Sivistys- ja tiedejaosto
HE 134/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: **Asia: HE 134/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017**

Erityisesti: yleissivistävän koulutuksen resurssit sekä kehittämisen painopisteet

Suomessa on maailman tehokkain ja laadukkain koulutusjärjestelmä monien eri kansainvälisten vertailujen mukaan. Kuitenkin jo toista hallituskautta jatkuvat massiiviset leikkaukset osaamiseen ja sivistykseen syövät pohjaa tulevalta. Suomalaisnuorten oppimistulokset ovat olleet olleet laskussa jo lähes kymmenen vuotta. Jos Suomi haluaa olla oppimisen ja koulutuksen kärkimaa, tulisi koulutusinvestointien tasoa nostaa kohti OECD-maiden kärkeä. Erityisesti perusopetuksessa Suomen panostukset koulutukseen jäävät muista maista jälkeen.

Hallitus on luvannut, että uusia koulutusleikkauksia ei toteuteta enää tällä hallituskaudella. OAJ pitää tätä tärkeänä periaatteellisena päätöksenä, sillä jo aiemmin päätetyt leikkaukset johtavat lukuisiin palveluiden heikennyksiin ja henkilöstövähennyksiin. Erityisesti OAJ kantaa huolta valtavista leikkauksista ammatilliseen koulutukseen. Kun yli viidennes nuorista miehistä on koulutuksen ja työvoiman ulkopuolella, on lyhytnäköistä heikentää ammatillisen koulutuksen laatua ja opiskelupaikkojen määrää.

Kasvatuksen, koulutuksen ja tutkimuksen kansalliselta kehittämiseltä puuttuu visio. Suomeen tarvitaan hallituskaudet ylittävä ohjelma siitä, miten laadukas ja yhdenvertainen koulutus turvataan kaikille tulevaisuudessa. Tätä varten OAJ ehdottaa asetettavaksi laajapohjaista kokoonpanoa valmistelemaan kansallista koulutuksen tulevaisuusohjelmaa.

Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen kehittäminen vaikeutuu niukentunein resurssein

Perusopetuksen kehittämistarve on tunnustettu ja hallituksen kärkihanke kohdistuukin siihen. OAJ kiittää ministeriön panostuksia opettajankoulutuksen kehittämiseen ja oppimisympäristöjen uudistamisen. Erityisesti jokaisen koulun omat tutoropettajat ovat OAJ:n toivoma tapa jalkauttaa ja vahvistaa digipedagogista osaamista koulujen työyhteisöissä. Opettajan osaamiseen panostaminen on yksi merkittävimmistä tavoista uudistaa perusopetusta ja käyttöönottaa uusia opetussuunnitelmia. OAJ kuitenkin

huomauttaa, että uusien opetussuunnitelmien edellyttämä uusi pedagogiikka ja entistä yksilöllisempi oppiminen vaativat myös riittävää resursointia ja mm. riittävän pieniä opetusryhmiä.

Parhaiten ja heikoiten menestyvien oppilaiden ero oppimistuloksissa on kasvanut. Yhä suurempi joukko nuoria ei saavuta perusopetuksen vähimmäistavoitteita. Oppilaille tarjottavan tuen määrä (mm. osa-aikainen erityisopetus ja muu erityisopetus) ei vastaa todellista tarvetta. Tehostettua tai erityistä tukea tarvitsevien määrä on muutamassa vuodessa kasvanut 24 000 eli kolmanneksella, mutta erityisopettajien määrää on lisätty vain 100-200. Kunnat ovat viime vuosina lakkauttaneet noin 100 erityisluokkaa, minkä vuoksi erityisen tuen oppilaita on nykyään lähes jokaisessa yleisopetuksen luokassa. Erityisen ja tehostetun tuen oppilasmäärissä on suuria alueellisia eroja, eikä oppilaan oikeus oppimisen tukeen toteudu tasa-arvoisesti koko maassa. Erityisluokissa aiemmin annettu vahva tuki ei ole siirtynyt lähikouluille, joten oppilaat ovat todellisuudessa jääneet ilman tukea.

Perusopetuksen resurssien väheneminen on jatkunut pitkään, kun valtio on pienentänyt osuuttaan sen kustannuksista. Tämä hankaloittaa merkittävästi perusopetuksen uudistamista. Peruspalveluiden valtionosuutta heikennetään 75 miljoonalla indeksien jäädyttämisen lisäksi. Lisäksi ryhmäkokoihin ja oppilaiden tuen saantiin on vaikuttanut leikkaukset opetusryhmäkokojen pienentämiseen tarkoitettuihin erityisavustuksiin. Vielä vuonna 2014 jaettiin 60 miljoonaa ryhmäkokojen pienentämiseen, kun ensi vuodelle suunniteltu summa on enää 15 miljoonaa sisältäen avustuksen myös koulunkäyntiavustajien palkkaamisen.

OAJ:n syyskuussa tekemästä laajasta luottamusmieskyselystä (142 kuntaa) selviää, että joka toisessa kyselyyn vastanneista kunnista on viime lukuvuonna leikattu perusopetuksen tuntikehystä, vähennetty jakotuntien määrää ja suurennettu ryhmäkokoja.

OAJ korostaa, että viimeisin tutkimustieto (mm. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 21/2016) on entistä vahvemmin osoittanut ryhmäkoon vahvan vaikutuksen oppimistuloksiin. OAJ:n syyskuussa luottamusmiehiltä keräämän tiedon perusteella noin puolet kunnista suurentaa opetusryhmiä. OAJ vaatii, että eduskunta palauttaa perusopetuksen ryhmäkokorahan palauttamista aiemmalle tasolle ja myöntökriteerien rajaamista juuri opetusryhmien pienentämiseen. Erityisesti avustusta on kohdennettava vahvempaa tukea tarvitsevien oppilaiden ryhmien pienentämiseen.

Lukiokoulutukseen vuosina 2014 ja 2015 kohdistuneet rahoitusleikkaukset ovat osoittaneet käytännön vaikutuksensa vuoden 2016 aikana. Lukioiden tarjoamien kurssien määrää on pienennetty ja valinnaisuutta vähennetty. Jäljelle jäävien kurssien osalta

ryhmäkoot ovat kasvaneet merkittävästi. Yli 40 opiskelijan ryhmät eivät ole harvinaisuuksia ja osassa opetusryhmiä ylitetään 50 opiskelijan raja. Esimerkkinä kerrottakoon, että Tanskassa on lukion opiskeluryhmien ylärajaksi säädetty 28 opiskelijaa.

Lukiokoulutuksen kehittämiseksi tehdään tärkeää työtä Uusi lukio — uskalla kokeilla -kehittämisohjelmassa jatkamalla tuntijakokokeilua ja kehittämisverkoston toimintaa. Tavoitteena on uudistaa pedagogiikkaa, opiskeluympäristöjä ja toimintakulttuuria niin, että lukiokoulutus kykenee vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. On selvää, ettei uusien opetussuunnitelman tavoitteita ole näissä oloissa helppo saavuttaa. OAJ katsoo, että tähän kehittämistyöhön tulisi osoittaa resursseja, jotta toivottuihin tuloksiin päästään.

Varhaiskasvatuslain jatkovalmistelu on aloitettava

OAJ on tyytyväinen hallituksen ratkaisuun pienentää varhaiskasvatuksen maksuja korotusten sijaan. Tämä parantaa eri sosioekonomisista ja -kulttuurisista taustoista olevien lasten mahdollisuuksia osallistua laadukkaaseen varhaiskasvatukseen. Pitkällä aikavälillä Suomen tulee ottaa tavoitteeksi osapäiväisesti maksuton, päiväkodeissa järjestettävä varhaiskasvatus yli kolme vuotiaille lapsille. OAJ ehdottaa, että jo tällä hallituskaudella selvitetään, millä edellytyksillä ja missä aikataulussa tämä uudistus voisi toteutua.

Vuonna 2015 voimaan tullut varhaiskasvatuslaki antaa hyvät, pedagogiikkaa painottavat tavoitteet varhaiskasvatukselle. Samaa linjaa vahvistavat ensi vuonna voimaan astuvat varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Kuitenkin viime syksystä alkaen lapsen varhaiskasvatusoikeutta rajattiin ja ryhmäkokoja suurennettiin osana valtiotalouden menoleikkauksia. Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajauksen myötä kuntien ratkaistavaksi jää myös, kuinka he tosiasiallisesti pääsevät samoihin tavoitteisiin varhaiskasvatuksessa niiden lasten kanssa, jotka osallistuvat siihen vain muutamana päivänä viikossa.

On myönteistä, että talousarvioesityksessä todetaan, että varhaiskasvatuslain työstämistä jatketaan. Laki tarvitsee pikaisesti sekä sisällöllisiä että teknisiä korjauksia.

Valmistavan opetuksen rahoituksen kerroin korjattava

OAJ pitää hyvänä, että työvoimakoulutuksena järjestettävä luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirtyy vuonna 2018 osaksi oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta niiden opiskelijoiden osalta, joilla ei ole peruskoulun oppimäärän mukaista osaamista.

Valmistavan opetuksen tavoite on edistää maahanmuuttajan suomen tai ruotsin kielen taitoa, mikä on välttämätöntä toisen asteen koulutukseen siirtymistä varten. OAJ

vastustaa ehdottomasti perusopetuksen valmistavan opetuksen rahoituksen kertoimen laskemista 1,67 nykyisestä 2,49 sekä rahoituksen jakamista yhdeksälle kuukaudelle. Rahoitus on suunniteltu keskimäärin 12 oppilaan ryhmäkokomitoitukselle, mikä ylittää valmistavan opetuksen suositusrajat (8-10 oppilasta). OAJ pitää kuitenkin hyvänä, että rahoitus perustuu oppilaiden läsnäolokuukausiin, eikä tilastointipäivän 20.9. läsnäoloon.

Talousarvioon on kirjattu selvitettäväksi, siirretäänkö oppivelvollisuusikäisten perusopetukseen valmistava opetus kuntien velvoitteeksi. OAJ pitää velvoittavuutta tärkeänä lapsen sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen vuoksi.

Ammatillisen koulutuksen leikkauksia on kohtuullistettava

Ammatillisen koulutuksen 190 miljoonan euron leikkaus tulisi peruuttaa tai ainakin kohtuullistaa ajoittamalla se useammalle vuodelle. Hallitus päätti kuitenkin esittää, että leikkaukset pannaan toimeen jo ensi vuoden alusta. Koulutuksen järjestäjät saavat itse päättää, miten he sopeuttavat toimintaansa. Mikäli koulutuksen järjestäjät eivät vähennetä opiskelijamääriä, kohdistuvat leikkaukset suoraan opiskelijakohtaisiin kustannuksiin, mikä merkitsee ministeriön arvioiden mukaan noin 1270 euroa opiskelijaa kohti.

Lähiopetuksen, ohjauksen ja opetustarjonnan määrä tulee sen seurauksena vähenemään radikaalisti ja henkilöstöä vähennetään. Opetuksen vähentäminen on huolestuttavaa siksi, että opetuksen määrä ammatillisessa koulutuksessa on vähentynyt jo nyt noin 22-24 viikkotuntiin aiemmin laissa säädetystä 36 viikkotunnista. Vaikka Suomessa ammatillisen koulutuksen läpäisy on kansainvälisten vertailujen valossa erinomaista (mm. Education at a Glance, 2016), on nuorten ammatillisen koulutuksen suorittaneiden työllisyysaste silti heikompaa kuin muissa maissa. Tämä kertoo ammatillisen koulutuksen laadun rapautumisesta opetuksen määrän vähennyttyä.

Käytännön esimerkkinä sähköalan järjestöt ovat tuoneet selvästi esiin, että lähiopetuksen tuntimäärien aletessa tarvittavan teoriaosaamisen hankkiminen opetussuunnitelman mukaisen pätevyyden hankkimiseen tai riittävästä sähkötyöturvallisuudesta huolehtimiseen ei ole enää mahdollista. Sähköalan yrityksillä ei ole edellytyksiä ottaa enää nykyistä suurempaa vastuuta alan koulutuksesta itselleen. Sama tilanne on monella muullakin alalla näkyvissä.

Osalle koulutuksen järjestäjistä leikkaukset aiheuttavat niin merkittäviä haasteita, ettei niillä käytännössä ole enää toimintaedellytyksiä. Tämä on uhka koulutuksen alueelliselle saavutettavuudelle ja saatavuudelle. OAJ muistuttaa, että kyse ei ole vain 190 miljoonan euron leikkauksista, vaan lisäksi ammatilliseen koulutukseen on jo kohdistettu kuluvalle vuodelle 58 miljoonan euron leikkaukset. Lisäksi jo edellisellä hallituskaudella ammatillisesta koulutuksesta vietiin yli 200 miljoonaa euroa.

Aikuiskoulutus

Työllisyyden parantaminen ja erityisesti matalasti koulutettujen työelämämahdollisuuksien parantaminen vaativat määrätietoisia toimia osaamistason vahvistamiseksi. OAJ pitää hyvänä, että nuorten aikuisten osaamisohjelman jatkamiseen laitettiin lisärahoitus ohjelman jatkamiseksi ja hyvien käytäntöjen levittämiseksi, vaikkakin kokonaisrahoitus ohjelmalle pienenee.

Työvoimakoulutuksen hankintaan on suunnattu jälleen lisärahoitusta, joka kohdistuu kokonaisuudessaan kotoutumiskoulutukseen. OAJ näkee hyvänä, että kotoutumiskoulutusta uudistetaan ja kieli- ja yhteiskuntatietouden opintojen rinnalla lisätään merkittävästi ammatillisesti suuntautuneita opetussisältöjä. Kotoutumisen osaamiskeskuksen resursseja olisi nyt ensisijaisen tärkeää suunnata kotoutumiskoulutuksen koordinointiin ja oppilaitosyhteistyöhön.

Työttömien opettajien määrä kasvaa ja muutosturva välttämätön

Opetusalan työpaikat ovat uhattuna koulutusleikkausten ja kuntien taloustilanteen heikentymisen johdosta. Korkeakoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen leikkausten myötä koulutusasteilla vähenee tuhansia työpaikkoja. Alueellisten rakennemuutosten ennakoinnin lisäksi tarvitaan myös alakohtaista valtakunnallista rakennemuutoksen ennakointia. Tällä hetkellä esimerkiksi aikuisopettajista työttömänä on viidennes ja aineenopettajista 12 %, mikä ylittää selvästi keskimääräisen työttömyysasteen.

Opetusalalle on kohdennettava välittömiä rakennemuutostoimenpiteitä ja OAJ edellyttää, että eduskunta lisää tähän tarkoitukseen 7 miljoonaa euroa. OAJ on toimittanut työministerille ehdotuksen rakennemuutosohjelmaksi. Siinä mm ehdotetaan, että valtion tulee tarjota työttömäksi jääneille tai työttömyysuhan alaisille opettajille koulutusta uudenlaisiin työtehtäviin, jopa uuteen ammattiin alueen tarpeista riippuen sekä koulutuksia, jotka lisäävät valmiuksia vastata toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin (projektiosaaminen, liiketalousosaaminen…).

Korkeakoulutuksen ja yksityisten koulutusjärjestäjien kiky-leikkaukset peruttava

OAJ on pettynyt, että hallitus päätti leikata koulutuksen voimavaroja lisää tekemänsä kehysriihen päätösten vastaisesti. Budjettiesityksessä esitetään yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin, sekä muihin yksityisessä muodossa toimiviin oppilaitoksiin, kuten kansalaisopistoihin kohdistuvia määrärahaleikkauksia perustuen kilpailukykysopimuksen vaikutuksiin. Yksityiset koulutuksenjärjestäjät on luokiteltu osaksi julkista sektoria, ja niille on kohdistettu kilpailukykysopimuksessa sovitut leikkaukset, vaikka ne eivät itse sopimuksessa kuulu julkiseen sektoriin.

Työnantajien sivukulujen arvioidaan alenevan Kiky:n myötä vuonna 2017 verrattuna vuoteen 2016 seuraavasti:

- ➔ Yksityinen opetusala (sis. mm. AMK 7 milj. e ja vapaa sivistystyö 2 milj. e) 13 milj. e
- ➔ Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset 1 milj. e
- ➔ Yliopistot 14 milj. e

Tämä tarkoittaa, että sopeuttamistoimet jatkuvat, eikä aitoon koulutuksen sisällölliseen kehittämiseen päästä jatkuvien YT-neuvotteluiden takia. Jo tänä vuonna voimaan tulleiden, suurten leikkausten vuoksi seitsemän yliopistoa on päättänyt noin 1600 henkilötyövuoden vähennyksien toteuttamisesta.

Ammattikorkeakouluissa henkilöstöä on vähennetty kaikkiaan 1600 henkilöä vv. 2011-2015. Heistä noin puolet eli 800 on opetushenkilöstöä. Kuluvan vuoden neuvotteluissa on noin 180 henkilötyövuoden vähentäminen. Lisäksi määräaikaisuuksia ei ole jatkettu, eikä eläköityneiden tilalle ole rekrytoitu uusia.

Lisäksi OAJ haluaa tässä yhteydessä nostaa huolensa korkeakoulujärjestelmän kehittämisestä, koska kellään ei vaikuta olevan kokonaiskuvaa siitä, mitä tavoillaan. Päätöksiä ammattikorkeakoulutuksen tulevaisuudesta tehdään nyt alueellisista, ei korkeakoulupoliittisista lähtökohdista käsin. Kun taloudellisesti edellytykset ovat romahtamassa, maakunnissa tehdään paniikkiratkaisuja huomioiden vain oman alueen tilanne. Yliopistot ovat siirtymässä ammattikorkeakouluissa omistajiksi ja alistavat näin duaalimallin toisen pilarin alaisuuteensa. Tämä ei liene nykyisen hallitusohjelman mukaista, eikä suomalaisen koulutusjärjestelmän tavoite.

Taiteen perusopetuksen volyyminen kasvattaminen tärkeä tavoite

Lisäpanostukset taiteen perusopetuksen vahvistamiseen ovat tarpeellisia ja tervetulleita ja niillä pystytään ainakin määräaikaisesti vahvistamaan taiteen perusopetuksen volyymia ja saavutettavuutta ilman, että tarve asiakasmaksujen korotukselle suurenee.

Homekoulujen korjaaminen palautettava asialistalle

Joka kolmannessa opetusalan työpaikassa on todettu terveydelle haitallisia sisäilmaongelmia vuonna 2015. Vuoden 2017 talousarvioesityksessä on aiemmin aloitetuille korjauksille myönnetty 25 miljoonan jatkorahoitus, mikä on riittämätön suhteessa tarpeeseen. Pidemmän aikavälin korjaussuunnitelmaa homekouluille ei edelleenkään ole laadittu. OAJ edellyttää hallitukselta ja eduskunnalta pikaisia toimia sisäilmaongelmien ratkaisemiseksi. Koulu- ja päiväkotikiinteistöjen korjaaminen kerralla kuntoon maksaisi arvioita 1–1,5 miljardia euroa. Kuntien voimavarat eivät tähän riitä, vaan tarvitaan erillinen kansallinen investointiohjelma.

OAJ esittää, että valtiovarainvaliokunta ottaa mietinnössään kantaa seuraavasti:

Yleissivistävä koulutus

Momentille 29.10.30, kohta 8, lisätään 20 miljoonalla eurolla esi- ja perusopetuksen tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin varattua määrärahaa ja sen kriteerejä tarkennetaan koskemaan opetusryhmien pienentämistä erityisesti vahvempaa tukea vaativien oppilaiden opetusryhmissä.

Momentilla 29.10.30 valmistavan koulutuksen osalta kerrointa ei alenneta 1,67:ään nykyisestä 2,49:stä eikä rahoitusta jaeta vain yhdeksälle kuukaudelle.

Momentille 29.10.30. lisätään 5 miljoonan euron panostus Uusi lukio - uskalla kokeilla -kehittämisohjelman toteuttamiseen.

Ammatillinen koulutus

Momentille 29.20.30 leikkauksia kuntarahoitusosuuteen kohtuullistetaan tekemällä väliaikainen määrärahalisäys koulutuksen järjestäjille maksettaviin ammatillisen koulutuksen valtionosuuksiin.

Aikuiskoulutus (TEM)
Momentille 32.50.40 lisätään rakennemuutosaloille, kuten opetusalalle, muutosturvaan käytettäväksi 7 miljoonaa euroa.

Korkeakoulutus ja vapaa sivistystyö
Momenteilta 29.40.50, 29.40.55 ja 29.10.31 kilpailukykysopimuksen vaikutukset yliopistojen, ammattikorkeakoulujen sekä vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaan jätetään vähentämättä niiden rahoituksesta.

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ

Heljä Misukka
koulutusjohtaja