

Asia: VN/32066/2021

Yksityishenkilöitä koskevan valtionavustustoiminnan kehittäminen

1 Taustatiedot

Valitse sopivin vaihtoehto

Valtionapuviranomainen

2 Selvitys ja sen teemat

1. Mitä mieltä olet selvityksestä ja sen sisällöistä yleisesti? Liittykö yksityishenkilöille myönnettäviin valtionavustuksiin esimerkiksi jotakin sellaista, jota selvityksessä ei käsitellä tai oteta huomioon? Jos niin, mitä?

ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (jatkossa KEHA-keskus) antaa alueellisten ELY-keskusten sekä KEHA-keskuksen yhteisen lausunnon, ja toteaa, että henkilöhakijajaoston raportti on hyvin valmisteltu ja kattava. Lausunnon valmisteluun on osallistunut Pirkanmaan ELY-keskus. KEHA-keskus toteaa, että valtionavustukset on tärkeä instrumentti alueiden, elinkeinojen ja yhteiskunnan kehittämisessä, yhdenvertaisuuden edistämässä ja poliittisessa ohjauksessa toteutettavien toimien kohdentamisessa. Kun valtionavustusten myöntämisen ja seurannan kriteerejä tarkistetaan, se tukee koko valtionavustusjärjestelmää, hakijoista myöntäviin ja maksaviin viranomaisiin saakka.

KEHA-keskus pitää valtionavustustoiminnan kokonaiskehittämistä ja prosessin digitalisointia erittäin kannatettavana hankkeena. Hankkeen tavoitteiksi valikoidut teemat (vaikuttavuuden, läpinäkyvyyden, tehokkuuden ja yhdenmukaisuuden lisääminen), ovat perusteltuja hallinnonrajat ylittävän yhteisen avustusmenettelyn kannalta. Selvityksen raporttiluonnoksessa esitetyt kehittämissuositukset ovat perusteltuja ja kannatettavia.

KEHA-keskus pitää selvitystä hyvin valmisteltuna ja varsin kattavana, ja kiittää sen yleistasoisuutta. KEHA-keskus kuitenkin toteaa, että joissakin raportin esittämissä huomioissa voisi olla enemmän tarkkuutta. Raportissa todetaan, että ”Valtionavustustoimintaa luonnehditaan nykyisin hajautuneeksi, siilomaiseksi ja monimuotoiseksi. Haettavissa olevista tai myönnettyistä valtionavustuksista ei ole saatavissa kokonaisuutena ajantasaista, kattavaa ja läpinäkyvää tietoa.

Säädöksiä on paljon ja niitä voi olla vaikea verrata keskenään. Lisäksi valtionapuviranomaisten käytännöt vaihtelevat. Siksi valtionavustustoimintaa on tarpeen kehittää.” KEHA-keskus toteaa, että säädöksiä on paljon, koska tarpeita on paljon, kuten tuen myöntäjiäkin, ja näin on hyvä olla. Vertailukelpoisuuden haasteet voivat olla osa monimuotoisia avustusprosesseja, eikä lähtökohtaisesti huono asia tai kehittämistarve.

2. Anna palautetta selvityksen kolmannessa luvussa käsitellystä valtionavustustoiminnan yhteisestä toimintamallista tavoitteineen.

Raportissa on varsin korkea kunnianhimon taso. Valtionavustustoiminnan yhteisessä toimintamallissa ja viitekehyksessä viitataan yhteiskunnalliseen muutokseen. Kansainvälisessä vertailussa on tunnistettu tällaiseen toimintamalliin liittyviä haasteita, joissa erityisesti tulosohjausmallin tilivelvollisuus-käsite tulee tuottamaan haasteita. Mikäli valtionavustuskäytäntöjä yhtenäistämällä on tarkoitus vahvistaa tulosohjaista julkista hallintoa siirtämällä huomiota tuotoksista lopputulemiin tullee ongelmaksi muodostumaan tuotosten ja lopputulemien suoran linkittämisen kompleksisuus siitä syystä, että yhden tietyn lopputuleman aikaansaaminen edellyttää tuotoksia useilta julkisilta organisaatioilta. Tällainen yhteisvastuu ei näy valtionapuhankkeen toteutuksessa.

Tuotoksia ja lopputulemia koskettavien viitekehysten haaste, kuten myös koko valtionavustusjärjestelmän, on vielä määrittelemättä olevat toimintamittarit tai toiminnan yhteiset standardit. Onkin kyseenalaistettava, onko edes mahdollista hyödyntää suoriutumista koskevaa dataa sellaisissa valtionavustuksissa, joissa syy-yhteys rahan ja tulosten välillä on liian heikko. Yhteiskunnallisen muutoksen mukaisessa tulosbudjetoinnissa tai seurannassa olisikin hyvä keskittyä sellaisiin ohjelmiin ja toimintalinjoihin, joissa tulokset ja niiden takana vaikuttavat tekijät voidaan tunnistaa. Jos syy-seuraussuhdetta rahan ja tulosten välillä ei voida kohtuullisella varmuudella muodostaa, niin mittarointi ei liene tarkoituksenmukaista, tai sitä on mahdotonta toteuttaa.

Suomessa tulosohjausta on arvioitu ns. Vatula-raportissa, jossa todetaan, että ”Suomessa käytössä olevassa tuloskortti- tai tulosprismamallissa vaikuttavuus on yksi keskeinen tekijä. Myös tulosohjauksen kehittämisessä eri hallinnonaloilla on viime aikoina eri korostunut juuri vaikuttavuusnäkökulma tulos- ja tuotoksenäkökulmien sijasta. Ongelmaksi on muodostunut se, että ministeriöt ja virastot eivät ole kyenneet raportoimaan luotettavalla tavalla vaikuttavuuden edistämisen tavoitteiden toteuttamisesta. Myös raportoinnin pohjana olevien vaikuttavuus-tavoitteiden tosiasiallinen sisältö vaihtelee erittäin paljon toimijoittain. Yksi ratkaisumalli voisi olla vaikuttavuustavoitteiden nostaminen kokonaan esimerkiksi osaksi vain hallitusohjelman seurantaa, jolloin ministeriöiden sekä virastojen tuloksellisuusraportoinnissa esitettäisiin ainoastaan kontribuutio näihin.” Henkilöhakijajaoston raporttiluonnos tunnistaa kyllä ilmiölähtöisyyden, mutta ei kuvaa sen vaikutuksia kehittyvään järjestelmään riittävästi.

KEHA-keskus toteaa myös, että kaikissa valtionavustuksissa, tuissa tai korvauksissa ei ole lähtökohtaisesti tunnistettavissa makrotason muutosvaikutuksia. Tavoite voi olla paikallinen, mikrotason muutos, jolla voi pitkällä tai jopa hyvin pitkällä aikavälillä olla sosionomia, demografisia tai jopa ekonomisia muutoksia. Ymmärryksen lisääminen tuloksista ja vaikutuksista, joka raportissa todetaan tavoitteeksi, on ajatuksena hyvä ja kannatettava.

3. Anna palautetta valtionavustustoiminnan digitaalisista palveluista ja selvityksen neljännessä luvussa tarkastelluista valtionavustuksiin liittyvistä käytännöistä.

KEHA-keskus katsoo, että kokonaisuuden kannalta kolme merkittävää tekijää on nostettavissa esiin:

1. avustusjärjestelmän helppokäyttöisyys ja ymmärrettävyys niin avustuksen hakijoille kuin avustushakemuksen käsittelijöille;
2. täysin sähköisten avustushakemusten mahdollisimman suuri käyttöaste ja digitaalisen avustusjärjestelmän käyttöönotto, sekä;
3. avustusten ja niiden vaikuttavuuden tehokas seuranta sekä väärinkäyt-tömahdollisuuksien ennakkollinen rajoittaminen.

Käytettävän avustusjärjestelmän tulisi olla mahdollisimman helppokäyttöinen ja ymmärrettävä paitsi avustuksen hakijoille, myös avustushakemusta käsitteleville virkahenkilöille. Selvityksestä laaditussa raporttiluonnoksessa avustuksia käsittelevä puoli on jäänyt melko vähäiselle huomiolle, mutta on kokonaisuuden kannalta erittäin merkittävä tekijä monessa eri suhteessa. Avustusten hakijoiden positiivinen asiakaskokemus johtaa mitä todennäköisimmin myös sähköisten järjestelmien käytön kasvuun ja vähentää paperisten avustuslomakkeiden käyttöä, mikä puolestaan vähentää avustuskäsittelijöiden rutiininomaista työmäärää ja nopeuttaa hakemusten käsittelyä ja parantaa tuottavuutta.

Avustusten vaikuttavuuden mittaaminen on keskeistä avustusten oikeassa laadullisessa ja määrällisessä kohdentamisessa. Tietyn kynnyksen ylittävä avustus todennäköisimmin johtaa hankkeen aloittamiseen, vaikka mahdollisimman suuri avustus lienee aina hakijan tavoitteena. Seurannan avulla voidaan myös varmistua avustuksen käyttämisestä oikeaan tarkoitukseensa. Jatkuva ajantasainen yhteistyö ja tietojenvaihto muiden samankaltaisia avustuksia myöntävien tahojen kanssa on tehokkain tapa ehkäistä kaksinkertaiset avustukset samaan tarkoitukseen. Niissä avustustyypeissä, joissa vaihtoehtona on verohallinnon myöntämä kotitalousvähennys, tulisi pystyä aikaisempaa tiiviimpään tietojenvaihtoon verohallinnon kanssa, jolloin kaksinkertaisen hyödyn hakeminen samaan toimeen olisi mahdotonta. Tällä hetkellä valvonta on jälkikäteistä. Valmistelutyössä tulisi varmistua, että mahdolliset lainsäädännölliset esteet saadaan poistettua tehokkaan avustusjärjestelmän mahdollistamiseksi. Raporttiluonnoksessa todetaan kunkin viranomaisen käyttävän vain omia hakemuskohtaisia tietojaan, ja laajemman asiakasrekisterin hyödyntämistä eri viranomaisten kesken ei ole nostettu selvityskohteeksi.

4. Anna palautetta valtionavustustoimintaan liittyvistä tietovarannoista ja rekistereistä, joita kartoitetaan selvityksen viidennessä luvussa.

Henkilöstöhakijajaaoston loppuraportissa on kuvattu valtionavustushankkeen tietosisältöjen suhdetta suomi.fi palveluvarantoon. ”Valtionavustushanke selvitti mahdollisuutta yhtenäistää tietorakenteita ja rakentaa rajapintoja Suomi.fi-palvelutietovarannon ja valtionavustus-toiminnan tietovarannon välille. Valtionavustushankkeen tekemän tarkastelun perusteella arvioitiin, ettei rajapinnan rakentaminen ole tarkoituksenmukaista, koska tietosisällöt ja niiden yksityiskohtaisuuden taso eroavat toisistaan, vaikka palvelujen tarkoitus on osaltaan sama.” KEHA-keskus ei ole samaa mieltä raporttiluonnoksen pohjalta. Omia digitaalisia tietojärjestelmiään valtionavustuksiin käyttävänä

viranomaisena KEHA-keskusta koskee vain vähimmäistietojen ilmoittamisvelvoite valtionavustushauista. Pääsääntöisesti velvoite koskee ELY-keskuksia, joille KEHA-keskus tuottaa palveluja. Vähimmäistietosisällön tulisi vastata palveluvarantoon laissa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) eli tukipalvelulaissa määriteltyyn palveluvarannon määrittelyyn.

Raporttiluonnoksessa on yhdistelty avustushauista ilmoittamisen ja valtionavustuksista raportoinnin tietosisältöjä, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Sen estämättä, että viranomaisen ilmoittaa minim tiedot 10/2023 jälkeen myönnettyistä valtionavustuksista tutkiavustuksia.fi palveluun, tulisi neutraalisti varmistaa, että jo olemassa olevista, integraatioita tukevista rakenteista voidaan toteuttaa minimivaatimukset kattava tietosisältö haeavustuksia.fi palveluun. Samaan käyttötarkoitukseen rakennettavat ilmoitusmekanismit eivät ole kustannustehokkaita, ja on vaara, että tietosisällöt jäävät puutteellisiksi tai kokonaan ilmoittamatta. Tulisikin sen sijaan selvittää, miten palveluvarannon tietosisältö saataisiin vastaamaan riittävän kattavasti minimitietosisältövelvoitteita julkisen palvelun ontologian JUPOn mukaisesti.

3 Valtionavustustoiminnan kehittäminen

Voit antaa yleistä palautetta valtionavustustoiminnan kehittämistä ja valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanketta varten.

KEHA-keskus toteaa vielä yleisesti, että henkilöhakijajaoston loppuraporttia ei voida tarkastella erillisenä hallituksen esityksestä HE88/2022, joka on saanut säädösnumeron 1075/2022. Laissa valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta on useita viranomaisten toimintaa ja valtionavustusjärjestelmän uudistamista koskevia muutoksia, joista aiheutuu viranomaisille melko kiireisellä aikataululla toteutettavaa tietojärjestelmäkehitystä ja toimintatapojen muutoksia. Viranomaisille on tullut asiaan liittyen vähän jos lainkaan ohjeistusta ja teknistä dokumentaatiota, huomioiden sen, että muutosten tulisi olla toteutettuja lokakuussa 2023. KEHA-keskus katsoo, että sähköisen avustusjärjestelmän yhteensopivuus kunkin valtionavustustoimintayksikön omiin asianhallinta- ja arkistojärjestelmiin sekä muutenkin laajat rajapintaliitännäismahdollisuudet ovat ensiarvoisen tärkeitä tehokkaasti toimivan kokonaisuuden kannalta. Näihin toiminnallisuuksiin tulee erityisesti kiinnittää huomiota hallinnoitavien avustuksia - järjestelmän käyttöä myöhemmin laajennettaessa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan voivat olla merkittäviä. Lisäksi KEHA-keskus toteaa, että lisävelvoitteiden osoittaminen toimintaan, jota on voimakkaasti tehostettu, keskitetty ja supistettu jo vuosia, aiheuttaa KEHA-kirjanpitoyksikössä ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen valtionavustustoimintojen osalta resursointipaineita hyvin nopealla aikataululla. Koska valtion viranomaiset toimivat budjettirahoituksella, ei mahdollisuutta toiminnan sopeuttamiseen uusia vaatimuksia vastaavaksi käytännössä ole. Tällaisen muutoksen toteuttaminen vaatisi KEHA-keskuksen näkökulmasta pidempää valmistelua ja vaikutusten arviointia, jotta se voitaisiin toteuttaa toiminnan vaarantumatta ja asiakaspalvelun sekä valtionavustusten häiriöttömäksi hoitamiseksi. On todennäköistä, että tietolupien kustannukset ylläpidon osalta kasvavat. Esityksessä ei myöskään huomioida rajapintamäärittelyä ja tietojärjestelmien muutostöiden kustannuksia. Tietojärjestelmämuutokset vaativat hyvin suunniteltuina ja toteutettuina enemmän aikaa kuin

hyväksytyn lain voimaantulo sallii. Niiden rahoittaminen budjettirahoituksella toimivissa viranomaisissa vaatii oman suunnitteluperiodinsa, jota HE aikataulu ei mahdollista.

KEHA-keskuksella ei ole muuta huomautettavaa raporttiin.

Smolander Pauliina
KEHA-keskus