



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Erityisopetus perusopetuksessa (8/2013)
068/54/2010

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 13.8.2013, OKM/14/202/2013.

Valtiovarainministeriö, 16.8.2013, VM/1342/00.05.00/2013.



Lausunto

13.8.2013

OKM/14/202/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119
00101 Helsinki

Viite: Lausuntopyyntö 18.6.2013

Asia: Lausunto Erityisopetus perusopetuksessa

Valtiontalouden tarkastusvirasto on lähettänyt Erityisopetus perusopetuksessa tarkastuskertomuksen luonnoksen ja pyytää opetus- ja kulttuuriministeriötä antamaan siitä lausunnon. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa luonnoksesta seuraavaa.

Yleistä

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää erityisen tuen ja erityisopetuksen järjestelyjen vaikutuksia sekä selvittää oppilaan oikeuden toteutumista saada perusopetuslain mukaista opetusta. Tarkastuksessa selvitettiin erityisopetuksessa tapahtuneita muutoksia vuosina 2001-2010. Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy luonnoksen johdannossa sivuilla 4-6 esitettyyn näkemykseen siitä, että erityisopetuksen vaikutuksista ja vaikuttavuudesta on niiden tärkeyteen nähden tehty niukasti tutkimusta. Ministeriö pitää tarkastuksen erityisenä ansiona tarkastelun laajaa näkökulmaa niin, että selvitetään myös erityisoppilaiden siirtymistä toisen asteen opintoihin, niissä edistymistä, toisen asteen tutkintojen suorittamista sekä työllisyystilannetta. Kyseisen ajanjakson muutosten tarkastelu edellyttää sen pohjautumista ensisijaisesti kyseisenä ajanjaksona vallinneeseen lainsäädäntöön ja voimassa olleisiin opetussuunnitelman perusteisiin. Kertomusluonnos pääosin rakentuukin ansiokkaasti kyseisen ajanjakson ja vallinneen lainsäädännön tarkasteluun. Osin luonnoksessa ilmenee kuitenkin tässä suhteessa häilyvyyttä, mikä konkreettisimmin ilmenee luvussa 3.2.2 esimerkkitapausten kuvausten yhteydessä niiden analysoinnin tapahtuessa perusopetuslain muutosten (642/2010) pohjalta. Syynä on luonnoksessakin todettu syy, perusopetuslain muutosten edellyttämä opetussuunnitelmien muutostyö oli kunnissa käynnissä ajankohtana, jolloin esimerkkitapausten vastauksia pyydettiin.

Johdannossa todetaan, että Erityisopetuksen strategia-julkaisun (2007) erityisopetusta koskevat tilastotiedot olivat koko maan keskiarvotietoja, jolloin muun muassa erityisopetuksen tarjonnan kuntien välisestä hajonnasta tai ikäryhmäkohtaisista painotuksista ei ollut luotettavaa tietoa. Ministeriö toteaa, että kyseinen strategiajulkaisu sisältää valtakunnallisten tilastojen lisäksi myös maakunnittaista arviota. Myös kuntakohtaiset ja ikäryhmäkohtaiset erot erityisopetuksen järjestämisessä olivat strategian valmistelun taustalla. Tämä ilmeni sittemmin myös lainsäädännön valmistelussa, missä korostuivat esimerkiksi pyrkimys kuntien hallinnollisten käytänteiden yhdenmukaistamiseen vallinneeseen tilanteeseen verrattuna, suunnitelmallisuuteen sekä painopisteen siirtämiseen varhaiseen tukeen.

Tarkastuskysymykset

Luvussa 2.3 kuvattu tarkastuksen pääkysymys osakysymyksineen liittyvät opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä sinällään hyvin tarkastuksen tavoitteeseen. Osakysymyksellä 3 haettiin vastausta siihen, onko erityisopetus parantanut oppilaiden edellytyksiä hakeutua jatko-opintoihin, vähentänyt toisen asteen opintojen keskeyttämistä, lisännyt toisen asteen tutkintojen suorittamista kolmessa vuodessa ja parantanut työllistymistä. Luonnoksessa tarkastellaan kylläkin yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneiden erityisoppilaiden siirtymistä toisen asteen opintoihin ja niissä edistymistä sekä toisen asteen tutkintojen suorittamista ja työllisyystilannetta neljä vuotta perusopetuksen päättämisen jälkeen. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät kuitenkin ne erityisoppilaat, joilla ei perusopetuksen jälkeen ole mahdollisuuksia tutkintotavoitteiseen koulutukseen. Erityisopetuksen epäsuorat vaikutukset konkretisoituvat juuri tämän ryhmän osalla. Tarkastusraportissa olisi syytä tavalla tai toisella nostaa esiin vaikutusten ja vaikuttavuuden näkökulmasta juuri kyseinen ja sinällään pieni, mutta erityisopetuksen suorien ja erityisesti epäsuorien vaikutusten osalta keskeinen ryhmä, jonka koulutuksen tavoitteet liittyvät enemmänkin mahdollisimman hyvään ja itsenäiseen elämään.

Havainnoista

Luvussa 3.2.3 kuvattujen tarkastuksen tulosten mukaan muun muassa kunnan varallisuus, sen saamat valtionosuudet ja erot erityisoppilaiden sosioekonomisessa taustassa selittävät osaltaan erityisoppilaiden osuuteen vaikuttaneita tekijöitä kunnissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa lisäksi sitä, että erityisoppilaiden osuuteen vaikuttaviin tekijöihin mitä ilmeisimmin vaikuttaa edellisten ohella myös yksilöllisten tarpeiden mukaisesti opetuksen tukikäytäntöihin perustuva tuki kuten esimerkiksi tukiopetus, osa-aikainen erityisopetus, oppilashuollon palvelut, opintojen yksilöllinen ohjaus sekä samanaikaisopetus tai opetuksen järjestäminen riittävän pienissä ryhmissä. Kunnat eroavatkin toisistaan oleellisesti myös näiden järjestämisen osalta. Viimeisimmät Tilastokeskuksen tilastot (8.8.2013) osoittavatkin, että Suomessa on kuntia, jotka eivät vuonna 2012 järjestäneet osa-aikaista erityisopetusta ollenkaan toisten järjestäessä sitä maksimissaan lähes 48 %:lle oppilaistaan. Samoin tilastot osoittavat olevan kuntia, jotka eivät järjestä tehostettua tukea ollenkaan toisten järjestäessä sitä maksimissaan jopa lähes 30 %:lle oppilaistaan.

Edellä kuvattu liittyy myös luvussa 2.2 ansiokkaasti raportoituun erityisopetuksen taloudelliseen merkitykseen. Siinä on pyritty kuvaamaan ja arvioimaan erityisopetuksen taloudellista merkitystä sen suorilla vaikutuksilla valtiontalouteen. Tarkastuskertomuksen luonnoksen tavoin opetus- ja kulttuuriministeriö haluaa korostaa erityisopetuksen epäsuorien vaikutusten rahallisen arvioinnin merkitystä, koska niiden merkitys todennäköisesti on suurempi kuin suorien vaikutusten. Vuoden 2010 perusopetuslain muutoksilla haluttiinkin muun ohella puuttua epäsuoriin vaikutuksiin vahvistamalla mm. erityisopetuksen hallinnollisia käytänteitä, suunnitelmallisuutta ja varhaista tukea.

Tarkastuskertomuksen luonnoksessa luvussa 2.1.3 nostetaan esiin oppilaan asuinkunnalle kuuluva erityisopetuksen lakisääteinen järjestämisvelvollisuus. Yksityisellä opetuksen järjestäjällä tai valtion koululla on velvollisuus järjestää erityisopetusta vain, jos sen järjestämisluvassa on niin määrätty. Opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä olisi pohdittava, olisiko tarkastuksessa syytä nostaa tämä esiin erityisopetuksen vaikutusten ja vaikuttavuuden näkökulmasta, mutta myös oppilaan oikeusturvan kannalta.

Kannanotot

Opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä kannanotot kokonaisuutena ovat aivan oikeansuuntaiset. Niitä onkin tarkoitus hyödyntää ministeriön laatiessa vuoden 2013 loppuun mennessä sivistysvaliokunnalle selvityksen siitä, miten oppilaan oikeus saada erityistä tukea toteutuu.

Tarkastusluonnoksessa todetaan, että oppilaille annettava tuki ei ollut yhteneväinen samanlaisten oppimisen vaikeuksien osalta. Sen mukaan vuoden 2011 perusopetuslain muutosten valmistelun yhteydessä tiedostettiin se, että kuntien käytännöt erityisopetuksen suhteen vaihtelivat hyvin paljon. Lakimuutoksella pyrittiin näiden erojen pienentämiseen muuttamalla tuen tarjontaan liittyvää prosessia ja tekemällä siitä läpinäkyvämpi. Näistä muutoksista huolimatta kunnille jäi edelleen suuri harkintavalta tuen järjestämisen suhteen. Tarkastusluonnoksen mukaan oletettavaa onkin, että erilainen kohtelu ja käytännöt ovat mahdollisia myös tulevaisuudessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa perusopetuslain muutosten keskeisenä tavoitteena olleen nimenomaan vahvistaa esi- ja perusopetuksen oppilaan oikeutta saada oppimiselleen ja koulunkäynnilleen tukea riittävän varhain ja joustavasti opetuksen yhteydessä. Tavoitteena oli myös lisätä oppilaille annettavan tuen suunnitelmallisuutta ja tehostaa nykyisin käytössä olevia tukitoimia sekä moniammatillista yhteistyötä. Tuki vahvistuu asteittain siten, että opetuksen yhteydessä annettavaa, lyhytaikaista tukea vahvemmat tukimuodot ovat tehostettu tuki ja erityinen tuki. Ensisijainen tukimuoto on tehostettu tuki, joka käsittää aikaisemminkin käytössä olleet tukimuodot, kuten tukiopeus, osa-aikainen erityisopetus, oppilashuollollinen tuki ja erilaiset pedagogiset ratkaisut. Tehostetun tuen avulla tuetaan oppimista ja kasvua sekä ehkäistään oppilaan oppimiseen, sosiaaliseen vuorovaikutukseen tai kehitykseen liittyvien ongelmien kasvamista ja monimuotoistumista sekä syrjäytymistä. Erityisen tuen ja sen osana erityisopetuksen järjestäminen tulee kyseeseen siinä tapauksessa, kun oppilasta ei voida tukea riittävästi tehostetulla tuella. Tämä selkiyttää edellytyksiä erityisen tuen ja erityisopetuksen antamiseksi. Erityistä tukea saavan oppilaan opetus riittävine tukitoimineen järjestetään oppilaan lähikoulussa ja luontaisessa opetusryhmässä aina kun se on mahdollista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lisäksi, että perusopetuslain muutosten suuntaisesti Opetushallitus teki opetussuunnitelman perusteisiin muutokset ja täydennykset (Määräys 29.10.2010, DNRO 50/011/2010), joiden normiluonteisesti pitäisi linjata kuntien käytänteitä ja kolmiportaisen tuen toimeenpanoa. Pedagogiikan ammattilaiset ja oppilashuollon asiantuntijat yhteistyössä huoltajien kanssa luovat niiden pohjalta käytänteet. Viime kädessä opetuksen järjestäjät ovat vastuussa siitä, että oppilaan oikeus yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen toteutuu.

Tarkastuksen havainto osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneiden osuuden yli kaksinkertaistumisesta peruskoulun päättävässä ikäluokassa on opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan oikeansuuntainen. Aikaisempi lainsäädäntö säätelivät väljästi oppimäärien yksilöllistämistä. Ministeriö korostaa kuitenkin sitä, että vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteet ohjeistivat yksilöllistämistä henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa (HOJKS) laadittaessa ja HOJKS oli luonteeltaan hallintopäätös. Näin ollen osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneiden osuuden määrän kasvuun on voinut vaikuttaa myös se, että opetuksen järjestäjät toimivat opetussuunnitelman perusteiden suuntaisesti, eivätkä esimerkiksi enää samassa määrin laskeneet

tavoitteita tai kokonaan vapauttaneet oppilasta tietyn tai tiettyjen oppiaineiden opetuksesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että nykyisin ammatillisen peruskoulutuksen valintaperusteista annetussa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa (20.12.2012) säädetään perusopetuksen päättötodistuksen arvosanojen perusteella annettavista valintapisteistä. Valintapisteet määräytyvät arvosanan perusteella samalla tavalla, vaikka kyseessä olisi ns. tähti-arvosana.

Kesällä 2014 toteutettavissa opiskelijavalinnoissa on tarkoitus ottaa käyttöön uusia yhteisiä hakumenettelyitä, jotka koskisivat eräitä nykyisin yhteishaun ulkopuolisia koulutuksia. Yhteisten hakumenettelyiden piiriin tulisivat perusopetuksen lisäopetus (kymppiluokka) sekä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus (ammattistartti) ja maahanmuuttajille tarkoitettu ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus sekä uusi maahanmuuttajille tarkoitettu lukiokoulutukseen valmistava koulutus. Perusopetuksen jälkeisen valmistavan koulutuksen yhteisten hakumenettelyiden tavoitteena on yksinkertaistaa opiskelijavalintaan liittyviä menettelyitä sekä opiskelijaksi hakeutuvan henkilön että koulutuksen järjestäjän kannalta. Yhteisten hakumenettelyiden avulla henkilö voisi hakea eri oppilaitoksissa järjestettäviin perusopetuksen jälkeisiin valmistaviin koulutuksiin yhdellä hakemuksella saman hakuajan puitteissa. Myös tieto koulutustarjonnasta löytyisi keskitetysti yhdestä paikasta, eikä hakijoiden tarvitsisi erikseen selvittää useiden oppilaitosten koulutustarjontaa, hakuajoja ja muita hakuun liittyviä menettelyitä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy tarkastuksen havaintoon erityisopetukseen liittyvistä tilastoinnin kehittämistarpeista. Erityisopetuksen tilastointi painottuu valtion rahoituksen pohjana oleviin tekijöihin erityisopetuksen kehittämisen kannalta muiden tärkeiden tekijöiden jäädessä vähemmälle huomiolle. Tilastoinnin muutokset kytkeytyvätkin ensisijaisesti vuonna 2010 voimaan tulleeseen ja valtiovarainministeriön hallinnoimaan valtionosuusjärjestelmään.

Tarkastuksen tulosten mukaan tavoite varhaisesta puuttumisesta oppimisvaikeuksiin ja käytöshäiriöihin ei tilastotietojen valossa mitä ilmeisimmin kaikilta osin toteudu. Puuttuvien tilastotietojen vuoksi tarkastuksessa ei ollut mahdollista selvittää sitä, missä määrin oppilaat ovat saaneet osa-aikaista erityisopetusta ennen siirtoa erityisopetukseen, ja miksi tämä tuen muoto ei ollut riittävä. Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa tässä yhteydessä sitä, että tilastoinnin kehittäminen on myös resurssikysymys. Kaiken kaikkiaan tilastotiedot ovat nykyisin saatavissa tehostetun tuen ja erityisen tuen oppilaista luokka-asteittain, samoin luokka-asteittain myös oppivelvollisuuden pituudesta ja opetuksen toteutuspaikasta sekä vuosiluokkien 1-6 ja 7-9 sekä lisäopetuksen osalta oppiaineiden oppimääristä. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan tavoite varhaisesta puuttumisesta oppimisvaikeuksiin ja käytöshäiriöihin on äärimmäisen tärkeä, mutta sen selvittäminen edellyttäisi edellisten luonnoksessa todettujen tietojen lisäksi tarkastelua myös esimerkiksi oppilashuollon palvelujen toteutumisen, opintojen yksilöllisen ohjauksen mahdollisuuksien sekä samanaikaisopetuksen toteutumisen ja riittävän pienissä ryhmissä tapahtuvan opetuksen järjestämisen osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä tarkastushavaintona kunnan varallisuuden, sen saaman valtionosuuden ja erojen erityisoppilaiden sosioekonomisessa taustassa vaikutusta erityisoppilaiden osuuteen kunnassa. Ministeriön tavoitteena onkin kuntien rahoituksen uudistaminen siten, että koulujen toimintaympäristö huomioidaan kuntien perusopetukseen saamien resurssien puitteissa. Lähtökohtana on, että perusopetuksen rahoitus pohjautuisi jatkossa

nykyistä enemmän perusopetuksen toimintaympäristöä kuvaaviin indikaattoreihin, esimerkiksi kunnan maahanmuuttajien väestöosuuteen, aikuisväestön koulutustasoon sekä työttömyysasteeseen. Nämä ovat niitä seikkoja, jotka selittävät oppimistulosten eroja.

Tavoitteena on uudistaa kuntien valtionosuusjärjestelmä hallitusohjelmassa linjatulla tavalla siten, että hallituksen esitys voidaan käsitellä eduskunnassa kevätistuntokaudella 2014 ja uusi lainsäädäntö tulee voimaan 1.1.2015 alkaen. Selvitysmies on esittänyt alustavia ehdotuksia valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta väliraportissa. Lisäksi hän tekee lopulliset esityksensä valtionosuusperusteiden uudistamistarpeista vuoden 2013 loppuun mennessä.

Kansliapäällikkö



Anita Lehikoinen

Opetusneuvos



Jussi Pihkala



16.8.2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto
tuloksellisuustarkastus@vtf.fi

Lausuntopyyntö 18.6.2013, 68/54/2010

Tuloksellisuustarkastusluonnos Erityisopetus perusopetuksessa

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa tuloksellisuustarkastuskertomuksen luonnoksesta Erityisopetus perusopetuksessa. Tarkastuskertomusluonnos ei ole julkisuuslain (621/1999) 6 ja 9 §:n perusteella toistaiseksi julkinen asiakirja.

Valtiovarainministeriö toteaa, ettei sen näkökulmasta tarkastuskertomusluonnokseen liity asia- tai tulkintavirheitä, mutta haluaa esittää näkemyksensä seuraavasta tarkastusviraston alustavasta kannanotosta:

”- opetus- ja kulttuuriministeriö ja valtiovarainministeriö arvioisivat perusopetuksen rahoitusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä vanhempien koulutustaustan lisäksi myös muiden sosiaalista huono- ja hyväosaisuutta kuvaavien indikaattorien soveltuvuutta erityisopetuksen tarpeen arviointiin siten, että tavoitteena olisi tarpeen huomioon ottamisen lisäksi kuntien välisten erojen kaventaminen erityisopetuksen järjestämisessä. Tarkastusvirasto katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön kaavaileman vanhempien koulutustaustaa kuvaavan tekijän lisääminen yhdeksi rahoitusperusteeksi on oikeansuuntainen.”

Perusopetuksen rahoitusjärjestelmän uudistamisella tarkoitetaan kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamista.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakennemuutosta. Tavoitteena on järjestelmän yksinkertaistaminen, selkiyttäminen ja kannustavuuden parantaminen. Valtionosuusjärjestelmän uudistamista varten valtiovarainministeriö on asettanut kesäkuussa 2012 selvitysmies Arno Miettisen ja tukiryhmän sekä asiantuntija- ja laskentaryhmän, joiden tehtävänä on valmistella valtionosuusjärjestelmän uudistamista selvitysmiehen tukena. Uuden valtionosuusjärjestelmän on tarkoitus astua voimaan vuoden 2015 alusta.



Edellisessä, vuonna 2010 voimaan astuneessa, valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa esi- ja perusopetuksen rahoitus siirrettiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta ns. yhden putken rahoitusjärjestelmään, jota hallinnoi valtiovarainministeriö. Samalla esi- ja perusopetuksen valtionosuuksien laskentakriteereitä yksinkertaistettiin mm. siten, että erityisoppilaiden osuuden perusteella tehtävä korotus poistettiin. Perusteluina tälle oli, että erityisoppilaiden osuus ei vaikuttanut kovin merkittävästi perusopetuksen kustannuksiin. Edellä mainittu perustui mm. VATT:n tekemään tutkimukseen (VATT tutkimuksia 141/2008). Lisäksi katsottiin, että kunta on voinut omilla päätöksillään vaikuttaa valtionosuusperusteisiin ja näin ohjata sekä kannustaa kunnan päätöksentekoa luokittelemaan oppilaat erityis- tai vammaisoppilaisiksi.

Vuoden 2010 uudistuksessa erityisopetuksen laskennalliset kustannukset sisällytettiin nykyisen esi- ja perusopetuksen määräytymisperusteiden kustannuspohjaan (laskennallisiin kustannuksiin), joten kunnille ja muille opetuksen järjestäjille maksettava valtionosuuden kokonaismäärä pysyi ennallaan.

Hyvän valtionosuusjärjestelmän keskeisiä periaatteita ovat järjestelmän selkeys, läpinäkyvyys, kannustavuus ja se, että valtionosuuden saaja ei voi omilla päätöksillään tai toimillaan vaikuttaa valtionosuuden määrään. Lisäksi valtionosuuden määräytymistekijöiden laskentatiedot tulisi saada mahdollisimman pitkälti yleisistä tilastoista. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valtionosuuksien tulisi olla pääosin yleiskatteellisia, ts. ei korvamerkittyjä johonkin tiettyyn tarkoitukseen. Palveluja koskeva tiukka sääntely ja rahoituksen korvamerkintä saattaisivat kaventaa resurssien tehokasta käyttöä ja näin johtaa mm. kustannusten kasvuun.

Käynnissä oleva valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on tarkoitus toteuttaa siten, että lopputuloksena on hallitusohjelman mukaisesti nykyistä yksinkertaisempi, selkeämpi ja kannustavampi järjestelmä. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. sitä, että valtionosuuksien kriteerien määrää vähennetään ja päällekkäisyyksiä poistetaan. Nykyisessä järjestelmässä kriteereiden määrä on laskentatavasta riippuen noin 50. Tarkoituksena on, että nykyisen kaltaisesti valtionosuuksien pääpaino on väestön ikäluokkiin perustuvissa laskennallisissa kustannuksissa, jotka nykyisin muodostavat n. 82 % kaikista valtionosuuksien pohjana olevista laskennallisista kustannuksista. Seuraavaksi taloudellisesti merkittävin kriteereistä on sairastavuus, joka muodostaa vajaa 10 % kaikista laskennallisista kustannuksista. Muiden kriteereiden osuus on edellä mainittuja selvästi pienempi ja näin kokonaisuuden kannalta vähäinen.

Tarkastuskertomusluonnoksessa viitatulla vanhempien koulutustaustateki- jällä tarkoitetaan opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisua ”Perusopetuksen aika. Selvitys koulujen toimintaympäristöstä kuvaavista indikaattoreista.” (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:13). Em. julkaisussa selvityshenkilöt ehdottavat perusopetuksen valtionosuuden uudeksi laskentakriteeriksi ns. koulutusindikaattoria (nykyisten kriteerien lisäksi), jonka tarkoituksena on ottaa huomioon koululaisten vanhempien koulutustausta koulun toimintaympäristöstä kuvaavana tekijänä. Selvityksen mukaan vanhempien koulutustausta näyttäisi korreloivan oppimistulosten

kanssa siten, että ilman tutkintoa tai alemman koulutustason omaavien vanhempien oppilaiden oppimistulokset ovat heikompia kuin korkeammin koulutettujen vanhempien oppilailla. Sen sijaan koulutustaustan suhdetta opetuksen varsinaisiin kustannuksiin selvityksessä ei ole tarkasteltu. Valtionosuuskriteerien tulee kuitenkin huomioida palvelujen kuntakohtaisia tarveeroja ja näin vastata niistä aiheutuviin kustannuseroihin.

Edellä mainittua koulutustaustatekijää on tarkasteltu käynnissä olevassa kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistustyössä, mutta sen soveltuvuutta valtionosuuskriteeriksi kyseenalaistettiin edellä mainituin perustein. Valtionosuusjärjestelmän uudistusta valmisteleavassa työssä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti nykyisten kriteerien/määräytymisperusteiden toimivuutta ja mahdollisten uusien kriteerien soveltuvuutta siten, että lopputuloksena on nykyistä selkeämpi, kannustavampi ja yleensä oikeudenmukaisemmin kuntien välisiä palvelujen tarveeroja huomioiva järjestelmä. Keskeisenä periaatteena on edelleen rahoituksen yleiskatteellisuus, jolloin kunnan asukkaiden palveluja ja niihin ohjattavia resursseja tulisikin tarkastella kokonaisvaltaisesti, ei pelkästään tietyn tehtävän tai palvelusektorin näkökulmasta, ts. palveluilla on heijastusvaikutuksia keskenään.

Muilta osin tarkastuskertomusluonnoksen suosituksissa kiinnitetään runsaasti huomiota kuntakohtaisiin eroihin erityisopetuksen käytännöissä ja niiden pienentämisen tarpeeseen. Kuntakohtaisia eroja syntyy väistämättä jonkin verran ja jatkotoimenpiteet olisi syytä keskittää niihin tilanteisiin, joissa kuntakohtaiset erot ovat poikkeuksellisen suuria ja joissa eroille ei ole olemassa selviä syitä.

Osastopäällikkö
budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Neuvotteleva virkamies



Annika Klimentko