

**25.8.2009**

## **Selvitys eduskunnalle perusopetuksen ryhmäkokojen pienentämiseen suunnatun rahoituksen käytöstä**

### **Tausta**

Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että ikäluokkien pienentymisestä vapautuvat voimavarat käytetään koulutuksen laadun kehittämiseen. Voimavaroja on suunnattu erityisesti perusopetuksen laadun kehittämiseen. Opetusministeriö toteuttaa koko vaalikauden kestävästä Perusopetus paremmaksi eli POP-ohjelmaa, johon on varattu yhteensä 80 miljoonaa euroa. Hallitusohjelman mukaan perusopetuksen laadun kehittämisen yhtenä kohteena on opetusryhmien koon pienentäminen. Oppilasmääriltään pienemmät opetusryhmät parantavat opettajien mahdollisuuksia puuttua varhain oppimis- ja koulunkäyntivaikeuksiin, opetus- ja työmuotojen monipuolistamiseen, innovatiivisten ja luovien oppimisympäristöjen kehittämiseen sekä oppilaiden erilaisten lahjakkuuksien huomioimiseen. Samoin opetustilanteiden työskentelyrauhaa ja kodin ja koulun yhteistyömahdollisuuksia voidaan näin parantaa.

Perusasteen opetusryhmäkokoja on kattavasti selvitetty ensimmäisen kerran Suomessa syksyllä 2008. Selvitys tehtiin yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa osana valtakunnallista opettajatiedonkeruuta. Tulosten mukaan opetusryhmien koot vaihtelevat suuresti opetuksen järjestäjien välillä. Keskimääräisesti suurimmat opetusryhmät ovat perusopetuksen 3-6 vuosiluokilla. Perusopetuksen suurten opetusryhmien määrä kasvaa perusasteen 1-6 luokilla vuosiluokittain kuudennelle luokalle mentäessä.

Opetusministeriö on suunnannut perusopetuksen ryhmäkokojen pienentämiseen 16 miljoonaa euroa vuoden 2009 talousarvioon. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain muutoksella (1038/2008) korotettiin vuoden 2009 perusopetuksen yksikköhintaa laskennallisesti keskihinnasta tarkasteltuna 26,17 euroa/oppilas niin, että se ei lisännyt kuntien rahoitusosuutta.

Eduskunta edellytti (HE 118/2008 vp - SiVM 6/2008 vp - EV 149/2008 vp), että hallitus seuraa tarkasti perusopetuksen opetusryhmien pienentämiseen tarkoitettujen valtionosuuksien kohdentumista ja vaikuttavuutta kunnissa.

Opetusministeriö lähetti koulutuksenjärjestäjille Eduskunnan lausuman mukaisen kyselyn, jolla kysyttiin perusopetuksen opetusryhmien pienentämiseen tarkoitettujen valtionosuuksien käyttöä. Kysely järjestettiin toukokuussa 2009.

### **Kyselyn toteutus**

Kysely lähetettiin 405 opetuksenjärjestäjälle. Vastauksia saatiin yhteensä 379. Suomenkielisiä vastauksia saatiin 354 kappaletta ja ruotsinkielisiä 25 kappaletta. Viideltä opetuksenjärjestäjältä saatiin kaksi vastausta, suomen- ja ruotsinkieliset. Nämä opetuksenjärjestäjät olivat Hangon kaupunki, Kemiönsaaren kunta, Mustasaaren kunta, Länsi-Turunmaan kaupunki ja Kokkolan kaupunki.

Kyselyyn vastasi yhteensä 374 opetuksenjärjestäjää ja vastausprosentiksi tuli 92,4 %. Vastauksissa on mukana kaikki suurimmat kaupungit. Valtionkoulujen vastaukset poistettiin, koska ne eivät ole tämän lisärahoituksen piirissä.

## Tulokset

### *Tulokset koko maan aineistossa*

Koko maan tuloksien mukaan 69,4 % koulutuksen järjestäjistä ilmoitti käyttäneensä kokonaan saamansa opetusryhmien pienentämiseen suunnatun rahan siihen tarkoitukseen. Ilmoitusten mukaan lisärahoitusta tähän tarkoitukseen ei kohdistanut ollenkaan 17,9 % opetuksenjärjestäjistä. Osittain lisärahoitusta opetusryhmien pienentämiseen ilmoitti käyttäneensä 12,7 % koulutuksenjärjestäjistä. Yhteensä 82,1 % koulutuksenjärjestäjistä käytti lisärahoituksen joko kokonaan tai osittain opetusryhmäkokojen pienentämiseen. Ne, jotka ilmoittivat käyttäneensä rahoituksen osittain opetusryhmien pienentämiseen, käyttivät keskimäärin 60,2 % saamastaan rahoituksesta siihen varattuun kohteeseen. Usea kunta ilmoitti luopuneensa ryhmien suurennusaikeista kun tieto ryhmäkokojen pienentämiseen suunnastusta rahoituksesta tuli heidän tietoonsa.

Taulukko 1. Opetusryhmiin kohdistuneen rahan käyttö koko aineistossa

	Koko maa
	% koulutuksen järjestäjistä
Kokonaan	69,4
Osittain	12,7
Ei ollenkaan	17,9
<i>Yhteensä</i>	<i>100</i>

Taulukko 2. Opetusryhmien pienentämiseen tarkoitettun rahan kohdentaminen koko maassa vuonna 2009.

	Koko maa
	% koulutuksenjärjestäjistä
Lisätään yleisopetuksen ryhmien määrää	30,2
Lisätään jakotunteja	35,4
Erityisopetuksen tuntien lisääminen	11,9
Muu	22,5
<i>Yhteensä</i>	<i>100</i>

Rahaa käytettiin erityisesti jakotunteihin 35,4 % ja ryhmien pienentämiseen 30,2 %. Opetusryhmien pienentämiseen tarkoitettua rahaa käytettiin myös jonkin verran erityisopetukseen. Kaikilla näillä toimenpiteillä on sama vaikutus. Oppilaat voivat silloin opiskella pienemmissä ryhmissä. Kysyttäessä, mihin muuhun rahaa käytettiin, vastaukset hajaantuivat. Ilmoitusten mukaan rahaa käytettiin tukiopetukseen, psykologin, kuraattorin tai avustajien palkkaamiseen. Samanaikaisopetukseen, osa-aikaiseen erityisopettajan palkkaukseen, pienryhmiin ja ryhmäkokoa säilytettiin ennallaan, vaikka oppilasmäärät vähenivät.

### *Määrärahojen käyttämättömyyden syyt opetusryhmien pienentämiseen*

Koulutuksenjärjestäjiltä kysyttiin myös syitä siihen, miksi rahoitusta ei käytetty siihen varattuun tarkoitukseen. Vastaaajia, jotka ilmoittivat, etteivät käyttäneet rahoitusta lainkaan ryhmien pienentämiseen, oli kaikkiaan 68 eli 17,9 %. Näistä kaikkiaan yli puolet eli 46 ilmoitti, että ryhmät ovat jo niin pieniä, että pienentämistä ei tehty tai oppilasryhmät pienenevät oppilasmäärän vähenemisen myötä joka tapauksessa. Useat koulutuksenjärjestäjät luettelivat ilmoituksen vakuudeksi kunnan ryhmäkoot. Koulutuksenjärjestäjistä 10 ilmoitti, että ryhmät pidettiin ennallaan ylimääräisen valtionosuuden vuoksi alkuperäisistä suunnitelmista huolimatta. Ainoastaan 12 eli koko vastaajien joukosta 3 % ylläpitäjistä ilmoitti, että eivät saaneet valtionavustusta lainkaan käyttöönsä. Näihin kuntiin kuului vain yksi yli 10.000 oppilaan kunta. Muut isot kunnat olivat käyttäneet rahan kokonaan tai osittain opetustoimeen.

### *Tulokset lääneittäin*

Läänikohtaisia eroja opetusryhmien pienentämiseen suunnatun rahan käytössä oli jonkin verran. Suhteellisesti tarkastellen vähiten kuntia, jotka eivät käyttäneet ollenkaan rahaa opetusryhmien pienentämiseen, oli Lapin läänissä (10 %) ja eniten Etelä-Suomen läänissä (23,4 %) ja Länsi-Suomen läänissä. Taulukosta 3 näkyy, miten eri läänien välillä lisärahoitusta käytettiin.

Taulukko 3. Koulutuksen järjestäjille opetusryhmien pienentämiseen osoitetun rahan kohdentaminen siihen tarkoitettuun kohteeseen lääneittäin vuonna 2009.

	Etelä-Suomen lääni	Länsi-Suomen lääni	Itä-Suomen lääni	Oulun lääni	Lapin lääni
	% kunnista	% kunnista	% kunnista	% kunnista	% kunnista
Kokonaan	66,0	70,2	75,9	65,9	75,0
Osittain	10,6	11,8	11,1	20,5	15,0
Ei ollenkaan	23,4	18,0	13,0	13,6	10,0
<i>Yhteensä</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Rahoituksen kohdentuminen Etelä- Suomen ja Oulun läänien osalta kohdistui suurimmalta osin yleisopetuksen opetusryhmien määrän lisäämiseen ja muiden läänien osalta jakotuntien lisäämiseen (taulukko 4).

Taulukko 4. Koulutuksen järjestäjille opetusryhmien pienentämiseen osoitetun rahan kohdentaminen lääneittäin vuonna 2009.

	Etelä-Suomen lääni	Länsi-Suomen lääni	Itä-Suomen lääni	Oulun lääni	Lapin lääni
	% kunnista	% kunnista	% kunnista	% kunnista	% kunnista
Lisätään yleisopetuksen ryhmien määrää	36,6	28,4	27,7	32,4	27,8
Lisätään jakotunteja	25,4	38,8	44,7	21,6	44,4
Erityisopetuksen tuntien lisääminen	8,5	9,7	12,8	24,3	11,1
Muu	29,6	23,1	14,9	21,6	16,7
<i>Yhteensä</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Opetusryhmien pienentämiseen suunnatun rahan kohdentamisessa on selvästi kaksi erilaista strategiaa. Etelä-Suomen läänin ja Oulun läänin koulutuksenjärjestäjät suuntaavat lisärahoituksen selkeästi muita läänejä useammin lisäopetusryhmien perustamiseen ja muut läänit jakotuntien lisäämiseen. Olisiko syynä se, että oppilasmäärältään suurimmat kunnat, joissa on paljon oppilaita, ovat saaneet niin merkittävän summan lisärahoitusta, että se mahdollistaa lisäluokkien perustamisen tai että pienenevien oppilasmäärien tilanteessa luokkia ei tarvitse yhdistää? Vastaavasti pienempien koulutuksenjärjestäjien saamalla lisärahoituksella voidaan vain lisätä jakotunteja ja saatu tuki ei riitä lisäopettajan palkkaamiseen?

#### *Tulokset maakunnittain*

Taulukko 5. Koulutuksen järjestäjille opetusryhmien pienentämiseen osoitetun rahan kohdentaminen siihen tarkoitettuun kohteeseen maakunnittain vuonna 2009.

Maakunta	Kokonaan	Osittain	Ei ollenkaan	<i>Yhteensä</i>
Uusimaa	61,9	7,1	31,0	100
Varsinais-Suomi	73,5	14,7	11,8	100
Itä-Uusimaa	40,0	10,0	50,0	100
Satakunta	76,0	4,0	20,0	100
Kanta-Häme	71,4	14,3	14,3	100
Pirkanmaa	65,5	6,9	27,6	100
Päijät-Häme	71,4	14,3	14,3	100
Kymenlaakso	88,9	11,1	0	100
Etelä-Karjala	69,2	15,4	15,4	100
Etelä-Savo	76,5	11,8	11,8	100
Pohjois-Savo	79,2	16,7	4,2	100
Pohjois-Karjala	69,2	0	30,8	100
Keski-Suomi	81,8	13,6	4,5	100
Etelä-Pohjanmaa	85,0	5,0	10,0	100
Pohjanmaa	47,4	36,8	15,8	100
Keski-Pohjanmaa	54,5	0	45,5	100
Pohjois-Pohjanmaa	63,9	25,0	11,1	100
Kainuu	77,8	0	22,2	100
Lappi	73,7	15,8	10,5	100

Kymenlaakson, Pohjois-Savon, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Suomen maakunnissa opetusryhmien pienentämiseen suunnatun rahoituksen käyttö on ollut tehokasta. Itä-Uudellamaalla ja Keski-Pohjanmaalla yli 45 % koulutuksenjärjestäjistä ei ollut suunnannut lainkaan rahoitusta siihen tarkoitettuun kohteeseen. Näissä molemmissa maakunnissa on suhteellisen vähän koulutuksenjärjestäjiä ja tutkimuksessa oli mukana molemmista maakunnista vain noin kymmenen koulutuksenjärjestäjää. Myös Uudellamaalla ja Pohjois-Karjalassa on ollut jonkin verran ongelmia lisärahoituksen suuntaamisessa siihen varattuun tarkoitukseen.

#### *Tulokset kielen mukaan tarkasteltuna*

Taulukko 6. Koulutuksen järjestäjille opetusryhmien pienentämiseen osoitetun rahan kohdentaminen siihen tarkoitettuun kohteeseen kieliryhmittäin vuonna 2009.

	Suomenkieliset	Ruotsinkieliset
	% kunnista	% kunnista
Kokonaan	71,2	44,0
Osittain	11,6	28,0
Ei ollenkaan	17,2	28,0
<i>Yhteensä</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Tulosten perusteella suomenkielisissä kunnissa on ollut jonkin verran suurempi tarve opetusryhmien pienentämiseen. Suomenkielisistä koulutuksenjärjestäjistä 71 % käytti rahan kokonaan opetusryhmien pienentämiseen ja ruotsinkielistä vastaavasti 44 %. Kun katsotaan opetusryhmien pienentämiseen käytettyä rahoituskohdetta, huomataan, että ruotsinkielisissä kunnissa lähes 67 % on kohdistunut rahoituksen jakotuntien lisäämiseen kun se vastaavasti suomenkielisissä kunnissa on noin 33 %.

Taulukko 7. Opetusryhmien pienentämiseen tarkoitetun rahan kohdentuminen kieliryhmittäin vuonna 2009.

	Suomenkieliset	Ruotsinkieliset
	% kunnista	% kunnista
Lisätään yleisopetuksen ryhmien määrää	31,4	11,1
Lisätään jakotunteja	33,4	66,7
Erityisopetuksen tuntien lisääminen	11,9	11,1
Muu	23,2	11,1
<i>Yhteensä</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

## Johtopäätökset

Kyselyn perusteella voidaan todeta, että opetusryhmien pienentämiseen suunnattu rahoitus on pääosin, 82,1 %:sti kohdistunut ryhmien pienentämiseen. Koulutuksenjärjestäjistä 17,9 % ilmoitti että ei ole käyttänyt lainkaan rahaa opetusryhmien pienentämiseen. Tästä ryhmästä kuitenkin vain 3 % ilmoitti, että rahaa ei kohdennettu mitenkään opetuksen hyväksi.

Suurin osa rahasta käytettiin joko ryhmien pienentämiseen tai jakotunteihin. Molemmilla toimenpiteillä on sama vaikutus. Oppilaat voivat opiskella pienemmissä ryhmissä. Suurimmalla osasta niistä ylläpitäjistä, jotka olivat käyttäneet rahan suhteen omaa harkintaansa, oli siihen selkeä syy. Yleisin syy oli, että ryhmät olivat jo entuudestaan pieniä. Lisäksi osa vastaajista ilmoitti, että kunta luopui rahan saannin takia aiotuista tai päätetyistä supistuksista.

Ainoastaan 12 kaikista vastanneista ylläpitäjistä ilmoitti, että rahaa ei ole käytetty siihen osoitettuun tarkoitukseen. Näiden kuntien joukossa oli vain yksi suuri kunta. Muutama pieni ylläpitäjä totesi, että raha oli niin pieni, ettei se riitä ryhmien pienentämiseen. Yksi ilmoitti, ettei kohdistettavasta rahasta ollut tietoa budjetin hyväksymisen hetkellä.

Opetusryhmien pienentämiseen suunnatun lisärahoituksen käytössä oli jonkin verran läänikohtaisia eroja. Suhteellisesti eniten koulutuksenjärjestäjiä, jotka eivät ilmoituksensa mukaan käyttäneet

saamaansa lisärahoitusta opetusryhmien pienentämiseen oli Etelä- Suomen - ja Länsi-Suomen lääneissä. Mutta kuten johtopäätösten alussa todetaan, lukumääriä ei voida kuitenkaan pitää suurina.

Myös maakuntakohtaisia ja kielikohtaisia eroja löytyi jonkin verran, mutta niiden alueiden, joilla on paljon pieniä koulutuksenjärjestäjiä, tulosten tulkinnassa on oltava varovainen. Näistä kohteista voi löytyä tavallista enemmän koulutuksenjärjestäjiä, joilla opetusryhmät ovat voineet olla pieniä jo ennen rahoituksen kohdentamista.