21.4.2022

Sivistysvaliokunta
SiV@eduskunta.fi

Asia: Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmista vuosille 2023–2026

Kehyslausunto kevät 2022

OAJ kiittää mahdollisuudesta lausua julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026

OAJ:n lausunnon keskeisimmät nostot

1. Ammatillisen koulutuksen määräaikaisen rahoituksen vakinaistaminen oli viisasta, mutta taso jäi toivotusta.
2. Tieteen leikkausten peruuttaminen oli oikea ratkaisu. TKI-rahoituksen kuoppa vältettiin, mutta paineet TKI-toiminnan rahoituksen lisäämisestä jätettiin tuleville hallituksille.
3. Sitouttavan kouluyhteisötyön edistäminen ilman siihen suunnattua rahoitusta on tulkittava koulutusleikkaukseksi.

Ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen vahvistaminen jäi tavoitteestaan

OAJ kiittää hallitusta päätöksestä vahvistaa ammatillisen koulutuksen perusrahoitusta 50 miljoonalla eurolla vuoden 2021 tasosta. Ammatilliseen koulutukseen kohdistettiin mittavat leikkaukset vuosien 2012–2019 aikana, joiden myötä rahoitusta leikattiin n. 450 miljoonaa euroa. Tämä on tarkoittanut lähes 1600 opettajan irtisanomista ja mittavia haasteita laadukkaan ammatillisen koulutuksen järjestämiselle.

Kuluvan hallituskauden aikana ammatilliselle koulutukselle on myönnetty vuosittain 70–80 miljoonaa euroa tulevaisuusinvestointina. Tämän määräaikaisen rahoituksen tarkoituksena on ollut opettajavajeen paikkaaminen. Rahoitus on ollut leikkauksien keskellä olleelle ammatilliselle koulutukselle erittäin tarpeellinen. Koulutuksen järjestäjät ovat palkanneet määräaikaisella rahoituksella sekä opettajia että ohjaajia, pääsääntöisesti määräaikaisilla sopimuksilla. Vuosittainen 80 miljoonan euron määräraha vastaa noin 1000 ammatillisen opettajan palkkakustannuksia.

Hallituksen päätös vahvistaa ammatillisen koulutuksen rahoitusta pysyvällä 50 miljoonan euron rahoituksella on kaksijakoinen. Tämän hallituskauden aikaisempien vuosien rahoitustasoon päätös aiheuttaa 30 miljoonan euron leikkauksen, jonka vaikutukset opettajien palkkaamiseen ovat negatiivisia. Osan opettajista ja ohjaajista virka- tai työsuhde voi jatkua, mutta väistämättä osan tulee päättymään, ellei koulutuksen järjestäjä ole pystynyt ennakoivan henkilöstösuunnittelun myötä turvaamaan nykyisiä virka- ja työsuhteita. Ennen kehysriihtä AMKE julkaisi kyselynsä tulokset, joiden mukaan määräaikaisen rahoituksen loppuminen johtaisi poikkeuksetta määräaikaisten opettajien työsuhteiden päättymiseen ja monelta osin myös irtisanomisiin. OAJ:n laskelmien mukaan 30 miljoonan euron rahoitustason lasku vastaa noin 400 opettajan palkkakustannuksia.

TKI-rahoitus vaatii edelleen voimakkaampia toimenpiteitä

OAJ kiittää päätöstä perua suunnitellut tieteen leikkaukset erityisesti koskien Suomen Akatemian myöntövalmiuksia ja strategisen tutkimuksen osuutta. Leikkausten peruminen mahdollistaa sen, että tältä osin rahoitustaso pysyy nykyisellään. Tämä turvaa yliopistojen laadukasta tutkimustoimintaa ja tuo osaltaan vakautta, mutta ei kasvata voimavaroja riittävästi. Leikkausten toteuttaminen olisi ollut erittäin haitallinen parlamentaarisesti hyväksytylle TKI-tiekartassa hyväksytylle tavoitteelle nostaa TKI-toiminnan rahoitus neljän prosentin tasolle BKT:stä vuoteen 2030 mennessä.

On arvioitu, että TKI-toiminnan neljän prosentin osuus BKT:stä edellyttää lähes 600 miljoonan euron vuosittaista lisäpanostusta. Julkisen rahoituksen osuutta pitäisi tällöin lisätä 200 miljoonalla eurolla vuodessa. TKI-rahoituksen kasvattamisen tehokkain väylä OAJ:n mielestä on vahvistaa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen perusrahoitusta mittavasti.

Nyt tehdyillä päätöksillä ei kuitenkaan vielä tehty merkittäviä toimia neljän prosentin tavoitteeseen pääsemiseksi. Kehysriihessä päätetyt toimenpiteet ovat TKI-rahoituksen osalta notkahdusta tasapainottavia.

Ammattikorkeakoulujen rooli TKI-toimijana vaatii vahvistusta

Hallitusohjelman kirjaus ”Vahvistetaan ammatillista osaamisketjua korostamalla ammattikorkeakoulujen, oppilaitosten ja Pk-yritysten merkitystä suomalaisessa TKI-järjestelmässä.” on jäänyt hallituskaudella tyhjäksi kirjaukseksi. Pysyvän viiden miljoonan määrärahan panostaminen ammattikorkeakoulujen TKI-toimintaan toki tunnustaa AMK-sektorin roolin TKI-kentässä, mutta kokonaisuudessaan ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksia ei edelleenkään riittävästi tunnisteta. Tämä osaltaan hidastaa TKI-toiminnan pyrkimystä kohti neljän prosentin rahoitusosuutta BKT:stä.

Ammattikorkeakouluilla on merkittävä rooli Pk-yritysten TKI-toiminnan kasvattamisessa, jota kehysriihessä pysyväksi kirjattu 100 miljoonan euron verokannustin entisestään pyrkii vahvistamaan. Uuden alueellisen 10 miljoonan euron TKI-rahoituksen instrumentin odotetaan lisäävän alueellista TKI-toimintaa, mutta tämä edellyttää yritysten ja korkeakoulujen vahvempaa kumppanuutta ja toistensa osaamisen tunnistamista. Sekä verokannustin että alueellinen instrumentti ovat kuitenkin OAJ:n näkemyksen mukaan vasta avauksia, joilla pyritään saamaan aikaan T&K-kasvua.

Tavoite koulutustasonnostosta ei toteudu ilman riittävää rahoitusta

Suomen tavoitteena on nostaa koulutustasoa niin, että 50 prosentilla ikäluokasta on korkeakoulututkinto. Tavoite on perusteltu, sillä arviot tulevaisuuden työelämästä vaativat korkeampaa osaamista. Valitettavasti edes 50 prosentin taso ei välttämättä riitä korkeaan osaamiseen perustuvan Suomen kilpailukyvyn ylläpitämiseksi.

Koulutus- ja osaamistason nosto ei ole mahdollista ilman riittäviä resursseja. Suomella ei ole varaa jättää panostamatta koulutukseen ja tutkimukseen ja jäädä jälkeen keskeisten kilpailijamaidemme kehityksestä. Laadukas koulutustason nosto jää tällä hallituskaudella pahasti kesken ja siirtyy seuraavalle hallitukselle. Tällä hallituskaudella korkeakoulujen opiskelijamääriä on kasvatettu ilman pysyvää perusrahoituksen nostoa eikä julkisen talouden suunnitelmassa otettu tähän asiaan mitään kantaa.

Sitouttava kouluyhteisötyö ei voi edetä, ellei siihen ole kohdennettu erillistä rahoitusta

Kehysriihen mukaan sitouttavan kouluyhteisötyön toimintamallin vakinaistamista valmistellaan. OAJ suhtautuu päätökseen varauksella. Päätös toiminnan vakinaistamisesta ei voi toteutua ilman uutta pysyvää rahoitusta. Muutoin kyse on koulutusleikkauksesta, kun olemassa olevaa koulutuksen rahoitusta kanavoidaan toisaalle.

Sitouttava kouluyhteisötyö on ideana kannatettava, mikäli sen kautta saadaan nostettua opetustuntimääriä esimerkiksi tunne- ja vuorovaikutustaitojen opettamiseen. Hankkeen varjolla ei voida kuitenkaan kanavoida opetukseen tarkoitettua rahaa sosiaali- tai nuorisotyön tehostamiseksi. Mikäli mallia halutaan vakinaistaa, tulee siihen kohdentaa riittävä uusi erillinen rahoitus sekä arvioida sitä, minkä sektorin toiminnasta ja rahoituksesta siinä on kyse. Muussa tapauksessa toimintamalli tulee hyvistä tarkoitusperistä huolimatta jättää toteuttamatta.

Kuntien rahoitustaso määrittää varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laadun

OAJ kantaa huolta kuntien tulevaisuudesta ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen rahoituspohjan vakaudesta. Kuntien taloustilanne ennen hyvinvointialueiden aloittamista on kohtuullisen hyvä, mutta hyvä tilanne on rakennettu merkittävillä koronatuilla. Rakenteelliset ongelmat kunnissa ovat edelleen ratkaisematta.

Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan että ”*valtio ei voi pelkästään omilla toimenpiteillään taata paikallishallinnon rahoitusasematavoitteen saavuttamista*.” Vastuu talouden hallinnasta on viime kädessä kunnilla. Yhdenvertaisten palveluiden takaamiseksi valtion on kuitenkin ohjattava kuntia jatkossa entistä voimakkaammin.

OAJ teetti oppivelvollisuusuudistuksen toimeenpanon alkua arvioivan kyselyn jäsenilleen alkuvuodesta 2022. Kysely osoitti, että kaikki oppivelvollisuusuudistukseen kohdennetut valtion rahat eivät ole kohdentuneet kunnissa niihin uusiin velvoitteisiin, joita oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä säädettiin. Esimerkiksi vain noin neljäsosa perusopetuksen oppilaanohjaajista kertoi ohjausresurssin kasvaneen koulussaan, vaikka perusopetuslakiin säädettiin uusi tehostettu henkilökohtainen oppilaanohjaus, joka nimenomaisesti resursoitiin kasvattamaan oppilaanohjauksen määrää.

Koulutuspoliittisessa selonteossa todetaan, että ikäluokkien pienenemisestä johtuvia valtion rahoitusosuudesta säästyviä rahoja kohdennetaan koulutuksen laadun parantamiseen kuten opettajamäärän kasvattamiseen, ryhmäkokojen pienentämiseen ja tuen uudistamiseen. Tavoite on oikea, mutta se vaatii rinnalleen myös koulutuksen laatua määrittävää täsmällistä lainsäädäntöä, jotta rahoitus kanavoituisi todella opetuksen laadun kehittämiseen.

Ukrainan tilanne ja kotouttaminen

Ukrainassa käytävän sodan vaikutukset kuntien tilanteeseen ovat vaikeasti arvioitavissa. OAJ kiittää tehtyjä panostuksia varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen valmistavan opetuksen järjestämiseksi. Pidämme tärkeänä, että sotaa pakenevien eri kieli- ja kulttuuritaustaisten oppijoiden opetukseen on haluttu panostaa. Lisämäärärahat ovat erityisen tarpeen tilanteessa, jossa varhaiskasvatus ja perusopetus on ollut jatkuvan korkean paineen alla pitkittyneen koronapandemian vuoksi. Myönnetty rahoitus tulee kohdentaa opettajien palkkaamiseen kaikilla koulutusasteilla. Summalla voidaan lisätä

koulujen ja päiväkotien johtamisresurssia, ja palkata opettajia toteuttamaan valmistavaa opetusta. Rahoitustoimien tulee olla sellaisia, että tilanteisiin ei jouduta reagoimaan olemassa olevien resurssien avulla. Tämä kuormittaisi opettajia kohtuuttomasti vaarantaen samalla kaikkien lasten ja oppijoiden oikeuden säädösten ja määräysten mukaiseen laadukkaaseen varhaiskasvatukseen ja opetukseen.

Akuuttiin kriisiin vastaaminen on tärkeää, mutta samalla on pystyttävä varautumaan myös tuleviin kriiseihin. Esimerkiksi valmistavan opetuksen lainsäädäntöä tulisi tarkentaa siten, että se olisi jatkossa oppijan subjektiivinen oikeus. Samalla valmistavan opettajan kelpoisuus on määriteltävä ja korkeakouluille suunnattava rahoitusta valmistavan opettajan perustutkinnon tarjoamiseksi.

Kotoutumisen vastuu siirtyy kunnille, kun kotoutumislaki uudistetaan kokonaan. On huomioitava, että kunnissa pitää olla riittävästi koulutettua henkilökuntaa ottamaan tehtävä vastaan. Lisäksi on määriteltävä tarkasti vastuunjako, kuka vastaa mistäkin kokonaisuudesta. Kunnissa on myös oltava riittävästi opettajia, jotka ovat ohjaamisen ja koulutuksen ammattilaisia sekä tekevät aiemman osaamisen tunnistamista ja tunnustamista.

Kotoutumiskoulutukselle on laadittava valtakunnalliset laatukriteerit, jotta varmistetaan koulutuksen laatu riippumatta siitä, missä päin Suomea koulutusta tarjotaan. Nyt tilanne ei ole yhdenvertainen eri puolilla Suomea.

Koronapandemiasta toipuminen on vasta aloitettu

Koronapandemia vaikuttaa kasvatuksen ja koulutuksen toimialaan edelleen ja jälleenrakennus kriisiajan jälkeen on vasta aloitettu. Karvin tekemän selvityksen mukaan korona on aiheuttanut merkittäviä oppimisen ja hyvinvoinnin pulmia eri koulutusasteille ja -muodoille erityisesti alueilla, joilla oppijat ovat olleet etäopetuksessa pitkiä ajanjaksoja. Oppijoiden haasteita ovat mm. oppimisen vajeet, syrjäytyminen, koulupudokkuus tai opintojen keskeytyminen, mielenterveyden ja hyvinvoinnin haasteet.

Opettajilla ja esihenkilöillä työn kuormittavuus ja työkuorma ovat kasvaneet merkittävästi kriisiaikana ja työhyvinvoinnin tulokset ovat erittäin huolestuttavia.

OAJ kannattaa suunnitelmaa jatkaa kasvatukselle ja koulutukselle kohdennettuja tukitoimia. Tuen pääpainon tulee kohdistua oppimisen vajeen paikkaamiseen ja se on kohdennettava opetushenkilöstöön ja rakenteisiin. Opiskeluhuollon ja sosiaalipalvelujen, kuten lastensuojelun ja mielenterveyden, voimavaroja tulee tukea, mutta se ei voi tapahtua opetukseen tarkoitetuista resursseista.

Opettajarekisteri on saatava etenemään vielä tällä hallituskaudella

OAJ on pettynyt, ettei julkisen talouden suunnitelmassa linjattu vielä opettajarekisterin perustamisesta. Rekisterillä on laaja kannatus lausuntopalautteen perusteella, ja asiaa selvittäneet selvityshenkilöt eivät esittäneet muita ratkaisuja opettajatarpeen ennakointiin. Rekisterin perustaminen on saatava käyntiin vielä tällä hallituskaudella ja siksi rahoitus olisi ollut paikallaan lisätä myös kehyksiin.

Suomessa, koulutuksen mallimaassa, ei ole tällä hetkellä tietoa esimerkiksi opettajien sijoittumisesta maantieteellisesti, uraliikkuvuudesta, kelpoisten opettajien määrästä eikä osaamisen ylläpitämisestä. Opettajarekisteri on tähän puutteeseen ainoa oikea ratkaisu. Tietoa on aikaisemmin kerätty laajoilla opettajatiedonkeruilla, jotka työllistävät koulutuksen järjestäjiä ja erityisesti rehtoreita sekä opettajia selvästi enemmän kuin suunniteltu rekisteri. Tiedonkeruun tulokset ovat lisäksi tilastollisesti vajavaisia eikä vuodesta 2013 niitä ole voitu pitää enää luotettavina, sillä vastausmäärät ovat kyselyssä laskeneet jo alle 50 prosentin.

Rekisterin perustamiskustannukset ovat tehdyn selvityksen mukaan kolme miljoonaa ja vuosittaiset ylläpitokulut 500 000 euroa. Kustannusarvio on tehty varovaisesti tietämättä rekisterin perustamistapaa, mutta se vaikuttaa riittävältä, jos kustannuksia verrataan esimerkiksi Valviran opettajarekisteriselvitykseen antamassaan lausunnossa esittämiin kustannuksiin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattirekistereiden perustamisesta ja ylläpidosta. Rekistereiden ylläpitoon riittää yksi henkilötyövuosi. Perustamiskustannuksia mm. sosiaalialan ammattihenkilörekisterille (Suosikki) varattiin lain esitöiden (HE 354/2014 vp). mukaan 150 000 euroa. Valviran lausunnossa todetaan Suosikki-projektin kustannusten olleen noin 214 000 €.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen
va. koulutusjohtaja

Risto-Matti Alanko
koulutuspolitiikan asiantuntija