

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras.

Enligt vad som föreslås ska det i lagen tas in en bestämmelse om specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Till lagen ska det dessutom fogas ett bemyndigande enligt vilket det genom förordning av statsrådet får utfärdas närmare bestämmelser om understödets användningsändamål och grunderna för beviljande av understöd.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	5
3 Målsättning	12
4 Förslagen och deras konsekvenser	12
4.1 De viktigaste förslagen	12
4.2 Huvudsakliga konsekvenser	13
5 Alternativa handlingsvägar	16
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	16
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	17
6 Remissvar	18
7 Specialmotivering	20
7.1 Lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet	20
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	21
9 Ikraftträdande	21
10 Verkställighet och uppföljning	21
11 Förhållande till budgetpropositionen	22
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	22
LAGFÖRSLAG	28
Lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet	28
BILAGA	30
PARALLELLTEXT	30
Lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet	30
FÖRORDNINGSUTKAST	32
Statsrådets förordning om specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen	32

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering har ett program för kvalitets- och jämlikhetsarbete inom den grundläggande utbildningen inletts i syfte att förbättra inlärningsresultaten och minska ojämlikheten. Ett syfte med programmet är att lägga särskild vikt vid den konstaterade ökningen av ojämlikhet inom och mellan skolor, inom stora städer och mellan regioner samt vid kunskapsskillnaderna mellan könen och i fråga om barn och unga med invandrarbakgrund. Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte i december 2019 programmet Utbildning för alla i syfte att genomföra de mål i regeringsprogrammet som gäller småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

Verksamhetsmiljön för småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen håller på att förändras. Social- och hälsovårdsreformen förändrar kommunernas uppgiftsfält och deras ekonomi. Reformen innebär att statsandelsfinansieringen till kommunerna minskar. Skillnaderna mellan kommunerna har vuxit när det gäller deras förutsättningar att ordna basservice. Segregationen mellan och inom regioner är en utmaning för ordnandet av grundläggande utbildning och småbarnspedagogik. När det gäller den grundläggande utbildningen har en särskilt oroväckande signal varit att kunskapsskillnaderna mellan eleverna och skolorna har ökat. Till följd av regional socioekonomisk och etnisk segregation blir den utbildningsmässiga utsattheten regionaliserad på ett sätt som försämrar förutsättningarna för geografiskt och socialt marginaliserade grundskolor att uppnå goda inlärningsresultat. Den växande ojämlikheten inom småbarnspedagogiken mellan regionerna syns särskilt i svårigheterna att rekrytera kompetent personal, vilket äventyrar småbarnspedagogikens effektivitet.

I april 2021 lämnade regeringen en utbildningspolitisk redogörelse till riksdagen. I den utbildningspolitiska redogörelsen dras följande riktlinjer upp för att stärka den utbildningsmässiga jämlikheten genom finansiering: Finansieringen för positiv särbehandling ska göras bestående så att utbildningssystemet får bättre förutsättningar att jämna ut effekterna av den sociala ojämlikheten, bland annat segregationen inom kommunerna. Lagberedningen för reform av finansiering för positiv särbehandling görs inom ramen för arbetsgruppsarbetet i utvecklingsprogrammet Utbildning för alla, som eftersträvar hög kvalitet och jämlikhet inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Genom att jämlikhetsunderstödet görs bestående ökar dess genomslagskraft och förutsägbarhet, så att jämlikhetsåtgärderna kan planeras, förutses och etableras på lokal nivå.

Kulturutskottet ansåg i sitt betänkande KuUB 19/2021 rd om den utbildningspolitiska redogörelsen att den utveckling av finansieringssystemet till att vara mer behovsbaserat som lyfts fram i redogörelsen är motiverat utifrån forskningsrön. Enligt den kläm som utskottet godkänt strävar man ”efter en långsiktig finansiering av utbildningspolitiken, efter tillräcklig basfinansiering i stället för projektf finansiering och efter behovsstyrd basfinansiering för att minska segregationen och öka jämlikheten i utbildningen överallt i Finland”. Enligt kulturutskottet är det bra att utveckla utbildningen utgående från behövliga uppföljningsuppgifter och uppföljningsindikatorer. Vid reformen är det nödvändigt att finansieringen betonas på ett sådant sätt att behoven hos de enheter som löper risk för utsatthet identifieras med hjälp av forskning, och att de anvisas tillräckliga resurser för att på ett effektivt sätt avhjälpa de utmaningar som den utbildningsmässiga ojämlikheten medför. För att finansieringen ska räcka till krävs det enligt utskottet också att finansieringen är tillräckligt långsiktig.

1.2 Beredning

Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid undervisnings- och kulturministeriet.

Undervisnings- och kulturministeriet inrättade i december 2019 programmet Utbildning för alla i syfte att genomföra de mål i regeringsprogrammet som gäller småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Arbetsgruppen, som förbereder åtgärder för främjandet av utbildningsmässig jämlikhet och positiv särbehandling inom småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i programmet Utbildning för alla, har till uppgift att bland annat förbereda regeringsprogrammets målsättning i fråga om ökningen av ojämlikhet inom och mellan skolor, inom stora städer och mellan regioner samt vid kunskapsskillnaderna mellan könen och i fråga om barn och unga med invandrarbakgrund. I arbetsgruppen finns representerade sådana intressentgrupper, representanter för kommuner och städer samt forskare som är viktiga med tanke på utvecklingen av jämlikhet i utbildningen.

Arbetsgruppen har dessutom till uppgift att utarbeta ett förslag till lagstiftning för att etablera åtgärderna för positiv särbehandling och jämställdhet som en verkningsfull del av systemet med statsandelsfinansiering för den grundläggande utbildningen samt att utarbeta ett förslag till etablering av modellen för positiv särbehandling inom småbarnspedagogiken. Arbetsgruppen har tillsatts för tiden 1.6.2020—31.5.2022. För att samla bakgrundsinformation till arbetsgruppens arbete tillsatte undervisnings- och kulturministeriet biträdande professor Venla Bernelius vid Helsingfors universitet till utredare. Bernelius hade till uppgift att skapa en långsiktig bild av arbetet mot ojämlikhet, att resonera kring de regionala och sociala utgångspunkterna för det nationella jämställdhetsarbetet och jämföra dem med den internationella evidensen samt att söka fram information om hur regionala skillnader och skillnader mellan skolor utvecklas. Bernelius lämnade sin rapport till undervisnings- och kulturministeriet den 17 februari 2021¹. I utredningen föreslogs det att resurserna för den nationella finansieringsmodell som baserar sig på differentiering av resursbehoven för varje enhet utvecklas, och att finansieringen integreras i det nationella systemet för fördelning av resurser inom utbildning och i jämställdhetstänkandet inom utbildningen. Bernelius föreslog dessutom att den nationella finansieringsmodellen för resursfördelning efter behov inom småbarnspedagogiken ska utvecklas för att jämna ut barnens förutsättningar att lära sig.

Arbetsgruppen lade den 30 september 2021 som mellanrapport fram ett förslag att göra anslaget för jämlikhet i utbildningen bestående samt ett antal aspekter som ska beaktas i lagberedningen. I sin rapport understödde arbetsgruppen enhälligt beredningen av en lagstiftningsmodell för att göra jämlikhetsunderstödet inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen bestående, och den föreslog riktlinjer till stöd för den fortsatta beredningen. Till stöd för arbetsgruppens beredning ordnade undervisnings- och kulturministeriet, inom ramen för programmet Utbildning för alla, ett tillfälle för hörande av barn och ungdomar samt av Delegationen för etniska relationer (ETNO) om frågor som har att göra med att jämlikhetsunderstödet görs bestående. Vid båda tillfällena lyftes behovet av att göra finansieringen bestående för att öka dess genomslagskraft fram. Därtill har det omfattande, av undervisnings- och kulturministeriet tillsatta nationella forumet Utbildning för alla för småbarnspedagogiken

¹ Bernelius, Venla – Huilla, Heidi: Jämlikhet inom utbildningen, regional och social differentiering och möjligheterna med positiv särbehandling. Statsrådets publikationer 2021:7.

och den grundläggande utbildningen år 2020 behandlat förslaget att göra finansieringen av positiv särbehandling bestående och ansett att åtgärden är ett viktigt medel för att vända om den ökande ojämlikheten inom utbildningen.

OECD har rekommenderat att man som stöd för främjandet av utbildningsmässig jämställdhet använder riktad, behovsbaserad finansiering, som i Finland bättre har varit känd som särskild finansiering för positiv särbehandling eller finansiering för positiv diskriminering. Enligt OECD är det mest centrala vad gäller finansiering som främjar jämställdhet att den är bestående, förutsägbar och transparent.² På begäran av undervisnings- och kulturministeriet har OECD inlett en utvärdering av målen och praxis för programmet Utbildning för alla 2021. En tyngdpunkt för utvärderingen är utvecklingen av finansieringen av positiv särbehandling. OECD:s rapporter ska färdigställas före sommaren 2022.

Utlåtanden om utkastet till regeringsproposition har begärts av centrala intressentgrupper. Utkastet till proposition var på remiss i tjänsten utlåtande.fi 31.1.2022—28.2.2022.

Ministerarbetsgruppen för kunnande, bildning och innovationer har följt med beredningen av propositionen. Regeringens proposition behandlades i delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning den 23 mars 2022.

Beredningsunderlaget till propositionen finns på adressen <https://okm.fi/sv/projekt?tunnus=OKM082:00/2021>.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Utbildningsmässig jämlikhet och småbarnspedagogik

Under de senaste åren har småbarnspedagogiken börjat ses som en central del av det finländska utbildningssystemet och som något som spelar en väsentlig roll för att öka den utbildningsmässiga jämlikheten. Även om det i undersökningar som gjorts i Finland inte har hittats något särskilt tydligt samband mellan deltagande i småbarnspedagogik och senare skolframgång, har man dock observerat att småbarnspedagogiken är till nytta i synnerhet för utvecklingen av språkkunskaperna och skolfärdigheterna hos barn i utsatt ställning. Även vid den utvärdering av inlärningsresultaten som Nationella centret för utbildningsutvärdering genomförde i fråga om elever på årskurs 1 i den grundläggande utbildningen upptäcktes det följande samband mellan inlärningsresultaten och barnets socioekonomiska bakgrund: Inlärningsresultaten var sämre för de mest utsatta barnen. Utjämnningen av skillnaderna i fråga om inläring bör inledas redan inom småbarnspedagogiken.

En ökning av deltagandet inom småbarnspedagogiken skulle enligt internationell forskning vara ett effektivt sätt att jämna ut skillnaderna i inläring. Barn i Finland börjar omfattas av småbarnspedagogiken senare än i de övriga nordiska länderna. En orsak till detta är att det i Finland är möjligt att få ekonomiskt stöd för hemvård av barn under 3 år och deras syskon under skolåldern. I familjer med invandrarbakgrund används stödet för hemvård av barn oftare än hos majoritetsbefolkningen. Lågutbildade mödrar använder sig även av hemvårdsstödet under längre tid än högutbildade föräldrar.

² OECD; The funding of school education. 2017.

Till skillnad från förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen fungerar småbarnspedagogiken inte enligt närserviceprincipen och särskilt i storstadsregioner kan transportkostnaderna utgöra ett faktiskt hinder för familjens deltagande i småbarnspedagogik om ett daghem ligger långt borta.

Följderna av den regionala ojämlikheten syns på samma sätt inom småbarnspedagogiken som inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. I alla regioner har barnen inte möjlighet att få den form av småbarnspedagogik de önskar. I kommuner som ligger i glesbygden eller i områden med risk för utsatthet kan den enda valmöjligheten vara familjedagvård, där förutsättningarna att möta barnens utmaningar är sämre än i daghem, där det finns utbildad personal och möjlighet till olika stödåtgärder enligt vad som behövs. Det är emellertid en allt större utmaning för daghem i områden med risk för utsatthet att rekrytera behörig personal inom småbarnspedagogiken. I dessa områden kan barnen ställas inför många slags utmaningar, och om resurserna att bemöta dem är otillräckliga ökar arbetsbelastningen och risken för utmattning bland personalen. Behörig, kunnig och tillräcklig personal är det mest betydande elementet för småbarnspedagogik av hög kvalitet. Otillräckliga resurser äventyrar småbarnspedagogikens effektivitet.

Den socioekonomiska bakgrundens inverkan på inlärningsresultaten

I Finland har skillnaderna mellan eleverna ökat och elevens bakgrunds inverkan på inlärningsresultaten har också ökat. Variationen i elevernas socioekonomiska bakgrund återspeglas i kunskapsskillnaderna mellan eleverna. Grundskolan lyckas inte längre jämna ut elevernas inledande kunskapsskillnader. Jämlikheten inom utbildningen har försvagats särskilt i stora städer där skillnaderna i inläringen i synnerhet syns mellan skolorna och inom klasserna.

Inlärningsresultaten har sjunkit för elever i slutskedet av den grundläggande utbildningen, vilket kommer fram i de internationella studierna PISA, PIRLS och TIMSS och nationella utvärderingar av läroämnena (NCU) samt nationella undersökningar av inlärningsfärdigheterna (HY). Enligt rapporten PISA 2018 syns det i materialet från internationella longitudinella studier en övergripande nedgång i de finländska skolornas resultat efter 2000. Resultaten för skolor som ligger i den lägsta tiondelen av alla skolors resultat verkar i synnerhet ha försvagats. Resultaten för den lägsta tiondelen av de finländska skolorna har minskat från 483 poäng (år 2000) till 426 poäng (år 2018). Förändringarna i resultaten för de skolor som hör till den högsta tiondelen är klart mindre, 2000 var medeltalet 595 poäng och 2018 var det 587 poäng. Skillnaden i resultaten för den högsta kontra den lägsta tiondelen var således 112 poäng år 2000 och 162 poäng år 2018. I PISA-poäng mätt motsvarar ca 40 poäng kalkylmässigt den mängd kunnande som förvärvas under ett år. Skillnaderna mellan skolorna i Finland är ändå i genomsnitt små ur ett internationellt perspektiv. Skillnaderna mellan skolorna ser dock ut att ha ökat, vilket framför allt beror på de allt sämre resultaten för de svagaste skolorna. Den nyaste synvinkeln på saken kommer från Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU), som i sin utvärdering av nationella lärresultat i matematik åskådliggör en klar nedgång i kunnandet i det nationella undersökningsmaterialet, en iakttagelse som resultaten från 2021 stärker ytterligare. Enligt rapporten ökar också skillnaderna mellan skolorna fortfarande. I de stora städerna har skillnaderna mellan skolorna ökat betydligt mer än i övriga Finland.³

³ NCU: Matematiken i skuggan av covid-19-pandemin, 2021.

Elever med invandrarbakgrund klarar sig klart sämre än övriga elever i PISA-proven i matematik. Skillnaden i kunskapsnivå motsvarar till sin utsträckning den lärokurs som uppnås under två års tid. Skillnaden är bland de största i OECD- och EU-länderna.

Enligt undersökningen PISA 2018 inverkar elevers hemförhållanden i allt högre grad på deras inlärningsresultat. I Finland var den genomsnittliga läskunnighetsskillnaden för den högsta (562 poäng) och den lägsta (483 poäng) socioekonomiska kvartilen 79 poäng. Kalkylmässigt motsvarar skillnaden studier under cirka två skolår. I PISA-undersökningen 2009 var motsvarande skillnad i läskunnighet endast 62 poäng. Sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och deras kunnande ser ut att ha blivit starkare i Finland. Det att jämställdhetsutvecklingen saktat ner beror huvudsakligen på den lägsta kvartilens försämrade inlärningsresultat. Internationellt sett var Finlands inlärningsresultat fram till 2009 bättre än OECD-ländernas genomsnittliga resultat med tanke på socioekonomisk jämlikhet. Från och med 2012 har ojämlikheten dock ökat så att Finland nu är på medelnivå bland OECD-länderna. Den socioekonomiska jämlikheten har i OECD-länderna i genomsnitt förblivit oförändrad under de senaste nio åren, men i Finland har ojämlikheten ökat.⁴

Flera forskare och forskningsgrupper samt kommuner och städer har under de senaste åren fäst uppmärksamhet vid att situationen i fråga om utbildningsmässig jämlikhet har försämrats och att ojämlikheten i samhället har ökat. I ett försök att styra utvecklingen bort från segregation har man inlett ett stort antal lokala utvecklingsprojekt, exempelvis den i den grundläggande utbildningen i Helsingfors stad genomförda modellen för finansiering av positiv särbehandling, och det i Tammerforsregionen genomförda utvecklingsprogrammet Tampere Junior som eftersträvar att minska välfärdsskillnaderna bland barn, unga och barnfamiljer. I forskningsprojekten har man särskilt utrett hur intensifierad undervisning och elevurval påverkar segregationen mellan skolor samt frågor som gäller undervisningen för elever med invandrarbakgrund, i synnerhet vad gäller språkinläring. Statsrådets utbildningspolitiska redogörelse lyfter också fram den växande ojämlikheten inom utbildningen och den utbildningsmässiga jämlikheten som ett centralt utvecklingsobjekt under de kommande åren. Enligt NCU:s utvärderingar är dock den grundläggande utbildningen i Finland på nationell nivå fortfarande lyckad ur ett jämlikhetsperspektiv. Elevernas kunnande är på samma nivå i skolorna på olika håll i landet, och bara en liten del av skillnaderna i kunnandet förklaras av elevernas kön, läroanstaltens undervisningsspråk och kommungrupp.⁵ Utmaningarna i fråga om jämlikhet inom utbildningen syns i synnerhet på individnivå och inom stora städer.

I statsrådets utredning, som undervisnings- och kulturministeriet beställt, har Bernelius och Huilla granskat jämställdhetssituationen i den grundläggande utbildningen och inom småbarnspedagogiken i Finland och särskilt fäst uppmärksamhet vid de utmaningar som den sociala och regionala indelningen medför. Det centrala resultatet är att den ökade sociala och regionala differentieringen i samhället utmanar systemet med grundläggande utbildning och småbarnspedagogik både på lokal och nationell nivå. När det gäller den grundläggande utbildningen har en särskilt oroväckande signal varit att kunskapsskillnaderna både mellan elever och mellan skolor har ökat.

Enligt utredningen blir den utbildningsmässiga utsattheten regionaliserad på ett sätt som försämrar förutsättningarna för geografiskt och socialt marginaliserade grundskolor att uppnå goda inlärningsresultat. Den regionala socioekonomiska och etniska segregationen har särskilt stor inverkan på detta. En stor del av de skolor som löper särskild risk finns i utsatta grannskap i

⁴ UKM: PISA 2018, Resultaten i huvudsak.

⁵ NCU: Tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja osallisuus koulutuksessa, 2021.

stora städer. Inom småbarnspedagogiken syns samma dynamik i differentieringen och den återspeglas i utgångspunkterna för barns jämlikhet när de övergår till den grundläggande utbildningen.

Enligt utredningen ökar den utbildningsmässiga ojämlikheten särskilt i stadsregioner där det förekommer mycket fattigdom eller sociala problem. De regionala skillnaderna märks av både i form av en växande arbetsbelastning för personalen och i barnens ökade stödbehov och svagare skolberedskap. De regionala skillnaderna leder också till lärarsegregation, det vill säga svårigheter att få tillgång till lärare i områden som upplevs som utmanande.

I utredningen ges rekommendationer på sätt att vända utvecklingen. I utredningen föreslås det för skolorna att resurserna för den nationella finansieringsmodell som baserar sig på differentiering av resursbehoven för varje enhet (equal opportunity funding) utvecklas med hjälp av en systematisk beräkningsmodell och att finansieringen integreras i det nationella systemet för fördelning av resurser inom utbildning och i jämställdhetstänkandet inom utbildningen. Som en del av systemet ska en uppföljning genomföras av hur resurserna fördelas och hur stor effekt de har, samt ett stöd som grundar sig på forskningsrön införs och en uppföljning av de effektiva användningsformerna av stödet inom skolan genomföras. I utredningen föreslås det dessutom bland annat att man per enhet samlar in uppgifter som gäller skolornas elevunderlag och bakgrunden för de barn som deltar i småbarnspedagogiken och lyfter upp skolans elevområde till att ha en central roll för granskningen av de ökande regionala skillnaderna samt till att bli en enhet för åtgärder som stöder skolgemenskapen samt för att förebygga lärarsegregation såväl i skolor som inom småbarnspedagogiken.⁶

Statsunderstöd för främjande av utbildningsmässig jämställdhet

Inom undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde har specialunderstöd för främjande av jämlikhet i utbildningen delats ut sedan 2009 inom ramen för de anslag som det har beslutats om i planen för de offentliga finanserna eller i statsbudgeten. Målen för statsunderstödet och de sätt på vilka det genomförts har varierat under olika regeringsperioder. Småbarnspedagogiken började omfattas av jämställdhetsfinansieringen första gången 2018. Fram till 2021 har finansiering beviljats sammanlagt 18 gånger av antingen undervisnings- och kulturministeriet eller Utbildningsstyrelsen, till ett belopp av totalt cirka 635 miljoner euro. Av detta belopp har cirka 55 miljoner euro anvisats för småbarnspedagogiken och cirka 580 miljoner euro för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

Statsunderstöd för att minska undervisningsgruppernas storlek beviljades första gången år 2009. Statsunderstödet som anvisades för att minska storleken på undervisningsgrupperna beviljades enligt huvudman på basis av ansökan, för de kostnader som uppstod i samband med minskningen av storleken på undervisningsgrupperna. Specialunderstödet kunde användas exempelvis till lärarnas lönekostnader, vilka riktades till att anställa resurslärare, det vill säga till anordnande av kompanjonundervisning i klassen, samt till att öka antalet undervisningstimmar och till att dela upp grupperna.

I statsunderstödet för att minska undervisningsgruppernas storlek har man utöver de ovan nämnda användningsändamålen betonat användningen av understödet bland annat för större undervisningsgrupper med över 25 elever, där det finns flera elever som behöver intensifierat

⁶ Bernelius, Venla; Huilla, Heidi (2021-02-17)

eller särskilt stöd, samt för skolor inom skolgångsområdet där vuxenbefolkningens utbildningsnivå är lägre än genomsnittet och arbetslöshetsgraden är större, eller andelen personer med ett främmande språk som modersmål större.

2012 beviljade undervisnings- och kulturministeriet för första gången statsunderstöd för främjande av utbildningsmässig jämlikhet. Specialunderstödet beviljades då för sådana åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och som syftar till att stödja verksamheten vid och kvaliteten på skolor som är verksamma i en mera utmanande miljö än andra. På samma sätt som understöd som anvisats för att minska undervisningsgruppernas storlek, beviljades även jämlikhetsunderstöd till sådana skolor som finns i områden där utbildningsnivån är låg och där arbetslöshetsgraden och andelen personer med ett främmande språk som modersmål är hög. Tillsammans har dessa tre indikatorer förklarat merparten av skillnaderna i inlärningsresultat mellan skolorna.⁷

Statsunderstöden för att främja jämställdhet och minska undervisningsgruppernas storlek 2016 slogs samman i statsbudgeten. 2016 beviljades det understöd för åtgärder som främjar jämlikhet inom utbildningen, för utvecklingen av kvaliteten på specialundervisningen inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen och för anställning av skolgångsbiträden i anknytning till det samt för minskande av undervisningsgruppernas storlek.

Från och med 2016 har utbildningsanordnarna beviljats understöd på basis av skolspecifika indikatorer. Indikatorerna för skolornas verksamhetsområden har varit följande: Andelen 30–54-åringar av åldersklassen som endast slutfört grundskolestadiet, arbetslöshetsgraden och andelen personer med främmande språk som modersmål. Som grund för beviljandet har undervisnings- och kulturministeriet använt Statistikcentralens senaste statistiska uppgifter. Storleken på stödet per skola har påverkats av antalet elever i årskurs 1–9 i skolorna samt av de resurser som utbildningsanordnaren har använt för undervisningen från och med 2019 (euro/elev). Specialunderstödet är riktat till skolor och förskoleundervisning i daghem inom vars verksamhetsområde det nationella medeltalet för minst en av tre indikatorer överskrids. Om inte något av utbildningsanordnarens ovan beskrivna indikatorvillkor har uppfyllts, har understöd inte beviljats.

Utbildningsanordnaren har kunnat anvisa det beviljade understödet på önskat sätt till förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen vid dessa skolor samt till förskoleundervisning som ordnas i anslutning till småbarnspedagogiken på deras verksamhetsområde. Det har varit möjligt att använda specialunderstödet för att anställa lärare för kompanjonundervisning, för att dela upp grupper eller delade timmar samt för att anställa skolgångsbiträden.

Statsunderstödet har använts för att stödja verksamhetsförutsättningarna för skolor som ligger i områden med utmaningar. Understöd har beviljats för att minska storleken på de grupper för allmän undervisning där undervisningen för en eller flera elever som omfattas av intensifierat stöd eller särskilt stöd ordnas helt eller delvis eller där det finns elever som omfattas av specialiserad sjukvård.

Utbildningsstyrelsen delade ut specialunderstöd till utbildningsanordnarna för att stärka jämställdheten och utveckla kvaliteten 2019–2020. Stöd beviljades också för projekt som syftar

⁷ Se t.ex. Ansala, Laura, Ulla Härmäläinen and Matti Sarvimäki (2020): Age at Arrival, Parents and Neighborhoods: Understanding the Educational Attainment of Immigrants' Children. *Journal of Economic Geography* 20(2): 459–480. Se även uppdateringsrapporten för PD-indexet 24.5.2016, specialforskare Oskari Harjunen, Helsingfors stads faktacentral, <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/b8/b854fe9b0cca2af33ccdd4070f74a58b9d37f08f.pdf>

till att minska antalet fall av skolfrånvaro samt till att stödja elevernas övergång från grundläggande utbildning till fortsatta studier. Syftet med finansieringsformen var att engagera i synnerhet de kommuner som tidigare inte omfattats av utvecklingsverksamheten. Syftet med understöden var att stärka den inkluderande verksamhetskulturen samt att främja inlärning och välbefinnande samt likvärdighet, växelverkan och genomförande av närskoleprincipen. Grunden för besluten var att urvalskriterierna för ansökan uppfylldes. Genomförbara ansökningar jämfördes också utifrån ovannämnda indikatorer. Specialunderstöd enligt programmet Utbildning för alla, som inrättades i samband med statsminister sanna Marins regeringsprogram, har beviljats anordnare av förskoleundervisning och grundläggande utbildning för att användas 2020—2021 och 2021—2022.

Småbarnspedagogiken började omfattas av jämlikhetsfinansieringen för första gången 2018, då understöd beviljades förutom för utveckling av förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen också för utveckling av småbarnspedagogiken. För åtgärder som främjar jämlikhet inom småbarnspedagogiken och för utveckling av kvaliteten har specialunderstöd delats ut sedan 2019. Statsunderstödet är avsett för att stärka ändringen av verksamhetskulturen, inkluderingen, lärandet och välbefinnandet, jämlikheten, likabehandlingen, växelverkan och närserviceprincipen inom småbarnspedagogiken samt för nödvändigt och tillräckligt tidigt stöd för barnet med tanke på ordnandet av småbarnspedagogiken. Genom understödet har man stött utvecklingen av permanenta verksamhetsmodeller, strukturer och förfaranden genom att man stöder möjligheterna för anordnare av småbarnspedagogik att anställa mer personal inom småbarnspedagogiken: Lärare, speciallärare, socionomer, barnskötare eller assistenter samt att minska barngruppernas storlek, till exempel i grupper där det finns barn som behöver stöd. Som grund för beräkningen av understödet har följande av kommunens befolkningsindikatorer som Statistikcentralen producerat använts: Andelen 30—54-åringar som endast slutfört grundskolestadiet, arbetslöshetsgraden, andelen personer med ett främmande språk som modersmål samt antalet barn som omfattas av avgiftsfri småbarnspedagogik.

Administrativt arbete i anslutning till jämlikhetsunderstödet

Understödsprocessen förutsätter administrativt arbete både vid ministeriet och för de sökandes del, och den är arbetsdryg för båda parterna. Till beredningen av understödet vid ministeriet hör det att utarbeta ett meddelande om ansökan, i vilken ingår målet för understödet, grunderna, villkoren och begränsningarna för bedömningen av ansökningarna samt rapporteringen om användningen av understödet. Ansökan om understöd görs på finska och svenska och ministeriet har årligen uppdaterat ansökningsblanketten. I denna process vid ministeriet ingår handläggning av ansökningar, begäran om tilläggsuppgifter vid behov och utarbetande av beslutsbrev. Under de senaste åren har det inkommit sammanlagt cirka 500—600 ansökningar per år.

Undervisnings- och kulturministeriet använder som grund för beräkningen av det jämställdhetsunderstöd som beviljas anordnare av förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt småbarnspedagogik Statistikcentralens senaste indikatorer och bland annat antalet elever inom den grundläggande utbildningen. Vad gäller småbarnspedagogiken har också antalet barn som deltagit i avgiftsfri småbarnspedagogik varit indikatorer.

Ansökan om statsunderstöd för att stärka jämlikheten i utbildningen gäller såväl småbarnspedagogik som förskoleundervisning och grundläggande utbildning. Av administrativa orsaker har ansökningar inte kunnat samordnas utan dessa understöd söks separat.

Ansökan om understöd

Ansökan om understöd görs i undervisnings- och kulturministeriets e-tjänst. Den sökande ska fylla i ansökningsblanketten i e-tjänsten, bifoga de bilagor som anges i blanketten och lämna in ansökan till ministeriet via e-tjänsten.

Ur den sökandes synvinkel är ifyllandet av ansökningsblanketten en arbetsdryg fas. I fråga om förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen meddelar den sökande på en elektronisk ansökningsblankett namnen på de skolor för vilka understöd söks. Vid ansökan som gäller småbarnspedagogiken behöver den sökande inte separat nämna platser inom småbarnspedagogiken.

De uppgifter som används vid beräkningen medför arbete ur den beviljande partens synvinkel. Uppgifterna måste kontrolleras och av de sökande måste det vid behov begäras ytterligare uppgifter, vilket medför mera administrativt arbete.

Behandling av utredningar

En utredning om användningen av statsunderstödet ska lämnas till undervisnings- och kulturministeriet inom den tidsfrist som anges i understödsbeslutet. I övervakningen av statsunderstöd ingår det en ekonomigranskning och en effektivitetsgranskning vad gäller redovisningar för användningen av understöd, varav båda utförs på uppdrag av ministeriet.

Ministeriet följer dock inte upp statsunderstödens verkningsfullhet med tanke på den utbildningsmässiga jämlikheten eller den växande ojämlikheten på riksnivå eller lokal nivå. Variationerna i praxis och riktlinjer för jämlikhetsunderstöd under varje regeringsperiod har inte gjort det möjligt att ordna uppföljning av konsekvenserna på lång sikt.

Synpunkter från dem som ansöker om och dem som beviljar understöd

Under beredningen av mellanrapporten från den av undervisnings- och kulturministeriet tillsatta arbetsgruppen, som förbereder åtgärder för främjandet av utbildningsmässig jämlikhet och positiv särbehandling inom småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i programmet Utbildning för alla, hade de som hörde till arbetsgruppen möjlighet att ge ett skriftligt utlåtande om förslaget om att göra understödet bestående. Sammanlagt inkom det 12 utlåtanden.

Nästan alla remissinstanser understödde förslaget om att göra finansieringen av positiv särbehandling inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen bestående. I flera utlåtanden lyftes långsiktighet fram som viktigt, statsunderstödet ska definieras i lagstiftningen så att det kvarstår oberoende av regerings- eller fullmäktigeperioder. Beviljandet av understöd för 2—3 år i sänder fick starkt medhåll.

I remissvaren framgick det dock en viss oro, i synnerhet i fråga om genomförandet av jämlikhetsunderstödet inom småbarnspedagogik på lokal nivå. I modellen där understödet delas ut årligen orsakar stabiliteten hos och tillgången till personal som anställs med understödet bekymmer för de lokala anordnarna av småbarnspedagogik. På det lokala planet är också osäkerheten om nivån på det statsunderstöd som årligen delas ut en utmaning. Det uttrycktes en förhoppning om att det att jämlikhetsunderstödet görs bestående kommer att lösa utmaningar som gäller effekterna och etablerandet av verksamheten för anordnare av småbarnspedagogiken och undervisningen på lokal nivå.

Den av finansministeriet tillsatta sektionen som utvecklar praxis för statsunderstöd till kommunerna kartlade 2021 nuläget och målbilden för statsunderstödspraxis hos dem som ansöker om understöd och hos dem som beviljar understöd. Sökandena och beviljarna hade liknande synpunkter. I planeringsskedet av understödsverksamheten identifierades det många utvecklingsbehov. Planeringen ansågs vara kortsiktig. Understöden bör vara långsiktiga och mer förutsägbara. Tidtabellerna för understödsansökningarna möjliggör inte långsiktigt planeringsarbete och framförhållning, och de planerade ansökningstiderna motsvarar inte heller på ett optimalt sätt årsklockan för kommunernas planering av sin verksamhet och ekonomi. När understödsverksamheten upphör avtar ofta verksamheten och de verksamhetsmodeller som utvecklats förblir inte bestående. Genom ett starkare samarbete och större projekt kan man minska de administrativa kostnaderna och en större del av resurserna kan riktas till mer betydande utvecklingsverksamhet.

Enligt en kartläggning som gjorts av finansministeriets sektion finns det mycket att utveckla vad gäller bedömningen och delgivandet av slutresultaten för användningen av understödet ur både sökandenas och beviljarnas synvinkel. Det bör vara lättare att få tillgång till uppgifter om understödsverksamhetens utfall och effekter. Resultaten bör också i större utsträckning föras vidare till andra kommunala aktörer. Bedömningen av resultaten och effekterna bör ske mer systematiskt än tidigare, och de bör vara mer mätbara. Utvärderingen upplevs vara behövlig och bör utvecklas systematiskt för att säkerställa en effektiv och ansvarsfull användning av samhällets medel.

3 Målsättning

Ett syfte med propositionen är att stärka den utbildningsmässiga jämlikheten och likabehandlingen inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Ett annat syfte med propositionen är att minska de effekter ojämlikheten i samhället har på jämlikheten i utbildningen. Målet är att långsiktigare och mer förutseende stödja sådana verksamhetsställen inom småbarnspedagogiken och sådana skolor som finns i områden där utbildningsnivån är låg och där arbetslöshetsgraden och andelen personer med ett främmande språk som modersmål är hög. Vidare syftar propositionen också till att stärka effekterna av de åtgärder som vidtas för att främja den utbildningsmässiga jämlikheten och för att förebygga ojämlikhet och regional segregation både på lokal och riksomfattande nivå. Propositionen har också som mål att minska arbetsmängden i samband med ansökningsprocessen för både den som ansöker om och den som beviljar understöd i och med att understödet kan beviljas för fyra år åt gången.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att det i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet tas in en bestämmelse om specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Genom förslaget görs det specialunderstöd som beviljas för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling bestående.

Med stöd av bestämmelsen kan den som ordnar förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt småbarnspedagogik beviljas specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Understöd ska beviljas inom ramen för det anslag som anvisats för ändamålet i statsbudgeten. Den behovsbaserade finansieringen har, enligt forskningsrön, en positiv inverkan på elevers och studerandes framsteg i studierna i sådana skolor

och läroanstalter där den behovsbaserade finansieringen tillgängliggör ytterligare resurser på basis av ett större servicebehov. Genom att allokera ekonomiska tilläggsresurser är det möjligt att på anordnarnivå inom undervisningen och småbarnspedagogiken möjliggöra långsiktig och förutseende behovsbaserad finansiering som riktar sig till just de skolor och småbarnspedagogiska verksamhetsställen som befinner sig i sådana områden där utbildningsnivån är låg och arbetslöshetsgraden samt andelen personer med ett främmande språk som modersmål är hög. Det att statsunderstödet görs bestående möjliggör långsiktigt engagemang och systematiska åtgärder för att stärka den utbildningsmässiga jämlikheten. Förutsägbart, långsiktigt och transparent finansiering möjliggör en mer långsiktig personalpolitik för utbildningsanordnarna i åtgärder på lokal nivå som stöder utbildningsmässig jämlikhet och som stöder tillgången till personal samt säkerställer kvaliteten. Det att understödet görs bestående gör det också möjligt att på både lokal och riksomfattande nivå organisera uppföljning, vilket stöder effekterna av de åtgärder som finansieras.

Det föreslås att närmare bestämmelser om understödets användningsändamål och grunderna för beviljande av understöd får utfärdas genom förordning av statsrådet.

4.2 Huvudsakliga konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

På undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde har specialunderstöd för främjande av jämlikhet i utbildningen delats ut i över 10 års tid. Målen för och sättet att genomföra statsunderstöden samt understödets namn har varierat något från år till år, beroende på regeringsperioden. Nivån på de utbetalda understöden har likaså varierat mellan cirka 15 miljoner euro och 60 miljoner euro. Understöd har delats ut till anordnare av förskoleundervisning och den grundläggande utbildningen. Småbarnspedagogiken började omfattas av understödet som hör till den behovsbaserade finansieringen för första gången 2018.

Behovsbaserat understöd fördelas inom ramen för de anslag som fastställts i budgeten. Den bestående understödsnivå som fastställts i punkt 29.10.20 i planen för de offentliga finanserna är för närvarande 15,228 miljoner euro. Under de senaste åren har det gjorts tidsbundna tillägg till denna basnivå. Det ovannämnda anslaget är avsett endast för anordnare av förskoleundervisning och den grundläggande utbildningen, så i planen för de offentliga finanserna finns för närvarande ingen finansiering avsedd för främjande av jämställdhet inom småbarnspedagogiken. Understöden för småbarnspedagogiken har sedan 2018 helt baserat sig på temporära tillägg.

Den bestämmelse som fogas till finansieringslagen gör de beslut om specialunderstöd för åtgärder som främjar jämlikheten inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen som fattats för varje regeringsperiod till en bestående del av systemet för finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt befäster förfarandena och principerna för beviljande och ansökan om understöd. Hur anslagsnivån för statsunderstödet bestäms ska även i fortsättningen avgöras i planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten. Förslaget har således inga egentliga konsekvenser för den offentliga ekonomin. Vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna ska det emellertid beaktas att understödets syfte är att minska de effekter som den växande ojämlikheten i samhället har på den utbildningsmässiga jämlikheten, inlärningsresultaten och differentieringen av bostadsområdena. Genom att i förebyggande syfte påverka den socioekonomiska differentieringen i bostadsområden stärks alla barns och ungas aktiva deltagande i samhället. Samtidigt förebyggs också marginaliseringsutveckling, gängbildning och därmed sammanhängande ökning av brottslighet. Således kan pro-

positionen alltså anses ha långsiktiga positiva effekter för stärkandet av helhetssäkerheten i samhället samt för barnens och de ungas välbefinnande, och därmed bildar den ett element som stärker även den offentliga ekonomin.

Konsekvenser för myndigheterna och för anordnandet av småbarnspedagogik och förskoleundervisning samt den grundläggande utbildningen

Förslaget om att göra finansieringen bestående stöder det långsiktiga utvecklingsarbetet och finansieringens förutsägbarhet. Understöd ska i fortsättningen kunna beviljas på budgetpropositionens villkor vart fjärde år, vilket minskar den administrativa arbetsbördan för både den som ansöker om understöd och den som beviljar det, då processen inte behöver upprepas varje år. I remissversionen av propositionen föreslogs det att understöd kan beviljas vartannat år. Till följd av utlåtandena ändrades propositionen så att understödet kan beviljas vart fjärde år. Närmare bestämmelser om grunderna för beviljande av understöd och om understödets användningsändamål får utfärdas genom förordning av statsrådet. I och med att understödet görs bestående kan anordnarna av småbarnspedagogik och undervisning vidta mer målinriktade och långsiktiga åtgärder för att vända om den ökande ojämlikheten och stärka den utbildningsmässiga jämlikheten samt bedriva en mera långsiktig personalpolitik.

Understödstagaren ska även i fortsättningen lämna en redovisning för användningen av understödet. I redovisningen betonas ekonomisk rapportering, varvid understödstagaren lättare kan rapportera till ministeriet. I redovisningen ingår för närvarande ekonomisk rapportering och resultatrapportering. På basis av utredningarna bedömer undervisnings- och kulturministeriet om ett enskilt understöd har använts för rätt ändamål och i enlighet med beslutets villkor, samt vilken effekt understödshelheten har i större utsträckning.

Vad gäller statsförvaltningen stärker propositionen statsförvaltningens möjligheter att följa upp och stödja effekterna av de åtgärder som vidtas för att stärka jämlikheten i utbildningen. Undervisnings- och kulturministeriet kan till stöd för anordnarna av småbarnspedagogik och grundläggande utbildning genomföra forskningsbaserad uppföljning av god praxis och goda handlingsmodeller och därigenom stödja anordnandet av de mest ändamålsenliga funktionerna på lokal nivå.

Konsekvenser för barn och personer med funktionsnedsättning

Propositionen stärker i synnerhet rätten till inlärning, stöd och välfärd för barn och unga i en svagare socioekonomisk ställning. Det att finansieringen görs bestående stärker tillgodoseendet av barnets rättigheter och kulturella rättigheter genom att förbättra förutsättningarna för verksamhetsställena inom småbarnspedagogiken och grundskolorna att stödja de elever som är i svagare ställning. Mer bestående personalresurser främjar barnens och elevernas välbefinnande och trygghetskänsla och kan för sin del också främja barnens och föräldrarnas förtroende för närskolan. Undersökningar visar att engagemang i skolan har ett starkt samband med förbättrade inlärningsresultat.

Propositionen stärker småbarnspedagogikens och skolornas förutsättningar att stödja barnens och elevernas inlärningsresultat, övergången till andra stadiet och sådana elevers behov som är av invandrarbakgrund eller har funktionsnedsättning, samt trivseln i skolorna. Propositionen stärker skolornas och småbarnspedagogikens förutsättningar att stödja samarbetet mellan hemmet och skolan. Etablerade och långsiktiga tillvägagångssätt möjliggör en verksamhetskultur som beaktar barnets bästa.

Bättre möjligheter än för närvarande att följa upp de genomförda åtgärdernas effektivitet och att stödja anordnarna av småbarnspedagogik och den grundläggande utbildningen med forskningsbaserad uppföljningsinformation stöder också genomförandet av målen i statsrådets första nationella barnstrategi (2021).

Propositionen främjar tillgodoseendet av barnets rättigheter. Propositionens förhållande till konventionen om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, varav båda är förpliktande för Finland, beskrivs noggrannare nedan i avsnitt 12 (Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning).

Undervisnings- och kulturministeriet ordnade 2021 ett hörande av barn och unga som en del av utvecklingsprogrammet Utbildning för alla. Barn och unga hördes som en del av arbetsgruppens beredning i samband med Utbildning för alla i syfte att göra jämlikhetsunderstödet för den grundläggande utbildningen bestående. I hörandet deltog under våren 2021 över 600 barn och unga, huvudsakligen från årskurs 4—9 runt om i Finland, och i genomförandet av hörandet utnyttjades nya slags metoder för distansarbete. Hörandet bestod av 23 distansworkshoppar som genomfördes tillsammans med undervisningsgrupper samt 12 gemensamma distansworkshoppar för elevkårer. Deltagarna kom från 14 landskap och workshoparna ordnades på finska, svenska och nordsamiska. Hörandet av unga genomfördes i samarbete med Kompetenscentret för delaktighet på ungdomsområdet. I kompetenscentret deltog Utvecklingscentralen Opinkirki och Nuorten Akatemia i genomförandet.

Barn och unga anser att lärarna har en väsentlig roll när det gäller att skapa en trygg och jämlik atmosfär och att det ska finnas tillräckligt med trygga vuxna i skolorna. Barn och unga önskar avsevärt mycket mer stöd som är tillräckligt och individuellt. De anser också att det behövs mer resurser för att anställa lärare och skolgångsledare, kuratorer, studiehandledare och ungdomsarbetare. Eleverna anser att det är viktigt att säkerställa att ingen blir ensam i skolan och att vuxna ingriper i mobbning. De vuxna som arbetar i skolorna ska också själva agera rättvist. Eleverna önskar att man mer än för närvarande ska behandla frågor som gäller likabehandling och rasism i undervisningen och att skolan ska ge bättre beredskap att avveckla stereotypier, till exempel könsroller. En trivsam och tillgänglig skolbyggnad samt tillgång till motions- och undervisningsredskap är enligt eleverna viktiga med tanke på jämlikheten.

Undervisnings- och kulturministeriet har utnyttjat de synpunkter som lyftes upp i samband med hörandet vid beredningen. Kommunerna och utbildningsanordnarna har också informerats om resultaten av hörandet av barn och unga med hjälp av programmet Utbildning för alla.

Konsekvenser för inläringen

Den behovsbaserade finansieringens direkta effekter är svåra att utreda på grund av situationens mångdimensionella karaktär. Finansieringens effekter syns bara på lång sikt och det är svårt att utesluta andra faktorer i konstellationen som inverkar samtidigt. Forskningen kräver också långsiktig uppföljning och betydande resurser. Trots svårigheterna har frågan dock undersökts och finansieringen har också visat sig vara verkningsfull.

Enligt forskningsrönen främjar behovsbaserad finansiering inlärningsfärdigheterna. Enligt en undersökning av Statens ekonomiska forskningscentral (2017) hade Helsingfors stads finansiering av så kallad positiv särbehandling en positiv inverkan på elevers övergång till studier på andra stadiet. Undersökningen visar att skillnaden minskade avsevärt mellan dem som fick tilläggsfinansiering efter utökningen av finansieringen för positiv diskriminering och andra skolor med tanke på sannolikheten att eleverna fortsätter sina studier genast efter grundskolan. Även sökandet till gymnasieutbildning ökade i de skolor som fick finansiering, medan det inte skedde

någon förändring i jämförelseskolorna. Övergången till andra stadiet förbättrades avsevärt tack vare finansieringen, särskilt för elever som klarade sig sämre i studierna. Det rapporterades att det vid närmare granskning framgick att finansieringens effekter var särskilt effektiva bland pojkelever med invandrarbakgrund och bland flickelever med invandrarbakgrund. Således minskade mängden skolavhopp i de skolor som fick finansiering, särskilt vad gäller de ovan nämnda grupperna. Riktad, behovsbaserad finansiering är ett billigt och effektivt sätt att förebygga utslagning.⁸

Könskonsekvenser

Propositionen har inte någon direkt inverkan på jämställdheten mellan könen. Specialunderstödet är avsett för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling, och propositionen kan således bedömas ha indirekta konsekvenser också för jämställdheten mellan könen. Den behovsbaserade finansieringens verkningsfullhet hänför sig i synnerhet till förbättrandet av förutsättningarna för inläring hos elever med svag kompetens. Bland eleverna med svag kompetens finns både pojkar och flickor, men pojkarna är klart överrepresenterade.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Ett alternativ till propositionen är att specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämställdhet och likabehandling inte ska göras bestående i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, utan att de nuvarande bestämmelserna ska kvarstå. Detta alternativ valdes dock inte eftersom det att det specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen görs bestående möjliggör en mer förutsägbar finansiering, och den motsvarar till sin del OECD:s rekommendationer om behovsbaserad anvisning av finansieringen. Enligt rekommendationerna ska finansieringen vara förutsägbar, långsiktig och transparent. Propositionen minskar också arbetsmängden i samband med ansökningsprocessen för både den sökande och den som beviljar understöd.

Ett alternativ som arbetsgruppen dryftade var att göra jämlikhetsunderstödet till en del av statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhet. Positiva sidor med detta alternativ ansågs vara att systemet blir en permanent del av statsandelnsfinansieringen och att de skol- eller verksamhetsställesspecifika indikatorer som ligger till grund för beräkningen också ger kommunen viktig tilläggsinformation. Överföringen av finansieringen till statsandelen minskar dessutom kommunernas administrativa processer i och med att det inte uppstår något ansökningsförfarande eller någon exakt rapporteringsskyldighet. En ytterligare fördel med detta ansågs vara att finansiering av det här slaget är mycket förutsägbar och att kommunerna kan planera sin ekonomi på längre sikt.

En svaghet med förslaget till ett statsandelssystem ansågs vara att statsandelarna är finansiering med allmän täckning som inte kan öronmärkas för något enskilt användningsändamål. Det kan vara utmanande att hitta lösningar för en särskild grupp kommuner eller en särskild region genom statsandelssystemet. Det kan också vara utmanande att beakta skillnaderna mellan olika områden eller skolor inom en enskild kommun genom statsandelssystemet eftersom finansieringen alltid beviljas på kommunal nivå. Statsandelar är finansiering med allmän täckning till

⁸ Targeted Funding, Immigrant Background, and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's "Positive Discrimination" Policy. VATT Working Papers 91.

kommunen och kan inte riktas till ett visst ändamål. Överförande av den finansiering som nu beviljas som statligt understöd till att bli en del av statsandelarna överför beslutsfattandet om finansieringens användning i sin helhet till kommunerna, och kan, beroende på de beslut som kommunerna fattar, försvaga eller förbättra den behovsbaserade finansieringen. Beslut om allokeringen av finansieringen fattas i samband med den årliga kommunala budgetprocessen.

Dessutom var det oklart hur modellen kunde fungera på riksnivå, när det utjämningssystem som baserar sig på skatteinkomster och som är nära förknippat med statsandelarna gör vissa kommuner till nettobetalare av statsandelar. Det är värt att notera att segregationsutvecklingen är en central utmaning särskilt i de stora städer som är nettobetalare i fråga om statsandelarna. I praktiken innebär genomförandet av modellen att finansieringen i form av statsandelar inte riktas till de kommuner där situationen är särskilt utmanande med tanke på skolsegregationen. Således kan styreffekten för de ändringar som görs i statsandelssystemet förbli liten.

Arbetsgruppens slutliga förslag till att göra jämlikhetsunderstödet bestående bestod av en modell vars syfte var att utnyttja Statistikcentralens registeruppgifter på individnivå. Med hjälp av registeruppgifterna var det meningen att en beräkningsmodell skulle utarbetas för att ge varje verksamhetsställe/skola inom småbarnspedagogiken en individuell resursbehovskoefficient som beskriver enhetens statistiska förutsättningar att på ett högkvalitativt sätt stödja barnets lärande och utveckling samt uppnå goda inlärningsresultat för eleverna. Uppgifter på enhetsnivå som samlats in för Statistikcentralens statistiska ändamål kan användas för statistiska utredningar som beskriver vetenskaplig forskning och samhällsförhållanden. Statistikcentralen anser att statistiklagen (280/2004) dock inte möjliggör att uppgifter på basis av vilka ett statistiskt objekt kan identifieras direkt lämnas ut i material på enhetsnivå. Eftersom det inte är möjligt att få registeruppgifter på individnivå av Statistikcentralen på det sätt som arbetsgruppens förslag förutsätter, är det inte möjligt att genomföra den föreslagna modellen som sådan.

På ovan anförda grunder föreslås det i denna proposition en lösning för att göra det befintliga systemet bestående.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I Nederländerna har finansieringen av småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen ordnats så att undervisningsministeriet delar ut finansieringen till skolnämnderna (School Board), som i sin tur delar ut pengarna vidare till småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen. Finansieringen grundar sig på fasta barn- och elevpriser och på antalet barn/elever. Utöver de fasta priserna graderas finansieringen kraftigt så att de minst gynnade skolorna får flerfaldig finansiering jämfört med de mest gynnade. Dessutom fastställs bland annat särskilt stöd och finansieringen för elever med funktionsnedsättning separat.

I Nederländerna utgör den behovsbaserade finansieringen en del av skolornas basfinansiering. År 2020 var kriterierna för den nationella viktade finansieringen (weighted funding) skolelevernas föräldrars utbildningsnivå, inkomstnivå och andelen familjer som har bott i landet mindre än fem år. Tidigare har kriterierna omfattat bland annat moderns hemland, föräldrarnas skuld-situation och hur länge modern har bott i Nederländerna. Utöver den nationella finansieringen får de lokala utbildningsanordnarna ofta egen tilläggsfinansiering av staden. Till exempel i Amsterdam är kommunens tilläggsandel av den behovsbaserade finansieringen över 100 miljoner euro på årsnivå.

I sin utredning lyfter Bernelius och Huilla fram internationella exempel på finansiering som reagerar på riskerna för utsatthet i utbildningen. De viktigaste av dessa anses vara olika sätt att

jämna ut skolornas möjligheter att stödja elevernas kunskande och att försöka minska skillnaderna i kunskande och välfärd. OECD har lyft fram graderingen av finansiering som baserar sig på behovsskillnader som en av de viktigaste metoderna för att stödja jämlikhet i lärandet (OECD 2012: 10). Ett av de internationellt mest använda begreppen för finansiering av denna typ är equal opportunity funding, det vill säga finansiering av lika möjligheter eller finansiering som utjämnar möjligheterna. Begreppet anknyter till ett bredare koncept om lika möjligheter och till iakttagelsen att det krävs ett starkare stöd för att trygga lika möjligheter för eleverna när utgångspunkterna för inläring inte är jämlika. Också till exempel needs-based resource allocation, behovsbaserad resursallokering, och i anslutning därtill budget allocation formula, en modell för beräkning av allokeringen av finansieringen samt weighted funding, viktad finansiering, är internationellt använda termer för denna typ av sätt att fördela resurser till skolorna.

OECD har i sin rapport The funding of school education (2017) utförligt sammanställt motiveringar och rekommendationer i fråga om användningen av behovsbaserad finansiering. Enligt rapporten är det viktigt att finansieringen som främjar jämställdhet är bestående, förutsägbar och transparent. Skolorna och utbildningsanordnarna bör kunna förutse sin utvecklingsverksamhet under kommande år, vilket förutsätter att i synnerhet processen för beviljande av resurser ska vara förutsägbar och administrativt lätt. OECD betonar också att finansieringsobjektens resursbehov bör utvärderas regelbundet. Denna utvärdering ska basera sig på regelbunden nationell forskning, pålitlig data och transparenta kriterier.

6 Remissvar

Utkastet till regeringsproposition var på remiss på webbplatsen utlåtande.fi mellan den 31 januari och den 28 februari 2022. Utlåtanden om utkastet till regeringsproposition har begärts av de viktigaste intressentgrupperna, utöver vilka även andra aktörer har kunnat lämna utlåtanden i tjänsten utlåtande.fi.

Det gavs sammanlagt 31 utlåtanden om utkastet. Utlåtanden lämnades av Helsingfors stad, Helsingfors universitet, Hyvinvointiala HALI ry, Joensuu stad, Jyväskylä stad, Nationella centret för utbildningsutvärdering, Lapplands universitet, Jämställdhet för män rf, Justitiekanslersämbetet, Undervisningssektorns Fackorganisation rf, Utbildningsstyrelsen, Uleåborgs stad, Björneborgs stad, Rovaniemi stad, Bildningsarbetsgivarna rf, SOSTE Finlands social och hälsa rf, Finlands kommunförbund rf, Finlands rektorer r.f., Tammerfors stad, Tammerfors universitet, Tehy rf, Åbo stad, Åbo universitet, Työ ja talouden tutkimus LABORE, Vasa stad, finansministeriet, Vanda stad, Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF rf, Privatskolornas Förbund rf, miljöministeriet och Åbo Akademi. Statistikcentralen och justitieministeriet meddelade dessutom att de inte yttrar sig i ärendet. Utlåtandena och ett sammandrag av utlåtandenas viktigaste innehåll som undervisnings- och kulturministeriet har sammanställt finns på följande adress: <https://okm.fi/sv/projekt?tunnus=OKM082:00/2021>.

Remissinstanserna förhöll sig huvudsakligen positivt till de föreslagna ändringarna och majoriteten av remissinstanserna ansåg att propositionens mål kan understödjas helt eller delvis. Remissinstanserna ansåg att etableringen av specialunderstödet i lagstiftningen ökar dess genomslagskraft och förutsägbarhet.

Förlängningen av specialunderstödet giltighetstid till två år understöddes huvudsakligen. Beviljandet av understöd för en längre tid ansågs stödja arbetet för att främja jämställdhet och likabehandling på ett mer långsiktigt och planmässigt sätt. Största delen av dem som gett utlåtanden önskade att understödet beviljas för en ännu längre tid, till exempel för hela regeringsperioden. I somliga utlåtanden ansågs det att beviljandet av understöd för endast två år enligt

den proposition som var på remiss inte nämnvärt minskar den administrativa bördan. Med hänsyn till dessa utlåtanden förlängdes finansieringsperioden till fyra år. En längre finansieringsperiod skapar stabilitet och gör det möjligt att bättre följa upp och utvärdera de genomförda åtgärdernas effekter.

Flera remissinstanser föreslog att arbetsmängden i samband med ansökningsprocessen borde förminskas och att ansökan om understöd ska göras så enkelt och tydligt som möjligt. Beviljande av understöd för fyra år i stället för två år kan anses minska arbetsmängden i samband med ansökningsprocessen. Dessutom är det meningen att det i verkställandet av understödsprocessen beaktas det statsunderstödssystem som finansministeriet utvecklar i anknytning till projektet för utveckling och digitalisering av statsunderstödsverksamheten, vilket för sin del kan minska den arbetsinsats som behövs för understödsprocessen.

De remissinstanser som förhöll sig något mer kritiskt till propositionen ansåg att propositionens mål om långsiktig finansiering inte kan uppnås i form av specialunderstöd utan att målen bör uppnås på något annat sätt. Som ett alternativ föreslogs det att finansieringen kan överföras antingen till en del av statsandelen för basservice eller till en del av statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhet som beviljas av undervisnings- och kulturministeriet. I propositionens avsnitt om alternativa handlingsvägar har man övervägt att göra jämställdhetsunderstödet till en del av statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhet. På basis av remissvaren preciserades bedömningen och motiveringen för varför propositionens målsättning inte anses kunna uppnås med detta handlingsalternativ.

I ett utlåtande lyftes terminologin i det utkast till regeringens proposition som varit på remiss fram. Stöd för främjandet av utbildningsmässig jämställdhet är i Finland bättre känt som särskild finansiering för positiv särbehandling eller finansiering för positiv diskriminering, och i propositionens remissversion användes dessa begrepp i samband med understödet. Vid den fortsatta beredningen av propositionen ansågs det dock att begreppet behovsbaserad finansiering bättre beskriver karaktären hos den föreslagna finansieringen. Internationell forskningslitteratur talar också för begreppet behovsbaserad finansiering. Etablerade termer för motsvarande finansiering i internationell litteratur är *needs-based resource allocation* (behovsbaserad finansiering) och *weighted funding* (viktad finansiering).

Andra iakttagelser som togs upp i utlåtandena var kriterierna för beviljande av understöd och universitetens övningsskolors ställning i ansökningsprocessen för understöd. I utlåtandena framhölls det att finansieringen bör basera sig på kriterierna för de enskilda småbarnspedagogiska verksamhetsställena och skolorna. Under beredningen av propositionen har detta alternativ utretts och frågan har bedömts i avsnittet om alternativa handlingsvägar. Utnyttjandet av uppgifter om verksamhetsställena för småbarnspedagogiken och skolorna förutsätter användning av Statistikcentralens registeruppgifter på individuell nivå, men den gällande statistiklagen inte möjliggör att uppgifter på basis av vilka ett statistiskt objekt kan identifieras direkt lämnas ut i material på enhetsnivå. Det har inte heller skett några ändringar vad gäller universitetens övningsskolors ställning på basis av remissvaren. Universitetens övningsskolor får sin finansiering genom universiteten. Det är också möjligt för kommunerna att beakta övningsskolorna inom sitt område.

Utöver de ändringar som nämnts ovan preciserades konsekvensbedömningarna av förslaget under den fortsatta beredningen. Propositionens förhållande till den gällande statsunderstödslagen (688/2001) preciserades också.

7 Specialmotivering

7.1 Lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

1 §. Tillämpningsområde. Till lagen föreslås ett nytt 6 mom. Det föreslås att bestämmelserna om tillämpningsområdet ändras så att det i lagen dessutom föreskrivs om beviljande av specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling i småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Till övriga delar föreslås det inga ändringar vad gäller tillämpningsområdet.

2 §. Tillämpning av lagen i vissa fall. I 1 mom. stryks enligt förslaget författningsnumren för lagen om grundläggande utbildning och lagen om grundläggande konstundervisning som obehövliga, då lagarna i fråga nämns redan tidigare i 1 § 3 mom. Dessutom föreslås det att hänvisningen i 1 mom. till den upphävda lagen om småbarnspedagogik (36/1973) ändras till en hänvisning till den gällande nya lagen om småbarnspedagogik 540/2018. Samtidigt korrigeras begreppet barndagvård så att det motsvarar begreppet småbarnspedagogik i den gällande lagen om småbarnspedagogik. Även hänvisningen till den upphävda lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992) uppdateras till en hänvisning till den nya lagen 166/2019.

44 a §. Specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Det föreslås att det till lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet fogas en ny 44 a §. I paragrafen föreslås bestämmelser om specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Med stöd av 5 § 1 mom. i statsunderstödslagen kan statsunderstöd beviljas i form av allmänt understöd eller specialunderstöd. Med stöd av 47 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet tillämpas statsunderstödslagen på beviljande av statsunderstöd. Således tillämpas statsunderstödslagens bestämmelser i fråga om till exempel återkrav och avbrytande av utbetalning.

Paragrafens 1 mom. innehåller bestämmelser om att den som ordnar förskoleundervisning och grundläggande utbildning enligt i 4 och 7 § i lagen om grundläggande utbildning och den som ordnar småbarnspedagogik enligt 5 § i lagen om småbarnspedagogik kan beviljas specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Sådana kommuner och samkommuner som är skyldiga att ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning i enlighet med 4 § i lagen om grundläggande utbildning kan ansöka om understödet. Därtill kan även privata anordnare av grundläggande utbildning som fått ett sådant tillstånd att ordna utbildning som avses i 7 § i lagen om grundläggande utbildning ansöka om understödet. Vad gäller småbarnspedagogik kan sådana kommuner som med stöd av 5 § i lagen om småbarnspedagogik är skyldiga att ordna småbarnspedagogik ansöka om understödet. Understöd beviljas dock inte privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken. Kompensationen för kostnaderna och användningen av understödet tillsammans med privata tjänsteproducenter baserar sig på kommunernas avtalsfrihet. Genom understödsbeslutet fattas det beslut om närmare villkor för användningen av understödet.

I paragrafens 2 mom. föreslås bestämmelser om att specialunderstöd ska beviljas inom ramen för det anslag som anvisats i statsbudgeten. Specialunderstöd kan beviljas för fyra år åt gången.

I 3 mom. föreslås ett bemyndigande att utfärda förordning. I 3 mom. föreslås det att närmare bestämmelser om understödets användningsändamål och grunderna för beviljande av understöd får utfärdas genom förordning av statsrådet. Med användningsändamål avses det att understödet

koncentreras på forskningsbaserade åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och lika-behandling. Det har varit möjligt att använda specialunderstödet för att till exempel anställa lärare för kompanjonundervisning, för att dela upp grupper eller "på delade timmar samt för att anställa skolgångsbiträden. Vad gäller småbarnspedagogiken har understödet använts för att anställa lärare i småbarnspedagogik, speciallärare, socionomer, barnskötare eller assistenter. Understödet har bland annat kunnat användas för att minska barngruppernas storlek till exempel i grupper där det finns barn som behöver stöd.⁹

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

I 44 a § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet föreslås ett bemyndigande att utfärda förordning. I 3 mom. föreslås det att närmare bestämmelser om understödets användningsändamål och grunderna för beviljande av understöd får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Som bilaga till regeringens proposition bifogas ett förslag till förordning av statsrådet om specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

9 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 januari 2023

10 Verkställighet och uppföljning

Undervisnings- och kulturministeriet stöder anordnarna av småbarnspedagogik och grundläggande utbildning i verkställandet av lagen och i genomförandet av statsunderstödsprocessen genom informationsstyrning.

Undervisnings- och kulturministeriet följer på riksnivå upp effekterna av understöden och av den politik som därigenom uppstår och som stöder utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling på riksnivå. Understödens genomslag följs upp med beaktande av både verksamhetens genomslag och den administrativa utvecklingen. Utifrån uppföljningen lämnar undervisnings- och kulturministeriet en utredning till riksdagen om hur den utbildningsmässiga jämlikheten har förverkligats under varje regeringsperiod.

Vid finansministeriet pågår arbetet med att utveckla statsunderstödsverksamheten. Statsunderstödsverksamheten utvecklas genom att det skapas en enhetlig digitaliserad process för statsunderstöd. Målet med utvecklingsarbetet är att hela statsförvaltningen under de närmaste åren ska övergå till en ny verksamhetsmodell och att gemensamma nättjänster ska införas. Målet är att göra både ansöknings- och beviljandeprocessen för statsunderstöd tydligare än tidigare och att förenhetliga praxis inom statsunderstödsverksamheten. Undervisnings- och kulturministeriet beaktar vid genomförandet hur utvecklingsarbetet inom finansministeriets statsunderstödsverksamhet framskrider.

⁹ Se t.ex. Peter Fredriksson, Björn Öckert, Hessel Oosterbeek, Long-Term Effects of Class Size, The Quarterly Journal of Economics, Volume 128, Issue 1, February 2013, Pages 249–285. Ks. myös Hienonen, N. (2020). Does a class placement matter? Students with special educational needs in regular or special classes. Helsinki: University of Helsinki

Som en del av arbetet inom arbetsgruppen för programmet Utbildning för alla – för att främja utbildningsmässig jämlikhet och positiv särbehandling har undervisnings- och kulturministeriet och miljöministeriet inlett ett samarbete som förverkligas genom ett partnerskap mellan stat och stad för att minska skolsegregation genom kunskapsbaserad ledning och en starkare samverkan mellan bildningsväsendet och stadsplaneringen. Samarbetsprojektet genomför utvecklingen av den kunskapsbaserade ledningen vad gäller skolsegregation och stöder för sin del det att finansieringen för positiv särbehandling blir bestående och stärker effektiviteten hos politiken mot den växande ojämlikheten.

11 Förhållande till budgetpropositionen

Den bestämmelse som fogas till finansieringslagen gör de beslut om specialunderstöd för åtgärder som främjar den utbildningsmässiga jämlikheten och likabehandlingen inom småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen som fattats för varje regeringsperiod bestående som en del av systemet för finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, samt befäster förfarandena och principerna för beviljande och ansökan om understöd. Hur anslagsnivån för statsunderstödet bestäms ska även i fortsättningen avgöras i planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Genom den föreslagna lagen görs specialunderstöd som beviljas för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen bestående. Viktiga grundläggande fri- och rättigheter med tanke på småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen är de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen (731/1999) och rätten till social trygghet enligt 19 §. Dessutom bedöms propositionen med tanke på grundlagens 6 § om jämlikhet och icke-diskriminering samt skyldigheten enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Med stöd av 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Propositionen bedöms också i förhållande till det kommunala självstyret enligt 121 § i grundlagen.

Den föreslagna regleringen kan anses vara grundrättighetsbejakande och stödja barnets rättigheter. Propositionen har också samband med konventioner om mänskliga rättigheter, varav de viktigaste är FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59—60/1991, nedan barnkonventionen) och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016).

Likabehandling och positiv särbehandling

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Den omfattar ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Utgångspunkten är att de grundläggande fri- och rättigheterna också omfattar barn. Barn ska bemötas som jämlika individer och ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva (Grundlagen 6 § 3 mom.). Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsbestämmelsen riktar sig också till lagstiftaren. Vissa människor eller människogrupper får inte genom lag godtyckligt ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra människor

eller människogrupper. Således är jämlikhetssynpunkter av betydelse både när man beviljar medborgarna förmåner och rättigheter enligt lag och när man ålägger dem skyldigheter (t.ex. GrUU 9 och 10/1985 rd). Jämlikhetsbestämmelsen har dock i praktiken inte satt några strikta gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt (GrUU 12/1990 rd och 3/1991 rd). Utmärkande för lagstiftningen är att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika för att bland annat främja faktisk jämlikhet. (RP 309/1993 rd, s. 42–43, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

Den allmänna jämlikhetsbestämmelsen kompletteras av det diskrimineringsförbud som ingår i 6 § 2 mom. i grundlagen enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De grunder för särbehandling som nämns i bestämmelsen kan betraktas som kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Avsikten är dock inte att förteckningen ska vara uttömmande, utan särbehandling ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskildes person. Exempel på sådana omständigheter är samhällelig ställning, egendom, föreningsverksamhet, familjeförhållanden, graviditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort (RP 309/1993 rd, s. 47, se också GrUU 31/2014 rd, s. 3). Grundlagens diskrimineringsförbud gäller också indirekt diskriminering, det vill säga åtgärder som till sina konsekvenser leder till ett diskriminerande slutresultat. Till denna del ska förekomsten av diskriminering bedömas mot de faktiska konsekvenserna av ett förfarande. Bestämmelsen måste anses förbjuda att någon gynnas eller att en enskild person eller grupp ges en privilegierad ställning, om det i sak innebär diskriminering mot andra (RP 309/1993 rd, s. 44).

Det är inte alltid förbjudet att göra åtskillnader mellan människor, då det kan vara godtagbart på det sätt som avses i 6 § i grundlagen. Det allmänna kan rentav vara skyldigt att göra det för att tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Hänvisningen i grundlagens 6 § 2 mom. till att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av någon orsak som gäller hans eller hennes person innefattar tanken att det finns sådana grunder som gör det godtagbart att särbehandla människor. Man måste dessutom åtskilja sådan positiv särbehandling som avses i 9 § i diskrimineringslagen, det vill säga sådana i sig förbjudna åtgärder som syftar till att förbättra läget och omständigheterna för personer som tillhör en viss grupp (exempelvis kvinnor, barn och minoriteter) och som är godtagbara eftersom de syftar till att trygga faktisk jämlikhet och de inte till sin grad utgör diskriminering mot andra. För att uppnå faktisk jämlikhet tillåter 6 § 2 mom. i grundlagen positiv särbehandling av vissa grupper under förutsättning att detta inte innebär diskriminering mot andra personer. Också i FN:s människorättskommittés allmänna ställningstagande till artikel 26 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7/1976) konstateras det att likvärdighetsprincipen ibland förutsätter att konventionsstaterna särbehandlar personer i vissa fall då syftet är att eliminera diskriminering som de facto förekommer i samhället (stycke 10, se Nowak 1993, s. 869).

Positiv särbehandling är tillåten i grundlagen, om åtgärden i fråga har objektiva och med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara grunder, och om åtgärden står i rätt proportion till det eftersträfvade målet (GrUU 38/1998 rd). De grundläggande fri- och rättigheterna förpliktar i första hand det allmänna (RP 309/1993 rd, s. 25–29). Med stöd av 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I vissa situationer kan positiv särbehandling rentav vara det allmännas skyldighet med stöd av samverkan av till exempel bestämmelserna som gäller kulturella rättigheter i 16 § i grundlagen, bestämmelserna som gäller jämlikhet i 6 §, eller det allmännas skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 22 § i grundlagen. I bestämmelsen definieras inte med vilka metoder det allmänna ska förverkliga sin förpliktelse. Valet av metod bör övervägas från fall till fall, på basis av vilka åtgärder det allmänna enligt 22 § är

skyldigt att tillgodose till exempel de kulturella rättigheterna enligt 16 § i enlighet med kraven på likabehandling i 6 § i grundlagen. (GrUU 30/2013 rd, s. 3/I).

De krav som ställs på en godtagbar grund som möjliggör särbehandling enligt 6 § 2 mom. i grundlagen är enligt grundlagsutskottets etablerade praxis höga i all synnerhet för de grunder för särbehandling som räknas upp i bestämmelsen (se t.ex. GrUU 31/2013 rd, GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, GrUU 38/2006 rd, s. 2). I utskottets praxis har det förutsatts att en godtagbar grund ska ha ett sakligt och nära samband med lagens syfte (se t.ex. GrUU 44/2010 rd, s. 5—6). Ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser har grundlagsutskottet i olika sammanhang härlett kravet att särbehandling av personer inte får vara godtycklig och att skillnaderna inte får bli oskäligen (se t.ex. GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 4, GrUU 18/2006 rd, s. 6).

I bestämmelsen som tryggar likabehandling i grundlagen förutsätts det dock inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas på samma sätt, om inte de omständigheter som inverkar på saken är likadana. Till exempel hälsotillstånd är en förbjuden grund för särbehandling om den sker utan godtagbar orsak, men inom hälsovården kan hälsotillstånd vara en godtagbar grund för särbehandling. (GrUU 30/2013 rd, s. 3/I) Lagstiftningen tillåter dessutom positiv särbehandling för att trygga den faktiska jämlikheten, det vill säga åtgärder som förbättrar ställningen och förhållandena för en viss grupp (till exempel barn och minoriteter (se RP 309/1993 rd, s. 44, GrUU 4/2016 rd, s. 3)). Sådan proportionerlig särbehandling som syftar till att främja faktisk likabehandling eller att förhindra eller undanröja olägenheter som beror på diskriminering är inte diskriminering. I motiveringen till regeringens proposition om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betonades det att skyldigheten att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att de tryggas materiellt. Det allmänna förverkligar sin förpliktelse exempelvis genom att stifta lagar som tryggar utövningen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 79—80). Nuförtiden finns det en uttrycklig bestämmelse om positiv särbehandling i 9 § i diskrimineringslagen. Enligt bestämmelsen är sådan proportionerlig särbehandling som syftar till att främja faktisk likabehandling eller att förhindra eller undanröja olägenheter som beror på diskriminering inte diskriminering.

Det föreslås att det i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet tas in en bestämmelse om specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Med stöd av bestämmelsen kan den som ordnar förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt småbarnspedagogik beviljas specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Understöd ska beviljas inom ramen för det anslag som anvisats för ändamålet i statsbudgeten. Närmare bestämmelser om understödets användningsändamål och grunderna för beviljande av understöd får utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom propositionen genomförs de i 16 §, 6 § och 22 § i grundlagen avsedda skyldigheterna att på jämlikt sätt tillgodose de grundläggande kulturella rättigheterna. Finansieringen har beräknats utifrån behov. I grundlagsutskottets utlåtandepraxis har sådan sådan behovsbaserad finansiering inte ansetts utgöra positiv särbehandling. (jfr GrUU 17/2021 rd, s. 23, GrUU 15/2018 rd, s. 23, GrUU 16/2014 rd, s. 3/II).

Det att specialunderstödet för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen görs bestående möjliggör ett långsiktigt engagemang och planmässiga åtgärder för att stärka jämlikheten inom utbildningen. Förutsägbart, långsiktigt och transparent finansiering möjliggör en mer långsiktig personalpolitik för utbildningsanordnarna i åtgärder på lokal nivå som

stöder utbildningsmässig jämlikhet och som stöder tillgången till personal samt säkerställer kvaliteten. Det att understödet görs bestående gör det också möjligt att på både lokal och riksfattande nivå organisera uppföljning, vilket stöder effekterna av de åtgärder som finansieras.

Kulturella rättigheter och rätt till social trygghet

Enligt 16 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Denna rättighet är subjektiv till sin natur (RP 309/1993 rd, s. 21), vilket innebär att det är fråga om en individuell rättighet som omedelbart kan förverkligas. Denna subjektiva rättighet inbegriper rätten att få grundläggande utbildning och rätten att få undervisning avgiftsfritt. Den avgiftsfria undervisningen har samband med läroplikten, som det föreskrivs om genom lag. Sådan grundläggande utbildning som avses i grundlagen avser den undervisning som ingår i läroplikten (se t.ex. RP 309/1993 rd, s. 68 och GrUU 20/2007 rd). Kommunerna har ålagts skyldighet att ordna grundläggande utbildning.

I 16 § 2 mom. i grundlagen föreskrivs att det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, ska säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Grundlagsutskottet har i enlighet med sin tidigare utlåtandepraxis ansett att regleringen av småbarnspedagogiken i första hand bedöms vara en socialtjänst i enlighet med 19 § 3 mom. i grundlagen, oavsett av att småbarnspedagogiken överförts till ett annat förvaltningsområde. Vid grundlagsbedömningen ska det dock beaktas att bestämmelser om systemen för socialvård inte längre tillämpas på anordnandet av småbarnspedagogik. Innehållet i en grundläggande fri- och rättighet som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet i grundlagen kan anses vara autonomt i förhållande till lagen om småbarnspedagogik. Småbarnspedagogiken fullgör i första hand det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. (GrUU 12/2015 rd, GrUU 13/2018 rd, se även GrUU 41/2021 rd).

Internationella fördrag

Propositionen är i linje med Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter (FördrS 59—60/1991, nedan konventionen om barnets rättigheter). I Finland har konventionen varit i kraft på lagnivå sedan 1991. Barnkonventionen förpliktar konventionsstaterna att för barn tillförsäkra rätt till skydd och omvårdnad, till en andel av samhällets resurser samt rätt att delta i fattande av beslut som gäller barnet självt och i samhällslivet. De rättigheter som antagits i konventionen om barnets rättigheter ska tillgodoses för hela barnbefolkningen och i varje barns liv. Med barn avses i konventionen en person som inte fyllt 18 år. Enligt konventionen vidtar konventionsstaterna alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. I artikel 3 i konventionen konstateras det att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet. För detta ändamål ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder. Enligt artikel 28 i konventionen erkänner konventionsstaterna barnets rätt till utbildning. Denna rätt inbegriper också rätten till småbarnspedagogik.

Enligt artikel 2 i barnkonventionen ska staterna tillförsäkra de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag som har att göra med barnets eller dess föräldrars eller

vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt. Det är värt att notera att det är förbjudet att diskriminera mot ett barn inte bara på basis av barnets egna utan också vårdnadshavarens egenskaper. I artikelns andra punkt betonas även att barnet måste skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro skilt.

Enligt kommittén för barnets rättigheter förutsätts det att staterna aktivt strävar efter att identifiera också sådana grupper av barn då erkännandet och tillgodoseendet av deras rättigheter kan kräva särskilda åtgärder. I kommittéarbetet lyfts det fram barngrupper som är särskilt utsatta för diskriminering. Exempel på sådana är barn med funktionsnedsättning och invandrabarn utan vårdnadshavare, som kommittén också har gett allmänna kommentarer om.

Enligt artikel 23.1 i barnkonventionen erkänner konventionsstaterna att ett psykiskt eller fysiskt handikappat barn bör åtnjuta ett fullvärdigt och hyggligt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar självförtroende och underlättar barnets aktiva deltagande i samhället. Regeringens proposition är av betydelse också för tillgodoseendet av barns grundläggande fri- och rättigheter. Propositionen främjar uppfyllandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och förpliktelserna i konventionen i Finland. Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016) förpliktar till att särskilt beakta barn med funktionsnedsättning. Enligt artikel 7 i konventionen ska konventionsstaterna säkerställa att barn med funktionsnedsättning i alla rådande situationer fullt åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn. I alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning ska barnets bästa komma i främsta rummet.

I sin allmänna kommentar om genomförandet av konventionen om barnets rättigheter CRC/GC/2003/5 framhåller kommittén att särskild uppmärksamhet bör fästas vid icke-diskriminering när konventionsstaterna utarbetar nationella strategier och planer för barn. Principen om icke-diskriminering förutsätter att alla rättigheter som garanteras i konventionen garanteras alla barn som lyder under staternas jurisdiktion. Förbudet mot diskriminering innebär alltså tillträde till rättigheter, och det förverkligas inte enbart genom lagstiftning, utan det förutsätter att staterna vidtar aktiva åtgärder för att identifiera och ingripa i diskriminering. Icke-diskriminering innebär inte att alla behandlas likadant, utan särbehandling är ibland både tillåten och nödvändig för att minska diskrimineringen. Också grundlagsutskottet har för sin del lyft fram behovet att enligt jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen, konventionen om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning sörja för faktisk jämlikhet, i synnerhet mellan de barn och unga som har läroplikt (GrUB 14/2020 rd).

Denna proposition kommer att stödja tillgodoseendet av barnets rättigheter, eftersom man med hjälp av understödet kan stödja barn i sådana förhållanden där servicebehovet är större eller där dess produktionskostnader är högre. Propositionen kan vidare anses tillgodose barnets bästa, eftersom finansieringen tryggar barnets rätt till jämlik utbildning och småbarnspedagogik då finansieringen minskar effekterna av ojämlikheten i samhället. Det att finansieringen görs bestående främjar den utbildningsmässiga jämlikheten och likabehandlingen inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Det att finansieringen görs bestående möjliggör att långsiktigare och mer förutseende stödja sådana verksamhetsställen inom småbarnspedagogiken och sådana skolor som finns i områden där utbildningsnivån är låg och arbetslöshetsgraden samt andelen personer med ett främmande språk som modersmål är hög. Således stärker propositionen effekterna av de åtgärder som vidtas för att främja den utbildningsmässiga jämlikheten och för att förebygga ojämlikhet och regional segregation både på lokal och riksomfattande nivå.

Kommunernas självstyrelse

Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Enligt 7 § i kommunallagen sköter kommunen uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen samt de uppgifter som föreskrivs för den i lag. Eftersom understödet beviljas sådana anordnare av undervisning och småbarnspedagogik som styr understödet till skolor och verksamhetsställen inom småbarnspedagogiken, bedöms propositionen inte ha några konsekvenser för kommunernas självstyrelse.

Utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet

Enligt 80 § i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska det dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis ställt krav på regleringens exakthet och noggranna avgränsning i bemyndiganden att utfärda förordning. Gränsdragningen mellan utfärdande av förordning och stiftande av lag är också förknippad med frågan om ändamålsenlighet och flexibilitet. I denna proposition föreslås det att den som ordnar småbarnspedagogik samt förskoleundervisning och grundläggande utbildning kan beviljas specialunderstöd inom ramen för det anslag som anvisats för ändamålet i statsbudgeten för fyra år åt gången. Närmare bestämmelser om användningsändamålen för och grunderna för beviljande av understöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling får utfärdas genom förordning av statsrådet. Bemyndigandet att utfärda förordning är exakt och noggrant avgränsat och uppfyller således kraven i 80 § i grundlagen. I lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet finns ett bemyndigande att utfärda förordning om till exempel grunderna för beviljande av statsunderstöd för kompletterande undervisning i den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen för elever med främmande språk, samiska och romani som modersmål.

Lagstiftningsordning

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) 2 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1493/2016, och
fogas till 1 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) sådan paragrafen lyder i lagarna 1410/2014, 532/2017, 957/2017, 716/2018, 315/2019, 1083/2020, 1220/2020 och 1114/2021 ett nytt 6 mom. samt till lagen en ny 44 a § som följer:

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs dessutom om beviljande av specialunderstöd för åtgärder som främjar jämlikhet och likabehandling i utbildningen inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

2 §

Tillämpning av lagen i vissa fall

Bestämmelser om beviljande av statsandel för driftskostnaderna för sådan förskoleundervisning och grundläggande utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning, sådan småbarnspedagogik som avses i lagen om småbarnspedagogik (540/2018), sådan grundläggande konstundervisning som avses i lagen om grundläggande konstundervisning och som finansieras enligt antalet invånare i kommunen, sådana allmänna bibliotek som avses i lagen om allmänna bibliotek (1492/2016) och sådan kulturverksamhet som avses i lagen om kommunernas kulturverksamhet (166/2019) finns i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

44 a §

Specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

Den som ordnar förskoleundervisning och grundläggande utbildning enligt 4 och 7 § i lagen om grundläggande utbildning och den som ordnar småbarnspedagogik enligt 5 § i lagen om småbarnspedagogik kan beviljas specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

I 1 mom. avsedda anordnare av förskoleundervisning, grundläggande utbildning eller småbarnspedagogik kan beviljas specialunderstöd inom ramen för det anslag som anvisats för ändamålet i statsbudgeten. Specialunderstöd kan beviljas för fyra år åt gången.

Närmare bestämmelser om det i denna paragraf avsedda understödets användningsändamål och grunderna för beviljande av det får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 21 april 2022

Statsminister

Sanna Marin

Undervisningsminister Li Andersson

Lag

om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) 2 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1493/2016, och
fogas till 1 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) sådan paragrafen lyder i lagarna 1410/2014, 532/2017, 957/2017, 716/2018, 315/2019, 1083/2020, 1220/2020 och 1114/2021 ett nytt 6 mom. samt till lagen en ny 44 a § som följer:

Gällande lydelse

1 §

Tillämpningsområde

Föreslagen lydelse

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs dessutom om beviljande av specialunderstöd för åtgärder som främjar jämlikhet och likabehandling i utbildningen inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

2 §

Tillämpning av lagen i vissa fall

Bestämmelser om beviljande av statsandel för driftskostnaderna för sådan förskoleundervisning och grundläggande utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), sådan barndagvård som avses i lagen om småbarnspedagogik (36/1973), sådan grundläggande konstundervisning som avses i lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998) och som finansieras enligt antalet invånare i kommunen, sådana allmänna bibliotek som avses i lagen om allmänna bibliotek (1492/2016) och sådan kulturverksamhet som avses i lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992) finns i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

2 §

Tillämpning av lagen i vissa fall

Bestämmelser om beviljande av statsandel för driftskostnaderna för sådan förskoleundervisning och grundläggande utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning, sådan småbarnspedagogik som avses i lagen om småbarnspedagogik (540/2018), sådan grundläggande konstundervisning som avses i lagen om grundläggande konstundervisning och som finansieras enligt antalet invånare i kommunen, sådana allmänna bibliotek som avses i lagen om allmänna bibliotek (1492/2016) och sådan kulturverksamhet som avses i lagen om kommunernas kulturverksamhet (166/2019) finns i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

44 a §

Specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

Den som ordnar förskoleundervisning och grundläggande utbildning enligt 4 och 7 § i lagen om grundläggande utbildning och den som ordnar småbarnspedagogik enligt 5 § i lagen om småbarnspedagogik kan beviljas specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

I 1 mom. avsedda anordnare av förskoleundervisning, grundläggande utbildning eller småbarnspedagogik kan beviljas specialunderstöd inom ramen för det anslag som anvisats för ändamålet i statsbudgeten. Specialunderstöd kan beviljas för fyra år åt gången.

Närmare bestämmelser om det i denna paragraf avsedda understödets användningsändamål och grunderna för beviljande av det får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Statsrådets förordning

om specialunderstöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

I enlighet med statsrådets beslut föreskrivs med stöd av 44 a § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverk-samhet (1705/2009):

1 §

Tillämpningsområde

I denna förordning föreskrivs det om de användningsändamål och de grunder för beviljande av specialunderstöd som beviljas för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

2 §

Grunder för beviljande av specialunderstöd

Specialunderstödet för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen beviljas kalkylmässigt enligt följande kriterier som gäller verksamhetsstället för småbarnspedagogiken och skolans verksamhetsmiljö:

- 1) andelen 30—54-åringar av åldersklassen som endast slutfört grundskolestadiet,
- 2) arbetslöshetsgraden,
- 3) andelen personer med ett främmande språk som modersmål i befolkningen.

Utöver de kriterier som nämns i 1 mom. beviljas understöd för åtgärder som främjar utbildningsmässig jämlikhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken på basis av antalet barn som omfattas av avgiftsfri småbarnspedagogik.

3 §

Specialunderstödet användningsändamål

Specialunderstöd kan beviljas för lönekostnader för anställda i fostrings- och undervisningsuppgifter inom småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

4 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.