



13.8.2021

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö

Hallituksen esitysluonnos oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin opiskeluhoitoon kuraattorin ja psykologin tehtävissä olevan henkilöstön sekä oppilaiden ja opiskelijoiden välisestä sitovasta mitoituksista. Henkilöstömitoitus olisi yhtä suuri perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa (yksi kuraattori 670:tä oppilasta / opiskelijaa kohti ja yksi psykologi 780:tä oppilasta / opiskelijaa kohti).

Kuraattoripalveluja koskeva henkilöstömitoitus tulisi voimaan 1.1.2022 ja psykologipalveluja koskeva mitoitus 1.8.2023. Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta. Pyydettyä lausuntonaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Yleistä

Esitysluonnos liittyy pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman linjaukseen, jonka mukaan tavoitteena on laadukkaat oppilas- ja opiskelijahuoltopalvelut kaikilla koulutusasteilla.

Uudistukseen on varattu julkisen talouden suunnitelmassa määrärahaa seuraavasti: 10 milj. euroa vuonna 2021, 20 milj. euroa vuonna 2022 ja 29 milj. euroa vuodesta 2023 eteenpäin.

Vastuu oppilas- ja opiskelijahuollon tehtävistä siirtyy vuoden 2023 alussa perustettaville hyvinvointialueille.

Henkilöstömitoituksesta

Esitysluonnoksen tarkoituksena on järjestää laadukasta oppilas- ja opiskelijahuoltoa voidaan pitää kannatettavana ja huolta oppilas- ja opiskelijahuollon kuraattorien ja psykologien saatavuudesta voidaan sinänsä pitää aitona.

Kyseenalaisena voidaan sen sijaan pitää sitä, ratkeavatko työvoiman saatavuuteen ja rekrytointiin liittyvät ongelmat mitoituksella ja kelpoisuusvaatimuksia tiukentamalla. Tämän vuoksi esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on tarpeen tarkemmin selostaa ja arvioida työvoiman saatavuuteen liittyvää kokonaisuutta: liittyvätkö palvelujen saatavuutta koskevat ongelmat henkilöstön saatavuuteen vai esimerkiksi kunnalliseen itsehallintoon liittyviin seikkoihin. Jos kyse on puhtaasti henkilöstön saatavuuteen (alueellisesti) liittyvästä ongelmasta, voidaan pitää todennäköisenä, että henkilöstömitoituksen ja kelpoisuusvaatimusten tiukentaminen ei

ole oikea ratkaisu. Tiukentaminen saattaa pikemminkin vaikeuttaa jo ennestään huonoa saatavuustilannetta ja voi saattaa yksittäisiä kuntia hankaliin tilanteisiin. Työvoiman saatavuuteen liittyviin haasteisiin linkittyä usein myös kuntien toiminnallinen ja taloudellinen yleinen eriytyminen, väestökehitys, muuttoliike ja monet muut yleisesti kuntakenttää koskevat haasteet.

Kuraattorin pätevyysvaatimuksesta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan poistettavaksi mahdollisuus korvata sosiaalialan aineopinnot kahden vuoden työkokemuksella kuraattorin tai sitä vastaavan sosiaalialan tehtävässä. Pätevyyteen vaadittaisiin jatkossa 60 opintopisteen sosiaalityön tai sosiaalihuollon opinnot, eikä niitä voisi korvata alan työkokemuksella.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun muutoksen ei edellä selostetun mukaisesti voida muiden tiukennusten ohella katsoa helpottavan rekrytointitilanteita paikallisesti. Työkokemuksen säilyttäminen nykyisen sääntelyn tapaan mahdollisuutena saavuttaa vaadittu kelpoisuus säilyttäisi järjestelmän joustavuutta ja tukisi elinikäisen oppimisen ja työssä oppimisen periaatteita.

Kuraattorien kelpoisuutta koskevia säännöksiä väljennettiin viime hallituskaudella osana kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen reformia ja niin sanottua JTS-miljardia, jolla pyrittiin eri toimenpitein saamaan aikaan säästöjä julkiseen talouteen. Reformilla tavoiteltiin myös kunnille vahvempaa itsehallinnollista otetta tehtäviensä hoitamiseen ja vähemmän yksityiskohtaista kansallista ohjausta. Etenkin kuntien tehtäviä täsmentäviä yksityiskohtaisia velvoitteita pyrittiin karsimaan. Kuraattorien kelpoisuutta väljennettiin silloin mm. siksi, että sitä kautta arvioitiin voitavan helpottaa rekrytointitilanteita paikallisesti. Esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset veisivät sääntelyä päin vastaiseen suuntaan eli velvoitteita tiukennettaisiin jälleen. Kuntien sekä koulujen ja oppilaitosten kannalta suunnanmuutokset sääntelyssä voivat seka-voittaa tilannetta. Entistä tiukemmat mitoitukset ja kelpoisuudet voivat aiheuttaa tilanteita, joissa yksittäisten kuntien on yksinkertaisesti mahdotonta täyttää lain edellytykset.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi lausuntopyyntössään vastaamaan myös kysymykseen, onko esitysluonnoksessa ehdotettu kuraattorin kelpoisuus toimiva oppilaitoksen opiskeluhoitotyötä silmällä pitäen vai olisiko kohdassa 5.1 esitetty vaihtoehtoinen malli (kuraattori olisi sosiaalityöntekijä tai sosionomi) parempi vaihtoehto. Henkilöstön saatavuuteen liittyvien haasteiden vuoksi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ehdotettua mallia voidaan pitää 5.1. kohdassa esitettyä parempana mallina. Lähtökohtaisesti kuitenkin pätevyysvaatimusten kiristäminen tilanteessa, jossa on jo ennestään työvoimapula, ei tunnu tarkoituksenmukaiselta.

Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on myös kuraattorien osalta tarpeen täsmentää vaikutusarviointia etenkin työvoiman alueellisen saatavuuden näkökulmasta. Jos havaintona on, että palvelujen saatavuuteen liittyvät ongelmat tosiasiallisesti johtuvat työvoimapulasta, ajatusta pätevyysvaatimuksen kiristämisestä ei voida pitää oikeansuuntaiselta toimelta. Riskinä on myös se, että ammatillinen osaaminen oppilashuollossa kapeutuu ja entisestään niukkoja sosiaalityön resursseja siirtyisi oppilashuoltoon.

Vaikutuksista

Valtiovarainministeriö on huolissaan julkisen talouden tilanteensa yleisesti. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa onkin tarpeen kiinnittää erityistä huomiota ehdotettujen muutosten vaikutusarviointiin.

Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksen mukaan alueelliset ja oppilaitoskohtaiset erot opiskeluhoollon toteuttamisessa ovat edelleen suuria. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole syvennetty tätä arviota tai arvioitu sitä, minkälaiset edellytykset eri kokoisilla kunnilla tai eri alueilla on toteuttaa esitetyt muutokset - miten esimerkiksi työvoimapulasta kärsivillä kunnilla on

mahdollista selviytyä esitysluonnoksessa ehdotetuista velvoitteista. Jatkovalmistelussa vaikutusarviota tulisikin tältä osin täydentää.

Esitysluonnossa ehdotetaan muutettavaksi nykyistä henkilöstömitoitusta. Mitoituksen osalta ei kuitenkaan ole määritelty tarkemmin, tarkastellaanko vähimmäismitoitusta yksittäisen opetuksen järjestäjän tasolla, kuntatasolla vai hyvinvointialuetasolla. Jatkovalmistelussa olisi siten tarkoituksenmukaista täsmentää ehdotettua 9 a §:ää ja sen yksityiskohtaisia perusteluja siten, että siitä kävisi selkeästi ilmi, tarkoitetaanko mitoituksella kussakin yksittäisessä koulussa ja oppilaitoksessa toteutuvaa mitoitusta vai lasketaanko mitoitus kuntatasolla, jatkossa hyvinvointialuetasolla.

Vakiintuneen käytännön mukaisesti henkilötyövuoden kustannus on esitysluonnoksessa arvioitu voimassa olevien vakanssien ja palkkojen mukaan. Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että arviointitapaan liittyy heikkouksia. Ensinnäkin on pohdittava, voidaanko realistisesti olettaa, että uudet lisättävät psykologi- ja kuraattoriresurssit saadaan palkatuksi nykyisellä työvoimakustannuksella - etenkin kun kuraattorien pätevyysvaatimusta on tarkoitus tiukentaa ja varsinkin, jos tiukennus toteutettaisiin esitysluonnoksen 5.1. luvussa esitetyn vaihtoehdon mukaisesti.

Toiseksi esitysluonnoksen mukaan henkilöstön lisäystarve on laskettu koko Suomen tasolla yhteensä. Laskentaoletusta voidaan pitää relevanttina, jos henkilöstömitoitus lasketaan kunnan tai hyvinvointialueen tasolla siten, että psykologien ja kuraattorien koko kunnan / hyvinvointialueen tasolla on vähintään ehdotetun muutoksen mukainen. Jos taas oletuksena on, että jokainen opetuksen / koulutuksen järjestäjä pystyisi hankkimaan kouluun mitoituksen mukaisen psykologi- ja kuraattoripalvelun, se voi olla työvoimatilanteen saatavuus huomioon ottaen vaikeaa.

Esitysluonnoksen mukaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisten palveluiden laajentamisesta aiheutuva määräraharave huomioidaan siirtämällä momentilta 29.10.30 (Valtionosuus ja -avustus esi- ja perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen käyttökustannuksiin) osuus niistä määrärahoista, jotka on osoitettu oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistamiseen perusopetuksessa ja toisella asteella, momentille 28.90.30 (Valtionosuus kunnille peruspalveluiden järjestämiseen) vuosina 2022 ja 2023. Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu sitä, että vastuu oppilas- ja opiskelijahuollon tehtävistä siirtyy vuoden 2023 alussa perustettaville hyvinvointialueille. Näin ollen rahoituksen tulisi siirtyä vuoden 2023 alussa kuntien peruspalvelujen valtionosuusmomentin (28.90.30) sijaan hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitusmomentille (28.89.31).

Vaikutusarvioinnin mukaan vuonna 2022 kunnille voitaisiin lisäksi myöntää avustuksia noin 11,6 milj. euroa psykologien palkkaukseen jo ennen ehdotetun mitoituksen voimaantuloa. Samanlainen ajatus liittyy vuoden 2023 määrärahoihin. Ehdotetun menettelyn taustalla lienee se, että kehukseen varatusta vuosien 2022 ja 2023 määrärahasta jää käyttämättä esitysluonnoksessa mainitut summat. Arveluttavana on kuitenkin pidettävä tapaa, että esitysluonnoksessa selostetaan tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättä jääviä summia ja varata niitä sitovasti etukäteen kyseisiin avustuksiin.

Tilastotietojen mukaan kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden väestöpohjalliset edellytykset oppilas- ja opiskelijahuollon tehtävien järjestämiseen eroavat voimakkaasti. Tulevilla hyvinvointialueilla on laajemman väestöpohjan ansiosta lähtökohtaisesti kuntia paremmat edellytykset yhdenvertaisten ja laadukkaiden palveluiden järjestämiseen koko maassa. Psykologi- ja kuraattoripalveluiden vähimmäishenkilöstömitoituksen ja lisärekryointitarpeiden osalta huomiota tulisikin kiinnittää ensisijaisesti vuoden 2023 jälkeiseen aikaan, jolloin tehtävä on siirtynyt hyvinvointialueiden vastuulle. Jos ehdotettu kuraattorien vähimmäishenkilöstömitoitustarve tulee voimaan jo vuonna 2022, on olemassa riski, että kunnissa tehdään rekryointipäätöksiä, jotka eivät ole hyvinvointialueiden näkökulmasta tarpeellisia tai tarkoituksenmukaisia.

Koko kuntasektoria koskevan tarkastelun lisäksi tulisi esityksen antamista arvioida, miten esitysluonnoksen tavoitteet voitaisiin tarkoituksenmukaisimmalla tavalla saavuttaa erikokoisissa

ja erilaisissa kunnissa ja hyvinvointialueilla. Myös esityksen vaikutuksia tulisi arvioida erilaisien kuntien ja alueiden kannalta taloudellisesti ja toiminnallisesti: parantaisivatko ehdotetut muutokset kuraattorien rekrytointitilannetta vai johtuvatko työvoiman saatavuuteen liittyvät ongelmat paikallisesti muista syistä kuin kelpoisuuden määrittelystä; onko erilaisilla kunnilla tosiasialliset mahdollisuudet toteuttaa esitetyt muutokset tavoitellussa aikataulussa ja esitetyllä tavalla.

Voimaantulosta

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu kuraattoreiden henkilöstömitoitusta koskeva muutos tulisi voidaan vuoden 2022 alusta ja psykologeja koskeva mitoitus vuoden 2023 elokuusta alkaen.

Edellä tässä lausunnossa selostetun perusteella valtiovarainministeriö esittää, että mahdollinen kuraattoreita koskeva henkilöstömitoitus tulisi voimaan vasta vuodesta 2023 lukien, koska vastuu oppilas- ja opiskelijahuollon tehtävistä siirtyy vuoden 2023 alussa perustettaville hyvinvointialueille. Sitä, että kunnille annettaisiin tehtäviin liittyviä uusia velvoitteita vuonna 2022, ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuutta koskevan lisäyksen asemesta kunnille voitaisiin vuonna 2022 myöntää valtionavustuksia kuraattorien palkkaukseen, kuten esitysluonnoksen mukaan on tarkoitus menetellä psykologien palkkaamisen osalta. Avustusten kautta rahoitus olisi helpompi kohdentaa niihin kuntiin, joissa vaje oppilas- ja opiskelijahuollon henkilöstöresursseissa on suurin suhteessa esitysluonnoksessa asetettuun tasoon. Lisärahoituksen kohdentuminen kuraattorien palkkaukseen olisi myös helpompi todentaa ja todeta yleiskatteisen valtionosuuden sijaan valtionavustusten kautta.

Lopuksi

Esitysluonnos tulee kuntalain (415/2015) 13 §:n mukaisesti käsitellä kuntahallinnon ja talouden neuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen