



Ehdotus: Lainsäädäntömalli varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvorahan vakiinnuttamiseksi

Tausta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut Oikeus oppia -ohjelman joulukuussa 2019 toteuttamaan hallitusohjelman tavoitteita varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen aloilla. Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevalle työryhmän tehtävänä on mm. 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.

Työryhmän työn taustoittamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö asetti apulaisprofessori Venla Berneliuksen Helsingin yliopistosta selvityshenkilöksi 15.6.2020 - 31.1.2021 tuottamaan pitkän aikavälin kuvaa eriarvoistumiskehityksen vastaista työtä varten, pohtimaan kansallisen tasa-arvotyön alueellisia, sosiaalisia ja muita lähtökohtia ja vertailemaan niitä kansainväliseen evidenssiin sekä tuottamaan tietoa alueellisten ja koulujen välisten erojen kehittymisestä. Selvityshenkilö luovutti selvityksen opetus- ja kulttuuriministeriölle 17.2.21. 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. Selvityshenkilö esittää myönteisen erityiskohtelun resursoinnin eli yksikkökohtaiseen resurssitarpeiden eriytymiseen perustuvan kansallisen rahoitusmallin kehittämistä, rahoituksen ottamista osaksi kansallista koulutuksen resursoinnin järjestelmää sekä koulutuksen tasa-arvoajattelua. Lisäksi Bernelius esittää varhaiskasvatuksen myönteisen erityiskohtelun resursoinnin kansallisen rahoitusmallin kehittämistä lasten oppimisen lähtökohtien tasaamiseksi.

Hallitus antoi huhtikuussa 2021 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.

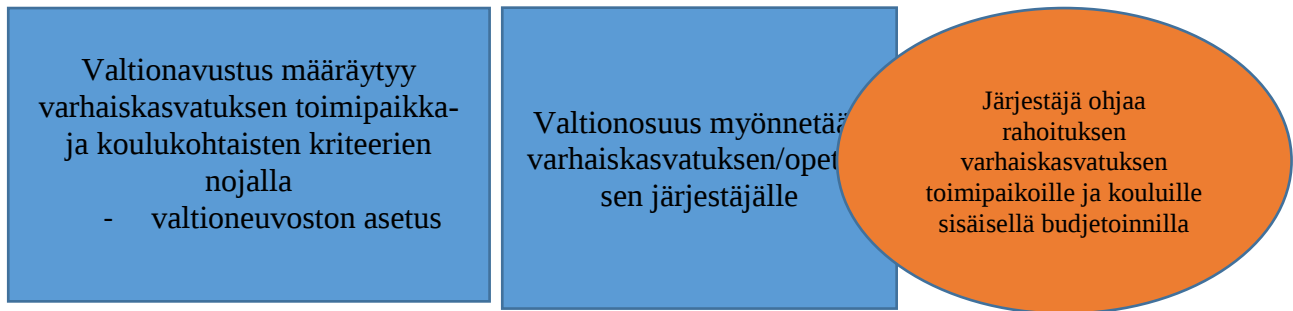
Ehdotus 1/3: Ehdotetaan, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin lisättäisiin säännös koulutuksellisen tasa-arvon valtionavustuksesta. Lakiin lisättäisiin säännös tasa-arvoavustuksesta ja asetuksenantovaltuutuksesta

- 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 oppilaspuhjan 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 tutkittaisi 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 ja laki tulisi voimaan 1.1.2023



Ehdotus 2/3: 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 yksilötasoisien 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/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.

Ehdotus 3/3: 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 koulutukselliseen tasa-arvon toteutumisesta hallituskausittain.

Luodaan yhdenvertaisuuden ja tasa-arvotekijöiden valtakunnalliset seurantakriteerit

Avustuksen saajan raportointi tasa-arvotyöstä ja kehityksestä

Hallituskausittain selvitys koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisesta eduskunnalle

- Avustuksella vahvistetaan varhaiskasvatuksen toimipaikan ja koulun ja erityisesti lähipalveluperiaatteen 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 määräytyisi 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 seurantaan 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 seurataan säännöllisesti
- Varhaiskasvatuksen toimipaikkojen ja koulujen toimintaa kuvaavista tasa-arvotekijöistä sekä laatutekijöistä seurattaisi säännöllisesti myös esimerkiksi seuraavia:
 - opetusryhmäkokojen ja varhaiskasvatuksen toimipaikkojen henkilöstön ja lasten välisten suhdelukujen kehitys
 - oppilaiden osaamiserojen kehitys
 - valikoituminen toiselle asteelle tai muihin oppivelvollisuuskoulutuksiin
 - kelpoisuusehdot täyttävän opetus- ja kasvatushenkilöstön määrien kehitys
 - opetus- ja kasvatustoiminnassa toimivien avustajien määrien kehitys
 - täydennyskoulutukseen osallistumismäärät vuosittain.