



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lausuntopyyntöne OKM/34/040/2013

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN TYÖRYHMÄMUISTIO AIKUISTEN MAAHANMUUTTAJIEN PERUSOPETUKSESTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Opetushallitukselta lausuntoa Aikuisten maahanmuuttajien perusopetus -työryhmän muistiosta (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:23). Muistiosta opetus- ja kulttuuriministeriön nimeämä laajapohjainen työryhmä on kuvannut maahanmuuttajien mahdollisuuksia osallistua aikuisten perusopetukseen sekä esittänyt aikuisten perusopetusta koskevia kehittämissuhteita erityisesti aikuisten maahanmuuttajien näkökulmasta. Opetushallitus keskittyykin lausunnossaan erityisesti työryhmämuistion kehittämissuhteisiin ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Erityisen ansiokkaana voidaan pitää muistioon kirjattua nykytilanteen analyysia, jossa on hyödynnetty eri hallinnonalojen tilastoja, selvityksiä ja työryhmän jäsenten laajapohjaista asiantuntemusta. Työryhmämuistioon sisältyvät kehittämissuhteet koskevat säädöspohjaa, kohderyhmää, opetusjärjestelyjä, rahoitusta, opiskelijoiden toimeentulotukea ja opettajien kelpoisuutta.

Aikuisten perusopetuksen tuntijako on pysynyt samana vuodesta 1993 lähtien ja se on tehty palvelemaan kantasuomalaisia, joilla ei ole ollut oppivelvollisuusikäisinä mahdollisuutta tai kypsyttä suorittaa perusopetuksen päättötodistusta. Kohderyhmään kuuluu muun muassa vankeja, joista noin 6 %:lta puuttuu peruskoulun päättötodistus. Myös aikuisessa romaniväestössä on paljon ilman peruskoulun päättötodistusta olevia. Opetushallituksen näkemyksen mukaan aikuisten perusopetusta tulee jatkossakin kehittää kokonaisuutena, joka palvelee monenlaisia koulutettavaryhmiä. Koska 70–80 % aikuisten perusopetuksessa opiskelevista on maahanmuuttajataustaisia, tämän kohderyhmän erityistarpeet tulee ottaa huomioon nykyistä paremmin.

Ehdotus 1 (Perusopetuksen polut)

Työryhmämuistion ehdotusta 1 täydentää muistion liite 2, jossa kuvataan aikuisten perusopetuksen joustavat koulutuspolut, koulutuksen muodot ja kestot. Kuvio on hyödyllinen ja selventävä. Koska aikuisten maahanmuuttajien kotouttavan koulutukseen piiriin kuuluu tällä sekä työvoimapolitiittista että omaehtoista koulutusta, on tilanne sekava ja määrien kasvun vuoksi myös osittain hallitsematon.

Ehdotus 2 (Aikuisten perusopetuksen uusi rakenne)

Aikuisten perusopetuksen kehittämisen lähtökohdaksi on otettu kohde-ryhmän tarpeiden määrittely ja aikuisten perusopetuksen tuntijaon ja opetuksen rakenteen muuttaminen siltä pohjalta. Työryhmä esittää aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen ja perusopetukseen valmistavan opetuksen yhdistämistä siten, että tämä integroitu ja moduloitu alkuvaihe voisi sisältää myös luku- ja kirjoitustaidon opetusta sitä tarvitseville. Opetushallitus pitää ehdotusta kannatettavana, koska käytännössä on yleensä niin, että huomattava osa aikuisten perusopetuksen alkuvaihetta tarvitsevista opiskelijoista tarvitsee myös perusopetukseen valmistavaa opetusta. Perusopetukseen valmistava opetus on kuitenkin suunniteltu erityisesti esi- ja perusopetusikäisten tarpeita ajatellen. Kuitenkin viime vuosina myös monet aikuiset maahanmuuttajat ovat tarvinneet valmistavaa opetusta selviytyäkseen aikuisten perusopetuksessa.

Opetuskielen hallintaa ja suomalaisen yhteiskuntaan integroitumista edistävä valmistava opetus voitaisiinkin hyvin integroida aikuisten perusopetuksen alkuvaiheeseen, koska molemmissa on kyse pitkälti samoja perustaitojen ja -tietojen oppimisesta. Myös aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus sisältää paljon samanlaisia tavoitteita ja sisältöjä kuin aikuisten perusopetuksen alkuvaiheessa. Tästä syystä näiden koulutusten yhdistäminen olisi järkevää. Samalla aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus saataisiin sisällytettyä osaksi koulutusjärjestelmää. Työryhmän ehdotuksen pohjalta jää kuitenkin tulkinnalliseksi, olisivatko valmistava vaihe ja alkuvaihe rakenteellisesti yhdessä ja yksi vaihe perusopetuksen kokonaisuudessa vai kaksi erillistä osaa, joiden jälkeen seuraisi varsinainen aikuisten perusopetus. Muistiosta ei myöskään tarkemmin selviä, millaista valmistavan vaiheen ja alkuvaiheen tuntijakoa työryhmä on kaavaillut.

Nykytilanteessa näissä kolmessa eri koulutusmuodossa ja niitä määrittelevissä perusteasiakirjoissa (aikuisten perusopetuksen alkuvaihe, perusopetukseen valmistava opetus sekä aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus) on osittain samoja tavoitteita ja sisältöjä. Niiden rinnakkainen tarkastelu ja jäsentäminen uudeksi modulaariseksi kokonaisuudeksi olisi perusteltua. Tällöin olisi mahdollista räätälöidä kohderyhmittäin paikallisesti mielekkäitä opiskelukokonaisuuksia. Tämä tulee kuitenkin edellyttämään aikuisten perusopetuksen tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden uudistamista, joille on varattava riittävästi aikaa ja resursseja.

Ehdotus 3 (Perusopetukseen valmistava opetus rajataan esi- ja perusopetusikäisille)

Opetushallitus pitää kannatettavana, että jatkossa perusopetukseen valmistava opetus suunnataan esi- ja perusopetusikäisille, joille koulutus on alun perin tarkoitettu. On kuitenkin tärkeää huolehtia siitä, että tämä ei vaaranna aikuisten maahanmuuttajien mahdollisuutta perusopetuksen suorittamiseen myös siellä, missä ei ole tällä hetkellä järjestetty aikuisten perusopetusta (esimerkiksi maaseudulla).

Ehdotus 4 (Tuntijako ja opetussuunnitelman perusteet)

Opetushallitus kannattaa esitystä aikuisten perusopetuksen tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden uudistamisesta työryhmän esityksen mukaisesti. Opetushallituksessa parhaillaan viimeistelyvaiheessa olevat aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014 antavat hyvän pohjan esitetylle uudistukselle, jossa perusopetukseen valmistava opetus, luku- ja kirjoitustaidon koulutus sekä aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen opetus integroitaisiin uudeksi kokonaisuudeksi. Suurin työ tulisi olemaan kokonaisuuden uudelleen jäsentämisessä.

Opetussuunnitelman perusteet ehdotetaan laadittavaksi modulaarisesti siten, että niiden pohjalta voitaisiin laatia paikallisia opetussuunnitelmia erilaajuisesti tai erikoosteisesti eri kohderyhmien tarpeiden mukaan. Olisiko aikuisten perusopetuksen järjestäjän kuitenkin aina laadittava koko perusopetusta käsittävä opetussuunnitelma aikuisten perusopetukseen, jotta esimerkiksi opiskelijoiden osaamisen tunnustaminen voitaisiin tehdä? Tavoitteena tulisi olla, että opiskelija saisi perusopetuksen päättötodistuksen. Opiskelijakohtaisesti opetus ja opiskelu voisivat kuitenkin kohdentua niille osa-alueille, joilla opiskelijalla on osaamispuutteita ja joilla hän tarvitsee opetusta saadakseen perusopetuksen oppimäärään vaadittavan osaamisen.

Ehdotus 5 (Asetuksen muutos taito- ja taideaineiden osalta)

Tällä hetkellä ne aikuiset maahanmuuttajat, joilla ei ole opintoja taide- ja taitoaineissa, joutuvat aikuisten perusopetuksen päättötodistuksella ammatilliseen koulutukseen hakeutuessaan epäoikeudenmukaiseen asemaan. Asetusta olisi sen vuoksi tarpeen korjata siten, että se ottaisi huomioon myös niiden aikuisten maahanmuuttajien yhdenvertaisen kohtelun, joilla ei ole aikaisempia todistuksia taito- ja taideaineiden opinnoista.

Opetushallitus pitää hyvänä työryhmän ehdotusta siitä, että opetus- ja kulttuuriministeriön asetusta opiskelijaksi ottamisen perusteista ammatillisessa peruskoulutuksessa (4/2013) muutettaisiin siten, että aikuisten perusopetuksen päättötodistuksella hakeutuvat eivät joutuisi eriarvoiseen asemaan. Työryhmä ei ole ehdotuksessaan kuitenkaan yksilöinyt muutosta, jonka se haluaisi kyseiseen asetukseen. Mahdollinen muutos ei saisi kuitenkaan asettaa oppivelvollisina perusopetuksen päättötodistuksen saaneita eriarvoiseen asemaan aikuisten perusopetuksen päättötodistuksen saaneiden kanssa.

Ehdotus 7 (Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen rahoitus)

Opetushallitus pitää kannatettavana työryhmän aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen ja sen rahoituksen siirtämisestä työ- ja elinkeinohallinnolta opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen. Vastaavaa muutosta on esitetty jo useaan otteeseen viimeisten kymmenen vuoden aikana. Tämän muutoksen ansiosta saataisiin aikuisten maahanmuuttajien koulutuksesta vakiinnutettua osaksi koulutusjärjestelmää se osa, joka on kaikkein haastavin ja jonka opettajien kelpoisuuksista ja opettajien alalla pysymisestä ei ole voitu huolehtia riittävästi työ- ja elinkeinohallinnon alaisessa ja hankinnan piiriin kuuluvassa koulutuksessa.

Ehdotus 9 (Rahoitus)

Työryhmä esittää aikuisten perusopetuksen muuttamista kokonaan valtionrahoitteiseksi. Tämä on Opetushallituksen mielestä perusteltua, kun otetaan huomioon kohderyhmä ja koulutuksen yhteiskunnallinen tehtävä. Muutoksella tuetaan myös perustuslain toteutumista, koska sen mukaan ”jokaisella Suomessa asuvalla on oikeus maksuttomaan perusopetukseen”.

Koska perusopetusta tarvitsevat aikuiset maahanmuuttajat asuvat muutamilla paikkakunnilla, on perusteltua, että valtio vastaa heidän koulutuksestaan. Todettakoon myös, että päivittäin aikuisten perusopetuksessa on 320–350 vankia, jotka kuuluvat pääasiassa kantaväestöön. Suomessa vankien koulutukseen osallistumisaste on muihin Pohjoismaihin verrattuna erittäin alhainen. Rahoitusuudistus tukisi myös vankilaopetuksen lisäämistä ja samalla vankien syrjäytymiskiirteen katkaisua.

Ehdotus 16 (Järjestäjäverkko)

Opetushallitus yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että esitetyn muutoksen jälkeen aikuisten perusopetuksen järjestäjiä tarvitaan lisää, joten ehdotus järjestäjäverkon laajennuksesta on kannatettava. Erityisesti perusopetuksen päättövaiheessa maahan muuttaneiden nuorten perusopetuksen loppuun saattamisen turvaamisen kannalta järjestäjäverkon kattavuus on hyvin olennaista. Valtakunnallisen saatavuuden kannalta onkin syytä pohtia, tulisiko kunnille säätää jatkossa velvoite järjestää aikuisten perusopetusta. Lisäksi tulee huolehtia luku- ja kirjoitustaidottomien aikuisten mahdollisuudesta saada luku- ja kirjoitustaidon koulutusta osana aikuisten perusopetusta eri puolilla Suomea ilman pitkiä odotusaikoja koulutukseen pääsyssä.

Ehdotukset 17–18 (Opettajien osaaminen)

Työryhmä kiinnittää muistiossaan huomiota opettajien osaamisen vahvistamiseen aikuisten maahanmuuttajien opetuksessa. Työryhmän opettajien kelpoisuusvaatimuksiin kohdistuva ehdotus jää epäselväksi ja tulkinnalliseksi. Aikuisten perusopetusta koskevat samat opettajien kelpoisuusvaatimukset kuin muutakin perusopetusta, jonka osalta on määritelty muodollinen kelpoisuus antaa luokanopetusta, aineenopetusta, oppilaanohjausta ja erityisopetusta sekä toimia rehtorina. Tavoitellaanko ehdotuksella jotain muutosta perusopetuksen opettajia koskeviin kelpoisuusvaatimuksiin aikuisten perusopetuksen osalta? Esimerkiksi aikuisten perusopetuksessa aineenopetusta antavien opettajien muodollisen kelpoisuuden määrittely muusta perusopetuksesta poikkeavalla tavalla ei tunnu tarkoituksenmukaiselta. Jos aikuisten perusopetukseen olisi tarkoitus tuoda opetusta, jonka opettamiseen ei ole määritelty kelpoisuusvaatimuksia opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998 muutoksineen), kelpoisuusvaatimusehdotusta tulisi vielä pohtia ja tarkentaa, jotta siihen voitaisiin ottaa kantaa. Ehdotusta pohdittaessa lähtökohtana tulisi olla, että opetuksessa suoritetaan perusopetuksen opintoja ja perusopetuksen oppimäärää.

Ehdotukset 25 ja 26 (Tiedonkeruujärjestelmä)

Opetushallitus toteaa, että muistiossa esitetyllä tavalla toteutuessaan aikuisten perusopetuksen järjestäminen tulee lisäämään tiedonkeruun sisältöjä ja rahoituksen saajien tietojen toimittamiseen liittyviä velvoitteita. Rahoituksen perusteena olevan tiedon tulisi olla selkeästi määriteltyä ja yksiselitteistä eikä sen pitäisi lisätä kohtuuttomasti hallinnollista työtä rahoituksen saajien ja valtionosuusviranomaisten toiminnassa.

Ehdotusten taloudelliset vaikutukset

Työryhmämuistiossa esitetyt muutokset aikuisten maahanmuuttajien perusopetuksen järjestämistapaan ja ohjaukseen vaikuttavat toteutuessaan monella tavoin rahoitusperusteisiin, eri viranomaisten työnjakoon sekä valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon. Ensiksikin perusopetuksen valmistavan koulutuksen rahoitus on tarkoitus uudistaa siten, että rahoitus rajataan jatkossa koskemaan ainoastaan esiopetus- ja oppivelvollisuusikäisiä. Opetushallitus pitää rajausta perusteltuna kohderyhmäkohtaisten rahoitustasojen oikeellisuuden varmistamiseksi.

Rahoituksen porrastusperusteiden muodostaminen siten, että rahoitusjärjestelmä mahdollistaa aikuisten perusopetuksen opiskelun päätoimisena, sivutoimisena tai aineopintoina, on haasteellista ja edellyttää perusteellista tietoa eri opiskelumuotojen kustannuseroista. Ehdotuksista ei ilmene, perustuvatko raportissa olevat yksikköhinnat nykyiseen opiskelijakohtaiseen vuosittaiseen yksikköhintaan. Työryhmän esityksissä esitetty uusi malli edellyttää joka tapauksessa uuden rahoitusmallin luomista. Opetushallitus toteaa, että lähtökohtaisesti rakenteellisia vaihtoehtoja aikuisten perusopetuksen rahoitusjärjestelmäksi on kaksi: 1) opiskelijakohtainen vuosittainen yksikköhintamalli, jossa mm. tunnistetaan erikseen päätoimisuuden ja sivutoimisuuden kustannuserot sekä 2) suoritettuihin kurseihin perustuva malli. Opetushallitus katsoo, että molemmissa vaihtoehtoissa tulisi selvittää kohderyhmäkohtaisia kriteereitä porrastusperusteiden oikeellisuuden ja rahoituksen oikean kohdentumisen varmistamiseksi. Ottaen huomioon aikuisten kohderyhmän moninaisuus sekä erilaiset suorittamistavat voitaisiin suoritettuihin kurseihin perustuvaa järjestelmää pitää lähtökohtaisesti toteuttamiskelpoisempana. Opetushallitus kiinnittääkin huomiota siihen, että aikuisten perusopetuksen rahoitusjärjestelmän kehittämisen tulisi perustua yleisiin periaatteisiin, jossa järjestelmän tulisi olla riittävän selkeä, yksinkertainen ja läpinäkyvä.

Opetushallitus pitää aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen ohjauksen ja rahoituksen siirtämistä työ- ja elinkeinohallinnolta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle perusteltuna. Esitys edistäisi toteutuessaan aikuisten perusopetuksen opetushallintotason ohjauksen toimivuutta ja kokonaisuuden hallintaa.

Työryhmä kaavailee uusia hankkeita ja toimintoja muun muassa ehdotuksissaan 19, 20, 26, 27 ja 28. Näiden ehdotusten toimeenpano tulee vaatimaan sekä henkilöresursseja että taloudellisia voimavaroja. Ehdotustensa taloudelliset vaikutukset työryhmä on kuitenkin jättänyt osin pohtimatta.

Toisen asteen koulutuksessa ovat menossa suuret uudistukset. Koulutuksen rakenteellisiin uudistuksiin sisältyy myös vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien taloudellisten edellytysten selvittäminen. Nämä rakenteiden ja rahoituksen uudistukset vaikuttavat myös aikuisten perusopetusta järjestäviin oppilaitoksiin harventaen mahdollisesti niiden oppilaitosverkostoa.

Edellä todetut opetussuunnitelmauudistukset ja muut suuret uudistukset huomioon ottaen aikuisten maahanmuuttajien perusopetusta selvittäneen työryhmän ehdotuksia ja niiden vaikutuksia sekä niiden pohjalta mahdollisesti tehtäviä kehittämistoimia olisi tarpeen pohtia myös pitemmällä aikavälillä.

Muita huomioita

Muistioon on jäänyt joitakin epätarkkuuksia. Tällainen on esimerkiksi toteamus Opetushallituksen laatimista aikuisten perusopetusta ja lukiokoulutusta koskevista opetussuunnitelmista sivulla 12 (kyseessä ovat Opetushallituksen laatimat opetussuunnitelman perusteet, ei opetussuunnitelma). Lisäksi tarkennusta kaipaa sivulla 23 oleva tieto Eurydicestä. Euroopan unionin koulutusjärjestelmistä kokoaa tietoja Opetushallitus, ei Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO. Tiedonvaihdon verkoston päätehtävänä on tuottaa tietoa eurooppalaisista koulutusjärjestelmistä ja koulutuspolitiikasta.

Pääjohtajan sijainen,
ylijohtaja



Petri Pohjonen

Opetusneuvos



Pirjo Immonen-Oikonen