

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia.

Lakiin esitetään lisättäväksi säännös erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuutus, jonka nojalla annettaisiin valtioneuvoston asetuksella tarkemmat säännökset avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
3 Tavoitteet	11
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	11
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	11
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	15
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	15
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	16
6 Lausuntopalaute	17
7 Säännöskohtaiset perustelut	18
7.1 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta	18
8 Lakia alemman asteinen sääntely	19
9 Voimaantulo	20
10 Toimeenpano ja seuranta	20
11 Suhde talousarvioesitykseen	20
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	20
LAKIEHDOTUS	26
Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta	26
LIITTEET	28
RINNAKKAISTEKSTI.....	28
Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta	28
ASETUSLUONNOS	30
Valtioneuvoston asetus erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin.....	30

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti on käynnistetty perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelma oppimistulosten parantamiseksi ja eriarvoisuuden vähentämiseksi. Ohjelman yhtenä tavoitteena on kiinnittää erityishuomio tunnistettuun eriarvoistumiskehitykseen koulujen sisällä ja koulujen välillä, isojen kaupunkien sisällä ja alueiden välillä, sukupuolten välisissä osaamiseroissa sekä maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten kohdalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti Oikeus oppia -ohjelman joulukuussa 2019 toteuttamaan hallitusohjelman tavoitteita varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen aloilla.

Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen toimintaympäristöt ovat uudistumassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus muuttaa kuntien tehtäväkenttää ja taloutta. Uudistuksen myötä kunnille kohdennettava valtionosuusrahoitus pienenee. Kuntien lähtökohdat järjestää peruspalveluita ovat eriytyneet. Alueellinen ja alueiden sisäinen eriytyminen haastaa perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen järjestämisen. Perusopetuksen osalta erityisen huolestuttavana signaalina on ollut osaamiserojen kasvu sekä oppilaiden että koulujen välillä. Alueellisen sosioekonomisen ja etnisen segregaaation vaikutuksesta koulutuksellinen huono-osaisuus alueellistuu, mikä heikentää maantieteellisesti ja sosiaalisesti syrjään jäävien peruskoulujen edellytyksiä saavuttaa hyviä oppimistuloksia. Varhaiskasvatuksessa alueellinen eriarvoistuminen näkyy erityisesti kelpoisen henkilöstön rekrytointivaikeuksina, mikä vaarantaa varhaiskasvatuksen vaikuttavuutta.

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. Tasa-arvorahan vakiinnuttamisen kautta tavoitteena olisi lisätä avustuksen vaikuttavuutta ja ennakoitavuutta, jotta tasa-arvotoimia pystyttäisiin suunnittelemaan ja ennakoimaan ja vakiinnuttamaan paikallisella tasolla.

Sivistysvaliokunta katsoi koulutuspoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä SiVM 19/2021 vp, että selonteossa esille tuotu rahoitusjärjestelmän kehittäminen tarveperustaiseen suuntaan on tutkimustiedon perusteella perusteltu. Valiokunnan hyväksymän ponnien mukaan ”koulutuspolitiikan rahoituksessa pyritään pitkäjänteisyyteen ja riittävään perusrahoitukseen hankerahoituksen sijasta ja että tarveperusteisesti koulutuksen perusrahoitusta ohjataan segregaaion vähentämiseksi ja koulutuksellisen tasa-arvon lisäämiseksi kaikkialla Suomessa.” Kehittämistä on sivistysvaliokunnan mukaan hyvä tehdä tarvittaviin seurantatietoihin ja -mittareihin nojaten. Uudistamisessa on tarpeen painottaa rahoitusta siten, että huono-osaistumisriskissä olevien yksiköiden tarpeet tunnistetaan tutkimuspohjaisesti, ja niille osoitetaan riittävät resurssit koulutuksellisen eriarvoisuuden haasteiden korjaamiseen vaikuttavasti. Valiokunnan mielestä rahoituksen riittävyys edellyttää myös rahoituksen riittävää pitkäjänteisyyttä.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 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. Työryhmässä on edustettuna koulutuksellisen tasa-arvon kehittämisen kannalta olennaisia sidosryhmiä, kuntien ja kaupunkien edustajia ja tutkijoita.

Lisäksi työryhmän tehtävänä on 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. 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. Bernelius luovutti raporttinsa opetus- ja kulttuuriministeriölle 17.2.2021.¹ Selvityksessä esitettiin yksikkökohtaiseen resurssitarpeiden eriytymiseen perustuvan kansallisen rahoitusmallin kehittämistä sekä rahoituksen ottamista osaksi kansallista koulutuksen resursoinnin järjestelmää ja koulutuksen tasa-arvoajattelua. Lisäksi Bernelius esitti varhaiskasvatuksen tarveperustaisen resursoinnin kansallisen rahoitusmallin kehittämistä lasten oppimisen lähtökohtien tasaamiseksi.

Työryhmä antoi väliraporttina ehdotuksen koulutuksellisen tasa-arvon määrärahan vakiinnuttamiseksi sekä lainvalmistelussa huomioitaviksi näkökulmiksi 30.9.2021. Raportissaan työryhmä kannatti yksimielisesti lainsäädäntömallin valmistelemista varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvorahan vakiinnuttamiseksi ja esitti jatkovalmistelun tueksi suuntaviivoja. Työryhmän valmistelun tueksi opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti Oikeus oppia -ohjelmassa lasten ja nuorten kuulemisen sekä Etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) kuulemisen tasa-arvorahan vakiinnuttamisessa huomioitavista asioista. Molemmissa kuulemisissa tuotiin esille tarve vakiinnuttaa rahoitus vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön asettama, laajapohjainen Oikeus oppia -varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kansallinen foorumi on vuonna 2020 käsitellyt myönteisen erityiskohtelun rahoituksen vakiinnuttamista ja pitänyt vakiinnuttamista olennaisena keinona koulutuksen eriarvoistumiskehityksen kääntämiseksi.

OECD on suositellut koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen tukena hyödynnettävän kohdennettua, tarveperustaista rahoitusta, joka on Suomessa paremmin tunnettu myönteisen erityiskohtelun erillisrahoituksena tai positiivisen diskriminaation rahoituksena. OECD:n mukaan keskeistä tasa-arvoa edistävässä rahoituksessa on pysyvyys, ennakoitavuus ja läpinäkyvyys.² Opetus- ja kulttuuriministeriön pyynnöstä OECD on käynnistänyt Oikeus oppia -ohjelman tavoitteiden ja käytäntöjen arvioinnin vuonna 2021. Yhtenä arvioinnin painopisteenä on myönteisen erityiskohtelun rahoituksen kehittäminen. OECD:n raportti valmistuu kesään 2022 mennessä.

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

² OECD; The funding of school education. 2017.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnosoli lausuntokierroksella lausuntopalvelu-fi –palvelussa 31.1.2022—28.2.2022.

Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden ministerityöryhmä on seurannut esityksen valmistelua. Hallituksen esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 23.3.2022.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM082:00/2021>.

2 Nykytila ja sen arviointi

Koulutuksellinen tasa-arvo ja varhaiskasvatus

Viime vuosina varhaiskasvatus on alettu nähdä keskeisenä osana suomalaista koulutusjärjestelmää, jolla on olennainen rooli koulutuksellisen tasa-arvon lisäämisessä. Vaikka Suomessa tehdyissä tutkimuksissa ei ole löydetty kovin selvää yhteyttä varhaiskasvatukseen osallistumisen ja myöhemmän koulumenestyksen välillä, on kuitenkin havaittu, että varhaiskasvatuksesta on hyötyä erityisesti haavoittuvammassa asemassa olevien lasten kielitaidon ja kouluvalmiuksien kehittymiselle. Myös Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toteuttamassa perusopetuksen ensimmäisen luokan oppilaiden oppimistulosarvioinnissa havaittiin oppimistulosten ja lapsen sosioekonomisen taustan välillä yhteys: huono-osaisempien lasten oppimistulokset olivat heikommat. Oppimiserojen tasaamisen tulisikin alkaa jo varhaiskasvatuksessa.

Varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostaminen olisi kansainvälisen tutkimuksen valossa tehokas keino oppimiserojen tasaamiseksi. Suomessa lapset aloittavat muita Pohjoismaita myöhemmin varhaiskasvatuksen. Yksi syy tähän on se, että Suomessa on mahdollista saada alle 3-vuotiaan lapsen ja tämän alle kouluikäisten sisarusten kotihoitoon rahallista tukea. Maahanmuuttotautaisissa perheissä lapsen kotihoidon tuen käyttö on kantaväestöä suurempaa. Myös matalasti koulutettujen äitien kotihoidon tuen käyttö on korkeammin koulutettuja vanhempia pidempikestoista.

Varhaiskasvatuksessa ei ole esi- ja perusopetuksen tapaan lähipalveluperiaatetta ja kuljetuskustannukset etenkin suurilla kaupunkiseuduilla etäällä sijaitsevaan päiväkotiin saattaa muodostaa perheelle tosiasiallisen esteen varhaiskasvatukseen osallistumiselle.

Alueellisen eriarvoistumisen vaikutuksia on esi- ja perusopetuksen tapaan nähtävissä myös varhaiskasvatuksessa. Kaikilla alueilla lapsilla ei ole mahdollisuutta päästä haluamaansa varhaiskasvatusmuotoon. Syrjäseutujen kunnissa tai huono-osaistumisriskissä olevilla alueilla saattaa olla valittavana vain perhepäivähoitoa, jossa mahdollisuus lapsen haasteisiin vastaamiseen on vähäisempi kuin päiväkodeissa, joissa on koulutettua henkilöstöä ja mahdollisuus erilaisiin tarvittaviin tukitoimiin. Toisaalta huono-osaistumisriskissä olevien alueiden päiväkodeissa on enenevässä määrin haasteita saada rekrytoitua kelpoista varhaiskasvatuksen henkilöstöä. Näillä alueilla lapsilla saattaa olla moninaisia haasteita, joihin vastaaminen riittämättömillä resursseilla lisää työn kuormitusta ja lisää riskiä henkilöstön uupumiseen. Kelpoinen, osaava ja riittävä henkilöstö on laadukkaan varhaiskasvatuksen vaikuttavin elementti. Riittämättömät resurssit vaarantavat varhaiskasvatuksen vaikuttavuutta.

Sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin

Suomessa oppilaiden väliset erot ovat kasvaneet ja oppilaan taustan vaikutus oppimistuloksiin on voimistunut. Oppilaiden sosioekonomisen taustan vaihtelu heijastuu oppilaiden välisiin osaamiseroihin. Peruskoulu ei enää onnistu tasaamaan oppilaiden lähtökohtaisia osaamiseroja.

Koulutuksellinen tasa-arvo on heikentynyt erityisesti suurten kaupunkien sisällä ja siellä oppimisen erot näkyvät erityisesti koulujen välillä ja luokkien sisällä.

Perusopetustaan päättävien oppilaiden oppimistulosten lasku on näkynyt kansainvälisissä PISA-, PIRLS- ja TIMSS- tutkimuksissa, kansallisissa oppiaineiden arvioinneissa (Karvi) sekä valtakunnallisissa Oppimaan oppimisen tutkimuksissa (HY). PISA 2018 -raportin mukaan kansainvälisessä pitkittäisaineistossa näkyy suomalaiskoulujen tulosten kokonaisvaltainen lasku vuoden 2000 jälkeen. Erityisen merkittävältä näyttää tuloksiltaan alimpaan kymmenykseen jäävien koulujen tuloksissa tapahtunut heikentyminen. Suomalaiskouluista heikoimman kymmenyksen pistemäärä on laskenut 483 pisteestä (vuonna 2000) 426 pisteeseen (vuonna 2018). Muutokset ylimpään kymmenykseen kuuluvien koulujen tuloksissa ovat selvästi pienempiä: vuonna 2000 niiden keskiarvo oli 595 pistettä ja vuonna 2018 puolestaan 587 pistettä. Ylimmän ja alimman kymmenyksen tulosten ero oli täten 112 pistettä vuonna 2000, kun vuonna 2018 se oli 162 pistettä. PISA-pisteissä noin 40 pistettä vastaa laskennallisesti yhden vuoden aikana saavutettua osaamista. Koulujen väliset erot ovat edelleen keskimäärin Suomessa kansainvälisesti pieniä. Kuitenkin koulujen eroissa näyttäisi tapahtuneen kasvua, joka johtuu ennen muuta siitä, että heikoimpien koulujen tulokset ovat entistä heikompia. Uusimman tarkastelukohdan kehitykseen tuo Karvin matematiikan kansallinen oppimistulosarviointi, jonka mukaan osaamisvarannon väheneminen on ilmeistä kansallisissa aineistoissa ja vuoden 2021 tulokset vahvistavat tätä havaintoa edelleen. Raportin mukaan myös koulujen väliset erot ovat edelleen kasvu-uralla. Suurissa kaupungeissa koulujen väliset erot ovat kasvaneet merkittävästi enemmän kuin muualla Suomessa.³

Maahanmuuttajataukset oppilaat menestyvät selvästi muita oppilaita heikommin matematiikan PISA-kokeissa. Osaamisero vastaa suuruudeltaan kahden vuoden aikana saavutettua oppimäärää. Ero on yksi OECD-maiden ja EU-maiden suurimpia.

PISA 2018 tutkimuksen mukaan oppilaan kotitausta vaikuttaa entistä enemmän oppilaiden oppimistuloksiin. Suomessa ylimmän (562 pistettä) ja alimman (483 pistettä) sosioekonomisen neljänneksen keskimääräinen lukutaitoero oli 79 pistettä. Laskennallisesti ero vastaa noin kahden kouluvuoden opintoja. Vuoden 2009 PISA tutkimuksessa vastaava ero lukutaidossa oli vain 62 pistettä. Täten sosioekonomisen taustan yhteys oppilaiden osaamiseen näyttää Suomessa kasvaneen. Heikentynyt tasa-arvokehitys johtuu pääosin alimman neljänneksen heikentyneistä oppimistuloksista. Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen oppimistulokset olivat vuoteen 2009 saakka sosioekonomisen tasa-arvon näkökulmasta OECD-maiden keskitasoa parempia. Kuitenkin vuodesta 2012 alkaen eriarvoistuminen on lisääntynyt niin, että Suomi on nyt OECD-maiden keskitasolla. Sosioekonominen tasa-arvo on pysynyt OECD-maissa yhdeksän vuoden aikana keskimäärin ennallaan, mutta Suomessa eriarvoistuminen on kasvanut.⁴

Koulutuksellisen tasa-arvon tilanteen heikkenemiseen ja yhteiskunnallisen eriarvoistumisen lisääntymiseen ovat viime vuosina kiinnittäneet huomiota useat tutkijat ja tutkimusryhmät, kunnat ja kaupungit. Segregaatiokehityksen kääntämiseksi on käynnistetty lukuisia paikallisia kehittämishankkeita, esimerkiksi Helsingin kaupungin perusopetuksessa toteuttama laaja positiivisen diskriminaation rahoitusmalli ja Tampereen seudulla toteutettu Tampere Junior -kehitysohjelma lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointierojen kaventamiseksi. Tutkimushankkeissa on selvitetty erityisesti painotetun opetuksen ja oppilasvalikoinnin vaikutuksia koulusegregaatioon sekä maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opetukseen liittyviä kysymyksiä erityisesti kielten oppimiseen liittyen. Myös valtioneuvoston Koulutuspoliittinen selonteko nostaa

³ Karvi: Matematiikkaa covid-19-pandemian varjossa, 2021.

⁴ OKM: PISA 2018, Ensituloksia.

koulutuksen eriarvoistumiskehityksen ja koulutuksellisen tasa-arvon keskeiseksi tulevien vuosien kehittämiskohteeksi. Karvin arviointien mukaan valtakunnallisesta näkökulmasta suomalainen perusopetus kuitenkin edelleen onnistuu tasa-arvoisuudessa. Oppilaiden osaaminen on kouluissa samaa tasoa eri puolilla maata, ja oppilaan sukupuoli, oppilaitoksen opetuskieli ja kuntaryhmä selittävät vain pienen osan osaamiseroista.⁵ Koulutuksellisen tasa-arvon haasteet näkyvätkin erityisesti yksilön tasolla ja suurten kaupunkien sisällä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tilaamassa valtioneuvoston selvityksessä Bernelius ja Huilla ovat tarkastelleet suomalaisen peruskoulun ja varhaiskasvatuksen tasa-arvotilannetta erityisesti sosiaalisten ja alueellisten jakojen tuottamien haasteiden näkökulmasta. Keskeinen tulos on, että yhteiskunnan lisääntynyt sosiaalinen ja alueellinen eriytyminen haastaa perusopetus- ja varhaiskasvatusjärjestelmän sekä paikallisella että kansallisella tasolla. Perusopetuksen osalta erityisen huolestuttavana signaalina on ollut osaamiserojen kasvu sekä oppilaiden että koulujen välillä.

Selvityksen mukaan koulutuksellinen huono-osaisuus alueellistuu tavalla, joka heikentää maantieteellisesti ja sosiaalisesti syrjään jäävien peruskoulujen edellytyksiä saavuttaa hyviä oppimistuloksia. Tähän vaikuttavat erityisesti alueellinen sosioekonominen ja etninen segregatio. Suuri osa erityisessä riskissä olevista kouluista sijaitsee isojen kaupunkien huono-osaistuneissa naapurustoissa. Varhaiskasvatuksessa näkyy sama eriytymisen dynamiikka, joka heijastuu lasten tasa-arvon lähtökohtiin näiden siirtyessä perusopetukseen.

Selvityksen mukaan koulutuksellinen epätasa-arvo tiheenee erityisesti kaupunkiseutujen naapurustoissa, joissa on paljon köyhyyttä tai sosiaalisia ongelmia. Alueelliset erot näkyvät sekä henkilökunnan kasvavana työkuormana, että lasten korostuneena tuen tarpeena ja heikompina kouluvalmiuksina. Alueelliset erot aiheuttavat myös opettajasegregaatiota, eli haasteita opettajien saatavuudelle haasteellisiksi koetuille alueille.

Selvityksessä esitetään suosituksia kehityskulun kääntämiseksi. Selvityksessä esitetään kouluille yksikkökohtaiseen resurssitarpeiden eriytymiseen perustuvan kansallisen rahoitusmallin (equal opportunity funding) kehittämistä systemaattisen laskentamallin avulla sekä rahoituksen ottamista osaksi kansallista koulutuksen resursoinnin järjestelmää ja koulutuksen tasa-arvoajattelua. Osana järjestelmää esitetään toteutettavaksi resurssien kohdentumisen ja vaikuttavuuden seuranta sekä tutkimustietoon perustuva tuki ja seuranta vaikuttavista koulun sisäisen tuen käytön muodoista. Lisäksi selvityksessä esitetään mm. koulujen oppilaspohjaa ja varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten taustaa koskevan yksikkökohtaisen tiedon keräämistä, koulun oppilasalueen nostamista keskeiseksi alueellisen eriytymisen tarkastelun ja kouluyhteisöjä tukevien toimenpiteiden yksiköksi sekä opettajasegregaation ehkäisemistä sekä kouluissa että varhaiskasvatuksessa.⁶

Koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen osoitetut valtionavustukset

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla on jaettu erityisavustuksia koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen vuosittain vuodesta 2009 alkaen julkisen talouden suunnitelmassa tai talousarviossa päätettyjen määrärahojen rajoissa. Valtionavustuksia koskevat tavoitteet ja toteutustavat ovat vaihdelleet hallituskausittain. Varhaiskasvatus on tullut mukaan tasa-arvorahoituksen piiriin ensimmäistä kertaa vuonna 2018. Vuoteen 2021 mennessä yhteensä 18 kertaa myönnet-

⁵ Karvi: Tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja osallisuus koulutuksessa, 2021.

⁶ Bernelius, Venla; Huilla, Heidi (2021-02-17)

tyä 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.

Valtionavustusta opetusryhmien pienentämiseksi myönnettiin ensimmäisen kerran vuonna 2009. Opetusryhmien koon pienentämiseen osoitettava valtionavustus myönnettiin ylläpitäjäkohtaisesti, hakemuksen perusteella opetusryhmien pienentämiseen aiheutuviin kustannuksiin käytettäväksi. 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. 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 oppimistuloseroina⁷.

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. Koulujen toiminta-alueita kuvaavat indikaattorit ovat olleet seuraavat: 30–54-vuotiaiden vain perusasteen suorittaneiden osuus ikäluokasta, työttömyysaste ja vieraskielisten osuus. Myöntämisperusteina 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.

⁷ Ks. esim. Ansala, Laura, Ulla Hämäläinen and Matti Sarvimäki (2020): Age at Arrival, Parents and Neighborhoods: Understanding the Educational Attainment of Immigrants' Children. *Journal of Economic Geography* 20(2): 459–480. Ks. myös PD-indeksin päivitysraportti 24.5.2016, Erikoistutkija Oskari Harjunen, Helsingin kaupungin tietokeskus, <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/b8/b854fe9b0cca2af33ccdd4070f74a58b9d37f08f.pdf>

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

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 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 hakemuksia vertailtiin myös edellä mainittujen indikaattorien näkökulmasta. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman myötä perustetun Oikeus oppia -ohjelman mukaista 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 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 riittävän 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. Avustuksen laskeamisen 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.

Tasa-arvoavustukseen liittyvä hallinnollinen työ

Avustusprosessi edellyttää hallinnollista työtä sekä ministeriössä että hakijoiden osalta ja on molemmille osapuolille työllistävää. Avustuksen valmisteluun ministeriössä sisältyy hakutiedotteen laadinta, johon kuuluu avustuksen tavoite, hakemusten arvioinnin perusteet, ehdot ja rajoitukset sekä avustuksen käytön raportointi. Avustushaku toteutetaan suomen ja ruotsin kielellä ja hakulomaketta on päivitetty ministeriön toimesta vuosittain. Tähän prosessiin ministeriössä sisältyy hakemusten käsittely, lisätietojen pyytäminen tarvittaessa ja päätöskirjeiden laadinta. Vuosittain hakemuksia on saapunut viime vuosien aikana yhteensä noin 500—600 kappaletta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö käyttää esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen järjestäjälle myönnettävän tasa-arvoavustuksen laskemisen perusteena Tilastokeskuksen tuottamia viimeisimpiä indikaattoreita ja mm. perusopetuksen oppilasmääriä. Varhaiskasvatuksen osalta indikaattoreina on ollut myös maksuttoman varhaiskasvatuksen piirissä olleiden lasten määrä.

Valtionavustushaku koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi koskee sekä varhaiskasvatusta että esi- ja perusopetusta. Johtuen hallinnollisista syistä, hakuja ei ole voitu yhdistää vaan näitä avustuksia haetaan erikseen.

Avustuksen hakeminen

Avustusta haetaan opetus- ja kulttuuriministeriön asiointipalvelussa. Hakija täyttää asiointipalvelussa olevan hakulomakkeen, liittää siihen lomakkeen yhteydessä pyydettyt liitteet ja toimittaa hakemuksen asiointipalvelun kautta ministeriölle.

Hakulomakkeen täyttäminen on hakijan näkökulmasta työllistävä vaihe. Hakija ilmoittaa esi- ja perusopetuksen osalta sähköisellä hakulomakkeella niiden koulujen nimet, joille avustusta haetaan. Varhaiskasvatuksen haussa hakijan ei tarvitse erikseen nimetä varhaiskasvatuspaikkojen nimiä.

Laskemiseen käytettävät tiedot tuottavat työtä myöntäjän näkökulmasta. Tietoja joudutaan tarkastamaan ja hakijoilta joudutaan tarvittaessa pyytämään lisätietoja mikä aiheuttaa lisää hallinnollista työtä.

Selvitysten käsittely

Valtionavustuksen käytöstä on tehtävä selvitys opetus- ja kulttuuriministeriölle avustuspäätöksen mukaiseen määräaikaan mennessä. Valtionavustusten valvontaan kuuluu ministeriön toimesta toteutettu avustusten käyttöä koskevien selvitysten taloustarkastus ja tuloksellisuustarkastus.

Ministeriö ei kuitenkaan seuraa valtionavustusten vaikuttavuutta koulutuksellisen tasa-arvon tai eriarvoistumiskehityksen kannalta valtakunnallisella tai paikallisella tasolla. Tasa-arvoavustuksia koskevien käytänteiden ja linjausten vaihtelevuus hallituskausittain ei ole mahdollistanut pitkäjänteisen vaikutuksia koskevan seurannan järjestämistä.

Avustuksien hakijoiden ja myöntäjien näkökulmia

Opetus- ja kulttuuriministeriön Oikeus oppia -kehittämissuunnitelmassa asetetun Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän väliraportin valmistelun aikana Oikeus oppia -työryhmään kuuluneilla oli mahdollisuus antaa kirjallinen lausunto vakiinnuttamista koskevaan ehdotukseen. Lausuntoja saatiin yhteensä 12.

Lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat myönteisen erityiskohtelun rahoituksen vakiinnuttamista varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa. 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.

Lausuntopalautteessa nostettiin esiin kuitenkin huoli erityisesti varhaiskasvatuksen tasa-arvoavustuksen paikallisen toimeenpanon toteutettavuuden osalta. Vuosittain jaettavien avustusten

johdosta avustuksella palkattavan henkilökunnan pysyvyys ja saatavuus aiheuttavat huolta paikallisille varhaiskasvatuksen järjestäjille. Paikallisella tasolla haasteena on myös epätietoisuus vuosittain jaettavan valtionavustuksen tasosta. Tasa-arvoavustuksen vakiinnuttamisen toivottiin ratkaisevan paikallisten varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjien haasteita toimintojen vaikuttavuuden ja vakiinnuttamisen osalta.

Valtionvarainministeriön asettama kuntien valtionavustuskäytänteitä kehittävä jaosto kartoitti vuonna 2021 valtionavustuskäytänteiden nyky- ja tavoitetilaa avustusten hakijoilta ja myöntäjiltä. Hakijoilla ja myöntäjillä oli yhteneväiset näkemykset. Avustustoiminnan suunnittelussa tunnistettiin paljon kehittämistarpeita. Suunnittelu koettiin lyhytjänteisenä. Avustusten tulisi olla pidempiaikaisia ja paremmin ennakoitavissa olevia. Avustushakujen aikataulut eivät mahdollista pitkäjänteistä suunnittelutyötä ja ennakointia eikä hakujen aikataulutus täsmää optimaalisella tavalla kuntien toiminnan ja talouden suunnittelun vuosikelloon. Avustustoiminnan lopuessa toiminta usein hiipuu ja kehitetyt toimintamallit eivät jää pysyviksi. Vahvemmallalla yhteistyöllä ja isommilla hankkeilla saataisiin hallinnoinnin osuutta kustannuksista pienennettyä ja resursseista voitaisiin kohdentaa isompi osa vakuuttavampaan kehittämistoimintaan.

Avustuksen käytön lopputulosten arvioinnissa ja jakamisessa on valtionvarainministeriön jaoston toteuttaman kartoituksen mukaan paljon kehitettävää sekä hakijoiden että myöntäjien näkökulmasta. Avustustoiminnan toteutumista ja vaikuttavuutta koskevat tiedot pitäisi olla helpommin saatavilla. Tuloksia tulisi myös levittää muiden kuntatoimijoiden saataville entistä useammin. Tuloksia ja vaikutuksia tulisi arvioida entistä systemaattisemmin ja niiden pitäisi olla mitattavampia. Arviointi koetaan tarpeelliseksi ja sitä on kehitettävä systemaattisesti, jotta varmistetaan yhteiskunnan varojen käyttö tehokkaasti ja vastuullisesti.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Esityksen tavoitteena on vähentää yhteiskunnallisen eriarvoisuuden 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, kun avustus voitaisiin myöntää neljäksi vuodeksi kerrallaan.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Ehdotuksella vakinaistettaisiin koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin myönnettävä erityisavustus.

Säännöksen nojalla esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen järjestäjälle voitaisiin myöntää erityisavustusta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Avustusta myönnettäisiin valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa. Tarveperusteisella rahoituksella on tutkimusten mukaan positiivinen vaikutus oppilaiden ja opiskelijoiden opinnoissa etenemiseen

niissä kouluissa ja oppilaitoksissa, joissa tarveperusteinen rahoitus on tuonut lisäresursseja korkeamman palvelutarpeen perusteella. Osoittamalla taloudellista lisäresursointia voidaan mahdollistaa opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjän tasolla toteutettava pitkäjänteinen ja ennakoitava tarveperusteisen rahoituksen kohdentaminen nimenomaisesti niille kouluille ja varhaiskasvatuksen toimipaikoille, joiden sijaintialueella koulutustaso on heikko ja työttömyysaste sekä vieraskielisen väestön osuus korkea. Valtionavustuksen vakiinnuttaminen mahdollistaa pitkäjänteisen sitoutumisen ja suunnitelmalliset toimenpiteet koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi. Ennakoitava, pitkäjänteinen läpinäkyvä rahoitus mahdollistaa opetuksen järjestäjille pitkäjänteisemmän henkilöstöpolitiikan koulutuksellista tasa-arvoa tukevissa paikallisen tason toimissa, tukee henkilökunnan saatavuutta ja varmistaa laatua. Vakiinnuttaminen mahdollistaa myös rahoituksella toteutettavien toimenpiteiden vaikuttavuutta tukevan seurannan järjestämisen sekä paikallisella että valtakunnallisella tasolla.

Avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista esitetään säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla on jaettu erityisavustuksia koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen yli 10 vuoden ajan. Valtionavustuksia koskevat tavoitteet ja toteutustavat ja avustuksen nimi ovat vuositasolla vaihdelleet hieman hallituskaudesta riippuen. Maksettujen avustusten taso on niin ikään vaihdellut noin 15 miljoonasta eurosta 60 miljoonaan euroon. Avustusta on jaettu esi- ja perusopetuksen järjestäjille. Varhaiskasvatukseen tarveperusteisen rahoituksen avustusta jaettiin ensimmäistä kertaa vuonna 2018.

Tarveperusteisia avustuksia jaetaan talousarviossa päätettyjen määrärahojen puitteissa. Julkisen talouden suunnitelmassa päätetty pysyvä avustustaso on tällä hetkellä 15,228 miljoonaa euroa momentilla 29.10.20. Tähän perustasoon on viime vuosina tehty määräaikaista lisäystä. Edellä mainittu määräraha on tarkoitettu ainoastaan esi- ja perusopetuksen järjestäjille, joten varhaiskasvatukseen suunnattua tasa-arvon edistämiseen tarkoitettua rahoitusta julkisen talouden suunnitelmassa ei tällä hetkellä ole. Varhaiskasvatuksen avustukset ovat olleet vuodesta 2018 kokonaan määräaikaisten lisäysten varassa.

Rahoituslakiin lisättävä säännös vakiinnuttaa hallituskausittain tehdyt päätökset erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin osaksi opetus- ja kulttuuritoimenrahoitusjärjestelmää sekä vakiinnuttaa avustuksen myöntämiseen ja hakemiseen liittyviä menettelyitä ja periaatteita. Valtionavustuksen määrärahan tason määräytyminen jää jatkossakin julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarviossa ratkaistavaksi. Ehdotuksella ei täten ole varsinaisia vaikutuksia julkiseen talouteen. Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että avustuksen tavoitteena on vähentää yhteiskunnallisen eriarvoistumisen vaikutuksia koulutukselliseen tasa-arvoon, oppimistuloksiin ja asuinalueiden eriytymiseen. Vaikuttamalla ennaltaehkäisevästi asuinalueiden sosioekonomiseen eriytymiskehitykseen vahvistetaan kaikkien lasten ja nuorten aktiivista osallistumista yhteiskunnan toimintaan. Samalla ennaltaehkäistään myös syrjäytymiskehitystä, jengiytymistä ja tähän liittyvää rikollisuuden kasvua. Esityksellä voidaan siten katsoa olevan pitkällä aikavälillä positiivisia vaikutuksia yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden vahvistumiseen sekä lasten ja nuorten hyvinvointiin ja sitä kautta syntyy vahvistava elementti myös julkiseen talouteen.

Vaikutukset viranomaisiin sekä varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestämiseen

Esitetty rahoituksen vakiinnuttaminen tukisi pitkäjänteistä kehittämistyötä ja rahoituksen ennakoitavuutta. Avustusta voitaisiin jatkossa myöntää talousarvioehdolla neljän vuoden välein, joka keventäisi sekä avustuksen hakijan että myöntäjän hallinnollista työmäärää kun prosessia ei tarvitsisi toistaa joka vuosi. Esityksen lausuntoversiossa esitettiin avustuksen myöntämistä kahden vuoden välein. Lausuntojen johdosta esitystä muutettiin siten, että avustusta voitaisiin myöntää neljän vuoden välein. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin avustuksen myöntämisperusteiden lisäksi avustuksen käyttökohteista. Vakiinnuttamisen myötä varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjät pystyvät toteuttamaan tavoitteellisempia ja pitkäjänteisempiä toimenpiteitä eriarvoistumiskehityksen kääntämiseksi ja koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi sekä pitkäjänteisempää henkilöstöpolitiikkaa.

Avustuksen saajan tulisi 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 avustuskokonaisuuden laajempi vaikuttavuus.

Valtionhallinnon osalta esitys vahvistaisi valtionhallinnon mahdollisuuksia seurata ja tukea koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi toteutettavien toimenpiteiden vaikuttavuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriön on mahdollista toteuttaa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäjien tueksi tutkimuspohjaista hyvien käytänteiden ja toimintamallien seurantaa ja tätä kautta tukea vaikuttavimpien toimintojen järjestämistä paikallisella tasolla.

Vaikutukset lapsiin ja vammaisiin

Esitys vahvistaa erityisesti heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevien lasten ja nuorten oikeutta oppimiseen, tukeen ja hyvinvointiin. Esitetty rahoituksen vakiinnuttaminen vahvistaa lapsen oikeuksien ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista parantamalla varhaiskasvatuksen toimipaikkojen ja peruskoulujen edellytyksiä tukea heikommassa asemassa olevien oppilaiden asemaa. Nykyistä pysyvämmät henkilöresurssit edistävät lasten ja oppilaiden hyvinvointia ja turvallisuuden tunnetta ja voivat osaltaan edistää myös lasten ja vanhempien luottamusta lähikouluun. Tutkimusten mukaan kouluun sitoutuminen on vahvasti yhteydessä oppimistulosten paranemiseen.

Esitys vahvistaa varhaiskasvatuksen ja koulujen mahdollisuuksia tukea lasten ja oppilaiden oppimistuloksia, siirtymiä toiselle asteelle, maahanmuuttotasaisten ja vammaisten oppilaiden tarpeita sekä viihtyvyyttä kouluissa. Esitys vahvistaa koulujen ja varhaiskasvatuksen edellytyksiä tukea kodin ja koulun välistä yhteistyötä. Vakiintuneet ja pitkäjänteiset toimintatavat mahdollistavat lapsen edun huomioivan toimintakulttuurin.

Nykyistä paremmat mahdollisuudet seurata toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta ja tukea varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäjiä tutkimuspohjaisella seurantatiedolla tukevat myös valtioneuvoston ensimmäisen kansallisen lapsistrategian (2021) tavoitteiden toimeenpanoa.

Esitys edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Esityksen suhdetta Suomea velvoittavaan lapsen oikeuksien sopimukseen ja YK:n vammaissopimukseen kuvataan tarkemmin jäljempänä jaksossa 12 (Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys).

Opetus- ja kulttuuriministeriö on järjestänyt vuonna 2021 lasten ja nuorten kuulemisen osana Oikeus oppia -ohjelmaa. Lapsia ja nuoria kuultiin osana Oikeus oppia -työryhmän valmistelua koskien perusopetuksen tasa-arvorahan vakiinnuttamista. 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. Nuorten kuuleminen toteutettiin yhteistyössä nuorisotalon Osallisuuden osaamiskeskuksen kanssa. Osaamiskeskuksessa toteutukseen osallistuivat Kehittämiskeskus Opinkirjo ja Nuorten Akatemia.

Lasten ja nuorten mielestä opettajilla on olennainen rooli turvallisen ja tasa-arvoisen ilmapiirin luomisessa ja kouluissa tulee olla riittävästi turvallisia aikuisia. Lapset ja nuoret toivovat selkeästi nykyistä enemmän riittävää ja yksilöllistä tukea. Lisää resursseja tarvitaan heidän mielestä myös opettajien ja koulunkäynninohjaajien, kuraattorien, opinto-ohjaajien ja nuorisotyöntekijöiden palkkaamiseen. Oppilaiden mielestä on olennaista varmistaa, ettei kukaan jää koulussa yksin ja että aikuiset puuttuvat kiusaamiseen. Kouluissa työskentelevien aikuisten tulee itsekin olla reiluja ja oikeudenmukaisia. Oppilaat toivovat nykyistä enemmän yhdenvertaisuuteen ja rasismiin liittyvien kysymysten käsittelyä opetuksessa ja parempia valmiuksia stereotyyppien, esimerkiksi sukupuoliroolien, purkamiseen. Viihtyisä ja esteetön koulurakennus sekä liikunta- ja opetusvälineiden saatavuus ovat oppilaiden mielestä tärkeitä yhdenvertaisuuden kannalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on hyödyntänyt kuulemisen näkemyksiä valmistelussaan. Lasten ja nuorten kuulemisen tuloksista on myös tiedotettu kuntia ja opetuksen järjestäjiä Oikeus oppia -ohjelman avulla.

Vaikutukset oppimiseen

Tarveperusteisen rahoituksen suoranaisia vaikutuksia on haastava selvittää asetelman moniulotteisuuden vuoksi. Rahoituksen vaikuttavuuden aikajänne on pitkä ja muiden samanaikaisesti vaikuttavien tekijöiden poissulkeminen on asetelmallisesti haastavaa. Tutkimus vaatii myös pitkäkestoista seurantaa sekä merkittäviä resursseja. Haastavuudesta huolimatta aihetta on kuitenkin tutkittu ja rahoituksella on myös osoitettu olevan vaikuttavuutta.

Tutkimusten mukaan tarveperusteinen rahoitus edistää oppimisvalmiuksia. VATT:n (2017) tutkimuksen mukaan Helsingin kaupungin toteuttamalla ns. positiivisen erityiskohtelun rahoituksella oli positiivinen vaikutus oppilaiden jatkamisessa toisen asteen opintoihin. Tutkimuksessa osoitetaan, että positiivisen diskriminaation rahoituksen kasvattamisen jälkeen lisärahoitusta saavien ja muiden koulujen välinen ero oppilaiden todennäköisyydessä jatkaa opintojaan heti peruskoulun jälkeen pieneni merkittävästi. Myös lukiokoulutukseen hakeutuminen kasvoi rahoitusta saavissa kouluissa, kun taas vertailukouluissa ei tapahtunut muutosta. Toiselle asteelle jatkaminen parantui rahoituksen myötä erityisesti heikommin opinnoissaan menestyvien oppilaiden keskuudessa. Tarkemmin tarkasteltuna rahoituksen vaikutusten raportoitiin olevan erityisen tehokasta ei-maahanmuuttotusta omaavien poikaoppilaiden keskuudessa sekä maahanmuuttotustaisten tyttöoppilaiden keskuudessa. Täten rahoitusta saavien koulujen osalta koulupudokkuus väheni erityisesti edellä mainittujen ryhmien osalta. Kohdennettu, tarveperusteinen rahoitus on edullinen ja tehokas tapa estää syrjäytymistä.⁸

⁸ Targeted Funding, Immigrant Background, and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's "Positive Discrimination" Policy. VATT Working Papers 91.

Sukupuolivaikutukset

Esityksellä ei ole suoria vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Erityisavustus on tarkoitettu koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin, joten esityksellä voidaan kuitenkin arvioida olevan välillisesti vaikutuksia myös sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Tarveperustaisen rahoituksen vaikuttavuus liittyy erityisesti heikon osaamisen oppilaiden oppimisedellytysten parantamiseen. Heikomman osaamisen oppilaissa on sekä poika- että tyttöoppilaita, mutta pojat ovat selvästi yliedustettuina.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Yksi vaihtoehto esitykselle on, että erityisavustusta koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin ei vakiinnutettaisi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin, vaan pitäydyttäisiin nykyisessä sääntelyssä. Tähän vaihtoehtoon ei päädytty, koska varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin myönnettävän erityisavustuksen vakiinnuttaminen mahdollistaa nykyistä paremmin ennakoitavissa olevan rahoituksen ja vastaa osaltaan OECD:n suositukseen rahoituksen kohdentamisesta tarveperusteisesti. Suositusten mukaan rahoitus tulisi olla ennakoitavaa, pitkäjänteistä ja läpinäkyvää. Esitys vähentäisi myös hakuprosessiin liittyvää työmäärää sekä hakijan että avustuksen myöntäjän osalta.

Eräs työryhmän pohtimista vaihtoehdoista oli säätää tasa-arvoavustus osaksi opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta. Vaihtoehdon positiivisina puolina nähtiin se, että järjestelmästä tulisi pysyvä osa valtionosuusrahoitusta ja laskennan pohjana toimivat koulu/toimipaikkakohtaiset indikaattorit tarjoaisivat myös kunnalle tärkeää lisätietoa. Lisäksi rahoituksen siirtäminen osaksi valtionosuutta vähentäisi kuntien hallinnollisia prosesseja, kun hakumenettelyä tai tarkkaa raportointivelvoitetta ei syntyisi. Edellisen lisäksi etuna nähtiin se, että rahoitus olisi hyvin ennustettavissa, ja kunnat voisivat suunnitella talouttaan pidemmällä aikajänteellä.

Valtionosuusjärjestelmää koskevan ehdotuksen heikkoutena pidettiin puolestaan sitä, että valtionosuudet ovat yleiskatteellista rahoitusta, jota ei voida korvamerkitä tiettyyn käyttötarkoitukseen. Valtionosuusjärjestelmän kautta voi olla haastavaa vastata erityisen kuntajoukon tai alueen haasteisiin. Valtionosuusjärjestelmän kautta on myös haastavaa huomioida yksittäisen kunnan sisäisiä alueellisia ja koulujen välisiä eroja, koska rahoitus myönnetään aina koko kunnan tasolla. Valtionosuus on aina yleiskatteellista rahoitusta kunnalle, eikä sitä kohdenneta tiettyyn tarkoitukseen. Nykyisin valtionavustuksena myönnettävän rahoituksen siirtäminen osaksi valtionosuuksia siirtäisi päätösvallan rahoituksen käytöstä kokonaisuudessaan kunnille ja voisi kuntien päätöksistä riippuen heikentää tai parantaa tarveperustaista rahoitusta. Rahoituksen kohdentamisesta päätettäisiin vuosittaisessa kunnan talousarvioprosessissa.

Lisäksi oli epäselvää, kuinka malli saataisiin toimimaan koko valtakunnan tasolla, kun valtionosuuksiin kiinteästi liittyvä verotuloihin perustuva tasausjärjestelmä tekee joistakin kunnista valtionosuuksien suhteen nettomaksajia. Huomionarvoista on, että segregaatiokehitys on keskeinen haaste erityisesti niissä suurissa kaupungeissa, jotka ovat valtionosuuksien suhteen nettomaksajia. Käytännössä mallin toteuttaminen tarkoittaisi, että valtionosuutena toteutettu rahoitus ei kohdentuisi niille kunnille, joissa koulusegregaation osalta tilanne on erityisen haasteellinen. Näin ollen valtionosuusjärjestelmässä tehtävien muutosten ohjausvaikutus voisi jäädä vähäiseksi.

Työryhmän lopullinen ehdotus tasa-arvoavustuksen vakiinnuttamiseksi koostui mallista, jossa oli tarkoitus hyödyntää Tilastokeskuksen yksilötasoisia rekisteritietoja. Rekisteritietojen avulla olisi laadittu laskentamalli, joka tuottaisi jokaiselle varhaiskasvatuksen toimipaikalle/koululle yksittäisen resurssitarvekertoimen, joka kuvaisi kyseisen yksikön tilastollisia edellytyksiä tukea laadukkaasti lapsen oppimista ja kehitystä sekä saavuttaa hyviä oppilaiden oppimistuloksia. Tilastokeskuksen tilastointitarkoitusta varten kerättyä yksikkötasoisia tietoa voi saada käyttöönsä tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja kuvaavia tilastollisia selvityksiä varten. Tilastokeskus on katsonut, ettei tilastolaki (280/2004) kuitenkaan mahdollista tilastoyksiköiden suorien tunnistusten antamista yksikkötasoisissa aineistoissa. Koska yksilötasoisien rekisteritietojen saaminen Tilastokeskukselta ei ole mahdollista siten kuin työryhmän ehdotus olisi edellyttänyt, ei ehdotettua mallia ole mahdollista toteuttaa sellaisenaan.

Edellä esitetyillä perusteilla nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan ratkaisua olemassa olevan järjestelmän vakiinnuttamiseksi.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Alankomaissa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen rahoitus on järjestetty siten, että opetusministeriö jakaa rahoituksen koulu lautakunnille (School Board), jotka puolestaan jakavat rahat eteenpäin varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Rahoitus perustuu kiinteisiin lapsi- ja oppilashintoihin ja lapsi/oppilasmääriin. Kiinteiden hintojen lisäksi rahoitusta porrastetaan voimakkaasti siten, että huono-osaisimmat koulut saavat rahoitusta moninkertaisesti hyväosaisimpiin verrattuna. Lisäksi muun muassa erityisen tuen ja vammaisoppilaiden rahoitus muodostuu erikseen.

Alankomaissa tarveperusteinen rahoitus on osana koulujen perusrahoitusta. Vuonna 2020 kansallisen painotetun rahoituksen (weighted funding) kriteereinä olivat koululaisten vanhempien koulutustaso, tulotaso sekä alle viisi vuotta maassa asuneiden perheiden osuus. Aiemmin kriteereissä on ollut mukana muun muassa äidin kotimaa, vanhempien velkatilanne, sekä kuinka kauan äiti on asunut alankomaissa. Kansallisen rahoituksen lisäksi paikallisilla koulutuksen järjestäjät saavat usein omaa lisärahoitusta kaupungilta. Esimerkiksi Amsterdamissa kunnan lisäosuus tarveperusteisen rahoituksesta on yli 100 miljoonaa euroa vuositasolla.

Bernelius ja Huilla nostavat selvityksessään esille kansainvälisiä esimerkkejä koulutuksellisen huono-osaisuuden riskeihin reagoivasta rahoituksesta. Näistä keskeisimpinä pidetään erilaisia tapoja tasata koulujen mahdollisuuksia tukea oppilaiden osaamista ja pyrkiä kaventamaan osaamisen ja hyvinvoinnin eroja. OECD on nostanut tarve-eroihin perustuvan rahoituksen porrastamisen yhdeksi keskeisistä oppimisen tasa-arvon tukikeinoista (OECD 2012: 10). Yksi kansainvälisesti käytetyimmistä käsitteistä tämän tyyppiselle rahoitukselle on equal opportunity funding, eli mahdollisuuksien tasa-arvorahoitus tai mahdollisuuksia tasaava rahoitus. Käsite kytkeytyy laajempaan mahdollisuuksien tasa-arvon käsitteeseen ja havaintoon siitä, että oppilaiden yhtäläisten mahdollisuuksien turvaaminen vaatii vahvempaa tukea silloin kun oppimisen lähtökohdat ovat eriarvoiset. Myös esimerkiksi needs-based resource allocation, tarveperustainen resursointi, ja siihen kytkeytyvä budget allocation formula, rahoituksen kohdentumisen laskentamalli, sekä weighted funding, painotettu rahoitus, ovat kansainvälisesti käytettyjä termejä tämän tyyppisille koulujen resursoimisen tavalle.

OECD on koonnut raporttiinsa *The funding of school education (2017)* kattavasti perusteluja ja suosituksia tarveperusteisen rahoituksen käytön osalta. Raportin mukaan keskeistä tasa-arvoa edistävässä rahoituksessa on pysyvyys, ennakoitavuus ja läpinäkyvyys. Koulujen ja opetuksen järjestäjien tulisi voida pystyä ennakoimaan kehittämistoimintaansa tulevinä vuosina, mikä

edellyttää, että erityisesti resurssien myöntämisprosessi tulisi olla ennakoitavaa ja hallinnollisesti kevyttä. OECD korostaa myös, että rahoituksen kohteiden resurssitarpeita tulisi arvioida säännöllisesti. Tämän arvioinnin tulisi perustua säännölliseen kansalliseen tutkimukseen, luotettavaan dataan ja läpinäkyviin kriteereihin.

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi -sivustolla 31.1.—28.2.2022. Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä, 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, Yksityskoulujen Liitto ry, ympäristöministeriö ja Åbo Akademi. Lisäksi Tilastokeskus ja oikeusministeriö ilmoittivat, etteivät ne lausu asiassa. Lausunnot ja opetus- ja kulttuuriministeriön laatima yhteenveto lausuntojen keskeisestä sisällöstä löytyvät osoitteesta: <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM082:00/2021>.

Lausunnonantajat suhtautuivat ehdotettuihin muutoksiin pääasiassa myönteisesti ja valtaosa lausunnonantajista piti esityksen tavoitteita kannatettavina tai pääosin kannatettavina. Lausunnonantajat kokivat, että erityisavustuksen vakiinnuttaminen lainsäädäntöön lisää avustuksen vaikuttavuutta ja ennakoitavuutta.

Erityisavustuksen voimassaolon pidentämistä kahteen vuoteen pääasiassa kannatettiin. Avustuksen myöntämisen pidemmäksi ajaksi koettiin tukevan pitkäjänteisemmin ja suunnitelmallisemmin työtä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Kuitenkin suurin osa lausunnonantajista toivoi, että avustusta myönnettäisiin vieläkin pidemmäksi ajaksi, esimerkiksi koko hallituskaudeksi. Joissakin lausunnoissa katsottiin, että avustuksen myöntäminen lausunnoilla olleen esityksen mukaisesti vain kahdeksi vuodeksi ei juuri keventäisi hallinnollista taakkaa. Lausuntojen perusteella rahoituskauden kestoa pidennettiin neljään vuoteen. Rahoituskauden pidempi kesto luo pysyvyyttä ja mahdollistaa tehtyjen toimenpiteiden vaikutusten seurannan ja arvioinnin paremmin.

Moni lausunnonantaja esitti, että hakuprosessiin liittyvää työmäärää tulisi vähentää ja avustuksen hakemisesta tulisi tehdä mahdollisimman yksinkertaista ja selkeää. Avustuksen myöntämisen neljäksi vuodeksi kahden vuoden sijaan voidaan katsoa vähentävän hakuprosessiin liittyvää työmäärää. Lisäksi avustusprosessin toimeenpanossa on tarkoitus huomioida valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa kehitettävä valtionavustustietojärjestelmä, joka osaltaan voi vähentää avustusprosessiin tarvittavaa työpanosta.

Esitykseen hieman kriittisemmin suhtautuneet lausunnonantajat katsoivat, etteivät esityksen tavoitteet rahoituksen pitkäjänteisyydestä 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. Tasa-arvoavustuksen säätämistä osaksi opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta on arvioitu esityksen muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa osiossa.

Lausuntopalautteen perusteella arviota tarkennettiin ja perusteluja sille, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan tällä ratkaisuvaihtoehdolla, täsmennettiin.

Eräissä lausunnossa nousi esiin lausunnoilla olleen hallituksen esityksen luonnoksen terminologiaa. Koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen tukena hyödynnettävä rahoitus on Suomessa tunnettu paremmin myönteisen erityiskohtelun erillisrahoituksena tai positiivisen diskriminaation rahoituksena, ja myös lausuntoversiossa avustuksen yhteydessä käytettiin näitä käsitteitä. Esityksen jatkovalmistelussa kuitenkin katsottiin, että tarveperustaisen rahoituksen käsite kuvaa esitetyn kaltaisen rahoituksen luonnosta paremmin. Myös kansainvälinen tutkimuskirjallisuus puoltaa tarveperustaisen rahoituksen käsitettä. Vakiintuneita termejä vastaavanlaiselle rahoitukselle kansainvälisessä kirjallisuudessa ovat *needs-based resource allocation* (tarveperusteinen resursointi) sekä *weighted funding* (painotettu rahoitus).

Muita lausunnoissa esiin nousseita huomioita olivat avustuksen myöntämiskriteerit ja yliopistojen normaalikoulujen asema avustuksen hakuprosessissa. Lausunnoissa tuotiin esiin, että rahoituksen tulisi muodostua varhaiskasvatuksen toimipaikka- ja koulukohtaisten kriteerien perusteella. Esityksen valmistelun aikana tätä vaihtoehtoa on selvitetty ja asiaa on arvioitu esityksen muita toteuttamismahdollisuuksia koskevassa osiossa. Varhaiskasvatuksen toimipaikka- ja koulukohtaisten tietojen hyödyntäminen edellyttäisi Tilastokeskuksen yksilötasoisien rekisteritietojen hyödyntämistä, mutta voimassa oleva tilastolaki ei mahdollista tilastoyksiköiden suorien tunnistusten antamista ministeriölle yksikötasoisissa aineistoissa. Myöskään yliopistojen normaalikoulujen asemaan ei lausuntopalautteen perusteella tehty muutoksia. Yliopistojen harjoittelukoulut saavat rahoituksensa yliopistojen kautta. Kuntien on myös mahdollista ottaa huomioon alueellaan toimivat harjoittelukoulut.

Edellä mainittujen muutosten lisäksi esityksen vaikutusarviointeja täsmennettiin jatkovalmistelun aikana. Myös esityksen suhdetta voimassa olevaan valtioneuvostonlakiin (688/2001) tarkennettiin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta

1 §. Soveltamisala. Lakiin ehdotetaan uutta 6 momenttia. Soveltamisalaa koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että laissa säädettäisiin lisäksi erityisavustuksen myöntämisestä varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Muilta osin soveltamisalaa ei ehdoteta muutettavaksi.

2 §. Soveltaminen eräissä tapauksissa. Pykälän 1 momentista poistettaisiin tarpeettomana perusopetuslain ja taiteen perusopetuksesta annetun lain säädösnumerot, koska kyseiset lait on mainittu jo aikaisemmin 1 §:n 3 momentissa. Lisäksi 1 momentissa oleva viittaus kumottuun varhaiskasvatuslakiin (36/1973) muutettaisiin viittaukseksi voimassa olevaan uuteen varhaiskasvatuslakiin 540/2018. Samalla lainkohdassa käytetty lasten päivähoidon käsite korjattaisiin vastaamaan voimassa olevassa varhaiskasvatuslaissa käytettyä varhaiskasvatuksen käsitettä. Myös viittaus kumottuun kuntien kulttuuritoiminnasta annettuun lakiin (728/1992) päivitetäisiin viittaukseksi uuteen lakiin 166/2019.

44 a §. Erityisavustus varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin esitetään uutta 44 a §:ää. Pykälässä säädettäisiin erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Valtioneuvostonlain 5 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvoston voidaan

myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 47 §:n nojalla valtionavustuksen myöntämiseen sovellettaisiin valtionavustuslakia. Näin ollen esimerkiksi avustuksen takaisinperintään ja maksatuksen keskeytykseen sovelletaan valtionavustuslain säännöksiä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että perusopetuslain 4 ja 7 §:ssä tarkoitetulle esi- ja perusopetuksen järjestäjälle sekä varhaiskasvatuslain 5 §:ssä tarkoitetulle varhaiskasvatuksen järjestäjälle voidaan myöntää erityisavustusta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Hakukelpoisia olisivat kunnat ja kuntayhtymät, joilla on velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta perusopetuslain 4 §:n mukaisesti. Lisäksi hakukelpoisia olisivat myös perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitetun järjestämisluvan saaneen yksityisen perusopetuksen järjestäjät. Varhaiskasvatuksen osalta hakukelpoisia olisivat kunnat, joilla on varhaiskasvatuslain 5 §:n nojalla velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta. Avustusta ei kuitenkaan myönnettäisi varhaiskasvatuksen yksityisille palveluntuottajille. Kustannusten kompensointi sekä avustuksen käyttäminen yhdessä yksityisten palveluntuottajien kanssa perustuu kuntien sopimusvapauden piiriin. Avustuspäätöksellä päätettäisiin avustuksen tarkemmista käyttöehdoista.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että erityisavustusta myönnettäisiin valtion talousarviossa osoitetun määrärahan rajoissa. Erityisavustusta voitaisiin myöntää neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi asetuksenantovaltuutuksesta. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Käyttökohteilla tarkoitettaisiin avustuksen painottamista tutkimusperustaisesti tunnistettuihin koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Erityisavustusta on ollut mahdollista käyttää esimerkiksi opettajien palkkaamiseen samanaikaisopettajuuteen, ryhmien jakamiseen tai jakotunteihin sekä koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen. Varhaiskasvatuksen puolelta avustusta on käytetty varhaiskasvatuksen opettajien, erityisopettajien, sosionomien, lastenhoitajien tai avustajien palkkaamiseen. Avustuksella on esimerkiksi voitu pienentää lapsiryhmien kokoa esimerkiksi ryhmissä, joissa on tukea tarvitsevia lapsia.⁹

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 44 a §:ssä esitetään säädettäväksi asetuksenantovaltuutuksesta. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Hallituksen esityksen liitteenä on ehdotus valtioneuvoston asetukseksi erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin.

⁹ Ks. esim. Peter Fredriksson, Björn Öckert, Hessel Oosterbeek, Long-Term Effects of Class Size, The Quarterly Journal of Economics, Volume 128, Issue 1, February 2013, Pages 249–285. Ks. myös Hienonen, N. (2020). Does a class placement matter? Students with special educational needs in regular or special classes. Helsinki: University of Helsinki.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023.

10 Toimeenpano ja seuranta

Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäjiä lain toimeenpanossa sekä valtionavustusprosessin toteutuksessa informaatio-ohjauksella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa avustusten ja tätä kautta muodostuvan koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tukevan toimintapolitiikan vaikuttavuutta valtakunnallisella tasolla. Avustusten vaikuttavuutta seurataan sekä toiminnan vaikuttavuuden että hallinnollisen kehittämisen kannalta. Opetus- ja kulttuuriministeriö antaa seurannan pohjalta eduskunnalle selvityksen koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisesta hallituskausittain.

Valtiovarainministeriössä on käynnissä valtionavustustoiminnan kehittämistyö. Valtionavustustoimintaa kehitetään luomalla yhtenäinen digitalisoitu valtionavustusprosessi. Kehittämistyön tavoitteena on, että koko valtionhallinto siirtyy uuteen toimintamalliin lähivuosina ja ottaa sen myötä käyttöön yhteiset verkkopalvelut. Tavoitteena on tehdä valtionavustusten hakemisesta ja myöntämisestä aiempaa selkeämpää sekä yhdenmukaistaa valtionavustustoiminnan käytäntöjä. Opetus- ja kulttuuriministeriö huomioi toimeenpanossa valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämistyön etenemisen.

Osana Oikeus oppia –koulutuksellisen tasa-arvon ja myönteisen erityiskohtelun edistämisen työryhmän työtä opetus- ja kulttuuriministeriö ja ympäristöministeriö ovat käynnistäneet valtiokaupunki -kumppanuudella toteutettavan yhteistyön koulusegregaation vähentämiseksi tiedolla johtamisen sekä sivistystoimen ja kaupunkisuunnittelun välisen yhteistyön vahvistamisen avulla. Koulusegregaatiota koskevaa tiedolla johtamisen kehittämistä toteuttava yhteistyöhanke tukee osaltaan myönteisen erityiskohtelun rahoituksen vakiinnuttamista ja vahvistaa eriarvoistumiskehitystä koskevien toimintapolitiikkojen vaikuttavuutta.

11 Suhde talousarvioesitykseen

Rahoituslakiin lisättävä säännös vakiinnuttaa hallituskausittain tehdyt päätökset erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin osaksi opetus- ja kulttuuritoimenrahoitusjärjestelmää sekä vakiinnuttaa avustuksen myöntämiseen ja hakemiseen liittyviä menettelyitä ja periaatteita. Valtionavustuksen määrärahan tason määräytyminen jää jatkossakin julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarviossa ratkaistavaksi.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetulla lailla vakinaistettaisiin varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin myönnettävä erityisavustus. Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen kannalta huomioitavia keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain (731/1999) 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet ja 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan. Lisäksi esitystä arvioidaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen sekä perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien mukaisen turvaamisvelvoitteen näkökulmasta. Perustuslain 22 §:n nojalla julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi ehdotusta arvioidaan suhteessa perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusoikeusmyönteisenä ja lapsen oikeuksia tukevana. Esitys kytkeytyy myös ihmisoikeussopimuksiin, keskeisimpänä YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimukseen (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) sekä vammaisten henkilöiden oikeuksista annettuun yleissopimukseen (SopS 27/2016).

Yhdenvertaisuus ja positiivinen erityiskohtelu

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin (PL 6.3 §). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mieltävaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Siten yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia (esim. PeVL 9 ja 10/1985 vp). Yhdenvertaisuussäännös ei käytännössä ole kuitenkaan merkinnyt tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloinkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 12/1990 vp ja 3/1991 vp). Lainsäädännöllä on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslain syrjintäkieltö koskee myös välillistä syrjintää eli toimenpiteitä, jotka vaikutuksiltaan johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsilläolo on arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44).

Ihmisten välisten erottelujen tekeminen ei ole aina kiellettyä, sillä se voi olla perustuslain 6 §:ssä tarkoitettulla tavalla hyväksyttävää. Julkisella vallalla voi olla siihen perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen liittyvä velvollisuus. Perustuslain 6.2 §:n viittaus siihen, että ihmisten asettaminen ilman hyväksyttävää perustetta keskenään eri asemaan jonkin henkilöön liittyvän syyn perusteella on kiellettyä, pitää sisällään ajatuksen, että on olemassa sellaisia perusteita, jotka tekevät eri asemaan asettamisen hyväksyttäväksi. Lisäksi on erotettava yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukainen positiivinen erityiskohtelu, jolla tarkoitetaan sellaista sinällään kiellettyä tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia, jotka ovat hyväksyttäviä, koska ne tähtäävät tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseen eivätkä asteeltaan muodostu toisia syrjiviksi. Perustuslain 6.2 § sallii tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi tiettyjen ryhmien positiivisen erityiskohtelun sillä edellytyksellä, että muita henkilöitä ei syrjitä. Myös YK:n ihmisoikeuskomitean yleisessä kannanotossa kansalaisoikeuksia ja po-

liittisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7/1976) 26 artiklasta ilmaistaan, että yhdenvertaisuuden periaate toisinaan edellyttää sopimusvaltioilta sellaisten erottelujen tekemistä, jotka tähtäävät yhteiskunnassa tosiasiallisesti esiintyvän syrjinnän poistamiseen (kappale 10, ks. Nowak 1993, s. 869).

Positiivinen erityiskohtelu on perustuslain sallimaa, jos toimenpiteellä on objektiiviset ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja jos toimenpide on oikeassa suhteessa tavoiteltuun etuun nähden (PeVL 38/1998 vp). Perusoikeudet velvoittavat ensisijaisesti julkista valtaa (HE 309/1993 vp, s. 25—29). Perustuslain 22 §:n nojalla julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Eräissä tilanteissa positiivinen erityiskohtelu saattaa olla suorastaan julkisen vallan velvollisuus esimerkiksi sivistyksellisiä perusoikeuksia koskevan perustuslain 16 §:n, yhdenvertaisuuden turvaavan 6 §:n ja perustuslain 22 §:n yleisen perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen yhteisvaikutuksen nojalla. Säännöksessä ei ole määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuutensa toteuttaa. Keinovalinta jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi sen perusteella, millä toimilla, joiden käyttöön julkisella vallalla on 22 §:n perusteella velvollisuus, voidaan turvata esimerkiksi 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet 6 §:n yhdenvertaisuuden vaatimusten mukaisesti. (PeVL 30/2013 vp, s. 3/I)

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6)

Perustuslain yhdenvertaisuutta turvaava säännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Vaikka esimerkiksi terveydentila on kielletty erotteluperuste, jos erottelu tapahtuu ilman hyväksyttävää syytä, terveydenhuollossa terveydentila voi olla hyväksyttävä syy erilaiselle kohtelulle. (PeVL 30/2013 vp, s. 3/I) Tämän lisäksi lainsäädäntö sallii tosiasiallisen yhdenvertaisuudenturvaamiseksi tarpeellisen positiivista erityiskohtelun eli tietyn ryhmän (esimerkiksi lapset ja vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavat toimet (ks. HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 4/2016 vp, s. 3). Sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää. Hallituksen perusoikeusuudistuksen koskevan esityksen perusteluissa on korostettu sitä, että velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen edellyttää perusoikeuksien aineellista turvaamista. Julkinen valta toteuttaa velvollisuuttaan esimerkiksi säätämällä perusoikeuksien käyttämistä turvaavaa lainsäädäntöä (HE 309/1993 vp, s. 75). Nykyään positiivisesta erityiskohtelusta on nimenomainen säännös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 9 §:ssä, Säännöksen mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Säännöksen nojalla esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen järjestäjälle voitaisiin myöntää erityisavustusta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen

koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Avustusta myönnettäisiin valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa. Avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Esitys toteuttaa perustuslain 16 §:n, 6 §:n ja 22 §:n mukaista sivistyksellisten perusoikeuksien yhdenvertaisen turvaamisen velvoitetta. Rahoitus on laskettu tarveperusteisesti. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tällaista tarveperusteista rahoitusta ei ole pidetty positiivisena erityiskohteluna. (vrt. PeVL 17/2021 vp, s. 23, PeVL 15/2018 vp, s. 23, PeVL 16/2014 vp, s. 3/II).

Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin myönnettävän erityisavustuksen vakiinnuttaminen mahdollistaa pitkäjänteisen sitoutumisen ja suunnitelmalliset toimenpiteet koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi. Ennakoitava, pitkäjänteinen läpinäkyvä rahoitus mahdollistaa opetuksen järjestäjille pitkäjänteisemmän henkilöstöpolitiikan koulutuksellista tasa-arvoa tukevissa paikallisen tason toimissa, tukee henkilökunnan saatavuutta ja varmistaa laatua. Vakiinnuttaminen mahdollistaa myös rahoituksella toteutettavien toimenpiteiden vaikuttavuutta tukevan seurannan järjestämisen sekä paikallisella että valtakunnallisella tasolla.

Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Tämä oikeus on luonteeltaan subjektiivinen (HE 309/1993 vp, s. 19), joka tarkoittaa välittömästi toteutettavaa yksilöllistä oikeutta. Subjektiivinen oikeus pitää sisällään oikeuden saada perusopetusta ja oikeuden saada opetusta maksutta. Maksuton opetus kytkeytyy oppivelvollisuuteen, josta säädetään edelleen lailla. Perustuslain tarkoittamaksi perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka sisältyy oppivelvollisuuteen (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 64 ja PeVL 20/2007 vp). Perusopetuksen järjestämisvelvollisuus on säädetty kunnille.

Perustuslain 16.2 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemman lausuntokäytäntönsä mukaisesti katsonut, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä arvioidaan hallinnonalan siirrosta huolimatta ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisena sosiaalipalveluna. Perustuslaillisessa arvioinnissa tulee kuitenkin huomioida, että varhaiskasvatuksen järjestämiseen ei enää nykyisin sovelleta sosiaalihuollon järjestelmiä koskevia säädöksiä. Perustuslaissa perusoikeutena turvattun perusoikeuden sisältö voidaan pitää autonomisena suhteessa varhaiskasvatustakiin. Varhaiskasvatus toteuttaa ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. (PeVL 12/2015 vp, PeVL 17/2018 vp, ks. myös PeVL 41/2021 vp.)

Kansainväliset sopimukset

Esitys on linjassa myös Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) kanssa. Sopimus on ollut Suomessa lainsäätövoimassa vuodesta 1991 saakka. Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Lapsella yleissopimuksessa tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallin-

nollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Sopimuksen 3 artiklassa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lasten etu. Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Sopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Tämä oikeus pitää sisällään myös oikeuden varhaiskasvatukseen.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukaan valtioiden tulee taata kaikki sopimuksessa mainitut oikeudet kaikille ilman minkäänlaista erottelua liittyen lapsen tai hänen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan. On huomionarvoista, että lapsen syrjintä on kielletty paitsi hänen omien myös hänen huoltajansa ominaisuuksien perusteella. Artiklan toinen kohta korostaa vielä erikseen lapsen suojelua syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuisivat hänen huoltajiensa tai perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin.

Lapsen oikeuksien komitean mukaan valtioiden edellytetään aktiivisesti pyrkivän myös tunnistamaan sellaiset lapsiryhmät, joiden oikeuksien tunnustaminen ja toteuttaminen voi vaatia erityisiä toimenpiteitä. Komitean työssä nousee esiin lapsiryhmiä, jotka ovat erityisen alttiita syrjinnälle. Näitä ovat esimerkiksi vammaiset lapset ja ilman huoltajaansa tulleet maahanmuuttajalapset, joita molempia koskevat yleiskommentit komitea on myös antanut.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että henkisesti tai ruumiillisesti vammaisen lapsen tulisi saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan. Hallituksen esityksellä on vaikutuksia myös vammaisten lasten perusoikeuksien toteutumiseen. Esitys edistää YK:n vammaissopimuksen (ja sen velvoitteiden täyttämistä Suomessa. Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2016) velvoittaa huomioimaan erityisesti vammaiset lapset. Sopimuksen 7 artiklan mukaisesti sopimusvaltioiden on huolehdittava, että kaikissa vallitsevissa tilanteissa vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu.

Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa yleiskommentissaan CRC/GC/2003/5 komitea toteaa, että syrjimättömyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun valtiot tekevät lapsia koskevia kansallisia strategioita ja suunnitelmia. Syrjimättömyyden periaate edellyttää, että kaikki yleissopimuksen takaamat oikeudet taataan kaikille valtioiden lainkäyttövallan alaisille lapsille. Syrjinnän kieltä tarkoittaa siis pääsyä oikeuksiin, eikä se ei toteudu pelkästään lainsäädännöllä, vaan valtioilta edellytetään aktiivisia toimenpiteitä syrjinnän tunnistamiseen ja puuttumiseen. Syrjimättömyys ei tarkoita samanlaista kohtelua kaikille, vaan erilainen kohtelu on joskus sallittua ja tarpeellista syrjinnän vähentämiseksi. Myös perustuslakivaliokunta on osaltaan korostanut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen mukaista tarvetta huolehtia varsinkin oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (PeVM 14/2020 vp).

Käsillä oleva esitys tukee lapsen oikeuksien toteutumista, koska avustuksella voidaan tukea lapsia olosuhteissa, joissa palvelutarve on suurempi tai sen tuottamisen kustannukset ovat korkeammat. Esityksen voidaan katsoa toteuttavan lapsen etua, sillä rahoituksella turvataan lapsen oikeutta yhdenvertaiseen opetukseen ja varhaiskasvatukseen, koska rahoitus vähentää yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vaikutuksia. Rahoituksen vakiinnuttaminen edistää koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Rahoituksen vakiinnuttaminen mahdollistaa, että varhaiskasvatuksen toimipaikkoja ja kouluja, joiden sijainnalla koulutustaso on heikko ja työttömyysaste sekä vieraskielisen väestön osuus korkea, voidaan tukea pitkäjänteisemmin ja ennakoitavammin. Esitys vahvistaa siten koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi ja eriarvoistumisen ja alueellisen segregaatiokehityksen ennaltaehkäisemiseksi toteutettavien toimenpiteiden vaikuttavuutta sekä paikallisella että valtakunnallisella tasolla.

Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisesti kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädetyt tehtävät. Koska avustus myönnetään opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjille, jotka ohjaavat avustuksen kouluille ja varhaiskasvatuksen toimipisteille, esityksellä ei arvioida olevan vaikutusta kuntien itsehallintoon.

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Rajanvetoon asetuksella ja lailla säätämisen välillä liittyy myös kysymys tarkoituksenmukaisuudesta ja joustavuudesta. Esityksessä ehdotetaan, että varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestäjille voitaisiin myöntää erityisavustusta valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävien toimenpiteisiin myönnettävän avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista. Asetuksenantovaltuus on täsmällinen ja tarkkarajainen ja täyttää siten perustuslain 80 §:n vaatimukset. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa on säädetty asetuksenantovaltuudesta esimerkiksi vieraskielisten sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden täydentävään opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen myöntämisperusteista (45.3 §).

Säätämisjärjestys

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1493/2016, sekä
lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1410/2014, 532/2017, 957/2017, 716/2018, 315/2019, 1083/2020, 1220/2020 ja 1114/2021, uusi 6 momentti sekä lakiin uusi 44 a § seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään lisäksi erityisavustuksen myöntämisestä varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellisesta tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin.

2 §

Soveltaminen eräissä tapauksissa

Valtionosuuden myöntämisestä perusopetuslaissa tarkoitetun esi- ja perusopetuksen, varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tarkoitetun varhaiskasvatuksen, taiteen perusopetuksesta annetussa laissa tarkoitetun asukaskohtaisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen, yleisistä kirjastoista annetussa laissa (1492/2016) tarkoitettujen yleisten kirjastojen ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (166/2019) tarkoitetun kuntien kulttuuritoiminnan käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

44 a §

Erityisavustus varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin

Perusopetuslain 4 ja 7 §:ssä tarkoitetulle esi- ja perusopetuksen järjestäjälle sekä varhaiskasvatuslain 5 §:ssä tarkoitetulle varhaiskasvatuksen järjestäjälle voidaan myöntää erityisavustusta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin.

Edellä 1 momentissa tarkoitetulle esi- ja perusopetuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjälle voidaan myöntää erityisavustusta valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa. Erityisavustusta voidaan myöntää neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Tässä pykälässä tarkoitetun avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä 21.4.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Li Andersson

Laki**opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1493/2016, sekä
lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1410/2014, 532/2017, 957/2017, 716/2018, 315/2019, 1083/2020, 1220/2020 ja 1114/202, uusi 6 momentti sekä lakiin uusi 44 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

*Soveltamisala**Soveltamisala*

Tässä laissa säädetään lisäksi erityisavustuksen myöntämisestä varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellisesti tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin.

2 §

2 §

*Soveltaminen eräissä tapauksissa**Soveltaminen eräissä tapauksissa*

Valtionosuuden myöntämisestä perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitetun esi- ja perusopetuksen, varhaiskasvatuslaissa (36/1973) tarkoitetun lasten päivähoidon, taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) tarkoitetun asukaskohtaisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen, yleisistä kirjastoista annetussa laissa (1492/2016) tarkoitettujen yleisten kirjastojen ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (728/1992) tarkoitetun kuntien kulttuuritoiminnan käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Valtionosuuden myöntämisestä perusopetuslaissa tarkoitetun esi- ja perusopetuksen, varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tarkoitetun varhaiskasvatuksen, taiteen perusopetuksesta annetussa laissa tarkoitetun asukaskohtaisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen, yleisistä kirjastoista annetussa laissa (1492/2016) tarkoitettujen yleisten kirjastojen ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (166/2019) tarkoitetun kuntien kulttuuritoiminnan käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Voimassa oleva laki

Ehdotus

44 a §

Erityisavustus varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin

Perusopetuslain 4 ja 7 §:ssä tarkoitetulle esi- ja perusopetuksen järjestäjälle sekä varhaiskasvatuslain 5 §:ssä tarkoitetulle varhaiskasvatuksen järjestäjälle voidaan myöntää erityisavustusta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuille esi- ja perusopetuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjälle voidaan myöntää erityisavustusta valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa. Erityisavustusta voidaan myöntää neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Tässä pykälässä tarkoitetun avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*

Asetusluonnos

Valtioneuvoston asetus

erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 44 a §:n nojalla:

1 §

Soveltamisala

Tässä asetuksessa säädetään varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin myönnettävän erityisavustuksen myöntämiskriteereistä ja käyttökohteista.

2 §

Erityisavustuksen myöntämisen kriteerit

Erityisavustusta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin myönnetään laskennallisesti seuraavien varhaiskasvatuksen toimipaikan ja koulun toimintaympäristöä kuvaavien kriteerien mukaisesti:

- 1) 30—54-vuotiaiden vain perusasteen suorittaneiden osuus ikäluokasta;
- 2) työttömyysaste;
- 3) vieraskielisen väestön osuus.

Edellä 1 momentissa mainittujen kriteerien lisäksi varhaiskasvatuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin avustusta myönnetään maksuttoman varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten lukumäärän perusteella.

3 §

Erityisavustuksen käyttökohde

Erityisavustusta voidaan myöntää käytettäväksi varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen kasvatus- ja opetushenkilöstön palkkakuluihin.

4 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.