

Oikeus oppia. Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän väliraportti

Ehdotus koulutuksellisen tasa-arvon määrärahan vakiinnuttamiseksi sekä lainvalmistelussa huomioitaviksi näkökulmiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:43

Oikeus oppia. Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän väliraportti

Ehdotus koulutuksellisen tasa-arvon
määrärahan vakiinnuttamiseksi sekä
lainvalmistelussa huomioitaviksi näkökulmiksi

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö

© 2021 tekijät ja opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN pdf: 978-952-263-878-6

ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Oikeus Oppia. Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän väliraportti

Ehdotus koulutuksellisen tasa-arvon määrärahan vakiinnuttamiseksi sekä lainvalmistelussa huomioitaviksi näkökulmiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:43		Teema	Koulutus
Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
Yhteisötekijä	Oikeus Oppia koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmisteleva työryhmä		
Kieli	suomi	Sivumäärä	27

Tiivistelmä

Tässä julkaisussa esitellään Oikeus oppia koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän väliraportti koulutuksellisen tasa-arvon määrärahan vakiinnuttamiseksi sekä lainvalmistelussa huomioitaviksi näkökulmiksi. Työryhmä ehdottaa harkittavaksi lainsäädäntömallia varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvorahan vakiinnuttamiseksi. Työryhmä päätyi väliraportissaan esittelemään kolme päälinjaa jatkovalmistelun tueksi. Väliraporttiin sisältyy työryhmän sisäinen lausuntopalaute, lausuntopalautteen nojalla tehty yhteenveto sekä yhteenveto lasten ja nuorten kuulemisen tuloksista. Väliraportin pohjalta opetus- ja kulttuuriministeriö voi käynnistää varsinaisen lainvalmistelutyön kuulemisineen.

Asiasanat koulutus, tasa-arvo, segregaatio, perusopetus, varhaiskasvatus, myönteinen erityiskohtelu, hallitusohjelma, väliraportti

ISBN PDF	978-952-263-878-6	ISSN PDF	1799-0351
Hankenumero	OKM029:00/2020		

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-878-6>

Mellanrapport av arbetsgruppen inom programmet Utbildning för alla som bereder åtgärder för att främja jämlikhet och positiv särbehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

Förslag till etablering av anslaget för jämlikhet i utbildningen och synpunkter som bör beaktas i lagberedningen

Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2021:43	Tema	Utbildning
Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet	
Utarbetad av	Arbetsgruppen inom programmet Utbildning för alla som bereder åtgärder för att främja jämlikhet och positiv särbehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen	
Språk	Sidantal	27
finska		

Referat

I denna publikation presenteras mellanrapporten av arbetsgruppen som bereder åtgärder för att främja jämlikhet och positiv särbehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i syfte att etablera anslaget för jämlikhet i utbildningen och presentera åtgärder som ska beaktas vid lagberedningen. Enligt arbetsgruppen bör en lagstiftningsmodell för att etablera en jämlikhetspeng inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen övervägas. Arbetsgruppen beslutade att i sin mellanrapport att föreslå tre huvudlinjer till stöd för den fortsatta beredningen. I mellanrapporten ingår arbetsgruppens interna remissbehandling och ett sammandrag som gjorts med stöd av den samt ett sammandrag av resultaten av hörandet av barn och unga. Utifrån mellanrapporten kan undervisnings- och kulturministeriet inleda det egentliga lagberedningsarbetet jämte hörande.

Nyckelord utbildning, jämlikhet, segregation, grundläggande utbildning, småbarnspedagogik, positiv särbehandling, regeringsprogram, mellanrapport

ISBN PDF	978-952-263-878-6	ISSN PDF	1799-0351
Projektnummer	OKM029:00/2020		

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-878-6>

**Interim Report of the Right to Learn working group on the preparation of measures to promote equality in education and positive discrimination in early childhood education and care, pre-primary education and comprehensive school education
Proposal on allocating the appropriation for equality in education as an established practice and on perspectives to be taken into account in law drafting**

Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2021:43	Subject	Education
Publisher	Ministry of Education and Culture	
Group author	Right to Learn working group on the preparation of measures to promote equality in education and positive discrimination in early childhood education and care, pre-primary education and comprehensive school education	
Language	Pages	27

Abstract

This publication presents the Interim Report of the Right to Learn working group on the preparation of measures to promote equality in education and positive discrimination in early childhood education and care, pre-primary education and comprehensive school education and concerning the allocation of the appropriation for equality in education as an established practice and perspectives to be taken into account in law drafting. The working group proposes for consideration a legislative model concerning the allocation of the appropriation for equality in early childhood education and care, pre-primary education and comprehensive school education as an established practice. In the Interim Report the working group proposes three main outlines in support of the further preparatory work. The Interim Report contains the internal feedback from consultations, a summary based on the feedback and a summary of the consultation among young people. Based on the Interim Report, the Ministry of Education and Culture will launch the actual law drafting work, including the consultations related to this.

Keywords equality, segregation, comprehensive school education, early childhood education and care, positive discrimination, government programme, interim report

ISBN PDF	978-952-263-878-6	ISSN PDF	1799-0351
Project number	OKM029:00/2020		

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-878-6>

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen osoitetut valtionavustukset	9
3	Työryhmän väliraporttina annettu ehdotus lainsäädäntömallin jatkotyötä varten	12
	3.1 Ehdotus 1	12
	3.2 Ehdotus 2	13
	3.3 Ehdotus 3	14
4	Ehdotuksen saama lausuntopalaute	16
	4.1 Lausunnonantajien keskeiset näkemykset.....	17
	4.1.1 Yhteenveto lausunnoista	17
	4.1.2 Kommentit ehdotukseen 1.....	17
	4.1.3 Kommentit ehdotukseen 2.....	18
	4.1.4 Kommentit ehdotukseen 3.....	20
5	Lasten ja nuorten kuulemisen tulokset	22
6	Jatkovalmistelussa huomioitavia asioita	23
7	Työryhmän tehtävä ja työskentelyaikataulu	25
	Taulukko 1. Vuosina 2009–2021 opetusryhmäkokojen pienentämiseksi ja tasa-arvon edistämiseksi osoitetut valtionavustukset	26

1 Johdanto

Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut Oikeus oppia -ohjelman joulukuussa 2019 toteuttamaan hallitusohjelman tavoitteita varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen aloilla. Oikeus oppia -ohjelmassa asetetun Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän tehtävänä on muun muassa valmistella hallitusohjelman tavoitteita koskien tunnistettua eriarvoistumiskehitystä koulujen sisällä ja koulujen välillä, isojen kaupunkien sisällä ja alueiden välillä, sukupuolten välisissä osaamiseroissa sekä maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten kohdalla. Lisäksi työryhmän tulee laatia lainsäädäntöehdotus positiivisen erityiskohtelun ja tasa-arvon edistämistoimien vakiinnuttamiseksi vaikuttavaksi osaksi perusopetuksen valtionosuusrahoitusjärjestelmää sekä laatia ehdotus positiivisen erityiskohtelun mallin vakiinnuttamiseksi varhaiskasvatuksen alalla. Työryhmä on asetettu ajalle 1.6.2020–31.5.2022.

Työryhmän työn taustoittamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö asetti apulaisprofessori Venla Berneliuksen Helsingin yliopistosta selvityshenkilöksi 15.6.2020–31.1.2021 väliseksi ajaksi. Berneliuksen tehtävänä oli tuottaa pitkän aikavälin kuvaa eriarvoistumiskehityksen vastaista työtä varten, pohtia kansallisen tasa-arvotyön alueellisia ja sosiaalisia lähtökohtia ja vertailla niitä kansainväliseen evidenssiin sekä tuottaa tietoa alueellisten ja koulujen välisten erojen kehittymisestä. Selvityshenkilö luovutti selvityksen opetus- ja kulttuuriministeriölle 17.2.2021.¹ Selvityksen yksi keskeisiä johtopäätöksiä on, ettei laadultaan vakaa koulutus- ja varhaiskasvatusjärjestelmä yksin riitä torjumaan yhteiskunnallisen ja alueellisen eriytymisen tuottamaa painetta eikä kouluvalikoinnin tuottamaa yhä lisääntyvää koulujen eriytymistä. Selvityksessä esitetään myönteisen erityiskohtelun resursoinnin eli yksikökohtaiseen resurssitarpeiden eriytymiseen perustuvan kansallisen rahoitusmallin kehittämistä sekä rahoituksen ottamista osaksi kansallista koulutuksen resursoinnin järjestelmää ja koulutuksen tasa-arvoajattelua. Lisäksi Bernelius esittää varhaiskasvatuksen myönteisen erityiskohtelun resursoinnin kansallisen rahoitusmallin kehittämistä lasten oppimisen lähtökohtien tasaamiseksi.

1 Bernelius, Venla ja Huilla, Heidi: Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7.

Huhtikuussa 2021 hallitus antoi eduskunnalle koulutuspoliittisen selonteon. Koulutuspoliittisessa selonteossa on linjattu koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamisesta rahoituksen keinoin seuraavaa:

- Vakiinnutetaan myönteisen erityiskohtelun rahoitus siten, että koulutusjärjestelmän edellytykset tasata yhteiskunnallisen eriarvoisuuden, mm. kuntien sisäisen segregaaation, vaikutuksia vahvistuvat.
- Toteutetaan myönteisen erityiskohtelun rahoituksen uudistamisen säädösvalmistelu osana Oikeus oppia -varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman työryhmätyötä. Oikeus oppia -ohjelman työryhmät valmistelevat laajempia rahoituslainsäädännön uudistamista koskevia suuntaviivoja vuoden 2022 loppuun mennessä.
- Tasa-arvorahan vakiinnuttamisen kautta tavoitteena olisi lisätä avustuksen vaikuttavuutta ja ennakoitavuutta, jotta tasa-arvotoimia pystyttäisiin suunnittelemaan ja ennakoimaan ja vakiinnuttamaan paikallisella tasolla.

Tässä julkaisussa esitellään Oikeus oppia koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän väliraportti koulutuksellisen tasa-arvon määrärahan vakiinnuttamiseksi sekä lainvalmistelussa huomioitaviksi toimiksi. Oikeus oppia -työryhmän tehtäviä kuvataan tarkemmin luvussa 7. Tässä väliraportissa keskitytään koulutuksellisen tasa-arvon määrärahan vakiinnuttamisen toteutusta ja toimeenpanoa koskeviin kysymyksiin.

Työryhmä ehdottaa harkittavaksi lainsäädäntömallia varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvorahan vakiinnuttamiseksi.

Työryhmä päätyi väliraportissaan esittelemään kolme päälinjaa jatkovalmistelun tueksi. Lisäksi väliraporttiin sisältyy työryhmän sisäinen lausuntopalautte, lausuntopalautteen nojalla tehty yhteenveto sekä yhteenveto lasten ja nuorten kuulemisen tuloksista. Väliraportin pohjalta opetus- ja kulttuuriministeriö voi käynnistää varsinaisen lainvalmistelutyön kuulemisineen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön pyynnöstä OECD on käynnistänyt Oikeus oppia -ohjelman arvioinnin vuonna 2021. Yksi arvioitavista kokonaisuuksista on koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa käsittelevän työryhmän toimenpidekokonaisuus koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö tulee hyödyntämään OECD:n arviointia lainvalmistelutyössä.

2 Koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen osoitetut valtionavustukset

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla on jaettu erityisavustuksia koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen useiden hallituskausien ajan. Valtionavustuksia koskevat tavoitteet ja toteutustavat ovat vaihdelleet hallituskausittain. Varhaiskasvatus on tullut mukaan tasa-arvorahoituksen piiriin ensimmäistä kertaa vuonna 2018. Tähän mennessä 18 kertaa myönnettyä rahoitusta on jaettu joko opetus- ja kulttuuriministeriön tai Opetushallituksen toimesta yhteensä noin 635 miljoonaa euroa. Näistä varhaiskasvatukseen on osoitettu noin 55 miljoonaa euroa ja esi- ja perusopetukseen noin 580 miljoonaa euroa. Jaetut rahoitukset on koottu taulukkoon 1.

Valtionavustusta opetusryhmien pienentämiseksi myönnettiin ensimmäisen kerran vuonna 2009. Opetusryhmien koon pienentämiseen osoitettava valtionavustus myönnettiin ylläpitäjäkohtaisesti, hakemuksen perusteella opetusryhmien pienentämiseen aiheutuviin kustannuksiin käytettäväksi. Valtion erityisavustusta voitiin käyttää esimerkiksi opettajien palkkakustannuksiin, jotka kohdistuvat resurssiopettajien palkkaukseen eli samanaikaisopetuksen järjestämiseen luokassa, jakotuntien lisäämiseen sekä ryhmien jakamiseen.

Opetusryhmäkokojen pienentämiseksi osoitetussa valtionavustuksessa on painotettu yllämainittujen käyttötarkoitusten lisäksi avustuksen käyttämistä muun muassa suuriin yli 25 oppilaan opetusryhmiin, joissa on useita tehostettua tai erityistä tukea tarvitsevia oppilaita, sekä kouluihin joiden koulunkäyntialueella aikuisväestön koulutustaso on keskimääräistä alhaisempi sekä työttömyysaste suurempi tai vieraskielisen väestön osuus suurempi.

Vuonna 2012 opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi ensimmäisen kerran valtionavustusta koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen. Valtion erityisavustusta myönnettiin tuolloin sellaisiin koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat lähtökohdiltaan muita haasteellisemmassa toimintaympäristössä toimivien koulujen toiminnan ja laadun tukemiseen. Samoin kuin opetusryhmien pienentämiseen osoitettuja avustuksia, myös tasa-arvoavustuksia myönnettiin kouluille, joiden sijaintialueella koulutustaso on heikko ja työttömyysaste sekä vieraskielisen väestön osuus korkea. Yhdessä nämä kolme mittaria ovat selittäneet valtaosan koulujen välisistä oppimistuloserosta.

Vuonna 2016 tasa-arvon edistämiseen ja opetusryhmäkokojen pienentämiseen osoitetut valtionavustukset yhdistettiin valtion talousarviossa. Vuonna 2016 avustusta myönnettiin koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin, esi- ja perusopetuksen erityisopetuksen laadun kehittämiseen, siihen liittyvään koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen ja opetusryhmäkoon pienentämiseen.

Avustusta on myönnetty vuodesta 2016 alkaen opetuksen järjestäjille koulukohtaisten indikaattorien perusteella seuraavien koulujen toiminta-alueita kuvaavien indikaattoreiden perusteella: 30–54-vuotiaiden vain perusasteen suorittaneiden osuus ikäluokasta, työttömyysaste ja vieraskielisten osuus. Myöntöperusteina opetus- ja kulttuuriministeriö on käyttänyt uusimpia Tilastokeskukselta saamia tilastotietoja. Koulukohtaisen tuen suuruuteen on vaikuttanut koulujen vuosiluokkien 1–9 oppilasmäärä sekä vuodesta 2019 alkaen koulutuksen järjestäjän opetukseen käyttämät resurssit (euroa/oppilas). Erityisavustus on kohdennettu kouluille ja päiväkotien esiopetukseen, joiden toiminta-alueella ylittyy vähintään yksi kolmen indikaattorin kansallisesta keskiarvosta. Jos opetuksen järjestäjän yhdenkään koulun edellä kuvattu indikaattoriehto ei täyttynyt, ei avustusta ole myönnetty. Tuen myöntämisessä on käytetty minimimyöntösummaa opetuksen järjestäjälle, esimerkiksi 15 000 tai 20 000 euroa, mikä on mahdollistanut myös pienille opetuksen järjestäjille mahdollisuuden saada tarkoituksenmukaista avustusta toimintansa kehittämiseen.

Opetuksen järjestäjä on voinut kohdentaa saamansa avustuksen haluamallaan tavalla näiden koulujen esi- ja perusopetukseen sekä niiden toiminta-alueella varhaiskasvatuksen yhteydessä järjestettävään esiopetukseen. Valtion erityisavustusta on ollut mahdollista käyttää opettajien palkkaamiseen samanaikaisopettajuuteen, ryhmien jakamiseen tai jakotunteihin sekä koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen.

Valtionavustuksen avulla on edistetty tasa-arvoa ja erityisopetuksen laatua tukemalla opetuksen järjestäjien mahdollisuuksia palkata opettajia sekä myös koulunkäyntiavustajia. Valtionavustuksella on tuettu haasteellisilla toiminta-alueilla toimivien koulujen toimintaedellytyksiä. Avustusta on myönnetty niiden yleisopetuksen opetusryhmien pienentämiseksi, joissa tehostetun tuen tai erityisen tuen piirissä olevan oppilaan/oppilaiden opetus järjestetään osittain tai kokonaan tai joissa on erikoissairaanhoidon piirissä olevia oppilaita.

Opetushallitus jakoi valtion erityisavustusta tasa-arvon vahvistamiseen ja laadun kehittämiseen opetuksen järjestäjälle vuosille 2019–2020. Tukea myönnettiin myös hankkeisiin, joissa haetaan ratkaisuja koulupoissaolojen vähentämiseen sekä tuettiin oppilaiden siirtymistä perusopetuksesta jatko-opintoihin. Rahoitusmuodolla pyrittiin innostamaan mukaan erityisesti aiemmin kehittämistoiminnan ulkopuolelle jääneitä kuntia. Avustusten tavoitteena oli vahvistaa inklusiivista toimintakulttuuria sekä edistää oppimista ja hyvinvointia sekä yhdenvertaisuutta, vuorovaikutusta ja lähikouluperiaatteen toteutumista. Päätösten perusteena oli haun valintakriteerien toteutuminen. Toteuttamiskelpoisia hakeuksia vertailtiin myös edellä mainittujen indikaattorien näkökulmasta. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman myötä perustetun Oikeus oppia -ohjelman mukaista valtion erityisavustusta on myönnetty esi- ja perusopetuksen järjestäjäkohtaisesti käytettäväksi vuosina 2020–2021 ja 2021–2022.

Varhaiskasvatus on tullut mukaan tasa-arvorahoituksen piiriin ensimmäistä kertaa vuonna 2018, jolloin avustusta myönnettiin esi- ja perusopetuksen kehittämisen ohella myös varhaiskasvatuksen kehittämiseen. Varhaiskasvatuksen tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin ja laadun kehittämiseen on jaettu valtion erityisavustusta vuodesta 2019 lähtien. Valtionavustus on tarkoitettu varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin muutoksen, inklusion, oppimisen ja hyvinvoinnin, tasa-arvoisuuden, yhdenvertaisuuden, vuorovaikutuksen ja lähipalveluperiaatteen vahvistamiseen sekä lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisen kannalta välttämättömään ja riittävään varhaiseen tukeen. Avustuksella on tuettu pysyvien toimintamallien, rakenteiden ja käytänteiden kehittämistä tukemalla varhaiskasvatuksen järjestäjien mahdollisuuksia palkata lisää varhaiskasvatuksen henkilöstöä; opettajia, erityisopettajia, sosionomeja, lastenhoitajia tai avustajia sekä pienentää lapsiryhmien kokoa esimerkiksi ryhmissä, joissa on tukea tarvitsevia lapsia. Avustusta on voinut käyttää lapsiryhmässä toimivan henkilöstön palkkaamiseen ja lapsiryhmän koon pienentämiseen. Avustuksen laskemisen perusteena on käytetty Tilastokeskuksen tuottamia kunnan väestöindikaattoreita: 30-54 vuotiaiden vain perusasteen suorittaneiden osuus ikäluokasta, työttömyysaste, vieraskielisen väestön osuus sekä maksuttoman varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten määrä. Minimimyöntösomma on ollut 20 000 euroa.

3 Työryhmän väliraporttina annettu ehdotus lainsäädäntömallin jatkotyötä varten

Työryhmän ehdotus tasa-arvoavustuksen vakiinnuttamiseksi koostuu kolmesta lainvalmistelua koskevasta ehdotuksesta sekä työryhmän sisäisessä lausuntomenettelyssä annetuista huomioista lainvalmistelun jatkotyötä varten.

Työryhmä ehdottaa harkittavaksi varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvo-
rahan vakiinnuttamista. Ehdotus tasa-arvoavustuksen vakiinnuttaminen koostuu kolmesta elementistä : 1 lainsäädännön muuttamista koskevasta ehdotuksesta, 2. avustuksen myöntökriteerien laskentamallista sekä 3. avustusprosessin uudelleen organisoimisesta.

3.1 Ehdotus 1

Ehdotetaan, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin lisättäisiin säännös koulutuksellisen tasa-arvon valtionavustuksesta. Lakiin lisättäisiin säännös tasa-arvoavustuksesta ja asetuksenantovaltuutuksesta.

- Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin lisättäisiin säännös koulutuksellisen tasa-arvon valtionavustuksesta.
- Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin avustuksen myöntämisessä *käytettävistä kriteereistä*.
- Valtion erityisavustusta voitaisiin myöntää valtionavustuksen hakukriteerit täyttävälle varhaiskasvatuksen järjestäjälle sekä esi- ja perusopetuksen järjestäjälle.
- Myönteisen erityiskohtelun resurssien on tärkeää kohdentua *varhaiskasvatuksen toimipaikka- ja koulukohtaisten* kriteerien perusteella, eikä esimerkiksi koko kuntaa koskevien indikaattorien perusteella tai postinumeroalueen perusteella. Kansallisesti tarkasteltuna huono-osaisimmat koulut ja varhaiskasvatuksen toimipaikat sijaitsevat sosioekonomisilla mittareilla kaikkein hyväosaisimpien kuntien alueella. Myönteisen erityiskohtelun resurssitarpeet nousevatkin pienistä, paikallisista huono-osaisuuden keskittymistä eli alueiden segregaatiosta, joka heijastuu oppilaspohjan eriytymiseen koulujen välillä.
- Avustus myönnettäisiin jatkossakin opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjille. Järjestäjä ohjaisi avustuksen kullekin toimipisteelle sisäisellä budjetoinnilla.

Segregaatiota kuvaavista varhaiskasvatuksen toimipaikka- ja koulukohtaisista indikaattoreista on järkevää valita laskentamallin perusteella ne, jotka kuvaavat tehokkaimmin koulutuksellista huono-osaisuutta. Koulutuksellisen huono-osaisuuden vaikutusta osaamiseen tutkittaisiin vertaamalla indikaattoreiden yhteyttä vastemuuttujaan, eli tässä tapauksessa oppilaiden osaamiseen. Vastemuuttujana on mielekästä käyttää koulujen oppimistulosaineistoja, jonka avulla etsitään tehokkaimmin oppimistuloksia ennustavat indikaattorit ja valituille indikaattoreille sopiva painokerroin. Samaa tietopohjaa hyödynnetään myös varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisissa indikaattoritiedoissa. Oppimistulosaineistoja tarvittaisiin vain indikaattoreiden valintaan ja sopivien painokerrointen löytämiseen – ne eivät olisi mukana lopullisessa laskentamallissa.

Myöntökriteerit vakiinnutettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Tavoitteena on näin luoda ennustettavuutta ja pysyvyyttä. Asetuksella säätäminen mahdollistaa sen, että yhteiskunnalliseen kehitykseen vastaaminen on jatkossakin mahdollista (esim. oppimistulokset, koronavirusepidemia).

Lainvalmistelu käynnistettäisiin syksyllä 2021, hallituksen esitys annettaisiin vuonna 2022 eduskunnalle ja laki tulisi voimaan 1.1.2023.

Kuva 1. Koulutuksellisen tasa-arvon valtionavustus

<p>Valtionavustus määräytyy varhaiskasvatuksen toimipaikka- ja koulukohtaisten kriteerien nojalla</p> <ul style="list-style-type: none"> • valtioneuvoston asetus 	<p>Valtionavustus myönnetään varhaiskasvatuksen/ opetuksen järjestäjälle</p>	<p>Opetuksen järjestäjä ohjaa rahoituksen varhaiskasvatuksen toimipaikoille ja kouluille sisäisellä budjetoinnilla</p>
--	--	--

3.2 Ehdotus 2

Myöntökriteerien laskentamalli

Myöntämisessä käytettävissä kriteereissä toimisivat esimerkiksi:

- lasten ja oppilaiden vanhempien koulutustaso (ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet esim. kotitalouden korkeimman tutkinnon suorittaneen vanhemman mukaan, ja pelkän peruskoulutuksen varassa olevat kotitalouden matalimman koulutusasteen suorittaneen mukaan, osuus lasten ja oppilaiden vanhemmista)
- lasten ja oppilaiden vanhempien tulotaso (vuositulot, aritmeettinen keskiarvo)

- lasten ja oppilaiden vanhempien työllisyys (osuus oppilaista, joiden kotitalouden molemmat vanhemmat tai ainoa vanhempi työtön)
- lasten ja oppilaiden äidinkieli (esim. osuus lapsista/oppilaista, joilla kotitalouden molemmat vanhemmat tai ainoa vanhempi vieraskielisiä tai S2/R2-opetuksessa olevien oppilaiden osuus)

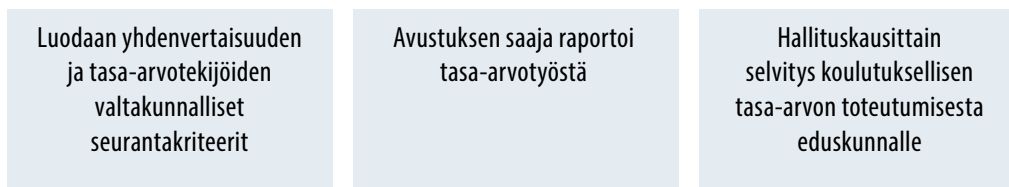
Varhaiskasvatuksen toimipaikka- ja koulukohtaisten tietojen hyödyntäminen edellyttää Tilastokeskuksen yksilötasojen rekisteritietojen hyödyntämistä. Edellä mainittujen kriteerien perusteella olisi mahdollista laatia laskentamalli siten, että mallinnus tuottaisi jokaiselle varhaiskasvatuksen toimipaikalle/koululle yksittäisen resurssitarvekertoimen, joka kuvaisi kyseisen yksikön tilastollisia edellytyksiä tukea laadukkaasti lapsen oppimista ja kehitystä sekä saavuttaa hyviä oppilaiden oppimistuloksia. Varhaiskasvatuksen toimipaikka- ja koulukohtainen indikaattori laskettaisiin näin tilastollisesti painottamalla varhaiskasvatuksen toimipaikka- ja koulukohtaisia keskiarvotietoja valikoiduista indikaattoreista, ja muodostamalla niistä yhdessä kunkin varhaiskasvatuksen toimipaikan tai koulun resurssitarvekerroin.

Rekisteritietojen perusteella lasketun resurssitarvekertoimen etuna on se, että avustuksen hakijan ei tarvitse ilmoittaa vastaavia tietoja enää avustuksenhaun yhteydessä. Tämä keventää avustuksen hakijan hakuprosessia merkittävästi.

3.3 Ehdotus 3

Avustusprosessin uudelleen tarkasteleminen

- Avustuksen saajan pitäisi jatkossakin tehdä selvitys avustuksen käytöstä. Selvityksessä painotettaisiin taloudellista raportointia, jolloin avustuksen saaja voisi raportoida ministeriöön kevyemmin. Selvitykseen sisältyy nykyisin taloudellinen raportointi ja tuloksellisuusraportointi. Selvitysten perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi, onko yksittäinen avustus käytetty oikeaan tarkoitukseen ja päätöksen ehtojen mukaisesti sekä sitä, mikä on tämän avustuskokonaisuuden laajempi vaikuttavuus.
- Ehdotetaan, että avustuksen vaikuttavuuden seurannassa huomioitaisiin jatkossa erikseen määriteltävät varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotekijöihin liittyvät valtakunnalliset seurantakriteerit. Seuranta toteutettaisiin jatkossa siten, että varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestäjät raportoisivat avustuksen käyttämisen lisäksi tehdystä tasa-arvotyöstä.
- Avusta myönnettäisiin esimerkiksi 2-3 vuoden välein.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö antaisi seurannan pohjalta eduskunnalle selvityksen koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisesta hallituskausittain.

Kuva 2. Vaikuttavuutta seurataan

Avustuksella vahvistetaan varhaiskasvatuksen toimipaikan ja koulun ja erityisesti lähi-palveluperiaatteen sekä lähikoulun merkitystä yhteisön keskuksena ja hyvinvoinnin edistäjänä.

- Avustus on tarkoitettu sellaisen paikallisella tasolla toteutettavan varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen kohdennetun tuen mahdollistamiseksi, jolla edistetään lasten kehitystä ja oppimista, laadukkaita oppimistuloksia, koulutuksellista tasa-arvoa ja hyvinvointia sekä vähennetään ja ennaltaehkäistään sosioekonomista eriarvoistumista. Tarkempi käyttötarkoitus määräytyy avustuspäätöksessä.
- Avustuksen myöntämisen perusteina olisivat valtioneuvoston yhteiset politiikkatoimet ja arvoperusta. Tämä lisäisi hallituskausittaista ennakoitavuutta, mutta tarvittaessa myöntökriteereitä painottamalla tai muuttamalla pystyttäisiin huomioimaan tutkimusperusteisesti yhteiskunnallisen kehityksen aiheuttamat muutostarpeet. Ensisijaisesti kuitenkin muutettaisiin avustuksen käyttötarkoitusta.
- Resurssien tehokasta käyttöä voitaisiin tukea myös lisäämällä tutkimustoimintaa ja seurantaa vaikuttavista varhaiskasvatuksen toimipaikan ja koulun sisäisen tuen käytön muodoista sekä mahdollisuuksia hyvien käytäntöjen jakamiseen ja levittämiseen. Lisäksi voitaisiin kehittää systemaattista kansallista arviointitoimintaa avustuksen rahoituksen käytön ja tasa-arvotekijöiden kehityksen vaikuttavuuden seurantaan.
- Rahoitus määräytyisi avustuksen myöntökriteereinä toimivien resurssitarvekertoimien sekä lapsi- ja oppilasmäärän perusteella. Indikaattoreiden kehitystä seurattaisiin säännöllisesti.

4 Ehdotuksen saama lausuntopalaute

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi työryhmän jäseniltä kirjallista lausuntoa vakiinnuttamista koskevaan ehdotukseen. Ehdotus oli työryhmän sisäisellä lausuntokierroksella 9.6.–5.8.2021. Lausuntopyynnön jakelussa olivat seuraavat tahot:

Sosiaali- ja terveysministeriö
Tampereen kaupunki
Familia ry
ETNO
Juuan kunta
Suomen Kuntaliitto ry
Opetusalan ammattijärjestö OAJ
Opetushallitus
Ympäristöministeriö
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Raaseporin kaupunki
Helsingin kaupunki
Valtiovarainministeriö
Lapin aluehallintovirasto
Tilastokeskus
Jyväskylän yliopisto
Helsingin yliopisto
Palkansaajien tutkimuslaitos
Tampereen yliopisto
Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu
Turun yliopisto
Oulun yliopisto
Varissuon koulu, Turku

Asiasta annettiin yhteensä 12 lausuntoa. Lausunnon antoivat Helsingin kaupunki, Tampereen kaupunki, Suomen Kuntaliitto ry, Opetusalan ammattijärjestö OAJ, Opetushallitus, Oulun yliopisto, valtiovarainministeriö, Lapin aluehallintovirasto, Tilastokeskus, Helsingin yliopisto, Oulun yliopisto, Tampereen yliopisto ja Turun yliopisto.

4.1 Lausunnonantajien keskeiset näkemykset

4.1.1 Yhteenveto lausunnoista

Lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat myönteisen erityiskohtelun rahoituksen vakiinnuttamista varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa. Ehdotuksen nähtiin tasaavan lasten oppimisen lähtökohtia ja näin vahvistavan elinikäisen oppimisen tavoitteita. Ehdotuksen katsottiin myös huomioivan nykyistä hankehakuperusteista rahoitusta tehokkaammin kuntien eriytyvät olosuhteet. Resurssien kohdentumista toimipaikka- ja koulukohtaisten kriteerien perusteella kannatettiin laajasti. Useissa lausunnoissa nostettiin tärkeäksi pitkäjänteisyys. Valtionavustus halutaan lainsäädäntöön määritellyksi siten, että se säilyy hallitus- tai valtuustokausista riippumatta. Avustuksen myöntäminen 2–3 vuodeksi kerrallaan sai runsaasti kannatusta.

Moni lausunnonantaja toivoi, että avustusprosessiin liittyvää hallinnoinnin taakkaa ei lisätäisi, vaan hakumenettely ja raportointitavat olisivat kevyitä. Osa piti esitetyn mallin kevyemmän haku- ja raportointimenettelyn tavoitetta ristiriitaisena ehdotuksen vaatimiin toimenpiteisiin nähden ja pelkäsi sen lisäävän hallinnollista taakkaa. Rahoituksen mallia vaa-dittiin mitoitettavaksi siten, että tavoitteet toteutuvat myös tosiasiallisesti. Rahoitusmallin seuranta pidettiin tärkeänä, jotta rahoitus kohdentuu tarkoituksenmukaisesti.

Ehdotukseen annettiin runsaasti muutos- ja parannusehdotuksia. Riskinä joissakin lausunnoissa pidettiin sitä, että rahoituksella vain ylläpidetään perustoimintaa. Valtionavustuksen roolista ei toivottu muodostuvan valtionosuusrahoituksen korjaavaa perusrahoitusta. Ehdotuksen terminologiaa kehoitettiin tarkennettavan: käsite *tasa-arvo* voi hämmentää, koska kyseessä ei ole pelkästään sukupuolten välistä tasa-arvoa edistävä valtionavustus.

Lausunnonantajien keskeiset kommentit on ryhmitelty alle kohdittain.

4.1.2 Kommentit ehdotukseen 1

Uudistusta pidettiin periaatteellisesti merkittävänä muutoksena aikaisempaan tapaan toimia, mutta huolenaiheena esitettiin, että vähentäisikö valtionavustuksen määrä kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Avustuksen kehittämisen lisäksi pidettiin ensiarvoisen tärkeänä kuntien perusrahoituksen vahvistamista kokonaisuutena. Yhdessä launnossa tuotiin esiin huoli, että esityksestä saa vaikutelman, että kyseisellä mallilla olisi vaikutuksia kunnan itsehallintoon (resurssien kohdentamisesta suoraan toimipaikoille). Muutamissa lausunnoissa tuotiin esille epäselvyys siitä, kenelle valtion erityisavustusta voidaan myöntää. Jatkovalmistelussa toivottiin selkiytettävän sitä, ketkä voivat hakea valtionavustusta. Launnossa esitettiin, että valtionavustuksien rahoitettaisiin pääsääntöisesti kokeilu- ja kehittämistoimintaa, eikä rahoitusta ohjattaisi lainsäädännön mukaiseen perustoimintaan.

tai ettei rahoituksella paikattaisi valtionosuusrahoitusta. Valtionosuusrahoituksella tulee voida tosiasiallisesti huolehtia opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämisestä lakisääteisten velvoitteiden osalta. Lausunnossa toivottiin myös kustannusvaikutusten huolellisempaa ja realistisempaa arviointia säädösvalmisteluun. Valmisteluprosessin kehittämisen ja lainvalmistelun suhteen lausunnoissa toivottiin tiivistä yhteistyötä kuntien ja muiden valtioavustuksen saajien kanssa.

Jatkovalmistelussa toivottiin esiintuotavaksi ne seikat, joiden perusteella on arvioitu tarpeelliseksi säätää koulutuksellisen tasa-arvon valtionavustuksesta sekä rahoituslaissa että valmisteltavassa asetuksessa sen sijaan, että avustuksesta säädettäisiin valtionavustuslain 8 §:n nojalla pelkästään valtioneuvoston asetuksella. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida ne erityiset syyt, joiden perusteella valtionavustuksesta on tarpeen luoda lainsäädännöllä pysyvä malli ja siten laajentaa ns. korvamerkittyjen valtionavustusten alaa.

Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin useita huomioita liittyen varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen. Lausunnoissa ilmaistiin huoli siitä, miten malli todellisuudessa toimisi, sillä ongelmana erityisesti varhaiskasvatuksessa pidetään koulutetun työvoiman saamisen ja pysyvyyden haasteita. Kun päiväkodista puuttuu varhaiskasvatusta pitkäjänteisesti suunnitteleva henkilökunta, jää toiminta varhaiskasvatusta ylläpitävälle tasolle. Muutamissa lausunnoissa pidettiin yleistä oppimisen tuen toimimattomuutta myös keskeisenä oppimisen tasa-arvoa ja oppimistuloksia eriyttävänä tekijänä, jota tulisi tarkastella valmistelun yhteydessä.

4.1.3 Kommentit ehdotukseen 2

Lähes kaikki pitivät ehdotusta myöntökriteereistä pääosin oikeasuuntaisena ja kannatettavana. Toimivana pidettiin sitä, etteivät myönteisen erityiskohtelun resurssit kohdentuisi koko kuntaa koskevien indikaattorien tai postinumeroalueen perusteella, sekä sitä, että jokaiselle toimipaikalle tai koululle tulisi oma resurssitarvekerroin. Kannatettavana pidettiin sitä, että avustuksen myöntökriteerit perustuvat oppilaitoskohtaisiin indikaattoreihin. Valtioneuvoston laatimat vakiintuneet myöntökriteerit edistävät joidenkin lausunnonantajien mukaan tasa-arvorahoituksen jakaantumista valtakunnallisesti ja huomioiden kuntien eriytyvät olosuhteet, ja ne mahdollistaisivat myös kuntien välisen vertailun.

Muutamissa lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että kehittämisessä pyrittäisiin tunnistamaan eri osissa maata vallitsevat erilaiset oppimista eriyttävät taustamuuttajat, kuten vieraskielisten osuus alueella. Kriteerien tulisi myös tunnistaa erilaisten indikaattoreiden yhteisvaikutus, eivätkä yksittäiset indikaattorit saisi ylikorostua.

Perusrahoituksen toivottiin ohjautuvan kunnille myöntökriteerien mukaisten rekisteritietojen perusteella ilman erillistä avustushakua ja myönteisen erityiskohtelun rahoituksen sisältyvän kohdennettuna perusrahoitus pohjaan. Laskentamallia resurssikertoimesta pidettiin kannatettavana, mutta kunnille tulee jäädä oikeus ohjata rahoitusta toimipaikka kohtaisesti, jotta alueellinen eriarvoisuus tulee riittävästi huomioiduksi. Ehdotuksessa ei ole mainintaa avustuksen myöntämisen aikajänteestä. Rekisteritietojen perusteella myönnettävä perusrahoitus vaikutti lausunnonantajan mielestä ketterämmältä ja huomioi paremmin muutokset kuntien väestörakenteen osalta.

Jatkovalmistelua varten tehtiin huomioita, että myöntökriteerit ovat osittain päällekkäisiä peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään nykyisin sisältyvien määräytymistekijöiden kanssa. Riskinä pidettiin rinnakkaisen järjestelmän luomista valtionosuusjärjestelmän rinnalle. Ehdotettiin, että laskentamallia tulisi arvioida suhteessa käynnistyvään sivistystoimen rahoitus- ja ohjausjärjestelmän valmisteluun. Eri rahoitusmuotojen ja niihin sisältyvien myöntökriteerien keskinäisiä suhteita ja kokonaisvaikuttavuutta on tarpeen arvioida.

Tuloihin liittyen esitettiin, että lasten ja oppilaiden vanhempien tulotasossa aritmeettinen keskiarvo ei välttämättä riitä tarkastelukriteeriksi, vaan olisi syytä myös tarkastella selvästi tietyn tuloajan alle jäävien perheiden osuutta kaikista oppilaiden perheistä. Vanhempien tulotasoa koskevan kriteerin osalta toivottiin tarkennettavan, mitkä kaikki tulot on tarkoitus ottaa arvioinnissa huomioon. Jatkovalmistelussa pyydettiin selvittämään, onko saatavilla kattavasti myös yksilötasoiset tulotiedot. Lisäksi pohdittiin, onko aritmeettinen keskiarvo tarkoituksenmukaisin tunnusluku tulojen arviointiin.

Myöntökriteerien toimivuutta ja tarkoituksenmukaista toivottiin arvioitavan tietyn ajanjakson jälkeen. Myös toiminnan tuloksellisuutta kuvaavia indikaattoreita esitettiin rahoituksen perusteeksi. Myös varhaiskasvatuksen osallistumisastetta, lasten ja oppilaiden hyvinvointia sekä koulukuljetuskustannuksia ehdotettiin myöntökriteereiksi.

Muutamissa lausunnossa todettiin, että rahoituksen jakamisen perusteena olevia aineistoja ei jatkossakaan tulisi esitellä koulu kohtaisesti. Oppimistulosaineistoja toivottiin käsiteltävän siten, että yksittäisiä kouluja ei voisi tunnistaa. Mahdollisten oppimistulosaineistojen julkistaminen ja käyttö tarvitsisivat lausunnon mukaan eettistä arviointia.

Myöntökriteerin laskentamalliin valittuja indikaattoreita lausunnoissa pidettiin perusteltuina ja pääsääntöisesti toteutettavissa olevina siten, että indikaattoritietoon yhdistetään Tilastokeskuksen rekisteriaineistoja.

Eräissä lausunnossa annettiin laskentamalliin kaksi varaumaa² koskien aineistojen peittävyttä ja saatavuutta, minkä lisäksi on huomioitava aineistojen tietosuoja tilastolain määrittämällä tavalla.

4.1.4 Kommentit ehdotukseen 3

Taloudellisen raportoinnin painottamista avustuksen saajan selvityksessä avustuksen käytöstä pidettiin laajasti tarkoituksenmukaisena. Tasa-arvotyöstä raportointia muun ohella kannatettiin. Raportoinnista toivottiin helposti toteutettavaa ja kaikki ylimääräinen byrokratia toivottiin karsittavaksi. Toteutus ehdotettiin esimerkiksi automaattisten tietovarantojen avulla. Tasa-arvotyötä pidettiin vaikuttavuudeltaan pitkäjänteisenä työnä, eikä vuosittaista raportointia pidetty mielekkäänä. Avustusjaksoksi kannatettiin mm. kolmea vuotta siksi, että kehittämistyöhön ehdittäisiin sitouttaa. Jatkuvan kehittämisen ja ideoinnin vastapainoksi haluttiin myös varmuutta kouluihin siitä, että riittävä henkilöstö pystytään palkkaamaan vuosittain, mikä auttaisi motivoituneen ja ammattitaitoisen henkilöstön saamisessa.

Avustushaun aikataulua toivottiin syksylle, jolloin avustusta voidaan hyödyntää kevään rekrytoinneissa. Painotettiin, että avustuksen käyttöä tulee kohdentaa jo myönnettäessä oppimisen tasa-arvoa parantaviin toimiin, kuten opetuksen ja tuen järjestämiseen, eikä muihin kehittämishankkeisiin.

Lausunnoissa pääasiallisesti kannatettiin myös esitystä eduskunnalle vaalikausittain annettavasta selvityksestä koskien koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista sekä tasa-arvoa parantavien toimien tutkimustoimintaa.

² Varauma 1: Tilastokeskuksen tutkintorekisterissä on kattavasti Suomessa suoritettut tutkinnot, mutta ulkomailla suoritetuista tutkinnoista puuttuu edelleen huomattava osa. Noin puolelta ulkomaalaistaustaisesta väestöstä puuttuu tieto ulkomailla suoritetusta koulutuksesta. Tämä aiheuttaa ulkomaalaisten yliedustuksen matalimman koulutuksen ryhmässä. Varauma 2: Tilastokeskuksella on lausuntonsa mukaan henkilö pohjaisena tiedot esi- ja perusopetuksen oppilaista vuodesta 2020 alkaen, ja niihin voidaan yhdistää vanhempien sosioekonomisia taustamuuttujia siltä osin, kun tieto vanhemmista on väestötietojärjestelmässä. Varhaiskasvatuksessa olevista lapsista ei ole toistaiseksi käytössä henkilö pohjaista aineistoa, mutta tavoitteena on, että henkilö pohjainen tilasto julkaistaisiin v. 2022 aikana. Tilastointitarkoitusta varten kerättyä yksikötasoisia tietoa voi saada käyttöönsä tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja kuvaavia tilastollisia selvityksiä varten käyttöluvan saatuaan. Tilastokeskus ei voi antaa tilastoyksiköiden suoria tunnisteita yksikötasoisissa aineistoissa eikä tuloksia saa julkaista niin, että tilastoyksikkö olisi välillisesti tunnistettavissa.

Oikeus oppia -kehittämishjelman tavoitteiden toivottiin näkyvän vahvemmin ja siksi seurannan kriteereiksi ehdotettiin muun muassa varhaisen tuen resursseja, oppimisen tukitoimien määrää ja intensiteettiä sekä osa-aikaista erityisopetusta antavien erityisopettajien määrän kehitystä. Tarkastelun kohteena voisi esimerkiksi olla erityisopettajien määrä oppilasta kohden. Arviointitiedon keruussa voitaisiin kuulla myös lapsia ja nuoria.

Yhteiskunnallisen kehityksen aiheuttamissa muutostarpeissa tutkimusperustaisuutta pidettiin tärkeänä avustuksen käytön ja vaikutusten seurannassa.

Ehdotuksen mukaan avustuksen vaikuttavuuden seurannassa huomioitaisiin erikseen määriteltävät valtakunnalliset seurantakriteerit. Epäselväksi koettiin, mikä on avustuksen myöntökriteerien ja valtakunnallisten seurantakriteerien suhde. Epäselvää on myös se, onko valtakunnallisista seurantakriteereistä tarkoitus säätää asetuksella, sekä se, miten kriteerien toteutumista on mahdollista arvioida tilastotiedon tai muun objektiivisesti vertailtavissa olevan tiedon perustella.

Valtiovarainministeriö huomautti lausunnossaan, että valtionavustuslaki sisältää säännöksiä valtionavustuksen hakemiseen, myöntämiseen ja seurantaan (mm. 9 § ja 11 § ovat keskeisiä). Esitetyn ehdotuksen mukaan hakijan ei tarvitse ilmoittaa tietoja avustusta haettaessa. Puutteena lausunnossa pidettiin sitä, ettei ehdotuksessa ole selostettu, miten mahdollisesti ehdotetut myöntö- ja seurantakriteerit vaikuttavat valtionapuviranomaisen hallinnolliseen työhön, joka oletettavasti lisääntyisi.

VM:n lausuntopalautteen mukaan tulisi myös selvittää, missä määrin yksilötasoisia rekisteritietoja voidaan hyödyntää voimassa olevan lainsäädännön perusteella, ja onko lainsäädäntöä tarpeen tältä osin laajemmaltikin uudistaa. Valtiovarainministeriössä on myös vireillä valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke, jonka tarkoituksena on luoda yhtenäinen digitalisoitu valtionavustusprosessi. Tasa-arvorahan vakiinnuttaminen toivottiin mukaan yhdeksi pilotiksi.

5 Lasten ja nuorten kuulemisen tulokset

Osana työryhmän valmistelua opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti lasten ja nuorten kuulemisen yhteistyössä Nuorisolan osallisuuden osaamiskeskuksen kanssa. Kuulemisen tavoitteena oli tuottaa Oikeus oppia -ohjelmalle lasten ja nuorten näkemyksiä siitä, kuinka yhdenvertaisuus ja koulutuksellinen tasa-arvo toteutuvat kouluissa, millaisin toimenpitein lasten ja nuorten tasa-arvoista koulutuspolkua voitaisiin nykyistä paremmin tukea ja miten ns. tasa-arvorahaa kannattaisi suunnata kouluissa.³

Nuorisolan Osallisuuden osaamiskeskuksessa toteutukseen osallistuivat Kehittämiskeskus Opinkirjo ja Nuorten Akatemia. Kuulemiseen osallistui kevään 2021 aikana yli 600 lasta ja nuorta pääosin 4.–9. luokilta ympäri Suomen ja sen toteutuksessa hyödynnettiin uudenlaisia etätyöskentelyn menetelmiä. Kuuleminen koostui 23 opetusryhmien kanssa toteutetusta etätyöpajasta sekä 12 koulun oppilaskuntien yhteisestä etätyöpajasta. Osallistujia oli mukana kaikkiaan 14 eri maakunnasta, ja työpajoja toteutettiin suomeksi, ruotsiksi ja pohjoissaameksi.

Kuulemisen tuloksena oli vahva viesti siitä, että tasa-arvorahan nykyiset tavoitteet ja kohteet ovat lasten ja nuorten mielestä kannatettavia ja että erityisesti tuen resursseja tulisi entisestään vahvistaa. Lisää resursseja tarvittaisiin opettajien ja koulunkäynninohjaajien, kuraattorien sekä opinto-ohjaajien ja nuorisotyöntekijöiden palkkaamiseen. Viihtyisä ja esteetön koulurakennus sekä liikunta- ja opetusvälineiden saatavuus ja riittävä kouluruoka ovat oppilaiden mielestä tärkeitä yhdenvertaisuuden kannalta. Oppilaiden mielestä on olennaista varmistaa, ettei kukaan jää koulussa yksin ja että aikuiset puuttuvat kiusaamiseen. Kouluissa työskentelevien aikuisten tulee olla reiluja ja oikeudenmukaisia. Oppilaat toivovat nykyistä enemmän yhdenvertaisuuteen ja rasismiin liittyvien kysymysten käsitteilyä opetuksessa ja parempia valmiuksia stereotyyppien, kuten sukupuoliroolien, purkamiseen. Kouluihin toivottiin esimerkiksi penkkejä, läksykerhoja, yhteisöllisyyttä vahvistavia tapahtumia ja teemapäiviä sekä unisex-veikkoja.

Oppilaat myös toivovat nykyistä parempia mahdollisuuksia osallistua ja tulla kuulluiksi koulujen toiminnan kehittämisessä.

³ Arnberg, Reija ja Kosonen Holgaard Matleena. Yhdenvertainen koulu -työpajat. Hankkeen loppuraportti. Nuorisolan osallisuuden osaamiskeskus. Helsinki 2021.

6 Jatkovalmistelussa huomioitavia asioita

Työryhmä puoltaa vahvasti tasa-arvorahan vakiinnuttamista lainsäädännön keinoin. Samalla työryhmä tuo edelleen esille jatkotyössä huomioitavia ja siihen vaikuttavia asioita. Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu lainsäädäntömuutos edellyttää jatkovalmistelussa useamman hallinnonalan yhteistyötä ja mahdollista eri hallinnonalojen lainsäädännön yhteensovittamista. Tilastokeskuksen tilastoaineiston käytettävyyden varmistaminen on olennainen edellytys koulutuksellisen tasa-arvon määrärahan vakiinnuttamisen toteuttamiselle työryhmän ehdottamassa muodossa. Lisävalmistelua ja mahdollisia lisätarkennuksia tarvitaan erityisesti Tilastokeskuksen tilastoaineiston käytettävyyttä koskien.

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää työryhmän työn ja lausunntomenettelyn pohjalta lainvalmistelun. Lainvalmistelussa tullaan kiinnittämään erityistä huomiota seuraaviin, työryhmän sisäisessä lausunntomenettelyssä esille nousseisiin kysymyksiin.

- Jatkovalmistelussa tulee edelleen tiivistää valmistelun yhteyttä laajempaan valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitointihankkeeseen ja selkeyttää valtionavustuksen hakukelpoisuutta koskevia kohtia.
- Koska avustus myönnetään jatkossakin opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjille, jotka ohjaavat avustuksen kouluille ja varhaiskasvatuksen toimipisteille, lainsäädäntöhankkeella ei ole opetus- ja kulttuuriministeriön arvion mukaan vaikutusta kuntien itsehallintoon. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä kuitenkin erikseen arvioidaan ja tarvittaessa tarkennetaan ehdotuksen suhdetta kuntien itsehallintoon ja rahoitusperiaatteeseen.
- Jatkovalmistelussa tarkennetaan oppimistulosarviointien käsittelyä ja hyödyntämistä valtionavustusprosessissa sekä myöntökriteerien julkisuutta ja ei-julkisuutta puoltavia seikkoja.
- Jatkokehittämisessä pyritään tunnistamaan eri osissa maata sekä myös kaupunkien sisällä vallitsevat erilaiset oppimista eriyttävät taustamuuttajat, kuten vieraskielisten osuus alueella. Kriteerien tulisi myös tunnistaa erilaisten indikaattoreiden yhteisvaikutus.
- Laskentamalla arvioidaan suhteessa eri rahoitusmuotoihin ja niihin sisältyvien myöntökriteerien keskinäisiin suhteisiin ja kokonaisvaikuttavuuteen.

- Jatkovalmistelussa tarkennetaan tulotasoon liittyvää laskentaperiaatetta.
- Arvioidaan toiminnan tuloksellisuutta kuvaavien indikaattoreiden soveltuvuutta rahoituksen perusteeksi.
- Lainvalmistelussa toteutetaan tietosuojaan liittyvä arviointi. Jatkovalmistelussa huomioidaan aineistojen tietosuoja tilastolain määräämällä tavalla.
- Avustusprosessin valmistelussa arvioidaan myös valtionavustushaun aikataulutusta eri toimijoiden sekä hallitusohjelmien tavoitteiden toteutumisen kannalta.
- Valmistelussa arvioidaan myös mahdollisuuksia vahvistaa lähikoulu- ja lähipäiväkotiperiaatteiden toteutumista sekä segregatiokehitystä koskevaa seuranta.
- Jatkovalmistelussa selkeytetään avustuksen myöntökriteerien ja valtakunnallisten seurantakriteerien suhde. Valmistelussa ei ole ollut tavoitteena säätää valtakunnallisista seurantakriteereistä asetuksella.
- Lainvalmistelussa arvioidaan, kuinka myöntö- ja seurantakriteerit vaikuttavat valtionavustushakijoidenhallinnolliseen työhön.
- Lisäksi jatkovalmistelussa huomioidaan OECD:n käynnistämän Oikeus oppia -ohjelman arvioinnin sekä lasten ja nuorten kuulemisen tulokset. Arviointiraportin odotetaan valmistuvan keväällä 2022.

7 Työryhmän tehtävä ja työskentelyaikataulu

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 13.5.2020 tekemällään päätöksellä nimennyt työryhmän valmistelemaan koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Työryhmän tehtävänä on

- valmistella lainsäädäntöehdotus positiivisen erityiskohtelun ja tasa-arvon edistämistoimien vakiinnuttamiseksi vaikuttavaksi osaksi perusopetuksen valtionosuusrahoitusjärjestelmää
- laatia ehdotus positiivisen erityiskohtelun mallin vakiinnuttamiseksi varhaiskasvatuksen alalla
- valmistella toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua tunnistettuun eriarvoistumiskehitykseen koulujen sisällä ja koulujen välillä sekä kaupunkien sisällä ja alueiden välillä
- laatia toimenpide-ehdotuksia keinoista vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa alueellisesti, huomioiden demografiakehitys, asuntopolitiikka, aluekehitys ja lähiöiden kehitystyö - sekä seurata ja analysoida COVID-19 -pandemian aiheuttamia seurauksia varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen alalla erityisesti tasa-arvon ja eriarvoistumiskehityksen näkökulmista sekä valmistella näihin liittyviä toimenpide-ehdotuksia Työryhmän tulee antaa loppuraporttinsa 1.6.2022 mennessä (OKM hankenumero OKM029:00/2020).

Taulukko 1. Vuosina 2009–2021 opetusryhmäkokojen pienentämiseksi ja tasa-arvon edistämiseksi osoitetut valtionavustukset

vuosi	euroa	käyttötarkoitus
2009	16 milj.	Perusopetuksen opetusryhmäkoon pienentäminen Rahoitusta voi käyttää resurssiopettajien, jakotuntien ja ryhmien jakamisen palkkakustannuksiin. Avustus tuli suunnata ensisijaisesti suuriin yli 25 oppilaan ryhmiin, ryhmiin, joissa on useita säännöllisesti ylimääräistä tukea tarvitsevia oppilaita, kouluihin joiden koulunkäyntialueella aikuisväestön koulutustaso on keskimääräistä alhaisempi, työttömyysaste suurempi tai maahanmuuttajien väestöosuus suurempi.
2010	30 milj.	
2011	30 milj.	
2012	50,449 milj.	
2012	23 milj.	Koulutuksellista tasa-arvoa edistävät toimenpiteet Valtionavustus kohdennettiin toimiin, joilla tuetaan haasteellisessa toimintaympäristössä toimivia kouluja ja kavennetaan koulujen välisiä eroja. Myönnettiin toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat koulujen välisten erojen vähentämiseen sekä lähtökohdiltaan muita heikompien koulujen toiminnan ja laadun tukemiseen.
2013	60 milj.	Perusopetuksen opetusryhmäkoon pienentäminen Rahoitusta voi käyttää opettajien palkkakustannuksiin, resurssiopettajien lisäämiseen eli opettajien samanaikaisopetuksen järjestämiseen luokassa, jakotunteihin tai ryhmien jakamiseen pysyvästi. Ensisijaisesti opettaja voitiin palkata yli 25 oppilaan ryhmiin.
2014	60 milj.	
2014	22,473 milj.	Koulutuksellista tasa-arvoa edistävät toimenpiteet Valtionavustus kohdennettiin toimiin, joilla tuetaan haasteellisessa toimintaympäristössä toimivia kouluja ja kavennetaan koulujen välisiä eroja. Koulujen välisten erojen kaventamiseksi avustuspäätöksissä huomioitiin erityisesti koulut, joiden koulunkäyntialueilla väestön koulutustaso on heikko sekä työttömyysaste ja maahanmuuttajien väestöosuus korkea.
2014 (LTAE)	15 milj.	Opetusryhmäkokojen pienentäminen ja yleissivistävän koulutuksen laadun kehittäminen Avustusta oli jaettu jo aiemmin samana vuonna 60 miljoonaa. Prosessin nopeuttamiseksi opetuksen järjestäjät voivat hakea avustusta ilmoittamalla, että uudistavat vuoden 2014 hakemuksensa, sillä lähes kaikki hakivat enemmän avustusta mitä pystyttiin edellisellä kerralla jakamaan.
2015	30 milj.	Perusopetuksen opetusryhmäkoon pienentäminen Rahoitusta voitiin käyttää resurssiopettajien, jakotuntien ja ryhmien jakamisen palkkakustannuksiin. Avustus tuli suunnata ensisijaisesti yli 25 oppilaan ryhmiin. Ylläpitäjä voi jatkaa aiemmin saadulla rahoituksella pienennettyjen ryhmien toimintaa.
2015	10 milj.	Erityisopetuksen laadun kehittäminen ja siihen liittyvä koulunkäyntiavustajien palkkaaminen Avustusta myönnettiin koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen sellaisten oppilaiden opetuksen järjestämisen tueksi, joilla on esimerkiksi vakavia psyykkisiä pulmia, keskittymisen ja tarkkaavuuden ongelmia, autismin kirjoja tai muuta monitarpeisuutta.

vuosi	euroa	käyttötarkoitus
2015	26,765 milj.	Koulutuksellista tasa-arvoa edistävät toimenpiteet
2016	20,185 milj.	Avustusta myönnettiin opetuksen järjestäjälle koulukohtaisesti seuraavien koulujen toiminta-alueita kuvaavien indikaattoreiden perusteella: 30-54-vuotiaiden vain perusasteen suorittaneiden osuus ikäluokasta, työttömyysaste ja vieraskielisten osuus.
2017	17,028 milj.	Valtionavustuksen avulla edistettiin koulutuksellista tasa-arvoa ja erityisopetuksen laatua tukemalla opetuksen järjestäjien mahdollisuuksia palkata ensisijaisesti opettajia samanaikaisopettajuuteen, ryhmien jakamiseen tai jakotunteihin sekä koulunkäyntiavustajia. Vuonna 2018 esi- ja perusopetuksen kehittämisen ohella mukana voi olla myös varhaiskasvatuksen kehittäminen.
2018	42,228 milj. euroa	
2019	32,228 milj. esi- ja perusopetus, 10 milj. varhaiskasvatus	Koulutuksellista tasa-arvoa edistävät toimenpiteet ja esi- ja perusopetuksen erityisopetuksen laadun sekä varhaiskasvatuksen laadun kehittäminen
2020	51,3 milj. esi- ja perusopetukseen, 20,15 milj. varhaiskasvatukseen	Valtion erityisavustusta voitiin käyttää varhaiskasvatuksessa * lisähenkilöstön palkkaamiseen, kuten esimerkiksi opettajan, erityisopettajan, sosionomin, lastenhoitajan tai avustajan * lapsiryhmien kokojen pienentämiseen ja esi- ja perusopetuksessa * opettajien palkkaamiseen samanaikaisopettajiksi * ryhmien jakamiseen tai jakotunteihin * avustajien palkkaamiseen
2021	43,2 milj. esi- ja perusopetukseen 24,6 milj. varhaiskasvatukseen	Valtion erityisavustuksen määräytymiseen opetuksen järjestäjälle vaikuttivat seuraavat indikaattorit: <ul style="list-style-type: none"> • 30–54-vuotiaiden vain perusasteen suorittaneiden osuus ikäluokasta • työttömyysaste • vieraskielisen väestön osuus • koulut ja oppilasmäärät • opetukseen käytetty resurssi (euroa/oppilas) Varhaiskasvatuksessa vaikuttivat kolmen ensin mainitun lisäksi seuraavat indikaattorit: <ul style="list-style-type: none"> • maksuttoman varhaiskasvatuksen piirissä olleet lapset • ja mahdollisesti harkinnanvaraisen valtionavun taseus perustuen kunnan verokertymään asukasta kohden.



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ
UNDERSVINGS- OCH KULTURMINISTERIET
MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE

ISBN 978-952-263-878-6 (PDF)
ISSN 1799-0351 (PDF)