

15.1.2019

VALTIONEUVOSTON ASETUS KUNTIEN DIGITALISAATION KANNUSTINJÄRJESTELMÄSTÄ**1 Johdanto**

Pääministeri Juha Sipilän hallitus päätti vuoden 2018-2021 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä, että hallitusohjelmassa päätetty reformi kuntien kustannusten karsimisesta yhdellä miljardilla eurolla laajennetaan koskemaan koko julkista sektoria. Toimeenpanon keinovalikoimaa laajennettiin siten, että keinoihin sisältyy muun muassa kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän valmistelu.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä on päädytty toteuttamaan valtionavustuslain (688/2001) mukaisten valtionavustusten muodossa. Valtionavustusta koskevaa säädösperustaa täsmennetään tällä asetuksella. Asetuksenantovaltuus perustuu valtionavustuslain 8 §:ään, jonka mukaan tarkempia säännöksiä valtionavustuslain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Valtion talousarviossa vuodelle 2019 on osoitettu kolmevuotinen siirtomääräraha kuntien kannustinjärjestelmiin (momentti 28.90.32). Määrärahaa saa käyttää valtionavustusten maksamiseen kunnille ja kuntayhtymille digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin vuosina 2019 - 2021. Kannustinjärjestelmän käyttöä on tarkoitus jatkaa myös vuoden 2019 jälkeen. Viimeisimmässä valtiontalouden kehyspäätöksessä kannustinjärjestelmän momentille on vuosille 2020 – 23 varattu 40 miljoonaa euroa vuosittain.

Koska määräraha (30 miljoonaa euroa) on vähennetty kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä, kaikilla kunnilla tulee olla mahdollisuus avustuksen hakemiseen.

Kustannuskehityksen hillitsemisen ja toimintojen tehostamisen lisäksi kannustinjärjestelmän tavoitteena on edistää digitalisaatioon liittyvien valtakunnallisten strategisten tavoitteiden toteuttamista kuntalähtöisesti sekä kannustaa kuntia yhteistyöhön.

2 Yksityiskohtaiset perustelut**1 § Soveltamisala**

Asetus koskisi valtion talousarvion momentilta 28.90.32 Valtionavustus kuntien kannustinjärjestelmiin (siirtomääräraha 3 v) myönnettäviä avustuksia kuntien digitalisaation edistämiseen. Asetuksessa säädettäisiin valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

Kuntien digitalisaatiota koskevaan valtionavustukseen sovellettaisiin lisäksi valtionavustuslakia.

2 § Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset

Säännösehdotuksen mukaan valtionavustuksen myöntäminen rajattaisiin vain sellaisiin kuntien digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin, jotka olisivat kuntien toimintatapoja tai palveluprosesseja uudistavia sekä niiden laatua ja vaikuttavuutta parantavia. Kehittämishankkeisiin voi sisältyä myös suunnittelua, mutta yksinomaan suunnitteluhankeisiin avustusta ei ole tarkoitus myöntää.

VAIHTOEHTO 1

Tuettavien hankkeiden myöntämisen kriteerejä ei asetuksessa tarkasti yksilöitäisi, vaan niitä täsmennettäisiin ja kohdennettaisiin kunakin vuonna valtionavustushakuprosessien yhteydessä valittujen digitalisaatiokehityksen painopistealueiden mukaisesti.

Esimerkiksi vuonna 2019 ensimmäisenä hakukohteena on tarkoitus olla kunnan tiedolla johtamisen parantaminen, datan hyödyntäminen sekä näihin liittyvä toimintaprosessien kehittäminen. Käytännössä tuki voisi kohdistua esimerkiksi kunnan taloushallinnon automaattisten raportointiprosessien ja sitä tukevan tiedonhallinnan kehittämiseen sekä muihin toimenpiteisiin, joilla luodaan tai parannetaan kunnan edellytyksiä kunnan taloutta ja toimintaa koskevien tietojen digitalisointiin ja tämän tiedon hyödyntämiseen johtamisessa.

Vuoden 2019 toisessa haussa avustuksia on tarkoitus kohdentaa useiden kuntien yhteisesti toteutettaviin digitalisaatiohankkeisiin. Kunnilta on tarkoitus pyytää ehdotuksia yhteishankkeiksi ja kuntia on tarkoitus kannustaa yhteistyöhön jo ennen varsinaisen valtionavustushaun avaamista, jotta toteutettaviksi saadaan mahdollisimman vaikuttavia hankkeita.

VAIHTOEHTO 2

Asetuksessa määriteltäisiin, että valtionavustusta voitaisiin myöntää kunnan tiedolla johtamisen parantamiseen, datan hyödyntämiseen ja näihin liittyvän tietojohtamisen ja toimintaprosessien kehittämiseen. Käytännössä tuki voisi kohdistua esimerkiksi kunnan taloushallinnon automaattisten raportointiprosessien ja sitä tukevan tiedonhallinnan kehittämiseen sekä muihin toimenpiteisiin, joilla luodaan tai parannetaan kunnan edellytyksiä kunnan taloutta ja toimintaa koskevien tietojen digitalisointiin ja tämän tiedon hyödyntämiseen johtamisessa.

Avustusta voitaisiin myöntää myös kuntien yhteisesti toteuttamiin digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin, jotka ovat kuntien toimintatapoja tai palveluprosesseja uudistavia sekä niiden laatua ja vaikuttavuutta parantavia. Kunnilta on tarkoitus pyytää ehdotuksia yhteishankkeiksi ja kuntia on tarkoitus kannustaa yhteistyöhön jo ennen varsinaisen valtionavustushaun avaamista, jotta toteutettaviksi saadaan mahdollisimman vaikuttavia hankkeita.

Avustuksen myöntämisessä arvioidaan erityisesti hankkeiden yhteiskunnallisen ja taloudellisen vaikuttavuuden toteutumista sekä hankkeiden yleistä merkitystä kuntien kannalta.

3 § Valtionavustuksen saaja

Avustuksen saajana voisi säännöselädotuksen mukaan olla kunta tai useampi kunta yhdessä. Näin avustuksen saajana voi olla yksi tai useampi kunta tai esimerkiksi kuntayhtymä.

Jos hankkeen toteuttamiseen osallistuu useampi kunta, avustus voitaisiin myöntää ja maksaa sille kunnalle tai kuntayhtymälle, joka olisi sitoutunut vastaamaan valtionavustuksen käytöstä koko hankkeessa (hankehallinnoija). Jos tuki myönnettäisiin hankehallinnoijalle, sen olisi tehtävä valtionavustuslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu sopimus muiden hanketta toteuttavien tahojen kanssa.

Kunnat voivat toteuttaa digitalisaatiohankkeita yhdessä yksityisen sektorin, kolmannen sektorin tai kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa, mutta avustuksen saajina voivat olla vain kunnat. Tarkoituksena on, että rahoituksella tuetaan kuntien toiminnan kehittämistä.

4 § Valtionavustuksen enimmäismäärä

Valtionavustuslain 6 §:n mukaan valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttämäärää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu.

Myönnettävän valtionavustuksen enimmäismäärä voisi olla enintään 85 prosenttia hankkeen valtionavustukseen oikeuttavista kustannuksista. Avustuksen osuus olisi riittävän suuri kannustaakseen kuntia toteuttamaan digitalisaatiota edistäviä hankkeita, mutta sisältäisi riittävän omavastuuosuuden. Enimmäismäärää laskettaessa kustannuksiin ei hyväksyttäisi arvonlisäveron osuutta, koska kunnilla on laaja arvonlisäveron palautusoikeus mm. hankintoihin liittyen.

5 § Hyväksyttävät kustannukset

Asetuksen 5 §:n 1 momentissa lueteltaisiin valtionavustukseen oikeuttavat hyväksyttävät kustannukset. Näitä olisivat hankkeesta aiheutuvat henkilöstökustannukset, matkakustannukset, toimitilojen vuokrat, hankkeessa tarvittavat ostopalvelut sekä muut hankkeen toimintakustannukset.

Henkilöstökustannuksiin kunta voi sisällyttää hanketta varten palkattujen henkilöiden palkkakustannuksia tai kunnan omien työntekijöiden työpanoksesta hanketta varten eriytetyn osuuden kustannuksia. Hankkeelle osa-aikaisesti työtä tekevien henkilöiden työpanosta on seurattava tuntikirjanpidon tms. avulla. Matkakustannukset, jotka liittyvät hankkeen toteuttamiseen tai syntyvät tulosten levittämisestä alueellisesti tai valtakunnallisesti, olisivat hyväksyttäviä. Toimitilojen osalta hyväksyttäviä kustannuksia olisivat hankkeesta johtuvat erilliset tai ylimääräiset tilakustannukset. Kunnan pysyviä tila- tai vuokrakuluja ei voisi sisällyttää hyväksyttäviin kustannuksiin.

Sen sijaan aineellisten investointien tai laitteistojen hankkimisesta aiheutuvat kustannukset eivät olisi pykälän 2 momentin mukaan hyväksyttäviä kustannuksia. Avustusta ei myönnettäisi esimerkiksi tietokoneiden tai mobiililaitteiden hankintaan tai tietoliikenneinfrastruktuurin, kuten laajakaistayhteyksien, parantamiseen, vaan tekemisellä tulisi olla toimintatapoja uudistava tarkoitus.

Kunnan tai kuntayhtymän omien toimintayksiköiden veloittamien kustannusten on oltava kirjanpidon toteutuneisiin menoihin perustuvia.

6 § Valtionavustuksen hakeminen

Valtionavustusta haettaisiin valtiovarainministeriöltä ministeriön erikseen ilmoittamalla tavalla ja ilmoittamana ajankohtana. Tarkoitus on, että haku toteutettaisiin sähköisellä lomakkeella. Ensimmäinen haku on tarkoitus käynnistää heti valtioneuvoston asetuksen antamisen jälkeen.

Asetuksen 6 §:ssä lueteltaisiin lisäksi tarkemmin, mitä tietoja avustushakemuksesta olisi käytävä ilmi. Hakemuksessa tulisi ensinnäkin kuvata, mitkä ovat hankkeen tavoitteet ja odotetut yhteiskunnalliset hyödyt sekä niiden saavuttamiseksi suunnitellut toimenpiteet ja tavoiteltavat tulokset. Hakemuksesta tulee käydä ilmi, millä vaikuttavuusmekanismilla toimenpiteistä seuraa tavoiteltuja laadullisia ja kustannuksissa näkyviä tuloksia sekä edelleen laajempia hankkeella tavoiteltavia hyötyjä. Toiseksi, hakemuksen tulee sisältää suunnitelma siitä, miten tuloksia tullaan kunnassa hyödyntämään ja miten niitä tullaan levittämään muihin kuntiin tai kuntien yhteiseen toimintaan.

Lisäksi hakemuksessa tulee eritellä hankkeen toteuttamisen aikataulu, organisointi sekä kuntien yhteisen hankkeen hallinnoinnista vastaava taho ja hankkeen toteuttamiseen sitoutuneet muut tahot, hankkeen kokonaisrahoitus ja arvio osallistujatahojen rahoitusosuuksista sekä arvonnlisäverottomat kokonaiskustannukset. Hakemuksessa tulisi kuvata myös hankkeen suhde muihin kohdealueella toteutettaviin ja hankkeen sisällön kannalta keskeisiin kansallisiin ja alueellisiin hankkeisiin ja niiden toteutukseen.

7 § Valtionavustuksen käytön ehdot

Valtionavustuksen käytön ehtona olisi, että avustuksen saajat sitoutuvat kokemusten jakamiseen hankkeen toteutusvaiheessa ja hankkeen tuloksia kuvaavat tiedot ovat myös muiden kuntien hyödynnettävissä toteutuksen jälkeenkin. Käytännössä tämä tarkoittaisi mm. digitalisaation kannustinjärjestelmän toteuttamiseen liittyvään verkoston

toimintaan osallistumista, hankkeen etenemisestä kertomista ja verkostoitumista muiden kuntien kanssa.

Hankkeella tulisi heti alusta alkaen olla kunnan kirjanpidossa erillinen projektikirjanpito, oma projektiseuranta ja kustannuspaikka, jotta hankekustannuksia voidaan tarkastella erillisenä kunnan muusta toiminnasta.

8 § Avustuspäätös

Säännösehdotuksen mukaan avustuksen myöntäisi valtiovarainministeriö. Avustuksen myöntämistä koskevassa päätöksessä valtiovarainministeriö voisi asettaa tarkentavia ehtoja ja rajoituksia avustuksen käytölle ja maksamiselle.

9 § Valtionavustusselvitys

Valtionavustuksen saajan olisi säännösehdotuksen mukaan laadittava valtiovarainministeriölle ministeriön ilmoittamalla tavalla selvitys hankkeen toteuttamisesta, sen kustannuksista, sillä saavutetuista tuloksista ja vaikuttavuudesta sekä tulosten levittämisestä. Selvitys olisi annettava xx kuukauden kuluessa hankkeen päättymisestä. Jos avustus on myönnetty hankehallinnoijalle, tulisi tämän säännösehdotuksen mukaan huolehtia selvityksen toimittamisesta valtiovarainministeriölle.

Rahoitettavilta hankkeilta tultaisiin edellyttämään lisäksi väliraportointia toteutuksen etenemisestä.

10 § Voimaantulo

Pykälässä säädettäisiin asetuksen voimaantuloajankohdasta, jonka olisi tarkoitus olla X. päivänä maaliskuuta 2019.

3 Asetuksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (1236/2018) on määritelty kuntien peruspalvelujen valtionosuuden taso vuodelle 2019. Lain mukaisesti kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän toteuttamiseen liittyen kuntien peruspalvelujen valtionosuutta on vähennetty 30 milj. euroa. Vähennys on toteutettu vähentämällä kunnan peruspalvelujen valtionosuutta 5,47 euroa asukasta kohden. Vastaava summa 30 milj. euroa on lisätty valtion talousarvion momentille 28.90.32 valtionavustus kuntien kannustinjärjestelmiin.

Määrärahaa kuntien kannustinjärjestelmiin saa käyttää valtionavustusten maksamiseen kunnille ja kuntayhtymille digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin. Yllä mainitun 30 milj. euron määrärahan kohdentaminen digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin ei edellä olevan mukaisesti lisää tai vähennä kunnille maksettavan kokonaisrahoituksen määrää. Kuntakohtaisesti rahoituksen määrä kuitenkin muuttuu.

Valtioneuvoston asetuksen mukaisesti kaikilla kunnilla olisi mahdollisuus valtionavustuksen hakemiseen digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin. Rahoitettavien hankkeiden tulisi täyttää asetuksessa kuvatut ehdot. Lisäksi valtiovarainministeriö arvioisi muun muassa hankkeiden vaikuttavuutta ja laajempaa hyödynnettävyyttä rahoituspäättöksiä tehdessään.

Rahoitettavat digitalisaatiohankkeet luovat edellytyksiä toimintojen ja prosessien tehostamiselle. Tavoitteena on, että hankkeiden avulla saadaan tätä kautta aikaan säästöjä tai vähintään menojen kasvua hillitsevää vaikutusta.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kunnat ja kuntayhtymät voivat hakea valtionavustusta digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin. Asetus ei velvoittaisi hakemiseen. Avustusta hakevien kuntien tulee kuitenkin noudattaa valtionavustuslaissa ja asetuksessa määriteltyjä ehtoja ja velvoitteita.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Hankkeiden tavoitteet täsmentyvät kunkin hankkeen osalta hakuprosessin yhteydessä ja vaikutukset ovat arvioitavissa rahoitettaviksi valittavien hankkeiden toteutuksen myötä. Vaikutuksia ei tässä vaiheessa voida tarkemmin arvioida. Rahoitus kohdennetaan sellaisiin kuntien digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin, jotka olisivat avustuksen saajan toimintatapoja tai palveluprosesseja uudistavia. Hankkeiden toivotaan edistävän myös asukkaiden näkökulmasta digitaalisten palveluiden saatavuutta ja käyttöä.

4 Asian valmistelu

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään liittyvässä valmistelussa on hyödynnetty valtioneuvoston kanslian TEAS-tutkimusrahoituksella toteutettua tutkimusta ”Kuntien digitaalisen toiminnan ja päätöksenteon kehittämisen sekä digitalisaation mahdollistaman säästöpotentiaalın tarkentaminen osana JTS-miljardia”. Hankkeen tavoitteena oli selvittää kuntien eri toimintojen digitalisaation nykytilaa, digitalisaation mahdollistamaa toimintaprosessien uudistamista ja säästöpotentiaalia sekä kartoittaa niitä toimenpiteitä, joita säästöpotentiaalın toteuttaminen kunnissa edellyttäisi.

Asetusluonnos on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä. Asetuksen valmistelussa on kuultu myös Suomen Kuntaliiton asiantuntijoita.

Asetusluonnos oli lausuntokierroksella tammi-helmikuussa 2019. Lausuntoja saatiin x kappaletta. *Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.*

Esitys valtioneuvoston asetukseksi on käsitelty kuntalain (410/2015) 13 §:n mukaisesti kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa pp.3.2019.

5 Voimaantulo

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan X. päivänä maaliskuuta 2019.

Mikäli asetuksen 2 §:ssä määritellään tarkemmin avustuksen mahdolliset kohteet (vaihtoehto 2), asetus tulee antaa uudelleen avustuskohdeiden muuttuessa.