

Lahden kaupunki, Kaupunginhallitus, 16.05.2022

§ 174

Lausunnon antaminen valtionvarainministeriön lausuntopyyntöön kuntien valtionavustuskäytäntöjen kehittämistä koskevaan loppuraporttiin ja siinä esitettyihin kehittämisehdotuksiin

2300/00.05.00.00/2022

Asian valmistelija / lisätietojen antaja

Talousjohtaja Tiina Mörsky, p. 050 383 6502

Sivistysjohtaja Tiina Granqvist, p. 050 383 6574

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Samalla kaupunginhallitus tarkasti pöytäkirjan tämän asian osalta heti.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Timonen Pekka

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa lausuntonaan valtiovarainministeriölle perusteluosassa esitetyn lausunnon.

Samalla kaupunginhallitus tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti.

Perusteluosa

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke (VM212:00/2018) kehittää ja yhdenmukaistaa valtionavustuskäytäntöjä yhdessä valtionapuviranomaisten sekä valtionavustusten hakijoiden kanssa. Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämiseksi asetettiin oma

kehittämisjaosto (kuntajaosto). Sen toimikausi alkoi 1.11.2020 ja päättyi 31.5.2022. Jaoston tavoitteena on selkeyttää kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonsernitoimijoille kohdennettavien valtionavustusten muodostama kokonaisuutta sekä valtion että kuntien näkökulmasta.

Kuntajaosto kartoitti kuntien valtionavustuskäytänteisiin liittyviä kehittämiskohteita keväällä 2021. Tulokset julkaistiin jaoston väliraportissa (Valtionvarainministeriön julkaisuja 2021:59). Väliraportissa kuvattiin kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonserneihin kuuluvien tytär- ja osakkuusyhteisöjen ohjausta ja rahoitusta valtionavustuksilla sekä kartoitettiin niille myönnettyjen valtionavustusten kokonaisuutta. Kuntajaoston tunnisti 14 kuntien valtionavustuskäytänteisiin liittyvää kehittämisaluetta, joihin loppuraportissa on etsitty ratkaisuja.

Luonnostellut kehittämis ehdotukset edistävät valtionavustushankkeessa määritellyjä tavoitteita vaikuttavammasta, läpinäkyvämmästä, yhdenmukaisemmasta ja tehokkaammasta valtionavustustoiminnasta. Kehittämis ehdotuksilla vastataan kuntien valtionavustuskäytänteisiin liittyviin haasteisiin.

Nämä haasteet koskevat ohjausta ja rahoitusta, hyvinvointialueita ja kuntien tehtävien muutosta sekä kuntien taloudellisen tilanteen huomioimista valtionavustustoiminnassa. Kehittämistarpeita on avustushakujen ajoittumisessa, avustustoiminnan läpinäkyvydessä ja yhtenäisyydessä, arvioinnissa ja tulosten käytäntöön viennissä. Avustustoiminnan tulisi edistää kuntalaisten hyvinvointia. Tähän tavoitteeseen päästään kehittämällä avustustoimintaa uuden verkostomaisen toimintamallin mukaisesti. Lisäksi avustustoiminnan rooleja on tarpeen selkeyttää ja prosesseja keventää huomioiden eri toimijoiden mahdollisuudet hakea ja toteuttaa avustustoimintaa.

Kehittämisehdotuksia on tarkoitus viedä käytäntöön pääosin valtionapuviranomaisen kehittämis- ja käyttöönottoprojekteissa, jotka ovat käynnistyneet vuoden 2022 alussa. Projektien tehtävänä on kehittää valtionapuviranomaisen valtionavustustoimintaa uuden valtionavustustoiminnan toimintamallin mukaisesti ja ottaa käyttöön uudet valtionavustustoiminnan verkkopalvelut.

Annetut lausunnot otetaan huomioon jaoston lopullisessa raportissa, joka julkaistaan kesäkuussa 2022.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntien valtionavustuskäytäntöjen kehittämistä koskevaan loppuraporttiluonnokseen ja siinä esiteltyihin kehittämisehdotuksiin Lausuntopalvelu.fi:n kautta viimeistään 20.5.2022.

Lahden kaupungin lausunto:

Loppuraporttiluonnoksessa esitetyt kehittämisehdotukset ja niiden tavoitteiden toteuttamiseksi ehdotetut toimenpiteet ovat kannatettavia. Kuntien pääsääntöisen rahoitusmuodon tulee edelleen olla valtionosuus silloin, kun rahoitustarve kohdistuu lakisääteisten palvelujen hoitamiseen, avustettavalle kohteelle tai palvelulle on tarve kaikissa kunnissa ja palvelulle on jatkuvat tarve. Lahden kaupunki pitää tärkeänä myös sitä, että kaikki ministeriöt ja valtionapuviranomaiset toimivat verkostona ja sykkonoivat toimintaa. Valtiokonttorin toteutettavaksi ehdotettavat avustusten hakemiseen, hallinnoimiseen ja seuraamiseen luotavat palvelu- ja raporttinäkymät palvelevat myös kuntien omia tarpeita haettujen ja myönnettyjen valtionavustusten seurannassa.

Ohjauksen ja rahoituksen periaatteiden selkiyttäminen

Hankkeen tavoitteena on vaikuttava, tehokas, yhdenmukainen ja läpinäkyvä avustustoiminta, joka edistää yhteiskunnallisia päämääriä. Työssä on ansiokkaasti todennettu se, että kokonaiskuvan muodostaminen kuntatoimijoille myönnettävästä avustusviidakosta on vaikeaa. Toteutettujen työpajojen ansiosta kehittämiskohteiden etsimiseen on saatu monipuolinen asiantuntemus kuntatoimijoilta ja kehittämiskohteet on hyvin tunnistettu.

Kuntatoimijoiden näkökulmasta nykyinen hankekohtainen avustustoiminta on lyhytjänteistä ja työlästä. Hankkeet ovat kuhunkin hallitusohjelmaan sidottuja, ja vaalien jälkeen suuntaus saattaa pahimmassa tapauksessa muuttua täysin toisenlaiseksi. Kunnissa on paras paikallistuntemus oman alueen haasteisiin ja keinoihin haasteisiin vastaamiseen. Esteenä on kuitenkin se, että valtionrahoitus ei riitä kehittämiseen.

Lyhytkestoisten hankkeiden läpivieminen on hallinnollisesti raskasta eikä niistä välttämättä ehditä saamaan riittävästi tietoa vaikuttavuuden näkökulmasta. Hankerahoituksen myöntäminen kerrallaan neljäksi vuodeksi helpottaisi hallinnointitaakkaa ja auttaisi tulosten tarkastelua pidemmällä ajanjaksolla. Jos tehtävät todetaan jatkossakin tarpeelliseksi, hankerahoituksen sijaan oikea instrumentti rahoitukseen on pysyväisluonteinen valtionosuusrahoitus.

Raportissa esille tuotu ehdotus siitä, että rahoitusmuotoa muutetaan valtionavustuksista valtionosuuksiksi silloin, kun kyseessä on lakisääteisen palvelun hoitaminen tai palvelulle on jatkuva tarve kaikissa kunnissa, on erittäin kannatettava. Raportissa on ansiokkaasti esitetty myös se tärkeä näkökulma, että avustuksia ei tulisi käyttää keinona lisätä kuntiin kohdistuvaa ohjausta vaan kuntien itsehallinnon edellyttämää harkintavaltaa tehtävien hoidossa tulisi kunnioittaa.

Hyvinvointialueiden ja kuntien tehtävien muutoksen vaikutusten huomiointi

Kunnista hyvinvointialueille siirtyvien palveluiden esim. psykologi- ja kuraattoripalvelujen saumaton keskinäinen yhteistyö on tärkeää, koska toiminnan kehittämisellä on vaikutusta asukkaiden hyvinvointipalveluihin. Yhdyspinnat ja yhteiset toimintaperiaatteet hyvinvointialueiden ja kuntien kesken voidaan sopia, liittyen avustustoimintaan. Koko hyvinvointialueen kaikki kunnat kattava sivistyspalveluiden seudullinen kehittämisverkosto ja monialainen LAPE-yhteistyöverkosto on osoittautunut toimivaksi keskustelufoorumiksi hyvinvointialueen ja kuntien kesken. Molemmilla tahoilla on yhteinen alueen asukkaiden hyvinvointia edistävä tavoite ja kunnilla erityisesti ennaltaehkäisevä ennakointityö on avainasemassa, jotta kalliimmilta korjaavilta toimenpiteiltä välttyttäisiin. Esimerkiksi Päijät-Hämeen alueellinen lasten- ja nuorten hyvinvointisuunnitelma on hyvä esimerkki toimivasta yhteistyöstä kumppanuudelle rakentuvien toimintatapojen onnistumisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön selvitystyö on tarpeellinen.

Heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien huomioiminen

Toivottavaa olisi, että erityisavustuksia voitaisiin jatkossa myöntää myös kuntaverkostoille enenevässä määrin, sillä silloin heikommassa taloudellisessa asemassa olevien kuntatoimijoiden mahdollisuudet osallistua hanke-/kehittämistyöhön vahvistuvat. Nykyisellään kuntien resurssit ovat heikentyneet niin, että esimerkiksi erityisavustusten hakemiseen ja hallinnointiin ei ole osoittaa henkilöresurssia. Pahimmillaan se voi johtaa eri kuntien asukkaiden eriarvoistumiseen.

Vuosikellon mukainen ennakoitava toiminta

Avustushakemusten ajoittumisen yhteensovittaminen valtion ja kuntien strategisen suunnittelun sekä toiminnan ja talouden suunnittelun aikataulujen kanssa on tärkeä esiintuotu näkökulma. Nykyisessä systeemissä nopeat hakuajat ja hakujen ajoittaminen joissakin tapauksissa loppuvuoteen aiheuttaa kunnissa vaikeuksia resurssien kohdentamiseen ja omarahoitusosuuksien varmistamiseen sekä antaa vaikutelman, että määrärahojen suuntaaminen hankerahoitukseen ei perustu suunnitelmallisuuteen.

Ehdotettu vuosikellon mukainen ennakointi on erittäin kannatettavaa ja kuntatoimijoiden prosesseja kunnioittava ehdotus, joka parantaa kuntien keskinäistä tasa-arvoa mahdollisuuksissa hakea hankerahoituksia. Kiireelliset aikataulut ja yhtäaikaiset haut mahdollistavat hakemisen vain suurille kaupungeille, joilla on resursseja hanketoimintaan.

Laaja-alaisen ymmärryksen, tiedon ja kuulemisen edistäminen

Raportissa tuodaan esille kuntatoimijoiden näkökulmasta sirpaleinen ja lyhytkestoinen avustustoiminta. Tämä on iso ongelma, koska pahimmassa tapauksessa hankkeisiin kohdistuvat resurssit valuvat hukkaan.

Yhteiskunnan voimavarojen oikea kohdistaminen on välttämätöntä.

Hanketoiminnassa tulee keskittyä asioihin, joilla saadaan merkittävimmät tulokset kuntalaisten hyvinvointiin tuottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta.

Raportissa esitetty tavoite vaikutusten ja vaikuttavuutta koskevien tietojen kertymisestä ja hyödyntämisestä on kannatettava.

Pienten toimijoiden ja hankkeiden avustamisen vaikuttavuuden parantaminen

Kuntajaoston loppuraporttiluonnoksessa olevat ehdotukset toimenpiteistä ja keinoista ovat erittäin kannatettavia. Erikokoisten kuntien verkostoyhteistyössä on mahdollisuus kehittää palveluja yhteisten tavoitteiden suuntaisesti ja siten parantaa asukkaiden tasa-arvoisia palveluja ja toimien vaikuttavuutta.

Verkostojen hyödyntäminen

Valtionhallinnon ja kuntatoimijoiden välinen vuoropuhelu verkostoja hyödyntämällä on kannatettavaa. Verkostojen luominen edellyttää aktiivisuutta valtionhallinnon toimijoilta ja on myös resurssikysymys kuntatoimijoille työajan käytön suhteen. Verkostotyössä kannattaakin hyödyntää jo olemassa mm. Kuntaliiton koordinoimia verkostoja.

Lahden kaupungin sivistyksen palvelualue koordinoi kaikkien Päijät-Hämeen kymmenen kunnan sivistyspalvelujen kehittämistoimintaa seudullisena kuntaverkostona. Kehittämistoiminnasta on tehty yhteistoimintasopimus ja yhteistoimintaa ohjaa kaikkien kymmenen kunnan sivistys-/hyvinvointijohtajien ohjausryhmä, joka kokoontuu säännöllisesti joka kuukausi. Kunnat maksavat asukasmääränsä suhteessa seudullisesta sivistyspalvelujen kehittämisestä, hankkeiden hausta ja koordinoinnista sekä vaikuttavuuden arvioinnista oman osuutensa. Kehittämiskohteet johdetaan seudullisista säännöllisistä itsearvioinneista, arviointikyselyiden tuloksista, kouluterveyskyselyjen tuloksista ja muista mittareista, joita on saatavilla aluetta koskien. Myös lainsäädännön muutoksia seurataan ja pyritään ennakoivaan kehittämistoimintaan

muutosten suunnassa. Yhteistoimintasopimuksen mahdollistavaa verkostotoimintaa on harjoitettu jo yli kymmenen vuoden ajan ja malli on osoittautunut toimivaksi. Jokaista erityisavustusta saavaa kehittämishanketta varten perustetaan projektiryhmä, jossa edustettuna on jokaisen alueen kunnan edustaja. Jos hankehaku on järjestäjäkohtainen, ei seudun pienemmillä kunnilla ole mahdollista kohdentaa resursseja hankehallintaan, ja siitä syystä ne monesti jäävät kehittämistoiminnan ulkopuolelle.

Avustustoiminnan roolien ja prosessien selkeyttäminen

Raportissa kiinnitetään huomiota valtionhallinnon eri hallinnonalojen välisen yhteistyön puutteeseen, joka näyttäytyy kuntatoimijoille sekavana ja jopa päällekkäisinä hankkeina. Kehittämistavoitteet yhteistyön ja koordinaation parantamiseksi vaikuttaisi kuntatoimijoiden kannalta hankkeiden hallinnoinnin raskautta helpottavasti.

Yhtenäisyyden ja läpinäkyvyyden parantaminen

Avustustoiminnan kokonaiskuvan selkeyttäminen on hyvä tavoite. Eri hallinnonalojen yhtenäiset avustusehdot, arviointiperusteet ja -kriteerit ovat hyvää hallintoa, joka helpottaa kuntatoimijoiden työtaakkaa. Raportissa todetaan, että yhtenäistäminen on suuri haaste, jota ei pystytä tekemään valtionavustushankkeen hankekauden aikana vuoden 2023 loppuun mennessä. Digitaaliset palvelut auttavat yhtenäistämishankkeessa ja toisaalta digipalveluiden sujuvan käyttöönoton edellytyksenä on yhtenäistäminen. Se, että kaikki valtionapuviranomaiset eivät ole ottamassa Hallinnoiavustuksia.fi palvelua käyttöönsä, on valitettavaa.

Toivottavaa olisi, että kaikki valtionapuviranomaiset sitoutuisivat yhtenäistämistavoitteiden läpiviemiseen. Lisäksi avustusehtoja tulee yhtenäistää esimerkiksi työajanseurannan sekä hyväksyttävien ja ei hyväksyttävien kustannusten osalta.

Vaikutusten arvioinnin ja mittauksen periaatteiden hyödyntäminen

Vaikutusten arviointi on erittäin merkityksellistä yhteiskunnan resurssien tehokkaan käytön varmistamiseksi. Vaikutusten ja tulosten arviointi pitää kuitenkin olla työkaluna valtionhallinnon itsearvioinnissa siinä, ovatko valtionapuviranomaisten asettamat hankeaihiot tarkoituksenmukaisia: saavutetaanko niillä sellaisia tuloksia hyvinvointiin, joiden panos/tuotos suhde on oikea. Jos vaikutusten arvioinnissa keskitytään mittaamaan, onko kuntatoimija selviytynyt hyvin vai huonosti rahoituksen myöntäjän näkökulmasta, arviointi on vain lisähaaste muuten työlääseen ja vaikeasti hallittavaan hankekokonaisuuteen.

Tulosten käytäntöön viennin edistäminen periaattein, toimintatavoin ja velvoittein

Yhteiskunnan varoilla tehtävän kehittämistyön kannatettava tavoite on, että tulokset ovat kaikkien halukkaiden käytössä. Kuntajaoston tehtävänä oli alun perin tuottaa ehdotus periaatteiksi, toimintatavoiksi ja yleisiksi velvoitteiksi, joilla kunta valtionavustuksen saajana voidaan velvoittaa julkaisemaan, jakamaan ja levittämään valtionavustuksella tehty työ muiden kuntien. Tällainen tehtäväksianto on erittäin yksipuolinen ja hierarkkinen. Kuntajaosto laajensi ehdotustaan kattamaan myös valtionapuviranomaisten roolia niin, että tulosten käytäntöön vienti vaatii

toimia myös valtionapuviranomaiselta. Valtionapuviranomaisten tulee olla aktiivisia ja tarjota kuntatoimijoille alusta sekä mallit tulosten julkaisemiseksi ja tulosten hyödyntämiseksi. Muutoin tehtävä muodostuu etenkin pienille kunnille mahdottomaksi toteuttaa ja asettaa kunnat epätasa-arvoiseen asemaan mahdollisuuksissa hyödyntää hankerahoituksia.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto

Toimenpiteet

Ote 17.5.2022: talousjohtaja