



2.4.2014

**Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto**

**OAJ:N LAUSUNTO SELVITYSMIEHEN LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI
VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISESTA (VM064:01/2012)**

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ toivoo, että sen lausunto otetaan huomioon valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevaa hallituksen esitystä valmisteltaessa.

Valtionosuusjärjestelmällä on varmistettava julkisten peruspalvelujen yhdenvertainen saatavuus koko maassa. Pyrkimys järjestelmän yksinkertaistamiseen ja selkeyteen on kannatettava. Perusrahoitus olisi saatava riittäväksi kaikilla koulutusasteilla. Esimerkiksi lukion yksikköhinta on ollut jo vuosikausia riittämätön laissa asetettuihin tavoitteisiin nähden. Keskeistä on rahoitusjärjestelmän vakaus ja ennustettavuus.

OAJ pitää tärkeänä, että uudistuksen myötä ammattikorkeakoulujen uudistus etenee, kun niiden rahoitus siirtyy valtiolle. OAJ kannattaa uutta koulutustaustaan perustuvaa kriteeriä sekä sitä, että toisen asteen koulutuksen osalta ylläpitäjämalli säilyy ja rahoitus maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjälle. Suuri ongelma on valtion vetäytyminen oppilaitosten perustamiskustannusten tukemisesta.

Uudistamisessa huomioon laadukkaan perusopetuksen turvaaminen kaikille

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 2010 alusta ja uuden v-os-järjestelmän valmistelu on pitkällä. Aiempaa ja nykyistä valmistelua leimaa se, että uudistuksia tehdään yksin kuntatalouden ja ylipäänsä julkisen talouden näkökulmasta valtiovarainministeriöjohtoisesti, eikä valmistelussa oteta huomioon koulutuspoliittisia seurauksia, eikä niitä ymmärretä. Valtionosuusjärjestelmä kuitenkin ohjaa kuntien toimintaa myös perusopetuksen suhteen.

Nyt tekeillä oleva uudistus ei opetusalan näkökulmasta pohjaudu perusteelliseen analyysiin aiempien järjestelmien vahvuuksista ja heikkouksista. Vuonna 2010 toteutetulla uudistuksella ei ole osoitettu olevan myönteisiä vaikutuksia perusopetuksen järjestämisen turvaamiseen, päinvastoin. Viime uudistuksessa luovuttiin siitä, että kunnille maksettiin erityistä tukea tarvitsevista oppilaista korotettua valtionosuutta. Olisi tärkeää selvittää tuon muutoksen vaikutuksia erityisopetuksen järjestämiseen. Onko uusi järjestelmä turvannut tukea tarvitseville oppilaille heidän tarvitsemansa palvelut? OAJ:n mielestä ei.

2.4.2014

Opetusalan kokonaisrahoitusosuus on jatkuvasti laskenut, kun taas sosiaali- ja terveyssektorilla se on noussut noin yhden prosentin verran joka vuosi. Tämä merkitsee yhä vähemmän panostusta tulevaisuuden osaamiseen ja enemmän korjaaviin toimiin. Tämä kehitys on pysäytettävä, sillä Suomen tulevaisuus perustuu vahvaan osaamiseen ja korkeaan koulutustasoon.

Valtionosuudet ovat kunnille ja muille rahoituksen saajille yleiskatteellinen tuloerä, jota ei ole korvamerkitty minkään tiettyjen palvelujen järjestämiseen, joten rahoituksen saaja päättää itse valtionosuuden käytöstä. Korvamerkinnot poistettiin jo vuonna 1993 valtionosuuksista. Koululainsäädännön uudistus tuli voimaan 1990-luvulla, jolloin normeja väljennettiin selkeästi ja sen jälkeen vielä 2010 siirryttiin ns. yhden putken malliin valtionosuusjärjestelmässä, mikä hämärsi edelleen kuntien puolella sitä, mihin valtion raha on tarkoitettu. OKM, jonka mahdollisuudet ohjata perusopetusta ovat varsin rajalliset, vastusti tätä muutosta ja esitti jälleen syksyllä 2013 rakennepoliittisena toimenä valtionosuuksien palauttamista OKM:n maksettavaksi. OAJ kannattaa yhden putken mallin purkamista.

Valtio on alentanut vuosi vuodelta omaa osuuttaan perusopetuksen kustannuksiin. Romahdus on ollut merkittävä, sillä suurimmillaan valtionosuus on ollut 1990-luvulla 58 % ja nyt se on pudonnut alle 30 prosentin ja putoaa uudistuksen myötä ilmeisesti noin 26 prosenttiin. Kunnille on siis siirtynyt päävastuu perusopetuksen rahoituksesta. Tämä lisää omalta osaltaan eriarvoisuutta, koska kuntien taloudelliset voimavarat vaihtelevat suuresti.

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen keskeiseksi tavoitteeksi ei ole valmistelussa nostettu varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen turvaamista, vaikkakin OAJ pitää Kataisen hallitusohjelman tavoitteita pääosin oikeina. Hallitusohjelman mukaan osana valtionosuusjärjestelmän uudistamista ”selvitetään perusopetuksen valtionosuuden perusteet tavoitteena tasa-arvoisen ja tasalaatuisen perusopetuksen saatavuuden varmistaminen myös jatkossa. Tavoitteeksi asetettiin, että perusopetuksen rahoitus jatkossa perustuisi nykyistä enemmän perusopetuksen toimintaympäristöä kuvaaviin indikaattoreihin, esimerkiksi kunnan maahanmuuttajien väestöosuuteen, aikuisväestön koulutustasoon sekä työttömyysasteeseen.

Jos katsotaan valtionosuusjärjestelmän perustavoitetta, varmistaa kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen saatavuus tasaisesti koko maassa, siinä on varsin selvästi epäonnistuttu perusopetuksen suhteen. Keskiössä ovat olleet sote-uudistus, kuntien tehtävien karsiminen ja koko järjestelmän läpinäkyvyyden parantaminen. Peruspalvelujen turvaaminen kaikkialla Suomessa edellyttää riittävän rahoitustason takaamista, mikä koskee myös varhaiskasvatusta ja perusopetusta.

2.4.2014

Valtionosuusjärjestelmä ei ohjaa riittävästi, tarvitaan normien selkeyttämistä

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009 keskittyi tarkastelemaan, kuinka selkeä ja johdonmukainen perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä on. Kertomuksen johtopäätös oli, ettei se muodosta kokonaisuutta, vaan yksittäisiä ohjausvälineitä on pala palalta uudistettu kulloistenkin poliittisten tarkoituksien mukaan.

Tarkastuskertomuksessa korostetaan, että perusopetus on subjektiivinen oikeus, jonka toteutumisen tulee perustua keskeisiltä osiltaan normeihin. Informaatio- ja muuta ohjausta voidaan käyttää täydentämään, mutta muiden keinojen rajallisuus ja toissijaisuus tulisi tiedostaa. Kertomuksen mukaan perusopetuslaki kohtelee kyllä järjestäjiä tasapuolisesti, mutta se ei ole aivan onnistunut takaamaan yhdenvertaista perusopetusta kaikille koko maassa. Suurimmiksi haasteiksi kertomus nosti tuolloin opettajien lomautuksen ja tukipalvelujen saatavuuden, jotka ovat edelleen valitettavan ajankohtaisia ongelmia kunnissa.

Opetushallituksen raportissa (12/2013) Kari Nyyssölä toteaa, että ”Monet opetuksen kannalta ongelmalliset seikat, kuten suuret luokkakoot, opettajien lomautukset, erityisopetuksen kasvu ja puutteet oppilashuollossa, ovat kirvoittaneet ajatuksia, että valtion pitäisi ohjata koulutuksen järjestäjiä vahvemmin normipohjaisesti.”

Täsmällisempiä normeja vaaditaan myös Ritva Jakku-Sihvosen ja Jorma Kuuselan selvityksessä ”Perusopetuksen aika, Selvitys koulujen toimintaympäristöä kuvaavista indikaattoreista” (OKM 2012:13), jossa todetaan, että ristiriita opetustoimen väljän normiohjauksen ja nykyisen resurssiohjausmallin välillä hankaloittaa kunnissa resurssien kohdentamista perusopetukseen ja ehdotetaan koulutuksen tasa-arvotavoitteen tukemista normiohjauksella. Eriytymiskehityksen pysäyttämiseksi selvityksessä esitettiin mm. tiukempaa normitusta, säädöstä ryhmäkoosta sekä aluehallintovirastoille oikeus ottaa perusopetusta koskeva asia käsittelyyn ilman kantelua ja velvollisuus seurata perusopetuksen säädösten noudattamista. OAJ kannattaa em. ehdotuksia.

Liian suuret muutokset vievät edellytykset tuottaa laadukasta koulutusta

Valtionosuuslainsäädännön rinnalla valmistellaan OKM:n valtionosuusjärjestelmän puolella toisen asteen koulutuksessa vahvaa siirtymistä tuloksellisuusrahoitukseen. OAJ:n mielestä tuloksellisuusrahoitusosuuksien on oltava aina valtionosuusjärjestelmästä ulkopuolista rahoitusta ja sen on palkittava tuloksellisesta toiminnasta vaarantamatta perusrahoitusta. Jo nyt ammatillisen koulutuksen tuloksellisuusraha kerätään ensin pois kaikilta koulutuksen järjestäjiltä ja jaetaan vain parhaille.

2.4.2014

Koulutuksen ollessa kyseessä rahoituspohjan on oltava pitkäjänteistä, ennustettavaa ja turvattava ensisijaisesti koulutuksen laatu ja saavutettavuus, minkä vuoksi tarvitaan pitkiä siirtymäaikoja ja/tai muutoksen rajuutta on säädeltävä muilla keinoin. Rahoituksen on kannustettava koulutuksen järjestäjiä kouluttamaan koko ikäluokka toisella asteella, sillä merkittävin yksittäinen nuorten syrjäytymistä ja työttömyyttä selittävä tekijä on heikko koulutustaso. Nuoren kannalta pitää olla mahdollista käyttää kouluttautumiseen tavoiteaikaa pitempi ajanjakso, jos oppimisedellytykset niin vaativat, eikä rahoitusjärjestelmä saa kannustaa oppilaitosta hankkiutumaan eroon tällaisesta opiskelijasta. Kehyspäättöksen mukaan rahoitusta olisi mahdollista saada jatkossa vain kolmessa vuodessa tutkinnon suorittaneista opiskelijoista.

Tuloksellisuusmittareiden on jatkossa otettava huomioon kasvatuksen ja koulutuksen järjestämisen laadun perustekijät, kuten ryhmäkoot, opetuksen määrä sekä tukipalvelut. Ammatillisessa koulutuksessa tulosten ja suoritteiden painoarvon lisääminen on ristiriitaista, koska samaan aikaan tehty yhteisvalinnan muutos aiheuttaa sen, että ensisijaisesti koulutukseen pääsevät nuoret ja kokemattomammat. Näin opiskelijoiden tarve saada työelämän ja ammattien perustaitoja kasvaa entisestään.

OAJ:n mielestä tuloksellisuusrahoitus ei sovellu yleissivistävän tehtävän omaavaan lukioon, kuten laajapohjainen lukion kehittämistyöryhmä totesi vuonna 2010. Samaan tulokseen on tullut myös VATT (16/2013), jonka mukaan ei ole näyttöä siitä, että ”Suomen lukiokoulutuksessa ilmenisi puutteita, joita ”laadusta” palkitsevalla ohjelmalla voitaisiin korjata”. Tutkimuksen mukaan ”lukiovaikutukset ja niissä tapahtuvat muutokset, ovat monen koulun kohdalla satunnaisia ja johtuvat koulusta riippumattomista tekijöistä”. Perusrahoituksesta erillisenä tuloksellisuusrahoitus voisi olla mahdollinen, mikäli olisi olemassa yhteinen näkemys hyvästä lukiokoulutuksen laadusta eli ns. lukion laatuksiteerit, joiden pohjalta tuloksellisuusrahoitus rakennettaisiin. Laatuksiteerityön aloittaminen on kuitenkin laiminlyöty.

Jos lukion rahoitus perustuu jatkossa opiskelijamäärään, ylioppilastutkinnon suorittaneiden määrään ja tuloksellisuusosuuteen, on tarkoin harkittava, minkälaisia indikaattoreita rahoituksen pohjaksi asetetaan. Onko esimerkiksi tuloksellista toimintaa se, että opettaja opettaa suurta määrää oppilaita mahdollisimman suuressa ryhmässä ja kirjaa suuren määrän kurssisuorituksia, vaikka oppiminen taantuu? OAJ:n mielestä ei, vaan se enemmän johtaa opetuksen laadun romahtamiseen.

Pienen lukion lisä on ilmeisesti poistumassa ja sen tilalle OAJ ehdottaa rahoitusjärjestelmään saavutettavuuslisää, joka ei määräydy lukion koon vaan

2.4.2014

lukion alueellisen merkittävyyden mukaan ja joka turvaisi lukiokoulutuksen saavutettavuuden joka puolella Suomea siten, että kaikilla on mahdollisuus käydä lukiota kotoa käsin.

Valtionosuus- ja avustus oppilaitosten perustamiskustannuksiin (29.10.30)

Ehdotuksen mukaan valtionosuus ja -avustus oppilaitosten perustamiskustannuksiin siirretään osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Siirrettävä summa on perustelujen mukaan 14,5 miljoonaa euroa, mutta hallituksen kehysriihitiedotteen mukaan hallitus ei osallistu enää lainkaan perustamiskustannuksiin ja säästö nousisi kehyskauden lopulla 22 miljoonaan euroon. Jääkin epäselväksi, siirretäänkö summaa lainkaan.

Nykyinen järjestelmä ei ole ollut OAJ:n mielestä toimiva, sillä se ei ole kannustanut kuntia pitämään huolta omistamistaan kiinteistöistä, vaan toive valtion rahoitusosuudesta saa kunnat siirtämään tarpeellisia ja kiireellisiäkin korjaushankkeita. Lisäksi em. summa on vähäinen valtionosuuksien kokonaismäärään nähden, mutta muutos tarkoittaa käytännössä sitä, ettei valtiolla ole jatkossa mitään instrumenttia tukea kuntien peruskorjaushankkeita. Samoin korvamerkinnästä luopuminen tarkoittaa sitä, ettei ko. summa enää tosiasiallisesti ohjautu peruskorjauksiin. Tätä OAJ pitää suurena ongelmana.

OAJ:n toissavuonna tekemän laajan kyselyn mukaan kahdessa kolmasosassa päiväkotia ja kouluja oli sisäilmaongelmia. OAJ:n mielestä päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten rakentamiseen ja peruskorjaukseen on kohdistettava jatkossakin valtion rahoitusta, sillä huono, jopa myrkyllinen sisäilma on miljardinluokan ongelma, josta kärsivät oppilaat ja henkilöstö tuhansissa opetusryhmissä päivittäin. Kunnat eivät selviä haasteesta yksin, sillä niiden korjausvelka on kaikkia jo viiden miljardin euron luokkaa. Valtio ei voi vetäytyä vastuusta kokonaan.

Peruskorjausten tukemiseen on luotava tilalle jokin muu instrumentti tai ainakin kuntien harkinnanvaraisia avustuksia on kohdennettava tähän tarkoitukseen. Nykyisellään harkinnanvaraiset avustukset ovat liian pienet siihen, vain noin 20 miljoonaa euroa vuosittain. OAJ esittää, että jos hallitus etenee esityksen mukaisesti, se myös harkitsee elvytystä talouden ja työllisyyden edistämiseksi ja suuntaa merkittävän summan, noin 100 – 150 miljoonaa euroa vuodessa, homekoulujen ja -päiväkotien korjaamiseen vuodelle 2015 jatkuen seuraavan 10 vuoden ajan. Tämä voidaan toteuttaa valtionosuusjärjestelmän ulkopuolella.

2.4.2014

Harjoittelukoulujen toimintaedellytykset turvattava

Nykyisin uusien yksityiskoulujen eli vuoden 1998 jälkeen perusopetuksen järjestämisluvan saaneiden yksityisten koulutuksen järjestäjien kotikuntakorvaus on 90 %. Järjestelmä on kyseenalainen, koska näin julkinen valta asettaa yksityiset ja julkiset toimijat eriarvoiseen asemaan. Myönnettäessä julkista rahoitusta yksityiselle järjestäjälle rahoitusperusteiden tulisi olla samat kuin julkisen järjestäjän kohdalla.

Valmistelun aikana on ehdotettu, että kaikkien yksityiskoulujen kotikuntakorvaus alennettaisiin 90 prosenttiin tai jopa sen alle. OAJ vastustaa ehdotusta ja huomauttaa, että se koskisi ainakin 20 000 perusopetuksen oppilasta ja olisi vähintään 15 miljoonan euron leikkaus vailla perusteita.

Lisäksi kotikuntakorvauksen kertoimia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yläastekerroin kasvaa huomattavasti ja esiopetuksen sekä alakoulujen kerroin laskee. Tällä muutoksella on suuria vaikutuksia yksityisten oppilaitosten saamiin kotikuntakorvauksiin, minkä vuoksi esitetään viiden vuoden siirtymäaikaa.

OAJ pitää muutosta vakavana uhkana opettajankoulutuksen laadulle, sillä muutos vaikuttaa harjoittelukoulujen resursseihin. Normaalikoulut eli harjoittelukoulut ovat yliopistojen oppilaitoksia, joissa opettajaksi opiskelevat suorittavat opettajaharjoittelunsa pääosan. Mikäli näiden koulujen toimintaedellytyksiä heikennetään, opetusharjoittelun suorittaminen laadukkaasti vaikeutuu.

OAJ vaatii, että valtionosuuden on tultava harjoittelukouluille 100 prosenttisena, minkä lisäksi on huolehdittava opettajankoulutuksesta johtuvien erityistehtävien rahoituksesta.

Helsingissä 2.4.2014

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ



Olli Luukkainen
puheenjohtaja



Heljä Misukka
koulutusjohtaja