

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ERITYISAVUSTUKSESTA VARHAISKASVATUKSEN SEKÄ ESI- JA PERUSOPETUKSEN KOULUTUKSELLISTA TASA-ARVOA JA YHDENVERTAISUUTTA EDISTÄVIIN TOIMENPITEISIIN

1 Asian tausta

Eduskunta on hyväksynyt (EV 69/2022 vp) lain opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009, jäljempänä rahoituslaki) muuttamisesta, jonka myötä koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin myönnettävä erityisavustus vakiinnutetaan osaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmää. Rahoituslain 44 a §:n perusteella erityisavustusta voidaan myöntää perusopetuslain (628/1998) 4 ja 7 §:ssä tarkoitettulle esi- ja perusopetuksen järjestäjälle sekä varhaiskasvatuslain (540/2018) 5 §:ssä tarkoitettulle varhaiskasvatuksen järjestäjälle valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Edellä mainittu laki 489/2022 tulee voimaan 1.1.2023. Laki sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka nojalla ehdotetaan nyt säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella tarkemmin erityisavustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista.

2 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Valmistelun aikana ministeriö kuuli Helsingin kaupunkia, Opetusalan ammattijärjestö OAJ:ta, Opetushallitusta, Sivistystyönantajat ry:tä, Suomen Kuntaliittoa ja Tampereen kaupunkia.

Asetusluonnos on ollut sisällytettynä hallituksen esitykseen HE 55/2022 vp. Hallituksen esitys on käsitelty kuntalain (410/2015) 13 §:n mukaisessa valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 23.3.2022.

Koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin myönnettävän erityisavustuksen vakiinnuttaminen on osa Oikeus oppia -kehittämishjelmaa.

3 Nykytila

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt valtionavusta opetuksen järjestäjille opetusryhmien pienentämiseksi vuodesta 2009 lähtien sekä koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi vuodesta 2012 lähtien. Vuonna 2016 edellä mainitut valtionavustukset yhdistettiin valtion talousarviossa. Avustusta on pääsääntöisesti myönnetty koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin, esi- ja perusopetuksen erityisopetuksen laadun kehittämiseen, siihen liittyvään koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen ja opetusryhmäkoon pienentämiseen. Erityisavustus on tarkoitettu koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin toimen-

piteisiin, jotka kohdistuvat lähtökohdiltaan muita haasteellisemmassa toimintaympäristössä toimivien koulujen toiminnan ja laadun tukemiseen. Tasa-arvoavustuksia on tähän mennessä myönnetty kouluille, joiden sijaintialueella koulutustaso on heikko ja työttömyysaste sekä vieraskielisten väestöosuus korkea.

Varhaiskasvatus tuli 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 riittävään varhaiseen tukeen. Avustuksella on tuettu pysyvien toimintamallien, rakenteiden ja käytänteiden kehittämistä tukemalla varhaiskasvatuksen järjestäjien mahdollisuuksia palkata lisää varhaiskasvatuksen henkilöstöä. Avustusta on voinut käyttää lapsiryhmässä toimivan henkilöstön palkkaamiseen ja lapsiryhmän koon pienentämiseen.

Avustuksen laskemisen perusteena on käytetty esi- ja perusopetuksessa vuodesta 2016 ja varhaiskasvatuksessa vuodesta 2019 alkaen seuraavia kunnan väestöindikaattoreita: 30—54 vuotiaiden vain perusasteen suorittaneiden osuus ikäluokasta, työttömyysaste ja vieraskielisen väestön osuus. Edellä mainittujen indikaattoreiden lisäksi varhaiskasvatuksessa kriteerinä on käytetty maksuttoman varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten määrää. Myöntöperusteina opetus- ja kulttuuriministeriö on käyttänyt uusimpia Tilastokeskukselta saamia tilastotietoja.

4 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi valtioneuvoston asetus erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Ehdotus liittyy avustuksen käyttökohteiden ja myöntämisperusteiden tarkempaan määrittelyyn.

Säättämällä asetuksella avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista luotaisiin ennakoitavuutta ja pysyvyyttä, mutta samalla mahdollistettaisiin lakia joustavampi tapa muuttaa niitä tarvittaessa. Myöntämisperusteiden muutostarvetta voi tulla esimerkiksi yhteiskunnallisesta muutoksesta, joka on tarpeen ottaa huomioon avustusta myönnettäessä.

5 Yksityiskohtaiset perustelut

1 §. Erityisavustuksen myöntämisperusteet

Ehdotettu 1 § sisältäisi tarkemmat säännökset rahoituslain 44 a §:ssä tarkoitetun erityisavustuksen myöntämisperusteista. Pykälän *1 momentin* mukaan avustuksen laskemisen perusteena käytettäisiin seuraavia varhaiskasvatuksen toimipaikan tai koulun toimintaympäristöä kuvaavia kriteereitä: vain perusasteen suorittaneiden 30—54-vuotiaiden

osuus ikäluokasta, työttömyysaste ja vieraskielisen väestön osuus. Avustuksen laskemisen perusteena olisivat Tilastokeskuksen tuottamat kunnan väestöindikaattorit.

Pykälän 2 *momentin* mukaan myönnettäessä erityisavustusta varhaiskasvatuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin otettaisiin huomioon 1 momentissa mainittujen kriteerien lisäksi niiden lasten lukumäärää, jotka ovat perheen tulojen perusteella maksuttomassa varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa (1503/2016) säädetään kunnan järjestämässä päiväkotij- ja perhepäivähoidossa perittävistä maksuista. Varhaiskasvatuksesta perittävä asiakasmaksu määräytyy perheen koon ja tulojen sekä lapsen varhaiskasvatuksessa vietetyn ajan perusteella. Eri-tyisavustuksen myöntämiseen vaikuttaisivat sekä lapset, joiden vanhempien tulot jäävät asiakasmaksulain tulorajojen alle, että lapset, joiden asiakasmaksu jää alle pienimmän perittävän maksun. Varhaiskasvatuksessa perittävästä enimmäismaksusta ja pienimmästä perittävästä maksusta säädetään asiakasmaksulain 7 §:ssä Avustuksen myöntämisessä ei siten huomioitaisi lapsia, jotka ovat maksuttomassa varhaiskasvatuksessa esimerkiksi kunnan päätöksellä.

Vastaavat kriteerit ovat toimineet aikaisempien tasa-arvoavustusten myöntämisperusteina. Myös olemassa oleva tutkimustieto tukee käsitystä, että nämä kriteereinä käytetyt tekijät ennustavat myöhempiä koulutustulemia ja oppimistuloksia.¹ Lisäksi sivistysvaliokunta piti ehdotettuja varhaiskasvatuksen toimipaikan ja koulun toimintaympäristöä kuvaavia kriteereitä tarkoituksenmukaisina hallituksen esitystä HE 55/2022 vp koskevassa mietinnössään (SiVM 5/2022 vp, s. 4).

2 §. *Eri-tyisavustuksen käyttökohde*

Käyttökohdeella tarkoitettaisiin avustuksen painottamista tutkimusperustaisesti tunnistettuihin koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Ehdotetun 2 §:n mukaan erityisavustusta voitaisiin myöntää käytettäväksi varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen kasvatus- ja opetushenkilöstön palkkakuluihin. Kasvatus- ja opetushenkilöstöllä tarkoitettaisiin esimerkiksi varhaiskasvatuksessa varhaiskasvatuksen opettajia, erityisopettajia, varhaiskasvatuksen sosionomeja, lastenhoitajia ja avustajia sekä esi- ja perusopetuksessa opettajia ja avustajia. Avustuksen myöntäminen palkkakustannuksiin mahdollistaisi opetuksen järjestäjille pitkäjänteisemmän henkilöstöpolitiikan koulutuksellista tasa-arvoa tukevissa paikallisen tason toimissa, tukisi henkilökunnan saatavuutta ja varmistaisi esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen laatua.

3 §. *Voimaantulo*

Pykälässä säädettäisiin asetuksen voimaantulosta. Ehdotettu asetus tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023, eli samaan aikaan kuin laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta 489/2022.

¹ 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. Lehti ja Laaninen (2021): Perhetaustan yhteys oppimistuloksiin Suomessa PISA- ja rekisteriaineistojen valossa. *Yhteiskuntapolitiikka* 86: 520-532.

6 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotuksen keskeiset vaikutukset on käsitelty opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 55/2022 vp, eikä asetus ehdotuksella ole tästä poikkeavia vaikutuksia.

7 Kuulemispalaute

Opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti asetusluonnoksesta 30.3.2022 kuulemistilaisuuden, johon osallistuivat Helsingin kaupunki, Opetusalan ammattijärjestö OAJ, Opetushallitus, Sivistystyönantajat ry, Suomen Kuntaliitto ry ja Tampereen kaupunki. Lisäksi kuultavilla tahoilla oli mahdollisuus jättää asetusluonnoksesta kommentteja kirjallisesti 6.4.2022 saakka.

Kuultavat kannattivat asetusluonnosta ja pitivät tärkeänä avustuksen käyttökohteen ja myöntämisperusteiden vakiinnuttamista. Ehdotettuja myöntämisperusteita pidettiin pääasiassa oikeina ja niiden katsottiin tuovan esiin ne taustamuuttajat, jotka vaikuttavat heikentävästi koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Niiden myös katsottiin perustuvan läpinäkyvästi saatavilla olevaan tilastotietoon. Kuultavat kuitenkin nostivat esiin, että myöntämisperusteissa tulisi huomioida kuntien erityispiirteet ja -tarpeet. Tärkeänä pidettiin kriteerien säännöllistä arvioimista ja sitä, että niissä huomioitaisiin toimintaympäristön muutokset. Kuultavat kannattivat avustuksen käyttämistä varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen kasvatus- ja opetushenkilöstön palkkakuluihin.

Kuultavat pitivät tärkeänä tilasto- ja rekisteritietojen hyödyntämistä avustuksen myöntämisessä ja käytössä. Kuultavat katsoivat, että jo olemassa olevan tiedon hyödyntäminen vähentäisi avustuksen hakemiseen liittyvää työmäärää.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulee voimaan 1.1.2023. Samaan aikaan tulee voimaan myös edellä mainittu laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta 489/2022.

9 Toimivalta

Asetus annetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 44 a §:n 3 momentin (489/2022) nojalla.

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin.