



Suvi-Sadetta Kaarakainen, Aapo Hiilamo, Tiina Ristikari

Lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisen mahdollisuudet kunnissa nykymuotoisessa valtionavustusjärjestelmässä

Julkaisija	Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr.	7.4.2022	
Tekijät	Suvi-Sadetta Kaarakainen, Aapo Hiilamo, Tiina Ristikari		
Julkaisun nimi	Lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisen mahdollisuudet kunnissa nykymuotoisessa valtionavustusjärjestelmässä		
Julkaisusarja ja numero	Iltan raportit ja selvitykset 2022:1		
ISBN	978-952-7458-04-4 (PDF)		
ISSN	2670-2673		
Sivumäärä	24	Kieli	suomi
Asiasanat	lapsiperheköyhyys, hyvinvointierojen kaventaminen, sivistystoimiala, valtionavustus, harrastaminen, suomen malli		

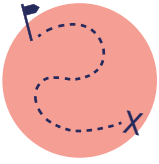
Tiivistelmä

Valtionavustuksilla on keskeinen rooli kuntien hyvinvointityön kehittämisessä ja erityisesti lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisessa. Tämän selvityksen tavoitteena on ymmärtää sivistystoimialan valtionavustusjärjestelmän käytäntöjä kunta-toimijoiden näkökulmasta: Mikä merkitys valtionavustuksilla on lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisessa? Mitkä tekijät mahdollistavat tai estävät kuntien osallistumisen valtionavustushakuihin? Miten kunnissa koetaan avustusten kohdentuminen kuntien tarpeisiin? Selvityksessä aihetta tarkastellaan tarkemmin yhden rahoitusinstrumentin, Harrastamisen Suomen mallin, pohjalta.

Selvitys toteutettiin haastatteleamalla kymmentä kunnan sivistystoimen johtohenkilöä. Sivistystoimenjohtajat valittiin viidestä kunnasta, jotka olivat hakeneet Suomen mallin erityisavustusta, ja viidestä kunnasta, jotka eivät olleet hakeneet rahoitusta. Kunnat oli valittu siten, että molemmissa ryhmissä oli maantieteelliseltä sijainniltaan ja lapsiväestöltään samankaltaisia kuntia. Haastattelu sisälsi yleisiä kysymyksiä valtionavustusjärjestelmästä sekä erityisiä kysymyksiä, jotka liittyivät Suomen malliin.

Keskeiset tulokset

- Nykymuotoinen valtionavustusjärjestelmä ei tue kunnissa toteutettua työtä lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisessa.
- Hankemuotoinen rahoitus on hallinnollisesti raskas, aikajänteeltään kuntien palvelujärjestelmiin sopimaton ja kohdennuksiltaan epätarkoituksenmukainen. Hankemuotoinen rahoitus ei huomioi riittävästi kuntien eroja ja niihin kytkeytyviä toimintaympäristön erityistarpeita.
- Nykyjärjestelmän sijaan kunnat toivovat joko avustusrahoituksen siirtämistä valtionosuuksiin tai järjestelmän selkeyttämistä, hallinnon keventämistä ja monikanavaisuudesta luopumista.
- Kuntien välinen yhteistyö nähdään mahdollisuutena. Yhteistyö keventää kuntakohtaista hallinnointia ja parhaimmillaan luo alueellisesti yhteisiä toimintamalleja. Yhteistyön haasteena on kuitenkin tarpeiltaan samankaltaisten kuntakumppanien löytäminen.
- Harrastamisen Suomen malli nähdään kunnissa tärkeänä lisänä hyvinvointierojen kaventamisessa, mutta yksi instrumentti tai toimintamalli ei ratkaise hyvinvointieroihin liittyviä moninaisia ongelmia.
- Harrastamisen Suomen mallin käytännön haasteet liittyvät harrastustoiminnan järjestämiseen koulupäivän yhteydessä ja kuljetusten järjestämiseen harvaan asutuilla alueilla.
- Suomen mallin toteuttamiseksi suunnatun avustuksen hakematta jättämistä perusteltiin koulujen nykyisen kerhotoiminnan tai muulla avustuksella toteutetun toiminnan päällekkäisyydellä, henkilöresurssien puutteella toiminnan toteuttamiseksi, avustuksen omavastuuosuudella sekä kuljetusten aiheuttamilla haasteilla harvaan asutulla seudulla.



NAVIGAATTORI

Itlan raportit ja selvitykset
2022:1

Lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisen mahdollisuudet kunnissa
nykymuotoisessa valtionavustusjärjestelmässä

Suvi-Sadetta Kaarakainen, Aapo Hiilamo, Tiina Ristikari

Itlan raportit ja selvitykset 2022:1

ISSN 2670-2673

7.4.2022

Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö sr.

Helsinki

ISBN 978-952-7458-04-4 (PDF)

Ulkoasu: Itla / Tilda Hopia

Kuvat: Itla / Tilda Hopia



Sisällysluettelo

1 Johdanto	6
Selvityksen toteutus	6
2 Valtionavustusjärjestelmä lyhyesti	8
3 Harrastamisen Suomen malli	10
4 Sivistystoimialan valtionavustukset lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventajina?	12
Valtionavustusjärjestelmän haasteet	12
Kuntien välinen tai kuntien ja järjestöjen välinen yhteistyö	14
5 Harrastamisen Suomen malli - kuntatoimijoiden näkemyksiä	15
Suomen mallin mahdollisuudet	15
Suomen mallin haasteet	15
Kuntien ja järjestöjen välinen yhteistyö Suomen mallin toteutuksessa	16
Syytä suomen mallin ulkopuolelle jäämiseen	16
Suomen malli käytännössä	17
Vakiinnuttaminen ja toiminnan arviointi	17
6 Lopuksi	18
Lähdeluettelo	20

Johdanto

1

Itla käynnisti syksyllä 2021 monivuotisen Samalta viivalta – Ratkaisuja lapsiperheköyhyyteen ohjelman. Ohjelma on merkittävä panostus säätiöltä. Ohjelman tavoitteena on lapsiperheköyhyyden ilmiön ymmärtämisen lisäksi löytää konkreettisia ratkaisuja. Osana ohjelmaa on keskeistä ymmärtää palveluiden rahoitusjärjestelmän haasteet.

Valtionavustuksilla on keskeinen rooli kuntien hyvinvointityön kehittämisessä ja lapsiperheköyhyyteen tarttuvien toimintamallien kehittämisessä. Aina kunnat eivät kuitenkaan osallistu tarjolla oleviin avustushakuihin. Jos kunnat eivät hae avustushakua, lapsiväestön hyvinvointieroja on haasteellista kaventaa.

Tässä selvityksessä pureudutaan kuntien rahoitusinstrumentteihin. Selvityksessä tutkitaan sitä, mikä merkitys valtionavustuksilla on kunnille lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamiseksi, mitkä tekijät mahdollistavat tai estävät valtionavustushakuihin osallistumisen sekä sitä, miten kunnissa koetaan avustusten kohdentuminen kuntien tarpeisiin. Näitä kysymyksiä tarkastellaan yhden rahoitusinstrumentin, Harrastamisen Suomen mallin, pohjalta. Tämä selvitys etenee seuraavasti. Ensin kuvataan selvityksen menetelmiä, minkä jälkeen taustaosassa annetaan lyhyt johdanto valtionavustusjärjestelmään ja Harrastamisen Suomen malliin. Tämän jälkeen analyysiosassa kuvataan haasteita yleisesti sekä Suomen malliin mahdollisuuksia ja haasteita. Johtopäätösluvussa kootaan keskeiset havainnot.

SELVITYKSEN TOTEUTUS

Selvitys koostui kahdesta vaiheesta: taustoittavasta taustaselvityksestä sekä varsinaisesta kuntaselvityksestä, joka pohjautui kuntien sivistystoimen johtohenkilöiden haastatteluihin. Taustaselvityksen tavoite oli hahmottaa keskeiset tutkimuskysymykset ja jäsentää varsinaisen kuntaselvityksen haastatteluiden teemat.

Taustaselvityksessä kuultiin Kuntaliiton, Unicefin Lapsiystävällinen kunta -mallin, valtiovarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijoita. Taustaselvityksen mukaan valtionavustuksilla on keskeinen rooli kestävän kuntatalouden, palvelujen laadun ja yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta. Avustushakuihin osallistumattomuutta pidettiin ongelmallisena ja siten myös tärkeänä ilmiönä tutkia tarkemmin. Näkemykset siitä, miksi avustuksia ei aina kunnissa haeta, olivat yhteneväiset. Avustusprosessi tunnustettiin ja tunnustettiin raskaaksi: avustusten ehdot, hallinnointi, asetettuihin tavoitteisiin vastaaminen, raportointi ja selvitystyö

vievät kunnissa paljon resursseja. Etenkin pienissä kunnissa arveltiin olevan avustusjärjestelmän vaatiman osaamisen ja resurssien puutetta. Myös osaan avustuksista vaadittavan omakustanneosuuden uskottiin aiheuttavan haasteita taloudelliselta tilanteeltaan heikoissa kunnissa. Toisaalta nähtiin, että vaikka resursseja olisi, voi kunnan sisäisen koordinaation ja prosessien puute vaikuttaa hakemattomuuteen.

Taustaselvityksessä nousi esiin myös se, etteivät kaikki kunnat välttämättä tarvitse valtionavustuksia. Valtaosa kunnan palveluista rahoitetaan verovaroin. Monet kunnat tekevät lapsi- ja perhepalveluiden puolella paljon ”ylimääräistä” myös hyvinvointierojen tasaamisen näkökulmasta valtionavustuksista riippumatta, koska se on kunnille nykyään tärkeä kilpailuetu.

Taustaselvityksen pohjalta kuntaselvityksen haastatteluteemoiksi valittiin yleisesti valtionavustuksiin liittyviä teemoja. Näitä teemoja olivat muun muassa toimivimpien rahoitusinstrumenttien kuvaaminen, kuntien strategisten tai operatiivisten dokumenttien ohjaus avustuksiin osallistumisessa, avustusten vastaaminen kunnan tarpeisiin ja kuntien välinen yhteistyö.

Suomen mallin osalta osallistuneilta kunnilta kysyttiin osallistumisen syitä, kokemuksia hakuprosessista, lasten ja nuorten osallistamisen onnistumisesta sekä kysymyksiä, jotka liittyivät mallin käytännön toteutukseen, vaikutusten mittaamiseen sekä toiminnan vakiinnuttamiseen. Kunnilta, jotka eivät olleet mukana Suomen mallissa, kysyttiin osallistumatta jättämisen syitä, sitä, miten avustuksen viestintä oli onnistunut, onko kunnilla kannustimia osallistua Suomen malliin myöhemmin sekä sitä, toteutettiinko mallia vastaavaa toimintaa jollain muulla rahoituksella. Yksityiskohtaisemmat haastattelukysymykset ovat raportin liitteenä.

Kuntaselvitys toteutettiin haastattelemalla kunnan sivistystoimen johtohenkilöitä viidestä sellaisesta kunnasta, jotka olivat hakeneet Harrastamisen Suomen mallin toteuttamiseen kohdennettua valtion erityisavustusta, sekä vastaavasti viiden sellaisen kunnan sivistystoimen johtoa, jotka eivät ole osallistuneet Suomen mallin erityisavustushakuun vuonna 2021. Tutkimukseen valittiin maantieteelliseltä sijainniltaan ja lapsiväestöltään samankaltaisia kuntia molemmista ryhmistä. Kaikki valitut kunnat eivät kuitenkaan halunneet osallistua haastatteluun, eli verrokkiasetelma ei toteutunut kaikkien kuntakokojen ja alueiden osalta toivotulla tavalla. Aineisto on esitelty kuntatyypin, lapsi- ja nuorisoväestön, alueellisen sijoittumisen ja Harrastamisen Suomen mallin vuoden 2021 hakuun osallistumisen osalta taulukossa 1.



Kuntatyyppi	Alle 20-vuotiaiden osuus väestöstä	Alue	Osallistunut Suomen mallin erityisavustushakuun 2021	Ei osallistunut Suomen mallin erityisavustushakuun 2021
Alle 4 000 asukkaan kunta	n. 300	Lappi		x
Alle 4 000 asukkaan kunta	n. 400	Lappi	x	
25 000–50 000 asukkaan kunta	n. 7500	Länsi-Suomi		x
25 000–50 000 asukkaan kunta	n. 9 700	Uusimaa	x	
10 000–20 000 asukkaan kunta	n. 3 500	Keski-Suomi		x
4 000–10 000 asukkaan kunta	n. 770	Etelä-Karjala	x	
Alle 4 000 asukkaan kunta	n. 650	Etelä-Karjala		x
Alle 4 000 asukkaan kunta	n. 1 100	Keski-Suomi	x	
Alle 4 000 asukkaan kunta	n. 300	Etelä-Pohjanmaa		x
25 000–50 000 asukkaan kunta	n. 9 700	Uusimaa	x	

TAULUKKO 1. Kuntaselvitykseen osallistuneiden kuntien kuvaus.

Valtionavustusjärjestelmä lyhyesti

Valtiolla on velvollisuus varmistaa, että kunnilla on taloudelliset edellytykset hoitaa niille lailla määritellyt tehtävät. Kuntien lakisääteisiä tehtäviä rahoitetaan pääasiassa kunnan verotuloilla, valtionosuuksilla ja asiakas- tai käyttömaksuilla. Valtionosuuksilla valtio osallistuu tiettyjen peruspalvelutoimintojen kustannuksiin. Valtioneuvoston päättämän valtionosuuksien rahoitusperiaatteen mukaan kuntien on mahdollista saada uusien tehtävien ja veloitteiden osalta niiden aiheuttamia kustannuksia vastaavasti lisärahoitusta yleisen valtionosuusjärjestelmän korotuksena. Erityisavustuksina myönnettyjä valtionavustuksia sen sijaan annetaan säädosperusteisen toiminnan kehittämiseen ja kunnan yleisen toimialan mukaiseen toimintaan. (Valtiovarainministeriö [VM], 2021b, s. 18.)

Erityisavustusta myönnetään nimensä mukaisesti erityistä tarkoitusta varten. Tällaisia ovat esimerkiksi ajallisesti tai tarkoitukseltaan rajatut hankkeet tai uudenlaisen toiminnan käynnistämismuodot. Erityisavustuksiin kuuluvat myös investointiavustukset, mutta tämä selvitys kohdistuu erityisavustusten osalta vain hankeavustuksiin. Erityisavustusten lisäksi kunnille voidaan myöntää yleisavustusta, jota myönnetään tiettyyn toiminnan osaan. Raja erityisavustuksen ja yleisavustuksen välillä on kuitenkin joskus häilyvä, eikä täsmällistä avustusmuotoa aina edes ilmoiteta hakuilmoituksissa. (VM, 2021b, s. 42.)

Uudet hyvinvointialueet muodostavat uuden, myös kuntiin kohdistuvan ohjausrakenteen. Hyvinvointialueet voivat jatkossa saada valtionavustuksia ja toisaalta myös jakaa avustuksia

muille toimijoille. Vielä ei ole tarkempaa tietoa siitä, millaiseksi valtionavustustoiminta hallintouudistuksen toteutuessa käytännössä muotoutuu (VM, 2021b, s. 26).

Kunnille myönnettävien valtionavustusten määristä tai niiden todellisesta kohdentumisesta ei ole olemassa kattavaa tietoa. Selvitysten mukaan valtionavustusten määräksi on arvioitu 331 miljoonaa tai jopa noin 1 miljardia euroa. Koronapandemia on vuosina 2020–2021 kasvattanut myös avustusten kokonaisuromääriä. (VM, 2021b, s. 46; VM, 2021a; QPR Software, 2019.) Keskitetyksi koottua tietoa ei ole olemassa siitäkään, minkälaisia avustuksia kuntatoimijoille myönnetään, kuinka paljon, kenen toimesta ja mihin tarkoitukseen (VM 2021b, s. 35). Sivistystoimialan osalta valtionavustusten myöntäjinä toimivat opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi Opetushallitus sekä Aluehallintovirastot. Valtiovarainministeriön kuntajaoston tekemän selvityksen mukaan eniten avustuksia myöntävät opetus- ja kulttuuriministeriö (59 vuonna 2019) ja Opetushallitus (40 vuonna 2019). (VM, 2021b, s. 36.)



Harrastamisen Suomen malli



Tämän selvityksen kiinnostuksen kohteeksi on valittu Harrastamisen Suomen malli. Harrastamisen Suomen malli on kiinnostava tapausesimerkki hyvinvointierojen kaventamiseen pyrkivästä rahoitusinstrumentista.

Hyvinvointierojen kaventamiseksi harrastamisen mahdollisuuksilla on iso merkitys. Vapaa-ajalle sijoittuvat harrastukset ovat tärkeä osa lasten ja nuorten elämää. Harrastukset muodostavat keskeisen sosiaalisen ympäristön kasvulle ja kehitykselle. Tutkimusten mukaan mielekkäät harrastukset lisäävät lasten ja nuorten hyvinvointia. Harrastusten parissa on mahdollisuus oppimiseen, erilaisten taitojen kehittämiseen sekä sosiaalisten suhteiden vahvistamiseen. Harrastukset mahdollistavat vuorovaikutuksen omien ikätovereiden mutta myös aikuisten kanssa. Harrastukset edistävät lasten ja nuorten osallisuutta ja voivat suojata yksinäisyydeltä ja syrjäytymiseltä. (Vandell ym., 2015, s. 31; Opetus- ja kulttuuriministerö [OKM], 2019, s. 11.)

Valtaosalla suomalaislapsista ja -nuorista on ainakin yksi omaehtoinen tai ohjattu harrastus (Hakanen ym., 2018, s. 53–57). Vuoden 2016 koululaiskyselyn mukaan alakoululaisista noin 80 prosentilla oli mieluisaksi koettu harrastus. Vastaava luku yläkoululaisilla oli noin 70 prosenttia (OKM, 2017). Kokonaan harrastustoiminnan ulkopuolelle jää noin 10 prosenttia lapsista ja nuorista. (Hakanen ym. 2018, s. 53–57.) Yksi syy tähän ovat harrastustoiminnan kustannukset. Osa lapsista ja nuorista jää taloudellisten tekijöiden takia harrastusten ulkopuolelle. Myös yhteiskunnan rakenteellinen eriytyminen vaikuttaa siihen, ettei kaikilla lapsilla ja nuorilla ole yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua mieluisaan ja hyvinvointia lisäävään harrastukseen. (Haanpää & Salasuo, 2019, s. 8–9.)

Lasten ja nuorten harrastustoiminnan vahvistaminen ja siihen osallistumisen mahdollisuuksien monipuolistaminen ovat olleet kansallisen lapsi- ja nuorisopolitiikan keskiössä 2000-luvun alusta lähtien (Valtioneuvoston kanslia [VNK], 2003, s. 19). 2010-luvulla tavoitteeksi alkoi yhä useammin tulla harrastusmahdollisuuksien tarjoaminen matalalla kynnyksellä koulupäivän yhteydessä muun muassa koulujen kerhotoimintaa kehittämällä. (Vnk 2011, 33.) Inspiraatiota suomalaisten lasten harrastusmahdollisuuksiin on haettu muista

pohjoismaista. Nykyisen hallitusohjelman tavoitteet lasten ja nuorten harrastustoiminnasta ovat saaneet vaikutteita erityisesti Islannista. Islannin mallin pohjalta laaditussa Harrastamisen Suomen mallissa päätavoite on lasten ja nuorten hyvinvoinnin lisääminen ja siinä painottuu maksuttomuus sekä harrastamisen mahdollisuus koulupäivän yhteydessä. (Vnk 2019, 167.)

Islannin malli on laaja-alainen ehkäisevän päihdetyön strategia, joka koostuu yksilötason, yhteisöjen, koulun, vapaa-ajan, perheen ja politiikan toimenpiteistä. Islannin mallin taustalla oli 1990-luvulla tunnistettu lasten ja nuorten päihteiden käytön lisääntyminen. Keskeiseksi tekijäksi ongelmien syytä tutkittaessa tunnistettiin muun muassa mielekkään vapaa-ajan tekemisen, harrastusmahdollisuuksien sekä perheiden yhteisen ajan puute. (Kiilakoski ym. 2020; Sigfúsdóttir ym. 2020, 58–61.)

Suomen mallissa tärkeänä pidetään sitä, että lapset ja nuoret voivat vaikuttaa harrastustoiminnan tarjontaan. Oppilaiden harrastustoiveita koulupäivän yhteydessä selvitetään Koululaiskyselyllä, jonka tuloksia hyödynnetään Suomen mallin harrastustoiminnan kehittämisessä.

Harrastamisen Suomen mallin ensimmäisessä vaiheessa kohderyhmänä olivat perusopetuksen 1.–9. vuosiluokkien ja lisäopetuksen oppilaat. Suomen malli on tarkoitus juurruttaa pysyväksi toimintatavaksi kunnissa. Pidemmän aikavälin tavoitteeksi on esitetty lainsäädäntöpohjan luomista sekä valtionosuusjärjestelmän selvittämistä. (OKM, 2020, s. 1.) Pilottikaudella 1.1.–5.6.2021 harrastustoimintaa järjestettiin 117 kunnassa eri puolilla Suomea. Lukuvuodeksi 2021–2022 toimintaa laajennettiin ja mukana oli jo 235 kuntaa. Opetus- ja kulttuuriministeriöstä haettavissa ollut erityisavustusta harrastamisen Suomen mallin toteuttamiseksi on tähän mennessä myönnetty 17 miljoonaa euroa. Keväällä 2022 avustusta on jaossa kunnille 14,5 miljoonaa euroa. (*Harrastamisen Suomen malli*, fi)



Sivistystoimialan valtionavustukset lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventajina?

VALTIONAVUSTUSJÄRJESTELMÄN HAASTEET

Sivistysjohtajat eivät kokeneet nykymuotoisen valtionavustusjärjestelmän toimivan parhaalla mahdollisella tavalla lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisessa. Suurimmat ongelmakohdat liittyivät itse rahoitusjärjestelmään. Hankemuotoinen rahoitus koettiin hallinnollisesti raskaaksi, aikajänteeltään kuntien palvelujärjestelmiin sopimattomaksi ja kohdennuksiltaan epätarkoituksenmukaiseksi. Kohdennusten epätarkoituksenmukaisuus tosin vaihteli avustuksen mukaan: opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus ja AVI:t myöntävät valtionehtävyyssavustuksia laajalla skaalalla harrastus- ja kerhotoiminnan tukemisesta lukutaidon edistämiseen ja opetuksen kehittämiseen, joten koko sivistystoimen valtionavustusrahoitusta ei voi kohdennusten osalta arvioida kokonaisuutena.

Kuntien osallistumista valtionavustushakuihin ohjaavat kuntien strategiset ja operatiiviset dokumentit sekä toimialojen kirjoittamattomat periaatteet. Ohjausdokumenteissa ei kuitenkaan useinkaan ennalta määritellä sitä, mihin yksittäisiin avustushakuihin kunnissa milloinkin osallistutaan. Tämä johtuu pääosin siitä, ettei etenkin uusien avustushakujen teemoja ja ajankohtia voida kunnissa ennustaa ohjausdokumenteja laadittaessa, mikä hankaloittaa täsmällisempää suunnitelmallisuutta pidemmällä aikavälillä.

Sivistystoimialalla valtionavustukset muodostavat niin merkittävän osuuden toimialan rahoituksesta, että avustushakuihin osallistumisesta on tullut ikään kuin sisään kirjoitettua ja automaattista toimintaa. Kaikissa haastatelluissa kunnissa avustushakuihin osallistuttiin aktiivisesti, mutta tarveperusteisesti. Sivistystoimialalla saatiin myös vapaasti käyttää harkintaa avustushakujen tarpeellisuudesta. Väin yhdessä kunnassa

tuotiin esiin tilanteita, joissa kuntapäätäjät olivat ohjanneet hakemaan sellaisiakin avustuksia, joihin toimialan virkamies ei katsonut olevan tarvetta. Selvityksen mukaan keskeisimpiä syitä valtionavustusjärjestelmän hyödyntämättä jättämiseen olivat itse järjestelmän rakenteelliset ongelmat.

Avustusten hakeminen ja hallinnointi kuormittavat kuntia

Järjestelmän ongelmaksi haastatelluissa mainittiin erityisesti se, että osalla valtionavustuksia rahoitettiin perustoimintaa. Valtionavustuksilla rahoitetusta toiminnasta on useissa tapauksissa pitkään jatkuneena tullut osa sivistystoimen perustoimintaa, mutta siitä huolimatta rahoitusmuoto jatkuu kokonaisuutena, vuosittain haettavana hankerahoituksena. Tämän kaltaisia vakiintuneita toimintoja ovat muun muassa koulujen iltapäivätoiminta sekä nuorten työpajatoiminta. Jatkuvaan hakemiseen tuhlautuu kunnissa aikaa ja resursseja. Jos sen sijaan jo vakiintunut toiminnan rahoitus sisällytettäisiin korvausmerkittynä valtionosuuteen, voisivat suunnittelu ja toiminnan kehittäminen olla pitkäjänteisempiä.

Avustusjärjestelmän hankemuotoisuus kuormittaa kuntien hallinnollista työtä siitä huolimatta, että kaikissa haastatelluissa kunnissa oli toimivina pidetyt prosessit avustusten hakemiseen, koordinointiin ja hallinnointiin. Useimmiten haku- ja hallinnointivastuu kuitenkin henkilöityivät osaksi yksittäisen viranhaltijan toimenkuvaa, mitä pidettiin haasteena. Isoissa ja keskisuurissa kunnissa oli pieniä useammin varattu henkilöresursseja suoraan sivistystoimialan hankerahoituksen hakemiseen ja hallinnointiin, minkä koettiin helpottavan osallistumista hakuihin. Pienissä kunnissa tämänkaltaista resurssia ei ollut



käytössä ainakaan oman toimialan osalta, vaan mahdollinen ”hankevelho” toimi kunnan eri toimialojen yhteisenä resurssina.

Eryteisesti henkilö- ja aikaresurssien suhteen järjestelmän koettiin kohtelevan kuntia epätasa-arvoisesti. Pieniltä kunnilta avustusten aukeamisen seuraaminen, hakuprosessi ja hallinnointi vie kohtuuttomasti henkilöresursseja, jotka muutenkin ovat pienet. Ongelma tunnistettiin myös isommissa kunnissa. Keskisuuren kunnan sivistystoimen johtaja kiteytti ongelman pienten kuntien osalta kuvaavasti:

”No ensinnäkin pitää olla sitä resurssia, että on se aika käytettävissä siihen (hakemiseen). – – Meillä nyt on se onni, uskaltaa väittää, että me osataan ne hakemukset kirjoittaa ja ehkä jopa hyvinkin, mikä on näkynyt myös rahamäärissä. Mutta kyllä ihmettelen sitä, että millä ihmeellä noi pienemmät kunnat niitä tekee oikein.”

Vaikka sitaatissa resurssin puute yhdistyy myös osaamiseen, pienten kuntien vastauksissa haasteet rahoitusten hakemisessa liittyivät henkilöresurssien puutteeseen eivätkä hakuprosessiin liittyvään osaamiseen. Pienissä kunnissa valtionavustusten ongelmana ovat myös isoja kuntia useammin avustusten edellyttämät omavastuuosuudet, jotka pienissä kunnissa jäävät taloudellisten realiteettien vuoksi pieniksi. Omavastuuosuuksien puutteiden vuoksi pieni kunta voi joutua tekemään paljon ehdollisia hakemuksia, jolloin toiminta jää toteuttamatta, mikäli rahoitusta ei myönnetä.

Avustushakujen aikajänne ei sovi sivistystoimen vuosikelloon

Kunnan koosta riippumatta avustujärjestelmän aikajänne koettiin yleisesti haasteeksi. Hankkeiden ”silppuisuuden”,

lyhyiden rahoitusjaksojen tai kunnan, ja erityisesti sivistystoimialan, vuosikelloon sopimattomuuden koettiin aiheuttavan kuormittavaa hallinnollista työtä ja sitovan henkilöresursseja avustusten seurantaan. Etenkin varhaiskasvatuksen ja opetuksen alalla avustusten haku- ja myöntöaikataulut hankaloittavat myös avustuksella rahoitetun toiminnan käytännön toteuttamista. Esimerkiksi lukuvuosisuunnittelu tehdään kouluissa jo seuraavaa lukuvuotta edeltävänä keväänä, mutta avustukset saatetaan myöntää vasta syyslukukauden jo alettua, jolloin on vaikeaa käynnistää toimintaa ja saada henkilöstöä.

Avustusten epätarkoituksenmukainen kohdentuminen

Erytisen hyvin kuntien tarpeita vastaavaksi rahoitukseksi mainittiin varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen tasa-arvoa edistäviin toimiin tällä hallituskaudella myönnetty erityisavustus. ”Tasa-arvoraha” on tarkoitettu varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen toimintakulttuurin muutoksen, inklusion, oppimisen ja hyvinvoinnin, tasa-arvoisuuden, yhdenvertaisuuden, vuorovaikutuksen ja lähipalveluperiaatteen vahvistamiseen sekä välttämättömään ja riittävän varhaiseen tukeen. Avustuksella halutaan tukea pysyvien toimintamallien, rakenteiden ja käytänteiden kehittämistä ja parantaa mahdollisuuksia rekrytoida opettajia, avustajia ja varhaiskasvatuksen henkilöstöä. (OKM, 2020.) Avustus koettiin aidosti lisäresursseja antavaksi ja rahamäärältään riittävän suureksi tasaamaan hyvinvointieroja.

Tasa-arvorahaa lukuun ottamatta nykyisten valtionavustusten koettiin kohdennuksiltaan ja sisällöillisiltä vaatimuksiltaan vastaavan kuntien tarpeita lasten ja nuorten hyvinvointierojen

kaventamisessa kohtalaisesti. Haastatellut olivat lähes yksimielisiä siitä, että nykyiset avustukset vastaavat kuntien tarpeisiin vaihtelevasti avustuksen mukaan: ”toiset paremmin kuin toiset”. Yhden haastatellun mukaan ne eivät vastanneet tarpeeseen ollenkaan.

Mielipiteet siitä, minkälainen rahoitusjärjestelmä olisi lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamiseen toimivin, olivat kahtalaiset. Puolet haastatelluista sivistystoimen johtohenkilöistä toivoi, että nykyjärjestelmän sijaan lasten ja nuorten hyvinvointiin kohdistettu rahoitus ohjattaisiin kuntien käyttöön osana valtionosuutta. Korvamerkintää pidettiin tässä mallissa kuitenkin tärkeänä, jotta raha aidosti kohdentuisi lasten ja nuorten hyväksi. Toinen puoli haastatelluista ei nimennyt mitään selkeää vaihtoehtoista mallia nykyiselle rahoitusmallille, mutta toivoi järjestelmän selkeyttämistä: yksi hakukanava monikanavaisuuden sijaan, selkeät ja kuntien moninaisuuden huomioivat indikaattorit rahoitusosuuksien määrittelyyn sekä mahdollisuus kohdentaa rahoitusta kunnan sisällä toimialan tarpeiden mukaan. Molempia vaihtoehtoja perusteltiin kuntien erilaisilla tarpeilla sekä muun muassa sillä, että kuntien väliset erot lasten ja nuorten hyvinvointierojen syissä tai ilmenemismuodoissakin ovat suuria niin kaupunkien sisällä, alueellisesti kuin maantieteellisesti. Ylhäältäpäin säädetyt instrumentit eivät siis aina vastaa niitä tarpeita, joita kunnilla on.

Valtionavustustajajärjestelmän haasteet kunnille on tunnistettu myös valtion taholta. Valtiovarainministeriön Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaoston hankkeessa (2020–2022) tehdyn väliselvityksen mukaan kunnille suunnattujen valtionavustusten nykytilanne näyttää monikanavaisena, koska usea valtion viranomaisen myöntää kunnan eri toimintoille avustuksia tai muuta rahoitusta (VM, 2021b, s. 17). Niin ikään on tunnistettu rahoitusohjauksen sisäinen ongelma siitä, että käytännössä pysyviä tehtäviä rahoitetaan valtionosuuksien sijaan avustuksilla. (VM, 2021b, s. 27). Kuntatoimijoiden kuuleminen oli osa kehittämisjaoston hanketta, ja haastattelujen, työpajojen ja kyselyjen tuloksissa toistuivat laajalti samat avustustajajärjestelmän ongelmat kuin tässä selvityksessä haastateltujen sivistystoimenjohtajien vastauksissa. (Ks. lisää VM, 2021b, s. 56–58.)

Yhtenä tärkeänä uudistustarpeena tuotiin esiin, että avustukset kohdentuisivat nykyistä paremmin lasten ja nuorten sijaan koko perheen tukemiseen. Sivistystoimialalla lasten ja nuorten hyvinvointiin kohdentuvien avustusten voi sanoa perinteisesti kohdentuneen koko perheeseen pääosin välillisesti. Esimerkiksi koulujen iltapäivätoiminnalla, kerhoilla tai Suomen mallin kaltaisilla toimintamalleilla on helpotettu perheiden arjen sujuvuutta. Hyvinvointierojen kaventamisen näkökulmasta haastatelussa tuotiin huolena esiin se, että haasteet perheissä eivät useinkaan ole tämän kaltaisilla toimilla ratkaistavissa, vaan tarvitaan monialaisempaa tukea koko perheelle. Myös kunnan eri toimialojen yhteistyöhön kohdentuvia hankkeita toivottiin avustusten kohteiksi. Tällöin resurssit voitaisiin hyödyntää entistä paremmin ja saada monialaisesti vaikuttavuutta hyvinvointierojen kaventamiseen.

KUNTIEN VÄLINEN TAI KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

Kaikissa haastatelluissa kunnissa oli kokemusta kuntien välisestä yhteistyöstä valtionavustustajajärjestelmällä rahoitetussa

toiminnassa. Yhteistyön lisäämiseen suhtauduttiin positiivisesti. Tärkeimmäksi kannustimeksi yhteistyöhön ja sen lisääntymiseen nimettiin samankaltaisia tarpeita omaavien kuntakumppanien löytäminen. Niin pienissä kuin isoissakin kunnissa yhteistyön edut liittyivät avustusrahoitusten hakeamiseen, koordinointiin ja hallintoosiin: kun vastuu jakautuu useammalle taholle, yksittäisen kunnan työmäärä pienenee. Sen sijaan liian monen kuntakumppanin kanssa tehty yhteistyö koettiin hallinnollisesti haastavaksi. Pienet kunnat kokivat hyötyvänsä isojen kuntien hankeosaamisesta ja resursseista. Yhteistyön etuna kuntakoosta riippumatta pidettiin niin ikään alueellisesti yhtenäisten toimintamallien syntymistä.

Syrjäisemmillä seuduilla, joissa välimatkat naapurikuntiin ovat pitkiä, koettiin yhteistyön mahdollisuudet vähäisemmiksi kuin sijainniltaan tiivimmässä seutukunnissa sijaitsevilla kunnissa. Mahdollisten välimatkojen lisäksi kuntien välisen yhteistyön haasteiksi nimettiin kuntien erilaisten organisaatiotakenteiden ja tarpeiden yhteensovittaminen hankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa. Pienissä kunnissa koettiin, etteivät etenkin isompien kuntien kanssa tehdyt yhteistyöhankkeet aina olleet tavoitteiltaan pienen kunnan tarpeita vastaavia, eivätkä niiden hyödyt olleet jalkautettavissa pienen kunnan toimintaympäristöön. Kuormittavana koettiin myös se, että yhteistyöhankkeisiin koettiin painetta osallistua silloinkin, kun sen antia ei koettu oman kunnan osalta tarpeelliseksi. Yhteisen linjan löytymisen ja hyötyjen tasapuolisen jakautumisen haaste hankkeen toteutuksessa oli tuttu myös isommille kunnille. Myös avustusrahojen kohdentamisessa oli törmätty erimielisyyksiin, jos omassa kunnassa hankkeiden hallinnointi oli totuttu hoitamaan omalla matalalla organisaatiolla ja yhteistyökumppanit toivoivat avustusrahan kohdentamista myös hankekoordinaattorin palkkaamiseen.

Harrastamisen Suomen malli – kuntatoimijoiden näkemyksiä

SUOMEN MALLIN MAHDOLLISUUDET

Harrastamisen Suomen mallissa mukana olevien kuntien haastatteluisissa nousi tärkeimmäksi osallistumisen syyksi se, että toiminnalle oli kunnissa tunnustettu tarve: harrastusten tai vapaa-ajan aktiviteettien ulkopuolelle jäi turhan moni lapsi ja nuori. Suomen malli koettiin hyvänä täydennyksenä ja mahdollisuutena kehittää hyvinvointierojen kaventamistyössä jo olemassa olevaa toimintaa. Mahdollistaviksi tekijöiksi Suomen mallin osalta mainittiin muun muassa se, että avustuksista vastaavalla virkamiehellä oli laaja-alainen toimialan toimintaympäristön ja tarpeiden tuntemus sekä kyky hyödyntää kaupungin sisäisiä verkostoja toiminnan suunnittelussa. Myös jo vastaavan kaltaisen toiminnan toteuttaminen muilla rahoitusmuodoilla (useimmiten koulujen kerhotoiminta) sekä kokemus avustusten hakemisesta vaikuttivat haastateltujen mukaan siihen, että Suomen malliin oli helppo lähteä mukaan.

Suomen mallin koettiin olevan toimiva instrumentti lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamiseen. Mallin avulla oli kunnissa onnistuttu aktivoimaan harrastusten pariin paljon sellaisia lapsia ja nuoria, jotka eivät aiemmin osallistuneet harrastustoimintaan. Harrastusmahdollisuuksien järjestäminen koulupäivän yhteyteen helpotti myös syrjäisemmillä alueilla asuvien lasten osallistumista harrastuksiin. Tärkeänä pidettiin mallin mahdollistamaa harrastamisen maksuttomuutta ja uusien kiinnostavien harrastustoimintojen tarjoamista. Kunnissa kuitenkin korostettiin, että yksi instrumentti tai toimintamalli ei yksinään riitä ratkaisemaan hyvinvointieroihin liittyviä moninaisia ongelmia. Kuntien näkemys on yhteneväinen vastikään julkaistujen tutkimustulosten kanssa, joiden mukaan erityisesti nuorten syrjäytymistä ehkäistään tehokkaimmin toimivilla ja monialaisilla palveluketjuilla (Leskelä ym., 2022).

Suomen mallin kaltainen vapaa-ajan toimintoja tukeva valtionavustus kytkeytyy laaja-alaisemmin muuttotappiollisten kuntien elinvoimakysymykseen ja mahdollisuuksiin toteuttaa kuntien hyvinvoinnin edistämistehtävää. Pienen kunnan sivistystoimenjohtaja toi esiin ongelmana esimerkiksi urheiluseurojen järjestämisen toiminnan osallistujakadon, joka vaikeutti seurojen toimintaa. Lakisääteisten palvelujen lisäksi

myös vireää vapaa-ajantoimintaa pidettiin kunnassa elinehtona uusien asukkaiden saamiseksi ja lakisääteisten toimintojen toteuttamiseksi.

SUOMEN MALLIN KOETUT HAASTEET

Harrastamisen Suomen mallin suurimmaksi ongelmaksi nimettiin se, ettei se ongelmattomasti sovi nykyiseen koulupäivärakenteeseen. Mallissa mukana olevien mukaan vaatimus nivoa toimintaa koulupäivän yhteyteen oli haasteellinen. Myös yksi mallin ulkopuolelle jääneen kunnan sivistysjohtaja toi saman esiin. Syiksi mainittiin ensinnäkin se, että harrastustoimintaa kouluilla tarjoavat yhdistykset ja järjestöt toimivat vapaaehtoispuolelta, jolloin käytännön työtä tekeville ohjaajilla on yleensä myös koulupäivän ajankohtaan sijoittuva palkkatyö toiminnan ulkopuolella. Henkilöresursseja ohjaamiseen oli siis vaikea saada etenkin pienissä kunnissa. Toiseksi ongelman tulivat yläkouluikäisillä koulupäivien pituudet ja alakouluikäisillä koulun kerhotoiminnan ja Suomen mallin mukaisen toiminnan päällekkäisyys niin toiminnan sisällöissä kuin usein aikatauluissakin. Kolmanneksi haasteeksi nimettiin se, etteivät suomalaisen peruskoulun rakenteet tue etenkin mallin kehittämisajatuksissa esitettyjä tavoitteita siitä, että harrastustoimintaa alettaisiin entistä enemmän nivoa myös koulupäivän sisään. Yksi haastatelluista toi huolena esiin sen, että koulupäivän rikkominen voisi toteutuessaan aiheuttaa enemmän haittaa kuin hyötyä koulussa tehdyn hyvinvointityön kannalta.

”Sitä mitä mä kauhulla odotan, että joku vielä keksii - tai ei sitä tarvi enää keksiä kun se on jo sanottu tuolla valtakunna tasolla - että joo kyllä nää täytyy sinne koulupäivän sisälle saada sitten.. niin mä en oikein tiedä, että kuka niille on kertonut sen, että ne on ihan helposti sinne koulupäivän sisälle vaan laitettavissa.”

Laajempi ja monialaisempi keskustelu Suomen mallin tulevaisuuden tavoitteista ja niiden vaikutuksista nykyiseen koulupäivän rakenteeseen ja sen vaatimiin hallinnollisiin muutoksiin

olisikin aiheellista käydä kouluja kuullen. Kunnissa ja kouluissa toivottiin mallin tulevaisuuden vision kirkastusta: muutaanko koulupäivän rakennetta ja minkälaisia vaikutuksia sillä olisi?

Koulujen kerhotoimintaa tukevan valtionavustuksen ja sillä toteutetun toiminnan päällekkäisyys Suomen mallin kanssa koettiin ongelmaksi myös niissä kunnissa, jotka eivät olleet mukana vuoden 2021 Suomen mallin avustuskierroksella. Kolmella kunnalla myönnetty kerhotoiminta-avustus oli syy, tai yksi syy muiden joukossa, sille, ettei Suomen malliin haettu rahoitusta. Etenkin pienessä kunnassa kerhotoiminta-avustuksella pystyttiin järjestämään tarpeeksi harrastustoimintaa, eikä lapsimäärien katsottu riittävän enempään. Yksi isompi mallin ulkopuolelle jäänyt kunta sen sijaan oli omalla rahoituksellaan järjestänyt vastaavaa harrastustoimintaa lapsille ja nuorille jo pitkään ja oli toiminut yhtenä hyvien käytäntöjen mallikuntana Suomen mallia suunniteltaessa.

Kunnissa, jotka olivat mukana Suomen mallissa, toivottiin niin ikään, että rahoittaja selventäisi linjastaan avustusten painotuseroissa. Epäselvyyttä oli myös ilmennyt siitä, korvaako Suomen malli nykyisen kerhotoiminta-avustuksen kokonaan. Myös rahoittaja on tunnistanut Suomen mallin ja muiden lasten vapaa-aikatoimintoja tukevien avustusten päällekkäisyyden, ja päällekkäisyyksien purkamiseen ja painotusten selkeyttämiseen on alettu laatia ohjeistusta (OKM, 2020).

Myös kuljetukset aiheuttivat haasteita kunnissa, jotka olivat mukana Suomen mallissa. Pitkät välimatkat ja koulukyytien sovittaminen yhteen koulupäivän jälkeisen harrastustoiminnan kanssa lisäsivät kustannuksia ja aikatauluhaasteita. Suomen malliin osoitettua avustusta on mahdollista käyttää kohtuullisiin ja hyvin perusteltuihin kuljetuskustannuksiin harrastuspaikoille, mutta haastateltujen kuntatoimijoiden tulkinnan mukaan säännöllisiä koulukuljetusten tyyppisiä järjestelyjä avustuksella ei voi toteuttaa.

KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN VÄLINEN YHTEISTYÖ SUOMEN MALLIN TOTEUTUKSESSA

Suomen mallia toteutettiin kunnissa ainakin osin yhteistyössä järjestöjen kanssa. Pienissä kunnissa yhteistyön haasteina olivat järjestötoimijoiden vähyys ja toiminnan pienimuotoisuus, mikä aiheutti sen, ettei kumppaneita aina ollut saatavilla. Järjestöyhteistyön haasteeksi mainittiin myös sivistystoimialan näkökulmasta se, ettei kolmannen sektorin toimijoilla useinkaan ole perusopetuksen substanssiosaamista tai aikataulullisesti mahdollista tuottaa toimintoja koulupäivien yhteyteen, mikä rajaa yhteistyön toteuttamisen mahdollisuuksia, vaikka opetusalan toimintaa haluttaisiinkin rikastuttaa järjestöjen tarjoamilla mahdollisuuksilla.

Myös järjestöt ovat kokeneet kuntien ja järjestöjen välisen yhteistyön haasteelliseksi. Osamiskeskus Kentauri järjesti lokakuussa 2021 keskustelutilaisuuden Harrastamisen Suomen mallin toteutumisesta paikallistasolla. Keskustelutilaisuuteen osallistui järjestötoimijoita, asiantuntijoita, toiminnan organisoijia ja järjestökentän edustajia opetus- ja kulttuuriministeriön asettamasta työryhmästä sekä Allianssin jäsenjärjestöjen edustajistosta. Tilaisuudessa esiin nousi malliin liittyvinä haasteina muun muassa se, että osassa Suomen malliin osallistuneista kunnista harrastamisen mahdollisuudet olivat voineet jopa kaventua, koska olemassa olleet, etenkin ilta-aikaan sijoit-

tuneet harrastustoiminnot olivat vähentyneet osallistujapulan takia. Järjestöjen tarjoamia harrastustoimintoja on myös ollut vaikea järjestää koulupäivän yhteydessä ohjaajapulan takia. Keskustelussa nousivat esiin myös toiminnan kilpailutukseen liittyvät ongelmat:

- Kunnat ovat voineet lopettaa tai vähentää muuta ostopalvelutoimintaa järjestöiltä.
- Toimijat voivat pudota pois kilpailutuksista niiden raskauden ja niistä aiheutuvan oheistyön takia (etenkin pienet toimijat).
- Kaikkia harrastuksen oheiskuluja ja lisäkustannuksia ei korvata.

Samankaltaisia ongelmia nousi esiin myös nuorisovaltuuston katoamisen ja nuorisovaltuuston toiminnan ohjauksen katoamisen yhteydessä Allianssin järjestötoimijoille teettämässä kyselyssä (Allianssi, 2021).

Mallin positiivisina puolina pidettiin mahdollisuuksia palata toiminnanohjaajia, mallin mahdollistavaa toiminnan säännöllisyyttä ja yhteyttä koulupäivään. Suomen mallin kehittämisessä tärkeänä pidettiin lasten ja nuorten aitoa osallistamista paikallistasolla, yhdenmukaisia ja joustavia linjauksia ohjaajien palkkaukseen sekä lainsäädäntöpohjan laatimista ja siihen liittyvää ohjeistusta. Kehittämisen tueksi toivottiin tietoa mallin yhteydessä tehdyistä kokeiluista ja kokemuksista. Tärkeänä pidettiin myös sitä, ettei Harrastamisen Suomen mallin mukainen toiminta saisi korvata muuta paikallistason harrastustoimintaa. (Huttu & Lind, 2021.) Tähän oli kiinnitetty huomiota myös tässä selvityksessä haastatelluissa kunnissa. Päällekkäisyyksien tai keskinäisen kilpailun välttämiseksi oli alettu käymään avoimempaa keskustelua eri toimijoiden kesken, mitä pidettiin myös positiivisena kehityksenä.

SYITÄ SUOMEN MALLIN ULKOPUOLELLE JÄÄMISEEN

Sille, että Suomen mallin toteuttamiseksi suunnattua avustusta ei haettu, nimettiin neljä keskeistä syytä: 1 koulujen nykyisen kerhotoiminnan tai muulla avustuksella toteutetun toiminnan päällekkäisyys, 2 henkilöresurssin puute toiminnan toteuttamiseksi, 3 avustuksen omavastuuosuus sekä 4 kuljetusten aiheuttamat haasteet harvaan asutulla seudulla.

Henkilöresurssien puute liittyi mallin mukaisen toiminnan säännöllisyyden ja keston vaatimukseen. Viikoittaisen ja koko lukuvuoden kestävä toiminnan järjestämiseen ei katsottu pienessä kunnassa olevan mahdollisuuksia. Kun avustushaku aukesi, kunnan sisällä käytiin koulun sekä nuorisovaltuuston kesken keskustelua toteuttamisen mahdollisuuksista ja kartoitettiin kolmannen sektorin toimijoita, mutta tultiin siihen tulokseen, ettei henkilöresursseja toteuttamiseen ollut. Toisessa kunnassa hakemisen esti kunnan oman liikunnanohjaajan puute. Toisaalta Suomen mallissa avustusta on mahdollista käyttää ohjaajien palkka- tai palkkiokuluihin, joten hakemisen esteenä ovat mahdollisesti olleet myös viestinnän ongelmat. Samassa kunnassa omavastuuosuuden poistaminen voisi kannustaa jatkossa osallistumaan avustuksen hakemiseen.

Kunnissa, joissa ei haettu Suomen mallin toteutukseen kohdistuvaa avustusta, koettiin, että jatkossa hakemiseen kannustaisi avustuksen omavastuuosuuden poistaminen, yhteistyön tekeminen muiden kuntien kanssa, jotta toiminta saataisiin vaaditulla tavalla järjestetyksi, sekä rahan kohdentaminen kul-

jetuskustannuksiin. Avustuksen hakeminen tulisi ajankohtaiseksi myös, jos koulujen kerhotoiminta-avustus poistuisi.

SUOMEN MALLI KÄYTÄNNÖSSÄ

Suomen mallia toteutettiin mukana olevissa kunnissa kahdella mallilla: kunnan omien toimialojen yhteistyönä tai vaihtoehtoisesti yhteistyössä kunnan alueella toimivien kolmannen sektorin toimijoiden ja osin yrittäjien kanssa. Kolmannen sektorin toimijat tavoitettiin niille järjestetyillä avoimilla tilaisuuksilla tai ottamalla suoraan yhteyttä lasten ja nuorten toiveiden pohjalta.

”Käytännössä siis järjestetään paikallisille kumppaneille sellainen avoin tilaisuus, johon voi tulla kuulemaan, mitä toiveita lapsilla on ja että tee meille tarjous, että mitä voit tehdä meillä ja me etsitään se koulu missä sitä voi toteuttaa.”

Pääosin toimintaa koordinoi kunnissa sivistystoimi tai vapaa-aikatoimi joko oman henkilöstön tai rekrytoidun koordinaattorin voimin. Yhdessä kunnassa koordinoitiin onnettu ison yhteiskoulun osalta aktiiviselle vanhempainyhdistykselle, joka koordinoi koululle osoitettua rahaa ja etsi lasten ja nuorten toiveiden mukaisten harrastusten toteuttajat. Harrastustoimintaa oli pyritty sijoittamaan niin koulupäivän alkuun kuin loppuun, mutta koulupäivän jälkeinen toiminta painottui kaikissa kunnissa. Useimmiten toiminta tapahtui koulun omissa tiloissa, mutta esimerkiksi kuntosalikerhoja toteutettiin myös koulun läheisyydessä kuntosaliryttäjien toimipisteissä. Kuntien sisällä toiminnan järjestämisessä oli eroja eri koulujen kesken. Isojen yhtenäiskoulujen yhteydessä mahdollisuudet erilaisten toimintojen toteuttamiseen olivat monipuolisempia kuin pienten syrjäsempien koulujen.

Kuntien yleisimmät tavat toteuttaa Suomen mallin harrastustoimintaa

- eri lajien tai kulttuurin tai taiteenalojen teemakerhot
- yleiskerhot, joissa toiminta vaihtelee
- monitoimikerhot, joissa teemoja vaihdellaan esimerkiksi kahdeksan viikon jaksoissa.

Harrastamisen Suomen mallin keskeinen periaate on, että lapset ja nuoret pääsevät itse päättämään harrastustoiminnan sisällöstä. Osallistamisen tueksi opetus- ja kulttuuriministeriön laatimaa koululaiskyselyä oli käytetty kaikissa haastatelluissa kunnissa kartoittamaan lasten ja nuorten toiveita, mutta sen lisäksi oli käytetty myös muita osallistamisen tapoja. Koulujen oppilaskunnat, nuorisovaltuusto, opettajat sekä esimerkiksi vapaa-aikatoimen tai nuorisotoimen henkilöstö oli otettu mukaan harrastustoiminnan toteutuksen suunnitteluun. Myös lasten ja nuorten suosimiin vapaa-ajanviettopaikkoihin oli jalkauduttu kuulemaan mielipiteitä ja toiveita. Lasten ja nuorten osallistamista pidettiin tärkeänä, ja toiveita oli toteutettu lähes kirjaimellisesti kaikissa haastatelluissa kunnissa.

Suurimmat haasteet mallin käytännön toteuttamisessa liittyivät yläkouluikäisiin nuoriin. Heidän aktivoimisensa harrastuskerhotoimintaan koettiin haasteelliseksi kunnan koosta tai sijainnista riippumatta. Vaikka nuoret oli saatu mukaan mieluisen harrastustoiminnan suunnitteluun, ei osallistujia lopulta löytynyt edes nuorten itsensä toivomiin harrastuksiin. Useassa kunnassa toimivimmaksi yläasteikäisten harrastukseksi

olivat osoittautuneet kuntosalikerhot, jotka vetivät osallistujia usein jopa jonoksi asti.

VAKIINNUTTAMINEN JA TOIMINNAN ARVIOINTI

Rahoittajan tavoitteena on juurruttaa Suomen malli pysyväksi toimintatavaksi kunnissa. Tahtotila toiminnan vakiinnuttamiseen oli myös kaikissa Suomen malliin osallistuneissa kunnissa. Jotta malli vakiintuisi, pitäisi kuitenkin myös rahoituksen jatkua pitkällä aikavälillä. Joidenkin suosittujen harrastusten osalta toimintaa saatettaisiin pystyä jatkamaan myös ilman valtionavustusta, mutta kokonaisuudessaan mallin mukainen toiminta voisi vakiintua vain ulkopuolisella rahoituksella. Toisaalta nykyisellään koulujen kerhotoimintarahaa päällekkäisyys mahdollistaisi toiminnan kehittämisen edelleen, mikäli Suomen mallin rahoitus loppuisi. Yhdessä koulussa toiminnan katsottiin jo nykyisellään olevan jatkumoa aiemmille harrastustoimintoille, joten rahoituskanavasta riippumatta malli oli jo melko vakiintunut.

”Se on hyvä kysymys, että miten se tulee vakiinnutettua, jos hankerahoitus loppuu. Se on varmaa, ettei näistä kaikki jää elämään. Varmasti katsotaan niistä, että mitkä on ollut suosittuja ja mietitään niiden jatkoa sitten siltä pohjalta.”

Kuntien käytännöt Suomen mallin toteutuksen arvioinnista vaihtelivat. Kaikissa haastatelluissa kunnissa seurattiin harrastustoiminnan kävijämääriä. Kuitenkin vain kahdessa kunnassa toimintaa oli arvioitu toimintakauden aikana teetäällä lapsille ja nuorille kyselyjä siitä, miten kerhot on koettu, tai keräämällä välitöntä palautetta toiminnan yhteydessä. Kävijämäärien lisäksi kahdessa kunnassa pidettiin tilastoa sellaisista lapsista ja nuorista, jotka aiemmin eivät olleet osallistuneet esimerkiksi koulujen kerhotoimintana toteutettuihin harrastuksiin. Yhdessä kunnassa hyödynnettiin arvioinnissa myös kouluterveyskyselyn tuloksia sekä oppilaiden hyvinvointiprofileja.

Lopuksi

Tämä selvitys tarkasteli valtionavustuksien roolia lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamisessa, valtionavustushakuihin osallistumisen haasteista sekä sitä, miten kunnissa koetaan avustusten kohdentuminen kuntien tarpeisiin.

Kuntien sivistystoimien johtajien haastattelujen perusteella nykymuotoinen valtionavustusjärjestelmä ei tue lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamistyötä kunnissa parhaalla mahdollisella tavalla. Esiin ei kuitenkaan piirtynyt yhtenäistä kuvaa siitä, miten kunnissa koetaan avustusjärjestelmän merkitys, miten avustukset kohtaavat kunnan tarpeiden kanssa tai miksi joidenkin avustushakujen ulkopuolelle jäädyään. Yhtenäisen kuvan sijaan selvityksen keskeisin anti oli kuntien monimuotoisuuden tekeminen näkyväksi valtionavustusten tarpeiden, kohdentumisen ja hyvinvointityön painopisteiden osalta, mutta myös valtionavustusjärjestelmän ruohonjuuritason ongelmien esiin nostaminen.

Niin kestoiltaan kuin rahamääriltäänkin silppuiset hankeavustukset sitovat resursseja hallinnolliseen työhön, jolloin itse hyvinvointierojen kaventamiseen tähtäävä toiminta kärsii. Hyvinvointierojen kaventamisen näkökulmasta olisi tärkeää kohdentaa avustuksia eri toimialojen välisiin hankkeisiin ja myös sivistystoimialalla lasten ja nuorten sijaan laajemmin perheitä huomioiviksi. Suomen mallin kautta tarkasteltuna avustusjärjestelmän haasteeksi nousivat etenkin kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyötavoitteiden käytännön toteutus sekä päällekkäisyys muiden avustusten kanssa, mikä voi pahimmillaan asettaa kunnan eri toimijat keskinäiseen kilpailuasemaan. On tärkeää, että rahoittaja tunnistaa myös kuntien kokoon ja

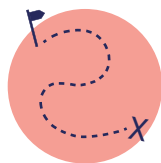
maantieteelliseen asemaan tai toimintaympäristöön paikantuvat ongelmat, kun suunnitellaan lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamistyötä tukevia avustuksia.

Valtiovarainministeriön kuntien valtionavustuskäytäntöiden kehittämisjaosto on jo tekemässä tärkeää työtä avustusjärjestelmän uudistamiseksi. Avustustoiminnan suunnittelua pyritään kehittämään luomalla uusi toimintamalli, jossa huomioidaan niin hakijoiden kuin rahoituksen myöntäjienkin näkemyksiä. Uudistamistyössä edetään suuntaan, jossa avustustoiminnan tavoitteet olisivat aidosti yhteiskunnan tilasta johdettuja. Tärkeänä pidetään, että kuntien erot asukkaiden hyvinvoinnissa, yhdenvertaisuudessa ja palvelujen saavutettavuudessa huomioitaisiin avustusjärjestelmässä aiempaa paremmin, jotta avustustoiminta tukisi kuntien strategisia tavoitteita ja hyvinvointitehtävän toteuttamista. (VM, 2021, s. 58, 61.) Myös tämän selvityksen perusteella suunta vaikuttaa nykyiseen nähden oikealta, mutta kuntien moninaisuuden aitoon huomioimiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tämän lisäksi olisi tärkeää pohtia, voisiko lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventamiseen kohdennettua rahoitusta ohjata kunnille osana valtionosuuksia etenkin jo vakiintuneeksi toiminnaksi muodostuneiden tehtävien osalta.



Lähdeluettelo

- Allianssi. (2021). *Harrastustoimijoiden palautetta Suomen mallista syksyllä 2021*. Allianssin julkaisematon selvitys.
- Haanpää, L. & Salasuo, M. (2019). Alkusanat: harrastustakuuseelvitys Nuorisotutkimusverkoston osaamiskeskuksen tehtävänä. Teoksessa Haanpää, L. *Harrastustakuu: yhdenvertaisuuden asialla* (s. 8–11). (Verkkojulkaisuja 147). Nuorisotutkimusverkosto / Nuorisotutkimusseura. https://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/harrastustakuu_digi_final.pdf.
- Hakanen T., Myllyniemi S. & Salosuo M. (toim.) (2018). *Oikeus liikkua: Lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimus 2018*. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2019:2. Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Huttu S. & Lind K. (25.10.2021). Miltä Harrastamisen Suomen malli näyttää järjestöjen näkökulmasta? [verkkoartikkeli]. *Kentauri.fi*. <https://kentauri.fi/milta-harrastamisen-suomen-malli-nayttaa-jarjestojen-nakokulmasta/>
- Kiilakoski, T., Pekkarinen, E. & Salasuo, M. (2020). Jääkaappimagneetteja tulen ja jään maassa: Islannin mallia etsimässä. [verkkoartikkeli]. *Näkökulma* 53. Nuorisotutkimusseura. <https://www.nuorisotutkimusseura.fi/nakokulma53>.
- Leskelä, R.-L., Käsmä, L., Jokiranta, V., Salonen, N., Valtakari, M., Yli-Koski, M. & Määttä M. (2022). *Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet*. (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2022). Eduskunnan tarkastusvaliokunta.
- OKM. (2017). *Lastenkulttuuri ja taiteen perusopetus. Koululaiskysely 2017*. Opetus- ja kulttuuriministeriö. <https://minedu.fi/lastenkulttuuri>.
- OKM. (2020). *Suomen malli. Valmisteluryhmän esitys 8.6.2020*. <https://okm.fi/documents/1410845/4449678/Suomen+mallin+ensimmainen+vaihe/18bf380c-3b77-be29-56a5-3a0d14c9d150/Suomen+mallin+ensimmainen+vaihe.pdf/Suomen+mallin+ensimmainen+vaihe.pdf?t=1591787828000>.
- QPR Software. (2019). *Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali. Loppuraportti 31.1.2019*. QPR Software Oyj. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c030977e-81c3-4734-bbd6-0b7a287a40af/65f02a76-5b07-4fa0-ac85-246416c189bf/RAPORTTI_20190205090220.pdf
- Sigfúsdóttir, I. D., Soriano, H. E., Mann, M. J. & Kristjánsson, A. L. (2020). Prevention is possible: A brief history of the origin and dissemination of the Icelandic Prevention Model. *Health Promotion Practise*, 21(1), 58–61. doi: 10.1177/1524839919886314.
- Vandell, D. L., Larson, R. W., Mahoney, J. L. & Watts, T. W. (2015). Children's Organized Activities. Teoksessa Lerner R. M., Bornstein, M. H. & Leventhal, T. (toim.). *Handbook of Child Psychology and Development Science: Ecological Settings and Processes* (1–40). John Wiley & Sons. https://www.academia.edu/22302887/Childrens_Organized_Activities.
- Valtioneuvoston kanslia. (2003). *Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003*. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369117/hallitusohjelma-vanhanen.pdf/da627124-c0ee-4015-9642-197b11013c02/hallitusohjelma-vanhanen.pdf>.
- Valtioneuvoston kanslia. (2011). *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011*. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a/Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf>.
- Valtioneuvoston kanslia. (2019). *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi: sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>.
- Valtiovarainministeriö. (2021a). *Kuntatalousohjelma 2022–2025. Kevät 2021*. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:25). Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-517-9>.
- Valtiovarainministeriö. (2021b). *Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen: Väliraportti: Hallintopolitiikka*. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:59). Valtiovarainministeriö. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/95baabfa-82ad-4ac3-a86e-3c6e0f125644/2d485614-263d-46bb-a20b-d5dd1857ac9d/KIRJE_20210929083920.PDF.



NAVIGAATTORI

Itlan raportit ja selvitykset
2022:1