

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Positiivisen diskriminaation määrärahojen vaikutukset peruskouluissa

johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen,
kaupunkitarkastaja Mia Huhta-Keskinen ja
tarkastaja Aurora Havukainen

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Sisällys

1	Arvioinnin taustatiedot.....	3
1.1	Arvioinnin tavoite ja laajuus	3
1.2	Arvioinnin kohde ja taustatiedot.....	3
1.3	Arviointikysymykset ja -kriteerit	5
1.4	Arvioinnin aineistot ja menetelmät.....	5
1.5	Käsitteistöä.....	5
2	Havainnot.....	7
2.1	Peruskoulujen rahoitus - tasa-arvoiset oppimisen edellytykset	7
2.1.1	Perusrahoituksessa siirrytty kohti oppilaskohtaista budjetointia.....	7
2.1.2	Koulujen rahoitus on monikanavaista: PD-määrärahat ja muu rahoitus	8
2.1.3	PD-määrärahojen jakoperusteet uudistettiin viimeksi 2016	10
2.1.4	Lisähenkilöstön saaminen merkittävin PD-rahoituksen vaikutus.....	11
2.1.5	PD-määrärahoilla on vaikuttavuutta opintojen jatkamiseen	14
2.2	Oppilaiden alueelliset hyvinvointierot	16
2.2.1	Koulut ovat eriytyneet oppimisympäristöiltään ja oppimistuloksiltaan	16
2.2.2	PD-määrärahojen vaikutuksia koettuun hyvinvointiin koulunkäynnissä vaikea osoittaa.....	18
2.3	PD-määrärahojen säilyttäminen nähdään tärkeänä	22
3	Johtopäätökset.....	26
	Lähteet	27

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Arvioinnissa tarkastellaan positiivisen diskriminaation (PD eli myönteisen erityiskohdelun määrärahojen vaikutuksia ja jakoperusteita. Vaikka määrärahoja on alettu parin viimeisen vuoden aikana jakaa myös muihin palveluihin, tämä arviointi rajataan peruskouluihin, koska niissä määräraha on ollut käytössä jo toistakymmentä vuotta. Muistiossa käytetään määrärahoista useimmiten käytettyä nimitystä PD-määrärahat.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Helsingin strategioissa on pitkään tavoiteltu alueiden välisen eriytymisen ehkäisyä ja kaupunginosien välisten hyvinvointierojen kaventamista. Tuoreimmassa strategiassa aihe painottuu jopa aiempaa vahvemmin. Helsingin kaupunkistrategian mukaan väestöryhmien välisen ja alueiden välisen eriytymisen hillitseminen on ”korkealla kaupungin agendalla ja sosiaalisen koheesion ylläpitäminen on hyvän ja kilpailukykyisen kaupungin elinehto myös jatkossa¹”.

Taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyysvarmistaminen nähdään olevan kaupungin tärkeimpiä tavoitteita. Strategiassa todetaan, että ”kaupunginosien eriytyminen tulotason ja hyvinvoinnin osalta otetaan Helsingissä vakavasti”, vaikka Helsinki on kansainvälisessä vertailussa onnistunut hillitsemään eriytymistä paremmin kuin useimmat verrokkikaupungit. Helsinki tavoittelee jatkossakin asemaa ”segregaation ehkäisyn eurooppalaisena huippuesimerkkinä ja mahdollistaa kaupunginosien tasavertaisuuden ja hyvinvoinnin”. Hyvinvointieroja ja eriytymiskehitystä sekä niihin kohdistuvia kaupungin toimenpiteitä toteutetaan ja seurataan kaupunkitasoisena kokonaisuutena.²

Strategian mukaan sosioekonomisia ja alueellisia terveys- ja hyvinvointieroja kavennetaan tietoon ja vaikuttavuuteen perustuvilla menetelmillä. Tutkimustieto osoittaa, että alueen taustamuuttujilla, kuten koulutus- ja tulotasolla ja vieraskielisten osuudella, on yhteys oppimistuloksiin. Asuinalueiden välisiä hyvinvointieroja on kavennettu erityisesti kouluille suunnatun myönteisen erityiskohtelun eli positiivisen diskriminaation rahoituksen avulla jo toistakymmentä vuotta. Tällä on pyritty tukemaan palveluiden tasa-arvoisuuden toteutumista ja tasoittamaan kaupunkirakenteesta ja väestöstä johtuvia alueellisia hyvinvointieroja.³

Peruskouluille on jaettu positiivisen diskriminaation määrärahaa vuodesta 1999 alkaen. Malli perustuu kullakin oppilaaksiottoalueella neljään indikaattoriin, jotka ovat 1) heikko koulutustaso eli ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa olevien aikuisten pro-

¹ Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021.

² Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021 ja Helsingin kaupungin talousarvio 2020.

³ Kasvatus- ja koulutuslautakunta 14.4.2020 § 86.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

senttiosuus, 2) keskimääräinen vuositulo asukasta kohden, 3) vieraskielisten oppilaiden prosenttiosuus koulussa (ei ruotsinkieliset koulut) ja 4) koulun asema oppilaiden kouluvalinnoissa eli koulun oppilastase.⁴

Perusopetus sai myönteiseen erityiskohteluun 2,53 miljoonaa euroa vuonna 2020.⁵ Peruskouluista noin 40 prosenttia sai määrärahaa. Rahat käytetään opettajien ja koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen, joka tekee mahdolliseksi pienryhmäopetuksen, jakotuntien⁶ lisäämisen ja samanaikaisopetuksen. Määrärahaa on myös käytetty opintomatkoihin, materiaalin hankintaan ja erilaisten vierailujen järjestämiseen. Määrärahan käytöstä päättää rehtori koulutasolla.⁷

VATT:in vuonna 2017 julkaiseman tutkimuksen mukaan positiivisen diskriminaation määräraha lisää etenkin maahanmuuttajataustaisten oppilaiden ja suomenkielisten poikien todennäköisyyttä hakeutua toisen asteen koulutukseen. Rahoitusta saavissa kouluissa toiselle asteelle jatkavat oppilaat myös jatkavat aiempaa enemmän luki-oon.⁸

Vuoden 2015 PISA-tutkimusten tulosten valossa koulujen väliset erot ovat olleet kasvussa.⁹ Helsingin strategian mukaan myönteisen erityiskohtelun rahoitusta lisätään maltillisesti ja käytetään myös muiden lasten ja nuorten palveluiden yhteydessä. PD-määrärahaa on laajennettu lukioden ja suomenkielisen varhaiskasvatuksen ohella ruotsinkieliseen ja ammatilliseen opetukseen. Nuorisotoimessa aiheesta on pilotointi. Myös neuvoloihin ja kouluterveydenhuoltoon kohdennetaan myönteisen erityiskohtelun rahoitusta vuodesta 2020 alkaen.¹⁰

Positiivisen erityiskohtelun merkitystä pohditaan myös kansallisella tasolla. Opetusministeriö asetti 13.5.2020 koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmisteleavan työryhmän osana ns. Oikeus oppia -ohjelmaa.¹¹

⁴ PD-rahamen jakokriteerit peruskouluissa. Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, 2017 ja Kasvatus- ja koulutuslautakunta 14.4.2020 § 86.

⁵ Kasvatus- ja koulutuslautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle Mikko Särelän toivomusponnosta 16.6.2020 § 148.

⁶ Luokka jaetaan tietyillä tunneilla kahteen osaan. Ks. myös <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180793> (luettu 8.12.2020).

⁷ PD-rahamen jakokriteerit peruskouluissa. Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, 2017 ja Kasvatus- ja koulutuslautakunta 14.4.2020 § 86.

⁸ Helsingiläisnuoret hyötyvät positiivisen diskriminaation rahoituksesta, VATT 2017.

⁹ PD-rahamen jakokriteerit peruskouluissa. Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, 2017 ja Kasvatus- ja koulutuslautakunta 14.4.2020 § 86.

¹⁰ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/talousarvio/budjettisopu/> (luettu 6.4.2020)

¹¹ <https://valtioneuvosto.fi/-/1410845/koulutuksellisen-tasa-arvon-ja-positiivisen-erityiskohtelun-edistamista-varhaiskasvatuksessa-seka-esi-ja-perusopetuksessa-selvitetaan> (luettu 15.10.2020).

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Pääkysymys:

Onko myönteisen erityiskohtelun rahoituksella saavutettu sille asetettuja tavoitteita peruskouluissa?

Osakysymykset:

1. Onko myönteisen erityiskohtelun rahoituksella onnistuttu luomaan palveluja, joilla tarjotaan alueellisesti tasa-arvoiset oppimisen edellytykset?
2. Onko myönteisen erityiskohtelun rahoituksella onnistuttu kouluissa vähentämään alueellisia eroja lasten ja nuorten hyvinvoinnissa koulunkäyntiin liittyen?

Ensimmäisen osakysymyksen kriteeri on, että määrärahoilla toteutetut toimenpiteet ovat sen verran vaikuttavia, että niiden voidaan aidosti katsoa tukevan oppilaiden alueellista tasa-arvoa. Kysymykseen vastaamisessa tulkitaan toimialan haastattelujen ja tarkastuslautakunnan vuonna 2018 tehdyn rehtorikyselyn tuloksia.

Toisen osakysymyksen kriteeri on, että alueelliset erot pienenevät, kun tarkastellaan lasten ja nuorten kokemusta koulunkäyntiin saatavasta tuesta tai siihen liittyvästä hyvinvoinnista, tai muun aineiston perusteella voidaan päätellä, että PD-rahoitus vähentää alueellisia eroja asiassa. Aineistona käytetään tutkimustietoa, kaupunkistrategian mittariaineistoa ja kasvatuksen ja koulutuksen tilastomateriaalia sekä haastatteluaineistoa.

Arvioinnissa selvitetään, miten positiivisen diskriminaation määrärahojen tuloksia seurataan ja pohditaan määrärahojen jakoperusteiden tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi selvitetään, kerääkö toimiala kouluilta aiheesta palautetta ja kerätäänkö palautetta asiakkailta/oppilailta tai heidän vanhemmiltaan.

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arviointiaineistona oli tutkimustietoa, kaupunkistrategian mittariaineistoa ja kasvatuksen ja koulutuksen tilastomateriaalia. Aineistona hyödynnettiin tarkastusvirastossa vuonna 2018 tehtyä kyselyä rehtoreille. Tuolloinen kysely lähetettiin kaikille perusopetuksen koulujen rehtoreille, joita oli 93. Vastauksia saatiin 61 kpl, vastausprosentti oli 66. Kyselyn tulosten hyödyntämisen lisäksi arvioinnissa haastateltiin perusopetuksen aluepäälliköitä sekä perusopetusjohtajaa.

1.5 Käsitteistöä

Alueellinen eriytyminen

Alueellisella eriytymisellä tarkoitetaan taustoiltaan erilaisten ryhmien epätasaista alueellista sijoittumista kaupunkiseudulla. Käsitteellä voidaan tarkoittaa sekä eriytymistä tuottavia prosesseja, että lopputuloksena olevia eroja väestöryhmien alueellisessa

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

sijoittumisessa. Alueellinen eriytyminen voidaan yleisimmin jakaa demografiseen, sosiaaliseen ja etniseen alueelliseen eriytymiseen riippuen siitä, millaisia eroja ryhmien välillä voidaan löytää. Demografisella eriytymisellä tarkoitetaan eriytymistä iän ja elämänvaiheen perusteella, sosiaalisella eriytymisellä tarkoitetaan eriytymistä tulo-, koulutus- tai ammattiaseman perusteella ja etnisellä eriytymisellä eriytymistä erilaisen etnisten taustojen perusteella. Nämä ulottuvuudet kuitenkin kytkeytyvät usein toisiinsa, esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten kotitalouksien tulotaso on usein keskimääräistä tulotasoa alhaisempi.¹²

Segregaatio

THL:n mukaan kaupunkirakenteen sosiaalinen segregaatio tarkoittaa sitä, että eri sosiaaliset ryhmät sijoittuvat omille alueilleen.¹³ Segregaation käsite on pitkälti päällekkäinen alueellisen eriytymisen käsitteen kanssa, esimerkiksi Kaupunkitiedon verkkolehti Kvartin artikkelissa (1/2018) segregaatio on määritelty synonyymiksi asuinalueiden voimakkaalle eriytymiselle.¹⁴ Segregaation käsite pitää vahvemmin sisällään ajatuksen kielteisestä kehityssuunnasta, siinä missä eriytymisen käsite on neutraalimpi.¹⁵

Positiivinen diskriminaatio

Positiivisella diskriminaatiolla tarkoitetaan tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi toteutettuja tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia¹⁶. Yhdenvertaisuusvaltuutetun sivuston mukaan positiivisella diskriminaatiolla tarkoitetaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tarpeellisia erityistoimenpiteitä, joilla parannetaan tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita.¹⁷

Yksinkertaistaen positiivisella diskriminaatiolla tarkoitetaan sitä, että tuetaan enemmän sellaisia, jotka tarvitsevat muita enemmän tukea. Kunnallisen palvelutuotannon näkökulmasta positiivisella diskriminaatiolla palvelutasoa nostetaan niillä alueilla, jotka ovat eriytyneet muita huonommaksi.

Myönteisen erityiskohtelun rahoitus

Positiivisesta diskriminaatiosta voidaan vaihtoehtoisesti käyttää esimerkiksi käsitteitä positiivinen syrjintä, positiivinen erityiskohtelu ja myönteinen erityiskohtelu. Helsingin kaupunki käyttää ilmiöstä käsitettä myönteinen erityiskohtelu, ja opetukseen suunnatuista positiivisen diskriminaation määrärahoista käytetään kaupunkistrategiassa nimitystä myönteisen erityiskohtelun rahoitus.¹⁸

¹² Vilkama 2011.

¹³ <https://thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/hyvinvointi/yhdyskuntasuunnittelu>. (luettu 6.8.2020).

¹⁴ <https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/helsingin-alueellinen-eriytyminen-kaksi-lahestymistapaa-segregaation-seurantaan> (luettu 6.8.2020).

¹⁵ Vilkama 2011.

¹⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993.

¹⁷ <https://www.syrjinta.fi/mika-ei-ole-syrjintaa-> (luettu 6.8.2020).

¹⁸ Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2 HAVAINNOT

2.1 Peruskoulujen rahoitus - tasa-arvoiset oppimisen edellytykset

Peruskoulujen rahoitus on pitkään perustunut tuntikehyskaavaan perustuvaan opetus- ja avustajaresurssien laskentaan, joskin rahoitusperusteet muuttuivat vuonna 2018. Perusrahoituksen ohella perusopetukseen on saatu ulkopuolista rahoitusta lähinnä opetus- ja kulttuuriministeriöltä tai opetushallitukselta erilaisiin hankkeisiin, erillistä strategiarahoitusta tai lisämäärärahoja kaupungilta.¹⁹ Rahoitusta käytetään kouluissa hyvin samankaltaisiin toimenpiteisiin kuin pitkään käytössä ollutta PD-rahoitusta.

2.1.1 Perusrahoituksessa siirrytty kohti oppilaskohtaista budjetointia

Rahoitusperiaatteita uudistettiin 2018. Tuolloin opetuslautakunta päätti, että kaupungin peruskoulujen budjettikehysten laskennassa siirtään kolmen vuoden siirtymäajan aikana euroa/oppilas-pohjaiseen laskentaan siten, että

- Koulujen budjettikehyksissä huomioidaan oppilasmäärästä riippumaton euroa/koulu-perusmääräraha, joka määritellään erikseen vuosiluokkien 1-6 ja vuosiluokkien 7-10 kouluille sekä yhtenäisille peruskouluille.
- Koulujen budjettikehyksissä huomioidaan oppilasmäärään perustuva euroa/oppilas-määräraha, joka määritellään erikseen suomen- ja ruotsinkielisille peruskouluille. Tätä korotetaan erityisopetuksen ml. integraatio-opetuksen (joustava perusopetus lasketaan erityisopetuksen tapaan), inklusiivisen opetuksen, suomi/ruotsi toisena kielenä opetuksen sekä eri uskontojen opetuksessa olevien oppilaiden osalta.
- Koulukohtaisessa budjetissa huomioidaan erillisellä määrärahalla koulukohtaiset erot opettajien palvelussuhderakenteessa.
- Koulujen budjettikehyksissä huomioidaan euroa/opetusryhmä-periaatteella laskettava määräraha startti/esiopetukseen, harvinaisten/vapaaehtoisten kielten opetukseen sekä valmistavaan opetukseen, tilapäisen erityisjärjestelyn ryhmät ja erityisluokat, joissa on kaksi opettajaa.
- Siirtymäkaudella 2018-2020 koulukohtaisia muutoksia budjettikehyksissä tasataan.
- koulunkäyntiavustajapalvelujen määrärahat lasketaan myös euroa/oppilas, esiopetuksessa euroa/oppilasryhmä.²⁰

Peruskoulujen rahoitus koostuu näin koulukohtaisesta perusmäärärahasta, oppilas-kohtaisesta määrärahasta ja opetusryhmiin perustuvasta rahoituksesta. Mallia arviointiin samaan aikaan, kun rahoituksessa oli käytössä rinnakkaisjärjestelmä, jossa koulukohtaiset budjetit on samanaikaisesti laskettu sekä uusien rahoitusperiaatteiden että vanhojen rahoitusperiaatteiden avulla. Selvityksen mukaan uuden rahoitusmallin mukaisilla oppilaskohtaisilla yksikköhinnoilla näyttää arvioinnin perusteella olevan myönteisiä vaikutuksia koulujen toimintaan. Rehtoreiden vastauksissa koros-

¹⁹ Peruskoulun talousarvion käyttösuunnitelmaopas 2020.

²⁰ Helsingin kaupungin ylläpitämien peruskoulujen rahoitusperiaatteiden uudistaminen. Oltk 16.5.2017 § 71.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tuvat erityisesti uudistuksen mahdollisuudet joustavaan ja tarkoituksenmukaiseen resurssien käyttöön sekä erityisesti mahdollisuudet erityisoppilaiden parempaan tukemiseen. Uuden rahoitusperiaatteen mukaisilla laskentakaavoilla nähdään myös olevan jonkin verran myönteisiä vaikutuksia ryhmäkokoihin.²¹

2.1.2 Koulujen rahoitus on monikanavaista: PD-määrärahat ja muu rahoitus

Positiivisen diskriminaation määräraha perusopetuksen kokonaisrahoituksessa on varsin vähäinen: kouluille suunnattu määräraha on ollut alle prosentin luokkaa.²² Määrärahan osuus budjettirahoituksesta on kehittynyt taulukon 1 mukaisesti.

Taulukko 1 Positiivisen diskriminaation budjetoidut määrärahat perusopetuksessa 2011–2020 (kiintein hinnoin)²³

Vuosi	Määräraha, euroa	Osuus perusopetuksen budjettirahoituksesta
2011	1 700 000	0,5 %
2012	3 700 000	1,0 %
2013	3 700 000	1,0 %
2014	3 200 000	0,9 %
2015	2 500 000	0,7 %
2016	2 500 000	0,7 %
2017	2 500 000	0,7 %
2018	2 800 000	0,7 %
2019	2 800 000	0,7 %
2020	3 700 000	0,9 %

Perusopetus sai myönteiseen erityiskohteluun 2,53 miljoonaa euroa vuonna 2020. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla vuonna 2020 myönteisen erityiskohtelun määrärahaa korotettiin 25 prosentilla, eli 0,45 miljoonalla eurolla. Tämä koulukohtainen lisämääräraha on jaettu koulujen yleisen ja tehostetun tuen oppilaiden määrän perusteella ja käytetään pääasiassa opettajien ja avustajien palkkaamiseen.²⁴ PD-määrärahojen lisäksi esimerkiksi vuonna 2020 koulut saavat rahoitusta myös muista lähteistä, joskin rahoitusta myönnetään eri aikoina ja eri pituisille aikajaksoille. Rahoituksen kohteet kouluissa ovat kuitenkin samoja.

Taulukossa 2 on esitetty alueittainen PD-määrärahojen jakauma. Idän alueet ovat saaneet PD-rahoituksesta suurimman osuuden, koilliset koulut ja länsi-pohjoisen alueen koulut seuraavaksi eniten. Opetus- ja kulttuuriministeriön alueelliseen tasavaruuden parantamiseen myönnetty rahoitus on vuonna 2020 ollut suurempi summa kuin PD-rahoitus syyskuuhun 2020 mennessä. Tätä rahoitusta ohjautuu eniten etelä-keskisen kouluille, toiseksi eniten ovat saaneet idän alue ja länsi-pohjoisen koulut. Liitteessä 2 on kuvattu PD-määrärahojen kehitys alueittain vuodesta 2016

²¹ Helsingin kaupungin peruskoulujen rahoitusperiaatteiden muutoksen arviointi, 2020.

²² Tarkastusviraston arviointimuistio 2018.

²³ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan käynti kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 24.9.2018 ja kasvatuksen ja koulutuksen toimialan controllerin sähköpostivastaus 26.10.2020.

²⁴ Kasvatus- ja koulutuslautakunta 16.6.2020 § 148.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

lähtien. Taulukossa on mukana myös opetus- ja kulttuuriministeriön ns. koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen myönnetty määräraha.

Taulukko 2 Perusopetuksen PD-määrärahat 2020²⁵

Perusopetuksen pd-rahoitus 2020	Toteutunut pd-määräraha	Reppuraha maahanmuuttajataustaisesta oppilaasta 25 € tai 45 €	OKM:n määräraha alueellisen tasa-arvon parantamiseen	Alueen rahoitus yhteensä
Idän alueen koulut (Alue 1)	1 572 808	144 808	566 067	2 283 683
Koilliset koulut (Alue 2)	632 102	84 310	480 084	1 196 495
Länsi-pohjoisen koulut (Alue 3)	602 997	72 833	542 186	1 218 017
Etelä-keskisen koulut (Alue 4)	153 346	48 571	616 026	817 943
Kaakon koulut (Alue 5)	208 634	41 567	279 451	529 653
Oppilashuollon palvelut	226 954			226 954
Suomenkielinen yhteensä	3 169 887	392 089	2 483 814	6 045 790
Ruotsinkielinen yhteensä	446 504	0	232 233	678 737

Vuonna 2020 ensimmäistä kertaa osa määrärahasta jaettiin alueittain. Alueellisesti jaettava määräraha oli kuitenkin euromäärältään pienempi kuin suoraan koulujen saama määräraha.²⁶

Koulut ovat eri vuosina saaneet myös ulkopuolista rahoitusta muun muassa erilaisien hankkeiden kautta. Lisäksi kaupunki on myöntänyt lisärahoitusta esimerkiksi strategisten tavoitteiden edistämiseen. Vuonna 2020 kaupunginhallitus on esimerkiksi myöntänyt erityistä tukea tarvitsevien oppijoiden tukemiseen 1,1 miljoonaa euroa erillistä lisämäärärahaa. Perusopetuksessa erillismääräraha on kohdennettu niille kouluille, joille ei ole myönnetty yli 50 000 euroa myönteisen erityiskohtelun lisämäärärahaa. Lisäksi koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen on myönnetty 0,5 miljoonan euron lisämääräraha.²⁷ Lisämäärärahajoja myönnettiin ensimmäisen vieraan kielen aloittamiseen, suomi toisena kielenä-opetukseen, monikielisten ohjaajien palkkaamiseen sekä yleisen ja tehostetun tuen vahvistamiseen laaja-alaisen erityisopettajien palkkaamiseen.²⁸

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen esi- ja perusopetuksessa 2,7 miljoonaa euroa (taulukko 2). Erityisavustus on tarkoitettu esi- ja perusopetuksen ”toimintakulttuurin muutoksen, inklusion, oppimisen ja hyvinvoinnin, tasa-arvoisuuden, yhdenvertaisuuden, vuorovaikutuksen ja lähikouluperiaatteen vahvistamiseen sekä oppilaan opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömään ja riittävän varhaiseen tukeen”. Perusopetuksessa avustuksella on palkattu lisää opettajia ja/tai erityisopettajia ryhmäkokojen pienentämiseen, jous-

²⁵ Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, hallinto- ja tukipalvelut, talous- ja suunnittelupalvelut, controller, 10.3.2021.

²⁶ Perusopetuksen aluepäälliköiden haastattelu 11.11.2020.

²⁷ Kasvatus- ja koulutuslautakunta 16.6.2020 § 148.

²⁸ Peruskoulun talousarvion käyttösuunnitelmaopas 2020.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tavien opetusjärjestelyiden ja yhteisopettajuuden toteuttamiseen sekä samanaikaisopettajuuden lisäämiseen. Tarvittaessa avustus on voitu kohdentaa myös koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen.²⁹

2.1.3 PD-määrärahojen jakoperusteet uudistettiin viimeksi 2016

Jakoperusteiden kehittyminen

Tämänhetkiset jakoperusteet positiivisen diskriminaation määrärahalle Helsingin peruskouluissa perustuvat Venla Berneliuksen malliin vuodelta 2009. Laskentamallia on päivitetty ensimmäisen kerran vuonna 2011 ja viimeksi vuonna 2016. Laskentamallissa PD-indeksi, eli positiivisen diskriminaation rahoituksen jakoindeksi sekä suomen- että ruotsinkielisissä peruskouluissa on laadittu erikseen ala- ja yläasteille.³⁰

Laskentamalli muodostuu neljästä indikaattorista, joiden valinta perustuu erityisesti kotimaiseen tutkimustietoon sekä Tukholmassa käytössä olevaan PD-malliin. Indikaattorit ovat

1. heikko koulutustaso eli ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa olevien aikuisten osuus oppilaaksiottoalueella.
2. keskimääräinen vuositulo asukasta kohden oppilaaksiottoalueella.
3. vieraskielisten oppilaiden prosenttiosuus koulussa.
4. koulun asema oppilaiden kouluvalinnoissa eli koulun oppilastase. Tällä tarkoitetaan muilta alueilta kouluun tulevien oppilaiden prosenttiosuuden ja koulun alueelta muualle lähtevien oppilaiden prosenttiosuuden erotusta.³¹

Kaksi viimeistä indikaattoria eivät koske ruotsinkielisiä kouluja. Niille tehtiin erillinen PD-laskelman päivitys.³² Vieraskielisten osuutta käytetään määrärahojen jakamisessa ruotsinkielisillä oppilaaksiottoalueilla sovelletusti.

Edellä esiteltyjen tekijöiden painoarvot on määritelty mallin testaamisesta saatujen tulosten perusteella.³³ Laskentamallissa on tutkittu muuttujien korrelaatiota oppimistuloksiin kaksivaiheisella analyysillä. Ensin oppimistuloksia on selitetty lineaarisessa regressiomallissa valituilla taustamuuttujilla, jolloin on saatu selvitettyä muuttujien yhteys oppimistuloksiin. Analyysin toisessa vaiheessa kouluille muodostettiin oppimistulosten standardoidut ennustearvot regressiokertoimien avulla. Nämä toimivat varsinaisena PD-indeksinä.³⁴

²⁹ Kasvatus- ja koulutuslautakunta 16.6.2020 § 148.

³⁰ Harjunen, 2016.

³¹ Harjunen, 2016.

³² Harjunen, 2016.

³³ Positiivisen diskriminaation (PD) -indeksin päivittäminen ja suomenkielisten peruskoulujen PD-rahoitus vuosina 2016 ja 2017. Opetuslautakunta 31.5.2016 § 106.

³⁴ Harjunen, 2016.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Vuoden 2009 PD-mallin päivitystä varten oli käytössä tutkimustietoa, joka osoittaa, että alueen taustamuuttujilla on selkeä yhteys oppimistuloksiin. Helsingin oppimistaitoihin liittyvässä pitkittäistutkimuksessa havaittiin, että oppilaiden väliset kognitiiviset erot ovat nähtävissä jo oppilaiden aloittaessa koulunsa, mutta ne kasvavat koulunkäynnin edetessä. Tutkijoiden mukaan koulujen ja luokkien väliset erot sekä niissä tapahtuvien muutosten seuranta ovat keskeisiä koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisen indikaattoreita. Lisäksi vuoden 2015 PISA-tutkimusten tulosten valossa oppilaiden osaaminen kansallisesti on parasta pääkaupunkiseudulla, mutta koulujen väliset erot ovat olleet kasvussa, myös Helsingissä. Tätä selittää se, että kaupungin koulut toimivat sosioekonomisilla ja etnisillä mittareilla mitattuna eriytyneessä kaupungissa.³⁵

Yhteys alueellisten taustamuuttujien ja oppimistulosten välillä oli selkeä vuoden 2009 tutkimuksessa, kun taas vuoden 2016 päivityksessä selitysaste jäi pienemmäksi. Vuoden 2016 PD-indeksin päivityksessä vieraskielisten oppilaiden osuus saa huomattavasti muita taustatekijöitä korkeamman painon, eli se selittää oppimistuloksia parhaiten. Korrelaatioiden etumerkit olivat kuitenkin myös päivityslaskelmassa odotusten mukaiset, joten taustamuuttujien voidaan todeta vaikuttavan oppimistuloksiin samansuuntaisesti kuin alkuperäisessä mallissa.³⁶

Huomionarvoista on se, että indeksien laskennassa muuttujia on tutkittu suhteessa oppimistuloksiin. VATT:n tutkimuksessa havaittiin, että PD-rahoituksen myönteinen vaikutus ei johdu niinkään kouluarvosanojen parantumisesta, vaan siitä, että nuoret ovat tietoisempia mahdollisuuksistaan ja todennäköisemmin tarttuvat niihin.³⁷

Määrärahaa jaetaan kouluille, jotka toimivat keskimääräistä haastavammalla alueella, eli joiden kohdalla PD-indeksi saa negatiivisen arvon.³⁸ Koulutasolla rahoituksen kohdentamisesta päättävät rehtorit.³⁹

Liitteiden 2–4 karttakuvissa on kuvattu käytettyjen neljän muuttujan tulokset ala-asteiden ja yläasteiden osalta oppilaaksiottoalueittain. Tiedot ovat vuodelta 2015, eli tällä hetkellä käytössä olevat PD-rahoituksen jakoindeksit perustuvat kyseisiin tietoihin.

2.1.4 Lisähenkilöstön saaminen merkittävin PD-rahoituksen vaikutus

Tarkastuslautakunta arvioi aihetta viimeksi vuonna 2018 perusopetuksessa ja lukioissa. Perusopetuksen rehtoreille tehtiin kysely, jossa muun muassa tiedusteltiin sitä, mihin määrärahaa on käytetty. Tulosten mukaan positiivisen diskriminaation määrärahat jaetaan etenkin tukea saavien koulujen näkökulmasta katsottuna perusopetuksen tasa-arvoa tukien. Koulut, jotka eivät saaneet PD-määrärahaa kritisoivat indikaattoreita, joilla PD-määräraha jaetaan. Lukiossa opetus nähtiin tasa-arvoisena, joskin arvioinnin perusteella pohdittiin, olisiko mielekästä ohjata enemmän resursseja,

³⁵ PD-rahamen jakokriteerit peruskouluissa. Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, 2017 ja Kasvatus- ja koulutuslautakunta 14.4.2020 § 86.

³⁶ Harjunen, 2016.

³⁷ Silliman, 2017.

³⁸ Harjunen, 2016.

³⁹ Harjunen, 2016.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

esimerkiksi opettajia, matalan sisäänpääsykeskiarvon kouluihin oppimistulosten parantamiseksi.⁴⁰

Määrärahan käyttö

Vuonna 2018 rehtoreille tehdyn kyselyn perusteella PD-rahoitusta on käytetty ensisijaisesti henkilökunnan palkkaukseen. Erityisesti vastauksissa tulee esille koulunkäyntiavustajien palkkaus, mutta määrärahaa on käytetty myös resurssiopettajien⁴¹, luokanopettajien ja erityisopettajien palkkaukseen. Henkilöstön lisäämisellä on pyritty pienentämään ryhmäkokoja ja mahdollistettu jakotunteja.⁴²

Toinen osa-alue, mihin PD-rahoitusta oli rehtorien vastausten perusteella kohdistettu, oli erilaisten materiaalien hankinta. Vastauksissa tuotiin esille sekä varsinaisen oppimateriaalin hankkiminen että esimerkiksi liikuntavarusteiden, soittimien, kirjojen ja lehtien sekä leikkivälineiden hankinta.⁴³

Kolmas selkeä kohde rahoituksen käytölle oli erilaiset retket ja elämykset. Monessa vastauksessa tuotiin esille, että rahoitusta oli käytetty esimerkiksi bussilippujen hankintaan, konsertti- ja teatterilippuihin, elokuvaan ja sirkukseen. Lisäksi rahoitusta oli käytetty kulttuuritarjonnan tuomiseksi kouluihin, esimerkiksi erilaisten työpajojen ja draamatuntien kautta. Kouluissa oli myös järjestetty kerhotoimintaa.⁴⁴

Opetushallituksen vuonna 2020 myöntämällä kolmella miljoonalla eurolla koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen esi- ja perusopetuksessa on perusopetuksessa palkattu lisää opettajia ja/tai erityisopettajia ryhmäkokojen pienentämiseen, joustavien opetusjärjestelyiden ja yhteisopettajuuden toteuttamiseen, samanaikaisopettajuuden lisäämiseen ja koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen. Lisäksi erillismäärärahalla on erityisesti vahvistettu varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen erityisopettajien osaamista kouluttamalla heitä neuropsykiatrisiksi ratkaisukeskeisiksi valmentajiksi.⁴⁵

Kaupunginhallituksen vuoden 2020 erillismäärärahaa, 1,1 miljoonaa euroa, on kohdennettu yleisen ja tehostetun tuen vahvistamiseen lisäämällä laaja-alaisten erityisopettajien resursseja niille kouluille, joille ei ole myönnetty myönteisen erityiskohtelun lisämäärärahaa. 0,5 miljoonan euron lisämääräraha myönnettiin koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen.⁴⁶

Opetushallituksen 1,2 miljoonan määrärahalla 2019–2021 kokeillaan muun muassa koulunkäynnin jalkautuvaa työparimallia yhteistyössä sosiaalitoimen kanssa sekä kehitetään työelämäpainotteista perusopetusta.⁴⁷

⁴⁰ Tarkastusviraston arviointimuistio 2018. Perusopetuksen alueellinen tasa-arvoisuus.

⁴¹ Luokassa on varsinaisen opettajan lisäksi toinen opettaja varsinaisen opettajan apuna. Ks. esim. Helminen, 2018.

⁴² Tarkastusviraston arviointimuistio 2018.

⁴³ Tarkastusviraston arviointimuistio 2018.

⁴⁴ Tarkastusviraston arviointimuistio 2018.

⁴⁵ Kasvatus- ja koulutuslautakunta 16.6.2020 § 148.

⁴⁶ Kasvatus- ja koulutuslautakunta 16.6.2020 § 148.

⁴⁷ Kasvatus- ja koulutuslautakunta 16.6.2020 § 148.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Määrärahan vaikutukset

Vuonna 2018 rehtoreille tehdyn kyselyn vastauksissa korostui lisähenkilöstön palkkauksen kautta saadut myönteiset vaikutukset. Vaikutuksia olivat esimerkiksi opetusryhmien pieneneminen, joustavat opetusryhmittelyt, mahdollisuus kohdata oppilaita rauhassa ja tarjota heille paremmin apua ja tukea. Lisäresursseilla on myös ollut mahdollista huomioida paremmin oppilaiden yksilölliset tarpeet ja kohdentaa opetusta.

Toinen asia, joka tuli esille monessa vastauksessa, oli erilaisten kulttuurielämysten positiiviset vaikutukset oppilaisiin. Vastausten perusteella rahoituksella tarjotut retket ja kulttuurielämykset ovat vahvistaneet koulujen ryhmähenkeä ja yhteisöllistä ilmapii-riä ja vähentäneet eri etnisten ja sosiaaliryhmien välisiä ennakkoluuloja. Tapahtumat ja elämykset ovat vastausten mukaan myös lisänneet oppilaiden sosiaalista pää-omaa, innostaneet uusiin harrastuksiin ja tarjonneet kokemuksia, joihin oppilaiden kodeilla ei olisi varaa. Kolmas asia, joka korostui rehtoreiden vastauksissa, oli ope-tus- ja muun materiaalin hankinta. Uusien materiaalihankintojen avulla koulujen ope-tusmateriaalien koetaan vastaavan paremmin oppilaiden vaatimuksia ja tarpeita, ja monipuolinen opetusmateriaali on tuonut lisäresursseja luokkiin. Eriyttävän materi-aalin avulla oppiminen on voinut tehostua.⁴⁸

Perusopetuksen aluepäälliköt osallistuvat positiivisen diskriminaation määrärahan käytön ja tulosten seurantaan. Aluepäälliköt kuuluvat perusopetuksen johtoryhmään, jossa määritellään määrärahan jaon kriteerit.⁴⁹

Aluepäälliköiden näkemys on hyvin samankaltainen kuin rehtoreiden vastaukset tarkastuslautakunnan kyselyssä 2018. Aluepäälliköiden mukaan lisähenkilöstön saami-nen kouluihin on ehdottomasti tärkein ja vaikuttavin toimenpide. Määrärahalla on pys-tytty pienentämään ryhmäkokoja ja tuki voidaan kohdentaa niille oppilaille, jotka sitä tarvitsevat. Aina ei ole kuitenkaan mahdollista palkata lisähenkilökuntaa, jos saadaan vain vähän rahaa käyttöön. Alueellisesti jaettu määräraha on helpottanut tätä ongel-maa, koska alueelle on voitu palkata esimerkiksi useamman koulun yhteinen S2⁵⁰-opettaja. Joillain alueilla, kuten Itä-Helsingissä, on ollut haasteena saada palkattua pätevää henkilökuntaa.⁵¹

Perusopetusjohtajan mukaan vaikuttavuus riippuu paljon siitä millaisen summan koulu saa määrärahaa. Osa kouluista saa huomattavia summia ja osa taas pieniä summia. Peruskouluissa tarpeiden kirjo on moninainen, ja myös kulttuurielämyksiä ja tarvikehankintoja pidetään tärkeinä. Positiivisen diskriminaation määräraha on suurin alueilla, joissa käytetään vähemmän kulttuuripalveluita ja joissa on vähemmän kulttuuritarjontaa.⁵²

⁴⁸ Tarkastusviraston arviointimuistio 2018.

⁴⁹ Perusopetuksen aluepäälliköiden haastattelu 11.11.2020.

⁵⁰ Suomi toisena kielenä.

⁵¹ Perusopetuksen aluepäälliköiden haastattelu 11.11.2020.

⁵² Perusopetusjohtajan ja projektikoordinaattorin haastattelu 20.11.2010 ja perusopetuksen aluepäälliköiden haastattelu 11.11.2020.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Aluepäälliköt ovat yhtä mieltä siitä, että määrärahoilla toteutetuilla toimenpiteillä on vaikutusta oppilaiden hyvinvointieroihin. Erityisesti huonosti voivat oppilaat tarvitsevat kohtaamisia ja nämä ovat mahdollisia, kun voidaan palkata lisäresursseja. Oppimisella ja hyvinvoinnilla on kiinteä yhteys. Aluepäälliköiden mukaan koulut ovat käyttäneet viisaasti rahoitusta.⁵³ Ruotsinkielisten peruskoulujen opetuspäällikkö jakaa saman käsityksen ruotsinkielisten koulujen osalta.⁵⁴

Haastateltavien mukaan positiivisen diskriminaation määräraha on suurin ja merkittävin rahoitus, joka lisää perusopetuksen alueellista tasa-arvoa. Rahoitus lisää alueiden vetovoimaa, määrärahalla on pitkät perinteet ja se on aluepäälliköiden mukaan ennakoitavissa. Aluepäälliköt mainitsevat, että koulutuksen tasa-arvorahan saaminen ja suuruus aiheuttavat haasteita suunnitteluun, koska valtion rahoituspäätökset saadaan vasta myöhään. Aluepäälliköiden mukaan positiivisen diskriminaation määräraha voidaan katsoa välttämättömäksi kouluissa, joissa on paljon vieraskielisiä oppilaita. Helsingin itäosassa rahoituksen saaminen on alueen selviämisen elinehto.⁵⁵

Perusopetusjohtajan mukaan positiivisen diskriminaation määrärahalla on saatu järjestettyä kouluihin paremmin yksilöllistä opetusta, jolloin myös oppilaiden hyvinvointi paranee. Jotkut koulut ovat käyttäneet positiivisen diskriminaation määrärahaa opinto-ohjaajaresursseihin. Samalla on vahvistettu vuodesta 2017 lähtien sekä psykologin että kuraattorin palveluita kouluihin, joissa positiivisen diskriminaation määrärahan mitoitus on pienempi.⁵⁶

Vuodelle 2020 alueellisesti jaettava määrärahaa pidettiin hyvänä ratkaisuna yhdistää esimerkiksi alueen eri koulujen tarpeita: on voitu palkata esimerkiksi yhteistä henkilökuntaa. Alueperusteisesti jaettu määräraha on lisännyt koulujen välistä yhteistyötä ja toimintamuodot ovat monipuolistuneet.⁵⁷

2.1.5 PD-määrärahoilla on vaikuttavuutta opintojen jatkamiseen

Mikko Silliman Valtion taloudellisesta tutkimuslaitoksesta (VATT) on vuonna 2017 tutkinut positiivisen diskriminaation määrärahojen vaikutuksia helsinkiläisissä kouluissa. Tutkimuksen perusteella määrärahoilla on ollut merkittävä vaikutus erityisesti heikommin suoriutuvien syntyperäisten suomalaisten oppilaiden sekä ulkomaalaistaustaisten oppilaiden jatkamiseen toisen asteen koulutukseen. VATT:n tiedotteessa Silliman kertoo, että vuonna 2008 joka kolmas maahanmuuttajataustainen oppilas Helsingissä ei jatkanut toisen asteen koulutukseen ja positiivisen diskriminaation määrärahan käyttöönoton ansiosta tämä osuus on laskenut viidenneksellä.⁵⁸

Tutkimuksessa tarkasteltiin, kuinka suuri osuus oppilaista jatkaa opintoja peruskoulun jälkeen ja kuinka suuri osa opintojaan jatkavista oppilaista valitsee lukiokoulutuksen. Tutkimuksessa tutkittiin helsinkiläisiä kouluja, jotka saivat positiivisen diskriminaation määrärahoja, ja käytettiin kontrolliryhminä oppilaita muista helsinkiläiskouluista sekä kouluista, jotka sijaitsevat muissa Suomen suurimmissa kaupungeissa.

⁵³ Perusopetuksen aluepäälliköiden haastattelu 11.11.2020.

⁵⁴ Ruotsinkielisen linjan opetuspäällikön kommentti muistioon 23.12.2020.

⁵⁵ Perusopetuksen aluepäälliköiden haastattelu 11.11.2020.

⁵⁶ Perusopetusjohtajan ja projektikoordinaattorin haastattelu 20.11.2010.

⁵⁷ Perusopetusjohtajan ja projektikoordinaattorin haastattelu 20.11.2010.

⁵⁸ Silliman 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Jälkimmäisen kontrolliryhmän koulut olivat sellaisia, jotka saivat positiivisen diskriminaation määrärahoja, mikäli kyseisissä kaupungeissa olisi sama käytäntö määrärahojen suhteen, kuin Helsingissä. Tutkimustulosten mukaan positiivisen diskriminaation määrärahat laskivat todennäköisyyttä lopettaa opinnot peruskouluun. Kantasuomalaiset oppilaat jatkoivat kolme prosenttiyksikköä todennäköisemmin opintojaan peruskoulun jälkeen ja maahanmuuttajataustaisten oppilaiden keskuudessa oli jopa kuusi prosenttiyksikköä todennäköisempää jatkaa opintoja toiselle asteelle.⁵⁹

Tutkimustulosten mukaan määrärahojen positiivinen vaikutus tuli erityisesti esille kantaväestön miespuolisissa oppilaissa ja toisaalta maahanmuuttajataustaisten tyttöjen keskuudessa. Tutkimuksessa todetaan, että koko otokseen suhteutetut tulokset peittävät huomattavaa variaatiota eri alaryhmien tuloksissa. Tulokset merkitsevät noin 30 prosentin vähennystä kantasuomalaisten poikien koulunkeskeytysasteessa, kymmenen prosentin vähennystä maahanmuuttajapoikien koulunkeskeytysasteessa sekä 40 prosentin vähennystä maahanmuuttajatyttöjen koulun-keskeytysasteessa. Lisäksi maahanmuuttajatyttöjen osalta tulokset merkitsevät lukioon hyväksymisasteessa noin 30 prosentin nousua.⁶⁰

Tutkimuksen perusteella positiivisen diskriminaation määrärahojen myönteinen vaikutus ei johdu niinkään kouluarvosanojen parantumisesta, vaan siitä, että nuoret ovat tietoisempia mahdollisuuksistaan ja todennäköisemmin tarttuvat niihin. Tutkimuksessa on eritelty oppilaista ryhmä "could-haves", joilla arvosanojensa puolesta olisi mahdollisuus päästä lukioon opiskelemaan, mutta jotka eivät ole syystä tai toisesta sinne hakenneet. Tämän ryhmän kehitystä tutkimalla on todettu, että positiivisen diskriminaation määrärahat lisäävät erityisesti maahanmuuttajataustaisten oppilaiden hakeutumista toisen asteen opintoihin, siinä missä määrärahojen vaikutus arvostamisiin on varsin pieni. Tutkimustulosten mukaan "could-haves"-ryhmään luokiteltavien oppilaiden määrä pieneni määrärahojen myötä liki kuusi prosenttiyksikköä. Näin ollen suurin osa maahanmuuttajataustaisten oppilaiden lukioon hyväksymisasteen noususta johtuu siitä, että useampi oppilaista, joilla olisi mahdollisuus päästä lukioon, myös hakevat sinne.⁶¹

Positiivisen diskriminaation määrärahat käytettiin niiden ohjeistuksen mukaisesti lähinnä kouluavustajien ja muun lisähenkilökunnan, kuten koulupsykologien, palkkaamiseen. Silliman esittääkin, että tärkeässä roolissa nuorten koulutusvalintojen tekemisessä on esimerkiksi motivaatio ja muut ei-kognitiiviset taidot.⁶²

Silliman toteaa tutkimuksensa tulosten tarjoavan kaksi kiteytystä. Ensinnä, koulujen resursseja kasvattamalla voidaan parantaa erityisesti heikommin suoriutuvien ja maahanmuuttajaoppilaiden opiskelua. Toiseksi, parannus voidaan saada aikaan keskittymällä muuhun kuin akateemisiin taitoihin.⁶³

⁵⁹ Silliman 2017, 39-40.

⁶⁰ Silliman 2017, 28.

⁶¹ Silliman 2017, 29-30.

⁶² Silliman 2017, 2-3.

⁶³ Silliman 2017, 40.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.2 Oppilaiden alueelliset hyvinvointierot

2.2.1 Koulut ovat eriytyneet oppimisympäristöiltään ja oppimistuloksiltaan

Vilkama on väitöskirjassaan 2011 tarkastellut kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten asukkaiden alueellista eriytymistä ja muuttoliikettä pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseudulla asuinalueiden etninen eriytyminen on kasvanut 2000-luvulla. Pääkaupunkiseutu on jakautunut kahtia siten, että itäisiin ja koillisiin osiin sekä pääraitojen varsille on muodostunut maahanmuuttajataustaisten asumiskeskittymiä. Erot maahanmuuttajataustaisten osuudessa alueella heijastavat asukkaiden tulotason ja asumisrakenteen eroja, vaikkakaan vuokra-asuntojen osuus ei sellaisenaan selitä maahanmuuttajataustaisten suurta osuutta. Maahanmuuttajat myös suuntautuvat alueille, joissa on enemmän vieraskielisiä, kantaväestö puolestaan poispäin. Työperäisesti tai perhesyistä maahan muuttaneet sijoittuvat alueille monipuolisemmin kuin muut maahanmuuttajat.⁶⁴

Huono-osaisuus kasautuu alueellisesti ja alueet ovat alkaneet muodostaa ryppäitä lähialueiden kanssa. Nämä selviävät esimerkiksi positiivisen diskriminaation tukea saavien koulujen alueellisen sijainnin tarkastelussa. Positiivisen diskriminaation määrärahojen tukijärjestelmä perustuu toimintaympäristöltään erityisen haastaviksi arvioitujen koulujen tunnistamiseen. Tuen saantiin vaikuttavat muuttajat, kuten aikuisväestön heikko koulutus ja matala tulotaso, kasautuvat selvästi samoille alueille, eli niiden keskinäinen alueellinen korrelaatio on vahva. Tukea saavat koulut muodostavat yhtenäisiä suuralueita, ja niiden ulkopuolelle jää vain hyvin vähän kouluja, joiden toimintaympäristö on poikkeuksellisen haastava.⁶⁵

Kaupunkimaantieteen apulaisprofessori Berneliuksen tutkimuksen mukaan osa Helsingin alueista ja kouluista on pudonnut erottuvasti omaksi huono-osaistuneeksi joukokseen. Erityisesti yläkouluissa on rypäs kouluja, joiden toimintaedellytykset ovat kahden keskihajonnan päässä kaupungin keskiarvon alapuolella, poikkeuksellisen vaikeissa oloissa. Myös kaikkein tuoreimmat tutkimustulokset tukevat tätä tulosta.⁶⁶

Berneliuksen mukaan kouluihin, joissa on paljon maahanmuuttajia ”liitetään suomalaisessa keskustelussa usein oletuksia erilaisista ongelmista ja oppimisen haasteista”. Todellisuudessa ”kansallisuuteen, etnisyyteen tai ulkomailta muuttoon itsessään ei välttämättä liity sosiaalisia ongelmia tai oppimisen heikkenemistä, vaan kyse on ensisijaisesti sosioekonomisesta huono-osaisuudesta ja sen yhteyksistä myös muun muassa kieleen liittyviin haasteisiin”⁶⁷.

Bernelius analysoi vuonna 2013 julkaistussa väitöstutkimuksessaan ”Eriytyvät kaupunkikoulut” kaupunkinaapurustojen sosioekonomisten ja etnisten erojen heijastumista peruskoulujen eriytyvään oppilas pohjaan. Berneliuksen ja aiemmin aiheesta tehtyjen tutkimusten keskeinen tulos on, että myös Suomessa urbaanien naapurustojen ja koulujen eriytymisprosessi on edennyt kuten eurooppalaisissa ja yhdysvaltalaisissa kaupungeissa. Edelleen aiemman tutkimuksen perusteella on ollut tie-

⁶⁴ Vilkama, 2011.

⁶⁵ Bernelius, 2013.

⁶⁶ Bernelius, 2013 ja Bernelius & Huilla, 2021.

⁶⁷ Bernelius, 2019 ja Bernelius & Huilla, 2021.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

dossa, että sosioekonomisesti eriytynyt väestörakenne heijastuu helsinkiläisten peruskoulujen oppimistuloksiin siten, että naapurustoissa, joissa aikuisväestön sosioekonominen asema on korkea, koulujen keskimääräiset oppimistulokset ovat tyypillisesti hyviä, kun taas monialainen huono-osaisuus on alueellisesti yhteydessä koulujen heikkeneviin tuloksiin (ks. myös karttakuvat liitteessä 3).⁶⁸

Myös perheiden ja oppilaiden kouluvalinnat eriyttävät kouluja entisestään. Berneliuksen mukaan paikoin alueiden koulut eroavat toisistaan enemmän kuin alue muusta kaupungista. Tilastollisen tutkimuksen perusteella on havaittavissa säännönmukaisuutta siinä, mitä kouluja vältetään sosioekonomiseen ja etnisen taustan perusteella. Helsinkiä koskevan tutkimusaineiston perusteella muun kuin oman lähikoulunsa valitsevat oppilaat saavuttavat yläkoulun alkaessa tilastollisesti merkittävästi parempia oppimistuloksia kuin ne, jotka valitsevat oman lähikoulunsa. Kehitys on jatkunut 1990-luvulta alkaen ja näkyy sekä ala- että yläkoulujen oppilasalueiden tasolla. Viime vuosina eroa on syntynyt eniten vieraskielisten oppilaiden osuudessa. Helsingissä on erittäin suuria alueellisia eroja siinä, meneekö nuori lukioon vai ei: matalimmillaan 39 prosenttia (Jakomäki) ja korkeimmillaan kaupungin toisella laidalla 86 prosenttia (Lauttasaari) hakeutuu lukioon. Ero on yli kaksinkertainen.⁶⁹

Eriytyminen kasvattaa eroja koulujen oppimisympäristöissä ja oppimistuloksissa. Osa kouluista joutuu huolehtimaan opetustehtävästään tilanteessa, jossa useilla perheillä ja nuorilla voi olla monialaisia ongelmia ja oireilua. Koulujen positiivisen erilaistumisen sijasta kouluvalinnat ovat tuottaneet sosiaalista eriytymistä. Berneliuksen tutkimuksen mukaan osa alueista ja kouluista on pudonnut erottuvasti omaksi huono-osaistuneeksi joukokseen.⁷⁰

Bernelius toteaa, että kansallisten arviointien mukaan koulujen väliset erot oppilaiden osaamisessa ovat Helsingissä tasolla, joka on verrattavissa sosiaalisesti ja alueellisesti huomattavasti Suomea eriytyneempiin maihin. Oppimistuloksiltaan sekä maan parhaat, että heikoimmat koulut löytyvät pääkaupunkiseudulta, ja oppilaiden sosiaalinen tausta on eriytynyt koulujen välillä. Koulujen toimintaympäristöt ovat eriytyneet kaikilla oppimistuloksiin keskeisimmin yhteydessä olevilla ulottuvuuksilla. 1990-luvun puolivälistä lähtien.⁷¹

Kouluvalinnat eriyttävät oppilaspohjaa ja oppimistuloksia edelleen, sillä osa oppilaista tai heidän perheistään valikoi tietyn yläkoulun, jossa oppimistulokset ovat korkeampia kuin lähikoulussa. Tämä ei ole kuitenkaan ainoa vetovoimatekijä: muita ovat opetustarjonta ja maine, koulun oppilaspaikkojen määrä ja koulun liikenteellinen sijainti.⁷² Positiivisen diskriminaation rahoituksen näkökulmasta, erityisesti yläkouluissa, eriytyminen ei ole alueellisesti tasainen jatkumo.⁷³

Oppilaiden oppimistulosten laatu ja koulutusta koskevien asenteiden kehitys erityisesti peruskoulussa on yhteiskunnalle keskeinen kysymys, koska peruskoulu mää-

⁶⁸ Bernelius, 2013 ja 2019b.

⁶⁹ Bernelius 2013 ja 2019a.

⁷⁰ Bernelius, 2019b.

⁷¹ Bernelius, 2013 ja 2019 a ja b, Bernelius & Huilla 2021.

⁷² Bernelius, 2013.

⁷³ Bernelius, 2013.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

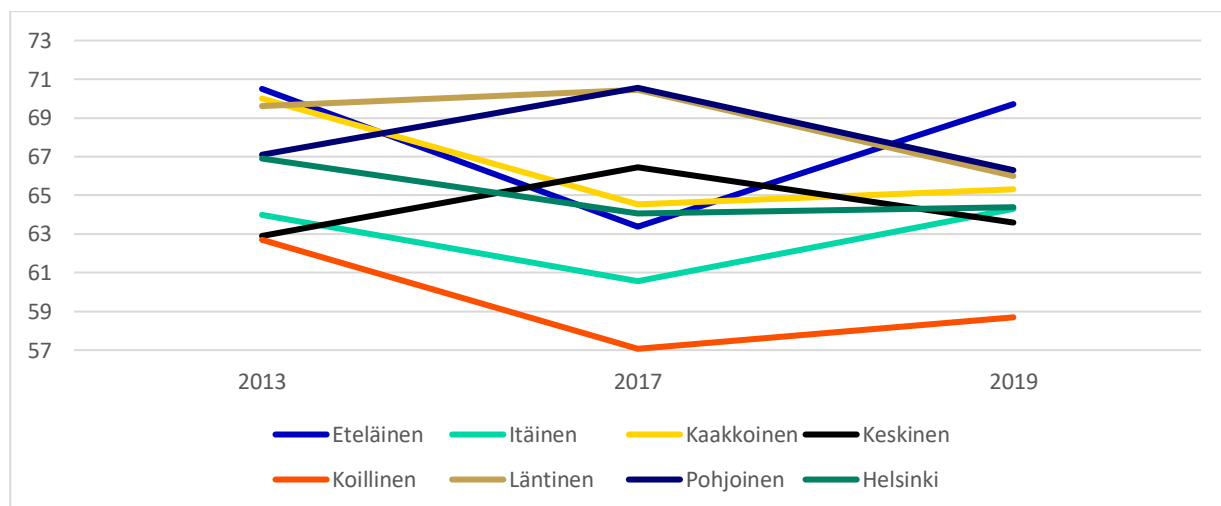
Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

rittelee pitkälti mahdollisuudet jatkokoulutukseen. Peruskoulun sisältöjen riittävä hallinta on tietoyhteiskunnassa toimimisen välttämätön edellytys. Ilman riittävää tiedollista perustaa jäävien nuorten syrjäytymisriski on hyvin korostunut, todetaan Berneliuksen tutkimuksissa.⁷⁴

2.2.2 PD-määrärahojen vaikutuksia koettuun hyvinvointiin koulunkäynnissä vaikea osoittaa

Kouluterveyskyselyn tuloksia

Valtakunnallista kouluterveyskyselyä voidaan jollakin tasolla peilata PD-määrärahaan, joskin määrärahojen ja kehityksen syy-seuraus-suhdetta on vaikea osoittaa.⁷⁵ Käytettävissä ollut aineisto (suuralueet), ei mahdollistanut tarkempaa analyysia, mutta toisaalta kouluterveyskyselyjen kysymyksetkään eivät ole pysyneet vuodesta toiseen samoina niin, että voitaisiin tarkastella pitkän aikavälin kehitystä. Ohessa on kuvattu eräitä Helsingin kouluterveyskyselyn tuloksia suurpiireittäin. Vaikka PD-määrärahojen vaikutuksista ei voida tehdä päätelmiä, joitakin yhteyksiä voidaan havaita.



Kuvio 1 Osuus (%) nuorista, jotka pitävät koulunkäynnistä melko tai erittäin paljon, suurpiireittäin vuosina 2013, 2017 ja 2019. Kouluterveyskysely peruskoulun 8. ja 9.luokkalaisille⁷⁶

Positiivisen diskriminaation määrärahaa saavia kouluja on eniten idän oppilaaksi-alueella. Toiseksi eniten niitä on koillisella ja kolmanneksi länsi-pohjoisen alueella. Kuviosta 1 nähdään, että eniten koulunkäynnistä pitäviä yläasteikäisiä on pohjoisessa, läntisessä ja eteläisessä suurpiirissä ja vähiten koillisessa ja itäisessä. Keski-alueella on ollut vaihtelua eri vuosina, mutta sekä vuonna 2013 että 2019 keski-alueella yläasteikäiset pitivät koulunkäynnistä hieman vähemmän kuin itäisellä alueella. Tulokset heijastelevat ehkä sitä, että koulunkäynnistä pitäminen on vähäisempää niissä kouluissa, jotka ovat sosioekonomisesti heikommalla alueella. Koulunkäynnistä pitäminen on hiukan heikentynyt vuosikymmenen alusta Helsingissä yleensä, mutta suuralueiden välillä on eroja.

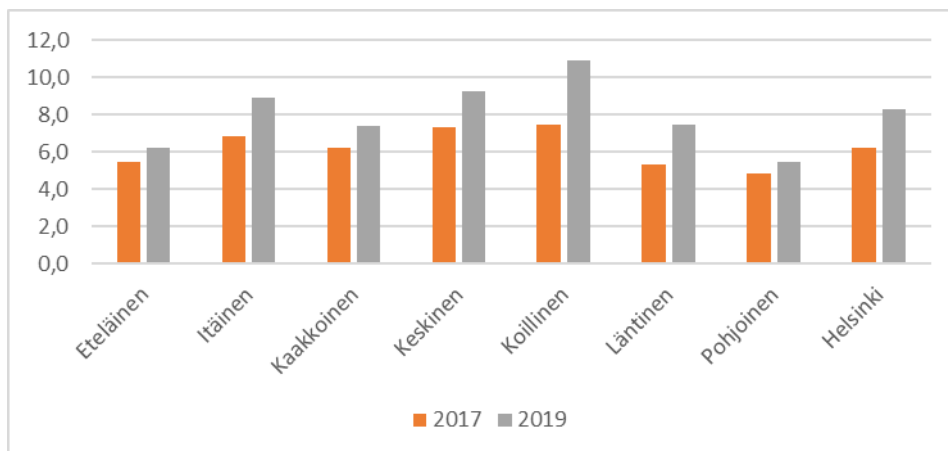
⁷⁴ Bernelius, 2013.

⁷⁵ Perusopetuksen aluepäälliköiden haastattelu 11.11.2020.

⁷⁶ Kouluterveyskyselyn tuloksia. Kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja tilastot 18.12.2020.

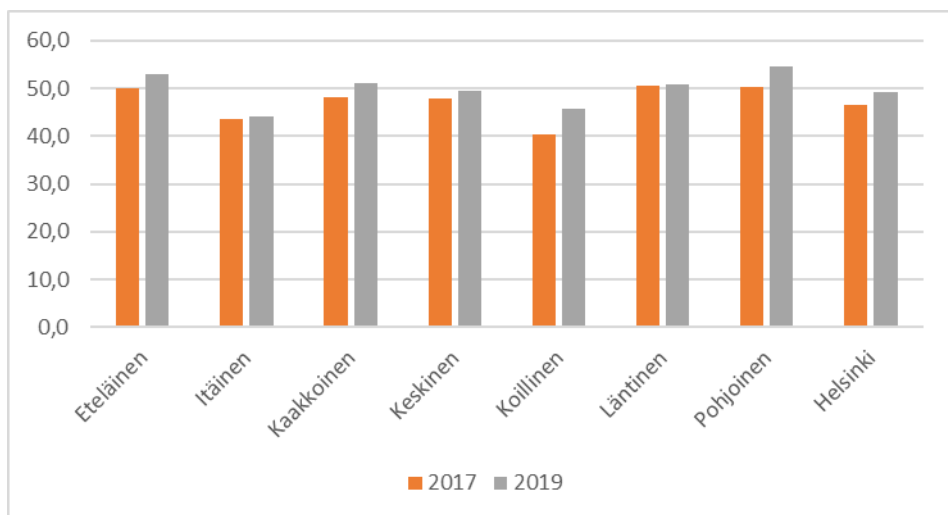
ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 2 Täysin eri mieltä olevien osuus (%) väittämästä ”On usein innoissaan koulutehtävistä” suurpiireittäin vuosina 2017 ja 2019. Kouluterveyskysely 4.–5. luokkalaisille⁷⁷

Alakoululaisten kiinnostus koulutehtäviä kohtaan on ollut kouluterveyskyselyn mukaan heikointa koillisella, keskisellä ja itäisellä alueella. Näillä alueilla oleville kouluille suunnataan myös eniten PD-määrärahoja. Kiinnostus koulutehtäviä kohtaan on heikentynyt vuodesta 2017 vuoteen 2019 kaikilla alueilla. Eniten heikentymistä on tapahtunut koillisella alueella, vähiten eteläisellä (kuvio 2). PD-määrärahoilla voisi ajatella olevan välillistä vaikutuksia muuttuun.



Kuvio 3 Mahdollisuus keskustella koulussa aikuisen kanssa mieltä painavista asioista, ”kyllä” -vastanneiden osuus (%) suurpiireittäin vuosina 2017 ja 2019. Kouluterveyskysely 4.–5. luokkalaisille⁷⁸

Alakouluikäiset oppilaat koillisella ja itäisellä suurpiirillä alueella, joissa kouluille myös jaetaan eniten PD-määrärahoja, kokevat muita alueita vähemmän, että heillä on mahdollisuus keskustella koulussa aikuisen kanssa mieltä painavista asioista (kuvio 3). Tulokset heijastelevat sitä, että keskustelumahdollisuus koetaan huonommaksi niissä kouluissa, jotka ovat sosioekonomisesti heikommalla alueella. Edelliseen vuoteen nähden paranemista on havaittavissa koko Helsingin tasolla, mutta erityisesti eteläisellä, koillisella ja pohjoisella alueella. Tulosten perusteella voisi ajatella, että

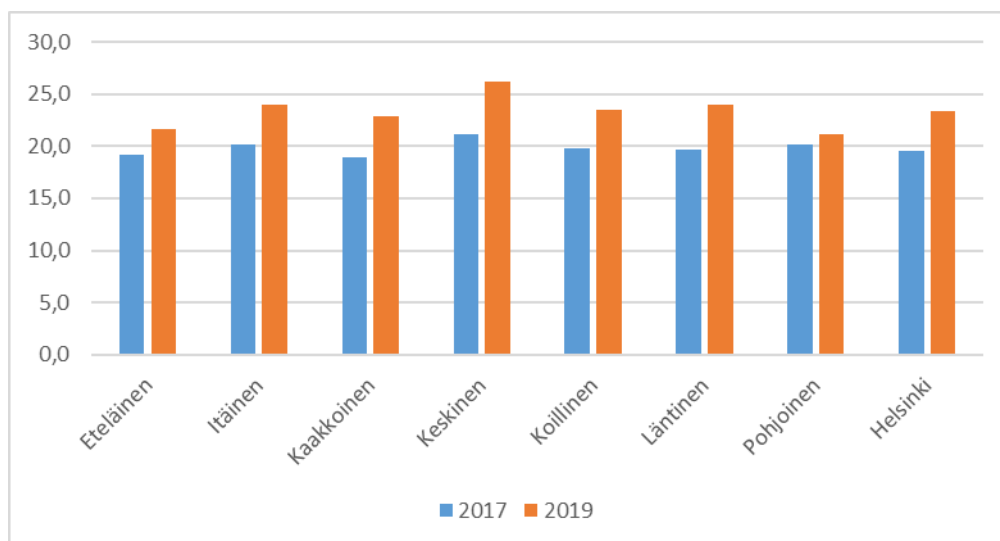
⁷⁷ Kouluterveyskyselyn tuloksia. Kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja tilastot 18.12.2020.

⁷⁸ Kouluterveyskyselyn tuloksia. Kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja tilastot 18.12.2020.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

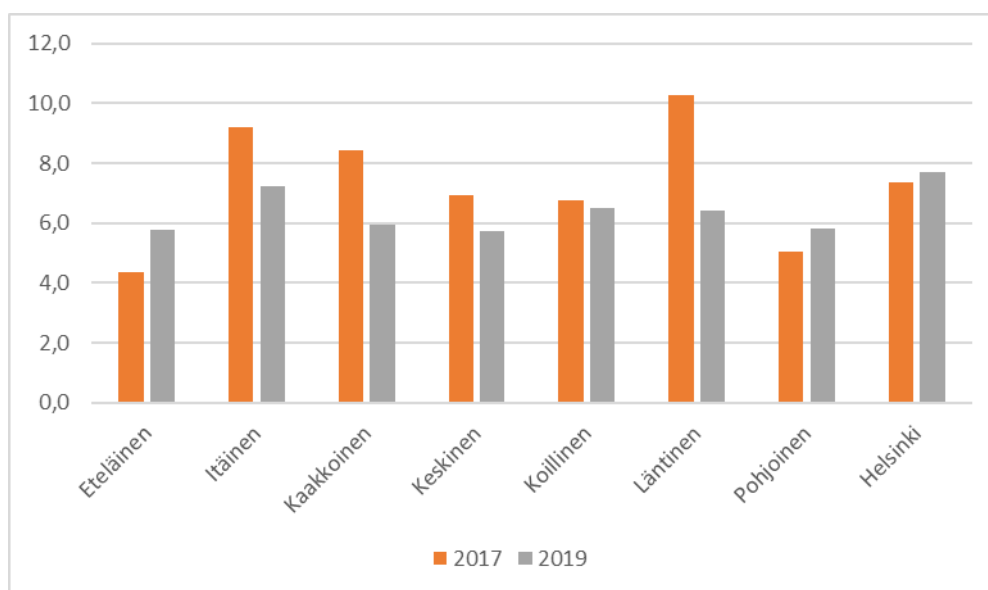
Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

PD-määrärahoilla ei ole pystytty paikkaamaan eroa muihin alueisiin, vaikka ne voisivat ainakin välillisesti vaikuttaa muuttuun (lisähenkilökunnan palkkaaminen).



Kuvio 4 Tuntee riittämättömyyden tunteita opinnoissaan lähes päivittäin tai muutaman kerran viikossa (%), suurpiireittäin vuosina 2017 ja 2019. Kouluterveyskysely peruskoulun 8. ja 9.luokkalaisille⁷⁹

Yläasteikäisten kokemus riittämättömyyden tunteesta opinnoissa on lisääntynyt vuosien 2017 ja 2019 välillä selvästi. Suurinta kasvu on ollut keskisellä alueella (kuvio 4). Oppilaisen kokemuksilla ei vaikuta olevan selvää yhteyttä siihen, onko alue PD-määrärahojen piirissä vai ei, joka on sinänsä hyvä asia.



Kuvio 5 Ei opintosuunnitelmia peruskoulun jälkeen (%), suurpiireittäin vuosina 2017 ja 2019⁸⁰

⁷⁹ Kouluterveyskyselyn tuloksia. Kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja tilastot 18.12.2020.

⁸⁰ Kouluterveyskyselyn tuloksia. Kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja tilastot 18.12.2020.

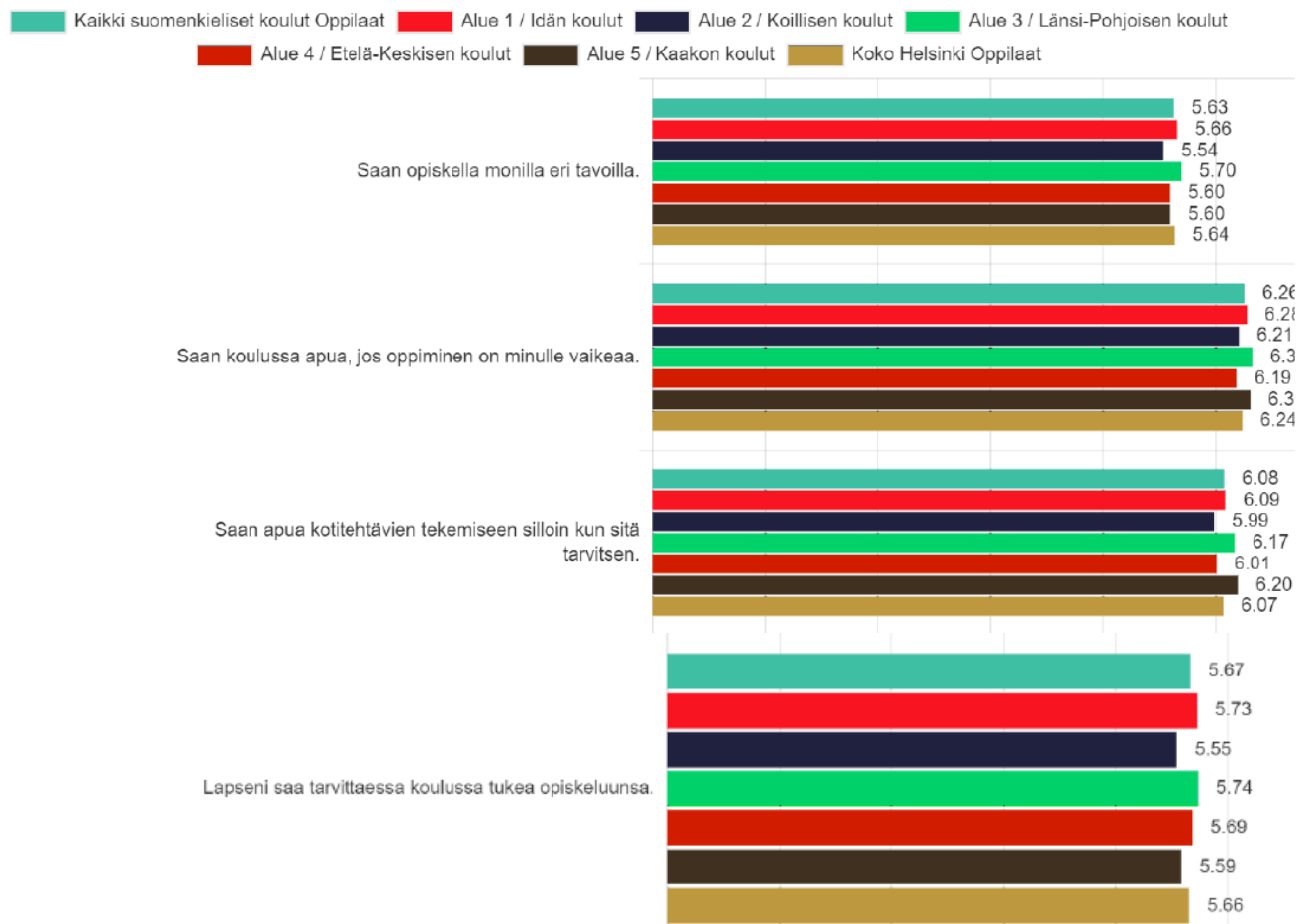
ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Yläasteikäisistä läntisen, itäisen ja kaakkoisen alueen oppilailla on ollut vielä 2017 heikko tilanne peruskoulun jälkeisten opintosuunnitelmien suhteen. Tilanne on kuitenkin parantunut selvästi vuonna 2019 näillä alueilla ja keskisessä suurpiirissä, vaikka koko Helsingin tasolla tilanne on hieman heikentynyt (kuvio 5).

Oppilas- ja huoltajakyselyn tuloksia

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla toteutettiin laaja oppilas- ja huoltajakysely vuonna 2020 suomenkielisille peruskouluille. Siinä oli kysymyksiä liittyen oppilaan tuen saantiin koulussa. Positiivisen diskriminaation määrärahaa useimmiten kouluissa käytetään juuri tuen tarjoamiseen. Kuviosta 6 voidaan havaita, että alueellisesti kovin suuria eroja siinä, saako tukea koulussa, ei ole havaittavissa. Oppilaskyselyn perusteella esimerkiksi idän alue, jolla on paljon PD-määrärahaa saavia kouluja, ei erityisesti erotu muista alueista. On kuitenkin vaikea osoittaa, että se olisi nimenomaan PD-määrärahan ansiota. Huoltajakyselyn mukaan (kuvion 6 alin väittämä) idän alueella ja länsi-pohjoisen alueella saadaan muita alueita enemmän tukea lapsen koulunkäyntiin, mikä saattaa heijastella sitä, että alueella on enemmän PD-määrärahaa saavia kouluja.



Kuvio 6 Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan oppilas- ja huoltajakysely 2020, tuen saaminen koulusta

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Ennen nykyistä toimialamallia toiminut opetusvirasto on tehnyt kyselyjä oppilaille ja heidän vanhemmilleen eri luokka-asteilla (2. luokka vuosina 2011 ja 2015, 5. luokka vuosina 2010 ja 2014 ja 8. luokka vuosina 2009 ja 2013). Vuonna 2015 opetusviraston kyselyssä tiedusteltiin tukimuotojen toteutumista vanhemmille suuntautuneilla kysymyksillä, mutta ne olivat eri sisältöisiä kuin vuonna 2020 toteutettu ensimmäinen kasvatuksen ja koulutuksen toimialan laaja kysely. Kaikki tulokset on tallennettu toimialan hallintoon raakadatana kouluittain.⁸¹

Arvioinnissa haettiin vastausta osakysymykseen, onko PD-määrärahoilla ollut vaikutusta lasten ja nuorten hyvinvointiin koulunkäyntiin liittyen. Vanhan aineiston ryhmittely alueittain tai PD-määrärahoja saaneiden perusteella ei ollut tässä arvioinnissa mahdollista, joten kysymykseen ei voida tilastoaineiston perusteella vastata.

2.3 3D-määrärahojen säilyttäminen nähdään tärkeänä

Rehtoreiden näkemykset

Rehtorikyselyn 2018 vastauksissa oli havaittavissa eroja sen suhteen, miten tyytyväisiä nykyisiin jakokriteereihin oltiin. Useissa vastauksissa nykyiset kriteerit koettiin hyviksi, oikeudenmukaisiksi, tarkoituksenmukaisiksi ja toimiviksi. Maahanmuuttaja-taustan suuri merkitys tuli ilmi monessa vastauksessa, ja sille toivottiin nykyistäkin suurempaa painoarvoa jakokriteereissä. Erityisesti vastikään Suomeen muuttaneiden ja kielitaidottomien oppilaiden katsotaan tarvitsevan huomattavasti tukea koululta, ja näiden asioiden tulisi näkyä myös PD-rahoituksen jaossa.⁸²

Monessa vastauksessa tulee esille näkemys siitä, että kriteerinä tulisi olla erityisen ja tehostetun tuen tarpeessa olevien oppilaiden määrä koulussa. Usean vastauksen perusteella koetaan, että olisi oikeudenmukaisempaa tarkastella heikompiosaisten lukumäärää, ei suhdetta koko oppilasjoukkoon, sillä hyväosaiset eivät poista alueen huono-osaisten pulmia. Vastauksissa tuotiin esille, että hyväosaisten osuus alueella saattaa kumota mahdollisuuden PD-rahaan, vaikka todellisuudessa koulun oppilaissa olisi runsaasti erityisen tuen tarpeessa olevia oppilaita.⁸³

Rehtoreiden vastauksissa tuli esille kehitysehdotuksia myös rahoituksen jaon ajoitukseen. Tämänhetkinen kalenterivuositainen jako koetaan hankalaksi, ja suunnittelun kannalta paremmin toimisi lukuvuositainen jako. Lisäksi toivotaan, että rahan käyttöä voitaisiin suunnitella vielä pidemmälle ajalle kuin vuodeksi kerrallaan. Koska resursseja ohjataan pääosin henkilöstön palkkaamiseen, olisi tärkeä tietää, voidaanko esimerkiksi syyskaudelle palkattua resurssia hyödyntää myös keväällä tai tulevanakin lukuvuonna.⁸⁴

Määräraha pidettiin kuitenkin erittäin tärkeänä säilyttää ja jopa lisätä sitä, sillä määrärahan taso on varsin pieni. Tuotiin esille myös se, että jakoperusteiden tulisi perustua koulun tietoihin, ei vain väestöpohjatietoihin: oppilaiden tasa-arvoisen kohtelun

⁸¹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arviointiasiantuntijalta saatu sähköpostivastaus 26.11.2020.

⁸² Tarkastusviraston arviointimuistio 2018.

⁸³ Tarkastusviraston arviointimuistio 2018.

⁸⁴ Tarkastusviraston arviointimuistio 2018.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

nimissä, PD-raha tulisi jakaa oppilaiden tarvitseman tuen ja avun kautta, ei pelkääntään alueen työllisyyden tai asuntokannan perusteella”.⁸⁵

Eräässä rehtoreiden vastauksessa tuotiin esille se, että koulun henkilöstölle pitäisi voida maksaa lisää työn vaativuuden perusteella, sillä PD-kouluissa opettaminen, välittäminen, huolehtiminen on vaativampaa kuin muissa kouluissa. Tämä voisi myös vähentää opettajakunnan vaihtumista. Alueiden eriytymisessä on tärkeää, että PD-koulujen opettajakunta on pysyvää ja pätevää. Yksistään se, että ryhmiä voidaan pienentää tai ostaa oppikirjoja ei ratkaise henkilöstön pysyvyyttä.⁸⁶

Perusopetuksen johdon näkemys

Perusopetuksen aluepäälliköiden mukaan määrärahan nykyiset jakoperusteet ovat oikean suuntaisia, asetettuja rajoja ja painotuksia tulee kuitenkin arvioida jatkuvasti. Kriteerien päivittämisen tarve on tiedostettu. Keskusteluissa on mietitty tulisiko raha jakaa oppilaskohtaisesti, jolloin se seuraisi oppilasta koulun vaihtuessa. Ongelmana on tunnistaa lapset, jotka tarvitsevat tukea. Haasteena on myös kokonaisrahoituksen huomioiminen, sillä valtio jakaa koulutuksen tasa-arvorahaa, jossa on osin samat jakoperusteet kuin positiivisen diskriminaation määrärahassa. Haastattelun perusteella tavoitteena voisi olla, että ensin voitaisiin tarkastella valtion jakaman avustuksen euromäärät ja tämän jälkeen päätettäisiin positiivisen diskriminaation määrärahasta, jotta avustusten saajina eivät ole yliedustettuina samat koulut. Myös ne koulut, jotka jäävät juuri ja juuri ilman positiivisen diskriminaation määrärahaa, herättävät keskustelua. Tuen tarve näissä kouluissa on usein aito. Keskustelua herättää myös mikä avustussumma on riittävä, jotta saadaan vaikuttavuutta aikaan. Aluepäälliköiden mukaan määrärahaa ei kannata pilkkoa liian pieniin euromääriin.⁸⁷

Positiivisen diskriminaation määrärahan määrää on lisätty vuodelle 2020. Aluepäälliköiden mielestä määrärahaa ei välttämättä tarvitse oleellisesti lisätä. Niukentuvien resurssien yhteydessä tuen tarve kasvaa, mutta suurempi tarve on kuitenkin perusrakenteiden ylläpidossa.⁸⁸

PD-määrärahoihin liittyen on pitkään pohdittu sitä, mikä olisi pienin euromääräinen summa, joka kannattaa jakaa, jotta rahalla saadaan aidosti vaikuttavuutta. Toisaalta euromääräinen minimisumma ei välttämättä oikeudenmukainen, koska summat tulee suhteuttaa koulun oppilasmäärään.⁸⁹

Määrärahan päivitys tehdään kolmen vuoden välein, tavoitteena on, että koululle annetaan aikaa toimenpiteisiin. Laskennan päivitystä ei haastattelun mukaan olla tihentämässä, mutta joissain tapauksissa esimerkiksi asuntorakentamisen tilannetta tulee arvioida.⁹⁰

⁸⁵ Tarkastusviraston arviointimuistio 2018.

⁸⁶ Tarkastusviraston arviointimuistio 2018.

⁸⁷ Perusopetuksen aluepäälliköiden haastattelu 11.11.2020.

⁸⁸ Perusopetuksen aluepäälliköiden haastattelu 11.11.2020.

⁸⁹ Perusopetusjohtajan ja projektikoordinaattorin haastattelu 20.11.2010.

⁹⁰ Perusopetusjohtajan ja projektikoordinaattorin haastattelu 20.11.2010.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Koulut saavat myös useaa muuta kautta rahoitusta, jota ohjataan paikoin samaan tarkoitukseen kuin positiivisen diskriminaation määrärahaa. Koulutuksen tasa-arvo-rahoitusta saavat kaikki koulut Helsingissä, jakoperusteet ovat osin samoja kuin positiivisen diskriminaation määrärahassa ja tuleva Covid-raha jaetaan koulun arvion ja oppilasmäärän perusteella. Haastattelun perusteella toiveena on, että peruskouluille olisi pysyvä perusrahoitus, eikä rahoitusta tarvitsisi joka vuosi erikseen hakea. Mahdollinen positiivisen diskriminaation rahoitus tulisi perusrahoituksen lisärahoituksena.⁹¹

Haasteita

Koska myönteisen erityiskohtelun rahoituksella on tutkimuksellisesti osoitettu olevan syrjäytymistä ehkäisevää vaikutusta, kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan olisi hyödyllistä kasvattaa myönteisen erityiskohtelun rahoitusta ja laajentaa palveluita, joissa sitä käytetään. Ennen laajentamista olisi selvitettävä, onko alueellisten määräytymisperusteiden sijasta kriteereitä mahdollista siirtää henkilötasolle. jolloin rahoitus kohdistuisi paremmin. Selvitystyötä ehdotetaan tehtävän kansallisten tahojen kanssa yhteistyössä.⁹²

Rahoituslähteiden moninaisuus ja rahoituksen eriaikaisuus vaikeuttaa kasvatus- ja koulutuslautakunnan mukaan opetuksenjärjestäjän systemaattista ja pitkäjänteistä taloussuunnittelua sekä toimenpiteiden vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointia. Lautakunta pitää tärkeänä sitä, että kaupungin erillisrahoituksessa ja ulkopuoliossa rahoituksessa olisi jatkuvuutta, jotta pitkäjänteinen suunnittelu olisi mahdollista. Tähän liittyen lautakunta esittää, että valtio ottaisi käyttöön yleiskatteisen valti-onosuusrahoituksen nykyisen hankerahoituksen sijaan.⁹³

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan projektikoordinaattorin mukaan nykyisistä indikaattoreista alueen keskimääräinen tulotaso saattaa aiheuttaa vääristymään määrärahan laskennassa. Joillain alueilla on esimerkiksi paljon opiskelija-asuntoja. Opiskelijoilla on yleensä alhainen tulotaso, mutta opiskelijoilla ei varsinaisesti ole vaikutusta asuinalueen koululaisten sosioekonomiseen tilanteeseen. Laskenta tulisi kohdistaa asuinalueen koululaisten huoltajien tulotasoon. Asiaa on selvitetty Tilastokeskuksesta, mutta asiaan liittyy tietosuojakysymyksiä. Lisäksi tietojen saanti maksaa ja määrärahan perusteiden yhteydessä tulisi arvioida, mikä on tarkemmasta laskennasta saatava hyöty verrattuna jaettaviin euromääriin.⁹⁴

Perusopetusjohtajan, projektikoordinaattorin ja ruotsinkielisen linjan perusopetuksen opetuspäällikön mukaan tavoitteena olisi kansallisella tasolla määriteltä tapa jakaa määräraha, joka mahdollistaisi tuen kohdistamisen oppilaskohtaisesti. Tällä tavoin saataisiin tarkinta tietoa esimerkiksi tilanteesta, jossa oppilas käy koulua muussa kuin lähikoulussa. Laskennan indikaattoriksi on mietitty myös oppimistulosten hyödyntämistä. Kansallisen määrärahan määrittelemine on kesken ja toteutunee aikaisintaan useamman vuoden päästä, joten Helsinki joutuu tekemään omia päätöksiään

⁹¹ Perusopetusjohtajan ja projektikoordinaattorin haastattelu 20.11.2010.

⁹² Kasvatus- ja koulutuslautakunta 14.4.2020 § 86.

⁹³ Kasvatus- ja koulutuslautakunta 16.6.2020 § 148.

⁹⁴ Perusopetusjohtajan ja projektikoordinaattorin haastattelu 20.11.2010.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ennen kansallisia linjauksia, sillä laskennan päivitys ollaan tekemässä vuonna 2021.⁹⁵

Oppimisen tasa-arvoon liittyvässä hankkeessa tehdyssä tuoreessa tutkimuksessa suositellaan, Koulujen myönteisen erityiskohtelun resursoinnin kansallisen rahoitusmallin (equal opportunity funding) kehittämistä systemaattisen laskentamallin avulla, ja rahoituksen ottaminen osaksi kansallista koulutuksen resursoinnin järjestelmää sekä koulutuksen tasa-arvoajattelua.⁹⁶

Indikaattoreiden muuttamisella on merkitystä myös ruotsinkielisessä perusopetuksessa. Ruotsinkieliset koulut voivat jäädä suomenkielisiä huonompaan asemaan, mikäli ei jatkossakin voida käyttää sovellettuja tietoja oppilaaksiottoalueen maahanmuuttajien osuudesta. Vaikka maahanmuuttajaindikaattorin arvo on suomenkielisiä kouluja matalampi, koulujen, ja erityisesti tiettyjen alueiden haasteet ovat todelliset. PD- rahoituksen jakoperiaatteiden tulee varmistaa riittävä tuki tietyn alueen kouluille, mutta ei painottaen liian harvoja indikaattoreita tai painottaen tiettyä indikaattoria liikaksi.⁹⁷

⁹⁵ Perusopetusjohtajan ja projektikoordinaattorin haastattelu 20.11.2010 ja ruotsinkielisen linjan perusopetuksen opetuspäällikön kommentti muistioluonnokseen 23.12.2020.

⁹⁶ Bernelius & Huilla, 2021.

⁹⁷ Ruotsinkielisen linjan perusopetuksen opetuspäällikön kommentti muistioluonnokseen 30.12.2020.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Myönteisen erityiskohtelun rahoituksella on saavutettu sille asetettuja tavoitteita peruskouluissa. Yli kaksi vuosikymmentä voimassa ollut määrärahojen jakaminen alueittain kouluille, joilla oppilaiden tuen tarve on suurinta, on antanut mahdollisuuden turvata oppilaille sellaisia palveluita, jotka turvaavat tasa-arvoiset oppimisen edellytykset. Keskeisin ja vaikuttavin määrärahalla aikaan saatu toimenpide on lisähenkilöstön palkkaaminen, mutta tärkeänä pidetään myös kulttuurielämysten tarjoamista ja tarvikehankintoja.

Haastattelujen perusteella määrärahoilla toteutettuja toimenpiteitä pidetään vaikuttavina ja niiden koetaan vähentävän lasten ja nuorten koulunkäyntiin liittyviä alueellisia eroja, vaikka tätä ei tilastoaineiston perusteella voitukaan osoittaa. Toimialan vanhojen aineistojen hyödyntäminen edellyttäisi laajempaa selvitystä. Tutkimustieto aiheesta kuitenkin osoittaa, että PD-määräraha vaikuttaa positiivisesti kantasuomalaisien poikien ja maahanmuuttajien hakeutumiseen toisen asteen koulutukseen, jolloin voidaan tulkita määrärahojen vaikuttavan positiivisesti myös koulunkäyntiin ja opiskeluhaluukkuuteen ja tätä kautta erojen tasaantumiseen muun väestön kanssa.

Opetusministeriön koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia valmisteleavan työryhmän selvitykset ovat vielä kesken. Helsinki joutuu tekemään omia päätöksiään ennen kansallisia linjauksia, sillä laskennan päivitys ollaan tekemässä vuonna 2021.

PD-määräraha nähdään välttämättömäksi erityisesti kouluissa, joissa on paljon vieraskielisiä oppilaita, sillä näissä kouluissa lisäresurssia pidetään selviämisen elinehtona. Määrärahan nykyiset jakoperusteet ovat oikean suuntaisia, joskin kriteerien päivittämisen tarve on tiedostettu. Keskusteluissa on pohdittu taustamuuttujien täsmenämistä ja sitä, tulisiko myös PD-määräraha jakaa oppilaskohtaisesti. Tarpeita määrärahan lisäämiselle ei kuitenkaan ole nähty, sillä tärkeämpänä pidettiin pysyvän perusrahoituksen turvaamista ja sitä, että toimintaa voidaan suunnitella pitkällä aikajännteellä.

Haasteena on myös kokonaisrahoituksen huomioiminen, sillä kouluilla on eri vuosina käytettävinsä myös opetus- ja kulttuuriministeriön tai opetushallituksen hankerahoitusta, jota myönnetään ainakin osin samoihin tarkoituksiin kuin PD-rahoitusta. Rahoituslähteiden moninaisuus ja rahoituksen eriaikaisuus vaikeuttaa systemaattista ja pitkäjänteistä taloussuunnittelua sekä toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia. Alueellisesti jaettu PD-määräraha voi helpottaa rahoituksen koordinoitua ja parantaa koulujen mahdollisuuksia resursoida esimerkiksi yhteiseen työntekijäresurssiin, kuten vuonna 2020 tehtiin.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LÄHTEET**Arviointikäynnit ja haastattelut**

Kaupunginkanslian tutkimuspäällikön esihaastattelu 2.7.2020.

Perusopetuksen aluepäälliköiden haastattelu 11.11.2020.

Perusopetusjohtajan ja projektikoordinaattorin haastattelu 20.11.2020.

Sähköpostitiedustelut ja kirjalliset vastaukset

Ruotsinkielisen linjanjohtajan ja opetuspäällikön vastaus sähköpostitiedusteluun 23.12.2020.

Muut lähteet:

Bernelius, V., Eriytyvät kaupunkikoulut. Helsingin peruskoulujen oppilaspohjan erot, perheiden kouluvalinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1/2013.

Bernelius, V., Kansainväliset koulut ja ”maahanmuuttajakoulut” – kaupunkisegregatio, etnisyyden ja mielikuvien kartat. Artikkelit Versus-lehdessä 8.3.2019 (a).

Bernelius, V., Pikkulapsiperheiden muuttoliike muovaa koulujen oppilaspohjaa Helsingissä. Artikkelit Kvartti-lehdessä 3/2019 1.10.2019 (b).

Bernelius, V. & Huilla, H. Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisu 2021:7.

Harjunen, O., PD-indeksin päivitysraportti. Helsingin kaupungin tietokeskus 2016.

Helminen, A., Resurssiopettajien toiminta Uudellamaalla. Jyväskylän yliopisto 2018. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/64033> (luettu 8.12.2020).

Helsingin kaupungin peruskoulujen rahoitusperiaatteiden muutoksen arviointi. Helsingin kaupunki 3.1.2020 (KPMG Oy Ab).

Helsingiläisnuoret hyötyvät positiivisen diskriminaation rahoituksesta. Tiedote 18.8.2017. VATT 2017. https://vatt.fi/artikkeli/-/asset_publisher/helsingilaisnuoret-hyotyvät-positiivisen-diskriminaation-rahoituksesta

Peruskoulun talousarvion käyttösuunnitelmaopas. Koulun määräraha-kehityksen laskentaperiaatteet. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala 2020.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Silliman, M., Targeted Funding, Immigrant Background, and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's "Positive Discrimination" Policy. VATT Working Papers 91/2017.

Tarkastusviraston arviointimuistio 2018. Perusopetuksen alueellinen tasa-arvoisuus.

Turvallisuustutkimus: Helsinkiläisten turvallisuuden tunne kohentunut Artikkelikvartti-lehdessä 28.2.2019. <https://www.kvartti.fi/fi> (luettu 6.8.2020).

Turvallisuustutkimus: Naapuruussuhteet ja turvallisuuden tunne Helsingin asuinalueilla. Artikkelikvartti-lehdessä 15.1.2020. <https://www.kvartti.fi/fi> (luettu 6.8.2020).

Vilkama, K., Yhteinen kaupunki, eriytyvät kaupunginosat. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2/2011.

Liitteet

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Positiivisen diskriminaation määrärahojen vaikutukset		
Suunnitelman laatija Liisa Kähkönen		Pvm 31.8.2020
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta		
Aloittamisaika kesäkuu/2020	Valmistumisaika Tammikuu/2021	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Liisa Kähkönen, Mia Huhta- Keskinen
Arviointiaiheen tausta		
Helsingin kaupunkistrategian mukaan väestöryhmien välisen ja alueiden välisen eriytymisen hillitseminen on ”korkealla kaupungin agendalla ja sosiaalisen koheesion ylläpitäminen on hyvän ja kilpailukykyisen kaupungin elinehto myös jatkossa”. Taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyysvarmistaminen nähdään olevan kaupungin tärkeimpiä tavoitteita. Strategiassa todetaan, että ”kaupunginosien eriytyminen tulotason ja hyvinvoinnin osalta otetaan Helsingissä vakavasti”, vaikka Helsinki on kansainvälisessä vertailussa onnistunut hillitsemään eriytymistä paremmin kuin useimmat verrokki kaupungit. Helsinki tavoittelee jatkossakin asemaa ”segregaation ehkäisyn eurooppalaisena huippuesimerkkinä ja mahdollistaa kaupunginosien tasavertaisuuden ja hyvinvoinnin”. Hyvinvointieroja ja eriytymiskehitystä sekä niihin kohdistuvia kaupungin toimenpiteitä toteutetaan ja seurataan kaupunkitasoisena kokonaisuutena.⁹⁸ Helsingin strategiassa siis painotetaan hyvin vahvasti alueiden välisen eriytymisen ehkäisyä ja kaupunginosien välisten hyvinvointierojen kaventamista, kuten jo pitkään aiemminkin. Strategian mukaan sosioekonomisia ja alueellisia terveys- ja hyvinvointieroja kavennetaan tietoon ja vaikuttavuuteen perustuvilla menetelmillä. Asuinalueiden välisiä hyvinvointieroja on kavennettu erityisesti kouluille suunnatun myönteisen erityiskohtelun eli positiivisen diskriminaation (PD) rahoituksen avulla jo toistakymmentä vuotta. Tällä on pyritty tukemaan palveluiden tasa-arvoisuuden toteutumista ja tasoittamaan kaupunkirakenteesta ja väestöstä johtuvia alueellisia hyvinvointieroja.⁹⁹ Peruskouluille on jaettu positiivisen diskriminaation määrärahaa vuodesta 1999 alkaen. Määrärahan jakamismallia on vuosien varrella kehitetty siten, että nykyinen malli on ollut voimassa vuodesta 2009 peruskoulujen PD-rahojen jakoperusteena. Malli perustuu kullakin oppilaaksiottoalueella neljään indikaattoriin, jotka ovat 1) heikko koulutustaso eli ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa olevien aikuisten prosenttiosuus, 2) keskimääräinen vuositulo asukasta kohden, 3) vieraskielisten oppilaiden prosenttiosuus koulussa (ei ruotsinkieliset koulut) ja 4) koulun asema oppilaiden kouluvalinnoissa eli koulun oppilastase: muilta alueilta kouluun tulevien prosenttiosuuden (koulun oppilaista) ja koulun alueelta muualle lähtevien oppilaiden prosenttiosuuden (koulun oppilaista) erotus (ei ruotsinkieliset koulut). Määräraha jaetaan kouluille, jotka toimivat keskimääräistä haastavammalla alueella eli PD-indeksi saa negatiivisen arvon. PD-indeksiä tarkistetaan tietyin väliajoin kaupunkirakenteen ja kouluverkon muuttumisen takia.¹⁰⁰		

⁹⁸ Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021 ja Helsingin kaupungin talousarvio 2020.

⁹⁹ Kasko ltk pk 14.4.2020 § 86.

¹⁰⁰ PD-rahamen jakokriteerit peruskouluissa. Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, 2017 ja Kasko ltk pk 14.4.2020 § 86.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Vuoden 2009 PD-mallin päivitystä varten oli käytössä tutkimustietoa, joka osoittaa, että alueen taustamuuttujilla on selkeä yhteys oppimistuloksiin. Helsingin oppimistaitoihin liittyvässä pitkittäistutkimuksessa on havaittu, että oppilaiden väliset kognitiiviset erot ovat nähtävissä jo oppilaiden aloittaessa koulunsa, mutta ne kasvavat koulunkäynnin edetessä. Tutkijoiden mukaan koulujen ja luokkien väliset erot sekä niissä tapahtuvien muutosten seuranta ovat keskeisiä koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisen indikaattoreita. Lisäksi vuoden 2015 PISA-tutkimusten tulosten valossa oppilaiden osaaminen kansallisesti on parasta pääkaupunkiseudulla, mutta koulujen väliset erot ovat olleet kasvussa, myös Helsingissä. Tätä selittää se, että kaupungin koulut toimivat sosioekonomisilla ja etnisillä mittareilla mitattuna eriytyneessä kaupungissa.¹⁰¹

Peruskouluista noin 40 prosenttia saa myönteisen erityiskohtelun määrärahaa. Rahat käytetään opettajien ja koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen, joka tekee mahdolliseksi pienryhmäopetuksen, jakotuntien lisäämisen ja samanaikaisopetuksen. Määrärahaa on myös käytetty opintomatkoihin, materiaalin hankintaan ja erilaisten vierailujen järjestämiseen. Määrärahan käytöstä päättää rehtori koulutasolla.¹⁰² VATT:in vuonna 2017 julkaiseman tutkimuksen mukaan positiivisen diskriminaation määräraha lisää etenkin maahanmuuttaja-taustaisten oppilaiden ja suomenkielisten poikien todennäköisyyttä hakeutua toisen asteen koulutukseen. Rahoitusta saavissa kouluissa toiselle asteelle jatkavat oppilaat myös jatkavat aiempaa enemmän lukioon. Tutkimuksen kohteena olleissa helsinkiläiskouluissa positiivisen diskriminaation rahoitusta käytetään eniten koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen.¹⁰³

Helsingin strategian mukaan myönteisen erityiskohtelun rahoitusta lisätään maltillisesti ja suunnataan lisäksi ammatilliseen koulutukseen ja lukioon. Tarkastuslautakunta arvioi aiheutta viimeksi vuonna 2018 perusopetuksessa ja lukioissa. Perusopetuksen rehtoreille tehtiin kysely, jossa muun muassa tiedusteltiin sitä, mihin määrärahaa on käytetty. Tulosten mukaan positiivisen diskriminaation määrärahat jaetaan etenkin tukea saavien koulujen näkökulmasta katsottuna perusopetuksen tasa-arvoa tukien. Koulut, jotka eivät saaneet PD-määrärahaa kritisoivat indikaattoreita, joilla PD-määräraha jaetaan. Lukiossa opetus nähtiin tasa-arvoisena, joskin arvioinnin perusteella pohdittiin, olisiko mielekästä ohjata enemmän resursseja, esimerkiksi opettajia, matalan sisäänpääsykeskiarvon kouluihin oppimistulosten parantamiseksi. Tarkastuslautakunta suositteli, että kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee selvittää, miten positiivisen diskriminaation perusopetuksen määrärahojen jaossa voidaan ottaa huomioon oppilaiden tarvitsema tehostettu ja erityinen tuki. Lisäksi tarkastuslautakunta suositteli positiivisen diskriminaation määrärahojen lisäämistä niille lukioille, joissa on tavallista enemmän tarvetta tukitoimille ja opiskelun ohjaukselle.¹⁰⁴

Strategian mukaan Helsinki käyttää tarvittaessa myönteistä erityiskohtelua myös muiden lasten ja nuorten palveluiden yhteydessä. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla vuonna 2020 myönteisen erityiskohtelun määrärahaa korotetaan 25 prosentilla. Määrärahaa on laa-

¹⁰¹ PD-rahamen jakokriteerit peruskouluissa. Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, 2017 ja Kasko ltk pk 14.4.2020 § 86.

¹⁰² PD-rahamen jakokriteerit peruskouluissa. Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, 2017 ja Kasko ltk pk 14.4.2020 § 86.

¹⁰³ Helsinkiläisnuoret hyötyvät positiivisen diskriminaation rahoituksesta, VATT 2017.

¹⁰⁴ Tarkastusviraston arviointimuistio 2018. Perusopetuksen alueellinen tasa-arvoisuus.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

jennettu suomenkielisen varhaiskasvatuksen ohella ruotsinkieliseen ja ammatilliseen opetukseen. Nuorisotoimessa aiheesta on pilotointi. Myös neuvoloihin ja kouluterveydenhuoltoon kohdennetaan myönteisen erityiskohtelun rahoitusta.¹⁰⁵

Koska myönteisen erityiskohtelun rahoituksella on tutkimuksellisesti osoitettu olevan syrjäytymistä ehkäisevää vaikutusta, kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan olisi hyödyllistä kasvattaa myönteisen erityiskohtelun rahoitusta ja laajentaa palveluita, joissa sitä käytetään. Ennen laajentamista olisi selvitettävä, onko alueellisten määräytymisperusteiden sijasta kriteereitä mahdollista siirtää henkilötasolle, jolloin rahoitus kohdistuisi paremmin. Selvitystyötä ehdotetaan tehtävän kansallisten tahojen kanssa yhteistyössä.¹⁰⁶

Tuloksellisuusnäkökulmat

Arvioinnissa tarkastellaan positiivisen diskriminaation määrärahoja sekä niiden vaikutuksia. Kustannusvaikuttavuuden arviointi ei ole kuitenkaan mahdollista.

Positiivisen diskriminaation määräraha kokonaisrahoituksessa on varsin vähäinen: kouluille suunnattu määräraha on ollut alle prosentin luokkaa kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kokonaisbudjetista.¹⁰⁷ Perusopetus saa myönteiseen erityiskohteluun 2,53 miljoonaa euroa vuonna 2020.¹⁰⁸

Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa

Arvioinnin piiriin kuuluu vain Helsingin kaupungin toimijoita.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Vuoden 2018 arviointikertomuksessa annettiin kaksi aiheeseen liittyvää suositusta. Nämä suositukset tulevat arvioiduiksi erillisessä suositusten vaikuttavuuden arvioinnissa vuonna 2020.

Arviointikysymykset ja -aineisto

Arvioinnin pääkysymys:

Onko myönteisen erityiskohtelun rahoituksella saavutettu sille asetettuja tavoitteita peruskouluissa?

Arvioinnin osakysymykset:

1. Onko myönteisen erityiskohtelun rahoituksella onnistuttu luomaan palveluja, joilla tarjotaan alueellisesti tasa-arvoiset oppimisen edellytykset?
2. Onko myönteisen erityiskohtelun rahoituksella onnistuttu vähentämään lasten ja nuorten koulunkäyntiin liittyviä alueellisia hyvinvointieroja?

Ensimmäisen osakysymyksen kriteeri on, että määrärahoilla toteutetut toimenpiteet ovat sen verran vaikuttavia, että niiden voidaan aidosti katsoa tukevan oppilaiden alueellista tasa-

¹⁰⁵ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/talousarvio/budjettisopu/> (luettu 6.4.2020)

¹⁰⁶ Kasko ltk pk 14.4.2020 § 86.

¹⁰⁷ Tarkastusviraston arviointimuistio 2018.

¹⁰⁸ Kasvatus- ja koulutuslautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle Mikko Särelän toivomusponnosta 16.6.2020 § 148.

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

arvoa. Kysymykseen vastaamisessa tulkitaan toimialan haastattelun ja tarkastuslautakunnan vuonna 2018 tehdyn rehtorikyselyn tuloksia.

Toisen osakysymyksen kriteeri on, että hyvinvointieroja kuvaavat mittarit osoittavat alueellisten hyvinvointierojen vähenemistä. Aineistona käytetään tutkimustietoa, kaupunkistrategian mittariaineistoa ja kasvatuksen ja koulutuksen tilastomateriaalia.

Arvioinnissa selvitetään, miten positiivisen diskriminaation määrärahojen tuloksia seurataan ja pohditaan määrärahojen jakoperusteiden tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi selvitetään, kerääkö toimiala kouluilta aiheesta palautetta ja kerätäänkö palautetta asiakkailta/opilailta tai heidän vanhemmiltaan.

Rajaukset

Arviointi rajataan peruskouluihin, koska niissä määräraha on ollut käytössä jo toistakymmentä vuotta. Lukioissa määrärahaa on alettu jakaa vasta 2017 ja Stadin ammattiopistolle vasta vuonna 2020. Tuoreempia PD-määrärahan saajia ovat myös ruotsinkielinen opetus, varhaiskasvatus, nuorisopalvelut, neuvolat ja kouluterveydenhuolto

ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 2 PD-määräraha peruskouluissa vuosina 2016–tammi-syyskuu 2020¹⁰⁹

Suomenkielinen perusopetus				
Vuosi	Budjetoitu pd-määräraha	Toteutunut pd-määräraha	Ns. reppuraha jokaisesta maahanmuuttajataustaisesta oppilaasta a 25 e tai 45 e	Alueellisen tasa-arvon parantamiseen ministeriöltä saatu määräraha
Idän alueen koulut	724 986	503 365		
Koilliset koulut	394 913	245 151		
Länsi-pohjoisen koulut	207 845	151 279		
Etelä-keskisen koulut	41 175	30 635		
Kaakon koulut	94 929	60 438		
Keskitetyt	0	17 436		
Vuosi 2016 yhteensä	1 463 848	1 008 305	303 217	2 864 754
Idän alueen koulut	872 370	324 683	120 297	612 968
Koilliset koulut	345 483	140 444	69 625	408 697
Länsi-pohjoisen koulut	284 127	186 606	60 454	316 229
Etelä-keskisen koulut	52 670	44 539	44 657	170 276
Kaakon koulut	77 502	36 240	32 644	194 603
Keskitetyt	0	21 023	327 677	353 057
Vuosi 2017 yhteensä	1 632 152	753 534	327 677	2 055 830
Idän alueen koulut (Alue 1)	1 337 087	1 140 441	129 469	408 625
Koilliset koulut (Alue 2)	556 097	475 394	74 279	375 935
Länsi-pohjoisen koulut (Alue 3)	441 697	381 024	65 514	261 520
Etelä-keskisen koulut (Alue 4)	79 314	81 297	45 928	359 589
Kaakon koulut (Alue 5)	117 891	91 715	34 564	212 485
Keskitetyt		3 006		
Oppilashuollon palvelut		304 113		
Vuosi 2018 yhteensä	2 532 086	2 476 988	349 754	1 618 154
Idän alueen koulut (Alue 1)	1 337 156	1 360 471	135 523	549 567
Koilliset koulut (Alue 2)	572 467	560 702	79 362	466 089
Länsi-pohjoisen koulut (Alue 3)	410 140	413 595	69 671	526 381
Etelä-keskisen koulut (Alue 4)	93 446	88 947	47 916	602 906
Kaakon koulut (Alue 5)	118 870	103 801	35 581	259 714
Keskitetyt				
Oppilashuollon palvelut		371 892		
Vuosi 2019 yhteensä	2 532 079	2 899 408	368 053	2 404 657
Idän alueen koulut (Alue 1)	1 676 433	1 090 329	144 808	566 067
Koilliset koulut (Alue 2)	750 589	464 842	84 310	480 084
Länsi-pohjoisen koulut (Alue 3)	579 516	386 915	72 833	542 186
Etelä-keskisen koulut (Alue 4)	141 682	66 209	48 571	616 026
Kaakon koulut (Alue 5)	196 878	85 028	41 567	279 451
Keskitetyt				
Oppilashuollon palvelut		178 332		
Tammikuu-Syyskuu/2020 yhteensä	3 345 098	2 271 654	392 089	2 483 814

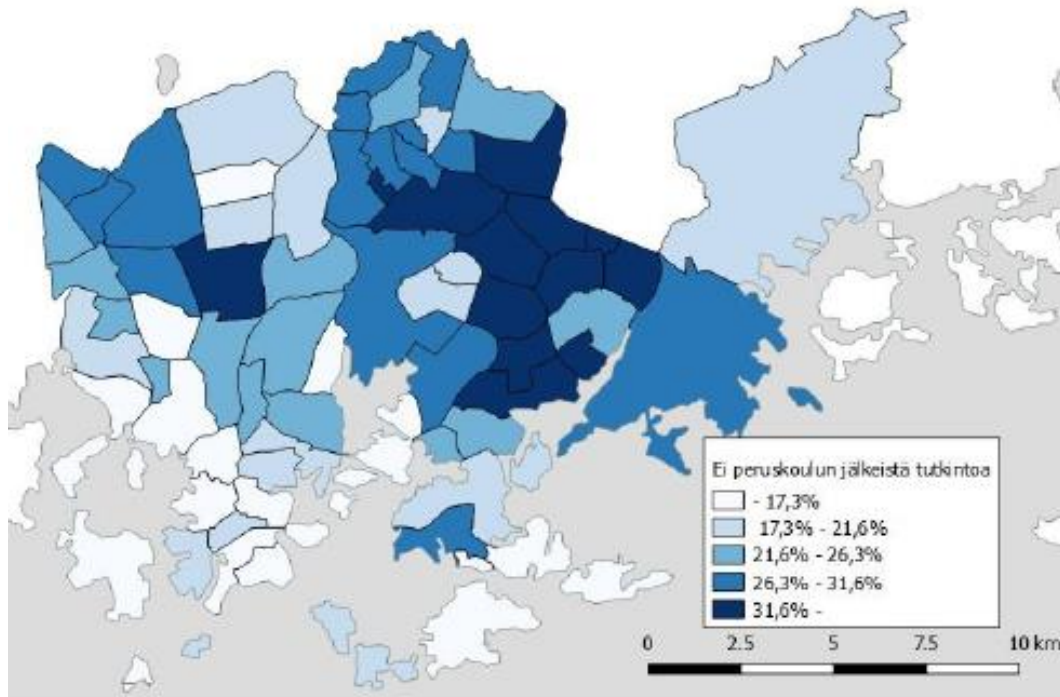
Ruotsinkielinen perusopetus			
Vuosi	Budjetoitu pd-määräraha	Toteutunut pd-määräraha	Alueellisen tasa-arvon parantamiseen ministeriöltä saatu määräraha
Vuosi 2016 yhteensä	202 084	201 835	110 831
Vuosi 2017 yhteensä	199 999	179 824	175 754
Vuosi 2018 yhteensä	279 999	283 382	277 863
Vuosi 2019 yhteensä	280 001	281 984	226 026
Tammikuu-Syyskuu/2020 yhteensä	365 000	296 459	232 233

¹⁰⁹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan controllerin sähköpostivastaus 26.10.2020.

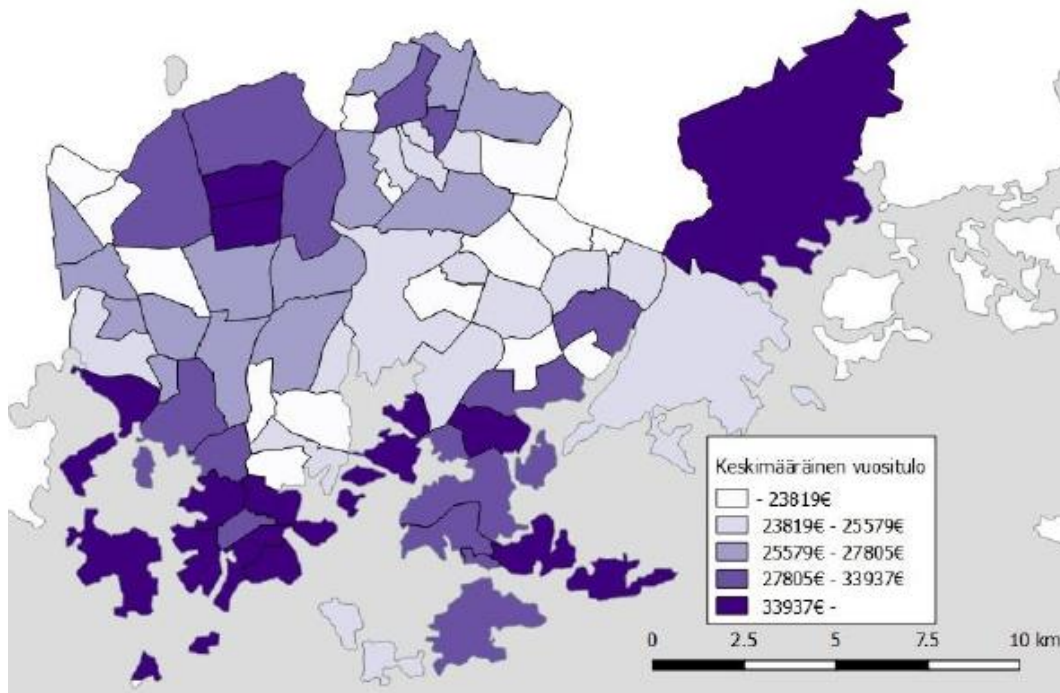
ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 3 Karttakuvat: Ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa ja keskimääräinen vuositulo (ala-asteet)



Ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa, oppilaaksiottoalue, ala-asteet (Harjunen 2016, 11; Tilastokeskus, ruututietokanta 2015).

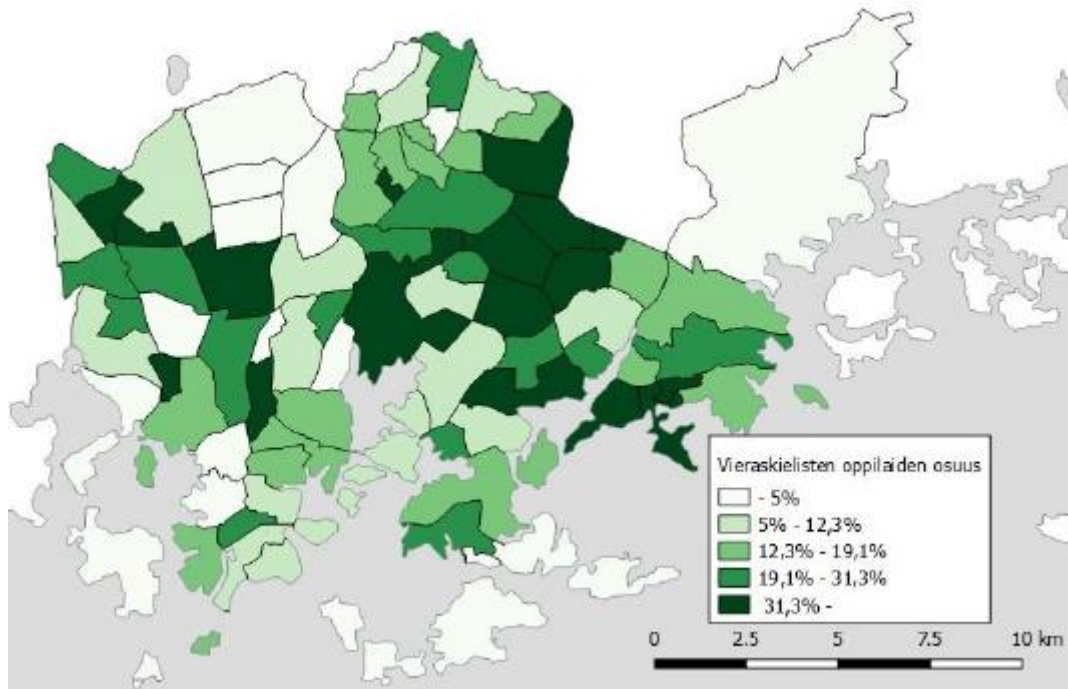


Keskimääräinen vuositulo, oppilaaksiottoalue, ala-asteet (Harjunen 2016, 11; Tilastokeskus, ruututietokanta 2015).

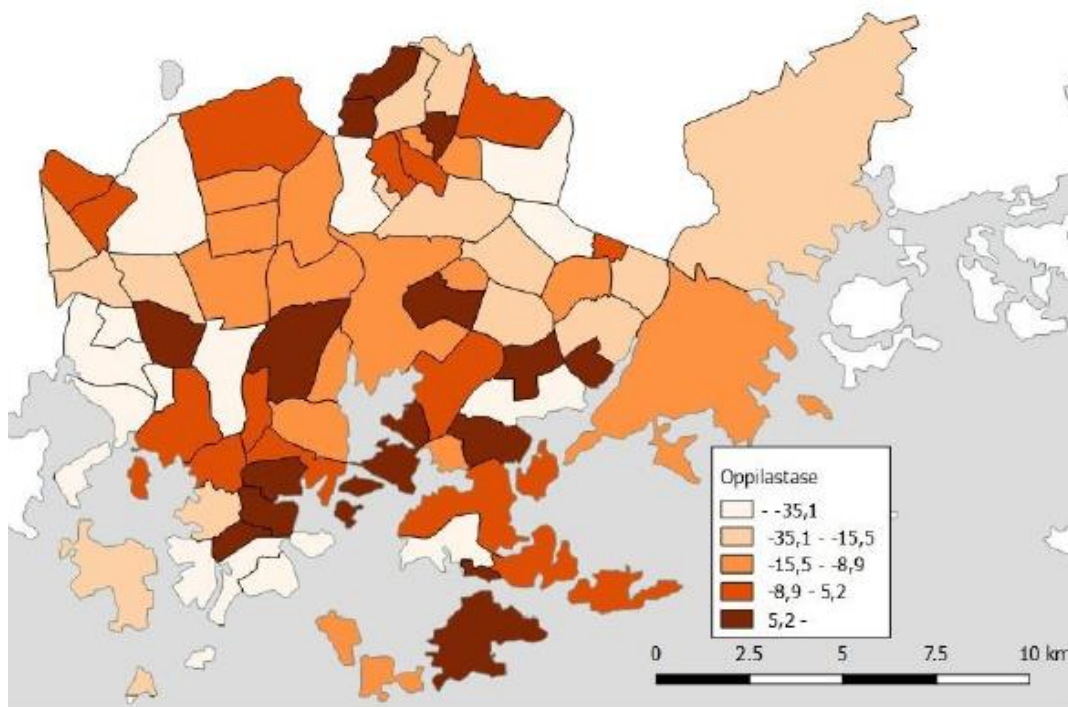
ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 3 Karttakuvat: Vieraskielisten oppilaiden osuus ja oppilastase (ala-asteet)



Vieraskielisten oppilaiden osuus, koulu, ala-asteet (Harjunen 2016, 12; Tilastokeskus, ruututietokanta 2015).

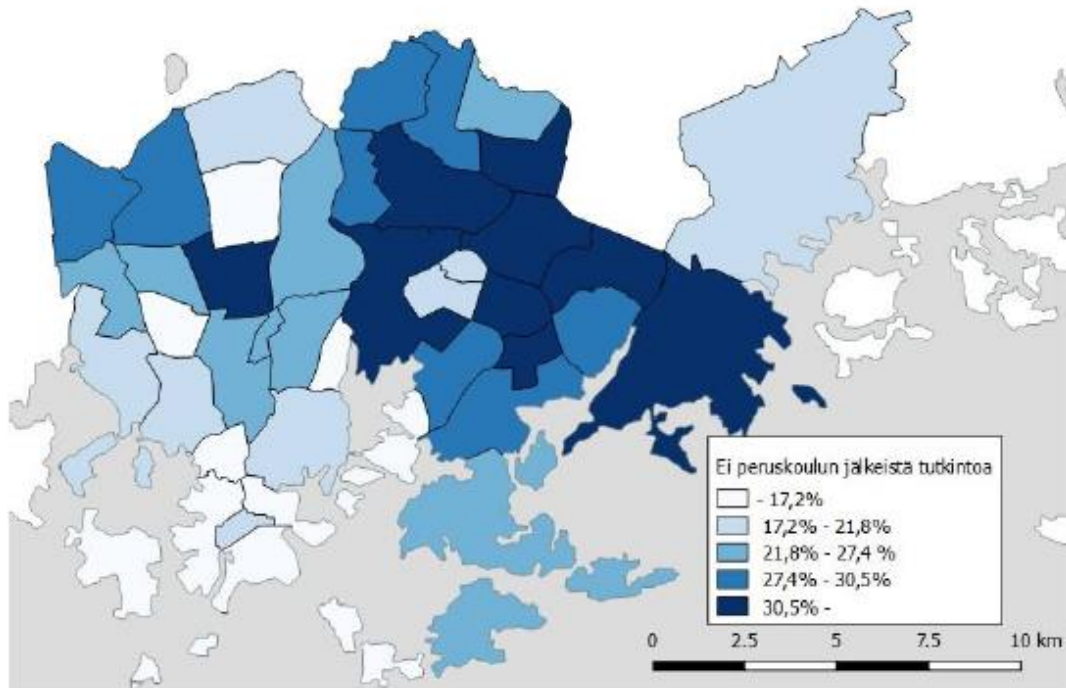


Oppilastase, oppilaaksiottoalue, ala-asteet (Harjunen 2016, 12; Tilastokeskus, ruututietokanta 2015).

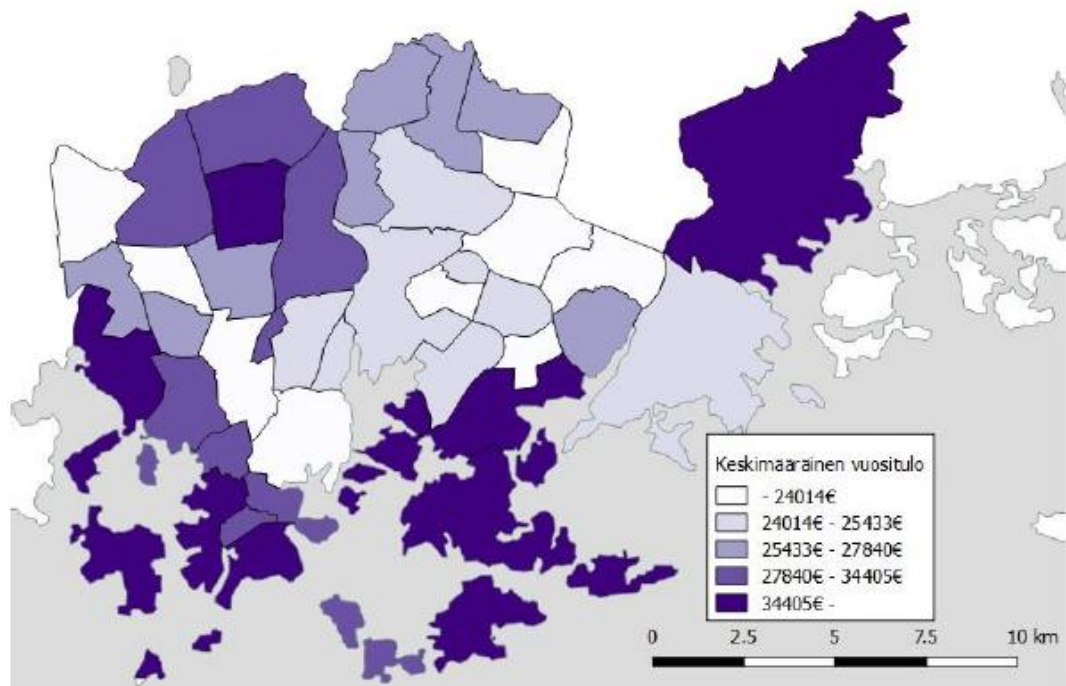
ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 3 Karttakuvat: Ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa ja keskimääräinen vuositulo (yläasteet)



Ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa, oppilaaksiottoalue, yläasteet (Harjunen 2016, 13; Tilastokeskus, ruututietokanta 2015).

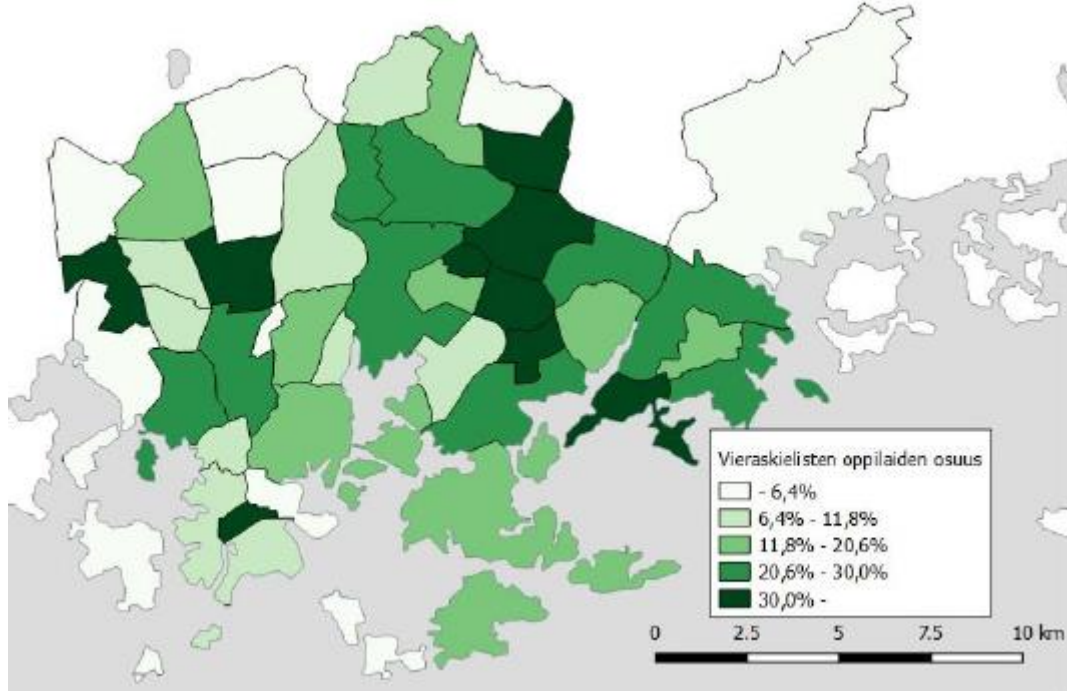


Keskimääräinen vuositulo, oppilaaksiottoalue, yläasteet (Harjunen 2016, 13; Tilastokeskus, ruututietokanta 2015).

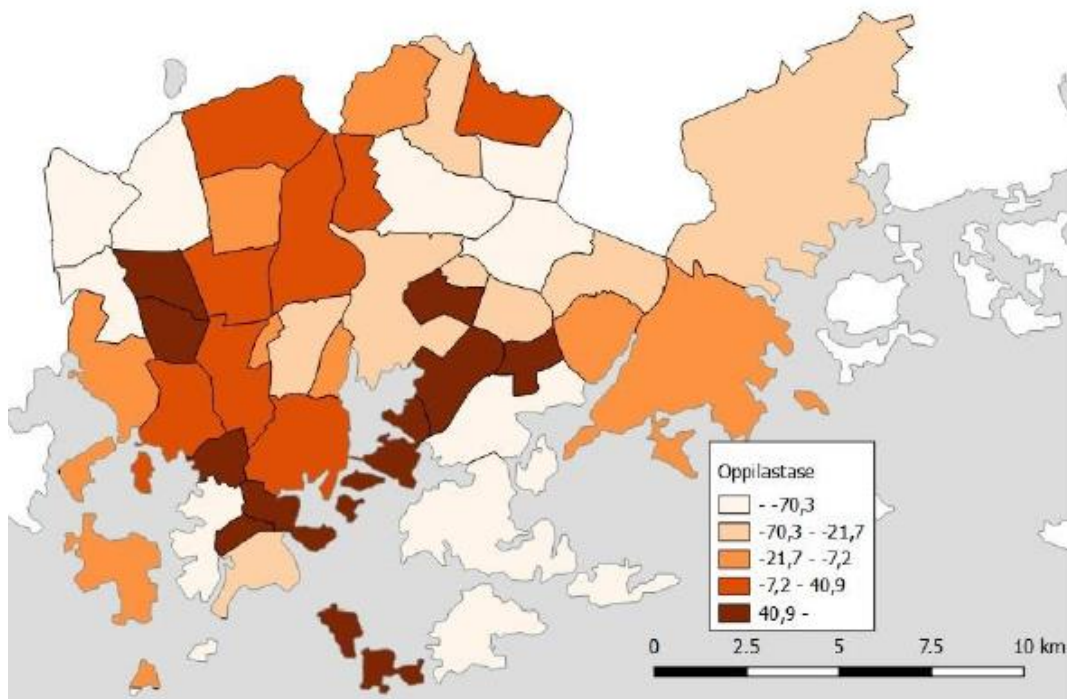
ARVIOINTIMUISTIO 10.3.2021

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 3 Karttakuvat: Vieraskielisten oppilaiden osuus ja oppilastase (yläasteet)



Vieraskielisten oppilaiden osuus, koulu, yläasteet (Harjunen 2016, 14; Tilastokeskus, ruututietokanta 2015).



Oppilastase, oppilaaksiottoalue, yläasteet (Harjunen 2016, 14; Tilastokeskus, ruututietokanta 2015).