

31.5.2021

Eduskunta
Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta
stv@eduskunta.fi

Asia: Lausuntopyyntö Hallituksen esitys HE 241/2020 vp
Erityisesti: Kuinka uudistus näkemyksenne mukaan vaikuttaa sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen kunnissa

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ kiittää mahdollisuudesta esittää kirjallinen asiantuntijalausunto siitä, kuinka sote-uudistus erityisesti vaikuttaa sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen kunnissa.

Sivistyksellisistä oikeuksista säädetään Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, EU-sopimuksissa, Suomen perustuslaissa sekä yleis- ja erityislainsäädännössä. Nämä kaikki ovat suoraa sovellettavaa lainsäädäntöä ja sitovat viranomaisia. Oppivelvollisuudesta sekä toisen asteen maksuttomuudesta säädetään uudella lailla, joka tulee voimaan 1.8.2021. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on turvattu perustuslain 16 §:ssä.

Sivistyksellisillä perusoikeuksilla on merkittävä vaikutus ihmisen hyvinvoinnille. Useiden tutkimusten mukaan on kiistatonta, että koulutuksella on huomattava vaikutus ihmisen kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin. Ihminen, joka on korkeasti kouluttautunut, on terveempi ja voi paremmin kuin matalasti kouluttautunut.

OAJ vastustaa opiskeluhuollon kuraattorien ja psykologien siirtämistä hyvinvointialueiden palvelukseen.

Pääosa opiskeluhuollon psykologeista ja kuraattoreista on ollut sivistystoimen palveluksessa. Heidät on kunnissa siirretty sivistystoimen alaisuuteen, koska se työn tuloksellisen hoitamisen kannalta on ollut toimivin ratkaisu. Vastustamme siirtoa hyvinvointialueiden alaisuuteen erityisesti siitä syystä, että se vie työnjohdon kauas niistä arjen asioista, joihin psykologien ja kuraattoreiden osaamista tarvitaan.

Opiskeluhuollon siirto hyvinvointialueille vaikuttaisi väistämättä opiskeluhuollon johtamiseen ja linjauksiin. Hyvinvointialueilla ei ole tuntemusta päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten lasten ja nuorten arjesta eikä myöskään siitä, mitä on ennaltaehkäisevä ja yksilökohtainen opiskeluhoito kussakin yksikössä on ja kuinka paljon sitä tarvitaan. Jos opiskeluhoito siirretään maakuntiin, rehtorit ja sivistystoimenjohtajat eivät enää voi vaikuttaa sen resursseihin. Työnjohdon ja -organisoinnin on oltava siellä, missä työkin tehdään.

Sote-uudistuksen jälkeen kunnille jää tehtäväksi terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen. Kuntien vastuulle on jäämässä ehkäisevä työ lasten ja nuorten arkiympäristössä,

31.5.2021

varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa, nuorisotyössä, toisen asteen opinnoissa sekä vapaa-ajan harrastuksissa.

OAJ:n näkemyksen mukaan siirrettäessä opiskeluhuollon palveluiden järjestäminen hyvinvointialueiden vastuulle katoaa kunnilta merkittävä resurssi ennaltaehkäisevästä lastensuojelu ja päihdetyöstä. Terveiden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuut kuntien ja hyvinvointialueiden välillä pitää olla selvät ja tähän työhön kunnille pitää varata resursseja, mitä nyt ei ole tehty.

OAJ on huolissaan siitä, että epäselvä tehtävän ja vastuun jako kunnan ja hyvinvointialueen kesken kuntien asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden osalta johtaa opetuspalveluissa siihen, että kunnat ovat pakotettuja rakentamaan korvaavia palveluita opiskeluhuollon palveluiden tilalle. Tämä lisäisi eriarvoisuutta ja kustannuksia, eikä siten ole toivottava kehityssuunta. Korvaavien palveluiden kustannukset saatettaisi joutua kattamaan leikkaamalla lakisääteistä palveluista.

Yhteisöllinen opiskeluhuolto ja ennaltaehkäisevä työ tulee varmistaa

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin lisäämisen ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että kouluissa ja oppilaitoksissa on toimiva opiskeluhuolto. Opiskeluhuolto-työn painopisteen tulee säilyä ennaltaehkäisevässä ja yhteisöllisessä opiskeluhuollossa. Opiskeluhuollon kuraattorien ja psykologien työaika yhteisölliseen opiskeluhuoltoon tulee vastata koulun tarpeita ja tavoitteita. Tälläkään hetkellä tähän työhön ei ole riittävästi aikaa. Uudistus ei tuo tähän lisäresursseja, sen sijaan se laajentaa opiskeluhuollon psykologien ja kuraattoreiden työnkuvia. Näin ollen uudistus vaarantaa entisestään opiskeluhuoltotyön painopisteen toteutumisen ennaltaehkäisevässä ja yhteisöllisessä opiskeluhuollossa ja siten myös sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen.

Opiskeluhuollon resurssit kuntoon

Opiskeluhuollon resurssit pitää laittaa viipymättä kuntoon varmistamalla, että opiskeluhuollon työntekijöitä on riittävästi. Parhaillaan on lausuntokierroksella hallituksen esitysluonnos, jossa säädetään riittävästä mitoituksesta. Tämä on hyvä asia, mutta se on riippumaton sote-uudistuksesta ja tulisi tehdä joka tapauksessa.

Riittävät resurssit parantaisivat palveluiden oikea-aikaista saatavuutta ja mahdollistaisi aidosti perusopetuslain ja oppilas- ja opiskelijahuoltolain tavoitteen toteutumisen. Hallituksen esityksessä todetaan, että opiskeluhuollon psykologien ja kuraattorien siirron yksi syy on parantaa palveluiden saavutettavuutta. OAJ edellyttää, että palveluiden saavutettavuuden ja yhteisöllisen opiskeluhuollon toteutumista seurataan ja arvioidaan.

Oppimisen tuki

Opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluiden siirto hyvinvointialueille vaarantaa perusopetuslain säätämän velvoitteen yhteistyöstä opiskeluhuollon ammattihenkilöiden kanssa

31.5.2021

kolmiportaisen tuen osalta. Tehostetun tuen aloittaminen ja järjestäminen käsitellään pedagogiseen arvioon perustuen moniammatillisesti yhteistyössä oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa. Vastaavasti myös oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa moniammatillisena yhteistyönä tehdään arvio erityisen tuen tarpeesta (*pedagoginen selvitys*).

Sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseksi on perusopetuslaissa säädetty, että oppilaalla on oikeus riittävään oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Tämän tuen saaminen ja sen järjestäminen ei saa viivästyä sen johdosta, että opiskeluhuollon ammattihenkilöillä ei olisi tähän riittävästi resurssia. Siirto hankaloittaa oppilaan tuen järjestämisen johtamista ja rehtorien työtä sekä tekee vastuukysymyksistä ja moniammatillisesta yhteistyöstä haastavaa.

Uudistus ei saa johtaa kunnissa koulutusleikkauksiin

Sote-uudistuksen toteutuessa kuntien tehtävistä merkittävimmät ovat kasvatuksen ja koulutuksen palvelut. Uudistuksen myötä niiden painoarvo kasvaa merkittävästi ja kasvatuksesta ja koulutuksesta tulee kunnan pääasiallinen toimiala.

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen valtion rahoitus on kohdennettu kuntiin aikaisemmin Valtionvarainministeriön hallinnoiman peruspalveluiden valtionosuuden kautta. Uudistuksen yhteydessä toteutetaan valtionosuuksiin muutoksia. Peruspalveluiden valtionosuuksia siirretään uudistuksen myötä merkittävästi valtion vastuulle, joten kokonaisuuteen jää jäljelle lähes ainoastaan kasvatuksen ja koulutuksen rahoitusta. Sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta uudistuksen yhteydessä puretaan kuntien mahdollisuus paikata sote-toimialojen resurssivajetta koulutuksen toimialan rahoituksesta. Toisaalta isompien kuntien kohdalla uudistus toimii päinvastoin. Uudistusta tehtäessä on siksi sivistyksellisten perusoikeuksien kannalta ratkaisevaa, ettei kunnissa jouduta leikkaamaan kasvatuksesta ja koulutuksesta eduskunnan päättämän järjestelmäuudistuksen seurauksena. OAJ edellyttää, että valiokunta ottaa tämän riskin vahvasti tarkasteluun käsittelyssään.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä vaatii sote-uudistuksen jälkeen perusteellisempaa uudistusta. Uudistuksessa varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen rahoitus on siirrettävä jaettavaksi Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuuksien kautta, kuten ammatillisen ja lukiokoulutuksen rahoitus hetkellä kanavoituu. Näin toimittaessa turvataan kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien kyky järjestää jatkossakin laadukasta varhaiskasvatusta ja perusopetusta.

Uudistuksen yhteydessä kuntien valtionosuuden yhdeksi kriteeriksi laaditaan nk. hyte-kerroin. Kerroin toimii kannustimena kunnalle hoitaa ennaltaehkäisevää työtä terveyden edistämiseksi. Uudistusta tehtäessä olisi perusteltua luoda kunnille myös muita kannustimia, jotka johtaisivat kasvatusta ja koulutuspalveluiden laadun parantamiseen.

Näitä voisivat olla mm. vieraskielisyyskertoimen painoarvon kasvattaminen, varhaiskasvatuksen osallistumisasteen sitominen rahoituskriteeriksi ja positiivisen diskriminaatorahoituksen sitominen osaksi valtionosuusjärjestelmää.

31.5.2021

Oppivelvollisuus uudistuksen huomioon ottaminen

Ammatillisessa koulutuksessa keskeyttämisen syitä ovat muun muassa opiskelijakuntoisuuden lasku, jaksamisvaikeudet, elämänhallinnan ongelmat, mielenterveysongelmat, päihteiden (kasvavasti huumausaineiden) käyttö, elämäntilanteen muutokset, kotiin vetäytyminen ja epämääräinen ”ajelehtiminen”. Nämä kaikki ovat asioita, jotka vaativat yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa. Näitä lasten ja nuorten keskeisiä hyvinvointiin liittyviä haasteita ei voi sote-uudistuksessa jättää ottamatta huomioon.

Osana sote-uudistusta tarvitaan selkeät linjaukset siitä, miten asuinkunnan ja hyvinvointialueen vastuut ja velvollisuudet sekä yhteistyö muun muassa runsaiden poissaolojen osalta hoidetaan silloin, kun poissaolon syy ei ole poistettavissa ja hoidettavissa koulussa ja oppilaitoksessa annettavalla tuella. Samoin on laajemmin käsiteltävä sitä, miten ennaltaehkäisevä työ ja sen vastuut jakautuvat kunnan ja hyvinvointialueen kesken nuorten mielenterveys- ja päihdeongelmien sekä lastensuojelutarpeen osalta.

Lopuksi

Sivistyksellisten perusoikeuksien järjestämisen näkökulmasta oppijan edun mukaista olisi, että oppilas- ja opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestäminen säädetään jatkossakin nykyiseen tapaan kuntien tehtäväksi. Tästä pitäisi säätää niin, että näiden palveluiden järjestäminen olisi kunnalle mahdollista vain yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Kunnat voisivat lisäksi yhdessä sopia opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestämisestä myös hyvinvointialueiden kanssa.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Heljä Misukka
koulutusjohtajaIra Hietanen-Tanskanen
lakimies