



12.12.2023

Asia/6

§ 277

Tarveperusteisen rahoituksen päivitys varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen

HEL 2023-014928 T 12 00 01

Päätös

Kasvatus- ja koulutuslautakunta päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

Pöydällepanoehdotus:

Ted Apter: Pyydän asian pöydälle.

Kasvatus- ja koulutuslautakunta päätti yksimielisesti Ted Apterin ehdotuksesta panna asian pöydälle.

Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja
Satu Järvenkallas

Lisätiedot

Sanna Ranto, yksikön päällikkö, puhelin: 310 21904
sanna.ranto(a)hel.fi
Petteri Räisänen, erityissuunnittelija, puhelin: 310 79564
petteri.j.raisanen(a)hel.fi
Netta Mäki, erikoistutkija, puhelin: 310 36373
netta.maki(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kasvatus- ja koulutuslautakunta päättää päivittää varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tarveperusteisen mallin rahajakoperiaatteet ja laskentamallin yhtenäiseksi siten, että kummassakin palvelussa on vain yksi yhteinen malli käytössä eikä rahoitusta jaeta erikseen suomen- ja ruotsinkieliseen palveluun.

Lautakunta päättää seuraavat laskentamallin muuttajat palveluittain:

Varhaiskasvatuksen muuttajat:

1. varhaiskasvatusyksikön vieraskielisten korkea osuus
2. varhaiskasvatusyksikön 0-maksuluokkaan kuuluvien korkea prosenttiosuus



Perusopetuksen muuttajat:

1. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus oppilaan kanssa samassa taloudessa asuvista vanhemman roolissa olevista aikuisista
2. Työttömien osuus oppilaan kanssa samassa taloudessa asuvista vanhemman roolissa olevista aikuisista
3. Pienituloisimpaan viidennekseen kuuluvissa kotitalouksissa asuvien oppilaiden osuus koulussa
4. Vieraskielisiksi rekisteröityjen oppilaiden osuus koulussa

Lisäksi lautakunta päättää rahoituksen käytöstä seuraavasti:

Tarveperusteista rahoitusta käytetään henkilöstön palkkaamiseen ja syrjäytymistä ehkäiseviin toimenpiteisiin. Tarveperusteisen rahoituksen määrärahoja ei saa käyttää hallinnollisiin kuluihin.

Uusi laskenta- ja rahanjako otetaan käyttöön varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa 1.8.2024 lähtien. Päätöksen rahoitusta saavista varhaiskasvatussyksiköistä ja perusopetuksen kouluista tekee toimialajohdaja ja päätös tuodaan tiedoksi lautakunnalle.

Yksityisten sopimuskoulujen osalta määrärahalisäys otetaan huomioon kaupungin korvauksen perusteena olevissa kustannuksissa.

Tämä päätös kumoaa kasvatus- ja koulutuslautakunnan päätökset 17.1.2023 § 1 ja 4.10.2022 § 14.

Esittelijän perustelut

Tarveperusteisen rahoituksen mallia päivitetään kohdentumaan tarkemmin alueellisen segregaation ehkäisyyn yhdenmukaistamalla rahoituksen jakamisperiaatteita. Yhteisillä jakamisperiaatteilla varmistetaan oppijoiden yhdenvertaisuuden toteutuminen.

Tausta

Alueellisessa eriytymisessä Helsingissä on tutkimuksissa havaittu kasvua ja syvenemistä viime vuosien aikana. Alueellinen eriytyminen koskee erityisen voimakkaasti lapsiperheitä, ja lasten sosioekonominen ja etninen eriytyminen on kaupungissa syvempää kuin aikuisten. Koulut ovat tärkeä muuttoja ohjaava ja sitä kautta myös kaupunginosien eriytymiseen vaikuttava tekijä.

Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on jo pitkään ehkäissyt segregaatiota jakamalla resursseja enemmän niille yksiköille, jotka toimivat haastavassa ympäristössä. Perusopetuksessa tarveperusteisen rahoituksen tavoitteena on ehkäistä koulujen eriytymistä, helpottaa



koulujen toimintaympäristön tuottamaa kuormaa, vahvistaa oppilaiden mahdollisuuksien tasa-arvoa ja kaventaa koulujen välisiä oppimistulosten eroja. Varhaiskasvatuksessa tarveperusteisen rahoituksen tavoitteena on ollut pysyvät ja pitkäkestoiset ratkaisut, joilla tuetaan lasten vertaistaitoja ja kielitaitoja, mahdollistetaan pedagogisesti perusteltuja ja suunniteltuja pienryhmiä ja annetaan enemmän aikaa lapsille.

Perusopetuksessa on jaettu segregaatiota ehkäisevää tukea kouluille vuodesta 1999 lähtien ja vuosien varrella jakamismallia on kehitetty. Vuonna 2009 otettiin käyttöön malli, jossa taustamuuttujien yhteyttä oppimistuloksiin mallinnettiin ja saatiin aikaan kouluittaiset ennustearvot (PD-indeksit). Opetuslautakunta on päättänyt 30.8.2011 (§ 186) positiivisen diskriminaation (PD) määrärahan käyttöperiaatteista. Indeksit tarkistettiin viimeksi 4.10.2022, jolloin laskentamallia tarkennettiin siirtymällä alueellisesta tiedosta koulukohtaiseen tietoon. Mallin selitysaste nousi näin huomattavasti, ja rahoitus kohdentuu paremmin tarpeen mukaan. Samalla nimi muutettiin tarveperusteisen rahoituksen indeksiksi (TP-indeksi).

Suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa on ollut vuodesta 2009 syrjäytymisen ehkäisyyn tarveperusteisesti suunnattua määrärahaa varhaiskasvatukseen alueille, jotka tarvitsevat alueen väestöpohjan sosiaalista taustaa kuvaavien muuttujien perusteella lisäresursseja. Ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa malli otettiin käyttöön vuonna 2018. Varhaiskasvatuksen tarveperusteisen rahoituksen laskentamalli tarkistettiin viimeksi 17.1.2023 ja uudessa tarveperusteisen rahoituksen laskentamallissa siirryttiin aluepohjaisesta mallista varhaiskasvatusyksikkökohtaiseen malliin, jossa tarveperusteinen rahoitus kohdistetaan suoraan varhaiskasvatusyksiköille.

Tarveperusteisen rahoituksen määrärahat on jaettu toimialan talousarviossa palvelukokonaisuuksittain, jolloin suomenkielinen ja ruotsinkielinen varhaiskasvatus ja perusopetus ovat saaneet omat määrärahansa tarveperusteisesti jaettavaksi. Sekä suomen- että ruotsinkieliseen palveluun on laskettu omat indeksit, joiden mukaan tuki päiväkodeille ja peruskouluille on jaettu.

Päivitetty malli

1.8.2024 lähtien sekä varhaiskasvatuksen että perusopetuksen rahajakoperiaate ja laskentamalli päivitetään yhtenäiseksi siten, että kummassakin palvelussa on vain yksi yhteinen malli käytössä eikä rahoitusta jaeta erikseen suomen- ja ruotsinkieliseen palveluun.

Rahajakomallin ja laskentamallin yhtenäistäminen varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa tarkoittaa käytännössä sitä, että ruotsinkieliset yksiköiden mahdollisuus saada tarveperäistä rahoitusta heikkenee



huomattavasti, koska näiden yksiköiden sosioekonomiset taustamuuttajat eivät kasaudu missään yksikössä.

Jatkossa mallien muuttajat päivitetään sekä varhaiskasvatuksessa että perusopetuksessa noin kolmen vuoden välein. Näin rahoitus seuraa päiväkotien ja koulujen toimintaympäristön muutosta. Päätöksen rahoitusta saavista yksiköistä tekee toimialajohtaja ja tieto tuodaan tiedoksi lautakunnalle. Koko laskentamalli on hyvä tarkistaa noin viiden vuoden välein kaupunkirakenteen, väestörakenteen ja segregaaation kehittymisen myötä. Kun laskentamalli uudistuu tai sen muuttajat vaihtuvat, asia tuodaan lautakunnan päätöksentekoon.

Lähtökohtana tarveperusteisen rahoituksen kohdentamisessa yksiköille on se, että yksikön saama tukisumma tulee olla sellaisella tasolla, että sillä voidaan eriarvoisuuskehitystä ehkäiseviä toimia saavuttaa. Ensimmäisesti rahoitusta kohdennetaan niin, että yksiköihin voidaan rahoituksella palkata henkilöstöä. Määrärahaa voidaan käyttää myös muihin eriarvoisuutta vähentäviin toimenpiteisiin oppilaitoksen oman harkinnan mukaisesti.

Toimiala on aloittanut tutkimusyhteistyö yliopiston kanssa saadakseen lisää tietoa tarveperusteisen rahoituksen vaikuttavuudesta ja jatkossa tutkimusyhteistyötä vahvistetaan.

Laskentamallin kuvaus - varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuksen tarveperusteisen indeksin taustamuuttujien valinnassa ja mallin rakentamisessa on huomioitu varhaiskasvatuksen toimintaympäristö ja hyödynnettävissä oleva tietopohja. Varhaiskasvatuksen tarveperusteisen indeksin laskentaan ei ole saatavilla vastemuuttujaa, jollaista hyödynnetään perusopetuksen tarveperusteisen indeksin laskennassa. Vastemuuttujan puuttumisesta johtuen, varhaiskasvatuksen tarveperusteiseen indeksiin valittavia taustamuuttujia ja niiden painoarvoa ei voida laskea samanlaisella mallilla kuten perusopetuksessa.

Varhaiskasvatuksen tarveperusteinen rahoitus kohdistetaan suoraan varhaiskasvatusyksiköille. Taustamuuttujiksi varhaiskasvatuksen tarveperusteiseen indeksiin valikoituivat varhaiskasvatusyksikön vieraskielisten korkea osuus sekä varhaiskasvatusyksikön 0-maksuluokkaan kuuluvien korkea prosenttiosuus.

Varhaiskasvatuksessa laskentamallin muuttajat eivät muutu vaan pysyvät samoina 1.8.2024 lähtien. Tarveperusteisen rahoituksen määräraha jaetaan yksiköille päätettyjen muuttujien perusteella.

Laskentamallin kuvaus - perusopetus



Peruskoulujen tarveperusteinen rahoitusmalli perustuu koulukohtaisiin tietoihin. Regressiomallin vasteena käytetään koulun oppimistuloksia ja selittävinä tekijöinä oppilaiden ja heidän vanhempiensa sosioekonomisia ja sosiodemografisia tietoja. Oppimistulostietoina käytettiin matematiikan ja äidinkielen osaamista kartoittavia arviointeja. Korrelaatio- ja regressioanalyysin perusteella malliin valikoituneet muuttujat ovat ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus ja työttömien osuus oppilaan kanssa samassa taloudessa asuvista vanhemman roolissa olevista aikuisista, pienituloisimpaan viidennekseen kuuluvissa kotitalouksissa asuvien oppilaiden osuus koulussa sekä vieraskielisiksi rekisteröityjen oppilaiden osuus koulussa.

Regressiomallissa haetaan ne taustamuuttujat, jotka ovat vahvimmin yhteydessä oppimistuloksiin ja selittävät parhaiten niiden vaihtelua kouluittain. Regressiokertoimet tuotetaan suomenkielisistä kouluista, jotta selitysaste saadaan laskentamallissa korkeaksi. Suomenkieliset koulut sisältävät suurimman osan kaupungin kouluista ja ne mallintavat parhaiten sosioekonomisten taustatekijöiden yhteyttä oppimistuloksiin. Kaikille kouluille ennustetaan taustamuuttujien regressiokertoimien avulla oppimistulosten standardoidut ennustearvot, joita käytetään varsinaisena TP-indeksinä.

Lapsivaikutusten sekä terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi

Lapsivaikutusten arviointi on toteutettu olemassa olevan tiedon ja tarveperustaisen rahoituksen arviointien pohjalta (esim. Tarkastusviraston arviointimuistio 2021). Tarveperustaisella rahoituksella pyritään ehkäisemään koulujen ja päiväkotien eriytymistä ja vahvistamaan lasten mahdollisuuksien tasa-arvoa. Määrärahaa jaetaan yksiköille, joilla oppijoiden sosioekonominen tausta on keskimääräistä heikompi eli toiminnalla pyritään tukemaan heikoimmassa asemassa olevia lapsia. Päivitetyllä laskentamallilla rahoitus kohdentuu entistä paremmin yksiköiden tarpeen ja toimintaympäristön mukaan.

Tarveperustaista rahoitusta käytetään lähinnä henkilökunnan palkkaamiseen. Henkilöstön lisäämisellä on pyritty pienentämään ryhmäkokoja ja mahdollistettu joustavia opetusjärjestelyjä. Aiempien arviointien mukaan toiminnan vaikutuksina olivat esimerkiksi opetusryhmien pieneminen, mahdollisuus kohdata lapsia rauhassa ja tarjota yksilöllistä tukea. Perusopetuksen myönteisen erityiskohtelun on todettu tutkimuksissa vaikuttaneen myönteisesti jatko-opintoihin siirtymisessä etenkin pojilla ja maahanmuuttajataustaisilla oppilailla (Silliman 2017).

Lainsäädäntö

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 6 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän velvollisuus on edistää yhdenvertaisuutta. Koulutuksen järjestäjän ja



tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain 6a §:n mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava varhaiskasvatuksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämien taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää (positiivinen erityiskohtelu).

Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja
Satu Järvenkallas

Lisätiedot

Sanna Ranto, yksikön päällikkö, puhelin: 310 21904
sanna.ranto(a)hel.fi
Petteri Räisänen, erityissuunnittelija, puhelin: 310 79564
petteri.j.raisanen(a)hel.fi
Netta Mäki, erikoistutkija, puhelin: 310 36373
netta.maki(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Oikaisuvaatimusohje, kasvatus- ja koulutuslautakunta