17.10.2023

Valtiovarainvaliokunnalle

Asia: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024

Talousarvioesityksen keskeiset painotukset ja kipupisteet; ml. varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tasa-arvo ja laatu sekä perustaitojen ja -valmiuksien parantamiseen tähtäävät toimet; lukutaito osana perustaitojen kehittämistä; pätevän henkilöstön saatavuus sekä koulutuspaikkojen riittävyys

Viite: Kuulemis- ja lausuntopyyntönne 13.10.2023

1 Talousarvioesityksen keskeiset painotukset ja kipupisteet

1.1 Pitkän aikavälin suunnitelma Pohjoismaisen rahoitustason saavuttamisesta puuttuu

OAJ kiittää mahdollisuudesta lausua valtion vuoden 2024 budjettisuunnitelmasta. Opetus- ja kulttuuriministeriön osuus vuoden 2024 talousarvioesityksestä on 8,0 miljardia, josta varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön osuus on yhteensä noin 0,8 miljardia euroa, ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen osuus noin 1,4 miljardia euroa ja korkeakouluopetuksen sekä tutkimuksen osuus noin 3,7 miljardia euroa. Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen rahoitus muodostuu valtionrahoituksen lisäksi kuntarahoitusosuudesta. Se on ammatillisessa koulutuksessa noin 1,1 miljardia ja lukiokoulutuksessa noin 0,5 miljardia euroa.

OAJ suhtautuu kaksijakoisesti budjetin yleiskuvaan. Kiitämme että kasvatuksen ja koulutuksen toimialat jätettiin osittain raskaiden säästöjen ulkopuolelle. Toisaalta OAJ on tyrmistynyt kaksinaamaiseen politiikkaan, jossa toisella kädellä annetaan, mutta toisella kädellä järjestämisedellytyksiä nakerretaan. Erityisesti pidämme hallitusohjelman suurena puutteena sitä, ettei siinä vaadita pitkän aikavälin rahoitussuunnitelman laatimista kasvatus- ja koulutussektorille Pohjoismaisen rahoitustason saavuttamiseksi. Muut Pohjoismaat käytävät bruttokansantuotteestaan suuremman osuuden kasvatus- ja koulutussektorille kuin Suomi. Suomen osalta vastaava BKT-osuus edellyttäisi noin 1,5 miljardin lisäpanostuksia.

OAJ esittää, että valtionvarainvaliokunta mietinnössään ehdottaa laadittavaksi pitkän aikavälin suunnitelmaa koulutuksen kokonaisrahoitustason nostamisesta kohti Pohjoismaista rahoitustason kärkeä.

2 Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tasa-arvo ja laatu; perustaitojen (ml. lukutaito) vahvistaminen

2.1 80 % perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen rahoituksesta tulee kunnilta

Koulutuksen laadun ylläpidon näkökulmasta kuntatalouteen tehtävät ratkaisut ovat merkittäviä. Kunnat vastaavat perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen rahoituksesta laskennallisesti 80 % ja lukioissa 75 %.

Hallitus hillitsee kustannuskehitystä leikkaamalla kuntien indeksistä 1 %-yksikön. Tällä saavutetaan ensi vuodelle 24 miljoonan euron säästö valtion taloudesta. VM:n talouskatsaus antaa kuvan, että kiinteistöveron alarajan korotuksella katetaan indeksijäädytyksen aiheuttama lovi kuntatalouteen. Vaikutukset eivät ole kuitenkaan symmetrisiä vaan kiinteistöveron alarajan nosto tuottaa lisärahat vain suurimmille kunnille, joissa on ollut varaa pitää alarajaa minimissä ennen uudistusta. VM:n arvioimasta 108 miljoonan euron tuotosta 70 miljoonaa euroa ohjautuu Kuntaliiton laskelmien mukaan Espoolle ja Helsingille. Muille indeksileikkaus on vain ja ainoastaan leikkaus peruspalveluiden järjestämisestä.

Kiristyvä kuntatalous on johtanut jo nyt useissa kunnissa YT-neuvotteluiden aloittamiseen ja henkilöstölomautusten suunnitteluun. Toteutuessaan lomautukset johtavat esimerkiksi perusopetuksessa käytännössä pitkäaikaiseen koulutyön keskeyttämiseen, kun ryhmiä yhdistellään pitkäksi aikaa lomautuskierron aikana. Tämä tulee vaikuttamaan täysin päinvastaisella tavalla kuin hallituksen tavoite vahvistaa perustaitoja.

Kuntia haastaa kiristyvän talouden lisäksi lapsimäärän putoaminen. Eri arvioiden mukaan perusopetuksen oppilasmäärä tulee seuraavien vuosien aikana putoamaan pahimmillaan jopa 50 % tietyissä kunnissa. Suurissa kaupungeissa suunta on kuitenkin maan sisäisen muuttoliikkeen takia päinvastainen. Kuntien erilaistuminen tulee haastamaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä. OAJ suhtautuu positiivisesti hallitusohjelmassa kirjattuun tavoitteeseen määritellä varhaiskasvatukselle ja perusopetukselle laadulliset järjestämiskriteerit. Muutoin laskevan syntyvyyden ja kiristyvän kuntatalouden todellisuudessa suomalaisen koulutuksen laadun määrittelee heikoimmin toimeen tuleva kunta ja ratkaisuksi esitetään yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista norminpurkua. OAJ haluaakin herätellä keskustelua siitä, kuka koulutuksen laadusta Suomessa vastaa ja kuinka laatua seurataan.

OAJ esittää, että valtionvarainvaliokunta mietinnössään edellyttää, että kuntien toimintaedellytykset varmistetaan laadukkaan kasvatuksen ja koulutuksen toteuttamiseksi.

2.2 Tasa-arvorahoituksen vakiinnuttaminen vaikuttavaa politiikkaa

OAJ kiittää budjettiesityksessä toteutettua laatu- ja tasa-arvorahatason nostamista 65 miljoonan euron tasoon. Rahoituksella on mahdollista tukea erityisesti alueita, joilla perheiden sosioekonominen tilanne voi altistaa heikommille oppimistuloksille. Rahoituksen turvin lapset ja nuoret saavat kasvatusta ja opetusta pienemmissä ryhmissä, sillä opettajia voidaan palkata enemmän. Näin opetus voidaan kohdentaa paremmin juuri oppijan henkilökohtaisiin tarpeisiin. Summa vastaa noin 1 000 opettajan palkkaamista perusopetukseen tai noin 1 300 varhaiskasvatuksen opettajan palkkaamista varhaiskasvatukseen.

Edellisellä kaudella uusittu rahoituslaki antoi mahdollisuuden jakaa rahoitusta 4 vuodelle kerrallaan vähentäen merkittävästi rahoitushakujen tuomaa tempoilevuutta. Julkisen talouden suunnitelman perusteella hallitus romuttaa osaltaan rahoituslain tuoman vakauden. Suunnitelmissa oleva laatu- ja tasa-arvorahan taso vaihtelee 25–75 miljoonan välillä. Tämä johtaa väistämättä vuosittain tehtävään hankerumbaan.

OAJ edellyttää, että vuodelle 2024 suunnattava 65 miljoonan euron laatu- ja tasa-arvorahataso tulee säilyttää koko hallituskauden ajan vakaana, jotta rahoituksen vaikuttavuus voidaan saavuttaa.

Lisäksi OAJ pitää tärkeänä, että rahoituksen myöntämisen kriteerit ovat samat kuin vuosina 2021–2022. Avustukselle ei siis tarvitse keksiä uusia myöntökriteereitä tai käyttötarkoituksia, vaan se tulisi kohdentaa suoraan opetukseen ja oppimisen tukeen eli päiväkotien ja koulujen arjessa toimivien kelpoisten opettajien määrään ryhmissä. Jotta rahoituksen vaikuttavuutta pystytään arvioimaan, rahan käyttöä pitää seurata.

OAJ esittää, että valtionvarainvaliokunta mietinnössään edellyttää tasa-arvorahoituksen ylläpitämistä tasaisena koko kehyskauden ajan ja sen myöntämistä neljäksi vuodeksi kerralla.

2.3 Perustaitojen ja -valmiuksien vahvistamisessa tärkeintä on oppimisen tuen ongelmien korjaaminen

Hallituksen tavoite oppimisen tuen uudistamisesta on kannatettava. Uudistuksen vaikutukset ovat laajat ja liittyvät oleellisesti niin oppimiserojen kasvuun, sukupuolten väliseen tasa-arvoon kuin oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnin edistämiseen.

Mikäli uudistusta ei resursoida riittävästi ei ole odotettavissa, että tavoiteltavia lopputuloksia saavutetaan. OAJ:n laskelman mukaan perusopetuksessa oppimisen tuen uudistaminen vaatisi noin 200 miljoonan euron rahoituksen. Rahoituksella voitaisiin turvata esimerkiksi osa-aikaista erityisopetusta sekä lisätä erityisluokkia tai erityisen tuen pienryhmiä niitä tarvitseville.

Oppimisen tuen kokonaisuus liittyy oleellisesti myös sukupuolten välisen tasa-arvon kohentamiseen. Kansainvälisten osaamista mittaavien tutkimisten (PISA, TIMS,

PIRLS) mukaan sukupuolten väliset oppimiserot ovat Suomessa jo pitkään olleet kehittyneiden maiden suurimpia. Lisäpanostukset oppimisen tukeen ovat vaikuttavin keino pienentämään myös tätä eroa, koska tuen saajista enemmistö on juuri poikia. Silti yksioikoisia päätelmiä ja niistä johdettuja toimenpiteitä sukupuolten välisiin oppimiseroihin on vältettävä, koska näissä eroissa on suuria etenkin sosioekonomisen taustan perusteella.

Hallitusohjelmassa perusopetukseen varattu 200 miljoonaa euroa riittäisi tuen uudistamiseen, jos se käytettäisi vain siihen, jolloin tasa-arvorahaan, tuntimäärän lisäämiseen 2–3 vuosiviikkotunnilla ja muihin uudistuksiin olisi varattu erillinen rahoitus.

OAJ esittää, että valtionvarainvaliokunta mietinnössään edellyttää, että oppimisen tuen uudistukseen varataan yhteensä 200 miljoonan euron rahoitus.

2.4 Perustaitojen oppiminen vaatii aikaa

OAJ kannattaa hallitusohjelman esitystä perusopetuksen vähimmäistuntimäärän kasvattamisesta 2–3 tunnilla. On oleellista, että lisättäessä tuntimäärää ei vastaavasti lisätä tavoitteita opetussuunnitelmiin. Näin saadaan lisää aikaa perustaitojen harjoitteluun ja varmistamiseen. Juuri tämänkaltaisilla, laajoilla ja rakenteellisilla koko ikäluokkaan vaikuttavilla toimilla voidaan vaikuttaa kaikkialla havaittavaan perustaitojen heikentymiseen. Sen sijaan pistemäisiksi jäävillä, heikosti vaikuttavilla hankkeilla ei laajasti nähtävää oppimistulosten (esim. lukutaito) laskua ja eriytymistä voi taittaa.

Omana erityisryhmänään on kiinnitettävä huomiota vieraskielisiin oppilaisiin ja heidän tukemiseensa. OAJ kiittää kirjauksesta laajentaa perusopetuksen valmistava opetus tarvittaessa kaksivuotiseksi ja suunnata siihen rahoitusta 3,5 M€ vuodesta 2025 alkaen. Summalla on mahdollista perustaa noin 60 uutta ryhmää ja tarjota vahvempi kieliosaaminen siten yli 900 oppilaalle ennen yleisopetuksen ryhmään siirtymistä. OAJ edellyttää lisäksi muutosta perusopetuslakiin siten, että valmistavasta opetuksesta tulisi oppilaan subjektiivinen oikeus.

OAJ edellyttää, että perustaitojen varmistamiseksi pidetään kiinni hallitusohjelman toimista vähimmäistuntimäärän kasvattamiseksi, oppimisen tuen vahvistamiseksi ja valmistavan opetuksen laajentamiseksi.

2.5 OAJ syvästi huolissaan varhaiskasvatuksen tulevaisuudesta ja aktiivisesta vastustuksesta korjata alan ongelmia ja etenkin opettajapulaa

Budjettiriihessä korkeakoulujen aloituspaikkoihin luvattiin 11,7 miljoonaa euroa. Summa olisi mahdollistanut hallituksen itse ohjelmaansa kirjaamansa tavoitteen nostaa varhaiskasvatuksen opettajien koulutusmäärä 1400 aloituspaikan tasolle. Jotta tavoite aloituspaikkojen lisäämisestä täyttyy, vuodelle 2024 tarvitaan yliopistoihin 250–300 uutta lisäaloituspaikkaa.

Nyt talousarvioesityksessä linjattu jako korkeakoulujen välillä tarkoittaisi vain 1,7 miljoonaa euroa yliopistoille, mikä ei riitä ensi vuodelle koulutuspaikkojen lisäämiseen riittävästi. OAJ:n laskelman mukaan aloituspaikkoja olisi pitänyt rahoittaa ensi vuonna varhaiskasvatuksessa 2–3 miljoonalla eurolla tavoitetason saavuttamiseksi.

Näin lisätyt aloituspaikat on rahoitettava koko koulutuksen keston ajaksi. Viime vuosina tehtyjen määräaikaisten lisäysten vähitellen poistuessa, varhaiskasvatuksen opettajien koulutusmäärärahoja pitää nostaa portaittain 12 miljoonalla eurolla verrattuna nykyiseen pysyvään rahoitukseen, jotta aloituspaikkamäärä voidaan pitää tarvittavalla tasolla. Tarvittava lisäys tulee sitä vaikeammaksi toteuttaa, mitä pidemmälle aloituspaikkalisäyksiä venytetään.

Varhaiskasvatuksen opettajien koulutusmäärät on pidetty merkittävästi matalammalla tasolla jo vuosikymmeniä, mikä on johtanut nykytilanteeseen. Siirtymäaika uuden varhaiskasvatuslain mukaiselle henkilöstömitoitukselle on tulossa voimaan 7 vuoden päästä eikä lain toimeenpanon edellyttämiä riittäviä toimia ole vieläkään toteutettu. Riittävä koulutusmäärä tulisi turvata ennustettavasti ja pitkäjänteisesti. Poukkoileva rahoitus ja ennustamattomuus vaikeuttaa sekä hakijoiden houkuttelua koulutukseen että koulutuksen järjestämiseen vaadittavan henkilöstön rekrytointia. Poukkoilu varhaiskasvatuksen osalta vähentää pahimmillaan varhaiskasvatuksen opettajan ammatin vetovoimaa ja vaikeuttaa henkilöstöpulaa pitkällä tähtäimellä.

Mikäli varhaiskasvatuksen koulutusmääriä ei nosteta riittävälle tasolle, ei alalla tule toimimaan jatkossa riittävää määrää opettajia, joilla on koulutus varhaisiän pedagogiikasta. Jos taas pedagoginen varhaiskasvatus kokonaisuudessaan annetaan näivettyä, heikentää se huomattavasti perusopetuksessa tehtävien toimien vaikuttavuutta. Näin ollen haaveet oppimiserojen varhaisesta tasoittamisesta sekä osaamis- ja koulutustason nostosta Suomessa voidaan unohtaa.

OAJ esittää, että valtionvarainvaliokunta mietinnössään kohdistaa varhaiskasvatuksen opettajien koulutukseen ensi vuodelle 2–3 miljoonaa euroa ja vaatii hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti 1 400 varhaiskasvatuksen opettajan kouluttamista vuosittain.

2.6 Henkilöstöpulan korjaaminen edellyttää opettajarekisteriä ja täsmällistä tietopohjaa henkilöstötarpeesta

Hallitus aikoo uudistaa muun muassa oppimisen tuen sekä lisätä englannin kielistä opetusta tietämättä paljonko meillä on erityisopettajia tai opettajia, jotka voivat antaa opetusta englannin kielellä. Meillä ei ole ajantasaista tietoa, kuinka paljon Suomessa on kelpoisia opettajia, rehtoreita ja johtajia. Meillä ei ole tietoja kaikista opettajan ainekohtaisista kelpoisuuksista tai kaksoiskelpoisuuksista, virkavapaalla olevista, lyhytaikaisista sijaisuuksista tai vakituisessa palvelussuhteessa olevien resurssiopettajien kelpoisuuksista ja määrästä. Meiltä puuttuu tieto, mikä on vuositasolla valtakunnallinen sijaistarve eikä tietoa ole siitäkään mikä on alalta pois

siirtyvien tai sinne palaavien määrä. Tiedot ovat tarpeen, koska opettajapula kasvaa ja toisaalta aineenopettajista useampi kuin joka kymmenes on työtön.

Opettajarekisteri kertoisi ajantasaiset ja tarkat määrät opettaja- ja johtajatarpeesta alueellisesti sekä valtakunnallisesti. Pystyisimme tällä tiedolla luomaan painetta korkeakouluille kouluttaa oikean määrä opettajia ja johtajia sekä huomioimaan tässä määrässä sijaistarpeen ja alalta poistuvat. Tämä on välttämätöntä, koska moninaiset muutokset, kuten demografia, maahanmuutto ja digitalisaatio vaikuttavat merkittävästi ja välillä äkillisesti siihen, kuinka paljon ja millaisia opettajia tulevaisuudessa tarvitsemme.

Erilliset tiedonkeruut eivät enää ole luotettava tapa kerätä tietoa. Niihin vastaa enää vain noin puolet. Esimerkiksi Opettajat ja rehtorit Suomessa 2019 -tiedonkeruun mukaan perusopetuksessa oppilaan- ja opinto-ohjaajien kelpoisuusaste oli 90–96 %, mutta Karvin tekemän selvityksen mukaan jopa 16 prosentilla perusopetuksen järjestäjistä ei ollut tehtävässä yhtään opinto-ohjaajan kelpoisuuden täyttävää opinto-ohjaajaa.

Opettajarekisterin kustannukset ensi vuodelle olisivat vain noin 1 miljoona euroa. Hyödyntämällä olemassa olevia ammattirekistereitä opettajarekisterin perustaminen voitaisi toteuttaa kokonaisuudessaan alle kolmella miljoonalla eurolla ja sen ylläpitäminen vaatii 500 000 €/vuosi. Sote-puolen ammattirekistereiden perustaminen ja ylläpitäminen on ollut vastaavilla resursseilla mahdollista ja sekä selvityshenkilöiden selvityksen että Opetushallituksen tekemän määrittelyn mukaan alle kolme miljoonaa riittää rekisterin perustamiseen, kun ei edellytetä suoria tietoteknisiä yhteyksiä reksiteriin opetuksen järjestäjältä.

OAJ esittää, että valtionvarainvaliokunta mietinnössään esittää kohdennettavaksi opettajarekisterin perustamiseen miljoona euroa ensi vuodelle.

2.7 Myös aikuiskoulutustuen romuttaminen vaikuttaa opettajien saatavuuteen

Hallitus romuttaa hallitusohjelmansa mukaisesti aikuiskoulutustuen ensi vuoden elokuusta alkaen. Valtion talouteen tuen lakkauttaminen ei vaikuta juuri lainkaan, sillä tuen rahoittaa pääosin työllisyysrahasto.

Tuen lakkauttamista on perusteltu koulutuksen kasautumisella ja sillä ettei aikuiskoulutustuen avulle ole nostettu koulutustasoa. Tämä perustelu ohittaa tyystin tuen avulla toteutetut kelpoisuusopinnot työttömyysvakuutusmaksutuloilla. Valtion osalta lakkautus tuottaa ensi vuodelle 0,5 miljoonan euron säästön ja 3,2 miljoonan euron säästön koko kehyskaudella.

Aikuiskoulutustuen avulla on pätevöidytty opetusalalla etenkin ammatillisen koulutuksen opettajiksi. Reitti ammatillisen oppilaitosten opettajiksi kulkee pohjatutkinnon kautta. Useamman vuoden työkokemuksen jälkeen on tehty

aikuiskoulutustuen turvin opettajan kelpoisuuden tuomat opinnot ja pätevöidytty opetusalalle, jotka erityisesti opetusalalla ovat merkittävät.

Opetusalalla aikuiskoulutustukea on käytetty erityisesti hankittaessa opetusalan tutkinnon oheen kelpoisuus opinto-ohjaajan, erityisopettajan, varhaiskasvatuksen johtajan tai ammatillisen opettajan pätevyydestä. Kaikista näistä kelpoisuuksista on kentällä huutava pula ja hallitus on toimillaan entisestään pahentamassa ongelmaa.

OAJ esittää, että valtionvarainvaliokunta mietinnössään vaatii aikuiskoulutusten kehittämistä nykyisen lakkauttamisen sijaan.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen
koulutuspolitiikan johtaja

Jaakko Salo
koulutuspolitiikan päällikkö