Lausunto

2.6.2017

Eduskunta
Sivistys- ja tiedejaostolle

Asia: Koulutuksen rahoitus ja kehittämistarpeet ja -mahdollisuudet Valtioneuvoston selonteon julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021 näkökulmasta

Koulutuksen lisäpanostukset ovat tärkeä suunnanmuutos

OAJ pitää erittäin merkittävänä pääministeri Sipilän hallituksessa tapahtunutta suunnanmuutosta leikkauksista lisäresursointiin. Vaikka euromäärät ovat erityisesti ammatillisen koulutuksen osalta pieniä verrattuna jo tehtyihin ja päätettyihin leikkauksiin, on hallituksen signaali linjanmuutoksesta otettu kiitoksin vastaan koulutuksen kentällä. Uutta linjaa on tulevilla päätöksillä edelleen vahvistettava.

Erityisen merkittäviä ratkaisuja ovat perusopetuksen tasa-arvorahan kaksinkertaistaminen, varhaiskasvatusmaksujen alentaminen, varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteen kehittäminen, päätös uudistaa lukiota, ammatilliseen koulutukseen osoitettu lisäraha, ammatillisten osaamiskeskittymien pääomittaminen, toimenpide-ehdotukset syrjäytymisen ehkäisemiseen sekä panostus tutkimukseen ja innovaatiotoimiin.

Sen sijaan ammattikorkeakoulujen ahdinko ei näytä edelleenkään olevan hallituksen tiedossa. Perusrahoituksen alentuminen neljänneksellä on vienyt monet ammattikorkeakoulut elonjäämistaisteluun. Myöskään aikuiskoulutusta ei edelleenkään vahvisteta tai kehitetä vastaamaan työmarkkinoiden rakennemuutokseen, vaikka hallituksen tavoitteena oli tukea työllisyyttä ja kasvua osaamisen kautta. Opetusalan työvoiman tarjonnan ja saatavuuden kohtaantoa vahvistamaan tarvitaan opettajarekisteri.

Jotta kasvatus- ja opetusalan resursointia voidaan jatkossa suunnitelmallisesti kehittää, tarvitaan laaja-alainen parlamentaarinen työryhmä tai komitea pohtimaan tulevaisuuden suuntaa varhaiskasvatuksesta aikuiskoulutukseen vuoteen 2030 saakka. Näin varmistetaan edellytykset elinikäiselle oppimiselle, kasvatus- ja koulutusjärjestelmämme kehittämiselle jatkumona sekä turvataan koulutuksen alueellinen tasa-arvo.

Päiväkoti-, koulu- ja oppilaitosrakennukset kuntoon

Hallitus ei ole vielä antanut tukea iältään vanhojen ja huonokuntoisten päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten sisäilmaongelmien ja kosteus- ja homevaurioiden hoitamiseksi eikä puuttunut riittävästi julkisessa rakentamisessa tapahtuviin virheisiin, suunnittelun ja laadun poikkeamiin. OAJ toivoo, että hallitus tarttuu kiireellisesti tähän mittavaan, sairastumista ja inhimillistä kärsimystä aiheuttavaan ongelmaan:

Turun yliopiston ja OAJ:n kevään 2017 tutkimuksen perusteella kolmasosa opettajista ilmoittaa tehneensä omalla työpaikallaan, koulussa, päiväkodissa tai oppilaitoksessa havaintoja kosteusvaurioista. Oppilaitosrakennuksen ikä on selvityksen perusteella yhteydessä kosteus- ja sisäilmaongelmien yleisyyteen. Eniten näkyviä kosteusvaurioita omissa työtiloissa oli 1970-luvulla valmistuneissa rakennuksissa. Homeen haju on yleisintä 1960- ja 1980-luvun rakennuksissa. Niissä työskentelevistä opettajista yli 50 prosenttia kertoi aistineensa homeen hajua joko toisinaan tai jopa päivittäin. Rakennuksen ikä näyttää myös olevan yhteydessä koettuun terveydentilaan. Kaksi kolmasosaa 1970-luvun rakennuksissa työskentelevistä välttäisi tiettyä kiinteistön osaa, jos se vain työn puolesta olisi mahdollista.

Tarve laajoihin korjauksiin tai uudisrakentamiseen on yhä suuri. Tutkimus osoittaa, että päiväkoti-, koulu- ja oppilaitosrakennusten korjaaminen on yhä suurelta osin yhä pintakorjaamista. Laajoja korjauksia on tehty eniten 1970-luvun koulurakennuksissa, mutta niistäkin kuitenkin vain 16 prosentissa kohteista. Parhaassa kunnossa ovat uusimmat, 2000-luvulla valmistuneet rakennukset, mutta niistäkin useaan on jouduttu tehostamaan ilmanvaihtoa tai tekemään tiivistys- ja kosteusvauriokorjauksia. Tulos viittaa rakentamisen heikkoon laatuun maassa.

OAJ esittää pitkäkestoisen toimintaohjelman ja rahoituksen käynnistämistä päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten korjaamiseksi ja uudelleenrakentamiseksi. Em. tutkimus osoittaa, että erityisesti kunnat ja kuntaomisteiset yhtiöt eivät selviä omin voimin sisäilmaongelmien hoitamisessa ja rakennuskannan uusimisessa. Toimintaohjelmassa tarjottaisiin kiinteistönomistajille asiantuntijatukea ja resursseja päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten sisäilmaongelmien ja kosteus- ja home-vaurioiden selvittämiseksi, korjaussuunnitelmien tekemiseksi ja ongelmien poistamiseksi. Rakennusten uusimiseen ja laajojen peruskorjausten tekemistä voitaisiin lisäksi tukea hallituksen työllisyyttä ja koulutusta tukevin toimin.
Myös rakentamisen sääntelyä tulee tiukentaa niin että tulevaisuudessa estetään tehokkaasti sanktioiden avulla jatkuvat rakentamisen laadun ja suunnittelun puutteet.

Varhaiskasvatuksen linjaukset tervetulleita

Varhaiskasvatuksen kehittämisen näkökulmasta on merkittävää, että henkilöstörakenteen kehittämiseen kohdennetaan yhteensä 28 miljoonaa euroa neljän vuoden ajan. Näin voidaan mm. lisätä yliopistojen lastentarhan-opettajakoulutusta. Keskeistä on päiväkotien lapsiryhmien henkilöstörakenteen palauttaminen entiselleen niin, että jokaisessa 3-6-vuotiaiden lasten ryhmässä on kaksi lastentarhanopettajaa, joista vähintään toinen on pedagogisen opettajan-koulutuksen saanut lastentarhanopettaja. Tavoitteellisen, pedagogisen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi päiväkotien lapsiryhmien henkilöstörakenne tulisi pitkällä aikavälillä muuttaa kansainvälisen suosituksen mukaisesti niin, että päiväkodin opetus-, kasvatus- ja hoitohenkilöstöstä vähintään 50 % on lastentarhanopettajia.

Myös varhaiskasvatusmaksujen alentaminen on tervetullut askel kohti maksutonta varhaiskasvatusta, vaikkakin alentaminen tehtiin työllisyyden näkökulmasta. Sen sijaan on iso pettymys, ettei hallitus kyennyt saamaan alulle välttämätöntä perhevapaauudistusta. OAJ korostaa, että maksuton varhaiskasvatus, perhevapaa uudistus ja varhaiskasvatuslain jatkovalmistelu on kaikki aloitettava määrittelemällä varhaiskasvatus päiväkodeissa annetuksi pedagogiseksi varhaiskasvatukseksi. Varhaiskasvatuksen osallistumisen, laadun ja pedagogiikan vahvistaminen ovat myös aivan keskeisiä tavoitteita OAJ:lle varhaiskasvatuslain jatkovalmistelussa.

OAJ pitää vastuullisena päätöksenä sitä, ettei esiopetusta täydentävää hoitoa voi jatkossakaan järjestää maksullisena kerhotoimintana. Toteutuessaan päätös olisi tarkoittanut, että esiopetusikäisiltä lapsilta olisi poistunut oikeus henkilöstö- ja ryhmäkokosäännöksillä turvattuun varhaiskasvatukseen ja päivähoitoon.

Oppilaan tuki kaipaa vahvistusta perusopetuksessa

Hallitus päätti kohdentaa perusopetuksen tasa-arvon vahvistamiseen 15 milj. euroa vuosina 2018 ja 2019. Tämä tarkoittaa avustussumman kaksinkertaistamista hallituskauden alkuvuosiin nähden. Tukea kohdennetaan haasteellisempien alueiden kouluille ja esimerkiksi erityisopetukseen ja opetusryhmien pienentämiseen. OAJ pitää päätöstä erittäin kannatettavana. Oikein kohdennettuna avustuksella voidaan kaventaa oppimistulosten välisiä eroja, parantaa työrauhaa sekä vahvistaa oppimisen ja koulunkäynnin tuen puutteellisia resursseja.

OAJ kuitenkin muistuttaa, että 30 miljoonan euron avustussumma ei yksissään vielä riitä pääsemään asetettuihin tavoitteisiin. Vielä vuonna 2015 ryhmäkokojen pienentämiseen, perusopetuksen laadun kehittämiseen, koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen ja erityisopetukseen jaettiin avustuksia yhteensä noin 70 miljoonalla eurolla.

Lisäksi on perusteltua, että niille koulutuksen järjestäjille, jotka eivät ole vuosiin osallistuneet koulutuksen kehittämistoimintaan, luodaan uusi konsultoivan tuen malli. Liian monet kunnat eivät osallistu mitenkään kansalliseen koulutuksen kehittämiseen tai tee sitä omaehtoisesti, mikä omalta osaltaan syventää kuntien välisiä eroja.

Hallitus on nuorten syrjäytymisen vähentämisen toimenpideohjelmassaan kirjannut toimenpiteeksi arvioinnin käynnistämisen erityisopetuksen kehittämistarpeista. OAJ pitää tällaista arviointia erittäin tarpeellisena. OAJ selvitti alkuvuodesta oppimisen ja koulunkäynnin tuen toimivuutta. Kyselyyn vastanneet opettajat ja rehtorit viestivät, että tuen resurssit ovat riittämättömät, erityisluokkia ja pienryhmäopetusta tarvitaan jatkossakin ja erityisopettajista on huutava pula. Oppilaiden saamassa tuessa on valtavaa vaihtelua kunnittain tukipäätöksistä riippumatta. Selvityksen tulokset ovat erillisenä liitteenä.

Peruspalveluiden valtionosuuden kokonaisuudistus

OAJ toteaa, että SOTE-uudistus edellyttää peruspalveluiden valtionosuuden kokonaisuudistusta. Samalla pitäisi uudistaa hanketuet ja erityisavustukset siten, että ne myönnettäisi kunkin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäjän laatiman oman koulutuspoliittisen ohjelman toimeenpanoon tavoitteena edistää laatua, koulutuksellista tasa-arvoa ja tukea haastavien alueiden päiväkoteja ja kouluja. Tämä vähentäisi hankerahabyrokratiaa ja siihen liittyviä kuluja sekä mahdollistaisi alueellisten erojen huomioon ottamisen.

OAJ kiittää hallituksen päätöstä uudistaa lukiota

Lukion uudistaminen vahvistaa lukio-opetuksen vetovoimaa yleissivistävänä ja korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona. OAJ pitää korkeakouluyhteistyön lisäämistä positiivisena avauksena.

Ennen kuin lukiolaki annetaan eduskunnalle keväällä 2018, lukion tilasta on pikaisesti käynnistettävä perusteellinen arviointi, minkä pohjalta lakia vasta voidaan uudistaa. OAJ edellyttää, että lakia valmistellaan yhtä avoimesti, kuin ammatillisen reformia on tehty. Lakiin tulisi mm. kirjata opiskelijan oikeus erityisopetukseen ja henkilökohtaiseen opinto-ohjaukseen.

Lukiokoulutusta varten tarvitaan myös valtakunnalliset normitasoiset laatukriteerit tukemaan opiskelijoiden yhdenvertaisuutta, koulutuksenjärjestäjien lakisääteistä itsearviointia ja laadun kehittämistä. Jotta lukion kehittämistavoitteisiin voidaan päästä, on lukion rahoituksen tasoa nostettava vastaamaan lukiokoulutuksen todellisia kustannuksia. Myös lukioverkon kattavuus on turvattava ja rahoitusjärjestelmä on siksi pikaisesti muutettava siten, että pienen lukion lisä korvataan saavutettavuutta tukevalla kriteerillä.

Kehyspäätös ei tuo helpotusta ammatillisen koulutuksen ahdinkoon

Ammatilliseen koulutukseen osoitetut 15 miljoonaa euroa vuosina 2018 ja 2019 on tärkeä suunnanmuutos kärkihankkeelle, josta tähän asti on vain leikattu yli 200 miljoonaa. Leikkausten seurauksena jo yli 700 henkilöä on irtisanottu ja kokonaisuudessaan päätetty yli 3000 henkilön vähentämisestä. Leikkaukset opetukseen heikentävät ammatillisen koulutuksen laatua ja vetovoimaisuutta ja vaarantavat ammatillisen koulutuksen reformin laadukkaan läpiviemisen.

Leikkausten lisäksi reformi lisää koulutuksen järjestäjien velvoitteita ja kustannuksia monin tavoin esimerkiksi laajentamalla opiskelijoiden oikeutta maksuttomaan ruokailuun. Jatkossa oikeus koskisi kaikkia päätoimisessa perustutkinto-koulutuksessa ja valmentavassa koulutuksessa opiskelevia, joille henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma edellyttää läsnäoloa koulutuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa. Koulutuksen järjestäjien mukaan tästä aiheutuu arviolta yli 20 miljoonan euron kustannukset.

Reformissa koulutuksen järjestäjille syntyvät lisäkustannukset uusista velvoitteista katetaan oletetuilla kustannusten vähentymisillä. Kustannusten vähentymiset riippuvat täysin opiskelijan suorituksista ja mahdollisista muutoksista opetus-järjestelyissä, jotka onnistuessaankin vievät useita vuosia. Uudet velvoitteet sen sijaan ovat konkreettisia ja aiheutuvat lisäkuluja heti voimaan tullessaan. Näin ollen hallituksen 15 miljoonan euron lisäys ei riitä kattaman edes maksuttoman ruokailun laajentumisvelvollisuuden kuluja.

Valtio varautuu pääomittamaan ammatillisen koulutuksen oppimisympäristöjä ja -välineitä omistavaa ja ylläpitävää osaamiskeskusta tai muuta yhtiötä yhteensä 80 miljoonalla eurolla. Avaus on sinänsä tervetullut, koska ammatillisessa koulutuksessa investoinnit ovat valtavia, työelämän muutostahti nopea, eikä tarvittavia investointeja aina pystytä rahoittamaan. Asiasta ei kuitenkaan ole riittävästi tietoa, jotta siitä voisi lausua kantaa.

Ammattikorkeakoulujen osaamista ei riittävästi hyödynnetä kasvun moottoreina

On valitettavaa, ettei hallituksessa ymmärretä, millainen voimavaran ammatti-korkeakoulut ovat koko suomalaiselle yhteiskunnalle. Paitsi että ne tuottavat osaavaa työvoimaa yrityksiin ja julkisiin palveluihin, ne ovat merkittävä osa innovaatiojärjestelmäämme. Suomen Akatemian ja Tekesin rahanjaon myöntöperusteita on pikaisesti tarkastettava siten, että ammattikorkeakouluilla on aito mahdollisuus saada rahoitusta tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan (TKI), joka on ammattikorkeakoulujen lakisääteinen tehtävä.

Ammattikorkeakoulujen juuri alkaneen varainkeruun on oltava vastikkeellista siten, että valtio laittaa vastinrahaa jokaista kerättyä euroa kohtaan vastaavasti kuin yliopistoilla.

Innovaatioseteleihin on sentään tulossa lisärahoitusta ja perustellusta syystä. Tekesin viime lokakuusta lähtien myöntämien innovaatiosetelien suosio on ylittänyt odotukset. Innovaatioseteli oli myönnetty toukokuun alkuun mennessä yli kahdelle tuhannelle yritykselle, joista puolet on mikroyrityksiä ja puolet pieniä yrityksiä. Juuri tällaisilla keinoilla voidaan merkittävästi tukea orastavaa talouskasvua.

Ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen heikko taloudellinen tilanne on sen sijaan jatkunut jo pitkään. Talousahdinkonsa pakottamina ammattikorkeakoulut syventävät yhteistyötään tai jopa sulautuvat osaksi yliopistoja ja näin ollaan vaarassa menettää ammatillisesti suuntautuneen korkeakoulutuksen hyödyt. Opettajia on vähennetty yli 1000 ja opetusta on vähennetty siten, että opiskelijat joutuvat opiskelemaan keskenään tärkeitä sisältöjä.

Myös yliopistot jäivät ilman perusrahoituksen ja -tutkimuksen vahvistamista. OAJ näkee kuitenkin positiivisena, että TEKESin ja Suomen Akatemian myöntövalmiuksia päätettiin nostaa ja TKI-toimintaan panostaa. Suomen talouden kasvu pohjaa yhä vahvemmin korkeaan osaamiseen ja sitä tukevaan tutkimus- ja innovaatiotyöhön.

OAJ pitää hallitukseen panostuksia opettajankoulutuksen kehittämiseen (21,5 M€), korkeakouluopetuksen kehittämiseen (45,7 M€) sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen pääomittamiseen (46 + 24 M€) erittäin tarpeellisina.

OAJ vaatii muutosturvaa julkiselle sektorille ja erityisesti opettajille

Hallituksen tavoitteena on saada työllisyysprosentti nousuun, mutta tavoitellusta 72 prosentin työllisyysasteesta ollaan vielä kaukana. Hallitus ei huomioi toimissaan riittävästi työikäisen väestön osaamisen ylläpitoa ja uusintamista, mitä ilman

talouskasvu ei kuitenkaan ole mahdollista. Valitettavasti työllisyyttä vahvistavat toimet jäivät hallituksen puolivälitarkastelussa torsoiksi.

Vuoden ensimmäisellä neljänneksellä Suomessa oli yhteensä 250 000 työtöntä ja samaan aikaan lähes 60 000 työpaikkaa. Työmarkkinoilla vallitsee kohtaanto-ongelma. Robotiikka, tietotekniikka ja automatiikka muuntavat tai tuhoavat ammatteja samalla kun uusia työpaikkoja syntyy palveluihin ja asiantuntija-ammatteihin. Tämän vuoksi aikuiskoulutusta tulee suunnata rakennemuutosalalla työskenteleville, uutta alaa etsiville ja työttömäksi jääneille.

Aikuisten on kuitenkin yhä vaikeampi siirtyä ammatista toiseen, koska aikuiskoulutustuen ehtoja on heikennetty. Työttömyyden aikaista osaamisen kehittämistä voidaan helpottaa huomattavasti, samoin omaehtoista opiskelua aikuiskoulutustuella ja muuta omaehtoista opiskelua. OAJ toivoo, että hallitus vielä myöhemmissä päätöksissään tarttuu näihin ehdotuksiin.

Lisäksi aikuisten kouluttautumista vaikeuttaa se, että nuoret on asetettu etusijalle opiskelijavalinnoissa. Myöskään usein riittävää mahdollisuutta uusiin aloihin tutustumiseen ja osaamisen kerryttämiseen työn ohessa ei ole luotu niille henkilöille, jotka tarvitsevat uutta ammatillista osaamista. OAJ vastaisi huutoon käynnistämällä kokeilun avoimen ammatillisen opetuksen tarjoamisesta. 25 miljoonalla eurolla voitaisiin käynnistää kattava kokeilu avoimista ammattiopistoista. Avoin ammatti-koulutus helpottaisi ammatin vaihtoa ja antaisi työttömille mahdollisuuden opiskella sivutoimisesti.

OAJ olisi lisäksi kaivannut panostuksia mm. julkisen sektorin muutosturvan kehittämiseen**.** Erityisesti opettajat tarvitsevat muutosturvatoimia, koska opetusalan työttömyys on entisestään kasvanut koulutusleikkausten myötä. Esimerkiksi aikuis-opettajien työttömyys on kasvanut yli 25 prosenttiin (liite).

OAJ muistuttaa, että opettajatarpeen ennakointia varten tarvitaan opettajarekisteri. Sen avulla opettajatarvetta ja kelpoisuustilannetta voi seurata ja opettajan-koulutusmääriä mitoittaa tarvetta vastaavaksi. On yhteiskunnallisesti kestämätöntä, että Suomessa on valtava pula esimerkiksi erityisopettajista, kun samaan aikaan aineenopettajia koulutetaan yli tarpeen suoraan kortistoon.

Opettajarekisteri tarjoaisi ajantasaisen tiedon myös työnantajille kelpoisista opettajista, jotka hakevat työtä.

OAJ esittää, että KOSKI-hankkeen yhteyteen perustetaan työryhmä, joka selvittää, kannattaako opettajarekisteri perustaa samaan yhteyteen, ja olisiko sinne saatavissa tiedot suoraan KOSKI-järjestelmästä. Työryhmä arvioisi opettajarekisterin

perustamis- ja ylläpitokustannukset suhteessa nykyisin tehtävien tiedonkeruiden kustannuksiin, hyödyt, eri tahojen vähentyvät tai lisääntyvät velvoitteet ja rekisterin perustamisen vaikuttavuuden. Työryhmän pitäisi myös arvioida, mikä taho vastaisi rekisteristä. Tällaisia tahoja voisivat olla esimerkiksi opetushallitus tai aluehallintovirasto.

LIITE Dia opetusalan työllisyystilanteesta

Selvitys kolmiportaisesta tuesta

Opetusalan muutosturvaesitys

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ

Heljä Misukka
koulutusjohtaja

Nina Lahtinen
koulutusasiainpäällikkö