OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Asia: K 5/2018 vp Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018

Teema: Hallinnonalaanne koskevat keskeiset havainnot kertomuksessa ja erityisesti kysymys: "Miten valtion talousarvioesityksessä tulisi kuvata esityksen lapsivaikutuksia ja tuoda esiin suoraan tai välillisesti lapsiin kohdistuvien määrärahojen osuus yhteiskunnan voimavaroista?" Valtiovarainvaliokunta; Sivistys- ja tiedejaosto, 6.4.2018

Lakiin lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004, muutettu 1348/2014) lisättiin lapsiasiavaltuutetun kertomuksen antaminen eduskunnalle kerran neljässä vuodessa. Muutoksella tavoiteltiin eduskunnan mahdollisuutta päästä määrittämään vahvemmin Suomen lapsipolitiikan suuntaa ja sisältöä. Helmikuun 21 päivänä julkaistu ”Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018” (jäljempänä Kertomus) on ensimmäinen lapsiasiavaltuutetun eduskunnalle antama Kertomus. Kertomus on varsin mittava kuvaus kansallisesta lainsäädännöstämme suhteessa Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimukseen.

Yleissopimus hyväksyttiin Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksessa marraskuussa 1989, ja Suomessa yleissopimus tuli voimaan vuonna 1991. Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Lapsella yleissopimuksessa tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä.

Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Artiklan 3 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa.

Kertomus kuvaa laajasti yleissopimuksen toteutumisen edellytyksiä Suomessa. Kertomus antaa varsin mittavan tietopaketin yhteiskunnallisista toimista lapsuuteen liittyen Suomessa. Kertomus jäsentyy kolmen laajan kokonaisuuden pohjalta. Ensimmäinen osio kuvaa yhteiskunnallista tilannetta nyt ja historian perspektiivistä ja nostaa esiin muun muassa toimeentulon edellytysten kehittymistä ja nyt paljon esillä ollutta huolta eriarvioistumisen lisääntymisestä. Toinen osio paneutuu lapsipolitiikkaan sekä lapsiin hallitusohjelmissa ja kansallisessa ohjelmatyössä. Kolmas osio analysoi lainsäädäntöämme suhteessa lapsen oikeuksien artikloihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausuntonaan Sivistysvaliokunnalle Kertomuksesta seuraavaa:

Yleinen huomio lainsäädännön valmisteluun

Kertomuksen mukaan kansallinen lainsäädäntömme ottaa lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet varsin kattavasti huomioon. Tästä huolimatta Suomi on saanut toistuvasti YK:n lapsen oikeuksien komitealta huomautuksia siitä, että kansallinen lainsäädäntö ei ole täysin yhteensopiva yleissopimuksen kanssa.

Suomi ei ole lainsäädännössä ja politiikoissa täysin ottanut huomioon sopimuksen yleisperiaatteita, erityisesti oikeutta syrjimättömyyteen, lapsen edun ensisijaisuutta sekä lapsen oikeutta ilmaista mielipiteensä. Suomelta myös puuttuu yhtenäistetty lainsäädäntökehys, joka kattaa yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen soveltamisalan kaikilta osin. Lainsäädännön valmistelussa tuleekin huolehtia siitä, että lapsen oikeuksien sopimus otetaan aktiivisesti huomioon aina lainsäädäntöä kehitettäessä.

Kertomus nostaa esiin monia tärkeitä kipukohtia ja kehittämistarpeita.

Kansallinen lapsipolitiikan strategia

Lapsiasiavaltuutettu vetoaa, että Kertomuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunta määrittäisi keskeiset Suomen lapsipolitiikan tavoitteet ja konkreettiset mittarit näiden tavoitteiden seurannalle. Edelleen lapsiasiavaltuutettu esittää, että eduskunta tekisi linjauksen kansallisen lapsipolitiikan strategian valmistelusta ja strategian perustana olisi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus. Lapsen oikeuksien komitea vaati lapsipolitiikan parempaa koordinointia Suomelle vuonna 2011 antamissaan päätelmissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta hallituskaudet ylittävän lapsia koskevan toimintapolitiikan valmisteleminen voisi tukea lasten kasvu- ja elinolojen edistämiseksi valtion eri sektoreilla tehtävää työtä. Lasten aseman tuloksellinen parantaminen edellyttää useiden hallinnonalojen saumatonta yhteistyötä. Lapsille päiväkodit ja koulut ovat tärkeitä kasvuympäristöjä, jotka toimivat luonnollisena kontekstina kehittämistyölle.

Hallituksen kärkihankkeiden osalta opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ohjaavat yhdessä Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaa (LAPE), jonka tavoitteena on luoda lapselle ja nuorelle edellytyksiä tulevaisuuden oppimiselle ja hyvinvoinnille. Muutosohjelman toteuttamiseen vuosille 2016–2018 on varattu 40 miljoonaa euroa.

Muutosohjelmassa yhteen sovitetaan sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen palveluja lasten ja nuorten oppimisen ja koulunkäynnin tukemiseksi, hyvinvoinnin vahvistamiseksi ja eriarvoisuuden pysäyttämiseksi. Muutoksella vahvistetaan peruspalveluja ja siirretään painopistettä ehkäiseviin sekä varhaisen tuen palveluihin. Lasten, nuorten ja perheiden osallistumista lisätään sekä vanhemmuuden tukea vahvistetaan. Muutosohjelma vahvistaa lapsen oikeuksiin ja tietoon perustuvaa toimintakulttuuria päätöksenteossa ja palveluissa tuomalla käyttöön lapsivaikutusten arvioinnin. Muutosta tehdään koko valtakunnan tasolla yhteistyössä myös järjestöjen ja seurakuntien kanssa.

Lape-muutostyössä otetaan huomioon maakunta- ja sote-uudistuksien tuoma muuttuva toimintaympäristö. Sote-uudistuksen myötä yhteistyö rakentuu uudella tavalla, kun sivistystoimen palvelut jäävät kuntaan ja sote-palvelut siirtyvät maakunnan järjestämisvastuulle vuonna 2020.

Lasten ja nuorten arki rakentuu jatkossakin sivistystoimen palveluiden ympärille, joten lasten ja nuorten tarvitsema tuki on järjestettävä helposti saataville ja oikea-aikaisesti varhaiskasvatukseen, kouluihin ja oppilaitoksiin. Lape-muutostyössä tehdään yhteistyötä ylittäen varhaiskasvatuksen, kodin, koulun, harrastusten ja sote-palvelujen rajat vahvistamalla yhteisöllisyyttä ja lasten ja nuorten osallisuutta, tukemalla tunne- ja vuorovaikutustaitoja sekä kaverisuhteita, edistämällä hyvinvointia tukevaa vapaa-ajan toimintaa ja mahdollisuuksia tasapuoliseen harrastamiseen, kehittämällä koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa sekä psykologi- ja kuraattoripalveluja lapsi- ja nuorilähtöisesti sekä kehittämällä yhteistyökäytänteitä vastaamaan paljon tukea tarvitsevien tarpeisiin.

Kiusaamisen ehkäisyn ja koulurauhan työryhmä on selvittänyt kiusaamisen vastaisia toimintamalleja, harrastustakuu-työryhmä on esittänyt keinoja, jotka mahdollistavat jokaiselle lapselle ja nuorelle mieleisen harrastuksen, taiteen ja kulttuurin harrastustunteja järjestetään peruskoululaisille heidän omien

toiveidensa mukaisesti ja Liikkuva koulu -toimintamalli on laajentunut varhaiskasvatukseen ja toiselle asteelle.

Lisäksi hallituksen taiteen ja kulttuurin kärkihankkeella on lisätty taiteen ja kulttuurin ammattilaisten (taiteen perusopetus ja lastenkulttuuri) ohjaamaa harrastamista koulupäivän yhteydessä peruskoululaisille ja varhaiskasvatusikäisille lapsille hoitopäivän aikana. Tavoitteena on vahvistaa lasten ja nuorten luovuutta, luovaa ja kriittistä ajattelua, kulttuurikompetenssia sekä lisätä tietoja ja taitoja taiteesta ja kulttuuriperinnöstä. Tavoitteena on myös vahvistaa koulun toimintakulttuuria, joka tukee lasten ja nuorten harrastamista, edistää kouluviihtyvyyttä, ja jossa koulun tilat ovat koululaisten monipuolisessa harrastuskäytössä. Harrastustoiminnalla vähennetään lasten ja nuorten turvattomuutta, yksinäisyyttä ja tekemisen puutetta iltapäivisin koulupäivän jälkeen. Harrastustunnit täydentävät ja tukevat koulun taide- ja kulttuurikasvatusta sekä laajentavat ja monipuolistavat perusopetuksen oppimisympäristöjä.

Kärkihankkeeseen on varattu vuosille 2016 - 2018 yhteensä noin 8 miljoonaa euroa ja sen kautta on tavoitettu tähän mennessä jopa 60 000 lasta ja nuorta. Joka viides näistä lapsista on saanut kärkihankkeen kautta uuden harrastuksen. Keskeistä kärkihankkeessa on ollut lasten ja nuorten toiveiden kuuleminen. Tätä varten on luotu valtakunnallinen Koululaiskysely, johon on tähän mennessä vastannut 200 000 koululaista peruskoulun vuosiluokilta 1-10.

Opiskeluhuoltoryhmien työskentelyä mallinnetaan valtakunnallisesti ja opiskeluhuoltopalvelujen lapsi- ja nuorilähtöiseen toimintatapaan laaditaan ohjeistus. Vaativan erityisen tuen osalta esi- ja perusopetuksessa työryhmä on tehnyt ehdotuksia, joilla pyritään turvaamaan jokaisen oppilaan oikeus saada opetusta jokaisena esiopetus- ja koulupäivänään, aina kun se oppilaan terveydentila huomioon ottaen on mahdollista.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimenpiteitä varhaiskasvatuksen osalta

Vuosina 2015 ja 2016 varhaiskasvatuksen lainsäädäntöön tehtiin muutoksia, joilla tavoiteltiin merkittäviä sisällöllisiä uudistuksia ja toisaalta kustannussäästöjä. varhaiskasvatusoikeutta muutettiin siten, että Jokaiselle lapselle säädettiin oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa aiemman kokopäiväisen oikeuden sijasta. Muutos astui voimaan 1.8.2016. Samaan aikaan tuli voimaan lasten päivähoidosta annetun asetuksen muutos, jolla muutettiin päiväkodeissa 3 vuotta täyttäneiden lasten ja hoito- ja kasvatustehtävissä olevien henkilöiden välistä mitoitusta siten, että seitsemän lapsen sijasta päiväkodissa tulee olla yksi hoito- ja kasvatustehtävissä oleva henkilö kahdeksaa lasta kohden.

Oulun yliopiston toteuttaman selvityksen tulosten mukaan kunnat ovat tehneet erilaisia ratkaisuja lapsen subjektiivisen oikeuden rajaamisesta sekä aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun nostamisesta. Varhaiskasvatuksen muutoksista on aiemmin annettu selvitys sivistysvaliokunnalle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitteena on varhaiskasvatuksen laadun ja saatavuuden parantaminen. Laatua edistetään erityisesti henkilöstön osaamis- ja koulutustasoa nostamalla. Saavutettavuutta parannetaan erityisesti maksuja alentamalla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön luonnos hallituksen esityksestä uudeksi varhaiskasvatuslaiksi on parhaillaan lausuntokierroksella, joka kestää 18.3.2018 asti. Esityksessä voimassa oleva varhaiskasvatuslaki (36/1973) kumottaisiin. Uusi laki vahvistaisi varhaiskasvatuksen laatua nostamalla henkilöstön koulutustasoa ja selkiyttämällä tehtävänimikkeitä. Tulevaisuudessa päiväkodeissa työskentelisi moniammatillisena tiiminä varhaiskasvatuksen opettajia, varhaiskasvatuksen sosionomeja ja lastenhoitajia. Henkilöstörakennetta ja päiväkodin johdon kelpoisuuksia koskevia säännöksiä muutettaisiin nykyisestä pitkällä siirtymäajalla. Tutkimusten mukaan henkilöstön osaamistasolla on selvä linkki varhaiskasvatuksen laatuun sekä

varhaiskasvatuksesta lapselle syntyviin myönteisiin vaikutuksiin, jotka näkyvät oppimistuloksissa pitkälle myöhemmässä elämässä. Luonnoksessa lapsen etu on selkeästi nostettu etusijalle.

Hallitus on myös alentanut varhaiskasvatuksessa perittäviä asiakasmaksuja ja siten pyrkinyt lisäämään lasten osallistumismahdollisuuksia. Viimeisimmän 1.1.2018 voimaan tulleen muutoksen arvioidaan tuovan 6700 perhettä maksuttoman varhaiskasvatuksen piiriin. Maksuttomuuden alarajat määräytyvät nyt noudattaen perhekoon mukaan määräytyvää pienituloisuuden määritelmää, jota on korotettu 500 eurolla. Varhaiskasvatukseen osallistumista edistetään poikkihallinnollisesti myös esimerkiksi siten, että hallituksen kotoutumista koskevan toimintasuunnitelman mukaan maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmiin kirjataan lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen. Kaiken kaikkiaan osallistumisasteen nostamisessa kunnallisen tason palveluohjauksella on merkittävä rooli.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimenpiteitä perusopetuksessa

Suomessa koulutus on edelleen kansainvälisesti tasa-arvoista sekä saavutettavuudeltaan että tuloksellisuudeltaan.

Euroopan unionin vuotta 2017 koskevassa koulutuksen seurantakatsauksessa (2017 Education and Training Monitor. https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_en) erityisaiheena oli koulutuksen rooli eriarvoisuuden poistamista ja osallisuuden edistämisessä. EU:n raportin mukaan Suomen koulujärjestelmä toimii yleisesti hyvin. Koulutuksen keskeyttämisaste on pysynyt suurelta osin ennallaan noin 9 prosentissa vuodesta 2012 lähtien. Se on kansallisen ja Eurooppa 2020 -strategian 10 prosentin tavoitetta alhaisempi. Keskeyttämisaste laski voimakkaimmin vuonna 2016 sitten vuoden 2008; se laski 1,2 prosenttiyksikköä 7,9 prosenttiin, mikä EU:n arvioin mukaan viittaa viimeaikaisten neuvonta- ja tukitoimet onnistumiseen.

Oppimistulokset ovat EU:n parhaiden joukossa, vaikka ne ovatkin jonkin verran laskeneet erityisesti luonnontieteissä ja matematiikassa. Suomi on EU:n jäsenvaltioista toinen Viron jälkeen luonnontieteissä ja matematiikassa. Lukutaidon alalla Suomi on paras maa. Luonnontieteissä ja lukutaidossa heikosti menestyvien osuus on nyt 11 prosenttia ja matematiikassa 14 prosenttia. Tämä on edelleen alhaisin osuus EU:ssa kaikilla kolmella testatulla alalla.

Sosioekonomisen taustan vaikutus koulutustuloksiin on vähäisempi kuin muissa vertailukelpoisissa maissa paitsi Virossa. Opiskelijoiden sosioekonomisen aseman voidaan katsoa aiheuttavan 10 prosentin eron luonnontieteen alan suorituksissa Suomessa. Belgiassa tämä on 19 prosenttia ja Itävallassa ja Saksassa kertaa enemmän (15,7 prosenttia) kuin tytöt (5,7 prosenttia). Heikkojen tulosten kasvava osuus matematiikassa ja luonnontieteissä johtuu täysin poikien heikommasta menestymisestä.

Kansainvälisessä vertailussa PISA 2015 -tutkimuksen päätuloksia oli, että koulutuksellisen tasa-arvon näkökulmasta suomalainen koulu on onnistunut säilyttämään ja jopa kehittämään monia keskeisiä ominaispiirteitään. (Education at a Glance 2017: OECD Indicators. http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en). Vuoden 2015 PISA-tutkimuksessa pääalueena oli luonnontieteen osaaminen. Suomi kuuluu maihin, joissa luonnontieteiden osaaminen on korkealla tasolla ja sosiaalinen tausta vaikuttaa osaamistuloksiin keskimääräistä vähemmän. Koulujen välinen vaihtelu Suomessa oli kahdeksan prosenttia, kun se suhteutetaan luonnontieteiden pistemäärän keskimääräiseen kokonaisvaihteluun OECD-maissa. Keskimääräinen koulujen välinen vaihtelu oli OECD-maissa näin mitattuna huomattavasti suurempaa, 30 prosenttia. Vaihtelu oli Suomessa kaikista PISA 2015 -maista toiseksi vähäisintä. Suomen edellä oli vain Islanti, jossa koulujen välisen vaihtelun osuus oli neljä prosenttia.

PISA 2015 -tutkimuksen mukaan koulujen välinen ero on Suomessa edelleen kaikkein pienimpiä, mutta koulujen ääripäät näyttävät etääntyvän toisistaan. Suomalaiskouluista 16 prosenttia jäi vuonna 2015 alle OECD-maiden keskiarvon luonnontieteiden tuloksissa. Vuonna 2006 vastaava osuus oli alle 5 prosenttia kouluista. Myös huippukoulujen taso on Suomessa selvästi laskenut. Parhaiten menestyneiden koulujen

(paras kymmenys) taso luonnontieteissä on Suomessa lähes sama kuin OECD-maissa keskimäärin. Suomessa heikoimpien ja parhaiden koulujen erot ovat selvästi kasvaneet.

Koulujen väliset erot ovat säilyneet edelleen pieninä muihin maihin verrattuna, vaikka vaihtelu tuloksissa onkin hieman kasvanut 2000-luvun alkuun verrattuna. Merkittävin muutos on se, että heikoimmin menestyvät koulut (vajaa 10 %) erottuvat entistä voimakkaammin suomalaisten koulujen pääjoukosta.

Oppilaiden väliset osaamiserot ovat kasvaneet vuosina 2006–2015 OECD-maiden pienimmistä keskiarvon tuntumaan ja oppilaiden sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin on voimistunut, kun se muissa kehittyneissä maissa on pysynyt ennallaan. Ylimpään sosioekonomiseen luokkaan kuuluvien perheiden nuoret ovat aiemmissakin PISA-tutkimuksissa yltäneet kaikissa osallistujamaissa parempiin luonnontieteiden suorituksiin kuin alempien sosioekonomisten luokkien nuoret. Näin oli myös tällä kertaa. Kun oppilaat ESCS-indeksien perusteella jaettiin neljään yhtä suureen luokkaan eli neljännekseen, OECD-maiden oppilaiden luonnontieteiden pistemäärän keskiarvo ylimmässä sosioekonomisessa neljänneksessä oli 540 pistettä ja alimman sosioekonomisen luokan oppilailla 452 pistettä. Ylimmän ja alimman sosioekonomisen neljänneksen oppilaiden suorituskeskiarvojen ero oli näin ollen 88 pistettä. Suomessa ylimmän ja alimman sosioekonomisen neljänneksen pistemäärien ero oli 78 pistettä. Ero on siis hieman pienempi kuin OECD-maissa keskimäärin.

Uusimpien PISA 2015 -tulosten viesti on kaksijakoinen. Positiivista on, että Suomi on edelleen osallistuvien maiden joukossa huippumaita. Luonnontieteiden osaaminen oli OECD-maiden kolmanneksi parasta. Lukutaidossa suomalaisnuoret ovat edelleen parhaiden joukossa. Aikaisemmissa PISA-tutkimuksissa todettu oppimistulosten lasku matematiikassa on hidastunut ja lukutaidossa pysähtynyt. Koulujen väliset erot ovat edelleen kansainvälisesti erittäin pieniä, maahanmuuttajataustaiset nuoret menestyvät aiempaa paremmin ja ruotsinkielisten oppilaiden osaaminen suhteessa suomenkielisiin on parantunut.

Mutta huolenaiheitakin löytyy. Suomen luonnontieteiden pistemäärä on pudonnut ja pudotus oli suurin kaikista osallistuneista maista. Luonnontieteitä heikosti osaavien nuorten osuus on miltei kolminkertaistunut ja huippuosaajien määrä on vähentynyt liki kolmanneksella. Tulosten lasku näkyy erityisesti poikien osaamisessa. Toisaalta Suomessa oli EU-maista vähiten heikkoja osaajia kaikilla kolmella mitattavalla osa-alueella: luonnontieteessä, matematiikassa ja lukutaidossa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt peruskoulun uudistamiseen tähtäävän Uusi peruskoulu -ohjelman. Peruskoulufoorumi on koonnut yhteen kaikki perusopetuksen toimijat. Työryhmä on laatinut tavoitteet tasa-arvoiselle peruskoululle ja määritellyt toimet näiden saavuttamiseksi. Tasa-arvo ja hyvinvointi ovat peruskoulun kivijalka ja samalla ne ovat myös korkeatasoisen ja tavoitteellisen opetuksen sekä laadukkaan oppimisen edellytyksiä. Väestöpohjan monimuotoistuminen, lasten perhetaustojen ja oppimisen edellytysten entistä suurempi vaihtelu sekä kodin ja muun kasvuympäristön kasvava vaikutus oppimistuloksiin ovat peruskoulua haastavia elementtejä. Uusien teknologioiden aikaansaama digitaalinen murros vaikuttaa myös kouluihin ja edellyttää opettajien osaamisen uudistamista.

Uusi peruskoulu -ohjelma tukee uusien opetussuunnitelmien käyttöönottoa ja opettajien osaamisen kehittämistä. Peruskoulun tasa-arvoisuuden takaamiseksi on käynnistetty useita erilaisia toimia ja myös opettajien perus- ja täydennyskoulutusta kehitetään. Peruskoulun opettajien työtä tukee nyt 2300 tutoropettajaa. Uusi peruskoulu -ohjelmaan käytetään kaikkiaan 121 miljoonaa euroa hallituskauden aikana.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on huomioinut tasa-arvon vahvistamisen vuodesta 2009 lähtien myöntämällä rahoitusta opetuksen järjestäjille opetusryhmien pienentämiseksi. Hallitus on kaksinkertaistanut peruskoulun tasa-arvorahoituksen (ns. positiivisen diskriminaation rahoitus), joka on tutkijoiden mukaan vaikuttava tapa tukea haasteellisten alueiden kouluja. Avustuksella voidaan palkata lisää opettajia tai koulunkäyntiavustajia.

Eniten tukea tarvitsevien lasten osalta opetus- ja kulttuuriministeriössä valmistui raportti toimenpide-ehdotuksineen vaativasta erityisestä tuesta esi- ja alkuopetuksessa syksyllä 2017. Kiusaamisen ehkäisyn ja koulun työrauhan edistämisen osalta opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmä luovutti raporttinsa maaliskuun puolivälissä.

Lapsibudjetoinnin budjettianalyysi

Kertomuksessa viitataan YK:n lapsen oikeuksien komitean huomioihin, joiden mukaan on erityistä huomiota kiinnitettävä mm. lapsia suoraan tai välillisesti koskevien määrärahojen tekemiseen näkyviksi (lasten osuus yhteiskunnan voimavaroista, lapsibudjetointi) sekä jatkuvaan lapsivaikutusten arviointiin.

Lapsibudjetoinnilla tarkoitetaan kunnan, maakunnan tai valtion talousarvion tarkastelemista lapsenoikeus-näkökulmasta. Kysymys on lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittämisestä ja seurannasta eli lapsilähtöisestä budjettianalyysista ja talousarviopäätösten lapsivaikutusten arvioinnista. Lapsibudjetoinnissa tarkastelussa ovat lapsiin ja nuoriin kohdistuvat menot (esimerkiksi ikäryhmä 0-18-vuotiaat).

Lapsibudjetointi mahdollistaa seurantatiedon keräämisen lapsiin kohdistuvista määrärahoista ja auttaa hahmottamaan paremmin lapsiin kohdistuvien rahallisten ja reaalisten panostusten, kuten palveluiden, välistä suhdetta. Lapsibudjetointi tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa, jonka avulla lapsiin kohdistuvat määrärahat voidaan pidemmällä tähtäimellä kohdentaa sekä oikeudenmukaisesti että mahdollisimman tehokkaasti.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan kaikessa lasta tai lapsia koskevassa päätöksenteossa on ensisijaisesti harkittava lapsen etua. Lapsen oikeuksien komitean mukaan erityisesti politiikkaohjelmien, säädöstyön ja talousarvion lapsivaikutukset on arvioitava. Komitea on kiinnittänyt huomiota resurssien myöntämiseen ja suosittelee, että Suomi ottaa käyttöön lapsibudjetoinnin ja talousarvion seurannan lapsen oikeuksien näkökulmasta. Lisäksi komitea kehottaa järjestämään kunnissa lapsen tarpeisiin osoitettujen määrärahojen tehokkaan seurannan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että lapsibudjetointi ja niihin sisältyvät budjettianalyysit vaativat kehittämistyötä, jotta niistä saadaan paras mahdollinen hyöty yhteiskuntapolitiikan arvioinnissa ja politiikkatoimien sekä rahallisten resurssien kohdentamisessa.

Osana Lasten ja perheiden muutosohjelman toimintakulttuurin muutokseen tähtäävää kokonaisuutta kehitetään lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työvälineitä. Tavoitteena on toimintakulttuurin muutos, jossa keskeiset julkishallinnon toimijat kuten ministeriöt, kunnat ja maakunnat ja toimialat tunnistavat paremmin päätöstensä lapsivaikutukset.

Oikeusministeriön lainvalmistelun ohjeistuksissa edellytetään lapsivaikutusten arviointia. Sekä lainsäädännön toimeenpanossa että hallintotoiminnassa on tehtävä säännöllistä ja kattavaa lapsivaikutusten arviointia.

Lapsivaikutusten arvioinnin osalta valtion talousarvioesitystä tarkastellaan lapsen oikeuksien näkökulmasta sekä talousarvion lapsiin kohdistuvia määrärahoja tarkastellaan kokonaisuutena hallinto- ja toimialarajat ylittäen. Lainvalmistelun ja lakimuutosten valmistelun yhteydessä vaikutuksia lapsiin ja nuoriin on tarkasteltu mm. varhaiskasvatuslain ja lukiolain valmistelussa. Epäedullisessa asemassa olevien lasten ja nuorten osalta mm. maahanmuuttajataustaisten, toimintakykyrajoitteisten ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten näkökulmien huomioiminen on tärkeää.

Reformien valmistelussa lasten ja nuorten näkökulmien huomioonottaminen on keskeistä oppimisen ja koulunkäynnin sekä hyvinvoinnin edistämisen osalta. Sote- ja maakuntauudistukseen liittyen

lapsivaikutusten arvioinnissa merkittävää on erityisesti lasten ja nuorten tuen, avun ja hoidon saatavuus varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa ja toiseen asteen koulutuksessa.

Perusopetuksen päättää vuosittain n. 58 000 oppilasta, jotka siirtyvät jatko-opintoihin toisen asteen koulutukseen n. 15–16-vuoden iässä. Nuorten tarpeet yksilöllisiin ratkaisuihin ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa ovat moninaisia, kuten heidän elämäntilanteensakin.

Laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) on tullut voimaan 1.1.2018. Uudistetussa toimintalainsäädännässä ja siihen liittyvissä rahoituslainsäännöksissä on otettu huomioon nuorten opiskelijoiden erilaiset koulutusta ja osaamista koskevat tarpeet sekä opiskelijoiden hyvinvoinnin, osallisuuden ja turvallisuuden vahvistaminen.

Ammatillisen koulutuksen toiminnan lähtökohtana on asiakaslähtöisyys ja osaamisperusteisuus. Tavoitteena on turvata jokaiselle nuorelle toisen asteen koulutuspaikka. Ammatillisen koulutuksen tutkinnot ja valmentavat koulutukset mahdollistavat yksilölliset koulutuspolut jokaiselle nuorelle.

Valtion talousarviossa on useita määrärahoja, jotka voidaan osoittaa melko vaivattomasti ja ongelmattomasti suoraan lapsiin ja nuoriin kohdentuviksi. Valtion talousarviossa yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen luvun määrärahat ovat luvun nimen mukaisesti pääsääntöisesti suunnattu lapsille ja nuorille. Edellä mainitun lisäksi momentit on nimetty siten, että ne ilmentävät sitä koulutusmuotoa, johon määrärahat kohdistuvat. Momenttien selvitysosissa, esimerkiksi momentilla 29.10.30 on eritelty täsmällisesti, kuinka valtionosuusmäärärahaa saa käyttää ja mihin kohteeseen se on tarkoitettu.

Helsingissä 26.3.2018
Jari Rajanen
Johtaja
Opetus- ja kulttuuriministeriö