

24.11.2020

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto

Asia: HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Teema: Oppivelvollisuuden laajentamisen kustannukset: Miten esitetyt määrärahat riittävät uusien tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen ja minkälaisia taloudellisia haasteita uudistuksen toimeenpanoon mahdollisesti liittyy?

Yleistä

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Oppivelvollisuus uudistuksen tavoitteet vaativat vielä toimia, joista ei ole säädetty ja niihin on kohdennettava rahoitusta nyt liian laajaksi ehdotetusta toisen asteen maksuttomuudesta.

Taloudelliset haasteet liittyvät erityisesti toimeenpanon käynnistämiseen, koska koulutuksen järjestäjillä ei ole tarvittavia oppimateriaaleja eikä riittävää henkilöstöä toteuttamaan uusia velvoitteita. Kun otetaan huomioon se, että perusrahoitus ei tälläkään hetkellä kata aiheutuvia kustannuksia on erittäin tärkeää, että talousarvioon kirjattu lupaus siitä, että lainsäädännön mukaisesti kunnille ja koulutuksen järjestäjille korvataan uudet velvoitteet 100 prosenttisesti valtionrahoituksella.

Perusrahoitusta ja vuoden 2021 rahoitusta lisättävä

OAJ pitää oppivelvollisuus uudistuksen ja maksuttoman toisen asteen rahoituksen riittävyyttä erittäin tärkeänä asiana. Se on välttämätöntä, jotta lain velvoitteet voidaan toteuttaa, korvata rehtoreille ja opettajille uudet tai laajentuvat tehtävät sekä rekrytoida uusia rehtoreita ja opettajia. Uudistuksen toimeenpanon käynnistyessä on rahoituksen riittävyyttä seurattava ja arvioitava.

- ➔ OAJ edellyttää, että mikäli rahoitus havaitaan riittämättömäksi, ryhdytään välittömästi toimiin, joita vaaditaan, jotta kunnat ja opetuksen sekä koulutuksen järjestäjät saavat luvattun 100 % valtionrahoituksen kuten lainsäädäntö edellyttää.

OAJ korosti Sivistysvaliokunnalle annetussa lausunnossa 10.11.2020 (LIITE) sen tärkeyttä, että oppivelvollisuus uudistuksen rahoituksen jaksotusta tulee muuttaa etupainotteisemmaksi. Rahoitus vuodelle 2021 ammatilliseen on 3,6 miljoonaa euroa ja lukioon 6,7 miljoonaa euroa. Nämä eivät riitä. Vuoden 2021 rahoituksen vahvistaminen on välttämätöntä, jotta alkuinvestoinnit on mahdollista toteuttaa laadukkaasti. Rahoitusta onkin sitemmin jo päätetty siirtää seuraavilta vuosilta vuodelle 2021 yhteensä 4,75M euroa.

- ➔ OAJ pitää muutosta tarpeellisena ja korostaa, että uudistuksen toimeenpanoa olisi tuettava vielä vahvemmin etupainotteisella rahoituksella. Alkuinvestoinnit ovat käytettävissä seuraavinakin vuosina.

24.11.2020

- OAJ korostaa, että riittävän rahoituksen lisäksi uudistuksen voimaantulo vaatii hyvää ja suunnitelmallista toimeenpanon tukea.

Toimeenpano on suunniteltava yhdessä kuntien, opetuksen ja koulutuksen järjestäjien sekä toimeenpanoa toteuttavien rehtoreiden, esimiesten ja opettajien ammattijärjestön kanssa. Toimeenpanoa suunniteltaessa on otettava erityisesti huomioon, että opetussuunnitelmien ja tutkinnon perusteiden uudistaminen, covid-19 sekä aiemmin tehdyt leikkaukset ja taloudellinen tilanne asettavat toimeenpanolle haasteita tiukalla aikataululla. Jaoston on myös syytä ottaa huomioon, että tämän ja kaikkien uudistusten perustana on riittävä perusrahoitus. Nyt se ei sitä ole millään koulutusasteella. Esimerkiksi lukiokoulutuksen rahoituksesta annetun lain 23 b § tulee poistaa ja rahoitus palauttaa vastaamaan sen todellisia kustannuksia. Nykyinen leikkuri leikkaa lukiokoulutuksen rahoitusta noin sadalla miljoonalla eurolla vuositasolla.

- Vaadimme, että jaosto edellyttää parhaillaan työn alla olevaan koulutuspoliittiseen selontekoon kirjattavaksi rahoitusohjelmaa, jolla palautetaan vähintään aiemmin leikatut kaksi miljardia euroa kasvatus-, koulutus- ja tutkimussektorille.

Oikeus maksuttomiin koulumatkoihin rajattava sen vuoden loppuun, kun oppivelvollinen täyttää 18 vuotta

Oppivelvollisuuden pidentäminen 18 vuoteen ei edellytä laajaa, yli neljän vuoden pituista oikeutta maksuttomiin matkoihin toisella asteella. OAJ kannattaa oppivelvollisuuden laajentamista, mutta ei kannata hallituksen esityksen mukaista toisen asteen maksuttomuutta tässä taloudellisessa tilanteessa ja esitettyihin toimiin varatun 129 miljoonan euron puitteissa.

- Esitämme maksuttomuutta rajattavaksi maksuttomien koulumatkojen sekä majoitus- ja matkakorvausten osalta sen vuoden loppuun, jolloin opiskelija täyttää 18 vuotta.

OAJ pitää tärkeänä vapauttaa lain toimeenpanoon varattuja resursseja oppivelvollisuuden uudistamiseen ja kohteisiin, jotka ovat uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta merkityksellisempiä kuin laaja koulumatkojen maksuttomuus. Näitä kohteita ovat opiskelijan oikeus tukiopetukseen ja osa-aikaiseen erityisopetukseen toisella asteella. Lisäksi laajan koulumatkojen maksuttomuuden sijaan on tarpeellisempaa kattaa hallituksen esityksen ja Kuntaliiton kustannuslaskelmissa tähän asti esille tuotu noin 10 miljoonan erotus.

OAJ:n näkemyksen mukaan on tärkeää aloittaa toisen asteen koulutuksen maksuttomuus maksuttomien matkojen osalta ensin rajoitetusti ja vasta, kun on nähty seuraukset ja saatu varmuutta kustannuksista, laajentaa maksuttomuutta tarpeen mukaan.

Toiselle asteelle oikeus saada tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta

OAJ edellyttää, että esitettyihin lakeihin oppivelvollisuuden laajentamisesta lisätään lukion ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoille oikeus tukiopetukseen sekä ammatillisen koulutuksen opiskelijoille oikeus osa-aikaiseen erityisopetukseen. Samaan kiinnitti

24.11.2020

huomiota myös lainsäädännön arviointineuvosto todetessaan, että esityksessä kiinnitetään paljon huomiota tukea tarvitseviin opiskelijoihin, mutta esitys ei näytä kohdistuvan heihin kovin tehokkaasti. Se totesi myös, että ammatillisen koulutuksen keskeyttämisen syyt painottuvat heikkoon opintomenestykseen, motivaatio-ongelmiin, terveyteen ja tuen puutteeseen.

Tukiopetus ja erityisopettajan antama opetus ovat tarpeen myös siksi, että oppivelvollisuuden laajentaminen tuo oppilaitoksiin lisää peruskoulun päättäneitä nuoria, jotka tarvitsevat panostusta erityisesti opintomenestykseen, motivaatioon ja tukeen.

Lukiossa säädetään 1.8.2021 alkaen opiskelijalle oikeus erityisopetukseen, joka vastaa perusopetuksen osa-aikaista erityisopetusta. Oikeutta tukiopetukseen ei opiskelijalle sen sijaan ole säädetty.

Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijalle ei ole säädetty oikeutta kumpaankaan ei tukiopetukseen eikä osa-aikaiseen erityisopetukseen, vaikka pääosa peruskoulun tukea tarvinneista oppilaista (noin 80 prosenttia) jatkaa opintojaan nimenomaan ammatillisessa oppilaitoksessa. Opiskelijat lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa ovat tältä osin täysin eriarvoisessa asemassa.

Tukiopetuksen ja yhdenvertaisesti osa-aikaisesta erityisopetuksesta säättäminen olisi toteutettavissa 10 miljoonalla eurolla. Jos 10 % lukio-opiskelijoista saisi 4 tuntia tukiopetusta lukuvuodessa neljän opiskelijan ryhmissä, maksaa se 600 000 euroa. Jos 15 % ammatillisen koulutuksen opiskelijoista saisi 8 tuntia tukiopetusta lukuvuodessa neljän opiskelijan ryhmissä, maksaa se 4,3 miljoonaa euroa. Jos 15 prosenttia ammatillisen opiskelijoista saisi 8 tuntia osa-aikaista erityisopetusta neljän opiskelijanryhmissä, maksaa se 4,3 miljoonaa euroa.

Uusi laki tutkintoon valmentavasta koulutuksesta, jonka opiskelijat ovat mitä suurimmalla todennäköisyydellä olleet peruskoulussa joko tehostetussa tai erityisessä tuessa, ei myöskään tunne tukiopetusta tai osa-aikaista erityisopetusta. Laki säättää vain erityisestä/vaativasta erityisestä tuesta, jota opiskelija saa hänelle tehdyn päätöksen mukaisesti. Tämä heikentää aiemmin lisäopetuksessa ja lukion valmistavassa koulutuksessa olleiden opiskelijoiden oikeuksia tukeen. Lisäopetuksessa oppilaalla on esimerkiksi ollut oikeus perusopetuksen kolmiportaiseen tukeen ja näin ollen tukiopetukseen ja osa-aikaiseen erityisopetukseen. Jatkossa tätä oikeutta ei enää olisi.

- ➔ OAJ esittää, että rahoituksesta päätettäessä kokonaisuuteen sisällytetään 10 miljoonaa euroa perustuen opiskelijan oikeudesta tukiopetukseen säättämiseksi sekä osa-aikaisen erityisopetuksen toteuttamiseksi yhdenvertaisesti toisella asteella.
- ➔ OAJ esittää, että tuen toteuttamiseen tarvittavat 10 miljoonaa euroa toteutetaan rajaamalla opiskelijan oikeutta maksuttomiin matkoihin sen vuoden loppuun, kun opiskelija täyttää 18 vuotta.

Ammatillisen koulutuksen rahoitussäännökset vaativat muutoksia

Ammatillisen koulutuksen rahoitusosuuksien muuttaminen niin, että perusrahoituksen taso on 70 prosenttia, suoritusrahoitus 20 prosenttia ja vaikuttavuusrahoitus 10 prosenttia, on merkittävä parannus ja korjaus rahoituslainsäädäntöön. Harkinnanvaraisen lisärahoituksen

24.11.2020

jakaminen siten, ettei se alenna enää perusrahoituksen suoritekohtaista osuutta eli opiskelijavuoden hintaa, on myös kannatettavaa. Tosin ongelmaksi on tullut paikata harkinnanvaraisilla perusrahoituksen korotuksilla lakisääteisten tehtävien rahoitusvajetta, mikä haittaa toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua ja kehittämistä.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä on erittäin monimutkainen. Uutena elementtinä oppivelvollisuuden laajentumisen myötä tuleva maksuttoman koulutuksen kerroin tuo lisää kertoimia, eikä esitetty painotus ole riittävä kattamaan koulutuksen maksuttomuudesta seuraavia kuluja. Sen sijaan pitäisi koulutuksen järjestäjän saada oppivelvollisten koulutukseen rahoitus 100 prosenttisesti perusrahoituksena. Näin rahoitusmalli olisi yhtenevä oppivelvollisten osalta lukion kanssa.

Ammatillisen koulutuksen osalta maksuttomien oppimateriaalien kustannusarvio perustuu koulutuksen järjestäjille tehtyyn kyselyyn. Sen tuloksista kävi ilmi, että materiaalikustannuksissa oli huomattavia tuhansienkin eurojen välisiä eroja koulutusalojen kesken.

➔ OAJ ei kannata ammatillisen koulutuksen rahoitukseen esitettyä maksuttoman koulutuksen eli oppivelvollisuuden painokerrointa, joka ei ota huomioon koulutusalojen oppimateriaalien kustannuksissa olevia eroja.

Painokerroin on säännösluonnoksissa määritelty keskimääräisten kustannusten mukaisesti. Tämä ei kohtele koulutusaloja yhdenvertaisesti, koska kustannuksissa on koulutusalojen kesken erittäin suuria eroja. Ilman riittäviä, laadukkaita oppimateriaaleja ja välineitä ammatillisen koulutuksen käytännöntyön ja -taitojen opetusta ei voida järjestää. OAJ edellyttää, että laadukkaiden ja opetuksessa tarvittavien oppimateriaalien ja tarvikkeiden kustannuksia on seurattava ja ajanmukaisen opetuksen toimintamahdollisuudet on turvattava kaikkien koulutusalojen osalta riittävällä rahoituksella.

OAJ ei pidä myöskään toimivana tapana sitä, toimimattomaksi tiedettyä painokerrointa paikkaillaan harkinnanvaraisella rahoituksella, sillä ko. rahoitusmuoto ei sovellu pitkäjänteisen toiminnan rakentamiseen.

OAJ vaatii, että ensimmäisen vuoden osalta painokertoimen on oltava suurempi kuin esitetty 0,06. Ensimmäisen vuoden rahoituksen kasvattamista olemme perustelleet jo lausuntomme alussa.

Esimiehille, rehtoreille ja opettajille tulevat uudet tai lisääntyvät velvoitteet on korvattava

Esimiehelle, rehtorille tai opettajalle tulevat uudet työt on korvattava ja niille on osoitettava työaika. Maksuttomien oppimateriaalien hankinta, säilytys, kunnossapito, kierrätys ja jakelu opiskelijoille sekä ICT-tuki on resursoitu kohdentamalla siihen 6,2 miljoonaa.

Toisella asteella ei aiemmin ole tarvinnut laatia määräaikaaisesti erotetulle suunnitelmaa opetuksen järjestämiseksi erotuksen ajalle tai ns. kotiopiskelijoille, jotka eivät osallistu

24.11.2020

tutkintokoulutukseen eikä seurata kotiopiskelijan edistymistä. Tähän on nyt myös kohdennettu rahoitusta.

Esimiesten ja opettajien työ tulee lisääntymään kuitenkin myös esimerkiksi erilaisten tietojen kirjaamisten ja seuraamisten myötä eri rekistereistä ja sen seurauksena, että heille tulee lisää ilmoitusvelvollisuuksia oppivelvollisen huoltajan sekä asuinkunnan suhteen. Erityisesti lisätyötä aiheutuu niille, jotka osallistuvat uuden tutkintoon valmentavan koulutuksen järjestämiseen, koska se edellyttää uudenlaista yhteistyötä peruskoulun, lukion ja ammatillisen koulutuksen järjestäjän kesken.

- OAJ pitää tärkeänä, että jaosto vaatii suunnitelmallista seurantaa, mitä uudistus tarkoittaa esimiesten, rehtoreiden ja opettajien työajalla tapahtuvan työmäärän ja työhyvinvoinnin osalta.

Opinto-ohjausta ja muuta ohjausta lisätään uudistuksessa noin 20 miljoonalla eurolla. Tämä on hyvä asia ja on pidettävä huoli, että näiden uusien tehtävien hoitamiseen rekrytoidaan tarvittava määrä lisää opinto-ohjaajia. Nyt tilanne ei ole yhdenvertainen opiskelijoiden näkökulmasta.

Yhdellä opinto-ohjaajalla pitäisi olla enintään 200 ohjattavaa, mutta juuri tehdyn selvityksen mukaan (Karvi 2020 https://karvi.fi/app/uploads/2020/02/KARVI_0620.pdf) lukiossa 61 prosentilla ja ammatillisessa 81 prosentilla koulutuksen järjestäjistä on opinto-ohjaajalla yli 200 ohjattavaa. Lukiossa ohjattavia voi olla enimmillään 450 ja ammatillisessa jopa käsittämättömät 1000 ohjattavaa. Hallituksen esitys onneksi toteaa, että lukioon ja ammatilliseen koulutukseen selvitetään sitovaa mitoitusarvetta opinto-ohjauksen osalta.

- OAJ:lle on erityisen tärkeää, että opettajamitoituksessa päästään viimein liikkeelle. Opetuksen- ja koulutuksen järjestäjillä on opetuksen laadun ja oppijoiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta oltava sama määrä opettajia suhteessa oppijamäärään. Kun tästä ei säädetä, on esimerkiksi opinto-ohjaajien vastuulla olevien oppijoiden määrissä merkittäviä eroja.

Jo nyt laki edellyttää, että koulutuksen järjestäjällä on riittävä määrä opettajanvirkoja tai toimia. Nämä Karvin arviointitulokset osoittavat, ettei tätä lain vaadetta noudateta ja se epämääräisyydessään jättää koulutuksen järjestäjälle liian suuren harkintavallan vaarantaen opiskelijoiden yhdenvertaisuuden ja oikeuden henkilökohtaiseen ja muuhun opinto-ohjaukseen.

- OAJ pitää valitettavana, että jo uudistuksen yhteydessä ei pystytty selvittämään opinto-ohjaaja mitoitukselta sääätämistarvetta ja osoittamaan siihen rahoitusta. Selvityksen tekemisen aloittamista on vaadittava tapahtuvaksi ennen oppivelvollisuus uudistuksen voimaantuloa.

Nina Lahtinen
koulutuspolitiikan päällikkö

Inkeri Toikka
erityisasiantuntija