

Asia: VN/15849/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Esityksen perusteluissa nousee vahvasti esiin tarve varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen tasa-arvorahoituksen pitkäjänteisyyden turvaamisesta. Tavoite on hyvin kannatettava. Avustuksen painopisteiden muuttuminen on haastanut kuntia vaikuttavien toimien toteuttamisessa, kun toimenpiteet ovat loppuneet rahoituksen painopisteiden muuttuessa. Haasteena on ollut myös rahoituskausien ja koulujen lukukausien epäyhtymisyys.

Vuodesta 2019 alkaen olleet painopisteet on todettu käytännön kannalta toimiviksi. Kohdennus esi- ja perusopetuksessa opettajien palkkaamiseen samanaikaisopetukseen, ryhmien jakamiseen, jakotunteihin sekä koulunkäynninohjaajien palkkaamiseen on antanut kunnille keinovalikoiman, jonka kautta toimia on voitu suunnitella alueen koulujen mahdollisuuksien ja rajoitteiden mukaan. Esimerkiksi koulun tilat voivat rajoittaa ryhmien jakamisen käyttöä, jolloin toimivana keinona voi olla jakotunnit ja ohjaajaresurssin lisääminen. Varhaiskasvatuksen osalta painopisteet ovat toimivat. Keinovalikoima on laaja ja mahdollistaa joustavia ratkaisuja päiväkotien arkeen.

Myöntöperusteina on kannatettavaa pitää mahdollisimman automaattista jakoperustetta, lapsimäärät ja kunnan indikaattoritieto koulutustasosta, työttömyysasteesta ja monikielisten osuudesta. Tämä loisi myös ennakoitavuutta, koska muutokset em. muuttujissa on varsin hitaita ja usein kohtuullisen hyvin kunnissa ennakoitavissa.

Koulutuksen järjestäjän opetukseen käyttämän resurssin käyttäminen jakoperusteena on looginen valinta rahoittajan näkökulmasta, mutta kokemus on osoittanut, että todellisten opetuksen kustannuksien vertailu kuntien välillä on todella haastavaa erilaisten kirjanpitoikäntöjen takia. Vaativan erityisen tuen toteutus omana toimintana tai ostopalveluna tai erilaisten tukipalveluiden, esimerkiksi koulunkäynninohjaajien ulkoistaminen opetustoimesta, voi vaikuttaa oppilaskohtaiseen

hintaan selkeästi. Siksi oppilaskohtaisen hinnan käyttäminen vahvana perusteena rahoituksen jakamisessa tulisi tarkastella huolellisesti, että käytössä olisi aidosti vertailukelpoinen tieto. Myös kunnan maantiede vaikuttaa opetuksen hintaan kouluverkon ja logistiikan muodossa, joten opetuksen hinnan käytön perusteet tulisivat olla avoimet ja kaikkien koulutuksenjärjestäjien tiedossa. Nykytilanteessa koulutukseen käytetyn oppilaskohtaisen kustannuksen käyttäminen yhtenä jakoperusteena ei näyttäyty objektiivisena tai tasa-arvoisena ja saattaa jopa houkuttaa kuntia kustannusraportoinnin optimointiin suhteessa jakoperusteisiin.

On ensiarvoisen tärkeää, että kunnille jätetään mahdollisuus kohdentaa itsenäisesti kriteerien ja indikaattorien perusteella myönnettyä rahoitusta myös kunnan sisäisen kokonaiskuvan perusteella, kunhan toimet ovat rahoitusehtojen mukaisia niin kuin tähänkin saakka.

Esityksestä selviää, että tavoitteena on rahoituksen pitäminen hankkeistettuna, mutta rahoitus olisi kaksivuotinen. Perusteluissa kuvataan, että kaksivuotinen rahoitus lisäisi pitkäjänteisyyttä ja keventäisi hallinnointia myös kunnissa. Katsomme, että hallinnoinnin kevennys kunnissa olisi lähinnä kosmeettista.

Hakemuksen tekeminen työllistää ja samoin hankkeen raportointi ja tilintarkastus. Nämä toimenpiteet ovat kuitenkin ennakoitavissa ja toistuvat kohtuullisen samoihin aikoihin kuntien hallinnon vuodenvierossa. Suurin hallinnollisen työn lisääjä on ympäri vuoden jatkuva tiliöinti- ja kirjanpityö. Tasa-arvorahan kautta saatua resurssia jaetaan lukuisissa muodoissa, esimerkiksi

- yksittäiselle opettajalle lisätään jakotunteja
- koulun ohjaajaresurssin mukaiseen ohjaajan työaikaan myönnetään lisäystä X-tuntia tasa-arvoindikaattorien perusteella
- palkataan uusia osa/kokoaikaisia työntekijöitä hankerahoituksen ajaksi kun esimerkiksi ryhmiä jaetaan tai palkataan lisää S2-ohjaajia

Suurin työ kunnille muodostuu palkkojen jyvityksistä, tiliöinneistä ja kohdennusten seurannasta. Muutokset vaativat uusia työsopimuksia, poikkeustiliöintejä, joilla jyvitetään palkka kaupungin omille kustannuspaikoille, hankkeen kustannuspaikalla ja projektille ja vielä lisäksi hankkeelle vaadittuun omarahoitukseen. Sama prosessi kertaantuu sijaisuuksiin. Hankkeiden päättyessä aina kalenterivuoden loppuun koulujen lukuvuosi on kesken, joten vuodenvaihdetta työllistää kaikkien hankkeelle työosuutta työskennelleiden henkilöiden kohdennusten muutokset mahdollisesti seuraavalle hankkeelle tai lisäresursointia saaneen työsopimuksen palaaminen kunnan oman resurssimitoituksen mukaiseksi. Joensuun kokoisessa kaupungissa tasa-arvorahojen kautta liikkuu jopa 2 M€ vuositasona. Käytännössä tämä tarkoittaa jatkuvaa määräaikaisten työsopimusprosessia, tiliöintivirheiden korjaamista virhelistoilta ja taloudenseurannan korostumista substanssin kustannuksella.

Muutoksella tavoitellaan pitkäjänteisyyden lisääntymistä, johon toivottavasti liittyisi tutkimusta toimien vaikuttavuudesta. Tavoitteen kanssa ristiriidassa on perusteluissa esitetty rahoituksen säilyminen hankemuotoisena, jolloin toteumassa ”painotettaisiin taloudellista raportointia”. Optimaalisempaa olisi, että painopiste siirtyisi talouden seurannasta toimien seurantaan. Kunnissa ne viranhaltijat, joiden tehtävänä olisi tukea päiväkoteja ja kouluja heidän pedagogisissa ratkaisuisaan, suunnitella uuden tiedon perusteella rahoituksen pohjalta vaikuttavia toimia tasa-arvon lisäämiseksi ja eriarvoistumisen vähenemiseksi, käytännössä käyttävät suuren osan työajastaan erityisavustusten talouden pyörittämiseen ja valvontaan. Tällöin työpanos on poissa substanssista. Tätä toimintaa on mahdoton siirtää taloushallinnon ihmisille, koska resurssin kohdennus muodostuu palapelistä ja seuranta vaatii substanssin osaamisen. Kaksivuotisuus ei juuri vähennä vuodenvaihteen työmäärää, koska hankkeen edellisen vuoden talous on saatava tarkistettua ja korjattua kyseiselle talousarviovuodelle joka tapauksessa. Raportoinnin yhteydessä joka toinen vuosi tarkistettavana on kaksi talousarviovuotta ja pelkistä henkilötilierittelyistä ja hankkeen pääkirjanotteista muodostuu valtavaan suuret aineistokokonaisuudet.

Muissa toteuttamisvaihtoehdoissa on kuvattu valtionosuusjärjestelmän soveltumattomuutta tasa-arvorahoituksen jakamiseen. Tarkastelussa ei ole huomioitu hankerahoitusmallin soveltumattomuutta tasa-arvorahoituksen hallinnointiin. Hankkeina pidetään normaalisti erilaisia kehittämishankkeita, joissa luodaan tai kehitetään uutta toimintaa ja raportoinnilla pyritään varmentamaan, että myönnetty rahoitus on käytetty rahoittajan ehtojen mukaisesti. Hankehallinnon ominaispiirteenä on erittäin tarkkaa tilintarkastus, jonka tarkkuus on vahvassa ristiriidassa tasa-arvorahoituksen perusrahoitukselliseen luonteeseen ja tarkkaan määritelyihin käyttötarkoituksiin. Tilintarkastus ei ota lainkaan kantaa tuotetun toiminnan vaikuttavuuteen, eli tavoitteiden mukaiseen substanssiin, vaan pelkästään kirjanpitolatenttiin oikeaoppisuuteen. Tämä on selkeässä ristiriidassa esityksen vaikuttavuuden lisäämisen tavoitteiden kanssa.

Rahoituksen hallinnoinnin avaaminen uudelleen tarkasteluun olisi suotavaa. Mikäli vos-malli ei aidosti ole mahdollinen, eikä lainsäädännön tarkasteleminen korvamerkityn valtionosuuden muodossa jaettavaan rahoitukseen ole realistista, tulisi yhteistyössä kuntien kanssa tarkastella, kuinka hankkeistetun rahanjaon malliin voisi muokata korvamerkityn valtionosuuden elementtejä.

Lisäksi hankkeistuksen haasteena on omarahoitusosuuden vaatimus. Hankemuotoinen rahoitus tasa-arvorahassa vaatii jo kaksinkertaisen tiliöinnin kunnan oman toiminnan ja erityisavustuksen erittelemiseksi. Lisäksi kirjanpidossa tulee huomioida omarahoituksen kohdentaminen ja eritellä se kunnan omasta toiminnasta. Lisäksi erityisavustus jakautuu varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen. Näin erityisavustuksen käyttäminen kunnassa aiheuttaa yhteensä kuusi erilaista tiliöintimallia. Tämä tiliöintien runsaus aiheuttaa runsaasti inhimillisiä ja järjestelmäteknisiä virheitä ja kokonaisuus yhdistettynä senttitasolle menevän tilintarkastuksen vaateen kanssa aiheuttaa erittäin paljon kuntien hallintoa työllistävän kokonaisuuden. Tulee myös huomioida, että tasa-arvorahoitus on vain yksi rahoitus monien mahdollisten hankkeiden joukossa, joita kunnissa toteutetaan ja kaikissa on samat kirjanpitovaatteet.

Esimerkiksi kirjanpidon eriyttäminen projektiksi, kunnan omaksi toiminnaksi sekä omarahoitukseksi olisi syytä läpivalaista. Seuraavassa on muutamia ehdotuksia tarkasteluun

- erityisavustus säilyisi hankkeistettuna, kohdennus rahoituksen ehtojen edellyttämiin toimiin tulisi pystyä osoittamaan, mutta erotellun projektikirjanpidon vaatimusta ei nykymuotoisena olisi. Rahoittaja voisi vapautuvaa hallintoresurssia kohdentaa toiminnan tuloksellisuuden tarkastamiseen ja kunnat toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen.
- Rahoitusehdoissa voisi olla mahdollisuus satunnaistarkastuksiin. Sanktioina olisi mahdollisuus tarkastella jo myönnetyn avustuksen takaisinperintää tai tulevan rahoituskauden avustuksen leikkaamista tai epäämistä määräaikaaisesti. Tätä kautta saataisiin vahva ohjausvaikutus rahoituksen asianmukaiseen kohdennukseen.
- Omarahoituksen vaade poistetaan. Omarahoitus on perinteisen hanketoiminnan keskeisiä hakijaa sitouttavia toimenpiteitä, mutta soveltuu huonosti perusrahoituksen kaltaisen erityisavustuksen hallintaan. Kunnissa on luontaisesti tasa-arvorahojen käyttökohteisiin toimia, ja erityisavustuksella tätä toimintaa vahvistetaan. Siksi omarahoitusvaade on erittäin keinotekoinen ja ainoastaan byrokratiaa lisäävä elementti. Jos hankkeistus hallintomallina ehdottomasti vaatii omarahoituksen, voitaneen se määritellä vaikka nimellisesti yhdeksi prosentiksi.
- mikäli erityisavustus halutaan pitää hallinnollisesti hankkeena, olisi syytä tarkastella rahoituksen ehtojen tarkistamista siltä osin, että kohtuulliset koordinaatiokulut olisivat mahdollisia kattaa hankkeesta. Näin erityisavustuksia kunnissa hallinnoivien asiantuntijoiden työpanos ohjautuisi erityisavustuksen substanssin ohjaamiseen ja vaikuttavien toimenpiteiden toteuttamiseen sekä toimien arviointiin.

Edellä esitetyt vaihtoehdot ei ole ongelmattomia, mutta toimiva ja byrokraattisesti kevyempi taloushallinnollinen malli on varmasti mahdollista kehittää ja kunnat mielellään ovat vuoropuhelussa asian mahdollisen edistämisen nimissä. Muutokset taloushallinnossa tukisivat kuntia selkeästi rahoituksen kaksivuotisuutta enemmän.

Himanka Marjo-Riitta
Joensuun kaupunki - Joensuun kaupunki, hyvinvointipalvelut