19.10.2023

Valtiovarainvaliokunnalle

Asia: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024

Talousarvioesityksen keskeiset painotukset ja kipupisteet; ml. oppimisen tuki ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa

Viite: Lausunto-/kuulemispyyntönne 13.10.2023

Hallitusohjelmassa oikean suuntaiset painotukset oppimisen tuen vahvistamisesta – rahoituksella voidaan saavuttaa kuitenkin vain osa hallitusohjelman kunnianhimoisista tavoitteista

OAJ kiittää mahdollisuudesta lausua valtion vuoden 2024 budjettisuunnitelmasta. Opetus- ja kulttuuriministeriön osuus vuoden 2024 talousarvioesityksestä on 8,0 miljardia, josta ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen osuus noin 1,4 miljardia euroa.

Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen rahoitus muodostuu valtionrahoituksen lisäksi kuntarahoitusosuudesta. Se on ammatillisessa koulutuksessa noin 1,1 miljardia ja lukiokoulutuksessa noin 0,5 miljardia euroa.

OAJ suhtautuu kaksijakoisesti budjetin yleiskuvaan. Kiitämme, että kasvatuksen ja koulutuksen toimialat jätettiin osittain raskaiden säästöjen ulkopuolelle. Toisaalta OAJ kritisoi politiikkaa, jossa toisella kädellä annetaan, mutta toisella kädellä järjestämisedellytyksiä heikennetään.

Toisen asteen kehittämisrahoitus vahvistaa oppimisen tukea sekä opinto-ohjausta lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa

OAJ kiittää toiselle asteelle suunnattua rahoitusta, joka on tarkoitettu oppimisen tuen kehittämiseen sekä lukiossa että ammatillisessa koulutuksessa. Tuen tarve on toisella asteella kasvanut viime vuosina osin mm. oppivelvollisuusuudistuksen myötä, kun koulutuksen pariin on tullut opiskelijoita, jotka aikaisemmin ovat olleet vaarassa pudota koulutusjärjestelmän ulkopuolelle.

Myös aikuisopiskelijoissa on kasvavissa määrin opiskelijoita, jotka tarvitsevat erilaisia tuen muotoja.

Vuonna 2024 sekä ammatilliseen koulutukseen että lukiokoulutukseen ohjataan molempiin 5 miljoonan euron rahoitus oppimisen tuen kehittämiseen. Hallitusohjelman mukaan rahoituksella tulee kehittää tukiopetusta sekä erityisopetusta ja ammatillisessa koulutuksessa varmistaa riittävä lähiopetus. Vuodesta 2025 sekä ammatilliseen koulutukseen että lukiokoulutukseen varataan

10 miljoonan euron rahoitus lukiossa rahoitusmallin kehittämiseen ja tuen vahvistamiseen sekä ammatillisessa koulutuksessa oppimisen tuen kehittämiseen. Rahoituksella voidaan saavuttaa kuitenkin vain osa hallitusohjelman kunnianhimoisista tavoitteista.

Oppimisen tuen tulee jatkua perusopetuksesta toiselle asteelle. Tämä tarkoittaa, että opiskelijan oikeudesta hänen tarvitsemiinsa tukimuotoihin on säädettävä täsmällisesti varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle ottaen kuitenkin huomioon koulutusasteiden ominaispiirteet. Perusopetuksessa yleisimmät matalan kynnyksen tukimuodot kaikille oppilaille ovat tukiopetus sekä osa-aikainen erityisopetus. Oikeus näihin tukimuotoihin on säädettävä myös lukion ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoille.

Perusopetuksessa tehostettua tukea syksyllä 2021 saaneista oppilaista 79 %:lla tukeen sisältyi osa-aikaista erityisopetusta, 55 %:lla tukiopetusta ja 35 %:lla avustajapalveluita. Oppilas, joka on tarvinnut tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta peruskoulussa, tarvitsee sitä suurella todennäköisyydellä myös toisella asteella.

Tiedonsiirron on oltava sujuvaa nivelvaiheessa **perusopetuksesta** toiselle asteelle

Hallitus on selvittämässä TUVA-koulutuksen toimivuutta. Tämä on kannatettavaa. TUVA-koulutuksessa pitää huomioida, että siihen osallistuu hyvin monenlaisia opiskelijoita. Näitä ovat vielä omaa polkuaan etsivät, paljon erityistä tukea ja opinto-ohjausta tarvitsevat, arvosanojen korottajat ja eri syistä heikossa opiskelukunnossa olevat.

Opetus ja erityisopetus ovat TUVAssa henkilökohtaisen opintosuunnitelman mukaista ja yksilöllistä. Suuria huolenaiheita ovat paikoitellen liian suureksi kasvaneet ryhmät, jatkuvasta opiskelijoiden vaihtumisesta johtuva ryhmien rauhattomuus, vähäinen erityisopettajien ja opinto-ohjaajien määrä sekä työrauhakysymykset. Huolta aiheuttaa myös yhä suurempi päihde-, mielenterveys- ja kuntoutuspalveluiden tarpeessa olevien tai erityisoppilaitospaikkaa tarvitsevien opiskelijoiden määrä nivelvaiheen koulutuksessa, minkä takia näiden palveluiden saatavuuteen ja riittävään tukeen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Perusopetuksesta toiselle asteelle siirryttäessä haasteellista on opiskelijan saaman tuen tietojen siirtäminen. Tiedon siirtoon tarvitaan valtakunnallista ohjeistusta. OAJ näkee tärkeänä, että TUVA-koulutuksen riittävä rahoitus turvataan.

OAJ esittää, että valtiovarainvaliokunta mietinnössään edellyttää päihde-, mielenterveys- ja kuntoutuspalveluiden tarpeessa olevien opiskelijoiden hoitoon pääsyn nopeuttamista, valtakunnallista ohjeistusta tietojensiirtoon koulutusmuodosta toiseen siirryttäessä ja sen laadinnan yhteydessä arviota tarpeesta täsmentää oppivelvollisuuslain 23 §:ää tietojensaannista.

Ammatillisessa koulutuksessa säädettävä opinnoissa tilapäisesti tukea tarvitsevalle opiskelijalle oikeus tuki-, lisä- sekä erityisopetukseen

Ammatilliseen koulutukseen on tehty viime vuosikymmenen aikana mittavia leikkauksia. Ne ovat tarkoittaneet mm. lähiopetuksesta vähentämistä ja ryhmäkokojen kasvamista. Viime hallituskaudella pystyttiin osittain korjaamaan tilannetta ja katkaistiin leikkauskierre.

Haasteena ammatillisessa koulutuksessa on, että lainsäädännöstä puuttuu tilapäisesti opinnoissa jälkeen jääneen opiskelijan oikeus oppimisen tukeen. Suurin osa peruskoulussa tukea tarvinneista oppilaista siirtyy ammatilliseen koulutukseen, jossa ei ole säädetty opiskelijalle oikeutta mihinkään tukimuotoon, ellei hän tarvitse erityisestä tai vaativassa erityistä tukea. OAJ:n keväällä 2022 tekemän kyselyn mukaan 60 % ammatillisen koulutuksen vastaajista on sitä mieltä, että (oppivelvolliset) opiskelijat tarvitsevat aiempaa enemmän erityisopettajan tukea.

Tärkeää on säätää opiskelijalle oikeus osa-aikaiseen erityisopetukseen sekä lisä- ja tukiopetukseen ja turvata koulutuksen järjestäjälle näihin uusiin velvoitteisiin riittävät resurssit pysyvästi. Hallitusohjelman mukainen lisärahoitus pitää kohdentaa suoraan oppimisen tukeen, erityisesti osa-aikaiseen erityisopetukseen sekä lisä- ja tukiopetukseen. Ammatillisessa koulutuksessa 10 miljoonan euron rahoitus mahdollistaa esimerkiksi 15 prosentille opiskelijoista 16 tuntia osa-aikaista erityisopetusta tai tukiopetusta vuodessa, kun ne toteutetaan neljän opiskelijan ryhmissä.

Ammatillisessa koulutuksessa ei pystytä toteuttamaan myöskään nykyisiä tukikeinoja eli oppimisvalmiuksia tukevia opintoja, erityistä ja vaativaa erityistä tukea ilman riittäviä resursseja. Kehittämisen sijaan tarvitaankin lisää opettajan sekä ammatillisen ja laaja-alaisen erityisopettajan antamaa opetusta. Opettajan sekä erityisopettajan ja opettajan yhdessä antamaa tukea tarvitaan sekä opintoihin oppilaitoksissa että työelämässä oppimiseen.

Oppivelvollisuusuudistus näyttää myös lisänneen tarvetta vaativalle erityiselle tuelle. Vaativaan erityiseen tukeen tarvitaan lisää aloituspaikkoja. Vaativan erityisen tuen alueellinen saatavuus tulee turvata.

Myös opinto-ohjauksen tarve on lisääntynyt mm. oppivelvollisuusuudistuksessa opiskelijan valvontavastuun lisääntyessä. Tutkimusten mukaan opiskelijat ovat eriarvoisessa asemassa opinto-ohjauksen saatavuuden suhteen. Esimerkiksi Karvin selvitykseen mukaan yli 500 ohjattavaa yhdellä opinto-ohjaajalla oli kahdellakymmenellä ammatillisen koulutuksen järjestäjällä, ja suurimmillaan ohjattavien määräksi yhtä opinto-ohjaajaa kohden ilmoitettiin 1 000 ohjattavaa. Opinto-ohjausta tarvitaan sekä työelämään että jatko-opintoihin siirtymisen ohjaukseen. Yhdellä opinto-ohjaajalla ei tule olla yli 150 opiskelijaa vastuullaan, jotta opinto-ohjaus voidaan toteuttaa koko maassa yhdenvertaisesti ja laadukkaasti.

Korkeakoulutettujen määrän kasvattaminen tavoiteltuun puoleen nuorissa ikäluokissa edellyttää, että yhä useampi ammatillisesta koulutuksesta valmistunut siirtyy korkeakouluun. Ammatillisen koulutuksen suorittaneiden vahvuutena on hyvä käytännön osaaminen. Haasteena kuitenkin on, että kaikilla korkeakouluun siirtyvillä opiskelijoilla ei ole riittävät valmiudet jatko-opinnoissa suoriutumiseen.

Suurimmat puutteet valmiuksissa ovat aiempien tutkimusten mukaan opiskelijoiden tiedonhankinnassa ja soveltamisessa, laaja-alaisessa ajattelussa, ongelmanratkaisutaidossa, matemaattisessa osaamisessa ja viestinnässä ja vuorovaikutusosaamisessa eri kielillä.

Riittävään lähiopetukseen, oppimisen tukeen ja korkeakouluvalmiuksia lisääviin opintoihin tulee panostaa, jotta varmistetaan ammatillisen koulutuksen opiskelijoille aidosti jatko-opintomahdollisuudet. Koko maahan tarvitaan lisäksi yhdenvertainen mahdollisuus väyläopintoihin eli ammattikorkeakoulu- tai yliopisto-opintojen sisällyttämiseen toisen asteen opintoihin. Väyläopinnot mahdollistavat tutustumisen korkeakouluopintoihin sekä mahdollisuuden tulla valituksi suoraan korkeakouluun.

OAJ esittää, että valtiovarainvaliokunta mietinnössään edellyttää ammatilliseen koulutukseen kohdennetun rahoituksen käyttämistä hallitusohjelman mukaisesti oppimisen tuen vahvistamiseen ja erityisesti tukiopetuksen, erityisopetuksen sekä lähiopetuksen ja opettajien, erityisopettajien sekä opinto- ohjaajien määrän lisäämiseen.

Lukiokoulutus

Lukiokoulutuksessa oppimisen tuki on vielä lukiouudistuksen jäljiltä kehittämis- ja toimeenpanovaiheessa. Lukiokoulutuksessa on säädetty opiskelijan oikeudesta erityisopetukseen. Tukitoimet kirjataan opiskelijan suostumuksella tämän henkilökohtaiseen opintosuunnitelmaan.

OAJ:n selvityksen (lukiokoulutuksen ilmapuntari, 2022) mukaan erityisopettajan työaika käytetään lähes yksinomaan erilaisten seulojen toteutukseen ja lausuntojen laatimiseen.

Erityisopetuksen toteutus



Kuva 1, erityisopettajan käyttöresurssi lukioissa

Selvityksen mukaan lukiokoulutuksessa tarvittaisi erityisopettajan erityispedagogisen osaamisen hyödyntämistä aineenopetuksen rinnalla ja samanaikaisopetuksessa erityispedagogisissa kysymyksissä. Erityisopettajan osaamista tarvitaan varsinkin neuropsykiatrisista (nepsy) oppimisvaikeuksista seuraavien haasteiden tunnistamisessa ja tukemisessa aineenopettajajärjestelmässä. Nepsy -opiskelijoiden kirjo on varsin laaja sisältän ADHD:n, ADD:n, Aspergerin oireyhtymän sekä laajan autisminkirjon häiriöt.

Oppimisen tuen vahvistaminen edellyttää erityisopetuksen rakenteellista kehittämistä ja erityisopetuksen sekä erityisopettajien määrällistä lisäämistä sekä vakiinnuttamista oppilaitoksissa.

Opinnoissaan tilapäisesti jälkeen jääneiden opiskelijoiden tukeminen tukiopetuksella on tehokas täsmätoimi. Tukiopetus on annettava lukiossa laajasta substanssista johtuen lähtökohtaisesti aineenopettajan antamana opetuksena. Hallitusohjelman mukaisesti on tarpeen säätää perusopetuksen tapaan opiskelijan oikeudesta tukiopetukseen. OAJ:n arvion mukaan 8 tuntia aineenopettajan antamaa tukiopetusta 10 prosentille opiskelijoista, 4 hengen ryhmissä, edellyttäisi 1,2M € rahoitusta. Oppimisen tuen vahvistaminen edellyttää myös riittävää määrää opinto-ohjausta. Opinto-ohjaus ja erityisopetus muodostavat oppimisen tuen perustan lukiokoulutuksessa. Yhdellä opinto-ohjaajalla ei tule olla yli 150 opiskelijaa vastuullaan, jotta opinto-ohjaus voidaan toteuttaa koko maassa yhdenvertaisesti ja laadukkaasti.

OAJ esittää, että valtiovarainvaliokunta mietinnössään esittää lukiokoulutukseen hallitusohjelmassa kohdennetun rahoituksen käyttämistä ennen kaikkea erityisopettajien ja opinto-ohjaajien määrän lisäämiseen.

Lukiokoulutuksen rahoitusta on vahvistettava

Lukiorahoitusta on viime vuosina jonkin verran vahvistettu. Rahoituksen vahvistaminen perustuu kuitenkin uusiin velvoitteisiin koulutuksessa, esimerkiksi opiskelijalle maksuttoman toisen asteen kustannusten kattamiseen. Hallitusohjelman mukaan lukiokoulutukseen *”valmistellaan lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistusta, jonka tavoitteena on rahoitusmalli, jolla kyetään vastaamaan nykyistä paremmin lukiokoulutuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Pienten lukioiden lisä uudistetaan tukemaan koulutuksen saavutettavuutta ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista.”*

Tavoite kehittää rahoitusjärjestelmää vastaamaan todellisia kustannuksia on oikea. OAJ kuitenkin huomauttaa, että lakiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta perustuva lukiokoulutuksen rahoitusleikkaus (rahoituslaki 23 b §) leikkaa lukiorahoitusta yli 100M € vuosittain. Rahoitus ei ole yli kymmeneen vuoteen vastannut koulutuksen todellisia kustannuksia. Pitkäjänteinen rahoituksen kehittäminen vastaamaan koulutuksen todellisia kustannuksia edellyttää, että laissa säädetty opiskelijakohtainen 996,13 € leikkaus poistetaan suunnitelmallisesti. Ikäluokkien pienetessä lukiokoulutuksen saavutettavuus on turvattava alueellisesti. OAJ pitää tärkeänä, että rahoitusjärjestelmää kehitetään tunnistamaan alueellinen koulutustarve sekä alueelliset olosuhteet ja että rahoitusjärjestelmässä turvataan kriteeriperustaisesti yhdenvertaisesti laadukkaan lukiokoulutuksen oppilaitosverkko riittävällä rahoituksella.

OAJ esittää, että valtiovarainvaliokunta mietinnössään korostaa lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän kehittämisessä tarvetta vahvistaa rahoitusta pitkäjänteisesti poistamalla rahoituslaissa säädetty leikkaus sekä kehittämään rahoitusta tunnistamaan alueellinen koulutustarve ja olosuhteet.

Aikuiskoulutustuki

Hallitus romuttaa hallitusohjelmansa mukaisesti aikuiskoulutustuen ensi vuoden elokuusta alkaen.

Aikuiskoulutustuki on opetusalalla erittäin tärkeä opettajan ammattikelpoisuuden saavuttamiseksi tarkoitettujen koulutusten kannalta. Opetusalalla kelpoisuuden voi saavuttaa tutkinnon lisäksi suoritettavilla erilaisilla 60 opintopisteen opinnoilla. Näitä ovat esimerkiksi erilliset erityisopettajan opinnot, opinto-ohjaajan opinnot, opetettavan aineen perus- ja aineopinnot ja opettajan pedagogiset opinnot. Varsinkin ammatillisen koulutuksen osalta 60 opintopisteen opettajan pedagogiset opinnot aikuiskoulutus-tuen puitteissa mahdollistavat ammattiin pohjakouluttautuneiden edelleen kouluttautumisen ammatillisen opettajan tehtäviin. Ilman ammatillisen koulutuksen opettajia, ei maahamme saataisi muitakaan ammattilaisia.

Ikäluokkien pienentyessä ja opiskelijamäärien laskiessa joillain alueilla voimakkaasti, on erityisen tärkeää turvata kelpoisten opettajien saatavuus. Tämä edellyttää, että

perusopetuksen ja lukiokoulutuksen aineenopettajat ja ammatilliset yhteisten tutkinnon osien opettajat voivat laajentaa kelpoisuuttaan opiskelemalla toisen opetettavan aineen kelpoisuuden edellyttämät 60 opintopisteen opetettavan aineen opinnot.

Toisella asteella aikuiskoulutustukea on käytetty myös hankittaessa opetusalan tutkinnon oheen kelpoisuus erityisopettajaksi tai opinto-ohjaajaksi. Näistä ammattilaisista on kentällä huutava pula ja hallitus on toimillaan entisestään pahentamassa ongelmaa.

OAJ esittää, että valtiovarainvaliokunta mietinnössään vaatii aikuiskoulutusten kehittämistä nykyisen lakkauttamisen sijaan.

Opettajarekisterin puute vaikeutta oppimisen tuen uudistusta

Uudistettaessa oppimisen tuki, olisi ensiarvoisen tärkeää tietää kuinka paljon maassamme on kelpoisia erityisopettajia. Ilman opettajarekisteriä meillä ei ole tätä tietoa. Meillä ei ole ajantasaista tietoa myöskään siitä, kuinka paljon Suomessa ylipäätään on kelpoisia opettajia, rehtoreita ja johtajia. Meillä ei ole tietoja kaikista opettajan ainekohtaisista kelpoisuuksista tai kaksoiskelpoisuuksista, virkavapaalla olevista, lyhytaikaisista sijaisuuksista tai vakituisessa palvelussuhteessa olevien resurssiopettajien kelpoisuuksista ja määrästä. Meiltä puuttuu tieto, mikä on vuositasolla valtakunnallinen sijaistarve eikä tietoa ole siitäkään mikä on alalta pois siirtyvien tai sinne palaavien määrä. Tiedot ovat tarpeen, koska opettajapula kasvaa ja toisaalta aineenopettajista useampi kuin joka kymmenes on työtön.

Opettajarekisteri kertoisi ajantasaiset ja tarkat määrät opettaja- ja johtajatarpeesta alueellisesti sekä valtakunnallisesti. Pystyisimme tällä tiedolla luomaan painetta korkeakouluille kouluttaa oikean määrä opettajia ja johtajia sekä huomioimaan tässä määrässä sijaistarpeen ja alalta poistuvat. Tämä on välttämätöntä, koska moninaiset muutokset, kuten demografia, maahanmuutto ja digitalisaatio vaikuttavat merkittävästi ja välillä äkillisesti siihen, kuinka paljon ja millaisia opettajia tulevaisuudessa tarvitsemme.

Erilliset tiedonkeruut eivät enää ole luotettava tapa kerätä tietoa. Niihin vastaa enää vain noin puolet. Esimerkiksi Opettajat ja rehtorit Suomessa 2019 -tiedonkeruun mukaan perusopetuksessa oppilaan- ja opinto-ohjaajien kelpoisuusaste oli 90–96 %, mutta Karvin tekemän selvityksen mukaan jopa 16 prosentilla perusopetuksen järjestäjistä ei ollut tehtävässä yhtään opinto-ohjaajan kelpoisuuden täyttävää opinto-ohjaajaa.

Opettajarekisterin kustannukset ensi vuodelle olisivat vain noin 1 miljoona euroa. Hyödyntämällä olemassa olevia ammattirekistereitä opettajarekisterin perustaminen voitaisi toteuttaa kokonaisuudessaan alle kolmella miljoonalla eurolla ja sen ylläpitäminen vaatii 500 000 €/vuosi. Sote-puolen ammattirekistereiden perustaminen ja ylläpitäminen on ollut vastaavilla resursseilla mahdollista ja sekä

selvityshenkilöiden selvityksen että Opetushallituksen tekemän määrittelyn mukaan alle kolme miljoonaa riittää rekisterin perustamiseen, kun ei edellytetä suoria tietoteknisiä yhteyksiä reksiteriin opetuksen järjestäjältä.

OAJ esittää, että valtiovarainvaliokunta lausunnossaan kohdentaa opettajarekisterin perustamiseen miljoona euroa ensi vuodelle.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen
Koulutuspolitiikan johtaja

Tuomo Laakso
Erityisasiantuntija

Lisätiedot:

Lukiokoulutus: Tuomo Laakso, 020 7489 659, tuomo.laakso@oaj.fi
Ammatillinen koulutus: Mirjami Lehikoinen, 020 748 9628, mirjami.lehikoinen@oaj.fi