

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 55/2022 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- opetusneuvos Tommi Karjalainen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Jenni Nuutinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Leo Pahkin, Opetushallitus
- erityisasiantuntija Minna Lindberg, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Päivi Lyhykäinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Annakaisa Tikkinen, Sivistystyönantajat ry
- varhaiskasvatuksen asiantuntija Jaana Lahdenperä-Laine, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL
- apulaisprofessori Mika Haapanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- valtiovarainministeriö
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- Hyvinvointiala HALI ry
- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- Vammaisfoorumi ry
- Yksityiskoulujen Liitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia.

Lakiin esitetään lisättäväksi säännös erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Lisäksi la-

Valiokunnan mietintö SiVM 5/2022 vp

kiin ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuutus, jonka nojalla annettaisiin valtioneuvoston asetuksella tarkemmat säännökset avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin (1705/2009) liittäväksi säännös varhaiskasvatuksen sekä esi- perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin myönnettävästä valtionavustuksesta. Ehdotuksen mukaan valtionavustus myönnetään erityisavustuksena valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa. Erityisavustusta voidaan myöntää neljäksi vuodeksi kerrallaan. Avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Esityksellä vastataan sivistysvaliokunnan mietinnössä SiVM 19/2021 vp (kannanoton kohta 16) esitettyyn tarpeeseen ohjata koulutuksen perusrahoitusta tarveperusteisesti segregaaion vähentämiseksi ja koulutuksellisen tasa-arvon lisäämiseksi kaikkialla Suomessa. Muun muassa oppilaiden sosiaaliseen taustaan liittyvät erot oppimistuloksissa ovat kasvaneet, minkä vuoksi on perusteltua ryhtyä lisätoimiin, joilla haasteellisemmassa toimintaympäristössä toimivien varhaiskasvatuspaikkojen ja koulujen resursoinnissa huomioidaan niiden suuremmat resurssitarpeet nykyistä paremmin.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Tasa-arvoavustus osaksi valtionosuusrahoitusta

Hallituksen esityksessä (s. 7) on todettu, että koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen on opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla jaettu erityisavustuksia vuodesta 2009 alkaen julkisen talouden suunnitelmassa tai talousarviossa päätettyjen määrärahojen rajoissa. Valtionavustuksia koskevat tavoitteet ja toteutustavat ovat vaihdelleet hallituskausittain. Varhaiskasvatus on tullut mukaan tasa-arvorahoituksen piiriin ensimmäistä kertaa vuonna 2018.

Esityksen tarkoituksena on, että opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjät pystyvät osoittamaan nykyistä pitkäjänteisempää ja ennakoivampaa rahoitusta niille kouluille ja varhaiskasvatuksen toimipaikoille, joiden sijaintialueella koulutustaso on heikko ja työttömyysaste sekä vieraskielisen väestön osuus korkea. Erityisavustusta myönnetään käytettäväksi henkilöstön palkkaamiseen, joten uudistus tukee nykyistä pitkäjänteisempää henkilöstöpolitiikkaa ja parantaa henkilökunnan saatavuutta haasteelliseksi koetuilla alueilla.

Valiokunnan mietintö SiVM 5/2022 vp

Valiokunta pitää hallituksen esityksen mukaista toteuttamistapaa myöntää rahoitus erityisavustuksena perusteltuna, koska sen avulla rahoitus voidaan kohdentaa nimenomaan varhaiskasvatuksen ja opetuksen tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimiin. Yleiskatteellisen perusrahoituksen riittävyys on oleellista, mutta tärkeää on myös olla olemassa väline, jolla voidaan valtakunnan tasolla huolehtia siitä, että tunnistettuihin haasteisiin pystytään puuttumaan vaikuttavilla toimenpiteillä.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 12) erityisavustuksia jaetaan talousarviossa päätettyjen määrärahojen puitteissa. Avustuksen määrärahan tason määräytyminen jää siten jatkossakin julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarviossa ratkaistavaksi. Valiokunta korostaa, että erityisavustuksen tarkoituksen — tukea pitkäjänteisesti ja ennakoitavasti kasvatuksen ja opetuksen toimijoita — toteutuminen edellyttää, että käytettävissä oleva määrärahan taso ei tule vaihtelevaan voimakkaasti eri vuosina.

Valiokunta katsoo, että vammaisten ihmisten asema on hallituksen esityksessä tuotu hyvin esille. Vammaisten lasten ja nuorten kannalta koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kehittäminen, myös lainsäädännön tukemana, on tärkeää.

Yksityisten varhaiskasvatustoimijoiden ja yliopistojen harjoittelukoulujen hakukelpoisuus

Esityksen mukaan perusopetukseen kohdistettavaa erityisavustusta voivat hakea kunnat ja kuntayhtymät sekä perusopetuslain nojalla opetuksen järjestämisluvan saaneet yksityiset opetuksen järjestäjät. Varhaiskasvatuksen toimijoista hakukelpoisia ovat kunnat. Erityisavustuksen hakukelpoisuuden ulkopuolelle jäävät siten yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat ja yliopistojen harjoittelukoulut.

Asiantuntijalausunnossa on ehdotettu yksityisten, esimerkiksi yhdistysmuotoisten, varhaiskasvatustoimijoiden säättämistä hakukelpoisiksi tahoiksi. Saatuun selvitykseen viitaten valiokunta toteaa, että yksityiset varhaiskasvatustoimijat voivat päästä mukaan ehdotetun tasa-arvoavustuksen mukaiseen toimintaan siten, että erityisavustusta hakeva kunta sisällyttää alueellaan toimivat yksityiset palveluntuottajat avustushakemukseensa. Esityksen (s. 19) mukaan kustannusten kompensointi sekä avustuksen käyttäminen yhdessä varhaiskasvatuksen yksityisten palveluntuottajien kanssa kuuluu kuntien sopimusvapauden piiriin. Esityksessä todetaan myös, että avustuspäätöksellä päätetään avustuksen tarkemmista käyttöehdoista.

Valiokunta viitaten mietintöönsä SiVM 4/2022 vp korostaa kuntien ja yksityisten varhaiskasvatustoimijoiden työnjakoa ja kumppanuutta. Varhaiskasvatuksen eri toimijoiden yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua valtionavusteiseen kehittämistyöhön tulee turvata mahdollisimman kattavasti.

Yliopistojen harjoittelukoulujen osalta valiokunta saamaansa selvitykseen viitaten toteaa, että yliopistojen harjoittelukouluja rahoitetaan yliopistojen kautta. Yliopistot saavat rahoitusta suoraan valtion budjetista. Vaikka harjoittelukoulut eivät itsenäisesti voi hakea esityksessä ehdotettua erityisavustusta, voivat harjoittelukoulut olla yhteydessä kuntaan ja kunta voi sisällyttää sen alueella toimivan harjoittelukoulun hakemukseensa. Valiokunta korostaa kuntien ja niiden alueella olevien yliopistojen harjoittelukoulujen yhteistyön ja keskinäisen vuorovaikutuksen

Valiokunnan mietintö SiVM 5/2022 vp

merkitystä myös silloin, kun kyse on valtion ohjaamasta toiminnan kehittamisestä ja sen rahoittamisesta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat ja yliopistojen harjoittelukoulut otetaan huomioon ehdotetun erityisavustuksen vaikuttavuuden seuranta- ja arviointityössä, jota käsitellään jäljempänä tässä mietinnössä.

Rahoituskauden kesto

Hallituksen esityksen mukaan erityisavustusta voidaan myöntää neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valiokunta saatuaan asiantuntijalausuntoon viitaten yhtyy hallituksen esityksessä (s. 17) todettuun, että rahoituskauden pidempi kesto luo pysyvyyttä ja mahdollistaa tehtyjen toimenpiteiden vaikutusten seurannan ja arvioinnin nykyistä paremmin. Vaikka ehdotetun avustuskauden pitkä kesto jo sinänsä vähentää rahoituksen hakemiseen ja käsittelyyn liittyvää hallinnollista taakkaa, on tärkeää varmistua siitä, että avustusten hakemiseen ja myös toiminnasta raportointiin luodaan selkeät ja yksinkertaiset ja siten mahdollisimman vähän työllistävät menettelyt.

Avustuksen myöntäminen neljäksi vuodeksi eikä esimerkiksi joustoa enemmän mahdollistavaksi *enintään* neljäksi vuodeksi helpottaa hakijoiden näkökulmasta avustuksen ennakoitavuutta. Jos rahoituskaudet ja avustusten myöntämisvälit eivät ole aina samat, voi syntyä epävarmuutta siitä, milloin seuraava avustus on haettavissa ja kuinka pitkäksi ajaksi se myönnetään.

Avustuksen myöntämiskriteerit

Hallituksen esityksen mukaan avustuksen myöntämisperusteista on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella. Avustuksen laskemisen perusteena käytetään seuraavia varhaiskasvatuksen toimipaikan ja koulun toimintaympäristöä kuvaavia kriteereitä: 30—54-vuotiaiden vain perusasteen suorittaneiden osuus ikäluokasta, työttömyysaste ja vieraskielisen väestön osuus. Edellä mainittujen kriteerien lisäksi varhaiskasvatuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin myönnetään avustusta maksuttoman varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten lukumäärän perusteella. Avustuksen laskemisen perusteena on tarkoitus käyttää Tilastokeskuksen tuottamia kunnan väestöindikaattoreita.

Valiokunta pitää ehdotettuja toimintaympäristöä kuvaavia kriteereitä tarkoituksenmukaisina. Saadun selvityksen mukaan olemassa oleva tutkimustieto tukee käsitystä, että asetusluonnoksen mukaiset kriteerit ennustavat muun muassa myöhempiä oppimistuloksia ja ovat helposti mitattavissa.

Avustuksen myöntämisen kriteereistä säätäminen valtioneuvoston asetuksella mahdollistaa lakia joustavamman tavan muuttaa kriteereitä tarvittaessa. Kriteereiden muutostarvetta voi tulla esimerkiksi yhteiskunnallisesta muutoksesta, joka on tarpeen ottaa huomioon avustuksen myöntämisessä, taikka siitä, että kriteereiden kehittämistyössä osoitetaan tarve kriteereiden uudistamiselle.

Valiokunnan mietintö SiVM 5/2022 vp

Erityisavustuksen vaikuttavuuden seuranta

Valiokunta painottaa ehdotetun uudistuksen vaikuttavuuden jatkuvaa seurantaa ja arviointia muun muassa avustuksen myöntökriteereiden toimivuuden selvittämiseksi ja tarvittaessa niiden edelleen kehittämiseksi. Asiantuntijalausunnon mukaan varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen erityisavustusten vaikuttavuudesta tiedetään vähän, joten sitä koskevan tutkimustiedon kerryttäminen on tärkeää. Valiokunta pitää kannatettavana, että opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt Aalto-yliopiston kanssa selvitystyön, jonka osana tarkastellaan erityisesti avustuksen myöntökriteereiden ennustevoimaa.

Avustuksen vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta on oleellista, että jatkossa kartutetaan tietoa rahoituksen kohdentumisesta kunnan sisällä tarkastellen sitä, miten avustus on vaikuttanut riittävän opetushenkilöstön palkkaamiseen ja koulutuksellisen tasa-arvon kehittymiseen. Osana arviointia on tärkeää kerätä tietoa myös siitä, miten avustus ja sitä koskeva toiminnan kehittäminen kohdistuvat yksityisiin varhaiskasvatuksen palveluntuottajiin ja yliopistojen harjoittelukouluihin.

Tulevissa arvioinneissa on hyvä hyödyntää varhaiskasvatuksen tietovarantoa (Varda) sekä opetuksen ja koulutuksen valtakunnallista tietovarantoa (KOSKI). On tärkeää, että arvioinnissa tarvittavat tietopohjat ovat tutkijoiden saavutettavissa helposti ja ilman kohtuuttomia kustannuksia.

Saadun selvityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö tulee seuraamaan avustusten sekä koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuutta tukevan toimintapolitiikan vaikuttavuutta valtakunnallisesti. Avustusten kohteena olevaa toimintaa seurataan sekä toiminnan vaikuttavuuden että hallinnollisen kehittämisen kannalta. Osana seurantaa avustuksen saajien tulee raportoida saamiensa avustusten käytöstä ministeriölle.

Esityksen mukaisen uudistuksen vaikutusten jälkikäteisen arvioinnin haasteena on se, että jaettavia avustuksia ei satunnaisteta, vaan ne suunnataan eniten tarvitseville toiminta-alueille. Saadussa selvityksessä on todettu, että vaikuttavuuden arviointi edellyttää tarvittavien tietolähteiden kehittämistä, riittäviä resursseja sekä koekontrolliasetelman muodostamista. Valiokunta pitää hyvänä, että opetus- ja kulttuuriministeriössä selvitetään vaihtoehtoja uudistuksen vaikuttavuuden seurantaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 55/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö SiVM 5/2022 vp

Helsingissä 24.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Pirkka-Pekka Petelius vihr
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen