Eduskunta
Valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto
HE 106/2017 vp / Asiantuntijalausuntopyyntö

Asia: **HE 106/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018, yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus; resurssit ja pahimmat kipupisteet (luku 29.10)**

OAJ pitää uusia panostuksia kasvatukseen, koulutukseen ja tutkimukseen tärkeänä arvovalintana. Varhaiskasvatuksen opettajien lisääminen, maksuton varhaiskasvatus ja perhevapaauudistuksen valmistelu ovat merkittäviä askelmerkkejä kohti laadukkaampaa koulutuspolun alkua jokaiselle lapselle. Työllisyyden ja yhteiskunnan kehityksen kannalta panostukset mm. muuntokoulutukseen, TKI-toimintaan ja tutkimukseen ovat tarpeellisia. OAJ kiittää myös perusopetuksen tasa-arvoon ja ryhmäkokoihin kohdistuvan rahoituksen nostamista sekä opettajankoulutuksen kehittämistä.

Pitkään jatkuneiden leikkausten jäljiltä korjausvaraa koulutuksen perusrahoituspohjassa on kuitenkin runsaasti. Suomen koulutusinvestoinnit ovat jäljessä OECD-maiden kärjestä ja verrattuna muihin pohjoismaihin Suomen panostukset koulutukseen ovat varsin maltillisia: Panostuksissa perusopetukseen on miljardin euron ero verrattuna pohjoismaiseen keskitasoon. Jäädytetyt indeksit rahoituksessa pahentavat tilannetta joka vuosi.

OAJ kantaa erityisesti huolta toisen asteen koulutuksesta ja valtavista leikkauksista ammatilliseen koulutukseen, joiden seurauksena tuhansia opettajia on vähennetty oppilaitoksissa eri puolilla Suomea. Nuorten saamaa lähiopetusta on vähennetty radikaalisti. Myös lukion rahoitustaso on pohjalukemissa.

Keskeisiä kipupisteitä varhaiskasvatuksessa ja yleissivistävässä koulutuksessa ovat koulutuksellisen tasa-arvon heikentyminen ja koulupudokkuus, erityisopetuksen tila sekä laajat sisäilmaongelmat.

Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiellä jatkettava

Hallitus osoittaa lisärahoitusta yliopistolliseen lastentarhanopettajankoulutukseen, mitä OAJ pitää välttämättömänä, sillä pula lastentarhanopettajista on jatkunut pitkään. OAJ kannattaa sitä, että jatkossa vähintään 40 % varhaiskasvatuksen henkilöstöstä olisi yliopistokoulutettuja lastentarhanopettajia. Nykyisellään henkilöstöstä vain joka viides on yliopistokoulutettu, minkä vuoksi varhaiskasvatuslain hyvien tavoitteiden ja syksyllä käyttöön otettujen varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden toteutuminen ei ole laadukkaasti mahdollista joka puolella Suomea.

Hallitus on päättänyt käynnistää laajan kokeilun vuosina 2018–2019 viisivuotiaiden maksuttomasta varhaiskasvatuksesta yhdessä halukkaiden kuntien kanssa sekä alentaa varhaiskasvatusmaksuja 70 M€. OAJ pitää maksujen alentamista ja kokeilua erittäin hyvänä. Monista tutkimuksista ja selvityksistä, kuten OECD:n tuoreesta raportista ilmenee selvästi, että ensimmäiset vuodet lapsen elämässä ja varhaiskasvatuksessa luovat pohjan tulevalle hyvinvoinnille ja oppimiselle.

OAJ korostaa, että kokeilut pitää kohdistaa nimenomaan päiväkotien pedagogiseen varhaiskasvatukseen, ei mihin tahansa toimintaan. Olennaista on tutkia, millainen vaikutus maksuttomuudella on osallistumisen esteiden purkamiseen ja millaisia muita toimia tulisi toteuttaa samanaikaisesti, jotta osallistumisastetta saadaan nostettua. Hallituksen käynnistämä perhevapaauudistus on valmisteltava myös tästä näkökulmasta.

OAJ muistuttaa, että alkuvaalikaudesta tehdyt leikkaukset, subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaus sekä mahdollisuus kasvattaa ryhmäkokoja, ovat edelleen voimassa ja käytössä monissa kunnissa, mikä kasvattaa lasten eriarvoista kohtelua ja heikentää varhaiskasvatuksen laatua. Tämä on yksi varhaiskasvatuksen keskeisimpiä kipukohtia.

Oppimistulosten erojen kasvu pysäytettävä

OAJ kiittää ministeriön panostuksia opettajankoulutuksen kehittämiseen ja oppimisympäristöjen uudistamiseen. Opettajan osaamiseen panostaminen on yksi merkittävimmistä tavoista uudistaa perusopetusta. Uusi pedagogiikka ja entistä yksilöllisempi oppiminen vaativat myös mm. riittävän pieniä opetusryhmiä, minkä vuoksi rahoituksen lisääminen koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen ja ryhmäkokojen pienentämiseen sekä alueellisen tasa-arvon edistämiseen ovat tärkeitä.

➔ OAJ pitää tärkeänä, että koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin tarkoitettu määräraha kohdentuu nimenomaan opetusryhmien pienentämiseen erityisesti vahvempaa tukea vaativien oppilaiden opetusryhmissä.

Perusopetuksen kehittämistarve on ilmeinen. Niin kansalliset kuin kansainvälisetkin vertailut ovat osoittaneet, että oppimistulokset ovat selkeästi laskussa ja heikosti menestyvien oppilaiden määrä on voimakkaassa kasvussa. Koulutuksellisen tasa-arvon rapautuminen on koulutusjärjestelmämme suurin kipupiste. Perusopetuksen lainsäädännön kehittämiseksi tarvitaan konkreettinen toimenpideohjelma.

Koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen tarvitaan toimenpiteitä

Hallitus laati keväällä 2017 ohjelman nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn ja on myös kärkihankkeessaan ottanut yhdeksi tavoitteeksi joustavan perusopetuksen (JOPO) kehittämisen. Joustava perusopetus on ryhmämuotoista ja työvaltaista opetusta nuorille, joilla on vaara jäädä

jälkeen perusasteen opinnoista. Opettajien mielestä JOPO on toimiva malli edistää koulutustakuun toteutumista. Sen toteuttaminen on kuitenkin kuntien oman aktiivisuuden varassa, mikä heikentää alueellista tasa-arvoa. Joustavaan perusopetukseen varattu määräraha on jo pitkään ollut 6 miljoonaa euron tasolla. Toiminnalle olisi kuitenkin laajempaakin tarvetta. OAJ katsoo, että määrärahaa tulisi korottaa.

Toinen keskeinen koulupudokkuutta ehkäisevä malli olisi tukiopinto-ohjaus, joka kohdistuu perusasteen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheeseen. Tukiopinto-ohjaus on uusi tuen muoto, joka on jo ollut käytössä mm. Oulussa, eikä se edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia. Tukiopinto-ohjaus on yksilöllistä opinto-ohjausta ja opiskelun tukea, jota opinto-ohjaaja ja erityisopettaja voivat tarjota havaitun tarpeen perusteella. Tarve tukiopinto-ohjaukselle voi johtua esimerkiksi koulunkäynnin motivaatio-ongelmista, jatko-opinto- ja urasuunnitelmien puutteesta tai arviosta, että oppilaalla on heikot mahdollisuudet saada toisen asteen opiskelupaikka. Tukiopinto-ohjauksessa oppilaan urasuunnittelutaitoja vahvistetaan ja hänen kanssaan laaditaan koulutus- ja urasuunnitelma.

➔ OAJ:n mielestä vaikuttava ja tehokas keino vahvistaa nuorten saamaa tukea perusasteen ja toisen asteen nivelvaiheessa on kohdentaa määrärahaa joustavaan perusopetukseen sekä tukiopinto-ohjauksen mallien kehittämiseen ja toteuttamiseen sekä tähän liittyvään erityisopettajien ja opinto-ohjaajien palkkaamiseen (mom. 29.10.30.).

Erityisopetuksen toimimattomuus on koulutuksellisen tasa-arvon kannalta kestämätöntä. Erilaiset oppimisen-, käyttäytymisen ja tunne-elämän vaikeudet näkyvät kaikilla koulutusasteilla, eikä opettajilla ole riittäviä resursseja niihin vastaamiseen. Varhaiskasvatuksessa on paljon suurempi tarve erityislastentarhanopettajien palveluille kuin tällä hetkellä on saatavilla. OAJ:n selvityksen perusteella vain kolme prosenttia perusopetuksen opettajista ja rehtoreista kokee, että oppilaan tuen resurssit ovat riittävät. Lukiolaissa ei ole lainkaan säädetty opiskelijan oikeudesta erityisopetukseen.

Lukiokoulutusta painaa krooninen rahoitusvaje

Lukion uudistaminen on ollut meneillään jo pitkään. Uudet opetussuunnitelmat tulivat voimaan viime syksynä ja ylioppilaskirjoitusten sähköistäminen etenee suunnitellusti. OAJ kannattaa ylioppilastutkinnon uudistamista ja yo-tutkinnon laajempaa hyödyntämistä korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa, kunhan ne tapahtuvat maltillisesti ja ammatillisen koulutuksen väylä huomioidaan myös korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa.

Uusi lukiolaki annetaan hallituksen mukaan jo ensi vuoden keväällä. OAJ tukee pääosin lukiouudistukselle annettuja yleisiä tavoitteita. Huolta kuitenkin herättää se, että lukiokoulutuksen todelliset kustannukset ovat kaukana laskennallisesta yksikköhinnasta, jonka maksamiseen valtio osallistuu. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnat joutuvat kompensoimaan tätä eroa, joka on jo lähes 20 prosenttia. Vielä viisi vuotta sitten lukion yksikköhinta oli 12 % suurempi

kuin ensi vuonna. Kaikilla kunnilla ja yksityisillä lukiokoulutuksen järjestäjillä ei ole varaa paikata rahoitusvajetta, mikä johtaa lukiolaisten epätasa-arvoiseen kohteluun eri paikkakunnilla. Lukion rahoitustaso vaatii korjaamista, jotta kehittämistyön kunnianhimoisiin tavoitteisiin voidaan päästä.

Ammatillisen koulutuksen reformi ja leikkaukset vaativat tarkkaa seurantaa

Ammatillisen koulutuksen reformi astuu vuoden 2018 alussa voimaan varsin sekavissa oloissa. Mittavat leikkaukset ja uuden rahoitusjärjestelmän tuoma epävakaus ja vaikea ennustettavuus on aiheuttanut jatkuvan yty-menettelyjen sarjan, jolle ei näy loppua, koska koulutuksen järjestäjillä on vielä noin 40 % leikkauksista toimeenpanematta. Tiloista ja hallinnosta säästöjä ei ole onnistuttu tekemään. Lähiopetuksen, opinto-ohjauksen, muun opettajan antaman ohjauksen ja opetustarjonnan määrää on vähennetty radikaalisti. Opetusta saattaa saada reilusti alle 20 tuntia viikossa. 16-18 vuotiaalle nuorelle tämä tarkoittaa suhteettoman paljon itsenäistä vastuunkantoa ja yksinopiskelua. Oppilaitoksista katosi viime vuonna 1 600 työpaikkaa.

Opetushallituksen tänä syksynä julkaisemassa Opettajat ja rehtorit Suomessa -julkaisussa vaaditaan, että rahoitusleikkauksista seuranneiden YT-neuvottelujen ja muiden muutoksien vuoksi tulisi selvittää ammatillisen koulutuksen reformin etenemisen myötä tarkemmin, millaisia vaikutuksia kaikilla näillä toimenpiteillä on henkilöstön asemaan ja kelpoisten opettajien määrään. Selvittämisen lisäksi on oltava valmius välittömiin toimiin ja resursointiin ongelmien korjaamiseksi.

Jo nyt kelpoisia opettajia irtisanotaan ja heidän tilalleen otetaan puolet pienemmällä palkalla ohjaajia piittaamatta uudesta reformilainsäädännöstä, joka korostaa erityisesti opettajia avainhenkilöinä. Uusi laki ei tunne ohjaajaa, eikä säädä heille kelpoisuusvaatimuksia eikä tehtäviä.

Ammatillisen koulutuksen reformi edellyttää opettajilta entistä suurempaa määrää henkilökohtaista ohjausta, jotta yksilölliset oppimispolut aidosti toteutuvat. Lain mukaan opiskelijan henkilökohtaisen osaamisenkehittämissuunnitelman laadintaan ja päivittämiseen osallistuu koulutuksen järjestäjän nimeämä opettaja, opinto-ohjaaja tai tarvittaessa muu koulutuksen järjestäjän edustaja. OKM:n laskelmien mukaan henkilökohtaistamismenettelyiden laajentumisesta aiheutuva kustannuslisäys perustutkintoon on n. 10,7 miljoonaa euroa, mikä on otettu huomioon lain esitöissä kustannusvaikutuksia laskettaessa. Tähän ei ole kuitenkaan ole korvamerkitty rahaa. Reformin toimeenpanoon osoitetusta 15 miljoonasta tähän on osoitettava 10,7 miljoonaa, ja mikäli summa ei riitä reformin toimeenpanoon, sitä on suurennettava.

Valtio varautui kehysriihessä pääomittamaan 80 miljoonalla eurolla ammatillisen koulutuksen oppimisympäristöjä ja -välineitä omistavaa ja ylläpitävää osaamiskeskusta tai muuta yhtiötä. Osaamiskeskusten tavoitteena on mm. tukea erilaisten koulutuksen järjestäjien mahdollisuutta hyödyntää uusia teknologioita. OAJ:n tietojen mukaan kuitenkaan minkäänlaiseen

valmisteluun tässä suhteessa ei olla ryhdytty. OAJ katsoo, että valmistelu tulisi aloittaa pikaisesti.

Ammatillinen koulutus tukemaan pienten yritysten toiminnan kehittämistä

Työllisyyden parantaminen ja erityisesti matalasti koulutettujen työelämämahdollisuuksien parantaminen vaativat määrätietoisia toimia osaamistason vahvistamiseksi. OAJ pitää hyvänä, että ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja lisätään ja ne kohdennetaan erityisesti nuorille aikuisille vailla toisen asteen tutkintoa. Samanaikaisesti toetuettava nuorten aikuisten osaamisohjelman alasajo kuitenkin tarkoittaa sitä, että määrärahat nuorten aikuisten kouluttamiseen vähenevät ensi vuodelle.

Hallituksen tavoitteena on tukea elinkeinorakenteen murrosta, pienten yritysten kasvua ja työllisyyttä. Suomessa yrityksistä noin 95 prosenttia on alle 10 henkilön yrityksiä. Näillä yrityksillä on harvoin resursseja palkata työntekijöitä tuotekehitykseen, tuotannon laajentamiseen tai kansainvälistymiseen. PK-sektori tarvitsee sen vuoksi tiivistä tukiverkostoa. OAJ muistuttaa, että ammatillisen koulutuksen järjestäjillä on laajasti osaamista pienyritysten ja julkisyhteisöjen osaamisen kehittämiseen. Ammatilliset oppilaitokset voivat TYKE-tehtävän puitteissa tukea yritysten tuotekehitystä, tuotannon laajentamista ja kansainvälistymistä sekä yrittäjien osaamisen kehittämistä. Tehtävään tulisi osoittaa erillisrahoitus.

Osaamistason nostaminen vaatii joustavia ratkaisuja tutkintojen rinnalle

Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma ei ratkea ilman panostuksia aikuisten osaamistason nostamiseen, koska kohtaanto-ongelma johtuu pitkälti osaamisen vanhentumisesta tai liian matalasta koulutuksesta suhteessa osaamistarpeeseen. Monella on tarve osaamispaletin laajentamiselle esimerkiksi lähialoille, joilla on suurempi työvoiman kysyntä.

Avoimet opinnot tarjoavat aikuiselle matalan kynnyksen mahdollisuuden esimerkiksi alan vaihtamistilanteisiin sekä työttömälle sivutoimiseen opiskeluun. Avoimen opetusta ja muuntokoulutusta on tärkeää suunnata erityisesti sellaisille aloille, joilla on alueellista työvoimatarvetta tai kohtaanto-ongelmia. Niiden kautta korkeakoulutettu voi tutustua alaan, suorittaa tutkinnon osia ja jopa hankkia uuden tutkinnon työvoimakoulutuksena. Tämä edistää osaavan työvoiman saantia. Avointa korkeakoulutuksen ja muuntokoulutuksen tarjoamista vaikeuttaa se, että siihen ei ole rahoitusta. Rahat menevät tutkinto-opintojen tarjoamiseen.

OAJ näkee eduskunnalle keskeisimpänä keinona edistää työvoiman tarjonnan joustavuutta ja liikkuvuutta lisäämällä yliopistoille ja ammattikorkeakouluille erillisrahoitusta opintojen tarjoamiseen ja opintokokonaisuuksien rakentamiseen muuntokoulutuksena ja avoimina opintoina (Mom. 29.40.20.).

Indeksileikkauksista luovuttava

OAJ kiittää uusista panostuksista tutkimus- ja kehittämistoimintaan mm. lippulaivahankkeiden keinoin. Niillä on keskeinen merkitys yhteiskunnan ja työelämän uudistumiskyvylle. Yksittäiset rahoituselementit eivät kuitenkaan paikkaa sitä aukkoa, joka perusrahoituksessa tällä hetkellä on, ja joka jatkuvasti kasvaa. Suurten resurssileikkauksien vuoksi yliopistoissa eri puolilla Suomea on päätetty yhteensä 1600 henkilötyövuoden vähentämisestä. Ammattikorkeakouluissa on vähennetty henkilöstöä yli 3400 henkilötyövuoden (päätoimiset ja sivutoimiset huomion ottaen) edestä vuosien 2011-2016 aikana (lähde: Vipunen). Eri työolobarometrit (OAJ, OwalGroup, Great place to Works, jne.) todentavat, että ammattikorkeakoulujen henkilöstö voi erittäin huonosti. Työn kuormittavuus on lisääntynyt ja työssä jaksaminen heikentynyt. OAJ muistuttaa, että tilannetta ei saada korjattua ilman perusrahoituksen tason korjaamista.

Kaikkien koulutusasteiden perusrahoitustasoon tehtävät indeksikorotukset ovat olleet jäädytettynä hallituskauden alusta alkaen. Mitä enemmän talous kasvaa, sitä suurempia leikkauksia tämä tarkoittaa suhteelliseen rahoitustasoon kaikilla koulutusasteilla. Kuluvalle vuodelle on ennustettu jopa kolmen prosentin talouskasvua. Tämän pitäisi näkyä myönteisesti myös koulutuksen rahoitustasossa.

Maltillisempienkin talouskasvuennusteiden valossa indeksijäädytykset tarkoittavat korkeakouluille ja ammatilliselle koulutukselle 80 miljoonan euron leikkausta ensi vuodelle. Peruspalveluiden valtionosuuksiin kohdistetut leikkaukset ja indeksijäädytykset merkitsevät jo noin 80 miljoonan euron vähennystä varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen ensi vuodelle.

OAJ esittää, että koulutuksen indekseihin ja rahoitukseen tehdään kustannustason tarkistus vuodelle 2018.

Homekoulujen korjaaminen on järkevä investointi

Joka kolmannessa opetusalan työpaikassa on todettu terveydelle haitallisia sisäilmaongelmia vuonna 2015. Helsingin yliopiston laajassa tutkimuksessa on osoitettu, että opettajan oireilla on yhteys luokkahuoneen sisäilman myrkyllisyyteen. Myrkyllisissä luokissa työskennelleillä opettajilla yleistyivät muun muassa kipu, silmä- ja niveloireet, sairauden tunne sekä yskä ja neurologiset oireet. Kosteus- ja homevaurioihin liittyvien terveyshaittojen vuosittainen kustannus on noin 450 M€ vuodessa. Suurin osa huonokuntoisista rakennuksista on kuntaomisteisia päiväkoteja, kouluja ja oppilaitoksia.

OAJ katsoo, että julkista rakentamissuunnittelua, hankintoja ja laatua pitäisi säädellä ja valvoa paljon nykyistä tarkemmin. Rakentamisvirheistä pitäisi antaa sanktioita.

Kunnat tarvitsevat valtion tukea ja kansallisen ohjelman rakennusten kunnostamiseen. Kunnostusten kokonaiskustannukseksi on arvioitu jopa 1,5 mrd. €. Kunnostaminen maksaisi itsensä nopeasti takaisin.

OAJ näkee hyvänä, että hallitus on päättänyt käynnistää Terveiden tilojen vuosikymmen -toimenpideohjelman, joka tuodaan eduskuntaan syksyllä pääministerin ilmoituksella. OAJ muistuttaa, että toimenpideohjelman toteutus edellyttää rahoitusta, mitä vuoden 2018 budjettiesitykseen ei ole kirjattuna (Mom. 28.90.30.).

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ

Heljä Misukka
koulutusjohtaja

Suvi Pulkkinen
koulutuspoliittinen asiantuntija