

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/15849/2021)

Esityksessä ehdotetaan, että lakiin lisätään säännös valtion erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Lain muutos vakiinnuttaisi jo vuodesta 2009 saakka vastaaviin tarkoituksiin myönnettyjen erityisavustusten laillisen aseman ja tekisi näin rahoituksesta paremmin ennakoitavaa. Lain voimaantulon myötä avustukset myönnettäisiin jatkossa kahdeksi vuodeksi kerrallaan, mikä vahvistaisi toimien pitkäjänteisyyttä ja vähentäisi rahoituksen hakemiseen liittyvää byrokratiaa.

Esityksestä yleisesti

Yleisesti ottaen näemme myönteisenä lakiesityksen pyrkimyksen vakiinnuttaa tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävän rahoituksen osaksi opetustoimen rahoitusta. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on löydetty runsaasti uskottavaa näyttöä siitä, että koulujen ja oppilaiden välisiä oppimiseroja on mahdollista kaventaa suunnattujen rahoitusohjelmien avulla (Jackson, 2020). Tähänastisten varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen erityisavustusten vaikuttavuudesta Suomessa tiedetään kuitenkin vähän. VATT:n selvityksen (Saarimaa ym., 2016) tulosten mukaan opetusryhmien pienentämiseen tarkoitettu rahoitus on näyttänyt pienentäneen suurten opetusryhmien määrää kunnissa, millä on voinut olla positiivisia vaikutuksia oppimistuloksiin. Helsingin kaupungin positiivisen diskriminaation rahoituksella on myös löydetty myönteisiä vaikutuksia maahanmuuttajataustaisten nuorten jatko-opintojen suorittamiseen (Silliman, 2017).

Lakiesityksen taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset jäänevät alkuvaiheessa vähäisiksi, koska kyse on lähinnä jo pitkään käytössä olleen rahoitusmallin kirjaamisesta lakiin, eikä rahoitusmalliin itsessään ehdoteta suuria muutoksia. Koska avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista esitetään säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella, jättää lakiesitys toisaalta runsaasti liikkumavaraa lain implementointiin käytännössä.

Kehitettävää

Lakiesityksellä jatkettavan opetuksenjärjestäjien hakemuksiin perustuvan rahoitusmallin varteenotettavimmaksi vaihtoehdoksi aihetta selvittänyt työryhmä esitti mallia, jossa erityisavustusten myöntäminen perustuisi Tilastokeskuksen yksilötason rekisteriaineistojen pohjalta varhaiskasvatuksen toimipaikoille ja kouluille laskettuihin resurssitarvekertoimiin. Tähän malliin siirtymistä ei kuitenkaan puollettu, koska lain valmistelijat näkivät, ettei Tilastolaki mahdollista yksilötason aineistojen luovuttamista ja hyödyntämistä tähän tarkoitukseen. Näkemyksemme mukaan lakiesityksen perustelut ovat kuitenkin tässä kohdassa epätarkat ja ontuvat, sillä Tilastokeskuksen yksilötason tietoja käsitellään ja käytetään jo nykyisellään runsaasti päätöksenteon tueksi tehtävissä selvitystöissä. Myös yksittäisten oppilaitosten luvanvaraisesta tunnistamisesta yksilöaineistoihin perustuvissa tutkimuksissa on olemassa esimerkkejä (mm. Tervonen ym., 2018).



Lain toimeenpanon yhteydessä olisi hyvä pohtia uudelleen mahdollisuutta uudistaa rahoitusmalli enemmän dataan ja automaatioon perustuvaksi ja vähemmän hakubyrokratiaa vaativaksi. Kuntien rahoitusjärjestelmää koskevassa valtiovarainministeriön selvityksessä (Syrjänen & Sirviö, 2021) kuntien korvamerkityt valtionavustukset nähtiin yleisesti ongelmallisina mm. rahoitettujen hankkeiden lyhytkestoisuuden ja hallinnollisen raskauden vuoksi. Digitalisaation avulla erityisavustuksiin liittyvää hallinnollista taakkaa voitaisiin vähentää sekä parantaa avustusten tarkoituksenmukaista kohdentumista ja seurantaa.

Samalla on syytä varmistaa, että erityisavustuksiin liittyvää tietopohjaa kehitetään ja että rahoituksen vaikuttavuuden arviointiin varataan riittävästi resursseja. Tähänastisten opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen myöntämien erityisavustusten vaikuttavuuden tutkiminen on ollut käytännöllisesti katsoen mahdotonta, koska tietoja rahoituksen kohdentumisesta kuntien sisällä ei ole ollut saatavilla keskitetysti.

Helsingissä helmikuun 28. päivänä 2022

Tuomo Suhonen,
vt. tutkimusjohtaja

Hannu Karhunen,
tutkimusohjaaja

Lähteet:

Jackson, C. K. (2020). Does school spending matter? The new literature on an old question. In L. Tach, R. Dunifon, & D. L. Miller (Eds.), *Confronting inequality: How policies and practices shape children's opportunities* (pp. 165–186). American Psychological Association.

Silliman, M. 2017. Targeted Funding, Immigrant Background, and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's "Positive Discrimination" Policy. VATT Working Papers 91.

Saarimaa, T., Saastamoinen, A., Suhonen, T., Tervonen, L., Tukiainen, J., Vartiainen, H. 2016. Kuntien sääntelyn periaatteet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 21/2016.

Syrjänen, M., Sirviö, T.-H. 2021. Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeet. Raportti sidosryhmäselvityksestä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021: 63.

Tervonen, L., Kortelainen, M., Kanninen, O. 2018. Eliittilukioiden vaikutukset yliopisto-opintojen aloittamiseen ja koulutusalan valintaan. *Yhteiskuntapolitiikka* 83(4): 374-386.

