



16.6.2014

16/000/2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo(at)minedu.fi
perusopetus(at)minedu.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö OKM/30/010/2014, 15.5.2014

KOULUNKÄYNTIAVUSTAJIEN LUKEMINEN OSAKSI OPETTAJA- OPPILASSUHDETTA KOSKEVA PERUSOPETUSASETUKSEN MUUTOSesitys

Opetushallitus esittää viitteessä mainitun lausuntopyynnön johdosta seuraavan.

Yleistä

Koulunkäyntiavustajien lukeminen osaksi oppilas-opettajasuhdetta liittyy hallituksen päätökseen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013. Sen mukaan koulunkäyntiavustajien huomioonottaminen perusopetuksen opetusryhmiä muodostettaessa edellyttää perusopetuksen opetusryhmäkokoja koskevien säännösten muuttamista. Perusopetusasetuksen 2 §:ään ehdotetaan lisättäväksi asiaa koskeva uusi 4 momentti.

Perusopetuslain (628/1998) 30 §:n 2 momentin mukaan opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet. Perusopetuslain 17 §:n 6 momentin mukaan niiden opetusryhmien muodostamisesta, joissa on yksi tai useampia erityisen tuen päätöksen saaneita oppilaita tai pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvia oppilaita, säädetään valtioneuvoston asetuksella. Opetusryhmien muodostamista koskevat säännökset sisältyvät perusopetusasetuksen (852/1998) 2 §:ään.

esitys koulunkäyntiavustajien lukemisesta osaksi opettaja-oppilassuhdetta koskee pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevista oppilaista muodostettavia opetusryhmiä vaikeimmin kehitysvammaisista oppilaista muodostettavia opetusryhmiä lukuun ottamatta. Nykyisen perusopetusasetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan opetusryhmässä saa olla enintään kahdeksan ja esityksen mukaan enintään yhdeksän oppilasta, jos ryhmän toimintaan osallistuu säännöllisesti vähintään kaksi avustavaa henkilöä.

Opetushallitus toteaa, että esityksen avulla saatavat säästöt tulevat olemaan varsin vähäisiä, mutta kohdistuvat erityisen tuen piirissä oleviin lapsiin ja nuoriin.

Opetushallitus pitää hyvänä sitä, että säännöshdotuksessa on todettu, että oppilasmäärän kasvu yhdellä oppilaalla ei saa vaarantaa opetusryhmässä opiskelevien oppilaiden opetuksen tavoitteiden saavuttamista. Tämä periaate tulee noudatettavaksi jo mainitun perusopetuslain 30 §:n 2 momentin säännöksen perusteella.

Opetushallituksen mielestä esityksessä tulisi selkeämmin ilmaista, mitä tarkoittaa velvoite kahden avustavan henkilön osallistumisesta ryhmän toimintaan säännöllisesti. Koska tulkitsemis- ja avustajapalveluiden järjestämisestä päättää opetuksen järjestäjä, tulee asetusmuutoksessa kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että säännöllisyyden määrittelyyn jää mahdollisimman vähän tulkinnan varaa. Esityksessä tulkinnanvaraiseksi jää, tarkoittaako avustavien henkilöiden säännöllinen osallistuminen opetusryhmän toimintaan osa- vai kokoaikaista tukea ja onko avustajan tuki suunnattu yksittäiselle oppilaalle vai koko opetusryhmälle.

Koulunkäyntiavustajien kelpoisuusehdot

Perusopetuslain 37 §:n 2 momentin mukaan opetuksen järjestäjällä voi olla henkilöstössään muun muassa koulunkäyntiavustajia. Koulunkäyntiavustajista käytetään tällä hetkellä monenlaisia ammattinimikkeitä. Vuoden 2010 alusta lähtien koulunkäyntiavustajan ammattitutkinto on yhdistetty aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjaajan ammattitutkintoon ja tutkinnon nimi on koulunkäynnin ja aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjauksen ammattitutkinto. Koulunkäyntiavustajille ei ole kuitenkaan säädetty valtakunnallisia kelpoisuusvaatimuksia, joten tätä tutkintoa ei tarvitse hakijoilta edellyttää.

Jos koulunkäyntiavustajat luetaan jatkossa osaksi opettaja-oppilassuhdetta, olisi luontevaa, että koulunkäyntiavustajille säädettäisiin kelpoisuusvaatimukset. Tämä vaatisi kuitenkin valtuutussäännöksen lisäämisen perusopetuslakiin. Kelpoisuusvaatimusten säätämisen yhteydessä tulisi myös koulunkäyntiavustajan tehtäväkuvaa tarkentaa. Tällä hetkellä koulunkäyntiavustajat joutuvat usein tekemään myös sellaisia kouluterveydenhoitajalle tai -kuraattorille kuuluvia tehtäviä, joihin heidän koulutuksensa ei anna valmiuksia eikä oikeuttakaan.

Taloudelliset ja henkilöstöä koskevat vaikutukset

Asetusmuutokseen liittyvän muistion mukaan muutoksen taloudellisiksi vaikutuksiksi on laskettu kokonaisuudessaan 12,96 miljoonan euron kustannusten vähennys, josta valtionosuuden osuus olisi 3,83 miljoonaa euroa. Laskelma perustuu lähtökohtaan, että edellä mainittuja kahdeksan oppilaan ryhmiä arvioidaan olevan tällä hetkellä 975 ja asetusmuutoksen johdosta ryhmien lukumäärä vähenee 108:lla. Oppilaskohtaiseksi kustannussäästöksi on laskettu 15 000 euroa, mikä kahdeksan oppilaan ryhmän kohdalla tarkoittaisi 120 000 euroa.

Opetushallitus toteaa, että valtionosuuden todellinen vähentyminen voi toteutua siten, että valtionosuuden perusteena olevassa kustannuspohjassa mainittu 12,96 miljoonan euron kokonaissäästö on vähentynyt kokonaan peruspalveluiden kustannuksista. Valtionosuuden vähentyminen tapahtuu siis

välillisesti, eikä ryhmäkoon suurentamisella ole välitöntä yhteyttä valtionosuuden määräytymisperusteisiin. Opetushallitus katsoo, että uudistuksen yhteydessä tulisi arvioida samalla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa säädetyn pidennetyn oppivelvollisuuden korotuskertoimen alentamista, jolloin valtionosuuksien säästöä varmuudella tapahtuisi.

Opetushallitus toteaa, että esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi ryhmien määrän vähentymisestä perustuu olettamukseen, että ryhmäkoon kasvattaminen mahdollistaa kuntatasolla ryhmien vähentämisen samassa suhteessa. Tätä ei voida pitää luotettavana lähtökohtana, koska kohderyhmän oppilasmäärät ja kuntakohtaiset ryhmien lukumäärät ovat varsin pieniä. Laskennallisesti ryhmäkoon kasvattamisella saatavan säästötavoitteen saavuttaminen edellyttäisi kuntatasolla yhdeksää kahdeksan oppilaan ryhmää, joista yhden ryhmän oppilaiden sijoittaminen muihin ryhmiin mahdollistaisi yhden ryhmän vähentämisen. Kuntatasolla ryhmien lukumäärä on keskimäärin huomattavasti alhaisempi. Säästövaikutus näkyisikin lähinnä vain suurissa kunnissa ja kouluissa, joissa on enemmän pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia oppilaita. Näitä kuntia ei kuitenkaan ole lukumääräisesti niin paljon, että ryhmäkoon nostamisesta yhdellä oppilaalla syntyisi merkityksellisiä säästöjä.

Lisäksi Opetushallitus toteaa, että ryhmien lukumäärän vähentämisestä aiheutuvaa henkilöstömäärän vähennystä ei voida luotettavasti arvioida, koska nykyistä avustajakunnan määrää ei ole tiedossa. Asetusmuutosta koskevan muistion mukaan avustajien määrä opetusryhmässä vaihtelee 1-3 välillä. On mahdollista, että pienempien ryhmien kohdalla nykyinen avustajamäärä voi keskimäärin olla myös vähemmän kuin kaksi, jolloin ryhmäkoon kasvattaminen voi jopa nostaa ryhmäkohtaista keskimääräistä avustajien määrää.

Edelleen Opetushallitus toteaa, että muistiossa mainittua säästövaikutusta 15 000 euron oppilaskohtaisesta kustannussäästöstä ei voida pitää luotettavana. Laskelma perustuu siihen, että ryhmäkoon kasvattaminen vähentää olemassa oleviin ryhmiin sijoitettavien oppilaiden oppilaskohtaisia kustannuksia edellä mainitun euromäärän. Opetushallituksen näkemyksen mukaan laskelma tulisi laatia siten, että arvioidaan ryhmien vähentämisestä aiheutuvat opetus- ja avustajahenkilöstön sekä muiden kiinteiden kustannusten määrät. Laskennassa tulisi lisäksi arvioida perusteellisemmin avustajahenkilöstön todellisia vähentämisen edellytyksiä. Kustannusten ja valtionosuuksien määrän vähentämistavoitteen toteutuminen edellyttävät merkittäviä muutoksia kuntien toiminnassa sekä kuntien välisen yhteistyön lisäämistä. Kokonaisuutena Opetushallitus katsoo, että säästötavoitteen toteutuminen muistiossa esitetyssä laajuudessa on epätodennäköistä.

Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa tulisi lisäksi huomioida lisääntynyt kouluttamistarve koulunkäynnin ja aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjauksen ammattitutkinnon suorittajille.

Vaikutukset lapsiin

Opetushallitus

Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki, puhelin 029 533 1000, faksi 029 533 1035, etunimi.sukunimi@oph.fi, www.oph.fi

Utbildningsstyrelsen

Hagnäskajen 6, PB 380, 00531 Helsingfors, telefon 029 533 1000, fax 029 533 1035, fornamn.efternamn@oph.fi, www.oph.fi

Opetushallitus painottaa sitä, että oppilaiden oikeus saada opetusta ikäkautensa ja edellytystensä mukaisesti sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä ei vaarannu, mikäli ryhmäkokosääntelyä muutetaan. Lisäksi oppilaille tulee edelleenkin olla mahdollisuus opetuksen tavoitteiden saavuttamiseen. Opetusryhmässä tulee aina olla opetuksesta vastaava opettaja, jolla on opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen mukainen opettajan kelpoisuus.

Lausunnon keskeinen sisältö

Opetushallituksen arvion mukaan esitetyllä ryhmäkokosääntöksen muutoksella ei saavuteta tavoiteltavia säästöjä.

Opetushallituksen mielestä esitetyssä säännöksessä tulisi selkeämmin määritellä, mitä tarkoittaa velvoite kahden avustavan henkilönsallistumisesta ryhmän toimintaan säännöllisesti.

Jos esitys toteutetaan, tulisi harkita myös kelpoisuusvaatimusten säätämistä koulunkäyntiavustajille.

Pääjohtaja Aulis Pitkälä

Hallintojohtaja Matti Lahtinen

Tiedoksi Toimintayksiköiden johtajat / OPH