Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto
Kaisa Iso-Sipilä
kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaoston asiantuntijapyyntö, kuuleminen 11.5.2022

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025

1. Tausta

Eduskunnan **valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto** on pyytänyt 12.5.2021 Opetushallituksen lausuntoa valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosiksi 2023-2026.

Lausuntoa on pyydetty koulutuksen ja opetuksen (ml. kotoutumiskoulutus) määrärahatilanteeseen sekä miten tulevaisuusinvestointien päättymisen arvioidaan vaikuttavan varhaiskasvatuksen ja opetuksen laatuun ja tasa-arvoon.

2. Koulutuspoliittinen selonteko ja uudistukset

Opetushallitus toteaa, että ikäluokkien pieneneminen vaikuttaa toisen asteen koulutuksen kustannusrakenteeseen erityisesti lukiokoulutuksen osalta, kun nykyisen lukioverkon ylläpitäminen käy yhä kalliimmaksi. Myös vieraskielisen väestön määrän kasvaminen vaikuttaa lukiokoulutuksen järjestämiseen ja sen kustannuksiin.

Lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta kehitetään omina koulutusmuotoinaan, mutta tavoitteena on tiiviimpi yhteistyö ja synergiaetujen etsiminen. Opetushallitus huomauttaa, että tiiviimmän yhteistyön mahdollistavien rakenteiden kehittäminen vaatii kuitenkin resursseja. Opinto-ohjauksen tarve lisääntyy, kun pyritään yksilöllisempiin valintoihin, keskeytyksettömään jatkumoon perusopetuksesta toiselle asteelle ja koko toisen asteen opetustarjonnan kokonaisvaltaiseen hyödyntämiseen.

Oppivelvollisuuden laajentamisen mukanaan tuoma oppimateriaalien maksuttomuus voi aiheuttaa arvioitua enemmän kustannuksia, kun tavoitteena on ylläpitää oppimateriaalien laatua. Oppivelvollisuuden toimeenpanoon vaikuttaa se, että toisen asteen ja nivelvaiheen eri koulutuksiin hakeutumisen määrät ovat vielä muotoutumassa. Uuteen TUVA-koulutukseen haettiin kevään 2022 yhteishaussa vielä varovaisesti verrattuna aiempien nivelvaiheiden koulutusten yhteenlaskettuihin hakijamääriin. Näin ollen esimerkiksi uuden TUVA-koulutuksen kaikkia kustannusvaikutuksia ei vielä tunneta.

Opetushallitus pitää tervetulleena, että ammatillisen koulutuksen rahoituspohjaa vahvistetaan. Opetushallitus toteaa, että oppivelvollisuuden laajennuttua nyt on jo nähtävissä, että ennen kaikkea ammatillisen erityisopetuksen tarjonnan turvaaminen kaikilla alueilla edellyttää lisäresursseja.

Koulutuspoliittisen selonteon tavoitteena on koulutus- ja osaamistason nostaminen muun muassa oppimistuloksia parantamalla. Opetushallitus toteaa, että ammatillisessa koulutuksessa myös työelämän muutosten vaikutukset opintojen etenemiseen ovat keskeisiä. Koronaepidemia jätti jälkensä monien toimialojen työelämässä oppimisen mahdollisuuksiin. JTS:ssa olevan oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauskokeilun jatkamisen lisäksi olisi tärkeää tarkastella laajemminkin, mitä työelämäyhteistyön uudelleen rakentaminen vaatii.

Opetushallitus kannattaa vuosien 2021–2024 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehdyn hallituksen linjauksen mukaisesti opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta sekä vapaasta sivistystyöstä annettujen lakien muuttamista siten, että koronaepidemiasta johtuvat toiminnan volyymin ja kustannusten pienentyminen eivät vaikuta alentavasti tulevien vuosien rahoitustasoon ja jakautumiseen. Tämä osaltaan varmistaa koulutuspoliittiseen selontekoon kirjattua vapaan sivistystyön rahoituksen ennakoitavuuden tavoitetta.

Koulutuspoliittisessa selonteossa on tavoitteeksi kirjattu maahanmuuttajille tarkoitetun vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen riittävyyden ja saatavuuden varmistaminen molemmilla kansalliskielillä. Opetushallitus pitää kannatettava tavoitteen kanssa linjassa olevia kehyskauden määrärahakohdennuksia Ukrainasta saapuvien pakolaisten kielikoulutukseen sekä kotoutumiskoulutukseen, joiden toteuttamisessa vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on merkittävä rooli.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että osana Suomen kestävän kasvun ohjelmaa vahvistetaan vapaan sivistystyön oppilaitosten edellytyksiä edistää, kehittää ja toteuttaa koulutusta aliedustetuille ryhmille.

Valtioneuvoston selonteossa 2/2022 vp todetaan: *Varhaiskasvatuksen tuen malliin osoitetaan aiempien päätösten mukaisesti vuosittain 15 milj. euroa pysyvää rahoitusta. Esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän ja oppimistulosarviointijärjestelmän ylläpitoon osoitetaan kehyskaudella 1 milj. euron määrärahalisäys. Sitouttavan kouluyhteisötyön toimintamallin vakinaistamista valmistellaan.*

Opetushallitus pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuksen tuen mallin toteuttamiseen osoitetaan pysyvää rahoitusta vuosittain. Opetushallitus on päivittänyt Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (määräys OPH-700-2022). Siinä keskeisin uudistus on lapsen tuki, joka muodostuu yleisestä, tehostetusta ja erityisestä tuesta. Päivitetyn perusteen pohjalta kunnat, kuntayhtymät tai yksityiset palveluntuottajat laativat paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman. Varhaiskasvatussuunnitelman toimeenpanon onnistumiseksi on osoitettu rahoitus tarpeellinen. Niin ikään Opetushallitus pitää kannatettavana esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän ylläpitoon osoitettua määrärahalisäystä.

3. Kriisinsietokyvyn vahvistaminen

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla kriisinsietokyvyn puute voi näyttäytyä oppijoiden oppimis- ja hyvinvointivajeina sekä henkilöstön hyvinvoinnin laskuna. **Kasvatuksen ja koulutuksen järjestäjien, henkilöstön ja oppijoiden kriisinsietokyvyn ylläpitoa ja**

parantamista edesauttaa riittävä ja pitkäaikainen rahoitus oppijoiden korona-ajan aiheuttamien oppimis- ja hyvinvointivajeiden paikkaamiseen.

Yhteiskunnan kriisinsietokykyä voidaan varmistaa monin eri tavoin. Olemassa oleva koulutus- ja osaamisjärjestelmä ja sen edelleen kehittäminen luo perustan kriisinsietokyvyn kehittymiseen sekä yhteiskunnan että yksilön tasolla. Kasvatus ja koulutus on keino tavoittaa useita ikäluokkia (mm. oppivelvollisuus perusopetus- ja toisen asteen koulutuksen ikäisillä) kokonaisuudessaan, joka arkipäivä. Tämän tekijän vaikuttavuuden hyödyntäminen sekä osaamisen että henkisen kriisinsietokyvyn kehittämisen näkökulmasta on järjestelmämme potentiaali.

Toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa puolet opiskelijoista on aikuisia. Myös näiden, jo valmiiksi eri toimialoihin kiinnittyneiden henkilöiden osaamisen vahvistamisella kriisinsietokyvyn näkökulmasta on merkitystä. Osa heistä toimii organisaatioissa, joissa työskennellään yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta kriittisten toimintojen kanssa. Lisäksi kehityskulut indikoivat lisääntyviä investointeja vihreään siirtymään ja vahvistumaan yhteistyöhön eurooppalaisiin innovaatio- ja yritysverkostoihin, mitkä muuttavat ammattien osaamisvaatimuksia.

Toimialan rooli erilaisten osaamisten edistämisessä on merkityksellinen pitkällä aikavälillä. Lyhyelläkin aikavälillä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien kautta saavutamme kaikki ikäluokat (mm. 7-18-vuotiaat ja suuren osan tätä nuoremmistakin) kokonaisuudessaan.

Eri ammatteihin opiskelevien osaamista arvioida uhkia ja tunnistaa riskejä sekä niiden vaikutuksia oman toimialan tulevaisuuteen on hyvä edelleen vahvistaa.

Pitkittyneen korona-ajan vaikutukset näkyvät varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa, taiteen perusopetuksessa ja vapaassa sivistystyössä lapsissa, nuorissa ja aikuisopiskelijoissa oppimis- ja hyvinvointivajeena sekä johdon ja henkilöstön hyvinvoinnissa. Venäjän hyökkäys Ukrainaan rasittaa jo ennestään kuormittuneita kasvatus- ja opetustoimen henkilöstöä ja oppijoita.

Korona-aika on haastanut lasten ja nuorten mielenterveyttä, ja moni lapsi ja nuori kokee ahdistuneisuutta. Lapsistrategian mukaan kriisin kielteiset vaikutukset näyttävät kohdistuvan erityisesti niihin lapsiin, nuoriin ja perheisiin, jotka ovat olleet jo ennestään heikommassa asemassa. Monialainen yhteistyö kasvatuksessa ja koulutuksessa, sekä viranomaisyhteistyö sekä tiedonkulku paikallisten toimijoiden kesken tulee käytännössä mahdollistua lasten ja nuorten näkökulmasta viiveettömästi. Lasten ja nuorten suotuisten kasvuedellytysten tukeminen on lähtökohta pitkäjänteiselle hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyölle. Keskeistä on, että kasvatuksessa ja koulutuksessa vahvistetaan lasten, oppilaiden ja opiskelijoiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämistyötä, jolla myös mielenterveysongelmia ehkäistään. **Lasten ja nuorten oppilas- ja opiskeluhuollon resursseista on tärkeä huolehtia kouluissa, oppilaitoksissa ja hyvinvointialueilla. Samoin on tärkeä huolehtia lasten ja nuorten palveluiden ja palvelutason riittävyydestä.** Nyt korkeakoulutuksen ja varusmiespalveluksen aloittavat nuoret ovat eläneet yli kaksi vuotta korona-aikaa ja mm. etäopetusta.

Opetushallitus on varautunut henkisen kriisinsietokyvyn ylläpitoon ja selonteon esittämiin teemoihin monin eri tavoin. Kasvatus- ja opetustoimella on merkittävä rooli suojautumisessa kybervaikuttamiseen, varautumisessa ja henkisen kriisikestävyyden ylläpidossa sekä

tiedontarpeisiin vastaamisessa, turvallisten keskustelumahdollisuuksien luojana sekä demokratian vahvistajana. Opetushallitus on pitkäjänteisesti tukenut lasten ja nuorten henkistä kriisinsietokykyä ja resilienssin rakentumista. Tukimateriaaleilla on tuettu normaalin arjen jatkuvuutta kriisioloissa sekä haavoittuvassa asemassa olevia. Korona-aikana Opetushallitus on ohjeistanut kasvatuksen ja koulutuksen järjestäjiä kiinnittämään erityistä huomiota erityisen ja tehostetun tuen oppilaisiin, vaativan erityisen tuen opiskelijoihin sekä maahanmuuttotaustaisiin, koronaviruksen riskiryhmiin ja erilaisiin vähemmistöryhmiin kuuluviin oppijoihin. Venäjän hyökkäys Ukrainaan -teemassa Opetushallitus on ohjeistanut kiinnittämään huomiota Ukrainasta paenneisiin lapsiin ja nuoriin mutta myös venäläis- ja valkovenäläistaustaisiin.

Opetushallituksen aineistoilla on vastattu lasten ja nuorten tiedontarpeeseen, vahvistettu monilukutaitoa sekä tuettu osallisuutta, demokratian puolustamista ja rakentavaa vuorovaikutusta. Opetushallitus on laatinut tukimateriaalia myös Venäjän hyökkäyksen sekä sosiaalisen median teemojen käsittelyyn. Aineistot vastaavat myös niihin kysymyksiin ja pelkoihin, joita keskustelu Suomen turvallisuuspoliittisesta tilanteesta saattaa herättää lapsissa ja nuorissa. Demokratiakasvatuksen vahvistamiseen on myös käynnistymässä pilotit osana lapsistrategiatyötä. Lisäksi Opetushallitus julkaisee syrjinnän vastaiseen työhön lisää tukiaineistoja vielä vuonna 2022, tämäkin osana lapsistrategian toimeenpanoa.

Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen turvallinen arki vuorovaikutussuhteineen on lasten ja nuorten hyvinvoinnissa keskeistä. Turvallisuus on tunne, jota luodaan kasvatuksessa ja koulutuksessa. Suomeen ei kohdistu välitöntä uhkaa ja on tärkeää, että lasten ja nuorten tavallinen arki jatkuu niin kasvatuksessa ja koulutuksessa kuin vapaa-ajalla. Kaikkien hallinnon tasojen tulee varautua siihen, että kasvatus ja koulutus pystytään myös kriisiolosuhteissa järjestämään mahdollisimman täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti.

Kasvatus- ja opetusyhteisöjen hyvinvointi ja kriisinkestävyys on oleellista lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta. Varhaiskasvatus ja koulutus tarjoavat lapsille ja nuorille turvallisia rutiineja sekä mahdollisuuden saada luotettavaa tietoa ja tukea kasvuun ja oppimiseen. Kasvatus ja koulutus tukee myös lasten, nuorten ja aikuisopiskelijoiden uskoa tulevaisuuteen. Samoin Ukrainasta paenneiden aikuisten jatkuvan oppimisen ja työllistymisen tukeminen on myös tärkeää. Opetus- ja kasvatusyhteisöjen johtajuuden tukemiseen tulee kiinnittää huomiota. Traumatisoituneiden lasten, nuorten ja perheiden kohtaaminen on kuormittavaa myös työntekijöille. Heille tulee tarjota riittävästi tukea, jotta heillä on valmiuksia ja kestävyyttä tukea kriisialueilta paenneita tai muuten kuormittuneita lapsia ja nuoria.

4. Jatkuvan oppimisen digitalisaation kehittäminen

Jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelukokonaisuus keskittyy sujuvien siirtymien sekä koulutus- ja uravalintojen tukemiseen sekä palvelupolkujen kehittämiseen organisaatiotasolla. Suunniteltu digitaalinen palvelukokonaisuus palvelee tulevaisuudessa ammatillisen koulutuksen toimijoita, mutta ei suoranaisesti kohdennu pedagogiikan ja sisältöjen kehittämiseen. Tästä syystä on tärkeää, että ammatillisen koulutuksen digipedagogiseen kehittämiseen suunnataan myös muuta kehittämisrahoitusta tulevina vuosina 2023-2025. Tavoitteena tulisi olla, että eri kehittämishankkeissa ja korona-aikana tuotettuja toimivia, monimuotoisia, digitaalisia osaamisen hankkimisen ratkaisuja ja oppimisympäristöjä käyttöönotettaisiin laajemmin ja jatkokehitettäisiin ammatillisen

koulutuksen opiskelijoille. Tuettaisiin ratkaisujen yhteiskehittämistä ja käyttöönottoa yhteistyössä koulutuksen järjestäjien ja työelämän edustajien kanssa. Erityisen tärkeää on uusien teknologioiden käyttöönottoa tukevien ratkaisujen kehittäminen. Lisäksi tulisi purkaa koronavirustilanteen aiheuttamaa oppimis- ja ohjausvajetta sekä edistää opiskelijoiden hyvinvointia digitalisaation mahdollisuuksia hyödyntämällä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokassa todetaan, että esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän ja oppimistulosarviointijärjestelmän ylläpitoon osoitetaan kehyskaudella 1 milj. euron määrärahalisäys. Opetushallitus pitää tätä tärkeänä lisäyksenä. Sekä laadunarviointijärjestelmä ja oppimistulosarviointijärjestelmä edellyttävät riittävää ylläpitoresurssia järjestelmien käyttöönoton jälkeen.

Opetushallituksen digitaaliset palvelut ovat merkittäviä palveluita varhaiskasvatustoimijoille ja laajasti eri asteiden koulutustoimijoille. Digitaalisia palveluita kehitetään jatkuvasti asiakastarpeiden ja lainsäädäntömuutosten pohjalta. Tämä edellyttää riittävää ja pitkäkestoista ylläpito- ja kehittämisrahoitusta.

Selonteossa todetaan, että Suomen kestävän kasvun ohjelman mukaista rahoitusta opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta kohdennetaan vuosina 2023—2026 mm. jatkuvan oppimisen uudistamiseen ja jatkuvan oppimisen digitalisaatio-ohjelman toteuttamiseen. Opetushallitus on yksi keskeinen jatkuvan oppimisen digitalisaatio-ohjelman olemassa olevien ja uusien digitaalisten palveluiden toteuttaja vuosina 2022-2024. Opetushallitus toteaa, että jatkuvan oppimisen digitalisaatio-ohjelman päättymisen jälkeen on välttämätöntä varmistaa palveluiden riittävä ylläpito- ja jatkokehittämismääräraha.

5. Ammatillinen koulutus

Ammatillinen koulutus edistää koulutusmahdollisuuksien yhdenvertaista toteutumista, työllistymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. On tärkeää pitää kiinni esimerkiksi toisen asteen uudistuksen tavoitteista, jolla pyritään vastaamaan mm. väestökehitykseen ja eri alueiden erilaistumiseen väestökehityksen osalta. Eri alojen työvoimatarve vaihtelee ja työvoimapula näkyy yhä useammalla alueella ja eri aloilla. Tulevien ammatillisen koulutuksen uudistuksien tulisi konkreettisesti helpottaa kohtaanto-ongelmaa.

Ammatillisen koulutuksen lisäksi tulisi tarkastella kaikkia koulutusasteita, kun haetaan kokonaisratkaisua työvoimapulaan. Osalla aloista on myös hyvin tarkasti säädetty henkilöstön kelpoisuuksista ja mitoituksista, mikä vaikuttaa myös työvoiman saantiin ja liikkuvuuteen. Ammatillinen koulutus tarjoaa sujuvan väylän työperäiselle maahanmuutolle ja maahanmuuttajien integroitumiselle suomalaiseen yhteiskuntaan ja työmarkkinoille. Jatkuvan oppimisen edellyttää, että ratkaistaan opiskelun aikaisen toimeentulon ja kustannusten vaikutukset mahdollisuuksiin kouluttautua. Osaamista uudistetaan, päivitetään ja täydennetään jatkuvasti oppien, läpi koko työuran, yhä enemmän ajasta ja paikasta riippumattomasti, työn ohessa ja erilaisissa elämäntilanteissa. Jatkuva oppiminen on yhä useamman arkea. Yksilöiden ja työelämän muuttuviin osaamistarpeisiin tulee vastata yhä nopeammin ja joustavammin, mikä edellyttää koulutusjärjestelmältä toimintakykyisyyttä ja kykyä reagoida tarvittaessa nopeasti työelämässä tapahtuviin rakennemuutoksiin. Tämä edellyttää panostamista myös opinto- ja uraohjaukseen.

Ammatillisen koulutuksen kannalta on tärkeää jatkaa ammatillisten tutkintojen uudistamista ja joustavoittamistyötä. Joustavia koulutusmahdollisuuksia on tärkeää tukea kehittämällä koulutuksen rahoitusjärjestelmää. Rahoitusta pitäisi suunnata myös erikseen niille ryhmille, jotka tarvitsevat hakevaa tai muita erityisiä toimia osaamisen kehittämiseksi, työmarkkinoille pääsyn ja siellä pysymisen varmistamiseksi.

6. Opetushallituksen oma toimintamenorahoitus

Opetushallitus vastaa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kansallisena asiantuntijavirastona koulutukseen, varhaiskasvatukseen ja elinikäiseen oppimiseen sekä kansainvälistymiseen liittyvistä kehittämis-, hallinto- ja palvelutehtävistä. Kehyskaudelle 2023 - 2026 arvioitu perustoimintamenojen määrärahakehys ei riitä kattamaan Opetushallituksen käyttömenoja vaan toimimme siirtyvien määrärahojen varassa.

Tulevia vuosia varten on tärkeää varmistaa Opetushallituksen tehtävien edellyttämän perustoimintamenorahoituksen riittävä taso ja pyrkiä rahoituksen pitkäjänteisyyteen ja ennustettavuuteen koko kehyskaudeksi.

Mikael Mantila
Johtaja, Hallintopalvelut