17.10.2023

Sivistysvaliokunnalle

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

Viite: Kuulemis- ja lausuntopyyntönne 9.10.2023

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 sivistysvaliokunta lausunnossaan ehdottaa laadittavaksi pitkän aikavälin suunnitelmaa koulutuksen kokonaisrahoitustason nostamisesta kohti Pohjoismaista rahoitustason kärkeä.

1 KOULUTUKSEN TASA-ARVO

1.1 Tasa-arvorahoituksen vakiinnuttaminen vaikuttavaa politiikkaa

OAJ kiittää budjettiesityksessä toteutettua tasa-arvorahan 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 raha voidaan käyttää jakotunteihin ja 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 neljälle vuodelle kerrallaan vähentäen merkittävästi rahoitushakujen tuomaa byrokratiaa ja tempoilevuutta. Julkisen talouden suunnitelman perusteella hallitus romuttaa tämän nimenomaisen rahoituslain tavoitteen. Suunnitelmissa oleva tasa-arvorahan taso vaihtelee vuosittain 25–75 miljoonan välillä, mikä aiheuttaa epävakautta sekä johtaa väistämättä toistuvaan hankerumbaan.

OAJ edellyttää, että vuodelle 2024 suunnattava 65 miljoonan euron tasa-arvorahataso säilytetään 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 Sivistysvaliokunta lausunnossaan edellyttää tasa-arvorahoituksen ylläpitämistä tasaisena koko kehyskauden ajan ja sen myöntämistä neljäksi vuodeksi kerralla.

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 saavutetaan tavoiteltavia lopputuloksia. OAJ:n laskelman mukaan perusopetuksessa oppimisen tuen uudistaminen vaatisi noin 200 miljoonan euron rahoituksen. Rahoituksella voitaisiin turvata esimerkiksi osa-aikaista erityisopetusta sekä lisätä pienryhmiä tai erityisluokkia niitä tarvitseville.

OAJ esittää, että Sivistysvaliokunta lausunnossaan edellyttää, että oppimisen tuen uudistukseen varataan yhteensä 200 miljoonan euron rahoitus.

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 sosio-ekonomisen taustan perusteella syntyviä eroja.

1.2 Toisen asteen kehittämisrahoitus vahvistaa oppimisen tukea sekä opinto-ohjausta lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa

OAJ kiittää toisen asteen rahoituksesta, joka on tarkoitettu oppimisen tuen kehittämiseen sekä lukiossa että ammatillisessa koulutuksessa. Tuen tarve on toisella asteella kasvanut viime vuosina osin mm. oppivelvollisuusuudistuksen myötä, kun koulutuksen pariin on tullut opiskelijoita, jotka aikaisemmin olivat vaarassa pudota koulutusjärjestelmän ulkopuolelle. Myös aikuisopiskelijoissa on kasvavissa määrin opiskelijoita, jotka tarvitsevat erilaisia tuen muotoja.

Vuonna 2024 sekä ammatilliseen koulutukseen että lukiokoulutukseen ohjataan molempiin 5 miljoonan euron rahoitus oppimisen tuen kehittämiseen. Hallitus-ohjelman mukaan rahoituksella tulee kehittää tukiopetusta sekä erityisopetusta ja ammatillisessa koulutuksessa varmistaa riittävä lähiopetus. Vuodesta 2025 sekä ammatilliseen koulutukseen että lukiolle varataan 10 miljoonan euron rahoitus lukiossa rahoitusmallin kehittämiseen ja tuen vahvistamiseen, ammatillisessa koulutuksessa oppimisen tuen kehittämiseen. Jotta rahoitus käytännössä kohdentuu siihen, mihin se on tarkoitettu edellyttää 2024 hankerahoitus täsmällisiä kriteereitä rahoitusta myönnettäessä ja vuonna 2025 tapahtuva pysyvän rahoituksen kohdentaminen täsmällistä lainsäädäntöä.

OAJ korostaa, että tavoite lukiokoulutuksen rahoituksen vastaavuus todellisiin järjestämiskuluihin on oikea tavoite. Pidemmällä aikajänteellä se edellyttää lukiokoulutuksen rahoituksesta annetun lain 23 b § opiskelijakohtaisen leikkauksen (n. 997 €/opiskelija) poistamista.

Oppimisen tuen tulee olla yhtenevä varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Tämä tarkoittaa, että oppilaan oikeudesta hänen tarvitsemiinsa tukimuotoihin on säädettävä täsmällisesti varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle ottaa kuitenkin huomioon koulutusasteiden ominaispiirteet. Perusopetuksessa toimivat ja yleisimmät matalan kynnyksen tukimuodot kaikille oppilaille ovat tukiopetus sekä osa-aikainen erityisopetus. Näihin on säädettävä oikeus myös lukion sekä ammatillisen koulutuksen opiskelijoille.

Oppilaitoksissa on paljon opiskelijoita, jotka selvästi hyötyisivät erityisopettajan antamasta erityisopetuksesta sekä opettajan antamasta lisä- ja tukiopetuksesta, mutta opiskelijoille ei ole säädetty oikeutta niihin. Hallitusohjelman mukainen lisärahoitus pitää kohdentaa käytettäväksi suoraan tähän. Ammatillisessa koulutuksessa 10 miljoonan euron rahoitus mahdollistaisi esimerkiksi 15 prosentille opiskelijoista 16 tuntia osa-aikaista erityisopetusta tai tukiopetusta 4 opiskelijan ryhmissä. Vastaavasti lukiokoulutuksessa 8 tuntia aineenopettajan antamaa tukiopetusta 10 prosentille opiskelijoista, 4 hengen ryhmissä, edellyttäisi 1,2M € rahoitusta. Rahoitusta on kohdennettava ennen kaikkea erityisopettajien määrän vahvistamiseen, jotta erityispedagoginen tuki ulottuu myös samanaikaisopetukseen.

Lisäksi on pidettävä huoli riittävästä lähiopetuksesta ja opiskeluvalmiuksien lisäämisestä, jotta ammatillisesta koulutuksesta valmistuvilla on aidosti valmiudet

korkeakouluopintoihin sekä työelämään. Nyt opiskelijoilla on haasteita erityisesti oppimisvalmiuksissa, matemaattisissa aineissa, kielissä ja oman alansa perusosaamisessa.

Rahoituksen lisäksi tarvitaan pikaisesti lisää selkeää valtakunnallista ohjeistusta nivelvaiheen tiedonsiirtoon sekä perusopetuksesta toiselle asteelle, että toiselta asteelta korkeakouluopintoihin.

Koko maahan tarvitaan lisäksi yhdenvertainen mahdollisuus väyläopintoihin eli ammattikorkeakoulu- tai yliopisto-opintojen sisällyttämiseen toisen asteen opintoihin. Väyläopinnot mahdollistavat tutustumisen korkeakouluopintoihin sekä mahdollisuuden tulla valituksi suoraan korkeakouluun.

OAJ esittää, että sivistysvaliokunta lausunnossaan edellyttää lukioon ja ammatilliseen koulutukseen kohdennetun rahoituksen käyttämistä hallitusohjelman mukaisesti oppimisen tuen vahvistamiseen ja erityisesti tukiopetukseen, erityisopetukseen ja opinto-ohjaukseen sekä ammatillisessa koulutuksessa lähiopetukseen.

1.3 Kotoutumiskoulutus kuuluu koulutuksen järjestäjien tehtäväksi ja osaksi koulutusjärjestelmää

OAJ kiittää kirjauksesta laajentaa perusopetuksen valmistava opetus tarvittaessa kaksi vuotiseksi ja suunnata siihen rahoitusta 3,5 miljoonaa euroa 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.

Kotoutumiskoulutusta tarjotaan tällä hetkellä hyvin vaihtelevasti eri toimijoiden toimesta. Vuoden 2025 alusta se siirtyy TE-palveluiden kanssa kuntien tehtäväksi. Ennen tätä on aikuisten kotoutumiskoulutus uudistettava siten, että kotoutumis-koulutuksesta tulee virallinen osa koulutusjärjestelmäämme. Sen rahoitus tulee siirtää opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoitavaksi ja antaa koulutus oppilaitosten ja koulutuksen järjestäjien tehtäväksi. Nykymallissa TE-keskukset kilpailuttavat koulutuksen järjestäjän. Koulutuksen laatu ja hinta poljetaan matalaksi, tehtävä annetaan yritykselle, jolla ei ole kelpoisia opettajia, opetusta antaa määräaikaisessa palvelussuhteessa oleva henkilö eivätkä edes opetustilat ole välttämättä asian-mukaiset. Kilpailuttaminen ei voi jatkua kuntien toimesta. Tällainen koulutuksen järjestäminen tulee maksamaan tulevaisuudessa Suomelle kalliisti, jos aikuiset eivät työllisty tai pääse jatkamaan Suomessa opintoja heikon kielen osaamisen takia. Jos kotoutumiskoulutus olisi ammatillisen koulutuksen järjestäjien tehtävänä sitä kehitettäisi ja siitä vastaisivat kelpoiset opettajat.

OAJ kokosi keväällä ratkaisut maahanmuuttotaustaisten koulutuksen ja työllistymisen edistämiseksi.

OAJ esittää, että sivistysvaliokunta lausunnossaan edellyttää kotoutumis-koulutuksen rahoituksen siirtämistä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alle sekä kotoutumiskoulutuksen järjestämistä ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan omaavien koulutuksen järjestäjien tehtäväksi.

1.4 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 prosentti-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.

OAJ esittää, että sivistysvaliokunta lausunnossaan edellyttää, että kuntien toimintaedellytykset varmistetaan laadukkaan kasvatuksen ja koulutuksen toteuttamiseksi.

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. OAJ haluaa herätellä keskustelua siitä kuka koulutuksen laadusta Suomessa vastaa ja kuinka laatua seurataan?

OAJ esittää, että sivistysvaliokunta lausunnossaan pitää välttämättömänä määritellä varhaiskasvatukselle ja perusopetukselle laadulliset järjestämiskriteerit.

1.5 OAJ syvästi huolissaan varhaiskasvatuksen tulevaisuudesta ja aktiivisesta vastustuksesta korjata alan ongelmia

Budjettiriihessä korkeakoulujen aloituspaikkoihin luvattiin 11,7 miljoonaa euroa. Summa olisi mahdollistanut hallitusohjelmaan kirjatun 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 pikkuhiljaa poistuessa varhaiskasvatuksen opettajien koulutusmäärärahoja pitää nostaa portaittain 12 miljoonaa euroa pysyvään aloituspaikkatasoon verrattuna, jotta tavoiteltu 1400 aloituspaikkataso 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 seitsemän 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 koulutukseen vaadittavan henkilöstön rekrytointia. Poukkoilu varhaiskasvatuksen osalta vähentää pahimmillaan varhaiskasvatuksen opettajan sekä muiden siellä työskentelevien ammatin vetovoimaa ja vaikeuttaa henkilöstöpulaa.

Mikäli varhaiskasvatuksen koulutusmääriä ei nosteta riittävälle tasolle, ei alalla tule toimimaan jatkossa riittävää määrää pedagogisen varhaiskasvatuksen ammattilaisia. Jos taas pedagogisen varhaiskasvatuksen 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 sivistysvaliokunta lausunnossaan kohdistaa varhais-kasvatuksen opettajien koulutukseen ensi vuodelle 2–3 miljoonaa euroa ja vaatii hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti 1 400 varhaiskasvatuksen opettajan kouluttamista vuosittain.

2 KORKEAKOULUTUS JA TKI

2.1 Korkeakoulujen mahdollisuuksiin järjestää laadukasta opetusta kohdistuu uhkia

Korkeakoulutuksen rahoitukseen tehdään ensi vuodelle kaivattavat indeksitarkistukset. Niiden säilyminen on erityisen tärkeä ajassa, jossa muutoksia on paljon ja korkeakoulutukselle kohdistuu valtavia odotuksia osaajien kouluttamisessa ja kilpailukyvyn vahvistamisessa, mm. tki-toiminnan lisäämisellä. Samaan aikaan perusrahoituksen tasoa kuitenkin jälleen heikennetään monella muulla tavalla. Suunnitellut leikkaukset korkeakouluihin toteutetaan asettamalla tavoite nostaa EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevien lukukausimaksuja ja avoimen korkeakouluopetuksen hintaa.

Ensi vuodelle määrärahatasoja leikataan EU/ETA-maiden lukukausimaksujen noston varjolla 5 miljoonaa euroa ja koko kehyskaudella 20 miljoona euroa. Avoimen korkeakouluopetuksen leikkaus on ensi vuodelle 2 miljoonaa euroa ja koko kehyskaudella 10 miljoonaa euroa. Leikkaukset toteutetaan luomalla paine maksujen nostoon. Mikäli koulutuksen volyymi ei pysy yllä, toteutuvat määrärahasäästöt puhtaina koulutusleikkauksina korkeakoulujen perusrahoituksesta.

OAJ esittää, että sivistysvaliokunta lausunnossaan edellyttää EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevien koulutuksen tuottojen seuraamista ja että koulutuksen volyymin laskusta aiheutuvat perusrahoituksen alenemiset korkeakouluille kompensoidaan.

Ammattikorkeakouluille suunnataan lisäksi 12 miljoonan euron leikkaus sote-alan harjoittelukorvauksien leikkaamisesta. Aikaisemmin ammattikorkeakoulut ovat maksaneet rahaa lähettäessään harjoittelijoita sairaanhoitopiireille. Maksuvelvoite poistui hyvinvointialueiden aloittaessa. Rahoitus jätettiin ammattikorkeakouluille, jotta työvoimapulasta kärsivälle sote alalle voitaisi kouluttaa lisää työvoimaa. Nyt uusi hallitus on kuitenkin päättänyt, että ammattikorkeakouluilta leikataan perusrahoituksesta lähes 50 % suurempi summa toteutuneisiin harjoittelumaksuihin verrattuna. Ammattikorkeakoulujen mukaan harjoittelukorvaus on ollut kahdeksan miljoonaa euroa eikä 12 miljoonaa, joka nyt leikataan.

OAJ esittää, että sivistysvaliokunta lausunnossaan edellyttää ammattikorkeakouluihin kohdistuvan sote-harjoittelukorvausleikkauksen perumista, jotta riittävä määrä sote-ammattilaisia voidaan kouluttaa hallitusohjelman mukaisesti.

Näiden leikkausten vaikutukset tarkoittavat korkeakouluille yhteensä 19 miljoonan euron lovea vuodelle 2024 ja 42 miljoonaa euroa koko kehyskaudella. Ammattikorkeakouluille leikkaukset ovat yhteensä 29,5 miljoonaa euroa ja yliopistoille 12,5 miljoonaa euroa. Vaikka tutkimuksen puoli tki-rahoituksen myötä vahvenee, heikennetään samanaikaisesti koulutuksen rahoitusta. Korkeakouluille on tärkeää, että molemmat perustehtävät ovat vahvoja, jolloin niiden yhteisvaikutus on

vaikuttavampaa ja korkeakoulut pystyvät vastaamaan aidosti niille asetettuihin odotuksiin. Leikkaukset perusrahoituksesta tarkoittavat aina haasteita laadukkaan opetuksen järjestämiseen.

2.2 Koulutustaso ei tule nousemaan, päinvastoin on vaarana, että se laskee

Korkeakoulutuksen aloituspaikkoihin varataan ensi vuonna 11,7 miljoonan euron lisärahoitus. Ammattikorkeille varataan rahoituksesta 10 miljoonaa euroa ja yliopistoille 1,7 miljoonaa euroa. Ammattikorkeakouluille kohdennettu 10 miljoonan euron lisärahoitus aloituspaikkoihin ei riitä kattamaan samaan aikaan ammatti-korkeakouluilta tehtäviä leikkauksia, josta esimerkiksi sote-aloille suoraan kohdentuu 12 miljoonan leikkaus.

Aloituspaikkoja on lisätty useaan otteeseen korkeakoulujen sopimuskauden aikana. Korkeakoulutuksessa on sisällä määräaikaisella rahoituksella opiskelevia. Määräaikainen rahoitus on ollut strategiaperusteista, harkinnanvaraista ja RRF-rahoitusta, eivätkä rahoitukset ole olleet tutkintokustannuksiltaan täyskatteellisia. Rahoitukset päättyvät vuoden 2023 loppuun mennessä.

Lisäaloituspaikkarahoitus on ongelmallinen, sillä se pakottaa korkeakoulut pitämään aloituspaikkatason korkealla lisäaloituspaikkojen saamiseksi. Laskentatapana käytetään aloittajia, jotka ylittävät edellisten kolmen vuoden maksimimäärän, kun pitäisi tarkastella edellisen kolmen tai viiden vuoden keskiarvoa.

OAJ esittää, että sivistysvaliokunta vaatii hallitukselta riittävää rahoitusta korkeakouluille aloituspaikkamäärän nostamiseksi sekä laatimaan pikaisesti pitkän aikavälin suunnitelman kuinka korkeakoulutettujen määrä nostetaan 50 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.

2.3 TKI panostuksissa tohtorikoulutus on avainasemassa, mutta ammattikorkeakoulujen rahoitusinstrumentit ovat edelleen toimimattomia

Hallitusohjelman mukaa hallitus sitoutuu toimeenpanemaan parlamentaarisen TKI-työryhmän ehdotukset siitä, miten Suomen T&K-toiminnan rahoitus nostetaan neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi todetaan heti perään, että ”Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että erityisesti alkuvaiheessa rahoituksella varmistetaan TKI-osaajien kouluttaminen ja huolehditaan korkea-koulujen perusrahoituksesta.” Talousarvioesityksestä unohdettiin kuitenkin kokonaan korkeakoulujen perusrahoituksen vahvistaminen.

Tki-rahoitusta ei tule kohdentaa pelkästään haettaviin rahoitusinstrumentteihin. On kestämätöntä, jos tki-rahoituksella ei vahvisteta korkeakoulujen perusrahoitusta. Parlamentaarisen tki-työn yhtenä merkittävänä kehittämisen lähtökohtana oli ennakoituvuus ja pitkäjänteisyys, joka ei toteudu pelkästään rahoituksen vivuttamisvaatimuksella. Tällä hetkellä tutkimusrahoitusta jaetaan ja haetaan monista eri rahoituslähteistä. Hakuihin käytetään paljon aikaa. Rahoituksen pirstaleisuus ja

epävarmuus vaikuttavat osaltaan määräaikaisen henkilöstön osuuteen korkeakouluissa. Erityisesti yliopistoissa tilanne on kestämätön.

Se ei yksin riitä, että hallitus käynnistää tki-toiminnan vahvistamiseksi tohtorikoulutuspilotit, joihin suunnataan vuonna 2024 rahoitusta 40 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan kehyskaudella tohtorikoulutuspilotteihin suunnataan 262 miljoonaa euroa.

OAJ esittää, että sivistysvaliokunta lausunnossaan edellyttää, että tki-rahoituksesta osa suunnataan korkeakoulujen perusrahoitukseen hallitusohjelman kirjausten mukaisesti.

Tki-rahoituslaki ja sen edellyttämät panostukset ovat vahvistamassa suomalaista tki-toimintaa parlamentaarisen sopimuksen mukaisesti 280 miljoonaa euroa ensi vuodelle nostaen tki-rahoituksen valtion osuuden 3,5 miljardin tasolle vuonna 2027.

Erityisesti ammattikorkeakoulutuksen kannalta on huolena, miten varmistetaan, että rahoitusta kanavoituu ammattikorkeakoulujen yritysyhteistyössä tehtävään soveltavaan tutkimukseen. Tilastokeskuksen tietojen mukaan 40 % AMK:n tki-työstä on soveltavaa tutkimusta, jonka osuus yrityksissä on paljon vaatimattomampi. Tämä osoittaa, että AMK:n tki-työn profiililla on paras kohtaanto pk-yritysten tarpeiden kanssa. AMK:ssa tehdään runsaasti sellaista soveltavaa tutkimusta, mikä pystyy nostamaan yritysten tki-toiminnan tasoa.

Ammattikorkeakoulujen ja yritysten tki-toimintaan suuntautuvan Business Finlandin rahoituksen suuruuden tulee olla vähintään 60 miljoonaa euroa. Ammattikorkeakoulujen yritysyhteistyön ja rahoituksen vahvistamisessa pitää ottaa huomioon niin kasvuvaiheessa olevan pk-yritykset kuin kansainvälisillä markkinoilla toimivat tai sinne tähtäävät suuret yritykset.

OAJ esittää, että sivistysvaliokunta lausunnossaan edellyttää, että ammattikorkeakouluille rakennetaan omat tki-rahoitusmallit, jotta yritysten ja ammattikorkeakoulujen yhteistyö toteutuisi.

3 VAPAA SIVISTYSTYÖ

3.1 Vapaa sivistystyö mahdollistaa kaikille osaamisen ja hyvinvoinnin ylläpidon

Koulutussektori jäi leikkaussuunnitelmissa monelta osin massiivisten leikkausten ulkopuolelle. Poikkeuksen tekee kuitenkin vapaan sivistystyön kenttä, johon budjetin perusteella kohdennetaan 20,5 miljoonan euron leikkaukset. Säästöt kohdennetaan niin että kansalaisopistojen rahoituksesta leikataan 12,5 miljoonaa euroa, mikä vastaa noin 13 % kansalaisopistojen kokonaisrahoituksesta.

Kansanopistoille kohdennetaan kolme miljoonaa euroa opistovuosikoulutuksen vahvistamiseen, jolla lisätään kansanopistojen opistovuosi-koulutuksen

aloituspaikkoja. Samaan aikaan kokonaisrahoitusta leikataan kuitenkin 2 miljoonaa euroa. Kesäyliopistoilta tehtävä 1 miljoonan euron leikkaus vastaa noin 20 % niiden koko budjetista. Opintokeskusten 3,5 miljoonan euron leikkaus on niin ikään noin 20 % leikkaus niiden kokonaisbudjettiin.

Leikkaukset ovat mittakaavaltaan merkittäviä ja ne vaikuttavat suoraan oppilaitosten mahdollisuuksiin järjestää koulutusta sekä saada osaavaa henkilöstöä toteuttamaan sitä. Tämä vaikuttaa erityisesti heikossa asemassa olevien tuntiopettajien asemaan.

Leikkaukset esitetään katettavaksi korotetuilla kurssimaksuilla. Pidämme tätä erittäin haastavana tavoitteena ottaen huomioon, että esimerkiksi liikunnan koulutus-keskuksissa opiskelevista lähes 50 % on iältään alle 20-vuotiaita, kansanopistoissa opiskelevista noin 20 % on äidinkieleltään jotain muuta kuin suomea tai ruotsia puhuvia ja kansalaisopistoissa opiskelevista 40 % on yli 60-vuotiaita.

OAJ esittää, että sivistysvaliokunta lausunnossaan esittää vapaan sivistystyön leikkaukset peruttavaksi.

4 OPETTAJAREKISTERI SAATAVA ETENEMÄÄN TAI KULJEMME SOKKONA KOHTI ISOMPIA ONGELMIA

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 %:a, 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 Sivistysvaliokunta lausunnossaan kohdentaa opettajarekisterin perustamiseen miljoona euroa ensi vuodelle.

5 AIKUISKOULUTUSTUKI

Hallitus romuttaa hallitusohjelmansa mukaisesti aikuiskoulutustuen ensi vuoden elokuusta alkaen. Valtion talouteen tuen lakkauttaminen tuottaa ensi vuodelle 0,5 miljoonan euron säästön ja 3,2 miljoonan euron säästön koko kehyskaudella. Tuen rahoittaa pääosin työllisyysrahasto.

Työllisyysrahaston keräämiin työttömyysvakuutusmaksuihin esitetään ensi vuodelle merkittävät alennukset johtuen työllisyysrahaston suhdannepuskurien täyttymisestä. Aikuiskoulutustuki pienentää työllisyysrahaston menoja entisestään arviolta 200 miljoonan euron verran.

Budjettiriihessä vuoden 2024 osalta hallitus päätti tehdä työttömyysvakuutusmaksun 0,2 % alenemista vastaavan veronkiristyksen, mikä toteutetaan ansiotuloverotuksen indeksitarkistuksen mitoituksessa. Hallitus on sitoutunut kanavoimaan nämä säästöt velkakehityksen taittamiseen. OAJ ei hyväksy tätä.

Tuen lakkauttamista on perusteltu koulutuksen kasautumisella ja sillä ettei aikuiskoulutustuen avulle ole nostettu koulutustasoa. Tämä perustelu ohittaa tyystin tuen avulla toteutetut kelpoisuusopinnot työttömyysvakuutusmaksutuloilla.

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. Ilman ammatillisen koulutuksen opettajia, ei maahamme saataisi muitakaan ammattilaisia.

Opetusalalla aikuiskoulutustukea on käytetty lisäksi 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.

Lakkautuspäätöstä tehtäessä ei ole myöskään arvioitu niitä vaikutuksia, joita aikuiskoulutustuen lakkauttamisella on työssä jaksamiseen ja siihen, että alan vaihtaminen vaikeutuu.

Hallitus on perustanut työryhmän, jonka tehtävä on valmistella ehdotuksia keinoista, joilla tuetaan työuran aikaista jatkuvaa oppimista, parannetaan työllisyyttä ja tasapainotetaan valtion taloutta. Tavoitteena on vahvistaa erityisesti niiden henkilöiden osaamista, joiden työmarkkina-asema on heikko ja koulutustaso matala. Vähintään nykyiseen aikuiskoulutustukeen käytettävä rahoitus on suunnattava jatkossakin työuran aikaiseen jatkuvaan oppimiseen erityisesti pula-aloille, alanvaihtajille sekä työssä jaksamisen tukemiseen.

OAJ esittää, että sivistysvaliokunta lausunnossaan vaatii aikuiskoulutusten kehittämistä nykyisen lakkauttamisen sijaan.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen
koulutuspolitiikan johtaja

Risto-Matti Alanko
erityisasiantuntija