15.10.2019

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto
16.10.2019 klo 9.30

Asia: Liite OAJ:n lausuntoon hallituksen talousarvioesityksestä vuodelle 2020

Teema: Yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus; (luku 29.10). Miten hallitusohjelman painopisteet näkyvät vuoden 2020 talousarvioesityksessä? Toimenpiteet varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laadun turvaamiseksi sekä kokemukset varhaiskasvatuksen pd-rahoituksesta ja maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilusta? Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen erityinen tuki; miten toteutuu ja miten resurssit allokoituvat? Talousarvioesityksen erityiset kipupisteet?

Miten hallitusohjelman painopisteet näkyvät vuoden 2020 talousarvioesityksessä? Toimenpiteet varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laadun turvaamiseksi sekä talousarvioesityksen erityiset kipupisteet

Hallitusohjelma painottaa yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen osalta koulutuksellista tasa-arvoa, laatua ja oppimistulosten eriytymisen ehkäisyä. Näihin painopisteisiin budjetissa keskitytään etenkin käynnistyvien kehittämisohjelmien sekä niihin liittyvien kertainvestointien osalta.

Yleissivistävän koulutuksen perusrahoituksessa on mittava vajaus, jota budjetti korjaa vain pieneltä osin. Perusopetuksen perusrahoitukseen kuntien valtionosuuksien pienenemisen myötä syntynyttä lovea budjetti ei korjaa lainkaan. Lukion osalta kiitämme esitettyä 18 miljoonan euron lisäystä, mutta samalla muistuttaa sen ainoastaan hieman kaventavan lukion 100 miljoonan rahoitusvajetta suhteessa toteutuneisiin kustannuksiin.

OAJ kiittää hallitusohjelman painopisteisiin suunnatuista kertainvestoinneista varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen laadun ja tasa-arvon turvaamiseen. Molemmilla koulutusasteilla keskeisin laatua ja tasa-arvoa rakentava tekijä olisi toimiva kasvun, koulunkäynnin ja oppimisen tuki. OAJ nostaakin tämän tärkeimmäksi kokonaisuudeksi alkavissa laatu ja tasa-arvo-ohjelmissa. Käytännössä toimiva tuki edellyttäisi riittävää opettajamitoitusta sekä näiden opettajien osaamisesta huolehtimista. Budjettiesityksen puutteena onkin, ettei tähän varsinaisesti esitetä kohdennuksia.

Pidämme talousarvioesityksen keskeisimpinä kipupisteinä juuri opettajamitoituksen puuttumista sekä oppimisen tuen konkreettisten toimien puuttumista, joista enemmän alla.

Millaisia ovat kokemukset varhaiskasvatuksen pd-rahoituksesta ja maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilusta?

Varhaiskasvatuksen myönteisen erityiskohtelun eli positiivisen diskriminaation (pd) rahoituksesta on positiivisia kokemuksia ainakin Helsingistä. Rahalla on voitu tasoittaa kaupunkirakenteesta johtuvia alueellisia hyvinvointieroja ja tukea mahdollisuuksien tasa-arvoa. Helsingissä on vuodesta 2009 alkaen suunnattu määrärahoja syrjäytymisen ehkäisyyn myös varhaiskasvatuksessa. Myönteisen erityiskohtelun rahoitus on osoittautunut tulokselliseksi ja sitä on kymmenessä vuodessa nostettu vuoden 2009 350 000 eurosta 1,3 miljoonaan euroon.

Myönteisen erityiskohtelun rahoituksella on haettu pitkäjänteisiä ratkaisuja ja se on Helsingissä suunnattu suoraan lasten kanssa tehtävään toimintaan. Rahalla on lisätty kasvatus- ja opetushenkilöstön, erityisesti varhaiskasvatuksen opettajien ja erityisopettajien määrää sellaisilla alueilla, joilla on havaittavissa erilaisia lapsen kasvuun ja kehitykseen liittyviä riskitekijöitä.

Opettajien määrän lisääminen on vahvistanut pedagogista osaamista ja lisäresurssilla yleisesti on voitu tukea lasten vertaistaitoja ja kielitaitoa, mahdollistaa pedagogisesti perusteltuja ja suunniteltuja pienryhmiä ja huomioida lapsia yksilöllisemmin.

Samankaltaisia kokemuksia sekä tutkittuja tuloksia (VATT) on saatu perusopetuksesta. Myönteisen erityiskohtelun rahoituksen tulokset ovat kattavasti positiivisia ja kannatamme rahoitusmallin jatkamista sekä laajentamista ehkäisemään päiväkotien ja koulujen eriytymistä.

Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilusta on saatu Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) arviointiraportin perusteella myönteisiä tuloksia. Maksuton varhaiskasvatuskokeilu nosti lasten osallistumisastetta varhaiskasvatukseen. Maksuttomuuden lisäksi osallistumisasteen nousua selittäviä tekijöitä olivat muun muassa kokeiluun osallistuneiden kuntien tehostunut palveluohjaus sekä varhaiskasvatusmyönteinen ilmapiiri. Keskeinen tekijä lapsen osallistumiseen oli myös vanhempien asenne ja käsitykset varhaiskasvatuksen laadusta. Muun muassa tästä syystä on huolehdittava varhaiskasvatuksen korkeasta laadusta panostamalla koulutetun henkilökunnan saatavuuteen ja pedagogiseen osaamiseen.

Koska tuloksia 5-vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeiluista on jo saatu, ja sen seurantaa jatketaan, pidämme tärkeänä, että osallistumisasteen nostamiseksi ja laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi seuraavaksi keskitetään voimavaroja kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluun.

Maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilusta huolimatta osa 5-vuotiaista ei osallistunut varhaiskasvatukseen. Esiopetuksen laajentumisen myötä myös ne 5-vuotiaista, jotka eivät nyt ole varhaiskasvatuksen piirissä, saisivat yhdenvertaiset edellytykset opinpolun alkuun.

Kuusivuotiaiden perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen osallistuu n. 99 prosenttia kuusivuotiaiden ikäluokasta. Viisivuotiaiden ikäluokasta v. 2018 osallistui varhaiskasvatukseen 88,6 prosenttia.

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen erityinen tuki; miten toteutuu ja miten resurssit allokoituvat?

Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuksessa lapsen tuki on säädelty löyhemmin kuin esi- ja perusopetuksessa. Tämän seurauksena kunnat ovat rakentaneet omanlaisensa tukiverkoston varhaiskasvatuksessa oleville lapsille. Tuen järjestäminen voi olla hidasta, eikä se välttämättä vastaa lapsen tuen tarpeisiin riittävästi.

Varhaiskasvatuslaissa esimerkiksi säädetään lapsen tuen osalta, että kunnan käytettävissä on oltava varhaiskasvatuksessa esiintyvää tarvetta vastaavasti varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että jokaisessa päiväkodissa olisi oma erityisopettaja. On tiedossa, että varhaiskasvatuksen erityisopettajien saatavuus ei tällä hetkellä ole riittävä. Myös muut varhaiskasvatuslain säännökset lapsen tuen osalta mm. ryhmäkoosta säädettäessä ovat riittämättömät. Laissa mm. säädetään, että lapsen tuen tarve tulee ottaa huomioon lasten taikka

henkilökunnan määrässä, mutta säännöksiä siitä ei ole, kuinka tuen tarve vaikuttaa lasten määrään ryhmässä. Tuen lainsäädäntöä onkin tarkennettava osana varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon ohjelmaa.

Perusopetus

Perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen, eli niin sanotun kolmiportaisen tuen toimimattomuuteen on puututtava kiireellisesti. Sen puutteet ovat ilmeisiä. Muun muassa OAJ:n selvityksessä vain kolme prosenttia opettajista oli sitä mieltä, että tuen resurssit ovat riittäviä. Vastoin lain tarkoitusta monissa kunnissa erityisluokista on luovuttu ja oppilaat on siirretty suuriin opetusryhmiin ilman riittävää tukea tai erityisopetuksen resursseja. Samanaikaisesti oppimistulosarviointimme (mm. PISA) kertovat erittäin heikosti menestyvien oppilaiden osuuden kasvusta.

Vuonna 2011 voimaan tulleen oppimisen tuen lainsäädännön keskeisenä tavoitteena oli vahvistaa esi- ja perusopetuksessa oppilaan oikeutta saada oppimiselleen ja koulunkäynnilleen tukea riittävän varhain ja joustavasti. Tuen toteuttamiseen ei ole kuitenkaan missään vaiheessa varattu riittäviä resursseja ja tilannetta on vielä pahentanut perusrahoituksen väheneminen ja tuen tarpeen lisääntyminen. Opettajakunta arvostelee laajasti tuen byrokraattisuutta sekä konkreettisten tukitoimien riittämättömyyttä.

Pienryhmässä / erityisluokassa opiskelemisen tulee olla yksi tuen muoto toisten rinnalla. Monella tehostettua tukea saavalla oppilaalla on tarve saada opiskella myös pienemmässä ryhmässä, vaikka vain lyhyen ajan. Tähän ei kuitenkaan nykyisin ole mahdollisuuksia. Oikeus pienryhmään pitää olla yhtä vahva kuin oppilaan oikeus lähikouluun. Tehostetun ja erityisen tuen oppilaan oikeus pienryhmään / erityisluokkaan pitää kirjata vahvemmin perusopetuslakiin.

Keskeisin konkreettinen tekijä oppimisen tuessa on riittävä erityisopetus, joka voidaan varmistaa vain sitovalla opettajamitoituksella. Opettajamitoituksessa on huomioitava oppilaiden erilainen tuen tarve, erityisen ja tehostetun tuen tarpeessa olevat, vieraskieliset oppilaat sekä opinto-ohjaus. Tämä parantaisi opettajan mahdollisuuksia ohjata yksilöllisemmin lapsia ja nuoria, jolloin varmistettaisiin, että jokainen oppilas tulee kohdatuksi ja saa tarvitsemaansa tukea. Opettajamitoitus toimisi myös myönteisen erityiskohtelun välineenä, kun opetusresurssia kohdentuisi sinne, missä tuen tarve on suurin. Opettajamitoituksesta pitää säätää perusopetuslaissa, ja mallin pilotointi tulisi aloittaa välittömästi. Opettajamitoituksen pilotointiin tulisi suunnata rahoitusta jo ensi vuoden budjetista

Oppimisen tuen korjaamiseen ei ole varattuna budjetissa rahoitusta ensi vuodelle, eikä toistaiseksi toimenpiteisiin oppimisen tuen lainsäädännön korjaamiseksi ole ryhdytty, vaikka hallitusohjelmassa tuen ja sitä koskevan lainsäädännön korjaustarpeet nostetaan kuitenkin esille. Pidämme tuen toimimattomuutta erittäin akuuttina ongelmana, joka on ratkaistava välittömästi. Jos pysyvää rahoitusta ei ole saatavilla vielä ensi vuodelle, vaadimme, että perusopetuksen laatuun ja tasa-arvoon nimetyistä kertainvestoinneista valtaosa pitäisi kohdentaa tähän tarkoitukseen. Lisäksi opetustoimen valtionosuusjärjestelmää pitäisi kehittää siten, että koulutuksen järjestäjä saisi lisärahoituksen toteutuneen erityisopetuksen tuntimäärän perusteella.

Erityisopettajien ja erityisluokanopettajien kelpoisuusaste on heikompi kuin muilla opettajaryhmillä. Jotta oppilaan lain mukainen oikeus tukeen pystytään korjaamaan, on erityisopettajia ja erityisluokanopettajia koulutettava lisää.

Maahanmuuttajien tuki ja kotoutumisen edistäminen

Oppimisen tuen tehostaminen koskee erityisesti myös maahanmuuttajaoppilaita. Muun tuen ohella heidän kohdallaan korostuvat myös tarve valmistavaan opetukseen sekä kotimaisten kielten (suomi/ruotsi toisena kielenä) että oman äidinkielen opetukseen.

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi suunnattuja määrärahoja (12,6 miljoonaa euroa) tulisi käyttää myös perusopetukseen valmistavan opetuksen, oman äidinkielen sekä suomi tai ruotsi toisena kielenä- opetuksen kehittämiseksi.

Perusopetukseen valmistavan opetuksen tarve ja määrä ovat lisääntyneet viime vuosina paljon. Kunnilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta järjestää sitä. Valmistava opetus on erittäin tärkeä osa lapsen ja nuoren kotoutumisen ja kielen oppimisen edistämisessä. Perusopetuksen valmistavan opetuksen on oltava oppilaan subjektiivinen oikeus.

Oman äidinkielen osaaminen on pohja uuden oppimiselle ja ajattelun kehittymiselle. Kaksikieliset lapset ja nuoret menestyvät paremmin opinnoissaan, kun he saavat oman äidinkielen opetusta. Pohja oman äidinkielen oppimiseen annetaan kotona, mutta varhaiskasvatuksessa ja koulussa pystytään pedagogisin keinoin kehittämään kielen osaamista. Oman äidinkielen opetus on aloitettava jo varhaiskasvatuksessa ja sitä on pyrittävä tarjoamaan toisen asteen loppuun saakka.

Heikko suomen tai ruotsin kielen taito on suurin maahanmuuttajien syrjäytymistä aiheuttava tekijä. Suomi tai ruotsi toisena kielenä – opetus (S2) ei ole pakollista perusopetuksessa eikä varhaiskasvatuksessa. Monissa kunnissa sitä ei tarjota lainkaan. Perusasteella ja lukiossa vieraskielisten oppilaiden S2 -opetuksen korotettu valtionosuus on riittämätön verrattuna todellisiin kustannuksiin. Varhaiskasvatuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa S2 -opetusta ei tueta valtionosuuksin. Valtionosuuden kestoa pitää pidentää, jotta sitä voidaan hyödyntää myös toisella asteella.

Lisätietoja:

Varhaiskasvatus
Kirsi Sutton, erityisasiantuntija
kirsi.sutton@oaj.fi

Oppimisen tuki, perusopetus
Sari Jokinen, erityisasiantuntija
sari.jokinen@oaj.fi

Maahanmuuttajien tuki
Päivi Lyhykäinen, erityisasiantuntija
paivi.lyhykainen@oaj.fi