

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoiminnan uudistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:13

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoiminnan uudistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:13



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet
Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto / Högskole- och forskningspolitiskapolitiska avdelningen
PL / PB 29
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet
www.minedu.fi/julkaisut

Taitto / Ombrytning: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Erja Kankala

ISBN 978-952-263-398-9 (PDF)

ISSN 1799-0351 (verkkojulkaisu)

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja/
Undervisnings- och kulturministeriets 2016:13

Sisältö

1	Työryhmän tehtävänanto ja tausta	4
2	Nykytilan kuvaus	6
3	Ministeriön osastojen valtionavustustoiminnan kehittämissuunnitelmat	12
4	Valtionavustusprosessin kehittäminen	13
5	Johtopäätökset	15
6	Toimenpidesuosituks	17
	Liitteet	19
	Liite 1. OKM:n valtionavustustyöryhmän toimenpide-ehdotukset 2014	19
	Liite 2. Työryhmän jaoston ehdotukset menettelytapojen kehittämisestä	23
	Kuvailulehti	30
	Presentationsblad	31
	Description	32

1 Työryhmän tehtävänanto ja tausta

Julkisen talouden kestävyysvaje ja hallinnonalojen toimintaan kohdistuvat säästöpainheet asettavat valtionhallinnon ja ohjauksen kehittämiseksi uusia vaatimuksia. Hallinnonalan ohjausta ja rahoitusta on kehitettävä strategisia ydintehtäviä tukevaksi. Toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta on parannettava ja toimintaa on tehostettava. Henkilöstövoimavarojen vähentyessä toiminnan johtamista on kehitettävä ja toimintaa järjeistettävä.

Valtionavustusten myöntäminen on keskeinen osa opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausta ja strategista toimintaa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on jo aikaisemmin kiinnittänyt huomiota valtionavustustoiminnan kehittämistarpeisiin. Edellisellä hallituskaudella toimintaa kehitettiin osana vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaa. Tähänastiset toimet ovat kuitenkin osoittautuneet riittämättömäksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialojen kehittäminen yhteiskunnan muuttuvien tarpeiden mukaisesti edellyttää valtionavustustoiminnan sisältöjen ja käytäntöjen merkittävää uudistamista.

Työryhmän tehtäviksi määriteltiin:

- Arvioida hallinnonalan valtionavustustoiminnan sisältöjen ja käytäntöjen toimivuutta ja tehdä kehittämisehdotuksia toiminnan strategisuuden ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi
- Karsia vaikuttavuudeltaan heikkoa toimintaa ja poistaa päällekkäisyyksiä
- Tehostaa ja yhtenäistää valtionavustustoiminnan koko prosessia, menettelytapoja sekä ottaa huomioon toiminnan yhteys muuhun ohjaukseen
- Tehdä ehdotuksia, joilla vahvistetaan yhteistyötä muiden ministeriöiden sekä hallinnonalan kanssa ja hyödynnetään koko hallinnonalan osaamista.

Työryhmän työssä tuli ottaa huomioon aikaisemmin valtioneuvostotasolla ja opetus- ja kulttuuriministeriössä tehty työ samoin kuin sähköisen valtionavustusprosessin ja sähköisen asiakirjahallinnon kehittämisen vaatimukset. Työryhmän työ toteutettiin tiiviissä vuorovaikutuksessa ministeriön ja hallinnonalan kanssa. Ministeriön kansliapäällikön johtoryhmä sekä osastojen johtoryhmät seurasivat työryhmän työtä ja osallistuivat osaltaan työhön.

Työryhmän alkuperäinen toimikausi oli 20.10.2015 - 31.1.2016. Työryhmä sai työleen kuukauden jatkoaikaa ja päätti työnsä 29.2.2016. Työryhmän kokoonpano oli:

Puheenjohtaja: Johtaja Tuula Lybeck, OKM, kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto

Jäsenet:

Vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitola, OKM, kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto

Osastonjohtaja Mikko Härö, Museovirasto

Opetusneuvos Eeva Kaunismaa, OKM, korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto

Arkistoneuvos, vastuualueen johtaja Jaana Kilkki, Kansallisarkisto

Tarkastusneuvos Sari Korpimies, OKM, sisäinen tarkastus

Erytisasiantuntija Kalervo Koskimies, OKM, tietohallintoyksikkö

Ylitarkastaja Emma Kuusi, OKM, nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto

Hallintojohtaja Matti Lahtinen, Opetushallitus

Tarkastuspäällikkö Viivi Lajunen, OKM, talousyksikkö

Suunnittelija Minna Launonen, OKM, yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen osasto

Verkköpäätoimittaja Jaana Luostarinen, OKM, viestintäyksikkö

Tarkastaja Tuula Majjala, OKM, kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto

Ylijohtaja Ossi Malmberg, Suomen Akatemia

Taiteen tukemisen päällikkö Esa Rantanen, Taiteen edistämiskeskus

Taloussuunnittelupäällikkö Pasi Rentola, OKM, kansliapäällikön esikunta

Opetusneuvos Tarja Riihimäki, OKM, ammatillisen koulutuksen osasto

Ylitarkastaja Hannu Tolonen, OKM, nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto

Työryhmätyön taustalla oli ministeriön aiemmin asettaman työryhmän työ ja sen 42 toimenpide-esitystä, joiden toimeenpanon varmistaminen oli työryhmätyön keskeinen osa¹ (liite 1).

¹ Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24

2 Nykytilan kuvaus

Säädöspohja

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä annetussa asetuksessa (310/2014) luetellaan ministeriön tehtävät: varhaiskasvatus, esiopetus, perusopetus, lukiokoulutus sekä muu yleissivistävä koulutus; ammatillinen perus- ja lisäkoulutus; aikuiskoulutus ja vapaa sivistystyö; yliopisto-opetus; ammattikorkeakouluopetus; tieteellinen tutkimus; kielitutkintoja ja auktorisoituja kääntäjiä koskevat asiat; taide sekä taidenäyttelyiden valtioneuvoston tuki; kulttuuri ja kulttuuriperintö; liikunta; nuorisotyö ja -politiikka; arkistotoimi; yleinen kirjastotoimi; monikulttuurisuus ja rasmin vastainen työ; evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkoa ja muita uskonnollisia yhdyskuntia koskevat asiat samoin kuin muut uskonnonvapauden liittyvät asiat sekä hautausmaiden yleinen järjestäminen; opintotuki; tekijänoikeus, sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus- ja avustusasiat.

Opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksen mukaan (359/2014) ministeriössä sovelletaan tulosjohtamista ja hallinnonalan virastoihin tulosohtamista. Osastojen tehtäviin on sisällytetty mm. toimialan talousarvioasiat, toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulos- ja tavoiteohjausasiat, säädösvalmisteluasiat sekä valtionosuuksia ja valtionavustuksia koskevat asiat. Osastojen ja toimintayksiköiden lisäksi ministeriöön on toistaiseksi asetettu seuraavat kolme ryhmää: kunnallistalouden ja -hallinnon ryhmä, suunnitteluryhmä sekä rahapoliittikan yhteistyöryhmä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastojen tehtävät määritellään niitä koskevissa laeissa ja asetuksissa. Suomen Akatemiasta annetun lain (922/2009) mukaan sen tehtäviin kuuluu rahoituksen myöntäminen tieteelliseen tutkimukseen, tutkijankoulutukseen ja tutkimusedellytysten kehittämiseen. Taiteen edistämiskeskusta, Museovirastoa ja Kansainvälisen liikkuvuuden keskusta Cimoa koskevassa lainsäädännössä todetaan avustusvarojen jakoon liittyvät tehtävät². Kansallisarkiston valtionapuviranomaisen tehtävästä säädetään yksityisten arkistojen valtionavusta annetussa laissa (1006/2006). Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 57 §:ssä säädetään Opetushallituksen roolista rahoituslain mukaisena valtionapuviranomaisena.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustukset ovat erityyppisiä: on laskennallisin perustein käyttökustannuksiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) perusteella myönnettäviä valtionavustuksia, sekä harkinnanvaraisia valtionavustuksia, joiden myöntämisessä sovelletaan toimialakohtaista erityislainsäädän-

² Laki Taiteen edistämiskeskuksesta (657/2012), Valtioneuvoston asetus Museovirastosta (407/2004), Laki Kansainvälisen liikkuvuuden keskuksesta Cimosta (951/2008)

töä, valtionavustuslakia (688/2001) ja hallintolakia (434/2003). Harkinnanvaraisuuden aste vaihtelee siten avustustyyppin ja toimialakohtaisen erityislainsäädännön mukaan.

EU:n valtiontukisäännöt koskevat taloudelliseen toimintaan kanavoituja julkisia varoja, ml. valtionavustuksia, jotka voivat vääristää kilpailua. Valtion tuen määritelmän piiriin kuuluvat tukiohjelmat tai yksittäiset tuet tulee lähtökohtaisesti ilmoittaa komissiolle etukäteen eikä niitä saa panna täytäntöön ennen kuin komissio on hyväksynyt tuen. Osa tuista on kuitenkin yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella vapautettu ennakoilmoitusvelvollisuudesta. Lisäksi vähämerkityksiä tukia jää ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle yleisen de minimis –asetuksen perusteella. Valtionapuviranomainen on velvollinen selvittämään onko avustusmuoto EU:n valtiontukisääntöjen mukainen. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla eräät elokuva- ja av-alan avustukset on katsottu valtion tuiksi ja niihin sovelletaan joko yleistä ryhmäpoikkeusasetusta tai de minimis –asetusta. Pääosa hallinnonalan avustuksista ei kuulu valtiontukisääntelyn piiriin mm. sen vuoksi, että tuki ei kohdistu taloudelliseen toimintaan. Hallinnonalan avustuksia ei ole kuitenkaan systemaattisesti käyty läpi valtiontukisäännösten kannalta. Taiteen ja kulttuurin toimialan valtionavustushankkeessa on tehty tällainen läpikäynti toimialan avustusten osalta. Samalla pyritään ottamaan huomioon myös EU:n tuomioistuimen ja komission tulkintakäytäntö. Nuorisotoimialalla vastaava läpikäynti on kohdistunut valtakunnallisille nuorisokeskuksille myönnettyihin avustuksiin.

Osa valtionavustuksista käsitellään ministeriössä, osa on delegoitu tulosohjatuille virastoille. Valtionavustustoimintaa on myös eräissä tapauksissa delegoitu yksityisoikeudellisille yhteisöille valtionavustuslain 7 § 2 momentin nojalla. Säännöksen perustuslainmukaisuutta ei kuitenkaan ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa ja sen suhde perustuslain 124 §:n säännökseen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle on jossain määrin epäselvä. Suomen elokuväsäätiö myöntää valtionavustuksia elokuvataiteen edistämiseksi annetun lain (28/2000) nojalla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustuspäätösten määrä vuonna 2014

OKM	Saapuneet hakemukset (lukumäärä)	Myönnöt (lukumäärä)	Hylky-päätökset (lukumäärä)	Myönnöt €	Suurin avustus €	Pienin avustus €
Hallinto, kirkollisasiat ja toimialan yhteiset menot	97	83	14	6 473 709	2 330 000	180
Yleissivistävä koulutus	942	909	33	131 457 208	4 863 200	800
Ammatillinen koulutus	59	49	10	9 372 380	851 000	20 000
Aikuiskoulutus	449	370	79	71 660 298	2 500 000	3000
Korkeakouluopetus ja tutkimus	124	106	18	44 977 593	3 000 000	1000
Opintotuki	11	11	0	7 202 626	671 582	858
Taide ja kulttuuri	2467	1397	1070	209 194 077	37 877 000	49
Liikuntatoimi	1999	1029	970	136 542 859	40 000 000	1100
Nuorisotyö	687	358	329	41 769 657	1 350 000	1000
Yhteensä	6835	4312	2523	658 650 407		

Virastot	Saapuneet hakemukset (lukumäärä)	Myönnöt (lukumäärä)	Hylky-päätökset (lukumäärä)	Myönnöt €	Suurin avustus €	Pienin avustus €
Suomen Akatemia	4 103	1 007	3 118	299 000 000	3 400 000	813
Taiteen edistämiskeskus	14 000	4 110	9 900	32 400 000	215 000	197
Opetushallitus	2 486	1 537	949	60 042 575	1 953 877	129
CIMO	2 209	632	1 577	2 800 000	50 000	280
Kansallisarkisto	11	11	0	5 000 000		
Museovirasto	927	484	443	3 622 657	46 000	300
Aluehallintovirastot	2491	1 997	499	77 762 568	3 537 000	140
Yhteensä	24 018	9 146	14 909	477 827 800		

Yleisesti voidaan todeta, että valtionavustuspäätösten määrä on vähentynyt vuosien 2014–2015 välillä, budjettileikkauksista johtuen. Yleissivistävän koulutuksen toimialan avustukset ryhmäkokojen pienentämiseen ja ammatillisen koulutuksen toimialan avustukset työpaikalla tapahtuvaan oppimiseen on lakkautettu. Kulttuuripolitiikan toimialalla on avustusmäärärahoja jouduttu euroissa leikkaamaan. Suomen Akatemian avustusten myöntöjen määrä on sen sijaan kasvanut johtuen kahdesta uudesta rahoitusinstrumentista, joihin rahoitus on siirretty nykyisestä rahoituskehiksestä. Kansallinen audiovisuaalinen instituutti myöntää kaksi pienehköä liikenne- ja viestintäministeriöstä myönnettyä avustusta Safer internet -ohjelman toimeenpanoa varten.

Valtionavustustoiminnan sisältöjen ja käytäntöjen toimivuus

Valtionavustustoiminnan sisältöjen ja käytäntöjen toimivuuden arvioimiseksi työryhmä tiedusteli osastoilta ja virastoilta, miten ne ovat toimeenpanneet syksyllä 2014 työnsä päättäneen valtionavustustoiminnan kehittämistyöryhmän strategisuutta ja vaikuttavuutta koskevia ehdotuksia, sekä niiden näkemyksiä valtionavustustoiminnan kehittämistarpeista.

Koulutus- ja tiedepolitiikan osastolla (KTPO) on muutettu avustusperusteita ja lisätty informaatio-ohjausta vuonna 2012 tehdyn valtionavustustoiminnan kokonaistarkastelun pohjalta. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto (KUPO) on vuoden 2014 lopulla käynnistänyt toiminnan strategisuuden ja vaikuttavuuden vahvistamiseen tähtäävä uudistustyö. Ammatillisen koulutuksen osasto (AMOS) edellyttää Opetushallitukselta vuosittaista raportointia avustustoiminnan tuloksista. Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolla (NUOLI) on uudistettu ja uudistetaan toimialakohtaista lainsäädäntöä, ja sen pohjalta on tehty avustusten hakumenettelyjä ja -prosesseja koskevia uudistuksia. Yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen osastolla (YVA) on tarkennettu Opetushallitukselle annettua ohjeistusta koskien selvitysten vaikuttavuusraportointia.

Tietohallintoyksikkö kehittää avustusprosessin digitalisointia, tavoitteena henkilötö- määrän vähentäminen. Tarkastustoimi on ottanut käyttöön tarkastuksen vuosisuunnitelman, joka sisältää riskianalyysin sekä tarkastus- ja ohjauskäyntejä. Tavoitteena on selkiyttää työnjakoa suhteessa osastoihin. Taloustarkastajille on määritelty tietyt ”asiakkuudet”, jolloin sama henkilö tarkastaa kaikki tietyt tahon saamat avustukset.

Virastot kehittävät aktiivisesti valtionavustustoimintaansa. Suomen Akatemia kehittää jatkuvasti tutkimusrahoitustoimintaansa, tavoitteenaan tieteen tason kohottaminen. Opetushallitus on tulossopimuksensa mukaisesti laatinut vaikuttavuus selvityksen ammatillisen koulutuksen avustusten osalta, mutta katsoo, että puitteita avustustoiminnan

kokonaisvaltaiseen kehittämiseen tulisi vahvistaa. Taiteen edistämiskeskus on käynnistänyt yhteistyössä Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö CUPORE:n kanssa valtionavustustoimintansa vaikuttavuusarvioinnin kehittämisen. Kansallisarkisto valmistautuu yksityisten arkistojen valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden kehittämiseen opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustustoimintaa yleisesti koskevien linjauksien mukaisesti. Museovirastossa toimii kaksi sisäistä työryhmää ohjaamassa ja kehittämässä valtionavustustoimintaa. Virastoissa on laadittu oppaita avustusten hakijoille, esittelijöille ja päättäjille sekä esittelymuistio- ja päätöspöytäkirjojen malleja, kehitetty hakuilmoituksia ja informaatio-ohjausta. Suomen Akatemia ja Opetushallitus ovat digitalisoineet avustujärjestelmänsä oman tietojärjestelmänsä puitteissa. Taite käyttää samaa Salama-järjestelmää ministeriön kanssa. Museovirasto harkitsee ministeriön järjestelmän käyttöönottoa ja Kansallisarkistolla on oma järjestelmänsä.

Työryhmä pyysi erikseen virastoja selvittämään kuinka ne ovat järjestäneet sisäisen tarkastuksen ja myöntämiensä harkinnanvaraisten valtionavustusten valvonnan ja tarkastamisen. Opetus- ja kulttuuriministeriössä, Opetushallituksessa, Suomen Akatemiassa sekä Kansallisarkistossa on sisäinen tarkastus sekä sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Museovirasto on asettanut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan työryhmän vuonna 2014. Ministeriö ja Suomen Akatemia ovat käyttäneet sisäisen tarkastuksen tehtävissä myös ostopalveluita. Ministeriössä, Opetushallituksessa, Suomen Akatemiassa ja Kansallisarkistossa on valtionavustusprosessia arvioitu sisäisen tarkastuksen toimesta.

Harkinnanvaraisten valtionavustusten valvonta- ja tarkastustoiminta vaihtelee: Ministeriössä on erillinen tarkastustoimi taloustarkastusta varten ja asiatarkastuksen suorittaa esittelijä. Ministeriössä ja Suomen Akatemiassa tarkastuksia tehdään vuosisuunnitelman mukaisesti myös paikan päällä. Opetushallituksessa ja Museovirastossa taloustarkastuksia tehdään säännöllisesti asiakirjatarkastuksena. Kansallisarkistossa ja Taiteen edistämiskeskuksessa harkinnanvaraiset valtionavustukset tarkastetaan vain esittelijän toimesta.

Osastojen ja virastojen vastauksissa nostettiin esiin mm. seuraavia näkökulmia ja kehittämistarpeita:

- Tarpeettoman yksityiskohtaiseen budjetointiin pohjautuvan, sirpaloituneen ja siiloutuneen avustusryhmä-/muotokohtaisen tarkastelun sijasta pitäisi voida tarkastella kokonaiskuvaa ja arvioida vaikuttavuutta laajemmin. Tulisi pohtia yhteisiä vaikuttavuuden indikaattoreita. Virastot katsoivat, että tämä edellyttää yhteistyön tiivistämistä ministeriön kanssa ja ministeriön osastojen välillä.
- Valtionavustuksia tulisi koota vaikuttavuudeltaan laajemmiksi kokonaisuuuksiksi. Vaikuttavuuden määrittely on haastavaa. Joskus verrattain pieni avustus voi olla toiminnan kannalta vaikuttavaa. Avustusten kohdennuksessa tulisi miettiä, onko lähtökohtana tukea toimijaa vai toimintaa.

Eräillä virastoilla on omat tietojärjestelmänsä, jotka on luotu vastaamaan palveluiden digitalisoimisen tarkoituksiin ja toimialakohtaisiin tarpeisiin. Tämä kuitenkin asettaa haasteita sisäisen valvonnan suhteen, koska se vaikeuttaa päällekkäisen avustustoiminnan havaitsemista, ja sitä kautta myös mahdollisten väärinkäytösten ehkäisyä.

Yhteenvedona voidaan todeta, ettei edellisen työryhmän laatimia, valtionavustustoiminnan strategisuutta ja vaikuttavuutta koskevia kehittämissuhteita ole toimeenpantu systemaattisesti. Niitä ei välttämättä ole edes käsitelty. Käytännöt vaihtelevat osasto- ja virastokohtaisesti.

OKM:n osastojen näkemyksiä ministeriön valtionavustustoiminnan strategisuudesta vaikuttavuudeltaan heikosta toiminnasta ja päällekkäisyyksistä

Työryhmä pyysi osastojen johtoryhmiä analysoimaan, tukeeko osaston valtionavustustoiminta toimialakohtaisia strategisia ohjausasiakirjoja, ilmenevätkö valtionavustustavoitteet talousarvion valtionavustusmomenttien perusteluissa ja hahmottuuko osaston valtionavustusprosessista yhtenäinen kokonaisuus. Työryhmän toimeksianto ei kohdistunut virastoihin.

Osastojen vastausten perusteella voidaan todeta, että niiden valtionavustustoiminta pääsääntöisesti tukee toimialakohtaisia ohjausasiakirjoja. KUPO:lla on eräitä avustusmuotoja, joiden yhteys toimialan strategiaan vaikuttavuustavoitteisiin on epäselvä.

Valtionavustusten tavoitteiden esittämistapa talousarvion perusteluissa vaihtelee osastoittain. YVA:n valtionavustustavoitteet ilmenevät eräiden momenttien päätösosissa ja lukuperusteluissa. NUOLI:lla on kirjattu tavoitteet veikkausvoittovaramomenttien käyttösunnitelmien väliotsikoiksi, joiden alle määrärahat on sijoitettu. KUPO:lla tavoitteet eivät ilmene momenttitasolla, vaan lukuperusteluissa.

Osastojen näkemysten mukaan valtionavustustoiminnassa on hahmotettavissa selkeitä kokonaisuuksia, mutta toiminnassa on havaittu myös hajanaisuutta, mikä on johtanut osastokohtaisiin kehittämistoimiin. Osastot toivovat koko ministeriön taseisia yhtenäisiä linjauksia kehittämistyönsä tueksi.

Työryhmä pyysi osastoja myös analysoimaan valtionavustustoimintansa heikkouksia ja päällekkäisyyksiä.

Osastojen vastauksissa lueteltiin eräitä avustusmuotoja, joista on heikon vaikuttavuuden vuoksi luovuttu tai suunniteltu luovuttavan. Vaikuttavuuden määrittely ja mittaaminen katsottiin haasteelliseksi. Kaikkien avustusmuotojen vaikuttavuutta ei ole systemaattisesti arvioitu. Vastauksissa tuotiin esiin eräitä avustusmuotoja, joiden vaikuttavuus tulee ottaa tarkempaan tarkasteluun.

YVA ja KUPO suunnittelevat uudistavansa valtionavustusmäärärahojaan vuoden 2017 talousarvion valmistelun yhteydessä, tavoitteena budjettirivien vähentäminen. KUPOlla työ on jo pitkällä, YValla uudistustyö on aloitettu vuonna 2016.

Osastojen näkemykset valtionavustustoimintansa uudelleenkohdennustarpeista vaihtelivat. KUPO katsoi, että painopisteiden ja teemojen selkeämpi esiintuominen on tarpeen. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto (KTPO) ja NUOLI ilmoittivat tarkastelevansa avustustoimintansa kohdennustarpeita vuosittain.

Osastoilta kysyttiin lisäksi, onko avustuksia, jotka ovat relevantteja, mutteivät kuulu osastojen toimialaan. Vastaukset vaihtelivat: YVA katsoi, ettei sillä ole tämänkaltaisia avustuksia, NUOLI totesi tämänkaltaisten tapausten olevan yksittäistapauksia. KUPO ja KTPO luettelivat vastauksissaan tietyt avustusmuodot, jotka ne katsoivat kuuluvan tähän kategoriaan.

Osastoilta tiedusteltiin myös niiden näkemyksiä avustusten delegointitarpeista. KTPO, ammatillisen koulutuksen osasto (AMOS) ja YVA ovat tehneet delegointeja, eivätkä tässä yhteydessä esittäneet uusia tarpeita, KUPO ja NUOLI sen sijaan suunnittelevat eräiden avustusten delegointia. KTPO suunnittelee arvioivansa uudelleen delegointitarpeensa OPH/CIMO organisaatiouudistuksen jälkeen.

Osastoja pyydettiin myös listaamaan avustukset, jotka ovat päällekkäisiä muualla myönnettävien avustusten kanssa. NUOLI:n ja KTPO:n osalta tunnistivat vastauksissaan avustusten päällekkäisyyksiä osaston sisällä. NUOLI:n ja KUPO:n osalta todettiin päällekkäisyyksiä osastojen välillä. YVA ja KTPO katsoivat, etteivät niiden avustukset ole päällekkäisiä muualla myönnettävien avustusten kanssa. KUPO:n osalta todettiin päällekkäisyyttä

Taiteen edistämiskeskuksen myöntämien avustusten kanssa ja NUOLI:lla Raha-automaattiyhdistyksen myöntämien avustusten kanssa. Päällekkäisyyden arviointi edellyttää eri avustusmuotojen ja hakemusten syvällistä analysointia, jota on syytä vielä parantaa.

Päällekkäisyyden määrittelyyn on syytä kiinnittää huomiota. Päällekkäinen avustaminen ei välttämättä aina ole kielteinen asia. Hallinnonalan toimintaympäristö pitää sisällään monialaisia toimijoita, joiden toiminta ei aina kytkeydy ministeriön talousarvion rakentamiseen. Strategisia vaikuttavuustavoitteita tukevan toiminnan turvaaminen saattaa tietyissä tapauksissa edellyttää saman tahon avustamista useasta eri lähteestä. Tietojärjestelmistä tarvittaisiin nykyistä enemmän tukea päällekkäisyyksien havaitsemiseen.

Yhteistyö hallinnonalan toimijoiden sekä muiden ministeriöiden kanssa

Ministeriön ja sen hallinnonalan virastojen välinen yhteistyö vaihtelee osastoittain. Eri osastot ovat rakentaneet valtioneuvostuskysymyksissä erityyppistä ohjausta ja dialogia virastojen kanssa.

Työryhmässä on noussut esiin tarve, että ministeriön ja virastojen välinen ohjaus ja yhteistyö voisi olla nykyistä aktiivisempaa ja selkeämpää. Erityisesti ministeriön eri osastojen yksittäistä virastoa koskevan ohjauksen tulisi olla yhdenmukaisempaa. Talousarviovalmistelussa virastojen näkökulman ei katsota tulevan nykyisin riittävän selkeästi esiin.

Osa virastoista on kehittänyt valtioneuvustustoimintaa ja -järjestelmiä pidemmälle kuin ministeriö.

Valtioneuvostuksia myöntävissä ministeriössä toimii erilaisia epävirallisia verkostoja eri ministeriöiden valtioneuvostusesittelijöiden kesken. Opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehillä on satunnaista yhteistyötä ja tietojenvaihtoa muihin ministeriöihin. Pääsääntöisesti kaikki valtioneuvostuksia myöntävät ministeriöt soveltavat yleislakina valtioneuvustuslainsäädäntöä. Työryhmässä nähdään tarve vahvistaa ja vakinaistaa yhteistyötä valtioneuvustusprosesseissa, lain tulkinnassa ja tietojenvaihdossa eri ministeriöiden kesken.

3 Ministeriön osastojen valtionavustus-toiminnan kehittämissuunnitelmat

Työryhmä kartoitti ministeriön osastojen valtionavustustoiminnan kehittämissuunnitelmiä.

YVA:lla on perustettu valtionavustustiimi, joka kehittää osaston valtionavustusprosessia. YVA laatii ohjeistuksen avustusten vaikuttavuuden analysointia varten ja suunnitelman tehtävistä vaikuttavuusarvioinneista. Opetushallituksen myöntämien avustusten osalta on yhtenäistetty arviointia ja tarkennettu selvitysohjeita. Lisäksi YVA:n on tarkoitus ottaa tarkempaan tarkasteluun mm. yksityisille opetuksen järjestäjille myönnettävät avustukset ja selvittää mahdollisuutta siirtää kaksivuotisen esiopetuksen valtionavustuksena maksettu rahoitus osaksi valtionosuusjärjestelmää.

AMOS on delegoinut valtaosan ammatillisen peruskoulutuksen kehittämisavustuksista Opetushallitukselle. AMOS:lla tehtävien päätösten määrään tulevaisuudessa vaikuttaa uuden osaston valtioavustustoiminnan yhtenäistäminen, sillä aikuiskoulutuksen osalta vuonna 2015 jatkettiin vielä vanhan osastojaon mukaisia menetelyitä. AMOS:lla on tavoitteena yhtenäistää koko ammatillisen koulutuksen valtionavustustoiminta vuoden 2016 aikana, koska kesällä 2015 tapahtuneen organisaatiomuutoksen jälkeen ammatillinen peruskoulutus ja aikuiskoulutus yhdistettiin samalle osastolle.

KTPO suoritti jo vuonna 2012 tieteen veikkausvoittovaroista myönnettävien valtionavustusten kokonaistarkastelun, jonka perusteella muutettiin avustusperusteita ja terävoitettiin informaatio-ohjausta. Edunsaajien kanssa keskustellaan vuosittain avustusten tarkoituksenmukaisuudesta. Avustuspäätöksiin on tämän jälkeen lisätty lause, jossa määrätään kiinnittämään huomiota toiminnan vaikuttavuuden seurantaan.

KUPO asetti lokakuussa 2014 sisäisen työryhmän kehittämään taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikkaa. Työryhmä on esittänyt nykyisten avustusmuotojen kokoamista suuremmiksi strategisemmiksi kokonaisuuksiksi sekä esittänyt eräiden avustusmuotojen delegointia virastoille. CUPORE on KUPO:n toimeksiannosta tehnyt selvityksen taiteen ja kulttuurin valtionavustusten strategisuudesta ja vaikuttavuudesta.

NUOLI:lla on kehitetty valtionavustustoimintaa liikuntalain ja nuorisolain uudistusprosessien myötä (uusi liikuntalaki (390/2015) on tullut voimaan 1.5.2015 alussa, uutta nuorisolakia koskeva hallituksen esitys on valmisteilla). Lakisäätöiset toimikunnat arvioivat valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta: Valtion liikuntaneuvoston laatima kokonaisarviointi valmistui vuonna 2015 ja Nuorisosiain neuvottelukunta suunnittelee vastaavaa. NUOLI:n toimialalla ei ole virastoja, jolle delegoida avustuksia, aluehallintovirastoja lukuun ottamatta. Eräitä avustusmuotoja on luotu poliittisesta tahdosta, mikä on merkinnyt ministeriössä tehtävien päätösmäärien kasvua.

4 Valtionavustusprosessin kehittäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustusprosessia on kuvattu vuoden 2014 työryhmäraportissa. Raportissa esitettiin useita kehittämisehdotuksia valtionavustusprosessin strategisuuden vahvistamiseksi. Raporttiin sisältyi myös monia menettelytapojen yksityiskohtia koskevia ehdotuksia. Monet työryhmän ehdotuksista ovat kuitenkin vielä toimeenpanematta.

Valtionavustusprosessin strategisuuden kannalta keskeinen kysymys on, että avustusten yhteys toimialan strategiaan tavoitteisiin on selkeästi ilmaistu prosessin kaikissa vaiheissa. Hallitusohjelmassa, toimialan strategioissa tai avustusmuotoa koskevassa lainsäädännössä määriteltyjen tavoitteiden tulisi muodostaa johdonmukainen jatkumo valtion talousarvion perusteluista hakuilmoituksiin, avustuspäätöksiin, selvityksissä edellytettäviin tietoihin ja avustusten vaikutusten jälkikäteiseen arviointiin.

Menettelytapojen yksityiskohtien kehittämisen osalta työryhmä pitää tärkeänä, että valtionavustuksia koskeva menettelytapaohje uudistetaan ja muutetaan sisäiseksi määräykseksi. Lisäksi tulee uudistaa ja yhtenäistää ministeriössä käytettävät hakuilmoitus- ja päätösmallit, haku- ja selvityslomakkeet sekä vakioehdot ja –rajoitukset. Työryhmän määräajan puitteissa ei ole ollut mahdollista saattaa tätä työtä valmiiksi, vaan kansliapäällikön johtoryhmässä 28.1.2016 tehdyn linjauksen mukaan tätä työtä jatkaa asetettava pysyvä valtionavustusryhmä. Tässä työssä voidaan osittain hyödyntää sellaisenaan vuoden 2014 työryhmäraportin yksityiskohtaisempia toimenpide-ehdotuksia. Monet vuoden 2014 työryhmäraportin ehdotuksista edellyttävät kuitenkin vielä perusteellisempaa selvitystä ja jatkovalmistelua. Näin on erityisesti monien sellaisten ehdotusten kohdalla, jotka liittyvät avustusten käytön valvontaan ja tarkastuksiin sekä yleensä avustusten saajien talouteen.

Työryhmä asetti näiden kysymysten valmistelua varten jaoston, jonka työhön osallistuivat työryhmän jäsenistä Joni Hiitola, Viivi Lajunen ja Hannu Tolonen sekä työryhmän ulkopuolisina jäseninä Tiina Kuoppa (Taiteen edistämiskeskus), Marjut Sievänen-Machado (Kansallisarkisto) ja Sinikka Välikangas (Suomen Akatemia). Tarkoituksena on, että valmistelua voidaan hyödyntää asetettavan pysyvän valtionavustusryhmän työssä. Jaoston ehdotukset on esitelty raportin liitteessä 2.

Valtionavustusprosessin yhtenäistäminen valtioneuvoston tasolla

Valtiokonttorin selvityksessä³ ”Valmiina digikiriin” suositellaan yhtenäistämään valtionavustusprosesseja eri ministeriöiden kesken. Raportissa todetaan, että valtionavustusprosessi tulee määritellä täsmällisemmin valtioneuvostotasolla, erityisesti omistajuuden, vastuiden ja prosessin etenemisen näkökulmasta. Valtionavustusprosessin tulee perustua mahdollisimman pitkälle sähköiseen asiointiin. Valtionavustusprosessia yhtenäistämällä ja digitalisoimalla voitaisiin saavuttaa merkittäviä hyötyjä prosessin tehostumisena. Lisäksi yhtenäiset menettelyt ja yhteensopivat tietojärjestelmät mahdollistaisivat tehokkaamman tiedonsaannin seurannan ja päätöksenteon tueksi.

Valtionavustusprosessia tulee tehostaa sekä hallinnon sisäisen toiminnan osalta että asiointiin ja asiankäsittelyyn osalta. Valtionavustusten hakemisen ja niistä tehtävien päätösten käsittelyä voitaisiin tehostaa yhteisellä tai yhteensopivilla teknisillä ratkaisuilla.

Selvityksen mukaan esteitä nykytilassa tämän toteuttamiselle ovat asia- ja prosessikokonaisuuden omistajan puuttuminen, manuaalista tiedon käsittelyä tukeva lainsäädäntö sekä virastokohtaiset järjestelmätoteutukset.

Valtiokonttorin selvityksessä ehdotetaan, että luodaan valtionavustusten jakamiseen yhtenäinen prosessi ja sitä tukeva yhteinen tai yhteen toimivat järjestelmät. Lisäksi ehdotetaan selvitettäväksi Raha-automaattiyhdistyksen avustuksiin liittyvien järjestelmiensoveltuvuus valtionavustuksiin.

Koska valtionavustuksilla on opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla hyvin keskeinen merkitys, on tärkeää, että ministeriö on aktiivisesti mukana valtioneuvoston yhteisten prosessien kehittämisessä.

³ Digitalisaatio ja virastojen tuottavuuspotentiaali, Valtiokonttorin selvitys, Loppuraportti 18.12.2015

5 Johtopäätökset

Uudistustarpeista nousevat johtopäätökset

Valtionavustustoiminta on resurssiohjausväline, jolla toteutetaan hallinnonalan strategisia painopisteitä, jotka määritellään erityislainsäädännössä, hallitusohjelmassa, valtion talousarviossa ja toimialakohtaisissa strategioissa. Sen tulisi kyetä reagoimaan strategisten painopisteiden mukaan ja vastata ajankohtaisiin tarpeisiin nykyistä tehokkaammin.

Valtionavustustoimintaa on jokaisella opetus- ja kulttuuriministeriön osastolla. Vaikka työjärjestyksessä se kuuluu osastojen vastuulle, ovat ministeriötason yhteiset menettelytavat tarpeellisia. Valtionavustustoiminnan menettelytapojen yhtenäistämistä selvitetään koko valtioneuvoston tasolla (mm. VN:n asianhallintajärjestelmän kehittämishanke). Opetus- ja kulttuuriministeriön intressit tulevat paremmin huomioituiksi, jos ministeriöllä on esittää yhtenäisiä käytäntöjä. Ministeriön yhteiset menettelytavat ovat tarpeellisia myös avustusten hakijoiden, ministeriön delegoimia avustuksia myöntävien virastojen ja avustusten esittelijöiden näkökulmasta.

Rahapeliyhteisöjen yhdistämisen myötä nousee esiin kysymys niiden tuotonjaon käytäntöjen yhtenäistämisestä. Raha-automaattiyhdistyksen avustusjärjestelmän ”brändi” on tällä hetkellä opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla olevaa veikkausvoittovarojen jakojärjestelmää vahvempi, ja myös menettelytavoissa, resursseissa ja tietojärjestelmissä on eroja.

Valtionavustustoiminta kytkeytyy talousarvioprosessiin, jossa määritellään toimialojen strategisten painopisteiden mukaiset vaikuttavuustavoitteet ja niiden seurannan tunnusluvut. Vaikuttavuustavoitteiden tulisi entistä vahvemmin heijastua valtionavustuspäätöksissä. Valtionavustustoiminta liittyy myös tulosohjausprosessiin, sillä avustustoiminnan delegointi edellyttää strategisen ohjauksen tehostamista. Se edellyttää myös lisäksi jatkuvaa ja toimivaa vuoropuhelua tulosohjattujen virastojen kanssa. Virastot ovat ansiokkaasti kehittäneet valtionavustustoimintansa menettelytapoja ja ministeriö voi hyödyntää niiden hyviä käytäntöjä myös oman toimintansa kehittämisessä.

Työryhmän ehdotukset kansliapäällikön johtoryhmälle työryhmätyön aikana

Työryhmän toimeksiannon mukaan OKM:n kansliapäällikön johtoryhmä seurasi työryhmän työskentelyä.

Työryhmä valmisteli toimikautensa aikana kahdesti ehdotuksia johtoryhmän käsitteilyyn (3.12.2015 ja 28.1.2016). Työryhmä esitti johtoryhmälle linjauksia valtionavustustoiminnan uudistamisen periaatteista, jotka johtoryhmä hyväksyi. Lisäksi työryhmän esityksestä johtoryhmä päätti perustaa OKM:n sisäisen, pysyvän valtionavustusryhmän

lisäämällä ministeriön työjärjestyksen 56 §:ään ko. kohta. Työryhmän ehdotuksen pohjalta kansliapäällikön johtoryhmä linjasi pysyvästä ryhmästä seuraavaa:

- Työryhmä asetetaan 1.3.2016 alkaen
- Ryhmälle nimetään puheenjohtaja (vastuuhenkilö koko ministeriön tasolla)
- Osastot nimeävät edustajat (sisältäen talousarviovalmistelu, viestintä, Salama-asiantuntija, taloustarkastus, sisäinen tarkastus, vaikuttavuuden arviointi)
- Yhteys myös hallinnonalan virastoihin: Kaksi kokoonpanoa
 - Suppea: OKM sisäinen
 - Laaja: Virastot mukana
- Ryhmän työn tavoitteet:
 - Valtionavustustoimintaa kehitetään osana koko ministeriön ohjausjärjestelmän strategista kokonaisuutta
 - Työryhmä toimii osastojen valtionavustustoiminnan tukena ja yhtenäistää ministeriön valtionavustustoimintaa
- Ryhmän tehtävät
 - Valtionavustuksia koskevan menettelytapaohjeen uudistaminen määräykseksi o OKM:n sisäisten koulutusten ja keskustelutilaisuuksien järjestäminen yhdessä henkilöstöhallinnon kanssa
 - Virastoihin liittyvän valtionavustustoiminnan kehittämisen tukeminen
 - Hakuilmoitusten, lomakkeiden, päätöspohjien jne. kehittäminen (sis. Salaman valtionavustustoiminnallisuuden kehittämisen)
 - Valtionavustustoiminnan seurannan ja arvioinnin kehittäminen ja koordinaatio
 - Valtionavustustoiminnan strategisuuden ja vaikuttavuuden varmistaminen (suunnitelmallisuuden lisääminen)
 - Viestintäsuunnitelman laatiminen uudistuksista (sisältäen verkkosivu-uudistuksen valtionavustusten näkökulmasta)

Edelleen työryhmän esityksestä kansliapäällikön johtoryhmä velvoitti osastot käymään läpi valtionavustukset toimialoittain (strategisuus ja vaikuttavuus, päällekkäisyyksien purkaminen, vaikuttavuudeltaan heikkojen avustusten karsiminen) ja sisällyttämään tarvittavat muutokset vuoden 2017 talousarviovalmisteluun. Lisäksi työryhmän esityksen mukaisesti johtoryhmä edellytti, että osastot tekevät ehdotukset virastoille delegoitavista avustuksista (tai raportoitamaan, miksi ei voi delegoida) ja huolehtivat strategisesta ohjauksesta sekä seurannasta myös delegoitujen avustusten osalta (ml. hyvät käytännöt delegoinnissa). Osastojen tulee linjausten mukaan raportoida sovittuun määräaikaan mennessä johtoryhmälle tehdyistä toimista strategisuuden ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi sekä laatia suunnitelmat valtionavustusten arvioinneista tuleville vuosille ja ko. suunnitelmien pohjalta vahvistaa arviointien edellyttämää tietopohjaa. Osastojen tulee myös varmistaa riittävät resurssit rahoituksen valvontaan.

Edelleen kansliapäällikön johtoryhmä päätti laajentaa ennakointi- ja analyysiryhmän roolia kattamaan myös valtionavustustoiminnan.

6 Toimenpidesuosituksset

Suositus 1. Työryhmä kannustaa osastoja jatkamaan suunniteltua kehittämistyötä. Erityisesti osastojen on syytä varmistaa kevään 2016 aikana seuraavat asiat:

- Vuoden 2017 talousarviovalmistelussa osastot toimeenpanevat suunnitelmat strategisuuden ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi: Talousarvioehdotuksessa kuvataan kussakin luvussa/momentissa entistä selkeämmin, mitä valtionavustuksilla tavoitellaan ja mitä hallinnon-/toimialan tavoitteita ja miten avustustoiminnalla tuetaan.
- Talousarviossa määritellyt tavoitteet tuodaan selkeästi esiin avattavien hakujen hakuilmoituksissa. Myöntöharkinnassa arvioidaan, miten hakemukset vastaavat määritellyjen tavoitteiden toteutumiseen. Avustuksen saajien edellytetään rahoituskauden jälkeen raportoivan, miten avustettava toiminta on tukenut määritellyjä tavoitteita.

Suositus 2. Työryhmän näkemyksen mukaan osastojen tulee selkiyttää valtionavustuksiin liittyviä linjauksiaan, lisätä keskinäistä yhteistyötään ja yhtenäistää toimintatapojaan virastojen kanssa jo talousarviovalmistelusta lähtien. Mikäli osastot delegeoivat avustuksia virastoille tai asettavat virastojen käyttöön määrärahoja avustuksiin, on osastojen huolehdittava selkeästi ohjauksesta ja että määrärahat muodostavat suurempia kokonaisuuksia, jotta avustaminen on tarkoituksenmukaisempaa. Työssä tarkastellaan kriittisesti avustustoiminnan päällekkäisyyttä ministeriön ja virastojen välillä ja toimintaa selkiytetään päällekkäisyyksien purkamiseksi.

Suositus 3. Perustettava OKM:n valtionavustusryhmä varmistaa, että osastot toimeenpanevat kansliapäällikön johtoryhmän hyväksymät linjaukset (luku 5). Erityisesti avustustoiminnan vaikuttavuuden arviointia tulee syventää mm. valmistelijoiden osaamista kehittämällä (koulutukset ja keskustelutilaisuudet) ja hyödyntämällä aiempaa enemmän ulkopuolista arviointiosaamista (arviointielimet ja ulkopuoliset selvitykset).

Suositus 4. Valtionavustusvalmistelijoiden tiimityötä vahvistetaan osastoilla ja koko ministeriössä valtionavustustoiminnan laadun varmistamiseksi, tiedon jakamiseksi ja osaamisen laajentamiseksi. Osana osaamisen kehittämistä kokeillaan valtionavustusasioiden/avustustahojen rotaatiota esittelijöiden välillä. Kokeillaan myös ns. laaturyhmien käyttämistä avustusprosessin tukena. Valtionavustusprosessin yhdenmukaisuuden varmistamiseksi hakuilmoituksia tarkastellaan ministeriössä/virastossa yhteisesti.

Suositus 5. Perustettava OKM:n valtionavustusryhmä tiivistää yhteistyötä valtionavustusasioissa hallinnonalan lisäksi muiden ministeriöiden kanssa. Tavoitteena tulisi olla valtion yhteinen valtionavustusprosessi, jota varten OKM:n valtionavustusprosessin on tärkeää olla kunnossa.

Suositus 6. Perustettava OKM:n valtionavustusryhmä seuraa yleisiä uudistuslinjauksia ja mm. selvittää mahdollisuuksia tiettyjen laskennallisten valtionavustusten siirtämiseksi valtionosuuksiksi.

Valtionavustuspolitiikan strategisuus

- Valtionavustuspolitiikka on keskeinen osa ministeriön toimintapolitiikkaa ja sitä tulee kehittää aiempaa systemaattisemmin. Kehittämisprosessin tulee koskea kaikkia toimialoja, ja ministeriön johdon tulee sitoutua siihen. Kansliapäällikön johtoryhmä linjaa kehittämistoimet ja jatkossa seuraa niiden toteutumista vähintään kerran vuodessa.
- Lisätään valtionavustuspolitiikan strategisuutta ja suunnitelmallisuutta. Tulevissa ministeriö- ja toimialakohtaisissa strategioissa tai niiden päivityksissä määritellään valtionavustuspolitiikkaa koskevat linjaukset.
- Haettavaksi julistettavien valtionavustusten tulee kytkeytyä strategisesti hallitusohjelmaan, valtion talousarvioon ja toimialastrategioihin. Avustusmuodot tulee käydä läpi toimialoittain tässä tarkoituksessa ja arvioida ovatko kaikki nykyiset yksittäiset avustusmuodot tarkoituksenmukaisia. Tällöin tulee tarkastella muun muassa mahdollisia päällekkäisyyksiä haettavina olevissa avustuksissa toimialojen sisällä ja toimialojen välillä. Epätarkoituksenmukaisuudet ja päällekkäisyydet tulee poistaa esimerkiksi yhdistelemällä eri avustusmuotoja. Tavoitteena tulee olla avustusmuotojen määrällinen vähentäminen.
- Valtionavustuspolitiikassa tulee kiinnittää huomiota strategiseen ohjaukseen. Toimialoittain tulee tarkistaa, keiden (säännöllisesti) valtionavustusta saavien toimijoiden kanssa on syytä käydä tavoitekeskustelut. Samalla tulee arvioida, voidaanko joissain strategisesti merkittävimmissä myöntöpäätöksissä edellyttää jotain muuta strategista ohjausta turvaavaa menettelyä (esim. ohjausryhmä, hankkeen aikainen raportointi tai yhteydenpito).

Menettelytapojen ja osaamisen kehittäminen

- Avustusten käsittelyn menettelytapoja on edelleen yhtenäistettävä, minkä vuoksi menettelytapaohje uudistetaan ja muutetaan sisäiseksi määräykseksi.
- Uusi valtionavustusten menettelytapamääräys sisältää nykyistä laajemmin strategisuutta, seuranta- ja arviointia koskevat menettelytavat.
- Valtionavustusten käsittelyyn ja myöntämiseen liittyvää osaamista tulee parantaa. Ministeriö järjestää henkilökunnalle valtionavustusten valmisteluun, käsittelyyn sekä seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin toteuttamiseen liittyvää koulutusta.
- Järjestetään riittävä perehdytys valtionavustustehtäviä hoitaville virkamiehille. Valtionavustuksia käsittelevän virkamiehen esimies vastaa siitä, että ao. virkamies on saanut perehdytyksen ennen kuin hän aloittaa valtionavustusasioiden käsittelyn.
- SALAMA-järjestelmää tulee kehittää yhdessä valtionavustuskäytänteiden kehittämistoimien kanssa. Menettelytapojen kehittämisessä tulee hyödyntää SALAMAN tarjoamat hyödyt ja mahdollisuudet.

Hakuilmoitukseen liittyvät ehdotukset

- Hakuilmoitukset tulee suunnitella siten, että ne sisältävät yhteyden ministeriön tai toimialan strategisiin tavoitteisiin ja niissä määritellään myöntöharkinnan ja seurannan kriteerit.

- Käydään läpi kaikki **avustukset, jotka eivät ole julkisessa haussa** sekä arvioidaan tarve julistaa ne normaaliin tapaan haettaviksi.
- Päivitetään valtionavustusten **hakulomakkeet** (SALAMA asiointiliittymä).

Valtionavustuspäätöksen sisältö

- **Hyväksyttävät menot määritellään nykyistä yksityiskohtaisemmin** päätösten liitteenä olevissa yleisissä ehdoissa ja rajoituksissa.
- **Perustellaan jatkossa myös myönteiset päätökset** ottaen huomioon mm. avustuspolitiikan strategisuus ja avustushaussa määritellyt kriteerit. Päätökset perustellaan erityisesti silloin, kun myönnetty avustus poikkeaa haetusta.

Valtionavustusten delegointi

- Valtionavustuksia, joiden jakamiseen ei liity merkittävää strategista ohjausta, **delegoidaan nykyistä enemmän hallinnonalan virastoille.**
- **Delegointia muille kuin viranomaisille ei voida juurikaan lisätä nykyisestä.** Pääsääntönä tulee olla, että viranomainen myöntää avustuksen suoraan varsinaiselle saajalle. Delegoinnille tulee olla valtionavustuslain perusteluiden mukaiset erityiset syyt. Avustusten delegointi muille kuin viranomaisille on mahdollista vain, kun avustusten edelleen jakamiseen liittyy vain vähäistä harkintavaltaa.
- **Varmistetaan (esim. avustuspäätöksessä tai ohjauskirjeessä), että myös delegoiduissa avustuksissa strateginen ohjaus sekä seuranta- ja arviointitieto välittyy ministeriön ja sen toimijan välillä, jolle avustus on delegoitu.**

Kilpailuvaikutukset ja hankintalainsäädäntö

- Käydään uudelleen läpi avustukset **EU:n valtiontukisäännösten** kannalta ottaen huomioon mm. uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus.
- Jatkossa tulee nykyistä tarkemmin arvioida, onko kyseessä **valtionavustus vai palveluhankinta.** Ministeriön hankinta-asiantuntijan avustuksella laaditaan arvioinnin tueksi kysymysluettelo, jonka perusteella harkinta helpottuisi.

Vuorovaikutus hakijoiden kanssa

- **Lisätään informaatiota ja vuorovaikutusta ministeriön ja valtionavustusten hakijoiden ja saajien kanssa.** Järjestetään hakuihin sekä mahdollisesti myös seurantaan ja vaikutusten arviointiin liittyviä informaatiotilaisuuksia toimiala- tai avustusmuotokohtaisesti.
- Avustettavan hankkeen tai toiminnan tuloksellisuuden edistämiseksi sekä väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi **otetaan käyttöön tarvittaessa tehtävä ohjauskäynti,** jossa kiinnitetään huomio hankkeen hallinnointiin ja organisointiin, tulosten seurantaan ja raportointiin sekä hankkeen taloudenhoitoon, kirjanpitoon ja asiakirjahallintoon. Ohjauskäyntiin osallistuu asian esittelijä ja taloushallinnon asiantuntija.
- Hankkeen toimeenpanosta ja uudistuneista käytänteistä **informoidaan hakijoita** mm. ministeriön WWW-sivustolla. Hakijan yleisohjeet uudistetaan.
- **SALAMAN asiointiliittymän** käyttöönoton yhteydessä huolehditaan ohjeistuksella, että hakijoilla on edellytykset asiointiliittymän käyttöön.

Tarkastus ja valvonta

- Tarkastus- ja valvontatoimi resursoidaan ja sen tehtävät organisoidaan siten, että toiminta pystytään toteuttamaan tehokkaasti ja vaikuttavasti, ja että avoinna olevat virat täytetään mahdollisimman pian.
- Selvitysten tarkastukset ovat ruuhkaantuneet useiden vuosien ajalta. **Ratkaistaan mahdollisimman nopeasti, miten ruuhka puretaan.**
- Laaditaan ohje/malli **prosessikuvaus miten hyvää valtionaputarkastustapaa noudattava tarkastus toteutetaan.** Kuvauksessa määritellään vastuut ja yhteistyön muodot OKM:n sisällä selkeästi sekä tiedon siirtyminen käytön aikaisesta valvonnasta käytön jälkeiseen valvontaan taloustarkastajan ja esittelijän välillä.
- **Yhteistyötä lisätään** ja osaamista vahvistetaan yli toimintarajojen. Avustuksen asiatar- kastuksesta vastaa esittelijä. Esittelijällä tulee olla mahdollisuus saada talouteen liittyvissä yksityiskohdissa apua taloushallinnon asiantuntijalta. Tarkastustoiminnan nopeuttamiseksi uudistetaan selvitysten tarkastusprosessi siten, että selvitykset toimitetaan ensin esittelijälle sen jälkeen taloustarkastajalle.
- Erityisen suurissa tai aivan uudentyypisissä avustuspäätöksissä **otetaan käyttöön erillinen riskianalyysi avustusten myöntämisen edellytyksistä.**
- **Tehdään erillinen riskianalyysi avustuksen valvonnasta**, esimerkiksi jos valtionavustus on erityisen suuri ja erityisavustuksia on myönnetty vähintään kolme kertaa tai jos ministeriössä on yhteydenoton takia tai muusta syystä herännyt epäily väärinkäytöksestä.
- Valvonnan selkeyttämiseksi valtionavustuspäätöksissä määrätään, että erityisavustuksen saajan (ja myös mahdollisen avustuksen siirronsaajan) **tulee pitää hankkeesta kirjanpitolain (1336/1997) mukaista kirjanpitoa erillisellä kustannuspaikalla** tai muulla tavalla siten, että tuen käytön valvonta on vaikeudetta mahdollista. Tuen saajan on säilytettävä kaikki tuettavan hankkeen toteuttamiseen liittyvät tositteet kirjanpitolain mukaisesti.
- Menettelytapaohjeita tarkennetaan siten että tilintarkastajan tekemää **tilintarkastuksen ohjeistukseen sisällytetään vakiomuotoinen lause siitä, mihin asioihin lausunnossa kiinnitetään huomio.**
- Valvonnan mahdollisimman hyvän vaikuttavuuden takaamiseksi otetaan käyttöön myös **tarkastuskohteita satunnaisotoksen perusteella.**
- Avustuksen käytön tarkastusta tehostetaan **tarkastamalla kirjanpitoa pääkirjasta** silloin kun valtionavustukset ovat euromääräisesti suuria ja niihin liittyy paljon muita kuin palkkakustannuksia.
- Tehtävät edellyttävät aikaisempaa kiinteämpää yhteistyötä osastojen ja talousyksikön välillä. **Varmistetaan työnjohdollisesti että avustuksia koskevissa epäselvissä tilanteissa pystytään yhteistyötä tiivistämään.**

Seuranta ja arviointi

- Laaditaan **toimiala-/osastokohtaiset suunnitelmat** valtionavustusten seuranta- ja arviointitarpeista (sisällyttäen niihin myös jo tehdyt arvioinnit). Menettelytapamääräyksessä määritellään mm. suositeltavat ministeriö-, toimiala- ja valtionavustusmuotokohtaiset määrääjat seurantaan ja arviointiin liittyville toimenpiteille.
- **Vahvistetaan OKM:n toimialojen tieto- ja tiedontuottajapohjaa** siten, että se palvelee myös valtionavustusten seurannan ja vaikuttavuuden arviointia. Määritellään toimialakohtaisesti tarvittavat toimenpiteet.

- Laajennetaan ennakointi- ja analyysiryhmän roolia siten, että se voi työssään ottaa huomioon myös valtionavustuspolitiikan seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin tarpeet.
- Varmistetaan, että SALAMA-järjestelmä palvelee valtionavustusten seuranta- ja arviointitiedon tuottamisen tarpeita.
- Kehitetään valtionavustuksen käytöstä annettavia selvityksiä koskevia määräyksiä siten, että selvityksistä saadaan nykyistä systemaattisemmin seurantatietoa liittyen hakuilmoituksessa ilmoitettuihin avustusmuodon strategiaan yhteyksiin ja tavoitteisiin sekä seuranta-kriteereihin. Tuotetaan mahdollisuuksien mukaan em. seikat sisältävä seurantalomakepohja, johon tai jota hyödyntäen avustuksen saajat täyttävät tiedot.

Yhteistyön lisääminen ja toiminnan organisointi

- Nimetään ministeriön yhteinen **valtionavustustiimi**, joka koordinoi menettelytapaohjeen uudistamista, seuraa valtionavustuskäytäntöjen toimivuutta, arvioi koulutuksen tarvetta ja tarvittaessa osallistuu koulutuksen järjestämiseen. Esimiehet varmistavat, että tiimin jäsenillä on aikaa osallistua tiimin toimintaan.
- Jokaiselle valtionavustuksia käsittelevälle ministeriön osastolle nimetään **juristi, jonka tehtävänä on toimia osaston vastuuhenkilönä** valtionavustuksiin liittyvien menettelytapojen soveltamisessa ja kehittämisessä sekä toimia neuvonantajana valtionavustusasioiden oikeudellisissa kysymyksissä.
- Ministeriön osastoilla/yksiköissä arvioidaan tarve **uudelleen organisoida valtionavustus-toimintaan liittyvät tehtävät ja vahvistaa osaamista** esim. perustamalla avustusten käsittelyn sekä seurannan ja arvioinnin tiimejä. Yhteistyötä lisätään ja osaamista vahvistetaan myös toimialarajojen ylittävillä työpajoilla tai vastaavilla.

Liite 2. Työryhmän jaoston ehdotukset menettelytapojen kehittämisestä

Käsittelyn pohjana on ollut opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustusprosessi ja myös toimenpideehdotuksia on tarkasteltu ensisijassa opetus- ja kulttuuriministeriöstä myönnettävien avustusten näkökulmasta. Sen vuoksi kaikki ehdotukset eivät sellaisenaan sovellu hallinnonalan muiden valtionavustusta myöntävien viranomaisten toimintaan. Menettelytapoihin vaikuttavat esimerkiksi valtionavustustoiminnan eri osa-alueiden organisointi ja valtionavustustoimintaan käytettävät tietojärjestelmät.

Hyväksyttävät menot

Palkat ja luontoisedut sekä edustus ja matkustusmenot

Avustusten ehtojen rajoitusten mukaan hyväksyttäviin menoihin luetaan ”tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset menot”. Menojen kohtuullisuuden arviointi nousee erityisen tärkeäksi mm. palkkojen ja luontoisetujen sekä edustus- ja matkustusmenojen kohdalla.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa todettiin, että palkanluonteisen kulun tarkoituksenmukaisuutta ja kohtuullisuutta on vaikea arvioida tapauskohtaisella harkinnalla. VTV katsoi, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi selkeästi ohjeistaa avustusten käyttö luontoisetuihin. VTV:n tarkastuskertomuksen mukaan avustuksen saajilla tehdyissä tarkastuksissa tuli esiin myös tavanomaista ja kohtuullista suurempia edustusmenoja sekä vastikkeettomia menoja

Periaatteessa palkkojen ja etujen kohtuullisuuden arviointi voitaisiin täsmällisimmin tehdä vertaamalla niitä vaativuudeltaan vastaavissa tehtävissä muualla maksettaviin palkkoihin. Tämä olisi kuitenkin hyvin työläs tapa (erityisesti kun otetaan huomioon avustuspäätösten suuri määrä) ja ongelmana olisi myös tehtävien vastaavuuden arvioinnin tulkinnanvaraisuus.

Liikunta-alan järjestöjen toiminta-avustuksissa on otettu käyttöön vuonna 2014 ehto, jonka mukaan valtionavustuksella voidaan kattaa työntekijän palkkakustannuksista enintään 70 000 euroa/vuosi/henkilö. Hyväksyttävinä menoina ei oteta huomioon järjestön työntekijöille rahapalkan lisäksi antamia työsuhde-etuja.

Mallin heikkoutena on, että se on kaavamainen ja sillä on vaikutusta lähinnä vain korkeimmin palkattujen johto- ja asiantuntijatehtävien palkkamenoihin. Malli on kuitenkin avustuksen saajan kannalta hyvin selkeä ja helposti ennakoitava. Se on myös valtionapuviranomaisen kannalta yksinkertaisesti toteutettavissa ja sisältää mahdollisimman vähän tulkinnanvaraisia kohtia.

Käytännössä on vaikea yksiselitteisesti rajata, millaiset luontoisedut ovat tarpeellisia ja kohtuullisia. Mahdollisia ratkaisumalleja olisivat joko kaikkien luontoisetujen rajaaminen hyväksyttävien menojen ulkopuolelle tai etujen verotusarvon laskeminen mukaan vuosipalkkarajaan.

Myös edustus- ja matkustusmenojen tarpeellisuutta ja kohtuullisuutta on vaikea yleisellä tasolla määritellä. Avustusten selvityksissä ei toisaalta nykyisin ole välttämättä riittäviä tietoja sen arvioimiseksi, ovatko edustus- ja matkustusmenot olleet kohtuullisia. Tulisi

harkita, olisiko selvityksiin jatkossa sisällytettävä tarkempi erittely edustus- ja matkustusmenoista. Edustusmenojen osalta voitaisiin myös harkita, olisiko ne kokonaan rajattava hyväksyttävien menojen ulkopuolelle.

Ehdotus: Määritellään ministeriön yleisavustuksiin yhteinen euromääräinen vuosipalkkaraja, jota ylimenevää osaa ei oteta huomioon hyväksyttävänä menoina.

Korkeampaa palkkaa voi maksaa, mutta rajan ylittävää osaa ei oteta huomioon valtionavustuksen hyväksyttävänä menoina.

Liiketoiminnan menot

Yleisavustusten ehtojen ja rajoitusten mukaan hyväksyttävänä menoina ei oteta huomioon mm. liiketoiminnan menoja. Tämä on aiheuttanut joissakin tapauksissa tulkintaongelmia, koska arvonlisäverotuksessa liiketoiminnan käsitettä tulkitaan hyvin laajasti niin, että sellainenkin toiminta joka ei ole voittoa tavoittelevaa, voidaan katsoa liiketoiminnaksi. Esimerkiksi taiteen ja kulttuurin alalla on paljon sellaista yleisavustuksella tuettavaa toimintaa, joka katsotaan arvonlisäverolain tulkinnassa liiketoiminnaksi.

Ehdotus: Selvitetään, tulisiko yleisavustuksen ehtoja ja rajoituksia muuttaa liiketoiminnan menojen osalta.

Yleiskulujen kohdistaminen erityisavustukselle

Opetus- ja kulttuuriministeriössä ei ole yhtenäistä linjaa sen suhteen, millä periaatteilla avustuksen saajan hallinto- ym. yleiskuluja voidaan kohdistaa erityisavustukselle. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa todettiin, että avustuksen saajat ovat pääsääntöisesti soveltaneet hyvin yleisiä kohdentamisperusteita, kuten kiinteää prosentuaalista osuutta tai henkilötyövuosijakaamaa. Tarkastuskertomuksessa katsottiin, että ministeriön tulisi laatia aiheuttamisperiaatetta soveltaen yhteiset periaatteet, joiden mukaisesti yleiskuluja voidaan hyväksyä erityisavustuksen menoiksi.

Suomen Akatemia ja TEKES soveltavat avustuksissaan kokonaiskustannusmallia. Mallin taustalla on valtionvarainministeriön johdolla julkishallinnon yhteisrahoitteisten hankkeiden kustannuslaskentamalli (valtiovarainministeriön työryhmäraportti 9/2007, Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus). Ks. myös Suomen Akatemian STREAM-työryhmän raportti 31.3.2011, Yhtenäiseen kokonaiskustannusmalliin.

Kokonaiskustannusmallilla tarkoitetaan kustannuslaskentamallia, jossa kaikki organisaation kustannukset kohdistetaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti hankkeelle riippumatta rahoituslähteestä. Lähtökohtana pidetään aiheuttamisperiaatteen mukaisia tehollisen työajan välittömiä kustannuksia. Sen lisäksi laskentakohteelle kohdistetaan suoraan muut välittömät kustannukset sekä välilliset kustannukset henkilösivukustannuskertoimen ja yleiskustannuskertoimen avulla.

Alun perin kokonaiskustannusmallia esitettiin käytettäväksi kaikessa julkisessa rahoituksessa. Käytännössä sitä ryhdyttiin kuitenkin soveltamaan vain tutkimusrahoituksessa. Myös tutkimusrahoituksessa kokonaiskustannusmallista on alusta alkaen käyty vilkasta keskustelua (ks. mm. Kokonaiskustannusmallin vaikuttavuuden ja vaikutustenarviointi loppuraportti, Suomen Akatemia 2015).

Opetus- ja kulttuuriministeriössä tulisi linjata, millaisin periaattein muissa avustuksissa voidaan kohdentaa hallinto- ja muita yleiskuluja erityisavustuksen kuluiksi. Periaatteita laadittaessa on otettava huomioon myös tilanne, jossa erityisavustuksen saaja saa toimintaansa myös yleisavustusta. Samoja yleiskuluja ei tule hyväksyä sekä erityisavustuksen että yleisavustuksen kuluina.

Opetus- ja kulttuuriministeriön avustusten käytön valvonnassa on tullut myös esiin tapauksia, joissa kustannusten kohdentamisessa avustuksille on ollut päällekkäisyyttä niin, että samoja kustannuksia on kohdistettu useammalle eri avustukselle. Tarkastustoimessa on muutettu tarkastajien työnjakoa siten, että yksi tarkastaja pääsääntöisesti tarkastaa kaikki saman saajan selvitykset. Tämä helpottaa päällekkäisyyksien havaitsemista.

Ehdotus: Valmistellaan linjaukset periaatteista, joiden mukaan hallinto- ja muita yleiskuluja voidaan hyväksyä erityisavustusten menoiksi. Suomen Akatemian tutkimusrahoituksen osalta on erikseen linjattu, että siinä sovelletaan pääsääntöisesti kokonaiskustannusmallia.

Avustuksen osuus hyväksyttävistä menoista

Menettelytapaohjeen mukaan avustuspäätökseen on pääsääntöisesti syytä kirjata, kuinka suuren prosentuaalisen osan hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista avustus enintään saa kattaa. Käytännössä tätä suositusta ei ole kuitenkaan riittävän hyvin noudatettu.

Valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus ei saa kattaa kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Tämän säännöksen toteutumista ei voida varmistaa, jollei valtionavustuspäätökseen sisälly ehtoa avustuksen prosentuaalisesta enimmäisosuudesta.

Tilannetta voidaan valaista esimerkiksi: Yhdistys on saanut 100 000 euroa avustusta hankkeeseen, jonka kustannusarvio hakemuksessa oli 200 000 euroa. Hankkeen toteutuneet hyväksyttävät menot ovat kuitenkin vain 100 000 euroa. Nykyisten yleisehtojen mukaan riittää, että hyväksyttäviä menoja on vähintään avustusta vastaava määrä, joten avustusta ei voitaisi periä takaisin.

Ehdotus: Menettelytapamääräykseen otetaan määräys siitä, että avustuspäätökseen on aina otettava ehto siitä, kuinka suuren prosentuaalisen osan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävistä menoista avustus enintään voi kattaa.

Avustus voi olla täysimääräinen vain, jos valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin ehdot täyttyvät ja tästä on aina esitettävä perustelut. Muuten se, kuinka suuren osan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävistä menoista avustus kattaa, vaihtelee suuresti. Yleispätevää sääntöä tai ohjetta avustuksen enimmäisosuudesta ei voi antaa, vaan siinä voi käyttää tapauskohtaista harkintaa.

Työryhmä on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että osalla OKM:n yleisavustusta saavista kansalaisjärjestöistä menot katetaan jopa lähes kokonaan julkisilla tuilla. Tämä voi joissakin tapauksissa olla perusteltua, jos esimerkiksi toimintaan liittyy erityisen suuri julkinen intressi. Tällöin kyse voi olla eräänlaisesti julkisen toiminnan jatkeesta. Jaosto katsoo kuitenkin, että kansalaistoiminnan tukemisessa yleisavustuksen osuuden kokonaiskustannuksista tulisi yleensä olla enintään 50 %, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

”Lähiyhteisöt”

Joissakin tapauksissa yleisavusta saavan yhteisön rinnalla toimii kiinteässä yhteydessä toinen yhteisö tai säätiö. Esimerkiksi avustettavan kulttuuritapahtuman järjestelyt on joissakin tapauksissa jaettu yhdistyksen ja osakeyhtiön kesken niin, että yhdistys ostaa osan järjestelyistä osakeyhtiöltä. Toinen esimerkkutilanne voisi olla, että yhdistyksen lähipiirissä toimii säätiö, jonka tehtävänä on tukea yhdistyksen toimintaa.

Tällaisiin järjestelyihin voi liittyä valtionavustusten kannalta joitakin ongelmia. Ensinnäkin valtionavustuksen myöntämisen yhtenä edellytyksenä on avustuksen tarpeellisuus, jonka arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa hakijan taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa toimintaa tai hanketta ilman avustusta. Edellä kuvatun kaltaisissa tilanteissa valtionapuviranomainen ei saa riittävää kokonaiskuvaa hakijan taloudellisista mahdollisuuksista pelkästään hakijan omien taloustietojen perusteella.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että raha-automaattivastuksista annetussa laissa (1056/2001) on nimenomaisesti todettu, että avustuksen tarpeellisuuden arvioinnissa otetaan huomioon hakijan omien varojen lisäksi myös hakijan määräysvallassa olevien taikka hakijaan taloudellisesti tai toiminnallisesti kiinteässä yhteydessä olevien yhteisöjen tai säätiöiden käytettävissä olevat varat.

Ehdotus: Selvitetään, tulisiko avustuksen hakijoilta edellyttää tietoja myös sellaisten yhteisöjen ja säätiöiden taloudellisesta asemasta, jotka ovat hakijan määräysvallassa taikka jotka ovat hakijaan taloudellisesti tai toiminnallisesti kiinteässä yhteydessä.

Avustusten päällekkäisyys

Työryhmän toimeksiantoon kuuluu myös poistaa valtionavustustoiminnan päällekkäisyyksiä. Päällekkäisyyksillä voidaan tarkoittaa monenlaisia erilaisia tilanteita, joissa avustuksen saaja saa toimintaansa ja/tai hankkeisiinsa useita avustuksia. Päällekkäisyydestä on selkeästi kyse silloin, kun hakija saa avustuksia samaan tarkoitukseen: joko useita erityisavustuksia samaan hankkeeseen tai yleisavustuksia usealta taholta. Mahdollista on myös, että hakija saa joltakin valtionapuviranomaiselta yleisavustusta koko toimintaansa ja toiselta tiettyyn osaan toiminnastaan. Joskus päällekkäisyydellä voidaan viitata myös tilanteisiin, joissa samalla hakija saa sekä yleisavustusta että erityisavustusta tai yksi hakija saa useita erityisavustuksia eri hankkeisiin, vaikka tällöin avustukset myönnetään eri käyttötarkoituksiin.

Päällekkäisyyksiä voi olla eri valtionapuviranomaisten ja muiden julkista tukea myöntävien tahojen välillä, saman viranomaisen eri toimintayksiköiden välillä tai saman toimintayksikön sisällä eri avustusmuotojen kesken.

Avustusten päällekkäisyys ei ole kaikissa tapauksissa pelkästään kielteinen ilmiö. Jokaisella valtionapuviranomaisella on oma erillinen toimialansa, jonka tavoitteita se pyrkii avustuksillaan edistämään. Valtionapuviranomainen ei voi omassa päätöksenteossään samalla tavalla ottaa huomioon jonkin toisen viranomaisen toimialan tavoitteita eikä sillä yleensä ole siihen asiantuntemustakaan.

Toisaalta päällekkäisyys voi johtua myös siitä, että valtionapuviranomaisten toimialoissa on päällekkäisyyksiä tai että toimialojen määrittelyssä on epäselvyyttä. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön ja TAIKE:n avustuksissa taiteen ja kulttuurin edistämiseen on päällekkäisyyttä eikä työnjako ole kaikilta osin selkeä.

Periaatteelliselta kannalta merkittävin ongelma avustusten päällekkäisyydessä liittyy valtionavustusrahoituksen kokonaisuuden ja -määrän yhteensovittamiseen. Lähtökohtana on, että valtionavustuksen hakijan tulee ilmoittaa avustushakemuksessaan samaan tarkoitukseen hakemansa ja saamansa muut avustukset. Valtionapuviranomaiset voivat tällöin vaihtaa keskenään tietoa ja yhteen sovittaa omia päätöksiään. Aina tämä ei kuitenkaan ole mahdollista esimerkiksi haku- ja päätösprosessien eriaikaisuudesta johtuen.

Joskus samaan tarkoitukseen haetut tai saadut muut avustukset eivät edes tule valtionapuviranomaisen tietoon ennen kuin tämä tekee oman päätöksensä. Valtionapuviranomaisten yhteinen valtionavustusten käsittelyjärjestelmä voisi tältä osin parantaa tiedonkulkua ja tehostaa valvontaa. Toisaalta SALAMAJärjestelmässä on puutteena se, että siinä ei ole nopeasti ja helposti saatavissa tietoa kaikista tietyn hakijan hakemista avustuksista.

Päällekkäisten avustusten myöntämisen haittapuolena on myös se, että siitä aiheutuu moninkertaista työtä sekä avustuksen saajalle että valtionapuviranomaiselle. Avustuksen hakija tekee hakemukset ja selvitykset useammalle viranomaiselle. Eri viranomaisten välillä on vielä usein eroja menettelytavoissa, päätösten ehdoissa sekä hakemuksessa ja selvityksessä edellytettävissä tiedoissa. Vastaavasti eri valtionapuviranomaiset joutuvat tekemään tahoillaan päällekkäistä työtä hakemusten käsittelyssä, selvitysten tarkastamisessa, käytön valvonnassa jne. Päällekkäisyys vaikeuttaa myös käytön valvontaa, koska valvonta hajautuu eri tahoille.

Ehdotus: Avustushakujen yhdistäminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi voi jo sinällään vähentää avustusten päällekkäisyyttä. Selkeytetään tarvittaessa toimialan valtionapuviranomaisten keskinäistä työnjakoa. Yksittäisten päällekkäisten hakemusten kohdalla yhteen sovitetaan toiminnan tai hankkeen avustamista neuvottelemalla avustamisesta muiden valtionapuviranomaisten/toimintayksiköiden kanssa.

Avustuksen saajien taloushallinto

Jotta avustuksen saaja pystyy selvittämään avustuksen käytön valtionapuviranomaisen edellyttämällä tavalla, sen kirjanpidon ja taloushallinnon tulee olla asianmukaisesti järjestetty. VTV:n tarkastuskertomuksen mukaan oikeiden ja riittävien tietojen antaminen valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi edellyttää, että avustuksen saajan sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Tarkastuskertomuksen mukaan taloussääntöä voidaan pitää keskeisenä välineenä sen varmistamisessa, että järjestöjen sisäinen valvonta on asianmukaista ja riittävää. Avustuksen saajilla tehdyissä tarkastuksissa tuli esiin sisäisen valvonnan puutteita ja osalla tarkastetuista järjestöistä puuttui taloussääntö tai vastaava asiakirja.

VTV:n tarkastuskertomuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että yleisavustuksen seuranta ei ole riittävää niissä tapauksissa, joissa yleisavustus on myönnetty osaan toiminnasta. Yleisavustuksen myöntäminen osaan toiminnasta edellyttää kustannuspaikkataseista tuottojen ja kulujen seuranta ja raportointia. Erityisavustuksen ehtoihin ja rajoituksiin vastaava ehto jo sisältyy.

Ehdotus: Valtionavustusten hakijoille tarkoitetuissa ohjeissa ohjeistetaan tarkemmin, mitä oikeiden ja riittävien tietojen antaminen avustuksen käytön valvomiseksi edellyttää kirjanpidolta ja sisäiseltä valvonnalta. Jos myönnetään yleisavustusta osaan toiminnasta, päätöksessä edellytetään kustannuspaikkataseista raportointia.

Selvitysten tarkastaminen

Avustusten käytön valvontaa ja tarkastuksia koskevien vuoden 2014 työryhmän ehdotusten toimeenpanoa viivästytti aluksi OKM:n tarkastuspäällikön virantäytön pitkittyminen. Loppuvuodesta 2015 alkaen on aloitettu tarkastustoimen työn järjestäminen uudella tavalla.

Kaikille selvityksille ei enää tehdä taloustarkastusta, vaan tarkastuksia tehdään vuosisuunnitelman mukaan. Tarkastettavaksi valikoidaan vuosisuunnitelmassa tietyn euromääräisen rajan ylittävät avustukset. Pienempien avustusten selvityksiä tarkastetaan satunnaisotannalla. Kohdentamalla tarkastus vain osaan selvityksistä pystytään panostamaan enemmän tarkastuksen laatuun.

Vuodelle 2016 vuosisuunnitelma on jo otettu käyttöön. Sen mukaan selvityksistä tarkastetaan % . Euromääräisesti tarkastettavat selvitykset kattavat noin 93 % avustuksista.

Aiemmilta vuosilta jääneitä ruuhkautuneita selvityksiä jätetään taloustarkastamatta. Valtionavustuslain 28 §:n mukaan päätös maksatuksen keskeytyksestä tai takaisinperinnästä on tehtävä viipymättä ja erityisestä syystä kahden kalenterivuoden kuluessa sen jälkeen, kun peruste on tullut valtionapuviranomaisen tietoon. Tarkastustoimen rajalliset resurssit on perusteltua kohdentaa sellaisiin selvityksiin, joissa on vielä mahdollisuus maksatuksen keskeyttämiseen tai takaisinperintään.

Työnjakoa tarkastustoimessa on muutettu siten, että yksi tarkastaja tarkastaa pääsääntöisesti kaikki saman avustuksensaajan selvitykset. Tällöin tarkastaja saa paremman kokonaiskuvan saajan taloudesta ja pystyy esimerkiksi havaitsemaan, jos eri avustusten selvityksissä on ilmoitettu päällekkäisiä kuluja.

Erityisavustusten ehtoja ja rajoituksia on muutettu siten, että selvityksen liitteeksi vaaditaan hankekohtainen pääkirjaote.

Ehdotus: Menettelytapamääräykseen sisällytetään kattavammat ohjeet selvitysten taloustarkastuksesta. Kokonaan uutena osiona menettelytapamääräykseen lisätään ohjeet esittelijän vastuulla olevaa asiata tarkastusta varten.

Tarkastuskäynnit ja ulkopuoliset tarkastukset

Opetus- ja kulttuuriministeriö on alkanut tehdä suunnitelmallisesti tarkastuskäyntejä avustusten saajien luona. Vuoden 2016 vuosisuunnitelmaan sisältyy tarkastuskäyntejä ja lisäksi on varauduttu tekemään ad hoc –tarkastuskäyntejä, jos aiheutta ilmenee.

Vuoden 2014 työryhmän raportissa esitettyjä ohjauskäyntejä ei ole käyttöön kuin joillakin yksittäisillä toimialoilla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisessä budjetissa on varattu pieni määräraha myös ulkopuolisten tarkastusten teettämistä varten. Ulkopuolisten tarkastusten tekeminen on tarkoitus kilpailuttaa Hanselin puitesopimuksen kautta. Tarvetta ulkopuolisten tarkastajien käyttöön vähentää kuitenkin se, että tarkastustoimen töiden uudelleenorganisoinnin myötä ministeriön omien tarkastajien työpanosta voidaan käyttää tarkastusten tekemiseen.

Avustuksen palauttaminen ja takaisinperintä

Menettelystä avustuksen palauttamisessa ja takaisinperinnässä ei ole opetus- ja kulttuuriministeriössä yhtenäistä ohjeistusta. Menettelytapaohjeessa avustuksen palauttamista ja

takaisinperintää on käsitelty vain hyvin lyhyesti eikä ohjeesta löydä vastauksia palauttamista tai takaisinperintää koskeviin tulkintaongelmiin.

Takaisinperintään liittyy myös monia sellaisia kysymyksiä, joissa valtionapuviranomaisella on varsin laaja harkintavalta. Monet valtionavustuslain säännökset ovat joustavia normeja, jotka jättävät runsaasti tilaa tapauskohtaiselle harkinnalle. Tällaisia ovat esimerkiksi takaisinperinnän kohtuullistamista koskevat säännökset.

Avustuksen saajien yhdenvertaisuuden kannalta tulisi pyrkiä siihen, että palauttamista ja takaisinperintää koskevien säännösten soveltaminen ja tulkinta ei liiaksi vaihtelisi eri viranomaisten välillä eikä varsinkaan saman viranomaisen sisällä.

Valtionavustuksen takaisinperinnästä päättää OKM:ssä osastopäällikkö taloustarkastajan esittelystä. Monien yksityiskohtien osalta takaisinperintäprosessi ja siihen liittyvät työnjaot ovat kuitenkin vakiintumattomia.

Valtionavustuslaissa ei ole nimenomaisia säädöksiä avustuksen palautuksesta tai takaisinperinnästä sellaisessa tilanteessa, jossa useampi kuin yksi valtionapuviranomainen on avustanut samaa hanketta tai toimintaa.

Ehdotus: Menettelytapamääräykseen laaditaan kattavat ohjeet menettelystä valtionavustuksen palauttamisessa ja takaisinperinnässä. Tulkintakäytännön yhtenäistämiseksi keskustellaan tapauksista ja jaetaan tietoa valtionavustusryhmän puitteissa.

KUVAILULEHTI

Julkaisija Osasto	Opetus- ja kulttuuriministeriö			Julkaisu-aika Huhtikuu 2016
Tekijä(t)	Työryhmä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoiminnan sisältöjen ja käytäntöjen uudistamiseksi			
Julkaisun nimi	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoiminnan uudistaminen			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:13			
Julkaisun teema	koulutus, tiede, kulttuuri, liikunta, nuoriso, hallinto			
Julkaisun osat/ kieliversiot	muistio, Liite 1: OKM:n valtionavustustyöryhmän toimenpide-ehdotukset 2014, Liite 2: Työryhmän jaoston ehdotukset menettelytapojen kehittämisestä			
Tiivistelmä	<p>Valtionavustukset ovat opetus- ja kulttuuriministeriölle resurssiohjauksen väline, joilla toteutetaan hallinnonalan strategisia painopisteitä. Ministeriön tulisi kyetä nykyistä tehokkaammin vastaamaan painotuksiin ja ajankohtaisiin tarpeisiin. Vaikuttavuustavoitteiden tulisi entistä vahvemmin heijastua valtionavustuskäytännöissä.</p> <p>Hallitusohjelmassa, toimialan strategioissa tai avustusmuotoa koskevassa lainsäädännössä määriteltyjen tavoitteiden tulisi muodostaa johdonmukainen jatkumo valtion talousarvion perusteluis-ta hakuilmoituksiin, avustuspäätöksiin, selvityksissä edellytettäviin tietoihin ja avustusten vaikutusten jälkikäteiseen arviointiin.</p> <p>Työryhmä ehdottaa, että jatkossa talousarvioehdotuksessa kuvataan entistä selkeämmin, mitä valtionavustuksilla tavoitellaan ja mitä niillä tuetaan. Tavoitteet ja niitä tukevat käytännöt sisällytetään myös avustusten haettavaksi julistamiseen, myöntämiseen ja raportointiin liittyviin prosesseihin.</p> <p>Mikäli ministeriö delegoi avustuksia virastoille tai asettaa virastojen käyttöön määrärahoja avustuksiin, on osastojen huolehdittava ohjauksesta ja että määrärahat muodostavat suurempia kokonaisuuksia, jotta avustaminen on tarkoituksenmukaisempaa. Toimintaa selkiytetään perusteettomien päällekkäisyyksien purkamiseksi.</p> <p>Yhteistyön lisäämiseksi ja nyt sovittujen toimintatapojen tueksi ministeriöön perustetaan pysyvä valtionavustusryhmä. Valtionavustusryhmä tiivistää yhteistyötä valtionavustussasioissa hallinnonalan lisäksi muiden ministeriöiden kanssa. Tavoitteena tulisi olla valtion yhteinen valtionavustusprosessi.</p>			
Asiasanat	valtionavut, strateginen ohjaus, tulosohtaus, vaikuttavuus			
	ISBN (nid.) -	ISSN (painettu) -	ISBN (PDF) 978-952-263-398-9	ISSN (verkkojulkaisu) 1799-0351
	Sivumäärä 32	Kieli suomi	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-398-9	
Julkaisun myynti/jakelu	www.minedu.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Opetus- ja kulttuuriministeriö			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Avdelningen	Undervisnings- och kulturministeriet			Utgivningsdatum April 2016
Författare	Arbetsgruppen för en reform av innehåll och praxis för statsbidragssystemet inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde			
Publikationens namn	Statsbidragssystemet inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde förnyas			
Seriens namn och nummer	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2016:13			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ språkversioner	Promemoria jämte bilaga			
Referat	<p>Statsbidragen utgör ett instrument för undervisnings- och kulturministeriets resursstyrning, med vars hjälp ministeriet förverkligar strategiska prioriteringsområden inom sitt förvaltningsområde. Ministeriet bör ges möjligheter att effektivare svara på prioriteringar och aktuella behov.</p> <p>Det bör finnas en konsekvent linje som med utgångspunkt i regeringsprogrammets målsättningar, ministeriets strategier för förvaltningsområdet eller i hur statsbidraget utformas i lagstiftningen som ska gå från propositionens förarbeten till utlysningen av ansökan om statsunderstöd, beslutet om beviljande av statsunderstöd, de upplysningar som krävs i redovisningen för bidraget ända till utvärderingen av vilken genomslagskraft bidraget har haft.</p> <p>Enligt arbetsgruppens förslag bör man framöver i redan i budgetpropositionen tydligare beskriva vad som eftersträvas med i frågavarande statsunderstöd och vad det ska stödja. Därtill bör syftet med bidraget och vilken praxis det stöder sig på inkluderas i utlysningen av ansökan om understöd, beviljande av det och rapporteringen om hur understödet har använts.</p> <p>Ifall ministeriet delegerar bidragsprocessen till underliggande ämbetsverk eller anvisar dem budgetmedel för statsbidrag, bör avdelningarna vid ministeriet se till såväl styrningen som att budgetmedlen utgör större helheter, så att understödsverksamheten blir mer ändamålsenlig. De här processerna bör tydliggöras för att förhindra omotiverade överlappningar.</p> <p>I syfte att utöka samarbetet och stödja överenskommen praxis, bör det grundas en statsbidragsgrupp vid ministeriet. Gruppen bör ha i uppdrag att intensifiera samarbetet i ärenden som gäller statsbidrag inte bara inom ministeriets förvaltningsområde, utan också samarbetet med andra ministerier. Målet bör vara en gemensam process i statsbidragsärenden inom hela statsrådet.</p>			
Nyckelord	statsbidrag, strategisk styrning, resultatstyrning, genomslag			
	ISBN (tryckt) -	ISSN (tryckt) -	ISBN (PDF) 978-952-263-398-9	ISSN (webbpublikation) 1799-0351
	Sidoantal 32	Språk finska	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-398-9	
Finansiering/förläggare	www.minedu.fi/publikationer			
Beställningar/ distribution	Undervisnings- och kulturministeriet			

DESCRIPTION

Published by Osasto	Ministry of Education and Culture		Date of publication April 2016	
Authors	Working group for reforming the contents and practices of the government transfer activities of the Ministry of Education and Culture's administrative branch			
Title of publication	Reforming the government transfer activities of the administrative branch of the Ministry of Education and Culture			
Series and publication number	Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2016:13			
Theme of publication				
Publication parts/ Language versions	memorandum and appendix			
Abstract	<p>For the Ministry of Education and Culture, government transfers are a tool of resource management used to implement the administrative branch's strategic focus areas. The Ministry should be able to respond to the focus areas and current needs more effectively. The effectiveness targets should be more strongly reflected on the government transfer practices.</p> <p>The targets specified in the government programme, the sector strategies or the legislation concerning the form of aid should form a consistent continuum from the reasoning of the state budget to the application announcements, decisions on aid, information required in reports and the assessment of the impact of aid afterwards.</p> <p>The working group proposes that in the future, the budget proposal should describe the aim of government transfers and what they support more clearly. The targets and the practices that support them should also be included in the processes related to the transfer application announcements, granting transfers and their reporting.</p> <p>If the Ministry delegates aid to agencies or allocates appropriations to agencies to be used for aid, the departments must take care of the guidance and ensure that the appropriations form larger wholes so that the aid would be more appropriate for its purpose. The operations are made clearer to dismantle unjustified overlaps.</p> <p>In order to increase cooperation and support the operating methods that have now been agreed, a permanent government transfer group will be established in the Ministry. The government transfer group will establish closer cooperation in government transfer issues within the administrative branch as well as with the other ministries. The goal should be a joint government transfer process for the state.</p>			
Keywords	government transfers, strategic control, performance guidance, effectiveness			
	ISBN (print) -	ISSN (print) -	ISBN (electronic version) 978-952-263-398-9	ISSN (electronic version) 1799-0351
	Sivuja 32	Kieli Finnish	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-398-9	
Sale/Distribution of publications	www.minedu.fi/publications			
Funded/Published by	Ministry of Education and Culture			



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-398-9 (PDF)

ISSN 1799-0351 (PDF)