



Kaikkien koulu -hanke

Tarveperusteisen rahoituksen tilannekatsaus

Helsingin kaupunki 2023

Riikka Oittinen
Venla Bernelius
Isabel Ramos Lobato

Helsinki



Kaikkien koulu -hanke

Tarveperusteisen rahoituksen tilannekatsaus

Helsingin kaupunki 2023

Riikka Oittinen
Venla Bernelius
Isabel Ramos Lobato

Sisällys:

Tarveperusteisen rahoituksen tilannekatsaus	4
1. Tarveperusteisen rahoituksen tavoitteet ja TP-indeksi	5
2. Koulujen kokemuksia tarveperusteisen rahoituksen käytöstä	7
3. Kansainvälisiä malleja koulujen tarveperusteisesta rahoituksesta	9
Ruotsissa – Valtionavustus yhdenvertaisuuden vahvistamiseksi kouluissa	9
Saksassa – Täydentävä tuki huono-osaisille ja maahanmuuttajataustaisille oppilaille	10
Portugalissa – Lisärahoitus vähävaraisten oppilaiden tukemiseen ja oppimistulosten erojen kaventamiseen	12
4. Lopuksi: Tarveperusteisen rahoituksen merkitys ja kehittäminen	13
Lähteet	14

Tarveperusteisen rahoituksen tilannekatsaus

Helsingin kaupungin tarveperusteisella rahoituksella (TP-raha) pyritään kohdistamaan lisäresursseja peruskouluille, joissa niille on eniten tarvetta. Tähän tilannekatsaukseen on koottu taustatietoa ja koulujen kokemuksia tarveperusteisen rahoituksen (TP-raha) käytön tueksi. Tarkoituksena ei ole ohjata rahoituksen käyttöä kouluissa, vaan TP-rahaa vastaanottavat koulut päättävät itse saadun lisärahoituksen käytöstä. Koulujen henkilökunta tuntee parhaiten oman toimintaympäristönsä lisärahoitustarpeet. Tilannekatsaus on tuotettu osana valtion erityisavustusta koulusegregaation vähentämiseen opetus- ja kulttuuriministeriöltä saanutta Helsingin kaupungin ”Kaikkien koulu”-hanketta.

Tilannekatsauksessa tarkastellaan:

1. Tarveperusteisen rahoituksen tavoitteita
2. Helsingiläisten koulujen kokemuksia tarveperusteisen rahan käytöstä
3. Kansainvälisiä malleja koulujen tarveperusteisesta rahoituksesta
4. Tarveperusteisen rahoituksen merkitystä ja kehittämiskohteita

1. Tarveperusteisen rahoituksen tavoitteet ja TP-indeksi

Koulujen lisärahoitustarpeen taustalla on huoli kaupunkisegregaation eli alueellisen eriytymisen aiheuttamasta lapsiperheiden koulutuksellisen hyvinvoinnin ja koulujen toimintaedellytysten eriarvoistumisesta¹. Kaupunkisegregaatiolla tarkoitetaan sosioekonomiselta asemaltaan ja etniseltä taustaltaan erilaisten väestöryhmien epätasaista jakautumista naapurustoihin. Tutkimusten mukaan:

- Segregaation tuottamat haasteet näkyvät Helsingissä erityisesti pienituloisuuden ja aikuisväestön heikomman koulutustason määrittämällä oppilasalueilla, joissa koulujen edellytykset hyvien oppimistulosten tuottamiseen ovat lähtökohtaisesti haastavammat kuin muualla².
- Opetuskielen tuen tarpeet ovat tyypillisesti korostuneet näiden alueiden kouluissa³.
- Eriytymisen haastetta lisää korkeammin koulutettujen lapsiperheiden muuttoliike, jossa asumisen valinnat usein suuntautuvat alueiden eriytymistä ruokkien, pois pienituloisimmilta alueilta⁴.
- Korkeasti koulutettujen perheiden kouluvalintojen vaikutuksesta koulujen oppilas-pohjan eriytyminen eli koulusegregaatio on usein vielä voimakkaampaa kuin alueellinen segregatio⁵.

Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala pyrkii vähentämään eriarvoisuutta jakamalla enemmän resursseja niitä eniten tarvitseville peruskouluille. Helsingin tarveperusteisella rahoituksella pyritään:

- 1) mallintamaan koulusegregaatiota, eli tunnistamaan alueellisista eroista kumpuava oppilas-pohjan eriytymisen tuottama haaste eri kouluissa
- 2) antamaan kouluille lisäresursseja ja tukemaan kouluja tavoitteessa kaventaa alueiden välisiä oppimistulosten eroja

- 3) takaamaan, että kaikki oppilaat saavuttavat tietyn osaamisen tason, eikä koulujen välillä ole suuria oppimistulosten eroja.

TP-rahamen jakautuminen helsinkiläisten peruskoulujen kesken pohjautuu laskentamalliin, jota kutsutaan Tarveperusteiseksi (TP) indeksiksi. Sen taustalla on aikaisempi positiivisen diskriminaation (PD) indeksin laskentamalli, joka perustui oppilaaksiottoaluetta kuvaaviin indikaattoreihin. Nykyisen TP-indeksin laskennassa on ollut mahdollista käyttää Tilastokeskuksen koulukohtaisia oppilastietoja sekä heidän huoltajiaan kuvaavia keskiarvotietoja vuodelta 2021–2022, jolloin rahoitus kohdentuu kouluille entistä tarkemmin ja luotettavammin.

Suomenkielisten peruskoulujen TP-indeksi perustuu seuraavaan neljään koulukohtaiseen taustamuuttujaan, jotka ovat laskennallisesti vahvimmin yhteydessä oppimistuloksiin:

1. **Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus** oppilaan kanssa samassa taloudessa asuvista vanhemman roolissa olevista aikuisista
2. **Työttömien osuus** oppilaan kanssa samassa taloudessa asuvista vanhemman roolissa olevista aikuisista
3. **Pienituloisimpaan viidennekseen kuuluvissa kotitalouksissa** asuvien oppilaiden osuus koulussa
4. **Vieraskielisiksi** rekisteröityjen oppilaiden osuus koulussa.

Ruotsinkielisten peruskoulujen TP-indeksi poikkeaa jonkin verran suomenkielisten koulujen mallista. Ruotsinkielisissä peruskouluissa vastaavasti seuraavat kolme koulukohtaista taustamuuttujaa ovat laskennallisesti vahvimmin yhteydessä oppimistuloksiin:

1. **Korkeintaan perusasteen tutkinnon suorittaneiden osuus** oppilaan kanssa samassa taloudessa asuvista vanhemman roolissa olevista aikuisista
2. **Pienituloisimpaan viidennekseen kuuluvissa kotitalouksissa** asuvien oppilaiden osuus koulussa
3. **Vieraskielisiksi** rekisteröityjen oppilaiden osuus koulussa.

TP-indeksin selitysaste on korkea. Malli kykenee siis ennustamaan eli tilastollisesti selittämään oppimistuloksia (koulukohtaiset tiedot äidinkielen ja matematiikan osaamisesta) ja niiden vaihtelua erittäin hyvin; toisin sanoen malli näyttää tilastollisesti toimivan varsin hyvin koulujen kohtaamien lähtökohtaisten koulutuksellisen hyvinvoinnin alueellisten haasteiden kuvaamisessa.

Kansainvälisten esimerkkien perusteella koulutuksellisen huono-osaisuuden riskeihin reagoiva rahoitus on yksi keskeisimpiä tapoja tukea koulutuksellista tasa-arvoa sekä tasata koulujen mahdollisuuksia tukea oppilaiden osaamista ja pyrkiä kaventamaan osaamisen ja hyvinvoinnin eroja. Myös OECD on nostanut tarve-eroihin perustuvan rahoituksen porrastamisen yhdeksi keskeisistä oppimisen tasa-arvon tukikeinoista⁶. Yksi kansainvälisesti käytetyimmistä käsitteistä tämän tyyppiselle rahoitukselle on *equal opportunity funding*, eli mahdollisuuksien tasa-arvo-rahoitus tai mahdollisuuksia tasaava rahoitus. Käsite kytkeytyy laajempaan mahdollisuuksien tasa-arvon käsitteeseen ja havaintoon siitä, että oppilaiden yhtäläisten mahdollisuuksien turvaaminen vaatii vahvempaa tukea silloin kun oppimisen lähtökohdat ovat eriarvoiset.

Equal opportunity funding voidaan suomentaa myös tarveperusteiseksi resursoinniksi tai tasa-arvorahoitukseksi⁷. Helsingissä käyttöön on

valittu nimenomaan tarveperusteisen resursoinnin käsite, joka heijastaa resursoinnin tavoitetta vastata koulukohtaisesti ja alueellisesti lisääntyneeseen palvelutarpeeseen. Lähtökohdiana on näin havainto siitä, että koulujen oppilaspohjan eriytyessä eriytyvät myös resurssitarpeet. Lisääntynyt palvelutarve voidaan osoittaa keskeisten yksikkökohtaisten indikaattorien, kuten oppimistuloksiin yhteydessä olevien väestötason taustatekijöiden – esimerkiksi juuri Helsingin mallissa käytetyn vanhempien koulutustason – avulla.

Keskeistä myönteisen erityiskohtelun malleissa on taloudellisten lisäresurssien kohdentuminen yksittäisten koulujen käyttöön tarve-eroja kuvaavien indikaattorien avulla. Läpinäkyvyyden ja indikaattoriperusteisuuden lisäksi tärkeä osa tarveperusteisen resursoinnin ajatusta on myös tunnistaa eriytymisen tuottama haaste koko kouluyhteisölle. Koulukohtainen tarveperusteinen resursointi eroaakin tässä yksilöiden saamasta tuesta, eli esimerkiksi S2-opetuksen tai erityisen tuen tarpeiden kohdentamisesta yksittäisille oppilaille. Alueiden ja koulujen segregatio tuottaa haasteita kouluyhteisöille tavalla, joka korostaa tuen merkitystä koulukohtaisella tasolla ja kaikkien oppilaiden oppimisen edellytyksiä kohentavalla tavalla.

Helsingin tarveperusteisen resursoinnin malli oli Suomen ensimmäinen rahoitusmalli, jossa pyrittiin reagoimaan suoraan koulujen alueellisesti eriytyviin resurssitarpeisiin. 1990-luvun lopussa luotu alkuperäinen malli pohjautui alueellisiin muuttujiin ja tietoihin oppilaiden kouluvaihtoihin, ja mallia on uudistettu useaan kertaan 2000-luvun kuluessa. Suomessa on lisäksi otettu 2000-luvun kuluessa käyttöön useita erilaisia sekä Opetus- ja kulttuuriministeriön tasa-arvorahoja että kuntien toteuttamia myönteisen erityiskohtelun resursointimalleja, joita kehitetään edelleen vastaamaan kasvavan eriytymisen haasteisiin etenkin suuremmilla kaupunkiseuduilla.

2. Koulujen kokemuksia tarveperusteisen rahoituksen käytöstä

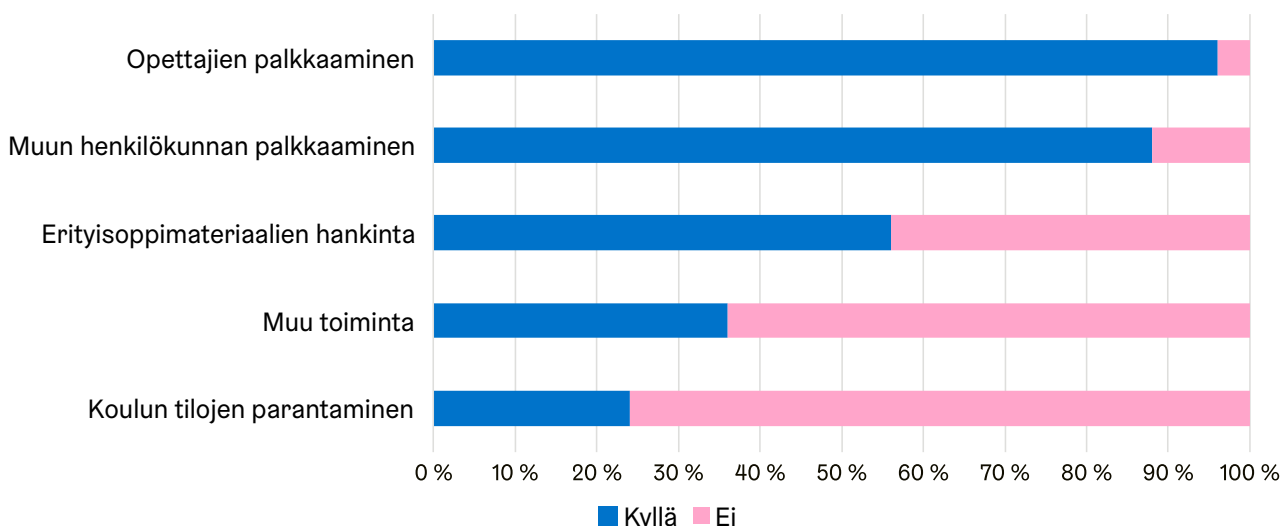
Seuraavaksi tarkastellaan tarveperusteisen rahoituksen (TP-raha) käyttöä helsinkiläisissä peruskouluissa. Tarkastelu perustuu tutkija Isabel Ramos Lobaton tutkimustuloksiin TP-rahaa vastaanottavista helsinkiläisistä peruskouluista⁸. Ramos Lobaton tutkimusaineisto koostuu kyselystä (n=25) helsinkiläisten TP-rahaa saavien peruskoulujen rehtoreille sekä rehtoreiden ja muiden kouluissa työskentelevien opetusalan ammattilaisten haastatteluista (n=33) vuodelta 2021–2022. Koulut ovat saaneet eri määrän TP-rahaa riippuen toimintaympäristön haasteellisuudesta, jolloin rahoituksen käyttömahdollisuuksissa on myös eroja. Tässä tietopakettissa ei kuitenkaan erotella kouluja saadun rahoituksen suuruuden perusteella tutkimukseen osallistuneiden koulujen ja henkilöiden anonymiteetin takaamiseksi.

Suurin osa tutkimukseen osallistuneista rehtoreista (76 %) on tyytyväisiä siihen, että heidän

koulunsa vastaanottama TP-raha ei ole korvaamarkitty vaan he voivat suunnata sen sellaisiin kohteisiin, jotka ovat kaikista hyödyllisimpiä ja tarpeellisimpiä juuri kyseisen koulun toimintaympäristössä. TP-rahaa käytetään kouluissa pääosin opettajien (96 %) ja muun henkilöstön (88 %), kuten avustajien ja koulukäynnin ohjaajien palkkaamiseen (ks. taulukko 1). Kaikissa kouluissa saatu lisärahoitus ei riitä palkkaamaan lisää opettajia, joten tuki kohdistetaan avustavan henkilökunnan hankintaan, kuten rehtori kertoo seuraavassa haastattelukatkelmassa:

”Se [päättös] oli kuitenkin aika helppo, koska koulunkäynninohjaajan palkka on vain noin puolet erityisopettajan palkasta. Yhden erityisopettajan hinnalla saadaan siis kaksi koulunkäynninohjaajaa.”

Taulukko 1. Tarveperusteisen rahoituksen käyttö kouluissa



Jonkin verran TP-rahaa kohdistetaan myös erityisoppimateriaalien (56 %), kuten selkokielisten kirjojen hankintaan ja koulun tilojen, kuten liikuntatilojen ja kirjaston parantamiseen ja nykyaikaistamiseen (24 %). Saadulla lisärahoituksella on ostettu esimerkiksi uusia liikuntavälineitä, kuten suksia ja luistimia, hankittu koulun kirjastoon kirjoja ja sarjakuvalehtitilauksia sekä tehty lukunurkkauksia. Lisäksi TP rahalla kustannetaan myös muuta koulun toimintaa (36 %), kuten opintoretkeä (esim. Heureka, luontoretket), taidekasvatusta, kulttuurikäyntejä (esim. kulttuuritapahtumat, teatteriesitykset), välipaloja ja bussilippuja.

TP-raha kohdistetaan kouluissa erityisesti tukea tarvitsevien oppilasryhmien opetuksen ja oppimisen edistämiseen (ks. taulukko 2). Lisärahoituksella pyritään pääosin tukemaan oppimisvaikeuksista kärsivien oppilaiden koulunkäyntiä (84 %), pienentämään ryhmäkokoja (76 %) ja järjestämään suomen kielen opetusta oppilaille, joiden äidinkieli on muu kuin suomi tai ruotsi (60 %) sekä tarjoamaan sosioemotionaalista tukea oppilaille (44 %). Huomattavasti vähemmän lisärahoituksella pyritään kouluissa tukemaan sosiaalipalveluja, kuten esimerkiksi koulun ja kodin välistä yhteistyötä (16 %) sekä koulun yhteistyötä paikallisten toimijoiden kanssa (8 %).

Koulut allokoivat saatuja lisäresursseja esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten oppilaiden

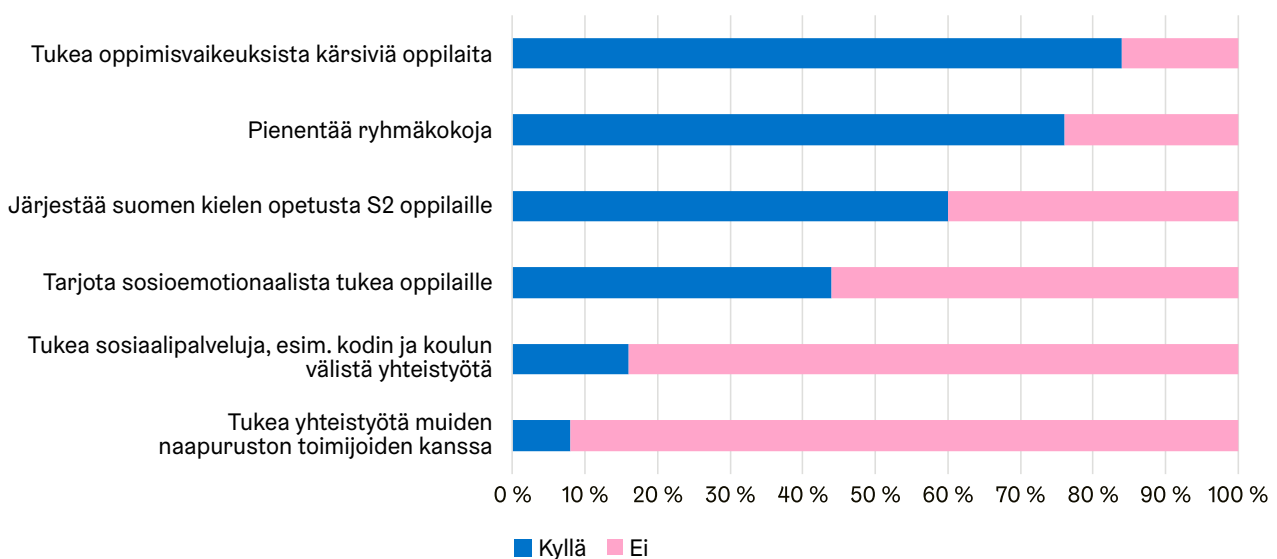
opetuksen ja oppimisen monipuoliseen tukemiseen, kuten rehtori kuvailee seuraavassa haastattelukatkelmassa:

”Meidän koulussamme TP-rahasta hyötyvät eniten monikulttuuriset perheet, joten meillä on heille enemmän resursseja, kuten oppimateriaaleja, kirjoja, suomea toisena kielenä opettavia ja koulunkäynninohjaajia luokissa.”

Tutkimustulokset osoittavat, että koulujen taloudellisen tilanteen ollessa tiukka TP-rahaa käytetään kouluissa lähinnä olemassa olevien ydintehtävien, toimintojen ja rakenteiden tukemiseen. Tarveperusteista rahoitusta pidetään rehtorien keskuudessa (95 %) tärkeänä rakenteena, jolla voidaan edistää yhdenvertaisia oppimismahdollisuuksia kouluissa. Joillekin kouluille TP-rahasta on muodostunut elintärkeä väline oppilaiden tulevaisuuden mahdollisuuksien tukemiseksi:

”Se on ehdottoman välttämätöntä. Koulumme elämää ei oikein pysty edes kuvittelemaan ilman sitä. Koko järjestelmämme on riippuvainen siitä, ja ihmisten tulevaisuus noilla alueilla riippuu siitä.”

Taulukko 2. Tarveperusteisen rahoituksen käytön tarkoitus kouluissa



3. Kansainvälisiä malleja koulujen tarveperusteisesta rahoituksesta

Eri maissa on pyritty vastaamaan kaupunkien ja koulujen eriytymiseen kohdistamalla lisärahoitusta kouluille, joiden oppilaat ovat tiettyjen indikaattorien perustella yhteiskunnallisesti kaikista heikoimmassa asemassa. Tarveperusteisen rahoituksen yleisiä piirteitä kansainvälisesti tarkasteltuna ovat:

- TP-rahoituksessa käytetyt indikaattorit perustuvat usein koulun oppilastietoihin, oppilaaksiottoalueen väestötietoihin ja/tai opetusviranomaisten tekemiin arvioihin.
- Täydentävää rahoitusta saavat koulut toimivat usein toimintaympäristöissä, joissa on runsaasti sosioekonomista huono-osaisuutta ja maahanmuuttajataustaista väestöä.
- Yleensä TP-rahoituksen tarkoituksena on edistää koulutuksellista tasa-arvoa ja pyrkiä kohdistamaan tuki kaikista eniten lisärahoitusta tarvitseville oppilasryhmille.
- Tukea tarvitsevia oppilasryhmiä ovat esimerkiksi oppilaat, joilla on koulukäynnissä haasteita esimerkiksi opetuskielen osaamattomuuden tai oppimisvaikeuksien vuoksi. Lisärahoituksella voidaan myös pyrkiä vähentämään koulupudokkuutta.
- Tarveperusteista rahoitusta käytetään kouluissa yleensä pääosin lisähenkilökunnan palkkaamiseen luokkakokojen pienentämiseksi sekä maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opetuskielen osaamisen tukemiseen.⁹

Seuraavaksi tarkastellaan kolmea kansainvälistä mallia koulujen tarveperusteisesta rahoituksesta. Kansainvälisten esimerkkien on tarkoituksena tarjota lisää tietoa ja ideoita TP-rahankäyttämiseen, kohdentamiseen ja käyttöön Helsingissä.

Ruotsissa – Valtionavustus yhdenvertaisuuden vahvistamiseksi kouluissa

Ruotsissa valtio jakaa esi- ja peruskouluille (6–16-vuotiaat) vuosittain yhdenvertaisuusavustusta (*Statsbidrag för likvärdig skola*) oppilaiden sosioekonomisten tekijöiden perusteella¹⁰. Yhdenvertaisuusavustuksen pääpiirteet ovat:

- Rahoituksella pyritään lisäämään koulujen (kunnalliset ja itsenäiset toimijat) resursseja ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi.
- Avustuksen kokonaismäärä vuodelle 2022 oli noin 6,55 miljardia kruunua eli noin 595 miljoonaa euroa ja se jakautui yhteensä 854 hakijan kesken. Avusta voivat hakea kunnat tai itsenäiset koulutustoimijat. Vuonna 2022 suurin osa hakijoista oli itsenäisiä koulutus-toimijoita.
- Rahoitus on tarkoitettu lisätoimiin, jotka vahvistavat yhdenvertaisuutta ja osaamisen kehittämistä kouluissa.
- Avustus kohdistetaan kouluille sosioekonomisen indeksin ja oppilasmäärän perusteella.

Sosioekonominen indeksi on Ruotsin tilastokeskuksen (SCB) kehittämä malli, joka kuvaa oppilaiden edellytyksiä lukiokoulutukseen sosioekonomisten tekijöiden perusteella. Mallissa käytetään seuraavia muuttujia:

- 1) huoltajien koulutustaso
- 2) huoltajien tulot
- 3) vuosi, jolloin oppilas muutti Ruotsiin
- 4) oppilaan sukupuoli
- 5) taloudellinen avustus huoltajille

- 6) tieto siitä, onko oppilas kirjoilla samassa osoitteessa kuin molemmat huoltajat
- 7) kotiin rekisteröityjen sisarusten lukumäärä
- 8) sen asuinalueen sosioekonominen asema, jossa oppilas on kirjoilla.

Edellä kuvatut tekijät ovat yhdeytessä oppilaan todennäköisyyteen päästä lukiokoulutukseen peruskoulun jälkeen. Hakija, jolla on suurempi osuus oppilaita, joiden ei mallin mukaan odoteta pääsevän lukiokoulutukseen, saa korkeampaa oppilaskohtaista avustusta kuin hakija, jolla on pienempi osuus tukeen oikeutettuja oppilaita.

Avustus on tarkoitettu laajennettuihin toimenpiteisiin kouluissa. Nämä ovat toimia, jotka ovat täysin uusia tai olemassa olevien toimenpiteiden laajennuksia. Rahoituksen tarkoituksena ei ole ensisijaisesti korvata säännöllisen toiminnan kustannuksia. Säännöllinen toiminta on sellaista toimintaa, jota koulu on velvollinen toteuttamaan opetuslain tai muun asiaa koskevan lainsäädännön nojalla. Avustuksella voidaan esimerkiksi hankkia/ tukea seuraavia toimia:

- koulun kehittämistoimet, jotka edistävät oppilaiden terveyttä ja oppilashuoltotyötä
- vasta maahan saapuneiden ja monikielisten oppilaiden opetuksen tukeminen
- toimenpiteet, joilla helpotetaan oppilaiden siirtymistä peruskoulun ja jatko-opintojen tai työelämän välillä.
- digitaaliset oppimistyökalut, joilla vahvistetaan esimerkiksi luku- ja kirjoitustaitoa
- toimenpiteet, joiden avulla opettajien osaaminen ja aika voidaan käyttää opetukseen, kuten opetusavustajien palkkaaminen ja tehostettujen resurssien kohdistaminen oppilasterveydenhuoltoon
- kurssit ja oppimateriaalit henkilöstön osaamisen kehittämistä varten
- pedagogisen johtajuuden ja kollegiaalisen kehitystyön vahvistaminen.

Kunnat ja itsenäiset toimijat, joiden koulut ovat oikeutettuja yhdenvertaisuusavustukseen, hakevat rahoitusta sähköisessä järjestelmäs-

sä vuosittain. Hakemukseen liitetään toimintasuunnitelma, jossa kuvataan, millaista toimintaa avustuksella aiotaan kattaa ja, miten se edistää yhdenvertaisuutta ja/tai osaamisen kehittämistä koulussa. Avustusvuoden päätyttyä valtionavustuksen saajan on raportoitava avustuksen käytöstä rahoittajalle.¹¹

Saksassa – Täydentävä tuki huono-osaisille ja maahanmuuttajataustaisille oppilaille

Saksassa täydentävää rahoitusta kohdistetaan erityisesti peruskouluille (oppivelvollisuus alkaa 6- vuotiaana), joissa on runsaasti sosioekonomiselta asemaltaan huono-osaisia oppilaita ja maahanmuuttajataustaisia oppilaita¹². Vuonna 2019 Saksan liittovaltio ja osavaltiot hyväksyivät yhteisen ohjelman huono-osaisten koulujen tukemiseksi (Schule macht stark, 2021–2030). Aloitteen lähtökohtana on havainto siitä, että epäedullisessa asemassa olevien koulujen toimintaympäristöjen haasteet ovat kontekstisidonnaisia. Ohjelman pääpiirteet ovat:

- Ohjelman tavoitteena on parantaa heikommassa asemassa olevien oppilaiden koulutuksellisia mahdollisuuksia tehostamalla opetusta sekä koulujen kehitystyötä, verkostoitumista ja yhteistyötä paikallisten toimijoiden kanssa.
- Liittovaltio rahoittaa monitieteistä tutkimusryhmää, joka tukee kouluja tunnistamaan omat kehittämiskohteensa ja laatimaan näihin kohteisiin suunnattuja hankkeita.
- Osavaltiot kutsuvat tai nimeävät kouluja osallistumaan ohjelmaan perustuen kansallisiin huono-osaisuuden indikaattoreihin.
- Mukana on yhteensä 200 koulua.¹³

Viime vuosina Saksaan saapuneiden maahanmuuttajien määrä on kasvanut merkittävästi¹⁴. Saksan osavaltiot (yhteensä 16) ovat jakaneet ensisijaista ja täydentävää rahoitusta julkisille peruskouluille, jolla on pyritty tukemaan maahanmuuttajataustaisen oppilaiden opetusta ja oppimista. Rahoituksen tarkoituksena on, että

maahanmuuttajataustaiset oppilaat voisivat menestyä koulussa tasavertaisesti valtaväestön ikätovereihin verrattuna.

Kohdennetun rahoituksen taustalla on aikaisempi tutkimustieto siitä, että maahanmuuttajataustaisilla oppilailla, erityisesti yhdistyessään matalaan sosioekonomiseen asemaan, on suurempi riski kohdata haasteita oppimisessa. Haasteiden taustalla saattaa olla esimerkiksi opetuskielen liittyviä haasteita, heikkoa menestystä tai katkoksia aiemmassa opiskelussa, nykyisen koulujärjestelmän ja yhteiskunnan heikkoa tuntemusta.¹⁵

Esimerkiksi Baijerin osavaltio, jonka suurimmat kaupungit ovat München ja Nürnberg, on tukenut kouluja, joissa on runsaasti maahanmuuttajataustaisia oppilaita sekä ensisijaisella rahoituksella että kahdella lisärahoitusohjelmalla:

- 1) Osavaltio on myöntänyt ensisijaisesta rahoitusmuodosta lisäopetusresursseja jokaiselle koululle, jossa maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osuus on yli 50 prosenttia millä tahansa luokka-asteella. Mallissa lisäopetusresursseilla on pienennetty luokan enimmäiskokoa 28–30 oppilaasta 25 oppilaaseen.
- 2) Osavaltion integraatiolisäksi (*Integrationsszuschlag*) kutsutulla lisärahoitusohjelmalla on pyritty tukemaan kaupunkikouluja, joissa maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osuus on kaikista korkein. Integraatiolisästä puolet on jaettu koulun oppilaaksiottoalueen väestötietoihin ja puolet paikallisten kouluviranomaisten päätökseen pohjautuen.
- 3) Toisen lisärahoitusohjelman kautta on myönnetty lisää kielten opettajia sellaisiin kouluihin, joissa niille on eniten tarvetta paikallisten opetusviranomaisten tekemän arvon perusteella.¹⁶

Vuosina 2005–2013 Saksan liittovaltiolla ja kymmenellä osavaltiolla oli käynnissä yhteinen FörMig¹⁷-lisärahoitusohjelma kouluille. FörMig -rahoitusohjelman pääpiirteet ovat:

- Ohjelman tarkoituksena oli edistää maahanmuuttajataustaisten oppilaiden saksan

kielen osaamista koulussa kannustamalla opettajia sisällyttämään saksa toisena kielenä –ohjausta ja opetusta muiden kouluaineiden oppitunneille.

- Ohjelman tuella perustettiin paikallisia kielitukiverkostoja, jotka rakentuivat yleensä koulun ympärille ja niihin kuului esimerkiksi päiväkotia, nuorisopalveluita, kulttuuritoimijoita ja etnisiä yhdistyksiä.
- Kielitukiverkostojen kautta opettajat kehittivät omaa ammatillista osaamistaan, saivat neuvontaa asiantuntijoilta ja mahdollisuuden osallistua verkoston yhteistoimintaan.
- Suurinta osaa verkostoista johti vapaaehtoinen opettaja, joka koulutautui FörMig-lähettilääksi. Koulutautuminen tarkoitti osallistumista kursseille, jotka tukivat ja kehittivät opettajan valmiuksia integroitua kieltenopetukseen.
- FörMig-lähettiläiden tehtävänä oli jakaa saamaansa uutta tietoa koulussaan ja edistää näin kouluyhteisön valmiuksia tukea maahanmuuttajataustaisten oppilaiden saksan kielen oppimista.¹⁸

Portugalissa – Lisärahoitus vähävaraisten oppilaiden tukemiseen ja oppimistulosten erojen kaventamiseen

Portugali on kehittänyt peruskouluille (oppivelvollisuus alkaa 6-vuotiaana) useita lisärahoitusohjelmia, joiden tarkoituksena on torjua eriarvoisuutta vähävaraisten ja haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden osalta¹⁹.

Ensimmäinen keskeinen ja vakiintunut koulujen lisärahoitusohjelma on Koulun sosiaalinen avustus (*Ação Social Escolar – ASE*), jolla on tuettu vähävaraisista perheistä tulevia oppilaita. Avustuksen pääpiirteet ovat:

- Tuen jakaminen perustuu perheen taloustietoihin, kuten esimerkiksi verotustietoihin.
- Koulualueiden sosiaalityöntekijät täyttävät avustushakemuksen perheiden taloustietojen pohjalta.

- Avustus tarjoaa perheille tukea koulunkäynnistä aiheutuviin kustannuksiin, kuten aterioihin, kirjoihin, koulutarvikkeisiin ja kuljetuksiin sekä asumiseen.
- Ohjelman kautta tuettujen oppilaiden osuus on noin 35 prosenttia.

Toinen keskeinen peruskouluille suunnattu lisärahoitusohjelma on Ensisijaisten kouluinterventioalueiden -ohjelma (*Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP*). Ohjelman pääpiirteet ovat:

- Alueellisen ohjelman tavoitteena on vähentää koulunkäynnin keskeyttämistä ja parantaa heikoimmassa asemassa olevien oppilaiden oppimistuloksia.
- Ohjelmalla rahoitetaan erityisiä kehitystoimia ja -hankkeita kouluissa, joilla pyritään edistämään edellä kuvattuja tavoitteita.
- Vuonna 2016 TEIP-ohjelma kattoi noin 16 prosenttia peruskoulun oppilaista Portugalissa.
- Koulualueet arvioivat TEIP-koulujen edistymistä vuosittain, ja raportit toimitetaan kansalliseen arviointiin.²⁰
- TEIP-ohjelman vaikutuksia koskevassa tutkimuksessa osoitettiin, että oppilaiden oppimistulokset olivat parantuneet lisärahoituksen myötä, mutta TEIP-koulujen ja muiden koulujen välillä oli edelleen eroja oppimistuloksissa²¹.

Kolmas koulujen tarveperusteinen lisärahoitusohjelma on Kansallinen koulumenestyksen edistämishankkeiden ohjelma (*Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar – PNPSE*).

Ohjelman pääpiirteet ovat:

- Lisärahoituksen tavoitteena on torjua oppilaiden koulunkäynnin keskeyttämistä ja luokalle jäämistä.
- Ohjelmassa pyritään ennaltaehkäisevään toimintaan, jolla edistetään oppilaiden akateemista menestymistä perusopetuksen ensimmäisillä luokilla.
- Ennaltaehkäiseviä toimia ovat: vuorovaihtuksen edistäminen luokassa, varhainen puuttuminen, opettajien yhteistyön kehittäminen ja oppilaiden oppimisen kokonaisvaltainen arviointi.
- Ohjelma tukee kouluja kehittämissuunnitelmien laatimisessa ja kehityshankkeiden toteuttamisessa koulun toimintaympäristön näkökulmasta. Vuoteen 2018 mennessä 663 koulua oli laatinut ohjelman tuella kehittämissuunnitelman.
- Ohjelman haasteena on kuitenkin ollut teknisen tuen, jatkuvan seurannan ja kokonaisvaltaisen johdonmukaisuuden varmistaminen.²²

Vuonna 2016 TEIP ja PNPSE –ohjelmat kattoivat yhdessä lähes 99 prosenttia kouluista²³. Molemmat ohjelmat on tarkoitettu erityisten kehitystoimien ja -hankkeiden rahoittamiseen kouluissa. Hakiessaan rahoitusta ohjelmista koulut laativat suunnitelman tuen käytöstä. Hakemusprosessissa arvioidaan koulujen kykyä toteuttaa ehdotetut aloitteet. TEIP- ja PNPSE-ohjelmista myönnettyillä resursseilla on palkattu useimmiten lisähenkilöstöä kehittämishankkeiden toteuttamiseen koulussa sekä rahoitettu hankkeeseen liittyvää koulutusta. Siitä huolimatta, että ohjelmat ovat olleet kattavasti käytössä kouluissa, huolta on kuitenkin herättänyt sekä rahoituksen määrän riittävyys että tehokkuus.²⁴

4. Lopuksi: Tarveperusteisen rahoituksen merkitys ja kehittäminen

Suomalaisella yhtenäisellä peruskoulujärjestelmällä on keskeinen rooli koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi. Kasvava yhteiskunnallinen ja alueellinen eriytyminen haastaa kuitenkin tätä suomalaisen peruskoulun tehtävää merkittävällä tavalla. Tutkimukset osoittavat, että koulujen arki, henkilökunnan työn kuormittavuus, perheiden tekemät kouluvalinnat sekä oppilaiden osaaminen ja arkitodellisuudet eriytyvät ja eriarvoistuvat²⁵.

Helsingissä koululaisten alueellinen eriytyminen on huomattavasti voimakkaampaa kuin aikuisväestön²⁶. Koulujen oppimistulosten eroja edistävät samanaikaisesti sekä kasvava kaupunkien eriytyminen että sosiaalisen taustan (koulutukselliset, taloudelliset ja sosiokulttuuriset resurssit) lisääntyvä merkitys oppimistuloksille. Lisäksi etniseen ja kielelliseen taustaan yhteydessä olevat koulutuksellisten mahdollisuuksien erot kietoutuvat yhteen sosiaalisen taustan kanssa. Laadultaan vakaa peruskoulujärjestelmä ja perusopetus eivät yksin riitä torjumaan kaupunkien eriytyksen aiheuttamaa osaamisen eriytymistä sekä suojelemaan kouluja segregaatiossa negatiivisilta kierteiltä.

Tarveperusteinen rahoitus on yksi keskeisistä mekanismeista, jolla voidaan vastata eriytyksen aiheuttamiin haasteisiin ja seurauksiin kouluissa. TP-rahoituksella tukea voidaan kohdistaa niihin kouluihin, joissa tarve on suurinta koulukohtaisten taustamuuttujien perusteella.²⁷

Tässä tilannekatsauksessa on tarkasteltu tutkimustietoon perustuen, miten TP-rahoitusta on käytetty helsinkiläisissä peruskouluissa²⁸. Tarveperusteisen rahoituksen vaikuttavuustutkimuksen mukaan helsinkiläisten koulujen saama

lisärahoitus lisäsi oppilaiden todennäköisyyttä hakeutua toisen asteen opintoihin²⁹. Tarvittaisiin kuitenkin lisää tutkimusta TP-rahamen vaikuttavuudesta ja tehokkaimmista tavoista käyttää saatua lisätukea kouluissa sekä siitä, minkälaisia tukisummia tarvittaisiin pienentämään oppimistulosten eroja merkittävästi. Kansallisten ja kansainvälisten kokemusten valossa TP-rahoitusmallin edelleen kehittämisessä olisi hyvä kiinnittää huomiota ainakin seuraaviin kysymyksiin:

- riittävä rahoituksen taso
- rahoituksen pitkäjänteisyys ja jatkumo
- tuki kouluille rahoituksen tehokkaaseen käyttöön ja suunnitteluun
- kouluja ja asuinalueita leimaamattomat tavat rahoituksen kohdentamisessa
- rahoituksen vaikuttavuuden arviointi ja seuranta³⁰.

Riittävällä TP-rahoituksen tasolla on mahdollista pienentää ryhmäkokoja, vähentää opettajien työn kuormitusta ja turvata tarvittava henkilökunnan määrä kouluissa, joissa koulukohtaisten taustamuuttujien perusteella sille on eniten tarvetta. Koulusegregaatiossa juurisyihin puuttumiseksi olisi myös oleellista, että TP-rahoituksen vaikuttavuus ei rajoittuisi ainoastaan jo syntyneiden koulutuksellisten tasa-arvovajeiden tasaamiseen, vaan että sen avulla voitaisiin myös ehkäistä segregaatiossa liittyvien negatiivisten kehien etenemistä ja vähentää koulujen oppilaspuheen eriytymistä. Tämän tavoitteen näkökulmasta olisikin tärkeää, että riittävän lisärahoituksen avulla olisi mahdollista lisätä myös lähikoulujen suosiota perheiden kouluvalinnoissa.³¹

Lähteet

BenDavid-Hadar, I. & Ziderman, A. (2010). A New Model for Equitable and Efficient Resource Allocation to Schools: The Israeli Case. IZA Discussion paper series 4822.

Bernelius, V. (2013). Eriytyvät kaupunkikoulut: Helsingin peruskoulujen oppilaspuhjan erot, perheiden koululinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä. Tutkimuksia 2013:1. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Bernelius, V. & Heidi H. (2021). Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7.

Bernelius, V. & Viikama, K. (2019). Pupils on the move: School catchment area segregation and residential mobility of urban families. *Urban Studies* 56:15, 3095–3116.

Dias, M. (2014). Education, development and social inclusion in Portugal: policies, processes and results. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 116, 1864–1868.

Huilla, H. (2022). Kaupunkikoulut ja huono-osaisuus. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia, numero 135. Helsingin yliopisto, Kasvatustieteellinen tiedekunta.

Kosunen, S., Bernelius V., Seppänen, P. & Porkka, M. (2020). School Choice to Lower Secondary Schools and Mechanisms of Segregation in Urban Finland. *Urban Education* 55:10, 1461–1488.

Liebowitz, D. ym. (2018), OECD Reviews of School Resources: Portugal 2018. OECD Reviews of School Resources. OECD Publishing, Paris.

Ramos Lobato, I., Kosunen, S. & Bernelius, V. (tulossa). Koulutuksellinen eriarvoisuus ja tarveperustainen resurssointi. Teoksessa: S. Kosunen, S. Juvonen, H. Huilla & M. Peltola (toim.), *Koulu ja eriarvoisuus*. Gaudeamus.

Ross, K., & Levacic, R. (1999) (toim.). Needs-Based Resource Allocation in Education: Via Formula Funding of Schools. Paris: UNESCO Publishing.

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

Skolverket (2023). Statsbidrag för likvärdig skola 2022. Luettu 24.2.2023. Saatavilla: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-likvardig-skola-2022#h-Vadskastatsbidragetanvandastill>

Sugarman J., Morris-Lange, S. & McHugh, M. (2016). Improving Education for Migrant-Background Students: A Transatlantic Comparison of School Funding. Washington, DC: Migration Policy Institute.

OECD (2012). Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. OECD Publishing.

OECD (2017). The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020a). "Education Policy Outlook in Germany", OECD Education Policy Perspectives, No. 16, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020b). Education Policy Outlook in Portugal. OECD Education Policy Perspectives. No. 21, OECD Publishing, Paris.

Oittinen, R., Marja, P. & Bernelius, V. (2022). "Mä tunnistan kaltaiseni, kun mä nään sen": Etnografinen tutkimus kaupunkikoulun oppilaiden arkitodellisuuksien eriytymisestä. *Terra* 134:1, 3–16.

Endnotes

1. Bernelius & Huilla 2021
2. Bernelius 2013
3. Bernelius & Huilla 2021
4. Bernelius & Vilkama 2019
5. Bernelius 2013; Kosunen ym. 2020
6. OECD 2012, s.10
7. ks. esim. Ross & Levacic 1999; BenDavid-Hadar & Ziderman 2010
8. Ramos Lobato ym. tulossa
9. OECD 2017; Sugarman ym. 2016
10. Skolverket 2023
11. Skolverket 2023
12. OECD 2020a; Sugarman ym. 2016
13. OECD 2020a
14. OECD 2020a
15. Sugarman ym. 2016
16. Sugarman ym. 2016
17. FörMig -rahoitusohjelman koko nimi on Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, joka tarkoittaa maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten tukemista.
18. Sugarman ym. 2016
19. Liebowitz ym. 2018; OECD 2020b
20. OECD 2020b
21. Dias 2014
22. OECD 2020b
23. OECD 2020b
24. Liebowitz ym. 2018
25. Bernelius & Huilla 2021; Bernelius 2013; Huilla 2022; Kosunen ym. 2020; Oittinen ym. 2022
26. Bernelius & Vilkama 2019
27. Bernelius & Huilla 2021
28. Ramos Lobato ym. tulossa
29. Silliman 2017
30. Bernelius & Huilla 2021
31. Bernelius & Huilla 2021

Helsinki