

14.10.2020

Eduskunnan sivistysvaliokunta
SiV@eduskunta.fi

Asia: **Hallituksen esitys (HE 146/2020) eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021**

Teema:

Perustaitojen oppimisen edistäminen vuonna 2021. Talousarvion painopisteet ja muut toimet perusopetuksen aikana opittavien perustaitojen, erityisesti luku-, lasku-, ja kirjoitustaidon turvaamiseksi kaikille. Oppimisvalmiuksien kehittymisen tukeminen varhaiskasvatuksessa. Perhetaustan merkityksen tasaamispyrkimykset ja tyttöjen ja poikien oppimiserojen vähentämistavoitteet ja keinot vuonna 2021. Koronapandemian arvioidut vaikutukset vuonna 2020 perustaitojen oppimiseen ja toimet oppimisvajeiden poistamiseksi.

Perustaitojen, erityisesti luku-, lasku-, ja kirjoitustaidon oppimisen edistäminen ja turvaaminen vuonna 2021

Opetus- ja kulttuuriministeriön budjetti kasvaa edelliseen vuoteen 136 miljoonalla, mikä on hyvä suunta ottaen huomioon kahden edellisen hallituskauden noin kahteen miljardiin euroon nousevat leikkaukset. Kasvatus, koulutus ja tutkimus kaipaavat kipeästi vakaata perusrahoitusta, jonka nostamiselle on laadittava koulutuspoliittisen selonteon yhteydessä pitkän aikavälin kasvuohjelma.

Perustaidot rakentavat pohjan työnteolle, oppimiselle, osallistumiselle ja vaikuttamiselle

Puutteellisten perustaitojen yhteys nuorten syrjäytymiseen ja toisen asteen keskeytymiseen ja näin jatko-opintovalmiuksien puuttumiseen on tutkimusten mukaan kiistaton. Perustaidoissa olevat puutteet liittyvät usein oppimisvaikeuksiin, joilla on yhteys nuorten syrjäytymiskehitykseen, koska ne huonontavat oppimistuloksia ja lisäävät koulunkäynnin keskeytymisen, huonon sosiaalisen menestymisen, mielenterveyden häiriöiden ja syrjäytymisen riskiä. Vaikeudet perustaidoissa ennustavat lyhyttä opintietä ja sitä kautta suuria vaikeuksia sijoittua työelämään.

Koulutuksen tasa-arvo on viime vuosina heikentynyt, mikä näkyy erityisesti oppimistulosten erojen kasvuna. Muun muassa lapsen sosioekonomisen taustan yhteys oppimistuloksiin on vahvistunut. Tämä on omiaan heikentämään ennestään heikkojen oppijoiden mahdollisuuksia saavuttaa perusopetuksen oppimäärän edellyttämiä taitoja, mikäli he eivät saa riittävän varhaisessa vaiheessa tarvitsemaansa erityistä tukea.

Kuntien mahdollisuudet tarjota laadukasta perusopetusta vaihtelevat eri puolilla maata kunnan taloudellisen tilanteen mukaan. Yhdistettynä siihen, että perusopetuksen

14.10.2020

perusrahoituksen taso on heikentynyt mm. valtionosuuksien indeksijäädytysten vuoksi, ovat maksajina olleet juuri perusopetuksen oppilaat. Vaikka indeksijäädytys on poistettu, ei perusrahoitus ole leikkauksia edeltäneellä tasolla.

Perusopetuksen kehittämistä on pitkään leimannut sirpaleisuus ja lyhytjänteisyys.

Heikon pohjakoulutuksen omaaville tarvitaan toimenpiteitä heidän työasemansa parantamiseksi yhteiskunnassa. Ilman toisen asteen koulutuksen omaavien työllisyysaste on ainoastaan 43 %, työelämän ulkopuolella heitä on siis lähes 60 %.

Myöhään maahan tulleiden peruskouluikäisten oppijoiden mahdollisuus suorittaa perusopetuksen päättötodistus oppivelvollisuusiän ylittyessä on varmistettava siten, että he pystyvät jatkamaan opintojaan aikuisten perusopetuksessa riippumatta asuinkunnasta.

Tulevaisuusinvestoinnit tulevat tarpeeseen

Hallitusohjelmassa linjatut ja myös nyt budjettiehdotuksessa huomioidut tulevaisuusinvestoinnit varhaiskasvatuksen sekä koulutuksen laatuun ja tasa-arvoon, Oikeus oppia- ohjelmat ovat tulleet todelliseen tarpeeseen. OAJ kiittää niihin budjetissa varattu määrärahoja erittäin tärkeinä panostuksina koulutuksen laatuun.

Oikeus oppia -kokonaisuuteen on budjetissa varattu 75 milj. euroa. Tämä sisältää "Vahvistamme lasten saamaa tukea"-tavoitteen alla kolmiportaisen tuen kehittämisen. OAJ on laatinut oman mallin, jonka mukaan oppimisen tuki kattaa koko koulupolun. Tämän lisäksi opettajamitoitus ja ryhmäkokoa pienentävät kertoimet oppilaille tuen tarpeen mukaan varmistavat tuen vaikuttavuuden.

OAJ:n malli kokonaisuudessaan löytyy osoitteesta:

<https://www.oaj.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet/2020/oajilla-uusi-malli-oppimisen-tuen-turvaamiseen-varhaiskasvatuksesta-toiselle-asteelle/>

OAJ kuitenkin haluaa tuoda esille ohjelmiin ladatut suuret odotukset pitkän tähtäimen vaikutuksista ja lainsäädännön muutostarpeista. OAJ odottaa ohjelmien myötä mm. uudistuksia oppimisen tuen lainsäädäntöön ja hallitusohjelmassakin lupailtuja korjauksia tuen toimimattomuuteen sekä erityisopetuksen riittävyteen sekä opetuksen resursointiin ja ryhmäkokoja koskevaan säätelyyn.

- ➔ OAJ esittää, että oppimisen tuen uudistuksen painopiste on lainsäädännön selkiyttämisessä niin, että tuen portaiden välillä on selkeät erot ja taatut tukitoimet, jotka oppilas aina saa kyseisellä tuen portaalla ollessaan.

14.10.2020

Oppivelvollisuuden laajentaminen vaativa uudistus

Tulevan budjettivuoden merkittävin uudistus on oppivelvollisuuden laajentaminen, jota OAJ lähtökohtaisesti kannattaa.

Rahoituksen riittävyyttä on seurattava alusta asti tarkoin ja kohdennettava rahoitusta havaittuihin puutekohtiin välittömästi lisäbudjettien kautta.

Ensi vuodelle osoitettu 22 miljoonaa euroa on merkittävästi pienempi suhteessa seuraavien vuosien suunnitelmaan, eikä se ota huomioon, ettei hankintoja opiskelijoille tai uusien virkojen ja toimien perustamista voida tehdä tasaisesti läpi lukuvuoden. Suurin tarve rahoitukselle on 1.8.2021, jolloin ensimmäistä kertaa oppivelvollisuuteen ja maksuttomaan toiseen asteeseen luotavat rakenteet, tarvittavat materiaalit ja tietokoneet sekä muut välineet on oltava valmiina opintonsa aloittaville.

Uudistuksen onnistuminen edellyttää, että myös varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen panostetaan, jotta niiden aikana jokainen oppija saavuttaa toisen asteen opintojen vaatimat perustaidot.

Oppivelvolliset, jotka ovat tarvinneet tukea perusopetuksen aikana, tarvitsevat sitä edelleen myös toisella asteella. Perusopetuksen oppilaista yleisessä tuessa osa-aikaista erityisopetusta lukuvuonna 2017–2018 sai yli puolet oppilaista. Tehostetun tuen oppilaista 74 prosentilla tukeen sisältyi osa-aikaista erityisopetusta ja 55 prosentilla tukiovetusta. Tuen tarve ei katoa.

➔ OAJ esittää, että uudistuksen yhteydessä yhtenäisen oppimisen tuen järjestelmä ulotetaan varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle eli opiskelijoille oikeutta tukiovetukseen sekä osa-aikaiseen erityisopetukseen

Oppilaiden tuen riittävyys

Perusopetuksen suurin ongelma tällä hetkellä on oppilaiden tarvitseman tuen riittämättömyys, mikä johtuu pitkälti vuoden 2011 lakimuutoksesta, jolla haluttiin parantaa erityistä tukea tarvitsevien lasten mahdollisuuksia saada tarvitsemaansa tukea riittävän varhain ja joustavasti.

Kun laki astui voimaan, sen toteuttamiseksi ei varattu riittäviä resursseja, mikä on heikentänyt lain laatijoiden tavoitteiden toteutumista. Muun muassa OAJ:n kyselyssä vain kolme prosenttia opettajista oli sitä mieltä, että tuen resurssit ovat kunnossa. Monissa kunnissa erityisluokista on luovuttu ja oppilaat on siirretty suuriin opetusryhmiin ilman riittävää tukea tai erityisopetuksen resursseja.

14.10.2020

Erityisopettajien ja erityisluokanopettajien kelpoisuusaste on heikompi kuin muilla opettajaryhmillä.

- ➔ OAJ esittää, että erityisopettajia ja erityisluokanopettajia koulutetaan lisää, ja heidän työssäjaksamiseensa on kiinnitettävä erityistä huomiota.
- ➔ OAJ esittää, että oppimisen tuen uudistus lainsäädäntömuutoksineen toteutetaan osana Oikeus oppia-ohjelmaa.

Oppilaiden vähimmäisosaaminen varmistettava oppilasarvioinnin kehittämällä

Perusopetuksen arviointia uudistetaan parhaillaan. Vähimmäisosaamisen kriteerit (arvosana 5) tullaan laatimaan päättöarviointiin sekä kuudennelle luokalle osana tätä kehitystyötä. On välttämätöntä linjata työn jatkamisesta myös neljännelle ja toiselle vuosiluokalle, jotta oppilaiden riittävä vähimmäisosaaminen voidaan varmistaa jo varhaisessa vaiheessa. Vähimmäisosaamisen kriteereillä varmistetaan, etteivät oppilaat siirry opinnoissaan eteenpäin ilman tarvittavia perusvalmiuksia ja toisaalta turvataan riittävän varhain alkava tuki.

Tavoitteena ei ole lisätä vuosiluokalle jättämistä, vaan kohdentaa hyvissä ajoin riittävä oppimisen tuki sitä tarvitseville oppilaille. Tämän lisäksi on kohdennettava resursseja opettajien arviointiosaamisen parantamiseksi.

- ➔ OAJ esittää, että Opetushallitukselle osoitetaan riittävästi rahoitusta vuosille 2021–2022 vähimmäisosaamisen kriteerien laadintaan vuosiluokille 2,4 ja 6. OAJ toivoo, että valiokunta ottaa kantaa yhtenäisten kriteerien laadinnan puolesta myös 2 ja 4-luokille.
- ➔ OAJ esittää, että opettajien arviointiosaamiseen kohdennetaan resursseja vuosille 2022–2023.

Opettajamitoitus

Keskeisin tekijä oppimisessa on oikean kokoinen opetusryhmä, joka ottaa huomioon myös oppilaiden yksilölliset tarpeet mm. oikea-aikaiseen ja riittävään oppimisen tukeen. Tämä voidaan varmistaa ainoastaan riittävällä määrällä kelpoisia opettajia ja erityisopettajia eli opettajamitoituksella. Opettajamitoituksessa huomioidaan erilainen tuen tarve, erityisen ja tehostetun tuen tarpeessa olevat, vieraskieliset oppilaat sekä opinto-ohjaus, jolloin se toimisi myös myönteisen erityiskohtelun välineenä, kun opetusresurssia kohdennettaisiin sinne, missä tarve on suurin.

- ➔ OAJ esittää, että sivistysvaliokunta vaatii opettajamitoituksen säätämisen selvittämistä ja rahoituksen varaamista sen pilotointiin.

14.10.2020

Opettajankoulutusta kehitettävä pitkäjänteisesti

Opettajankoulutusfoorumi on perustettu kehittämään opettajankoulutusta. Foorumi sai keväällä 2019 jatkokauden, joka kestää vuoden 2022 loppuun. Opettajan perus- ja täydennyskoulutuksen kehittäminen on välttämätöntä, jotta jokaisella oppijalla on tasa-arvoinen mahdollisuus saada laadukasta opetusta kaikilla koulutusasteilla. Opettajankoulutusta pitää kehittää suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) selvityksessä todetaan, että Opettajankoulutusfoorumin toiminta on ollut tuloksekasta ja raportissa esitetään, että opettajankoulutuksen kehittämiseksi tarvitaan pysyvä kansallinen rakenne kehittämistyön vakiinnuttamiseksi.

- ➔ OAJ esittää, että opettajankoulutusfoorumista tehdään pysyvä opettajien ja rehtorien perus- perehdytys- ja täydennyskoulutusta kehittävä toimielin, ja sen rahoitus taataan valtion budjetissa vuosittain.

Opettajarekisterin perustaminen vuonna 2021

Ministeri Saarikko on ilmoittanut nimeävänsä syksyllä 2020 selvityshenkilön tekemään selvitystä opettajarekisterin perustamiseksi. OAJ pitää opettajarekisterin perustamista erittäin kannatettavana asiana ja pitää sitä välttämättömänä, jotta voitaisiin saada ajantasainen tieto kelpoisista opettajista mm. opettajatarpeen ennakoiduksi eri puolilla Suomea. Tieto on välttämätön myös varautumiseksi ennustettuihin väestömuutoksiin.

- ➔ OAJ esittää, että sivistysvaliokunta edellyttää ministeri Saarikon asettaman selvityshenkilön työn valmistumisen takarajaksi vuoden 2021 loppua ja kohdennettavaksi vuodelle 2022 riittävää rahoitusta opettajarekisterin perustamiseksi.

Kotoutumisen edistäminen vahvistaa perustaitoja ja parantaa jatko-opintovalmiuksia

OAJ pitää tärkeänä, että maahanmuuttajien kotoutumista tuetaan entistä määrätietoisemmin ja tehokkaammin. Koulutus on parasta kotoutumispolitiikkaa ja siksi kotoutumisen edistämiseen suunnatut resurssit tulee kohdentaa laadukkaaseen, koulutuksen järjestämisluvan saaneiden oppilaitosten järjestämään kotoutumiskoulutukseen. Maahanmuuttajilla on paljon osaamista ja kielitaitoa jo tänne saapuessaan. Maahanmuuttajien aiempaa osaamista tulisi hyödyntää huomattavasti aiempaa tehokkaammin. Aiemman osaamisen tunnistamista ja tunnustamista pitää kehittää.

Perusopetukseen valmistavalle opetukselle on koko ajan tarve. Valmistava opetus on erittäin tärkeä osa lapsen ja nuoren kotoutumisen ja kielen oppimisen edistämisessä.

14.10.2020

Kunnilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta järjestää sitä. Perusopetuksen valmistavan opetuksen on jatkossa oltava lakiin kirjattu, oppilaan subjektiivinen oikeus.

Oman äidinkielen oppiminen on pohja uuden oppimiselle. Oman äidinkielen opetus on aloitettava jo varhaiskasvatuksessa ja sitä on pyrittävä tarjoamaan toisen asteen loppuun saakka.

Suurin maahanmuuttajien syrjäytymistä aiheuttava tekijä on heikko suomen tai ruotsin kielen taito. Suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetus (S2) ei ole pakollista perusopetuksessa eikä varhaiskasvatuksessa ja siksi sitä ei monissa kunnissa tarjota lainkaan, mikä asettaa maahanmuuttajataustaiset lapset eriarvoiseen asemaan keskenään riippuen asuinkunnasta.

- ➔ OAJ esittää, että suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksen on oltava valtion rahoittamaa oppilaan kuuden kouluvuoden sijaan kahdeksan vuotta, jotta sitä voidaan hyödyntää myös toisella asteella.
- ➔ OAJ esittää, että esiopetuksessa annettavasta suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksesta on tehtävä säädöksin lapsen subjektiivinen oikeus.
- ➔ OAJ esittää, että varhaiskasvatukseen tarvitaan Opetushallituksen määrittelemät kriteerit siitä, millä perusteilla lapsi osallistuu suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetukseen.

Koronapandemian arvioidut vaikutukset vuonna 2020 perustaitojen oppimiseen ja toimet oppimisvajeiden poistamiseksi

OAJ huomauttaa, ettei vuodelle 2020 suunnattua koronatukea aiota jatkaa enää 2021, vaikka oppimisen vajeet jatkunevat kauas tulevaan vuoteen tilanteen ollessa parhaillaankin huononemassa. Vaikka epidemia saataisiin hallintaan seuraavan vuoden kuluessa, ei se poista tarvetta tehostetulle lisä- ja -tukiopetuksen ja tuen antamiselle eri koulutusasteilla.

Näin nopealla aikataululla ei ole saatavissa oppimistulosmittauksia korona-ajan tai lisääntyneen etäopetuksen vaikutuksista oppimistuloksiin. Kuitenkin OAJ tekemien laajojen (tuhansia vastaajia) opettajakyselyiden perusteella ja pohjautuen opettajien arvioon, on koronan aiheuttamista poikkeusoloista syntynyt huomattavia oppimisvajeita.

Kyselyiden perusteella yli puolet perusopetuksen, lukion ja ammatillisen koulutuksen opettajista arvioi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia (mm. heikompia oppimistuloksia, vaikeuksia opintojen etenemisessä, myöhempää huomattavaa lisätuen tarvetta) aiheutuneen oppijoilleen. Pääosin näitä kielteisiä vaikutuksia arvioitiin aiheutuneen yksittäisille oppijoille, usein niille, joilla jo normaalioloissa on opinnoissa haasteita.

Oppimisen pulmien ohella opettajakyselyt toivat esiin myös huolen opetukseen osallistumattomuudesta ja yksittäisten oppijoiden tavoittamattomuudesta. Opettajien arvio kuitenkin alleviivaa oppimisvajeiden paikkaamiseen kohdistettavien lisäresurssien tarvetta. Lähiopetuksen käynnistyminen syksyllä on koettu hyväksi, mutta samalla huoli

14.10.2020

turvallisuudesta on lisääntynyt. Poikkeusjärjestelyt aiheuttavat lisätyötä ja suositusten noudattaminen on vaativaa.

Valtion jakama koronatuki on OAJ:n selvityksen mukaan ollut onnistunutta, sillä se on suuntautunut pääosin oppimisen tukemiseen, kuten oli tarkoitus. Perusopetuksessa koronatukea on käytetty yli puolessa kuntia uusien opettajien rekrytointiin, nykyisten opettajien lisätunteihin, tukiopetukseen ja avustajapalveluihin. Tuen avulla on palkattu mm. laaja-alaisia erityisopettajia, resurssiopettajia ja opinto-ohjaajia.

Tuen tärkeimpänä tarkoituksena on kuitenkin ollut juuri oppimisvajeen paikkaaminen, mikä OAJ:n näkemyksen mukaan on tehtävissä vain opetuksen keinoin. Siksi, mikäli saman suuntaista tukea jatketaan, on se entistä tarkemmin kohdennettava opetukseen (tuki-, erityis-, samanaikaisopetukseen jne.).

Tuen myöntämisperusteissa opettajia lomauttavilta kunnilta uhattiin periä tuet takaisin. Tämä ehto oli merkittävä, sillä se johti yli sadassa kunnassa suunniteltujen lomautusten perumiseen tai ainakin siirtämiseen.

- ➔ OAJ edellyttää, että eduskunta seuraa tilannetta ja hallitus osoittaa tähän lisärahoitusta viimeistään lisätalousarvioissa.
- ➔ OAJ pitää ehdottoman tärkeänä, että ehtoa noudatetaan niiden kuntien osalta, jotka saivat koronaepidemian aiheuttamien oppimisvajeiden paikkaamiseen avustusta, mutta jotka ehdosta huolimatta toteuttivat suunnitellut lomautukset.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Heljä Misukka
koulutusjohtaja

Pauliina Viitamies
erityisasiantuntija