

# Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46





Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 46/2017

## Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki 2017

*Suomi  
Finland*  
**100**

Opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN Nid.: 978-952-263-526-6

ISBN PDF: 978-952-263-525-9

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto / Erja Kankala

Helsinki 2017



## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Opetus- ja kulttuuriministeriö	11/2017	
<b>Tekijät</b>	Valtionavustusprosessin digitalisointia koskeva esiselvityshanke		
<b>Julkaisun nimi</b>	Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46		
<b>Diaarinumero</b>	OKM/5/040/2017	<b>Teema</b>	koulutus, tiede, kulttuuri, liikunta, nuoriso, hallinto
<b>ISBN painettu</b>	978-952-263-526-6	<b>ISSN painettu</b>	1799-0343
<b>ISBN PDF</b>	978-952-263-525-9	<b>ISSN PDF</b>	1799-0351
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-525-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-525-9</a>		
<b>Sivumäärä</b>	75	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	valtionavut, digitaalisatio, vaikuttavuus		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen tuloksena esitetään kattavan valtionavustustoiminnan uudistamishankkeen käynnistämistä. Tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyttä, parantaa valtionavustusten vaikuttavuutta sekä yhtenäistää ja tehostaa toiminnan prosesseja.</p> <p>Hanke toteutettaisiin vuosina 2017–2023 seuraavin toimenpitein:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Valtionavustustoiminnan säädösperustaa ja valtion talousarviorakennetta selkeytetään ja yhdenmukaistetaan.</li><li>2. Valtionavustusprosessin menettelytapoja selkeytetään ja yhdenmukaistetaan.</li><li>3. Edistetään uusien ja innovatiivisten avustussmallien kokeilua.</li><li>4. Luodaan kansallinen valtionavustustietovaranto ja siihen tukeutuvat yhteiset palvelut.</li><li>5. Hankitaan valtionavustusten käsittelyratkaisu viranomaisten yhteiseen käyttöön.</li><li>6. Edistetään tiedon laaja-alaista hyödyntämistä valtionavustustoiminnassa.</li></ol> <p>Esiselvityshankkeen ohjausryhmä esittää, että opetus- ja kulttuuriministeriölle annetaan tehtäväksi toteuttaa digitaalisen valtionavustustoiminnan kehittämishanke (DIVA) osana pääministeri Juha Sipilän hallituksen ”Digitalisoidaan julkiset palvelut”-kärkihanketta.</p> <p>Lisäksi ohjausryhmä esittää valtiovarainministeriölle toivomuksen, että se käynnistäisi hankkeen, jolla selkeytetään ja yhdenmukaistetaan valtionavustustoimintaa koskevia säädöksiä sekä valtion talousarvion rakennetta valtionavustuksia koskevilta osilta.</p> <p>Ohjausryhmä ehdottaa myös, että valtionavustusviranomaisten yhteistyötä ja vertaisoppimista edistämään perustetaan verkosto, joka kehittää yhdenmukaisia menettelytapoja ja uusien innovatiivisten avustusmuotojen kokeilua.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
<b>Painopaikka ja vuosi</b>	Lönnberg Print & Promo, 2017		
<b>Julkaisun jakaja/ myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Undervisnings- och kulturministeriet	11/2017	
<b>Författare</b>	Förutredningsprojektet för digitaliseringen av statsunderstödsprocessen		
<b>Publikationens titel</b>	Förutredning för digitaliseringen av statsunderstöden		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2017:46		
<b>Diarienummer</b>	OKM/5/040/2017	<b>Tema</b>	utbildning, forskning, kultur, idrot, ungdom, administration
<b>ISBN tryckt</b>	978-952-263-526-6	<b>ISSN tryckt</b>	1799-0343
<b>ISBN PDF</b>	978-952-263-525-9	<b>ISSN PDF</b>	1799-0351
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-525-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-525-9</a>		
<b>Sidantal</b>	75	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	statsunderstöd, digitalisering, genomslag		
<b>Referat</b>	<p>Som resultat av förutredningen för digitaliseringen av statsunderstöden föreslås att ett omfattande projekt för att förnya statsunderstödsverksamheten inleds. Målet är att öka transparensen i statsunderstödsverksamheten, förbättra statsunderstödens genomslag samt att förenhetliga och effektivisera verksamhetsprocesserna.</p> <p>Enligt förslaget ska projektet genomföras 2017–2023 med följande åtgärder:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Statsunderstödsverksamhetens rättsgrund och statsbudgetens struktur förtydligas och förenhetligas.</li><li>2. Statsunderstödsprocessens förfaranden förtydligas och förenhetligas.</li><li>3. Försök med nya och innovativa understödsmodeller främjas.</li><li>4. Man skapar en nationell statsunderstödsdatabas och gemensamma tjänster som bygger på den.</li><li>5. En lösning för handläggning av statsunderstöd skaffas för myndigheternas gemensamma bruk.</li><li>6. Utnyttjandet av kunskap på bred basis i statsunderstödsverksamheten främjas.</li></ol> <p>Styrgruppen för förutredningsprojektet föreslår att undervisnings- och kulturministeriet ges till uppgift att genomföra ett utvecklingsprojekt för den digitala statsunderstödsverksamheten (DIVA) som en del av statsminister Juha Sipiläs regerings spetsprojekt "Digitalisering av offentliga tjänster".</p> <p>Därtill föreslår styrgruppen att finansministeriet inleder ett projekt som förtydligar och förenhetligar lagstiftningen som gäller statsunderstödsverksamheten samt de delar statsbudgetens struktur som gäller statsunderstöd.</p> <p>Styrgruppen föreslår också att statsbidragsmyndigheternas samarbete och kollegiala lärande främjas genom att man bildar ett nätverk som utvecklar enhetliga förfaranden och försök med nya, innovativa understödsformer.</p>		
<b>Förläggare</b>	Undervisnings- och kulturministeriet		
<b>Tryckort och år</b>	Lönberg Print & Promo, 2017		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Education and Culture		11/2017
<b>Authors</b>	Preliminary study project on the digitalisation of the government subsidy process		
<b>Title of publication</b>	Preliminary study on the digitalisation of the government subsidy process		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2017:46		
<b>Register number</b>	OKM/5/040/2017	<b>Subject</b>	education, science, culture, sport, youth, administration
<b>ISBN (printed)</b>	978-952-263-526-6	<b>ISSN (printed)</b>	1799-0343
<b>ISBN PDF</b>	978-952-263-525-9	<b>ISSN (PDF)</b>	1799-0351
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-525-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-525-9</a>		
<b>Pages</b>	75	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	government subsidies, digitalisation, impact		
<p><b>Abstract</b></p> <p>As the outcome of a preliminary study on the digitalisation of the government subsidy process, the study's steering group proposes that a comprehensive project to reform government subsidy activities be launched. The objectives of the project include increasing the transparency of subsidy activities, enhancing the impact of subsidies and improving the efficiency of subsidy processes.</p> <p>The project would be executed in 2017—2023 with the following measures:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Clarify and harmonise the legal basis of government subsidy activities and the state budget structure.</li> <li>2. Clarify and harmonise the government subsidy process.</li> <li>3. Promote testing of new and innovative subsidy models.</li> <li>4. Create a national government subsidy data store and common services based on it.</li> <li>5. Produce a solution for processing government subsidies for the authorities' shared use.</li> <li>6. Promote broad utilisation of information in government subsidy activities.</li> </ol> <p>The steering group of the preliminary study proposes a development project of digital government subsidy activities to be assigned to the Ministry of Education and Culture as part of the key project 'Public services will be digitalised' of Prime Minister Sipilä's Government.</p> <p>Additionally, the steering group would like the Ministry of Finance to launch a project on clarifying and harmonising statutes on subsidy activities and the structure of the state budget for the parts that concern government subsidies.</p> <p>The steering group also proposes a network to be set up to promote government subsidy authorities' cooperation and peer learning and to develop uniform procedures and trials of innovative subsidy forms.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Education and Culture, Finland		
<b>Printed by (place and time)</b>	Lönnerberg Print & Promo, 2017		
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		





# Sisältö

<b>Yhteenveto</b> .....	9
<b>1 Johdanto</b> .....	13
1.1 Taustaa .....	13
1.2 Esiselvityksen rajaukset .....	14
1.3 Esiselvityksen toteuttaminen .....	16
<b>2 Nykytilanne</b> .....	20
2.1 Kokonaiskuva valtionavustustoiminnasta .....	20
2.2 Nykytilan ongelmat .....	31
<b>3 Visio valtionavustustoiminnasta</b> .....	41
3.1 Valtionavustustoiminnan kehittämisen viitekehys .....	41
3.2 Valtionavustustoiminnan kokonaisuus .....	43
3.3 Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmät .....	55
<b>4 Ehdotus toimenpiteiksi</b> .....	64
4.1 Toimenpiteet .....	64
4.2 Toimenpiteiden kustannukset ja hyödyt .....	67
4.3 Toimenpiteiden tuloksellisuuden riskit .....	69
<b>Liite 1. Valtionavustusprosessin digitalisointia koskevan esiselvityshankkeen asettaminen</b> .....	71
<b>Liite 2. Esiselvityksen hanketiimi</b> .....	75



## Yhteenveto

Valtionavustus on valtion varoista myönnettävä rahoitus, jolla tuetaan tiettyä yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta. Vuosittain valtionapuviranomaiset myöntävät arviolta 3 miljardia euroa laajasti yhteiskunnan toimijoille: yhdistyksille, säätiöille, yrityksille, asunto-osakeyhtiöille, kunnille, kuntayhtymille, korkeakouluille ja yksityishenkilöille. Valtionavustuskäsittelyn eri vaiheisiin käytetään kokonaisuudessaan jopa 400 henkilötyövuotta.

Moniulotteisesta valtionavustustoiminnasta on haastavaa luoda kokonaiskuva. Pelkään yksittäisiä valtionavustushakuja on tunnistettavissa yli 300. Avustustoiminnan prosesseissa ja järjestelmissä on suurta vaihtelua viranomaisten välillä ja jopa organisaatioiden sisällä. Kehitystyötä on pääsääntöisesti tehty avustushaku tai organisaatio kerrallaan. Avustustoiminnan selkeyttäminen ja tehostaminen sekä hallinnonaloittain eroavien menettelytapojen yhtenäistäminen välttämättömiltä osin on nostettu esille sekä viranomaisten että hakijoiden suunnalta.

Viranomaisten tavat määrittää tavoitteita, niitä kuvaavia mittareita ja tavoitteista johdettuja avustuskriteereitä vaihtelevat. Avustuspolitiikan strategiatyöhön ja vaikuttavuuden arviointiin ei panosteta riittävästi. Yhtenäinen tietovaranto, joka kattaisi koko valtionhallinnon avustustoiminnan, puuttuu. Yhteiskunnallisia ilmiöitä kuvaavaa tutkimus-, tilasto- ja seurantatietoa tuotetaan enemmän kuin koskaan, mutta hajanaisena se ei päädy systemaattisella tavalla kehittämisen tueksi.

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityshankkeessa arvioitiin edellytyksiä valtionavustuksilla aikaansaadun vaikuttavuuden lisäämiseen sekä toiminnan tehostamiseen. Hankkeessa nousi esiin kolme pääteemaa, jotka ovat:

- avustustoiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantaminen
- läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisääminen hakijoille, viranomaisille ja veronmaksajille
- toiminnan tehostaminen sekä hakijan että käsittelyprosessin kannalta

Selkeät strategiset tavoitteet mittareineen ja niistä johdetut avustuskriteerit ovat keskeisiä avustusten tarkoituksenmukaiselle kohdentumiselle, avustusjärjestelmän läpinäkyvyydelle sekä toiminnan tuloksellisuuden ja vaikutusten arvioinnille. Hajanaisen tietoperustan synteesi ja kattava tulkinta edellyttävät uusia tiedon raportoinnin, analytiikan ja esittämisen alustoja ja mahdollisesti tekoälyn hyödyntämistä. Yhteiskunnallisiin tarpeisiin vastaaminen edellyttää viranomaisten nykyistä tiiviimpää yhteistyötä avustusten kohdentamisessa, jakamisessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa.

Viranomaisten tulee hyödyntää avustusten hakijoiden asiantuntemusta ja osaamista yhteiskunnallisten ilmiöiden tunnistamisessa ja niihin vaikuttamisessa. Tämä kytkettynä tietoperustaiseen strategiatyöhön luo perusteet toiminnan kokonaisvaltaiselle uudistamiselle.

Läpinäkyvyyden lisääminen ja yhdenmukaisuuteen pyrkiminen edellyttävät yhteistä tietomallia ja tietovarantoa, johon kootaan kaikkien hallinnonalojen valtionavustustoimintaan liittyvä tieto. Tiedon julkistaminen mahdollisimman laajasti luo yksityiselle kansalaiselle, avustusten käsittelijälle, hakijalle ja päätöksentekijälle edellytykset tarkastella toimintaa kokonaisuutena. Avoin tieto avustustoiminnasta tarjoaa hakijoille mahdollisuuden löytää uusia yhteistyökumppaneita, verkostoja ja avustumahdollisuuksia hallinnon sektorirajat ylittäen. Viranomaisille tietovaranto tarjoaa kokonaiskuvan samaan yhteiskunnalliseen päämäärään kohdennetuista avustuksista ja vähentää riskiä päällekkäiseen avustamiseen.

Toiminnan tehostamiseksi viranomaisten on siirryttävä yhtenäiseen toimintatapaan avustusten käsittelyssä siltä osin kuin se on toiminnan luonne huomioiden mahdollista ja järkevää. Yhteinen toimintatapa helpottaa myös avustusten hakijoita. Yhteiset tietojärjestelmät yhdenmukaistavat avustusten käsittelyä, auttavat poistamaan päällekkäistä työtä ja poistavat tarpeen samojen tietojen toistuvalla antamisella.

Esiselvityksessä kokeiltiin eri tahot osallistavaa palvelumuotoilua käytettävien tietojärjestelmäratkaisujen visioimiseksi. Kokemukset olivat hyviä ja palvelumuotoilua suositellaan käytettäväksi jatkossakin. Järjestelmän käytettävyys on perusta tehokkuudelle ja laadukaille päätöksille.

Tehdyn selvityksen perusteella hankkeen ohjausryhmä ehdottaa seuraavia toimenpiteitä:

1. Valtionavustustoiminnan säädösperustaa ja valtion talousarviorakennetta selkeytetään ja yhdenmukaistetaan.
2. Valtionavustusprosessin menettelytapoja selkeytetään ja yhdenmukaistetaan.
3. Edistetään uusien ja innovatiivisten avustusmallien kokeilua.
4. Luodaan kansallinen valtionavustustietovaranto ja siihen tukeutuvat yhteiset palvelut.
5. Hankitaan valtionavustusten käsittelyratkaisu viranomaisten yhteiseen käyttöön.
6. Edistetään tiedon laaja-alaista hyödyntämistä valtionavustustoiminnassa.



# 1 Johdanto

## 1.1 Taustaa

Valtionavustusprosessin digitalisoinnin esiselvityshanke on osa pääministeri Juha Sipilän hallituksen ”Digitalisoidaan julkiset palvelut” -kärkihanketta. Tarkoituksena on selvittää edellytykset kehittää asiakaslähtöinen digitaalinen toimintamalli ja tietojärjestelmät avustusten hakemiseen, myöntämiseen, valvontaan, seurantaan ja vaikutusten arviointiin. Selvitys toteutettiin opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla.

Opetusministeri Sanni Grahn-Laasosen 13.3.2017 asettaman esiselvityksen tuli toimeksiannon (liite 1) mukaisesti sisältää seuraavat osa-alueet <sup>1</sup>:

1. Kuvataan suunniteltavan toiminnallisen kokonaisuuden vaihtoehtoisia ratkaisuarkkitehtuureja sekä arvioidaan sen eri osien toteutettavuutta ja vaihtoehtoisia toteutustapoja. Otetaan huomioon tietoanalytiikan ja mahdollisesti myös tekoälyn tarjoamat mahdollisuudet toiminnan tukemisessa. Tehdään pilotteihin liittyviä kokeiluja.
2. Kuvataan suunniteltava palvelukokonaisuus ja sille asetettavat vaatimukset sekä kokeillaan palvelumuotoilun mahdollisuuksia nykyistä asiakas- ja käyttäjäkeskeisemmän palvelun luomiseksi.
3. Selvitetään mahdollisuudet selkeyttää valtionavustustoiminnan tavoitteita ja mitattavuutta sekä arvioida toiminnan vaikuttavuutta.
4. Kartoitetaan valtionavustustoiminnan laajuus sekä käytössä olevat sähköiset asiointijärjestelmät ja avustustoiminnan digitalisaatioaste koko valtionhallinnossa: millaisia olennaisia eroavaisuuksia

---

<sup>1</sup> Esitetty tehtäväluettelo on tiivistetty versio esiselvityksen toimeksiannon sisältävässä asettamispäätöksessä esitetystä ja tehtävistä on lueteltu järjestyksessä, joka vastaa esiselvityshankkeen osaprojektien järjestystä.

prosessissa on eri hallinnonaloilla, ja millaista joustavuutta yhteiseltä digitalisoidulta järjestelmältä tulisi vaatia? Selvitetään käytössä olevien operatiivisten järjestelmien käytettävyyden hankkeen kannalta. Selvitetään avustuskäytäntöjen ja -kriteerien yhdenmukaistamisen tarve ja edellytykset erilaisten avustustensaajien osalta. Osana esiselvitystä otetaan huomioon kansalaisjärjestöjen erityiskysymykset.

5. Kuvataan hankkeen lainsäädäntöluottuvuudet ja arvioidaan mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita.
6. Arvioidaan suunnitellun toiminnan ja järjestelmäkokonaisuuden kustannukset ja hyödyt sekä hankkeen riskit. Lisäksi kuvataan hankkeen toteuttamisessa huomioon otettavat tietoturvakysymykset.
7. Tehdään ehdotus hankkeen toteutustavasta ja järjestelmähankinnan toteutuksen vaihtoehtoista ja hankintakokonaisuudesta. Lisäksi arvioidaan suunnitellun palvelukokonaisuuden omistajuuden, hallinnan ja järjestämisen eri vaihtoehtoja.

Esiselvityksen tulokset on koottu tähän loppuraporttiin ja eri osaprojektien lopputuotoksiin, jotka toimivat loppuraportin tietolähteinä.

## 1.2 Esiselvityksen rajaukset

Valtionavustuslaki (688/2001) on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuksella tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi.<sup>2</sup>

Valtionavustuslain mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena.

Yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta (ns. kohdennettu yleisavustus). Yleisavustuksia myönnetään tyyppillisesti erilaisten yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaan.

<sup>2</sup> Avustustoiminnassa viranomaisen rahoittaa jonkun toisen toimijan toteuttamaa toimintaa tai hanketta siten, että viranomaisen osallistuu toiminnan kustannuksiin rahoittamalla koko toiminnan tai hankkeen tai osan siitä. Valtionavustus myönnetään hakemuksesta viranomaisen tekemällä hallintopäätöksellä, johon yleensä sisältyvät avustuksen käytön ehdot. Kyseessä on siis hallintopäätös, ei sopimussuhde. Avustuksenhakija esittää avustushakemuksessaan, mihin tarkoitukseen se tarvitsee avustusta. Avustus edellyttää pääsääntöisesti hakijalta myös muuta rahoitusta. Avustuksen saajan on palautettava rahoitus laissa säädetyissä tilanteissa. Viranomaisen tulee periä avustus takaisin, mm. mikäli avustuksen saaja ei käytä avustusta päätöksessä edellytetyllä tavalla.



Erityisavustus voidaan myöntää:

1. investointiavustuksena aineellisen tai aineettoman 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.

Hankeavustukset hyvin erityyppiseen toimintaan muodostavat suurimman ja moninaisimman ryhmän erityisavustuksista. Tyypillisiä investointiavustuksia ovat rakennushankkeet. Apurahoja, stipendejä ja avustuksia hakijan henkilökohtaiseen käyttöön myönnetään työs-kentelyyn esimerkiksi taiteilijoille tai urheilijoille.

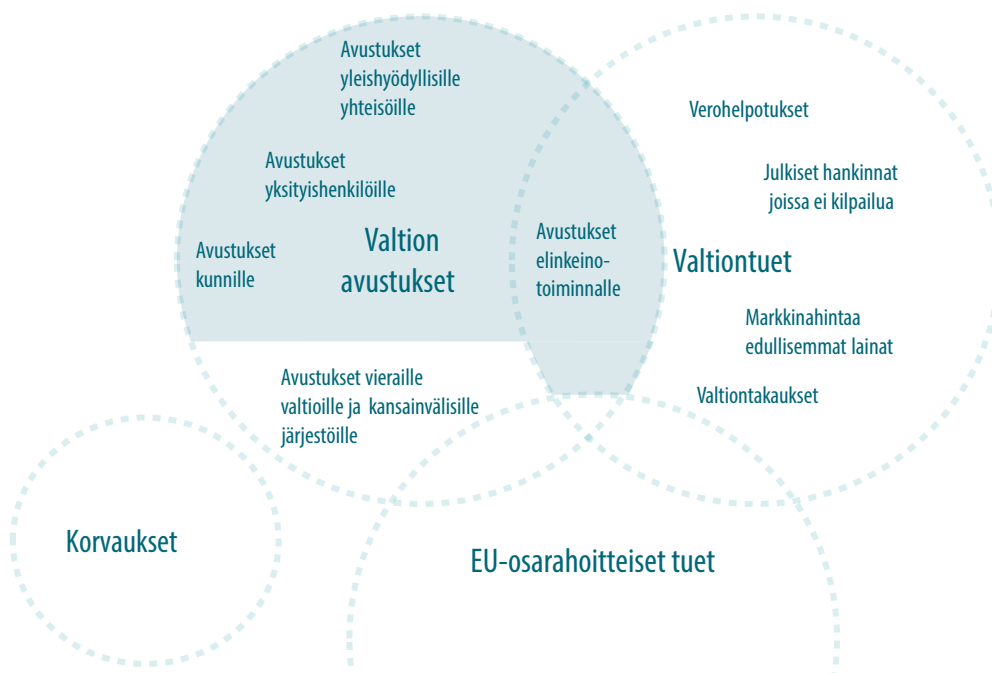
Valtionavustuslain 3 § mukaan valtionavustuksena ei pidetä:

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.

Valtionhallinnossa useat ministeriöt ja muut virastot jakavat valtionavustuksia. Esiselvitys rajattiin valtionavustuslain sääntelemiin valtion budjettitalouden piirissä oleviin valtionavustuksiin, mutta rajaus osoittautui eräiltä osin ongelmalliseksi mm. EU-rahoituksen ja yritystukien osalta.

Euroopan unionin osittain rahoittamissa tukimalleissa avustuksen rahoituslähde on osittain EU, vaikka rahoitus sisältyy valtion budjettitalouden piiriin. EU:n osittain rahoittamiin tukiin sovelletaan valtionavustuslakia. Koska näihin tukiin liittyy kuitenkin kansallisen avustustoiminnan näkökulmasta EU:sta lähtöisin olevia valtionavustuslakia täydentäviä menettelyjä, EU-osarahoitteiset tuet rajattiin pois selvityksen piiristä.

Erilaiset valtiontuet (ns. yritystuet) ovat merkittävä valtion tukimuoto. Vuonna 2016 valtio jakoi valtiontukea elinkeinoelämälle yhteensä noin 4,1 miljardia euroa. Suurin osa tuista myönnetään erilaisina veroetuuksina tai lainoina. Tästä selvityksestä on rajattu pois muut kuin valtionavustuksina myönnettävät valtiontuet elinkeinotoiminnalle sekä EU-osarahoitteisina myönnettävät valtion tuet ja valtionavustukset (Kuva 1).



**Kuva 1. Julkiset tuet. Raportin kattama osuus taustavärillä.**

Joillakin hallinnonaloilla lakisääteisten korvausten tai tukien käsittelyyn sovelletaan erityislainsäädännön perusteella valtionavustuslakia. Korvausten ja tukien perusteista on yleensä säädetty tarkkarajaisesti ja niiden jakoprosessista puuttuu valtionavustuksille tyypillinen harkinta. Korvauksia ja tukia ei tästä syystä ole tarkasteltu esiselvityksessä.

Selvityksestä on rajattu pois myös valtionavustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettut erityisesti ulkoministeriön hallinnonalalla jaettavat avustukset vieraille valtioille tai niiden toimielimille ja avustukset valtioiden välisille kansainvälisille järjestöille, koska tällaisiin avustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia ainoastaan osittain.

### 1.3 Esiselvityksen toteuttaminen

Asettamispäätöksen mukaisesti esiselvityksen päätavoitteina oli luoda visio siitä, millaisia elementtejä hyvin toimiva valtionavustustoiminta kokonaisuudessaan sisältää sekä selvit-

tää valtionavustustoiminnan nykytilaa riittävällä tasolla etenkin vision toteutettavuuden arvioimiseksi. Tältä pohjalta arvioitiin varsinaisen kehityshankkeen käynnistämistä.

Hankkeen ohjausryhmän muodostivat esiselvityshankkeen omistaja Tuula Lybeck (pj) opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Kalervo Koskimies opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja Nina Nissilä Valtiokonttorin D9-toimialalta.

Esiselvityksen toteutusta johti Martti Kallavuo Valtiokonttorin D9 toimialalta. Kunkin osaprojektin päävastuulliset ja hankeitiimi on kerrottu tarkemmin liitteessä 2.

Ohjausryhmän lisäksi hanketta asetettaessa nimettiin referenssiryhmä varmistamaan tulosten laatua ja asiakasnäkökulman huomioimista. Referenssiryhmässä oli edustus yhdeksästä eri ministeriöstä sekä keskeisistä valtionavustuksia myöntävistä virastoista. Lisäksi mukana oli kansalaisjärjestöjä ja muita avustusten hakijoita, yksityisiä rahoittajia sekä muita sidosryhmiä. Ryhmä kokoontui selvityksen aikana neljä kertaa. Referenssiryhmän jäsenet on lueteltu asettamispäätöksessä (liite 1).

Kansalaisjärjestöjen (ml. nuoriso-, liikunta- ja sosiaali- ja terveysalan järjestöt) erityiskysymykset tuli ottaa huomioon osana esiselvityshanketta. Referenssiryhmän jäsenyyden lisäksi lukuisat erilaisten järjestöjen edustajat tuottivat hankkeelle arvokasta tietoa osallistumalla hankkeen työpajoihin ja haastatteluihin.

Hankkeen toimikausi oli 13.3.–31.10.2017.

Työskentelyä varten esiselvityshanke jaettiin seuraaviin osaprojekteihin:

1. Valtion VAHVA-asianhallintahankkeen seuranta
2. Operatiivinen prosessi ja palvelumuotoilu
3. Strategisten mittareiden määrittely
4. Sisällön analyysi
5. Valtionavustustoiminnan tarkentava kartoitus
6. Tulosten yhteenveto ja jatko

Tähän loppuraporttiin on osaprojektien tuotoksista poimittu kokonaisuuden ja jatkon kannalta tärkeimmät havainnot.

### 1.3.1 Valtion VAHVA-asianhallintahankkeen seuranta

Osaprojektissa selvitettiin, voidaanko valtioneuvoston kanslian johtaman VAHVA-hankkeen tuloksena toteutettavaa valtion yleistä asianhallinnan ratkaisua käyttää valtionavustusten digitalisoinnin asianhallintaan. Selvitys osoitti, että valtionavustusprosessin kaltai-

nen viranomaisen substanssiprosessi on asianhallinnan osalta sekä mahdollista että tarkoituksenmukaista kytkeä VAHVA-järjestelmään. Sen sijaan varsinaiselle kompleksisemmalle liiketoimintaprosessille VAHVA-järjestelmästä ei näyttäisi olevan saatavilla riittävästi tukea, vaan sen tulee perustua kehittyneeseen prosessinohjaukseen. VAHVA-hanke ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat aloittaneet tarkemman selvityksen substanssijärjestelmien välisestä integraatioarkkitehtuurista.

### 1.3.2 Operatiivinen prosessi ja palvelumuotoilu

Osaprojektissa selvitettiin pilotoimalla ja palvelumuotoilun metodeja hyödyntäen, miten valtionhallinnon avustusprosessit nyt toimivat ja miten avustusprosessia tulisi kehittää siten, että se on mahdollisimman asiakas- ja käyttäjälähtöinen ja kaikkia toimijoita osallistava.

Työssä tuli huomioida mahdolliset valmiit tai sovellettavissa olevat toimivat ratkaisut, joita voidaan tulevaisuudessa käyttää osana valtionhallinnon avustuskokonaisuutta.

Palvelumuotoilun tarkoituksena oli myös testata osallistavan toiminnan menetelmiä valtionavustustoiminnan kehittämiseen, jotta saadaan kokemuksia osallistamisen nykykulttuurista valtionhallinnossa.

### 1.3.3 Strategiset tavoitteet, mittarit ja avustuskriteerit

Osaprojektissa selvitettiin, kuinka yhteiskunnan strategisista päämääristä voidaan johtaa yksittäisten avattavien valtionavustushakujen tavoitteita ja niiden kehitystä kuvaavia konkreettisia mittareita. Yleistä tavoiteasetannan ja mittaristojen logiikkaa syvennettiin esiselvityksen pilottialueiksi valittujen lasten liikunnan ja kulttuuritapahtumien osa-alueilla.

Strategisista tulos- ja vaikuttavuustavoitteista ja niitä kuvaavista mittareista juonnettiin näkemys avustuskriteereistä, joita käytetään avustusharkinnassa, avustusten keskinäisessä vertailussa sekä arvioitaessa valtionavustustoiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

### 1.3.4 Sisällön analyysi

Osaprojektissa tutkittiin ja jäsennettiin valtionavustustoiminnassa syntyviä tietosisältöjä käsite- ja tietomallien tasolla ja selvitettiin, miten tietoanalytiikkaa voidaan hyödyntää valtionavustusten jakamisessa ja valvonnassa sekä avustettavan toiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa.

Tavoitteena oli myös selvittää tekoälyn mahdollisuuksia avustusprosessin eri vaiheiden tukemisessa lähtien yksinkertaisemmasta sääntöpohjaisesta päättelystä ja mahdollisesti edeten luonnollisen kielen tunnistamiseen ja oppivaan tietokonettuun päättelyyn.

### 1.3.5 Valtionavustustoiminnan tarkentava kartoitus

Kartoituksen tavoitteena oli selvittää avustusten jakamisen toimintatavat, valtionavustuksia jakavien viranomaisten toimintatapojen eroavaisuudet eri hallinnonaloilla sekä valtionavustustoiminnan muodot, laajuus ja määrälliset tiedot kaikilla valtion hallinnonaloilla (ministeriö ja niiden alaiset virastot) vuodelta 2016

Osaprojektin lähtökohtana oli vuonna 2015 valtiovarainministeriön johdolla tehty [Valtionavustustyöryhmän mietintö](#)<sup>3</sup>.

### 1.3.6 Tulosten yhteenveto ja jatko

Osaprojektien tulosten perusteella luotiin visio tulevaisuuden toteutettavissa olevasta valtionhallinnon avustuskokonaisuudesta ja valmisteltiin sen toteuttamiseksi tarvittavaa hanketta.

Työhön kuuluivat kehityshankkeen toteutustavan hahmottelu, ehdotettavan hankekokonaisuuden kustannus-hyötyanalyysi riittävällä tasolla ja hankkeen tärkeimmät riskit, ehdotettavaan hankekokonaisuuteen liittyvien tietoturva- ja tietosuojanäkökohtien arviointi sekä esiselvityksen aikana havaittujen säädösmuutostarpeiden toteaminen.

Säädösmuutostarpeisiin liittyvät kysymykset olivat kommentoitavina [säästöjen sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän](#) alaryhmässä.

Toimeksiannosta poiketen esiselvityksessä ei tarkasteltu ehdotettavan hankekokonaisuuden ja sen osien kehittämismuutosten ja omistajuuden määrittelyä, koska valtiovarainministeriössä on käynnissä digitalisaatiohankkeiden ohjaus- ja toteutustapaa koskeva selvitys, joka paneutuu myös näihin kysymyksiin.

---

<sup>3</sup> Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisu 29/2015.

## 2 Nykytilanne

Valtionavustustoiminnan nykytilan kuvauksessa hyödynnettiin aiempia työryhmäraportteja, arviointeja ja selvityksiä. Esiselvityksen osaprojekteissa haastateltiin avustusten hakijoita ja käsittelijöitä sekä järjestettiin useita työpajoja mm. avustusten jakamisprosessiin liittyvän palvelumuotoilun ja strategisten mittareiden määrittelyn tueksi. Tilaisuuksiin osallistui yhteensä yli 100 avustuskäsittelijää ja avustusten hakijaa sekä kehittäjiä ja tutkijoita.

Tietoa valtionavustustoiminnan nykytilasta ja laajuudesta syvennettiin lisäksi kaikille hallinnonaloille suunnatun kyselyn avulla. Kyselyyn saatiin yhteensä 40 vastausta.<sup>4</sup> Kyselyn kautta muodostuvaa kokonaiskuvaa on syytä tarkastella suuntaa antavana ja tilannetta yleisellä tasolla kuvaavana, ei sellaisenaan käyttökelpoisena tilastodatana. Esiselvitys nostaa esille erityisesti niitä seikkoja, joihin moniulotteisen valtionavustustoiminnan kehitystyön kohdistaminen on jatkossa tarpeen.

### 2.1 Kokonaiskuva valtionavustustoiminnasta

**Kyselyn vastausten** perusteella valtionavustuslain nojalla maksettujen avustusten kokonaismäärä vuonna 2016 oli noin 3 miljardia euroa. Kyselyyn vastanneiden virastojen mielestä valtionavustustoiminta on virastolle tärkeää tai erittäin tärkeää. Valtionavustuksia myönnetään laajasti yhteiskunnan eri toimijoille: yhdistyksille, säätiöille, kunnille, kuntayhtymille, korkeakouluille, yrityksille, yksityishenkilöille ja muille tahoille. Valtionavustustoiminta valtionhallinnossa on hajautunutta ja erittäin monimuotoista.

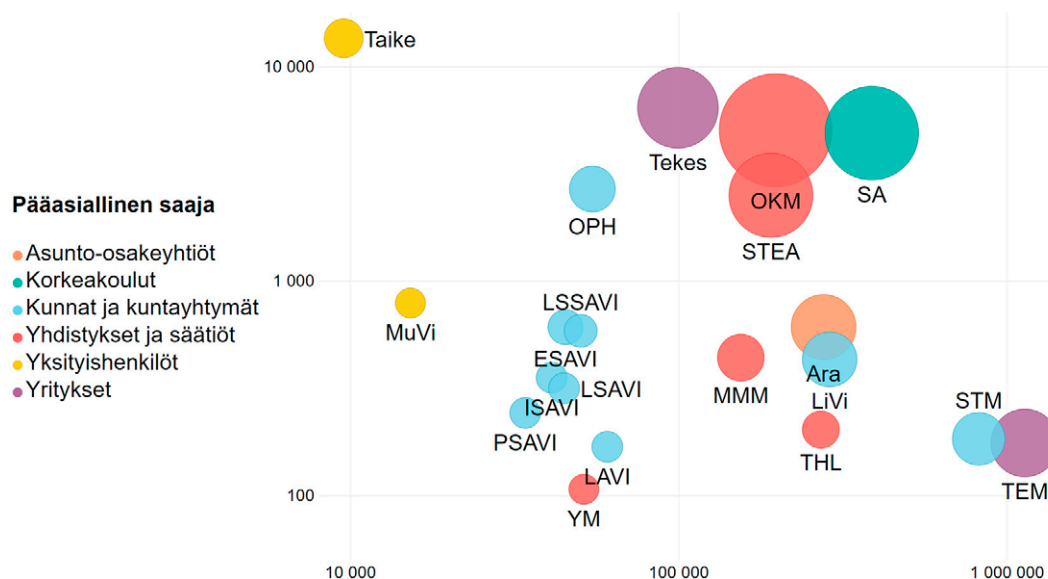
---

<sup>4</sup> Avustustoiminnan laajuuden tai puutteellisen tietovarannon vuoksi osa vastaajista ei pystynyt vastaamaan joihinkin kyselyn osiin, tai vastaukset jouduttiin hylkäämään niiden epäselvyyden vuoksi. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ja työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) euromäärä- ja henkilötyövuositiedot saatiin KEHA-keskuksesta, minkä vuoksi vastausten yhteismäärä vaihteli hieman kysymyksittäin. Kyselyyn vastaajat ovat myös saattaneet hahmottaa valtionavustuksen käsitteen eri tavoin.

Yhteenvetoa valtionavustuksista vuositasolla<sup>5</sup>:

- Avustuksia myönnetään arviolta 3 miljardia euroa.
- Vuosittain on erilaisia avustushakuja noin 350<sup>6</sup>, joissa on valtaosin eri avustusehdot ja toimintatavat.
- Vuosittain noin 40 000 hakemuksesta vajaa puolet (49 %) saa myönteisen avustuspäätöksen.
- Keskimääräinen avustussumma on noin 140 000 euroa. Pienimmät myönnöt ovat satoja euroja ja suurimmat kymmeniä miljoonia euroja.
- Virastot käyttävät hallinnointiin noin 400 henkilötyövuotta.

Avustusten volyymitiedot (hakemusten kappale- ja myöntömäärät) vaihtelevat paljon valtionapuviranomaisten välillä, mikä voi näkyä avustuskäytännöissäänkin. Ääripäinä tarkastelussa ovat Taiteen edistämiskeskus (suuri kappalemäärä euromäärältään pieniä avustuksia) ja työ- ja elinkeinoministeriö (pieni kappalemäärä euromäärältään suuria avustuksia). Määrälliset vaihtelut voivat olla suuria myös saman viraston eri avustushakujen välillä. Joissakin virastoissa on vain muutamia avustushakuja, kun esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö avaa haettavaksi avustuksia vuosittain noin 80.



**Kuva 2.** Hakemusten kappalemäärä suhteessa keskimääräiseen avustuksen euromäärään (tuhatta euroa) vuonna 2016. Ympyrän koko kuvaa avustusten euromääräistä volyyymia ja väri kyseisen valtionapuviranomaisen pääasiallisen avustussaaajatyyppin. Huomaa logaritmiset asteikot. Kuvaan on otettu toimijat jotka käsittelevät vähintään 100 hakemusta vuodessa. Huom. STEA avustushakemusten käsittelijänä on esitetty kuvassa informaatiiosyistä erillisenä sosiaali- ja terveysministeriöstä, joka on varsinainen avustusten myöntäjä.

<sup>5</sup> Kysely kohdistettiin vuonna 2016 myönnettyihin avustuksiin.

<sup>6</sup> Avustushaulla tarkoitetaan tässä kokonaisuutta, jossa jaetaan rahaa viranomaisen etukäteen määrittelemään tarkoitukseen. Avustusrahoitus on yleensä avoimesti minkä tahansa toimijan haettavissa. Joissakin tilanteissa hakijajoukko on rajattu. Avustushakujen kokonaismäärän laskeminen on hankalaa, koska avustuksia jaotellaan avustusmuotoihin eri virastoissa eri tavoin. Joissakin virastoissa avustusmuodosta käytetään esim. termiä avustusohjelma, avustusmuoto tai avustuslaji.

## 2.1.1 Henkilötyön jakautuminen prosessin eri vaiheissa

Nykytilaa kartoittavassa selvityksessä keskityttiin viranomaisten avustusprosessin eri vaiheisiin kohdentamaan työmäärään. Avustustoimintaan sitoutuneita henkilötyövuosimääriä kyselyssä ilmoitti 36 vastaajaa. Vastauksissa oli suurta vaihtelua, mikä kuvastaa osaltaan avustusprosessien erilaisuutta. Valtionavustusten käsittely voi osalla virkahenkilöistä olla vain osa toimenkuvaa ja siten sen osuutta käytetystä työajasta on osin vaikea osoittaa. Avustustoimintaan käytettiin vastausten perusteella eri virastoissa yhteensä 362 henkilötyövuotta. Vastauksissa viisi vastaajaa jätti henkilötyövuosimäärät ilmoittamatta (Kansallinen audiovisuaalinen instituutti, sisäministeriön rajavartio-osasto, ympäristöministeriö, ulkoministeriö sekä Evira). Näistä ainakin ulkoministeriöllä on erittäin suuret avustukset, joten koko valtionavustustoimintaan sitoutuvan henkilötyövuosimäärän voidaan arvioida olevan noin 400 henkilötyövuotta.

On syytä muistaa, että myös avustusten hakijat ja saajat käyttävät avustusprosessin eri vaiheisiin runsaasti työtä, ja avustusten myöntäjien voidaan katsoa ainakin osin tätä hallinnollista työtä myös rahoittavan. Toiminnan tehostamisen potentiaalia tulisikin tarkastella kokonaisuudessaan sekä viranomaisten että hakijoiden näkökulmista.

Yli puolet sitoutuneista henkilötyövuosista kohdistui avustushakemusten käsittelyyn<sup>7</sup>. Avustushakujen valmisteluun<sup>8</sup> sitoutui 11 prosenttia henkilötyövuosista ja vaikuttavuuden arviointiin saman verran. Avustusten valvonta- ja tarkastustehtäviin<sup>9</sup> henkilötyövuosista sitoutui 26 prosenttia.

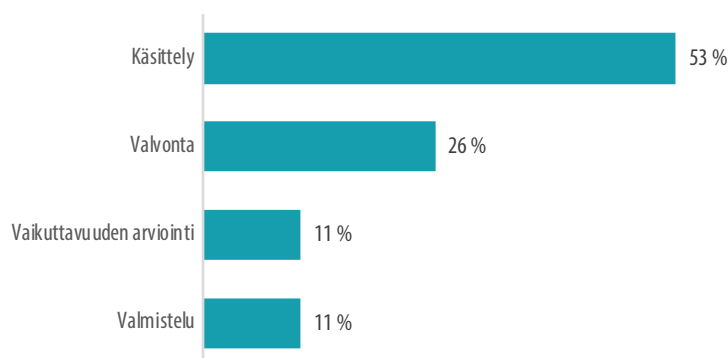
Vain muutama vastaaja (mm. Suomen Akatemia ja Tekes) ilmoitti saaneensa henkilötyövuosiluvut suoraan työaikajärjestelmästä. Useimmat vastaajista joutuivat arvioimaan luvut. Henkilötyövuosilukujen virhemarginaali on suuri, eikä niistä näin ollen ole perusteltua tehdä tarkempaa vertailua. Kyselyn perusteella muodostunutta tietoa voinee kuitenkin pitää oikean suuntaisena. Avustustoiminnan hallinnoinnissa ja tehokkuudessa eri virastojen välillä on merkittäviä eroja.

<sup>7</sup> Käsittelyllä tarkoitetaan haun aikaista hakijoiden tukea, hakutietojen käsittelyä, harkintaa ja päätösten valmistelua.

<sup>8</sup> Valmistelulla tarkoitetaan haun avaamiseen liittyviä toimenpiteitä, kuten esim. hakuilmoituksen valmistelua.

<sup>9</sup> Takaisinperintäasiat katsotaan tässä sisältyvän valvonta- ja tarkastustehtäviin.





**Kuva 3.** Henkilötyövuosien jakautuminen avustustoiminnan eri vaiheisiin

## 2.1.2 Valtionavustusten kohdentuminen

Valtionavustuksia myönnetään pääasiallisesti erityisavustuksina ja yleisavustuksina hyvin erilaisiin tarkoituksiin (ks. [avustusmuotojen kartoitus](#)).

- Erityisavustuksia myönnetään laajasti eri tahoille yhteiskunnassa, mm. tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnasta muinaisjäännösten hoitoavustuksiin ja tunturialueiden ympäristönhoidosta hissien jälkiasennuksiin.
- Yleisavustuksia myönnetään mm. erilaisille liikunta-, nuoriso-, tiede-, kulttuuri- ja sosiaali- ja terveysalan järjestöille, kansallisille kulttuurilaitoksille, hevosalan järjestöille, maatalouden neuvontajärjestöille, kehitysyhteistyöjärjestöille, Finprolle, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:lle sekä kuluttajajärjestöille. Kyselyn perusteella kaikissa tilanteissa ei ollut tunnistettavissa, onko kyseessä yleisavustus vai erityisavustus.
- Merkittävä osa yleisavustuksista myönnetään erilaisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille niiden toiminnan tukemiseen. Nämä yhteisöt hakevat ja saavat yleisavustusten lisäksi erilaisia erityisavustuksia eri virastoilta.

Suurimmat järjestöille tarkoitetut avustushaut ovat opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM), sosiaali- ja terveysministeriön (STM), maa- ja metsätalousministeriön (MMM) ja ulkoministeriön (UM) hallinnonaloilla. Näistä OKM ja sen hallinnonalan virastot, STM ja sen yhteydessä toimiva Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) sekä MMM jakavat valtionavustuksia Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuotoista arpajaislaissa (1047/2001) säädettyjen jakosuhteiden mukaisesti.

Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuotot (v. 2017 noin 1 miljardia euroa) käytetään erilaisiin alla kuvattuihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Tämä miljardi on noin kolmannes kaikista

valtion eri virastojen myöntämistä valtionavustuksista. Rahapelitoiminnan tuotoista suurin osa kohdennetaan kansalaisjärjestöjen tai muiden yleishyödyllisen yhteisöjen toiminnan tukemiseen.

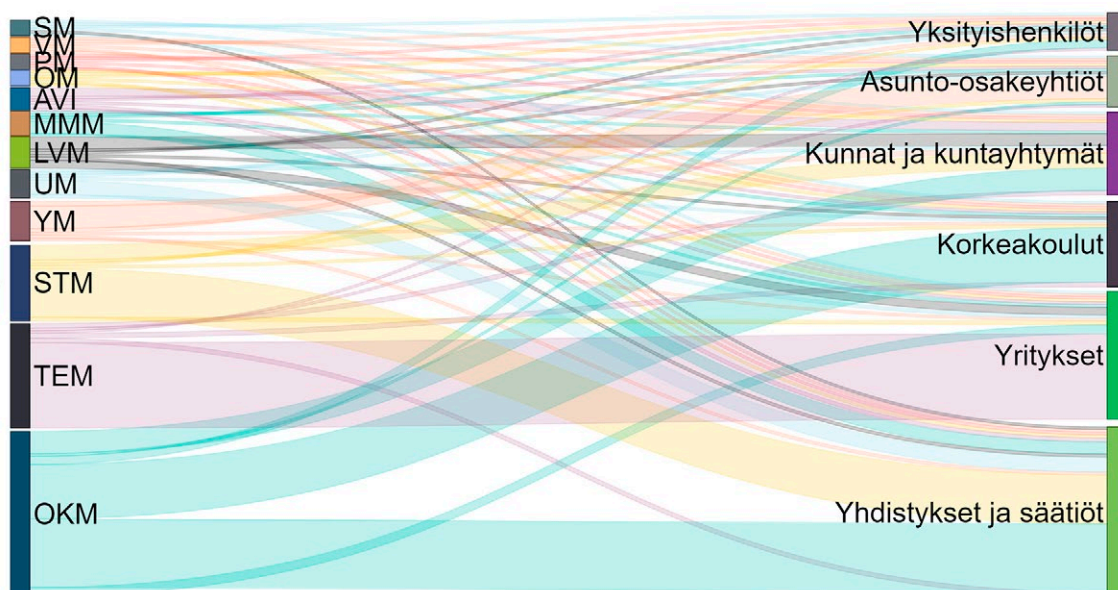
Arpajaislain 17 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään vuosittain:

1. 53 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen.
2. 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille. Lisäksi varoja käytetään eräisiin Suomen sotiin liittyvissä tehtävissä palveluiden korvausten, menojen ja kustannusten maksamiseen ja korvaamiseen.
3. 4 prosenttia hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Tästä tuotosta osoitetaan vähintään 95 prosenttia raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestölle sekä tämän jäsenyhteisöille.

Valtio tukee kansalaisjärjestöjen toimintaa myös muilla kuin rahapelituotoilla. Esimerkiksi ulkoministeriö myöntää valtionavustuksia kehitysyhteistyöjärjestöille noin 100 miljoonalla eurolla vuosittain. Maa- ja metsätalousministeriö myöntää hevosalan järjestöjen lisäksi avustuksia myös erilaisille maatalouden neuvontajärjestöille sekä metsä-, riista- ja kalatalouden edistämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa yleisavustuksia esimerkiksi vapaan sivistystyön järjestöille ja naisjärjestöille.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöille rahapelituotoista myönnettävät avustukset voivat arpajaislain mukaan valtionavustuslain pääperiaatteesta poiketen kattaa 100 prosenttia järjestön kokonaiskustannuksista. Muilla hallinnonaloilla tällaista poikkeamaa ei ole, mutta useassa tapauksessa avustuksia myönnetään silti lähes 100 prosenttia järjestön kokonaiskustannuksista.

Jos avustuksen saajan toiminta on jatkuvasti ja kokonaan valtion tukemaa, voidaan toimijaa pitää ainakin teknisesti välillisenä julkisen hallinnon toimijana. Toisaalta esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää kohdentamattomia yleisavustuksia myös hakijoille, joiden toiminnasta avustus kattaa vain aivan nimellisen osan. Tällaisia toiminta-avustuksen saajia on mm. taide- ja kulttuurifestivaalien ja liikuntaa edistävien järjestöjen joukossa.



**Kuva 4.** Avustusten kohdentuminen eri hallinnonaloilta eri organisaatiomuodoille 2016. Kuva on suuntaa antava, sillä kohdentuminen perustuu osin arvioihin.

Kansalaisjärjestöjen ja muiden yleishyödyllisten yhteisöjen avustamisen prosessit vaihtelevat virastoissa. Vaihtelua voi olla myöntöprosesseissa, avustusten käyttöehdoissa, käytön valvonnassa ja tulokellisuuden arvioinnissa. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa yleisavustukset yleensä kohdentamattomina, kun taas STEAssa ovat käytössä ns. kohdennetut yleisavustukset<sup>10</sup>. Eri virastoissa on myös erilaisia käytäntöjä siinä, kuinka pitkälle käyttöajalle avustuksia myönnetään. Hallinnonaloittain eroaville menettelyille ei näyttäisi olevan perusteltuja syitä.

Eduskunnan hallintovaliokunta on arpajaislain muuttamista koskevassa mietinnössä (HAVM 25/2016 vp) korostanut, että osana yleistä valtionavustusmenettelyä koskevaa tarkastelua tavoitteena tulee olla vastaisuudessa tehostaa, selkeyttää ja soveltuvin osin yhdenmukaistaa avustusten valmistelumenettelyä. Myös useat järjestöt ovat toivoneet menettelyjen yhtenäistämistä, byrokratian vähentämistä ja valvonnan periaatteiden uudistamista.

Joiltakin osin yhdenmukaistamista on jo ryhdytty toteuttamaan. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö ja STEA ovat viimeisen vuoden aikana useilta osin yhtenäistäneet yleis- ja erityisavustusten käyttöehtoja.

<sup>10</sup> Kohdennetulla yleisavustuksella tarkoitetaan tiettyyn osaan toiminnasta jaettavaa yleisavustusta.

Kansalaisjärjestöjen tukemiseen liittyen on jo vuosia keskusteltu valtionavustuspolitiikan periaatteellisista lähtökohdista, kuten siitä, tuleeko yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa rahoittaa ennen kaikkea valtion tavoitteiden toteuttamisen lähtökohdista vai järjestöjen sääntömääräisen toiminnan tukemiseksi ja ensisijaisesti kansalaistoiminnan elinvoimaisuuden turvaamisen näkökulmaa painottaen. Näkökulmat ja vivahteet keskustelussa vaihtelevat, mutta niistä on erotettavissa ennen kaikkea kaksi keskeistä tulokulmaa.

Toisen tulokulman mukaisesti valtio toteuttaa valtionavustuksia myöntäessään omia yhteiskunnallisia päämääriään ja tavoitteitaan. Tällöin valtionavustukset kohdennetaan ennen kaikkea yhteiskunnallisen tahtotilan mukaisin periaattein. Jos järjestöt toteuttavat valtion asettamien tavoitteiden mukaista toimintaa omilla toimenpiteillään, ne voivat saada avustusta. Toisen näkökulman mukaisesti vahvaa valtionohjausta kansalaistoiminnan tukemisessa tulee välttää ja ennen kaikkea kunnioittaa järjestöautonomiia sekä kansalaistoiminnan erityispiirteitä. Tällöin kannatetaan yleisavustusmallin säilyttämistä tai siihen palaamista.

Ongelmat ja ilmiöt, jotka koskettavat yhteiskuntaa, koskettavat myös kansalaisjärjestöjä. Järjestöillä on omat jäsenistöstä nousevat tavoitteensa, mutta myös julkiseen rahoitukseen liittyy tavoitteita. Järjestöt saavat lukuisilla toimialoilla yleisavustuksia, joiden määrän harkinnassa huomioidaan esimerkiksi järjestön toiminnan laatu, laajuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Järjestöt päättävät itse toimintansa painopisteistä, organisoitumisestaan ja siitä, kuinka ne huomioivat valtionavustuksille asetetut tavoitteet. Erityisavustuksissa valtion tavoitteet ja painopistealueet määritellään täsmällisemmin. Tällöin valtio resursiohjauksellaan nostaa esille yhteiskunnallisia tarpeita, joihin se toivoo myös järjestöjen omalla toiminnallaan etsivän ratkaisuja. Jos järjestöt haluavat osaltaan olla mukana ratkomassa esimerkiksi eriarvoistumisen tai liikkumattomuuden ongelmia, kotouttamassa maahanmuuttajia tai osallistua muiden ajankohtaisten haasteiden ratkaisuun, on tähän tarjolla valtionavustusrahoitusta. Valtion tavoitealueiden määrittely ei kuitenkaan sisällä näkemystä siitä, miten yksittäiset toimijat tähän tavoitteeseen pyrkivät vastaamaan.

Esiselvityksen aikana keskusteltiin valtionavustusten ja julkisten hankintojen erosta. Avustuksessa viranomaisen rahoittaa jonkun toisen toimijan toteuttamaa hanketta tai toimintaa siten, että viranomaisen osallistuu toiminnan kustannusten rahoittamiseen. Hankinnassa on kyse vastikkeellisesta ja vastavuoroisesta suorituksesta, jossa julkisyhteisö hankintasopimuksen perusteella maksaa ja saa itselleen rakennusurakan, palvelun tai tavarana. Valtionavustuksen ja julkisen hankinnan eroavaisuutta koskeva kysymys tulee viranomaisen arvioitavaksi erityisesti erilaisen selvitys- tai palvelutoiminnan kohdalla.

### 2.1.3 Digitalisaatioaste

Yhtenä esiselvityksen tehtävistä oli selvittää valtionavustustoiminnan digitalisaatioastetta koko valtionhallinnossa. Esiselvityksessä hankittiin tietoa eri valtionavustustoimijoilla käytössä olevista valtionavustuksiin liittyvistä tietojärjestelmistä dokumenttien, haastattelujen sekä valtionavustustoimijoille tehdyn kyselyn avulla. Digitalisaatioaste määritettiin käyttäen taulukon 1 mukaisia kriteerejä.

**Taulukko 1. Digitalisaatioasteen määrittämisessä käytetyt kriteerit.**

Osa-alue	Digitalisaation kriteerit	Osittaisen digitalisaation kriteerit
Hakemus	Hakemuksia vastaanotetaan vain tietojärjestelmän välityksellä	Hakemuksen voi toimittaa jollain tavalla sähköisesti
Koostetiedot	Päätösten koostetiedot ovat saatavilla koneluetavassa muodossa	Päätösten koostetietoja on jollain tavalla sähköisesti saatavilla
Päätös	Päätös toimitetaan tiedoksi vain tietojärjestelmän välityksellä	Päätös on jollain tavalla sähköisesti saatavilla
Seuranta	Kaikki kerättävä seurantatieto tallennetaan tietojärjestelmään	Seurantatietoa on mahdollista toimittaa tietojärjestelmään
Tiedotus	Avustusohjelmien tiedot ovat saatavilla koneluetavassa muodossa	Avustusohjelmien tiedot ovat sähköisesti saatavilla
Vaikuttavuuden arviointi	Valtionavustustoiminnan tietosisältöjä on integroitu tiedolla johtamiseen järjestelmään	

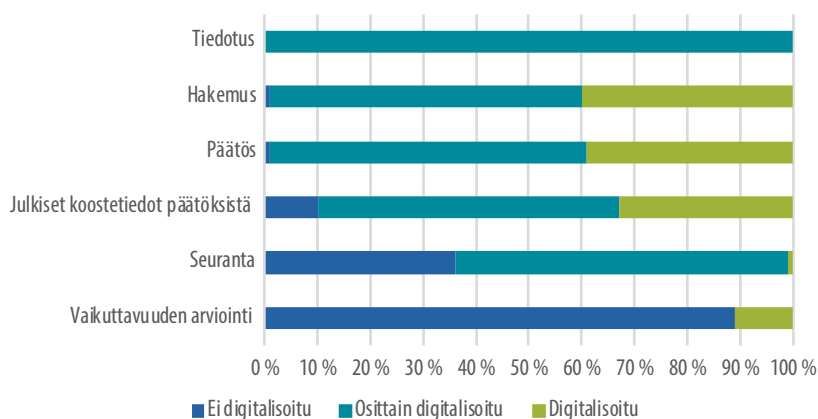
Kyselyyn vastanneista valtionapuviranomaisista noin puolet totesi käyttävänsä tietojärjestelmää valtionavustusten käsittelyyn. Viranomaiset, jotka eivät käyttäneet erityistä tietojärjestelmää, käsittelivät hyvin pieniä hakemusmääriä. Kaikilla viranomaisilla, jotka käsitelivät vähintään 500 hakemusta vuodessa, oli käytössä jonkinlainen toimintaa tukeva tietojärjestelmä.

Sähköinen järjestelmä ei kuitenkaan tarkoita, että valtionavustusprosessi olisi kokonaisuudessaan digitalisoitu. Jotkut viranomaiset käyttivät järjestelmää vain osaan avustushauista. Monet sähköistä järjestelmää käyttävistä viranomaisista sallivat hakemuksen toimittamisen myös paperilla, jolloin viranomaisen täytyy syöttää hakemuksen tiedot järjestelmään, jotta prosessia voidaan jatkaa digitaalisesti.

Päätösten toimittamisen osalta yleisintä oli, että päätös toimitetaan sekä järjestelmän välityksellä että kirjeenä. Osa toimijoista, muun muassa Tekes, STEA ja Opetushallitus toimittavat päätöksen yksinomaan sähköisen järjestelmän kautta. Suurin osa toimijoista julkaisee päätöksistä myös koostetietoja kaikille avoimesti. Useimmiten koostetiedot julkaistiin viranomaisen verkkosivuilla avustusohjelman tietojen yhteydessä, mutta joillakin toimijoilla oli erillinen raportointijärjestelmä avustustietojen tutkimiseen.

Koostetietojen osalta olennaista on, että niitä voidaan viedä tiedolla johtamista tukeviin järjestelmiin ja yhdistää niissä erilaisiin mittari- ja indikaattoritietoihin avustusten vaikuttavuuden arvioimiseksi. Tähän vähimmäisedellytys on, että tiedot ovat saatavissa koneluettavassa muodossa. Suurin osa toimijoista tarjosi tiedot PDF-tiedostoina tai verkkosivuille upotettuna tekstinä, jolloin tiedon jatkohyödynnettävyys on heikko. Ulkoministeriö oli ainoa, jonka avustustiedot olivat käytettävissä avoimen rajapinnan kautta. Myös avustusohjelmien tiedot olivat kaikilla toimijoilla saatavissa sähköisesti, mutta eivät koneluettavassa, jatkohyödyntämisen mahdollistavassa muodossa.

Heikoin digitalisaatioaste oli seurannassa ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Seurantatiedon osalta digitalisaationa ei pidetty sähköposti- ja puhelinviestintää avustuksen myöntäjän ja saajan välillä, vaan edellytettiin että seurantatietoa kerätään tietojärjestelmään. Vain yksi toimija ilmoitti keräävänsä systemaattisesti kaiken seurantatiedon tietojärjestelmään. Vaikuttavuuden arvioinnin digitalisaation kriteerinä pidettiin jonkinlaista valtionavustustietojen integraatiota tiedolla johtamisen järjestelmiin. Tällainen integraatio oli kolmella toimijalla.



**Kuva 5. Valtionavustustoiminnan osa-alueiden digitalisaatioaste suhteessa hakemusmäärään. Suuntaa antava, perustuu kyselyn tietojen tulkintaan.**

Kyselyyn vastanneista organisaatioista valtaosalla on meneillään valtionavustustoimintaan liittyvää kehitystyötä. Digitalisaatioon tai tietojärjestelmiin liittyvää kehitystyötä oli meneillään 55 prosentilla vastaajista ja käytön ja vaikuttavuuden seurantaan liittyvää kehitystyötä 18 prosentilla vastaajista.

Valtionavustusprosessia tukevien järjestelmien ylläpitokustannukset ilmoitti 11 virastoa. Kustannukset vaihtelivat 5 000 euron ja 600 000 euron välillä vuodessa, ja ylläpidon kokonaiskustannukseksi vastanneissa virastoissa muodostui noin 2,2 miljoonaa euroa vuodessa. Tiedossa on, että joissakin tapauksissa valtionavustusjärjestelmä on elimellinen osa

viraston asianhallinnan ratkaisua. Myös kehittämis- ja ylläpitokustannusten erottaminen toisistaan on usein vaikeata, joten ylläpitokustannuksia koskevaan tietoon on suhtauduttava varovasti.

## 2.1.4 Avustustietojärjestelmien tietosisällöt

Valtionavustustoiminnan tietosisältöjä tarkasteltiin julkisesti saatavilla olevien tietojen, kuten hakulomakkeiden ja päätösten koostelistausten tasolla. Nämä tiedot olivat saatavissa valtaosassa valtionavustustoiminnan tietojärjestelmistä. Tarkemmin tutustuttiin kahden järjestelmän (OPH-valtionavustus ja OKM-SALAMA) tietomalleihin ja tietosisältöihin.

Valtionavustustoiminnassa käsiteltävät tiedot (taulukko 2) liittyvät pääsääntöisesti avustusohjelmaan (mm. minkälaisia avustuksia, kenelle, mihin tarkoitukseen), hakijaan (mm. yhteystiedot, organisaatiomuoto, taloustiedot) ja avustettavaan toimintaan (mm. toiminnan kuvaus, suunnitelmat, budjetti). Järjestelmien välillä oli luonnollisesti paljon vaihtelua siinä, miten yksittäiset tiedot oli mallinnettu tietokokonaisuuksiksi.

Suuri osa järjestelmistä oli hakemuskeskeisiä: kaikki hakemuksen, hakijan ja avustettavan toiminnan tiedot oli jäsennetty yhdeksi tietokokonaisuudeksi. Osassa hakijan perustiedot oli erotettu omaksi kokonaisuudekseen, jolloin saman organisaation täyttäessä useita hakemuksia organisaation perustietoja ei tarvitse täyttää uudelleen. Yhdessäkin järjestelmässä avustettavan toiminnan tietoja ei ollut eroteltu niin, että samaa toiminnan kuvausta olisi voinut käyttää useammassa hakemuksessa.

**Taulukko 2. Tietokokonaisuuksien jäsenitys.**

Tietokokonaisuus	Esimerkkejä tiedoista
avustusohjelma (myös: avustushaku, avustus, hakukierros, haku, tavoitealue, toimintalinja)	Avustusohjelman nimi, avustusmuoto, kohderyhmä, avustuksen tavoite, arviointikriteerit
avustuksenhakija (myös: avustuksensaaja, hakijaorganisaatio, hakija)	Organisaation nimi, y-tunnus, organisaatiomuoto, osoitetiedot, henkilöstömäärä, tilinpäätöstiedot, tilinumero
avustettava toiminta (myös: hanke, projekti, investointi)	Hankkeen nimi, yhteyshenkilö, projektisuunnitelma, budjetti, toimintakertomus
avustushakemus	Diaarinumero, hakemuksen päivämäärä, haettu summa, perustelut, arvioija, pisteytys
avustuspäätös	Diaarinumero, asia, päätöksen päivämäärä, esittelijä, päättäjä, ratkaisu, myönnetty summa, perustelut

## 2.1.5 Julkisuus, tietosuoja ja tietoturvallisuus avustustoiminnassa

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä laissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä (julkisuusperiaate). Avustusten hakemusasiakirjat ja päätöisasiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia asiakirjoja. Julkiseen asiakirjaan voi sisältyä salassa pidettäviä osia. Tällainen asiakirja ei ole kuitenkaan kokonaan salassa pidettävä, mikäli tieto voidaan antaa siten, etteivät salassa pidettävät osat tule julkisiksi. Salassa pidettäviä tietoja ovat esimerkiksi tiedot henkilön vuosituloista, terveydentilasta, poliittisesta vakaumuksesta, osallistumisesta yhdistystoimintaan sekä tiedot yhdistyksen tai yrityksen liike- tai ammattisalaisuudesta.

Perustuslain mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Henkilötietojen suojaa koskeva sääntely sisältyy nykyisin henkilötietolakiin (523/1999). Henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Toukokuussa 2018 sovellettavaksi tuleva EU:n tietosuoja-asetus on sellaisenaan voimassa EU:n jäsenvaltioissa ja se asettaa rajat sille, miltä osin jatkossa kansallisesti voidaan säätää henkilötietojen käsittelystä. Tietosuoja-asetuksen voimaantulo ei näytä edellyttävän muutoksia valtionavustuslakiin. On kuitenkin syytä tarkistaa, että esimerkiksi kaikista yksittäisiä henkilöitä koskevien, apurahan käsittelyyn liittyvien henkilötietojen käsittelystä säädetään lain tasolla.

Tietoturvan osalta esiselvityksessä tarkasteltiin erityisesti, minkälaisen suojaustason tietojenkäsittely-ympäristöä valtionavustustoiminnassa käsittelevät tietosisällöt vaativat. Etenkin arkaluonteisten henkilötietojen tai biometristen tunnisteen käsittelystä seuraa erityisiä vaatimuksia tietojen käsittelijöille.

Henkilötietojen osalta useissa tapauksissa tarvitaan vain henkilön nimi ja yhteystiedot. Lisäksi osassa järjestelmistä kerättiin muun muassa henkilön koulutus- ja työhistoriaan, osaamiseen, toimenkuvaan ja/tai vuosituloihin liittyviä tietoja. Yksityishenkilöille myönnettävissä avustuksissa (apurahat) on tarve tallentaa avustuksensaajan henkilötunnus, jotta henkilö voidaan luotettavasti yksilöidä. Joissakin apurahoihin liittyvässä tapauksissa on mahdollista, että avustusharkinnassa käytetään salassa pidettäviä tietoja, esimerkiksi henkilön terveydentilaan liittyvää tietoa.

Lisäksi erityisesti yritystukien kohdalla saattaa käsiteltävänä olla tietoja, jotka ovat liikesalaisuuksia. Myös osa tieteellisen tutkimuksen, teknologisen tai muun kehittämistyön aineistoista voi olla salassa pidettäviä.



Tarkastelluissa tietojärjestelmissä ei ollut systemaattisesti luokiteltu tietoja julkisiin ja salassa pidettäviin. Osaan järjestelmistä oli suunnitteilla avoimen rajapinnan rakentaminen, jonka todettiin edellyttävän systemaattista luokittelua. Lisäksi osa valtionapuviranomaisista julkaisee tietokoosteita myönnettyistä avustuksista esimerkiksi verkkosivuillaan, jolloin julkaisun yhteydessä on varmistettu, ettei joukossa ole salassa pidettäviä tietoja. Sen sijaan julkaisemattoman tiedon joukossa on myös paljon julkista tietoa.

### 2.1.6 Avustusjärjestelmien käytettävyys

Osana nykytilaselvitystä tavoitteena oli perehtyä käytössä oleviin järjestelmiin niiden käytettävyyden ja edelleen kehittämisen potentiaalilta. Hankkeen aikana todettiin, että niin kauan kuin tulevan järjestelmäkokonaisuuden arkkitehtuurilinjat ovat avoimia, nykyjärjestelmiä ei kannata syvällisemmin arvioida. Asiaan palataan, jos varsinainen hanke käynnistetään.

Yleisenä havaintona todettiin, että useimmiten nykyratkaisuissa ei laajasti hyödynnetä olemassa olevia viranomaistietovarantoja, ja monilta osin ratkaisut perustuvat manuaalisten prosessien siirtämiseen sellaisenaan tietokoneelle ("digitointiin").

## 2.2 Nykytilan ongelmat

### 2.2.1 Prosessien hajanaisuus ja työläys

Eri viranomaisten avustusprosessien päävaiheet ovat yleensä samankaltaiset: haun avaus, hakeminen, hakemusten arviointi, myöntöpäätös ja seuranta. Käytännössä valtionavustusprosesseissa on kuitenkin suurta vaihtelua eri viranomaisten välillä ja myös saman organisaation sisällä. Lisäksi prosessit on yleensä suunniteltu virkamiesten näkökulmasta, eikä avustusten saajien näkökulmaa ole otettu huomioon.

Prosessit ovat vielä pääosaksi manuaalisia. Monet nykyiset järjestelmät on toteutettu asiakirjojen hallinnan näkökulmasta ja tukevat operatiivista avustustoimintaa huonosti. Hakemuksia vastaanotetaan ja päätöksiä lähetetään edelleen paljon kirjeinä tai sähköpostilla. Tästä johtuen samoja asiakirjoja ja tietoja toimitetaan ja jalostetaan uudelleen prosessin eri vaiheissa eri hauissa ja virastoissa. Myös hakemusten käsittely on usein manuaalista. Tietoja valtionavustushakemuksista ja avustusselvityksistä siirretään paperi- tai liitedokumenteista taulukkolaskentadokumentteihin, joita säilytetään virkamiesten työkoneilla ja verkkolevyllä. Toisaalta hyviäkin pistemäisiä esimerkkejä toimivista prosesseista ja digitalisoiduista käytännöistä on olemassa.

Prosessien hajanaisuus ja tiedon pirstaleisuus eri järjestelmissä ja tiedostoissa ei mahdollista läpinäkyvyyttä yli organisaatioiden rajojen tai välttämättä edes organisaation sisällä. Niiltä osin kuin prosessit eivät ole läpinäkyviä ja avustustoiminta on manuaalista, toimijat eri prosessin vaiheissa eivät pysty seuraamaan avustusprosessin etenemistä. Tämä vaikeuttaa sekä avustusten myöntäjien että avustusten saajien työn suunnittelua ja kommunikaatiota.

## 2.2.2 Strateginen kokonaisote puuttuu

Esiselvityksessä tarkasteltiin strategisten tavoitteiden ja niistä johdettujen mittareiden ja avustuskriteereiden nykytilaa erityisesti lasten liikuntaan ja kulttuuritapahtumiin kohdistuvassa valtionavustustoiminnassa. Tarkastelussa analysoitiin aihepiiriä laaja-alaisesti käsittelevää kirjallisuutta, työryhmäraportteja ja vaikutusten arviointihankkeiden tuloksia.<sup>11</sup> Lisäksi käytiin systemaattisesti läpi pilottialueisiin liittyneet valtionohjausasiakirjat sekä valtionavustusasiakirjat yhteensä noin kymmenen valtionavustushaun osalta. Avustuskäsitteittäjiä, päättäjiä ja avustusten hakijoita haastateltiin ja tavattiin työpajoissa. Seuraavassa on esitetty tarkastelun tärkeimmät havainnot.

Valtionavustushauille asetetut tavoitteet ja avustuskriteerit ovat tärkeitä monestakin syystä. Ne ovat avainasemassa avustusten oikeasuuntaisen kohdentumisen näkökulmasta. Ne myös vahvistaisivat kokemusta avustusjärjestelmän läpinäkyvyydestä ja uskottavuudesta ja ovat välttämättömiä avustetun toiminnan tuloksellisuuden, vaikutusten ja vaikutavuuden osoittamisen näkökulmasta.

Esiselvityksen havaintojen perusteella yksittäiset valtionavustushaut kiinnittyvät vaihtelevasti yhteiskuntapoliittisiin ja toimialakohtaisiin päämääriin. Erityinen kehittämistarve liittyy tavoitteiden asettamiseen sekä tavoitteiden saavuttamista kuvaaviin mittareihin. Yksittäisillä valtionavustushauilla voi olla hyvin paljon keskenään samanarvoisina näyttäytyviä

11 ks. mm. Halila Heikki: Liikuntajärjestöjen valtionavustukset. Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2016:32; Herranen Kaisa & Kartunen Sami: Festivaalien ja tapahtumien edistäminen valtion kulttuuripolitiikassa Katsaus tietopohjaan, valtionavustuksiin ja vaikuttavuuteen. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö. Cuporen verkkojulkaisu 35; Jakonen Olli: Kulttuuri puntarissa. Kulttuuripolitiikan vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi Cuporessa. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö. Cuporen työpapereita 2. 2016; Kettunen Pekka: Näkökulmia kulttuuripolitiikan vaikuttavuuteen. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö. Cuporen työpapereita 1. 2016; Lehtonen Kati & Mäkinen Jarmo: Liikuntajärjestöjen valtionavustusjärjestelmän kehittäminen ja tietopohjan vahvistaminen. Valtakunnallisille ja alueellisille järjestöille toteutetun kyselyn raportointi. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisu 310. Jyväskylä 2015.; Liikuntajärjestöjen valtionavustukset. Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2016:32; Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoiminnan uudistaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2016:13; Pyykönen Janne: Seuratuki 2015. Tuettujen hankkeiden hakemusarviointi. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisu 308. 2015; Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2016:17; Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019. Päivitys 2016. Hallituksen julkaisusarja 2/2016; Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014.24.; Valtionhallinto liikunnan edistäjänä 2011–2015. Valtion liikuntaneuvoston julkaisu 2015:4.

tavoitteita. Tämä saattaa olla seurausta siitä, että toimialan strategia ei selkeällä tavalla tuo esille painopistealueita ja tehtyjä valintoja.

Valtionavustushakuihin liittyvät tavoitteet ovat pääsääntöisesti yleisluonteisia (kehitetään, edistetään, tuetaan, varmistetaan) ilman täsmällisesti ilmaistua aikajännettä tai haetun muutoksen suuntaa. Mittareita asetettujen tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja arviointiin käytetään vain rajallisesti, ja niitä on osin vaikea asettaa tavoitteiden yleisluonteisuudesta johtuen.

Yksittäisiin valtionavustushakuihin liittyviä hakukriteereitä on paljon. Kriteerit voivat vaihdella luonteeltaan valtionavustuslaissa esitetyistä myöntämisen yleisistä perusteluista toimialakohtaisen lainsäädännön erityispiirteisiin, toiminnan tai hankkeen taloudellisiin tekijöihin ja reunaehtoihin tai toimialan ajankohtaisiin tarpeisiin. Hakukriteereiden runsautta perustellaan usein toimialan tai hakijakunnan heterogeenisyydellä. Koska kriteereitä on paljon, eikä niiden välisiä painoarvoja useinkaan ole määritelty hakuilmoituksen yhteydessä, hakijoiden on vaikea hahmottaa, mitkä tekijät lopulta vaikuttavat myönnetyn avustuksen määrään tai kielteiseen avustuspäätökseen.

Valtionavustuslain 7 §:ssä esitettyjen avustuksen myöntämisen yleisten edellytysten soveltamiselle ei ole yhteistä tulkintaa tai soveltamisohjetta eri valtionavustushauissa. Yleisiä edellytyksiä ovat mm. avustamisen tarpeellisuus, yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys tai avustuksen myöntämisen perusteltavuus asetettujen tavoitteiden näkökulmasta sekä kilpailun ja markkinoiden vähäiset vääristävät vaikutukset

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 organisaatio-tasoisesti tai pahimmassa tapauksessa ei ollenkaan. Huomio on huolestuttava hallitusohjelman, valtion talousarvion tai toimialakohtaisten strategioiden toimeenpanokyvyn ja toimenpiteiden vaikuttavuuden näkökulmasta.

Vaikuttavuus ei optimoidu siilomaisessa avustusjärjestelmässä. Esimerkiksi lasten ja nuorten harrastamista tai syrjäytymisen ehkäisyä tuetaan kymmenien eri avustushakujen kautta ilman aitoa koordinaatiota rahoittajien ja eri hallinnonalojen välillä. Viranomaisilla ei välttämättä ole yhteistä näkemystä siitä, mitä vaikutuksia avustuksilla tavoitellaan. Esisel-

vityshankkeessa erilaisia valtionavustushakuja tunnistettiin 350, mikä osaltaan kertoo, että yhteisiä valintoja ja tavoitteita ei ole kyetty muodostamaan.<sup>12</sup>

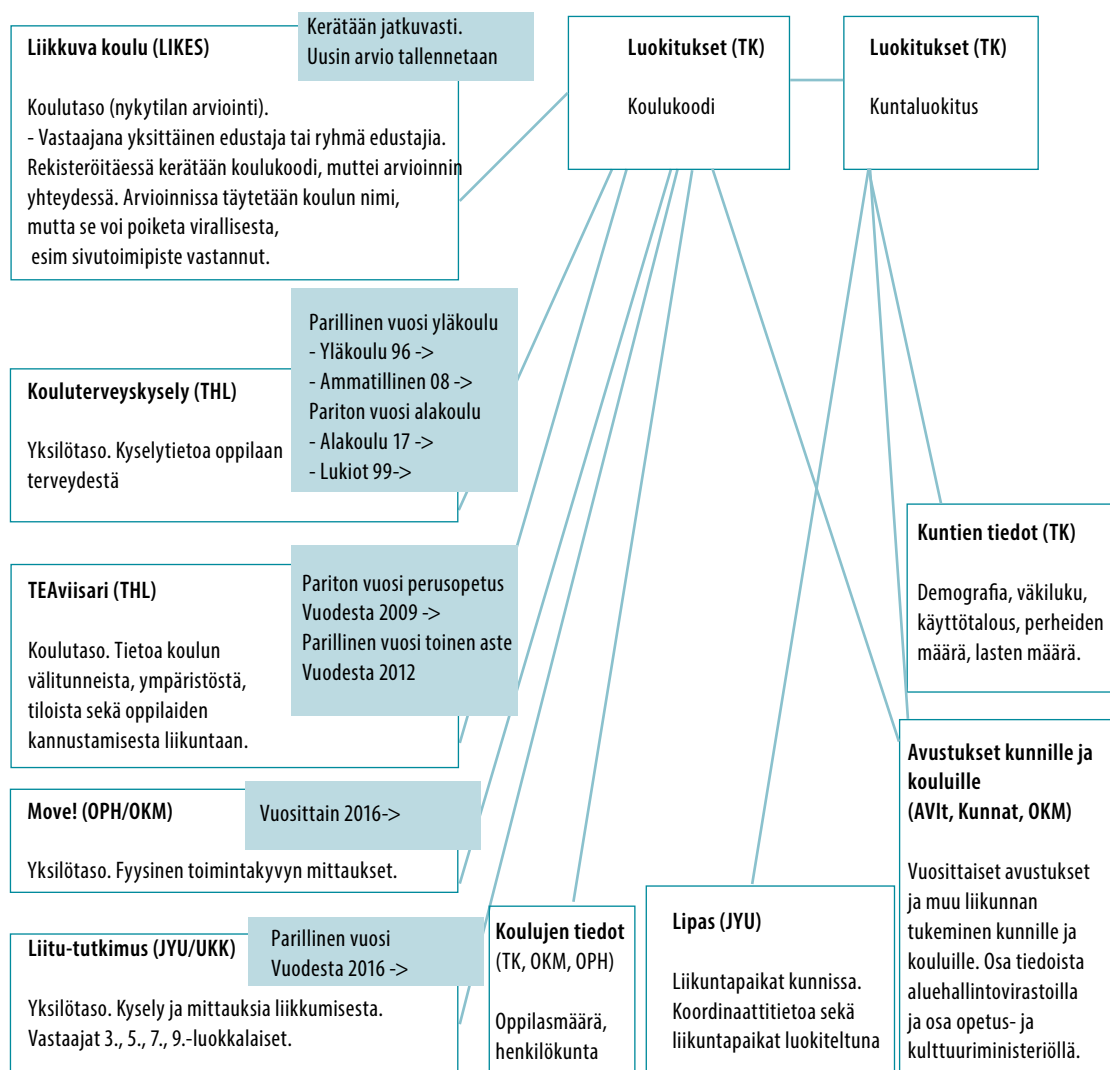
Yhteiskunnallisiin tarpeisiin vastaaminen edellyttäisi viranomaisten nykyistä tiiviimpää yhteistyötä, toimintatapojen uudistusta ja uudenlaista osaamista avustusten kohdentamisessa, jakamisessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Tarkoituksenmukaista olisi edistää sitä, että useiden viranomaisten yhteiset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

Tieto ei ole parhaalla tavalla läsnä politiikkatoimien suuntaamisessa, valmistelussa, toimenpiteiden arvioinnissa ja tulevaisuuden ennakkoinnissa. Valtionavustuspolitiikka kokonaisuudessaan ei tee tästä poikkeusta. Esteitä tiedon aktiiviselle käytölle on tunnistettu lukuisissa yhteyksissä. Tieto hajautuu lukuisiin tietojärjestelmiin, raportteihin ja tutkimuksiin, mikä hankaloittaa sen hyödyntämistä valtionavustuskäsittelyn eri vaiheissa. Päätöksenteko ja asioiden valmistelu tarvitsevat usein täsmällisillä toimeksiannoilla tuotettua tietoa tiiviissä muodossa ja nopealla aikataululla, mikä asettaa omat haasteensa tiedontuotannolle ja tiedon esillepanolle. Tietoa käytetään yksipuolisesti jatkuvasta kiireestä johtuen. Kokonaisvaltaista tulkintaa ja analyysia kaivataan. Yleisesti ottaen perinteiset tavat tuottaa tietoa ja tehdä päätöksiä tarkasti rajattujen sektoreiden sisällä toimivat huonosti moninaisten keskinäisriippuvuuksien maailmassa.<sup>13</sup>

Pilottiteemana olleen lasten liikunnan osalta voidaan todeta, että ilmiötä kuvaavaa tietoperustaa tuotetaan tällä hetkellä kattavasti kansallisella, alueellisella, paikallisella ja osin myös koulukohtaisella tasolla. Seuranta-aineistojen tehokasta hyödyntämistä hankaloittaa se, että eri aineistot eivät ole keskenään vertailukelpoisia, tutkimusten aikarytmit vaihtelevat, eikä tuloksia analysoida riittävästi suhteessa toisiinsa (kuva 6). Aineistojen kattavampi analyysi tuottaisi hyötyä toimenpiteiden suunnitteluun, kehittämiseen sekä seurantaan ja arviointiin.

12 Ks. mm. Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen loppuraportti ja toimenpidesuositukses. Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014. VM142:0 0/2013.; Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24; Valtionhallinto liikunnan edistäjänä 2011–2015. Valtion liikuntaneuvoston julkaisu 2015:4; Suosituksista dialogisiin käytäntöihin: kulttuuritoiminta politiikkadokumenteissa ja asiantuntijoiden tulkinnoissa (2017). Kraatari, Eliza. Jyväskylän yliopisto. YFI julkaisu 3.

13 Liikuntatiedon saavutettavuuden kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2013:4.; Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011; Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa (2009) Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.; Tieto päätöksenteossa. Sitra (2017).; Suomi tarvitsee tietopolitiikkaa. Valtionvarainministeriö (2017).



**Kuva 6.** Seurantaluontaisen tiedon moninaisuus ja aikasyklit lasten ja nuorten liikunnassa

### 2.2.3 Valtionavustuslainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvät kysymykset

Valtionhallinnon yhteinen ohjaus valtionavustustoiminnalle puuttuu, mikä on johtanut viranomaiskäytäntöjen kirjavuuteen ja erilaisten toimintatapojen ja säädösten soveltamiseen avustusten myöntämisessä, maksamisessa ja käytössä. Tilanne on ongelmallinen avustusten hakijoidenkin näkökulmasta. Vaihtelevat käytännöt lisäävät myös mahdollisuutta tahattomiin väärinkäytöksiin. Avustuspolitiikka ei tällä hetkellä kaikilta osin näytä tulokselliseen toimintaan, innovatiivisuuteen ja uudistumiskykyyn kannustavana. Nykyisessä avustusjärjestelmässä rahoituksen saajaksi on usein vaikea päästä, jos ei ole aiemmin saanut valtionavustusta.

## Valtionavustuslakia täydentävä erityislainsäädäntö

Valtionavustuslainsäädännön kehittämistarpeita on kartoitettu laaja-alaisesti vuonna 2015 varainministeriön asettamassa työryhmässä<sup>14</sup>. Työryhmä ehdotti eräitä nopeasti toteutettavia muutoksia ja teki myös ehdotuksia valtionavustusten hallinnoinnin ja asianhallintajärjestelmän sekä valtionavustusten vaikuttavuusarvioinnin kehittämiseksi.

Valtionavustuslaki on nyky muodossaan valtionavustusmenettelyä sääntelevä yleislaki, johon sisältyvät vain yhteiset, kaikkea avustustoimintaa koskevat yleiset säännökset. Valtionavustustoiminnassa on lisäksi otettava huomioon EU:n valtioneuvoston asettamat edellytykset niissä tilanteissa, kun avustusta jaetaan elinkeinotoimintaan.

Yleisenä menettelytapalakina toimivan valtionavustuslain lisäksi usealla hallinnonalalla avustushauista ja niiden perusteista on lisäksi säädetty erityislailla. Valtionavustuslain 8 §:n nojalla eri hallinnaloilla on lisäksi annettu yhteensä noin 90 valtioneuvoston asetusta, jotka sisältävät tarkempia säännöksiä avustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä. Joidenkin avustushakujen myöntöperusta löytyy pelkästään yleisellä tasolla valtion talousarviomomentin päätösosasta.

Jo pintapuolisen tarkastelun perusteella on havaittavissa, että valtionavustustoiminnan erityissääntelyyn sisältyy myös menettelyllisiä säännöksiä, jotka täydentävät valtionavustuslain menettelyjä. Myös Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomukseen<sup>15</sup> 13/2017 sisältyy havainto, että erityislainsäädännössä asetetaan valtionavustusten käsittelylle sinällään hyvin samankaltaisia vaatimuksia kuin valtionavustuslaissa. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa todetaan, että sääntelyä erityislaeilla olisi tarpeen vähentää.

Digitaalisessa toimintaympäristössä on päästävä rajalliseen määrään erilaisia menettelytapoja. Jatkovalmistelussa on käytävä läpi lainsäädäntöä ja tunnistettava säännökset, jotka sisältävät omintakeisia, mutta perusteettomia toimintamalleja ja siten estävät erityisesti avustusten hakijoiden näkökulmasta tärkeän toimintamallien yhtenäistämisen.

## Valtionavustuslain soveltamisalan tarkentaminen

Esiselvityksen nykytilan kartoituksessa kävi ilmi, että kyselyyn vastanneet virastot eivät useissa tapauksissa pystyneet arvioimaan, onko viraston jakama rahoitus valtionavustusta vai ei. Virastot tunnistivat joukon erilaisia lakisäätteisiä korvauksia ja tukia, jotka on rajattu valtionavustuslain 3 §:n perusteella lain soveltamisalan ulkopuolelle. Kuitenkin näitä

14 Valtionavustustyöryhmän mietintö. Varainministeriön julkaisu 29/2015. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80762>

15 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2017. [https://www.vtv.fi/files/5821/13\\_2017.pdf](https://www.vtv.fi/files/5821/13_2017.pdf)

korvauksia tai tukia koskevassa erityislainsäädöksä saatetaan edellyttää valtionavustuslain soveltamista. Esimerkiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 12 luvun 8 §:n mukaan tuen ja korvauksen myöntämiseen, maksamiseen ja takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001), jollei tässä laissa toisin säädetä. Toisen tunnistetun erityisryhmän muodostivat avustukset, jotka ovat käytännössä hintatukea, mutta jotka kuitenkin on myönnetty valtionavustuslain 8 §:n nojalla. Esimerkkinä tällaisesta on valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta eläimen omistajalle nautojen, lampaiden, vuohien, sikojen ja siipikarjan raatojen keräilystä ja hävittämisestä aiheutuviin kustannuksiin (96/2010).

Vaikuttaisi, että valtionavustuslain soveltamisalaa on sen säätämisen jälkeen laajennettu alkuperäisestä. Taustalla voi olla tilanne, jossa erilaisten tukien tai korvausten jakoprosessissa yleisen menettelytapalain puuttuessa on päädytty viittaamaan valtionavustuslain soveltamiseen, vaikka sen 3 §:ssä on nimenomaisesti poissuljettu kyseiset tukimuodot lain soveltamisalan piiristä. Sinänsä ei liene estettä, että yleisenä menettelytapalakina valtionavustuslakia sovelletaan myös sellaisessa lainsäädännössä, joka on nimenomaisesti rajattu valtionavustuslailla lain soveltamisalan ulkopuolelle. Toimintamalli on kuitenkin aiheuttanut lainsäädännöllisen kehäpäätelmän, joka on omiaan aiheuttamaan hämmennystä ja sekaannusta lainsäädännön systematiikkaan. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, mitkä hakemuksesta myönnettävät tuet ovat valtionavustuksia ja mitkä korvauksia.

### **Tietojen siirto viranomaisten välillä**

Valtionavustuslain 31 §:n mukaan viranomaisella on oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi muilta viranomaisilta välttämättömät tiedot hakijan taloudellisesta asemasta, julkisista tuista tai muista seikoista, joilla on olennaista merkitystä valtionavustuslain noudattamisen varmistamiseksi valtionavustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa. Nykyisin tarpeelliset tiedot liikkuvat viranomaisten välillä vain joiltain osin, ja avustusten hakijat joutuvat toimittamaan tietoja erikseen joka kerta.

Viranomaisille toimitettujen tietojen sujuva liikkuminen eri viranomaisten välillä on välttämätön osa digitalisointia. Tiedonhallintasäännöstöä onkin tarkoitus uudistaa. Parhailtaan laajalla lausuntokierroksella oleva tiedonhallintalaki on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2019 alussa. Sillä tullaan korvaamaan nykyinen julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki (634/2011, ns. tietohallintolaki). Uudistusta valmistelleen työryhmän näkemyksen mukaan tiedonhallinnan keskeinen sääntely tulisi koota yhteen yleislakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta tiedon elinkaarimallin mukaisesti<sup>16</sup>. Tiedonhallintalainsäädännön uudistaminen tukee osaltaan valtionavustustoiminnan digitalisointia.

---

<sup>16</sup> Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset. Työryhmän raportti 37/2017.  
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80762>

## Avustuksen tarpeellisuus avustuksen myöntämisen edellytyksenä

Valtionavustuslain 7 §:ssä säädetään kaikkia valtionavustuksia koskevista yleisistä edellytyksistä, joiden perusteella valtionavustusta voidaan myöntää. Edellytyksinä ovat 1) yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys, 2) myöntämisen perusteltavuus tavoitteiden kannalta, 3) tarpeellisuus, 4) kilpailun ja markkinoiden vähäiset vääristävät vaikutukset.

Avustusta on pidettävä *tarpeellisena* ottaen huomioon hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus. Esiselvityksessä on käynyt ilmi, että viranomaiset tulkitsevat valtionavustuksen tarpeellisuutta eri tavoin. Valtionavustuslain esitöissä<sup>17</sup> todetaan selkeästi, että valtionavustus on tarpeellinen, jos kyseistä toimintaa tai hanketta ei voitaisi toteuttaa lainkaan ilman valtionavustuksen myöntämistä. Valtionavustuksen myöntäminen on tarpeellista myös silloin, kun yhteiskunnallisesti hyödylliseksi arvioitu hanke tai toiminta toteutuisi ilman valtionavustuksen myöntämistä selvästi hitaammin tai suppeampana.

Valtionavustuslain yleisten edellytysten perusteella tarpeellinen avustusrahoitus voi käydä tarpeettomaksi, jos toinen rahoittaja myöntää rahaa täsmälleen samaan tarkoitukseen ja samoihin kuluihin tai jos avustushakija muilla keinoilla kykenee rahoittamaan toiminnan tai hankkeen. Tällöin on kyseessä ”päällekkäinen” rahoitus. Päällekkäisyys voi tarkoittaa myös sitä, että sama hakija saa samalta organisaatiolta esimerkiksi yleisavustusta ja erityisavustuksen tai -avustuksia ja kohdentaa eri avustuksia samojen kulujen kattamiseen. On myös muistettava, että valtionavustuslain mukaisesti julkinen tuki ei saa ylittää 100 prosenttia. Erityisestä syystä tuki voi olla täysimääräistä.

Valtionapuviranomaiset voivat kohdentaa avustuksia saman yhteiskunnallisen päämäärän toteuttamiseen. Tällöin sama yhteisö voi hakea hankkeeseensa tai toimintaansa avustusta eri viranomaisilta. Tällöin avustuspäätöksen ehdoissa tulisi määritellä riittävän tarkkarajaisesti avustuksen kohde. Lähtökohtana tulee olla, että valtionhallinto avustaa hakijan samaa kuluerää vain kerran.

Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida tarvetta tarkentaa käytänteitä ja tarvittaessa myös valtionavustuslakia siten, että valtionavustuksen saaja ei voi raportoida yhtä kulua moneneen kertaan. Tulisi myös löytää nykyistä yhtenäisempi soveltamiskäytäntö siitä, milloin valtionavustus on tarpeellista.

Olisi myös syytä arvioida, tulisiko valtionavustuslain myöntämisen yleisiä edellytyksiä päivittää siten, että esimerkiksi erilaisten lakisääteisten velvoitteiden (kuten verojen suorittaminen) suorittamatta jättäminen olisi este valtionavustuksen saamiselle.

---

17 HE 63/2001 vp



## Valtionavustustoiminnan tavoitteet

Yleisenä menettelytapalakin valtionavustuslaissa ei säädetä valtionavustustoiminnalle asetettavista tavoitteista. Jatkossa olisi syytä käydä keskustelua, tulisiko eri hallinnonaloille yhteisiä valtionavustustoiminnan tavoitteita lisätä valtionavustuslakiin. Kuten hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (HE 22/2016 vp) todetaan, muun muassa tehokkuusnäkökulma puuttuu yleisestä valtionavustuslaista. Taloudelliseen toimintaan kohdistettua julkista tukijärjestelmää tulisi vaikuttavuusnäkökulmasta tarkastella kokonaisuutena. Olisikin arvioitava, tulisiko sama periaate laajentaa koskemaan kaikkea valtionavustustoimintaa.

Valtionavustusten digitalisointi ja avustustoiminnan vaikuttavuuden lisääminen edellyttävät toimintamallien uudistamisen ja yhtenäistämisen lisäksi myös voimassa olevan valtionavustuslain päivittämistarpeiden arviointia, mistä on tehty ehdotus raportin toimenpiteissä.

### 2.2.4 Yhteisen käsitteistön puuttuminen

Nykytilassa valtionavustustoiminnalle ei ole olemassa yhteistä sanastoa. Eri avustustoimijat käyttävät käsitteitä eri tavoin, ja käsitteiden määrittely on usein puutteellista. Yhteisen sanaston ja käsittemallin puuttuessa valtionavustuksiin liittyviä tietojärjestelmiä on rakennettu niin, että käsittemallinnusta on tehty erikseen kunkin järjestelmän rakentamisvaiheessa. Tämä on johtanut tietomalleihin, jotka palvelevat omaa kohdealuettaan, mutta eivät ole välttämättä semanttisesti yhteentoimivia muiden viranomaisten valtionavustustoiminnan tietomallien kanssa.

Semanttinen yhteentoimivuus on edellytys, jotta valtionavustustoimintaa voidaan kehittää koko valtionhallinnon tasolla. Etenkin avustusten vaikuttavuuden arviointi edellyttää avustustoiminnan tarkastelua yli hallinnonalarajojen, jolloin avustustietojen on oltava vertailukelpoisia keskenään. Lisäksi yhteentoimivuus mahdollistaisi tietojärjestelmäavusteisen avustuksien päällekkäisyyksien tunnistamisen.

### 2.2.5 Yhteys valtion talousarvio- ja liikekirjanpitoon

Esiselvityksen yhteydessä valtionavustustoimintaa pyrittiin tarkastelemaan myös valtion talousarviokirjanpidon sekä liikekirjanpidon näkökulmasta. Haasteelliseksi osoittautui valtionavustusmaksujen erottaminen muista valtion siirtotalouden menoista.

Talousarviokirjanpidossa joillakin valtionapuviranomaisilla tietyt momentit oli varattu nimenomaisesti valtionavustuksiin, mutta nämä olivat lähinnä poikkeustapauksia.

Liikekirjanpidossa avustuksia pyrittiin tunnistamaan tosittelajien ja liikekirjanpitotilin avulla. Avustuksia ei kuitenkaan saatu erotettua muista siirtomenoista (esimerkiksi val-

tionosuudesta) luotettavasti. Vain kirjanpitoon kirjattujen vapaiden tekstien perusteella pystyttiin useista eristä päättämään, että kyse on avustuksesta. Tarkkuus ei kuitenkaan riittänyt siihen, että kirjanpidon perusteella valtionavustustoiminnasta olisi voinut tehdä luotettavaa analyysiä.

### 2.2.6 Tiedon hajanaisuus ja laatu

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

Valtionavustustoimintaan liittyvä tieto syötetään operatiivisiin järjestelmiin pääosin käsin, eikä sitä haeta ensisijaisista lähteistä automaattisesti. Käsin syöttäminen lisää riskiä kopiointivirheisiin. Kertynyt tieto on määrältään ja laadultaan riittämätöntä syväluotaavaan analytiikkaan ja tekoälysovelluksiin.

## 3 Visio valtionavustustoiminnasta

### 3.1 Valtionavustustoiminnan kehittämisen viitekehys

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityshankkeen yhtenä tavoitteena oli selvittää, millä edellytyksillä valtionavustuslain mukaisesti myönnettävillä valtionavustuksilla aikaansaatu vaikuttavuus osaltaan edistää yhteiskunnallisia päämääriä. Vaikuttavuuden ja jo lähtötilanteessa tavoitteeksi asetetun toiminnan tehokkuuden lisäksi esille nousi toiminnan läpinäkyvyys edellytyksenä hyvälle valtionavustustoiminnalle. Näiden muodostamaa kokonaisuutta taustatekijöineen havainnollistaa kuva 7.



**Kuva 7.** Läpinäkyvä, tehokas ja vaikuttava valtionavustustoiminta yhteiskunnallisten päämäärien edistäjänä.

### 3.1.1 Vaikuttavuus

Selkeät strategiset tavoitteet mittareineen ja niistä johdetut avustuskriteerit ovat keskeisessä asemassa avustusten tarkoituksenmukaisen kohdentumisen, avustusjärjestelmän läpinäkyvyyden sekä toiminnan tuloksellisuuden ja vaikutusten arvioinnin näkökulmista. Hajanaisen tietoperustan synteesi ja kattava tulkinta edellyttävät uusia tiedon raportoinnin, analytiikan ja esittämisen alustoja ja mahdollisesti tekoälynkin hyödyntämistä toiminnassa. Yhteiskunnallisiin tarpeisiin vastaaminen edellyttää viranomaisten nykyistä tiiviimpää yhteistyötä avustusten kohdentamisessa, jakamisessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa.

Viranomaisten tulee hyödyntää avustusten hakijoiden asiantuntemusta ja osaamista yhteiskunnallisten ilmiöiden tunnistamisessa ja niihin vaikuttamisessa. Dialogi kytkettynä tietoperustaiseen strategiatyöhön luo perusteet toiminnan kokonaisvaltaiselle uudistamiselle.

### 3.1.2 Läpinäkyvyys

Läpinäkyvyyden lisääminen ja yhdenmukaisuuteen pyrkiminen edellyttävät yhteistä tietomallia ja tietovarantoa, johon kootaan kaikkien hallinnonalojen valtionavustustoimintaan liittyvä tieto. Tiedon julkistaminen mahdollisimman laajasti luo yksityiselle kansalaiselle, avustusten käsittelijälle, hakijalle ja päätöksentekijälle edellytykset toiminnan kokonaiskuvan tarkastelemiseen. Avoin tieto avustustoiminnasta tarjoaa hakijoille mahdollisuuden löytää uusia yhteistyökumppaneita, verkostoja ja avustusmahdollisuuksia hallinnon sektorirajat ylittäen. Viranomaisille tietovaranto tarjoaa kokonaiskuvan samaan yhteiskunnalliseen päämäärään kohdennetuista avustuksista ja vähentää riskiä päällekkäiseen avustamiseen.

### 3.1.3 Tehokkuus

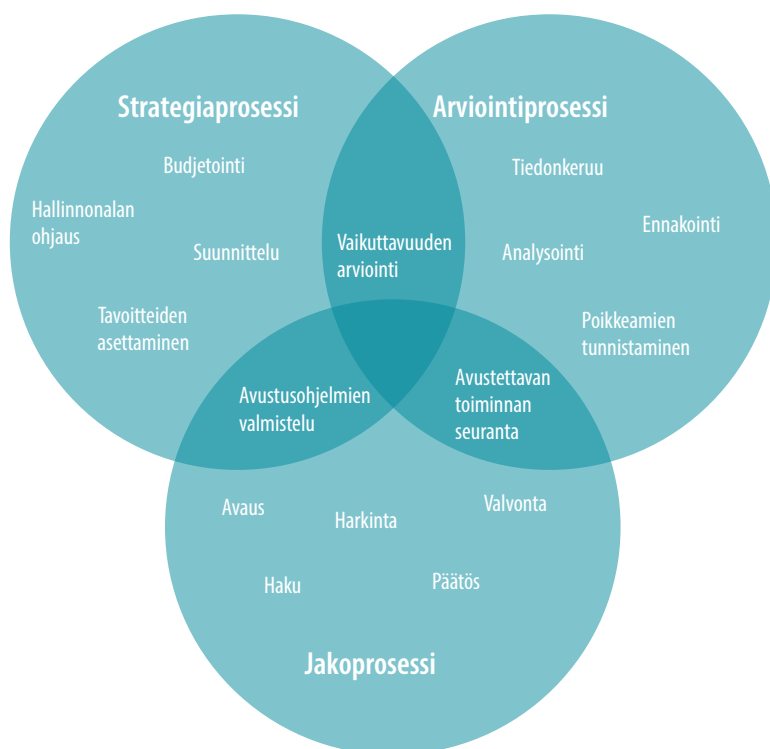
Toiminnan tehostamiseksi viranomaisten on siirryttävä yhtenäiseen toimintatapaan avustusten käsittelyssä siltä osin kuin tämä on toiminnan luonne huomioiden mahdollista ja järkevää. Tämä helpottaa myös avustusten hakijoiden tilannetta. Yhteiset tietojärjestelmät yhdenmukaistavat avustusten käsittelyä, auttavat poistamaan päällekkäistä työtä ja poistavat tarpeen samojen tietojen toistuvalla antamisella.

Esiselvityksessä kokeiltiin eri tahot osallistavaa palvelumuotoilua tulevaisuuden hyvän käytettävyyden huomioivien operatiivisten tietojärjestelmäratkaisujen visioimiseksi. Kokeemukset tästä olivat hyviä ja palvelumuotoilua suositellaan käytettäväksi jatkossakin. Järjestelmän käytettävyyden perusta tehokkuudelle ja laadukaille päätöksille.

## 3.2 Valtionavustustoiminnan kokonaisuus

Kun esiselvitys käynnistettiin, valtionavustustoimintaa tarkasteltiin lähinnä avoimiin hakuihin perustuvana avustusten jakoprosessina. Lähtökohta osoittautui kapeaksi: tarvitaan myös näkyvyyttä hakijoiden kokonaistilanteeseen, hakemusten sisältöön ja myönnettyihin avustuksiin samaan tapaan kuin esimerkiksi STEA jo nykyisin tarjoaa omaan avustustoimintaansa (<http://avustukset.stea.fi>). Tämän näkyvyyden lisäksi avustusten jakamisen tulee kytkeytyä jakajan strategiaan tavoitteisiin luvussa 2.2.2 kerrotulla tavalla.

Valtionavustustoiminnan kokonaisuus on esitetty suuntaa antavana ja lähinnä avustusten myöntäjien näkökulmasta kuvassa 8. Kokonaisuutta hahmotetaan kuvassa strategia-, jako- ja arviointiprosessin kautta. Prosessien eri toimintoihin osallistuvat myös avustusten hakijat ja saajat, mutta prosessit on nimetty avustusviranomaisen kannalta. Valtionavustustoimintaa ei siis voida kokonaisuudessaan kuvata yhtenä prosessina (prosessialueena) jo pelkästään asiaan liittyvien toimintojen erilaisten aikajänteiden vuoksi.



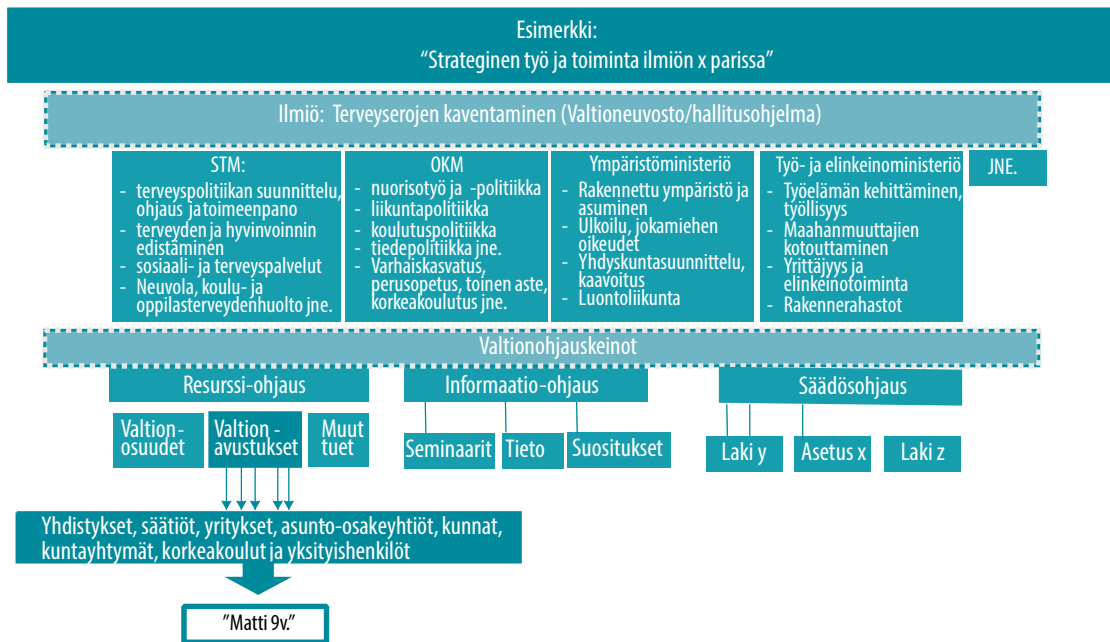
**Kuva 8.** Valtionavustustoiminnan kokonaisuus avustusten myöntäjän kannalta.

### 3.2.1 Strategiaprosessi

Valtionavustustoiminnan kokonaisuuteen kuuluvassa strategiaprosessissa hahmotetaan tietoperusteisesti ja laajaan vuorovaikutukseen pohjautuen yhteiskunnallista tai toimiala-alakohtaista tilannekuvaa (Ks. tavoitemalli). Strategisten painopisteiden ja niiden muutossuuntien arviointi on jatkuvaa ja perustuu tiedon laaja-alaiseen hyödyntämiseen. Strategiaprozessilla on keskeinen leikkauspinta jakoprosessin kanssa, sillä strategisen tilannekuvan pohjalta syntyy näkemys niistä valtion toimenpiteistä, joilla yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja tarpeisiin halutaan vaikuttaa: jatketaanko nykyisillä avustushauilla ja -ohjelmilla, luodaanko uusia, yhdistetäänkö vai muokataanko nykyisiä?

Valtionhallinnon kykyä saavuttaa tuloksia ja vaikuttavuutta keskeisissä yhteiskunnallisissa ongelmissa on mahdollista vahvistaa. Tämä edellyttää viranomaisten nykyistä tiiviimpää yhteistyötä avustusten kohdentamisessa, jakamisessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Strategista osaamista tulee vahvistaa valtionavustusten valmistelijoiden ja toisaalta myös avustusten hakijoiden osalta. Tarkoituksenmukaista on vauhdittaa kehitystä, jonka mukaisesti useiden viranomaisten yhteiseksi havaitut strategiset tavoitteet johtavat myös yhteistoimintaan avustamisessa. Valtion tulee näyttäytyä avustuspolitiikassa yhtenäisenä ja johdonmukaisen toimijana. On myös tärkeää tunnistaa, että vaikeiden yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisujen aikajänne voi ylittää hallituskausien yli.

Valtion budjetti on kokonaisuudessaan noin 55 miljardia euroa, joista valtionavustuksina kohdennetaan noin 3 miljardia. Valtionavustuspolitiikka onkin vain yksi valtion toimenpanokeinoista saavuttaa yhteiskunnallisia päämääriä, vaikkakin sen merkitys joillakin toimialoilla voi olla keskeinen. Valtionhallinnon toiminnan vaikuttavuuden lisääminen edellyttää valtion säädös-, informaatio- ja resurssiohjauksen välineiden kokonaisvaltaista tunnistamista strategiaprozessin yhteydessä. Mitä paremmin valtion ohjauskeinot kokonaisuudessaan tunnistetaan, sitä täsmällisempiä strategisia tavoitteita valtionavustustoiminnalle on mahdollista asettaa (kuva 9).



**Kuva 9. Valtionavustusten vaikuttavuuden viitekehys**

Valtionavustustoiminnan strategiset tavoitteet tulee sitoa tietoperusteisesti todennettuihin yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja ilmiöihin, joihin avustuksilla halutaan vaikuttaa. Ilmiöt voivat liittyä esimerkiksi lasten ja nuorten hyvinvointi- ja terveyseroihin, taiteen ja kulttuurin saataavuuteen, pk-yritysten kasvun kehittymiseen tai kehittymisen esteisiin, megatrendeihin liittyvien tutkimusperusteisten selitys- ja kuvausmallien pätemättömyyteen tai nk. viheliäisiin (engl. complex) yhteiskuntaan, luontoon tai materiaaleihin liittyviin tutkimusongelmiin.

Rahoituksen myöntämiseen liittyvät strategiset tulos- ja vaikuttavuustavoitteet vastaavat kysymykseen, mitä tuloksia ja vaikutuksia valtionavustusrahoituksella tulisi saada aikaan. Strateginen tarkoittaa tässä yhteydessä rajattua ja priorisoitua määrää selkeitä tavoitteita, jotka eivät ole muodoltaan retorisia (=edistetään, kehitetään, turvataan), eivätkä toimenpidepainotteisia (=avustetaan hankkeita, käynnistetään ohjelma), vaan tulos- ja vaikuttavuuslähtöisiä. Tavoitteiden asettamisen yhteydessä tulee kyetä hahmottamaan tavoittelun vaikutuksen ja muutoksen suunta ja aikajänne. Avustusohjelmille asetettujen tulos- ja vaikuttavuustavoitteiden pohjalta laaditaan avustusohjelman tai -haun hakemuksiin ja rahoituksen myöntämisperusteisiin liittyvät arviointikriteerit. Niitä käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.2 jakoprosessin yhteydessä.

### Tuloksellinen ja uudistumiskykyinen avustustoiminta

Pyrkimyksenä on päästä tulokselliseen sekä innovatiiviseen ja uudistumiskykyiseen avustustoimintaan. Yhteiskunnallisten päämäärien saavuttaminen edellyttää valtionapuviran-

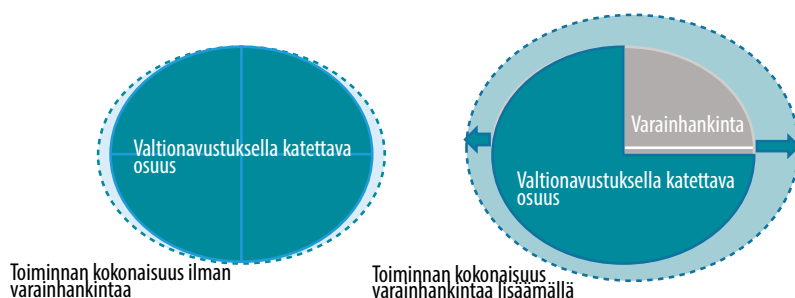
omaisilta paitsi avustusten kohdentamista tietoperustaisesti osuvaksi katsottuihin teemoihin, mutta myös valtionavustuspolitiikan kehittämistä suuntaan, joka kannustaa avustettuja tahoja tuloksekkaaseen toimintaan. Onnistunut ja tuloksekas toiminta tulisi nykyistä painokkaammin huomioida tulevaisuudessa päätösten valmistelun yhteydessä. Tämä mahdollistuu esimerkiksi sillä, että avustusviranomaiset nykyistä enemmän huomioisivat toiminnan tai hankkeen tuloksellisuuden harkitessaan avustuspäätöksiä. Mallissa palkitsevuus toteutuisi esimerkiksi sillä, että avustusviranomaisen mahdollistaisi lisärahoituksella toiminnan laajentamisen tai rahoittaisi tuloksekkaan avustuksensaajan uusia hankkeita ja kokeiluja. Niinkään keskeistä ei olisi ketä rahoitetaan.

Tulevaisuudessa on syytä etsiä nykyistä vaikuttavampia avustusmalleja, joilla saavutetaan tavoiteltuja tuloksia. Erityisesti erityisavustusten avulla toteutettava ansiokaskin kokeilu- tai kehittämistoiminta jää usein vakiinnuttamatta ja kehiteltyjä uusia toimintamalleja ei skaalata laajemmin. Yhtenä vaihtoehtona voisivat olla useampivaiheiset erityisavustusohjelmat, jossa ensimmäisessä vaiheessa haetaan uusia toimintamalleja, toisessa vaiheessa ne testataan ja kolmannessa ne jalkautetaan laajemmin. Myös esimerkiksi Sitrassa kehitetyt vaikuttavuusinvestointityyppinen avustaminen, yhteiskehittäminen ja kokeilujen suosiminen ovat alueita, joita myös valtionavustustoiminnassa kannattaa tulevaisuudessa tutkia.

Avustuksen tarpeellisuus on tärkeä näkökulma, kun arvioidaan avustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä. Käytävissä olevien varojen riittävyyden varmistamiseksi ja sitä kautta valtionavustusten avulla harjoitettavan yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että valtionavustusta ei myönnetä sellaiseen hankkeeseen, joka toteutuisi esitetyllä tavalla ja esitetystä laajuudesta myös ilman valtionavustusta.

Perustana tarpeellisuutta koskevalle arvioinnille tulee olla valtionavustuksen hakijan oma rahoitusasema. Jos hakija pystyisi rahoittamaan hankkeen tai toiminnan omalla rahoituksella tai muulla rahoituksella, valtionavustukselle ei ole tarvetta. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon hakijan mahdollisuudet saada muista yksityisistä varoista rahoitusta toimintaan tai hankkeeseen. Jos avustettavalla toiminnalla saavutetaan hyviä tuloksia, varainhankinnan kasvattaminen ei kuitenkaan automaattisesti vähennä avustamisen tarpeellisuutta (kuva 10). Toisaalta avustuksen saajan toiminta voi olla tuloksellista ja avustaminen tarkoituksenmukaista, vaikkei tavoitella toiminnan laajentamista.





**Kuva 10.** Toiminnan kehittäminen ja laajentaminen varainhankintaa lisäämällä

### Tiedon tehokkaampi käyttö

Merkittävä kehitys yhteiskunnassa tuntuu nivELYvÄn 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.

Keskeinen osa esiselvityshankkeen ratkaisuvisiona on kansallinen valtionavustustoiminnan tietovaranto, johon kootaan avustustoiminnasta kertyvä tieto palvelemaan jatkuvaa strategisten valintojen tekemistä ja hahmottamista.

Avustustoiminnassa muodostuvan tiedon lisäksi tulee ottaa huomioon yhteiskunnan muut kehitystä kuvaavat tietolähteet, kuten Tilastokeskuksen ja verottajan tiedot sekä erilaiset toimialakohtaiset tietovarastot. Tiedot on mahdollista saattaa strategiaprosessin tueksi uudella tavalla tiedontuotannon ratkaisulla, jotka mahdollistavat tiedon nykyistä kokonaisvaltaisemman analysoinnin.

Strategiaprosessi on parhaimmillaan avoin ja vuorovaikutteinen prosessi, dialogi, jossa rahoittajat kutsuvat kyseisen substanssialueen toimijat mukaan osallistumaan ja vaikuttamaan ilmiöiden ja niihin liittyvien tarpeiden tunnistamiseen ja määrittelyyn sekä tavoitteiden muotoiluun. Verkostopohjaista dialogiprosessia voi hyödyntää samalla myös erilaisten toimenpideaihioiden ja -ideoiden muotoilussa.

Strategiaprosessin kehittäminen kokonaisuudessaan edellyttää osaamisen jatkuvaa kehittämistä, koulutusta ja neuvontaa sekä viranomaisten että hakijoiden osalta.

### 3.2.2 Jakoprosessi

Tyypillisen valtionavustusten jakoprosessin vaiheet ja prosessin liittyminen strategia- ja arviointiprosesseihin on esitetty kuvassa 11.



Kuva 11. Jakoprosessin vaiheet.

#### 3.2.2.1 Avaus

Valtionavustusten jakajien (myöntäjien, rahoittajien) tulee jatkuvasti seurata yhteiskunnan ilmiöitä ja tarvittavilta osin huomioida ne strategioissaan sekä niiden pohjalta määritellä mahdollisimman konkreettiset tavoitteet kriteereineen avattaville hauille strategiaprozessia kuvaavassa luvussa 3.2.1 kerrotulla tavalla. Kun avustushaku avataan, samalla kerrotaan avustuksen saamisen arviointikriteerit sekä haun tavoitteet. Näistä kerrotaan tarkemmin harkintaan liittyvässä luvussa 3.2.2.3.

#### 3.2.2.2 Haku

Kun rahoittaja määrittelee tietoperusteisesti valitun avustuskohteen ja sen osalta tavoiteltavat tulokset ja vaikutukset sekä muut arviointikriteerit, on rahoitusta hakevan toimijan tehtävänä määritellä tarvittavat toimenpiteet tulosten saavuttamiseksi. Valtionavustuksen hakijan vastuuna ja vapautena on pohtia, suunnitella ja ehdottaa toimenpiteitä ja ratkaisuja, joilla tavoiteltavia tuloksia tai vaikutuksia pyritään aikaansaamaan.

Esiselvityksessä analysoitiin palvelumuotoilun menetelmiä hyödyntäen nykyisen jakoprosessin toimintaa ja ns. kipukohtia. Havaintojen perusteella on seuraavassa hahmoteltu tärkeimpiä kehittämisen kohteita. Havaintojen yksityiskohdat löytyvät [operatiivisen prosessin läpikäynnin tuloksista](#).<sup>18</sup>

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 vain parhaita ideoita rahoitetaan. Sekä hakijattain rahoittajaorganisaatioissa useat eri ihmiset voivat antaa ja käsitellä prosessiin kuuluvia tietoja eri rooleissa.

<sup>18</sup> Jakoprosessia tarkasteltiin lähinnä yksittäisen pilotin perusteella, joka oli lasten liikunnan avustukset opetus- ja kulttuuriministeriön jakamina. Havaintoja ei voida kaikilta osin yleistää koskemaan valtionhallinnon avustustoimintaa kokonaisuudessaan. Toisaalta monet havainnot ovat hyvinkin yleispäteviä.

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").

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.

Osana yleisten rekisterien käyttöä on syytä ratkaista, kuinka yhteisöt voidaan tunnistaa ja tulisiko esim. verotuksessa käytettävä Y-tunnus laajentaa yhteisöjen tunnisteeksi yleisesti. Patentti- ja rekisterihallitukselta saadun tiedon mukaan verohallinnon kanssa on valmis-teilla lainmuutos, jossa rekisteröidyille yhdistyksille annetaan Y-tunnukset. Laki olisi tulossa voimaan 1.7.2019.

Hakijaryhmien erityispiirteet on syytä ottaa huomioon. Esimerkiksi kunnalle myönnettävä hankeavustus ei todennäköisesti edellytä yhtä systemaattista hakijan taloudellisen aseman selvittämistä kuin yhdistysmuotoisilta hakijoilta. Apurahojen hakijoiden hakemuksiin sisältyy henkilötietoja, joten niitä on lähtökohtaisesti käsiteltävä eri tavalla kuin yhteisöjen hakemustietoja. Korkeakouluille myönnettäviin tutkimusapurahoihin ja hankerahoitukseen liittyen on syytä käydä läpi käytössä olevan ns. kokonaiskustannusmallin erityispiirteet. Elinkeinotoimintaan valtiontukina jaettavissa avustuksissa on otettava huomioon EU-sääntely, joka estää kielletyn valtiontuen ja kilpailunrajoittamisen jäsenvaltioissa.

### 3.2.2.3 Harkinta

#### 3.2.2.3.1 Arviointikriteerit avustuksen myöntämisen edellytyksenä

Valtionavustusten myöntämisessä käytettävät arviointikriteerit voidaan luokitella seuraaviin kokonaisuuksiin<sup>19</sup>:

1. Teknitaloudelliset kriteerit ja juridishallinnolliset kriteerit
2. Toimeenpanokykyyn liittyvät määrälliset ja laadulliset kriteerit
3. Toimenpiteeseen ja toimintaan liittyvät kriteerit

<sup>19</sup> Arviointikriteerit on mahdollista luokitella myös aineellisiin ja menettelyllisiin kriteereihin esimerkiksi seuraavasti:

- 1) avustettavaa toimintaa tai hanketta koskevat vaatimukset (avustuksella hyväksyttävä tarkoitus, avustuksella päästään asetettuihin tavoitteisiin, avustuksen tarpeellisuus, avustus ei häiritse markkinoita jne.)
- 2) hakijaa/hakijaorganisaatiota koskevat vaatimukset (hakijan ja henkilökunnan osaaminen, hakijan taloudellinen asema jne.)
- 3) hakemusmenettelyä koskevat vaatimukset (hakemuksen myöhästyminen, tietojen antamatta jättäminen jne.)

Etenkin teknistaloudelliset ja juridishallinnolliset kriteerit ovat pitkälti hauista riippumattomia, joten niitä ei tarvitse välttämättä hakua avattaessa erikseen määritellä.

Luonteeltaan **teknistaloudelliset** ja **juridishallinnolliset** kriteerit määrittelevät hakijan avustuskelpoisuuden ja siihen liittyvät taloudelliset, tekniset, hallinnolliset ja juridiset reunaehdot. Jo nykyisellään eri ministeriöt tai virastot soveltavat avustuspolitiikassaan tiettyjä hakijan menettelyyn tai taloudelliseen asemaan liittyviä "uloslukkukriteereitä". Esimerkkejä tämän tyyppisistä reunaehdoista ovat seuraavat:

- Hakemusta ei ole jätetty määräaikaan mennessä.
- Hakija ei ole toimittanut selvitystä aiemman avustuksen käytöstä asianmukaisella tavalla.
- Hakemus toiminta- tai projektisuunnitelmiseen on täydennyspyynnön jälkeen olennaisilta osin puutteellinen.
- Hakijan taloudelliset edellytykset toimia ovat olennaisilta osin vaarantuneet (esim. oma pääoma on negatiivinen).
- Hakija ei pysty osoittamaan haussa vaadittua omarahoitusosuutta tai muuta rahoitusta.
- Hakija on laiminlyönyt veroja, sosiaaliturvamaksuja tai muita lakisääteisiä velvoitteita.

Juridishallinnollisia kriteereitä voidaan johtaa myös valtionavustuslaista sekä substanssilainsäädännöstä. Tällöin tarkasteluun tulevat esimerkiksi seuraavat valtionavustuslain 7 §:ssä säädetyt tekijät:

- Onko toiminta tai hanke, jolle avustusta haetaan, yhteiskunnallisesti hyväksyttävää?
- Onko avustuksen myöntäminen perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta?
- Onko avustuksen myöntäminen tarpeellista ottaen huomioon hakijan muu julkinen tuki sekä hankkeen tai toiminnan laajuus?
- Miltä osin avustuksen myöntäminen vääristää kilpailua ja markkinoiden toimintaa?

Teknistaloudellisten ja juridishallinnollisten kriteereiden osalta avustuskäsittelyä on tarkoituksenmukaista automatisoida ja hyödyntää samalla viranomaisrekistereiden sisältämää tietoa. Tämän kaltaisesta automatisoinnista on jo käynnistymässä kokeiluja mm. verohallinnon harmaan talouden yksikön ja Tekesin välillä.

Jotta hakijat saadaan ylläpitämään tietojaan viranomaisrekistereissä, on yksi mahdollinen tapa ilmoittaa hakijoille, että avustuskäsittelyä varten tiedot haetaan kyseisistä rekistereis-

tä. Näin ollen avustuksen myöntämisen tosiasiallisena kriteerinä olisi myös tietojen ajan tasalla pitäminen tai vähintään täydentäminen hakemusta tehtäessä.

Tarkoituksenmukaista olisi löytää valtioneuvostotasolla kaikkia valtionapuviranomaisia sitova yhtenäinen näkemys ja soveltamisohjeet keskeisistä teknistaloudellisista sekä juridishallinnollisista kriteereistä. Keskeisimpiä periaatteellisia kysymyksiä ovat valtionavustuslain 7 §:ssä säädetty valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset, kuten avustamisen yhteiskunnallisella hyväksyttävyydellä tai avustamisen tarpeellisuus. Näin valtio näyttäytyisi hakijoiden suuntaan johdonmukaisena toimijana. Teknistaloudellisten ja juridishallinnollisten kriteereiden käsittelyn jäntevöittäminen edellyttää jatkuvaa vuoropuhelua ministeriöiden, virastojen ja hakijoiden välillä yhdenmukaisten hallinnollisten menettelyjen turvaamiseksi.

**Toimeenpanokykyyn liittyvät määrälliset ja laadulliset kriteerit** kuvaavat hankkeen, ohjelman, toimenpiteiden ja toiminnan määrää, laajuutta, laatua, alueellista kattavuutta sekä toiminnallisia edellytyksiä, kuten hakijan henkilöstön koulutusta ja osaamistasoa. Harkinta perustuu hakijan ilmoittamiin tietoihin, joita kerätään haun yhteydessä sähköisesti.

**Toimenpiteeseen tai toimintaan liittyvien kriteereiden** osalta harkitaan, miten hanke tai ohjelma suoritetaan tai millaista jatkuva toiminta on. Huomioitavia kriteereitä voivat olla esim. innovatiivisuus, yhteistyö, monikulttuurisuuden huomioiminen tai muu toimialakohtainen painopistealue.

### 3.2.2.3.2 Harkinnan suorittaminen

Vision mukaisessa prosessissa haku avataan strategiasta johdettujen päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseksi jo valittujen hakumuotojen ja kriteereiden pohjalta. Tiedot hauista ja näiden perusteista löytyvät yhdestä paikasta, erityisesti valtionavustusten ”markkina-paikasta”, jolloin hakijoilla ja myöntäjillä on nykyistä parempi kokonaiskuva haettavista ja haettaviksi tulevista avustuksista.

Avustusharkinnassa hakemukset arvioidaan avustushaulle asetettuihin avustuskriteereihin peilaten. Tässä yhteydessä syntyy näkemys siitä, mille hakemuksille avustusta myönnetään, kuinka paljon ja millä perusteluilla.

Jakoprosessi on toteutettava niin, että hakijoilta pyydetään vain kulloisenkin käsittelyvaiheen ja hakijan roolin kannalta relevantteja tietoja. Jos tiedoilla ei esimerkiksi ole vaikutusta myöntämispäätökseen, tietoja pyydetään avustuksen käytön valvontaa varten vasta myöntämispäätöksen jälkeen, kun hakijan rooli on vaihtunut avustuksensaajaksi.

Avustusharkinnassa on erotettava hakemukset, jotka liittyvät jo vakiintuneeseen ja jopa jatkuvaksi kuvattavaan toimintaan, ja toisaalta hakemukset, jotka liittyvät uusiin hankkeisiin tai käynnistettävään toimintaan. Vakiintuneemman toiminnan suhteen on varmistettava, että teknistaloudelliset ja juridishallinnolliset kriteerit täyttyvät. Uusien ja mahdollisesti kokeiluluonteisten hankkeiden osalta ei tällaisia ehtoja ole välttämättä järkevää asettaa. Sekä hakija että haun perustelu voivat olla uusia, joten mainittuja kriteerejä varten ei edes ole tietoja.<sup>20</sup>

Tulevassa ratkaisussa on huomioitava se, että joidenkin avustushakemusten harkintakäsittelyssä käytetään ulkopuolisia lausunnonantajia. Tällainen toiminta on tyypillistä mm. Suomen Akatemialle ja Taiteen edistämiskeskukselle.

### 3.2.2.4 Päätös

Esiselvityksessä tuli ilmi ainakin opetus- ja kulttuuriministeriön osalta, että avustuksia koskevat päätöksentekoprosessit ovat joissakin tapauksissa edelleen manuaalisia. Tulevaisuudessa avustusprosessit toimintatapoineen ja niissä käytettävine järjestelmineen on kuitenkin saatava sellaisiksi, että kaikki päätöksenteko koko valtionhallinnossa on digitaalista. Päätösten ja niiden perustelujen tulee olla läpinäkyviä sekä viranomaisille että hakijoille<sup>21</sup>.

Valtionavustuslain 11 §:ssä säädetään, mitä valtionavustus päätöksestä tulee käydä ilmi. Päätöksessä tulee riittävästi yksilöidä avustuksen käyttötarkoitus ja avustuksen saajan oikeudet, ja niitä voidaan rajoittaa avustus päätökseen sisällytetyillä ehdoilla. Päätöksen selkeys on olennainen tekijä sekä saajan oikeusturvan että sisäisen valvonnan järjestämisen kannalta. Päätöksestä tulee käydä ilmi, onko kyseessä yleis- vai erityisavustus. Hallintolain 45 §:n mukaisesti päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Myös päätösten toimeenpano kuuluu esiselvityksessä päätösvaiheeseen. Tätä tukee sekin, että avustusten myöntämiseen liittyvässä rahaliikenteessä on merkittäviä avustuskohtai-

20 Voi esittää kysymyksen, kuinka pitkälle jatkuvaa toimintaa pitää edes rahoittaa harkinnanvaraisina avustuksina, vai pitäisikö jotakin toimintaa rahoittaa aivan muilla rahoitusinstrumenteilla. Voidaan myös kysyä, onko tietty avustus itse asiassa luonteeltaan lähempänä hankintaa, ja päinvastoin – tehdäänkö hankinta, vaikka hanke olisi ennemminkin avustettavan kaltaista. Avustuksessa kyse on rahoittajan kannalta yksipuolisesta vastikkeettomasta järjestelystä, eli rahoittaja ei saa avustuksen kautta samanlaista vastiketta kuin hankinnassa. Rahoittajalla ei myöskään ole välitöntä taloudellista intressiä tuettavaan toimintaan tai hankkeeseen. Avustustoiminnassa viranomaisella on myös yleensä passiivisempi rooli kuin hankinnassa. Avustuksessa on kyse viranomaisen ulkopuolisen toiminnan tai hankkeen taloudellisesta tukemisesta.

Tässä raportissa ei asiaa ole perusteellisemmin selvitetty.

21 Tulevassa ratkaisussa on syytä huomioida se, että tietyissä tilanteissa avustus päätöksen tekijänä toimii lakisääteinen toimielin eikä virkamies. Tällainen tilanne on nykyisin esimerkiksi Taiteen edistämiskeskuksessa.

sia eroja. Esim. valtaosa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan avustuksista maksetaan heti päätöksen jälkeen yhdessä tai useammassa erässä ja yleensä suoraan hakijalle, mutta Suomen Akatemian rahoittamissa hankkeissa avustus myönnetään yleensä esim. korkeakoululle, johon avustuksen hakijalla on työsuhde, ja rahat maksetaan myöhemmin pyyntöä tai laskuja vastaan. Tarvittaessa pyynnön tai laskun liitteenä on tarkempi selvitys saavutetuista tuloksista. Maksuunpanokäytäntöjen yhtenäistämismahdollisuudet ja poikkeamisperusteet tulee käydä läpi jatkovalmistelussa. Samoin on syytä arvioida erityisesti toiminta-avustusten käyttöaikaan liittyvät yhtenäistämistarpeet.

### 3.2.2.5 Valvonta

Valvonta on jakoprosessin osa, jonka yhteydessä tarkastetaan, onko valtionavustus käytetty valtionavustuspäätöksen ja sen ehtojen ja rajoitusten mukaisesti. Valvonnan yhteydessä avustuksen saajalta edellytetään asianmukaista raportointia. Vision mukaisen avustustoiminnan voidaan katsoa lisäävän valvonnan tehokkuutta ja sujuvuutta. Tämä mahdollistuu lisää automaation avulla, keräämällä talousraportointi rakenteisessa eli koneluettavassa muodossa sekä kokoamalla tietoa yleisistä tietolähteistä (esim. Patentti- ja rekisterihallituksesta saatavat tuloslaskelma- ja tasetiedot). Kattavampi ja yhtenäinen tietoperusta avustusten hakijoiden taloudellisesta kokonaistilanteesta jo avustusharkintaa tehtäessä voi osaltaan ennaltaehkäistä valvonnassa esille nousevia haasteita.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa valtionhallinnossa käsittelevässä laillisuustarkastuskertomuksessaan 13/2017 todennut, että valtionavustusten hallintajärjestelmässä voidaan jo hakuvaiheeseen sisällyttää erilaisia sisäisen valvonnan kontroleja. Tarkastusvirasto katsoo, että avustusten hallintajärjestelmällä voidaan parantaa toiminnan tehokkuutta ja sisäistä valvontaa. Kertomuksessaan virasto suosittaa, että valtionhallintoon tulisi saada yhteinen valtionavustusten hallintajärjestelmä. Myös edellä käsitelty valtionavustustoiminnasta kerättävän tietovarannon päälle rakentuva valtionavustusten ”markkinapaikka” helpottaisi valvojen työtä tuodessaan näkyviksi kaikki annetut ja saadut avustukset.

Valvonta ei voi perustua pelkästään yleisesti saatavissa oleviin avustuksen saajaa koskeviin taloustietoihin. Tarvittaessa on päästävä tutkimaan saajan kirjanpitoa jopa osakirjanpitojärjestelmien, kuten palkkakirjanpidon tasolla. Näin siksi, että valtionavustuspäätöksessä tai sen ehdoissa on saatettu asettaa ehtoja esimerkiksi yksittäisten kuluerien osalta (kuten esimerkiksi työntekijää koskeva palkkakatto).

Valvonnan on katsottu esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriössä tällä hetkellä jakautuvan taloudelliseen ja toiminnalliseen valvontaan. Esiselvityksen vision mukaisesti avustetun toiminnan tuloksellisuuden, vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi kuuluvat osaksi arviointiprosessia.

Tulevaisuudessa olennaista on korostaa myös avustettavan toiminnan seuranta, joka valtionavustustoiminnan kokonaisuutta prosesseina hahmottavassa kuvassa 8 sijoittuu jakaja arviointiprosessin leikkauspintaan. Mitä kokonaisvaltaisemmin avustuksen saajat kykenevät kertomaan toiminnan tai hankkeen etenemisestä, havainnoista tai muutostarpeista jo toiminnan ollessa käynnissä, sitä paremmat edellytykset valtionapuviranomaisella on reagoida mahdollisiin havaintoihin avustuksen saajan toiminnassa tapahtuvista muutoksista. Hankkeen etenemisestä voi viestiä mm. blogeissa tai jakamalla kuvia, videoita ja muuta sisältöä esim. sosiaalisessa mediassa. Tärkeää olisi myös saada avustetun toiminnan tai hankkeen kohderyhmät (esim. liikkumaan haluttavat lapset tai heidän vanhempansa) arvioimaan toimintaa.

Avustettuun toimintaan tai hankkeeseen liittyvien yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumisen seuranta ei pystytä kuitenkaan tekemään yksinomaan yksittäisten avustusten tai avustushakujen valvonnan osana, vaan tällainen pitkäkestoisempi tietojen keruu ja analysointi on osa kokonaisvaltaista ja laajempaa eri ilmiöihin tai useampaan avustushakuun liittyvää arviointiprosessia. Havainnot yksittäisten valtionavustusten käytöstä muodostavat kuitenkin tietopohjaa laajempien arviointikokonaisuuksien toteuttamiselle.

### 3.2.3 Arviointiprosessi

Arviointiprosessilla tarkoitetaan sitä strategiaprosessiin kytkeytyvää kokonaisuutta, jossa arvioidaan avustustoiminnan tuloksellisuutta, vaikutuksia ja vaikuttavuutta.

Avustetun toiminnan tuloksellisuuden arviointi perustuu eri tietovarastojen monipuoliseen hyödyntämiseen sekä avustuksen saajia ja näiden toimintaa ja tuloksia kuvaavaan tietoon, joka muodostuu avustustoiminnassa tai kerätään avustuksen saajilta. Arviointi tehdään suhteessa avustustoiminnalle asetettuihin tavoitteisiin ja avustuskriteereihin. Tällä hetkellä avustettavan toiminnan laatua, tuloksellisuutta ja kehittämistarpeita arvioidaan hallinnonaloittain vaihtelevilla käytännöillä hakemuksissa, tuloksellisuus- ja vaikuttavuus selvityksillä, loppuraporteilla, tarkastuksilla, avustusohjelmien kehittävällä arvioinnilla sekä teemakohtaisilla erilliselvityksillä.

Arviointiprosessissa olennaista on hahmottaa, että avustuksen saajan tehtävänä on raportoida ennen kaikkea avustetun toiminnan tuloksista. Sen sijaan laajoihin yhteiskunnallisiin ilmiöihin vaikuttaminen on pitkäjänteistä ja voi tapahtua esimerkiksi useiden valtionavustushakujen ja valtion ohjauskeinojen kautta. Vaikutusten ja vaikuttavuuden osoittaminen kuuluu siis ennen kaikkea valtionapuviranomaiselle, jonka on valtionavustuslain 36 §:n mukaan sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määrääjain arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita.



Vaikuttavuuden arviointiin käytetään tällä hetkellä monissa virastoissa marginaalisesti henkilötyöresursseja. Selvä on, että vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen edellyttää uudenlaista osaamista, työvälineitä ja eri valtionapuviranomaisten aktiivista vuorovaikutusta sekä yhteistoimintaa tiedon analysoinnissa. 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 yhteiskunnallisia ilmiöitä laaja-alaisesti kuvaavaan eri tietovarastoissa olevaan tietoon.

Strategia-, arviointi- ja jakoprosessia tulee kyetä edistämään kokonaisuutena siten, että esimerkiksi arviointiprosessissa tehdyt havainnot johdonmukaisesti päätyvät strategiaprosessin tueksi ja sitä myötä osuvien avustushakujen valmisteluun.

### 3.3 Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmät

Tällä hetkellä valtionavustusviranomaisilla on elinkaarensa eri vaiheissa olevia tietojärjestelmiä tukemassa etenkin valtionavustustoimintansa jakoprosessia ja siihen liittyvää asianhallintaa. Joidenkin viranomaisten valtionavustustoiminta on pääosin manuaalista. Esiselvityshankkeessa muodostunut näkemys on, että on sekä toiminnallisesti että taloudellisesti järkevää rakentaa avustusviranomaisten käyttöön sekä kokonaan yhteisiä että vähintäänkin laajasti käytökelpoisia yhteisiä tietojärjestelmäpalveluita.

Valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyden ja prosessin tehokkuuden kannalta olisi tärkeää, että tiedot avustusohjelmista, avustettavasta toiminnasta, myönnettyistä avustuksista ja avustetun toiminnan tuloksellisuudesta avataan helppokäyttöisesti kaikkien saataville.<sup>22</sup> Tähdittäisiin samantyyppisiin ratkaisuihin, joilla esimerkiksi valtion budjettitiedot [www.tutkibudjettia.fi](http://www.tutkibudjettia.fi) ja hankintatiedot [www.tutkihankintoja.fi](http://www.tutkihankintoja.fi) on avattu. Ratkaisuksi ehdotetaan vastaavaa palvelua valtionavustuksista ([tutkiavustuksia.fi](http://tutkiavustuksia.fi)).

Samalle tietovarantoalustalle ehdotetaan rakennettavaksi valtionavustusten hakijoille suunnattu asiointipalvelu (Ks. [tietoarkkitehtuuriesittely](#)), jossa yhteisöt ja henkilöt voivat rekisteröityä hakijoiksi, hallita omia tietojaan, luoda kuvauksia toiminnasta tai hankkeista, joille hakevat avustusta, etsiä sopivia avustusohjelmia, osallistua hakijoina avustus-

<sup>22</sup> Euroopan unionin hyväksymä saavutettavuusdirektiivi tulee huomioon otettavaksi uusia verkkopalveluita rakennettaessa. Saavutettavuus tarkoittaa, että kaikkien kansalaisten mukaan lukien ikääntyvät, näkövammaiset, kuulovammaiset ja toimintarajoitteiset, on oltava mahdollista käyttää julkisen sektorin verkkopalveluita. Direktiivi asettaa myös vaatimuksia verkkopalvelujen tietosisällön ymmärrettävyydelle.

ohjelmiin sekä raportoida avustettavasta toiminnasta viranomaisille. Yhteisöjen ja henkilöiden perustiedot päivitetään asiointipalveluun kansallisista perustietovarannoista. Samalle alustalle on tulevaisuudessa mahdollista kehittää muitakin yhteisiä palveluita. Alustan muodostavan kansallisen valtionavustustietovarannon rakentaminen edellyttää avustustoimintaan liittyvien käsitteiden ja tietomallien yhtenäistämistä valtionhallinnossa. Lisäksi jakoprosessia toteutettavia operatiivisia tietojärjestelmiä tulee kehittää niin, että ne voivat vastaanottaa tietoja asiointipalvelusta ja toimittaa tietoja tietovarantoon.

Esiselvityshankkeen näkemys on, että viranomaisen operatiivista avustusprosessia tukemaan on myös järkevää rakentaa mahdollisimman laajasti eri viranomaisten käyttöön ja erilaisten avustusmuotojen käsittelyyn soveltuva yhteinen tietojärjestelmäpalvelu. Ratkaisun tulee olla laajentumiskykyinen, joustava ja arkkitehtuuriltaan aidosti modulaarinen niin, että viranomaisten muuttuvia ja erityislaatuista tarpeita varten siihen on mahdollista liittää uusia palvelukomponentteja toimittajariippumattomasti.

On selvää, että ajatellun yhteisen ratkaisun rinnalla nykyjärjestelmiä käytetään vielä vuosien ajan. Niissä on taustalla usein pitkä kehitystyö, jolla järjestelmät on saatu palvelemaan hyvin viranomaisen erityistarpeita. Sekin mahdollisuus on hyväksyttävä, että mahdollinen uusi yhteinen ratkaisu ei pysty täyttämään hyvin erityislaatuisten avustusprosessin kaikkia tarpeita, jolloin nykyisen järjestelmän elinkaaren päättyessä viranomaisen on hankittava tähän erityistarkoitukseen räätälöity ratkaisu.

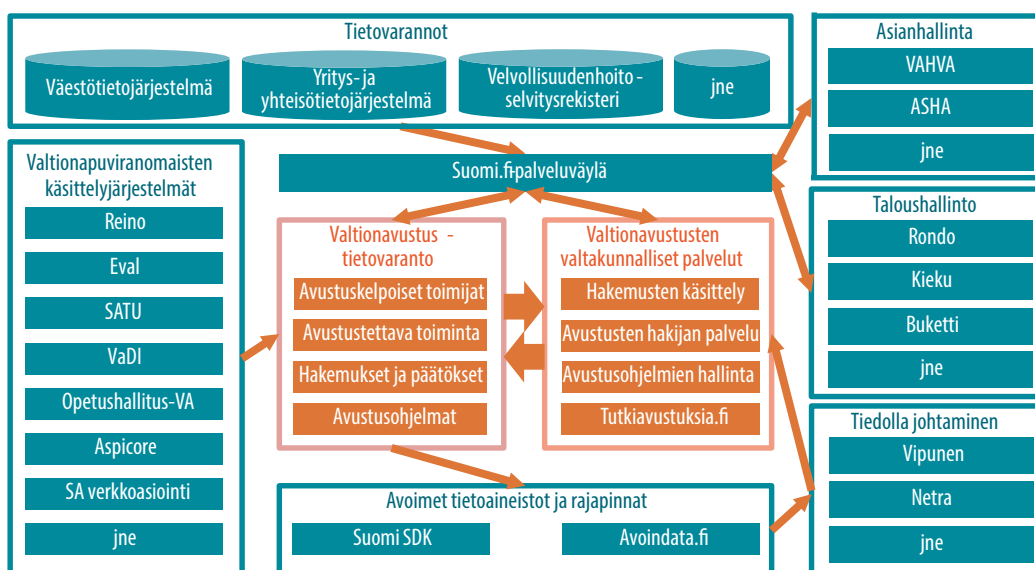
Uudet yhteiset avustustoiminnan operatiiviset tietojärjestelmäpalvelut tulee esiselvityshankkeen näkemyksen mukaan rakentaa niin, että asianhallinnan ja asiakirjojen käsittelyn, kuten päätösten allekirjoittamisen osalta ne tukeutuvat tiiviisti parhaillaan toteutettavana olevaan valtion asianhallinnan ratkaisuun, VAHVAAan, sekä hyödyntävät täysimääräisesti kansallista Suomi.fi-palveluväylää ja sen palveluita. Valtioneuvoston kanslian ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteinen selvitys VAHVA-integraation vaihtoehtoisista toteutustavoista liittyen avustustoiminnan operatiivisiin tietojärjestelmäpalveluihin on tätä kirjoitettaessa vielä kesken.

Esiselvityksessä pohdittiin myös, tulevatko pinnalle noussut lohkoketjuteknologia ja siihen mahdollisesti perustuvat uudet toimintatavat muuttamaan asianhallinnan mekanismeja valtionhallinnossa, ja mikä tulee olemaan käsitteiden ”asiakirja” ja ”allekirjoitus” merkitys ja ilmenemismuodot tulevaisuudessa. Kysymystä ei kuitenkaan ollut esiselvityksen yhteydessä mahdollista arvioida pidemmälle.

Valtionavustusprosessia ja avustustoiminnan johtamista tukevien tietoanalytiikkapalvelujen mahdollisuuksia on selostettu jäljempänä tekoälyyn ja tiedolla johtamiseen liittyvässä luvussa 3.3.5.

### 3.3.1 Tietojärjestelmäpalveluiden jäsenyys ja tietovirrat

Edellä kuvatun valtionavustustoiminnan palvelukokonaisuuden taustalla on useita tietovarantoja, tietojärjestelmiä ja näiden välisiä integraatioita. Tässä kuvataan tietojärjestelmäpalveluiden jäsenyys ja tärkeimmät järjestelmien väliset tietovirrat (kuva 12).



Kuva 12. Esimerkki mahdollisesta tietojärjestelmäpalveluiden jäsenyyksestä ja tietovirroista.

Esitettyssä visiossa on tiedot valtionavustustoiminnasta on kerätty yhteismitallisessa muodossa valtakunnalliseen valtionavustustietovarantoon. Tietovarannon tietosisältö kerätään muista valtakunnallisista tietovarannoista, valtionapuviranomaisten käsittelyjärjestelmistä sekä tarvittaessa erikseen koostettavista aineistoista siltä osin kun tietoja ei ole missään tietojärjestelmässä.

Tietovarannon tietoja voidaan hyödyntää muun muassa avustusohjelmien hallinnassa, sopivien avustusohjelmien etsimisessä, avustusten hakemisessa, hakemusten käsittelyssä, avustustoiminnan seurannassa ja valvonnassa sekä tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Tietovarannon julkiset tiedot tarjotaan edellä kuvatun Tutkiavustuksia.fi-palvelun lisäksi avoimena datana jatko-työhyödynnettäviksi Avoindata.fi-palvelun kautta. Julkiset tiedot avataan käytettäväksi myös avoimien rajapintojen avulla Suomi SDK -palvelussa, mikä mahdollistaa lisäarvopalvelujen rakentamisen valtionavustusten ekosysteemiin.

Valtionavustusten valtakunnalliset palvelut integroituvat kiinteästi valtionavustustietovarantoon sekä viranomaisten asianhallinnan, taloushallinnon sekä tiedolla johtamisen järjestelmiin. Integraatiot rakennetaan ensisijaisesti Suomi.fi-palveluväylän välityksellä.

### 3.3.2 Liitännäisyydet

Valtionhallinnossa on lukuisia hankkeita ja palveluita, jotka on syytä huomioida valtionavustusten digitalisoinnin yhteydessä. Etenkin Suomi.fi-palveluilla on merkittävä rooli valtionavustusten järjestelmäkokonaisuuden rakentamisessa. Taulukossa 3 on alustavasti kartoitettu eri hankkeiden ja palveluiden roolia valtionavustustoimintaan liittyen.

**Taulukko 3. Liitännäisyydet muihin hankkeisiin ja palveluihin.**

Liitännäisyys	Merkitys valtionavustusten digitalisoinnin kannalta
Suomi.fi-palvelutietovaranto (VRK)	Avustukset voidaan nähdä viranomaispalveluina, jotka tulisi viedä palvelutietovarantoon. Valtionavustustietovarantoon tallennetut avustusohjelmat voidaan siirtää automaattisesti myös palvelutietovarantoon.
Suomi.fi-palveluväylä (VRK)	Suomi.fi - palveluväylän kautta valtionavustustietovaranto voidaan integroida muun muassa väestötietojärjestelmään (VTJ), yritys- ja yhteisötietojärjestelmään ja Verohallinnon velvoitteidenhoitoselvitysrekisteriin.
Suomi.fi-tunnistus (VRK)	Kaikkiin tunnistusta vaativiin asioitiliittymiin käytetään Suomi.fi-tunnistuspalvelua.
Suomi.fi-valtuudet (VRK)	Henkilön oikeus edustaa yhteisöä tarkistetaan Suomi.fi-valtuuksien avulla.
Suomi.fi-viestit (VRK)	Valtionavustuspäätöksen sähköinen tiedoksianto yksityishenkilöille. Mahdollisuus sähköiseen tiedoksiantoon organisaatiohakijoille selvitetään.
Yhteentoimivuuden välineistö (VRK)	Valtionavustustoiminnassa käytettävien sanastojen, koodistojen ja tietomallien säilytyspaikka.
Velvoitteidenhoitoselvitysrekisteri (Verohallinto)	Velvoitteidenhoitoselvityksen avulla saadaan keskitetysti useiden viranomaisrekisterien tietoja velvoitteiden hoidosta ja voidaan siten estää avustusten myöntäminen organisaatioille joilla on poikkeamia.

### 3.3.3 Valtionavustustoiminnan tietosisällöt

Yhteinen tietoarkkitehtuuri on edellytys sille, että voidaan luoda yhteentoimivia tietojärjestelmäkokonaisuuksia. Vision mukainen valtionavustustoiminta perustuu avustusviranomaisten yhteiseen ydintietoarkkitehtuuriin, joka koostuu yhteisistä käsite- ja tietomalleista ja koodistoista ja jota rikastetaan substanssialueiden erityispiirteiden vaatimusten mukaisesti.

Olennaista valtionavustustoiminnan tietoarkkitehtuurin osalta on tarkoituksenmukainen rakenteistamisen aste. Modernit teknologiat ovat joustavia sen suhteen, kuinka tarkasti tieto on rakenteistettu - rakenteistamisen taso voi vaihdella ja muuttua ajan myötä. Näin ollen yhteinen tietomalli voi sisältää myös organisaatio- tai toimialakohtaisia tietokomponentteja. Näitä yhteismitallisuuden erilaisia tasoja on käsitelty tarkemmin käsitemallin yhteydessä.

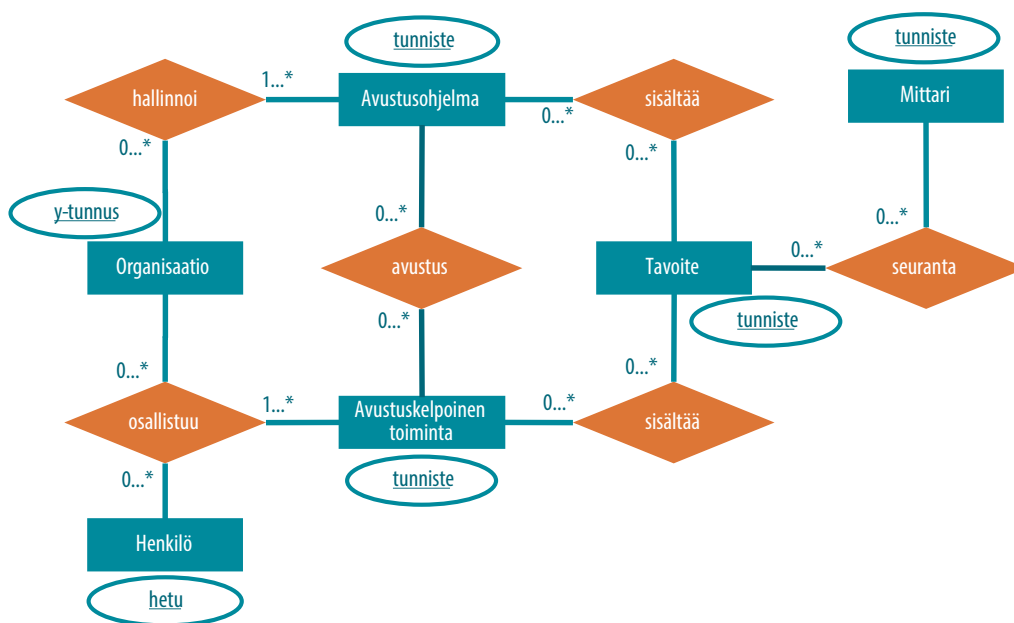
#### 3.3.3.1 Käsitemalli

Nykytilaa selvittäessä havaittiin, että pääsääntöisesti tällä hetkellä käytössä olevissa tietojärjestelmissä ydinkäsitteiksi ovat valikoituneet *hakemus* ja *päätös*. Tämä on tyyppillinen

esimerkki aiemman asiakirjakeskeisen prosessin digitalisoinnista, jossa vanha prosessi on sellaisenaan siirretty sähköiseen ympäristöön.

Esiselvityksen yhteydessä käsitemallia (kuva 13) rakennettiin alusta alkaen sähköisestä lähtökohdasta. Tällöin keskiöön nousevat avustustoimintaan liittyvien asiakirjojen sijaan avustustoimijat ja avustettava toiminta. Kohdetyypeiksi tunnistettiin *organisaatio*, *henkilö*, *avustuskelpoinen toiminta*, *avustusohjelma*, *tavoite* ja *mittari*. Kohdetyyppien välillä tunnistettiin erilaisia suhteita:

- Organisaatiot voivat valtionapuviranomaisen roolissa hallinnoida avustusohjelmia
- Organisaatioilla ja henkilöillä voi olla avustuskelpoista toimintaa
- Avustusohjelmilla ja avustuskelpoisella toiminnalla on tavoitteita
- Tavoitteiden toteutumista voidaan seurata mittareilla
- Avustuskelpoinen toiminta voi avustuksenhakijan roolissa olla osallisena avustusohjelmissa
- Avustusohjelmat voivat rahoittajan roolissa olla osallisina avustuskelpoisessa toiminnassa



**Kuva 13.** Valtionavustustoiminnan yltätason käsitemalli.

Tällainen mallinnus mahdollistaa esimerkiksi sen, että avustuksen hakija voi kuvata avustettavan toimintansa ja samalla kuvauksella osallistua useisiin avustusohjelmiin hakijana. Mallissa avustushakemukset ja päätökset ovat avustusohjelman ja avustettavan toiminnan

välisiä, eivät avustusviranomaisen ja hakijan välisiä. Malli on joustava ja mahdollistaa esimerkiksi tilanteen, jossa useampi viranomainen hallinnoi yhdessä yhtä avustusohjelmaa.

Esiselvityksessä ei ole otettu kantaa siihen, mitä ominaisuustietoja organisaatioihin tai avustettavaan toimintaan liittyy. Oletuksena on, että nykyisin eri järjestelmissä kerättävistä tiedoista on johdettavissa yhteisten tietojen vähimmäistaso. Lisäksi tulee huomioida eriasteiset yhteismitallisuuden tasot: tietyt perustiedot halutaan yhteismitalliseksi valtakunnallisella tasolla, mutta joihinkin tietoihin riittää yhteismitallisuus esimerkiksi viranomaisen tai avustusohjelman tasolla.

**Taulukko 4. Yhteismitallisuuden tasot.**

Yhteismitallisuuden tasot	Esimerkki tietosisällöistä
Valtakunnallisesti yhteismitallinen	Organisaatiotunnisteet, avustusohjelmien tunnisteet, avustusmuodot
Viranomaisen tasolla yhteismitallinen	Organisaation perustiedot, avustusohjelmien perustiedot, avustettavan toiminnan perustiedot
Avustusohjelman tasolla yhteismitallinen	Tavoitteet, arviointikriteerit, organisaation lisätiedot

### 3.3.3.2 Koodistot

Yhteiskäyttöiset koodistot ovat olennainen työkalu yhteentoimivuuden edistämiseksi. Asiakirjapohjaisessa tiedonhallinnassa asiat ilmaistaan yleensä sanallisesti osana tekstiä, jolloin käytännössä sama asia ilmaistaan eri käyttöyhteyksissä hieman eri tavoin. Valtionavustusten tietojärjestelmäkokonaisuuden kannalta olennaista on tunnistaa eri yhteyksissä toistuvat asiat ja mallintaa ne yhteiskäyttöisiksi koodistoiksi. Taulukkoon 5 on kerätty esimerkkejä avustusohjelmiin liittyvistä koodistoista.

Avustustoimintaan liittyvät koodistot tallennetaan Väestörekisterikeskuksen rakentamaan yhteentoimivuuden välineistöön kuuluvaan koodistopalveluun, jonka kautta niitä voi hyödyntää sekä operatiivisissa järjestelmissä että tiedolla johtamisen järjestelmissä.

**Taulukko 5. Esimerkkejä avustusohjelmiin liittyvistä koodistoista.**

Tieto	Ehdotus käytettäväksi luokitukseksi
Avustustyyppi	kohdentamaton yleisavustus, kohdennettu yleisavustus, investointiavustus, ko-keiluavustus, käynnistämisyavustus, tutkimusavustus, kehittämisavustus, apuraha, stipendi
Kohderyhmä	Organisaatiomuoto (YTJ)
Rahoituslähde	Talousarviokirjanpidon tilit

### 3.3.3.3 Aihetunnisteet

Koodistot ovat erinomainen yhteentoimivuutta tuottava väline, mutta joissain tilanteissa tarvitaan astetta kevyempää strukturointia. Sosiaalisen median sovellusten kautta tunnetuiksi tulleet aihetunnisteet (*hashtag*) ovat yleistyneet tapana strukturoida monimuotoista tietoa. Aihetunnisteet sopivat erityisen hyvin käyttötilanteisiin, joissa eksakti luokittelu on ongelmallista ja joissa käsitellään uutta ja kehittyvää ilmiötä, jota olemassa olevat luokitukset eivät vielä tunnista.

Valtionavustustoiminnassa aihetunnisteilla voidaan esimerkiksi liittää avustusohjelmiin ja avustettavan toiminnan kuvauksiin tietoa siitä, miten ne liittyvät erilaisiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin. Aihetunnisteet toimivat tukena myös erilaisten kehittyneen analytiikan ominaisuuksien kehittämiseen, esimerkiksi yhteensopivien hankkeiden ja avustusohjelmien kohtauttamiseen.

### 3.3.4 Tietoturva ja tietosuojaja

Nykytilan selvityksessä todettiin, että valtionavustuksissa ei pääsääntöisesti käsitellä sellaisia arkaluonteisia henkilötietoja, jotka asettaisivat lisävaatimuksia valtionavustusten tietojenkäsittely-ympäristölle. On kuitenkin huomioitava, että joissain tapauksissa tällainen tarve saattaa olla olemassa.

Vision mukaisessa tilanteessa valtionavustustoiminnassa tietosisällöt on yksityiskohtaisella tasolla luokiteltu tietosuojatasoille. Tietoturvallisuudelle lisävaatimuksia asettavia tietoja on vähän suhteessa tietojen muodostamaan kokonaisuuteen. Koko järjestelmän määrittely niistä lähtökohdista vaikeuttaisi tiedon saatavuutta ja järjestelmän käytettävyyttä. Tällaisten tietojen käsittely tulisi kuitenkin huomioida erityistapauksena. On arvioitava, voitaisiinko korkeamman suojaustason tiedot tarvittaessa käsitellä erillisessä, mutta integroidussa järjestelmässä, johon pääsy on rajattu.

### 3.3.5 Tekoäly ja tiedolla johtaminen valtionavustustoiminnassa

Kehittyntä analytiikkaa ja tekoälyä voidaan hyödyntää valtionavustustoiminnassa päätöksenteon tukena (Ks. [tietosisällön analysointiin liittyvä muistio](#)). Tekoälyn avulla voidaan esimerkiksi luokitella hakemuksia hakutekstissä esiintyvien sanojen perusteella sekä tunnistaa samankaltaisia hakemuksia, jolloin ne voidaan ohjata samalle käsittelijälle. Vastavasti voidaan havaita, jos samaa kokonaisuutta rahoitetaan jo jossain muualla tunnistamalla samankaltaisia hakemuksia eri hauista ja aiemmilta hakukerroilta. Tekoäly tarjoaa myös työkaluja tarkastella hakemusten ja myönnettyjen avustusten demografista kohdentumista, jolloin esimerkiksi alueellisen tasapuolisuuden toteutuminen voidaan ottaa paremmin huomioon.

Yrityksissä esimerkiksi vakuutushakemusten käsittelyssä käytetään varsinkin pienissä hakemuksissa automaattista päättelyä. Valtionavustuslaissa valtionavustuspäätös määritellään viranomaisen tekemäksi kirjalliseksi päätökseksi<sup>23</sup>. Koska valtionavustuksen myöntäminen edellyttää viranomaispäätöksen, yrityksissä käytössä olevan käytännön omaksuminen vaatisi ilmeisesti muutosta lainsäädäntöön. Suurten avustussummien lisäksi monet virastot kuitenkin jakavat myös rahamäärältään pieniä ja vain vähäistä harkintaa sisältäviä avustuksia, joiden osalta saattaisi olla tarkoituksenmukaista etsiä joko kokonaan tai pitkälti automatisoituja ratkaisuja. Tekoälyn avulla hakemuksia voidaan kuitenkin vertailla ja laittaa järjestykseen. Tekoäly voi myös antaa ehdotuksen avustusten jakamiseksi, mutta päätöksenteko jää silti viranomaisen tehtäväksi.

Visiossa valtionavustukset jaetaan jatkossakin viranomaisen päätöksellä. Dataa ja tekoälyä käytetään tukemaan päätöksentekoprosessia sekä muiden prosessin osien valvontaa. Tehokas käyttö edellyttää yhteisen tietoarkkitehtuurin, joka on kuvattu aiemmin valtionavustusten tietosisältöä kuvaavassa luvussa 3.3.3.

Datan käyttö perustuu yhtenäismuotoisen tiedon tallentamiseen ja saatavuuteen. Tällaisen tietovarannon päälle voidaan rakentaa uusia mittareita ja työkaluja sekä tiedolla johtamisen tavanomaisempien välineiden (BI) että tekoälyn avulla.

Analytiikka voidaan jaotella valtionavustustoiminnan kokonaisuuden mukaisesti:

**Strategiaproessin analytiikka** auttaa määrittämään strategisia tavoitteita sekä suunnittelemaan avustustoiminnan painopisteitä. Analytiikan avulla voidaan analysoida niiden yhteiskunnallisten ilmiöiden nykytilaa, joihin avustuksilla halutaan vaikuttaa sekä toisaalta arvioida ehdotettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta.

**Jakoproessin analytiikka** auttaa viranomaisen päätöksentekoa esimerkiksi luokittelemalla hakemuksia ja tunnistamalla samankaltaisia hakemuksia. Lisäksi analytiikka voi tukea tärkeitä jakoproessin tavoitteita, kuten alueellisen tasapuolisuuden toteutumista, väärinkäytösten estämistä sekä projektien valvontaa. Tämä analytiikka soveltuu parhaiten automatisoitavaksi korkealle asteelle, jotta jakoprosessissa osallisina olevat tahot voivat vähentää toistuvaa, mekaanista työtä. Automatisoidut päätöksentekoa tukevat indikaattorit hakemuksesta, hakijasta jne. helpottavat valmistelemaan virkamiehen työtä. Tulevaisuudessa tekoäly voisi mahdollisesti valmistella avustuspäätöksiä antamalla ehdotuksen avustusten jakamisesta, mutta varsinainen päätöksenteko jäisi silti viranomaiselle.

**Arviointiproessin analytiikka** tarjoaa työkaluja, joita voidaan käyttää arvioitaessa myönnettyjen tukien vaikutusta yhteiskunnallisten ilmiöiden muutokseen.

<sup>23</sup> Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja.



Arviointi- ja strategiaprosessissa on erityisen tärkeää kehittää mittaristoja, analyyskejä ja kokonaiskuvaava yhteiskunnallisista ilmiöistä päätöksentekijöille. Erityisesti ns. viheliäisiä ongelmia käsittelevistä avustusohjelmista ja tavoitteista ei kuitenkaan ole aina mahdollista muodostaa yhteismitallisia kvantitatiivisia mittareita, ja siksi viranomaisten tulee käyttää jatkosakin harkintaa. Analytiikkapalvelujen saatavuus tukee tätä harkinnan käyttöä. Analytiikka on parasta toteuttaa jatkuvana prosessina, jossa tärkeimmän priorisoituja haasteita tai kipukohtia käsitellään yksi kerrallaan analytiikalle osoitettujen resurssien puitteissa. Strategiaprosessin, jakoprosessin ja arviointiprosessin kokonaisuuden onnistumisen ratkaisevat suunnitelmallisuus yksittäisissä osatekijöissä ja kokonaisuuden huomioiva ote. (kuva 14).



**Kuva 14.** Esimerkki strategiaprosessin, jakoprosessin ja arviointiprosessin keskinäisistä yhteyksistä lasten liikkumista edistettäessä.

## 4 Ehdotus toimenpiteiksi

### 4.1 Toimenpiteet

Tehdyn selvityksen perusteella hankkeen ohjausryhmä ehdottaa seuraavia toimenpiteitä:

#### 1. Valtionavustustoiminnan säädösperustaa ja valtion talousarviorakennetta selkeytetään ja yhdenmukaistetaan.

Selkeytetään valtionavustuslain säädösperusta suhteessa valtionavustuksista annettuun erityislainsäädäntöön ja valtionavustuslain nojalla annettuihin valtioneuvoston asetuksiin. Lisäksi täsmennetään valtionavustuslain kattavuutta suhteessa erimuotoisiin valtiontukiin ja EU-osarahoitteisiin tukiin. Valtionavustuslain 8 §:n nojalla valmistellaan valtionavustusprosessin digitalisoinnin edellyttämä koko valtionhallinnossa sovellettava asetus valtionavustusten myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

Arvioidaan, onko valtionavustuslakiin tarpeellista lisätä säännös valtionavustustoiminnan yhteisistä tavoitteista. Täsmennetään valtioneuvostotasolla kaikkia valtionapuviranomaisia sitova yhtenäinen tulkinta siitä, mitä tarkoitetaan valtionavustuslain 7 §:ssä säädettyjen valtionavustuksen myöntämisen yleisillä edellytyksillä (yhteiskunnallinen hyväksyttävyys, myöntämisen perusteltavuus tavoitteiden kannalta, tarpeellisuus, kilpailun ja markkinoiden vähäiset vääristävät vaikutukset).

Selkeytetään valtionavustusten yhteyttä valtion talousarviossa asetettaviin tavoitteisiin. Samoin selkeytetään talousarviorakennetta siten, että avustusten valtionavustuksina jaettavat siirtomenot kuvataan nykyistä läpinäkyvämmiin valtion talousarviossa.

#### 2. Valtionavustusprosessin menettelytapoja selkeytetään ja yhdenmukaistetaan.

Jotta valtionavustustoiminnassa päästään digitalisoinnin edellytyksenä olevaan rajalliseen määrään prosesseja, menettelytapoja on tarpeen yhdenmukaistaa koko valtionhallinnossa. Valtionavustuspäätökseen sisältyvien valtionavustuksen käyttämistä koskevien ehtojen

ja rajoitusten yhtenäistämässä otetaan huomioon mahdolliset erilaisten hakijaryhmien erityispiirteet.

Uusien toimintamallien omaksumisen edellyttää sekä viranomaisilta että avustusten hakijoilta uudenlaista osaamista, jonka lisäämistä tuetaan. Valtionavustusrahoituksen ohjauksen yhtenäistämiseksi tiivistetään eri hallinnonalojen valtionavustusviranomaisen yhteistyötä.

### **3. Edistetään uusien ja innovatiivisten avustussmallien kokeilua.**

Valtionavustusrahoituksen innovatiivisuuden edistämiseksi edistetään uudenlaisten avustamismallien kokeiluja. Kokeilujen toteuttaminen saattaa edellyttää poikkeussäännöstä valtionavustuslakiin.

Kokeilujen kohteena voisi olla esimerkiksi erityisen tuloksellisen toiminnan palkitsemismallin kehittäminen tai eri toimijoiden yhteiskehittämiseen perustuva vaikuttavuusinvestointityyppinen avustaminen.

Myös parhaiden kehittämishankkeiden juurruttaminen osaksi perustoimintaa vaiheittaisella mallintamisella ja skaalaamisella voisi olla valtionavustuskokeilun kohteena.

### **4. Luodaan kansallinen valtionavustustietovaranto ja siihen tukeutuvat yhteiset palvelut.**

Valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyden ja prosessin tehokkuuden kannalta on tärkeää, että tiedot avustusohjelmista, avustettavasta toiminnasta, myönnettyistä avustuksista ja avustetun toiminnan tuloksellisuudesta avataan helppokäyttöisesti kaikkien saataville (tutkiavustuksia.fi). Tätä varten luodaan kansallinen valtionavustustietovaranto ja ryhdytään toteuttamaan siihen tukeutuvia yhteisiä palveluja. Valtionavustustietovaranto perustuisi viranomaisten avustustoiminnan yhteiseen tietoaarkkitehtuuriin. Se sisältäisi kaiken olennaisen avustusprosessissa syntyvän tiedon, mukaan lukien asiakastiedon, ja olisi kaikkien avustustoimintaan kytkeytyvien viranomaisten käytettävissä. Tiedonsiirrot viranomaisten operatiivisista avustusjärjestelmistä tapahtuisivat reaaliaikaisesti rajapintojen kautta Suomi.fi-palveluväylää hyödyntäen.

Valtion viranomaiset tulisi valtionavustuslailla velvoittaa toimittamaan rekisteriin valtionavustustoiminnassa syntyvä tieto. On huolehdittava siitä, että tietovaranto on myöhemmin laajennettavissa valtionavustusten lisäksi kattamaan valtionavustusprosessin ja asiakaskentän kannalta relevantit muutkin julkiset tuet, kuten maakuntien ja kuntien myöntämät tuet. Lisäksi on varmistettava, että tietovaranto on yhteentoimiva ja riittävästi integroitu valtiontuet ja EU-osarahoitteiset tuet kattavien tietovarantojen kanssa, jolloin nämä yhdessä voivat muodostaa julkisten tukien kansallisen rekisterin.

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 tarjottaisiin lisäksi pääsy erillisen liittymän kautta. Rekisterin avoin tieto mahdollistaisi ekosysteemipohjaisen lisäarvopalveluiden kehittämisen avustusprosessia tukemaan.

#### **5. Hankitaan valtionavustusten käsittelyratkaisu viranomaisten yhteiseen käyttöön.**

Hankittava substanssiriippumaton valtionavustusten käsittelyratkaisu perustuisi valtion viranomaisten yhteiseen avustustoiminnan tietoarkkitehtuuriin ja se laadittaisiin avustusten hakijoiden ja jakajien kanssa vuorovaikutuksessa palvelumuotoilun menetelmin asiakasta ja käyttäjiä avustusprosessissa eri tavoin tukevaksi. Se mahdollistaisi organisaatioiden erityistarpeista lähtien toimintaprosessien muuntelun ja uusien tietojärjestelmäpalvelujen joustavan kehittämisen ja käyttöönoton. Tavoitteena olisi, että ratkaisu olisi tarvittaessa laajennettavissa valtionavustusten lisäksi myös asiakaskentän ja avustustoiminnan kannalta relevanttien muiden tukien käsittelyyn. Ensisijaisesti selvitettäisiin mahdollisuutta valita kehittämisen lähtökohdaksi jokin tällä hetkellä käytettävä, elinkaarensa alussa oleva ratkaisu.

Hankinta ei sisältäisi asianhallintatoiminnallisuutta, vaan ratkaisu integroituisi mahdollisimman tiiviisti viranomaisten käytössä olevaan asianhallintaan, kuten valtion yhteiseen VAHVA-järjestelmään. Vastaavasti asianhallinnan ratkaisuihin ei olisi tarvetta rakentaa valtionavustusprosessin vaatimia palveluita. Hankittava operatiivinen järjestelmä kommunikoi rajapintojen kautta ja kansallista palveluväylää hyödyntäen myös muiden sidosjärjestelmien, kuten valtion maksuliikennetarkaisujen ja verottajan sekä edellä mainitun hakupalvelun kanssa. Lisäksi on huolehdittava riittävästä integraatiosta valtiontukien ja EU-rahoitusten käsittelyprosessia tukeviin ratkaisuihin.

Kun järjestelmä on valmis ja tuotantokäytössä, oletus on, että se on ensisijainen valinta valtionavustusten järjestelmäksi, kun viranomaiset harkitsevat uutta järjestelmää tai nykyisen järjestelmänsä uusimista. Mikäli yhteisestä järjestelmästä ei saada kohtuullisella muokkaustyölläkään toimijan välttämättömiä tarpeita vastaavaa, voidaan päätyä muihin ratkaisuihin. Näidenkin ratkaisujen on kuitenkin toimittava yhdessä kansallisen valtionavustustietovarannon kanssa.

#### **6. Edistetään tiedon laaja-alaista hyödyntämistä valtionavustustoiminnassa.**

Kehitetään toimintamallit ja niitä tukevat palvelut ja tietojärjestelmäratkaisut, jotka edistävät tiedon laaja-alaista hyödyntämistä avustusprosessin kaikissa vaiheissa. Kansallisen valtionavustustietovarannon ja erilaisten toimintaympäristöä ja yhteiskuntaa koskevien tieto-

varastojen sekä digitaalisten analytiikkavälineiden ja tekoälyn hyödyntämiseen perustuen kehitetään palveluita, jotka tukevat ja avustavat asiakkaita, käyttäjiä sekä organisaatioiden johtoa avustustoiminnan strategia- ja arviointiprosesseissa sekä avustusten jakoprosessin eri vaiheissa.

Tavoitteena on myös, että kehitettävät palvelut ja tietojärjestelmät integroidaan rajapintojen kautta mahdollisimman tiiviisti tukemaan valtionavustustoiminnan operatiivisia ja sähköisen asioinnin ratkaisuja ja siten mahdollistamaan prosessin pitkälle menevä automatisointi. Kehitystyö voidaan aloittaa jo nykyisten tietoineistojen pohjalta ja laajentaa lähdetietopohjaa, kun edellä mainittu kansallinen tietovaranto kehittyy.

### **Toimenpiteiden toteuttaminen**

Esiselvityshankkeen ohjausryhmä esittää, että osana pääministeri Juha Sipilän hallituksen ”Digitalisoidaan julkiset palvelut”-kärkihanketta opetus- ja kulttuuriministeriölle annetaan tehtäväksi toteuttaa digitaalisen valtionavustustoiminnan kehittämishanke (DIVA), jonka tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyttä, parantaa valtionavustusten vaikuttavuutta sekä yhtenäistää ja tehostaa avustustoiminnan prosesseja. Hankkeessa toteutetaan edellä ehdotetut toimenpiteet 2–6. Hanke toteutetaan vuosina 2017–2023.

Lisäksi ohjausryhmä esittää valtiovarainministeriölle toivomuksen, että se käynnistäisi hankkeen valtionavustustoiminnan säädösperustan sekä valtionavustuksia koskevalta osaltaan valtion talousarviorakenteen selkeyttämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi (ehdotettu toimenpide 1).

Ohjausryhmä ehdottaa myös, että valtionavustusviranomaisten yhteistyötä ja vertaisoppimista edistämään perustetaan verkosto, jonka puitteissa kehitetään yhdenmukaisia menettelytapoja ja uusien innovatiivisten avustusmuotojen kokeilua.

## **4.2 Toimenpiteiden kustannukset ja hyödyt**

Eryisesti ehdotetut toimenpiteet 4-6 aiheuttavat merkittäviä erilliskustannuksia. Kansallisen tietovarannon kehittämisen, operatiivisen ratkaisun hankinnan ja tiedon hyödyntämisen menetelmien kehittämisen, käyttöönoton ja käytön kustannuksiksi arvioidaan noin 13 miljoonaa euroa vuoden 2029 loppuun mennessä.

Toimenpiteiden välittömät taloudelliset hyödyt on arvioitu jopa 21 miljoonaksi euroksi vuoteen 2029 mennessä. Hyödyt on arvioitu siitä lähtökohdasta, että vuoteen 2025 men-

nessä kaikki valtionapuviranomaiset ottavat käyttöön tässä ehdotetun ratkaisukokonaisuuden. Ne muodostuvat seuraavasti:

- Avustusprosessin tehostaminen mahdollistaa siihen sidotun henkilötöyön vähentämisen tai uudelleen kohdentamisen arviolta 40 prosenttia Hyötyarvion lähtökohtana on, että avustusprosessiin eri viranomaisissa nyt sidotusta noin 400 henkilötöyvuodesta vähintään 300 saataisiin uuden ratkaisukokonaisuuden piiriin. Lisäksi oletetaan, että arvioidusta tuottavuuspotentiaalista puolet (20 prosenttiyksikköä) kohdennetaan prosessin sisällä hakemusten käsittelytyöstä seurannan ja vaikuttavuusarvioinnin tehtäviin. Koko prosessiin sitoutuneen työvoiman määrää olisi siten mahdollista vähentää nykyisestä 20 prosenttia eli noin 60 henkilötöyvuotta, mikä vastaisi vähintään noin 3,5 miljoonan euron säästöä vuosittain. Jos tämä tavoite ja sen edellyttämät henkilöstöratkaisut toteutuisivat asteittain vuodesta 2022 alkaen ja täysimääräisesti vuoteen 2029 mennessä, pelkästään tämä säästö – arviolta n. 13 miljoonaa euroa – ylittäisi ratkaisun arvioidut kokonaiskustannukset vuoteen 2029 asti.
- Tehdyn kartoituksen perusteella voidaan arvioida, että nykyisten avustusjärjestelmien käyttö- ja ylläpitokustannukset ovat vuosittain vähintään 2 miljoonaa euroa. Jos hankittavien uusien yhteisten ratkaisujen käyttö- ja ylläpitokustannukset olisivat vuosittain enintään 1 miljoonaa euroa, kertyisi säästöä vähintään 1 miljoonaa euroa vuodessa. Vuoteen 2029 mennessä tällä tavoin voitaisiin arvioida kertyvän vähintään 5 miljoonan euron säästö.
- Elinkaaren päättyessä olisi viranomaisten nykyisiä avustusjärjestelmiä uusittava. Korvausinvestointien välttäminen synnyttää nyt ehdotetun kokonaisuuden elinkaaren aikana vastaavat kertaluonteiset säästöt, joiden arvo vuoteen 2029 mennessä olisi vähintään 3 miljoonaa euroa.

Prosessin laadun parantaminen merkitsisi sitä, että avustukset kohdistuisivat nykyistä tarkoituksenmukaisemmin eri kohteisiin. Jos kohdentumista pystyttäisiin parantamaan 10 prosenttia, voitaisiin avustusten nykyinen vaikuttavuus saavuttaa rahoituksella, joka olisi vuosittain noin 300 miljoonaa euroa nykyistä pienempi ja vastaavasti kohdentaa sama summa vaikuttavuuden parantamiseen. Tätä ei ole huomioitu hyötyjen euromäärää laskettaessa. Jos hyöty toteutuu, on sen merkitys luonnollisesti erittäin suuri koko valtiontalouden kannalta.

Esiselvityshankkeessa muodostunut näkemys on, että esitetyt toimenpiteet ovat kustannusten ja saavutettavissa olevien hyötyjen näkökulmasta perusteltuja.

### 4.3 Toimenpiteiden tuloksellisuuden riskit

Tässä luvussa arvioidaan toimenpide-ehdotuksien (luku 4.1) edellytyksiä ja riskejä. Arviointi jää pakostakin melko pinnalliseksi arkkitehtuurityön ollessa vielä kesken ja teknologiavaihtojen hahmottumatta.

Toteutettava valtionavustustietovaranto (toimenpide 4) on ydin, jonka päälle erilaiset operatiiviset toiminnot ja tietojen hyödyntäminen perustuvat. Tällaisen käsitteistöltäänkin yhteisen tietovarannon toteuttamisen suurin riski on ns. *analysis paralysis* eli ryhdytään kuvaamaan kaikkea ja pitkäkestoisesti. Tärkeämpää on pystyä määrittelemään asioita hierarkkisesti edeten asiakokonaisuuksista tarpeen mukaan yksityiskohtiin – aloittaen jostain kokonaisuudesta ja edeten asteittain sen tarvitsemiin yksityiskohtiin ja toteuttaen tämä osuus kokeilukulttuurin hengessä ketterästi.

Asiakokonaisuuksittain etenemisen riskinä on, että vastaan tulee ongelmia, joiden ratkaiseminen edellyttää palaamista jo toteutettuihin asiakokonaisuuksiin. Vaikka tätä ei voida täysin välttää, siihen voidaan varautua suunnittelemalla ylitason asiakokonaisuudet huolellisesti ja mahdollisimman riippumattomiksi toisistaan.

Tietovarannon käytön oletetaan perustuvan Suomi.fi-palveluväylään. Palveluväylän käyttämiseen ollaan VRK:n johdolla kehittämässä avointa rapapintaa (API, Suomi.fi SDK), mutta sen kattavuudesta ja toiminnasta valtionavustusten kannalta ei vielä ole tietoa.

Tuleva eri virastojen yhteisessä käytössä oleva valtionavustusten käsittelyratkaisu (toimenpide 5) hyödyntää valtionavustustietovarantoa. Visiossa käsittelyratkaisua ollaan osittain kehittämässä markkinapaikkatyypiseksi. 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 rahoituspäätösehdotus.

Kartoittamatta on, kuinka valmiita osa- tai kokonaisratkaisuja markkinapaikan toteuttamiseen on tarjolla vai joudutaanko työ aloittamaan alusta, mikä vaikuttaa toteutuksen hintaan ja keston. Oleellista on edetä ketterästi kehittämällä ja tarvittaessa suuntaa korjaten.

Kun operatiivisen ratkaisun toteutuksessa edetään yhteisen valtionavustustietovarannon ja markkinapaikkatyypisen käsittelyjärjestelmän suuntaan, on tällä vaikutusta myös valtionavustustoiminnan toimintatapoihin. Prosessi ei välttämättä etene samanlaisella vaiheistuksella kuin nykyisin, vaan esimerkiksi myöntöpäätösasiakirjat syntyvät, kun rahoituksen tarve ja tarjonta ovat kohdanneet toisensa markkinapaikalla. Toimintatapa saattaa vaatia hallintoon ja valtionavustuksiin liittyvien säädösten tarkastelua (toimenpide 1). Tällöin suurin riski liittyy valmiuteen muuttaa säädöksiä ja kuinka nopeasti muutoksiin

pystytään, jos luotettava ja sujuva digitalisoitu toiminta tätä edellyttää. Uusien toimintatapojen omaksuminen voi myös viedä ajateltua enemmän aikaa avustusten myöntäjiltä ja hakijoilta.

Valtionavustustietojen hyödyntäminen (toimenpide 6) on jatkuvaa ja jatkuvasti kehittyvää toimintaa. Sen suhteen suurin riski on tarjolla olevan tiedon ja sitä koskevien odotusten hallinta.

Esiselvityksen ohjausryhmä ehdottaa, että valtionavustusten digitalisointi aloitetaan ensi vaiheessa yhteisen operatiivisen ratkaisun kehittämisestä kahdelle tai kolmelle hallinnon-alalle ja suppealle määrälle virastoja. Sitä varten toteutetaan kaikki mainitut osahankkeet, ja ratkaisu rakennetaan niin, että se on laajennettavissa tarpeiden ja kiinnostuksen mukaan muualle valtionhallintoon. Koko ajan kuitenkin pidetään mielessä kokeilemiseen liittyvät riskit ja ollaan valmiina muuttamaan suuntaa, tai jopa luopumaan joistain tavoitteista, jos niiden toteuttaminen osoittautuu liian vaikeaksi tai kalliiksi.





**Asettamispäätös**

OKM/5/040/2017

13.03.2017

Jakelussa mainituille

Viite

Asia **Valtionavustusprosessin digitalisointia koskevan esiselvityshankkeen asettaminen**

Osana pääministeri Sipilän hallituksen ”Digitalisoidaan julkiset palvelut” -kärkihanketta opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa valtionavustusprosessin digitalisointia koskevan esiselvityshankkeen.

Toimikausi

**13.3.2017 – 31.10.2017**

Tausta

Ministeriöt ja niiden alaiset virastot myöntävät vuosittain useita miljardeja euroja valtionavustuksia erilaisiin tarkoituksiin. Avustuksen- ja apurahanhakijoina ovat mm. yksittäiset henkilöt, kansalaisjärjestöt, kulttuurilaitokset, yritykset, säätiöt, kunnat ja korkeakoulut.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat keskeinen osa hallinnonalan strategista ohjausta. Koulutukseen, tieteeseen, taiteeseen, liikuntaan ja nuorisotyöhön myönnetään vuosittain harkinnanvaraisina avustuksina yli 1,1 miljardia euroa yhteensä noin 30 000 päätöksellä, joista 13 000 on myönteisiä (luvut vuodelta 2014). Käsittelyprosessiin kaikki vaiheet huomioiden sitoutuu arviolta 160 henkilötyövuotta.

Valtionavustusprosessin digitalisointihanke on osa pääministeri Sipilän hallituksen ”Digitalisoidaan julkiset palvelut” -kärkihanketta. Hankkeen tarkoituksena on kehittää asiakaslähtöinen digitaalinen toimintamalli ja tietojärjestelmät avustusten hakemiseen, myöntämiseen, valvontaan, seurantaan ja vaikutusten arviointiin. Eduskunta on vuoden 2016 kolmannessa lisätalousarviossa hyväksynyt esiselvitystä koskevan rahoituksen. Digitalisointia lähdetään toteuttamaan opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla.

Tavoitteet

Valtionavustusprosessin digitalisoinnin tavoitteena on edistää hyvää hallintoa, varmistaa päätösten oikeudenmukaisuutta, vähentää avustusten päällekkäisyyttä sekä parantaa avustusten tarkoituksenmukaista kohdentumista ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tavoitteena on myös parantaa avustustoiminnassa ja muun toimialoilla

kertyvän tiedon hyödynnettävyyttä mm. visualisoinnin ja tietokoneanalytiikan avulla. Lisäksi tavoitteena on vähentää avustusten käsittelyyn sitoutuvan hallintotyön määrää.

Tarkoitus on, että avustuksia myöntävä viranomaisen näkisi järjestelmästä eri rahoittajien avaamat haut, hakijalle aiemmin myönnettyt avustukset sekä hakijan tilanteen muiden myöntäjien hakuprosesseissa. Asiakas puolestaan näkisi avustustarjonnan kokonaisuuden, pystyisi seuraamaan hakemuksensa käsittelyä sekä saisi tiedon ratkaisusta ja sen kriteereiden toteutumisesta hakemuksensa kohdalla.

#### Tehtävä

Esiselvityksessä arvioidaan, onko tietojärjestelmien tukema toiminnallinen kokonaisuus toteutettavissa niin, että sillä on mahdollista saavuttaa edellä kuvatut laadulliset ja toiminnalliset hyödyt. Selvityksessä tehdään kokeiluja ainakin kolmella pilottialueella, jotka liittyvät lasten ja nuorten liikuntaan, taide- ja kulttuurifestivaaleihin sekä Suomen Akatemian tutkimusrahoitukseen.

Esiselvityksen tulee sisältää seuraavat osa-alueet:

1. Kartoitetaan valtionavustustoiminnan laajuus sekä käytössä olevat sähköiset asiointijärjestelmät ja digitalisaatioaste koko valtionhallinnossa. Selvitetään myös, millaisia olennaisia eroavaisuuksia prosessissa on eri hallinnonaloilla ja arvioidaan tältä pohjalta, millaista joustavuutta yhteiseltä digitalisoidulta järjestelmästä tulisi vaatia. Tässä hyödynnetään vuonna 2015 valtiovarainministeriön johdolla tehtyä työtä. Selvitetään avustuskäytäntöjen ja –kriteerien yhdenmukaistamisen tarve ja edellytykset erilaisten avustustensaajien osalta. Kansalaisjärjestöjen (ml. nuoriso-, liikunta- ja sosiaali- ja terveysalan järjestöt) erityiskysymykset otetaan huomioon sisäkkäisenä hankkeena osana esiselvityshanketta.
2. Selvitetään mahdollisuudet selkeyttää valtionavustustoiminnan tavoitteita ja mitattavuutta sekä arvioida toiminnan vaikuttavuutta. Mallinnusta kokeillaan edellä mainittujen pilottien osalta myös käytännössä.
3. Kuvataan suunniteltava palvelukokonaisuus ja sille asetettavat vaatimukset. Kokeillaan palvelumuotoilun mahdollisuuksia pilottien osalta.
4. Kuvataan suunniteltavan toiminnallisen kokonaisuuden vaihtoehtoisia ratkaisuarkkitehtuureja sekä arvioidaan sen eri osien toteutettavuutta ja vaihtoehtoisia toteutustapoja. Erityisesti selvitetään mahdollisuudet tukea ja automatisoida toimintaa tietoanalytiikan ja keinoälyn menetelmin sekä käsittelevän viranomaisen että avustuksen hakijan kannalta. Tässä tehdään mahdollisuuksien mukaan pilotteihin liittyviä kokeiluja. Lisäksi selvitetään tällä hetkellä käytössä olevien operatiivisten avustustajärjestelmien ominaisuudet ja käyttökelpoisuus hankkeen kannalta sekä ajatellun kokonaisuuden integroitavuus valtionhallinnon yleisiin tietojärjestelmiin.
5. Arvioidaan suunnitellun toiminnallisen ja järjestelmäkokonaisuuden kustannukset ja hyödyt sekä hankkeen riskit. Kuvataan hankkeen toteuttamisessa huomioon otettavat tietoturvakysymykset.
6. Tehdään ehdotus hankkeen toteutustavasta ja järjestelmähankinnan toteutuksen vaihtoehtoista ja hankintakokonaisuudesta. Lisäksi arvioidaan suunnitellun palvelukokonaisuuden omistajuuden, hallinnan ja järjestämisen eri vaihtoehtoja.

7. Kuvataan hankkeen lainsäädäntöulottuvuudet ja arvioidaan mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita.

#### Organisointi

Esiselvitystä ohjaa opetus- ja kulttuuriministeriön ja Valtiokonttorin (VK) D9-toimialan edustajien muodostama ohjausryhmä, jonka jäsenet ovat:

Neuvotteleva virkamies Tuula Lybeck, opetus- ja kulttuuriministeriö, puheenjohtaja  
Erityisasiantuntija Kalervo Koskimies, opetus- ja kulttuuriministeriö  
Digijohtaja Nina Nissilä, Valtiokonttori, Digitalisaation tuki D9

Esiselvityksen laadun varmistamiseksi ja tulevan asiakaskunnan näkökulmien huomioon ottamiseksi projektille asetetaan referenssiryhmä, jonka jäsenet ovat:

Neuvotteleva virkamies Tuula Lybeck, opetus- ja kulttuuriministeriö, puheenjohtaja  
Ylijohtaja Riitta Kaivosoja, opetus- ja kulttuuriministeriö  
Ylijohtaja Esko Ranto, opetus- ja kulttuuriministeriö  
Neuvotteleva virkamies Ilkka Turunen, opetus- ja kulttuuriministeriö  
Pääjohtaja Olli-Pekka Heinonen, Opetushallitus  
Pääjohtaja Heikki Mannila, Suomen Akatemia  
Suunnittelupäällikkö Tiina Kuoppa, Taiteen edistämiskeskus  
Erityisasiantuntija Johanna Kotipelto, valtioneuvoston kanslia  
Ryhmäpäällikkö Selja Luostarisen, valtioneuvoston kanslia  
Lainsäädäntöneuvos Taru Kuosmanen, ulkoasiainministeriö (varaedustaja neuvonantaja Tomi Särkioja)  
Erityisasiantuntija Juha Saunamäki, oikeusministeriö  
Neuvotteleva virkamies Elina Rydman, sisäministeriö  
Talousylitarkastaja Ritva Tolonen, maa- ja metsätalousministeriö (varaedustaja neuvotteleva virka-mies Markku Himanen)  
Neuvotteleva virkamies Dea Crichton-Turley, työ- ja elinkeinoministeriö  
Hallitusneuvos Anne Kumpula, sosiaali- ja terveysministeriö (varaedustaja erityisasiantuntija Jukka Lähesmaa)  
Ylitarkastaja Tiina Kotonen-Pekkanen, ympäristöministeriö  
Ylitarkastaja Antti Seppänen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto  
Asiakaskokemusjohtaja Minna Suutari, Tekes (varaedustaja johtava asiantuntija Marita Virtanen)  
Arviointi- ja kehittämispäällikkö Tuomas Koskela, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA  
Toiminnanjohtaja Sari Rusanen, Kuhmon kamarimusiikki  
Yhteysjohtaja Taina Korell, Helsingin kaupunki  
Johtaja Eino Havas, Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES  
Talousjohtaja Kirsi Anttila, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry  
Talousjohtaja Arto Kuusisto, Suomen Olympiakomitea ry  
Toimitusjohtaja Tommi Saarikivi, Suomen Teatterit ry  
Johtaja Ville Savilampi, Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry  
Johtava asiantuntija Sari Rautio, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra  
Johtaja Leif Jakobsson, Svenska kulturfonden  
Vaikuttavuusanalyysin asiantuntija Jussi Pyykkönen, ME-säätiö  
Markkinointijohtaja Johanna Suhonen, Alma Talent Oy

Osana hallituksen ”Digitalisoidaan julkiset palvelut” -kärkihanketta valtionavustusten digitalisointi -hankkeen esiselvityksessä tehdään yhteistyötä muiden kärkihankkeiden kanssa. Valtiokonttorin Digitalisaation tuki D9 -yksikkö tukee hankkeen valmistelua.

OKM/5/040/2017

4 (4)

Esiselvityksen tekemistä varten voidaan ministeriöön ottaa määräaikaista henkilöstöä sekä hankkia ostopalveluita. Tämä henkilöstö toimii ohjaus- ja referenssiryhmän sihteeristönä.

Esiselvityksessä järjestetään myös erityisesti pilotteihin liittyviä työpajoja erillisissä projektiryhmissä.

#### Kustannukset ja rahoitus

Esiselvityksen kustannukset ovat enintään 500 000 euroa. Aiheutuneet menot maksetaan hallituksen kärkihankkeeseen osoitetusta määrärahasta opetus- ja kulttuuriministeriön toimintamomentilta 29.01.01.

Opetus- ja kulttuuriministeri



Sanni Grahn-Laasonen



Iiris Patosalmi

Neuvotteleva virkamies

Jakelu Ohjausryhmän jäsenet  
Referenssiryhmän jäsenet

Tiedoksi Opetus- ja kulttuuriministeriön osastot ja yksiköt  
Kansliapäällikkö Anita Lehikoinen  
Erityisavustaja Heikki Kuutti Uusitalo  
Erityisavustaja Matias Marttinen

## Liite 2. Esiselvityksen hanketiimi

Hanketiimi työskenteli hankkeen ohjausryhmän alaisuudessa. Hankkeen ohjausryhmän muodostivat esiselvityksen omistaja Tuula Lybeck (pj) opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Kalervo Koskimies opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja Nina Nissilä Valtiokonttorin D9 toimialalta. Hankepäällikkönä toimi Martti Kallavuo.

Henkilö	Rooli hankkeessa
<b>Martti Kallavuo</b> VK-D9	tilaajan hankepäällikkö, hankekokonaisuus
<b>Kalervo Koskimies</b> OKM	tilaajan projektipäällikkö, OP1
<b>Tuulia Virhiä</b> SwanIT	tilaajan projektipäällikkö, OP2
<b>Minna Paajanen</b> OKM	tilaajan projektipäällikkö + "Lasten liikunta" pilotin päävastuullinen, OP3
<b>Jyry Suvilehto</b> CSC	tilaajan projektipäällikkö, OP4
<b>Tuula Lybeck</b> OKM	tilaajan projektipäällikkö, OP5
<b>Joonas Pesonen</b> CSC-Rapida	tilaajan systeemiarkkitehti
<b>Jaana Luostarinen</b> OKM	viestintä
Laura Lönnqvist CGI	toimittajan projektipäällikkö, OP2
Päivi Karjalainen CGI	toimittajan asiantuntija, OP2
Anni Leppänen VK-D9	tilaajan tuki, OP2
Ulla Suomela Broad Scope	toimittajan projektipäällikkö, OP3
Seppo Määttä Broad Scope	toimittajan asiantuntija, OP3
Anne Mattered/OKM	tilaajan asiantuntija, OP3
Jenni Taskinen/VM ->30.6.2017	tilaajan asiantuntija, avustushakijoiden elämäntapahtumakuvaukset, OP3
Aino Ropponen CSC	tilaajan asiantuntija, OP4
Janne Karin-Oka CSC	tilaajan asiantuntija, OP4
Antti Summanen KPMG	toimittajan projektipäällikkö, OP5
Janne Vesa KPMG	toimittajan asiantuntija, OP5







Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la Culture

ISBN: 978-952-263-526-6 (painettu)

ISBN: 978-952-263-525-9 (PDF)

ISSN: 1799-0343 (nid.)

ISSN: 1799-0351 (PDF)