Lausunto
VATT/245/07.01/2017
18.10.2017

Eduskunnan valtionvarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto

HE 106/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

Lausunnossa on pyydetty arvioimaan hallituksen esitystä aihealueesta "Positiiviseen diskriminaatioon osoitetun rahoituksen vaikutukset kouluissa ja mahdollisuudet sen käytön laajentamiseen. Miksi koulujen väliset erot kasvavat?"

Lausuntopyynnössä tarkastellaan positiivisen diskriminaation rahoitusta kouluresurssien, oppilaan tuen ja oppimistulosten näkökulmasta.

Kouluresurssien vaikutukset

Suomessa peruskoulutukseen on viime vuosina ohjattu valtion avustuksia peruskoulun resurssien riittävyyden takaamiseksi. Näistä merkittävimpiä tukia ovat olleet vuosina 2009-2015 jaettu luokkakokojen pienentämiseen tarkoitettu määräraha, vuodesta 2012 lähtien jaettu esi- ja perusopetuksen tasa-arvon edistämiseen tarkoitettu määräraha, sekä Helsingin kaupungin jakama positiivisen diskriminaation tuki. Tilastokeskuksen kokoaman Opettajantiedonkeruuaineiston perusteella luokkakoot ja erityisesti suurten luokkien osuudet pienenivät aikavälillä 2008-2013 (ks. myös Valtioneuvoston kanslia, 2016). On kuitenkin huomattava, että viimeisimmän vuonna 2016 tehdyn tiedonkeruun perusteella luokkakoot ovat taas kasvaneet kun kyseiseen tarkoitukseen sidottu määräraha loppui vuonna 2015. Vaikka jaettavat avustukset ovat merkittäviä, Suomesta ei kuitenkaan ole tehty paljoakaan tutkimusta lisäresurssien ja pienemmän luokkakoon vaikutuksista oppilaiden oppimistuloksiin tai muihin lopputulemiin. Poikkeuksena tästä on tuore VATT:n tutkimus positiivisen diskriminaation rahoituksen vaikuttavuudesta (Silliman, 2017) sekä aiempi VATT:n tutkimusryhmän tekemä selvitys ryhmäkokojen pienentämisestä ja pienempien ryhmäkokojen vaikutuksista (Valtioneuvoston kanslia, 2016).

Kansainvälisen taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden perusteella meillä sen sijaan on varsin runsaasti näyttöä siitä, että kouluresursseilla voidaan vaikuttaa oppilaiden oppimistuloksiin ja jatkokouluttautumiseen (ks. Kirjavainen ym., 2015; Jackson ym., 2015). Tutkimuksissa, joissa on pystytty huomioimaan uskottavasti oppilaiden valikoituminen luokkiin, on osoitettu, että pienemmät luokkakoot ovat parantaneet oppilaiden oppimistuloksia sekä pidemmän aikavälin lopputulemia, kuten jatkokouluttautumista ja aikuisiän tuloja (Chetty ym. 2011, Fredriksson ym. 2013). Usein vaikutusten on havaittu olevan suurempia heikomman sosio-ekonomisen taustan omaavilla oppilailla. Myös Suomessa on viitteitä pienemmän ryhmäkoon positiivisista vaikutuksista oppimistuloksiin, mutta aihe vaatii vielä Suomen osalta jatkotutkimusta (Valtioneuvoston kanslia, 2016).

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Positiivisen diskriminaation rahoitus

Suomessa Helsingin harjoittaman positiivisen diskriminaation tuen vaikutuksia on tarkasteltu hiljattain. Tuoreessa VATT:n tutkimuksessa (Silliman, 2017) tarkasteltiin positiivisen diskriminaation rahoitusta saavien helsinkiläiskoulujen oppilaiden jatkamista toisen asteen koulutukseen. Rahoituksen lisäämisen jälkeen näiden koulujen opiskelijoiden todennäköisyys jatkaa peruskoulun jälkeisiin opintoihin lisääntyi merkittävästi verrattuna nuoriin, jotka valmistuivat muista helsinkiläiskouluista tai samankaltaisista muissa kaupungeissa sijaitsevista kouluista (jotka eivät saaneet positiivisen diskriminaation rahoitusta). Vaikutukset ovat erityisen suuria maahanmuuttajataustaisten sekä suomenkielisten poikien keskuudessa. Tämän perusteella positiivisen diskriminaation rahoitusta voidaan pitää lupaavana keinona auttaa heikommista lähtökohdista ponnistavia nuoria.

Positiivisen diskriminaation rahoituksen myönteinen vaikutus koulujärjestelmässä pysymiseen ei tutkimuksen mukaan vaikuttaisi johtuvan niinkään parantuneista kouluarvosanoista, vaan siitä, että nuoret saavat enemmän tietoa tarjolla olevista mahdollisuuksista ja myös tarttuvat niihin. Helsingissä positiivisen diskriminaation rahoitusta on käytetty eniten koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen. Tutkimuksen perusteella vaikuttaa siis siltä, että nuoret hyötyvät ylimääräisen aikuisen läsnäolosta ja tuesta luokkahuoneessa. Myös yleisemmin on viitteitä siitä, että erilaisilla tukitoimilla (ts. erityisopetuksella) on mahdollisesti pystytty parantamaan oppilaiden toiselle asteelle hakeutumista (Kirjavainen ym., 2016). Lisäksi kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että erityisopetuksen tarjontaan vaikuttavat vahvasti rahoituskannustimet (Cullen, 2003; Kwak, 2010; Dhuey & Libscomb, 2011).

Yllä olevan perusteella voidaan todeta, että myös kansallisesti esi- ja perusopetuksen tasa-arvon edistämiseen tarkoitettu valtionavustus, jolla tuetaan haasteellisilla toiminta-alueilla toimivien koulujen toimintaedellytyksiä, on hyvin perusteltu. Valtionavustus perustuu pitkälti samantyyliseen koulukohtaisten olosuhdetekijöiden arviointiin kuin Helsingin positiivisen diskriminaation tuki. Pidämmekin tärkeänä, että tuki jaetaan koulukohtaisesti, sillä tutkimuksen perusteella koulujen välinen sosio-ekonominen eriytymiskehitys näyttäytyy ennen kaikkea kaupunkialueiden sisäisenä haasteena (Harjunen ym., 2014; Ahonen ym., 2015). Tämän takia on tärkeää, että rahoitusperusteina käytetään sellaisia koulukohtaisia indikaattoreita (esim. työttömyysaste), jotka pystyvät identifioimaan mahdollisimman hyvin koulut, jotka sijaitsevat sosioekonomisesti heikommilla asuinalueilla tai naapurustoissa. Toisaalta rahoituksen kohdentamisen kannalta vieläkin parempi olisi, mikäli rahoitusperusteina olisi mahdollisuus käyttää koulun oppilaiden taustekijöitä (kuten vanhempien keskimääräistä tulotasoa) asuinalueen taustekijöiden sijaan.

Rahoituksen kohdentamisen kannalta onkin tärkeää varmistaa, että rahoitus kohdistuu haasteellisessa ympäristössä toimiville kouluille. Helsingissä positiivisen diskriminaation rahoitus on myötävaikuttanut rahoituksen kohdentumiseen haasteellisemmille alueille, kun taas Turussa ja Vantaalla rahoituksen ja huono-osaisuuden yhteys on ollut heikompi (Kauppinen & Bernelius, 2013). Tämän takia ei ole välttämättä perusteltua jättää koulutuksen järjestäjille merkittävää päätösvaltaa tasa-arvorahoituksen kohdentamisen suhteen. Yleisemmin näemme tärkeänä, että esi- ja perusopetuksen tasa-arvoiseen toteutumiseen tarkoitetut avustukset sidotaan vahvasti käyttötarkoitukseensa koulutuksen merkittävien positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi. Esimerkiksi Helsingin positiivisen diskriminaation rahoitukselle asetetaan varsin tarkat tavoitteet juuri heikommassa asemassa olevien oppilaiden tukemiseksi. Lisäksi näemme, että erillisten avustusten liittämistä osaksi perusrahoitusjärjestelmää olisi pohdittava. On mahdollista, että erillisrahoitus, jota kunnat

hakevat omatoimisesti, jättää rahoituksen ulkopuolelle joitakin rahoitusta tarvitsevia kouluja.

Yhteenvetona voimme todeta, että sekä aiemman suomalaisen tutkimuksen, että kansainvälisten tutkimusten perusteella on selkeitä syitä kasvattaa tasa-arvorahoitukseen suunnattua rahoitusta. Ensinnäkin tiedämme viimeaikaisen tutkimuksen perusteella, että koulujen väliset erot ovat Suomessa kasvaneet (ks. Kirjavainen & Pulkkinen, 2017). Toisaalta haastavissa ympäristöissä toimiville kouluille kohdistettu lisärahoitus on ainakin Helsingissä osoittautunut toimivaksi politiikaksi (Silliman 2017). Tämän tyyppisellä rahoituksella voidaan mahdollisesti vähentää esimerkiksi syrjäytymisestä aiheutuvia kustannuksia, joten pidemmällä aikavälillä ainakin osa rahoituksesta voidaan saada takaisin alentuneina palvelukustannuksina.

Lähteet

Ahonen, S., Bernelius, V., Kalalahti, M., Kivinen, O., Rinne, R., & Seppänen, P. (2015). Koulutuksellinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Julkaisussa: Tulevaisuuden peruskoulu. Quakrim-Soivio, N., Rinkinen, A., & Karjalainen, T. (toim.), Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:8.

Chetty, R., Friedman, J. N., Hilger, N., Saez, E., Schanzenbach, D. W., & Yagan, D. (2011). How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from Project STAR. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4), 1593-1660.

Cullen, J. B. (2003). The impact of fiscal incentives on student disability rates. *Journal of Public Economics*, 87(7), 1557-1589.

Dhuey, E., & Lipscomb, S. (2011). Funding special education by capitation: Evidence from state finance reforms. *Education Finance and Policy*, 6(2), 168-201.

Fredriksson, P., Öckert, B., & Oosterbeek, H. (2013). Long-term effects of class size. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(1), 249-285.

Harjunen, O., Kortelainen, M., & Saarimaa, T. (2014). Best Education Money Can Buy? Capitalization of School Quality in Finland. *VATT Working Papers* 58/2014.

Jackson, C. K., Johnson, R. C., & Persico, C. (2015). The Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(1), 157-218.

Kauppinen, T. & Bernelius, V. (2013). Koulujen alueelliset haasteet ja rahoituksen kohdentuminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja, 2013:8.

Kirjavainen, T. & Pulkkinen, J. (2017). PISA-tulokset heikentyneet huippuvuosista – kuinka paljon ja mistä se voisi johtua? *Talous & Yhteiskunta*, 3/2017.

Kirjavainen, T., Pulkkinen, J., & Jahnukainen, M. (2016). Special education students in transition to further education: A four-year register-based follow-up study in Finland. *Learning and Individual Differences*, 45, 33-42.

Kirjavainen, T., Pekkarinen, T., & Uusitalo, R. (2015). Resurssit, oppimistulokset, tulot ja taloudellinen kasvu. Julkaisussa: Tulevaisuuden peruskoulu. Quakrim-Soivio, N., Rinkinen, A., & Karjalainen, T. (toim.), Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:8.

Kwak, S. (2010). The Impact of Intergovernmental Incentives on Student Disability Rates. *Public Finance Review*, 38(1), 41-73.

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

Valtioneuvoston kanslia (2016). Kuntien sääntelyn periaatteet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 21/2016.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Anni Huhtala
ylijohtaja

Mika Kortelainen
johtava tutkija, tutkimusohjaaja

Antti Saastamoinen
Erikoistutkija