

Yhteenveto Oikeus oppia –työryhmän kokouksessa 16.2.21 esitetyn kommenttipyyntöön lausunnoista työryhmän kokouksessa 8.4.2021 käsiteltäväksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö sai 18.3.21 mennessä 8 kirjallista kommenttia.

Myönteisen erityiskohtelun rahoitus

Selvityshenkilö Berneliuksen ehdotuksia myönteisen erityiskohtelun rahoituksen vakiinnuttamisesta pääosin kannatettiin. Lausunnoissa tuotiin esille lukuisia näkökohtia toteutukseen.

VM katsoo, että rahoitusjärjestelmän uudistamisen osalta on pohdittava vaikuttavuutta, sillä valtionosuusjärjestelmän kautta erityisen kuntajoukon tai alueen, kunnan sisäisiin tai koulujen välisiin haasteisiin vastaaminen voi olla vaikea toteuttaa. Segregaatiota koskevat haasteet koskevat erityisesti niitä kaupunkeja, joiden tulorahoituksessa valtionosuus on pieni. Nykyisin valtionavustuksena myönnettävän rahoituksen siirtäminen osaksi valtionosuuksia siirtäisi päätösvallan rahoituksen käytöstä kokonaan kunnille ja voisi kuntien päätöksistä riippuen joko heikentää tai parantaa positiivisen diskriminaation rahoitusta. VM toteaa myös, ettei valtionosuusjärjestelmään tulisi luoda nykyisen järjestelmän kanssa päällekkäisiä kriteerejä. Rahoituksen vaikuttavuus ja tavoiteltujen päämäärien edistäminen toteutuu jatkossakin parhaiten valtionavustuksilla, toteutuksen osalta harkita voisi esimerkiksi monivuotisia avustuksia ja ennakoitavia haku- ja arviointikriteerejä. Korvamerkittyä rahaa voidaan myöntää vain valtionavustuksena. VM kiinnittää huomiota myös siihen, että valtionosuusjärjestelmän laajempi uudistaminen käynnistynee sote-uudistuksen toteuduttua. Ennen valtionosuusjärjestelmän uudistamista olisi perusteltua kehittää nykyisiä valtionavustusmenettelyjä.

Myös Helsingin ja Tampereen kaupungit pitävät valtionavustusmallisen avustuksen säilyttämistä tärkeänä. Helsingin kaupunki kannattaa kansallisen mallin kehittämistä systemaattisen laskentamallin kautta ja toteaa, että yhtenäiset kriteerit varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen myönteiselle erityiskohtelulle mahdollistaisivat tukitoimien kohdentamisen oppilaille varhaisemmassa vaiheessa.

STM kannattaa rahoituksen vakiinnuttamista, pitkäjänteisyyden ja ennakoitavuuden vahvistamista, toivoen rahoitusta erityisesti rahoituksen kuntakohtaisen vaihtelun tasaamiseksi, jotta lapset eivät ole asuinpaikastaan riippuen eriarvoisessa asemassa.

Kuntaliitto korostaa, ettei työryhmän rahoitusjärjestelmän uudistusesitys saa heikentää kuntien ja valtion rahoitusperiaatetta ja puuttua kuntien itsehallintoon. Valtion tehtävänä on ennen kaikkea huolehtia kuntien ja koulutuksen järjestäjien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua niille säädetyistä tehtävistä ja velvoitteista. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tämän työryhmän uudistukset ovat yhteydessä valtionvarainministeriön valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistukseen. On keskeistä, että uudistukset ja toimenpide-ehdotukset eivät eriydy toisistaan. Kuntaliitto edellyttää, että lopullinen rahoitusuudistusehdotus perustuu kuntatasoon. Kuntaliitto pitää huolestuttavana, jos valtio ohjeistaisi ja tukisi kuntien sijaan suoraan kouluja, jotka eivät ole itsenäisiä toimijoita. Kasvatuksen ja opetuksen järjestämisen vastuut tulee säilyttää selkeinä. Valtion tai muiden tahojen interventiot eivät saa heikentää kuntien kokonaisvastuuta. Kuntaliitto edellyttää, että muut merkittävät uudistukset kuten sote-uudistus ja tulevaisuuden kunta otetaan tässä työssä huomioon. Valtionavustuksin tulisi rahoittaa pääsääntöisesti kokeilu- ja kehittämistoimintaa, eikä ohjata lainsäädännön mukaista perustoimintaa tai paikata

puutteellista perusrahoitusta. Perusrahoituksen tulee olla riittävä tehtäviin ja velvoitteisiin nähden ja näin ollen sivistyspalvelujen perusrahoitusta on lisättävä. Valtionosuusrahoituksella tulee voida tosiasiallisesti huolehtia koulutuksen järjestämisestä lakisääteisten velvoitteiden osalta. Valtionavustuksella ei tule korvata valtionosuusrahoitusta. Rahoitus ei myöskään voi olla kytkettynä opetukseen käytettyyn resurssiin tai koulu- ja oppilasmääriin vaan valtionosuusjärjestelmän rahoituksen tulee perustua niin sanottuihin olosuhdemuuttujiin. Kuntaliitto pitää siirtoa valtionavustus prosessista valtionosuuteen kannatettavana mutta jotta rahoitus on vaikuttava, on myös taattava riittävä rahoitus. Kuntaliitto kysyy, tuleeko uudistuksen myötä lisärahoitusta vai onko tarkoitus, että jaetaan nykyistä rahoitusta uusin perustein kunnille? Rahoituksen saajille tulee raportoida selkeästi rahoituksen laskentatekijät sekä rahoituksen muodostumisen laskentatiedot siten, että rahoituksen saajat ymmärtävät mistä eristä rahoitus koostuu. Selkeys ja läpinäkyvyys toimivat rahoitusjärjestelmän informaatio-ohjauksen edellytyksenä

Näkökulmaksi nousee myös valtionavustusprosessin kehittäminen siten, että prosessi on hakijoiden kannalta mahdollisimman yksinkertainen (VM). VM muistuttaa, että valtakunnallinen valtionavustusten kehittämishanke tukee valtionavustusten vaikuttavuuden kehittämistä. Myös STM sekä Tampereen ja Helsingin kaupungit ehdottavat pitkäjännitteisempää esimerkiksi 3-5 vuotista tai hallituskauden mittaista rahoitusta toiminnan vaikuttavuuden ja seurannan vahvistamiseksi. Rahoituksen tulisi olla kaikkien kuntien saavutettavissa.

Myönteisen erityiskohtelun tietopohja ja seuranta

Myönteisen erityiskohtelun tietopohjan vahvistaminen saa lausunnoissa tukea (VM, Helsingin kaupunki, Tampereen kaupunki, STM) mutta esille nousi myös tiedonkäyttöön liittyviä huolia.

VM kannattaa kansallisesti yhtenäisiin kriteereihin perustuvien käytänteiden ja seurannan kehittämistä sekä kuntien toimintaa helpottavan yhteisen indikaattoripohjan luomista kuntien oman toiminnan tueksi. Myönteisen erityiskohtelun rahoituksen kannustinvaikutusta eriarvoisuuden vähentämiseksi tulisi arvioida ja pohtia myös toiminnan tuloksellisuutta kuvaavia indikaattoreita. STM kannattaa tietopohjan vahvistamista, rahoitusmallin rinnalla tulisi kehittää hyvien käytäntöjen jakamista, kuntien tiedollisia ja strategisia valmiuksia toteuttaa segregatiota ehkäiseviä toimia sekä rahoitusjärjestelmää koskevaa tutkimuksellista seurantatietoa.

Helsingin kaupungin mukaan kansallisen rahoitusmallin kehittämisessä tulisi pohjautua päiväkodin tai koulun oppilaspohjaiseen tietoon alueellisen tiedon sijaan, koska tätä kautta saadaan totuudenmukaisempi tieto resurssin tarpeesta. Kerättävän tiedon tulisi olla myös kuntien hyödynnettävissä johtamiseen, toiminnan suunnitteluun ja aluekehityksen seurantaan.

STM:n mukaan tietopohjaa vahvistettaessa on huomioitava myös kunnan lakisääteinen rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä.

Professori Alasuutari ja STM kiinnittävät huomiota tiedonkeruun mahdolliseen stigmatisoivaan luonteeseen – tulisi myös pohtia, toimiiko tieto osalla vanhempia poisvalinnan kriteerinä ja millaisia oletuksia väestölle välitetään lisäresurssin kriteerien kautta. Professori Kouvonon ehdottaa, että resurssien allokoinnissa huomioitaisiin myös toisen vanhemman vieraskielisyys; vanhempien koulutustaustana tulisi huomioida vain kotimaassa suoritettu korkeakoulututkinto.

Muut tarvittavat yhteistyö- ja politiikkatoimet myönteisen erityiskohtelun rinnalle

Lausunnoissa nousee vahvasti esille hallinnonalojen välisen yhteistyön tarve. Koulutusinstituutiot eivät pysty omilla toimillaan ratkaisemaan koulujen eriytymiskehitystä (prof. Alasuutari), ja osaamiserojen taustalla olevien tekijöiden moninaisuus edellyttää laajempia ratkaisuja ja yhteistyötä esimerkiksi sosiaali- ja terveyssektorin kanssa (STM).

Kuntaliitto ilmoittaa käynnistäneensä Samankaltaiset kunnat –hankkeen, jossa selvitetään tilastollisella mallilla kuntien olosuhdetekijöiden vaikutusta kuntien perusopetuksen, varhaiskasvatuksen sekä esiopetuksen kustannuksiin. Hankkeessa tehdään tilastollinen tutkimus, jossa selvitetään jokaisen olosuhdemuuttujan painoarvo ja selitysaste selitettävän palvelun kustannusten näkökulmasta. Olosuhdemuuttujiin sisältyy myös sosioekonomisia muuttujia.

VM nostaa esille kuntien omat toimintavat segregaaation ehkäisyssä kaavoituksen ja asuntopolitiikan ratkaisuin, kunnan sektoreiden välisellä yhteistyöllä, perheiden tuen ja esim. lähikouluperiaatteen avulla.

Tampereen kaupunki ehdottaa perusopetuksen laatuksiteerien päivittämistä ja selkeiden mittarien asettamista ja katsoo, että rahoitus korjaavana elementtinä tarvitsee rinnalle ennakoivia, asuinalueita vahvistavia toimia kuntatasolla ja lähikoulun roolia tukevia toimenpiteitä, kuten harrastustoiminnan kehittämistä sekä lähikoulujen laadun ja toimintakulttuurin kehittämistä palvelemaan paremmin alueen tarpeita. Helsingin kaupunki muistuttaa, että koulutukselliseen tasa-arvoon kohdennetut lisäresurssit tulee nähdä osana laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa, ja huomioitava kaupunkisuunnittelun ja mm. asuntopolitiikan rooli. STM kehittäisi ilmiöpohjaista rahoitusjärjestelmää.

Muut keskeiset toimet koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi

Varhaiskasvatuksen osalta mahdollisuuksina nousee mm. vieraskielisten ja maahanmuuttajataustaisten varhaiskasvatuksen aloitusten madaltaminen (Helsingin kaupunki), varhaiskasvatuksen palvelutarjonnan pohtiminen uudesta, koko perheen tavoittamisen näkökulmasta (professori Alasuutari). Kuntaliitto katsoo, että varhaiskasvatuksen osalta tulee pohtia varhaiskasvatukseen osallistumisen kysymystä: Milloin palvelussa olisi hyvä aloittaa, millaista osallistumisen tulisi olla, onko palvelun maksuttomuus ratkaisu eri ryhmien osallistumisen lisäämiseksi? Miten palveluohjauksessa voidaan tehdä yhteistyötä nykyistä enemmän esimerkiksi neuvolatoiminnan kanssa tai löytää uusia mahdollisuuksia tavoittaa perheitä, jotka eivät palvelua nyt käytä? Lisäksi on hyvä pitää mielessä avoimen varhaiskasvatuksen laadukkaat palvelut, kuten erilaiset säännölliset kerho ja leikkitoiminnat, johon voi osallistua perheenä.

Professori Kouvonen korostaisi toimenpiteiden kiireellisyyttä ja erityisesti varhaiskasvatuksen merkitystä kriittisenä ikävaiheena kielillisen kehityksen kannalta. Varhaiskasvatuksen yksiköiden osalta tulisi kaikin keinoin pyrkiä välttämään tilanteita, joissa lapsella ei ole mahdollisuutta suomen kielen vertaisoppimiseen. Ryhmäkokojen tulisi alhaisen sosioekonomisen taustan alueiden päiväkodeissa ja kouluissa olla pienemmät kuin rikkaammilla alueilla. Kaksivuotinen maksuton pakollinen esiopetus olisi tärkeä keino pyrkiessä vähentämään eriarvoisuuksia. Kaksivuotisen esiopetuksen voisi yhdistää varhaiskasvatuksen lähipäiväkotiperiaatteeseen. Maahanmuuttajia ja vieraskielisiä koskevia palveluita suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon se, että kyseessä on heterogeeninen ryhmä.

Kommenteissa esille nousee myös lähipalveluperiaate sekä koulujen että varhaiskasvatuksen osalta. Lähikoulujen ja pienituloisempien alueiden koulujen houkuttelevuutta voidaan pyrkiä lisäämään erityispainotuksilla. Palvelutarjontaa tulisi kehittää myös vetovoimatekijänä. Aluekehittämistä tulisi tarkastella kokonaisuutena harrastustoiminta, liikennejärjestelyt, liikunta- ja kulttuuripalvelut sekä kaavoitus huomioiden.

Lausunnoissa esille nousi myös johtamisen kehittäminen, henkilöstön sitoutumisen vahvistaminen, suomen kielen osaamisen, S2 opetuksen merkitys sekä oppilaanohjauksen kehittäminen. S2 –opetukseen valikoituu myös suomea kotikielensä puhuvia lapsia. Kansallisten käytänteiden ja kriteerien yhtenäistäminen S2-opetukseen valikoitumiselle ja järjestämiselle olisi tärkeää tehdä mahdollisimman pian, opetukseen valikoituminen tulisi olla taitoperustaista.

Ehdotukset etäopetuksen kehittämisestä saivat sekä kriittisiä että myönteisiä kommentteja. Professori Kouvonon muistuttaa, että peruskouluikäisillä (erityisesti alakoulussa) etäopetus vaatii lähes aina myös vanhempien osallistumista mikä asettaa lapset eriarvoiseen asemaan sosioekonomisen ja etnisen taustan (suomen kielen osaaminen kautta) vuoksi. STM nostaa esille etäopetuksen haasteet erityisesti haavoittuvimpien, tukea tarvitsevien lasten osalta. Kuntaliitto mahdollistaisi etäopetuksen jo perusopetuksessa koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi. Digiosaamista on vahvistettava ja digisyrjäytymistä on ehkäistävä koko koulutuspolun aikana. Etäopetuksen kehittämisen rinnalla tulee kehittää koulun työmuotoja ja opettajien osaamista, jotta kukaan ei syrjäydy.

Kuntaliitto muistuttaa, että eri kieli- ja kulttuuritaustasta tulevien lasten ja nuorten kasvun ja oppimisen polku voi olla monin tavoin poikkeava ja kohdennettua resursointia edellyttävää. Kuntien järjestämien kohdennettujen palveluiden käyttö tai niiden laajuus vaihtelee (mm. kielenopetuksen, perusopetukseen valmistavan opetuksen tai uskonnon opetuksen osalta) tarvetta mukailleen. On viitteitä siitä, että perusopetukseen valmistavan opetuksen ajallinen kesto ei aina kaikille oppilaille ole riittävä. Tältä osin työryhmässä on hyvä tunnistaa asian laajuus ja kohdentaa voimavaroja kokonaiskäsityksen ja toimivien kehittämistoimien aikaansaamiseksi. Maahanmuuttotaustaisten lasten ja nuorten koulutusnäkömiä ja koulutussiirtymien turvaamista on selvitetty useissa raporteissa ja selvityksissä (mm kipupiste raportit OKM ja koulutussiirtymät ja polut TEM). Näistä raporteista olisi syytä tarkastella, mitä toimenpide-ehdotuksia voisi vielä toteuttaa.

Kuntaliitto korostaa politiikkaprosessien kokonaisuutta kuntien aseman tarkastelemisessa.

Väestökehityksen aiheuttamien muospaineiden johdosta koulutuksen yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden toteutumiseksi on edistettävä palvelujen järjestämisessä monimuotoisia ratkaisuja ja joustavuutta mahdollistavalla lainsäädännöllä. Väestön ja alueiden erilaistuessa tarvitaan lisääntyvää kuntien ja koulutusmuotojen välistä yhteistyötä koulutuksen järjestämisessä. Toisaalta tarvitaan myös kokeiluja ja raja-aidat ylittävää yhteistyötä esimerkiksi digitaalisten palvelujen kehittämiseksi ja etäopetuksen hyödyntämiseksi.