

Selvitys aluehallintovirastojen myöntämistä valtionavustuksista kirjastotoimessa

Selvitysryhmälle rahapelitoiminnan tuottojen vähenemiseen liittyen ohessa pyynnöstä aluehallintovirastojen kirjastotoimen myöntämiä valtionavustuksia koskeva selvitys.

Viite VN/24501/2020.

Tiivistelmä

Aluehallintovirastojen kirjastotoimet myöntävät valtionavustuksia yleisille kirjastoille / kunnille vuosittain. Opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa vuosittain vaihtelevan kokoisen määrärahan aluehallintovirastojen käyttöön. Tehtävästä on säädetty laissa yleisistä kirjastoista osana aluehallintoviraston tehtäviä alueellisena hallintoviranomaisena.

Avustuksia voivat hakea kunnat/kunnalliset yleiset kirjastot. Rahoituksen edunsaajina ja kohderyhmänä ovat kunnat. Aluehallintovirastojen yleisille kirjastoille myöntämät valtionavustukset ovat kansallisella tasolla ainoa rahoitusmuoto, joka kohdentuu suoraan nimenomaan yleisten kirjastojen kehittämistoimintaan. Hankkeissa tehdään alueellista ja/tai valtakunnallista yhteistyötä.

Aluehallintovirastojen myöntämät valtionavustukset ohjautuvat suoraan kuntien kirjastojen kehittämistoimintaan. Kirjastolain mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa kansallisista kirjastopoliittisista linjauksista. Aluehallintovirastot puolestaan edistävät toimialueellaan yleisiä kirjastoja koskevien valtakunnallisten kirjastopoliittisten tavoitteiden toteutumista. Tässä tehtävässä resurssiohjaus on yksi keskeisistä välineistä.

Aluehallintovirastojen kirjastoimi on organisoitunut valtakunnallisesti. Aluehallintovirastojen valtakunnallinen toimintatapa valtionavustuksissa sisältää kirjastohankkeiden kansallisen sisältöarvioinnin ja alueellisen arvioinnin sekä näiden yhteensovittamisen. Näin hankehakemuksia tarkastellaan sekä sisällöllisesti että alueellisten tarpeiden ja tasa-arvon näkökulmasta. Resurssiohjauksen taustalla ja apuna on aluehallintovirastoissa kerätty pitkän aikavälin trenditieto kirjastoista. Aluehallintovirastot tuottavat alueen kirjastoista tilastotiedon pohjalta analyysyjä, arvioivat peruspalvelujen toteutumista ja tekevät erillisselvityksiä. Aluehallintovirastot tukevat osaamisen kehittämisellä kirjastojen uudistumista ja niiden vaikuttavuuden parantamista.

Aluehallintovirastojen myöntämät avustukset ovat jakautuneet tasaisesti ympäri Suomea. Asiakasnäkökulmasta kirjastojen kehittäminen on tasa-arvokysymys: kirjasto on matalan kynnyksen paikka, jossa hyöty valtionavustuksilla saadusta kehittämistoiminnasta on lähellä kansalaista ja kaikkien saatavilla. Hanketoiminnassa kohderyhmät ovat tasa-arvioisia ja mukana on koko elämänskaari vauvasta vaariin.

Taustaa

Lainsäädännöllinen tausta

Aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. ([Laki aluehallintovirastoista, 20.11.2009/896](#), 2 §).

Kaikissa aluehallintovirastoissa on opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue, joka hoitaa aluehallintovirastosta annetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen osalta. ([Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista, 20.11.2009/906](#), 2 §).

Aluehallintoviraston tehtävänä on valtion alueellisena hallintoviranomaisena:

- 1) edistää toimialueellaan yleisiä kirjastoja koskevien valtakunnallisten kirjastopoliittisten tavoitteiden toteutumista;
 - 2) seurata ja arvioida toimialueensa yleisten kirjastojen toimintaa;
 - 3) edistää yleisten kirjastojen paikallisia, alueellisia, valtakunnallisia ja kansainvälisiä kehittämishankkeita; sekä
 - 4) suorittaa opetus- ja kulttuuriministeriön antamat muut tehtävät.
- ([Laki yleisistä kirjastoista, 29.12.2016/1492](#), 4 §).

Määrärahojen hakeminen ja myöntäminen

Aluehallintovirastojen kirjastoasiantuntijat valmistelevat valtionavustushaun yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Opetus- ja kulttuuriministeriö julistaa kirjastojen paikallisten ja alueellisten kehittämishankkeiden haun auki [internet-sivuillaan](#) ennen haun alkamista. Hakuaika on vuosittain marraskuussa ja kestää viisi viikkoa.

Yleisille kirjastoille myönnettävien valtionavustusten tavoitteena on lisätä kaikkien osallisuutta kulttuuriin ja kaventaa eri väestöryhmien eroja mahdollisuuksissa osallistua kulttuuriin [kirjastolain \(1492/2016\)](#) ja [Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripoliitikan strategian 2025](#) mukaisesti.

Aluehallintovirastot hakevat määrärahan valtionavustuksia varten perustuen aluehallintovirastoille kirjastoilta saapuneisiin valtionavustushakemuksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa vuosittain vaihtelevan kokoisen määrärahan aluehallintovirastojen käyttöön kirjastotoimen alueellisesta ja muusta kehittämisestä aluehallintovirastoissa aiheutuviin menoihin.

Aluehallintovirastot tekevät alueensa avustuspäätökset vuosittain maaliskuun loppuun mennessä. Määrärahaan sisältyy rahoitus kirjastotoimen valtionavustuksiin ja muuhun aluehallintovirastojen kirjastotoimen toteuttamaan alueelliseen kehittämiseen (täydennyskoulutus ja kansainvälinen toiminta sekä erityistehtävät).

Valtionavustukset yleisten kirjastojen alueellisiin ja paikallisiin kokeilu- ja kehittämishankkeisiin vuosina 2012-2020 on kuvattu alla olevassa taulukossa.

Vuosi	Hakemukset kpl	Haetut avustukset yhteensä €	Myönnetty avustukset kpl	Myönnettyt avustukset yhteensä €
2012	272	4 739 978	233	2 769 060
2013	310	5 362 719	256	2 866 660
2014	292	4 701 105	264	2 743 100
2015	295	5 649 143	254	2 924 082
2016	244	5 029 332	212	2 482 458
2017	238	4 781 288	228	2 874 560
2018	214	4 389 944	181	2 673 075
2019	216	5 247 825	179	2 466 340
2020	188	4 463 416	131	2 053 940

Kenelle avustusta on myönnetty?

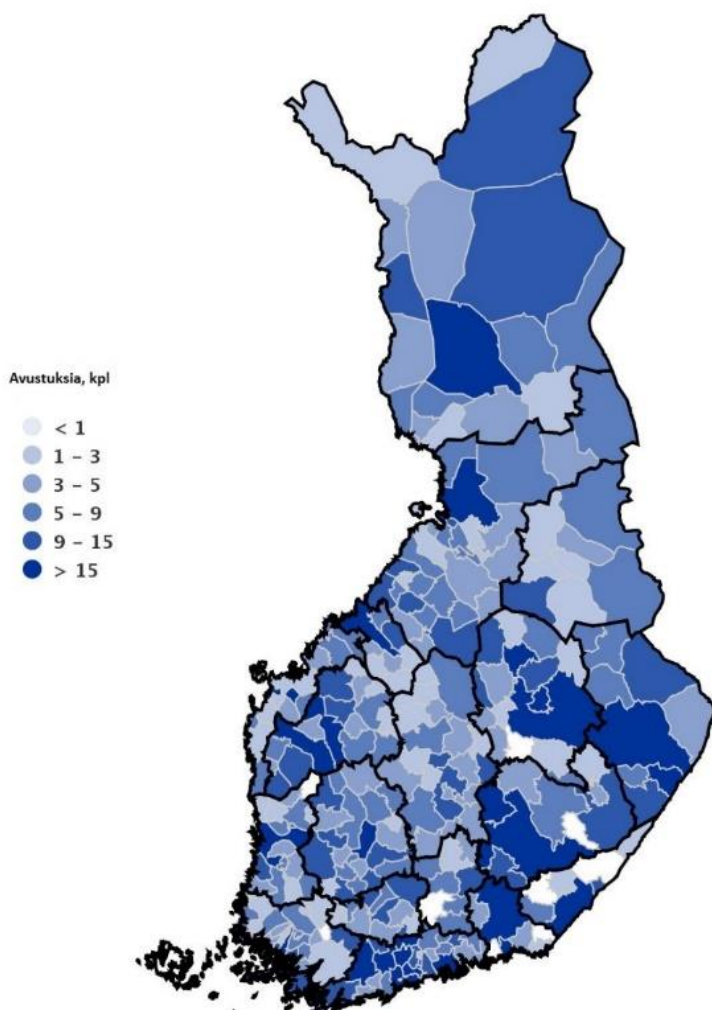
Avustuksia voivat hakea kunnat/kunnalliset yleiset kirjastot. Näin ollen rahoituksen edunsaajina ja kohderyhmänä ovat kunnat. Aluehallintovirastojen yleisille kirjastoille myöntämät valtionavustukset ovat kansallisella tasolla ainoa rahoitusmuoto, joka kohdentuu suoraan nimenomaan yleisten kirjastojen kehittämistoimintaan.

Hankkeissa suositellaan alueellista ja/tai valtakunnallista yhteistyötä. Monet hankkeet onkin toteutettu kuntien välisen yhteistyön pohjalta. Osa hankkeista kattaa kokonaisia maakuntia tai avi-alueita. Valtakunnalliseen yhteistyöhön tähtää muutama hanke vuodessa. Näiden rahoituksesta neuvotellaan erikseen ministeriön kanssa. Lisäksi hankkeet tekevät yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa, esimerkiksi kunnan opetustoimen, varhaiskasvatuksen tai nuorisotoimen kanssa. Jos hankkeella on monialaisessa hankkeessa yhteistyökumppani toiselta toimialalta, näiden tulee rahoittaa oma osuutensa hankkeen rahoituksesta.

Yhteishankkeissa saavutetaan tasalaatuisuutta, yhteisiä palveluja ja yhteiskehittämistä. Toimialojen yhteishankkeista saadaan syvempää vaikuttavuutta. Useamman kunnan yhteinen hanke luo parhaassa tapauksessa edellytyksiä tasa-arvoisiin palveluihin ja parantaa palvelujen ja toiminnan laatua yhtä kuntaa laajemmalla alueella. Kuntien yhteishankkeissa pientenkin kuntien on helpompi päästä mukaan palvelujen kehittämiseen.

Aluehallintovirastojen myöntämät avustukset ovat jakautuneet tasaisesti ympäri Suomea.

Avustusten jakautuminen alueittain



Mihin avustusta on myönnetty?

Aluehallintovirastojen myöntämät valtionavustukset ohjautuvat suoraan kuntien kirjastojen kehittämistoimintaan. Kirjastolain mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa kansallisista kirjastopoliittisista linjauksista. Aluehallintovirastot puolestaan edistävät toimialueellaan yleisiä kirjastoja koskevien valtakunnallisten kirjastopoliittisten tavoitteiden toteutumista. Tässä tehtävässä resurssiohjaus on yksi keskeisistä välineistä.

Vuoden 2017 alusta voimaan tulleeseen kirjastolakiin kirjattiin kirjastojen tehtävät. Näistä tehtävistä aluehallintovirastot ja opetus- ja kulttuuriministeriö linjasivat kirjastojen kehittämishankkeissa edistettävät hakukokonaisuudet, joita ovat:

Kokonaisuus: Aktiivinen kansalaisuus, demokratia ja sananvapaus

- Kehitetään kirjastoja kansalaistoimintaa tukevinä yhteisöllisinä tiloina
- Kehitetään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismenetelmiä ja poistetaan osallistumisesteitä
- Vahvistetaan eri kieli- ja kulttuuriryhmien vuoropuhelua
- Kehitetään toimintaa, joka edistää hyvää keskusteluilmapiiriä

Kokonaisuus: Lukemisen edistäminen

- Edistetään lasten ja nuorten lukutaitoa ja lukuharrastusta
- Edistetään kaikkien väestöryhmien monilukutaitoa

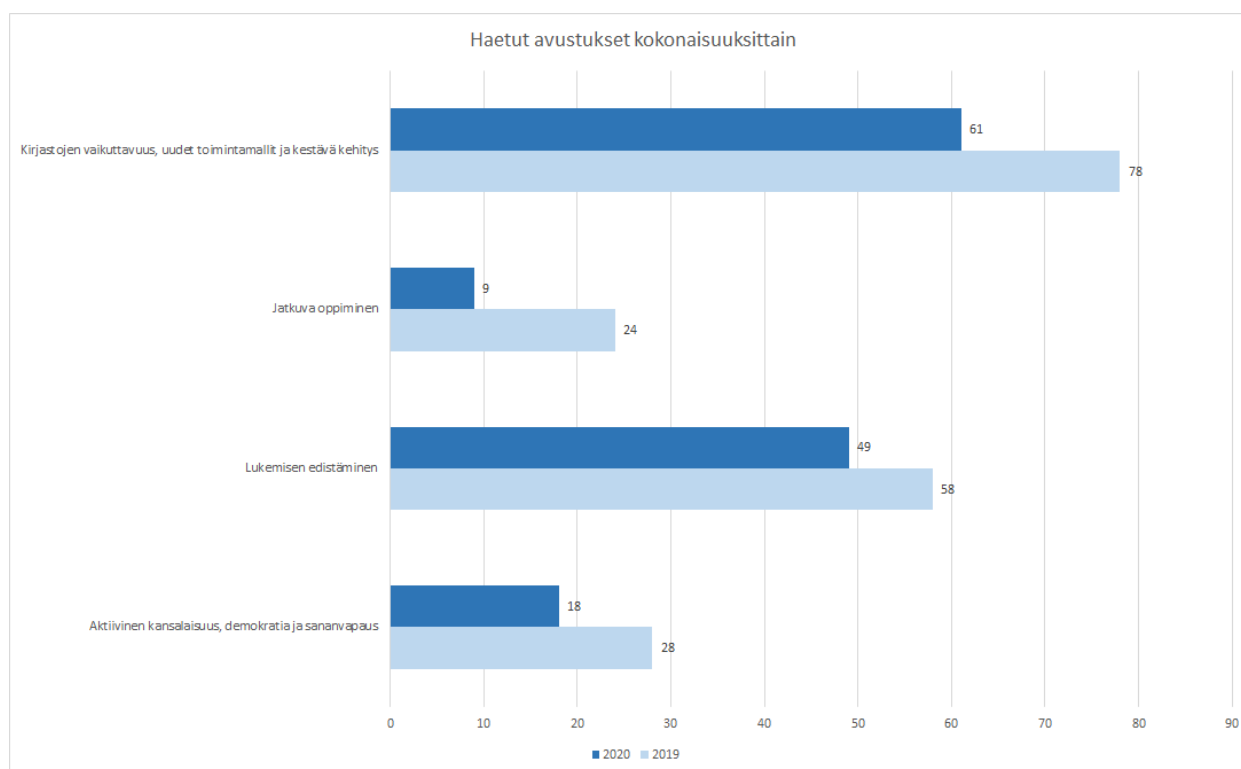
Kokonaisuus: Jatkuva oppiminen

- Kehitetään kirjastoja kaikille avoimina ja monipuolisina työ- ja oppimisympäristöinä
- Edistetään suunnitelmallista yhteistyötä päiväkotien, koulujen, oppilaitosten sekä muiden toimijoiden kanssa
- Edistetään avointa ja luotettavaa tiedonsaantia sekä vahvistetaan lähdekriittisyyttä

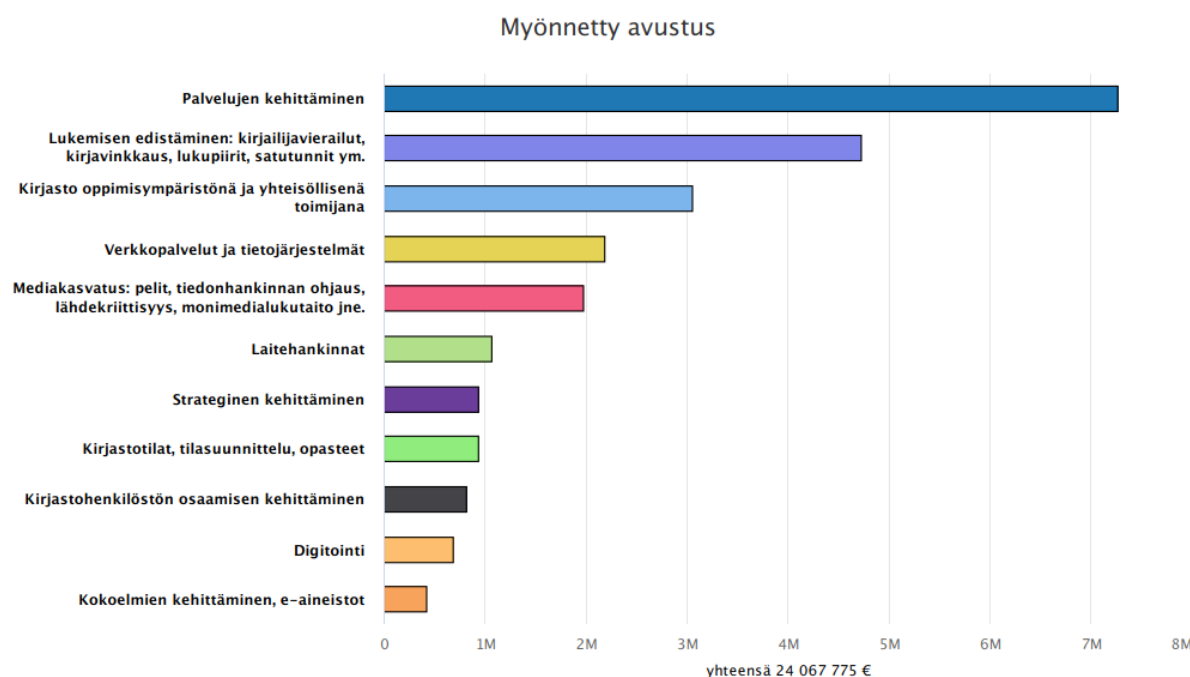
Kokonaisuus: Kirjastojen vaikuttavuus, uudet toimintamallit ja kestävä kehitys

- Kehitetään kirjastojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta lisääviä toimintamalleja
- Kehitetään asukkaiden osallisuutta ja lähidemokratiaa vahvistavia toimintamalleja
- Kehitetään kirjastopalvelujen saavutettavuutta parantavia toimintatapoja ja yhteistyömalleja
- Edistetään kestävää kehitystä

Näiden kokonaisuuksien kesken hakemusmäärät jakautuivat kahden edellisen vuoden aikana seuraavasti:



Hankkeiden sisältöjä kuvaavat teemat ja niiden osuudet hankkeissa on kuvattu alla olevassa kuvassa. Hankkeiden tarkastelu on vuosilta 2011-2020 ja on saatavilla kirjastohankkeiden avustusvisualisoinnista.



Aluehallintovirastot avustusten rahoittajina

Aluehallintovirastojen kirjastoasiantuntijat toimivat osana aluehallintovirastonsa opetus- ja kulttuuritoimen vastuualuetta. Vastuualueen tehtäviä ovat:

- opetus- ja kulttuuritoimen ohjaus
- opetus-, varhaiskasvatus-, nuoriso-, liikunta- ja kirjastopalvelujen henkilöstön täydennyskoulutus
- nuoriso-, liikunta- ja kirjastotoimen hankkeiden valtionavustukset
- oppilaan oikeusturvan edistäminen
- peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi.

Aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat arvot ovat: asiakaslähtöisyys, asiantuntijuus ja yhteistyö. Strategisiin painopistealueisiimme kuuluu mm. hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden turvaaminen sekä elinvoiman lisääminen. Näihin tavoitteisiin pyritään esimerkiksi peruspalvelujen alueellisesta saatavuudesta huolehtimalla, osallisuutta lisäämällä sekä koulutus- ja osaamistasoa kehittämällä. Myös yhdyskuntien kestävä kehitys on tärkeä painopistealue.

Kirjastotoimen asiantuntijoita on jokaisessa kuudessa aluehallintovirastossa. Henkilöstöresurssi kirjastotoimintaan sisältäen avustukset on yhteensä 11 henkilötyövuotta. Näin ollen aluehallintovirastoilla on koko maan kattava asiantuntijaverkosto.

Aluehallintovirastojen alueellinen ja valtakunnallinen yhteistyöverkosto on kattava. Kirjastoasiantuntijat ovat mukana asiantuntijoina valtakunnallisissa yhteistyöverkostoissa. Kirjastoasiantuntijoilla on suorat myös yhteydet alueellisiin ja paikallisiin toimijoihin, jolloin alueiden kirjastojen tarpeet saadaan esille.

Aluehallintovirastojen kirjastoimi on organisoitunut valtakunnallisesti. Aluehallintovirastojen valtakunnallista toimintamallia lähdettiin kehittämään Luova-viraston valmisteluprosessissa (2017-2019). Luova ei toteutunut, mutta kirjastotoimi lähti aluehallintovirastojen pilottina kehittämään edelleen valtakunnallista toimintamallia. Valtakunnallinen yhteistyö tuo asiakkaille tasa-arvoista palvelua koko maahan. Se myös vähentää kuormitusta erityisesti niillä AVI-alueilla, joilla yksi henkilö vastaa koko toimialasta.

Aluehallintovirastojen kirjastotoimen prosessit ovat: valtionavustusprosessi (resurssiohjaus), osaamisen kehittämisen prosessi (täydennyskoulutus kirjastotoimen henkilöstölle) ja tiedontuotannon ja arvioinnin prosessi.

Aluehallintovirastojen valtakunnallinen toimintatapa sisältää kirjastohankkeiden kansallisen sisältöarvioinnin ja alueellisen arvioinnin sekä näiden yhteensovittamisen. Hankehakemukset käsitellään ja arvioidaan asiantuntijapareina kansallisesti kokonaisuuksittain. Hakemusten arvioinnissa on yhteisesti sovittujen periaatteiden mukaisesti kiinnitetty huomiota siihen, miten hyvin hankkeet vastaavat hakuohjeen tavoitteenasettelua, miten hyvin hankkeet kiinnittyvät hankkeessa suunniteltuun toimintaympäristöön (kunnan/alueen strategiat, toimintasuunnitelmat, ohjelmat), miten selkeästi hankkeen toimintasuunnitelma ja rahoitus on kuvattu sekä miten hankkeissa mainitut yhteistyökumppanit ovat olleet mukana hankkeen suunnittelussa ja rahoituksessa. Hankkeiden sisällöllisen arvioinnin lisäksi hankkeiden rahoitus on arvioitu myös alueellisten tarpeiden ja tasa-arvon näkökulmasta.

Resurssiohjauksen taustalla ja apuna on aluehallintovirastoissa kerätty pitkän aikavälin trenditieto kirjastoista. Aluehallintovirastot tuottavat alueen kirjastoista tilastotiedon pohjalta analyysijä, arvioivat peruspalvelujen toteutumista ja tekevät erillisselvityksiä. Aluehallintovirastot tukevat osaamisen kehittämisellä kirjastojen uudistumista ja niiden vaikuttavuuden parantamista.

Yhteisten prosessien kautta aluehallintovirastojen kirjastotoimi pystyy tuottamaan lisäarvoa kehittämishankkeiden koko elinkaareen. Trenditiedon pohjalta asiantuntijoilla on tieto kehittämistä vaativista kohteista. Hankehaun etukäteisinformaatio-ohjauksella pystytään vaikuttamaan hankkeiden laatuun ja vaikuttavuuteen jo hankkeiden suunnitteluvaiheessa. Hankkeiden esittely tuottaa tietoa hankkeiden vaikutuksista ja kirjastopalveluissa tapahtuneista muutoksista.

Hanketoiminnan ohjauksen avuksi ja läpinäkyvyyden parantamiseksi aluehallintovirastoissa on kehitetty välineitä, jotka voivat toimia tiedolla johtamisen välineenä muille toimijoille.

Avustushakua varten aluehallintovirastot ovat kehittäneet ja ottaneet käyttöön sähköisen hakupalvelun. Sähköisen asiointipalvelun taustalla ja kehittämisen lähtökohtana oli kirjastotoimen hankerekisteri, josta sähköisen haun kehittäminen sai alkunsa. Avustusta haetaan aluehallinnon sähköisestä asiointipalvelusta osoitteesta <https://sahkoinenasiointi.ahtp.fi>. Avustuksen hakuilmoituksessa on linkki asiointipalveluun. Sähköinen haku mahdollistaa nopean ja varman asioinnin, täydennysten tekemisen, päätöksen vastaanottamisen, muutoshakemusten laadintamahdollisuuden sekä sujuvan raportoinnin. Kaikki haun vaiheet ja niissä syntyneet asiakirjat löytyvät samasta paikasta sähköisenä.

[Aviavustukset.fi](#) -sivustolle on kerätty kaikki aluehallintovirastojen hanketoimintaan liittyvä tieto yhteen paikkaan. Tällä sivustolla hakija voi tutustua avustusten hakuprosessiin sekä jo myönnettyihin avustuksiin ja niiden vaikuttavuuteen.

Avustussivustolla on myös [kirjastohankkeiden avustusvisualisointi](#), jossa erilaisia valintoja ja suodattimia käyttämällä pystyy saamaan erilaisia näkökulmia toteutuneista hankkeista ja esimerkiksi rahoituksen alueellisesta ja temaattisesta jakautumisesta. Avustusvisualisoinnin

avulla hakija voi tutustua avustuksiin ja hankkeisiin neljästä eri näkökulmasta: kaavioina, palloina, kartalla tai taulukossa. Kaaviomuoto antaa parhaan yleiskuvan eri kokonaisuuksien suuruusluokasta. Pallo-visualisoinnissa pääsee paremmin tarkastelemaan itse hankkeita. Kartta taas näyttää kuinka avustukset ovat jakaantuneet maantieteellisesti.

Avustustarinoiden avulla hanketoiminnassa saadaan toimijoiden ääni kuuluviin. Jokainen avustustarina on hanketoimijan itsensä kirjoittama lyhyt blogityyppinen teksti hankkeesta, joka on saanut aluehallintoviraston avustusta. Avustustarinoiden tavoitteena on esitellä hankkeita ja niiden vaikutuksia avustusta saaneen toimijan sanoin. Avustustarinoiden avulla pyritään lisäämään hanketoiminnan ja hankkeiden näkyvyyttä. Avustustarinat toimivat vertaistukena hankkeita suunnitteleville.

Avustusten vaikuttavuus

Kirjastohankkeiden vaikuttavuutta on selvitetty kahdessa tutkimuksessa. Olli Jakosen "Kokeileva ja kehittyvä kirjasto" Yleisten kirjastojen kehittämis- ja kokeiluhankkeiden valtionavustustoiminnan vaikuttavuus" ilmestyi Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiön julkaisuna vuonna 2015. Uudempi selvitys julkaistaan tänä vuonna. Siinä tekijänä on Teija Mursula. Selvitys on hänen informaatiotutkimuksen harjoitteluunsa liittyvä tutkimus, jota ohjasivat Oulun yliopisto ja aluehallintovirastojen kirjastoasiantuntijoista koostuva ohjausryhmä.

Jakosen selvityksen johtopäätöksissä todettiin, että: "Valtionavustettujen kehittämishankkeiden strategisen vaikuttavuuden tarkka arviointi on vaikeata. Tämä johtuu osittain siitä, että vaikuttavuuden näkökulmasta relevantteja kirjastopoliittisia tavoitteita ei ole yksilöity, määritelty ja rajattu niin tarkasti, että tavoitteiden saavuttamista voitaisiin systemaattisesti arvioida. Toisaalta vaikuttaa siltä, että kehittämishankerahalla todella saadaan aikaan hyviä käytäntöjä ja tuloksia, jotka vastaavat avustuskirjeessä mainittuja linjauksia. Hankkeiden kehittämiskohteet ja tulokset vastaavat myös OKM:n kirjastopolitiikassa mainittuja kirjaston kehittämisen päämääriä."

Jakosen selvityksen jälkeen valtionavustustoiminnan strategisuutta on lisätty ja kirjastolain uudistus selkeytti ja täsmensi myös kirjastopoliittisia tavoitteita.

Teija Mursula arvioi lukemisen edistämiseen liittyvien kirjastohankkeiden vaikuttavuutta. Arvioinnin mukaan hankeavustuksilla järjestetään kirjastoissa paljon toimintaa, joka ei toteutuisi ilman lisärahoitusta. Niiden avulla toimintaa saadaan laajuutta ja tehoa, tarjotaan palvelua systemaattisesti ja nopeutetaan kehittämistä. Usein avustuksia käytetään myös ns. perustoiminnan käynnistämiseen. Suurimmat vaikutukset hankkeilla saadaan aikaan konkreettisten palvelujen tuottamisessa ja osaamisen kehittämisessä. Osaamisen kehittyminen voi olla myös tiedollista, kuten tekijänoikeuksiin tai lupiin liittyvää tietoa. Hankkeiden kautta myös vaatimukset perusosaamiselle voivat muuttua. Nämä ovat kirjaston sisällä tapahtuvia muutoksia, ja usein niistä kumpuaa myös hyviä käytänteitä jatkuvaan yhteistyöhön.

Mursula toteaa myös, että kirjastojen hankeavustusten vaikuttavuutta parantaa hyvä informaatio-ohjaus ja selkeä tavoitteenasettelu. Kaiken kaikkiaan hankkeiden vaikuttavuutta pystytään parantamaan tekemällä hanketyö hyvin. Jotta lukutaidon kehittämishankkeiden vaikuttavuus kasvaa, tarvitaan myös valtion ohjausta niihin teemoihin, jotka kirjastotoimen kehittämisessä hyväksi suunnaksi nähdään.

Asiakasnäkökulmasta kirjastojen kehittäminen on tasa-arvokysymys: kirjasto on matalan kynnyksen paikka, jossa hyöty valtionavustuksilla saadusta kehittämistoiminnasta on lähellä kansalaista ja kaikkien saatavilla. Hanketoiminnassa kohderyhmät ovat tasa-arvioisia ja mukana on koko elämänsäkaari vauvasta vaariin.

Johtaja

Veijo Kosola

Kirjastotoimen ylitarkastaja

Eeva Hiltunen

Tämä asiakirja PSAVI/807/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument PSAVI/807/2021 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Kosola Veijo 29.01.2021 08:41

Esittelijä Hiltunen Eeva 29.01.2021 08:14