

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lausuntoyhteenveto

VN/15849/2021

21.3.2022

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

1 Johdanto

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta. Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella ehdotetaan muutettavaksi lakia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta niin, että lakiin lisätään säännös valtion erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuutus. Valtioneuvoston asetuksella ehdotetaan säädettäväksi avustuksen käyttökohteista ja myöntämiskriteereistä.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Esityksen tavoitteena on vähentää yhteiskunnallisen eriarvoistumiskehityksen vaikutuksia koulutukselliseen tasa-arvoon. Tavoitteena on tukea pitkäjänteisemmin ja ennakoitavammin varhaiskasvatuksen toimipaikkoja ja kouluja, joiden sijaintialueella koulutustaso on heikko ja työttömyysaste sekä vieraskielisen väestön osuus korkea. Esityksen tavoitteena on lisäksi vahvistaa koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi ja eriarvoistumisen ja alueellisen segregaatiokehityksen ennaltaehkäisemiseksi toteutettavien toimenpiteiden vaikuttavuutta sekä paikallisella että valtakunnallisella tasolla. Esityksen tavoitteena on myös vähentää hakuprosessiin liittyvää työmäärää sekä avustuksen hakijan että myöntäjän osalta. Lausuntoversiossa esitettiin, että avustus voitaisiin myöntää kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

2 Lausuntopyyntö, jakelu ja lausunnon antaneet

Ehdotus oli lausuntokierroksella 31.1.–28.2.2022. Lausuntopyyntö lähetettiin keskeisille sidosryhmille, minkä lisäksi myös muut tahot ovat voineet jättää lausuntonsa lausuntopalvelu.fi-palvelussa.

Esityksestä annettiin kaikkiaan 31 lausuntoa. Lausunnon antoivat Helsingin kaupunki, Helsingin yliopisto, Hyvinvointialan liitto, Joensuun kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Lapin yliopisto, Miesten tasa-arvo ry, Oikeuskanslerinvirasto, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus, Oulun kaupunki, Porin kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Sivistystyönantajat ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Rehtorit ry, Tampereen kaupunki, Tampereen yliopisto, Tehy ry, Turun kaupunki, Turun yliopisto, Työn ja talouden tutkimus LABORE, Vaasan kaupunki, valtiovarainministeriö, Vantaan kaupunki, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto, Yksityiskoulujen Liitto ry, ympäristöministeriö ja Åbo Akademi. Lisäksi Tilastokeskus ja oikeusministeriö ilmoittivat, etteivät ne lausu asiassa. Lausunnot ovat luettavissa esityksen hankesivuilla osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM082:00/2021>.

3 Yhteenveto lausunnoista

Lausunnonantajien mielipiteet olivat melko yhteneväiset eivätkä mielipiteet esityksestä jakaantuneet kovin paljoa. Lähes puolet lausunnonantajista kannatti esityksen mukaisesti myönteisen erityiskohtelun rahoituksen vakiinnuttamista varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa eikä juurikaan esittänyt muutosehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen. Vajaa kolmannes lausunnonantajista piti myönteisen erityiskohtelun rahoituksen vakiinnuttamista hallituksen esityksen mukaisella tavalla periaatteessa kannatettavana, mutta esitti kuitenkin joitakin täsmennysehdotuksia tai varaumia esitykseen. Lopuilla lausunnonantajista ei ollut selkeää kantaa tai heidän antamansa lausuntopalautteen voidaan katsoa olevan neutraalia. Lausunnonantajat esittivät kuitenkin huomioita esitykseen lausunnoissaan. Kaksi lausunnonantajaa ilmoitti, etteivät ne lausu asiasta.

Valtaosa lausunnonantajista piti esityksen tavoitteita kannatettavina tai pääosin kannatettavina. Useissa lausunnoissa nostettiin esiin rahoituskauden kesto. Pohdittavaksi esitettiin, olisiko rahoitusta mahdollista jatkaa vielä pidemmäksi ajaksi esimerkiksi koko hallituskaudeksi. Lähes kaikki lausunnonantajista kokivat, että esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset lisäävät tasa-arvoa ja pitivät rahoituksen vakainaistamista kannatettavana. Moni lausunnonantaja toivoi, että hakuprosessiin liittyvää työmäärää vähennettäisiin ja avustuksen hakemisen tehtäisiin mahdollisimman yksinkertaista ja selkeää.

Esitykseen hieman kriittisemmin suhtautuneet lausunnonantajat sen sijaan katsoivat, että esityksen tavoitteet rahoituksen pitkäjänteisyydestä eivät toteudu erityisavustuksen muodossa, vaan ne voitaisiin saavuttaa muilla tavoin. Vaihtoehtoisena tapana esitettiin rahoituksen siirtämistä joko osaksi peruspalvelujen valtionosuutta tai osaksi opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta. Lisäksi muutamassa lausunnossa nostettiin esiin tarve edelleen selvittää yliopistojen normaalikoulujen hakukelpoisuutta.

Lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset on tiivistetty alle lausuntopalautteessa esiin nousseiden asiakokonaisuuksien mukaan.

4 Lausuntopalaute asiaryhmittäin

4.1 Ehdotetun rahoituskauden kesto

Moni lausunnonantaja kannatti erityisavustusten voimassaolon pidentämistä niin, että vuosittain haettavien erityisavustusten sijaan rahoitusta myönnettäisiin kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Avustuksen pidemmän käyttöajan koettiin vähentävän hakuprosessiin liittyvää työmäärää sekä avustuksen hakijan että myöntäjän osalta ja mahdollistavan pitkäjänteisen työn tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Rahoituskauden pidennyksen todettiin vapauttavan työaikaa, kun hakuprosessia ei enää tarvitsisi toistaa vuosittain. Toisaalta jotkut lausunnonantajat katsoivat, ettei valtionavustusrahoituksen myöntäminen esityksen mukaisesti kahdeksi vuodeksi kerrallaan juurikaan keventäisi hallinnollista taakkaa.

Suurin osa lausunnonantajista toivoi, että rahoitus myönnettäisiin jatkossa vieläkin pidemmäksi ajaksi. Lausunnonantajat ehdottivat, että avustusta voitaisiin myöntää kolmeksi tai jopa neljäksi vuodeksi kerrallaan.

4.2 Hakuprosessin ja raportoinnin hallinnollisen työn vähentäminen

Lausunnonantajat toivoivat, että avustuksen hakemiseksi luotaisiin selkeä ja yksinkertainen, mahdollisimman vähän työllistävä hakuprosessi valmiilla lomakkeella. Lisäksi toivottiin, että hakemisessa pyritäisiin käyttämään jo olemassa olevaa tietoa. Lausunnoissa nostettiin esiin, että myös avustuksen käytöstä tehtävän raportoinnin olisi oltava mahdollisimman yksinkertaista ja pohjautettava tilastotietoihin. Eräs lausunnonantaja toi myös esille, että mahdollisuutta Tilastokeskuksen yksilötason rekisteriaineistojen hyödyntämiseen tulisi selvittää tarkemmin.

Lausunnoissa toivottiin, että järjestelmää kehitettäisiin jatkossa pois hakuperustaisuudesta. Eräessä lausunnossa esitettiin, että rahoitusmallia voitaisiin kehittää enemmän dataan ja automaatioon perustuvaksi ja siten vähemmän hakubyrokratiaa vaativaksi.

4.3 Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen

Osa lausunnonantajista katsoi, että parhaiten esityksen tavoitteisiin voitaisiin vastata määräaikaisen avustusrahoituksen siirtämisellä pysyväisluonteiseksi valtionosuusrahoitukseksi. Lausunnoissa esitettiin, että rahoitus siirrettäisiin osaksi kuntien valtionosuusjärjestelmää joko osana peruspalvelujen valtionosuutta tai osana opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta. Valtionosuusrahoitukseen siirtymisen katsottiin säästävän hallinnollista työtä, vakiinnuttavan toimintaa ja parantavan henkilöstön rekrytointitilannetta. Toisaalta lausunnoissa myös tunnistettiin valtionosuuksien yleiskatteellisuus.

4.4 Muut lausunnoissa esille nousseet asiat

Lausunnoissa nousi esille myös valtioneuvoston asetuksella säädettävät avustuksen myöntämiskriteerit. Lausunnoissa esitettiin, että rahoituksen tulisi muodostua varhaiskasvatuksen toimipaikka- ja koulukohtaisten kriteerien perusteella, eikä esimerkiksi koko kuntaa koskevien indikaattorien tai postinumeroalueen perusteella. Muutamissa lausunnoissa myös toivottiin, että rahoituksen myöntöperusteissa huomioitaisiin kuntien maantieteellisestä sijainnista aiheutuvat rasitteet. Joidenkin lausunnonantajien mukaan esityksessä ei oltu avattu tarpeeksi selkeästi, minkälaiset asetuksella annettavat myöntökriteerit tulevat olemaan.

Lausunnoissa toivottiin myös rahoituksen hallinnoinnin uudelleen tarkastelua. Lausunnoissa annettiin muutos- ja parannusehdotuksia muun muassa avustuksen kirjanpitoon liittyen. Lausunnoissa toivottiin, että avustuksessa ei vaadittaisi projektikirjanpitoa nykymuotoisen tavoin. Yhdessä lausunnossa esitettiin, että omarahoitusosuus poistettaisiin kokonaan. Esiin nostettiin myös, että mikäli rahoitus säilyy hankeomaisena, tulisi kohtuulliset koordinaatiokulut hyväksyä.

Osa lausunnonantajista toivoi, että erityisavustuksiin liittyvää tietopohjaa kehitetään ja huomiona nostettiin, että rahoituksen vaikuttavuuden arviointiin tulisi varata riittävästi resursseja.

Yliopistojen lausunnoissa nousi esiin yliopistojen normaalikoulujen asema avustuksen hakuprosessissa. Aiemmin yliopistojen harjoittelukoulut ovat olleet hakukelpoisia, mutta tehdyn muutoksen jälkeen harjoittelukoulut on ohjattu hakemaan avustusta toisen opetuksen järjestäjän kanssa yhteistyössä. Tämän todettiin osaltaan lisäävän työmäärää haku- ja raportointityössä. Lausunnoissa toivottiin, että yliopistojen harjoittelukoulut olisivat oikeutettuja hakemaan avustusta omina toimijoina.

Eräs lausunnonantaja nosti esiin myös uudet hyvinvointialueet. Avustusta tulisi lausunnonantajan mukaan tarkastella tämän vuoksi yli ministeriörajojen, jotta lasten ja nuorten hyvinvointia voitaisiin tukea kokonaisvaltaisemmin.

Lisäksi lausunnonantajissa huolta herätti jaettava euromäärä. Esityksen mukaan esi- ja perusopetuksen pysyvä avustustaso on noin 15 miljoona euroa ja muutoin rahoitus perustuu määräaikaan lisäyksiin. Muutamassa lausunnossa myös nostettiin esille huoli siitä, että rahoitustaso jää epäselväksi ja ennakoimattomaksi.