 % kaikista myön-
teisistä päätöksistä.

Yli puolet myönteisistä päätöksistä sisältää EU-rahoitusta (MMM:n hallinnonalalla yli 21 000 myönteistä päätöstä vuosittain, TEM:n hallinnonalalla noin 4 000). Tuottavuusanalyysissä tehtä-
essä kävi ilmi, että tarkkaa tietoa siitä, mikä osuus myönnettyistä avustuksista on EU:n osittain tai kokonaan rahoittamaa, ei pystytäkään sanomaan. Joissain valtion talousarvion momenteissa on eritelty EU-osuus ja kansallinen osuus, mutta ei kaikissa. Useilta valtionavustuksiin kohdennet-
tuja varoja sisältäviltä talousarviomomenteilta maksetaan myös muita kuluja.

⁶ Yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta. Erityisavustus voidaan myöntää: 1) investointiavustuksena aineellisen tai ai-
neettoman hyödykkeen hankintaan; 2) hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai
kehittämishankkeeseen taikka muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen; 3) apurahana,
stipendinä tai avustuksena hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen; 4) muuna 1–3
kohdassa tarkoitettuun verrattavana erityisavustuksena.

3.2.2 Rahamäärät

Taulukossa 2 näkyy myönnettyjen valtionavustusten rahamääriä hallinnonaloittain.

Hallinnonala	Yleisavustuksia	Erityisavustuksia	Yhteensä
OKM	249 152 139 €	798 466 659 €	1 113 623 992 €
TEM	- €	686 978 379 €	694 397 494 €
MMM	69 952 464 €	475 852 965 €	545 355 428 €
UM	270 000 000 €	200 000 000 €	470 000 000 €
STM	264 194 816 €	92 151 371 €	425 807 154 €
LVM	5 041 000 €	90 200 000 €	291 865 000 €
YM	1 330 000 €	169 400 000 €	170 730 000 €
VM	- €	78 900 000 €	78 900 000 €
SM	15 115 000 €	23 200 000 €	38 315 000 €
VNK	29 635 000 €	- €	29 635 000 €
OM	8 100 000 €	400 000 €	8 500 000 €
PLM	2 025 000 €	- €	2 025 000 €
Yhteensä	914 545 419 €	2 615 549 373 €	3 869 154 068 €

Taulukko 2: myönnettyjen avustusten rahamääriä hallinnonaloittain

Rahamäärissä mitattuna selvästi suurin valtionavustuksia myöntävä hallinnonala on OKM:n. Itse ministeriö myöntää vuosittain noin 3 200 avustusta (550 miljoonaa euroa), Suomen Akatemia 1 200 avustusta (400 miljoonaa euroa), Opetushallitus 1 200 avustusta (120 miljoonaa euroa) ja Taiteen edistämiskeskus (3 600 avustusta, 34 miljoonaa euroa). Lisäksi hallinnonalalla valtionavustuksia myöntävät Kansallisarkisto, Museovirasto, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti sekä Suomen elokuvasäätiö.

TEM:n hallinnonalan 7 300 myönteisestä päätöksestä ja 760 miljoonasta eurosta valtaosa muodostuu EU-rakennerahastoista myönnettävistä avustuksista (3 800 myönnettyä avustusta, noin 300 miljoonaa euroa vuosittain) ja Business Finlandin myöntämistä avustuksista (3 800 myönnettyä avustusta, 222 miljoonaa euroa). Rakennerahastoista avustuksia myöntävät ELY-keskukset, maakuntien liitot ja Business Finland.

MMM:n hallinnonalan myönteisistä päätöksistä valtaosa (22 000 päätöstä, 390 miljoonaa euroa) ovat EU:n maaseuturahastosta osittain rahoitettuja avustuksia. Myöntäjinä ovat Maaseutuvirasto, ELY-keskukset ja Leader-ryhmät. Itse ministeriössä tehdään vuosittain noin 200 myönteistä päätöstä (160 miljoonaa euroa).

STM:n hallinnonalan 425 miljoonasta eurosta 323 miljoonaa on Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen avustuskeskus STEAn myöntämiä veikkausvoittovaroja.

3.2.3 Saajaryhmät

Taulukossa 3 on esitetty avustusten kohdentumista erilaisille saajaryhmille. Tietoja avustusten kohdentumisesta saajille on monilta osin jouduttu arvioimaan, jos tietoa ei löydy suoraan tietojärjestelmistä. Noin 36 %:lle avustuksista jakautumista ei ole pystytty edes arvioimaan. Siksi taulukon 3 tiedot ovat korkeintaan suuntaa-antavia.

Yrityksille kohdennetuista noin 800 miljoonasta eurosta TEM:n hallinnonalalta myönnetään noin 420 miljoonaa (Business Finland 250 miljoonaa, ministeriö 170 miljoonaa). YM:n hallinnonalan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA myöntää yrityksille 140 miljoonaa euroa vuosittain, OKM:n hallinnonala 110 miljoonaa sekä Liikenne- ja viestintäministeriö 90 miljoonaa (valtionavustus meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyyn parantamiseen).

Saajajoukko		Osuus
Yritykset	767 424 641,76 €	20 %
Yhdistykset	759 109 560,76 €	20 %
Muut	513 933 500,56 €	13 %
Kunnat	330 747 531,71 €	9 %
Yksityishenkilöt	94 181 097,53 €	2 %
Erittelemättä	1 403 757 735,65 €	36 %
Yhteensä	3 869 154 067,95 €	100 %

Taulukko 3: valtionavustusten kohdentuminen erilaisille saajille

Saajajoukko "muut" sisältää esimerkiksi korkeakoulut ja Suomen Akatemian niille myöntämät 340 miljoonaa euroa vuodessa.

Yksityishenkilöiden avustuksista Taiteen edistämiskeskuksen apurahoja on yli 21 miljoonaa ja ARAn rakentamisen avustuksia noin 8 miljoonaa.

3.2.4 Työmäärät

Valtionavustusten myöntämiseen käytettyä työmäärää raportoitiin yhteensä noin 900 henkilötyövuotta vuosittain.

Hallinnonala	Työmäärä yhteensä
TEM	243
MMM	234
OKM	163
UM	148
STM	52
SM	16
YM	12
LVM	9
VNK	0
OM	0
PLM	0
VM	0
Yhteensä	877

Taulukko 4: hallinnonalakohtaiset valtionavustusten työmäärät

TEM:n hallinnonalan työmäärästä 160 henkilötyövuotta kuluu EU-rakennerahastojen (EAKR, ESR) avustuksia välittävien toimielinten (ELY-keskukset, maakuntien liitot, Business Finland) valtionavustustoimintaan ja 77 henkilötyövuotta Business Finlandin myöntämien muiden avustusten käsittelyyn.

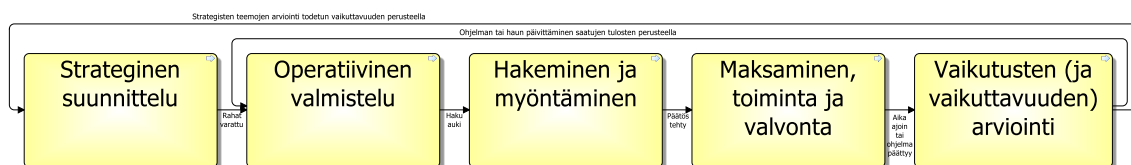
Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä valtionavustusten hoitamiseen kuluva työmäärä arvioitiin noin 400 henkilötyövuodeksi. Selvityksestä oli jätetty pois EU-osarahoitteiset tuet sekä avustukset kansainvälisille hallitustenvälisille järjestöille. Tuottavuusanalyysissä TEM:n hallinnonalan osalta on raportoitu 160 henkilötyövuotta EU-rakennerahastojen osalta. KEHA-keskuksen tilinpäätöksen avainsuoritteista vuodelta 2017 on laskettu ELY-keskusten käyttävän EU-osarahoitteisiin maaseudun ja maatalojen hanke-, investointi- ja yritystukipäätöksiin 228 henkilötyövuotta vuosittain. EU-osarahoitteisten avustusten huomiointi selvityksessä selittää

aiempaan selvitykseen verrattuna lisääntyneestä työmäärästä noin 400 henkilötyövuotta, kansainvälisille hallitustenvälisille järjestöille myönnettävät valtionavustukset noin 100.

Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvityksessä⁷ vuonna 2016 keskushallinnon virastojen valtionavustuspäätöksiin käytetyn työn määräksi on saatu 527 henkilötyövuotta⁸. Luvussa ei ole mukana MMM:n, UM:n eikä SM:n hallinnonalojen eikä ELY-keskusten työmääriä. Joidenkin tuottavuusanalyysin tiedonkeruussa ilmoitettujen valtionavustusten hoitamiseen kuluva työaika ei ole raportoitu lainkaan. Todennäköisesti valtionavustuksiin sitoutuva työmäärä on siis suurempi kuin raportoitu 900 henkilötyövuotta⁹.

3.3 Valtionavustusten prosessi ja toimintamallit

Tuottavuusanalyysin tekemisen pohjaksi kuvattiin valtionavustusten myöntämisen prosessia ja toimintamalleja. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen ja sitä seuranneen toiminnan kehittämiseen ja digitalisointiin liittyvien valmistelutoimenpiteiden välituotoksiin perustuen tunnistettiin viisi pääasiallista prosessivaihetta, joiden voidaan katsoa liittyvän jollain tasolla kaikkiin valtionavustuksiin. Ylätason prosessivaiheet on kuvattu kuvassa 5.



Kuva 5: Valtionavustusten prosessin päävaiheet

Jokainen prosessin päävaihe sisältää joukon tarkemman tason prosesseja. Tarkemman tason prosessit on kuvattu liitteessä 1.

Strateginen suunnittelu tarkoittaa, että jossain päätetään ensin jonkin tärkeän asian avustamisesta. Konkreettinen lopputulos voi olla esimerkiksi uuden valtionavustuksen mahdollistava laki tai avustuksen kohteen ja rahamäärän kirjaaminen valtion talousarvioon. Operatiivisen valmistelun vaiheessa tarkennetaan avustuksen tavoitteita, muodostetaan hakuohjelmia ja mahdollistetaan avustuksen hakeminen esimerkiksi suunnittelemalla ja toteuttamalla hakemuslomakkeet tai sähköinen hakemispalvelu. Hakemisen ja myöntämisen vaiheessa hakija hakee avustusta ja myöntäjä päättää sen myöntämisestä. Myönteisen päätöksen saaneet hakijat saavat rahaa, käyttävät sitä ja raportoivat myöntäjälle. Jälkikäteen voidaan arvioida, mitä avustuksella saatiin

⁷ vm.fi/dms-portlet/document/0/455043

⁸ OKM:n ja TEM:n hallinnonalojen osalta tuottavuusanalyysin ja esiselvityksen luvut vastaavat hyvin toisiaan, myös LVM:n ja YM:n työmäärät ovat samaa kokoluokkaa. MMM:n, SM:n ja UM:n hallinnonalojen luvut puuttuvat keskushallinnon uudistushankkeen esiselvityksestä. STM:n osuus on aiemmassa esiselvityksessä ollut hieman suurempi. VM:n hallinnonalalta on keskushallinnon uudistushankkeen esiselvityksessä tunnistettu valtionavustuksiin käytettävän 34 henkilötyövuotta. Se sisältää 22 htv Tullin energiaverotuloja ja 12 htv Valtiokonttorin veteraanikuntoutukseen ja sotainvalidien laitoshuoltoon myöntämiä tukia.

⁹ Työmäärien laskentaan liittyen on huomioitava, että niitä on arvioitu eri tavoilla. Osa toimijoista (enemmistö) on lähtenyt liikkeelle organisaation kokonaishenkilömäärästä ja arvioinut siitä valtionavustusten käsittelyyn kuluva osuuden. Toiset (vähemmistö, pieniä hakemusvolyy-mejä käsittelevät) ovat arvioineet puhtaasti valtionavustustoimintaan kuluva aika. Muutamat toimijat (pieni vähemmistö) ovat saaneet työmääriä suoraan työajan seurannasta. Kahdessa jälkimmäisessä arviointitavassa ei huomioida esim. osaamisen kehittämiseen, sairauspoissaoloihin tms. kuluva aika.

aikaiseksi ja mitkä olivat esimerkiksi useiden avustettujen hankkeiden yhteisvaikutukset strategisten tavoitteiden edistymiseen.

Raportoidusta työmäärästä 307 henkilötyövuotta pystyttiin jaottelemaan tarkemmin eri prosessivaiheisiin. Taulukossa 5 on kuvattu prosessivaiheet, vaiheeseen raportoitu työmäärä, vaiheen osuus kaikesta eritellystä työstä ja tämän osuuden perusteella laskettu prosessivaiheeseen kuuluva työmäärä raportoidusta 900 henkilötyövuodesta.

Prosessivaihe	Raportoitu työmäärä	Osuus	Arvioitu työmäärä
Avustusohjelman valmistelu	31	10 %	88
Haun valmistelu	35	11 %	99
Haun toteutus	22	7 %	63
Päätöksen valmistelu	92	30 %	264
Päätöksen tekeminen	5	2 %	15
Maksaminen	8	3 %	22
Raportointi ja seuranta	90	29 %	257
Vaikuttavuuden arviointi	24	8 %	69
Yhteensä	307	100 %	877

Taulukko 5: valtionavustusprosessin vaiheisiin kuuluva työmäärä

Avustusohjelmien valmisteluun arvioitu työmäärä ei sisällä EU-ohjelmavalmisteluun ja hallintointiin liittyviä työmääriä.

Ylätasolla kaikkien valtionavustusten voidaan katsoa noudattavan samaa prosessia. Esimerkiksi hankeavustus nuorten syrjäytymistä ehkäisevään toimintaan, investointiavustus Länsimetron rakentamiseen, palkkatuki yritykselle pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi tai taiteilija-apuraha kulkevat kaukaa katsoen samanlaista polkua pitkin. Käytännön toiminnan tasolla voi kuitenkin olla hyvin perusteltuja eroja siinä, millä tavalla avustusta haetaan, miten se maksetaan, miten sen käyttöä valvotaan ja miten vaikuttavuutta arvioidaan.

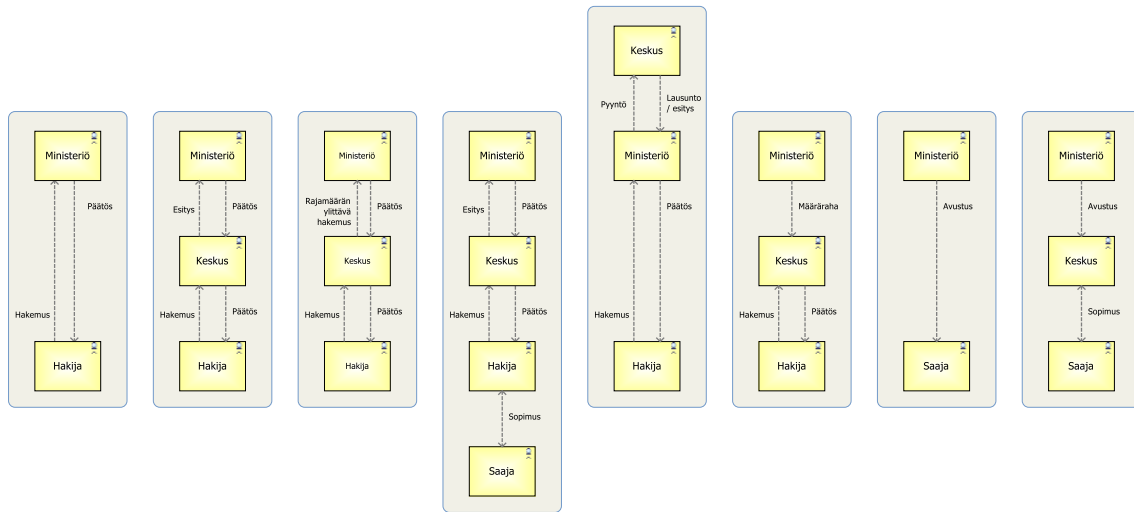
Tuottavuusanalyysin työpajoissa erilaisia etenemispolkuja mallintamalla päädyttiin seuraaviin, toisistaan poikkeaviin toimintamalleihin:

1. Ilman avointa hakua myönnettävä avustus
2. Kohdentamaton yleisavustus
3. Kohdennettu yleisavustus
4. Hankeavustus
5. Investointiavustus
6. Apuraha
7. Henkilösidonnainen tuki

Toimintamallit ovat aika lähellä valtionavustuslain 5 §:ssä säädettyjä valtionavustuslajeja ja niiden alalajeja. Analysoitaessa toimintamalleihin sisältyviä prosesseja todettiin, että toimintamallien välillä on huomattavia eroja, jotka tulee huomioida valtionavustusten digitalisointia suunniteltaessa. Jos esimerkiksi tavoitellaan suurempia ja vaikuttavampia hankkeita helpottamalla hakijoiden välistä yhteistyötä, ratkaisusta ei välttämättä ole mitään hyötyä kohdentamattoman yleisavustuksen hakijalle.

Erilaisten toimintamallien lisäksi myös valtionavustusten myöntämisen organisointi vaihtelee. Joillain hallinnonaloilla valtionavustusprosessin hoitaminen (hakujen valmistelu ja julkaisu, hakemusten käsittely, päätöksenteko, maksaminen, valvonta, vaikuttavuuden arviointi jne.) on keskitetty ministeriöön. Joidenkin avustuskokonaisuuksien osalta prosessia tai sen osia hoitavat hallinnonalan omat virastot. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) ja aluehallintovirastot (AVIt) myöntävät useiden hallinnonalojen valtionavustuksia. Lisäksi joitain

valtionavustustehtäviä on annettu toimijoille, jotka eivät ole valtion viranomaisia. Kuvassa 6 on hahmoteltu erilaisia valtionavustustoiminnan organisoinnin malleja.



Kuva 6: Valtionavustusten hoidon organisointimalleja

Tuottavuusanalyysin työpajoissa todettiin, että erilaiset organisointimallit mahdollistavat toiminnan joustavan optimoinnin. Valtionavustusprosessin vaiheita tai sen osia voidaan hallinnonalan sisällä sijoittaa sellaisiin yksiköihin, joissa on niiden hoitamiseen paras osaaminen.

Suunnitellun maakuntauudistuksen yhteydessä ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan ja niiden tehtävät siirtyvät maakunnille. ELYjen kehittämispalveluja tuottava KEHA-keskus lakkautetaan ja sen tilalle perustetaan Kasvupalveluvirasto. Pääosa aluehallintovirastojen tehtävistä siirtyy valtion lupa- ja valvontavirasto Luovaan. Tuottavuusanalyysin oletuksena on, että niiden tehtävät valtionavustusten osalta pysyvät ennallaan.

Yksittäisen prosessin vaiheen (esim. hakemusten vastaanotto tai avustusten käytöstä annettujen raporttien tarkastaminen) eriyttäminen muusta prosessista voisi periaatteessa mahdollistaa tietyn osaamisen keskittämisen. Keskitettyä toimintaa voitaisiin tehostaa kehittämällä ja optimoimalla juuri siihen liittyvää osaamista, prosesseja ja tietojärjestelmiä. Valtionavustusten tekninen maksaminen valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden kautta on esimerkki tällaisesta yksittäisen prosessivaiheen keskittämisestä.

Avustusohjelmien suunnittelu, hakemusten arviointi, päätöksenteko, valvonta ja vaikutusten arviointi ovat kuitenkin yleensä sidoksissa toisiinsa avustettavan toiminnan sisällön suhteen. Pilkkomalla prosessia ja antamalla yksittäisiä vaiheita eri tahojen tehtäviksi menetettäisiin substansiin liittyvän osaamisen keskittymisen hyödyt.

Tuottavuusanalyysissa pyrittiin selvittämään, minkälaisia hyötyjä syntyy erilaisista organisointimalleista. Todettiin, että yleispätevää mallia on hankala luoda. Valtionavustustehtäviä siirtämällä toimijoiden välillä voidaan tavoitella tiettyjen vaiheiden tehostumista. Itse tekeminen eivät kuitenkaan poistu tai vähene. Tuottavuusanalyysin työpajojen keskustelujen perusteella tehokkaimmat organisointimallit syntyvät, kun hallinnonaloilla on tietoa toistensa hyvistä käytännöistä, sopiva määrä oikeantasosta ohjausta sekä mahdollisuuksia organisoida valtionavustustoiminta aina tapauskohtaisesti tehokkaimmalla tavalla.

Kun valtionavustusten digitalisointi ja maakuntauudistus etenevät, kannattaa vielä erikseen selvittää, onko tunnistettavissa toimintoja, joita jokin keskitetty taho voisi tarjota eri hallinnonaloille palveluna.

3.4 Toimintatavat

Tuottavuusanalyysin työpajoissa tuli useaan kertaan esiin se, että nykytilassa organisaatioiden toimintatavat poikkeavat toisistaan. Osin myös saman organisaation sisällä eri avustuksia jaetaan eri prosessien mukaisesti ja välineiden avulla. Yhdenmukaisempien toimintatapojen hyötyä voidaan nähdä ainakin hakijoiden tasapuolisen kohtelun edistäminen. Yhtenäiset toimintatavat voivat myös tuottaa säästöjä töiden jakamisen, osaamisen keskittämisen, työkierron, perehdytyksen ym. organisoinnin helpottumisen kautta.

Toimintatapojen yhtenäistämisen välittömät vaikutukset voivat jäädä pieniksi, jos yhtenäistäminen ei sisällä myös yksinkertaistamista. Toiminnan kehittäminen edellyttää usein ensin jonkin näköistä yhtenäistämistä – ainakin yhtenäisen tavoitetilän sopimista. Toiminnan kehittäminen on myös sitä hankalampaa, mitä monimuotoisempaa se on. Jos valtionavustuksia käsitellään yhtenäisen prosessin mukaisesti, tämän prosessin kehittäminen ja tukeminen tietojärjestelmillä on suoraviivaisempaa kuin jos prosesseja on useita tai jos niitä ei ole edes tunnistettu tai kuvattu. Yhdistelemällä eri prosessien parhaita puolia, voidaan saada aikaiseksi yhtenäinen prosessi, joka toimii tehokkaammin kuin yksikään aiemmista prosesseista. Samanaikaisesti tulee myös varmistaa yhteisten prosessikuvausten joustavuus, jotta eri avustusmuotojen toimeenpano olisi edelleen mahdollista.

Riskinä toimintatapojen yhtenäistämisessä etenkin organisaatioiden välillä on, että organisaatiot yleensä kehittävät omaa toimintaansa mieluummin itse kuin sallivat jonkun muun tulla sanelemaan heille toimintatapamuutoksia. Voi olla hankala löytää toiminnan yhdenmukaistamiselle vastuutahoa, jolla on riittävä omistajuus, motivaatio ja valtuudet muuttaa toimintatapoja. Tuottavuusanalyysin työpajoissa todettiin, että verkostomainen parhaiden käytäntöjen jakaminen voi toimia johonkin rajaan asti, mutta merkittävien muutosten toteuttamiseen ei välttämättä löydy resursseja.

3.5 Tietojärjestelmät

Taulukkoon 6 on kirjattu tuottavuusanalyysin aikana kartoitettujen valtionavustusten käsittelyyn käytettävien tietojärjestelmien kustannuksia. Taulukko ei sisällä kaikkia valtionavustusten käsittelyyn käytettäviä järjestelmiä.

Järjestelmä	Rakentaminen aloitettu	Toteutus ja jatkokehitys yhteensä
EURA2014	2007	25 000 000 €
Hyrrä	2014	8 500 000 €
Eval	2000	5 000 000 €
Tuki2014	2007	3 800 000 €
Reino	2015	3 200 000 €
Salama	2008	2 500 000 €
Suomen Akatemia	2009	1 200 000 €
OPH	2015	1 000 000 €
VaDi	2016	1 000 000 €
EUSA	2014	660 000 €
Yhteensä		51 860 000 €

Taulukko 6: Tietojärjestelmien kustannuksia

Tuottavuusanalyysin tietoja kerättiin ministeriöiden kautta, eikä kaikilla ministeriöillä ollut antaa tietoja hallinnonalaansa muiden toimijoiden käyttämistä tietojärjestelmistä. Taulukkoon on arvioitu järjestelmän alkuperäiset toteutuskustannukset sekä toteutuksen jälkeinen ylläpito.

4 Digitalisoinnin mahdollisuudet ja tuottavuusanalyysi

Vuonna 2015 valtionavustustyöryhmän mietinnössä, vuonna 2017 valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä ja sitä seuranneen toiminnan kehittämiseen ja digitalisointiin liittyvien valmistelutoimenpiteiden aikana oli tunnistettu jo paljon ehdokkaita valtionavustustoiminnan tehostamiseksi ja digitalisoimiseksi. Tuottavuusanalyysissa ei varsinaisesti pyritty tunnistamaan uusia mahdollisuuksia vaan keräämään ja jäsentämään kehitysehdotuksia sellaiseen muotoon, että niiden vaikuttavuutta, säästöjä ja kustannuksia oli mahdollista analysoida.

Aiemmista vaiheista tunnistettiin 156 ajatusta, joista työpajassa tiivistettiin 19 kehityskohdetta. Näistä konsultit muotoilivat edelleen 15 ratkaisuehdotusta – viiteen kohdealueeseen liittyvät minimi-, medium- ja maksimiratkaisut. Kohdealueet ovat

- strategisen suunnittelun välineet
- hakijoiden yhden luukun periaate
- hakemusten käsittelyjärjestelmä
- talousraportoinnin tehostaminen sekä
- valtionavustuspäätösten tai -maksujen rekisteri.

Ratkaisuehdotukset eivät ole analyysin tekijöiden ehdotuksia asioista, joita kannattaa tehdä, vaan erilaisia ehdokkaita valtionavustustoiminnan kehittämiseksi ja digitalisoimiseksi. Näiden ehdokkaiden avulla on voitu arvioida eri toimenpiteiden vaikuttavuutta, säästöjä ja kustannuksia. Tässä luvussa esitellään ratkaisuehdotukset ja arvioidaan niiden tuottavuuspotentiaalin minimi- ja maksimiarvoja. Luvussa 5 on laskettu pitkällä aikavälillä kumuloituvia vaikutuksia eri skenaarioista.

Laskelmissa on käytetty työmääräkustannuksia arvioitaessa kaikille tuottavuusanalyysille ohjeeksi annettua 60 000 euron kustannusta henkilötyövuotta kohden. Työn tehostumista koskevaa hyötypotentiaalia arvioitaessa kannattaa huomioida, että vaikka jonkun toimenpiteen voidaan arvioida tuottavan esim. 20 % työajan säästöä, tämä ei välttämättä tarkoita, että toimenpiteen toteuttamisen jälkeen työmäärää voidaan vähentää viidenneksellä. Valtionavustusten käsittelytoiminta on monilla valtionapuviranomaisilla jaettu suhteellisen pienille yksiköille, joiden työntekijöillä on muitakin vastuita kuin valtionavustusten käsittely. Lisäksi yksittäisillä henkilöillä voi olla tietyn tarkasti rajatun osa-alueen erityisosaamista.

Suorien säästöjen ja kustannusten lisäksi tuottavuusanalyysin yhtenä komponenttina on yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Sen rahamääräinen arviointi on haastavaa. Yksinkertaistavana oletuksena voi pitää, että yksittäisen valtionavustuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus on vähintään avustuksen rahamäärän suuruinen. Muussa tapauksessa avustuksen myöntäminen ei olisi kannattavaa. Jokainen myönnetty avustus ei täytä sille asetettuja tavoitteita, mutta joidenkin avustusten vaikuttavuuden voi olettaa kertautuvan niin, että niiden avulla saavutettavat hyödyt ovat niihin käytettyä rahaa suuremmat. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden paraneminen voi toteutua joko niin, että samalla rahalla saadaan parempaa vaikuttavuutta tai niin, että sama vaikuttavuus saadaan aikaiseksi pienemmällä rahalla. Vaikka tällaiseen yksinkertaistettuun laskentatapaan sisältyy heikkouksia, sitä on käytetty paremman puutteessa havainnollistamaan eri toimenpiteiden merkitystä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta.

4.1 Strategisen suunnittelun välineet

*On **ratkaisu** poikkihallinnolliseen strategisen suunnitteluun, avustusten vaikuttavuuden parantamiseen, suurempien kokonaisuuksien muodostamiseen ja päällekkäisyyksien purkamiseen **jota käyttävät** hallitusohjelmataason strategiseen suunnitteluun osallistuvat viranomaiset, osin yhteistyössä tutkijoiden, ajatushautomoiden, hakijatahojen edustajien ym. kanssa **tuottaakseen** yhteisesti sovittuja, yhteismitallisia, analysoituun tietoon perustuvia avustuskokonaisuuksia, asettaakseen niille tavoitteita ja osoittaakseen niille rahamäärän.*

Valtionavustusten (ja muidenkin julkisten tukien) strateginen suunnittelu kattaa työn, jossa mietitään, minkälaisia asioita yhteiskunnassa valtion (tai julkisen hallinnon) kannattaa tukea ja millä keinoilla. Strategista suunnittelua ei välttämättä tehdä kokonaisvaltaisesti, vaan yleensä keskit-tyen yhteen teemaan kerrallaan. Pohditaan esimerkiksi työllistymistä, nuorten syrjäytymistä, maahanmuuttoa, uusiutuvaa energiaa, yritysten kilpailukykyä tms. ja osana keskustelua mieti-tään niihin liittyviä julkisia tukia (esim. avustuksia tai verohelpotuksia) tai rahoitusta laajemmin (esim. valtionosuuksia). Hallitusohjelman ja valtion talousarvion laatimista voidaan pitää tär-keimpinä koostavina strategisen suunnittelun vaiheina, joissa eri alueita katsotaan kokonaisuu-tena, priorisoidaan ja tasapainotetaan.

Luultavasti jokaista myönnettävää valtionavustusta on edeltänyt jonkinlainen strateginen suunnittelu. Lopputuloksena on voinut syntyä esim. päätös tietyn toimijan avustamisesta tai laki, jonka perusteella myönnetään valtionavustusta johonkin teemaan liittyville hankkeille.

Strategiatyöhön liittyy avustettavan toiminnan tavoitteiden asettaminen ja rahan allokointi. Kun strategia on luotu ja sen mukaan toimitaan, ajoittain olisi hyvä myös arvioida tuloksia ja vaikut-tavuutta ja tarvittaessa päivittää strategiaa. Valtionavustuksiin liittyvässä strategisessa suunnit-telussa olisi kehitettävää tässä suhteessa. Vuoden 2015 valtionavustustyöryhmän mietintö to-teaa (s. 18):

Valtionavustusten vaikuttavuutta tulisi arvioida nykyistä järjestelmällisemmin säädösvalmistelussa, yksittäisen tuen myöntöprosessissa ja aika ajoin myös kokonaisuutena koko järjestelmän kannalta. Arvioinnin johtopäätösten pe-rusteella valtionavustusten käyttötarkoitusta ja kohdentamista tulisi tarkis-taa.

Vuoden 2017 valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen loppuraportissa (s. 32) tarkenne-taan:

Esiselvityksen havaintojen perusteella yksittäiset valtionavustushaut kiinnit-tyvät vaihtelevasti yhteiskuntapolitiisiin ja toimialakohtaisiin päämääriin. Eri-tyinen kehittämistarve liittyy tavoitteiden asettamiseen sekä tavoitteiden saavuttamista kuvaaviin mittareihin. Yksittäisillä valtionavustushauilla voi olla hyvin paljon keskenään samanarvoisia näyttäytyviä tavoitteita. Tämä saattaa olla seurausta siitä, että toimialan strategia ei selkeällä tavalla tuo esille painopistealueita ja tehtyjä valintoja.

Strategisen suunnittelun kehittämisen tuottavuuspotentiaali on merkittävä. Potentiaalia löytyy sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden että valtiontalouden säästöjen osalta. On mahdollista, että yhdistelemällä avustuksia suuremmiksi kokonaisuuksiksi, niiden vaikuttavuus paranee. Avustusohjelmien välisten katvealueiden ja päällekkäisyyksien tunnistaminen on mahdollista vain, jos niitä katsotaan kokonaisuuksina yli hallinnonalojen rajojen. Samalla voidaan tunnistaa teemojen tai yksittäisten toimijoiden ”yliavustamista” sekä edistää tavoitteiden yhdenmukai-suutta. Valtionavustustyöryhmän mietinnössä (s. 94) todetaan:

Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa on ehdotettu suurempien ja vaikuttavampien kokonaisuuksien rahoittamista ja pitempi-kestoisia hankkeita, jolloin niiden tulokset ehtisivät kypsyä. Pienten, monen-kirjavien, paikallisten ja koordinoimattomien rahoituskohteiden ei ole nähty saavan tehokkaasti aikaan pysyviä tuloksia. - - Toisaalta on nähty tarvetta nykyistä innovatiivisempaan valtionaputoimintaan, millaista juuri pienet hankkeet voivat edustaa. Tehokkuutta on nähty voitavan saavuttaa myös pienemmillä hankkeilla, jos ne toimivat kokonaisuuteen tähdäten suunnitel-tuina pilottihankkeina, joiden tuloksia levitetään tavoitteellisesti valtakunnal-lisesti.

Jos oletetaan valtionavustusten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden olevan keskimäärin myönne-tyn rahamäärän suuruiset, strategisen suunnittelun kehittämistoimenpiteiden

tuottavuuspotentiaalia voidaan arvioida sen mukaan, kuinka paljon niiden voidaan olettaa vaikuttavan myönnettävien avustusten vaikuttavuuteen.

Strategisen suunnittelun kehittämisen ratkaisuehdotuksiksi on tuottavuusanalyysissä tunnistettu yhtenäiset toimintatavat (minimi), vuoropuhelualusta (medium) ja analytiikan hyödyntäminen (maksimi).

4.1.1 Yhtenäiset toimintatavat

OKM:n esiselvityksen loppuraportin sivulla 34 todetaan:

Yhteiskunnallisiin tarpeisiin vastaaminen edellyttäisi viranomaisten nykyistä tiiviimpää yhteistyötä, toimintatapojen uudistusta ja uudenlaista osaamista avustusten kohdentamisessa, jakamisessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Tarkoituksenmukaista olisi edistää sitä, että useiden viranomaisten yhteiset strategiset tavoitteet johtavat myös yhteistoimintaan avustamisessa.

Yhteistyö ja yhteiset strategiset tavoitteet edellyttävät yhteistä kieltä ja yhteisiä rakenteita. Toimijoilla tulisi olla yhteinen käsitys esimerkiksi siitä, mitä tarkoitetaan avustettavan toiminnan tavoitteilla, tehdyillä suoritteilla, saavutetuilla tuloksilla, niiden välittömillä vaikutuksilla tai vaikuttavuudella. Tavoitteita ja niihin kytkettyjä mittareita tulisi kuvata yhdenmukaisilla tavoilla niin, että niitä voitaisiin verrata myös toisiinsa.

Yhteisen kielen, yhteisten rakenteiden tai toimintatapojen luomisella ei välttämättä ole helppo nähdä mitään suoria taloudellisia hyötyjä, mutta usein jo tavoitteiden, mittaamisen ja seurannan jäsentäminen (metatasolla) tuottaa paremmin asetettuja tavoitteita ja sitä kautta parantaa myös vaikutuksia. Tärkein peruste yhteisten rakenteiden ja toimintatapojen muodostamiselle on kuitenkin se, että ilman niitä ei pystytä toteuttamaan tehokasta hallinnon alat ylittävää analytiikkaa ja kokonaisvaltaista valtionavustusten vaikuttavuuden arviointia.

Riskinä yhteisten toimintatapojen ja rakenteiden kehittämisessä on, että vaikka päästäisiin yhteiseen näkemykseen tavoitteiden asettamisen, niiden seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin rakenteista ja toimintatavoista, käyttöönotto jäisi vajavaiseksi ja todelliset hyödyt jäisivät saavuttamatta.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta strategisen suunnittelun yhteisten toimintatapojen kehittämisen tuottavuus voi jäädä nolnaan. Toisaalta osittainkin onnistumalla voidaan kasvattaa valtionapuviranomaisten strategisen suunnittelun osaamista. Jos ilmiöpohjainen budjetointi, paremmin asetetut tavoitteet ja mittarit sekä seurannan ja arvioinnin käytännöt johtaisivat edes yhden prosentin parannukseen valtionavustusten kohdentumisessa, tuottavuus vaikuttavuuden osalta nousisi *kymmeniin miljooniin* euroihin vuodessa.

Toiminnallisia säästöjä strategisen suunnittelun toimintatapojen yhtenäistämällä ei juurikaan ole saatavissa. Ministeriöiden ilmoittamien tietojen mukaan strategisen suunnittelun työvaiheisiin kuluva työmäärä ei ole juurikaan tunnistettu tai se on hyvin vähäinen. **Muita säästöjä** olisi mahdollista saavuttaa, jos tavoitteiden ja mittariston yhdenmukaistamisen kautta tunnistettaisiin ylivuotamista tai päällekkäisiä avustuksia, joista voitaisiin luopua. Nämä säästöt voisivat nousta *kymmeniin miljooniin tai jopa sataan miljoonaan vuodessa* (noin 3 % myönnettävien avustusten määrästä).

Kustannukset toimintatapojen, rakenteiden, käsitteiden yms. yhdenmukaistamisesta lienevät vaikuttavuuspotentiaaliin verrattuna kohtuulliset. Jos esimerkiksi työtä tekemään kerätään 20 hengen työryhmä, joka kokoontuu puolen vuoden aikana 20 kertaa ja käyttää jokaiseen kokoukseen 2 työpäivää henkilöä kohden (puheenjohtaja ja sihteeri 5 työpäivää), työmääräksi tulee 920 henkilötyöpäivää. 10 hengen työryhmällä sama työ veisi 520 henkilötyöpäivää. Työvuoksi muunnettuna haarukkana voidaan pitää 2–4 htv. Tuottavuusanalyysissä on sovittu käytetävän henkilötyövuoden kustannuksina 60 000 euroa, joten kustannuksiksi tulisi *120 000–*

240 000 euroa. Lisäksi yhdenmukaistettujen käsitteiden, käytäntöjen ja muiden rakenteiden käyttöönotto ja jalkauttaminen kaikissa organisaatioissa edellyttää työtä, jonka määrä vaihtelee sen mukaan, kuinka lähellä organisaation nykytila on yhdessä muodostettua tavoitetilaa.

Voidaan myös ajatella, että toimintatapojen yhdenmukaistamisen ei pitäisi olla yksittäinen projekti vaan jatkuvaa toimintaa. Jos perustettaisiin pysyvä toimielin, johon osallistuisi 10 henkeä, joista jokainen käyttäisi työhön 20 % työajastaan (yhden päivän viikossa), henkilötyötä sitoutuisi 2 henkilötyövuotta eli 120 000 euroa vuosittain. Voi olla, että kiireisillä asiantuntijoilla ei olisi aikaa panostaa työhön kokonaista päivää viikoittain; kustannusten toteuma voisi jäädä puoleen eli 60 000 euroon vuodessa.

Potentiaalista vaikuttavuutta ja mahdollisia kustannuksia tarkastellen voi nähdä, että yhtenäistämistyötä **kannattaa yrittää**, vaikka välittömät hyödyt voivat jäädä pieniksi. Onnistumisen todennäköisyyden parantamiseksi työ kannattaa kytkeä isompaan jatkumoon, jossa tavoitteena on yhteisten toimintatapojen ja rakenteiden hyödyntäminen strategiatyötä palvelevan analytiikan toteuttamisessa. Olemassa olevia rakenteita ja käytäntöjä (esimerkiksi Yhteinen tiedon hallinta -hankkeessa toteutetut alustat ja sisällöt) kannattaa hyödyntää.

Erityisesti toimintatapojen ja rakenteiden yhtenäistämässä kannattaa huomioida EU-tason sääntely. Useissa EU:n osittain tai kokonaan rahoittamissa avustuskokonaisuuksissa toimintatavat, rakenteet ja muut mallit tulevat annettuina EU:sta, eikä niihin ole helppo vaikuttaa kansallisella tasolla. EU-rahoitteiset avustukset kannattaa ottaa mukaan toimintatapojen yhtenäistämistyöhön lähinnä siitä näkökulmasta, että kansallisia toimintatapoja kannattaa yhdenmukaistaa EU:n edellyttämien toimintatapojen kanssa silloin, kun se on järkevää. EU-rahoitteisten avustusten raportointi ja tavoitteiden seuranta voi olla raskasta ja työlästä kansallisten avustusten nykyisiin toimintatapoihin verrattuna. Toisaalta monet EU-säännöt voivat olla hyviä. Näistä esimerkkinä yksinkertaistetut kustannusmallit, joita on mahdollista käyttää ja yksinkertaistaa sekä avustuksen hakijan että myöntäjän työtaakkaa. Yhtenäistämistyössä tulisi voida linjata, miltä osin pyritään EU-sääntelyn kanssa yhdenmukaisiin toimintatapoihin. Tulee huomata, että esim. EU:n rahastojen välilläkin toimintatavat eroavat toisistaan, eli ei ole olemassa vain yhtä EU-rahoitteisten tukien toimintatapaa.

4.1.2 Vuoropuhelualusta

Strategisen suunnittelun vuoropuhelualusta tarkoittaa hallinnonalojen välisen keskustelun mahdollistamista sähköisillä välineillä. Samoja välineitä voidaan käyttää myös laajemmin, osallistamaan keskusteluun tutkijat, ajatushautomot, hakijapuolen asiantuntijat ja muut toimintakenttää tuntevat. Tavoitteena on saada aikaan suurempia ja siten vaikuttavampia avustuskokonaisuuksia, täydentää katvealueita ja karsia hallinnonalojen välisiä päällekkäisyyksiä.

Vuoropuhelua voi käydä muutenkin kuin sähköisen alustan avulla, mutta sähköinen alusta helpottaa jatkuvaa osallistumista, tiedon kumuloitumista, päätöksentekopolkujen jäljitettävyyttä ja avoimuutta. Jäljitettävyydellä ja avoimuudella tarkoitetaan sitä, että jälkikäteen on mahdollista arvioida, minkälaisen argumenttien perusteella on päädytty tukemaan jotain teemaa tai kohdetta valtionavustuksilla. Tarkoitus ei ole niinkään seurata hallintokoneiston päätöksentekoprosessia vaan pikemminkin tuomaan läpinäkyväksi vaikuttaminen, jonka perusteella avustusstrategioita lähdetään luomaan. Avoimuudesta olisi hyötyä myös sitä kautta, että hallinnonalojen tuntemus avustusohjelmien kokonaisuudesta ja toisten hallinnonalojen toiminnasta paranisi.

Alustan pitäisi mahdollistaa keskustelu niin, että yhdessä ryhmässä voitaisiin keskittyä tietyn teeman tai kohdealueen työstämiseen. Strategisen suunnittelun lisäksi (tai sen sijaan) keskustelualusta voisi tukea operatiivista valmistelua. (Strategiseen suunnitteluun sisältyy esimerkiksi päätös osoittaa lasten ja nuorten liikunnan edistämiseen valtionavustuksilla tietty määrä rahaa tietyille hallinnonaloille, avustuksilla tavoiteltavat tavoitteet ja niiden mittaustavan. Operatiivinen valmistelu käsittää esimerkiksi avustusohjelmien ja -hakujen muodostamisen sekä tarkempien,

ohjelmakohtaisten tavoitteiden asettamisen.) Ratkaisuehdotusten tuottavuusanalyysin laskelmissa operatiivisen valmistelun osuudet on arvioitu Hankehautomo-ratkaisuehdotuksessa.

Avoimuuden ja jäljitettävyyden hyödyt ovat luonteeltaan laadullisia, niitä ei ole järkevää lähteä arvioimaan rahassa. Yhteiskunnallisen **vaikuttavuuden** osalta hyödyt voisivat olla merkittävää kokoluokkaa. Strategisen suunnittelun pohjaksi saataisiin nykyistä enemmän tietoa ja eri näkökulmia. Vaikutukset voisivat olla jopa yli 170 miljoonaa euroa vuosittain (5 % nykyistä parempi kaikkien valtionavustusten vaikuttavuus), mutta luultavasti alkuvaiheessa vähemmän, jos keskustelu rajoittuisi vain muutamiin teemoihin tai kohdealueisiin. Jos vaikka keskityttäisiin keskeisten järjestöjen tukijoiden (STM ja OKM) järjestöille myöntämiin avustuksiin (noin 700 miljoonaa euroa vuodessa) ja niiden osalta saavutettaisiin 3 % parempi vaikuttavuus, hyöty olisi *20 miljoonan euron luokkaa* vuodessa.

Strategisen suunnittelun sähköistä vuoropuhelualustaa ei ole pakko rajata vain valtionavustuksiin. Yksi osa strategista suunnittelua on päättää, millä keinoilla haluttuun tavoitteeseen voidaan päästä. Valtionavustus voi olla vain yksi keino. Tästä näkökulmasta strategisen suunnittelun yhteiskunnallinen vaikuttavuus voisi olla vielä paljon edellä esitettyä suurempi.

Strategisen suunnittelun vuoropuhelun on tarkoitus keskittyä avustusten kohdentumisen parantamiseen. Vuoropuheluun osallistuminen merkitsisi työmäärän lisääntymistä; suoria toiminnallisia säästöjä ei ole nähtävissä. (Hyvien käytäntöjen ja työtä tehostavien kokemusten jakamisesta saatavat säästöt on arvioitu osana muiden ratkaisuehdotusten analyysijärjestelmän toteuttamisen kustannuksia. Tähän liittyy kuitenkin niin paljon spekulatiota, että säästöpotentiaali on jätetty arvioimatta.

Vuoropuhelualustaa ei kannattane toteuttaa räätälöitynä tietojärjestelmänä vaan mieluummin ottamalla käyttöön jokin valmisohjelmisto tai niiden yhdistelmä. **Tietojärjestelmien käyttöön** ei kannattane käyttää enempää kuin *joitain kymmeniä tuhansia euroja* ja ylläpitoon vain murto-osa siitä. Enemmän **kustannuksia** syntyy henkilötyöstä, joka kuluu vuoropuheluun osallistumiseen. Voidaan olettaa, että strateginen suunnittelu, operatiivinen valmistelu ja vuoropuhelu eri toimijoiden kanssa on työtä, jota tehdään jo tällä hetkellä, ja jota sähköinen alusta helpottaisi ja tehostaisi. Toisaalta nykyistä tehokkaampaan hallinnonväliseen strategiseen suunnitteluun tarvitaan myös insitutionalinen kehys. Toimintamallin perustamisesta syntyy kustannuksia. Tässä arvioidaan strategiseen suunnitteluun osallistuvien virkamiesten työmäärän kasvavan yhteensä 2 henkilötyövuodella vuodessa. (Esim. 40 osallistujaa käyttää vuoropuheluun 5 % työajastaan.) Lisäksi lasketaan, että 4 henkilöä voisi käyttää neljäsosan (tai 6 henkilöä kuudesosan) työajastaan vuoropuhelun moderointiin, johon kuluisi 1 henkilötyövuosi vuodessa.

Työpajoissa on tunnistettu avoimen vuoropuhelualustan riskiksi, että virkamiehet eivät välttämättä koe voivansa osallistua avoimeen keskusteluun omalla nimellään. Jos vuoropuhelualusta jää vain lobbauskanavaksi tai hakijoiden väliseksi kiistelykentäksi, hyödyt jäävät pieniksi tai kokonaan saavuttamatta.

Kuten edellisessä ratkaisuehdotuksessa, tässäkin on varsin todennäköinen riski, että päädytään tekemään jotain, jolla ei oikeasti ole konkreettista vaikutusta mihinkään. Potentiaalisen hyödyn saavuttaminen edellyttää kaikkien osapuolten motivointia ja sitouttamista vuoropuheluun. Hallinnon edustajien osallistumista voidaan edistää kasvattamalla asian poliittista painoarvoa. Toisaalta koko strategisen suunnittelun vuoropuhelun voi irrottaa poliittisesta valmistelusta antamalla vuoropuhelualustan toteuttamisen ja moderoinnin jonkun julkisen hallinnon ulkopuolisen toimijan (esim. Sitran tai Hyvän mitta -hankkeen jatkohankkeen) toteutettavaksi. Tällöin valtionapuviranomaisten osallistumista työhön voisi olla vaikea pakottaa, mutta vapaaehtoinen osallistuminen voisi puolestaan tuottaa parempia vaikutuksia suhteessa työpanokseen.

4.1.3 Analytiikan hyödyntäminen

Vuoden 2015 valtionavustustyöryhmä päättää mietintönsä (s. 113) sanoihin:

Valtionavustusten vaikuttavuutta tulisi arvioida nykyistä järjestelmällisemmin säädösvalmistelussa, yksittäisen tuen myöntöprosessissa ja aika ajoin myös kokonaisuutena koko järjestelmän kannalta. Arvioinnin johtopäätösten perusteella valtionavustusten käyttötarkoitusta ja kohdentamista tulisi tarkistaa.

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen loppuraportti puolestaan kuvailee (s. 33):

Siirryttäessä yksittäisistä valtionavustushauista koko valtionhallintoa koskevaan, laajempaan tarkasteluun, voidaan todeta, että valtionavustuspolitiikan kokonaiskuvan ja prosessien hajanaisuus eivät tällä hetkellä tue strategista suunnittelua ja vaikuttavuusarviointia. Strategiatyössä ja vaikuttavuuden analyysissä on edetty hanke-, osasto- tai organisaatiotasoisesti tai pahimmassa tapauksessa ei ollenkaan. Huomio on huolestuttava hallitusohjelman, valtion talousarvion tai toimialakohtaisten strategioiden toimeenpanokyvyn ja toimenpiteiden vaikuttavuuden näkökulmasta.

Sama loppuraportti toteaa myös datan hyödyntämiseen liittyvän yhteiskunnallisen kehityssuunnan (s. 47):

Merkittävä kehitys yhteiskunnassa tuntuu niveltävän dataan ja sen tehostuneempaan käyttöön. SITRA:n raportti Tieto päätöksenteossa (2017) toteaa osuvasti "Kun ratkotaan monimutkaisia yhteiskunnallisia haasteita, tietoa on tuotettava, koottava ja tulkittava monilähteisesti, monialaisesti ja yhdessä." Tieto antaa mahdollisuuksia, mutta kaikki tieto ei ole luotettavaa, eikä data itsessään siirry paremmaksi ymmärrykseksi ja siten myös vaikuttavammaksi päätöksenteoksi. Jotta tiedon asema osana päätöksentekoa vahvistuisi, tarvitaan ajattelutavan muutosta myös päättäjien ja päätösten valmistelijoiden keskuudessa: olemassa olevan tutkimusnäytön ja asiantuntemuksen läpi käyminen on tärkeä osa valtionavustusprosessia.

Vielä kolmas lainaus esiselvityksen loppuraportista (s. 40)

Valtionavustustoimintaan liittyvä tieto on hajaantunut eri toimijoiden järjestelmiin. Jopa arviot valtionavustustoiminnan vuosittaisesta määrästä heittelevät, koska kokonaiskuvaa on mahdotonta muodostaa. Tämä vaikeuttaa kokonaisprosessin ohjausta ja mahdollistaa väärinkäytökset kuten päällekkäisten tukien hakemisen. Semanttisen yhteentoimivuuden puute aiheuttaa haasteita erityisesti analytiikan kannalta.

Myös tuottavuusanalyysin työpajoissa on vahvistunut käsitys, että valtionavustusten strategiseen suunnitteluun ja vaikuttavuuden arviointiin ylimmällä tasolla käytetään vain vähän työtä. On myös todettu, että vaikka yksittäisten avustusohjelmien ja avustusten vaikuttavuudesta kerätään tietoja, niiden hyödyntäminen useiden ohjelmien yhteisvaikutuksen arviointiin ei onnistu.

Tämä ratkaisuehdotus pyrkii mahdollistamaan poikkihallinnollisen, tietoon perustuvan vaikutusten arvioinnin ja strategisen suunnittelun. Vaikutusarviointitiedon kerääminen yhteen paikkaan ja analytiikan hyödyntäminen sen käsittelyyn mahdollistaisivat

- valtionavustusten kokonaiskuvan muodostamisen ja seuraamisen
- vaikuttavuuden mittaamisen
- tulosten ja niihin käytettyjen resurssien vertailun
- vaikuttavuutta edistävien tekijöiden tunnistamisen sekä
- päällekkäisyyksien ja katvealueiden löytämisen.

Tietojen haalimisesta yhteiseen tietokantaan ja analytiikan käyttöönotto eivät tuota hyötyjä, jos kootut tiedot eivät ole yhteismitallisia. Tekoälyä voi toki käyttää omenoiden erottamiseen appelsiineista, mutta sitä ei helposti saa muuttamaan appelsiineja omenoiksi. Teknisesti eri muodossa olevien aineistojen yhdenmukaistaminen onnistuu tietotekniikan avulla, mutta jos yhden avustohjelman vaikuttavuutta on mitattu hankkeessa järjestettyjen työpajojen lukumäärän perusteella ja toisen vaikuttavuutta osallistujissa tapahtuneiden asennemuutosten perusteella, yhteismitallista kokonaiskuvaa on vaikea muodostaa analytiikan avulla. Siksi olisi hyvä, että analytiikan hyödyntämistä pohjustettaisiin tavoitteiden ja mittarien yhdenmukaistamisella (tämän raportin ensimmäinen ratkaisuehdotus).

Tietoon perustuen on mahdollista tehdä isojaakin muutoksia sekä avustettaviin kokonaisuuksiin että keinoihin, joilla vaikuttavuutta voidaan tavoitella. Onnistuessaan analytiikka ja toimiva tiedolla johtaminen voisivat mahdollistaa jopa 10 % tehokkaamman rahan kohdistamisen yhteiskunnallisen vaikutuksen aikaansaamiseksi. Tämä merkitsisi yli 300 miljoonan hyötyä kaikkien valtionavustusten osalta tai *noin 40 miljoonan vaikuttavuutta*, jos analytiikassa rajaudutaan toteutuksen helpottamiseksi vain esimerkiksi isoimpien valtionavustustoimijoiden järjestöille myöntämiin avustuksiin ja saavutetaan niissä 5 % vaikuttavuuden parannus. Jos analytiikka saataisiin kattamaan valtionavustusten lisäksi myös muut tuet, vaikutuksetkin voisivat olla suuremmat. Esim. verolainsäädännön muutosten vaikutusarviointiin on jo käytettävissä laajasti tietoa ja useita laskentamalleja¹⁰. Luultavasti kohdennettuja analytiikkaratkaisuja rinnakkain käyttäen ja niiden tuloksia yhdistelemällä saadaan parempia tuloksia kuin yrittämällä toteuttaa yksi ratkaisu, jonka avulla voidaan analysoida, ennakoida ja simuloida kaikki vaikutukset.

Periaatteessa analytiikka voi alentaa henkilötöykustannuksia siirtämällä ihmisen aiemmin tekemää työtä koneiden tehtäväksi. Valtionavustusten strategisen suunnittelun osalta **säästöt** tai resurssitehokkuuden paraneminen olisivat kuitenkin hyvin pienet, koska tätä työtä tehdään nykytilassa vähän – niin valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä kuin tuottavuusanalyysissäkin kerättyjen tietojen perusteella.

Tietojen yhdenmukaistaminen, niiden keräämiseksi tarvittavat järjestelmien väliset integraatiot ja muut **viranomaiskohtaiset tietojärjestelmäkustannukset** voivat helposti kohota *useisiin miljooniin euroihin*. Lisäksi vaikutuksia voisi olla avustusten saajien raportointiin. Vaikka useilla toimijoilla on valtionavustusten päätöksentekoa ja maksamista varten tietojärjestelmiä, vain harva kerää järjestelmiin tietoa avustusten vaikuttavuuden arvioinnista.

Vaikka business intelligence - ja data warehouse -ratkaisuja on tehty jo pitkään, data-analytiikka kehittyy tällä hetkellä kovaa vauhtia. Teknologiat kehittyvät jatkuvasti. Uuden tietojärjestelmäkokonaisuuden rakentamisessa kannattaisi käyttää moderneja ratkaisuja, vaikka ne eivät vielä ole kovin vakiintuneita. Itse analytiikkaratkaisun toteutuskustannukset riippuvat pitkälti sen ominaisuuksista ja myös toteutustavasta. Näitä tekijöitä ei ole tässä selvityksessä pyrittyään selvittämään. Järkeviä tuloksia tuottavan järjestelmän määrittely, suunnittelu, toteutus, testaus ja käyttöönotto maksaisi luultavasti *vähintään puoli miljoonaa euroa*. Toisaalta *yli viiden miljoonan euron* kustannukset kertoisivat projektin karanteen käsistä.

Koska data-analytiikkaa ei voi ottaa käyttöön ennen, kun tietorakenteita on yhdenmukaistettu, ratkaisuehdotuksen edistämisessä *kannattaa edetä maltillisesti*. Tavoitteiden, mittaristojen ja rakenteiden yhdenmukaistaminen (ensimmäinen ratkaisuehdotus) kannattaa käynnistää ensin. Sen rinnalla voidaan tehdä pienimuotoisia kokeiluja yhdenmukaisen vaikutustenarviointitiedon keräämisestä ja analysoinnista. Näiden kokeilujen perusteella voidaan seurata teknologian kehittymistä ja kypsymistä. Kokeilujen jälkeen voidaan suunnitella ja toteuttaa kattavampi valtionavustusten vaikuttavuusarvioinnin ja strategisen suunnittelun analytiikkaratkaisu – ja myös paremmin arvioida sen vaikuttavuutta ja toteutuskustannuksia.

¹⁰ <https://www.vtv.fi/tiedotteet/verotukien-vaikutuksia-ei-kunnolla-tunnetta/>

4.2 Hakijoiden yhden luukun periaate

On **ratkaisu** hallinnollisen taakan keventämiseen, hakijoiden valmistautumisen ja avustusten hakemisen helpottamiseen, hakemusten laadun parantamiseen ja viranomaisten neuvontatarpeen vähenemiseen, **jota käyttävät** viranomaiset kertoakseen hakijoille haettavissa olevista avustuksista ja hakijat tiedonsaantiin, hakemusten suunnitteluun, lähettämiseen ja käsittelyn seurantaan **tuottaakseen** yhdenmukaisen asiakaskokemuksen ja tehokkaan tavan avustusten hakemiseen.

Hakijoiden yhden luukun periaatetta voidaan edistää kolmen ratkaisuehdotuksen kautta: kokoomalla hakujen tiedot yhteen paikkaan, mahdollistamalla hakemusten tekeminen ja lähettäminen samasta paikasta tai hankkeiden suunnittelua tukevan hankehautomon avulla.

4.2.1 Tiedot hauista keskitetysti

Tämä on yhden luukun periaatteen minimiratkaisu. OKM:n johtaman palvelumuotoilutyön (valtionavustustoiminnan digitalisointiratkaisu Valtionavustus 2.0¹¹) esittelymateriaalissa on tunnistettu tarve ja siihen ratkaisu:

Koska hakijat näkevät valtionavustusten ylätasoon teemat hyvissä ajoin ennen hakujen varsinaista avaamista, he voivat aloittaa paitsi avustettavan toiminnan alustavan valmistelun myös mahdollisten yhteistyökumppaneiden etsimisen.

Jo aiemmin valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen loppuraportissa on palvelumuotoilun avulla visioitu tietojärjestelmäratkaisua, jota kuvataan sivulla 48:

Visiossa hahmotellussa järjestelmässä hakijat näkevät nykyistä paremmin avatun haun lisäksi mahdolliset muut haut ja rahoituslähteet, jotta he pystyvät valitsemaan heille sopivimmat vaihtoehdot.

Tavoitteena on, että esim. järjestö pääsee näkemään yhdestä paikasta, minkälaisia avustuksia se voi hakea omaan toimintaansa tai omille hankkeilleen. Sivuvaikutuksena myös valtionapuviranomaisten tietojen muiden myöntäjien tarjoamista tuista paranee.

Tällaisen keskitetyn näkymän **vaikuttavuus** syntyisi avustusten hakijoiden paremman valmistelun kautta ja näkyisi paremmin valmisteltuina hankkeina ja avustettujen toiminnan vaikutusten paranemisena. Jos avustushajotien ja -hakujen tiedot olisivat paremmin nähtävissä, uudet toimijat voisivat löytää ne paremmin, mitä kautta syntyisi kaivattua vaihtelua hankkeiden toteuttajiin ja uusia ajatuksia niiden toteuttamiseen. Jonkin verran yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan laskea saatavan myös hakijoiden työn helpottumisen kautta. Järjestöjen hankeavustuksiin käytettävästä noin 700 miljoonasta eurosta valtaosa on jo kuvattu ainakin jollain tasolla STEAn¹² ja OKM:n¹³ sivustoilla. Myös EU:n rakennerahastojen tuista on hyvin tietoa eri sivustoilla¹⁴. Näidenkin tietojen yhdistäminen yhteen paikkaan voisi olla hakijoiden kannalta kätevää. Toisaalta, jos hakija pitää nykytilan ongelmana sitä, että hänen pitää hakea tietoa hauista ja ohjelmista viideltä sivustolta, kuudennen sivuston toteuttaminen tuskin ratkaisee ongelmaa. Uuden palvelun pitäisi olla huomattavasti nykyisiä tietolähteitä parempi, jotta sen avulla saatavat hyödyt muodostuisivat merkittäviksi. On myös hyvin epäselvää, saataisiinko parempaa vaikuttavuutta, jos myös yritysten taloudelliseen toimintaan, kunnille ja korkeakouluille myönnettävien avustusten sekä yksityishenkilöille myönnettävien apurahojen hakujen kuvaukset ja ajankohdat julkaistaisiin samassa palvelussa.

¹¹ <https://wiki.eduuni.fi/display/valtionavustustoiminta/Toimintakonsepti+palvelumuotoilemalla>

¹² www.stea.fi/avustusten-haku/avustushajotat ja www.stea.fi/avustusten-haku/hakuajat

¹³ minedu.fi/avustukset ja minedu.fi/hakuaiokja

¹⁴ esimerkiksi www.eura2014.fi/rrtiepa/, www.rakennerahastot.fi, cohesiondata.ec.europa.eu

Kun hakijat löytäisivät tiedot hauista esitettyinä sillä tavalla, että heidän olisi myös helppo ymmärtää, miten ja mistä avustuksia voi hakea, yhteydenotot valtionavustusten myöntäjiin vähenisivät. Jos keskitetty palvelu toteutettaisiin niin hyvin, että ainakin jotkut toimijat voisivat luopua hakujen tietojen ylläpidosta omilla sivuillaan, tietojen ylläpitoon käytetty työaika voisi pienentyä. Säästöä syntyy myös siitä, että hakijat hakevat avustusta oikealta myöntäjältä. Tällöin hakija ei tee turhaa hakemusta eikä myöntäjän tarvitse käsitellä väärään paikkaan tullutta hakemusta. Myöntäjille syntyvien **säästöjen** kokoluokaksi voidaan arvioida karkeasti 1–2 henkilötyövuotta vuodessa.

Hyvin toteutetun, käyttäjiä oikeasti nykyisiä tietolähteitä paremmin palvelevan palvelun määrittely-, suunnittelu- ja **toteutuskustannukset** kohoaisivat helposti yli 100 000 euron, mahdollisesti *useisiin satoihin tuhansiin euroihin*.

Yksinkertainen etenemistapa voisi olla, että kaikki avoimiin hakuihin perustuvien valtionavustusten myöntäjät veloitettaisiin kuvaamaan hakujen sisältö, kanavat ja ajankohdat esim. Suomi.fi-palvelutietovarantoon¹⁵. Kuvauksiin tulisi liittää haun tai ohjelman tarkoitus, tavoitteet, kelpoisuusehdot, arviointikriteerit, hakemisajankohta ja mahdollisesti muita tietoja, joiden avulla hakijat voisivat valmistautua avustuksen hakemiseen jo ennen haun avautumista.

Näin tiedot olisivat heti saatavilla keskitetyssä paikassa – Suomi.fi:ssä. Sen käyttäjäkokemus ei välttämättä ole parannus avustusten kuvausten nykytilaan, mutta palvelutietovarannon avoimen rajapinnan päälle voisi kuka tahansa toteuttaa myös paremmin hakijoita palvelevia näkymiä, joiden avulla avustusohjelmia ja -hakuja voisi luokitella niiden teemojen mukaan, nähdä hakijalle relevanttien hakujen ajankohdat yms.

Jos yhden avustusohjelman tai haun tietojen kuvaaminen palvelutietovarantoon vie käsityönä noin tunnin, sadan ohjelman syöttämiseen kuluu noin alle 15 henkilötyöpäivää. Tietojen siirtäminen OKM:n ja STEAn järjestelmistä puolimanuaalisilla tiedostomuunnoskonversioilla voisi myös onnistua muutaman tuhannen euron kustannuksilla. Avustusohjelmien ja -hakujen palvelutietovarantoon viennin **kokonaiskustannusten** voisi arvioida jäävän *muutamaan kymmeneen tuhanteen euroon*.

4.2.2 Hakemisportaali

Suurempi askel kohti hakijoiden yhden luukun periaatetta olisi tarjota keskitetty paikka, jossa on avustusohjelmien ja -hakujen tietojen lisäksi myös mahdollisuus täyttää ja lähettää hakemuksia sekä mahdollisesti myös seurata niiden käsittelyn tilannetta. Lisäarvoa hakijoille syntyy myös mahdollisuudesta esittää avustusten myöntäjille kysymyksiä ja saada niihin vastauksia. Hakijoiden tasapuolisen kohtelun sekä toiminnan tehokkuuden vuoksi olisi hyvä, että esitetyt kysymykset ja niihin annetut vastaukset ovat avoimesti näkyvissä kaikille.

Vuoden 2015 valtionavustustyöryhmän mietinnön ehdotuksissa on esitetty (s. 110):

Erityisesti yhteisöille tarkoitettujen samantyyppisten toiminta-avustusten ja hankeavustusten hakemiseen voitaisiin edellyttää yhtenäisiä sähköisiä lomakkeita kaikilla hallinnonaloilla. Lisäksi voitaisiin harkita valtionavustuksia koskevien yleisten ohjeiden yhtenäistämistä.

Käytännössä ehdotus kaikille hallinnonaloille yhtenäisistä lomakkeista voi olla hankala toteuttaa, koska lähes kaikilla hakemusohjelmilla ja -hauilla on omat, nimenomaan niiden sisältöön liittyviä tietoja, joita hakijoilta kerätään. Vaikka käytettäisiin yleisiä, yhteisiä lomakkeita, valtionapuviranomaiset joutuisivat erikseen ohjeistamaan hakijoita sen suhteen, mitä esimerkiksi "avustettavan

¹⁵ 23.11.2018 Suomi.fi-palvelutietovarannossa oli 544 yrityksille ja yhteisöille tarkoitettua tukiin tai avustuksiin liittyvää palvelua:

suomi.fi/yritykselle/yrityksen-rahoitus-ja-tuet/tuet-ja-avustukset/palvelut

toiminnan kuvaukseen” minkäkin haun osalta pitää kirjoittaa, miten kyseisen haun erityisten tavoitteiden täyttymistä pitäisi perustella jne. Joitain kaikkien avustusten osalta kerättäviä tietoja on varmasti tunnistettavissa, ja eri avustuksia haettaessa kerättävien tietojen rakenteita voidaan varmasti yhdenmukaistaa. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen loppuraportin luvussa 3.2.2.3 on pohdittu asiaa ansiokkaasti.

Ehdotus sähköisten lomakkeiden toteuttamisesta tuntuu hiukan vanhanaikaiselta nykyisellä digitalisaation aikakaudella, jossa pyritään pikemminkin digitalisoimaan ja tehostamaan prosesseja päästä päähän kuin muuntamaan yhden vaiheen tiedonsiirtoa paperiin perustuvasta sähköiseksi. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä onkin hiukan laajennettu näkemystä (s. 49):

Hakulomakkeiden käytettävyyteen on kiinnitettävä huomiota ja osallistettava avustusten hakijat hakulomakkeen tai mahdollisesti uudenlaisen hakemisen muotojen suunnitteluun. Rohkeasti tulisi ottaa käyttöön myös nykyaikaisia sähköisen asioinnin tukimuotoja, kuten online-keskustelua (“chat”).

Hakemusten yhdenmukaistamista voisi edistää yleisellä ”lomaketyökalulla”, joka varmistaisi, että sitä hyödyntävien valtionapuviranomaisten muodostamat hakemuslomakkeet ovat keskenään rakenteeltaan yhdenmukaisia ja sisältäisivät kaikille hakemuksille yhteiset tiedot. Jos tällainen työkalu toteutettaisiin, siihen olisi luultavasti järkevää kytkeä myös sen avulla laadittujen hakemuslomakkeiden julkaiseminen keskitettyyn paikkaan, josta hakija voisi täyttää ne ja lähettää tiedot valtionapuviranomaiselle.

”Lomaketyökalun” vaikuttavuuteen, säästöihin ja kustannuksiin vaikuttaa huomattavasti sen toteutustapa. Joissain nykyisissä digitalisointiratkaisuissa (esim. EURA-järjestelmässä) on saatu hakemusten tietojen täydentämiseen kulunut työaika vähenemään dramaattisesti kattavilla hakemuslomakkeiden tietojen pakollisuus- ja ristiintarkistuksilla. Tämä on myös edellyttänyt paljon työtä.

Tällaisen ”avustuslomakeportaalin” toteutus tehostaisi jonkin verran hakemuslomakkeiden suunnittelua, mistä syntyisi **säästöä** valtionapuviranomaisten henkilötyöhön. Tuottavuusanalyysin kyselyn perusteella hakujen toteutukseen käytettävä työmäärä on 5 % kokonaistyömäärästä eli noin 45 henkilötyövuotta. Hyvin suunniteltu ja toteutettu hakemuslomakkeiden suunnittelua tukeva järjestelmä voisi säästää tästä 10–15 % eli 4–7 henkilötyövuotta. (Osalla toimijoista on jo lomakkeiden toteutukseen hyvin toimivat järjestelmät.) Jos sähköinen avustusten hakeminen tuottaa virheettömämpiä ja helpommin käsiteltäviä hakemuksia, hakemusten käsittelyn ja päätöksenteon vaiheista voidaan myös arvioida saatavan säästöjä. Suuren volyymin toimijoilla hakemukset vastaanotetaan ja käsitellään jo nyt valtaosin sähköisesti, eikä tuottavuusanalyysissa ole tullut esiin merkittäviä ongelmia hakemusten laadun suhteen. Voidaan arvioida, että hakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon kuluviista noin 320 henkilötyövuodesta voisi säästyä 5–10 %. Yhteensä säästöpotentiaaliksi voidaan arvioida 10–40 henkilötyövuotta eli noin *0,6–2,5 miljoonaa euroa vuodessa*. Toisaalta realisoituva potentiaali jäisi pienemmäksi tai voisi muodostua jopa negatiiviseksi, jos jo tällä hetkellä hyvin hakemusprosessin sähköistäneet toimijat joutuisivat siirtymään yleisen ja yksinkertaisemman, huonommin heidän omaa toimintaansa tukevan lomakejärjestelmän käyttöön.

Ratkaisun yhteiskunnalliseen **vaikuttavuuteen** voidaan laskea avustusten hakijoiden säästämä työmäärä. Hakijoiden lomakkeiden täyttämiseen käyttämästä työmäärästä ei ole saatavilla tietoa. Voidaan kuitenkin arvioida, että niissä tapauksissa, joissa valtionavustushakemuslomakkeilla kerätään paljon tietoja, työllistävä vaikutus on itse tietojen keräämisessä – ei lomakkeen täyttämässä. Hyötyjä voisi syntyä lähinnä siitä, että hakijoilta kysyttävien tietojen määrä vähenisi. Tähän tehokkain keino on hakijan aiemmin ilmoittamien tietojen tallentaminen ja uudelleenkäyttö, joka on tässä analyysissa laskettu vasta seuraavaan ratkaisuehdotukseen. Jos vuosittain lähetettävistä noin 80 000 avustushakemuksesta kymmenesosassa parempi lomake vähentäisi ilman esitäyttötietojakin täyttämiseen ja lähettämiseen kuluvaa aikaa keskimäärin 30 minuuttia, säästyvä aika olisi 4 000 tuntia eli reilu 500 työpäivää vuodessa – siis noin kahden

henkilötyövuoden verran. Kannattaa huomioida, että tämä laskelma perustuu hyvin epävarmoihin oletuksiin.

Hyvin toimiva järjestelmä, jossa valtionapuviranomaiset voisivat helposti toteuttaa omien avustustensa tarpeisiin soveltuvia hakemuslomakkeita, voitaisiin mahdollisesti toteuttaa jonkun nykyisen hyvin sähköistetyin valtionavustusjärjestelmän vaatimuksia ja mahdollisesti ohjelmakoodia hyväksi käyttäen. (Kannattaa huomioida, että mitä vuorovaikutteisempia lomakkeita halutaan toteuttaa ja mitä enemmän niillä halutaan hyödyntää olemassa olevia tietoja, sitä enemmän niiden toteutus on tietojärjestelmätyötä.¹⁶) Vaikka valmiita määrittelyjä tai järjestelmäkomponentteja olisi saatavilla, yleisen ratkaisun toteuttaminen ja integrointi olemassa oleviin järjestelmiin aiheuttaisi luultavasti kuitenkin *muutaman sadan tuhannen euron kustannukset*. Jos rajaudutaan vain esimerkiksi toteuttamaan yksinkertainen ratkaisu niille toimijoille, joilla ei tällä hetkellä ole käytössä mitään tietojärjestelmää hakujen julkaisuun ja hakemusten vastaanottoon, päästään pienemmillä kustannuksilla, mutta myös saavutettavat hyödyt jäävät pieniksi.

Toinen osa hakemisportaalista koostuu kysymys- ja vastauspalvelusta. Osana palvelumuotoilutyön lopputulosta (Valtionavustus 2.0 -ratkaisu) ehdotetaan UKK-järjestelmäratkaisua (s. 26):

Hakijan hakuaikana esittämät kysymykset vastauksineen julkaistaan kaikkien nähtävillä hakuilmoituksen yhteydessä. Tämä lisää läpinäkyvyyttä poistamalla epäilyksiä siitä, että muita hakijoita neuvottaisiin enemmän. Lisäksi hakijat saavat tietoa muiden hakijoiden painotuksista ja heidän toimialoilensa relevanteista asioista.

Menettely on tuttu julkisista hankinnoista, joissa tarjoajien tasapuolinen kohtelu on tärkeää. Kilpailutuksen aikana esitetyt kysymykset ja niihin annetut vastaukset ovat kaikkien tarjoajien nähtävissä. Ratkaisun läpinäkyvyyttä koskevan **vaikuttavuuden** rahallista arvoa on todella hankala arvioida tai osoittaa toteen, joten se jätetään tässä analyysissä *nollaksi*. Hakijoiden työaika ei välttämättä säästy merkittävästi, mutta kalenteriajan osalta toiminta nopeutuu, jos esiin tulevaan kysymykseen on löydettävissä valmis vastaus.

Toiminnallisia **säästöjä** syntyy jonkin verran, kun avustuksen myöntäjän ei tarvitse vastata samaan kysymykseen eri tahoille erikseen. Säästöt voivat olla suuremmat, jos kysymysten ja vastausten tietopankkiin tallennetaan tietoja eri vuosilta, eri hallinnonaloilta ja erilaisiin avustuksiin liittyen. Kun avustusten myöntäjät pääsisivät näkemään myös muille myöntäjille esitettyjä kysymyksiä ja niiden vastauksia, sivuvaikutuksena myöntäjien väliset toimintatavat, tulkintakäytännöt yms. voisivat yhdenmukaistua. Koska kysymyksiin pitää jatkossakin vastata ja tietopankin säästövaikutukset kumuloituvat vasta ajan myötä, vuotuiset säästöt jäänevät kohtalaisiksi. Säästävän työajan ja rakenteiden yhdenmukaistumisen yhteenlasketut säästövaikutukset voisivat olla korkeintaan 5 % luokkaa hakemusten käsittelyyn kuluvaista työajasta (170 htv/v), luultavasti pikemminkin 1–2 % luokkaa. 2,5 henkilötyövuoden säästön rahallinen arvo olisi noin *150 000 euroa* vuosittain. Säästö toteutuisi luultavammin saman työajan kohdentumisena muihin tehtäviin kuin toimintakustannusten alenemisena.

Kysymys- ja vastauspalvelun **kustannukset** voisivat olla *50 000–150 000 euron* luokkaa, jos rajaudutaan yksinkertaiseen järjestelmään, joka mahdollistaa kysymysten esittämisen, niihin vastaamisen sekä julkaisu- ja hakutoiminnot. Jos toiminnallisuutta laajennetaan chatbotilla, joka oppii esitetyistä kysymyksistä ja vastauksista ja pystyy vastaamaan itsenäisesti yksinkertaisiin hakijan esittämiin kysymyksiin, kustannukset luultavasti ainakin *kaksinkertaistuvat*. Tällöin säästöissäkin on mahdollista päästä lähemmäs 5 % työajan pienenemistä.

¹⁶ KEHA-keskuksen toteuttaman sähköisen asioinnin palvelualustan SPA:n ensimmäinen versio toteutettiin Microsoft SharePoint - ja InfoPath-teknologioiden avulla niin, että periaatteessa viranomaisilla olisi ollut mahdollisuus itse luoda alustalle uusia sähköisiä lomakkeita. Käytännössä näin tapahtui kuitenkin harvoin. Uudemmassa SPAv2-versiossa lomakkeiden toteutus tilataan tietojärjestelmätoimittajalta.

4.2.3 Hankehautomo

Hakijoiden yhden luukun periaatteen mahdollistavista ratkaisuehdotuksista vaativin yhdistää hakijoiden toiminnan suunnittelua tukevan alustan sekä hakujen ja hakemusten tietoja kumuloivan tietovaraston.

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys ehdottaa (s. 49):

Tavoitteena tulee olla, että hakijan ei tarvitse erikseen kertoa sellaisia tietoja, jotka jo löytyvät muista rekistereistä tai aiempien hakujen perusteella, ovat julkisia ja joiden käyttöön on lupa. Vain muissa tapauksissa tai jos tiedot eivät ole ajan tasalla, on hakijan annettava tiedot erikseen.

Valtionavustus 2.0 -ratkaisu kuvaa Ideapankiksi nimettyä tietojärjestelmäkonseptia (s.22):

Ideapankki on paikka, jossa hakijat voivat sekä julkaista projekti-ideoitaan että löytää kumppaneita. Myöntäjät puolestaan saavat paremman näkyvyyden siitä, millaisia projekteja hakijoilla on suunnitteilla. Ideapankki tekee hakijoille näkyväksi sen, mitä muut hakijat suunnittelevat. Lisäksi se poistaa hankkeiden päällekkäisyyttä.

Ratkaisuun kuuluu myös järjestelmäkonsepti ”Hakijaprofiili” (s. 24):

Hakijaprofiili helpottaa avustusten hakuprosessia sekä hakijan että myöntäjän näkökulmasta. Hakija voi tallentaa toimintaansa liittyvät perustiedot järjestelmään ja käyttää niitä kaikkien hakujen yhteydessä. Näin hakija voi keskittyä haun aikana itse avustettavan toiminnan kuvaukseen perustietojen tuottamisen sijaan. Myöntäjä näkee hakijaprofiilista myös hakijan aikaisemmin saamat ja haussa olevat valtionavustukset.

Tuottavuusanalyysissa edellä kuvattuja asioita on yhdistetty ratkaisuehdotukseksi, joka tukee hakijoita toisaalta tarjoamalla näille mahdollisuuden kertoa projekti-ideoistaan, suunnitella toimintaansa ja valmistella avustusten hakemista ja toisaalta helpottamalla itse hakemuksen laatimista aiempien tietojen uudelleenkäytön avulla.

Ensimmäinen osio voisi koostua ominaisuuksista, joiden avulla hakija voi kuvata oman pysyvän ”hakijaprofiilinsa” sekä erikseen ideoita hankkeista ja projekteista, joiden avulla tiettyä avustettavaa teemaa voitaisiin edistää. Hakijalla olisi mahdollisuus hakea hankkeisiin kumppaneita, laatia hankesuunnitelmaa aikatauluineen ja budjetiteineen. Valtionavustusten myöntäjät voisivat myös kuvata palveluun omia tavoitteitaan ja avustettavia teemoja. Palvelu voisi tukea vuoropuhelua, jossa avustusohjelmia ja -hakuja voisi muodostaa ja kuvata hakijoiden ja myöntäjien yhteistyönä.

Hankkeiden suunnittelun helpottaminen voisi tuottaa yhteiskunnallisena **vaikuttavuutena** paremmin valmisteltuja ja suuremmiksi kokonaisuuksiksi yhdisteltyjä hankkeita. Vaikutusten voi nähdä kohdentuvan lähinnä järjestökentän toimijoille. Toki olisi hienoa, jos myös esimerkiksi yritysten, kuntien, korkeakoulujen ja yksityishenkilöiden välillä syntyisi enemmän yhteistyötä ja organisaatioidenvälisiä yhteishankkeita. Tässä tuottavuusanalyysissa arvioinnin pohjaksi oletetaan, että esimerkiksi korkeakoulujen, kuntien ja yritysten välisen yhteistyön tukemiseen on jo nyt olemassa välineitä ja foorumeita, joihin verrattuna valtionavustusten hankehautomo ei toisi merkittävää lisäarvoa. Järjestöille myönnettäviä erityisavustuksia käytetään arviointityötä palvelevana rajauksena ja niiden määräksi arvioidaan noin 500 miljoonaa euroa vuodessa. (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA myöntää järjestöille erityisavustuksia noin 90 miljoonaa euroa vuosittain. Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämistä avustuksista noin 160 miljoonan voidaan arvioida kohdistuvan järjestöjen erityisavustuksiin. Ulkoministeriön myöntämien erityisavustusten määräksi on arvioitu 200 miljoonaa. Näistä muodostuu yhteensä noin 450 miljoonan euron kokonaisuus. Muiden hallinnonalojen järjestöille myöntämät erityisavustukset kasvatavat summan noin 500 miljoonaan euroon.)

Hankehautomon avulla ei ole mahdollisuuksia saavuttaa avustusten kohdentamisen paranemisen kautta yhtä suuria vaikutuksia kuin strategisen suunnittelun vaiheessa. Paremmin valmistelut ja suurempina kokonaisuuksina toteutetut hankkeet voisivat kuitenkin tuottaa nykyistä paremman vaikuttavuuden. Jos oletetaan, että kaikista hankehakemuksista 10 % saataisiin hankehautomon avulla tuottamaan 15 % nykyistä parempaa vaikuttavuutta, yhteiskunnalliset hyödyt voidaan arvioida 1,5 prosentiksi 500 miljoonasta eurosta eli noin *5 miljoonaksi euroksi* vuosittain. Laskelma sisältää erittäin paljon oletuksia. Rohkeampi laskelma voisi olettaa 20 % parempaa vaikuttavuutta joka kymmenenteen kaikista (muillekin kuin järjestöille myönnettävistä) erityisavustuksista ja päätyä 26 miljoonaan euroon vuosittain (2 prosenttia 1,3 miljardista eurosta). Joka tapauksessa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden rahallinen arviointi on niin hankala arvioida ja etenkin todentaa, että tällaisia kokoluokka-arvioita kannattaa pitää lähinnä laadullisten hyötyjen tausta-ajatuksina.

Jos avustushakemukset ovat paremmin valmisteltuja, valtionavustusten myöntäjien työaikaa voi **säästyä** hieman, mutta *ei niin merkittävästi*, että sitä kannattaisi lähteä laskemaan.

Projekti-ideoista kertomista, kumppanuuksien muodostamista ja toiminnan suunnittelua tietojärjestelmän voi toteuttaa monilla tavoilla – esimerkiksi hyödyntämällä erilaisia palveluja tai valmisohjelmistoja tai toteuttamalla oman räätälöidyn järjestelmän. **Kustannukset** luonnollisesti vaihtelevat toteutustavan ja tarkempien ominaisuuksien mukaan. Tässä arvioidaan karkeasti, että vaihtoehtojen kartoitus, vaatimusten kartoittaminen, valinnan tekeminen, järjestelmän hankinta ja käyttöönotto voisivat muodostaa *0,4–1 miljoonan euron* kustannukset.

Toinen ratkaisuehdotuksen ominaisuuksista – hakijoiden ja hakemustien tietojen tallentaminen ja uudelleenkäyttö – tuottaisi **vaikuttavuutta** hakijoiden työmäärän pienenemisenä. Toisin kuin hankehautomon ensimmäistä ominaisuutta, tätä tietojen tallentamista ja uudelleenkäyttöä voisi hyödyntää kaikkien valtionavustusten osalta. (Esim. yksityisten teiden ylläpitoon tai kiinteistöjen entisöintiin haetut avustukset ovat ehkä sellaisia, joiden hakijat eivät välttämättä tee hakemuksia kovin tiheästi, mutta selkeä valtaosa avustusten hakijoista hyötyisi tietojen syöttämisestä vain kerran.) Jos arvioidaan, että vuosittain lähetettävistä noin 40 000 avustushakemuksessa hakijan perustietojen syöttämiseen lomakkeelle kuluu jokaisessa noin tunti, työmääräksi tulee 24 henkilötyövuotta¹⁷ tai kustannuksiksi *1,4 miljoonaa euroa*¹⁸ vuosittain. Jos hakemusten hakijoiden perustietojen lisäksi aiempien hakujen tietoja voi käyttää uuden hakemuksen pohjatietoina, voidaan arvioida säästyvän työajan kasvavan vielä noin 30 henkilötyövuoteen tai 1,8 miljoonaan euroon.

Valtionavustusten myöntäjien työaikaa **säästyy**, jos tiedoissa on vähemmän korjattavaa tai lisätietoja tarvitsee kysellä vähemmän. Tavoitteena tulisi olla, että hakija voi jo ennen hakemuksen lähettämistä varmistua siitä, että kaikki tarvittavat tiedot on täytetty. TEM:n hallinnonalalla on käytössä myös automaattinen hakemiskelpoisuuden tarkistamispalvelu, joka voi kertoa hakijalle, jos kelpoisuusehdot eivät täyty eikä hakemusta kannata edes laittaa vireille. Jos oletetaan, että noin 80 000 vuosittaisesta avustushakemuksesta 5–10 % edellyttää tällä hetkellä myöntäjän toimenpiteitä, joita voitaisiin paremmilla esitäyttötiedoilla vähentää kahdella tunnilla hakemusta kohden, syntyvä säästö olisi kokoluokaltaan 8 000–16 000 työtuntia eli noin 5–10 henkilötyövuotta. 60 000 euron vuosikustannuksella säästöiksi tulisi *300 000–600 000 euroa* vuodessa.

Tietojen uudelleenkäyttö voitaisiin mahdollistaa yhdistämällä edellisen ratkaisuehdotuksen ”lomaketyökaluun” lähetettyjen lomakkeiden tietojen tallentaminen keskitettyyn tietovarastoon. Lisäksi integraatiot esim. yritys- ja yhteisötietojärjestelmään sekä mahdollisesti myös Suomen Tilajavastuun, Suomen Asiakastiedon tms. rajapintoihin helpottaisivat hakijoiden työtä. Tällaisen edistyneen, integroidun lomaketyökalun ja tietovaraston **kustannukset** (kaikki vaiheet ideasta tuotantoon) kohoaisivat luultavasti *1 ja 3 miljoonan euron* välille.

¹⁷ 7,5 tuntia päivässä, 220 työpäivää vuodessa.

¹⁸ Henkilötyövuoden kustannus sama kuin valtiolla eli 60 000 euroa.

4.3 Hakemusten käsittelyjärjestelmä

On **ratkaisu** avustushakemusten käsittelyn tehostamiseen, **jota käyttävät** valtionapuviranomaiset avustushakemuksia käsitellessään, päätöksiä tehdessään, avustuksia maksaessaan ja niiden käyttöä valvoessaan **tuottaakseen** tehokkaasti yhdenmukaisia ratkaisuja.

Keskeinen osa valtionavustusten digitalisointia on itse avustushakemusten käsittelyä tukeva digitalisoitu ratkaisu.

Vuoden 2015 Valtionavustustyöryhmän mietinnön sivulla 111 todetaan:

”Lukumäärältään suurissa ja taloudellisesti merkittävässä valtionavustuskokonaisuuksissa tulisi olla nykyistä paremmat valmiudet siirtyä sähköisten asianhallintajärjestelmien käyttöön. Työryhmän ehdotuksen mukaan pidemmällä aikavälillä tulisi tavoitteena olla laajasti valtionhallinnossa käytettävissä oleva sähköinen valtionavustusten hallintajärjestelmä. Tällaisen järjestelmän kehittäjänä voisi luontevasti toimia Valtori. Tuleva järjestelmä voitaisiin integroida muihin erillisiin valtionhallinnon asianhallintajärjestelmiin, esimerkiksi edellä mainittuun SALAMA-järjestelmään ja muihin eri hallinnonalojen voimassa oleviin järjestelmiin. Valtioneuvoston tasolla yhtenäistä asianhallintajärjestelmää kehitetään VAHVA-hankkeen myötä. Työryhmä on kuullut tältä osin asiantuntijoina Valtioneuvoston kanslian Tietotoimialan tiedonhallintayksikön edustajia. Alustavana arviona on, että yhteisen sähköisen valtionavustusjärjestelmän kehittäminen kestää selvitys-, määrittely- ja hankintavaiheet huomioon ottaen useita vuosia ja järjestelmän kustannukset ovat suuruusluokaltaan todennäköisesti vähintään miljoona euroa.”

Asianhallintajärjestelmä voi tukea valtionavustusten käsittelyä, ja useilla valtionavustusten myöntäjillä on käytössään jonkinlainen asianhallintajärjestelmän päälle rakennettu avustushakemusten käsittelyjärjestelmä. Kun tässä tuottavuusanalyysin ratkaisuehdotuksessa puhutaan käsittelyjärjestelmästä, on oletettu, että järjestelmä aidosti tukee ja helpottaa käsittelijän työtä.

Jos itse asianhallinnan toiminnallisuudet keskittyvät käsittelyprosessissa tehtyjen toimenpiteiden kirjaamiseen sekä mahdollisesti vastaanotettujen ja luotujen asiakirjojen tallentamiseen, sen käsittelyprosessille tarjoama tuki on verrattain vähäinen. Sähköinen käsittelyjärjestelmä voi sisältää ominaisuuksia myös työjonojen hallintaan (osoitetaan kunkin hakemuksen käsittely tietylle käsittelijälle), käsittelyprosessin ohjaukseen (tarjotaan käsittelijälle näkyviin ne tiedot ja toiminnot, joita kussakin käsittelyn vaiheessa tarvitaan), hakijan kelpoisuuden tarkastamisen tukemiseen (hakijan ilmoittamien tietojen vertailu haun ehtoihin), hakemusten vertailuun (pisteytys), päätöksentekoon (sähköinen allekirjoitus) ja paljon muuta. Asianhallinnan vaatimukset voidaan toteuttaa osana käsittelyjärjestelmää, tai se voidaan integroida erilliseen asianhallintajärjestelmään. Iso pohdittava erilliskokonaisuus on valtionavustustoimintaan osoitettavien varojen ja määrärahaohjelmien kehittäminen, joka ei ole asiankäsittelyä eikä asianhallintaa, mutta jonka tulee toimia yhteen kummankin kanssa.

Valtionavustustyöryhmän mietinnössä vuodelta 2015 ehdotetaan (s. 111):

”Valtionavustusten hallinnointiprosessin selkeys ja yhdenmukaisuus voisivat tuoda hyötyjä prosessin kaikissa vaiheissa. Hajanaiset käytännöt ovat olleet seurausta lähinnä epäyhtenäisestä hallinnon sisäisestä ohjeistuksesta ja toimijoiden erilaisista käytännöistä. Tarkastusten perusteella voidaankin suosittelaa yhtenäisiä lomakkeita ja päätösrakenteita avustusten hakemiseen ja käsittelyyn eri vaiheisiin. Tämä voisi osaltaan luoda pohjaa prosessin sähköistamiselle.”

Mietintö ei tarkemmin erittele prosessin vaiheissa syntyvien hyötyjen kokoluokkaa. Yhtenäisten toimintatapojen hyödyt voivat näkyä hakijoiden tasavertaisena kohteluna (eri hallinnonalojen tai organisaatioiden välillä, mutta myös samaan hakuun liittyviä hakemuksia käsittelevien kahden

virkamiehen välillä). Myös toiminnan kehittäminen, tehtävien siirtäminen ja mahdollinen keskittäminen helpottuvat, kun eri toimijat toimivat keskenään samalla tavalla. Tässä tuottavuusanalyysissä näiden välillisten hyötyjen *rahamääräinen arvo jätetään arvioimatta*, mutta raportin kirjoittajat haluavat korostaa, että laadulliset hyödyt kannattaa kuitenkin huomioida päätöksenteossa.

Käsittelyjärjestelmän tuottavuuspotentiaalia arvioidaan tässä lähinnä siitä näkökulmasta, kuinka paljon se vähentää hakemusten käsittelyyn kuluva työmäärää. Toiminnan tehostuminen sisäisten toimintatapojen kehittymisen kautta, virheiden väheneminen sekä työn ja tulosten seurannan helpottuminen pyritään huomioimaan ratkaisuehdotusten arvioinneissa.

4.3.1 Olemassa olevien välineiden jakaminen

Monilla hallinnonaloilla on jo toteutettu käsittelyjärjestelmiä ja muita ratkaisuja valtionavustushakemusten käsittelyn helpottamiseen. Itse käsittelyjärjestelmiä on arvioitu valtionavustusten digitalisoinnin valmistelutyössä vuoden 2018 aikana.

Käsittelyjärjestelmän ”minimiratkaisuna” toimii ratkaisuehdotus, jossa jo olemassa olevia valtionhallinnon yleisiä tietojärjestelmäratkaisuja yhdistelemällä pyritään saamaan aikaan sähköinen ratkaisu niille toimijoille, jotka tällä hetkellä eivät käytä avustushakemusten käsittelyyn mitään järjestelmää. Jos halutaan edistää sähköisten hakemuspohjien tarjoamista avustusten hakijoille, päätösten metatietojen keräämistä keskitettyyn rekisteriin, talousraportointitietojen automatisoitua käsittelyä tai vaikutusten arviointidatan analytiikkaa strategisen suunnittelun tukena – ja edetä näiden kehityskohteiden osalta kaikki hallinnonalat kattaen – voi olla järkevää huolehtia siitä, että kaikilla toimijoilla on mahdollisuus myös käsitellä avustushakemukset sähköisesti.

Yhteisten ja yleiskäyttöisten ratkaisujen (esim. VAHVA-asianhallinta ja Handi-palvelu) lisäksi voidaan tunnistaa joidenkin toimijoiden omaan käyttöönsä toteuttamia ohjelmistoja, joita voisi ottaa yleisempään käyttöön. Esimerkiksi TEM:n hallinnonalalla käytössä olevat automatisoitu hakukelpoisuuden tarkastus tai lausuntotyökalu voisivat ehkä olla muidenkin toimijoiden käyttöön otettavissa olevia osaratkaisuja. Aluehallintovirastojen käyttämä käsittelyjärjestelmä tai jokin muu nykyisin käytössä oleva järjestelmä voisi myös olla yleisesti käyttöön otettavissa, mutta sitä on arvioitu osana seuraavaa ratkaisuehdotusta.

Tällaisen järjestelmäkokoelman **säästöt** jäävät pieniksi, koska ratkaisu kohdentuu toimijoille, joiden volyymi on verrattain pieni. (Suuria hakemuskäyttöä käsittelevät toimijat ovat jo hankkineet sähköiset järjestelmät avustushakemusten käsittelyyn. Poikkeuksen muodostaa Ulkoministeriö, jossa käsitellään vuosittain satoja valtionavustushakemuksia ilman varsinaisen käsittelyjärjestelmän tarjoamaa tukea.)

Pienten, ilman sähköistä käsittelyjärjestelmää tällä hetkellä toimivien toimijoiden raportoidut valtionavustusten hallinnointiin kuluva kokonaistyömäärä vaihtelee toimijoittain alle yhdestä melkein kuuteen henkilötyövuoteen (ks. taulukko 7). Hakemusten käsittelyyn osallistuvilta henkilöiltä saataisiin sähköisten välineiden avulla vapautua joitain työpäiviä vuodessa muuhun työhön. Yhteenlaskettu työmäärä on noin 25 henkilötyövuotta. Siitä voidaan arvioida vapautuvan 5–20 % eli 60 000 euron vuosikustannuksilla *75 000–300 000 euroa* vuodessa.

Vaikka tässä ratkaisuehdotuksessa huomioitua yleiskäyttöiset ja muilta toimijoilta saatavat tietojärjestelmät on jo toteutettu, niiden käyttöönottoon liittyy kuitenkin suunnittelu- ja toteutustyötä. Jos käyttöönottoa edistää laaja selvitys tai arviointi, kustannukset voivat nousta muutamasta kymmenistä tuhansista euroista jopa satoihin tuhansiin.

Tällainen avustushakemusten käsittelyjärjestelmän kokoaminen olemassa olevista pienistä palasista ei näytä sinänsä taloudellisesti kannattavalta. Toisaalta pienet toimijat voivat edistää omaa sähköistä hakemuskäsittelyään kaikkein helpoimmin ottamalla käyttöön muiden toteuttamia valmisratkaisua.

Myöntäjä	Hakemuksia vuodessa	Kokonaistymäärä
Valtioneuvoston kanslia	9	0,4
Oikeusministeriö	39	0,2
SM Rajavartio-osasto	2	0
Palosuojelurahasto	300	3,8
Puolustusministeriö	5	0,2
Valtiovarainministeriö	5	0
Kansallinen audiovisuaalinen instituutti	2	0
Kansallisarkisto	11	0,2
Maa- ja metsätalousministeriö	172	5,4
Liikenne- ja viestintäministeriö	3	0,2
Liikennevirasto	403	3
Trafi	30	1
Viestintävirasto	20	4,5
Työ- ja elinkeinoministeriö	176	5,8
Ympäristöministeriö	107	0,4
Yhteensä	1266	25,1

Taulukko 7: valtionavustusten myöntäjät, joilla ei ole käsittelyjärjestelmää

Tehokkaampia sähköisen käsittelyn ratkaisuja esitetään tämän seuraavissa ratkaisuehdotuksissa.

4.3.2 Kevyt käsittelyjärjestelmä

Edellisen ratkaisuehdotuksen tavoitteena oli tarjota edes jonkinlaisia välineitä valtionavustusten sähköiseen käsittelyyn niille toimijoille, jotka tällä hetkellä tekevät avustuspäätöksiä sähköpostin, tekstinkäsittely- ja ehkä taulukkolaskentaohjelmiston avulla. Hiukan kunnianhimoisempi tavoite on toteuttaa valmisratkaisu valtionavustushakemusten käsittelyyn. Ratkaisun tulisi tukea prosessia vähintään hakemuksen vastaanottamisesta päätöksen rekisteröintiin ja maksupäätösten tekemiseen ja avustusten käytön valvontaan, mutta siihen voidaan yhdistää myös hakujen ja ohjelmien valmistelun tukea, viestintää hakijoiden kanssa, vaikutusten arviointia yms. Tuottavuusanalysissa rajoitutaan tarkastelemaan käsittelyjärjestelmän hyötyjä erityisesti hakemusten käsittelyn aikana, koska muihin prosessivaiheisiin on muita ratkaisuehdotuksia. Ennen kaikkea on tärkeää huomata, että käsittelyjärjestelmä on integroitavissa sähköisen asioinnin ratkaisuihin, perustietovarantoihin sekä hakija-, haku-, hakemus- ja päätöstietovarantoihin, vaikka niiden toteutus ei sisälly itse käsittelyjärjestelmään.

Yleiskäyttöisen käsittelyjärjestelmän tuottama säästö on suurempi kuin edellisen, irtonaisista palasista kootun ratkaisuehdotuksen. Käsittelyjärjestelmä sujuvoittaa ja helpottaa käsittelijän työtä sen sijaan, että käyttäjä itse joutuu siirtämään tietoja järjestelmien välillä. Hyvä käsittelyjärjestelmä tukee myös käsittelijän prosessia ja huolehtii, että tehtävät tulevat hoidettua oikein. Edistyneessä järjestelmässä prosessia on myös automatisoitu niin, että käyttäjän tarvitsee huolehtia vain niistä tehtävistä, joissa oikeasti tarvitaan ihmistä.

Yleiskäyttöistä käsittelyjärjestelmää voisivat potentiaalisesti käyttää kaikki valtionavustusten myöntäjät. Tosin ne toimijat, joiden olemassa olevat järjestelmät on jo kytketty organisaation taustarekistereihin ja joihin on jo toteutettu prosessin ohjausta, juuri heidän toimialueelleen relevanttia pisteytysten ja arvioinnin logiikkaa tms. tuskin olisivat valmiita siirtymään ominaisuuksiltaan yksinkertaisemman järjestelmän käyttäjiksi. Myös esim. EU:n rakennerahastojen ja maa-seurarahaston avustuskäsittelyyn liittyvien tietojärjestelmien ominaisuudet on tarkasti määritetty, eikä yksinkertainen, yleiskäyttöinen järjestelmä pystyisi toteuttamaan niitä kaikkia.

Yleisen käsittelyjärjestelmän potentiaalisimpia käyttäjiä olisivat taulukossa 7 mainittujen toimijoiden lisäksi ne valtionavustusten myöntäjät, joiden tämänhetkiset käsittelyjärjestelmät ovat uusimisen tarpeessa, tai joilla käsittelyä tuetaan lähinnä asianhallintajärjestelmän päälle

rakennetuilla ratkaisuilla. Tällaisia toimijoita on tunnistettu taulukossa 8. Taulukkoon on kirjattu tieto toimijan tällä hetkellä käyttämästä järjestelmästä tai tarpeesta sen uusimiseen. Näille toimijoille säästöt näkyisivät ainakin toiminnan tehostumisena, jos uusi järjestelmä tukee hakemuskäsittelyä nykyistä paremmin. Taulukossa 8 mainittujen toimijoiden raportoimat hakemuskäsittelyn työmäärät ovat 60 henkilötyövuoden luokkaa. Työmäärä-sarakkeeseen on kirjattu työmäärä, joka on eritelty kuluvaan haun toteutuksen, päätöksen valmistelun ja päätöksen tekemisen työvaiheisiin. Suluissa on ilmoitettu myöntäjän valtionavustustoiminnan kokonaistyömäärä.

Myöntäjä	Nykytilanne ja tarve	Työmäärä
Ulkoministeriö	Osaksi asianhallintaa toteutettu järjestelmä kilpailutettu 2019 loppuun asti; halua siirtyä uuteen järjestelmään	27 (148)
Sisäasianministeriön EUSA-rahastot	Uusi EU-ohjelmakausi käynnistymässä 2021, tarve järjestelmän uusimiselle ¹⁹	3 (12)
Opetus- ja kulttuuriministeriö	Nykyisen Salama-järjestelmän alustatuki loppumassa syksyllä 2019	17 (37)
Taiteen edistämiskeskus	Sama tilanne kuin OKM:llä	12 (30)
Museovirasto	Sama tilanne kuin OKM:llä	1 (2)
Sosiaali- ja terveysministeriö (muut kuin STEA-avustukset)	Nykyinen Doktorin yksinkertainen asianhallinta	2 (14)
Yhteensä		62 (243)

Taulukko 8 valtionavustusten myöntäjät, joilla tarve uudelle käsittelyjärjestelmälle

Jos yhteinen kevyt käsittelyjärjestelmä toteutettaisiin, sen ensimmäisen version käyttäjiksi voisivat tulla taulukon 8 myöntäjät sekä ainakin joitain toimijoita taulukosta 7²⁰. Järjestelmän avulla tulisi voida myöntää eri kohdealueisiin (esim. tiede, taide, kulttuuri, liikunta, rajavalvonta) liittyviä yleis-, hanke- ja investointiavustuksia sekä apurahoja järjestöille, yrityksille, kunnille, korkeakouluille ja yksityishenkilöille. Esimerkiksi Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAn käyttämässä käsittelyjärjestelmässä on jo nyt yhdistetty erilaisten avustuslajien käsittelyä. Myös aluehallintovirastojen VaDi-järjestelmäkokonaisuuden avulla pystytään käsittelemään useiden hallinnonalojen erilaisia avustuskaskeja.

Käsittelyjärjestelmän ulkopuolelle rajautuisivat ainakin sen ensimmäisessä vaiheessa EU-rakennerahastojen (EAKR ja ESR) sekä maaseuturahaston tuet (joiden sähköistämiseen kohdistuu erityisiä EU-vaatimuksia). Taulukossa 8 mainitun EU:n sisäasioiden rahasto EUSAn avustusten hallinnointiin käytettäisiin uutta järjestelmää.

Käsittelyjärjestelmän **säästöt** syntyisivät valtionavustuksien myöntäjille toiminnan tehostumisena ja manuaalitoiminnan vähenemisenä. Toiminta tehostuu etenkin, jos käytössä on jo aiemmin varmennettuja hakijaa koskevia tietoja. Joillekin toimijoille voisi syntyä säästöä myös nykyisten tietojärjestelmien kustannusten pienemisenä, jos oman järjestelmän voisi korvata yhteisellä.

¹⁹ EUSA-rahastojen käsittelyn sähköistämiseen on tulossa EU:n komissiolta velvoittavaa sääntelyä. Sisäministeriö tarvitsee vuoden 2021 alussa järjestelmän, jonka avulla voi hoitaa hakemuskäsittelyn sähköisesti.

²⁰ Taulukossa 7 mainittu Palosuojelurahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka voi avustaa myös valtion viranomaisia. Nämä poikkeamat muista taulukon 8 myöntäjistä eivät ole sellaisia, että Palosuojelurahasto ei niiden vuoksi voisi käyttää muiden kanssa yhteistä käsittelyjärjestelmää. Palosuojelurahasto on ollut käynnistämässä hanketta käsittelyjärjestelmän toteuttamiseksi, mutta hanke on toistaiseksi jäissä. Valtiovarainministeriöllä ei tällä hetkellä ole sähköistä käsittelyjärjestelmää, mutta sellaiselle saattaisi olla tarvetta jo vuonna 2019.

Taulukkoon 8 on kerätty toimijoita, joilla tuottavuusanalyysin aikana kertyneiden tietojen mukaan olisi tarve käsittelyjärjestelmälle. Taulukon työmääräsarakeeseen on laskettu arvio kyseisen toimijan työmäärästä, joka kohdistuu hakemusten käsittelyyn.

Koska taulukon toimijoiden nykyiset tietojärjestelmät ovat pääosin asianhallintajärjestelmän päälle toteutettuja toiminnallisuudeltaan vaatimattomia ratkaisuja, voidaan arvioida paremman sähköisen järjestelmän tehostamisvaikutuksen olevan 20–40 % yhteenlasketusta työmäärästä.

Taulukossa käsittelyyn eritellyn työn yhteenlaskettu työmäärä on 60 henkilötyövuoden luokkaa. Kaikkien avustusten osalta työmäärää ei ole eritelty käsittelyvaiheittain. Niiden avustusten osalta, joissa työmäärä oli eritelty, päätöksen valmistelun ja tekemisen työmäärän osuus oli keskimäärin 36 % kokonaistyömäärästä. Jos taulukon 8 toimijoiden kokonaistyömäärästä (239 henkilötyövuotta) käsittelyvaiheen tehtäviin kuluu vastaava osuus, käsittelyn työmäärä olisi 87 henkilötyövuotta vuodessa. Jos mukaan otetaan myös haun valmistelu ja toteutus, työmäärä kasvaa 129 henkilötyövuoteen (53 % kokonaistyömäärästä).

Jos siis arvioidaan työmäärän olevan 60 ja 130 henkilötyövuoden välillä ja tehostamispotentiaalin 20 ja 24 % välillä, paremman järjestelmän tuottama säästö olisi 12–52 henkilötyövuotta eli 60 000 euron työvuosikustannuksella *0,7–3,1 miljoonaa euroa*²¹ vuodessa. Tuottavuuspotentiaali riippuu erittäin paljon siitä, kuinka hyvin järjestelmä tukee käyttäjän työtä. (Itse hakemusten sisällön arviointia tai eri hakijoiden hakemusten pisteyttämistä ja vertailua ei voi täysin automatisoida, mutta niitä voi helpottaa.)

OKM:n hallinnonalan Salama, UM:n AHA-KYT ja EUSA-rahastojen järjestelmät on uusittava vuosien 2019–2020 aikana. Jos näihin tarpeisiin soveltuisi jokin olemassa olevista valtionavustusten hallintajärjestelmistä sellaisenaan sen sijaan, että toteutettaisiin kolme uutta järjestelmää, toteutuskustannuksissa säästettäisiin *3–6 miljoonaa euroa* kahden vuoden aikana ja sen jälkeen *0,5–1,5 miljoonaa euroa vuosittain*, kun päällekkäistä jatkokehitystä ei tarvitsisi tehdä erillisiin järjestelmiin.

Kevyen, yleiskäyttöisen järjestelmän **toteutuskustannuksia** voi verrata esim. aluehallintovirastojen käyttämän VaDi-järjestelmäkokonaisuuden tai OPH:n VA-järjestelmän kustannuksiin. Niissä kolmen vuoden kehittämisprojektien yhteenlasketut kustannukset ovat noin *miljoonan euron* luokkaa. (Luku ei sisällä hallinnon omaa työtä.)

Sekä VaDi että OPH:n VA-järjestelmä ovat avoimen lähdekoodin järjestelmiä, jotka olisivat myös sopimusteknisesti muidenkin julkishallinnon toimijoiden käytettävissä²². Valmiin järjestelmän käyttöönottokustannukset voisivat jäädä murto-osaan uuden toteuttamiseen verrattuna.

4.3.3 Päästä päähän integroitu avustusjärjestelmä

Kevyen käsittelyjärjestelmän ideana on, että käsittelyjärjestelmä tukee lähinnä hakemusten käsittelyä ja päätöksentekoa. Valtionavustusprosessin muita vaiheita (esim. strateginen suunnittelu, hakemusten valmistelu ja lähettäminen, maksaminen, valvonta ja vaikuttavuuden arviointi) voidaan tukea erillisillä tietojärjestelmäratkaisuilla.

On myös mahdollista toteuttaa yksi järjestelmä, jonka avulla voidaan hoitaa avustustoiminta ohjelmien ja hakujen suunnittelusta vaikuttavuuden arviointiin. Esimerkiksi Maaseutuviraston

²¹ Lähes puolet taulukon 8 työmäärästä on ulkoministeriön työtä. Ulkomaille lähetettyjen työntekijöiden kustannukset ovat keskimäärin noin kolminkertaiset valtion keskimääräisiin henkilökustannuksiin verrattuna.

²² OPH:n järjestelmän lähdekoodin EUPL-lisenssi edellyttää, että jos siihen perustuvia ohjelmia levitetään tai luovutetaan, myös niiden lähdekoodin on oltava avoimesti saatavilla.

Hyrrä, STEAn Reino, TEM:n hallinnonalan EURA2014- ja Tuki2014-järjestelmät sekä Business Finlandin Eval ovat paljon muutakin kuin hakemusten käsittelyjärjestelmiä.

Integroidun järjestelmän avulla voidaan edistää sitä, että kaikkien avustusten käsittelyssä käytetty terminologia olisi yhdenmukaista, käsittelyprosessit samanlaisia ja ratkaisut keskenään yhteneviä. Rakenteiden ja toimintatapojen yhdenmukaistamisella on saavutettavissa etuja, mutta siihen liittyy myös riskejä. Ensinnäkin yhdenmukaistaminen itsessään vaatii paljon työtä. Toiseksi liian yhdenmukaiseksi yleistetty ratkaisu ei välttämättä tue aidosti toisistaan poikkeavien toimintamallien tai prosessien toteutusta tehokkaasti.

Sinänsä päästä päähän integroitu avustusjärjestelmä ei toiminnallisuuksiltaan välttämättä eroa kovin paljoa erillisinä järjestelminä toteutetun hakemisportaalin, kevyen käsittelyjärjestelmän, asianhallinnan, maksatuksen ym. muodostamasta järjestelmäkokonaisuudesta. Myös kattava järjestelmäkokonaisuus voidaan suunnitella ja toteuttaa erillisinä komponentteina. Esimerkiksi STEAn Reino on toteutettu vaiheittain. Ero näkyy ehkä eniten toteutuksen organisoinnissa ja toteutushankkeen missiossa – onko tavoitteena rakentaa vain esimerkiksi ratkaisu sähköisten lomakkeiden muodostamiseen ja lähettämiseen vai digitalisoida koko valtionavustusprosessi päästä päähän. Vaikka kaiken tiedon käsittely yhdessä järjestelmässä tuntuu asiakaslähtoisemmältä, kokonaisvaltaisemmalta ja tehokkaammalta lähestymistavalta, suurilla hankkeilla on suuremmat riskit paisua hallitsemattomiksi tai epäonnistua.

Monien valtionavustusten käsittelyjärjestelmien ja laajempien digitalisointiratkaisujen toteutuksessa on onnistuttu saamaan aikaan järjestelmät, joiden avulla voidaan hoitaa tukien jakaminen tehokkaasti ja yhdenmukaisesti. Toisaalta niihin on toteutettu juuri tiettyyn toimialaan, lakiin tai muuten rajattuun toimintaan perustuvat ominaisuudet. Niitä ei voi hyödyntää muuhun tarkoitukseen kuin mihin ne on tehty. Esim. Maaseutuviraston Hyrrä-järjestelmä on kuitenkin pyritty toteuttamaan yleiseksi ratkaisuksi niin, että sen avulla voitaisiin hoitaa toisistaan sisällöiltään ja käsittelysäännöiltään poikkeavia valtionavustuksia.

Koko valtionavustusprosessin (ehkä strategista suunnittelua lukuun ottamatta) digitalisoivan järjestelmän **säästöt** riippuvat paljolti siitä, miten sen ominaisuudet onnistutaan toteuttamaan ja ketkä sitä käyttäisivät. Karkean arvion säästöistä voi saada yhdistämällä hakemisportaalin ja kevyen käsittelyjärjestelmän ratkaisu ehdotusten arvioidut säästöt (1–2 ja 2–3 miljoonaa vuodessa). Näin työmäärän säästöiksi saataisiin *3–5 miljoonaa* vuodessa. Jos yhteisen järjestelmän ansiosta voitaisiin asteittain luopua nykyisistä, toimijakohtaisista järjestelmistä, päällekkäisten ylläpito- ja jatkokehityskustannusten poistuminen voisi kasvattaa säästöjä jopa *7 miljoonalla eurolla* vuodessa.

Jos potentiaaliset säästöt ovat 5 miljoonan euron luokkaa vuodessa, jopa 20 miljoonaa euroa maksavan järjestelmän takaisinmaksuaika olisi kohtuullinen. (Toisaalta 3 miljoonan vuosittaisilla säästöillä 30 miljoonan tietojärjestelmäkehitystä on hankalampi perustella.) EU-rakennerahastojen ja maaseuturahaston avustusten hallinnointiin käytettävien järjestelmien alkuperäiset rakentamiskustannukset ovat olleet useita miljoonia euroja järjestelmää kohden. Kansallisten valtionavustusten digitalisointiratkaisulle ei tule EU-rahastojen tapaan suoraan ulkopuolelta annettuja tiukkoja vaatimuksia ominaisuuksista. Se voi olla hyvä tai huono asia. Kun vaatimuksia määritellään kaikkien hallinnonalojen omista tarpeista lähtien, voi olla vaikea löytää oikeaa rajausta laajuudelle. Esimerkiksi EURA2014-järjestelmän päivitys ohjelmakaudelta 2007–2013 nykyiselle ohjelmakaudelle maksoi noin 15 miljoonaa euroa.²³ Päästä päähän integroitu ratkaisu, jonka avulla voitaisiin hoitaa kaikki kansalliset (ja ehkä seuraavalla, vuonna 2028 alkavalla EU-ohjelmakaudella myös EU-rahoitusta saavat) valtionavustukset, tulisi luultavasti maksamaan enemmän. **To-teutuskustannuksiksi** voidaan arvioida *20–40 miljoonaa euroa*.

²³ 18 miljoonaa, josta 3 miljoonaa kohdistuu hallintoviranomaisen varojen hallintaan, mille ei ehkä olisi tarvetta kansallisessa ratkaisussa.

4.4 Talousraportoinnin tehostaminen

*On **ratkaisu** avustusten käytön seurantaan, taloustietojen tarkastukseen ja laillisuusvalvontaan, **jota käyttävät** avustusten saajat raportointidatan lähettämiseen ja myöntäjät sen käsittelyyn **tuottaakseen** tehokkaan avustusten käytön valvonnan.*

Edelliset ratkaisuehdotukset ovat keskittyneet strategiseen suunnitteluun, avustusten hakemisen, hakemusten käsittelyn ja päätöksenteon prosessivaiheiden tukemiseen. Talousraportoinnin tehostamiseen liittyvät ratkaisuehdotukset keskittyvät valvontaan, jota tehdään avustuksen käytön aikana ja heti käytön päättymisen jälkeen. Talousvalvontaa voidaan tehdä myös hakemis- ja käsittelyvaiheissa avustushakukelpoisuutta tarkistettaessa.

Valvontakäyntejä ei pystytä automatisoimaan ja toiminnan tarkastamiseen liittyy paljon sellaista tekemistä, jossa vain toimialaa hyvin tunteva ihminen voi arvioida, onko avustusta käytetty siihen liittyvien ehtojen mukaisesti. Osa talouden ja laillisuuden tarkastamisesta on kuitenkin kaavamaisista rutiinityötä, jota olisi mahdollista tehostaa digitalisoimalla.

Talousraportointiakin voidaan tehostaa kolmella tasolla. Minimitason ratkaisuehdotus keskittyy toimintatapojen yhtenäistämiseen ilman merkittävää uusien tietojärjestelmien toteutusta. Seuraavalla tasolla raportoitavat tiedot välitetään rakenteisessa, koneellisesti luettavassa muodossa. Laajin ratkaisuehdotus liittyy mukaan vielä tekoälyyn perustuvan tietojen analysoinnin.

Ratkaisuehdotuksia arvioitaessa kannattaa huomata, että toiminnan, talouden ja laillisuuden tarkastaminen eroaa avustustilajien välillä. Hankeavustuksissa kohteena on usein hankkeen erilliskirjanpito, yleisavustuksissa organisaation tilinpäätös. Investointiavustuksissa valvonta voi jatkua jopa 20 tai 30 vuoden päähän avustuksen myöntämisestä. Useiden stipendien, palkintojen ja apurahojen käyttöä ei valvota tai tarkasteta millään tavalla.

4.4.1 Yhteiset kriteerit ja toimintatavat

Tuottavuusanalyysin työpajoissa todettiin tärkeäksi kehityskohteeksi toimijoiden erilaisten valvontakäytäntöjen ja raportointivaatimusten yhdenmukaistaminen. Jos toimintatavat ja kriteerit olisivat yhdenmukaisia, valvontaa ja etenkin talouden tarkastamista olisi helpompi tehostaa tietojärjestelmien avulla tai siirtää toimijoiden välillä. Yhtenäiset raportointi- ja valvontakriteerit ovat yhteydessä avustushakujen ja -ohjelmien muodostamiseen sekä avustuspäätösten sisältöön. Haun ehdoissa ja päätöksissä kuvataan, mihin avustuksena myönnettyä rahaa saa käyttää.

Yhteisiin käytäntöihin ja vaatimuksiin voi kuulua yhteisten kustannusmallien laatiminen ja hyödyntäminen, yhdessä sovittuja edellytyksiä ennakkomaksujen maksamiseen, maksupyyntö- ja maksuprosessien sekä valvonta- ja takaisinperintäkäytäntöjen yhdenmukaistamista, riskienhallinnan toimintatavoista sopimista jne.

Jo pelkästään sillä, että raportoinnin ja valvonnan kokemuksia ja parhaita käytäntöjä jaettaisiin valtionapuviranomaisten kesken, voisi olla merkittävä vaikutus toimintatapojen kehittymisen kautta. Tällä hetkellä joitain avustuksia saattaa jäädä perimättä takaisin puuttuvan osaamisen vuoksi.

Valvonnan kehittämisen yhteiskunnallinen **vaikuttavuus** muodostuu väärinkäytösten (tahallisten tai tahattomien) ja niiden yritysten vähenemisen kautta. Hyötyä syntyisi myös hakijoille. Avustuksen saajien yhdenvertaisuuden kokemus paranee, kun kaikkia avustuksensaajia valvotaan yhdenmukaisesti ja tasavertaisesti. Yhtenäiset käytännöt helpottavat eri viranomaisilta avustuksia saavan tahon toimintaa – pelisäännöt ovat samat kaikkialla. Myös kenen tahansa ulkopuolisen tarkastajan tai tarkkailijan työtä helpottaa valtionapuviranomaisten johdonmukaisuus. Vaikuttavuutena voidaan nähdä myös avustettavan toiminnan laadun paraneminen. Kun valvontakäytännöt ovat selkeitä ja yhdenmukaisia, hakijoiden on helpompi noudattaa niitä ja

myöntäjien on helpompi valvoa niiden noudattamista. Tällä hetkellä yksittäinen avustuksen käyttöä valvova virkamies voi jäädä vailla tukea, jos havaitsee mahdollisen epäkohdan. On käynyt myös niin, että kun valtionapuviranomainen kysyy ennakoon tulkintaohjetta johonkin asiaan, kukaan ei ota vastuulleen kertoa, miten asiassa pitäisi menetellä. Jälkikäteen valtionapuviranomaisten toimintaa tarkastettaessa asiaan on puututtu ja annettu korjaavaa palautetta.

Kokemuksia jakamalla ja toimintatapoja yhdenmukaistamalla olisi mahdollista tavoitella myös **säästöjä** myöntäjien valvontatoimintojen tehostumisen kautta. Säästöjä syntyy siitä, jos valvontaan käytettävää ihmistyömäärää voidaan vähentää tai siirtää talousvalvonnasta toiminnan valvontaan. Jos kriteerien ja menetelmien yhdenmukaistaminen parantaa valvonnan toimivuutta ja sitä kautta vähentää avustusrahan väärinkäyttöä tai sen kohdistumista väärin asioihin, säästyy lisää sekä työaikaa (väärinkäytösten selvittelyistä ja takaisinperinnöistä) että rahaa (avustusten osia, joiden väärinkäyttöä ei aiemmin huomattu.) Avustusten takaisinperinnät ovat usein työläisiä, ja vielä paljon työläämpiä jos niissä päädytään oikeuskäsittelyyn. Suurimmat säästöt saadaan väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevillä toimilla. Yhteisten, selkeästi kuvattujen toimintatapojen ja kriteerien avulla voitaisiin säästää valvontaan kuluvaista noin 300 henkilötyövuodesta 2–10 % vuodessa eli *0,4–2 miljoonaa euroa*.

Samalla tavalla kuin ensimmäisen ratkaisuehdotuksen (strategisen suunnittelun käytäntöjen yhdenmukaistaminen) osalta laskettiin, yhtenäisten käytäntöjen muodostaminen onnistuisi työryhmältä, johon osallistumisen **kustannukset** olisivat yhteensä 10 tai 20 hengen työryhmissä tehtyinä 60 000 ja 120 000 euron välillä. Valvonnan ja raportoinnin tapauksessa yhtenäisten rakenteiden ja käytäntöjen käyttöönotto maksaisi kuitenkin enemmän, sillä muutoksia tulisi hakijoiden ohjeisiin, hakulomakkeille, tietojärjestelmiin, sisäisiin toimintaprosesseihin ja ohjeisiin jne. Sovittujen yhteisten käytäntöjen jalkauttamiseen voi laskea kuluvaan joitain tuhansia euroja niillä hallinnonaloilla, joilla valtionavustustoiminta on pientä, mutta satoja työpäiviä ja paljon tietojärjestelmämuutoksia, jos valtionavustuksia käsitellään hallinnonalalla paljon ja eri virastoissa. Jos oletetaan, että yhtenäistämässä osataan keskittyä vain vaikuttavimpiin ja tärkeimpiin asioihin, niiden määrittelyn ja jalkauttamisen kustannukset voisivat olla yhteensä *noin puolen miljoonan euron* luokkaa. Avustusten myöntäjät voisivat tehdä pieniä parannuksia muiden toimintatapa- ja tietojärjestelmämuutosten yhteydessä, jolloin niiden kustannukset olisivat pienemmät.

Raportointi on verrattain suuri työ avustusten saajille ja raporttien tarkastaminen myöntäjille. Käytäntöjen yhdenmukaistamisen riskinä on, että päädytään kasvattamaan kaikkien toimijoiden hallinnollista taakkaa, kun kootaan yhteen eri toimijoiden edellyttämät raportointitavat ja -käytännöt, mutta ei osata karsia niitä riittävästi. Jos käytäntöjä halutaan yhdenmukaistaa EU-rakennerahastojen käytäntöjen kanssa, sekä raportoinnin että valvonnan työmäärä kasvaa. EU:n käytäntöjä pidetään yleisesti kansallisten valtionavustusten käytäntöjä raskaampina ja vaativampina. Raportoitavien ja valvottavien tietojen määrä kasvaisi. Luultavasti avustettavan toiminnan laatu paranisi. Toisaalta on myös mahdollista, että raportointivaatimusten kasvu ja jäykistyminen pudottaisi valtionavustusten saajien joukosta sellaisia pieniä, innovatiivisia toimijoita, joiden määrää haluttaisiin pikemminkin kasvattaa.

4.4.2 Rakenteinen tiedonvälitys

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen loppuraportin sivulla 53 esitetään:

Vision mukaisen avustustoiminnan voidaan katsoa lisäävän valvonnan tehokkuutta ja sujuvuutta. Tämä mahdollistuu lisääautomaation avulla, keräämällä talousraportointi rakenteisessa eli koneluettavassa muodossa sekä kokoomalla tietoa yleisistä tietolähteistä (esim. Patentti- ja rekisterihallituksesta saatavat tuloslaskelma- ja tasetiedot).

Avustusten myöntäjien talous- ja laillisuusvalvontaan käyttämä aika vaihtelee. Tuottavuusanalyysin taustakyselyssä noin 31 % prosessivaiheittain eritellyistä työmääristä²⁴ kohdistui maksamisen ja raportoinnin työvaiheeseen. Työpajoissa tuli ilmi, että taloustarkastusta ja laillisuuden valvontaa helpottamalla itse avustetun toiminnan ja sen vaikutusten arviointiin vapautuisi resursseja.

Työpajoissa todettiin myös, että kun avustuksen saaja ilmoittaa taloudelliset tiedot dokumentteina, jotka tallennetaan asian- tai asiakirjanhallintajärjestelmään, niiden avulla voidaan kyllä valvoa yksittäisen myönnetyn avustuksen käyttöä, mutta kattavamman analyysin tekeminen on hankalaa. Ei ole esimerkiksi helppo nähdä, minkälaisiin kohteisiin ja käyttötarkoituksiin kaikki avustushjelman rahat on käytetty.

Koska taloudelliset tiedot ovat suurimmaksi osaksi numeroita, joita käsitellään tietojärjestelmillä, niiden välittäminen PDF-dokumentteina hukkaa paljon mahdollisuuksia. Tuntuu osin järjenvastaiselta, että tiedot, jotka ovat kirjanpitoon käytetyissä järjestelmissä selkeästi organisoidussa, koneellisesti käsiteltävässä muodossa, viedään raportointia varten dokumenttiin, josta joku ihminen poimii tietoja käsin.

Taloustietojen rakenteiseen raportointiin on olemassa standardeja ja menetelmiä (esimerkiksi XBRL²⁵). Tietojen välittäminen rakenteisessa muodossa nopeuttaisi, helpottaisi ja tehostaisi sekä avustuksen saajan raportointia että myöntäjän tekemää valvontaa. Jos raportointitiedot saataisiin koneellisesti käsiteltävässä muodossa, olisi suhteellisen helppoa toteuttaa automatisoitu tai robotisoitu ratkaisu, joka vertaisi raportoituja tietoja haun ehtoihin ja myönnettyyn avustussummaan sekä hälyttäisi mahdollisista poikkeamista. Automaatiikalla ei voida korvata kaikkea ihmisen tekemää valvontaa, mutta tylsän rutiinityön tekemiseen ja mekaaniseen vertailuun kone on ihmistä parempi.

Jos arvioidaan taloustarkastukseen ja laillisuuden valvontaan kuluva noin 280 henkilötyövuotta vuodessa ja tästä noin 10 % olevan sellaista mekaanista tarkastustyötä, joka on helposti korvattavissa yksinkertaiseen vertailuun perustuvalla automaatiikalla tai robotiikalla, säästyvä työmäärä olisi noin 28 henkilötyövuotta. Jos oletetaan yhden henkilötyövuoden kustannuksiksi 60 000 euroa, **säästön** rahallinen arvo on noin *1,7 miljoonaa euroa* vuosittain.

Rakenteiseen talousraportointiin siirtyminen aiheuttaisi toki myös **kustannuksia**. Valtionavustuksiin liittyvä koodisto pitäisi määritellä – hyödyntäen valmiita koodistoja. Oletetaan, että valtionavustusten tarpeisiin soveltuvan koodiston laatiminen veisi 200 henkilötyöpäivää eli maksaisi 300 euron päivähinnalla noin 60 000 euroa.

Prosessi toimisi tehokkaimmin, jos raportoitava tieto siirtyisi suoraan avustuksen saajan kirjanpidosta myöntäjän järjestelmään esimerkiksi kansallisen palveluväylän kautta. Toisaalta tietojen lähettäminen esimerkiksi XML-tiedostoina verkkopalvelun lomakkeella on niin yksinkertainen toimenpide, että ”aidolla” tietojärjestelmien integraatiolla saavutettavat hyödyt eivät välttämättä maksa itseään koskaan takaisin. Integrointitavasta riippumatta avustuksen saajan on pystyttävä muodostamaan tiedot sellaisessa rakenteisessa muodossa, jota myöntäjä pystyy käsittelemään. Rakenteisen raportin muodostaminen saattaa edellyttää tuhansien tai jopa kymmenien tuhansien eurojen tietojärjestelmämuutoksia kullekin valtionavustusten saajalle. Toisaalta avustusten saajat myös hyötyisivät merkittävästi raportoinnin yksinkertaistumisesta. Joissain tilanteissa saaja voisi ilmoittaa samoja rakenteisia taloustietoja muillekin viranomaisille.

Myös avustusten myöntäjille syntyisi kustannuksia heidän siirtyessään hyödyntämään rakenteista dataa dokumenttien sijaan. Etenkin pienille (vain muutamia avustuksia vuodessa

²⁴ 128 henkilötyövuotta 407 henkilötyövuodesta, joista erittely oli tehty. Vaiheisiin erittelemättä työtä oli raportoitu 494 henkilötyövuotta.

²⁵ valtiokonttori.fi/fi-FI/Kansalaisille_ja_yhteisöille/Kunta_ja_maakuntatalouden_tietopalvelu/Ohjeet/XBRL_finanssivalvonta.fi/fi/Raportointi/xbml/raportointikoodisto.fi

myöntäville) toimijoille kustannukset voisivat olla merkittäviä saavutettaviin hyötyihin nähden. Tämän vuoksi olisi suositeltavaa, että joku keskitetty toimija voisi tarjota rakenteisen talousraportointitiedon vastaanotto-, analysointi ja visualisointipalveluja. Keskitetylle palvelulle voisi lähettää XBRL-muotoista raportointidataa kansallisen palveluväylän kautta tai suorilla tiedostosiirroilla. Vaihtoehtoisesti tiedot voisi syöttää palvelun tarjoamalla käyttöliittymällä. Kukin valtionavustusten myöntäjä voisi määritellä palveluun ehdot, joihin tietyn raportoijan tietoja verrataan. Palvelu vertaisi raportoituja tietoja ehtoihin ja ilmoittaisi tulokset myöntäjälle. Palvelu voisi myös näyttää hakijoiden raportoimia tietoja myöntäjille yksinkertaisen käyttöliittymän avulla. Tällaisen keskitetyn palvelun määrittely-, suunnittelu-, toteutus-, testaus- ja käyttöönottokustannukset voisivat sijoittua 150 000 ja 600 000 euron väliin.

Oletetaan, että eri järjestelmiä käyttävistä valtionavustuksia myöntävistä noin 30 toimijasta 10 ottaisi rakenteiset tiedot suoraan omiin järjestelmiinsä. He hyödyntävät edellisessä kappaleessa kuvatus yhteisen palvelun lähdekoodia, mutta mukauttavat sen omiin tarpeisiinsa sopivaksi. Kukin käyttää järjestelmäkehitys- ja integraatiotyöhön 50 000–150 000 euroa.

Avustusten saajien kustannusten voidaan arvioida laskentatavasta riippuen nollasta²⁶ 400 miljoonaan²⁷ euroon. Valistunut arvio voisi olla, että kustannukset kohdentuisivat pääasiassa tilitoimistojen tietojärjestelmiin. Nämä vyöryttäisivät kustannukset asiakkailleen kasvaneina palvelun hintoina, mutta yksittäiselle asiakkaalle vaikutus olisi pieni.

Yhteen laskettuna rakenteiseen talousraportointiin siirtyminen voisi aiheuttaa kustannuksia

- 60 000–300 000 euroa koodiston muodostamiseen
- 150 000–600 000 keskitetyn palvelun toteuttamiseen
- 100 000–1 000 000 euroa avustusten saajille
- 500 000–1 500 000 euroa avustusten myöntäjille

eli yhteensä noin *1–3 miljoonaa euroa*.

4.4.3 Automatisoitu tarkastus ja käsittely

Edellinen ratkaisuehdotus perustui tietojen siirtämiseen koneellisesti luettavassa muodossa ja suhteellisen yksinkertaiseen koneelliseen vertailuun. Vielä pidemmälle voidaan päästä, jos data-analytiikkaa tehostetaan tai taloudellisia tietoja analysoidaan tekoälyn avulla. Tavoitteena on, että raportointia saadaan ainakin osin ajantasaistettua ja siirryttyä aktiivisen toiminnan jälkeen tapahtuvasta loppuraportoinnista toiminnan aikaiseen raportointiin. Useiden projektien raportointidataa analysoimalla on mahdollista löytää tunnusmerkkejä, joiden avulla voidaan ennustaa avustettavan toiminnan onnistumista tai puuttua poikkeamiin varhaisessa vaiheessa. Jos tekoälylle opetetaan suuri joukko eri ihmisten tekemiä talouden ja laillisuuden tarkastuksia lisätietopyyntöineen, selvityksineen ja ratkaisuineen, se voi hyvinkin oppia ketään yksittäistä ihmistä tehokkaammaksi talouden ja laillisuuden tarkastajaksi. (Virkavastuuta esimerkiksi

²⁶ Hallituksen esityksessä kansallisesta tulorekisteristä (HE 134/2017) on arvioitu työnantajille aiheutuvaa taloudellisen taakan kasvua, kun palkkatietojen vuosi-ilmoittamisesta siirrytään kuukausi-ilmoittamiseen. Tietojärjestelmien muutostarpeiden euromääräisiä kustannuksia ei ole esitetty, mutta palkkahallinnon työaikaa on arvioitu säästyvän merkittävästi. Vastaavalla tavalla voidaan arvioida, että valtionavustusten talousraportoinnissa tietojen luovuttamisen teknisen tavan muuttuminen aiheuttaisi lähinnä henkilötyön säästymistä.

²⁷ Myönteisiä valtionavustuspäätöksiä tehdään vuosittain noin 20 000 kappaletta. Monet toimijat saavat useita avustuksia (esimerkiksi yleisavustusta ja erilaisia hankeavustuksia). Tarkemman tiedon puuttuessa lasketaan kokonaismäärästä Taiteen edistämiskeskuksen apurahoja saavat yksityishenkilöt (2 850) ja oletetaan yksinkertaisuuden vuoksi, että muut toimijat saavat kukin keskimäärin kaksi avustusta vuodessa. Näin saataisiin valtionavustusten saajien lukumääräksi noin 8 600. Jos joka toinen saaja toteuttaa raportointia varten integraation omiin järjestelmiinsä keskimäärin noin 50 000 eurolla, kustannuksiksi tulisi reilu 400 miljoonaa euroa.

takaisinperintäpäättöksen tekemisestä ei ehkä voi siirtää koneen tehtäväksi ainakaan nykyisen lainsäädännön perusteella, mutta tekoäly voisi korvata suuren osan valvontaan liittyvästä rutiinistyöstä.)

Ratkaisuehdotuksen **hyödyiksi** voidaan nähdä talous- ja laillisuustarkastuksen nopeutuminen, inhimillisten virheiden väheneminen ja yhdenvertaisuuden lisääntyminen. Tekoäly voi toimia ihmistä tehokkaampana talouden ja laillisuuden tarkastajana, joten korjaavia toimenpiteitä voi löytyä enemmän. Varhainen puuttuminen poikkeamiin voi helpottaa niiden ratkaisemista ja parantaa myös avustettavan toiminnan vaikuttavuutta. Jos säästyvä työmäärä voidaan käyttää itse avustettavan toiminnan sekä sen vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointiin, yhteiskunnalliset hyödyt kasvavat, kun avustusrahaa voidaan jatkossa kohdentaa paremmin. Näille hyödyille on *vaikea määritellä taloudellista arvoa*.

Ihmistyön korvaamisella koneen tekemällä työllä tavoitellaan – ja saavutetaan – useimmiten säästöjä. Jos arvioidaan, että valvontaan kuluvaista noin 200 henkilötyövuodesta 40 % voitaisiin siirtää tekoälyn hoidettavaksi, säästyvä työmäärä olisi noin 80 henkilötyövuotta. Jos oletetaan yhden henkilötyövuoden kustannuksiksi 60 000 euroa, **säästön** rahallinen arvo on noin *5 miljoonaa euroa* vuosittain.

Automatisoidun, tekoälyyn perustuvan taloustarkastuksen toteuttamisen **kustannukset** voivat helposti nousta merkittäviksi. Eri tyyppisten avustusten (esim. yleisavustukset, hankeavustukset, investointiavustukset, apurahat) käyttöä valvotaan eri tavoilla. Myös samantyyppisten avustusten hakujen ehdoissa voi helposti olla eroja. Mitä yksinkertaisempiin sääntöihin valvonta perustuu, sitä helpommin se on tekoälyn opittavissa. Voitaisiin laskea, että jos tekoälyn avulla voidaan saada 4 miljoonan euron säästöt vuosittain, peräti 12 miljoonaa maksavan järjestelmähitysprojehtin takaisinmaksuaika olisi vain 3 vuotta. Tällaisen projektin epäonnistumisen riskit olisivat kuitenkin hyvin suuret. Tekoälyn käyttöönotossa kannattaa lähteä liikkeelle pienistä, kohdennetuista kokeiluista, joiden avulla voidaan testata teknologian kypsyttää ja saada myös lisää varmuutta syntyvistä säästöistä. Esimerkiksi *miljoonan euron* panostukset kokeiluihin seuraavien 3–4 vuoden aikana maksaisivat itsensä takaisin välillisinä hyötyinä helpottaen lopullisen tavoitetilan saavuttamista. Kokeilujen rinnalla kannattaa kuitenkin pitää mielessä suuri tavoite. Vaikka tässä laskelmassa on arvioitu varovasti, että 40 % nykyisestä valvontatyöstä voitaisiin siirtää tekoälyn tehtäväksi, kehittämisen tavoite kannattaa asettaa paljon ylemmäs – noin 80 prosenttiin.

4.5 Valtionavustuspäätösten tai -maksujen rekisteri

On ratkaisu valtionavustuksina myönnettävien rahamäärien seurantaan, jota käyttävät viranomaiset käsitellessään avustushakemuksia (tarvitaan tieto muiden tahojen myöntämistä avustuksista), strategisen tason työstäjät verratessaan avustusten määriä niiden vaikutuksiin sekä tutkijat ja toimittajat ja kansalaisyhteiskunta selvittäessään, minkälaisiin kohteisiin avustuksia on myönnetty ("tutkiavustuksia.fi") tuottaakseen avustuksiin keskitetyn yli hallinnonalojen ulottuvan näkymän, josta tiedot ovat saatavissa avustushakemusta- ja saajakohtaisesti kokonaiskuvan seurantaan, päällekkäisyyksien ja katvealueiden tunnistamiseen, väärinkäytösten havaitsemiseksi jne.

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen loppuraportissa todetaan ensin (s. 40):

Valtionavustustoimintaan liittyvä tieto on hajaantunut eri toimijoiden järjestelmiin. Jopa arviot valtionavustustoiminnan vuosittaisesta määrästä heittelevät, koska kokonaiskuvaa on mahdotonta muodostaa. Tämä vaikeuttaa kokonaisprosessin ohjausta ja mahdollistaa väärinkäytökset kuten päällekkäisten tukien hakemisen.

Myöhemmin (s. 55) loppuraportti ehdottaa:

Valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyden ja prosessin tehokkuuden kannalta olisi tärkeää, että tiedot avustushjelmista, avustettavasta toiminnasta, myönnetyistä avustuksista ja avustetun toiminnan tuloksellisuudesta avataan helppokäyttöisesti kaikkien saataville. Tähdittäisiin samantyyppisiin ratkaisuihin, joilla esimerkiksi valtion budjettitiedot www.tutkibudjettia.fi ja hankintatiedot www.tutkihankintoja.fi on avattu. Ratkaisuksi ehdotetaan vastaavaa palvelua valtionavustuksista (tutkiavustuksia.fi).

Keskitetty näkymä valtionavustusten muodostamaan kokonaisuuteen voitaisiin toteuttaa perustuen keräämällä yhteen paikkaan joko avustusten maksutietoja tai metatietoja avustuspäätöksistä. Pisimmälle vietyinä samaan rekisteriin kerättäisiin valtionavustusten tietojen lisäksi muidenkin julkisten tukien tiedot.

4.5.1 Maksutiedot yhteen paikkaan

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen loppuraportin sivulla 39 kerrotaan esiselvityksen yrityksistä muodostaa kokonais kuvaa valtionavustustoiminnasta:

Esiselvityksen yhteydessä valtionavustustoimintaa pyrittiin tarkastelemaan myös valtion talousarviokirjanpidon sekä liikekirjanpidon näkökulmasta. Haasteelliseksi osoittautui valtionavustumaksujen erottaminen muista valtion siirtotalouden menoista. Talousarviokirjanpidossa joillakin valtionapuviranomaisilla tietyt momentit oli varattu nimenomaisesti valtionavustuksiin, mutta nämä olivat lähinnä poikkeustapauksia.

Tuottavuusanalyysissa todettiin, että tilanne ei ole muuttunut. Valtion talousarviossa on mainittu valtionavustuksiin käytettävissä olevia summia, mutta osin määrärahaa on osoitettu momenteille, joilta maksetaan myös muita kuluja. Vaikka lähes kaikki valtionavustukset maksetaan valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden kautta, tositelajien ja kirjanpitolien avulla ei ole mahdollista erottaa valtionavustuksia muista maksuista.

Jos olisi mahdollista nähdä keskitetystä paikasta, kuinka paljon valtionavustuksia on ylipäätään maksettu, miten ne ovat jakautuneet kunnille, yrityksille, yhdistyksille, korkeakouluille, säätiöille, yksityishenkilöille ym., pystyttäisiin tekemään edes jonkinnäköistä karkeaa arviointia kokonaisuuden vaikuttavuudesta ja ehdotuksia kehittämiseksi. Tällainen keskitetty paikka voisi olla vain tietokannasta poimittu otos, jota voisi tutkia analytiikkavälineillä tai data warehouse -ratkaisuihin, johon kerättäisiin tietoja eri lähteistä. Se voisi myös olla erillinen tietojärjestelmä, joka tarjoaisi palveluja tietojen tallentamiseen, hakuun, visualisointiin ja analysointiin. Yksinkertaisuuden vuoksi seuraavissa kappaleissa puhutaan maksurekisteristä.

Sekä valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä että valtionavustusten tuottavuusanalyysissä tietoja on kysely valtionapuviranomaisilta. Kyselyissä on todettu, että tietojen selvittäminen on osalle vastaajia hyvin työlästä. Jos tiedot olisivat saatavissa keskitetystä rekisteristä, kyselyille ei olisi tarvetta. Myös tietojen luotettavuus ja yhdenmukaisuus voisi parantua. Kun tiedot karttuivat keskitettyyn paikkaan useamman vuoden ajalta, voitaisiin analysoida trendejä – esim. onko tietyn saajaryhmän saamien avustusten kokonaismäärä kasvanut vai pienentynyt.

Maksuliikenteestä voisi myös saada selville avustustilajin (yleisavustus, hankeavustus, investointiavustus, apuraha jne.), jos näille käytettäisiin omia tositelajeja, kirjanpitolajeja tai maksuriveille kirjattavia koodeja. Lisäksi maksutiedoista voisivat mahdollisesti ilmetä maksujen keskeytykset ja takaisinperinnät. Nämä tiedot tarkentaisivat kokonais kuvaa ja helpottaisivat kehittämisen kohdentamista.

Keskitetyn maksurekisterin päälle voisi toteuttaa tutkiavustuksia.fi-tyyppisen palvelun, jossa tutkijat, toimittajat, avustusten saajat ja kansalaisyhteiskunta voisivat analysoida rahavirtoja ja valtionavustusten kohdentumista. Valtionavustusten maksuihin ei pitäisi liittyä mitään luottamussellista vaan niiden pitäisi lähtökohtaisesti olla julkista, avointa tietoa. Maksurekisterin

yhteiskunnalliset hyödyt syntyisivät osin rekisterin hyödyntämisestä valtionhallinnon sisäisen analytiikan tukena. Analytiikan avulla voitaisiin tunnistaa avustuksia, joita myönnetään "vain siksi, että on ennenkin myönnetty" ja kohdentaa rahaa juuri tällä hetkellä tärkeämpiin kohteisiin. Tällaista analyysia voisi tehostaa julkaisemalla tiedot avoimesti muidenkin toimijoiden analysoitaviksi. Näin muutkin voisivat tehdä tutkimuksia ja ehdotuksia tietojen perusteella.

Avustusten kohdentumisen parantamisen **yhteiskunnallista vaikuttavuutta** on arvioitu strategisen suunnittelun välineisiin liittyvien ratkaisuehdotusten yhteydessä. Keskitetty maksurekisteri voisi osaltaan parantaa vaikuttavuutta, mutta ei tekisi sitä yksin. Tutkiavustuksia.fi-tyyppinen palvelu voitaisiin toteuttaa maksutietojen perusteella. Tällaisen palvelun yhteiskunnalliset hyödyt liittyvät avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Niille on vaikea laskea rahamääräistä arvoa, mutta niiden tavoittelemisen harkinnanvaraiseen julkisen rahan käyttöön liittyen pitäisi olla tärkeää suorista taloudellisista hyödyistä riippumatta.

Tämän ratkaisun osalta rajoitetaan arvioimaan, että maksudatasta olisi helppo tunnistaa toimijat, jotka saavat rahoitusta monilta toimijoilta. Jos joltain osin päällekkäistä rahoittamista pidettäisiin epätarkoituksenmukaisena, maksutietojen analysoinnin hyödyksi voitaisiin laskea rahamäärä, joka voitaisiin kohdentaa uudelleen tarkoituksenmukaisempiin kohteisiin tai jättää jatkossa jakamatta. Koska tietoja ei ole saatavilla, epätarkoituksenmukaisten päällekkäisyyksien määrää voi vain arvailla. Toisaalta juuri se, että päällekkäisyyksiä ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta valvoa tehokkaasti, antaa tilaa epäillä, että niitä voisi paljastua. Jos maksutietoja tarkastelemalla löytyisi epätarkoituksenmukaisia päällekkäisiä valtionavustuksia 1 % kokonaisavustusestään, saavutettava vaikuttavuus olisi *30 miljoonan* euron luokkaa. Vaikka päällekkäisyyksiä olisi vähemmän, selkeään tietoon perustuva varmuus niiden kokoluokasta olisi jo sinänsä arvokas.

Säästöjä maksutietojen kerääminen ja analysointi toisi vain niissä tapauksissa, joissa tietoja nykytilassa selvitetään erillisillä kyselyillä. Tällaisia tilanteita lienee harvassa, ja ne tuskin työllistävät enempää kuin joitain kymmeniä henkilötyöpäiviä vuodessa. Säästöjen määrä arvioidaan *nollaksi*.

Valtaosa valtionavustusten maksuliikenteestä kulkee jo nyt suuri osa Palkeiden kautta. Jotta ne saataisiin paremmin analysoitaviksi, pitäisi vain sopia käytännöt (tosittelajien, kirjanpitotilien tms. käyttö) niin, että valtionavustusten maksut voitaisiin erotella muusta maksuliikenteestä. Tavoite-tilan käytäntöjen määrittelyyn voisi kulua joitain kymmeniä henkilötyöpäiviä ja muutosten tekemiseen kaikkien valtionapuvirastojen järjestelmiin ja toimintaohjeisiin joitain kymmeniä lisää. Vaikka **kustannuksiksi** arvioitaisiin neljä henkilötyövuotta (*240 000 euroa*), mahdolliset hyödyt ovat niin merkittävät, että tätä voidaan pitää matalalla roikkuvana omenana.

Hiukan lisää työtä aiheutuisi, jos myös jatkossa maakuntien myöntämien avustusten maksutiedot haluttaisiin saada analysoitaviksi. Tällä hetkellä TE-toimistot ja ELY-keskukset tekevät valtionavustuspäätöksiä useiden hallinnonalojen puolesta. Jatkossa nämä toiminnot siirtyvät maakuntien vastuulle. Ainakin TEM:n hallinnonalan valtionavustuksista valtaosa siirtyy valtion tilikonsernin ulkopuolella maksettavaksi eli maakunnille. Maakuntien maksamista valtionavustuksista on saatavissa tiedot ainoastaan, mikäli maakuntatieto-ohjelmassa otetaan kantaa valtionavustusten maksujen raportointiin. Jos maakuntien maksamien valtionavustusten maksutietoja halutaan yhdistää valtion tilikonsernin (Palkeiden kautta) maksutietoihin, tiedot pitää voida siirtää ja yhdistää toisiinsa analyysia varten. Tämä kasvattaa työmääriä hiukan, mutta myös hyödyt ja säästöjen mahdollisuudet kasvavat.

4.5.2 Päätösten metatietorekisteri

Pelkät tiedot maksetuista valtionavustuksista eivät anna kaikkiin tarkoituksiin riittävää kokonaiskuvaa. Jotta valtionavustuspäätöksiä tehtäessä ja maksueriä maksettaessa voitaisiin tehdä parhaat mahdolliset ratkaisut, tarvitaan tiedot myönteisistä avustuspäätöksistä (jo ennen

ensimmäisiä maksuja), maksupäätöksistä, maksuhäiriöistä, maksatusten keskeytyksistä, takaisinperinnöistä ja muista korjaavista toimenpiteistä, avustuspetoksista jne.

Pelkkään maksutietojen rekisteriin verrattuna päätösten metatietojen rekisteri palvelisi tehokkaammin valtionapuviranomaisten harkintaa ja päätöksentekoa ja mahdollistaisi varhaisemman puuttumisen mahdollisiin ongelma- tai väärinkäytöstilanteisiin. Tutkiavustuksia.fi-konseptin mukainen palvelu voitaisiin toteuttaa myös päätösten metatietojen perusteella. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden hyödyt sekä mahdollisuudet hyödyntää tietoja strategisessa suunnittelussa olisivat paremmat, jos päätöstiedoista olisi helpompi muodostaa strategiaan teemoihin ja avustuskonaisuuksiin kytkentöjä, jotka eivät selviä maksutiedoista.

Kun "maksurekisterin" yhteiskunnalliset hyödyt arvioitiin edellä 1 prosentiksi valtionavustusten kokonaissummasta, päätösten metatietorekisterin **hyödyt** voisivat olla (tässäkin puhtaasti arvaukseen perustuen) puolta suuremmat. 1,5 % valtionavustusten vuosittaisesta määrästä on noin *90 miljoonaa*.

Toiminnallisia **säästöjäkin** päätösten metatietorekisteri tuottaisi maksurekisteriä enemmän. Ajantasaisten ja luotettavien päätöstietojen avulla avustusten hakijoilta ei välttämättä tarvitsisi kysyä niin paljon muilta toimijoilta haetuista tai muiden toimijoiden myöntämistä avustuksista, ja niihin liittyviä tarkastuksia olisi mahdollista automatisoida. Hakemusten käsittelyyn liittyvästä työmäärästä voisi säästyä 2–3 % eli noin 3 henkilötyövuotta ja valvonnasta 3–5 % eli 3,5 henkilötyövuotta. 60 000 euron vuosikustannuksilla säästyvän työajan arvo olisi noin *400 000 euroa* vuosittain.

Toisin kuin yksinkertaisiin tietokantapöimintoihin ja valmisohjelmistojen käyttöön perustuva maksurekisteri, päätöstietojen metatietorekisteri pitäisi toteuttaa räätälöitynä ohjelmistoratkaisuna. Tietosisältö, rekisterin palvelut ja muut toiminnallisuudet, rajapinnat ja integraatiot tietojen tallentamiseen ja hakuihin, käyttöoikeudet ja -valtuudet pitäisi määritellä, suunnitella, toteuttaa, testata ja ottaa käyttöön. Rekisteriin ei tarvitse toteuttaa prosessin ohjausta eikä välttämättä käyttöliittymiä, mikä yksinkertaistaa toteutusta. Rekisterin toteutuksen **kustannukset** voisivat helposti nousta lähelle 2 miljoonaa euroa. Kun päälle lasketaan valtionapuviranomaisten omien tietojärjestelmien muutokset, päästäneen toteutuskustannuksissa *3–5 miljoonan euron* haarukkaan.

4.5.3 Julkisten tukien kansallinen rekisteri

Maksu- ja päätöstietojen keskitetyssä rekisteröinnissä ei välttämättä kannattaisi rajautua pelkästään valtionavustuksiin. Etenkin EU:n sääntelyn näkökulmasta voisi olla järkevää toteuttaa päätösten metatietorekisteri koskemaan kaikkia julkisia tukia. EU on toistuvasti kehottanut Suomea toteuttamaan valtiontukirekisterin kansallisella tasolla. Koska EU rakennerahastoissa on velvoite noudattaa valtiontukien sääntelyä, ja koska rakennerahastoista rahoitetaan myös valtionavustuksia, jotka eivät ole valtiontukia, rakennerahastotoiminta tarvitsee sekä valtiontukirekisterin että valtionavustusrekisterin. Täydellinen julkisten tukien kansallinen rekisteri tarvitsisi valtiontukien ja -avustusten lisäksi tiedot etuuksista (ovat tulorekisterissä jatkossa) ja valtionosuuksista. Julkisten tukien kansallinen rekisteri on yksi EU:n edellytyksistä, jotka täyttämällä jäsenmaalla on mahdollisuus päästä kevennetyn hallinnointimenettelyn piiriin. Tällöin EU:n valvonta kohdistuu lähinnä kansallisiin viranomaisiin, mutta ei suoraan avustusten saajiin. Käytännössä siis EU luottaisi enemmän kansallisten viranomaisten suorittamaan valvontaan.

Julkisten tukien rekisteristä olisi myös mahdollista tarkistaa, kuinka paljon avustuksen hakija on yhteensä saanut julkisia tukia. Myöntäjä tarvitsee tietoa myöntäessään avustusta de minimis-tukena, mutta tietoa ei nykyisin ole saatavissa muualta kuin hakijalta itseltään.

Kansallisesta julkisten tukien rekisteristä voitaisiin julkaista osa tiedoista avoimena tietona (tutkiavustuksia.fi), osa voisi olla tutkijoiden hyödynnettävissä luvanvaraisesti, osa voisi olla viranomaisten saatavissa vain erikseen määritellyissä virkatehtävissä (esimerkiksi

valtionavustushakemuksen käsittely). Kaikkia julkisia tukia koskeva kansallinen rekisteri antaisi pelkkiin valtionavustusten maksu- tai päätöstietoihin verrattuna paljon paremmat edellytykset kaikkia julkisia tukia koskevaan strategiseen suunnitteluun.

Kun strategisessa suunnittelussa voitaisiin pelkkien valtionavustusten sijaan hyödyntää kokonaiskuvaa kaikista julkisista tuista, vaikuttavuuden ja sitä kautta **yhteiskunnallisen hyödyn** potentiaali kasvaisi merkittävästi. Kymmenien miljoonien sijaan voitaisiin puhua jopa sadoista miljoonista. Toisaalta esim. verotukien vaikutusten arviointiin on jo olemassa sekä tietoa että laskentamalleja, joten niiden osalta ratkaisu ei tuottaisi merkittävää lisäarvoa. On myös epävarmaa, mikä olisi käytännössä se foorumi, joka hyödyntäisi kaikkien julkisten tukien päätösten tietoja strategisessa suunnittelussaan. Voidaan arvioida, että muiden julkisten tukien huomioiminen valtionavustuspäätösten rinnalla voisi vaikuttavuuden osalta olla noin 1,5–2-kertainen pelkkien valtionavustusten päätöstietojen hyödyntämiseen verrattuna. Tällöin vuosittaiseksi vaikutavuudeksi tulisi noin *100 miljoonaa euroa*.

Julkisten tukien kansallinen rekisteri toisi myös valtionavustusten hakemuskäsittelyyn, talouden ja laillisuuden tarkastamiseen ja valvontaan sekä vaikuttavuuden arviointiin lisää näkökulmia. Jos avustuksen hakijan hakukelpoisuutta arvioitaessa pitää huomioida muiden julkisten tukien osuus hakijan rahoituksessa, tiedon saaminen keskitetystä rekisteristä säästää aikaa verrattuna siihen, että tieto kysytään hakijalta ja pyritään varmistamaan muilta toimijoilta. Sama koskee valvontaa. Arvioidaan, että muiden julkisten tukien mukaan ottaminen kasvattaisi pelkkiin valtionavustusten päätösten rekisteriin verrattuna **säästöjä** 400 000 eurosta 600 000 euroon vuodessa.

Julkisten tukien päätösten rekisteröinti keskitettyyn tietovarantoon olisi paljon monimutkaisempi toteutus kuin pelkkien valtionavustusten metatietojen. Työhön pitäisi osallistaa paljon enemmän eri tyyppisiin tukiin liittyviä organisaatioita ja osaamista. Käsitteiden ja rakenteiden yhdenmukaistaminen vaatisi enemmän työtä. Myös yhteyksien ja integraatioiden määrä kasvaisi. Verrattuna valtionavustusten päätösten metatietorekisterin 3–5 miljoonan euron kustannusarvioon julkisten tukien kansallisen rekisterin **kustannukset** voisivat olla *5–15 miljoonan euron välillä*.

4.6 Hallinnonalakohtainen tuottavuuspotentiaali

Taulukossa 9 näkyvät tuottavuusanalyysissa tunnistetut myönnettyjen valtionavustusten määrät ja valtionavustustoimintaan käytetyt henkilötyövuodet.

Hallinnonala	Myönnetty	Työmäärä
OKM	1 113 623 992,42 €	163
TEM	758 061 466,00 €	266
MMM	551 229 951,20 €	234
UM	470 000 000,00 €	148
STM	425 807 154,00 €	52
LVM	291 865 000,00 €	9
YM	170 730 000,00 €	12
VM	78 900 000,00 €	0
SM	38 315 000,00 €	16
VNK	29 635 000,00 €	0
OM	8 500 000,00 €	0
PLM	2 025 000,00 €	0
Yhteensä	3 938 692 563,62 €	900

Taulukko 9: hallinnonalakohtaisia lukuja valtionavustuksista

Alle 10 henkilötyöpäivää valtionavustuksiin käyttävät **liikenne- ja viestintäministeriön, valtiovarainministeriön, valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön ja puolustusministeriön** hallinnonalat. Näiden toimijoiden osalta valtionavustusten digitalisoinnista ei ole odotettavissa merkittäviä säästöjä henkilötyömäärän pienenemisen tai tietojärjestelmäkustannusten alenemisen kautta.

Ympäristöministeriön hallinnonalalta tunnistetut 12 henkilötyövuotta ja valtaosa myönnettyjen avustusten volyymista koskee asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAa. ARAlla on vuonna 2017 otettu käyttöön ARA-asiointijärjestelmä, ja tavoitteena on ollut kaiken kattava tukeen digitalisointi ja siihen liittyvät laajat integraatiot. Tuottavuusanalyysissä ei ehditty arvioidaan tuottavuuspotentiaalia erikseen ARAn osalta.

Sisäministeriön osalta valtionavustusten digitalisointi tuskin vaikuttaa merkittävästi henkilöstökustannuksiin. EUSA-rahastojen tukien myöntämiseen käytetty järjestelmä on uudistettava vuonna 2021 alkavalle ohjelmakaudelle. Jos käytössä olisi yleiskäyttöinen haku- ja käsittelyjärjestelmä, jotka vähentäisivät oman järjestelmäkehityksen tarpeita, säästö voisi olla 1–1,5 miljoonan euron luokkaa vuosina 2019–2020. Sen lisäksi vuosittaisia ylläpitokuluja voisi säästyä joitain kymmeniä tuhansia euroja.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan avustuksista valtaosa (noin 75 %) on STEAn jakamia avustuksia. STEAn valtionavustustoimintaan käyttämä 38 henkilötyövuotta on niin ikään valtaosa STM:n hallinnonalan 52 henkilötyövuodesta. STEAn käyttämää Reino-järjestelmää pidetään esimerkillisen hyvin toimivana järjestelmänä, joten digitalisoinnin avulla saavutettavat henkilötyösäästöt voisivat olla pienet ainakin itse käsittelyjärjestelmän osalta. Valvontaan ja vaikuttavuuden arviointiin käytettävistä 18 henkilötyövuodesta voisi olla mahdollista saada säästöjä rakenteisen tiedonvälityksen ja automatisoidun tarkastuksen avulla, mutta vapautuva työaika realisoituisi luultavammin avustusten saajien toiminnan parempana tarkastamisena kuin henkilövähenä. STEA on sopinut Reinon jatkokehittämisestä ja ylläpidosta vuoden 2022 loppupuolelle ja käyttää siihen yhteensä noin 2 miljoonaa euroa. On epätodennäköistä, että tänä aikana STEAssa olisi suurta kiinnostusta korvata käsittelyjärjestelmää jollain toisella ratkaisulla. Toisaalta ylläpito on kilpailutettava uudelleen vuonna 2022. Esimerkiksi järjestelmän alustaratkaisun tuen loppuminen saattaisi pakottaa Reinon korvaamiseen muulla ratkaisulla. Tällöin yhteiseen järjestelmään siirtyminen tuottaisi säästöä järjestelmän uusimisen kustannuksissa sekä käyttö- ja ylläpitokustannuksissa.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla itse ministeriön yhteenlaskettu työmäärä on alle 5 henkilötyövuotta. Maaseutuviraston ja Suomen Metsäkeskuksen työmääriä ei ole tiedossa. Valtaosa MMM:n hallinnonalan työmäärästä (228 henkilötyövuotta 234:stä) on laskettu KEHAKESKUSKESKUS 2017 tilinpäätöksestä. Laskelmassa on huomioitu maaseudun hanke- ja yritystuki päätökset sekä maatalojen aloitus- ja investointitukipäätökset sekä niihin liittyvät maksupäätökset. Niiden käsittelyyn rakennettu Hyrrä-järjestelmä on hakemisesta arviointiin digitalisoitu ratkaisu, jonka korvaamalla henkilötyötä ei ehkä saataisi merkittävästi vähennettyä. Koska nykyisellä Hyrrä-järjestelmällä kannattaa toimia vielä koko EU:n vuonna 2021 käynnistyvä ohjelmakausi, MMM:n hallinnonalalla tuottavuuspotentiaalia voisi realisoitua aikaisintaan vuonna 2028 alkavalla ohjelmakaudella. Ensi vuosikymmenen puolivälissä kannattaa kuitenkin tarkastella, onko valtionavustusten digitalisoinnin myötä syntynyt sellaisia ratkaisuja, joita voitaisiin hyödyntää Hyrrän korvaamisessa tai jatkokehityksessä seuraavalle ohjelmakaudelle. Näin yhteisistä digitalisointiratkaisuista voisi syntyä säästöjä myös MMM:n hallinnonalalle.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan avustusten määrä ja niihin sitoutuva työmäärä ovat merkittäviä. Itse ministeriön työmääräksi on arvioitu alle 5 henkilötyövuotta vuodessa – lähes kaikki työ tehdään alaisessa hallinnossa. Valtaosa hallinnonalan avustuksista myönnetään päästä päähän digitalisoiduilla ratkaisuilla, joilla on jo vähennetty hallinnonalan työmääriä. Vuonna 2021 alkavalle EU-ohjelmakaudelle tarvittavan rakennerrahastojen kansallisen asiakaspalvelu- ja seurantaohjelmajärjestelmän kilpailutusvalmistelu on jo käynnissä. Edellisellä ohjelmakaudella käytetyn EURA2014-järjestelmän yhteenlasketut kustannukset ohjelmakaudella 2007–2013 olivat noin 7 miljoonaa euroa ja kulumassa olevalla ohjelmakaudella noin 18 miljoonaa euroa.

Jos EU-rahastojen avustusten hallinnoinnissa käytettävien järjestelmien (EURA ja Hyrrä) toteutuksessa voitaisiin tehdä yhteistyötä, hyötypotentiaali olisi useita miljoonia euroja ohjelmakauden aikana. Yhteisen kehittämisen mahdollisuuksia on selvitetty aiemmin, mutta silloin sille ei ole nähty mahdollisuuksia rahastojen erilaisten vaatimusten vuoksi.

Ulkoministeriön hallinnonalalla käytetään merkittävä määrä henkilötyötä valtionavustustoimintaan. Käytössä on tällä hetkellä sähköinen asiointi ja asianhallintajärjestelmä, mutta ei prosessinohjausta sisältävää käsittelyjärjestelmää. Ulkoministeriö on jo vuonna 2019 ottamassa käyttöön VAHVA-asianhallintaa ja Handi-palvelua myös valtionavustustoiminnassa. UM:n käyttöön voisi soveltua joko päästä päähän integroitu digitalisointiratkaisu tai hakemisportaalien, kevyen käsittelyjärjestelmän ja tehostetun talousraportoinnin ratkaisuehdotusten yhdistelmä. Digitalisointiratkaisut yhdistettynä hallinnonalan sisäisten prosessien kehittämiseen ja tehostamiseen voisivat säästää 10–30 % työmäärästä eli 15–45 henkilötyövuotta. 60 000 euron työvuosikustannuksella laskien säästö olisi *1–3 miljoonaa vuosittain*. Koska UM:n hallinnonalan ulkomaille lähetettyjen työntekijöiden kustannus on paljon valtionhallinnon keskimääräistä kustannusta suurempi, ja koska UM:n valtionavustuksista paljon jaetaan ulkomaan edustustojen kautta, säästöt voivat olla paljon suuremmatkin. Lisäksi yhteiseen järjestelmään siirtyminen voisi säästää nykyisten tietojärjestelmien kustannuksia *0,5–2 miljoonaa euroa vuodessa*.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ministeriöstä jaetaan euromääräisesti yli puolet koko hallinnalan valtionavustuksista. Ministeriö, Taike ja Museovirasto käyttävät tällä hetkellä Salama-käsittelyjärjestelmää, joka on vanhenemassa. Korvaava järjestelmä pitäisi toteuttaa joka tapauksessa. Jos esimerkiksi Opetushallituksen, aluehallintovirastojen tai STEAn käyttämät käsittelyjärjestelmät soveltuisivat helposti Salaman korvaamiseen, syntyisi säästöjä verrattuna Salaman korvaamisen aiheuttamiin välttämättömiin kustannuksiin. Toteutusprojektin säästökäsi voidaan arvioida aluehallintovirastojen VaDi-järjestelmän toteutuskustannusten verran eli *noin miljoona euroa*. Järjestelmän ylläpidossa voitaisiin lisäksi säästää 100 000–200 000 euroa vuosittain. Henkilötyön säästöt olisivat ehkä samaa luokkaa kuin UM:n hallinnonalalla. OKM:n hallinnonalan virastoilla on myös omia käsittelyjärjestelmiään, joten Salaman korvaavan digitalisaatioratkaisun hyödyt kohdistuisivat vain osaan hallinnonalan työmäärää. Akuutti tarve uudelle järjestelmälle koskee ministeriötä, Taikea, Museovirastoa, Kansallisarkistoa ja KAVIa. Näiden yhteenlaskettu työmäärä on 163 henkilötyövuodesta noin 70 henkilötyövuotta. Siitä voisi säästyä paremman digitalisoinnin myötä 10–30 % eli 7–21 htv. Suomen Akatemialla ja Opetushallituksella on käytössään nykyaikaiset käsittelyjärjestelmät. Koko hallinnonalan säästöt voisivat siis olla 5–25 henkilötyövuoden haarukassa eli 60 000 euron kustannuksilla *300 000–1 500 000 euroa vuodessa*. Jos Salaman korvaamisessa voidaan hyödyntää olemassa olevaa käsittelyjärjestelmää edes osittain, säästöt voivat olla *1–3 miljoonan euron luokkaa* vuosina 2019–2020.

5 Toimeenpanosuunnitelma ja jatkoehdotukset

Ratkaisuehdotusten ajatuksena oli tuoda esiin, että haluttua lopputulemaa voidaan edistää eri tavoin. Jos valitaan minimi toteutus, ihan kaikkia säästöjä tai vaikuttavuutta ei ehkä saavuteta täysmääräisinä, mutta toisaalta toteutuksen kustannukset voivat jäädä murto-osaan verrattuna siihen, että pyritään ratkaisemaan kaikki kuviteltavissa olevat asiat.

Ratkaisuehdotuksia työstettäessä ei kuitenkaan päädytty valitsemaan jokaisesta kohdealueesta vain minimi-, medium- tai maksimitoteutusta. Nähtiin pikemminkin, että kaikilla kohdealueilla lopullinen tavoitela kannattaa olla lähellä maksimivaihtoehtoa, vaikka aluksi lähdetäisiin liikkeelle kevyemmällä toteutuksella tai kokeiluja käynnistämällä. Monet minimi toteutukset koskivat lähinnä toimintatapojen tai tietorakenteiden yhdenmukaistamista, mitä pidettiin joka tapauksessa tärkeänä edellytyksenä edistyneemmille toteutuksille.

Toimeenpanosuunnitelmasta laadittiin kaksi vaihtoehtoista etenemistapaa: varovainen ja rohkea. Kummastakin etenemistavasta laskettiin optimistinen ja pessimistinen vaikuttavuuden, säästöjen ja kustannusten laskelma. Laskelmat löytyvät liitteinä olevista erillisistä Excel-tiedostoista. Excel-taulukoihin on kuvattu myös laskelmissa käytetyt oletukset. Tähän raporttiin on koottu vain yhteenveto kunkin laskelman 11 vuoden ajalta (2019–2029) kumuloiduista hyödyistä, säästöistä ja kustannuksista.

5.1 Eri etenemistapojen tuottavuuspotentiaalilaskelmat

Tuottavuutta on laskettu kahden etenemistavan – rohkean ja varovaisen – perusteella. Kummastakin etenemistavasta on tehty optimistinen ja pessimistinen laskelma. Optimistisissa laskelmissa on käytetty tämän raportin ratkaisuehdotusten kuvauksissa arvioitujen vaikuttavuuden ja säästöjen osalta suurimpia arvioita ja kustannusten osalta pienimpiä. Pessimistisissä laskelmissa puolestaan on arvioitu maksimikustannukset sekä minimivaikuttavuus ja -säästöt; epävarmimmissa kohteissa on arvioitu vaikuttavuuden tai säästöjen jäävän kokonaan saamatta.

Kummankin etenemistavan optimistisissa laskelmissa säästöt ylittävät reilusti kustannukset. Pessimistisissä laskelmissa kustannukset muodostuvat säästöjä suuremmiksi.

Mikään kuvatuista skenaarioista ei yritä olla ennustus tulevasta eikä niistä voi valita mieleistään. Skenaarioiden tarkoitus on kuvata, että valtionavustusten digitalisoinnissa on löydettävissä tuottavuuspotentiaalia, mutta sen realisoituminen ei ole itsestään selvää.

Vaikka pessimistisissä laskelmissa kustannukset ylittävät saatavat säästöt, yhteiskunnalliset hyödyt (valtionavustusten vaikuttavuus) paranee jokaisessa skenaariossa. Valtionavustusten strateginen suunnittelu ja niiden vaikuttavuuden arviointi on tällä hetkellä hyvin vähäistä. Pienilläkin toimenpiteillä voidaan saada aikaan parempaa kokonaisnäkyvyyttä, avustusten kohdentumista ja vaikuttavuutta.

5.2 Rohkea etenemistapa

Rohkeassa etenemistavassa pyritään nopealla aikataululla saamaan aikaan sekä päästä päähän integroitu avustusjärjestelmä että julkisten tukien kansallinen rekisteri. Myös talousraportoinnin automatisoinnissa ja strategista suunnittelua tukevan analytiikan rakentamisessa edetään reippaasti – tavoitteena saada näkyviä tuloksia seuraavan hallituskauden aikana. Strategisen suunnittelun vuoropuheluun osallistetaan tutkijat, ajatushautomot ja hakijoiden asiantuntijat. Hakijoiden ja myöntäjien välistä vuoropuhelua edistetään hankehautomolla ja hakemisportaaliilla, joissa haut valmistellaan ja hakemukset lähetetään.

Käsittelyjärjestelmän käyttäjiksi tulisivat aluksi OKM:n hallinnonalan organisaatiot, joiden nykyisin käyttämä Salama-järjestelmä on vanhenemassa, ulkoministeriö sekä sisäministeriön EUSA-

rahastot. Pian niiden jälkeen uuden järjestelmän ottaisivat käyttöön kaikki muutkin toimijat, joilla ei ole tällä hetkellä modernia sähköistä käsittelyjärjestelmää. Julkisten tukien kansallinen rekisteri toteutettaisiin niin, että EU:n 2021 käynnistyvän ohjelmakauden alkaessa sinne voitaisiin tallentaa valtionavustuspäätösten lisäksi metatietoja kaikista muistakin julkisten tukien päätöksistä. Seuraavina vuosina rekisteriin lisättäisiin tietoja maksuspäätöksistä ja maksuista, takaisinperinnöistä, maksuhäiriöistä jne.

Ratkaisuehdotukset	Vaikuttavuus	Säästöt	Kustannukset
Strategisen suunnittelun välineet	8 951 600 000,00 €	- €	4 060 000,00 €
Yhtenäiset toimintatavat	2 145 000 000,00 €	- €	
Vuoropuhelualusta	1 540 500 000,00 €	- €	1 110 000,00 €
Analytiikan hyödyntäminen	5 266 100 000,00 €	- €	2 950 000,00 €
Hakijoiden yhden luukun periaate	151 260 000,00 €	13 440 000,00 €	4 110 000,00 €
Tiedot hauista keskitetysti	- €	1 200 000,00 €	180 000,00 €
Hakemisportaali	1 260 000,00 €	7 200 000,00 €	880 000,00 €
Hankehautomo	150 000 000,00 €	5 040 000,00 €	3 050 000,00 €
Hakemusten käsittelyjärjestelmä	- €	35 880 000,00 €	15 000 000,00 €
Olemassa olevien välineiden jakaminen	- €	- €	- €
Kevyt käsittelyjärjestelmä	- €	- €	- €
Päästä päähän integroitu avustusjärjestelmä	- €	35 880 000,00 €	15 000 000,00 €
Talousraportoinnin tehostaminen	- €	76 750 000,00 €	9 400 000,00 €
Yhteiset kriteerit ja toimintatavat	- €	16 100 000,00 €	560 000,00 €
Rakenteinen tiedonvälitys	- €	15 300 000,00 €	4 440 000,00 €
Automatisoitu tarkastus ja käsittely	- €	45 350 000,00 €	4 400 000,00 €
Päätösten tai maksujen rekisteri	4 680 000 000,00 €	18 090 000,00 €	15 400 000,00 €
Maksutiedot yhten paikkaan	- €	- €	- €
Päätösten metatietorekisteri	- €	- €	1 000 000,00 €
Julkisten tukien kansallinen rekisteri	4 680 000 000,00 €	18 090 000,00 €	14 400 000,00 €
Yhteensä	13 782 860 000,00 €	144 160 000,00 €	47 970 000,00 €

Taulukko 10: rohkea, optimistinen laskelma

Ratkaisuehdotukset	Vaikuttavuus	Säästöt	Kustannukset
Strategisen suunnittelun välineet	1 794 000 000,00 €	- €	11 180 000,00 €
Yhtenäiset toimintatavat	429 000 000,00 €	- €	2 400 000,00 €
Vuoropuhelualusta	- €	- €	2 280 000,00 €
Analytiikan hyödyntäminen	1 365 000 000,00 €	- €	6 500 000,00 €
Hakijoiden yhden luukun periaate	75 315 000,00 €	4 860 000,00 €	10 200 000,00 €
Tiedot hauista keskitetysti	- €	- €	400 000,00 €
Hakemisportaali	315 000,00 €	3 600 000,00 €	1 500 000,00 €
Hankehautomo	75 000 000,00 €	1 260 000,00 €	8 300 000,00 €
Hakemusten käsittelyjärjestelmä	- €	30 439 200,00 €	38 175 000,00 €
Olemassa olevien välineiden jakaminen	- €	- €	575 000,00 €
Kevyt käsittelyjärjestelmä	- €	- €	- €
Päästä päähän integroitu avustusjärjestelmä	- €	30 439 200,00 €	37 600 000,00 €

Talousraportoinnin tehostaminen	- €	21 600 000,00 €	14 680 000,00 €
Yhteiset kriteerit ja toimintatavat	- €	- €	1 120 000,00 €
Rakenteinen tiedonvälitys	- €	7 200 000,00 €	6 060 000,00 €
Automatisoitu tarkastus ja käsittely	- €	14 400 000,00 €	7 500 000,00 €
Päätösten tai maksujen rekisteri	1 560 000 000,00 €	8 910 000,00 €	43 350 000,00 €
Maksutiedot yhten paikkaan	- €	- €	- €
Päätösten metatietorekisteri	- €	- €	1 750 000,00 €
Julkisten tukien kansallinen rekisteri	1 560 000 000,00 €	8 910 000,00 €	41 600 000,00 €
Yhteensä	3 429 315 000,00 €	65 809 200,00 €	117 585 000,00 €

Taulukko 11: rohkea, pessimistinen laskelma

5.3 Varovainen etenemistapa

Varovaisessa etenemistavassa ei yritetäkään toteuttaa päästä päähän integroitua valtionavustusratkaisua. Tavoitteena on erilliset järjestelmät hakulomakkeiden suunnitteluun ja hakemusten lähettämiseen ("hakemisportaali"), hakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon ("kevyt käsittelyjärjestelmä"), asian- ja asiakirjanhallintaan sekä rakenteisen talousraportointitiedon käsittelyyn. Strategisen suunnittelun analytiikan ja taloustietojen käsittelyn automatisoinnin osalta edetään tulevan hallituskauden ajan kokeiluun, ja varsinaisiin toteutuksiin tähdätään vuoden 2023 aikoihin. Strategisen suunnittelun vuoropuhelussa rajaudutaan valtionapuviranomaisten sisäisen keskustelun edistämiseen kohdennetusti.

Ratkaisuehdotukset	Vaikuttavuus	Säästöt	Kustannukset
Strategisen suunnittelun välineet	5 037 300 000,00 €	- €	4 150 000,00 €
Yhtenäiset toimintatavat	1 443 000 000,00 €	- €	660 000,00 €
Vuoropuhelualusta	548 500 000,00 €	- €	690 000,00 €
Analytiikan hyödyntäminen	3 045 800 000,00 €	- €	2 800 000,00 €
Hakijoiden yhden luukun periaate	121 260 000,00 €	11 760 000,00 €	3 080 000,00 €
Tiedot hauista keskitetysti	- €	1 200 000,00 €	180 000,00 €
Hakemisportaali	1 260 000,00 €	7 200 000,00 €	880 000,00 €
Hankehautomo	120 000 000,00 €	3 360 000,00 €	2 020 000,00 €
Hakemusten käsittelyjärjestelmä	210 600 000,00 €	27 835 600,00 €	4 230 000,00 €
Olemassa olevien välineiden jakaminen	35 100 000,00 €	2 235 600,00 €	330 000,00 €
Kevyt käsittelyjärjestelmä	175 500 000,00 €	25 600 000,00 €	3 900 000,00 €
Päästä päähän integroitu avustusjärjestelmä	- €	- €	- €
Talousraportoinnin tehostaminen	- €	61 700 000,00 €	9 230 000,00 €
Yhteiset kriteerit ja toimintatavat	- €	16 100 000,00 €	560 000,00 €
Rakenteinen tiedonvälitys	- €	13 600 000,00 €	4 170 000,00 €
Automatisoitu tarkastus ja käsittely	- €	32 000 000,00 €	4 500 000,00 €
Päätösten tai maksujen rekisteri	3 159 000 000,00 €	18 900 000,00 €	12 725 000,00 €
Maksutiedot yhten paikkaan	936 000 000,00 €	- €	375 000,00 €
Päätösten metatietorekisteri	2 047 500 000,00 €	12 600 000,00 €	6 650 000,00 €
Julkisten tukien kansallinen rekisteri	175 500 000,00 €	6 300 000,00 €	5 700 000,00 €
Yhteensä	8 528 160 000,00 €	120 195 600,00 €	33 415 000,00 €

Taulukko 12: varovainen, optimistinen laskelma

Ratkaisuehdotukset	Vaikuttavuus	Säästöt	Kustannukset
Strategisen suunnittelun välineet	1 189 500 000,00 €	- €	10 330 000,00 €
Yhtenäiset toimintatavat	214 500 000,00 €	- €	1 620 000,00 €
Vuoropuhelualusta	- €	- €	960 000,00 €
Analytiikan hyödyntäminen	975 000 000,00 €	- €	7 750 000,00 €
Hakijoiden yhden luukun periaate	60 000 000,00 €	6 960 000,00 €	7 275 000,00 €
Tiedot hauista keskitetyksi	- €	- €	320 000,00 €
Hakemisportaali	- €	3 600 000,00 €	980 000,00 €
Hankehautomo	60 000 000,00 €	3 360 000,00 €	5 975 000,00 €
Hakemusten käsittelyjärjestelmä	- €	6 849 680,00 €	8 412 500,00 €
Olemassa olevien välineiden jakaminen	- €	49 680,00 €	912 500,00 €
Kevyt käsittelyjärjestelmä	- €	6 800 000,00 €	7 500 000,00 €
Päästä päähän integroitu avustusjärjestelmä	- €	- €	- €
Talousraportoinnin tehostaminen	- €	22 100 000,00 €	21 590 000,00 €
Yhteiset kriteerit ja toimintatavat	- €	- €	1 120 000,00 €
Rakenteinen tiedonvälitys	- €	6 400 000,00 €	5 970 000,00 €
Automatisoitu tarkastus ja käsittely	- €	15 700 000,00 €	14 500 000,00 €
Päätösten tai maksujen rekisteri	2 223 000 000,00 €	10 125 000,00 €	33 390 000,00 €
Maksutiedot yhten paikkaan	858 000 000,00 €	- €	390 000,00 €
Päätösten metatietorekisteri	1 365 000 000,00 €	8 100 000,00 €	10 000 000,00 €
Julkisten tukien kansallinen rekisteri	- €	2 025 000,00 €	23 000 000,00 €
Yhteensä	3 472 500 000,00 €	46 034 680,00 €	80 997 500,00 €

Taulukko 13: varovainen, pessimistinen laskelma

5.4 Esimerkki etenemisestä

Ratkaisuehdotusten sekä niistä tehtyjen rohkeiden ja varovaisten etenemistapojen kuvausten perusteella on mahdollista luoda etenemissuunnitelma. Tässä esitetään yksi esimerkki valtionavustusten digitalisoinnin etenemistavasta. Etenemistavan graafinen esitys on liitteenä 2.

5.4.1 Strateginen suunnittelu

Tavoitteeksi asetetaan, että valtionavustusten vaikuttavuutta pystytään analysoimaan, suunnittelemaan ja simuloimaan suunnilleen samankaltaisella tarkkuudella kuin verotukseen ja sosiaaliturvaan tehtävien vaikutuksia tällä hetkellä tarkastellaan. Vuosille 2019 ja 2020 varataan rahaa asiaa edistäviin kokeiluihin. Vuosina 2021–2022 suunnitellaan, toteutetaan ja otetaan käyttöön tavoitteita edistävän analytiikkaratkaisun ensimmäinen versio.

Vaikuttavuuden mittaamisen ja arvioinnin käytäntöjä edistämään perustetaan poikkihallinnollinen ”valtionavustusneuvottelukunta”, jonka tarkoituksena on jatkossa myös arvioida valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta ja laatia ehdotuksia vaikuttavuuden kehittämiseksi. Käytäntöjen yhdenmukaistamista helpottamaan ja tehostamaan perustetaan jollain olemassa olevalla välineellä alusta viranomaisten väliselle sähköiselle vuoropuhelulle. Jatkossa samalle alustalle voidaan perustaa keskustelualueita myös hallinnon ulkopuolisille toimijoille.

Strategisen suunnittelun kehittäminen annetaan jonkun viranomaisen vastuulle. Tämä viranomainen vastaa siitä, että valtionavustustoiminnan poikkihallinnollinen kokonaiskuva ja tietoon perustuva strateginen suunnittelu kehittyvät. Osana työtä viranomainen huolehtii, että vuoropu-

helun ja verkostojen kautta syntyneitä ideoita ja ehdotuksia tarkastellaan säännöllisesti, ja hyväksii todetut ehdotukset viedään käytäntöön.

5.4.2 Hakemisen helpottaminen

Asetetaan tavoitteeksi, että vuoden 2022 alusta lähtien hakijoiden ei tarvitse ilmoittaa valtionavustuksia hakiessaan tai niiden käytöstä raportoidessaan sellaisia tietoja, jotka ovat jo aiemmin ilmoittaneet jollekin viranomaiselle rakenteisessa muodossa. Veloitetaan kaikki valtionavustusten myöntäjät hoitamaan omat prosessinsa ja järjestelmänsä tämän periaatteen mukaiseen kuntoon kolmen vuoden aikana.

Vuonna 2019 valitaan joku olemassa oleva sähköinen asiointipalvelu yhteiskäyttöiseksi hakemisportaaliksi. Muodostetaan siitä Suomi.fi-palvelukokonaisuuden osa, joka mahdollistaa sähköisten vuorovaikutteisten lomakkeiden laatimisen, julkaisun, lähettämisen ja sisällön teknisen tarkastamisen muidenkin toimintojen kuin valtionavustusten osalta.

Veloitetaan valtionavustusten myöntäjät viemään tiedot kaikista avoimilla hauilla haettavista valtionavustuksista Suomi.fi-palvelutietovarantoon vuoden 2020 alkuun mennessä.

Vuonna 2020 luodaan hankehautomo, jossa yhdistetään Innokylän tyyppinen keskustelu sekä ideoiden ja kokemusten jakaminen, palvelutietovarannosta saatavat valtionavustushakujen tiedot. Kehitetään käytäntöjä avustusten hakijoiden väliseen verkottumiseen sekä hakijoiden ja myöntäjien väliseen vuoropuheluun.

5.4.3 Käsittelyn tehostaminen

Alkuvuodesta 2019 arvioidaan yleiskäyttöisiksi toteutettujen valtionavustusten hallintaratkaisujen soveltuvuus eri toimijoiden tarpeisiin. Tärkeimpänä tavoitteena löytää ratkaisut, joita UM, OKM, Taike ja SM voivat korvata tämänhetkiset tietojärjestelmäratkaisunsa vuoden 2020 aikana. Muodostetaan näitä tarpeita palvelevat kehitysprojektit. Hoidetaan hankinnat sekä järjestelmien omistajuuteen liittyvät kysymykset.

Vuonna 2021 jatketaan kehitystä varmistamalla, että pieniä avustusmääriä myöntävät toimijat voivat ottaa kustannustehokkaasti käyttöön yhteisen, sähköisen ratkaisun avustushakujen julkaisemiseen, hakemusten käsittelyyn ja avustusten käytön valvontaan. Samalla lisätään järjestelmän tukea prosessiautomaatiolle esim. rakenteisen talousraportointidatan käsittelyn osalta.

Vuoden 2022 aikana kehitetään ratkaisun ominaisuuksia niin, että STEA voi luopua omasta Reino-ratkaisustaan ja siirtyä yhteisen järjestelmän käyttäjäksi. Kehityksen aikana muutkin valtionavustusten myöntäjät voivat liittyä yhteisen järjestelmän käyttäjiksi. Viimeisetkin kansallisia valtionavustuksia myöntävät toimijat voitaisiin saada mukaan vuoden 2024 aikana. Noin vuonna 2025 tulisi tehdä päätöksiä siitä, minkälaisilla ratkaisuilla EU-rahastojen vuonna 2028 alkavalla ohjelmakaudella toimitaan. Lähtökohtaisesti tavoitteena pitäisi olla yhteisen järjestelmän tai ainakin yhteisten komponenttien hyödyntäminen.

5.4.4 Raportoinnin ja valvonnan tehostaminen

Valtionavustusten saajilla tulisi olla halutessaan mahdollisuus ilmoittaa sekä varsinaisen kirjanpitoonsa että hankekohtaisen erilliskirjanpidon tiedot rakenteisena, koneellisesti käsiteltävänä datana. Tätä varten luodaan vuoden 2019 aikana ensimmäinen versio koodistosta, joka huomioi ainakin kansallisten valtionavustusten raportoinnissa käytetyt kustannusmallit ja rakennerahastojen yksinkertaistetut kustannusmallit²⁸. Vuonna 2020 talousraportointia rakenteisena datana

²⁸ www.rakennerahastot.fi/yksinkertaistetut-kustannusmallit

pilotoidaan ja ratkaisu otetaan käyttöön asteittain niin, että vuodesta 2023 lähtien avustusten saajilla on velvollisuus ilmoittaa taloustiedot rakenteisessa muodossa.

Samaan aikaan suunnittelun, pilotoinnin ja käyttöönoton kanssa tehdään kokeiluja, joiden avulla pyritään saamaan suurin mahdollinen hyöty irti rakenteisesta talousdatasta.

5.4.5 Tietojen yhteiskäyttö

Vuonna 2019 toteutetaan yksinkertainen ratkaisu, jonka avulla voidaan tarkastella yhdenmukaistettujen tiliointikäytäntöjen mahdollista kokonaisnäkymää Palkeiden kautta maksetuista valtionavustuksista. Tietoja voidaan hyödyntää myös strategiseen suunnitteluun liittyvissä analytiikan kokeiluissa.

Vuonna 2019 suunnitellaan myös yhdenmukainen kansallisten valtionavustuspäätösten metatietojen tietorakenne, jonka perusteella vuonna 2020 toteutetaan päätösten metatietojen rekisteri. Valtionapuviranomaiset veloitetaan ilmoittamaan tekemiensä päätösten metatiedot rekisteriin viimeistään vuoden 2023 alusta alkaen. Vuosina 2021 ja 2022 rekisteriä kehitetään niin, että sinne on mahdollista tallentaa kaikkien valtionavustuspäätösten metatiedot sekä kaikkien maksujen ja korjaavien toimenpiteiden tiedot.

Vuosien 2020 ja 2021 tienoilla toteutetaan päätös- ja maksutietovarannon avulla ensimmäinen versio Tutkiavustuksia.fi-palvelusta.

5.5 Vinkkejä valtionavustustoiminnan kehitykseen ja digitalisointiin

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen ja sen jälkeen OKM:n vetämän toiminnan kehittämiseen ja digitalisointiin liittyvien valmistelutoimenpiteiden aikana on jo tuotu esiin, että digitalisoinnissa ei ole kyse vain tietojärjestelmähankkeesta. Digitalisoinnin tavoitteena tulisi olla avustusten nykyistä parempi kohdentuminen ja suurempi yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Tietojärjestelmät ovat välineitä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

5.5.1 Tavoitteet ja rajaukset selviksi

Koska valtionavustustoiminta on monimuotoista ja vaikeasti määriteltävissä, valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa kannattaisi käyttää riittävästi aikaa sen varmistamiseen, että kaikilla osallistujilla ja sidosryhmillä on yhtenevä käsitys siitä, mitä hankkeessa ollaan tekemässä ja miksi. Esimerkiksi missä määrin valtionavustusten digitalisointi koskee työliiketoimintaa tai maataloustukia, milto osin ollaan kehittämässä valtionavustusten strategista suunnittelua, avustushakemusten käsittelyä, valvontaa jne.

5.5.2 Uusien toimintamallien kokeilu

Suoraan nykyisiä prosesseja tukevien järjestelmien toteuttamisen ja käyttöönoton sijaan on hyvä muotoilla täysin uudenlaisia ratkaisuja – esimerkiksi valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä ehdotettu markkinapaikkatyyppinen käsittelyratkaisu tai monet palvelumuotoilu-työssä ehdotetuista konsepteista. Toimintatapoja merkittävästi muuttamalla on helpompaa saada aikaan säästöjä ja parempaa vaikuttavuutta kuin nykyisiä lomakkeita ja niiden käsittelyä sähköistämällä. Toisaalta uusia toimintamalleja kannattaa kokeilla ja pilotoida ennen niiden laajamittaista käyttöönottoa. Kokeilujen ja uuden kehittämisen aikana olemassa olevien prosessien on toimittava, ja niitäkin voidaan koko ajan tehostaa.

Yhteisten käytäntöjen ja välineiden kehittyessä kannattaa pitää mielessä myös mahdollisuus keskittää johonkin valtionavustustoiminnan osa-alueeseen liittyvää osaamista niin, että sitä

voitaisiin tarjota palveluna valtionapuviranomaisille. Esimerkiksi hakemuslomakkeiden laatimista ja hakujen julkaisua tai valvontaan liittyviä taloustarkastuksen tehtäviä voisi olla mahdollista toteuttaa keskitettynä palveluna.

5.5.3 Osaamisen hyödyntäminen ja lisääminen

Ratkaisujen kehittämisessä on hyvä varmistaa riittävä sisältöosaaminen. Tehokasta digitalisointi-ratkaisua ei varmasti synny ilman hyvää toiminnan tuntemusta. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen aikana on jo käynnistynyt hallinnonalojen välistä yhteistyötä, jossa on tunnistettu kehittämiskohteita ja osin ratkaisuehdotuksia. Valmisteluvaiheisiin osallistuneiden ihmisten osaamista kannattaa hyödyntää myös jatkossa.

Myös osaamisen lisäämisestä pitää huolehtia hankkeen aikana. Yhtenä esimerkkinä voi todeta, että hankkeen valmisteluvaiheessa on jo käynnistetty muutamien virastojen avustusasioita hoitaville virkamiehille kohdennettu valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden pilotoitinkoulutus osana Hyvän mitta -hanketta²⁹.

5.5.4 Kehittämisen koordinointi

Toiminnan kehittäminen ja digitalisointi tarvitsevat onnistuakseen johtamista ja yhteistyötä. Kehittämisen tulisi olla yhden viranomaisen vastuulla, mutta kaikki valtionavustusten myöntäjät kannattaa ottaa mukaan kehittämisen suunnitteluun. Koska kehittämishankkeet ja -projektit ovat väliaikaisia rakenteita, niiden lisäksi kannattaisi harkita pysyvän, virallisen toimielimen asettamista. Tällaisen toimielimen tehtäviin voisi kuulua vastuuviranomaisen ohjaamana valtionavustustoiminnan yhteisten käytäntöjen kokoaminen, suunnittelu ja kuvaaminen sekä niiden käyttöönoton edistäminen, koulutus, ohjeistus ja tulkinta.

5.5.5 Ketterä kehittäminen

Valtionavustuksia voidaan tarkastella prosessina, joka kulkee strategisesta suunnittelusta avustusten myöntämisen ja aktiivisen toiminnan kautta tulosten ja vaikuttavuuden arviointiin ja takaisin strategiseen suunnitteluun. Tuottavuusanalyysin perusteella digitalisoinnin avulla on mahdollista saavuttaa vaikuttavuutta tai säästöjä (tai molempia) kaikissa prosessin vaiheissa. Edellisen luvun skenaariolaskelmissa on tarkasteltu erilaisia etenemismalleja. Valtionavustusprosessia voidaan lähteä digitalisoimaan yhtenä kokonaisuutena tai pienissä paloissa. Suurimmat säästöt ja hyödyt on mahdollista saavuttaa rohkealla etenemistavalla, jossa asioita edistetään nopeasti ja suurina kokonaisratkaisuin. Tällaiseen etenemistapaan liittyvät myös suurimmat riskit. Lisäksi hyötyjen realisoidumiseksi ratkaisun käyttäjiksi olisi luultavasti saatava suuri joukko toimijoita – myös niitä, joilla on jo tällä hetkellä toimivat järjestelmät³⁰. Koska valtionavustusten

²⁹ www.hyvanmitta.fi/

³⁰ Oletetaan, että rakennetaan 10 miljoonaa euroa maksava valtionavustusten digitalisointia tukeva tietojärjestelmä. Jos järjestelmän ylläpito- ja jatkokehityskustannukset ovat 25 % rakentamiskustannuksista, 10 vuoden aikana niistä syntyy 25 miljoonaa. Tuottavuusanalyysissa tunnistettujen valtionavustusprosessiin sitoutuvien 900 henkilötyöpäivän kustannus on 54 miljoonaa. Työmäärästä 230 htp on MMM:n, 260 htp TEM:n hallinnonalalla, 38 STEAssa ja 56 OPH:ssa, joilla on jo käytössään hyvät järjestelmät. Niiden osalta merkittävää lisäsäästöä ei ehkä olisi saatavissa. Jäljelle jää noin 300 htp eli 18 miljoonaa. Jos järjestelmä poistaa keskimäärin 20 % kaikista vaiheista (valmistelu, hakemuskäsittely, maksatuspäätökset, valvonta, arviointi), se säästää kymmenen vuoden aikana 36 miljoonaa 35 miljoonan kustannuksilla. Jos tehdään näin iso investointi, tavoitteena pitäisi olla STEAn ja EU-rahastojen järjestelmien korvaaminen. EU-rahastojen osalta uusi ohjelmakausi on käynnistymässä vuonna 2021, eikä uutta järjestelmää ehdittäisi toteuttamaan siihen mennessä.

digitalisoinnissa ollaan tekemässä uusia asioita, joihin ei ole valmiiksi koeteltuja ratkaisumalleja, parhaisiin lopputuloksiin päästäneen aloittamalla kokeiluilla, kehittämällä ketterästi ja minimoimalla riippuvuudet projektien ja kehityskohteiden välillä.

Avustusten hakemisen ja myöntämisen työvaiheita tukevat digitalisaatioratkaisut on mahdollista eriyttää niin, että esimerkiksi sähköinen asiointi, hakemusten käsittely ja asianhallinta ovat erillisiä, toisistaan riippumattomia ratkaisuja. Esimerkiksi aluehallintovirastojen käytössä oleva ratkaisu vaikuttaa järkevästi suunnitellulta ja toteutuskustannukset ovat olleet kohtuulliset. Vastavaan tapaan talousraportoinnin ja vaikuttavuuden arvioinnin ratkaisut voivat koostua erillisistä raportoinnin ja analytiikan ratkaisuista.

Vaikka valtionavustusten digitalisoinnissa lähdettäisiin liikkeelle toteuttamalla pieniä komponentteja, joita eri tahoilla on mahdollisuus integroida eri tavoin, keskipitkän aikavälin tavoitteena voisi olla, että 2025 voitaisiin ruveta suunnittelemaan EURA2014:n, Tuki2014:n, HYRRÄn ym. korvaavaa ratkaisua.

5.5.6 Yhteistyö valtionhallinnon ulkopuolisten toimijoiden kanssa

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen käynnistämiseen tähtäävien valmistelutoimenpiteiden osana on tehty yhteistyötä Hyvän mitta -hankkeen kanssa. Jatkossakin kannattaa miettiä, minkälaista valtionavustusten digitalisointiin liittyvää kehittämistä voidaan tehdä valtionhallinnon ulkopuolella. Esimerkiksi ratkaisuehdotuksista strategista suunnittelua tukevan vuoropuhelualustan ei ole pakko olla valtion itsensä tilaama tai toteuttama ratkaisu.

Mahdollisesti jotkut valtionavustusten digitalisointiin käytettävät ratkaisut voisivat olla myös kuntien ja jopa muiden kuin julkisten rahoituksenjakajien käytettävissä.

5.6 Toteutusmalleja

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä esitetään digitalisoinnin perustaksi kansallista tietovarantoa. Esiselvityksen loppuraportin sivulla 55 todetaan:

Esiselvityshankkeen eräs tärkeimmistä havainnoista on ollut, että kaikkien avustusviranomaisten ja avustusten hakijoiden edun mukaista on koota avustusohjelmia, hakemuksia, päätöksiä ja avustetun toiminnan tuloksia koskeva tieto yhteen kansalliseen tietovarantoon, jossa se on prosessin kaikkien osapuolten käytettävissä. Tämä tieto on arvokasta toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin kannalta erityisesti yhdistettynä yhteiskönnöllisiä ilmiöitä laaja-alaisesti kuvaavaan eri tietovarastoissa olevaan tietoon.

Loppuraportin sivuilla 65, 66 ja 69 jatketaan:

Valtionavustustietovaranto perustuisi viranomaisten avustustoiminnan yhteiseen tietoarkkitehtuuriin. Se sisältäisi kaiken olennaisen avustusprosessissa syntyvän tiedon, mukaan lukien asiakastiedon, ja olisi kaikkien avustustointiin kytkeytyvien viranomaisten käytettävissä. - - Tietovarantoon liittyisi avustusviranomaisten yhteinen valtionavustusten hakupalvelu, jossa viranomaiset avaisivat haut, ja jossa asiakkaat laatisivat hakemuksensa ja kohdentaisivat ne tarkoituksenmukaisesti. Hakupalvelu kytkeytyisi viranomaisten operatiivisiin avustusjärjestelmiin ja asianhallintaan reaaliaikaisesti rajapintojen kautta. Hakijoilla olisi mahdollisuus hallita rekisterissä olevia tietojaan (ns. omadata). Rekisterissä oleva julkinen tieto olisi avointa ja siihen tarjotaisiin lisäksi pääsy erillisen liittymän kautta. Rekisterin avoin tieto mahdollistaisi ekosysteemipohjaisen lisäarvopalveluiden kehittämisen

avustusprosessia tukemaan. - - Tuleva eri virastojen yhteisessä käytössä oleva valtionavustusten käsittelyratkaisu (toimenpide 5) hyödyntää valtionavustustietovarantoa. Visiossa käsittelyratkaisua ollaan osittain kehittämässä markkinapaikkatyypiksi. Markkinapaikalla avustusten myöntäjät kertovat, mitä rahoitusta on tarjolla ja mihin tarkoituksiin, ja avustusten hakijat kertovat, mihin rahaa käyttäisivät, jos sitä saisivat. Mikäli kysyntä ja tarjonta kohtaavat myöntäjän kannalta riittävällä prioriteetilla, syntyy rahoituspäätösedotus.

Yhteen keskitettyyn tietovarantoon perustuva toteutus on hyvä ajatus. Tietovarannon päälle toteutetut järjestelmät eivät välttämättä olisi riippuvaisia toisistaan – ainoastaan tietovarannosta. Näin valtionapuviranomaiset voisivat joustavasti käyttää tarpeisiinsa parhaiten soveltuvia komponentteja ja rikastaa niitä omilla, toimiala- tai avustuslajikohtaisilla toteutuksillaan.

Toisaalta tietovaranto, joka sisältää kaikki tiedot valtionavustusohjelmista, -hauista, -hakijoista, -hakemuksista, -päätöksistä, -maksupäätöksistä, -maksuista sekä taloutta, toiminnan sisältöä, välittömiä vaikutuksia ja pidemmän aikavälin vaikuttavuutta koskevaa tietoa, muodostuu helposti monimutkaiseksi viidakoksi. Kun käytännössä toteutetaan tietovarannon tietorakenteita, rajapintoja ja palveluja, voi olla vaikea kehittää kaikkea yhdessä, samaan aikaan ja riittävän tasapuolisesti. Sen vuoksi tietovaranto kannattaa ehkä nähdä käsitteellisellä tasolla yhtenäisenä, yhdenmukaisena ja yhteentoimivana ratkaisuna, jonka käytännön toteutus koostuu useista eri rekistereistä.

Konkreettisia tietojärjestelmäratkaisuja voidaan myös toteuttaa eri tavoin. Esimerkiksi valtionavustushakemusten käsittelyjärjestelmä voi olla

- palveluna tarjottava ratkaisu
- ohjelmisto, jonka käyttäjät asentavat ja konfiguroivat omiin ympäristöihinsä
- lähdekoodi, jota kaikki voivat muokata ja mukauttaa omiin tarpeisiinsa.

Joissain tapauksissa hyötyjä saadaan jo siitä, että sovitaan yhteinen standardi ja tietorakenteet esim. avustushakemusten, talousraporttien tai vaikuttavuusanalyysien toimittamiseen ja tallentamiseen. Vaikka tiedot tallennettaisiin eri paikkoihin, ne olisivat tarvittaessa saatavilla yhdenmukaisessa muodossa yhteistä analysointia varten.

5.7 Toteutuksen riskejä

Tähän lukuun on kerätty huomioita asioista, joihin valtionavustustoiminnan kehittämisen ja digitalisointihankkeessa kannattaa kiinnittää huomiota.

5.7.1 Yli- ja aliarvioidut odotukset

Valtionavustustyöryhmän mietinnössä, valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä ja valtionavustusten tuottavuusanalyysissa on tullut esiin paljon kehittämistä kaipaavia asioita. Ne voi karkeasti jakaa neljään luokkaan:

1. Valtionavustusten määrittely ei ole täysin selkeä. Selvityksiä tehtäessä on jouduttu tekemään paljon tulkintaa siitä, mitkä tuet ja avustukset ovat valtionavustuksia ja mitkä eivät.
2. Valtionavustusten strateginen suunnittelu, tavoitteiden asettaminen ja vaikuttavuuden seuranta on vähäistä. Aina ei ole helppoa sanoa edes yksittäisen avustuksen kohdalla, mihin sillä pyritään, miksi tavoitteen saavuttamisen keinoksi on valittu nimenomaan valtionavustuksen myöntäminen tai onko avustuksen myöntäminen edistänyt asetettuja tavoitteita. Kun avustuksia tarkastellaan isompina kokonaisuuksina, on vielä vaikeampi nähdä, miten niihin kanavoidut rahamäärät ja tavoitteet ovat suhteessa toisiinsa.

3. Ainakin hankeavustusten hakijat kaipaivat enemmän vaikutusmahdollisuuksia avustusohjelmien sisältöihin. Jos hakijat saisivat varhaisemmassa vaiheessa tietoa kohteista, joihin valtionavustusten myöntäjät haluavat vaikuttaa, he voisivat valmistautua paremmin, tehdä yhteistyötä keskenään ja ehdottaa paremmin vaikuttavia hankkeita.
4. Valtionavustusprosessiin käytettyä työtä (sekä hakijan/saajan että myöntäjän osalta) olisi mahdollista tehostaa muotoilemalla prosessia kokonaan uudelleen ja tehostamalla sen vaiheita paremmin työtä tukevilla käsittelyjärjestelmillä, tehokkaammalla tietojen uudelleenkäytöllä, automatisoidummalla tietojen siirrolla ja käsittelyllä sekä analytiikalla.

Tuottavuusanalyysissa vaikuttavuutta ja säästöjä on arvioitu varovasti. Valtionavustusten tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa näyttäisi olevan paljon potentiaalia kriittiseen tarkasteluun ja rahojen kohdentamiseen nykyistä vaikuttavampiin kohteisiin. Toisaalta vaikuttavuuden paranemista on vaikea todentaa tai osoittaa mittareiden puuttuessa. Lisäksi olemassa oleviin, vakiintuneisiin valtionavustuksiin koskeminen voi olla poliittisesti hankalaa. Vaikka analyysitiedon perusteella näyttäisi, että jotakin avustusta olisi syytä pienentää tai siitä voitaisiin jopa luopua, on hyvin vähän takeita siitä, että havainto johtaisi välittömiin toimenpiteisiin.

Etenkin prosessin hakemis-, käsittely- ja valvontavaiheissa on tunnistettu manuaalisuutta, jota olisi mahdollista tehostaa tai jopa eliminoida tietojärjestelmien avulla. Suuria hakemusvolyymeja käsittelevillä toimijoilla on jo käytössään suhteellisen modernit tietojärjestelmät, joita kehitetään jatkuvasti. Ilman tehokkaita järjestelmiä toimivien toimijoiden työmäärät ovat pieni osa kokonaisuudesta.

Koska monet analysoiduista ratkaisuehdotuksista ovat vain ideoita – eivät edes konsepteja puhumattakaan valmiista määrittelyistä – niiden tuottamien säästöjen ja vaikuttavuuden arviointi perustuu enemmän valistuneeseen arvaukseen kuin tarkkoihin laskelmiin. Tuottavuusanalyysissa on tehty neljä eri laskelmaa erilaisilla arvioilla. Oletuksia vaihtamalla olisi mahdollista toteuttaa paljon muitakin laskelmia.

5.7.2 Toiminnan kehittäminen vain lisää työtä

Kun lähdetään keräämään parhaita käytäntöjä ja sopimaan yhdenmukaisista toimintatavoista, saattaa käydä niin, että tehostamisen sijaan päädytäänkin kasvattamaan sekä valtionavustusten hakijoiden että niiden myöntäjien työmääriä. Jos hakemusten tietoja yhdenmukaistetaan, nykyisille hakemuksille saattaa tulla täytettäväksi uusia tietoja, joita ilman on pärjätty tähänkin asti. Jos riskienhallinnassa pyritään ehkäisemään kaikki poikkeamat ennalta, käytännöistä voi tulla hyvin työllistäviä. Jos raportoinnista tehdään yhtä yksityiskohtaista kuin EU:n rakennerahastojen raportointi on, pienten toimijoiden kiinnostus ja mahdollisuudet avustusten hakemiseen voivat pienentyä merkittävästi, ja muillakin raportointiin käytetty lisätyö voi olla pois itse avustetusta toiminnasta.

5.7.3 Massiivinen maailmanhallintajärjestelmä

Tässä tuottavuusanalyysissa ja aiemmissa selvityksissä on tuotu esiin useita tarpeita ja ratkaisuehdotuksia valtionavustustoiminnan kehittämiseksi ja digitalisoimiseksi. Valtionavustustoiminta on erilaisine avustuslajeineen ja sisältöineen hyvin monimuotoista ja valtionapuviranomaisten volyymit vaihtelevat runsaasti. Valtionavustuslain lisäksi toimintaa säätelevät useat kansalliset lait sekä EU:n yritystukia koskevat ja rakennerahastojen omat säännökset. Jos toiminnan kehittämisen tavoitteeksi asetetaan kaikkien tarpeiden ja ratkaisuehdotusten toteuttaminen kaikille tarvitsijoille, tuloksena on luultavasti hanke, joka ei saavuta tavoitteitaan tai tietojärjestelmä, joka ei valmistu koskaan.

Vaikka ratkaisujen toteuttaminen hoidettaisiin pienissä paloissa iteroiden, kokonaisuudesta – koostui se sitten toimintaohjeista, tietojärjestelmistä, palveluna tarjotuista toiminnoista tai

kaikista niistä – voi muodostua aikaa myöten niin suuri ja monimutkainen, ettei sitä pystytä kehittämään tehokkaasti.

5.7.4 Ylierikoistaminen ja yksinkertaistaminen

Etenkin suurissa konserneissa, joissa on paljon erilaisia toimintoja, syntyy usein erilaisia toimintatapoja samankaltaisten asioiden ratkaisemiseen. Tähän puututaan yleensä jossain vaiheessa pyrkimällä yhdenmukaistamaan toimintaa ja karsimaan päällekkäisiä ratkaisuja. Tällaisten yhtenäistämishankkeiden suurimmat riskit liittyvät ylierikoistamiseen ja yliyksinkertaistamiseen. Ylierikoistamisella tarkoitetaan tässä sitä, että eri osapuolet kokevat oman toimintansa niin erityiseksi ja muista poikkeavaksi, että mikään yhteinen ja yleiskäyttöinen ratkaisu ei voi soveltua heidän käyttöönsä. Yliyksinkertaistamisella tarkoitetaan sitä, että kaukaa katsoen on helppo nähdä samankaltaisuuksia eri toimintojen välillä ja hahmotella kaikille sopivaa yleistä ratkaisua. Käytännön toteutus voi kuitenkin kaatua siihen, että toiminnot oikeasti poikkeavat toisistaan niin paljon, ettei niiden toimeenpanoon voi käyttää yleiskäyttöistä järjestelmää.

6 Tuottavuusanalyysin arviointi

6.1 Tuottavuusanalyysin toteutus

Valtionavustusten tuottavuusanalyysia tehtiin syksyllä 2018 samaan aikaan, kun OKM:ssä tehtiin valtionavustustoiminnan kehittämiseen ja digitalisoimiseen liittyviä valmistelutoimenpiteitä. Työ käynnistyi elokuun lopussa aiempien selvitysten aineistojen analyysillä. Syyskuussa haastateltiin aiemman esiselvityksen avainhenkilöitä ja organisoitiin tuottavuusanalyysin toteutusta. Lokakuussa tarkennettiin ja täydennettiin aiemmassa esiselvityksessä kerättyjä tietoja valtionavustusten luku- ja rahamääristä sekä avustusprosessiin sitoutuvasta työajasta. Tietoja kerättiin haastattelemalla ministeriöiden edustajia ja pyytämällä näitä täydentämään oman hallinnon-alansa tietoja Excel-taulukoihin. Tietojen täydentäminen jatkui marraskuun loppuun asti.

Lokakuussa analysoitiin valtionavustusten digitalisointiin liittyviä ratkaisuehdotuksia, joita tunnistettiin aiemmasta esiselvityksestä sekä OKM:n johtamasta palvelumuotoilu- ja arkkitehtuurityöstä. Samalla muodostettiin aiempien selvitysten, haastattelujen ja numerotietojen pohjalta kokonaiskuva valtionavustuksista. Tuloksia on kuvattu tämän raportin seuraavassa luvussa.

Tuottavuusanalyysityötä valmisteli ja ohjasi ydinprojektiryhmä, johon kuuluivat Arja Terho, Merja Leinonen ja Riku Jylhänkangas valtiovarainministeriöstä, Merja Irjala ja Tuula Lybeck ope- tus- ja kulttuuriministeriöstä sekä Samuel Rinnetmäki ja Timi Mara QPR:ltä.

Työtä ohjasi tuottavuusanalyysien toteutusta tukeva ohjaus- ja seurantaryhmä, joka kokoontui työn aikana 5 kertaa.

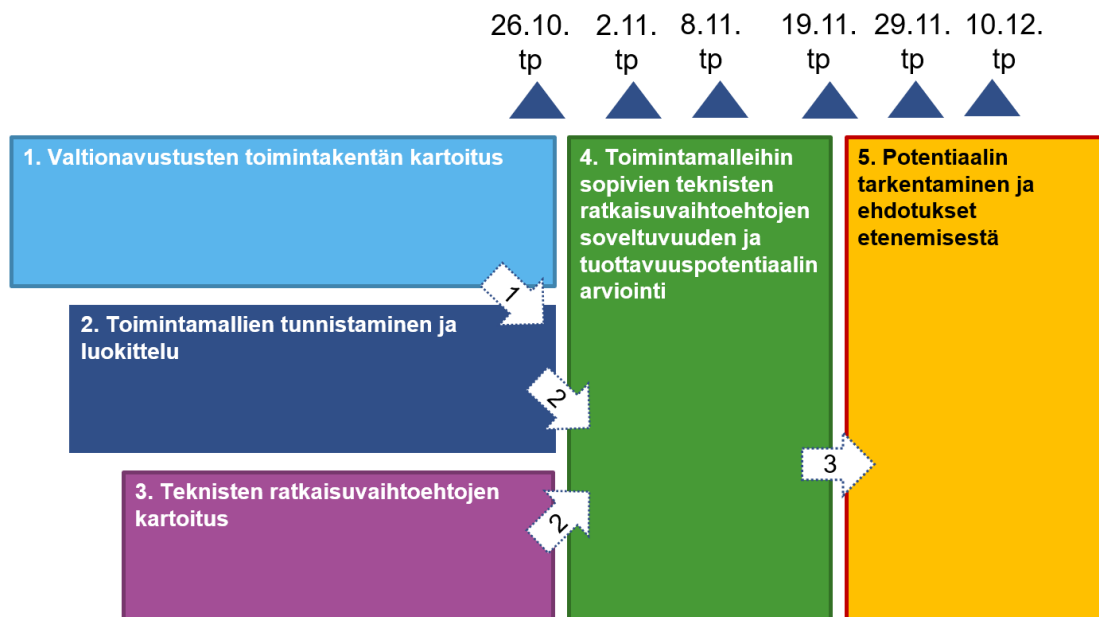
Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen käynnistämiseen tähtäävän pohjatyön kanssa tehtiin tiivistä yhteistyötä. Pohjatyön ydinhenkilöt kutsuttiin tuottavuusanalyysin työpajoihin ja he osallistuivat tuottavuusanalyysin ydinprojektiryhmään. Projektipäälliköt vaihtoivat viestejä ja aineistoja lähes päivittäin. Pohjatyön aineistot sekä aiemman esiselvityksen taustamateriaalit olivat tuottavuusanalyysityön käytettävissä. Pohjatyön arkkitehtuuriosuutta tukenneen CSC:n ja valmistelua ohjaavan OKM:n edustajien kanssa pidettiin lokakuun alussa 2 työpajaa, joissa käytiin läpi valtionavustusten kokonaisprosessia ja digitalisointiratkaisuja. Sekä CSC:n että QPR:n mallintamat arkkitehtuurikuvaukset olivat kummankin toimijan hyödynnettävinä julkishallinnon yhteisessä kokonaisarkkitehtuurin mallinnuspalvelussa (Arkkitehtuuripankki).

Valtionavustusten substanssipuolta tuottavuusanalyysiin tuoneet ministeriöiden edustajat olivat pitkälti samoja henkilöitä, jotka olivat osallistuneet aiempaan esiselvitykseen ja sitä seurannutta pohjatyötä.

Ministeriöiden edustajien kanssa pidettiin kuusi työpajaa:

- 26.10. esiteltiin tuottavuusanalyysin taustaa ja tavoitteita ja keskusteltiin valtionavustusten toimintamalleista.
- 2.11. tarkennettiin toimintamalleja ja kokonaisprosessia, tunnistettiin kokonaisprosessiin eri toimintamalleissa liittyviä prosessivaiheita sekä tunnistettiin alustavasti niihin liittyviä kehittämistarpeita.
- 8.11. kerättiin ja analysoitiin kehittämisehdotuksia tunnistuen niiden tuottamia hyötyjä ja niiden edellyttämien ratkaisujen toteuttamistarpeita.
- 19.11. käytiin läpi kehittämisehdotusten perusteella muotoiltuja ratkaisuehdotuksia, niiden eri tasoja ja niiden avulla saavutettavien hyötyjen kokoluokkia.
- 29.11. käytiin läpi hyöty- ja kustannusarvioita sekä muodostettiin alustavaa etenemissuunnitelma.
- 10.12. täydennettiin etenemissuunnitelmaehdotusta ja kommentoitiin tämän raportin luonnosta.

Kuvassa 7 on esitetty tuottavuusanalyysityön työkokonaisuudet, vaiheistus ja työpajojen ajankohdat.



Kuva 7: Tuottavuusanalyysin menetelmä ja vaiheistus

Tuottavuusanalyysin tavoitteena ei ollut löytää uusia kehitysajatuksia tai täysin uusia ratkaisukeinoja, vaan pikemminkin jäsentää aiempia ajatuksia tavalla, joka mahdollistaa hyötyjen ja kustannusten analysoinnin. Erityisesti pyrittiin huomioimaan, että kehittämistarpeisiin voidaan vastata erilaisilla ratkaisuvaihtoehdoilla. Tuottavuusanalyysissa pyrittiin tuomaan näkyviin eri vaihtoehtoja ja niiden välisiä eroja niin hyötyjen kuin kustannusten osalta.

Erikseen annettuun tavoitteen mukaisesti tuottavuusanalyysia tehtäessä laajennettiin aiemman esiselvityksen rajausta koskemaan analyysi myös EU-osarahoitteiset valtionavustukset. Lisäksi päivitettiin tietoja valtionavustusten käsittelyyn käytettävistä tietojärjestelmistä, niiden kustannuksista ja elinkaarista.

6.2 Käytetyt menetelmät

QPR:n käyttämän tuottavuusanalyysin menetelmän ytimessä oli digitalisoitujen ratkaisujen tuotama arvo. Menetelmässä lähdetään liikkeelle tarpeesta, jonka täyttämiseksi tarvitaan jokin kyvykkyys – kyky vastata tarpeeseen. Kyvykkyys voi olla teknologinen ratkaisu kuten ohjelmisto, toimintatapa tai prosessi, osaamista tai asiantuntemusta jne. Useimmiten jonkin tarpeen täyttämiseen tarvittava kyvykkyys koostuu ihmisistä ja näiden osaamisesta, prosesseista, organisaatiosta, tiedoista ja teknologiasta.

Kun kyvykkyyttä käytetään tarpeen ratkaisemiseen, syntyy arvoa. Arvo voi olla luonteeltaan hyödyn kasvua tai säästöä. Esimerkiksi analytiikan tai tekoälyn hyödyntämisellä, robotiikalla tai prosessiautomaatiolla voidaan tukea toimintaa esimerkiksi tehostamalla sen tuloksia tai vähentämällä siihen kuluva ihmistyötä.

Digitalisoinnin avulla onnistutaan usein samaan aikaan tehostamaan tuloksia, parantamaan laatua ja asiakastyytyväisyyttä, nopeuttamaan prosesseja ja säästämään henkilötöitä. Näin saavutettava arvo voi olla moninkertainen verrattuna siihen, että keskityttäisiin vain jonkun osa-alueen sähköistämiseen. Tuottavuusanalyysin menetelmä ei tee eroa "aidon digitalisoinnin" ja "pelkän sähköistämisen" välillä. Keskiössä on arvon tunnistaminen.

Valtionavustusten piirissä arvo voi olla esimerkiksi

- avustustoiminnan parempaa vaikuttavuutta, rahan kohdistamista sellaiseen toimintaan, jossa sillä saadaan aikaiseksi suurin vaikutus
- tehokkaampaa avustusten käytön valvontaa, väärinkäytösten havaitsemista ja ehkäisyä, riskien hallintaa, joiden avulla säästyy tahattomasti tai tarkoituksella väärin kohteisiin ohjautuvaa rahaa sekä monimutkaisiin väärinkäytösten selvittely- ja takaisinperintäprosesseihin kuluva työmäärä
- avustushakemusten sujuvampaa käsittelyä, prosessien optimoinnin, osaamisen keskittämisen tai automatisoinnin myötä saavutettavaa työmäärän säästöä sekä
- yhteiskäyttöisten palvelujen tai tietojärjestelmien avulla saatavia skaalaetuihin tai päällekkäisten ratkaisujen purkamiseen perustuvia säästöjä.

Kun tarpeiden täyttämiseen tarvittavat kyvykkyydet ja niiden tuottama arvo on tunnistettu, voidaan arvioida kunkin kyvykkyyden saavuttamisen mahdollistavia toteutusvaihtoehtoja. Näiden vaihtoehtojen tuottaman arvon kokoluokka voi vaihdella, samoin niiden toteuttamisen kustannusten kokoluokat ja toteuttamiseen liittyvät riskit. Usein karkeiden kokoluokka-arvioiden ja pin-tapuoisen toteutuskelpoisuuden arvioinnin perusteella voidaan tehdä valintoja toteutusvaihtoehtojen välillä. Kokoluokka-arviot voivat kuitenkin joskus olla yllättäviä, minkä vuoksi ne kannattaa tehdä kaikista vaihtoehdoista.

QPR:n tuottavuusanalyysimenetelmässä pyritään analysoimaan arvon syntymistä erilaisissa toimintamalleissa. Esimerkiksi valtionavustusprosessin digitalisoinnissa arvoa voi syntyä avustushakemusvaiheesta siitä, että hakijat saavat hyvissä ajoin tietoa tulevista avustushauista, pystyvät valmistautumaan niihin etukäteen, luomaan kumppanuuksia ja suunnittelemaan hankkeita, joille avustusta voidaan hakea. Syntyvä arvo muodostuu paremmin valmisteltujen ja mahdollisesti isompina kokonaisuuksina toteutettavien hankkeiden kautta parempana avustettavan toiminnan tuloksina ja vaikuttavuutena. On kuitenkin hyvä huomata, että kaikkia valtionavustuksia ei myönnetä avointen hakujen kautta, niissä ei edellytetä toiminnan suunnittelua etukäteen tai kumppanuuksien muodostamista ei ole edes mahdollista. Avustusohjelmien ja -hakujen ennakotiedoista syntyvä arvo koskee *eriten* hankkeille myönnettäviä erityisavustuksia; samoja hyötyjä voi kohdistua osin myös muunlaisille avustuksille.

Koska tarpeiden ratkaisemisesta syntyvä arvo ei ole identtinen kaikissa toimintamalleissa, tuottavuusanalyysityössä käytettiin aikaa prosessien ja toimintamallien kuvaamiseen ja analysointiin. Toimintamallikohtaiset erot vaikuttavat hyötyjen kokoluokka-arvioihin sekä ennen kaikkea toteutuskelpoisuuden arviointiin. Tämän raportin riskejä koskevassa osuudessa on kuvattu ylierikoistamiseen ja yliyksinkertaistamiseen liittyviä riskejä.

Kokoluokka-arvioita tarkemmat hyötyjen ja kustannusten arvioinnit ovat usein haastavia toteuttaa. Vielä useammin käytännön toteumat poikkeavat arvioista. Toteutuneiden hyötyjen tarkka laskeminen on usein jälkikäteenkin hankalaa, koska samaan aikaan arvioitavan muutoksen kanssa on voinut tapahtua muitakin muutoksia. Toteutuskustannuksiin taas vaikuttavat usein vaatimusten muuttuminen toteutuksen aikana. Laskentamallit ovat hyödyllisiä lähinnä tuomaan esiin laskelmissa käytettyjä oletuksia ja arvioinnin perusteita.

Tuottavuusanalyysissa on ensinnäkin tarkasteltu erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja valtionavustustoiminnan prosessivaiheiden kehittämiseksi. Minimi-, medium- ja maksimiratkaisuista on kustakin arvioitu vaikuttavuutta, säästöjä ja kustannuksia. Lisäksi on tehty laskelmat kahdesta etenemismallista, joissa ratkaisuehdotuksia yhdistellään ja vaiheistetaan eri tavoin. Kummastakin etenemismallista on laadittu optimistinen ja pessimistinen laskelma.

Valtionavustusten tuottavuusanalyysin laskelmat ovat Excel-muodossa tämän raportin liitteinä.

6.3 Vertailu aiempiin selvityksiin

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä valtionavustustoimintaan sitoutuva työmäärä oli arvioitu 400 henkilötyövuodeksi. Siitä oli toivottu uuden, yhteisen ratkaisukokonaisuuden pii-riin 300 htv, ja ratkaisun säästävän tästä työmäärästä 40 % eli 120 henkilötyövuotta. Puolet tästä arvioitiin voitavan siirtää hakemuskäsittelystä seurannan ja vaikuttavuusarvioinnin tehtä-viin ja puolet realisoituvan suoraan henkilöstövähennyksinä.

Nyt tehdyn tuottavuusanalyysin tulokset ovat samansuuntaisia. Tunnistettu kokonaistyömäärä on yli kaksinkertainen eli 900 henkilötyövuotta, koska raja-
us on ollut laajempi. Tuottavuusana-lyysi on kohdistunut myös EU-osarahoitteisiin sekä kansainvälisiin hallitustenvälisiin valtionavus-tuksiin, jotka oli rajattu ulos valtionavustusten esiselvityksestä. Työmäärästä varsinaiseen hake-muskäsittelyyn kohdistuu tuottavuusanalyysin arvion mukaan 36 %. Hakujen valmisteluihin ku-luu 26 %, maksamisen ja valvonnan vaiheisiin 31 % ja vaikuttavuuden arviointiin 7 %. Digitali-soinnin tuottavuuspotentiaalia on tarkasteltu pyrkien huomioimaan toimijat, joilla on jo tällä het-kellä käytössä hyvin toimintaa tukevat välineet. Näiden toimijoiden osalta 40 % työmäärän säästö uuden ratkaisun avulla ei ehkä ole realistinen. Valtionavustukset ovat kuitenkin suurelta osin harkinnanvaraisia, eikä itse harkintaa ole helppo (tai mahdollista) siirtää koneen tehtäväksi. Esiselvityksen ohjausryhmällä on tuottavuusanalyysin konsultteja parempi näkemys käytännön valtionavustustoiminnasta ja sen nykyisestä tehokkuudesta, joten tuottavuusanalyysin arviot saattavat olla alimitoitettuja.

Esiselvityksen toimenpide-ehdotuksissa esitetään toteutettavaksi kattavaa tietojärjestelmää, jo-hon kerättäisiin kaikki tiedot ”avustusohjelmista, avustettavasta toiminnasta, myönnettyistä avustuksista ja avustetun toiminnan tuloksellisuudesta” (loppuraportin s. 65). Tämän tietova-rannon päälle voitaisiin toteuttaa valtionavustusten hakijoiden ja myöntäjien vuorovaikutteinen ”markkinapaikkatyypinen” käsittelyratkaisu (loppuraportin sivut 51, 53 ja 69). Tuottavuusana-lyysissa on käsitelty samoja teemoja, jotka ovat olleet esillä esiselvityksessä, mutta tuottavuus-analyysin ratkaisuehdotukset ovat lähempänä nykytilan prosessia ja toimintaa. Innovatiivisem-mille ratkaisuille on varmasti tarvetta, ja niiden osalta kannattaa edetä aluksi kokeilu-in.

Esiselvityksen loppuraportin kustannuksia ja hyötyjä käsittelevässä osiossa todetaan (s. 68):

Jos kohdentumista pystyttäisiin parantamaan 10 prosenttia, voitaisiin avus-tusten nykyinen vaikuttavuus saavuttaa rahoituksella, joka olisi vuosittain noin 300 miljoonaa euroa nykyistä pienempi ja vastaavasti kohdentaa sama summa vaikuttavuuden parantamiseen.

Tuottavuusanalyysissa on päädytty vastaaviin arvioihin. Tuottavuusanalyysin näkemys on, että tuon vaikuttavuuden paranemisen pitäisi olla valtionavustusten digitalisoinnissa ensisijaisena ta-voitteena eikä prosessin laadun paranemisen sivuvaikutus. Jos avustusten kohdentumista voi-daan parantaa edes 1 % verran vuosittain 5 vuoden ajan ja sen jälkeen vielä 0,5 % kahden vuoden ajan, kymmenen vuoden aikana kumuloitavat hyödyt kohoavat 1,5 miljardiin.

Sosiaaliturvaetuuksien, verotuksen muutosten yms. valtion toimenpiteiden vaikutuksia voidaan arvioida tietoon, laskentamalleihin ja simulointiin perustuen. Valtionavustusten osalta pitäisi pyr-kiä ainakin osittain samankaltaiseen tiedolla johtamiseen. Vähintään pitäisi edellyttää, että kai-kille myönnettäville avustuksille on olemassa tavoitteet ja hyvät perustelut, jotka ovat edelleen ajanmukaisia ja relevantteja.

6.4 Mitä tuottavuusanalyysien toteutuksen aikana opittiin

Valtionavustusten tuottavuusanalyysi tehtiin aika nopealla aikataululla. Aiempiin aineistoihin tu-tustumisen sekä työn suunnittelu ja organisointi veivät aikaa niin, että ensimmäisiä ministeriöi-den haastatteluja päästiin tekemään vasta syyskuun lopulla. Sekä substanssiin perehtymiseen

että työn organisointiin kannattaa varata aikaa. Ihanteellista olisi, jos tuottavuusanalyysiin osallistuvat sisällön asiantuntijat olisi jo ennen työn alkua kartoitettu ja resursoitu työhön.

Aiemman esiselvityksen ja sitä seuranneen toiminnan kehittämiseen ja digitalisointiin liittyvien valmistelutoimenpiteiden aikana oli syntynyt paljon tietoa valtionavustusten prosesseista, toimintamalleista ja volyymeista. Niitä piti täydentää, koska tuottavuusanalyysin rajausta oli esiselvitystä laajempi. Tuottavuusanalyysityössä tehtiin rajausta, että analyysissä lähestytään ministeriöitä, jotka tarvittaessa keräävät tiedot omilta hallinnonaloiltaan. Tietojen kerääminen ja täydentäminen oli joillakin hallinnonaloilla hyvin työlästä, ja osin tiedot jäivät saamatta. Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksissä oli törmätty samankaltaisiin haasteisiin. Joiltain osin tuottavuusanalyysityön konsultit olivat suoraan yhteydessä hallinnonalan virastoihin ja muihin toimijoihin. Tietojen saamisen vaikeus liittyi suurelta osin siihen, että niitä ei ollut mahdollista saada suoraan mistään järjestelmästä, vaan niitä piti arvioida. Koska tuottavuusanalyysien tulokset riippuvat merkittävästi analysoitavista tiedoista, tietojen keräämistä varten olisi jatkossa syytä perustaa erillinen ydinryhmä, jossa yhdistyisivät tarvittavien tietosisältöjen määrittelyn osaaminen ja valmiit suhteet analysoitavan kohteen tiedon hallinnoijiin.

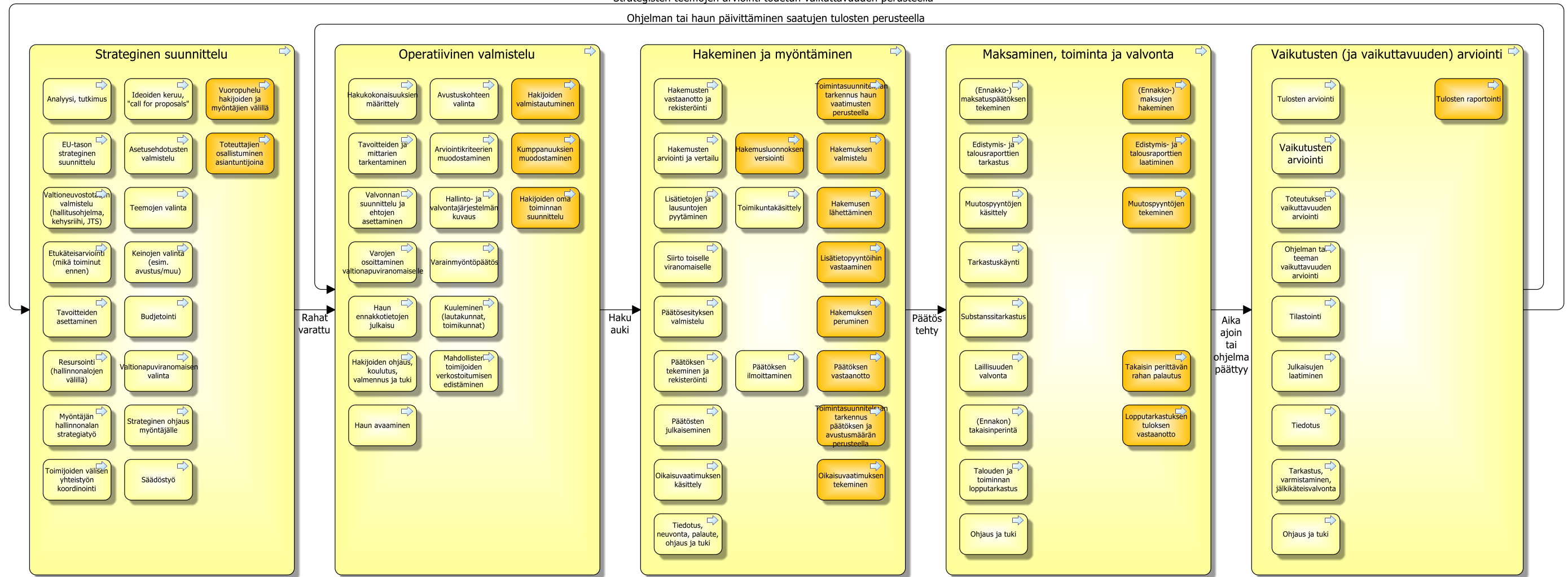
Itse työpajatyöskentelyyn olisi tarvittu enemmän aikaa. Vaikka osallistujat olivat valtionavustustoiminnan asiantuntijoita ja perehtyneet aiheeseen aiemmissa selvityksissä, heillä olisi pitänyt olla enemmän aikaa työstää asioita omissa organisaatioissaan. Työpajoja olisi voinut olla tuplammäärä niin, että jokaisesta aiheesta olisi järjestetty ensin valmisteleva ja sen jälkeen kokoava työpaja. Tällaiseen menettelyyn on tarve etenkin poikkihallinnollisissa analyyseissä. Jos keskitytään yhden hallinnonalan tai toimijan sisäiseen toimintaan, työ on helpompi organisoida niin, että riittävä edustus osallistuu suoraan työpajoihin ja erillistä taustatyötä tarvitaan vähemmän.

LIITTEET

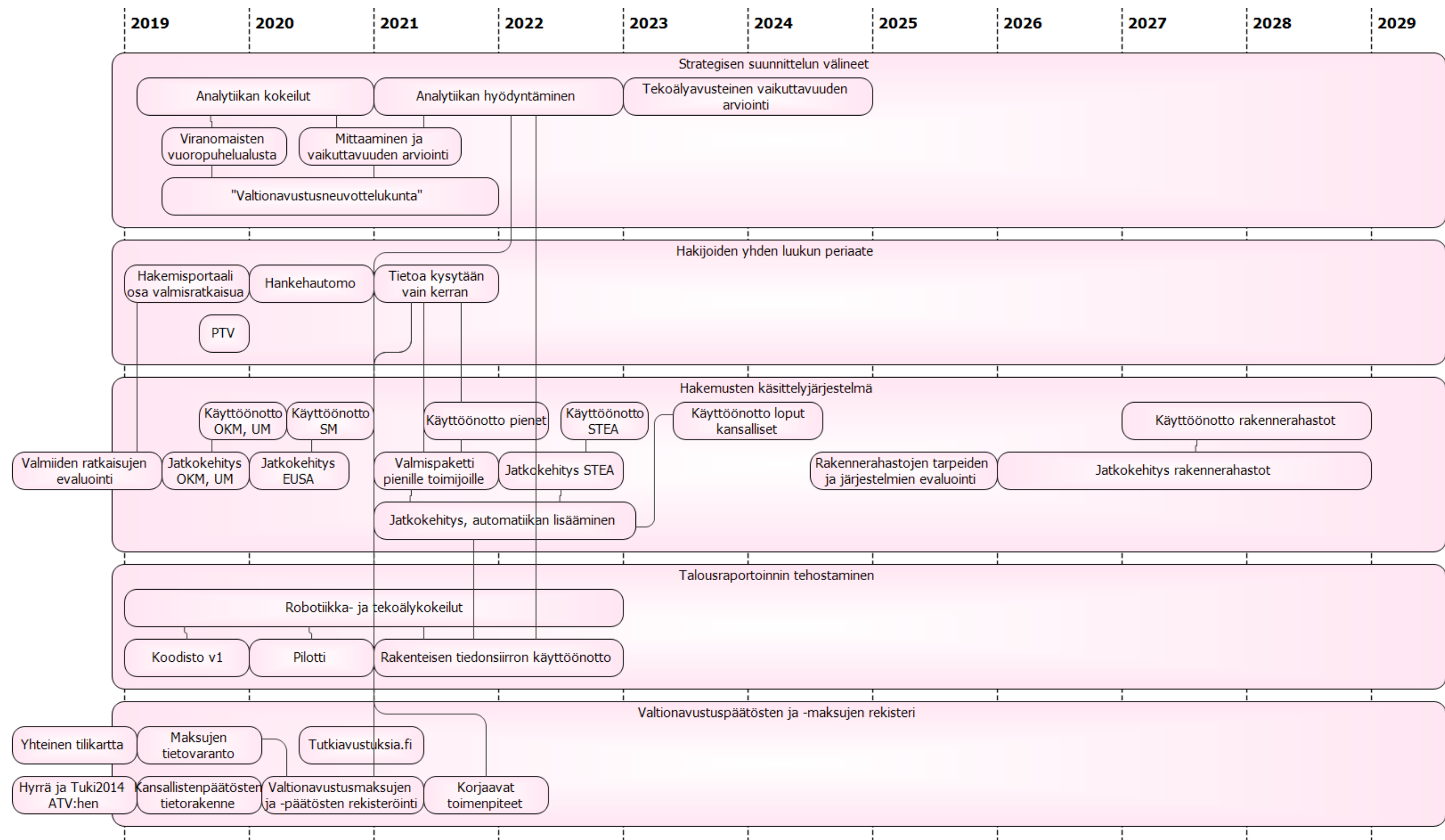
1. Valtionavustusprosessin päävaiheet ja niiden sisältämät prosessit
2. Esimerkki etenemissuunnitelmasta
3. Esimerkkietenemissuunnitelman vaikuttavuus- säästö- ja kustannuslaskelmat (Excel)
4. Varovainen etenemistapa, optimistinen laskelma (Excel)
5. Varovainen etenemistapa, pessimistinen laskelma (Excel)
6. Rohkea etenemistapa, optimistinen laskelma (Excel)
7. Varovainen etenemistapa, pessimistinen laskelma (Excel)

Strategisten teemojen arviointi todetun vaikuttavuuden perusteella

Ohjelman tai haun päivittäminen saatujen tulosten perusteella



LIITE 1: Valtionavustusprosessin päävaiheet ja niiden sisältämät prosessit. Hakijan prosessit tummemmalla taustavärillä.



LIITE 2: Esimerkki etenemissuunnitelmasta.