

Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen opas valtionapuviranomaisille

Valtionavustustoiminnan kehittäminen perustuu ketterään kehittämiseen. Siksi tätä valtionapuviranomaisille tarkoitettua toimintamalliopasta päivitetään tarvittaessa. Varmistathan, että sinulla on käytössä oppaan viimeisin versio, joka on julkaistu valtionavustushankkeen verkkosivuilla.

Versio: 1.0

Päivitetty: 3.2.2022

Toimintamallioppaan pysyvä osoite: <https://vm.fi/valtionavustushankkeen-aineistot-ja-tuotokset>

Sisällys

Tiivistelmä	4
1. Johdanto	7
1.1. Tausta	7
1.2. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke	9
1.3. Uudistuksen päämäärät	10
1.3.1. Vaikuttavuus	10
1.3.2. Tehokkuus	11
1.3.3. Läpinäkyvyys	12
1.3.4. Yhdenmukaisuus	13
1.4. Toimijoiden odotukset	14
1.4.1. Valtionavustusten myöntäjät	14
1.4.2. Valtionavustusten hakijat	14
2. Hyvä hallinto valtionavustustoiminnassa	18
2.1. Hyvän hallinnon perusteet	18
2.2. Hallinnon oikeusperiaatteet valtionavustustoiminnassa	20
2.3. Hallintomenettely valtionavustustoiminnassa	24
2.4. Päätöksentekomenettely valtionavustustoiminnassa ministeriöiden näkökulmasta	31
2.5. Valtionavustustoiminnan lainsäädännöllinen perusta	33
3. Valtionavustustoiminnan uusi yhteinen toimintamalli	37
3.1. Toiminnan hahmotustavan muutos	37
3.1.1. Ilmiölähtöisyys	37
3.1.2. Verkostomainen yhteistyö	37
3.1.3. Vaikuttavuus	38
3.2. Toimintaprosessin ja toimintatapojen muutos	39
3.2.1. Yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistaminen	40
3.2.2. Yhteiskunnallisen muutoksen toteuttaminen	42
3.2.3. Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi ja niiden laajentaminen	44
3.3. Valtionavustustoiminnan verkostojen roolit	45
3.3.1. Verkostojen näkökulma	45
3.3.2. Neljä eri verkostoa	47
3.3.3. Vaikuttavuuden verkosto	49
3.3.4. Kumppanuusverkosto	49
3.3.5. Vertaisoppimis- ja kehittämisverkosto	50

3.3.6.	Valtionavustustoiminnan kehittämisverkosto	50
3.3.7.	Valtionavustustoiminnan verkostojen kehittämisen vaiheistus	51
3.3.8.	Verkostoitumisen vaiheet ja toimijoiden tehtävät eri vaiheissa	54
3.3.9.	Ilmiö- ja vaikuttavuuslähtöinen verkostoitumistarpeiden kirkastaminen	58
3.4.	Keinovalikoiman muutokset	62
3.4.1.	Yhdenmukaistettu valtionavustustoiminnan sanasto	62
3.4.2.	Valtionavustustoiminnan digitaaliset palvelut	62
3.4.3.	Toimintamallin ja digitaalisten palveluiden jatkokehitys	64
3.4.4.	Lainsäädännön muutokset	65
4.	Elinkaariajattelu valtionavustustoiminnassa	66
5.	Pohdinta	68
	Lähteet ja lisälukemista	70
	Liite 1 Valtionapuviranomaiset	73

Tiivistelmä

Useat valtion roolia ja ohjauskeinoja kartoittaneet selvitykset ovat nostaneet esille tarpeen yhtenäisemmälle strategialle ja ohjauspolitiikalle valtion tukijärjestelmiä ja ohjauskeinoja koskien. Säädös- ja informaatio-ohjauksen ohella resurssiohjaus on merkittävä mahdollistaja yhteiskunnan hyvinvointia edistävälle toiminnalle. Valtionavustukset ovat yksi resurssiohjauksen keino, jonka avulla voidaan kohdentaa resursseja tärkeäksi katsottuihin teemoihin ja ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia.

Valtiovarainministeriö johtaa ja ohjaa valtionavustustoiminnan kehittämistä viisivuotisessa **Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa**, jonka toimikausi on 1.3.2019–31.12.2023. Hankkeessa kehitetään valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli ja otetaan käyttöön sitä tukevat digitaaliset palvelut. Valtionavustustoiminnan kehittämisen visiona on läpinäkyvä, osallistava ja vaikuttava, kestävä yhteiskuntaa tukeva valtionavustustoiminta vuoteen 2030 mennessä.

Valtionavustustoiminta on yksi keino edistää yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista. Se pohjautuu yhteiskunnalliseen analyysiin, jossa tuodaan esille yhteiskunnallinen tarve ja muodostetaan ymmärrys ilmiöön vaikuttavista tekijöistä sekä näiden välisistä syy-seuraussuhteista. Myös hallinnonalan substanssilainsäädäntö ja strategiat ohjaava valtionavustuksen kohdentamista. Haun valmistelu ja avustuksella tuettavan toiminnan suunnittelu osaltaan ohjaavat ja rajaavat valtionavustustoimintaa. Toiminnan vaikutukset arvioidaan, jotta on edellytykset ymmärtää toiminnan merkityksellisyyttä. Valtionavustustoiminta tuo yhteen yhteiskunnallisten ilmiöiden äärelle niin päätöksentekijät, avustuksia myöntävät valtionapuviranomaiset, avustusten hakijat, hyödynsaajat kuin uutta tietoa tuottavat toimijatkin.

Toimintamalli painottaa avustustoiminnasta saatavan tiedon ja tulosten merkitystä ja hyödyntämistä. Jatkossa samaan yhteiskunnalliseen ilmiöön, päämäärään tai tavoitteeseen myönnettyistä avustuksista sekä niiden käyttökohteista kerätään ja julkaistaan enemmän tietoa muun muassa tutkijoiden, median ja asiasta kiinnostuneiden kansalaisten käyttöön. Avustuksista kertyvän tiedon avoimuus ja tiedon hyödyntämisen mahdollisuus vahvistavat valtionavustustoiminnan oikeellisuutta ja luotettavuutta. Saadun informaation avulla voidaan selvittää avustuksille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja kohdentaa jatkossa avustuksia entistä paremmin ja kestävämmiin yhteiskunnallisten päämäärien edistämiseen. Sekä valtionapuviranomaiset että hakijat voivat tiedon avulla kehittää omaa toimintaansa. Uudistus on linjassa julkisen hallinnon uudistamisen strategian ¹ kanssa, joka tavoittelee arjen palveluiden sujuvuutta, oikeusvarmuuden turvaamista yhteiskunnassa ja uusia mahdollisuuksia yrityksille ja yhteisöille.

¹ <https://julkisenhallinnonstrategia.fi/>

Tässä oppaassa kuvataan valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli, jonka kehittämisessä pilottiorganisaatiot ovat olleet tärkeässä roolissa. Toimintamallin ydintarkoitus on lisätä toiminnan vaikuttavuuteen tähtäävää yhteistyötä kaikkien niiden toimijoiden kesken, jotka vaikuttavat samaan yhteiskunnalliseen ilmiöön. Hallinto- ja toimintatasot tekevät yhteistyötä, samoin eri toimijat yli hallinnonalojen. Yhteistyö voi tarkoittaa poikkihallinnollisessa yhteistyössä tehtävää ilmiön analyysiä, jonka päätteeksi sovitaan yhdessä rooleista ja kokonaisuudessaan järkevästä resurssien käytöstä, kun työskennellään saman ilmiön parissa. Esimerkiksi tiettyjen ikäluokkien asumisturvallisuuden parantamisen eteen tehdään työtä useilla eri hallinnonaloilla, ja yhteistyössä ilmiöön (asumisturvallisuus) voidaan paneutua vaikuttavammin kuin erillään toimien. Tiivistyessään yhteistyö voi johtaa jopa useamman hallinnonalan yhteisen valtionavustushaun järjestämiseen, kun työskennellään saman ilmiön parissa tai kun avustuksia hakevat tahot ovat yhteisiä. Näin voidaan parantaa valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

Valtionapuviranomaiset siirtyvät uuteen toimintamalliin vaiheittain. Toimintamallin jatkokehityksen on määrä perustua toimijoiden yhteistyöhön ja kokemuksiin uudeltaisesta, vaikuttavuutta ja yhteistyötä painottavasta, tekemisestä. Hankkeen aikana selvitetään, miten toimintamallin kehittämisen koordinointi toteutetaan vuoden 2023 jälkeen.

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen keskeiset päämäärät ovat valtionavustustoiminnan vaikuttavuus, tehokkuus, läpinäkyvyys ja yhdenmukaisuus. Valtionavustustoiminnasta halutaan yhteiskunnallisesti vaikuttavampaa ja kohdennetumpaa, avustusten hakemisen ja myöntämisen tulee olla aiempaa selkeämpää ja sujuvampaa, avustuksiin liittyvä tieto tulee olla yhdenmukaista ja aiempaa paremmin avoimesti hyödynnettävissä ja avustustoiminnan menettelytavat tulee olla selkeät ja yhdenmukaiset. Nämä päämäärät ovat ohjanneet hankkeessa kehitetyn valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin ja digitaalisten palvelujen kehittämistä.

Valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli ja digitaaliset palvelut on kehitetty yhteiskehittämisen keinoin valtionapuviranomaisten, hakijoiden ja muiden asiantuntijoiden kanssa. Yhteiskehittämisellä viitataan tässä yhteydessä kehitysprosessiin ja siinä hyödynnettyihin osallistamisen tapoihin, kuten haastatteluihin, työpajoihin ja käyttäjätutkimuksiin, jotka ovat mahdollistaneet yhteisen ideoinnin sekä osallistujien asiantuntemuksen esille tuomisen ja sisällyttämisen mukaan tuotoksiin. Yhteiskehittämisen ohella on käyty vuoropuhelua erityisesti vaikuttavuuden parissa työskentelevien asiantuntijatahojen kanssa ja hahmoteltu, miten vaikuttavuusajattelu jäisi elämään osaksi yhteiskunnallista muutosta ajavien organisaatioiden toimintaa.

Tämä dokumentti on tarkoitettu valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin ja digitaalisten palveluiden käyttöönoton parissa toimiville asiantuntijoille, jotka työskentelevät esimerkiksi käyttöönottavissa organisaatioissa, Valtionkonttorissa tai valtionavustusten kehittämis- ja digitalisointihankkeessa. Dokumenttiin on koottu taustatietoa ja yhteiskehittämisen keskeisiä havaintoja ja sen on tarkoitus toimia laajana tietolähteenä, jota hyödynnetään eri tavoin. Dokumenttia päivitetään uudistuksen edetessä.

Hyviä lukuhetkiä toivottaen,

Tekijät

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke haluaa luoda edellytyksiä sille, että Suomessa siirrytään kohti osallistavaa, asiakaslähtöistä ja vaikuttavaa valtionavustustoimintaa. Hanke kiittää kaikkia yhteiskehittämiseen osallistuneita asiantuntijoita valtion ja kuntien hallinnosta, järjestöistä ja tutkimusyhteisöistä. Pääsemme testaamaan yhteistä toimintamallia ensimmäisissä käyttöönotoissa ja saatujen palautteiden tuella kehittämään sitä edelleen.

Hankejohtaja **Tuula Lybeck**, tammikuussa 2022

1. Johdanto

1.1. Tausta

Valtionavustuksilla tuettu toiminta on monimuotoista ja sen päämäärien taustalla on tarve vastata laajaan kirjoon yhteiskunnallisia ilmiöitä. Valtionavustuksilla voidaan vastata monenlaisiin tarpeisiin läpi koko yhteiskuntamme. Valtionavustus on joustava tapa toteuttaa toimintaa:

- Pysyväisluonteinen tai pitkäjänteinen toiminta
- Kehittämisen- ja kokeilutoiminta ja investoinnit
- Toiminta, johon tulee reagoida nopeasti

Valtionavustuksia myöntää yhteensä yli 90 valtionapuviranomaista ja lisäksi muita toimijoita, joille on laissa säädetty valtionapuviranomaisille kuuluvia tehtäviä. Nämä toimijat avaavat vuosittain noin 450 hakua. Myönnettävien avustusten määrä oli vuonna 2017 noin neljä miljardia euroa. Koska suuri määrä toimijoita on kehittänyt valtionavustustoimintaa itsenäisesti osana muuta omaa toimintaansa, ovat hakemista, myöntämistä ja raportointia koskevat käytännöt kirjavia ja ne vaihtelevat tarpeettomasti. Viranomaisten käyttämät käsitteet ja niiden merkitykset voivat vaihdella tai heillä voi olla omanlaisensa mallit laskea avustettavan toiminnan kustannuksia. Useat valtionapuviranomaiset voivat nykytilassa lähestyä samaa yhteiskunnallista ilmiötä tekemättä keskenään yhteistyötä, ja siten toisistaan tietämättä valtionavustuksilla tukevat osittain päällekkäistä toimintaa. Valtionapuviranomaisten keskuudessa oleva toiminnan yhdenmukaisuuden ja yhteensovittamisen puute on johtanut siihen, että valtionavustuksien hakijat joutuvat toimimaan monenlaisten käytäntöjen ohjaamina asioissaan eri viranomaisten kanssa.

Toisistaan tietämättä voidaan tukea myös osittain päällekkäistä toimintaa.

Valtionavustustoiminnan yhdenmukaistaminen läpi hallinnonalojen mahdollistaa tehokkuuden ja läpinäkyvyyden parantamisen. Toiminta voi tehostua esimerkiksi siten, että eri viranomaiset lähestyvät ilmiöitä yhdessä ja tietoisina toistensa tekemisistä. Tällöin jokaiselle voi löytyä kokonaisuudesta oma roolinsa ja päämääränsä, ja vältetään päällekkäiseltä tekemiseltä. Lisäksi valtionapuviranomaisten on tärkeää hakeutua niihin verkostoihin, joissa heidän oman toimialansa kannalta keskeinen kehittäminen tapahtuu. Kun eri valtionapuviranomaisten käytäntöjä yhdenmukaistetaan, avustusten hakeminen helpottuu ja toiminnasta saadaan sellaista tietoa, joka auttaa ymmärtämään yhä paremmin valtionavustustoiminnan vaikutuksia. Mitä sinnikkäämmin valtionavustustoimintaa kehitetään yhdessä, sitä paremmat mahdollisuudet on saavuttaa läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.

Valtionavustustoiminnan yhdenmukaistaminen on tärkeä tavoite ja suuri haaste, jonka saavuttamisen hyödyt tulevat olemaan moninaiset. Ennen tavoitteeseen pääsemistä on kuitenkin paljon työtä tehtävänä. Yhteisen, valtionavustustoimijoiden verkostoa palvelevan, toimintamallin kehittäminen ja juurruttaminen päivittäiseen työhön on yksi tärkeimmistä yhteisistä tehtävistämme. Niin kauan kuin jokaisella viranomaisella on omat käytäntönsä, järjestelmänsä ja sanastonsa, ei ole mahdollista saavuttaa riittävää yhdenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä, kuten esimerkiksi kerätä toiminnasta sen jatkuvan kehittämisen tueksi yhteismitallista dataa. Yhteisen toimintamallin juurruttaminen parantaa mahdollisuuksia ymmärtää toimintaa ja sen vaikuttavuutta, jolloin resursseja voidaan suunnata tehokkaasti ja tuloksellisesti. Yhdenmukaistaminen edellyttää taitoa kyseenalaistaa omia nykyisiä käytäntöjä ja valmiutta uudistumiseen ja muutokseen.

Aidossa toiminnan digitalisoinnissa on kyse koko toiminnan uudistamisesta ja uudistetun toimintamallin tukemisesta digitaalisin palveluin, ei esimerkiksi aiemman toimintamallin päälle rakennettavista digitaalisista palveluista.

Aidossa toiminnan digitalisoinnissa on kyse koko toiminnan uudistamisesta ja uudistetun toimintamallin tukemisesta digitaalisin palveluin, ei esimerkiksi aiemman toimintamallin päälle rakennettavista digitaalisista palveluista. Valtionavustustoiminnan uudet digitaaliset palvelut tulevat tukemaan kaikille toimijoille yhteistä toimintamallia. Uudistaminen edellyttää riittävän yhdenmukaisia valtionavustuskäytäntöjä, jotta tiedonhallinta mahdollistuu ja tietoa voidaan hyödyntää.

Valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli ohjaa toimijoita samaan suuntaan, mutta kunkin toimijan reitti perille on omanlaisensa.

Valtionavustustoiminta näyttäytyy nykytilassa kirjavana ja sen yhdenmukaistaminen on tarpeen. Lisäksi valtionavustustoiminnassa on tunnistettu tärkeitä sisällöllisiä kehittämistarpeita. Näiden parissa myöntäjät ja hakijat ovat jo työskennelleet paljonkin, kukin omalla hallinnonalallaan, ja syntyneiden hyvien käytäntöjen ja tärkeiden kokemusten levittäminen on tarpeen. Valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli ohjaa toimijoita samaan suuntaan, mutta kunkin toimijan reitti perille on eri. Yhdenmukaistamisen hyötyjä ovat myös hyvän hallinnon päämäärien toteutuminen sekä hakijoiden ja myöntäjien nykyistä parempi oikeusturva.

1.2. Valtionavustustoiminnan kehittämisen- ja digitalisointihanke

Maaliskuussa 2019 valtiovarainministeriö asetti kehittämishankkeen valtionavustusprosessin digitalisoinniseksi. Valtiovarainministeriön johtaman ja ohjaaman hankkeen toimikausi on 11.3.2019–31.12.2023 ja sen tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja yhdenmukaisuutta. Hankkeessa luodaan valtionavustustoimijoiden yhteinen ja yhdenmukainen toimintamalli sekä sitä tukevat digitaaliset palvelut:

- Valtionavustushakujen julkaisu ja asiointi: [Haeavustuksia.fi](https://haeavustuksia.fi)
- Valtionavustustietojen julkaisu ja käyttö: [Tutkiavustuksia.fi](https://tutkiavustuksia.fi)
- Valtionavustusten käsittely: [Hallinnoivustuksia.fi](https://hallinnoivustuksia.fi)

Uudistukseen liittyen on tarkoitus toteuttaa lainsäädäntömuutoksia, joiden johdosta Valtiokonttorille säädetään uusia viranomaistehtäviä. Tulevaisuudessa Valtiokonttori vastaa valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen liittyvien palvelujen hallinnoinnista ja ylläpidosta, eräistä tähän liittyvistä tiedonhallintaa koskevista tehtävistä sekä valtionavustustoimintaa koskevista analysointi- ja raportointipalveluista valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Valtiokonttori vastaa myös digitalisoituun valtionavustusprosessiin liittyvästä palvelutuotannosta.

Valtiovarainministeriö johtaa valtionavustustoiminnan strategista, hallinnollista ja lainsäädännöllistä kehittämistä sekä koordinoi yhteistyötä valtionapuviranomaisten tai lain nojalla muiden valtionavustuksia myöntävien kanssa. Tarkoituksena on, ettei ministeriöiden ja valtionapuviranomaisten tai lain nojalla muiden valtionavustuksia myöntävien nykyinen toimivalta hallinnonalansa valtionavustusten sisällöllisessä ohjauksessa muutu.

Tavoitetilassa valtionavustusviranomaiset sekä rahoituksen hakijat suunnittelevat, toteuttavat ja arvioivat toimintaa yhteiskunnallisesta tarpeesta käsin poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Valtionavustusten hakemisen ja myöntämisen perusprosessi täydentyy yhteiskunnalliseen analyysiin pohjautuvalla strategisen tason päämäärien ja mitattavien tavoitteiden asettamisella sekä toiminnan vaikutusten ymmärtämisellä ja esille tuomisella. Valtionavustustoimintaa halutaan kehittää siten, että toiminta pysyy mukana ajassa ja tukee yhteiskunnan eri toimijoiden toimintaedellytyksiä.

Toimintamallin kehittäminen ja juurruttaminen edellyttää valtionapuviranomaisilta määrätietoista toiminnan kehittämistä. Muutos on merkittävä ja sitä tuetaan organisaatio kerrallaan. Toimintamallia on kehitetty yhteistyössä jaostojen, kuten kunta- ja järjestöjaoston, pilottiorganisaatioiden sekä eri alan asiantuntijoiden kanssa.

Valtionapuviranomaisista mukana kehitystyössä ovat olleet pilotteina opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriön Palosuojelurahasto ja Euroopan Unionin sisäasioiden rahastot (EUSA) sekä ulkoministeriö.

Kustakin organisaatiosta on ollut mukana viranomaisten puolelta tietyn pilottihaun edustajat sekä laaja edustus erityyppisiä hakijatahoja. Yhteiskehittäminen on pitänyt sisällään lähdekirjallisuuteen perehtymistä, haastatteluja, käyttäjätutkimusta, työpajatyöskentelyä ja toimintamallin käytännön pilotointia yhdessä myöntäjien ja hakijoiden kanssa. Työssä on panostettu vaikuttavuusajattelun ja -osaamisen kehittämiseen sekä toimintamallin mukaiseen yhteistyöhön myöntäjien, hakijoiden ja muiden sidosryhmien välillä uuden valtionavustusprosessin mukaisesti.

1.3. Uudistuksen päämäärät

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen keskeiset päämäärät ovat valtionavustustoiminnan vaikuttavuus, tehokkuus, läpinäkyvyys ja yhdenmukaisuus.

1.3.1. Vaikuttavuus

Vaikuttavuusajattelu on hyvin tuttua valtionhallinnossa. Vaikutusten arviointi on keskeinen tehtävä esimerkiksi lainsäädännön valmistelun kaikissa vaiheissa esiselvityksistä päätöksentekoon asti. Yleisesti vaikuttavuudella viitataan siihen, miten hyvin tietyt toimenpiteet tuottavat tavoitteen mukaisen myönteisen kehityksen eli yhteiskunnallisen hyödyn.

Valtionavustustoiminnassa vaikuttavuus ilmentää erityisesti sitä, millaisia *vaikutuksia* toiminnalla on aikomus saada aikaan tarkasteltavassa kohteessa. Toiminnan odotettujen vaikutusten tunnistaminen ja niihin liittyvien tavoitteiden asettaminen motivoi ja ohjaa toimintaa oikeaan suuntaan. Vaikutukset auttavat kuvailemaan valtionavustustoiminnan arvoa ja perustelemaan sen tärkeyttä yhteiskunnallisten tarpeiden näkökulmasta.

Vaikuttavuus käsitteenä aiheuttaa helposti väärinkäsityksiä, jotka liittyvät erityisesti tavoitteiden asettamiseen ja mittaamiseen. On tärkeää huomata, että valtionavustustoiminnassa tavoitteet toimivat toiminnan kehittämisen, ohjaamisen ja oppimisen välineenä, eivätkä ainoastaan taloudellisiin seurauksiin johtavina minimivaatimuksina. Kaikille valtionavustustoiminnan moninaisille vaikutuksille ei ole vielä hyviä indikaattoreita tai mittareita olemassa ja alkamassa onkin kaikkien yhteinen oppimismatka. Uudistuksella ei tavoitella näennäistä tehokkuuden mittaamista tai toiminnan tasapäistämistä vaan päinvastoin, monipuolisen ja rikkaan valtionavustustoiminnan vaikutusten ymmärtämistä. Vaikuttavuuden kehittämisen näkökulmasta on arvokasta asettaa kunnianhimoisia tavoitteita ja hyväksyä epäonnistuminen ja oppiminen tärkeänä ja vääjäämättömänä osana toiminnan kehittämistä.

Valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta lisääviä tekijöitä:

- Lainsäädännön uudistukset liittyen esimerkiksi valtionavustuslain ajantasaistamiseen
- Ymmärrys yhteiskunnallisesta tarpeesta (ilmiön analyysi)
- Valtionavustushaun ja -avustusten tarkempi kohdentaminen (päämäärät, tavoitteet, mittarit)
- Valtionavustusten vaikutusten arviointi ja seuranta
- Valtionavustusten vaikutuksista viestintä ja aktiiviset nostot
- Toiminnan jatkuvuus ja hyväksi havaittujen ratkaisujen juurruttaminen
- Hallittu riskinotto ja toiminnan elinkaareen kuuluva uudistuminen, päätyminen tai kokonaan uuden toiminnan kehittäminen
- Vaikuttavuusosaamisen kehittäminen

1.3.2. Tehokkuus

Avustusten hakemisesta ja myöntämisestä halutaan tehdä aiempaa selkeämpää ja sujuvampaa. Edellytyksenä tälle on tehokkuutta estävien rakenteiden tunnistaminen ja niihin vaikuttaminen, prosessien ja toimintatapojen yhtenäistäminen sekä toiminnan tulosten hyödyntäminen toiminnan johtamisessa, kehittämisessä ja suuntaamisessa. Hakijoiden näkökulmasta tehokkuutta tuovat erityisesti lukuisat digitaalisten palveluiden mahdollistamat parannukset toimintamalliin, kuten tiedon saaminen keskitetysti tulevista hauista, varautuminen ennalta haun edellyttämien tietojen toimittamiseen ja eri valtionapuviranomaisten hakuprosessien yhtenäisyys ja sujuvuus.

Valtionavustustoiminnan suunnittelu pohjautuu ajantasaiseen ja riittävän laajan verkoston osaamisen varaan rakennettuun ymmärrykseen yhteiskunnallisesta tarpeesta. Tämän pohjalta puretaan hakujen päällekkäisyyksiä, luodaan laajempia kokonaisuuksia ja suunnitellaan kokonaisvaltaisempaa toimintaa. Lisäksi valtionavus-

tustoiminnan suunnittelussa kiinnitetään riittävää huomiota toiminnan vaikutuksiin ja niiden mittaamiseen. Tehokkuuden rinnalla tuottavuus paranee: uusi valtionavustustoiminta tuottaa tehokkaasti yhteiskunnallista hyötyä.

Tehokkuuden parantamisen lähtökohtana on integroida valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden ja työn tuottavuuden parantaminen. Tähän kuuluu ennakointi koko avustusvuoden (tai pidemmänkin jakson) suunnittelusta ja jäsentämisestä siten, että valtionavustustoiminnan suunnittelussa ja organisoinnissa tähdätään pitkäaikaisiin vaikutuksiin.

Toimintamalli kannustaa rakentamaan ilmiöön vaikuttamisen kannalta olennaisia kumppanuuksia, jotka tehostavat toiminnan vaikutusten syntymistä ja auttavat myös vaikutusten laajentamisessa sekä innovaatioiden uudelleenkäytössä. Valtionapuviranomaisen näkökulmasta digitaaliset palvelut vähentävät hakemusten ja niiden läheteiden manuaalista käsittelyä, mahdollistavat työmäärän ennakkoinnin ja paremman ajanhallinnan, sujuvoittavat hakemusten käsittelyä ja täten parantavat työntekijäkokemusta.

Valtionavustustoiminnan tehokkuutta lisääviä tekijöitä:

- Ennakkotieto tulevista hauista
- Tieto haun edellyttämistä tiedoista
- Hakijan tallentamat ja päivittämät omat tiedot
- Hakuprosessin sujuvuus
- Kumppanuudet sekä niiden kesto ja syvyys
- Toiminnan jatkuvuus, vaikutusten laajentaminen sekä innovaatioiden uudelleenkäyttö
- Työn merkityksellisyys ja työntekijäkokemus
- Läpinäkyvyys lisää luottamusta, mikä lisää myös tehokkuutta

1.3.3. Läpinäkyvyys

Valtionavustustoiminnasta kerättävä tieto yhdenmukaistuu ja sen hyödynnettävyys ja avoimuus lisääntyvät. Tavoitteena on valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisääminen.

Läpinäkyvyys tarkoittaa sitä, että mm. avustuksen myöntämiseen tai hylkäämiseen liittyvät perusteet ja ylipäättään koko prosessi tulee läpinäkyväksi. Avoimuus, osana läpinäkyvyyttä, edistää tiedon hyödyntämistä ja saatavuutta.

Hankkeessa on toteutettu arviointi valtionavustustoiminnan uudistamisen vaikutuksista tiedon julkisuuden, avoimuuden ja hyödyntämisen näkökulmista ².

Valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyttä lisääviä tekijöitä:

- Tieto kaikista haettavissa olevista avustuksista (Haeavustuksia.fi)
- Arviointiperusteiden julkaiseminen hakuilmoituksessa (Haeavustuksia.fi)
- Tieto myönnettyistä avustuksista (Tutkiavustuksia.fi)
- Tieto valtionavustuksella tuetun toiminnan toteutuneista vaikutuksista (Tutkiavustuksia.fi)

1.3.4. Yhdenmukaisuus

Avustustoiminnan menettelytavat ovat eri viranomaisilla selkeät ja yhdenmukaiset. Avustuksia suunnataan, haetaan, myönnetään, seurataan ja arvioidaan yhdenmukaisesti ja hyvää hallintotapaa noudattaen. Valtionapuviranomaiset tulkitsevat avustustoimintaan liittyvää lainsäädäntöä mahdollisimman yhdenmukaisesti, mikä vahvistaa hakijoiden ja myöntäjien oikeusturvaa sekä työn sujuvuutta. Esimerkiksi kansalaisjärjestöjen yleisavustusten myöntämisen periaatteet ovat mahdollisimman yhtenevät myöntävästä viranomaisesta riippumatta. Yhdenmukaisuus edistää muun muassa hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista.

Yhdenmukaistaminen on myös keino, joka edistää vaikuttavuuden, tehokkuuden ja läpinäkyvyyden toteutumista.

Valtionavustustoiminnan yhdenmukaisuutta lisääviä tekijöitä:

- Yhtenäiset hallinnollis- juridiset toimintatavat
- Ymmärrys keskeisistä rooleista ja vastuista
- Ymmärrys toimintaprosessista
- Ymmärrys toimintamallista strategisella, taktisella ja operatiivisella tasolla
- Toiminnan erityispiirteiden huomioiminen
- Yhteiset tavat toimia valtionavustustoiminnan kehittämiseksi
- Sujuvat ja yhdenmukaiset asiointipalvelut
- Asiakaskokemuksen arviointi

² [Arviointiraportti](#)

1.4. Toimijoiden odotukset

Valtionapuviranomaisten ja hakijoiden odotukset ovat hyvin linjassa valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen päämäärien kanssa. Hankkeen tehtäviä ja tavoitteita asetettaessa hyödynnettiin jo esiselvityshankkeessa käytettyjä yhteiskehittämisen menetelmiä. Odotuksia on kuvattu lyhyesti seuraavissa luvuissa.



1.4.1. Valtionavustusten myöntäjät

Myöntäjät haluavat muuttaa valtionavustustoimintaa oikeudenmukaisemmaksi ja yhdenmukaisemmaksi. Heidän tavoitteenaan on järjestää haut onnistuneesti ja saavuttaa yhteiskunnan kannalta myönteisiä vaikutuksia mahdollisimman hyvällä tuotto/panos-suhteella. Myöntäjillä on tarve huomioida strategisen tason vaatimukset ja edistää strategisia tavoitteita sekä seurata toteutumista ja vaikutuksia avustetun toiminnan jälkeen. Hyvien käytäntöjen jakaminen myöntäjien välisessä yhteistyössä koetaan tärkeäksi. Näkyvyys muiden myöntäjien samaan ilmiöön liittyviin tai samaan päämäärään tähtääviin hakuihin sekä hakijan toimintaan edellisissä hauissa on toivottavaa. Esimerkiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisy edellyttää yhteistoimintaa usealta eri toimialalta.

Myöntäjät haluavat varmistua keskeisistä asioista: 1) hakemukset käsitellään oikeudenmukaisesti ja tasavertaisesti, 2) arvioinnin perusteet ja -kriteerit löytyvät sekä hakijoille että viranomaisille, 3) päätös on tehty arviointiperusteiden ja -kriteerien mukaisesti. Myöntäjät haluavat kehittää sekä myöntäjän että hakijan oikeusturvaa ja varmistaa prosessien läpinäkyvyyden.

1.4.2. Valtionavustusten hakijat

Valtionavustusten hakijat ovat moninainen ryhmä toimijoita aina itsenäisistä ammatinharjoittajista suurten organisaatioiden, kuten kuntien tai valtakunnallisten järjestöjen, edustajiin. Kaikki hakijat toivovat esimerkiksi yksinkertaisia ja selkeitä ohjeita ja toimintatapoja, mahdollisuutta osallistua ja tulla kuulluksi sekä yhdenmukaisia ja etukäteen tiedossa olevia raportointikäytäntöjä niin toiminnan kuin talouden raportoinnin osalta. Nämä periaatteet on kirjoitettu sisään tässä oppaassa esiteltyyn valtionavustustoiminnan toimintamalliin. Toimintamallin mukaan eri sidosryhmien asiantuntemusta, mukaan lukien hakijoiden asiantuntemusta, hyödynnetään yhteiskunnallisen tarpeen tunnistamisessa, ilmiöön vaikuttavien tekijöiden tunnistamisessa ja haun kohdentamisessa varhaisessa vaiheessa ennen hakuilmoituksen laatimista ja haun avaamista.

Hakijan kokemus	Organisaation tuki		
	Hakijalla ei ole lainkaan organisaatiota tai työyhteisöä tukenaan.	Hakijan organisaatiossa ei ole kokemusta valtionavustustoiminnasta.	Hakijan organisaatiossa on kokemusta valtionavustustoiminnasta.
Hakijalla on kokemusta valtionavustustoiminnasta.	 <i>Kokenut hakija, ei saa tukea.</i>	 <i>Kokenut hakija.</i>	 <i>Kokenut, tukea saava hakija.</i>
Hakijalla ei ole kokemusta valtionavustustoiminnasta.	 <i>Kokematon hakija, ei saa tukea.</i>	 <i>Kokematon hakija.</i>	 <i>Kokematon, tukea saava hakija.</i>

Kuva 1. Erityyppisillä hakijoilla on käytettävissään erilainen kokemus ja tuki

Kuvasta 1 ilmenee yksi esimerkki siitä, miten erityyppisiä hakijoita valtionavustuksilla on. Esimerkissä hakijoita on tarkasteltu kokemuksen ja heidän mahdollisen taustaorganisaationsa kokemuksen perusteella, mutta myös esimerkiksi erikokoisilla kunnilla on valtionavustusta hakiessaan käytössään erilaiset resurssit ja kokemus.

Pääsääntöisesti pienten organisaatioiden edustajilla ja yksin toimivilla ammatinharjoittajilla on käytettävissään avustuksia hakiessaan vähemmän tukea kuin suurilla, valtionavustusten hakemisesta vuosien ajan kokemusta kartuttaneilla organisaatioilla. Toki esimerkiksi itsenäinen ammatinharjoittajakin voi olla hakijana kokenut, mutta aina näin ei ole. Kansalaisyhteiskunta pitää sisällään monenlaista kansalaisten omaehtoista toimintaa. Koska yhteiskunta on monimuotoinen, hakijoiden kirjo on laaja. On tärkeää, että valtionavustustoiminnan toimintamalli huomioi jatkossakin erilaiset hakijat ja heidän tarpeensa. Esimerkiksi tässä oppaassa kuvatussa toimintamallissa ei edellytetä laajamittaista tutkimusta vaikutusten osoittamiseksi, vaan vaikutusketjuajattelun ulottamista omaan toimintaan ja oman arvopohjan sekä strategian mukaisia tavoitteita.

Seuraavan kysymyslistan avulla valtionapuviranomainen voi tarkastella, onko erityyppisiä hakijoita huomioitu riittävästi:

1. Mitä valtionapuviranomainen voi tehdä, jotta erityyppisillä toimijoilla olisi mahdollisuudet osallistua
 - a. ilmiön ja verkoston analyysiin,
 - b. valtionavustushakuun?
2. Onko prosessissa huomioitu riittävästi taustoiltaan erilaisten hakijoiden tuentarve?
3. Miten voin tukea erilaisia toimijoita ilmiö- ja verkostanalyysissä?
4. Tarvitsevatko hakijat tukea vaikuttavuusosaamisen kehittämisessä?
5. Miten erityyppiset hakijat saavat tietoa mahdollisuudestaan osallistua?

Itsenäisesti avustusta hakevat henkilöt ja esimerkiksi pienten järjestöjen ainoat työntekijät sekä pienten kuntien edustajat toivovat prosessilta ennen kaikkea selkeyttä ja helppoutta. Heille on tärkeää, että mittarit ovat selkeitä ja toimintaa kuvaavia sekä eri rahoittajien välillä yhteneväisiä. Ennakoivaa ohjeistusta arvostetaan ja kiinnostus kohdistuu käytännönläheisiin perustietoihin. Yksityishenkilöt ja pienet hakijaorganisaatiot toivovat, että vähä resursseja ei tarvitsisi käyttää laajojen dokumenttien läpikäyntiin tai kovin työllistävään raportointiin. Suurissa organisaatioissa valtionavustuksen hakemiseen, avustetun toiminnan järjestämiseen ja toteutetun toiminnan raportointiin voi osallistua useampia henkilöitä, jolloin avustustoimintaan liittyvä työ jakautuu tasaisemmin organisaation sisällä. Toisaalta valtionavustustoiminta voi olla siiloutuneempaa kuin pienissä organisaatioissa, jolloin toiminnan uudistamisessa täytyy kiinnittää huomiota myös sisäisen yhteistyön lisäämiseen. Hakijoiden toisistaan poikkeavien mahdollisuuksien huomioonottaminen on asia, johon yhdenvertaisuuden vaatimus valtionapuviranomaisia velvoittaa. Tulee ottaa huomioon, että haun vaativuus ei aiheuta yhdenvertaisuuden vaarantumista.

Hakijoilta nousi toive, että myöntäjät sitoutuvat juurruttamaan käyttöön valtionavustusten kehittämis- ja digitalisointihankkeessa kehitetyn yhteisen sanaston ja että myöntäjät kehittäisivät yhdessä keskenään yhdenmukaisia malleja tavoitteiden asettamiseen ja raportointiin. Hakijat toivovat, että avustusten raportointiin saataisiin yhdenmukaisuutta myöntäjäorganisaatiosta riippumatta. Avustuksen käyttöä koskevan raportoinnin toivotaan kehittyvän siten, että saman raportin voi hyödyntää niin avustuksen myöntänyt viranomainen kuin avustuksen saaja. Tavoite on, että avustuksen käytöstä tehty raportti soveltuu niin myöntäjän kuin hakijan tarpeisiin ilman

lisätyötä. Tämän helpottaisi hakijoiden työtä silloin, kun hakija asioi useamman myöntäjän kanssa. On hakijoiden näkökulmasta tärkeää, että mahdollisimman suuri osa työajasta on mahdollista käyttää itse toimintaan, ja valtionavustusviranomaisten yhdenmukaiset toimintamallit ja yhteinen sanasto mahdollistavat tämän.

Hakijoiden talouden asiantuntijat toivovat, että jo olemassa olevaa taloustietoa voisi hyödyntää mahdollisimman paljon ja että toiminnan taloustietoja raportoitaisiin yhdenmukaisesti riippumatta myöntäjäorganisaatiosta. Lisäksi on hyvä pohtia, että jos tietyille myöntäjille on tyypillistä myöntää avustuksia samoille hakijoille, olisiko heidän mahdollista tutkia haun järjestämistä yhdessä. Tämän pohtimisen tulisi olla mahdollista, jos ohjelman tai haun suunnitteluvaiheessa todetaan, että työskennellään aidosti samojen ilmiöiden parissa, erityisesti, jos hakijatkin ovat ainakin osittain yhteisiä.

Hakijaorganisaatioiden päätöksentekijät (johtajat) toivovat järkeviä painopisteitä ja selkeää priorisointia sekä sujuvaa yhteistyötä viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Heille on tärkeää myös pystyä osoittamaan, miten vaikuttavaa toiminta on ollut ja miten resurssit on kohdistettu. He myös odottavat, että eri myöntäjien ja hakujen keskinäinen yhtenäisyys lisääntyisi, jotta hakijaorganisaatioissa jäisi mahdollisimman paljon resursseja itse toimintaan. Samoin he arvostavat mahdollisuutta päästä osallistumaan merkittävistä linjauksista käytävään keskusteluun tuodakseen siihen omaa asiantuntemustaan ja perustelujaan mukaan. Toimintamallia on kehitetty yhteistyössä myös hakijoiden kanssa, esimerkiksi järjestöjen ja kuntien edustajat ovat siihen osallistuneet, samoin kuin pilottiviranomaisten hakijat.

Kehittämistä on tehty hakijaryhmittäin jaostotyössä. Järjestöjaoston työn tuloksena syntynyt raportti ³ kuvaa laajemmin järjestöjen odotuksia ja kuntajaoston työn tuloksena syntynyt väliraportti ⁴ kuntien odotuksia. Henkilöhakijaosto alkaa selvittää yksityishenkilöille ja kotitalouksille myönnettäviä valtionavustuksia.

³ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163145>

⁴ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163521>

2. Hyvä hallinto valtionavustustoiminnassa

2.1. Hyvän hallinnon perusteet

Valtionavustustoiminta on hallintotoimintaa. Hallintotoiminnassa viranomaiset käyttävät julkista valtaa suhteessa yksityisiin. Valtionavustustoiminnassa valtionapuviranomaiset käyttävät siis julkista valtaa suhteessa valtionavustusten hakijoihin.

Oikeudelliselta kannalta suhde valtionapuviranomaisten ja avustusten hakijoiden välillä ei ole tasavertainen suhde. Kyse on julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta, jossa valtionapuviranomainen voi yksipuolisesti päättää hakijoiden etuun (myönnetäänkö avustusta vai ei) tai avustusten saajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä asioista (esimerkiksi valtionavustuksen käytön ehdot).

Suomen perustuslaissa (731/1999) säädetyt perusoikeudet suojaavat yksityisen oikeuksia suhteessa viranomaisiin. Hyvä hallinto ja oikeusturva ovat perustuslain nojalla jokaisen perusoikeuksia. Esimerkiksi valtionapuviranomaisen tietojärjestelmiin tai digitaalisiin palveluihin liittyvät syyt eivät oikeuta poikkeamaan hyvän hallinnon vaatimuksista.

Perustuslain 21 §:n mukaan ”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheuttamia viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”. Tämä perustuslain pykälä on perusta hyvälle hallinnolle myös valtionavustustoiminnassa.

Lisäksi perustuslain 2.3 §:n mukaan ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Tämä tarkoittaa, että valtionapuviranomaisten toiminnan on perustuttava laissa määriteltyyn toimivaltasäännökseen ja että valtionapuviranomaisten on noudatettava tarkoin lakia ja muita oikeusnormeja. Kyse on oikeusvaltiossa olennaisista lainalaisuus- ja lakisidonnaisuusperiaatteista, joiden tarkoituksena on muun ohella varmistaa yksityisten oikeusturvan toteutuminen.

Valtionapuviranomaisten toimivallasta hallinnoida tiettyjä valtionavustuksia säädetään esimerkiksi viranomaista koskevassa ns. virastolaissa tai valtionavustusta koskevassa erityislainsäädännössä. Valtionavustustoiminnan hallintomenettelyistä säädetään puolestaan yleisellä tasolla valtionavustuslaissa (688/2001) ja hallintolaissa

(434/2001). Näiden niin sanottujen yleislakien lisäksi erityislainsäädännössä voi olla menettelyä koskevia säännöksiä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Ne ovat hallintotoiminnan laadullisia vähimmäisvaatimuksia. Hyvän hallinnon perusteet asettavat laadulliset vähimmäisvaatimukset viranomaisten toiminnalle myös valtionavustustoiminnassa.

Hyvän hallinnon perusteita ovat seuraavat: Hallintolain 6 §:ssä säädetään viisi hallinnon oikeusperiaatetta: 1) tasapuolinen kohtelu, 2) tarkoitussidonnaisuus, 3) puolueettomuus, 4) suhteellisuusperiaate, ja 5) luottamuskensuojan periaate. Lisäksi hyvän hallinnon perusteita ovat hallintolain mukainen palveluperiaate (7 §), neuvontavelvollisuus (8 §) sekä hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §). Nämä perusteet koskevat kaikkea hallintotoimintaa, ja myös esimerkiksi digitaalisten palvelujen toteuttamista.

Mitä tarkoittaa se, että kyse on periaatteista? Kun kyse on periaatteista, lähtökohtana on, että jokainen periaate tulee ottaa täysimääräisesti huomioon joka tilanteessa. Eri periaatteiden vaikutus riippuu kuitenkin tilanteesta.

Harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin liittyvä tyypillisesti valtionapuviranomaisten laajaa harkintavaltaa. Tällaisen laajankin harkintavallan käytön pitää pysyä hallinnon oikeusperiaatteiden rajoissa. Valtionapuviranomaisten tulee myös kuvata ja perustella harkintavallansa käyttö valtionavustuksen myöntämisestä koskevissa päätöksissä. Hallinnon oikeusperiaatteiden huomiotta jättäminen voi tarkoittaa esimerkiksi viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöä, virheellistä lain soveltamista ja johtaa päätöksen kumoutumiseen virheellisenä.

Esimerkiksi päätöksen perusteleminen:

Valtionapuviranomaisen kielteinen päätös valtionapukelpoisuudesta katsottiin riittämättömästi perustelluksi ja lainvastaiseksi, koska päätöksestä ei ollut todettavissa, millä tavoin valtionapuviranomainen oli käyttänyt harkintavaltansa asiassa. Päätöksessä oli mainittu ainoastaan asian lopputulos, sovellettu lainkohta sekä se, että tietty neuvosto oli antanut asiasta lausunnon.⁵

Myös laajaa harkintavaltaa käytettäessä viranomaisen päätöksenteolle on oltava objektiivisesti hyväksyttävät perusteet, ja päätös on perusteltava avoimesti siten, että siitä ilmenee, kuinka päätöksenteon kriteerit on otettu arvioinnissa huomioon.⁶

⁵ KHO 27.8.2010 t 1972.

⁶ Virkasuhteen purkamista koskevaan päätökseen liittyen KHO 2014:103.

Myös kielteiset tai osittain kielteiset päätökset pitää perustella. Eräässä tapauksessa valtionapuviranomainen oli avustuspäätöksellään tosiasiallisesti hylännyt valittajan avustushakemuksen 20 000 euroa ylittävältä osalta. Näin ollen valtionavustuslain 11 §:ssä säädettyjen myönteistä valtionavustuspäätöstä koskevien vähimmäisvaatimusten täyttymistä ei pidetty päätöksen perusteluvelvollisuuden kannalta riittävänä. Hylätyiltä osin avustuspäätöstä ei oltu erikseen perusteltu. Kyse ei ollut myöskään hallintolain 45 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettusta tilanteesta tai muustakaan kyseisessä momentissa säädetystä poikkeuksesta, jolloin päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä. Valtionapuviranomainen ei myöskään voinut sähköisen asiakirjajärjestelmän teknisten ominaisuuksien vuoksi poiketa velvollisuudesta perustella päätös.⁷

Hyvään hallintoon kuuluu olennaisena osana avoimuus ja sen edellytyksenä julkisuus. Julkisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 12.2 §:ssä. Julkisuusperiaatteeseen sisältyy asian käsittelyn julkisuus, jokaisen oikeus päästä käsiksi viranomaisen julkisiin tietoihin ja viranomaisen velvollisuus luovuttaa julkiset tiedot sekä viranomaisen tiedottamisvelvollisuus. Julkisuusperiaatteeseen sisältyy myös jokaisen oikeus käyttää julkisia tietoja erilaisiin käyttötarkoituksiin. Julkisuusperiaate sekä osallistumisoikeudet ja mahdollisuus vuorovaikutukseen hallinnon kanssa ovat avoimuuden edellytyksiä myös valtionavustustoiminnassa.⁸

Valtionavustustoiminnassa yksi keskeinen avoimuuden elementti on se, että valtionapuviranomaiset tiedottavat haettavina olevista valtionavustuksista. Valtionavustuslain 11.2 §:n mukaan ”valtionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta”. Avoimuuteen sisältyy myös esimerkiksi hakemusten arviointikriteereistä tiedottaminen. Samoin avoimuuteen kuuluu se, että tieto myönnetyn valtionavustuksen määrästä on julkisuuslaissa tarkoitetulla tavalla julkinen tieto.⁹

2.2. Hallinnon oikeusperiaatteet valtionavustustoiminnassa

Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain 6 §:ssä. Pykälän mukaan ”viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tar-

⁷ Esim. muu päätös 3613/2014.

⁸ Julkisuusperiaatteesta ks. esim. Mäenpää 2021, s. 86-

⁹ HE 63/2001 vp, s. 19.

koitukseen. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Seuraavaksi käydään läpi, mitä nämä periaatteet tarkoittavat valtionavustustoiminnassa.

A) Tasapuolisen kohtelun periaate

Valtionapuviranomaisen on kohdeltava valtionavustusten hakijoita ja saajia tasapuolisesti ja johdonmukaisesti eli samoissa tilanteissa samoilla tavoilla. Tilanteiden samanlaisuutta tai erilaisuutta on arvioitava objektiivisilla kriteereillä. Tasapuolisen kohtelun vaatimus koskee koko valtionavustusprosessia, esimerkiksi valtionavustusten myöntämisedellytysten asettamista, hakemusten arviointiperusteiden asettamista, hakuilmoituksen sisällön laatimista, mahdollista sisällöllistä neuvontaa, hakemuksen käsittelyä, valtionavustuspäätökseen otettavia ehtoja ja raportointia. Viranomaisia velvoittaa tasapuoliseen kohteluun myös perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuusperiaate ja syrjäntäkielto.

Esimerkiksi hakukelpoisuus ja myöntämisedellytykset:

Tasapuolinen kohtelu tarkoittaa, että valtionapuviranomainen toimii ennalta määriteltujen, yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaisesti. Eräessä tapauksessa valtionapuviranomainen oli asettanut lisäkriteerejä yhdistyksille ja säätiöille myönnettävälle tuelle. Viranomainen ei kuitenkaan esittänyt, mihin tuensaajien joukon rajaavat kriteerit perustuitvat. Erityisen ongelmallinen oli voitontavoittelua koskeva kriteeri, joka ei perustunut lakiin tai muihin säädöksiin, ja olisi myös vaatinut täsmällisen käsitteen määrittelyn. Tapauksessa säätiöiden ja yhdistysten jättäminen häiriörahoituksen ulkopuolelle ei ollut valtionavustuslain mukaista.¹⁰

B) Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Valtionapuviranomainen saa käyttää toimivaltaansa ja harkintavaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Toisin sanoen valtionapuviranomainen ei saa valtionavustusasiassa ryhtyä edistämään muita tarkoituksiperiä kuin toimivaltaansa kuuluvia ja asiaan sovellettavien lakien mukaisia hyväksyttäviä tarkoituksia. Tämä tarkoittaa esimerkiksi, että hakuilmoituksen sisällön on vastattava haun tarkoitusta ja tavoitteita ja että hakijalta

¹⁰ EOAK/3843/2020

saa hakemuksen yhteydessä kysyä vain tietoja, jotka ovat tarpeen hakemuksen käsittelemiseksi. Samoin tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa esimerkiksi, että valtionapuviranomainen ei voi kerätä hakijoista taustatietoja, joilla ei ole merkitystä myöntöharkinnassa.

Esimerkiksi päätöksen ehdot:

”Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen valossa avustukselle ei toisaalta voida asettaa sellaisia ehtoja, jotka eivät perustellusti liity kyseiseen asiaan”.¹¹

C) Puolueettomuus

Valtionavustustoiminnan on nojattava yleisiin ja objektiivisiin, ei subjektiivisiin perusteisiin. Toiminnan on perustuttava asiaan, ei asiaa käsittelevään henkilöön liittyviin seikkoihin. Valtionapuviranomaisen toiminnassa subjektiiviset asenteet on suljettava pois. Subjektiivinen asenne tarkoittaa esimerkiksi sitä, että henkilön mielentila vaikuttaa asian käsittelyyn. Jos toiminta nojaa täysin subjektiivisiin perusteisiin tai muihin vaihteleviin perusteisiin, kyse on mielivallasta. Valtionapuviranomaisen toiminta ei myöskään saa perustua epäasiallisiin perusteisiin. Valtionavustusasiassa ei saa esimerkiksi tavoitella hyötyä itselleen tai suosia läheisiään.

Esimerkiksi esteellisyys avustuksen myöntämistä koskevassa päätöksenteossa:

”Perustuslain 2 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisessa hallinnossa on toimittava niin, että yleisön luottamus toiminnan puolueettomuuteen ja ylipäätään lainmukaisuuteen ei vaarannu. Tämän johdosta ei riitä, että virkamies omasta mielestään toimii puolueettomasti. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädettyissä hyvän hallinnon takeissa on kysymys siitä, että hallintoasioiden valmisteluun ja ratkaisuun osallistuvat virkamiehet myös yleisön silmin nähtynä menettelevät siten, ettei julkisen hallinnon puolueettomuutta ja tasapuolisuutta ole aihetta epäillä.”¹²

¹¹ KHO 2011:112.

¹² OKV/1280/1/2009 ja OKV/1362/1/2009.

D) Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate tarkoittaa eräänlaista ajatusta, että ”kärpystä ei tapeta tykillä”. Valtionapuviranomaisen valitsemien keinojen on siis oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Suhteellisuusperiaatteeseen sisältyy valtionapuviranomaisen toiminnan asianmukaisuus, tehokkuus ja sopivuus sekä toimien tarpeellisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi tapauskohtaisesti. Suhteellisuusperiaate on otettava huomioon kaikissa valtionavustusprosessiin liittyvissä toimenpiteissä, esimerkiksi avustuspäätöksen ehtojen asettamisessa, valtionavustuksen käytön valvonnassa ja takaisinperintätilanteissa. Suhteellisuusperiaatteeseen sisältyy myös se, että myönnetyn avustuksen määrä ei saa suuntaan taikka toiseen olla suhteeton avustettavan toiminnan tai hankkeen sisältöön nähden.

Esimerkiksi valtionapuviranomaisen passiivisuus ja epäily avustuksen väärinkäytöstä:

Suhteellisuusperiaate ei estä ankariakaan toimenpiteitä, jos ne ovat välttämättömiä viranomaisen toimivallan käytön tavoitteiden toteuttamiseksi ja niiden käytölle on riittävät perusteet.¹³ Eräässä tapauksessa oikeuskansleri katsoi valtionavustusten asianmukaisen valvonnan edellyttävän, että valtionapuviranomainen ryhtyy välittömästi asianmukaisiin toimiin tapauksessa, jossa viranomaisen oman tarkastustoiminnan yhteydessä on syntynyt rikosepäily, tai epäily on muutoin tullut valtionapuviranomaisen tietoon.¹⁴

E) Luottamuksen periaate

Valtionapuviranomaisen toimien on suojattava odotuksia, joita avustusten hakijoille ja saajille oikeutetusti syntyy oikeusjärjestyksen (laki, asetukset, ohjeet, vakioehdot jne.) perusteella. Esimerkiksi viranomaisen kehottus tai nimenomainen neuvo toimia tietyllä tavalla taikka viranomaisen sitoumus tai lupaus perustavat yleensä oikeutettuja odotuksia.¹⁵ Luottamuksensuojan periaatteessa on siis kyse hallinnon asiakkaan oikeudesta luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Valtionavustusten hakijoiden ja saajien tulee voida luottaa myös siihen, että valtionapuviranomaisen toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa heidän etuihinsa rajoittavasti tai muuten negatiivisesti.

¹³ Mäenpää 2021, s. 105-106.

¹⁴ OKV/1772/1/2014.

¹⁵ Mäenpää 2021, s. 109.

Esimerkiksi hyväksyttäviä palkkakustannuksia koskevat ehdot:

Valtionapuviranomainen oli takaisinperintäpäätöksessään katsonut, että valtionavustuksella katettavaksi hyväksyttäviä kuluja eivät olleet yli 70 000 euroa/työntekijä/vuosi ylittävät palkkauskustannukset. Valtionavustuspäätöksessään tai sen osaksi tulleissa valtionavustukseen liittyvissä ehdoissa ja rajoituksissa ei ollut mainintaa avustuksella katettavaksi hyväksyttävien palkkauskustannusten enimmäismäärästä. Ehdoissa ja rajoituksissa oli sen sijaan todettu, että hyväksyttäviksi menoiksi katsotaan avustettavan kohteen kannalta tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset menot, joita laskettaessa otetaan vähennyksenä huomioon samaan tarkoitukseen myönnettyt muut avustukset ja hankkeesta saatavat tuotot.

Hallinto-oikeus totesi, että määrän kohtuullisuutta koskeva ehto koski kaikkia avustuspäätöksen mukaan hyväksyttäviä menoja, ja tällainen ehto oli siten mahdollistanut takaisinperinnästä päättävässä sen arvioimisen, onko valittajan maksamia palkkauskustannuksia pidettävä määrältä kohtuullisina, valtionavustuksesta hyväksyttävinä menoina. Lisäksi tapauksessa ilmeni, että valittajan oli täytynyt olla tietoinen valtionapuviranomaisen valtionavustuksiin liittyvästä palkkauskustannusten kohtuullisuutta yleisemminkin koskevasta linjauksesta.

Hallinto-oikeus katsoi, ettei valittajalle ollut voinut syntyä oikeudellisesti perusteltua odotusta 70 000 euroa ylittävien palkkauskustannusten hyväksymisestä valtionavustuksella katettaviksi menoiksi. Tapauksessa KHO katsoi, että valtionapuviranomaisen arvioidessa hyväksyttävien tukikelpoisten palkkakustannusten määrää viranomaisen tulee ottaa huomioon valtionavustuksen saaja, valtionavustuksen kohteena oleva toiminta tai hanke, siinä toimivat työntekijät, heidän toimenkuvansa ja muut työntekijöiden palkkauksen tasoon vaikuttavat seikat. KHO katsoi, että kaavamaisen enimmäismäärän asettaminen ilman edellä tarkoitettua tarkastelua ei täyttänyt valtionavustuspäätöksen ehdoissa asetetun kohtuullisuusarvioinnin asianmukaisen suorittamisen edellytyksiä ja palautti asian valtionapuviranomaiselle kohtuullisuusarvioinnin suorittamista varten.¹⁶

2.3. Hallintomenettely valtionavustustoiminnassa

Hallintomenettelyn vaiheet ovat yleisesti viranomaisen näkökulmasta seuraavat: 1) neuvonta, 2) asian vireilletulo, 3) asian käsittelyn yleisten edellytysten tarkistaminen, 4) asian selvittäminen, 5) asian ratkaiseminen, 6)

¹⁶ KHO 11.3.2020 t. 1131.

tiedoksianto, 7) mahdollinen viranomaisen itseoikaisu, 8) muutoksenhaku sekä 9) lainvoimainen ja oikeusvoimainen, sitova päätös. Seuraavassa käsitellään hallintomenettelyn vaiheita valtionavustustoiminnan näkökulmasta.

Neuvonta

Hallintolain 8 §:n mukaan "viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen". Valtionapuviranomaisen tulee siis antaa neuvontaa avustusten hakijoiden ja saajien yksilöllisten tarpeiden mukaan ja yleensä vain viranomaisen omaan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Valtionavustustoiminnassa neuvontaa liittyy esimerkiksi valtionavustushauista tiedottamiseen, hakuilmoituksiin ja niihin liittyvään materiaaliin (esimerkiksi vakioehdot). Valtionavustuslain 9.2 §:n mukaan "valtionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta".

Valtionapuviranomaisten laatimat valtionavustusten hakuohjeet ovat myös neuvontaa. Valtionavustuslain 37 §:n mukaan "valtionapuviranomainen voi antaa tarkempia ohjeita teknisluonteisista yksityiskohdista, jotka koskevat valtionavustuksen hakemista, valtionavustuksen hakijan selvittämisvelvollisuutta, valtionavustuksen saajan kirjanpitovelvollisuutta, valtionavustuksen maksamista sekä valtionavustuksen käyttöä ja valvonnan toteuttamista".

Valtionavustustoiminnassa neuvonta voi koskea valtionavustusasian hoitamiseen liittyviä menettelyjä, esimerkiksi asian vireillepanoa (mm. määräajat, vaadittavat selvitykset) ja asian käsittelyä (mm. arvioitu käsittelyaika, hakemuksen täydentämismahdollisuus, hakemusten arviointimenettelyt, muutoksenhakumahdollisuus). Neuvonta voi koskea myös esimerkiksi mahdollisia vakiintuneita tulkintalinjoja liittyen hakemusten arviointiin. Samoin neuvonta voi koskea avustuksen hakijan selvittämisvelvollisuutta. Esimerkiksi tarvittaessa valtionapuviranomaisen tulee ohjata hakijaa esittämään asian käsittelyn kannalta tarpeellista selvitystä.

Mahdollinen sisällöllinen neuvonta valtionavustusasiassa edellyttää puolueettomuutta sekä hakijoiden tasapuolista kohtelua samanlaisissa tilanteissa. Valtionapuviranomaisen neuvontavelvollisuuteen ei kuulu esimerkiksi hakijan avustaminen hakulomakkeen täyttämässä, mutta velvollisuuteen kuuluu lomakkeen täyttöohjeiden

antaminen. Luottamuksensuojan periaatteeseen sisältyy se, että hakijalla on oikeus luottaa viranomaisen neuvonnassa antamiin tietoihin. Tämä kattaa sekä avustuksen hakijalle henkilökohtaisesti annetut neuvot että esimerkiksi viranomaisen digitaalisessa palvelussa annetut neuvot.

Esimerkiksi hakuilmoituksen sisältö:

Hakuilmoituksella ja sen julkaisemisella on yhteys hyvään hallintoon kuuluvan menettelyllisen neuvontavelvoitteen täyttämiseen, koska hakuilmoitus ohjaa hakijaa laittamaan hakua koskevan asian vireille ja kiinnittämään huomiota hakemusten arviointimenettelyssä olennaisiin seikkoihin. Luottamuksensuojan vaatimuksesta seuraa, että hakuilmoitusta lukevan on voitava luottaa siihen, että hakuilmoitus on laadittu oikeudellisesti kestäväällä tavalla ja valtionapuviranomaisen harkinta pohjautuu hakuilmoituksessa ilmoitettuihin perusteisiin. Tarkoitussidonnaisuuden vaatimus edellyttää, että ilmoitus vastaa haun tarkoitusta. Hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää hakuilmoitukselta sellaista selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, että sen perusteella voidaan yksiselitteisesti muodostaa käsitys ilmoituksen sisällöstä.¹⁷

Asian vireillepano ja asiakirjan täydentäminen

Valtionavustuslain 9.1 §:n mukaan valtionavustusta haetaan kirjallisesti. Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Sähköisesti lähetetty asiakirja täyttää kirjallisen muodon vaatimuksen.

Valtionavustusasioissa avustuksen hakemiselle on yleensä asetettu tietty määräaika taikka kyse voi olla niin sanotusta jatkuvasta hausta. Jos hakemiselle on asetettu määräaika, on asia pantava vireille määräajan puitteissa, ja määräajan jälkeen saapuneita hakemuksia ei voida käsitellä. Sähköinen viesti, esimerkiksi hakemus, toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla.¹⁸

Asiakirjan täydentämisestä säädetään hallintolain 22 §:ssä. Lain 22.1 §:n mukaan ”jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä”. Hallintolain 22.3 §:n mukaan ”asianosainen voi myös omasta aloitteestaan täydentää hakemustaan tai

¹⁷ Ks. tehtävähakuilmoitukseen liittyen EOAK/1927/2021.

¹⁸ Ks. KHO 2021:110.

muuta asian käsittelyä varten toimittamaansa asiakirjaa sekä toimittaa käsittelyn kuluessa viranomaiselle asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja”.

Valtionavustustoiminnassa valtionapuviranomaisella on ensinnäkin velvollisuus neuvoa, miten valtionavustuksen hakemista koskeva asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja vireillepanoon tarvitaan digitaalisessa palvelussa tai muussa kirjallisessa muodossa. Valtionavustuksen hakemista koskevan asian vireille panemiseksi tarvitaan yleensä: 1) tieto siitä, että on kyse tietyn valtionavustuksen hakemisesta, 2) hakijan nimi, 3) hakijan yhteystiedot sekä 4) tieto haettavasta avustuksesta ja 5) kustannusarvio ja sen perusteet.

Valtionapuviranomaisella on velvollisuus pyytää hakijalta täydennystä, jos vireillepanoasiakirjat tai hakemusasiakirjat muutoin ovat puutteellisia. Valtionapuviranomaisen on myös vireillepanoon liittyen toimittava hallintolain 7 §:n säädetyn palveluperiaatteen mukaisesti eli asiointi valtionavustusasioissa on järjestettävä siten, että hallinnossa asioiva saa hallinnon palveluja asianmukaisesti. Tämä tarkoittaa esimerkiksi paperisen asiointin mahdollistamista digitaalisten palvelujen rinnalla.

Asian käsittelyä koskevat yleiset edellytykset ja vaatimukset

Valtionavustusasian käsittelyn yleinen edellytys on ensinnäkin se, että valtionapuviranomaisella on toimivalta kyseisen asian käsittelyyn. Hallintolain 21.1 §:n perusteella viranomaisella on velvollisuus siirtää erehdyksessä toimitettu asiakirja viipymättä toimivaltaiselle viranomaiselle sekä velvollisuus ilmoittaa tästä siirrosta asiakirjan lähettäjälle.

Hallintolain 23 §:n mukaan ”asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin”.

Asian käsittelyn yleisiin vaatimuksiin kuuluu myös esteellisyyskysymysten arvioiminen. Esteellisyyssperusteista säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Asian selvittäminen

Hallintolain 31.1 §:n mukaan ”viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset”. Saman pykälän 2 momentin mu-

kaan ”asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen”. Asianosaisella tarkoitetaan sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Valtionavustusasiassa asianosainen on avustuksen hakija.

Valtionavustuslain 10 §:ssä säädetään valtionavustuksen hakijalle aktiivinen selvittämisvelvollisuus. Pykälän mukaan ”valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi”.

Hakijan aktiivinen selvittämisvelvollisuus tarkoittaa, että hakijan tulee antaa kaikki hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot valtionapuviranomaiselle hakemuksen yhteydessä joko itse hakemuksessa tai sen liitteissä taikka muutoin hakemusmenettelyn yhteydessä. Tarvittaessa valtionapuviranomaisen on ohjattava valtionavustuksen hakija esittämään tarvittavat ja riittävät tiedot. Se, mitä yksityiskohtaisia tietoja ja selvityksiä valtionavustuksen hakijan on annettava, riippuu valtionavustusta koskevan määrärahan tai valtuuden perusteluista sekä avustusta koskevista tarkemmista säännöksistä. Valtionavustuksen hakijan on annettava valtionavustusta hakiessaan yksityiskohtaiset tiedot esimerkiksi siitä, mihin tarkoitukseen ja miten valtionavustusta on tarkoitus käyttää. Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus vastaa myös kirjanpitolain vaatimusta tilinpäätöksen sisällöstä. Valtionavustuksen hakijalta voidaan edellyttää vain hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisia tietoja.¹⁹

Viranomaisen lisäselvityspyyntöön liittyen hallintolain 32 §:ssä säädetään, että ”selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä”. Lain 33 §:n mukaan ”asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi”.

Valtionavustusasiassa valtionapuviranomaisen selvittämisvelvollisuus keskittyy hakijan antamien tietojen oikeellisuuden ja riittävyden tarkistamiseen ja valtionavustuksen myöntämisperusteiden arviointiin.²⁰ Valtionavustusasiassa asian selvittämistä on siten erityisesti sen selvittäminen, voidaanko hakijalle myöntää valtionavustusta. Käytännössä kyse on valtionavustushakemuksen ja siihen sisältyvien tietojen ja selvitysten arvioinnista valtionavustuslain 7 §:ssä säädettyjen avustuksen myöntämisen yleisten edellytysten näkökulmasta (yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys, avustuksen käytölle asetetut tavoitteet, tarpeellisuus muu julkinen tuki sekä toiminnan tai hankkeen laatu ja laajuus, vain vähäinen kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristävä vaikutus).

¹⁹ HE 63/2001 vp, s. 46.

²⁰ HE 63/2001 vp, s. 20.

Lisäksi hakemusta arvioidaan asian selvitysvaiheessa erityisesti hakuilmoituksessa ilmoitettujen myöntämisedellytysten ja avustuskriteerien valossa. Selvittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat tarvittaessa myös sellaiset tiedot, joita hakijalta ei kysytä, vaan jotka ovat muista viranomaisista saatavissa. Tällaisia ovat esimerkiksi verotusta koskevat tiedot.

Asianosaisen kuuleminen

Asianosaisen kuulemiseen liittyen hallintolain 34.1 §:ssä säädetään, että ”asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun”. Saman pykälän 2 momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos: 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana; 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista; 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä; 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Kuuleminen on lähtökohtaisesti kirjallista. Asianosaisen kuuleminen on pääsääntö, josta voidaan valtionavustusasioissakin poiketa vain edellä mainituissa laissa rajatuissa tilanteissa.

Esimerkki valtionapuviranomaisen menettelyvirheestä kuulemisessa:

Oikeudenkäyntiasiakirjojen perusteella yhdistystä ei avustuksen hakijana ole hallintolain 34 §:ssä tarkoitetulla tavalla kuultu mainituista selvityksistä ennen asian ratkaisemista. Tältä osin asian käsittelyssä on valtionapuviranomaisessa tapahtunut menettelyvirhe.²¹

Asian ratkaiseminen ja päätöksen perusteleminen

Valtionavustuslaissa säännellään erikseen valtionavustusta koskevan päätöksen vähimmäissisältöä. Lain 11.1 §:n mukaan päätös annetaan kirjallisesti, ja lain 11.2 §:n mukaan valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi ainakin valtionavustuksen: 1) saaja 2) käyttötarkoitus sekä 3) määrä tai laskentaperuste. Lain 11 §:ssä säädetään lisäksi muista seikoista, joita valtionavustuspäätöksestä voi käydä ilmi.

²¹ KHO Muu päätös 3613/2014.

Hallintolain 44 §:ssä säädetään myös hallintopäätöksen sisällöstä. Kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi: 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta; 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Hallintolaissa säädetään päätösten perusteluvelvollisuudesta. Lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Lain 45.2 §:ssä säädetään tietyistä poikkeuksista perusteluvaatimukseen. Hallintolain perusteluvelvollisuuteen liittyvät säännökset koskevat myös valtionavustuspäätöksiä ja niin myönteisten, kielteisten kuin osittain kielteisten päätösten perustelemista. Kun kyse on harkinnanvaraisista eduista, ei subjektiivisista oikeuksista, viranomaisen perusteluvelvollisuus korostuu.

Esimerkki päätöksen perusteluvelvollisuudesta

Hallinto-oikeus toteaa, että ministeriö on valituksenalaista oikaisupäätöstä edeltäneellä avustuspäätöksellään 21.11.2019 tosiasiallisesti hylännyt valittajan hakemuksen. Avustuspäätöksestä ei ole käynyt ilmi perusteluja valittajan hakemuksen hylkäämiselle. Valittajan avustushakemuksen hylkäämisen osalta ministeriön avustuspäätöksen perustelut ovat siten puutteelliset eivätkä täytä hallintolain 45 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vaatimuksia. Kysymys ei ole myöskään hallintolain 45 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tilanteista, jolloin päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä.

[...] Hallinto-oikeus toteaa, että myönnettävässä valtionavustuksessa on ollut kysymys harkinnanvaraisesta valtionavustuskin 5 §:ssä tarkoitettu erityisavustuksesta, jota sääntelee myös avustusjärjestelmästä annettu valtioneuvoston asetus. Valittajalla, kuten muillakaan avustushakijoilla, ei ole ollut subjektiivista oikeutta hakemaansa avustukseen. Se, että valittajan hakemus on ministeriön mukaan täyttänyt valtionavustuslaissa ja asetuksessa säädetyt ja hakukirjeessä tarkoitettavat vaatimukset, ei tarkoita, että valittajan hankkeelle olisi tullut myöntää harkinnanvaraista valtionavustusta.

Viranomainen päättää harkintavaltansa rajoissa, mitkä sille toimitetuista hakemuksista täyttävät parhaiten avustuksen myöntämiselle asetetut tavoitteet ja edellytykset ja mille hankkeille avus-

tusta on tarkoituksenmukaisinta myöntää siihen käytettävissä olevan määrärahan rajoissa. Valittajalle ei näin ollen ole myöskään voinut syntyä oikeutettua odotusta hakemansa avustuksen saamiseen. [...] Ministeriö on harkintavaltansa rajoissa voinut hylätä valittajan avustushakemuksen ja oikaisuvaatimuksen.²²

Muutoksenhaku

Hallintolain 46 §:n mukaan, ”jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa”. Valtionavustuslain 34 §:n mukaan ”valtionapuviranomaisen päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään”. Valtionavustuspäätökseen on näin ollen liitettävä oikaisuvaatimusohje.

2.4. Päätöksentekomenettely valtionavustustoiminnassa ministeriöiden näkökulmasta

Tässä luvussa käsitellään päätöksentekomenettelyä ministeriöiden näkökulmasta, koska ministeriöissä menettelyyn liittyy erityispiirteenä ministerin rooli päätöksenteossa. Valtionavustusten myöntämistä koskevat päätökset tehdään valtioneuvostosta annetun lain perusteella ministeriöissä esittelystä. Esittelymenettely tarkoittaa sitä, että perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun ja esittelijänvastuun perusteella esittelijä vastaa valtionavustusasian asianmukaisesta käsittelystä sekä päätöksentekijän ohella päätöksen laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, mikäli esittelijä ei jätä päätökseen eriävää mielipidettä.

Vaikka päättäjä ainakin joissakin tapauksissa hyväksyy valtionavustuspäätökset niin sanotun esitys- tai jakolistan pohjalta, päätöksentekomenettelyn näkökulmasta päättäjä tekee aina yksittäistä valtionavustushakemusta koskevan päätöksen.

Valtionavustusten myöntämistä koskeva päätöksenteko on luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jota erityislainsäädännön ja valtionavustuslain sääntelyn ohella rajoittavat esimerkiksi hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet, perus- ja ihmisoikeusnormit, relevantti EU-lainsäädäntö (esimerkiksi valtioneuvoston päätökset), vakiintunut oikeus- tai ratkaisukäytäntö sekä hallintolain asian selvittämistä koskevat menettelysäännökset.

²² Helsingin hallinto-oikeus H2821/2021.

Ministeriöissä virkamiehen harkintavallan käyttöön voidaan vaikuttaa hallinnon sisäisellä ohjauksella, esimerkiksi määrärahojen käyttöä koskevalla ohjauksella. Koska hallinnon lainalaisuus edellyttää, että päätöksenteko perustuu lakiin ja että päätöksenteossa noudatetaan tarkoin lakia (perustuslain 2.3 §), hallinnollisella ohjauksella ei voida velvoittaa virkamiestä ratkaisemaan esimerkiksi yksittäistä valtionavustushakemusta tietyllä tavalla. Yleisluontoiset valtionavustuksia koskevat määräykset ovat kuitenkin mahdollisia.

Päätösvallan käytöstä ministeriöissä säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa, valtioneuvoston ohjesäännössä sekä ministeriöiden omissa työjärjestyksissä. Lainsäädännön perusteella lähtökohtana on, että ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat ja johtaa ministeriön toimintaa. Ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi voidaan kuitenkin asetuksella antaa asiat, jotka eivät ole yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä ja jotka koskevat esimerkiksi määrärahojen jakoa. Ministerillä on aina oikeus pidättää itselleen ratkaisulta asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi. Samoin muulla ministeriöiden johdolla (esim. valtiosihteeri, kansliapäällikkö, osastopäällikkö) on oikeus pidättää itselleen päätösvalta heidän alaiselleen kuuluvassa asiassa. Jos virkamies katsoo, että hänen päätettäväkseen kuuluva asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä, on hänellä ennen asian ratkaisemista velvollisuus saattaa asia ministerin tietoon.

Ministeriöiden työjärjestykset vaihtelevat siltä osin, kenellä on päätösvalta valtionavustusasioissa. Valtionavustusasioista voi päättää esimerkiksi ministeri tai virkamiehistä yleensä osastopäällikkö. Joissakin työjärjestyksistä säädetään yksityiskohtaisesti eri osastojen päälliköiden päätösvaltasta eri valtionavustuksia koskevissa asioissa, ja joissakin työjärjestyksissä päätösvaltasta valtionavustusasioissa säädetään yleisemmällä tasolla. Ministeri päättää esittelystä valtionavustusta koskevan asian, jos asia on työjärjestyksessä määrätty ministerin päätettäväksi. Ministerille tulee tiedottaa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävistä asioista ennen niiden ratkaisua. Joissakin ministeriöissä voi olla työjärjestyksessä erikseen määrätty, että ministeri päättää sen, mitkä asiat ovat yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittäviä. Lisäksi ministerillä on oikeus pidättää itselleen ratkaisulta asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi. Kuten virkamiesten, myös ministerin on otettava päätöksenteossa huomioon hallintolain esteellisyysperusteet, eikä ministeri saa osallistua asian käsittelyyn tai olla läsnä asiaa käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Käytännössä on tullut esiin tilanteita, joissa ministeri haluaa muuttaa esitys- tai jakolistalta esimerkiksi yhden valtionavustuksen myöntämistä koskevan päätöksen sisältöä. Tällaisessa tilanteessa tulee päätöksentekokomitean kannalta ottaa huomioon ainakin seuraavat seikat: 1) jos kyse on siitä, että ministeri pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, hänestä tulee asiassa päätöksentekijä, joka on vastuussa päätöksen laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta esittelijän ohella, mikäli esittelijä ei jätä päätökseen eriävää mielipidettänsä sekä 2)

ministeri ei voi tehdä päätöstä, mikäli hän on asiassa esteellinen. Toisaalta yksittäisen avustusasian nostaminen esille esittelijän valmistelemalta esityslistalta ja päättäminen erikseen ei välttämättä ole esimerkiksi luottamuksensuojan periaatteen, avustusten hakijoiden tasapuolisen kohtelun ja avustuskriteerien oikean soveltamisen kannalta perusteltua. Uudessa toimintamallissa tarkoituksena on, että ministeri on jatkossa valtionavustusprosessissa mukana erityisesti siinä vaiheessa, kun avustuskriteereitä laaditaan, koska avustuskriteerien avulla avustuksia kohdennetaan erilaisiin yhteiskunnallisesti tärkeisiin päämääriin.

2.5. Valtionavustustoiminnan lainsäädännöllinen perusta

Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös sisältää hallinnon lainalaisuus- ja lakisidonnaisuusperiaatteet. Lainalaisuusperiaatteen mukaan kaiken julkisen vallan käytön on perustuttava eduskunnan hyväksymään lakiin. Lakisidonnaisuuden periaatteen mukaan hallintotehtävän hoitamisessa on noudatettava tarkoin sitä koskevaa lainsäädäntöä.

Valtionavustustoiminnassa julkisen vallan käyttöä liittyy avustusten myöntämiseen, maksamiseen ja käytön valvontaan sekä palauttamiseen ja takaisinperintään liittyviin viranomaismenettelyihin.²³ Näille valtionapuviranomaisen menettelyille täytyy siis olla aina perusta lainsäädännössä.

Harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntäminen on luonteeltaan edunsoova, tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella tehtävä hallintotoimi.²⁴ Perusta valtionapuviranomaisen harkinnalle on eduskunnan tekemä talousarviopäätös, jossa päätetään tiettyyn käyttötarkoitukseen myönnettävissä olevan rahoituksen euromäärästä.²⁵ Tämä valta osoittaa varoja myönnettäväksi tiettyihin käyttötarkoituksiin valtionavustuksina kuuluu eduskunnan perustuslain 83.1 §:ssä säädettyyn budjettivaltaan.

Valtionavustusten tarkempi kohdentaminen tapahtuu valtionapuviranomaisten harkinnan pohjalta.²⁶ Harkintaa rajoittavat valtion talousarvion lisäksi valtionavustusta koskeva erityislainsäädäntö (lait ja asetukset), valtionavustuslaki, hallintolain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet, EU:n lainsäädäntö sekä lakia ylemmänasteinen lainsäädäntö, kuten perus- ja ihmisoikeussäännökset.

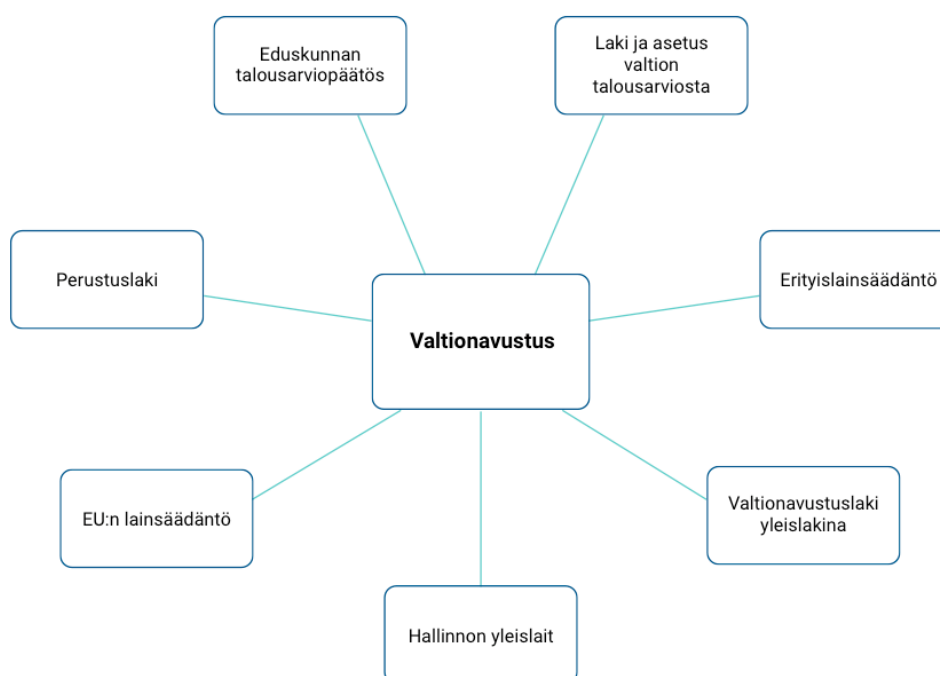
²³ HE 63/2001 vp, s. 18–19.

²⁴ HE 63/2001 vp, s. 6.

²⁵ HE 63/2001 vp, s.21.

²⁶ Esim. Myrsky ym. 2014, s. 466.

Valtionavustuslain 4 §:n 1 kohdan mukaan valtionapuviranomaisella tarkoitetaan sitä viranomaista, jonka tehtäviin kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat. Myös muulle toimijalle kuin viranomaiselle on voitu perustuslain 124 §:n nojalla antaa esimerkiksi toimivalta avustusten myöntämiseen. Tietyn valtionavustuksen kohdalla harkintavaltaa voi käyttää se viranomainen tai muu lain nojalla valtionavustuksia myöntävä, jolla on toimivalta valtionavustusta koskevista asioista.



Kuva 2. Valtionapuviranomaisen toimintaa sääntelevä kokonaisuus

Kuvaan 2 on koottu keskeisimmät säädökset ja päätökset, jotka vaikuttavat valtionapuviranomaisen toimintaan valtionavustusprosessissa. Lähtökohtana on eduskunnan talousarviopäätös. Valtion talousarvioon ja sen toimeenpanoon liittyvät myös talousarviosäädökset: laki valtion talousarviosta (434/1988) ja asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Valtionavustusta koskevaa erityislainsäädäntöä ovat esimerkiksi tukiohjelmakohtainen laki ja asetus. Asetus voi olla erityislain tai valtionavustuslain nojalla annettu. Valtionavustusta koskevaa erityislainsäädäntöä sovel-

letaan ensisijaisesti suhteessa yleislakeihin. Yleislakeja sovelletaan kuitenkin erityislainsäädännön rinnalla täydentävästi. Tämä tarkoittaa, että jos erityislaissa ei säädetä jostakin asiasta, josta yleislaissa säädetään, sovelletaan yleislakia.

Valtionavustuslaki on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Hallinnon yleislakeja ovat hallintolaki (434/2003), laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), kielilaki (423/2003), saamen kielilaki (1086/2003), laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta (13/2003), laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), tietosuojalaki (1050/2018), laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930) sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (808/2019).

EU:n varoista myönnettäviin valtionavustuksiin liittyy muun ohella tukiohjelmakohtaista EU:n lainsäädäntöä. Valtionavustuksiin liittyvää EU:n lainsäädäntöä ovat myös esimerkiksi EU:n valtioneuvoston päätökset ja tietosuojasetus.

Viranomaisen on aina otettava päätöksenteossa huomioon tavallista lakia ylemmänasteiset säädökset, kuten perustuslaki ja sen perusoikeussäännökset. Valtionavustustoiminnassa tämä tarkoittaa esimerkiksi järjestöille tarkoitettujen avustuksen myöntämisen yhteydessä yhdistymisvapauden (PL 13.1 §) sekä tieteen ja taiteen vapauksien (PL 16.3 §) huomioon ottamista. Yhdistymisvapauden huomioon ottaminen tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valtionavustuksen myöntämistä koskevaan päätökseen ei voi ottaa yhdistymisvapautta loukkaavia ehtoja, kuten yhdistyksen sääntöihin puuttuvia ehtoja.

Valtionapuviranomaiselle on valtionavustuslain 11.3 §:ssä säädetty toimivalta ottaa valtionavustuspäätökseen lain 7 §:n 1 momentissa säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Lain esitöiden mukaan tällaiset ehdot ja rajoitukset voivat koskea avustuksen käyttöön hyväksyttävien menojen ja avustuksen käyttötarkoitusta, avustuksen käyttötapaa tai sitä, miten valtionavustuksen saajan on meneteltävä käyttäessään avustusta avustuksen kohteena olevassa toiminnassa tai hankkeessa.²⁷ Ehtojen ottamisessa on otettava huomioon esimerkiksi hallintolaissa säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet.

Lisäksi valtionapuviranomaisella on valtionavustuslain 37 §:n nojalla toimivalta antaa tarkempia ohjeita teknisluonteisista yksityiskohdista, jotka koskevat valtionavustuksen hakemista, valtionavustuksen hakijan selvittä-

²⁷ HE 63/2001 vp, s. 47

misvelvollisuutta, valtionavustuksen saajan kirjanpitovelvollisuutta, valtionavustuksen maksamista sekä valtionavustuksen käyttöä ja valvonnan toteuttamista. Lain esitöiden mukaan teknisluonteiset yksityiskohdat tarkoittavat erityisesti erilaisia lomakkeita ja hakuoppaita ja -ohjeita. Ohjeet eivät ole valtionavustuksen hakijaa tai saajaa oikeudellisesti sitovia. Niiden tarkoituksena on opastaa hakijaa tai saajaa oikeaan menettelyyn ja muun muassa esittämään asian käsittelemiseksi tarpeelliset tiedot tarkoituksenmukaisella tavalla. ²⁸

²⁸ HE 63/2001 vp, s. 66

3. Valtionavustustoiminnan uusi yhteinen toimintamalli

Uusi yhteinen toimintamalli kuvaa valtionavustustoiminnan kokonaisuuden avustustoiminnan suunnittelusta, avustusten jakamiseen ja avustuksella toteutetun toiminnan lopputulosten arvioimiseen saakka. Toimintamalli pohjautuu hyvän hallinnon periaatteille. Uusi toimintamalli tulee kaikkien valtionapuviranomaisten yhteiseksi toimintatavaksi. Yhteiset valtionavustustoiminnan digitaaliset palvelut tukevat yhteisen toimintamallin käyttöä.

3.1. Toiminnan hahmotustavan muutos

Toimintamalli rakentuu peruseriaatteille, joita ovat ilmiölähtöisyys, verkostomainen yhteistyö ja vaikuttavuus. Uuden toimintamallin tavoitteena on lisätä ymmärrystä yhteiskunnallisista ilmiöistä ja niihin vaikuttavista tekijöistä, kohdentaa valtionavustuksia muuttuviin tarpeisiin sekä mahdollistaa tiedon laaja-alainen hyödyntäminen.

3.1.1. Ilmiölähtöisyys

Ilmiölähtöisyydellä tarkoitetaan valtionavustustoiminnan kiinnittämistä paremmin yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja tarpeeseen. Ilmiölähtöisyys käynnistää valtionavustustoiminnan ensimmäisen vaiheen. Siinä valtionapuviranomainen kokoaa tietoa ilmiöön vaikuttavista tekijöistä eli asioista, jotka edistävät, haittaavat tai ovat neutraaleja avustettavan asian toteuttamiseen. Tietoa kerätään yhteistyössä mahdollisten hakijoiden ja muiden sidosryhmien kanssa. Yhteistyö luo yhteistä ymmärrystä ilmiöstä ja siihen vaikuttavista tekijöistä ja mahdollistaa monipuolisen, ajantasaisen tiedon keräämisen. Myöntäjät hyödyntävät saatua tietoa laatiessaan hakuasiakirjoja.

3.1.2. Verkostomainen yhteistyö

Yhteiskunnassa tapahtuva kehitys edellyttää toistuvaa analyysiä muuttuvia tarpeita vasten. Niiden analysointiin ja ongelmien ratkaisemiseen tarvitaan monipuolista osaamista eli verkostomaista yhteistyötä. Esimerkiksi kun halutaan parantaa iäkkäiden henkilöiden asumisturvallisuutta, on usean sektorin toimijoilla käytössään omanlaisiaan keinoja ja resursseja päämäärän edistämiseen. Yksikään toimija ei voi ilman verkostoa vaikuttaa kaikkiin niihin tekijöihin, joilla asumisturvallisuus paranisi. Kun eri alojen toimijat analysoivat tarvetta ja suunnittelevat toimintaa yhdessä, saavutetaan kokonaisvaltaisempia ratkaisuja laajemman osaamisen pohjalta. Yhteiskunnallisen tarpeen ratkaisemiseksi luodussa verkostossa syntyy kumppanuuksia, työnjakoa ja roolituksia. Niissä jaetaan tietoa, ideoita ja työskentelymetodeja eli opitaan tekemään omaa työtä uudella tavalla ja tunnistetaan yhteistyökumppanit. Uuden toimintamallin tarkoituksena on luoda puitteet valtionapuviranomaisten, hakijoiden ja muiden sidosryhmien yhteiselle tekemiselle.

3.1.3. Vaikuttavuus

Valtionavustustoiminnassa vaikuttavuus ilmentää sitä, millaisia vaikutuksia toiminnalla aiotaan saada aikaan tarkasteltavassa kohteessa. Toiminnan odotettujen vaikutusten tunnistaminen ja niihin liittyvien tavoitteiden asettaminen ohjaa toimintaa oikeaan suuntaan. Tavoiteltavat vaikutukset auttavat kuvaamaan valtionavustustoiminnan arvoa ja perustelemaan sen tärkeyttä yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Vaikuttavuutta jäsennetään vaikutusketjulla. Vaikuttavuuteen liittyy kiinteästi myös arviointi toiminnan päätyttyä, jolloin tarkastellaan, mitä avustuksella toteutetulla toiminnalla saatiin aikaan.

Vaikuttavuustietoa kerätään valtionavustustoiminnan kaikissa vaiheissa, avustustoiminnan suunnittelussa, toteuttamisessa ja lopputulosten arvioinnissa. Tietoa hyödynnetään uuden avustustoiminnan tarpeen arvioimiseksi. Vaikuttavuutta tarkastelemalla tuotetaan tietoa tuetun toiminnan laadusta, kohdentumisesta, ajantasaaisuudesta ja toiminnan jatkokehittämisen tarpeesta. Vaikuttavuustietoa kerätään eri tasoilla: yksittäisen avustuksen vaikutuksista ja avustetun kokonaisuuden muodostamasta vaikuttavuudesta. Valtionavustustoiminnassa kertyvää tietoa hyödyntävät muun muassa avustuksen myöntäjät ja hakijat sekä eri toimialojen viranomaiset ja asiantuntijat. Vaikuttavuutta koskevaa tietoa halutaan tuoda helpommin saataville kaikille asiasta kiinnostuneille Tutkiavustuksia.fi-palvelussa.

3.2. Toimintaprosessin ja toimintatapojen muutos

Toimintamalli rakentuu kolmesta osatoiminnosta, joista kussakin valtionapuviranomaisella ja avustusten hakijoilla on omat roolinsa (kuva 3).



Kuva 3. Valtionavustustoiminnan toimintamalli vaiheineen

3.2.1. Yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistaminen

Valtionapuviranomaiset tunnistavat ja jäsentävät yhteiskunnallisen tarpeen yhteistyössä toisten valtionapuviranomaisten, hakijoiden ja muiden asiantuntijoiden kanssa. Poikkihallinnollisen tarkastelun avulla voidaan hakea ratkaisuja sellaisille ongelmille, jotka edellyttävät toimenpiteitä useilla eri hallinnonaloilla. Tämän pohjalta valtionapuviranomaiset asettavat päämäärän, tavoitteet ja mittarit rahoitettavan toiminnan vaikutuksille. Tämä vaihe on keskeinen valtionavustustoiminnan ja valtionavustuksilla rahoitettavan toiminnan vaikuttavuuden kannalta. Yhteiskunnallisesti tärkeänä pidettyyn ilmiöön vaikuttaa moni tekijä. Pysyvä muutos itse ilmiössä edellyttää sitä, että useissa tekijöissä tapahtuu muutoksia samanaikaisesti. Niinpä muutoksiin tähtäävää toimintaa pitää koordinoita, mikä edellyttää toimijoiden yhteistyötä ja jaettua käsitystä tavoitellusta muutoksesta.

Ilmiön analyysi ja toimijoiden tunnistaminen

Valtionapuviranomaiset tunnistavat yhteiskunnallisia ilmiöitä ja keskustelevat niiden tilasta yhdessä hakijoiden ja muiden asiantuntijoiden kanssa useista eri tietolähteistä kerätyn tiedon pohjalta. Osallistujat täsmentävät tarkastelemaansa ilmiötä ja määrittelevät lisäksi siihen yleisellä tasolla vaikuttavia tekijöitä sekä alueellisia, yksittäisessä tilanteessa vaikuttavia tekijöitä. Tämä työskentely tuottaa ensimmäisiä yhteisiä jäsenyyksiä asioista, joihin valtionavustustoiminnalla halutaan vaikuttaa.

Valtionapuviranomaisten ja hakijoiden välinen vuorovaikutus lisää hakijoiden mahdollisuuksia tuoda esille omaa asiantuntemustaan ja ymmärrystään ilmiöön liittyen. Yhteisesti tehty ilmiön analyysi mahdollistaa myös muiden sidosryhmien, kuten tutkijoiden, asiantuntemuksen hyödyntämisen. Tällä tavalla varmistetaan, että rahoitus ohjataan yhteiskunnan kannalta olennaisiin asioihin.

Ilmiöön vaikuttavien tekijöiden avulla on myös mahdollista tunnistaa muut toimijat eli muutoksessa tarvittavat kumppanit. Valtionapuviranomaiset hakeutuvat yhteistyöhön, silloin kun ilmiöön vaikuttavat tekijät kuuluvat useamman viranomaisen vastuualueelle. Samoin hakijat ja muut asiantuntijat pohtivat, keillä muilla on mahdollisuus vaikuttaa tarkastelun kohteena olevaan ilmiöön, voivatko he vaikuttaa ilmiöön yksin vai tarvitsevatko siihen kumppaneita.

Päämäärien ja tavoitteiden asettaminen

Kun ilmiö- ja verkostanalyysi on tuottanut näkemyksen siitä, mihin valtionavustustoiminnalla on perusteltua ja mahdollista vaikuttaa sekä millaista kumppaniverkostoa se edellyttää, valtionapuviranomaiset määrittelevät ilmiöön vaikuttaviin tekijöihin liittyviä päämääriä. Päämäärät sanoittavat pitkän aikavälin tahtotilaa ja toivottua

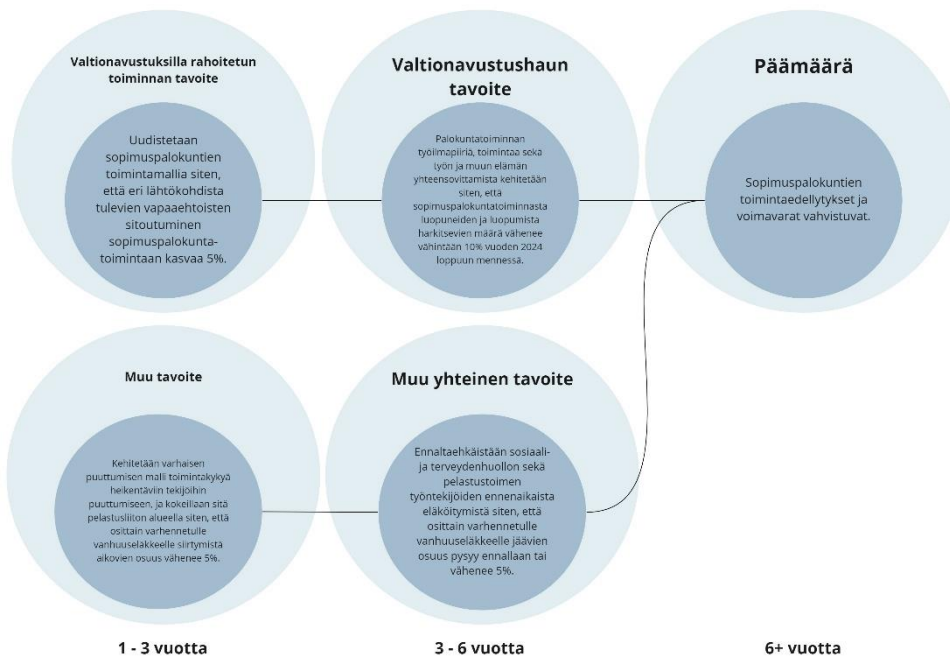
suuntaa. Niiden pohjalta voidaan muodostaa konkreettiset mitattavat tavoitteet. Tekijöihin liittyvien päämäärien määrittely on erityisen tärkeää niissä tilanteissa, joissa useampi valtionapuviranomainen on yhdessä edistämässä yhteiskunnalliseen ilmiöön liittyvää muutosta. Päämäärien määrittely auttaa vastaavasti toimintaa toteuttavia tahoja silloin kun nämä ovat yhdessä vastaamassa moniulotteiseen yhteiskunnalliseen tarpeeseen.

Yhteistyön osapuolet ja vastuut sekä resursointi

Laajan asiakokonaisuuden kohdalla valtionapuviranomaiset sopivat keskenään siitä, millä tavalla asiaa yhdessä edistetään. Ilmiön analyysi sekä päämäärien määrittäminen tuottavat yhteisen ymmärryksen asiakokonaisuudesta. Tämän jälkeen sovitaan, minkä tekijöiden muutoksista kukin valtionapuviranomainen vastaa ja millaisia konkreettisia tavoitteita kuhunkin tekijään liittyen on järkevää asettaa. Avustushaut aikataulutetaan ja sovitaan asian yhteisestä seurannasta. Kukin viranomainen toimii oman määrärahansa puitteissa.

Hakijat tahollaan suunnittelevat konkreettisia ratkaisuja yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja hyödyntävät tässä yhteistä ilmiöanalyysiä ja omaa asiantuntemustaan. Aiemmassa vaiheessa tehty ilmiön jäsentäminen auttaa hakijoita tunnistamaan, mitkä tekijät vaikuttavat ilmiöön, mitkä tekijät ovat keskeisiä kohdealueella ja mihin tekijöihin hakijoiden omalla toiminnalla halutaan vaikuttaa. Tämä helpottaa hakijoita suunnittelemaan yhteistyössä vaikuttavaa toimintaa.

Yhteiskunnallisen päämäärän, ohjelma- tai hakukohtaisten tavoitteiden ja hakijan asettamien muiden, samaan päämäärään liittyvien tavoitteiden suhdetta on kuvattu kuvassa 4.



Kuva 4. Yhteiskunnallinen päämäärä ja tavoitteet

3.2.2. Yhteiskunnallisen muutoksen toteuttaminen

Valtionavustusohjelmien ja -hakujen valmistelu

Hakujen valmistelussa valtionapuviranomaiset tekevät keskenään yhteistyötä varmistaakseen, että samaan ilmiöön liittyvät haut saavat aikaan mahdollisimman suuren yhteiskunnallisen vaikutuksen. Valtionapuviranomaiset voivat käyttää vaikutusketjuja haun suunnittelussa määritellössään vastuullaan olevia hakuja, niiden tavoitteita ja ehtoja. Valtionapuviranomaiset päättävät vastuullaan olevan haun osalta esimerkiksi haun tavoitteista, avustettavan toiminnan sisällön rajaamisesta, avustuksen ehdoista, avustuspäätöksen valmistelussa käytettävistä arviointiperusteista, vaikutuksia koskevista mittareista sekä avustuksen käytön selvityksen sisällöstä.

Hyvin määritellyt haun tavoitteet ovat strategisella tasolla ja jättävät tilaa hakijoiden erilaisille ratkaisuehdotuksille ja alueeseen, tilanteeseen, kohderyhmään tai menetelmiin liittyvälle erityisosaamiselle. Uudistuksen tavoit-

teena on kiinnittää haun tasolla huomiota enemmän vaikutuksiin, ei hakijoiden tuottamien palveluiden tai ratkaisujen sisältöihin. Jatkossa hakuilmoitus sisältäisi aina tiedon myös siitä, mitkä ovat esimerkiksi toiminnan vaikutuksiin liittyvät mittarit ja millä tavalla toiminnasta raportoidaan.

Hakeminen ja hakemusten käsittely

Hakijan toiminnan suunnittelu lähtee aina toimijan omista päämääristä, esimerkiksi tärkeänä pidetystä kohde-ryhmästä ja heidän tarpeistaan. Valtionavustuksilla rahoitettavan toiminnan osalta hakija suunnittelee oman toimintansa haussa asetettuja tavoitteita vasten. Hakijat voivat myös muodostaa kumppanuuksia toisten hakijoiden kanssa ja kuvata toimintansa toisiaan täydentävänä haussa asetettuja tavoitteita vasten.

Hakija kuvaa suunnittelemansa toiminnan ja sen vaikutukset vaikutusketjun avulla. Avoimesti kuvatut vaikutusketjut auttavat myös sekä hakijoita itseään että myöntäjiä hahmottamaan ja arvioimaan sitä, miten toiminnan vaikutusten odotetaan syntyvän. Suunnitteluvaiheessa kuvaus pohjautuu odotuksiin, joiden toteutuminen raportoidaan myöhemmin seuranta- ja arviointivaiheessa.

Tietyissä tilanteissa valtionapuviranomainen suunnittelee vaikutusketjun valmiiksi ja asettaa haulle täsmälliset kriteerit, joiden perusteella avustus myönnetään. Tällöin hakija ei esitä omaa toimintaansa ja suunnitelmiaan vaikutusketjun avulla. Tällainen valtionavustus on esimerkiksi avustus pientalon öljylämmityksestä luopumiseksi. Avustus myönnetään tietyn tuotoksen toteuttamiseksi, eikä vaikutusten kuvaaminen ole tarpeen hakemuksen käsittelemiseksi.

Toiminta ja vaikutusten seuranta

Hakijat toteuttavat tavoitteiden mukaista toimintaa. He seuraavat ja raportoivat etenemistä sovitulla tavalla digitaalisessa palvelussa. Vaikutusketju kulkee hakijan mukana tämän toteuttaessa suunnittelemaansa toimintaa. Vaikutusketju toimii myös raportoinnin kehyksenä ja auttaa toimijaa raportoimaan käytetyistä resursseista, toteutusta toiminnasta, tuotoksista ja välittömistä tuloksista sekä aikaansaaduista vaikutuksista.

Digitaalisten palveluiden avulla toimintaa tai hanketta koskeva seurantatieto tuotetaan ja kerätään jo hankkeen tai toiminnan kestäessä. Vaikutusketjun ja digitaalisten palvelujen avulla raportointi selkeytyy ja helpottuu. Huomio laajenee toimenpiteistä vaikutusten tasolle. Toiminnan tai toimintakauden jälkeen hakija koostaa seuranta-tiedon pohjalta raportin avustetun toiminnan onnistumisesta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

3.2.3. Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi ja niiden laajentaminen

Toiminnan arviointi ja kehittäminen

Valtionapuviranomainen kokoaa kaikilta avustuksen saajilta saadut raporttitiedot yhteenvedoksi, joka kuvaa rahoitetun toiminnan konkreettisia tuotoksia ja välittömiä tuloksia sekä aikaansaatuja vaikutuksia. Tämän yhteenvedon pohjalta valtionapuviranomaiset, hakijat ja muut sidosryhmät voivat yhdessä arvioida hakuvaiheessa käytössä olleita vaikutusketjuja. Arvioinnilla saadaan vastauksia seuraaviin kysymyksiin: saatiinko resursseilla toteutettua toiminta, synnyttikö toiminta tuotokset, oliko tuotoksilla ajatellut välittömät tulokset, saatiinko aikaan tarkoitetut välittömät vaikutukset?

Vaikutusketjujen taustalla olevien oletusten paikkansapitävyyttä arvioimalla tunnistetaan toimivia ja toimimattomia käytäntöjä ja ratkaisuja. Kun hakukierroksen tuloksia käsitellään yhdessä, voivat sekä myöntäjät että hakijat ymmärtävät toiminnan välittömien vaikutusten syntymistä ja siihen vaikuttaneita seikkoja aiempaa syvällisemmin ja hyödyntää tätä oppimiskokemusta oman toimintansa kehittämisessä.

Nämä toiminnan taustalla olevat vaikutusketjut julkaistaan kaikkien osapuolten käyttöön. Hyvien käytäntöjen ja ratkaisujen tunnistaminen ja aktiivinen levittäminen verkostojen kautta mahdollistaa valtionavustuksilla rahoitettavan toiminnan kehittämisen. Se auttaa myös havaitsemaan mahdolliset päällekkäisyydet tai puutteet, jotka ovat toimivien ratkaisujen kehittämisen esteenä. Julkaiseminen lisää myös valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyttä.

Vaikutusten arviointi ja päämäärien tarkistaminen

Toiminnan laajemmat, yhteiskunnalliset vaikutukset toteutuvat joskus vasta useiden vuosien kuluttua. Näitä hitaammin syntyviä ja vaikeammin todennettavia välillisiä vaikutuksia arvioidaan hyödyntämällä monipuolisesti eri alojen asiantuntijoita ja useita eri tietolähteitä. Välillisten vaikutusten arvioinnissa palataan takaisin ilmiön analyysiin ja tarkastellaan haun suunnitteluvaiheessa tehtyjä oletuksia valtionavustuksilla rahoitetun toiminnan ja ilmiöön vaikuttavien tekijöiden syy-seuraussuhteista. Toimijat päivittävät tarkastelemiensa ilmiöiden analyysia tarvittaessa opitun pohjalta.

Viestintä ja muutoksen laajentaminen

Myöntäjät ja hakijat julkaisevat toiminnan yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavaa tietoa ja tätä kautta tieto vaikutusten aikaansaamiseen liittyvistä tekijöistä saadaan aiempaa paremmin kaikkien osapuolten, myös poliittisten päätöksentekijöiden, saataville ja hyödynnettäväksi. Näin eri toimijoiden tuottamat, julkiset arviointitiedot toimivat osaltaan syötteenä myös yhteiskunnallisten päämäärien asetannalle ja kokonaisvaltaiselle ilmiöiden ymmärtämiselle avustustoimintaa suunniteltaessa.

3.3. Valtionavustustoiminnan verkostojen roolit

3.3.1. Verkostojen näkökulma

Valtionavustustoiminnan uudessa toimintamallissa tärkein ajuri verkostomaisen yhteistyön kehittämiseksi on parantaa valtionavustustoiminnan kykyä vastata yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Tämä edellyttää tarpeen (ja sen muutoksen) toistuvaa analyysiä ja toiminnan organisointia muuttuvaa tarvetta vasten. Usein tarpeiden analysointiin ja ongelmien ratkaisemiseen tarvitaan monipuolista osaamista kuten verkoston yhteistyötä. Kun esimerkiksi halutaan parantaa iäkkäiden henkilöiden asumisturvallisuutta, niin se edellyttää usean eri toimialan asiantuntijoiden yhteistyötä, jotta asumisturvallisuus paranisi merkittävästi. Jos eri alojen toimijat analysoivat tarvetta ja suunnittelevat toimintaa yhdessä, saavutetaan kokonaisvaltaisempaa toimintaa laajemman osaamisen pohjalta, kuin jos jokainen lähestyisi haastetta omasta näkökulmastaan omien resurssiensa avulla. Yhteiskunnallisen tarpeen ratkaisemiseksi luodussa verkostossa syntyy kumppanuuksia ja tehtäväjakoa. Niissä jaetaan myös tietoa, ideoita ja työskentelymetodeja eli opitaan yhdessä toisten kanssa.

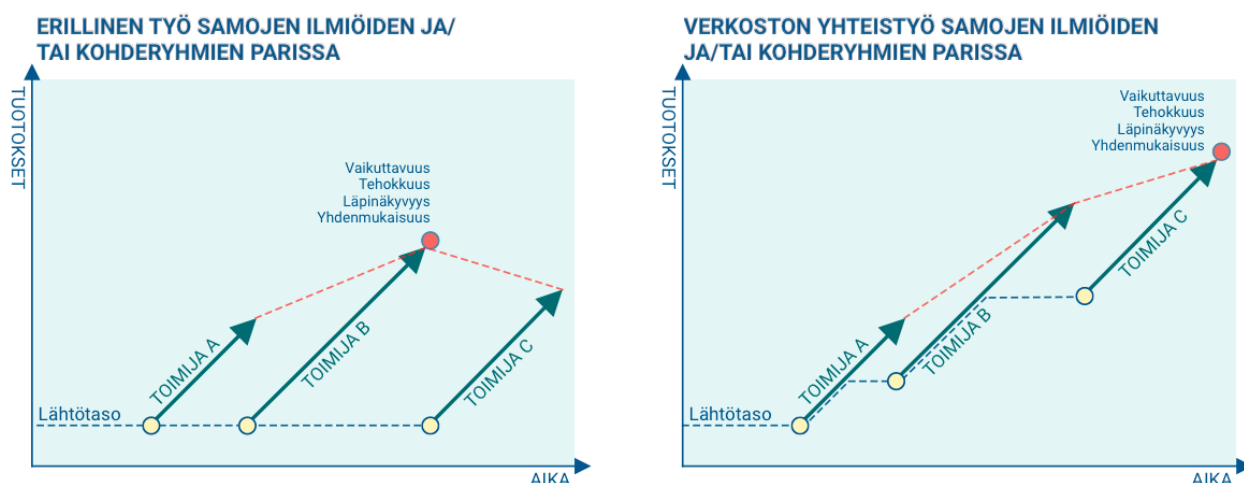
Valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin tarkoituksena on luoda puitteet valtionapuviranomaisten, hakijoiden ja muiden sidosryhmien yhteiselle tekemiselle. Toimintamalli pyrkii edistämään

- viranomaisten keskinäistä yhteistyötä
- viranomaisten, hakijoiden ja muiden sidosryhmien välistä yhteistyötä sekä
- hakijoiden keskinäistä yhteistyötä.

Yhteistyön tavoitteena on saada paras ymmärrys yhteiskunnallisesta ilmiöstä sekä siihen vaikuttavista tekijöistä, jotta voidaan tunnistaa rahoitettavan toiminnan päämäärä ja tavoitteet ja osapuolten roolit ja vastuut ilmiöön vaikuttamisessa. Sen sijaan, että jokainen viranomainen organisoisi toimintaa erillään muista ja tavoittelisi yhteiskunnallisia vaikutuksia lähinnä oman hallinnonalansa näkökulmasta, verkostossa toimijat suunnittelevat ja seuraavat toimintaa yhä enemmän yhdessä. Tällöin tärkeisiin yhteiskunnallisiin päämääriin voidaan

pyrkii laajemmin erilaisten osaamisten ja näkökulmien kautta. Toimintaa suunnitellaan kokonaisvaltaisesti sen sijaan, että organisoitaisiin pistemäisesti monenlaista, jopa päällekkäistä, toimintaa samojen ilmiöiden parissa. Toimintamallin tavoitteena on kirkastaa yhteistyön tarkoitus ja oma rooli kokonaisuudessa niin itselle kuin kaikille muillekin osapuolille.

Erityisesti silloin kun useampi toimija työskentelee saman ilmiön tai kohderyhmän parissa, toimijoiden verkostoituminen ja yhteistyö mahdollistaa paremmin tarpeeseen vastaavan toiminnan suunnittelun ja toteutuksen. Tämä on mahdollista saavuttaa useiden tekijöiden ansiosta: verkostossa voidaan yhdistää osaamista, resursseja, tietämystä, näkemystä ja ideoita laajemmaksi kokonaisuudeksi ja lähestyä ilmiöitä kokonaisvaltaisemmin. Näin on mahdollista synnyttää parempaa vaikuttavuutta, tehokkuutta, yhdenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä kuin kunkin toimijan toimiessa yksin ja erillään saman ilmiön tai kohderyhmän parissa.



Kuva 5. Työ samojen ilmiöiden ja/tai kohderyhmien parissa

Kuvassa 5 vasemmanpuoleinen kaavio kuvaa tilannetta, jossa toimijat A, B ja C lähestyvät samaa ilmiötä ja kohderyhmää kukin erillään. Toiminta voi ensinnäkin olla päällekkäistä, koska sitä ei ole suunniteltu vuorovaikutuksessa muiden samojen päämääriä, ilmiöitä tai kohderyhmiä tärkeinä pitävien toimijoiden kanssa. Lisäksi jokainen toimija lähtee rakentamaan toimintaansa "nollapisteestä" ja kehittää omanlaisensa ratkaisut samoihin haasteisiin. Toiminnan vaikuttavuus, tehokkuus, läpinäkyvyys ja yhdenmukaisuus eivät ole niin korkealla tasolla kuin parempi suunnittelu ja yhteistyö mahdollistaisivat.

Kuvassa 5 oikeanpuoleinen kaavio puolestaan kuvaa tilannetta, johon yhteisellä toimintamallilla pyritään. Toimijat tekevät yhteistyötä verkostoissaan. Yhteistyön pohjalla on vaikuttavuuden suunnittelu, jonka osana on

rajattu ja tunnistettu omat ilmiöön liittyvät tavoitteet ja niihin pääsyn mahdollistava osaaminen sekä muut resurssit. Lisäksi on muodostettu muiden saman ilmiön äärellä olevien toimijoiden kanssa yhteinen näkemys toiminnan kokonaisuudesta ja kunkin toimijan roolista siinä. Tavoitteista on yhteinen näkemys ja päällekkäisyys on minimoitu. Lisäksi ideoita, osaamista, tietoa ja kokemuksia jaetaan verkostossa muiden hyödyksi.

Yhteistyön ansiosta toimijat voivat rakentaa toimintaansa osittain muiden saamien kokemusten varaan ja hyötyä toistensa ratkaisuksista eikä kaikkea tarvitse kehittää itse. Esimerkiksi toimija B voi ottaa käyttöön toimijan A kehittämän innovaation sen sijaan että kehittäisi vastaavan itse. Näin saavutetaan enemmän arvoa, esimerkiksi vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Toimijat voivat esimerkiksi hyödyntää yhteisiä resursseja (tai tunnistaa toisiaan täydentäviä resursseja), ideoita yhdessä tehokkaita ratkaisuja kaikkien käytettäväksi tai vaikkapa yhden opiskelema uusi tehokas työskentelymetodi voidaan jakaa muidenkin käyttöön. Yhteistyön onnistuminen edellyttää läpinäkyvyyttä. Vielä oikeanpuoleistakin kuvaa syvällisempi esimerkki yhteistyöstä olisi yhteisen haun tai hakeuksen tekeminen useamman eri toimijan moniammatillisena yhteistyönä.

3.3.2. Neljä eri verkostoa

Kuten ylipäättään vaikuttavassa toiminnassa, verkostojen rooli korostuu valtionavustuksillakin organisoidussa toiminnassa erityisesti silloin, kun päämäärään vaikuttaminen edellyttää monesta eri tekijästä koostuvan, vaikutussuhteiltaan moninaisen yhteiskunnallisen ilmiön ymmärtämistä. Monimuotoisista tekijöistä koostuvan ilmiön parissa työskentely edellyttää myös monipuolista osaamista. Vaikuttavuuden suunnittelutyötä tehtäessä pilottioorganisaatioiden kanssa on havaittu, että yhteiskunnallisen ilmiön eri tekijöiden kanssa työskentely edellyttää riittävän monipuolisen resursoinnin ja osaamisen kokoamista, jotta työ olisi vaikuttavaa. Kun lisäksi valtionavustustoimijat jo entuudestaan työskentelevät samojen ilmiöiden parissa hallinnonalojen väliset rajat ylittäen, vaikuttavuus ja tehokkuus edellyttävät toimijoiden verkostoitumista.

Maijasen ja Haikaran (2014, 7) mukaan toimintaympäristön muutoksen ja yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaistumisen myötä eri sektoreiden välisen yhteistyön asema on muodostunut keskeiseksi. Toimintaa organisoidaan yhä enemmän monitoimijamalleissa, joissa kaikkea käytössä olevaa paikallista osaamis- ja muuta potentiaalia ja voimavaroja hyödynnetään kokonaisvaltaisesti tavoitteisiin pääsemiseksi. Monitoimijamalleissa saattavat olla laajasti mukana palveluiden tarjoajat, kuten kunnat, yhdistykset, säätiöt, yritykset, oppilaitokset ja muut yhteisöt. Valtionavustustoiminnan verkostoissa keskeisessä roolissa on usein myös vapaaehtoistyö, vertaistuki sekä muu kansalaisten omaehtoinen toiminta sekä osallisuuden ja toimijuuden tukeminen.

Valtionavustustoiminnassa verkostojen tarve liittyy erityisesti siihen, että toimintaan osallistuu joukko organisaatioita, joilla on yhteisenä nimittäjänä vähintään valtionavustettavan toiminnan organisointi, mutta usein myös

vähintään joidenkin muiden toimijoiden kanssa yhteisiä tavoitteita tai ilmiöitä, joihin halutaan vaikuttaa. Valtionavustustoiminnan verkostoja kehitetään tavoitteellisesti seuraavilla neljällä tasolla:

1. Vaikuttavuuden verkosto
2. Kumppanuusverkosto
3. Vertaisoppimis- ja kehittämisverkosto
4. Yhteisen valtionavustustoiminnan kehittämisverkosto

Kolme ensin mainittua verkostoa ovat luonteeltaan sen tyyppisiä, että ne syntyvät substanssiin liittyvien tarpeiden ympärille. **Vaikuttavuuden verkosto (1)** syntyy, kun toimijat tunnistavat työskentelevänsä samojen ilmiöiden parissa ja jakavansa tavoitteita. Tällaiset toimijat (sekä myöntäjät, hakijat että muut ilmiön parissa työskentelevät tahot) hyötyvät verkostoitumisesta saavuttaakseen yhdessä toiminnallaan parempaa vaikuttavuutta. Näin syntyy vaikuttavuuden verkostoja. Vaikuttavuuden verkoston syntyisestä seuraa yhteistyötä, joka syventyessään voi johtaa aitoon kumppanuuteen ja siten **kumppanuusverkostojen (2)** syntymiseen. Kumppanuus voi tarkoittaa muutakin kuin hankkeiden tekemistä yhdessä: voidaan esimerkiksi vahvistaa toiminnan taloudellista tarkoituksenmukaisuutta tekemällä hankintoja yhdessä tai tuottamalla yhteisiä ohjeita vaikkapa avoimen datan tai lähdekoodin tekemiseen. Yhdessä tekemisestä opitaan puolin ja toisin, ja kun toimijat jakavat oppimaansa, syntyy **vertaisoppimis- ja kehittämisverkostoja (3)**. Näissä verkostoissa voidaan esimerkiksi jakaa kokemuksia työskentelymetodeista, uudesta tietämyksestä, tehdyistä havainnoista ja uusista ideoista. Vertaisoppiminen voi tarkoittaa esimerkiksi yhden tahon tekemän innovaation hyödyntämistä yhdessä. Tämä edellyttää läpinäkyvyyttä, ja johtaa innovaation parempaan vaikuttavuuteen sekä kaikkien toimijoiden toiminnan tehokkuuteen ja yhdenmukaisuuteen, kuten edellä kuvassa 5 on kuvattu.

Yhteisen valtionavustustoiminnan kehittämisverkosto (4) on alkanut muodostua valtionavustustoiminnan muutokseen ja digitalisointiin osallistuvien pilottitoimijoiden välille. Verkosto on tällä hetkellä aluillaan ja se tulee jatkossa laajenemaan, kun uusia käyttöönottoryhmiä tulee mukaan muutokseen. Verkoston toimintaa suunnitellaan ja mallinnetaan ketterän kehittämisen periaattein valtionavustushankkeessa, jossa jatketaan verkoston poikkihallinnollista kehittämistä tukevien rakenteiden, roolien ja vastuiden kuvaamista. Tämän verkoston toimijoiden yhteinen nimittäjä on, että toimijat osallistuvat valtionavustustoimintaan joko myöntäjän tai hakijan roolissa ja pyrkivät kohti yhdenmukaista toimintamallia. Toimijoiden kontekstit ja näkökulmat valtionavustustoimintaan ovat monimuotoiset. Verkoston tavoitteena on toimintamallin avulla kehittää vaikuttavampaa, tehokkaampaa, yhdenmukaisempaa ja läpinäkyvämpää valtionavustustoimintaa valtakunnallisella tasolla. Verkoston toimijoilla tulee olemaan käytössään yhteisen toimintamallin lisäksi myös yhdessä digitaaliset palvelut.



Kuva 6. Valtionavustustoiminnan verkostoapila

3.3.3. Vaikuttavuuden verkosto

Vaikuttavuuden verkosto syntyy, kun valtionavustustoimija tunnistaa ja kontaktoi ilmiön analyysin ja siihen liittyvien tavoitteiden asetannan pohjalta muita toimijoita (sekä myöntäjiä että hakijoita), joilla on samoihin ilmiöihin liittyviä tavoitteita. Näiden kanssa tunnistetaan yhteistyömahdollisuuksia, mahdollisuuksia jakaa tai täydentää osaamisia ja resursseja sekä mahdollisuuksia suunnitella ja suunnata vaikuttavaa toimintaa yhteistyössä. Valtionavustukset ovat yksi keino järjestää vaikuttavuustavoitteisiin pyrkivää toimintaa, mutta ei ainoa.

Päätavoitteet: Yhteinen näkemys ilmiöistä ja yhteisestä suunnasta sekä tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksista. Yhteiset prosessit ja työkalut.

3.3.4. Kumppanuusverkosto

Kumppanuusverkosto syntyy, kun valtionavustushakuja tai avustuksilla rahoitettua toimintaa suunnitellaan tarkemmin. Yhteistyö johtaa kumppanuuksiin, ja kumppaneihin voi kuulua muitakin toiminnan järjestämisen kannalta oleellisia tahoja kuin myöntäjiä ja hakijoita.

Päätavoitteet: Yhteisten strategisten tavoitteiden tunnistaminen. Uusien kumppanuuksien löytäminen.

3.3.5. Vertaisoppimis- ja kehittämisverkosto

Vertaisoppimis- ja kehittämisverkosto syntyy, kun yhteistyötä jatketaan kumppaneiden kanssa toiminnan aikana. Kun tehdään yhdessä, opitaan yhdessä ja tunnistetaan kehitystarpeita. Vertaisoppimis- ja kehittämisverkostot ovat eläviä, ne muuntuvat jatkuvasti oppimis- ja kehitystarpeiden mukaan.

Päätavoitteet: Organisaatioiden toiminnan ja toimijoiden jatkuva kehittäminen, osaamisen jakaminen ja oppiminen. Kiinnostuksen herättäminen yhteistyöhön.

3.3.6. Valtionavustustoiminnan kehittämisverkosto

Valtionavustustoiminnan kehittämisverkosto on verkosto, joka tarkastelee valtionavustustoiminnan kehittämistarpeita kokonaisvaltaisesti ja poikkihallinnollisesti. Se vastaa valtionavustustoiminnan kehittämisestä ja sen onnistumisen edellytysten parantamisesta kokonaisuutena. Valtionavustushanke tekee ehdotuksen rakenteesta.

Päätavoitteet: Valtionavustustoiminnan rakenteiden ja prosessien jatkuva kehittäminen sekä uuden toimintakulttuurin juurruttaminen.

3.3.7. Valtionavustustoiminnan verkostojen kehittämisen vaiheistus

Verkostojen ja niissä tapahtuvan yhteistyön kehittäminen on jatkuvaa tekemistä. Kullakin valtionavustustoimijalla on tietty autonomiansa ja valta päättää itse tahoista, joiden kanssa se pyrkii yhteistyöhön. Yhteistyötä rakennettaessa onkin tärkeintä pohtia, miten oma verkosto vastaa tavoitteisiin. Valtionavustustoiminnan verkostoja voi kehittää seuraavan vaiheistuksen mukaan.

Vaihe 1	Vaihe 2	Vaihe 3
VAIKUTTAVUUDEN VERKOSTO	KUMPPANUUS-VERKOSTO	VERTAISOPPIMIS- JA KEHITTÄMISVERKOSTO
Tunnistetaan yhteiset ilmiöt ja toimijat. Suunnitellaan vaikuttavuutta yhdessä.	Syvennetään yhteistyötä toimijoiden kanssa, jotka ovat ilmiön analyysin näkökulmasta tärkeimpiä.	Käytetään tehokkaasti muiden innovaatioita ja tuotoksia oman lähtötason nostamiseen sekä jaetaan omia tuotoksia muille.
VALTIONAVUSTUSTOIMINNAN KEHITTÄMISVERKOSTO		
Ratkaistaan resursointi, jolla ollaan mukana tässä valtionvarainministeriön johtamassa verkostossa.	Kuvataan tehtävät ja vastuut omassa organisaatiossa.	Valtionavustustoiminnan verkostomaisesta yhteiskehittämisestä tulee osa omaa toimintaa.

Kuva 7. Valtionavustustoiminnan verkostojen kehittämisen vaiheistus

Vaihe 1. Vaikuttavuuden verkosto

Kun toimija lähtee suunnittelemaan uuden toimintamallin hengessä tavoiteasetantaa ja vaikuttavuutta yhdessä muiden kanssa (myöntäjät, hakijat), esimerkiksi yhteisen ilmiön pohjalta, on kannatettavaa tehdä aloitteita vaikuttavuuden verkoston laajentamiseksi sellaisten tahojen kanssa, jotka esimerkiksi omaavat omaa osaamista täydentävää osaamista ja työskentelevät yhteisen ilmiön parissa. Tähän liittyy avoin nykyisen sekä mahdollisen verkoston pohdinta: onko käsiteltävän ilmiön näkökulmasta oleellimmat tahot kutsuttu mukaan vaikuttavuuden suunnitteluun tai ovatko he roolissa, jossa heidän asiantuntemuksensa tulee hyödynnettyä? Jos ei, olisiko mahdollista laajentaa tai syventää yhteistyötä?

Vaikuttavuuden verkoston laajenemista:

- Myöntäjät ja hakijat tekevät esimerkiksi ilmiön pohjalta uusissa yhteistyösuhteissa vaikuttavuuden suunnittelua.
- Myöntäjien kesken tapahtuu yhteisen ilmiön pohjalta uutta yhteistyötä hakujen organisoinnissa.
- Hakijoiden välillä on uutta yhteistyötä samaa ilmiötä tai kohderyhmää lähestyvän toiminnan suunnittelussa.

Vaihe 2. Kumppanuusverkosto

Kun vaikuttavuuden verkostoa kehitetään toistuvasti, tavoitteellisesti ja pitkäjänteisesti toimintamallin analyysivaiheessa (mm. ilmiön tunnistaminen ja vaikuttavuuden suunnittelu), verkosto kehittyy jatkuvasti tarvetta vasten ja pidempään mukana olevat toimijat tulevat tutuiksi keskenään. Thomson & Perry (2006) korostavat, että kumppanuuteen ei voi kiirehtiä, vaan se on aikaa vievä prosessi. Luottamuksen ja vuorovaikutussuhteiden rakentuessa syntyy syvempiä kumppanuuksia, jotka muodostavat kumppanuusverkoston. Sen toimijoille on luontaista tehdä yhteistyötä niin toiminnan analyysivaiheessa kuin muutenkin. Kynnys järjestää toimintaa yhdessä madaltuu ja näin voidaan suunnitella yhä kokonaisvaltaisempaa toimintaa, jossa on mukana laajaa asiantuntemusta.

Yksi tärkeä kumppanuusverkoston arvo on se, että se syventää poikkihallinnollista yhteistyötä. On tärkeää, että eri hallinnonalojen yhteistyötä pyritään syventämään silloin kun työskennellään esimerkiksi samojen ilmiöiden tai kohderyhmien kanssa. Kumppanuusvaiheessa on tärkeää huolehtia, ettei yhteistyöstä tule itsetarkoitus: kumppanuusverkoston tarkoituksena on mahdollistaa osapuolten rajoja ylittävä yhteistyö yhteisen haasteen ratkaisemiseksi, ja jos tarkoitus jostain syystä poistuu, yhteistyö muuttuisi ilman tavoitetta jatkuessaan keinotekoiseksi. On täysin hyväksyttävää, että tarpeiden muuttuessa yhteistyösuhteita päättyy ja uusia syntyy tilalle.

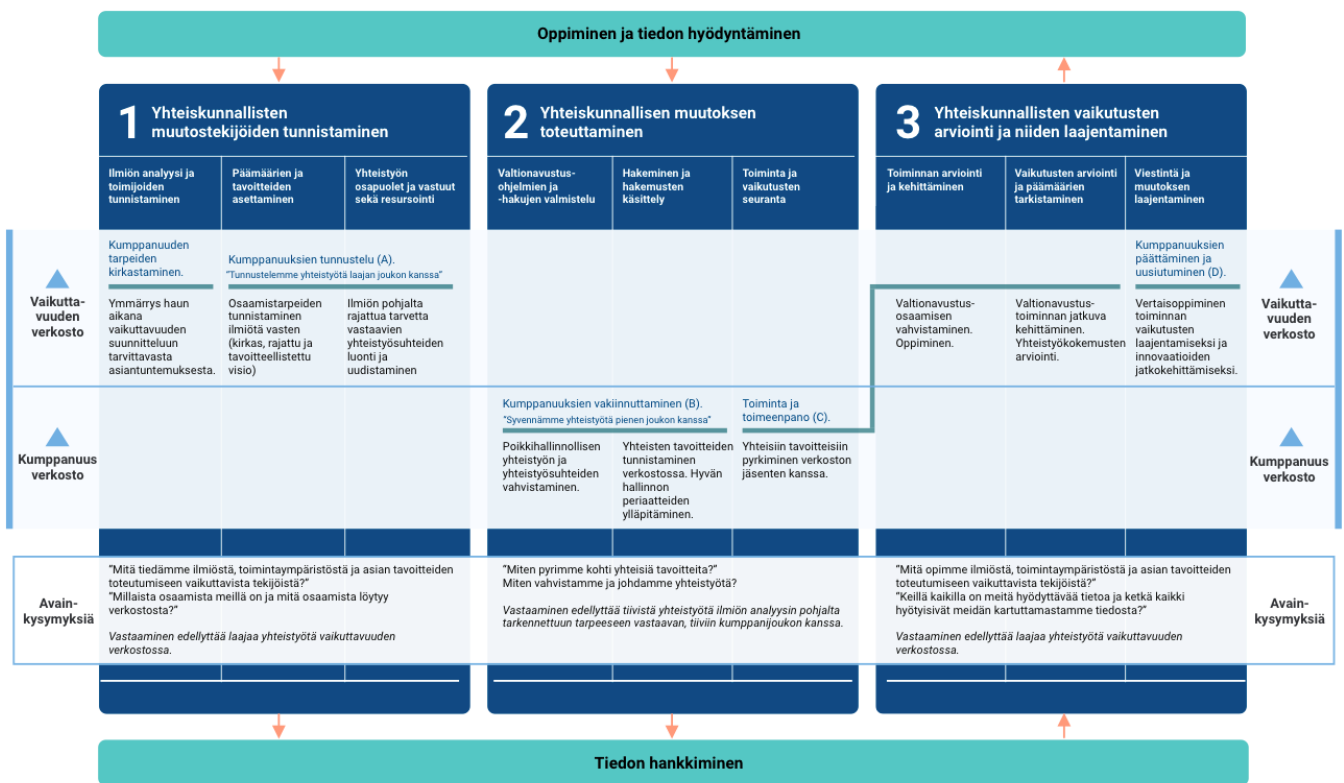
Vaihe 3. Vertaisoppimis- ja kehittämisverkosto

Yhteistyön syveneminen kumppanuuksiksi synnyttää myös tarvetta jakaa kokemuksia, oppia yhdessä ja kehittää tekemistä yhdessä. Tämä voi tarkoittaa tiedon ja kokemusten jakoa sekä lupaavien uudenlaisten lähestymistapojen, työskentelymetodien ja yhteisten, innovatiivisten palveluiden kehittämistä. Syntyy vertaisoppimis- ja kehittämisverkosto. Tämä verkoston ulottuvuus on tärkeä resurssien käytön tehokkuuden näkökulmasta: sen sijaan että jokainen kehittäisi samoihin ongelmiin erilaiset ratkaisut tai työskentelymetodit, verkostossa toimissaan toimijat voivat jakaa ratkaisunsa, oppinsa ja metodinsa muidenkin käytettäväksi.

Valtionavustustoiminnan kehittämisverkosto

Valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke vastaa valtionavustustoiminnan kehittämisverkoston koordinoinnista ja siihen liittyvien aloitteiden tekemisestä hankkeen keston ajan. Verkosto on valtionavustustoiminnan laajuinen, luonteeltaan poikkihallinnollinen ja kokonaisuutta katsova. Verkoston tehtävänä on kehittää edelleen valtionavustustoiminnan toimintamallia ja tukea toimijoita sen periaatteiden sisäistämässä ja eteenpäinviemisessä omassa organisaatiossa.

Verkoston yhteistyö valtionavustustoiminnassa



Kuva 8. Verkoston yhteistyö valtionavustustoiminnassa

Kuvassa 8 (Verkoston yhteistyö valtionavustustoiminnassa) on kuvattu, miten verkostojen kehittäminen on kytköksissä valtionavustustoiminnan uuteen toimintamalliin. Verkostoitumisen tarve tunnistetaan toimintamallin vaiheessa 1 (Yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistaminen) ilmiölähtöisen työskentelyn osana. Vaiheessa 2 (Yhteiskunnallisen muutoksen toteuttaminen) osa yhteistyösuhteista etenee kumppanuuteen, kun toteutetaan

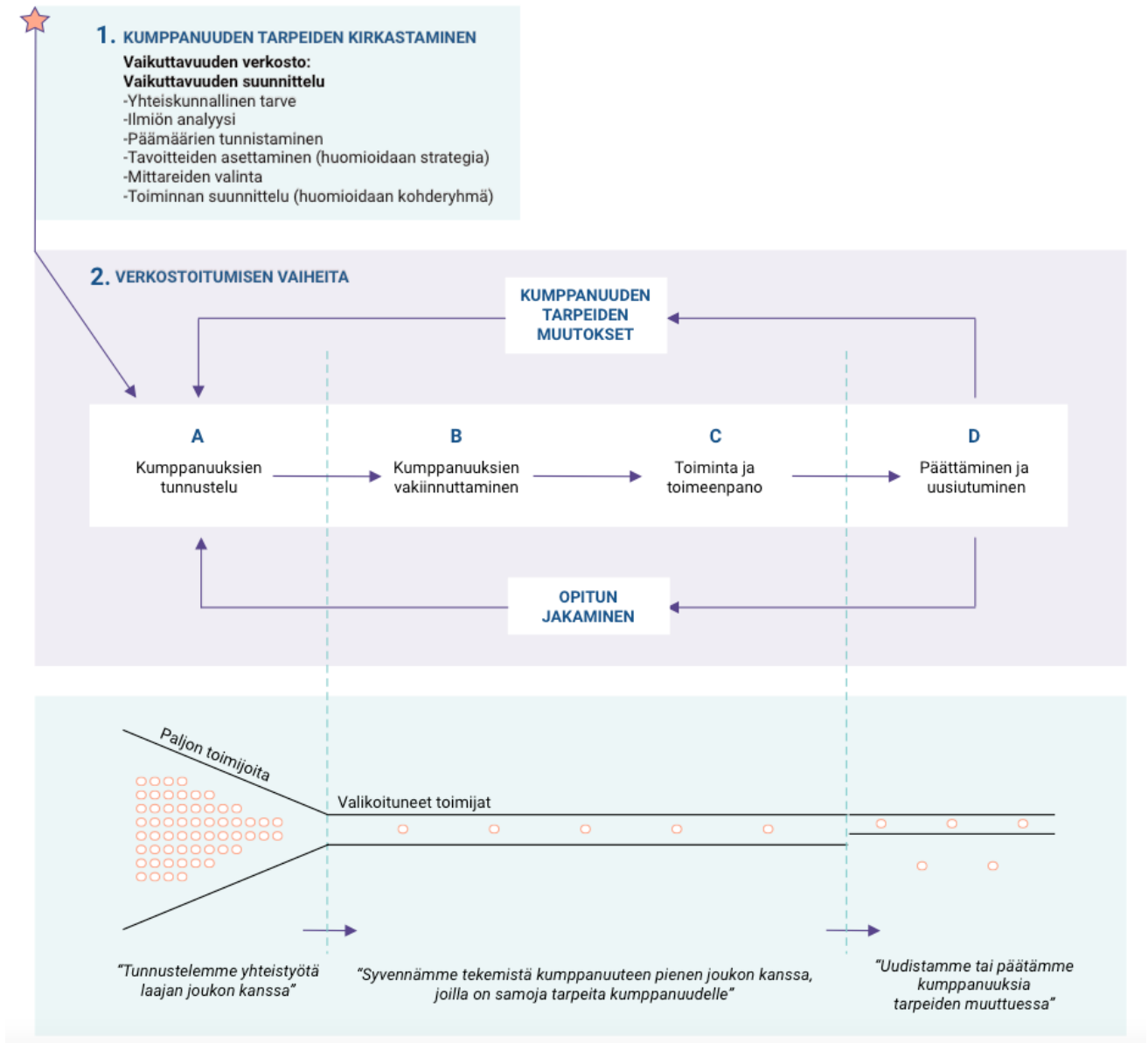
toimintaa yhteistyössä. Vaiheessa 3 arvioidaan toimintaa ja opittua sekä pyritään laajentamaan saavutettua muutosta verkostossa siten, että toiminnan aikana luodut ratkaisut ja ideat leviäisivät mahdollisimman laajalle.

3.3.8. Verkostoitumisen vaiheet ja toimijoiden tehtävät eri vaiheissa

Kiviniemi ja Saarelainen (2009, 46-47) jaottelevat kumppanuuden seuraaviin vaiheisiin:

1. Tunnusteluvaihe
2. Vakiinnuttamisen vaihe
3. Toiminta- ja toimeenpanovaihe
4. Päättämis- ja uusiutumisasihe

Näitä neljää vaihetta ennen tulee tarve kumppanuudelle olla tunnistettu. Valtionavustustoiminnassa vaikuttavuuden verkoston kumppanuuden tarpeet kuvataan osana vaikuttavuuden suunnittelua. Kuvaukset yhteiskunnallisesta tarpeesta, ilmiön analyysi, päämäärien tunnistaminen, tavoitteiden asettaminen, mittareiden valinta ja toiminnan suunnittelu ovat työvaiheita, joiden aikana käsitys verkostoitumistarpeista kirkastuu.



Kuva 9. Verkostoitumisen viitekehys valtionavustustoiminnassa

A) Tunnusteluvaihe

Valtionavustustoiminnan uudessa toimintamallissa kumppanuuden tunnistelu (kuvassa 9 A-vaihe) tapahtuu varsinkin avustustoiminnan suunnittelun yhteydessä, kun omat kumppanuuden tarpeet (kuvassa 9 1-kohta) on tunnistettu. Tällöin on mahdollista selvittää, keillä toimijoilla on yhteisiä tai toisiaan täydentäviä tavoitteita, koh-

deryhmiä, osaamista ja resursseja. Yhteistyömahdollisuuksia tunnustellaan mahdollisimman laajan toimijajoukon kanssa avustustoiminnan suunnitteluvaiheessa. Tavoitteena on tunnistaa molempia osapuolia hyödyntäviä yhteistyömahdollisuuksia ja luoda tiiviimpi yhteistyösuhde siihen osaan tunnustelluista toimijoista, joiden kanssa yhteensopivuus ja molempien saama hyöty on todennäköisintä.

Maijanen ja Haikara (2014, 18) painottavat, että kirjallisuudessa kumppanuuden tunnustelun vaihetta pidetään kaikkein tärkeimpänä ja tähän kannattaa panostaa. Tässä vaiheessa etsitään toimijoiden yhteistä etua. Tunnusteluvaihe on vielä pitkälti keskusteluyhteyden luomista ja näkemysten vaihtoa ilman pitkälle meneviä odotuksia. Erilaisista toimintakulttuureista tulevat toimijat tarvitsevat aikaa tutustumiseen, luottamuksen herättämiseen, yhteisten tavoitteiden löytämiseen sekä sitoutumiseen. Koska yhteistyöhön uuden toimijan kanssa on tarpeen panostaa huolellisesti, on omaa kumppaniverkostoa hyvä kehittää rauhallisen suunnitelmallisesti ja yhteistyön hyötyjä arvioiden. On tärkeää tunnistaa, että yhteistyötä ja yhdessä tekemistä voi hyvin tapahtua jo tunnustelun ohella eikä sen ole välttämätöntä johtaa vakiintuneeseen kumppanuuteen. Yhteistyö voi olla tietystä tarpeesta nousevaa ja kertaluontoista.

Kumppanuuden tunnusteluvaiheen aikana tulee saada Viirkorven (2004, 19) mukaan selville seikat:

- Tunnistetaan yhteisen kehittämisen tarpeet ja yhteinen näkemys päämäärästä (yhteinen tavoite)
- Tunnistetaan toimijoiden intressien yhtymäkohdat
- Tunnistetaan toimijat, jotka ovat jatkossakin mukana kehkeytyvän tavoitteen edistämässä
- Tunnistetaan ydinjoukko ja vetovastuu

B) Vakiinnuttamisen vaihe

Kumppanuuden vakiinnuttamisen vaiheessa (kuvassa 9 B-vaihe) pyritään kohti pidempikestoista yhteistyötä tiettyjen, molemminpuolisesti hyödyllisiksi tunnistettujen tarpeiden pohjalta. Tällöin ratkaistaan, miten kumppanuutta johdetaan, miten roolit ymmärretään ja miten tietoa vaihdetaan. Selkeät johtamiskäytännöt helpottavat yhteisten suuntaviivojen hahmottamista, resurssien tehokasta käyttöä, roolien ymmärtämistä ja tiedon jakamista. Vaikka käytäntöjen selkiyttäminen on tarpeen, kumppanuus on kuitenkin luonteeltaan orgaanista, sisäisesti kasvavaa ja jäsentyvää, ei mekaanista, ulkoa ohjattua toimeenpanoa tai rutiinia (Hyyryläinen ja Luostari-nen 2000, 68).

Kumppanuuden vakiinnuttamisvaiheessa

- Tehdään päätöksiä organisoitumisesta ja toimintalinjoista: Miten koordinoidaan?
- Tehdään henkilövalinnat ja sovitaan työnjaosta: Ketkä ovat toimijat, mitkä ovat heidän roolinsa ja yhteytensä?
- Sovitaan tulevaisuuden tavoitteista, toiminnan periaatteista ja käytännöistä: Mitä tavoitellaan, mihin sitoudutaan, miten tieto liikkuu?
- Laaditaan tarvittaessa kirjalliset tai suulliset sopimukset.

(Mustakangas ym. 2003 sekä Maijanen ja Haikara 2014)

C) Toiminta- ja toimeenpanovaihe

Toiminta- ja toimeenpanovaiheessa (kuvassa 9 C-vaihe) siirrytään suunnitelmista käytännön tekemiseen. Kumppanuus muuttuu hankkeiksi ja tekemiseksi. Tekemisen vaiheessa saattaa esiintyä osapuolten välistä kilpailua esimerkiksi resursseista. Tässä vaiheessa myös kysymykset toiminnan tarkoituksesta, tavoitteista ja suunnasta nousevat usein uudestaan esiin, ja tällöin kumppanuutta arvioidaan. Kumppanuuden arviointi on tarpeellista: onko yhteistyöstä hyötyä, onko sen tarkoituksenmukaista, palveleeko se tavoitteita, mitä hyötyä itse pystyy tarjoamaan muille ja miten opittua saadaan sovellettua laajemmin. Valtionavustustoiminnan uudessa toimintamallissa oleellista on myös pysyä ajan tasalla yhteiskunnallisen tarpeen muutoksesta. Verkosto ja kumppanuudet syntyvät tiettyyn tarpeeseen ja niitä kehitetään sen muuttuessa: on hyväksyttävää, että tarpeen muuttuessa on tarve luoda uusia kumppanuuksia, lopettaa vanhoja ja jatkuvasti kehittää nykyisiä.

Toiminta- ja toimeenpanovaiheessa

- Kumppanuuden syventäminen ja mahdollisten yhteistyön haasteiden ratkominen
- Tavoitteiden seuranta
- Toiminnan tarpeen ja päämäärän uudelleenarviointi
- Yhteistyön mielekkyyden ja riittävyden arviointi ja tarvittavat muutokset
- Tiedonvaihto, kokemusten jakaminen
- Toiminnan ja yhteistyön dokumentointi ja jatkosuunnittelu

D) Päättämis- ja uusiutumisvaihe

Kumppanuuden päättämisen- ja uusiutumisvaiheessa (kuvassa 9 D-vaihe) yhteistyöstä on kertynyt myönteisiä ja kielteisiä kokemuksia. Tässä vaiheessa arvioidaan kokemuksia ja käydään niiden pohjalta avointa keskustelua. Keskustelun ja arvioinnin pohjalta päätetään, jatketaanko kumppanuutta, muutetaanko sitä vai päätetäänkö se.

On myös mahdollista tunnustella samalla verkostoa muuttuneita tarpeita vasten. Valtionavustustoiminnassa tämä tarkoittaa vaikuttavuuden verkoston uudelleenarviointia: tarpeet muuttuvat, uusia ilmiöitä nousee jatkuvasti ja toimijoiden on tarpeellista pohtia vaikuttavuustavoitteitaan uudesta näkökulmasta, mikä voi johtaa vanhojen kumppanuuksien päättymiseen ja uusien alkamiseen.

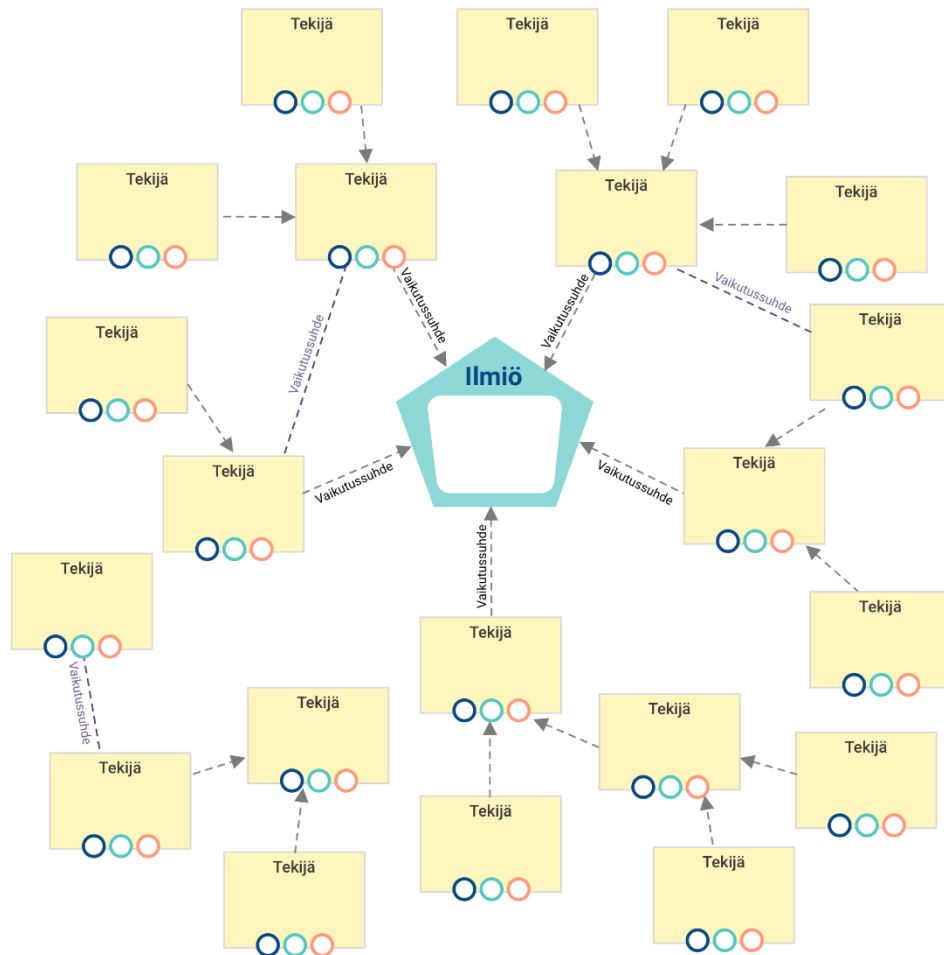
Toiminnan tuotosten ja hyötyjen siirtäminen jatkajille on tärkeä tavoite valtionavustustoiminnan uudessa toimintamallissa. Kun tietyn toimijan tekeminen yhteiskunnallisen tarpeen parissa päättyy, on tärkeää, että hyöty tehdystä panostuksista on muiden käytettävissä. Samoin on tärkeää, että hyviä käytäntöjä, ideoita ja tuotoksia jaetaan verkostossa avoimesti. Valtionavustustoiminnassa tämä tarkoittaa ideoiden, innovaatioiden ja tuotosten dokumentointia, ja sekä näiden aktiivista jakamista muille että muiden jakamien tuotosten hyödyntämistä omaan tarpeeseen. Kehitettävä Tutkiavustuksia.fi-palvelu tulee osaltaan vastaamaan tähän tarpeeseen, mutta ilmiöiden parissa työskentelevillä verkostoilla on myös omia kanaviaan tuotosten jakamiseen ja niiden tunnistamiseen sekä aktiivinen hyödyntäminen on tärkeää. Kaikki hyödylliset tuotokset eivät toki synny osana valtionavustustoimintaa.

Päätätamis- ja uusiutumisvaiheessa

- Tavoitteiden arviointi
- Yhteistyön mielekkyyden ja riittävyyden arviointi suhteessa alkuperäiseen tarpeeseen ja päämäärään
- Tiedon tarvisijoiden tunnistaminen, tiedonvaihto
- Kokemusten jakaminen myös verkoston ulkopuolelle
- Toiminnan ja yhteistyön dokumentointi
- Yhteistyön jatkoedellytysten arviointi

3.3.9. Ilmiö- ja vaikuttavuuslähtöinen verkostoitumistarpeiden kirkastaminen

Kaikilla toimijoilla on verkostoja, mutta vaikuttavuuden näkökulmasta oleellista on, että muodostetaan verkostoja, jotka vastaavat toiminnan tarpeisiin. Esimerkiksi vaikuttavuustavoitteet ja kyky päästä niihin omilla resursseilla määrittävät tarvetta verkostoitua. Lisäksi toki verkostoituminen mahdollistaa päällekkäisyyksien havaitsemisen ja toimijoiden rooleista sopimisen, joten yhteistyö tehostaa valtionavustustoimintaa myös ilmiölähtöisen ajattelun ulkopuolella.



Kuva 10. Ilmiö- ja verkostokartta on verkostoitumistarpeiden kirkastamiseen sopiva työkalu

Ilmiö- ja verkostokartan käyttäminen mahdollistaa ilmiön tekijöiden ja näiden keskinäisten vaikutussuhteiden kuvaamisen. Lisäksi sama työkalu toimii vaikuttavuustarpeista nousevien verkoston kehitysideoiden tunnistamisen.

Ilmiö- ja verkostokartta on hyödynnettävissä työvälineenä Miro-palvelussa:

<https://miro.com/app/board/uXjVOW3aEw=>

Tavoitteet

- Ilmiön analyysi: puretaan ilmiö pienempiin tekijöihin ja tunnistetaan vaikutussuhteet
- Tehdään oman toiminnan/tavoitteiden kannalta järkevä rajausta tunnistetuista tekijöistä. Jotta tämä voidaan tehdä, täytyy oman organisaation vision, mission ja strategian olla selvillä.
- Tunnistetaan rajatuista tekijöistä kumppanuustarpeet

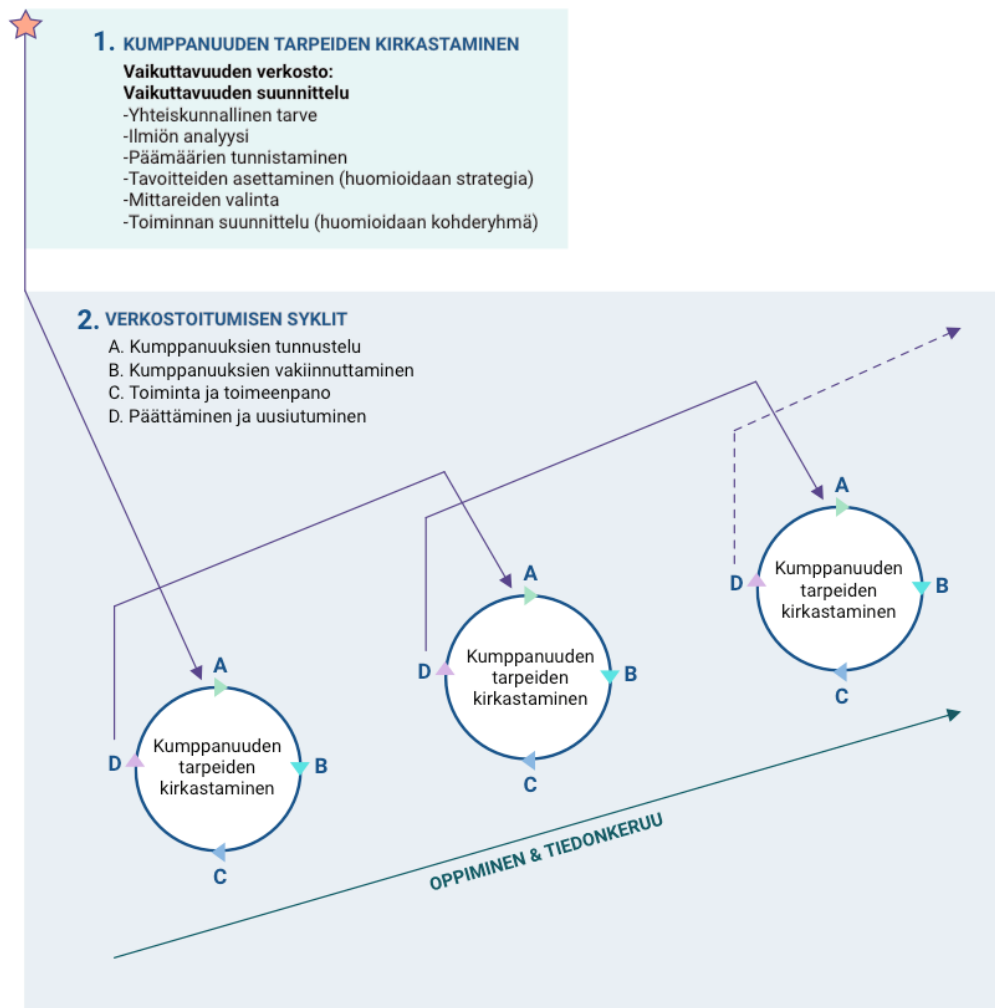
Ohje

1. Kuvataan ilmiö keskelle
2. Lisätään reunoille ilmiöön vaikuttavat tekijät sekä vaikutussuhteet
3. Rajataan ilmiökartasta se osa, johon halutaan itse vaikuttaa
4. Tutkitaan "rajauksen sisältä", millaisia kumppanuustarpeita on (esimerkiksi osaamisen tai resurssien täydentäminen)
5. Arvioidaan, miten nykyinen verkosto vastaa tarpeisiin
6. Tunnistetaan tekijät joihin liittyen on tarvetta vahvistaa verkostoa ja suunnitellaan, miten mahdollisia kumppanuuksia tunnustellaan verkostosta:

- Toimimme itse ilmiön parissa
- Kumppanimme toimii ilmiön parissa
- Tarvitsisimme kumppanin toimimaan ilmiön parissa (tai omaa toimintaa olisi suunnattava uudelleen)

Kuva 11. Ohje ilmiö- ja verkostokartan hyödyntämiseen

Valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin mukaista tekemistä toistamalla vaikuttavuuden suunnittelusta saadaan joka kerta lisää kokemusta. Kun ilmiön pohjalta suunnitellaan tavoitteet ja kehitetään verkostoa yhä uudelleen ja uudelleen, toimintamallin tuottama arvo kasvaa. Kuvassa 12 on havainnollistettu toiminnan tuottama, kasvava arvo (mukaillen Coghlan & Brannick 2014 sekä Kiviniemi ja Saarelainen 2009, 46-47).



Kuva 12. Kumppanuuden arvo kasvaa prosessia toistamalla

3.4. Keinovalikoiman muutokset

3.4.1. Yhdenmukaistettu valtionavustustoiminnan sanasto

Valtionavustustoiminnan sanaston käyttämistä suositellaan kaikessa valtionavustustoiminnassa. Myös viestintä ja esimerkiksi verkkosivut on syytä tarkistaa vastaamaan yhteistä käsitteistöä. Samoin vireillä olevissa tai tulevissa säädösmuutoksissa on perusteltua käyttää yhteistä käsitteistöä.

Uusissa hakuilmoituksissa ja muissa hakuihin liittyvissä asiakirjoissa tulee käyttää yhteisesti kehitettyä valtionavustustoiminnan sanastoa. Sanasto tarjoaa käännökset ruotsiksi ja englanniksi.

3.4.2. Valtionavustustoiminnan digitaaliset palvelut

Valtionavustustoiminnan toimintamalliin ja tietovarantoon liittyvät seuraavat digitaaliset palvelut:

1. Haeavustuksia.fi-palvelu valtionavustushakujen julkaisuun ja asiointiin
2. Tutkiavustuksia.fi-palvelu valtionavustustietojen julkaisuun ja käyttöön
3. Hallinnoivastuksia.fi-palvelu valtionavustusten käsittelyyn

Hakijoiden näkökulmasta olennainen parannus on se, että Haeavustuksia.fi-palvelu tuo nykyisin erillään olevat valtionavustushaut kootusti yhteen paikkaan. Kansalaisille ja medialle, tutkijoille ja kaikille muille avustustoiminnassa kiinnostuneille suunnatusta Tutkiavustuksia.fi-palvelusta voi tarkistaa miten paljon valtionavustuksia on myönnetty ja minkälaisiin käyttötarkoituksiin. Hallinnoivastuksia.fi-palvelu on puolestaan tarkoitettu helpottamaan valtionapuviranomaisten työtä sujuvoittamalla valtionavustusprosessien käsittelyä varten tarvittavia toiminnallisuuksia.

Mikä muuttuu haun valmistelussa?

Yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisu ei kumpua yksittäisistä hauista. Tarvitaan pitkäjänteistä työtä ja analyysiä siitä, mitkä ratkaisukeinot ovat käytettävissä. Valtionavustus on yksi keino vastata yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Vasta kun ylemmän tason analyysi on tehty, päästään arvioimaan valtionavustustoiminnan mahdollisuuksia. Silloinkin on syytä tarkastella laajempaa kokonaisuutta kuin vain yksittäistä hakua. Ilmiön analyysi voi paljastaa, että laajan yhteiskunnallisen ilmiön pohjalta tarvitaan useita eri tarpeisiin liittyviä avustuksia, joilla edesautetaan matkaa kohti yhteistä tavoitetilaa. Samoin voidaan havaita, että eri toimijoilla on osittain päällekkäisiä tai samankaltaisiin tarpeisiin suunnattuja hakuja, joita voisi yhdistää laajemmiksi kokonaisuuksiksi.

Ennen hakuilmoituksen laatimista myöntäjät, hakijat ja sidosryhmät yhdessä tunnistavat toimintaympäristöstä asioita, joita on tarpeen muuttaa yhteiskunnallisen ongelman ratkaisemiseksi. Ilmiön analyysi kuvaa avoimesti käsityksen ilmiöön vaikuttavista tekijöistä.

Myöntäjä yksin laatii Hallinnoivastuksia.fi-palvelussa hakuilmoituksen ja hyödyntää muun muassa verkosto-yhteistyössä kertynyttä tietoa siitä, mitä asioita tulee ottaa huomioon haun tavoitteen tai tavoitteiden toteuttamisen mahdollistamiseksi. Hakuilmoituksessa julkaistaan myös hakemusten arviointiperusteet ja -kriteerit.

Hakuilmoitus julkaistaan Haeavustuksia.fi-palvelussa. Hakijat löytävät kaikki ilmoitukset samasta palvelusta. Tulevaisuudessa hakijat voivat ennen haun avautumista viedä omia tietojaan järjestelmään. Tiedot ovat esimerkiksi toimintasuunnitelma, säännöt, talousarviot, edellisen vuoden toimintakertomus jne. Hakijat voivat täydentää ja tehdä muutoksia em. tietoihin silloin kun niissä esim. tapahtuu muutoksia. Hakijat asioivat uudessa digitaalisessa palvelussa Suomi.fi-tunnuksellaan.

Hakijoiden tulee hakea Suomi.fi -tunnukset käyttääkseen uutta valtionavustus-palvelua, jos tunnuksia ei ole aiemmin ollut käytössä. Asia tulee hoitaa ennen hakemuksen laatimisen aloittamista.

Uusissa hakuilmoituksissa ja muissa hakuihin liittyvissä asiakirjoissa tulee käyttää yhteisesti kehitettyä valtionavustustoiminnan sanastoa. Sanasto tarjoaa käännökset ruotsiksi ja englanniksi.

Mikä muuttuu avustuksen hakemisessa ja myöntämisessä?

Tulevaisuudessa hakijat tekevät valtionavustushakemukset Haeavustuksia.fi-palvelussa. Hakemusta voi täyttää vaiheittain.

Teknistä neuvontaa uudessa digitaalisessa palvelussa asioimiseen saa Valtiokonttorista. Haun asiasisältöön liittyvää neuvontaa saa valtionavustuksen myöntävältä viranomaiselta.

Hakijat kuvaavat toimintansa vaikutusketjun avulla. Se tekee läpinäkyväksi lähtöoletuksen toiminnan vaikutuksista ja auttaa suunnittelemaan, miten vaikutuksia voidaan todentaa.

Valtionapuviranomainen käsittelee hakemukset ja tekee niistä päätökset Hallinnoivastuksia.fi-palvelussa. Hakija saa tiedon valtionavustuspäätöksestä Haeavustuksia.fi-palvelusta.

Mikä muuttuu avustuksesta raportoinnissa?

Tavoitteena on, että valtionavustuksella toteutettavasta toiminnasta tai hankkeesta voi raportoida jo avustusrahoituksen käytön aikana. Hakuvaiheessa kuvattu vaikutusketju kulkee mukana raportoinnissa, jolloin saadaan tietoa toiminnan vaikutuksista.

Avustuksen käyttöä koskeva loppuraportti tehdään Haeavustuksia.fi-palvelussa.

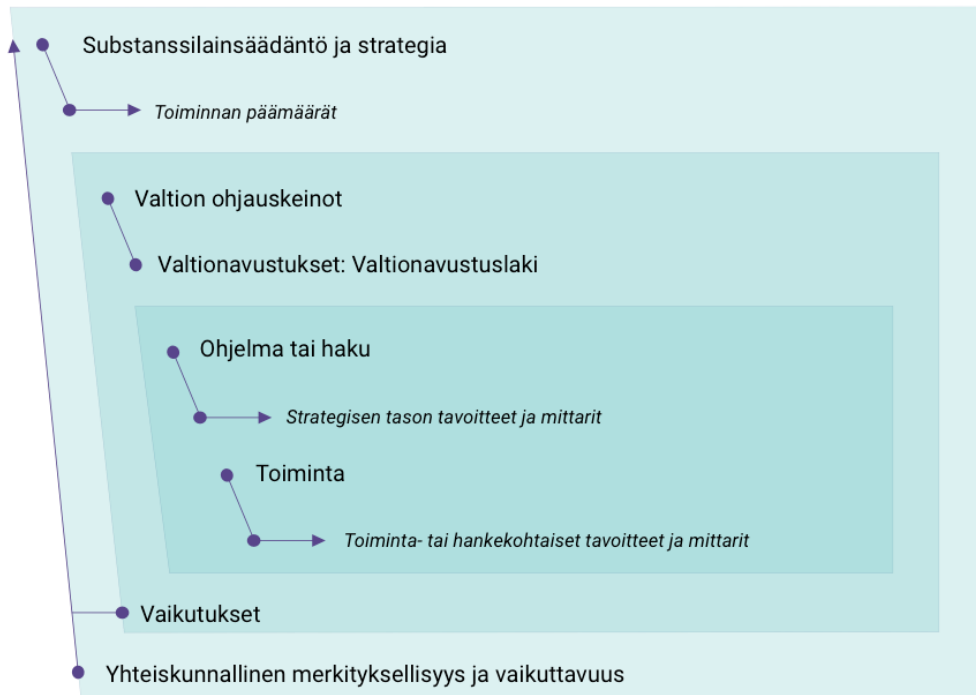
Tiedot haetuista ja myönnettyistä avustuksista löytyvät Tutkiavustuksia.fi-palvelusta.

3.4.3. Toimintamallin ja digitaalisten palveluiden jatkokehitys

Toimintamallin kehittäminen eteenpäin on jatkuvaa ja sekin tapahtuu myöntäjien, hakijoiden ja sidosryhmien kanssa tehtävässä yhteistyössä. Sen soveltuvuutta oman toiminnan tueksi saa ja pitää arvioida. Jatkokehittämisen foorumeihin on hyvä tuoda omia käytännön havaintoja siitä, miten toimintaa voitaisiin jatkuvasti parantaa. Toimintamallista ja valtionavustustoiminnan kehittämiseen liittyvistä työvälineistä tehdään muokattavia dokumenttiversioita, jolloin toimijat voivat halutessaan hyödyntää niitä oman toimintansa kehittämisessä.

Toimintamalli ja valtionavustustoiminnan digitaaliset palvelut tukevat toisiaan, ja valtionavustustoimintaa ohjaavat ydintoimijat ohjaavat niiden jatkokehitystä asiakaskeskeisesti siten, että valtionavustusprosessi kehittyy yhdessä kehittäen yhä paremmaksi.

LAINSÄÄDÄNNÖN JA VALTIONAVUSTUSTOIMINNAN SUHDE



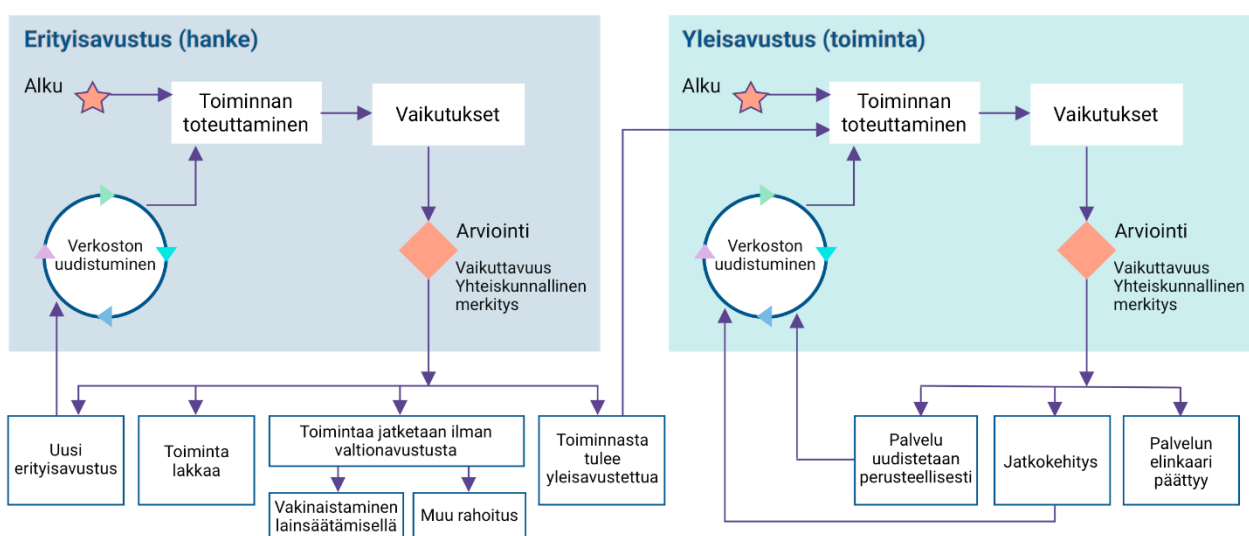
Kuva 13. Lainsäädännön ja valtionavustustoiminnan suhde

3.4.4. Lainsäädännön muutokset

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeeseen liittyen tehdään muutoksia myös lainsäädäntöön. Esimerkiksi valtionavustustoiminnan tietovarannosta ja digitaalisista palveluista sekä Valtiokonttorin tuottamista uusista digitaalisista valtionavustuspalveluista on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi lakiehdotus alkukevällä 2022. Kevään 2022 aikana valmistellaan myös valtioneuvoston asetus, jossa säädetään mm. tietosisällöistä, joita viranomaiset toimittavat Hallinnoivastuksia.fi ja Tutkiavastuksia.fi -palveluihin.

4. Elinkaariajattelu valtionavustustoiminnassa

Valtionavustustoiminnalla tulee olla elinkaari, jossa pysähdytään säännöllisin väliajoin arvioimaan kutakin valtionavustushakua ja sen tarvetta muuttuneessa toimintaympäristössä (kuva 14).



Kuva 14. Elinkaariajattelu valtionavustustoiminnassa

Yhteiskunnallinen tarve muuttuu, kun ilmiön tilaan vaikutetaan. Sen tähden myös tarve yleis- ja erityisavustuksille muuttuu, ja toiminnan tulee joko uudistua tai päättyä. Toiminnan elinkaari voi olla pitkä, jos toiminta on toistuvasti tarkasteltuna vaikuttavaa ja yhteiskunnallisesti merkityksellistä ja sen arvo saadaan avoimesti kuvattua ja välitettyä niin kansalaisille kuin päätöksentekijöillekin. Käytännössä tämä edellyttää aina oma-aloitteista uudistumista kaikilta toimijoilta. Jos näin ei ole, vaan toiminnan vaikuttavuus ja yhteiskunnallinen merkitys muuttuvat vähäisiksi, toiminnan elinkaaren tulee päättyä tai sitä on uudistettava merkittävästi siten, että vaikuttavuus ja yhteiskunnallinen merkitys kasvavat. Toiminnan elinkaaren päättyminen ei ole merkki epäonnistumisesta: tarpeiden muuttuessa on normaalia, että vanhaa toimintaa päättyy ja uutta syntyy tilalle. Toki on myös mahdollista, että toimintaa voidaan päättämisen sijaan uudistaa, kun yhteiskunnallinen tarve muuttuu.

Toimintamallissa kiinnitetään erityistä huomiota yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin ja laajentamiseen. Elinkaariajatteluun liittyen onkin tärkeää huomioida myös valtionavustustoiminnassa syntyvät konstruktiot eli mallit, menetelmät, tuotteet ja palvelut, sekä niiden elinkaari ja hyödyntäminen rahoituksen muuttuessa. Hakijoiden toiminta muodostaa polveilevia asiakaspolkuja eri hallinnonalojen valtionapuviranomaisten ja muiden

rahoituslähteiden välillä ja hakijoilla on erilaisia tarpeita esimerkiksi uusien innovaatioiden tai hyvinvointipalveluiden kehittämisen eri vaiheissa. Rahoituksen lisäarvo tulee hyödynnettyä täysimääräisesti vain, jos toiminnan vaikutukset arvioidaan, toiminnasta opitaan, lopputuloksia hyödynnetään ja muutosta laajennetaan ja pitkällä aikavälillä syntyviä välillisiä vaikutuksia pyritään arvioimaan.

Toimintamallin kuvaama valtionapuviranomaisten välinen yhteistyö voisi tarkoittaa myös sitä, että eri valtionapuviranomaisten rahoitusinstrumenttien tarkoitus kuvataan läpinäkyvästi jopa yhtenä asiakaspolkuna hakijan näkökulmasta. Tällaista onkin kehitetty jo esimerkiksi yritystukia myöntävien viranomaisten toimesta. Yhteistyössä on hahmotettu yrityksen kasvun vaiheet ja suunniteltu eri vaiheisiin sopivia rahoitusinstrumentteja. On suuri hukka yhteiskunnan kannalta, jos tutkimusorganisaatioiden ja yritysten yhdessä kehittämiä innovaatioita tai järjestöjen vaikuttavaksi todettuja hyvinvointipalveluita jää hyödyntämättä valtionavustustoiminnan elinkaariajattelun puuttuessa.

Toimintamallissa ja valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa hyödynnetään vaikutusketjua toiminnan kuvaamisessa ja raportoinnissa. Sen avulla tunnistetaan toiminnan mitattavat tavoitteet, toimenpiteet, tuotokset, tulokset ja vaikutukset. Todellisuudessa valtionavustustoiminnassa voi toteutua myös ei-kuvattuja tavoitteita, ei-suunniteltuja toimenpiteitä, ei-toivottuja vaikutuksia tai autonomisia muutoksia ilmiön tilassa. Myös näitä on tärkeä tunnistaa, raportoida avoimesti ja tuoda mukaan ilmiön analyysiin, jotta ne voidaan ottaa huomioon tulevassa valtionavustustoiminnassa.

Tähän liittyy myös sellainen tilanne, jossa alkuperäinen kehitystyö ei tuonut toivottua tulosta, mutta nosti esiin toisen kohteen (jota mahdollisesti ei aiemmin ollut edes tunnistettu), jota on tarkoituksenmukaista jatkokehittää hankkeena.

5. Pohdinta

Toimintamallin kehittäminen on lähtenyt liikkeelle paljolti valtionavustustoiminnan selvittämisestä, yhteisen toimintaprosessin kuvaamisesta ja hankkeen päämäärien kannalta toivotun tavoitetilan määrittelystä. Mitä syvällisemmin aihetta käsittelee, nousee esille, että valtionavustustoiminta on vain yksi keino toteuttaa sekä valtionapuviranomaisten että hakijoiden perimmäisiä tavoitteita ja on täten monilta osin kytköksissä organisaation missioon, visioon ja strategiaan. Kytkösten merkitys kasvaa mitä suurempi rooli valtionavustuksilla on organisaation toiminnan rahoittamisessa. Tästä seuraa se, että yksinkertaiselta vaikuttavan vaikutusketjun kuvaaminen ja toteuttaminen ei olekaan mekaaninen tehtävä, vaan herättää kysymyksiä organisaation perimmäisestä tarkoituksesta ja tehtävästä. Kyseessä onkin monilta osin iteratiivinen prosessi, joka avautuu ja syvenee vähitellen. Jatkossa toiminnan läpinäkyvyys lisää organisaatioiden tarvetta kirkastaa oma strategiansa.

Toimintamalli kuvaa vaikuttavuuden syklin päämäärien ja mitattavien tavoitteiden asettamisesta vaikutusten arviointiin. On toki tiedostettu, että yhteiskunnalliset ongelmat sisältävät hyvin monimutkaisia syy-seuraus-suhteita, jotka asettavat haasteita tavoitteiden asettamiselle ja mittaamiselle ja arvioinnille. Lisäksi tulee huomioida poliittisen päätöksentekijän näkemys siitä, mihin päämääriin toimintaa kohdistetaan ja millainen painoarvo tekijöiden välisille syy-seuraussuhteille asetetaan. Vaikuttavuuden näkökulmasta poliittisen päätöksentekijän näkemykset voivat myös asettua eri tasoille, jolloin niistä voidaan muodostaa joko strategisen tason tavoitteita tai suoraan esimerkiksi toimenpiteitä.

Kaikki valtionavustustoiminnassa mukana olevat toimijat eivät tällä hetkellä välttämättä miellä olevansa osa isompaa valtionavustustoiminnan kokonaisuutta. Sekä valtionapuviranomaisissa että hakijoissa on tahoja, jotka ovat yksin tai pienissä ryppäissä pyrkineet uudistamaan toimintaa tai lisäämään esimerkiksi sen vaikuttavuutta. Yksittäisinä toimina tällaiset pyrkimykset jäävät kuitenkin pistemäisiksi, sillä muutokseen tarvitaan kaikki osapuolet. Kova tahtokaan ei riitä toiminnan muutokseen silloin, kun törmätään vaikkapa rakenteellisiin esteisiin. Valtionavustustoiminnan uusi toimintamalli ja sen jatkuva kehittäminen mahdollistavat ongelmien esille tuomisen ja ratkaisemisen siten, että arjen toimintaa voidaan jatkossa toteuttaa yhä järkevämmiin. Yhteisiä kehittämisen pelisääntöjä ei ole aikaisemmin ollut olemassa.

Uuden toimintamallin juurtuminen käytäntöön on tärkeää, sillä se mahdollistaa valtionavustustoiminnan tehokkuuden, yhdenmukaisuuden, vaikuttavuuden ja läpinäkyvyyden kehittymisen jatkossakin. Tämä edellyttää sitoutumista ja panostamista yhteistyöhön useiden osapuolten toimesta, jotka päättävät kukin itse toiminnastaan, ja siksi verkoston yhteistyömallia on tärkeää kehittää yhdessä toimijoiden kanssa. Kun yhteiskehittämiseen sitoudutaan jatkossakin, valtionavustustoiminnan käytännöt eivät lähde uudelleen eriytymään.

Valtionavustustoiminta tarvitsee myös strategisen ohjauksen, omistajuuden valtionhallinnon tasolla sekä selkeämmät rakenteet. Myös tähän tarpeeseen valtionavustushankkeessa etsitään ratkaisua.

Lähteet ja lisälukemista

Anoschkin, K. 2021. Mitattavien tavoitteiden asettaminen. Vaikuttavuuden edelläkävijäksi -webinaarisarja. Arvoliitto. Saatavilla: <https://www.youtube.com/watch?v=jmflgDpEcME>

Anoschkin, K. 2021. Mistä mittarit toimintaan? Vaikuttavuuden edelläkävijäksi -webinaarisarja. Arvoliitto. Saatavilla: <https://www.youtube.com/watch?v=bsszW5UV-s>

Coghlan, D. & Brannick, T. 2014. Doing action research in your own organization. 4th edition. SAGE Publications Ltd. London.

Dahler-Larsen (2005) Vaikuttavuuden arviointi. Hyvät käytännöt. Menetelmä-käsikirja. STAKES.

Eguren, I. (2012) Theory of change. Available at: <https://www.dmeforpeace.org/resource/theory-of-change-a-thinking-and-action-approach-to-navigate-in-the-complexity-of-social-change-processes/>

Gretschel ja Mulari (2013) Ryhmistä verkostoksi ja verkoston toiminta laadukkaaksi <http://mop.humak.fi/wp-content/uploads/sites/35/2016/04/Mulari-Gretscel.pdf>

Hahmota Oy (2019) Ilmiölähtöisen toiminnan työkalupakki. Saatavilla: http://www.hahmota.fi/ilmiot/ilmiokanvakset_191101.pdf (viitattu 27.1.2021)

HE 63/2001 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

Hivos ToC Guidelines. Theory of change thinking in practice. A stepwise approach. Available at: <https://hivos.org/document/hivos-theory-of-change/>

Ho, W., Van Wessel, M. and Tamas, P. The hidden life of theories of change. Available at: <https://hivos.org/assets/2020/09/The-Hidden-Life-of-Theories-of-Change.pdf>

Hyvän mitta -hanke. <https://www.hyvanmitta.fi/>

Hyvän mitta -hanke. Vaikuttavuuden jäljillä. Opas yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittämiseen. Saatavilla: <https://www.hyvanmitta.fi/wp-content/uploads/2019/12/Hyva%CC%88n-Mitta-Ty%C3%B6kirja-final.pdf>

Hyyryläinen Torsti & Luostarinen Sakari (toim.) (2000): Uudet kumppanuudet: Paikallisen työllisyyspolitiikan koetinkivinä. Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Mikkeli.

Ilmiölähtöisen hallinnon työkalupakki: http://www.hahmota.fi/ilmiot/ilmiokanvakset_191101.pdf

Kiviniemi, Markku & Saarelainen, Tarja (2009): "Paikallisten kumppanuuksien monet kasvot: viitekehyksen kehittäminen kansalaistoiminnan ja julkisen sektorin verkostoitumisen tutkimusta varten." Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2009. 38–55.

Kulla, Heikki ja Salminen, Janne. Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent 2021.

Maljanen & Haikara (2014) Kumppanuuskäsikirja. http://www.socom.fi/wp-content/uploads/2015/06/kumppanuuskasikirja_netiversio.pdf

Mayne, J. (2012) Contribution analysis: Coming of age?. *Evaluation*, 18(3), 270-280.

Mayne, J. (2011). Contribution analysis: Addressing cause and effect. *Evaluating the complex*, 53-96.

Mustakangas, Ella & Kiviniemi, Markku & Vihinen, Hilikka. (2003): Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen julkaisuja 29. MTT Taloustutkimus, Helsinki.

Myrsky, Matti – Svensk, Niko, Voutilainen, Tomi. Suomen finanssioikeus. Kauppakamari. 2014. Mäenpää Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy 2021.

Peitola, P. (2005) Arvioinnin soveltuvuus sosiaalityössä. Tapauksena realistinen arviointi huumeongelman yksilökohtaisessa palveluohjauksessa.

Platform design toolkit. Saatavilla: <https://platformdesigntoolkit.com/toolkit/#download>

Rogers, P. Theory of change. Methodological briefs. Unicef. Available at: <https://www.unicef-irc.org/publications/747-theory-of-change-methodological-briefs-impact-evaluation-no-2.html>

Schmidt, K. ym. (2020) Kestävän kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Saatavilla: <https://www.demoshelsinki.fi/wp-content/uploads/2020/05/vnteas-kestavan-kehityksen-johtaminen-ja-toimeenpano-paikallistasolla.pdf>

Sitra. 2018. Vaikuttavuuden askelmerkit. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/julkaisut/vaikuttavuuden-askelmerkit/>

Sitra. 2018. Ilmiölähtöisen suunnittelun työkalupakki. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/julkaisut/ilmio-lahtoisensuunnittelun-tyokalupakki/>

Stein, D., & Valters, C. (2012). Understanding theory of change in international development.

Thomson, Ann Marie & Perry, James L. (2006): "Collaboration Processes: Inside the Black Box." *Public Administration Review*. Dec. Special issue. 20–32.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus. <https://tem.fi/vaikuttavuusinvestoimisen-osaamiskeskus>

Valkokari, K. ja Still, K. (toim.) (2020) Alustat ja ekosysteemit – 10 keskeistä näkökulmaa. Saatavilla: https://www.vttresearch.com/sites/default/files/pdf/whitepapers/VTTWhitePaper2020-Ekosysteemit_ja_alustat.pdf

Valtiovarainministeriö (2020) Julkisen hallinnon strategia. Saatavilla: <https://vm.fi/julkisen-hallinnon-strategia> (viitattu 27.1.2021)

Valtiovarainministeriö (2021) Webinaari kuntien valtionavustuksista. Tallenne saatavilla: <https://vm.fi/tapahtumat/2021-06-09/webinaari-kuntien-valuationavustuksista> (viitattu 2.7.2021)

Valtiovarainministeriö (2021) Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt: Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163145> (viitattu 2.7.2021)

Valtiovarainministeriö (2020) Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=4030cf6a-bf1f-448b-8b8c-dcc7eb3049e7>

Valtionvarainministeriö. Valtion ennakoiva ohjaus. Saatavilla: <https://vm.fi/valtioon-ennakoiva-ohjaus>

Valtiovarainministeriö. Valtion virkamies-eettisen toimikunnan raportti. Saatavilla: https://vm.fi/documents/10623/1107479/Valtion_virkamieseseettisen_toimikunnan_raportti_3_2014.pdf/ab866e15-a9af-456d-aca4-99b7b1c2e340

Valtiovarainministeriö (2021) Valtionavustustoiminnan kehittäminen ja digitalisointi. Arviointi valtionavustustoiminnan uudistamisen vaikutuksista tiedon julkisuuden, avoimuuden ja hyödyntämisen näkökulmista. Saatavilla: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/87c384a0-cec6-4be9-a06e-042b02ef571d/38451611-0066-4e85-ab11-c553c339aa7f/KIRJE_20210216124554.PDF

Verkostojohtamisen opas (VNK): https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161513/VNK_12_19_Verkostojohtamisen_opas.pdf

Viirkorpi, Paavo (2004): Kumppanuusjohtamisen rakenteita ja käytäntöjä. Haravan toimivat käytännöt. Suomen Kuntaliitto ja Lastensuojelun Keskusliitto. Saatavilla: <https://docplayer.fi/799066-Paavo-viirkorpi-kumppanuusjohtamisen-rakenteita-ja-kaytantoja.html>

Vogel, I. (2012) Review of the use of 'Theory of Change' in international development. Available at: https://www.theoryofchange.org/pdf/DFID_ToC_Review_VogelV7.pdf

Wheatley, M. ja Kellner-Rogers, M. (1998) Bringing Life to Organizational Change. Journal for Strategic Performance Measurement. Saatavilla: <https://www.margaretwheatley.com/articles/life.html>

Oikeustapaukset

EOAK/3843/2020

Helsingin hallinto-oikeus H2821/2021

KHO 2021:110

KHO 11.3.2020 t. 1131

KHO 2014:103

KHO 2011:112.

KHO 27.8.2010 t 1972

KHO muu päätös 3613/2014

OKV/1772/1/2014

OKV/1362/1/2009

OKV/1280/1/2009

Liite 1 Valtionapuviranomaiset

Suomessa on reilu 90 valtionapuviranomaista. Oheinen luettelo perustuu valtionavustustoimintaa kehitettäessä tehtyihin selvityksiin.

Valtionapuviranomaiset hallinnonaloittain

Ministeriöt toimivat valtionapuviranomaisina. Sen lisäksi niiden hallinnonaloilla toimii erilaisia valtionapuviranomaisia.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM)
Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)
Väylävirasto

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)
Maatalouden kehittämisrahasto (Makera)
Ruokavirasto

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)
Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (KAVI)
Kansallisarkisto
Museovirasto
Opetushallitus (OPH)
Suomen Akatemia
Taiteen edistämiskeskus (TAIKE)

Oikeusministeriö (OM)

Puolustusministeriö (PM)

Sisäministeriö (SM)
Palosuojelurahasto (PSR)
Rajavartiolaitos (RVL)

Euroopan unionin sisäasioiden rahastoista (EUSA) myönnetään valtionavustuksia. Vastuuviranomaisena toimii sisäministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM)
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
Kansaneläkelaitos

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) hallinnoi valtionavustuksia. Ne myöntää vastuuviranomaisena sosiaali- ja terveysministeriö.

Työ - ja elinkeinoministeriö (TEM)
Energia- ja innovaatiokeskus Business Finland

Etelä -Pohjanmaan ELY-keskus
Etelä-Savon ELY-keskus
Hämeen ELY-keskus
Kaakkois-Suomen ELY-keskus

Kainuun ELY-keskus
 Keski-Suomen ELY-keskus
 Lapin ELY-keskus
 Pirkanmaan ELY-keskus
 Pohjanmaan ELY-keskus
 Pohjois-Karjalan ELY-keskus
 Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
 Pohjois-Savon ELY-keskus
 Satakunnan ELY-keskus
 Uudenmaan ELY-keskus
 Varsinais-Suomen ELY-keskus

Uudenmaan TE-toimisto
 Varsinais-Suomen TE-toimisto
 Satakunnan TE-toimisto
 Hämeen TE-toimisto
 Pirkanmaan TE-toimisto
 Kaakkois-Suomen TE-toimisto
 Etelä-Savon TE-toimisto
 Pohjois-Savon TE-toimisto
 Pohjois-Karjalan TE-toimisto
 Keski-Suomen TE-toimisto
 Etelä-Pohjanmaan TE-toimisto
 Pohjanmaan TE-toimisto
 Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto
 Kainuun TE-toimisto
 Lapin TE-toimisto

Ulkoministeriö (UM)

Ympäristöministeriö (YM)
 Asumisen rahoitus - ja kehittämiskeskus (ARA)
 Öljysuojarahasto (ÖSRA)

Valtiovarainministeriö (VM)
 Valtiokonttori (VK)

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI)
 Itä-Suomen aluehallintovirasto (AVI)
 Lapin aluehallintovirasto (AVI)
 Lounais-Suomen aluehallintovirasto (AVI)
 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (AVI)
 Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (AVI)

Valtioneuvoston kanslia (VNK)

Maakuntien liitot

Etelä-Karjalan liitto
 Etelä-Pohjanmaan liitto
 Etelä-Savon maakuntaliitto
 Hämeen liitto

Kainuun liitto
Keski-Pohjanmaan liitto
Keski-Suomen liitto
Kymenlaakson liitto
Lapin liitto
Pirkanmaan liitto
Pohjanmaan liitto
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
Pohjois-Pohjanmaan liitto
Pohjois-Savon liitto
Päijät-Hämeen liitto
Satakuntaliitto
Uudenmaan liitto
Varsinais-Suomen liitto

Valtionavustuksia erillislainsäädännön nojalla myöntävät organisaatiot

Suomen elokuvasäätiö (SES), opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala
Business Finland Oy, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala
Suomen Metsäkeskus, maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala
Suomen Riistakeskus, maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala