

Asia: VN/16699/2021

## **Lausuntopyyntö kuntia koskevien valtionavustuskäytäntöjen kehittämistä**

### **1. Taustatiedot**

**Klikkaa ja lisää otsikko valintakysymykselle**

Valtionapuviranomainen

### **2. Ehdotukset kuntien valtionavustuskäytäntöjen kehittämiseksi**

#### **Ehdotus 1: Ohjauksen ja rahoituksen periaatteiden selkiyttäminen**

Ohjauksen ja rahoituksen periaatteiden selkiyttäminen on erittäin keskeinen, tärkeä ja kannatettava ehdotus. On välttämätöntä määritellä eri rahoitusmuotojen tarkoitus ja periaatteet, että rahoitus voidaan kohdentaa haluttuun tarkoitukseen. Perustoiminta ja kuntien lakisääteiset palvelut tulisi rahoittaa valtionosuuksilla. Myös yleis- ja erityisavustusten periaatteet tulee määritellä selkeästi, ja suunnata erityisavustukset selvästi kehittämistoimintaan ja -hankkeisiin. Erityisavustuksilla voi olla merkittävä ohjausvaikutus, jonka vuoksi niitä tulisi käyttää ensisijaisesti strategisen, tutkimusperustaisen ja tarvelähtöisen kehittämisen ohjausvälineenä.

Valtionavustuslaista ja valtionavustustoimintaa koskevasta muusta lainsäädännöstä johdettavia valtionavustusten hakijoille ja käyttäjille suunnattavia yleisiä ohjeita on syytä yhdenmukaistaa eri valtionapuviranomaisten kesken.

Verkosto- ja kumppanihankeita tulisi suosia ja rahoituksissa pyrkiä suurempiin, pitkäkestoisempiin ja ennakoitavampiin kokonaisuuksiin. Varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen toimialoilla myönnettävien erilaisten valtionavustusten määrä tulisi vähentää.

Valtionapuviranomaisten yhteistyö ja valtionavustustoiminnan ajallinen ja sisällöllinen synkronointi päällekkäisten tai ristiriitaisten avustustoimintojen välttämiseksi on myös erittäin kannatettavaa ja tärkeää.

Kuntien toiminnan yhteydessä on tärkeää kiinnittää huomio myös vapaan sivistystyön oppilaitoksiin (erityisesti kansalaisopistot). Vapaan sivistystyön valtionavustukset kohdentuvat varsin rajatulle kohderyhmälle ja kohderyhmään kuuluu kunnallisten toimijoiden lisäksi paljon yksityisiä oppilaitoksen ylläpitäjiä. On tärkeää, että vapaalle sivistystyölle kohdentuvat vakiintuneet valtionavustukset säilyvät jatkossakin erillisenä avustushakuna. Kuntarajat ylittävät toiminta ja yhteistoiminta on tärkeää, samoin kunnallisten ja yksityisten toimijoiden välinen yhteistoiminta ja oppilaitosmuotorajat ylittävä yhteistoiminta.

## **Ehdotus 2: Hyvinvointialueiden ja kuntien tehtävien muutoksen vaikutusten huomiointi**

-

## **Ehdotus 3: Heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien huomioiminen**

Opetushallituksen myöntämiä valtionavustuksia ohjaavat pääsääntöisesti koulutuspoliittiset tekijät, ei hakijan taloudellinen asema. Keskeinen on myös laadullinen näkökulma: valtionavustuksissa – ja erityisesti kehittämiseen kohdistuvien erityisavustusten hakemuksissa – ratkaisevaa on se, kuinka laadukkaasti ne vastaavat kunkin rahoitushaun tavoitteisiin, arviointikriteereihin ja painopisteisiin.

Heikossa taloudellisessa asemassa olevia kuntia voidaan huomioida myös lisäämällä ennakoitavuutta, keventämällä hallinnointivastuita, laskemalla omarahoitusosuutta ja asettamalla valtionavustustoiminnalle tavoitteita, jotka ovat heikommassa taloudellisessa asemassa oleville kunnille saavutettavissa.

## **Ehdotus 4: Vuosikellon mukainen ennakoitava toiminta**

Vuosikellon mukainen ja ennakoitava toiminta on yleisesti erittäin kannatettavaa. Opetushallituksessa vuosikellomainen ajattelu on jo joiltain osin käytössä, ja kokemukset ovat hyviä. Valtionapuviranomaisten välinen määrärahojen siirtely (määrärahan asettamiskirjeet ja muu ohjaava toiminta) hidastaa mahdollisuutta asettaa hakuja hakijoiden toivomassa aikataulussa ja vähentää ennakoitavuutta merkittävästi. Näin ollen valtionavustukset tulisi osoittaa avustushaun toimeenpanevalle ja avustuksen käsittelevälle valtionapuviranomaiselle mahdollisimman suoraviivaisesti ilman välivaiheita valtion talousarviossa ja tilijaottelussa, jolloin mahdollisuudet lisätä ennakoitavuutta ja aikatauluttaa valtionavustustoimintaa tarvelähtöisesti vahvistuisivat.

## **Ehdotus 5: Laaja-alaisen ymmärryksen, tiedon ja kuulemisen edistäminen**

Valtionavustustoiminnan tulisi olla nykyistä enemmän tutkimukseen, tarpeeseen ja aiempien valtionavustusten kokemukseen perustuvaa. Sekä valtionavustusprosesseista, yksittäisistä valtionavustuksista että suuremmista tiettyyn teemaan, kohderyhmään tai tavoitteeseen vastaavista valtionavustuskokonaisuuksista on jo olemassa merkittävästi relevanttia tietoa, jota ei riittävässä määrin hyödynnetä uusissa valtionavustuksissa.

Tämänkaltaista tietoa tulisi hyödyntää nykyistä laajemmin ja perusteellisemmin niin talousarvion valtionavustuksista päätettäessä, valtionavustusprosesseja kehitettäessä kuin yksittäisiä valtionavustuksia asetettaessa ja käsiteltäessä.

Tällä hetkellä edellä kuvattu palautekehä avustuksen hakijoiden ja käyttäjien, valtionapuviranomaisten ja valtionavustusten määrärahoista päättävien tahojen kesken ei toteudu riittävässä määrin.

Raportissa esitetään, että ”Ministeriöt ja valtionapuviranomaiset koostavat valtionavustushakuja laajemmiksi, eri toimialoja yhdistäviksi ja ilmiölähtöisiksi kokonaisuuksiksi. Tämä mahdollistaa vaikuttavamman ja moninaisemman kehittämistoiminnan. (s 31)

Kokonaisuuksien rakentaminen, ylläpitäminen ja ajantasaistaminen vaatii resursseja. Toiminnan riittävästä resurssoinnista tulee huolehtia.

### **Ehdotus 6: Pienten toimijoiden ja hankkeiden avustamisen vaikuttavuuden parantaminen**

Kuntien perustoiminta tulisi rahoittaa valtionosuuksilla. Kunnille jaettavien valtionavustuksien tulisi kohdistua tämän jälkeen ensisijaisesti kehittämistoimintaan, jolloin avustukset voidaan jakaa arvioinnissa parhaiten menestyville hakemuksille.

Kaikkien kuntien ei tarvitse olla kehittämisen pioneereja. Osa avustuksista tulisi kohdentaa levittämisen- ja koordinoitumistoimintaan, joihin pienet tai heikossa taloudellisessa asemassa olevat kunnat voisivat osallistua matalalla kynnyksellä ja hyödyntää muiden kuntien jo tekemää kehittämistyötä.

Eryteisesti kehittämiseen kohdistuville sekä suurille valtionavustushankkeille voidaan asettaa levittämisen- ja koordinoitumistavoitteita.

### **Ehdotus 7: Verkostojen hyödyntäminen**

Jotta valtionavustustoiminta voi olla mahdollisimman tuloksellista, tulee sen kehittämisessä ja toimeenpanossa hyödyntää laajasti hakijoista, avustuksen saajista, valtionapuviranomaisista, poliittisista päättäjistä ja muista sidosryhmistä koostuvia asiantuntijoita ja verkostoja.

Verkostoihin, yhteistyöryhmiin ja vuoropuheluun tulee ottaa mukaan myös muita kuin julkisen sektorin edustajia, sillä kaikki valtionavustustoiminta ei kohdennu vain kuntiin ja esimerkiksi varhaiskasvatukseen, opetuksen ja koulutuksen toimialalla rahoitetaan runsaasti monimuotoisia sidosryhmiä hyödyntäviä hankkeita.

### **Ehdotus 8: Avustustoiminnan roolien ja prosessien selkeyttäminen**

Erittäin tärkeitä ja kannatettavia ehdotuksia!

Avustuksen ja määrärahan siirtelystä eri valtionapuviranomaisten välillä tulee luopua. Eivälttämättömiä määrärahan asettamiskirjeitä, määrärahojen kierrättämisiä tai yksityiskohtaisia ohjauksia ei tule toteuttaa, mikäli niille ei ole painavia perusteluja. Avustus tulee osoittaa valtion talousarviossa ja tilijaottelussa suoraan toimeenpanevan valtionapuviranomaiselle jaettavaksi.

Valtionapuviranomaisten keskinäistä vuorovaikutusta on lisättävä ja roolitusta täsmennettävä sen suhteen, kuka päättää tavoitteet, myöntöperusteet, aikataulut jne. Myös lainsäädännön selkiyttäminen – minkä lainsäädännön mukaan avustus jaetaan – on tarpeen.

Valtionavustuslainsäädännöstä johdettavien yleisten avustuksen hakija-/käyttäjäohjeiden laatimista tulisi koordinoita kansallisesti, jotta lainsäädäntöä tulkittaisiin yhdenmukaisesti kaikkien valtionapuviranomaisten kesken.

Varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen toimialoilla tulisi seurata eri koulutussektoreille myönnettävien avustusten määrää. Kaikkien valtionavustusmäärärahojen yhteyteen talousarviossa ja tilijaottelussa, sekä myöhemmin avustuspäätöksiin, tulisi kirjata, minkä säädöksen perusteella avustusta myönnetään, ja kirjataanko avustusta vastaavat kustannukset valtionosuuspohjaan tai valtionosuustoiminnan kustannuksiin.

Vaihtoehtoisesti kaikki normaaliin koulutuksen järjestämiseen omille opiskelijoille liittyvät kustannukset saisi kirjata valtionosuuskustannuksiksi ja opetus- ja kulttuuriministeriö nettouttaisi tiettyjä avustuksia vastaavat kustannukset valtionosuuspohjasta.

Tällä hetkellä sivistystoimen järjestäjät ovat epätietoisia siitä, mitkä avustuksilla katetut kustannukset tulisi kirjata koulutussektorin valtionosuuksien kustannuspohjaan. Tämä aiheuttaa kyselyjä ja neuvontaa ja mutta myös epäyhtenäisyyttä kirjaamiskäytännöissä, koska osa järjestäjistä toimii harkinnanvaraisesti tai ymmärtää ohjeita väärin. Ohjeet valtionavustuksia vastaavien kustannusten kirjaamisesta valtionosuuden kustannuspohjaan vaihtelevat myös koulutusmuodoittain. Edellä mainituista syistä avustuspäätöksessä olisi hyvä ottaa selkeästi kantaa avustuksen kirjanpidolliseen käsittelyyn.

## **Ehdotus 9: Yhtenäisyyden ja läpinäkyvyyden parantaminen**

-

## **Ehdotus 10: Vaikutusten arvioinnin ja mittauksen periaatteiden hyödyntäminen**

Tässäkin kohdin esitetyt ehdotukset ovat erittäin hyviä ja kannatettavia. Avustusten kohdentamisen ja myöntämisen lähtökohtana tulee olla havaitut tarpeet tai visio strategian (esim. hallitusohjelma) mukaisesti tavoiteltavista tuloksista ja vaikutuksista, ja rahoitusta on tarkasteltava vaikuttavuuden näkökulmasta alusta alkaen.

Tarpeesta tai strategiasta johdetaan tavoitteet ja tavoiteltavat vaikutukset (myös tulokset, tuotokset ja vaikuttavuus). Vaikutuksia on helpompi arvioida, kun avustusprosessi ja sen tavoitteet on suunniteltu vaikuttavuuden näkökulmasta.

Avustushauissa tulee ylätavoitteiden asettamisen jälkeen jättää riittävästi liikkumavaraa hankesuunnitelman laatimiseen, jotta avustuksen hakijalla on riittävät mahdollisuudet painottaa paikallisia tarpeita ja erityisosaamisia.

Mikäli avustustoiminnalle asetetaan mitattavia tavoitteita, tulee mittaamisen periaatteiden olla selkeät jo avustushakua laadittaessa. Vaikuttavuuden arvioinnin tulee olla oikea-aikaista haettavan avustuksen tavoitteisiin nähden. Optimaalinen ajankohta on riippuvainen avustuksen luonteesta ja sisällöllisestä määrittelystä.

### **Ehdotus 11: Tulosten käytäntöön viennin edistäminen periaattein, toimintatavoin ja velvoittein**

Tulosten julkaisemista ja viemistä käytäntöön on tärkeää edistää, ja esitetyt ehdotukset ovat kannatettavia ja käytännöllisiä. Levittämistoiminnan rahoittaminen voisi olla osana hanketoimintaa. Hankkeita voidaan velvoittaa avoimuuteen tulosten ja tuotosten julkaisemisessa. Selvityslomakeilla kerättyjen tulosten ja tuotosten julkaiseminen on hyvä automatisoida mahdollisimman pitkälle. Hyviä käytäntöjä voidaan koota portaaleihin ja rahoittajan tarjoamia foorumeja hyödyntää (materiaalit, sivustot, viestintäkanavat, tilaisuudet jne.).

## **3 Yleiset huomiot kehittämisehdotuksista**

### **Yleiset huomiot kehittämisehdotuksista**

Loppuraportissa esitetyt huomiot ovat pääosin erittäin kannatettavia, ja vievät valtionavustustoimintaa haluttuun suuntaan. Opetushallituksessa on kehitetty valtionavustusprosessia jo useamman vuoden ajan samojen periaatteiden mukaisesti, joten kannatamme lämpimästi esitettyjä ehdotuksia.

Kopperi Marjaana  
Opetushallitus