Valiokunnan lausunto SiVL 10/2017 vp– VNS 4/2017 vp

Sivistysvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021 (VNS 4/2017 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 24.5.2017.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylijohtaja Tapio Kosunen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- ylijohtaja Esko Ranto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- talouspäällikkö Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- ylijohtaja Mika Tammilehto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Ulla-Maria Wilenius, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Emmi Virtanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- talouspäällikkö Marita Sipola, Opetushallitus
- ylijohtaja Riitta Maijala, Suomen Akatemia
- erityisasiantuntija Päivi Väisänen-Haapanen, Suomen Kuntaliitto
- toiminnanjohtaja Riitta Rissanen, Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto Arene ry
- toimitusjohtaja Petri Lempinen, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry
- koulutusjohtaja Heljä Misukka, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- toiminnanjohtaja, YTT Leena Wahlfors, Suomen yliopistot UNIFI ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- neuvotteleva virkamies Ulla-Maria Wilenius, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Emmi Virtanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kasvatustieteen professori Erno Lehtinen, Turun yliopisto
- Innovaatiorahoituskeskus Tekes
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Pro Lukio ry
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry

Valmis
5.0

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Lukiolaisten Liitto
- Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry
- Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- Suomen Vanhempainliitto ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Valtakunnallinen työpajayhdistys ry
- Vapaa Sivistystyö ry
- Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu Xamk
- Taiteen edistämiskeskus

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Jyväskylän yliopisto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan määrärahataso on 6,5 mrd. euroa vuonna 2018 ja se alentuu kehyskaudella 6,3 mrd. euroon. Kokonaismäärärahatason aleneminen perustuu aiemmin tehtyihin välttämättömiin säästö- ja muihin toimiin, jotka vaikuttavat koko kehyskauden. Sivistysvaliokunta korostaa kuitenkin, että käsiteltävänä olevassa suunnitelmassa osoitetaan nyt myös lisäpanostuksia. Valiokunta tiedostaa sen, että lisäpanostuksiin suunnatut euromäärät ovat useamman vaalikauden aikana tehtyihin leikkauksiin nähden vielä vaatimattomat. Ne osoittavat kuitenkin selvän suunnanmuutoksen säästöpäätöksistä kohdennettuihin lisäpanostuksiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että yleisen taloustilanteen vahvistuessa koulutukseen ja tutkimukseen kohdistettuja resursseja lisätään jatkossakin.

Valiokunta korostaa, että koulutukseen panostaminen sen kaikilla asteilla vahvistaa osaltaan elinikäisen oppimisen periaatteen toteutumista. Elinikäisen oppimisen tulevaisuustyöhön tulee kiinnittää nykyistä vahvemmin huomiota ja koulutusta kehittää ottaen huomioon koulutuksen jatkumo varhaiskasvatuksesta aikuiskoulutukseen. Muun muassa koulutuksen alueellisen tasa-arvon toteutuminen tulee nostaa kehittämistyön keskiöön.

Asiantuntijalausunnossa on korostettu, että lapsiväestöön sekä suoraan että välillisesti kohdistuvat poliittisten päätösten seuraukset lasten hyvinvointiin ja täysipainoiseen kehitykseen tulisi arvioida sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Arvioinnissa olisi huomioitava kokonaisuutena kaikki lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvat toimenpiteet, muun muassa varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestämiseen, perhe-elämän ja työn yhteensovittamiseen ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon vaikuttavat toimet. Sivistysvaliokunta yhtyy esitettyyn käsitykseen lapsivaikutusten arvioinnin tärkeydestä niin julkisen talouden suunnitelmassa kuin myös vuosittaisessa talousarvioehdotuksessa. Ilman väestöryhmittäistä vaikutusarviointia ja kokonaisvaikutusten arviointia valtion

talouteen kohdistuvien toimenpiteiden seurauksia lasten ja lapsiperheiden tilanteeseen, hyvinvointiin ja toimeentuloon on mahdotonta arvioida luotettavasti.

Valiokunta korostaa, että koulutuksen laadun kannalta merkitystä on myös terveellisillä ja turvallisilla opetustiloilla kaikilla koulutusasteilla. Koulutusjärjestelmän tärkeä tehtävä on huolehtia oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnista. Valiokunta pitää tärkeänä kaikkia toimia, joilla edistetään oppilaiden ja opiskelijoiden terveyttä ja hyvinvointia sekä opiskelun turvallisuuden edistämistä. Oleellista on tunnistaa, millaisia vaikutuksia eri päätöksillä on lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta. Seurausten tunnistaminen edellyttää huolella tehtyä vaikutusten arviointia.

Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatusmaksuja esitetään alennettaviksi pieni- ja keskituloisilta, ja varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteen kehittämiseen varataan 5 miljoonaa euroa vuosina 2018—2019 ja 9 miljoonaa euroa vuosina 2020—2021. Tavoitteena on vahvistaa varhaiskasvatuksen laatua ja pedagogiikkaa sekä lisätä lasten ja perheiden saamaa moniammatillista tukea.

Varhaiskasvatuksella on suuri merkitys koulutuksellisen tasa-arvon kannalta. Se ehkäisee syrjäytymistä ja lisää pärjäämistä myöhemmin koulutiellä. Suomen alhaista varhaiskasvatukseen osallistumisastetta on syytä nostaa eurooppalaiselle tasolle.

Sivistysvaliokunta pitää varhaiskasvatusmaksujen alentamista erittäin kannatettavana. Sen avulla tuetaan nykyistä useamman naisen siirtymistä työelämään tai sinne palaamista. Muutos tulee arvion mukaan lisäämään palvelutarvetta noin 4 200 lapsella. Lisääntyvä päivähoidon kysyntä tullee aiheuttamaan muun muassa tilojen ja henkilökunnan lisätarvetta, joista aiheutuu lisäkustannuksia. Asiantuntijalausunnossa onkin esitetty arvio, että kunnille aiheutuu varhaiskasvatusmaksujen alentamisesta ja siitä aiheutuvista palvelutarpeen lisäyksistä noin 20 miljoonaa suuremmat kustannukset kuin mitä kunnille suunniteltu kompensaatio pitää sisällään. Valiokunta korostaa asiakasmaksujen alentamisen merkitystä lapsiperheille ja pitää tärkeänä, että julkisen talouden suunnitelmassa kaavailtu tuki kunnille kohdentuu maksuja alentaviin kuntiin.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että varhaiskasvatuksen laatuun vaikuttaa tulevaisuudessa merkittävästi henkilöstörakenteen kehittämiseen varattu yhteensä 28 miljoonan euron panostus. Tällä satsauksella voidaan muun muassa lisätä yliopistojen lastentarhanopettajakoulutusta ja vastata kasvavaan lastentarhanopettajavajeeseen. Varhaiskasvatusuudistuksen sisällöllisen onnistumisen perusedellytyksenä on riittävän koulutuksen saanut pätevä henkilökunta. Pidemmällä aikajänteellä kansallisen tavoitteen tulisi olla, että siirrytään yhä enenevässä määrin kohti maksutonta osa-aikaista varhaiskasvatusta.

Perusopetus

Perusopetuksen tasa-arvon vahvistamiseen kohdistetaan 15 miljoonaa euroa vuosina 2018 ja 2019. Näin se lähes kaksinkertaistuu 30 miljoonaan euroon. Tukea kohdennetaan haasteellisempien alueiden kouluille ja esimerkiksi erityisopetukseen ja opetusryhmien pienentämiseen. Osana koulutuksen ja osaamisen kärkihanketta digitaalisten materiaalien käyttöönottoa vauhdite-

taan, digioppimista kokeillaan ja kehitetään sekä opettajien osaamista lisätään. Valiokunta toteaa, että esitetyt lisäpanostukset perusopetukseen ovat erittäin tarpeellisia ja kannatettavia.

Perusopetuksen tasa-arvon ja laadun edistämistä sekä opetusryhmäkokojen pienentämistä on tuettu valtionavustuksin usean vuoden ajan. Perusopetuksen opetusryhmien kokojen pienentämiseen osoitettiin 60 miljoonaa euroa sekä vuonna 2013 että 2014. Vuonna 2015 tähän tarkoitukseen kohdennettiin 30 miljoonaa euroa. Samana vuonna perusopetuksen koulutuksellisen tasa-arvon kehittämiseen osoitettiin 12 miljoonaa euroa, erityisopetuksen laadun kehittämiseen ja koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen 10 miljoonaa euroa sekä yleissivistävän koulutuksen laadun kehittämiseen reilut 17 miljoonaa euroa. Vuonna 2016 opetuksen laadun parantamiseen kohdennettiin vähän reilut 20 miljoonaa euroa ja vuonna 2017 reilut 17 miljoonaa euroa. Nämä avustukset tarkoitettiin koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen ja eräisiin muihin laadun parantamista koskeviin toimenpiteisiin.

Valiokunnan saaman asiantuntijalausunnon mukaan aiempia luokkakokojen pienentämiseen kohdennettuja taloudellisia panostuksia tuloksellisempaa on kohdistaa tuki opetuksen tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin. Lausunnossa korostetaan, että tasa-arvoa edistävän avustusmuodon vaikutuksia voidaan tässä vaiheessa arvioida lähinnä rahoituksen kohdentamisperiaatteiden pohjalta. Lisäresurssit esimerkiksi maahanmuuttajaoppilaiden tukemiseen, matalan sosioekonomisen alueen koulujen pedagogiseen kehittämiseen sekä erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden integroimiseen yleisopetuksen ryhmiin ovat lausunnon mukaan erittäin tärkeät. Lausunnossa kiinnitetään myös huomiota nyt tarjolla olevan rahoituksen määrään (20 miljoonaa euroa) suhteessa mittavaan tarpeeseen. Yksittäisen kunnan kohdalla tuki voi muodostua liian pieneksi, jotta sillä saavutettaisiin riittävä vaikuttavuus.

Sivistysvaliokunta korostaa, että erityistä tukea tarvitsevat lapset ja nuoret ovat oikeutettuja yksilöllisen tarpeen mukaiseen tukeen lakiin perustuvan kolmiportaisen mallin mukaisesti. Valiokunnan saaman asiantuntijalausunnon mukaan erityisen tuen saamisessa on esiintynyt huolestuttavan paljon puutteita. Nyt esitetyillä lisäpanostuksilla ei arvion mukaan kyetä vastaamaan erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden tuen tarpeeseen. Rahoituksen riittävyyden lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota kolmiportaisen tuen toimivuuteen ja tuloksellisuuteen ja pitää välttämättömänä, että jatkossa selvitetään kolmiportaisen mallin mukaisen tuen toimivuus ja tarjottavan tuen määrä tarpeeseen nähden.

Sivistysvaliokunta kannustaa tutkijoita arvioimaan koulutukseen suunnattujen taloudellisten satsausten ja koulun tuloksellisuuden, esimerkiksi oppimistulosten, välistä yhteyttä. Koulutukseen ohjattavien lisäpanostusten vaikuttavuudesta tarvitaan tutkittua tietoa poliittista päätöksentekoa varten.

Lukiokoulutus

Suunnitelman mukaan hallitus käynnistää lukiokoulutuksen uudistuksen. Tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona sekä vahvistaa koulutuksen laatua ja oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkea-asteelle. Sivistysvaliokunta kannattaa lukiokoulutuksen uudistustyön käynnistämistä.

Asiantuntijakuulemisessa on tullut esille huoli lukiokoulutuksen vetovoimasta ja laadusta. Lukiokoulutuksen laadun ja oppimistasojen vaihtelut ovat erittäin merkittäviä nuoren aloittaessa opiskelun korkeakoulussa. Opiskelujen alussa korkeakoulut joutuvat täydentämään opiskelijoiden osaamista eräiltä osin, jotta opiskelijalla olisi tarvittavat edellytykset opiskeluun korkeakoulussa. Lausunnoissa korostetaan, että esimerkiksi matemaattis-luonnontieteellinen osaaminen ja riittävä kielivaranto ovat erittäin kriittisiä tekijöitä Suomen menestyksessä.

Valiokunta painottaa, että lukiokoulutuksen uudistamista ei tule tehdä hätiköiden. Oikeiden ratkaisujen tekemiseksi on tärkeä saada kokonaiskuva lukiokoulutuksen nykytilasta ja kehittämisen tarpeista. Sen vuoksi valiokunta pitää tärkeänä aloittaa uudistus lukioiden tilaa käsittelevällä kokonaisselvityksellä. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että lukiokoulutuksen ja ylioppilastutkinnon kehittämistä ei voi erottaa toisistaan, koska ne liittyvät läheisesti toisiinsa.

Ammatillinen koulutus

Sivistysvaliokunta käsittelee parhaillaan hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2017 vp). Ehdotuksella uudistetaan ammatillisen koulutuksen sääntely, rahoitus, ohjaus ja rakenteet. Tavoitteena on osaamisperustainen ja asiakaslähtöinen kokonaisuus, johon käytettävien resurssien vaikuttavuutta tehostetaan. Uusi järjestelmä otetaan käyttöön vuonna 2018. Sivistysvaliokunta pitää erittäin hyvänä, että ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon tukeen kohdistetaan 15 miljoonaa euroa vuosina 2018 ja 2019, eli yhteensä 30 miljoonaa euroa. Rahoituksella vahvistetaan ammatillisen koulutuksen digitalisaatiota, ehkäistään koulutuksen keskeyttämistä ja syrjäytymistä sekä rakennetaan polkuja koulutukseen ja työelämään oppilaitosten ja työelämän yhteistyönä. Uudistus lisää oppilas- ja opiskelijahuollon piiriin tulevia opiskelijoita, mikä kasvattaa osaltaan kuntien menoja vuodesta 2018 lähtien. Peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan tähän liittyen 5,6 miljoonan euron lisäys, mitä valiokunta pitää hyvänä. Valiokunta antaa hallituksen esityksestä mietinnön keväällä 2017.

Asiantuntijakuulemisessa on tullut esille, että valtio varautuu pääomittamaan ammatillisen koulutuksen oppimisympäristöjä ja -välineitä omistavaa ja ylläpitävää osaamiskeskusta tai muuta yhtiöitä yhteensä 80 miljoonalla eurolla. Sivistysvaliokunta kannattaa tätä päätöstä.

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että ammatillisen koulutuksen uudistus lisää maksuttomaan ateriaan oikeutettujen opiskelijoiden määrää lähes 50 000 opiskelijalla. Valiokunta pitää tärkeänä, että ammatillisen koulutuksen uudistukseen osoitettavan rahoituksen riittävyys varmistetaan, kun eduskunta on hyväksynyt uudistusta koskevat lakiehdotukset.

Korkeakoulut ja tutkimus

Julkisen talouden suunnitelman mukaan korkeakoulujen profiloitumista tukevaa työnjakoa kehitetään samalla kun niiden keskinäistä ja tutkimuslaitosten kanssa tehtävää yhteistyötä tiivistetään. Korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyötä vahvistetaan innovaatioiden kaupallistamiseksi. Tavoitteena on koota osaamista kilpailukykyisiksi keskittymiksi, käyttää tieteen ja tutkimuksen resurssit entistä tehokkaammin, kohottaa tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta sekä tukea tieteen uudistumista. Yliopistojen ja tutkimuslaitosten yhteyteen perustettavien lippulaiva-

tutkimuskeskittymien toteuttamiseksi Suomen Akatemian myöntövaltuutta korotetaan 25 miljoonalla eurolla vuosina 2018 ja 2019. Tutkimusaineistojen, tutkimustulosten ja osaamisen laajaa hyödyntämistä ja avoimuutta edistetään. Hallitus sitoutuu datalähtöisen tutkimuksen kehittämisohjelman toteuttamiseen, johon osoitetaan kehyskaudella yhteensä 33 miljoonaa euroa. Vuonna 2018 yliopistojen pääomittamiseen varataan 46 miljoonaa euroa ja ammattikorkeakoulujen pääomittamiseen 24 miljoonaa euroa.

Valiokunta toteaa, että korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten tutkimuksen ja koulutuksen laatu ovat ratkaisevassa asemassa uusien tutkimustulosten tuottamisessa, tutkijasukupolvien kouluttamisessa, kansallisen kilpailukyvyn kehittymisessä sekä sivistyksen ja kulttuurisen ymmärryksen edistämisessä. Julkisen talouden resurssit ovat kuitenkin rajalliset, ja niiden käytön tulee olla tehokasta. Tästä aiheutuu tarve tutkimusorganisaatioiden profiloitumiselle sekä keskinäiselle yhteistyölle ja työnjaolle. Valiokunta korostaa kunkin organisaation vahvuuksille rakentuvia paikallisia ja kansallisia laadukkaita ja vaikuttavia tutkimusalueita. Jokaisella korkeakoululla on vastuu oman profiloitumisensa kehittämisestä, mutta siihen tarvitaan myös kansallisia toimia. Valiokunta korostaa myös yhteiseen tutkimusinfrastruktuuriin tehtävien panostusten merkittävyyttä tieteen ja tutkimuksen tekemiselle Suomessa. Datalähtöisen tutkimuksen kehittämisohjelmalla on tarkoitus nostaa alan tutkimusinfrastruktuuri kansainväliselle tasolle ja vahvistaa tekoälyyn liittyvää tutkimusta ja koulutusta.

Julkisen talouden suunnitelmassa tarkoitettu lippulaiva-ohjelma vahvistaa suomalaisen tieteen huippuja ja tukee tutkimuksen laajaa vaikuttavuutta. Siihen osoitetaan 50 miljoonan euron rahoitus vuosille 2018—2019. Lisäksi vuosille 2018—2020 suunnataan yhteensä 143 miljoonan euron lisäpanostukset tutkimukseen. Valiokunta pitää näitä panostuksia erittäin merkittävinä nykyisessä taloustilanteessa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että edellä tarkoitettuja lisäresursseja ohjataan myös ammattikorkeakouluissa suoritettavaan tutkimukseen, joka on käytännönläheistä sekä alueellisesti elinkeinoelämää ja yrityksiä tukevaa.

Hallituksen tutkimukselle osoittama lisärahoitus ohjautuu korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille Tekesin ja Suomen Akatemian kautta. Tämä tarkoittaa saadun lausunnon mukaan, että rahoitusvaltuudet käytännössä sidotaan lyhyisiin määräaikoihin ja korvamerkitään tietynlaiseen toimintaan. Menettely kaventaa tutkijoiden mahdollisuuksia toiminnan suuntaamisessa ja tekee toiminnasta lyhytjänteistä. Tutkimuksen resursseista tingittäessä suomalaiset yritykset joutuvat lausunnon mukaan innovaatiotoiminnassaan antamaan lisää etumatkaa ulkomaisille kilpailijoilleen.

Valiokunta korostaa, että pidemmällä tähtäimellä on syytä pohtia tutkimusrahoituksen kokonaisuutta sekä eri instrumenttien vaikuttavuutta ja tarpeellisuutta. Rahoituksesta päätettäessä asetetaan usein turhaan vastakkain toisaalta nopeaan vaikuttavuuteen ja tutkimuksen kaupallistamiseen tarkoitetut panostukset ja toisaalta korkeakoulujen sitomaton perusrahoitus, joka muodostaa tutkimustoiminnan perustan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan on näyttöä siitä, että pitkäjänteinen ja korkeatasoinen perustutkimus tuottaa ympärilleen myös yritystoimintaa, jos muut tutkimus- ja innovaatioketjun osat ovat kohdallaan.

Valiokunta kannattaa osana Savonlinnan alueen elinvoimaisuuden ja elinkeinorakenteen vahvistumisen tukemiseksi esitettyä mekaanisen puurakentamisen ammattikorkeakoulutuksen käynnis-

tämistä Xamkissa. Koulutuksella vahvistetaan puurakentamiseen liittyvän osaamisen kehittämistä alueella, ja sen rahoittamiseen osoitetaan kehyskaudella yhteensä 2,4 miljoonaa euroa.

Valiokunta muistuttaa tarpeesta kompensoida sote-uudistuksen yhteydessä ammattikorkeakouluille niiden maksamat sosiaali- ja terveysalan koulutuskorvaukset.

Opettajankoulutus

Julkisen talouden suunnitelman mukaan jatketaan opettajankoulutuksen kehittämisohjelman toteuttamista. Tavoitteena on opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen uudistaminen vastaamaan uuden oppimisen tarpeita. Opettajien osaamisen kehittämiseen panostetaan vuonna 2018 yhteensä 21,5 miljoonaa euroa. Korkeakouluopetuksen kehittämisen, digitaalisten oppimisympäristöjen vahvistamisen ja ympärivuotisen opiskelun edellytysten parantamisen toimenpiteisiin varataan vuonna 2018 yhteensä 45,7 miljoonaa euroa.

Valiokunta pitää esitettyä lisärahoitusta kannatettavana ja kiinnittää huomiota siihen, että tuloksellinen opetus edellyttää osaavaa ja riittävää opetushenkilökuntaa. On pidettävä huoli siitä, että ammattitaitoisia opettajia varhaiskasvatuksesta aikuiskoulutukseen saakka valmistuu riittävästi, ja että työuran aikana osaamista päivitetään. Osaavan henkilöstön turvaaminen edellyttää ennakointia. Tässä yksi työkalu voisi olla opettajarekisteri, josta pystytään seuraamaan opettajien tarvetta ja kelpoisuustilannetta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös opetusalan työttömyyteen. Sen hoitaminen edellyttää toimivaa muutosturvaa.

Opettajien työttömyysaste vaihtelee koulutusasteittain, ja samoin alueittain opettajien saatavuus on erilainen. Tällä hetkellä työttömiä aikuisopettajia on 25,1 %, kun työttömyys keskimäärin opetusalalla on 6 %. Esimerkiksi Itä-Suomessa luokanopettajien saatavuus heikentynee Savonlinnan Opettajankoulutuslaitoksen lakkauttamisen myötä. Valiokunta korostaa, että opettajien saatavuus tulee varmistaa kaikkialla Suomessa.

Opintotuki

Opintotukiuudistuksen toteutuksen säästövaikutus on kehyskauden loppuun mennessä n. 113 miljoonaa euroa. Opiskelijat siirtyvät pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen, mistä syystä opintotuen asumislisän määrärahatarve vähenee vuositasolla 250 miljoonaa euroa. Uudistus on julkisen talouden näkökulmasta kustannusneutraali, ja siitä aiheutuvat lisäkustannukset katetaan sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta yleiseen asumistukeen tehdyillä muutoksilla.

Sivistysvaliokunta pitää erityisen kannatettavana perheellisten opiskelijoiden toimeentulon turvaamiseen esitettyä 75 euron huoltajakorotusta. Muutos lisää valtion menoja vuositasolla noin 10 miljoonaa euroa.

Asiantuntijalausunnossa on todettu, että esitetty huoltajakorotuksen taso ei korvaa perheelliselle opiskelijalle opintotukileikkauksien ja muiden etuusmuutoksien aiheuttamaa etuusmenetysten kokonaisuutta mutta että korotus on askel oikeaan suuntaan. Lausunnossa pidetään erittäin tär-

keänä, että huoltajakorotus on yleiseen asumistukeen nähden etuoikeutettua tuloa, jotta opintotuen huoltajakorotus ei leikkaa opiskelijan saamaa asumistukea.

Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että huoltajakorotuksen asema lausunnossa tarkoitettuna ns. etuoikeutettuna tukena otetaan asian jatkovalmistelussa huomioon.

Nuoret, taide ja kulttuuri

Julkisen talouden suunnitelman mukaan nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön toimintaa tehostetaan ja vaikuttavuutta lisätään. Nuorisotakuusta yhteisötakuun suuntaan -kärkihankkeella syvennetään yhteistyötä nuorten palveluja tarjoavien tahojen välillä ja kootaan hyväksi havaittuja toimintamalleja valtakunnallisesti hyödynnettäviksi. Nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön budjettirahoitus säilytetään kehyskaudella vuoden 2017 tasolla eli 19,5 miljoonassa eurossa. Sivistysvaliokunta korostaa, että eduskunnassa käsiteltävinä olevissa merkittävissä maakunta-, sosiaali- ja terveydenhuollon ja ammatillisen koulutuksen uudistuksissa tulee varmistaa moniammatillisen nuorisotyön jatkuminen kaikissa sen toimintamuodoissa ja että yhteisötakuulla voidaan tarjota kaikille nuorille tie eteenpäin.

Osana hallitusohjelmaa toteutetaan myös koululaisille suunnattua tunti liikuntaa päivässä -kärkihanketta. Sivistysvaliokunta korostaa säännöllisen liikkumisen ja liikuntaharrastuksen merkitystä kaikille iästä riippumatta. Valiokunta pitää tärkeänä, että kärkihankkeen ajatusta laajennetaan mahdollisuuksien mukaan kaikille koulutusasteille.

Taiteen ja kulttuurin valtionosuusjärjestelmän uudistaminen valmistellaan toteutettavaksi vuonna 2019. Hallituksen kärkihankkeella parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta. Tavoitteena on lisätä lasten ja nuorten tasavertaisia mahdollisuuksia osallistua taiteeseen ja kulttuuriin. Prosenttitaiteen periaatetta laajennetaan yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa taiteen hyvinvointivaikutusten tukemiseksi.

Valiokunta korostaa taiteen ja kulttuurin rahoituksen riittävyyden arviointia muun muassa valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä. Samalla tulee kiinnittää vakavaa huomiota valtionosuusjärjestelmän ulkopuolisen taide- ja kulttuuritoiminnan rahoitusmahdollisuuksiin sekä taiteen ja kulttuurin tekijöiden toimeentuloon Suomessa.

Valiokunta toteaa, että ammattitaiteilijoiden toimeentulen ja suomalaisen taiteen ja kulttuurin toimintaedellytysten parantamiseksi on esitetty valtion myöntämien apurahojen määrän ja tason nostamista sekä taiteilijaeläkkeiden määrän lisäämistä.

Turvapaikanhakijat

Julkisen talouden suunnitelmassa kiinnitetään huomiota myös turvapaikanhakijatilanteen edellyttämiin lisätoimenpiteisiin. Opettajien perus- ja täydennyskoulutukseen sekä osaamisen tunnistamis- ja tunnustamispalvelujen kehittämiseen panostetaan. Kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön toimenpitein tuetaan maahanmuuttajien henkistä hyvinvointia, toimintakykyä, yhteisöllisyyttä ja kotouttamista. Asiantuntijakuulemisessa on ehdotettu, että maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaan sisällytetyistä vapaan sivistystyön koulutuksista ei perittäisi kurssimaksua ja että näihin

koulutuksiin jatkossa myönnettäisiin täysi valtionosuus. Valiokunta korostaa koulutuksen merkitystä kotouttamisen onnistumiseksi ja pitää tärkeänä, että maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien vapaan sivistystyön kurssien maksullisuus arvioidaan uudelleen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Li Andersson vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps (osittain)
jäsen Hanna Kosonen kesk (osittain)
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Pekka Puska kesk

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen
valiokuntaneuvos Kaj Laine

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallitus toteaa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018—2021, että "Suomen julkisen talouden tila on ollut heikko jo lähes vuosikymmenen. Teollisuuden rakennemuutos ja väestön ikääntyminen ovat heikentäneet julkista taloutta. Taantuman väistyminen ja suhdannetilanteen normalisoituminen eivät riitä parantamaan julkisen talouden tilaa olennaisesti, sillä väestön ikääntyminen jatkuu ja rakenteellinen työttömyys on korkea."

Edellä mainittu on totta, ja siksi pitää ihmetellä hallituksen toimia tilanteen ratkaisemiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kohdistuneet massiiviset säästöt vaarantavat vakavalla tavalla yhteiskunnan kyvyn vastata rakennemuutokseen, väestön koulutustason nostamiseen ja uudelleenkouluttautumiseen.

Julkisen talouden suunnitelmassa koulutukseen kohdistetut lisäpanostukset, kuten varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteen kehittäminen, perusopetuksen tasa-arvon vahvistaminen ja ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon tukeminen, eivät tuo mitään oleellista parannusta, koska taustalla ovat hallituksen toteuttamat massiiviset säästöt.

Julkisen talouden suunnitelma ei avaa tietä Suomen talouden kasvuun ja kansakunnan osaamistason nousuun.

Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus

Valiokuntakuulemisissa kiinnitettiin huomiota suomalaisen yhteiskunnan perinteisiin tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden mahdollistajana. Tämän nähtiin olevan nyt vaarassa. Hallituksen leikkaukset tasa-arvo- ja ryhmäkokorahoihin ovat kohdistuneet niihin, jotka tarvitsevat apua kaikkein eniten.

Julkisen talouden suunnitelmassa kohdennettu tasa-arvoa edistävä erityisrahoitus on tarpeellinen ja tervetullut avustus. Tarpeeseen nähden vajaan 20 miljoonan euron rahoitus on kuitenkin alimitoitettu. Yksittäiselle erityistä tukea tarvitsevalle koululle mitoitettu avustus on usean kunnan kohdalla niin pieni, että on vaikea nähdä sen riittävän tasa-arvon kannalta vaikuttavien toimenpiteiden toteuttamiseen.

Suomalainen peruskoulu on pitkään ollut maailman parhaita oppilaiden sosio-ekonomisesta taustasta johtuvien oppimisvalmiuksien tasoittamisessa. Tämä on osittain johtunut kaikille yhteisen peruskoulun pedagogisista ratkaisuista ja osin yhteiskuntarakenteesta, jossa ei ole tapahtunut yhtä voimakasta eriytymistä kuin monissa muissa mailla. Viime aikojen kehitys kuitenkin paljastaa, että suomalainen peruskoulu on eriarvoistumassa. Alueelliset erot ja sukupuolten väliset erot ovat kasvussa, ja oppilaiden kotitausta vaikuttaa aiempaa enemmän oppimistuloksiin.

Erityisesti suurissa kaupungeissa tapahtuu alueiden eriytymistä, joka heijastuu myös kouluun. Tässä kysymyksessä kuntien toteuttamalla ns. positiivisella diskriminaatiolla eli erityisen tuen

suuntaamisella vaikeilla alueilla toimiville kouluille on tärkeä merkitys. Yhdenvertaisten mahdollisuuksien tarjoamisessa erityistä tukea tarvitseville oppilaille painotetaan yhä enemmän näiden oppilaiden sijoittamista yleisopetuksen ryhmiin ja yksilöllisen tuen suuntaamista. Kansainvälisten tutkimusten yhteenvedot tukevat tällaista inkluusioon perustuvaa mallia, mutta edellytyksenä on yksilöllisen tuen tehokas organisointi. Tämä tarkoittaa riittäviä resursseja, joiden avulla erityisopettajat ja koulunkäynninohjaajat voivat tukea erityistä tukea tarvitsevia oppilaita yleisopetuksen yhteydessä.

Vaikka suomalainen koulu on menestynyt hyvin sosiaalisen tasa-arvon näkökulmasta, niin viimeaikaisten kansainvälisten vertailututkimusten tulokset viittaavat siihen, että kulttuuristen erojen huomioon ottamisessa Suomen koululaitos menestyy erittäin huonosti. Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden määrän kasvu edellyttää uudenlaisten pedagogisten ratkaisujen ja tukitoimenpiteiden pikaista kehittämistä.

Valtiovarainministeriön julkaisussa "Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota" (18/2015) ministeriön työryhmä esitti mm., että valtion talousarvion perusteluihin liitetään väestöryhmittäinen arviointi muutosten yhteisvaikutuksista. Tällaisen yhteenvedon tulisi sisältää arvio lasten ja lapsiperheiden toimeentuloon ja hyvinvointiin kohdistuvista yhteisvaikutuksista.

Selonteossa esitetty yleistason lapsivaikutusten arviointi olisi tärkeä hallinnonaloja ohjaava arviointi, kun ne ryhtyvät laatimaan seuraavan vuoden talousarvioehdotusta sekä siihen liittyvää väestöryhmittäistä vaikutusarviointia, johon sisältyisi myös tarkemman tason lapsivaikutusten arviointi. Ilman väestöryhmittäistä vaikutusarviointia ja kokonaisvaikutusten arviointia suunniteltujen valtiontalouteen kohdistuvien toimenpiteiden seurauksia lasten ja lapsiperheiden tilanteeseen, hyvinvointiin ja toimeentuloon on mahdotonta arvioida luotettavasti.

Oppilas- ja opiskelijahuolto

Selonteossa mainitaan, että ammatillisen koulutuksen reformin myötä oppilas- ja opiskelijahuollon mukaisiin kuraattori- ja psykologipalveluihin oikeutettujen toisen asteen ammatillisten opiskelijoiden määrän arvioidaan kasvavan lähes 50 000 henkilöllä ja että kyseisen kasvun arvioidaan lisäävän kuntien menoja kyseisten palvelujen suhteen 5,6 miljoonaa euroa. Vaikka muutos on myönteinen, niin ammatillisessa koulutuksessa oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollon oloissa on selkeästi parannettavaa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2015 toteuttaman kouluterveyskyselyn mukaan toisen asteen opiskelijat kokivat vastaanotolle pääsyn ajoittain haastavaksi. Muuten kuin terveystarkastukseen mentäessä kouluterveydenhoitajalle pääsyn koki helpoksi 67 % ja koululääkärille pääsyn helpoksi 51 % vastaajista.

Kuraattori- ja psykologipalveluissa tilanne on vielä huonompi: kouluterveyskyselyn mukaan toisella asteella vastaajista 43 % koki pääsyn kuraattorin vastaanotolle helpoksi ja psykologin vastaanotolle 39 %. Tämänkaltainen puutteellisuus jo pelkässä vastaanotolle pääsyssä asettaa merkittävän tarpeen tarkastella oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollon puutteita ja resursointia. Opiskelijoiden ei tulisi kantaa huolta jo pelkästä vastaanotolle pääsystä. Selonteossa mainittu opiskelijamäärän kasvaminen sekä siihen osoitettu lisäresursointi korkeintaan pitäisi yllä nykytilaa, mutta sen parantamiseksi resursseja tulisi lisätä.

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2017 vp
Eriävä mielipide

Ammatillisen koulutuksen reformi

Huolimatta määräaikaisesta lisäpanostuksesta ammatillisen koulutuksen reformin toteuttamiseksi aiotaan reformi käytännössä toteuttaa ilman lisämäärärahaa. Vuosille 2018—2019 osoitettu 15 milj. euroa on vain noin 0,6—0,8 % toteutetuista leikkauksista.

Ammatilliseen koulutukseen kohdistettujen leikkausten vuoksi yli 700 henkilöä on irtisanottu ja kokonaisuudessaan päätetty yli 3 000 henkilön vähentämisestä. Leikkaukset opetukseen heikentävät ammatillisen koulutuksen laatua ja vetovoimaisuutta ja vaarantavat ammatillisen koulutuksen reformin laadukkaan läpiviemisen.

Reformi myös lisää koulutuksen järjestäjien velvoitteita ja kustannuksia monin tavoin. Kustannuksia aiheutuu, kun hallituksen esityksen 100 §:n myötä opiskelijoiden oikeutta maksuttomaan ruokailuun laajennetaan. Jatkossa oikeus koskisi kaikkia päätoimisessa perustutkintokoulutuksessa ja valmentavassa koulutuksessa opiskelevia, joille henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma edellyttää läsnäoloa koulutuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa. Koulutuksen järjestäjien mukaan tästä aiheutuu arviolta yli 20 miljoonan euron kustannukset, joten hallituksen 15 miljoonan euron lisäys on jo sillä syöty.

Myönteisenä asiana ammatillisen koulutuksen osalta voidaan pitää sitä, että valtio varautuu pääomittamaan ammatillisen koulutuksen oppimisympäristöjä ja -välineitä omistavaa ja ylläpitävää osaamiskeskusta tai muuta yhtiötä yhteensä 80 miljoonalla eurolla.

Opintotuki

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvä päätös maksaa perheellisille opiskelijoille huoltajakorotus on tervetullut rakenteellinen muutos opintotukeen. Suomi on ollut ainoa Pohjoismaa, jossa opiskelijan perheellistymistä ei ole huomioitu opintotuessa. Huoltajakorotuksen taso, 75 euroa eli yhteensä 10 miljoonaa euroa, on kuitenkin niin alhainen, ettei se riitä kompensoimaan hallituksen aikaisemmin päättämiä leikkauksia opintorahaan. Perheellisten opiskelijoiden toimeentulo on siten huoltajakorotuksesta huolimatta heikompi kuin hallituksen aloittaessa toimintansa. Jotta perheelliset opiskelijat aidosti hyötyisivät taloudellisesti huoltajakorotuksesta, tulee se laskea etuoikeutetuksi tuloksi yleiseen asumistukeen nähden.

Korkeakoulutus, tutkimus ja innovaatiot

Suomen Akatemialle ja Tekesille suunnattu määräaikainen lisärahoitus on sinänsä tervetullutta, mutta tässäkään tapauksessa se ei kompensoi jo tehtyjä leikkauksia. Tutkimus- ja innovaatiotoiminnassa olennaista on pitkäjänteisyys ja ennustettavuus. Rakenteita uudistavien innovatiivisten ratkaisujen kehittäminen vie monesti 5—10 vuotta, ja osaaminen syntyy pitkäjänteisen työn tuloksena. Pitkäjänteinen toiminta on haastavaa tilanteessa, jossa rahoitusvaltuudet on sidottu lyhyisiin määräaikoihin tai ne on korvamerkitty tietynlaiseen toimintaan. Lisärahoituksen suuntaaminen Suomen Akatemian rahoittamiin lippulaivahankkeisiin sekä Tekesiin tarkoittaa myös, että hallitus vahvistaa tiederahoituksen poliittista ohjausta. Hallituksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti suunnata rahoitusta tutkimushankkeisiin, joista on saatavissa kaupallistettavaa hyötyä.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että sekä yliopistot että ammattikorkeakoulut jäivät ilman perusrahoituksen vahvistamista. Erityisesti ammattikorkeakoulujen osalta voi todeta, että hallitus on jättänyt kokonaan huomioimatta, millainen voimavara ammattikorkeakoulut ovat koko suomalaiselle yhteiskunnalle. Paitsi että ne tuottavat osaavaa työvoimaa yrityksiin ja julkisiin palveluihin ovat ne merkittävä osa innovaatiojärjestelmäämme. Suomen Akatemian ja Tekesin rahanjaon myöntöperusteita tulisi muuttaa siten, että ammattikorkeakouluilla on aito mahdollisuus saada rahoitusta tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan (TKI), joka on ammattikorkeakoulujen lakisääteinen tehtävä.

Ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen heikko taloudellinen tilanne on jatkunut jo pitkään. Talousahdinkonsa pakottamina ammattikorkeakoulut syventävät yhteistyötään tai jopa sulautuvat osaksi yliopistoja, ja näin ollaan vaarassa menettää ammatillisesti suuntautuneen korkeakoulutuksen hyödyt. Opettajia on vähennetty yli 1 000 ja opetusta on vähennetty siten, että opiskelijat joutuvat opiskelemaan keskenään tärkeitä sisältöjä.

Työvoimakoulutus ja elinikäinen oppiminen

Koulutus on tehokkain työllistymistä edistävä työvoimapoliittinen toimenpide. Työvoimakoulutuksen rahoitus on kuitenkin laskeva, mikä näkyy opiskelijamäärien vähenemisenä. Työvoimakoulutusten leikkausten vuoksi yhä useampi työtön opiskelee omaehtoisesti työttömyysturvalla. Työvoimakoulutukseen verrattuna omaehtoisesta opiskelusta työllistytään hyvin. Työttömyysturvalla omaehtoinen opiskelu edellyttää viranomaisen harkintaa opiskelun tarkoituksenmukaisuudesta. Harkinnan kriteerit voivat kuitenkin vaihdella eri puolilla maata. Työttömyysturvalla opiskelun harkinta tulisi poistaa. Lisäksi olisi helpotettava työttömän sivutoimista opiskelua.

Hallituksen toimet koulutuksen uudistamiseksi eivät kuitenkaan ota riittävän laajasti huomioon työelämässä tapahtuvaa valtavaa muutosta. On tarpeen tarkastella työvoiman kykyä uusiutua ja suunnata osaamista joustavammin työelämän tarpeisiin. Työvoiman osaamiseen liittyvät haasteet heijastuvat osaltaan siinä, miten työn tarjonta ja työvoiman saatavuus kohtaavat.

Osaamisen kehittäminen työpaikoilla on tehtävä mahdollisimman helpoksi. Tätä tukee hallituksen päätös työnantajan maksaman koulutuksen verokohtelun selkeyttämisestä. Aikuiskoulutuksen sisällöt on suunniteltava työelämälähtöisesti ja kohdennettava perustaitojen lisäksi alakohtaisiin kehittämistarpeisiin ja yleisiin työelämässä vaadittaviin taitoihin, erityisesti digitaitoihin.

Kulttuuri

Kulttuurin ja taiteen merkitys jälkiteollisessa maailmassa kasvaa: luova työ ja kulttuurin tuoma hyvinvointi pitävät yhteiskuntaa koossa ja antavat sisältöä elämään. Kulttuuri ja luovat alat kattavat jo 4,2 % koko EU-alueen bruttokansantuotteesta — niiden liikevaihto on EU-maissa yli 500 miljardia euroa, ja kulttuurialat työllistävät yli 7 miljoonaa ihmistä. Suomessa alan työntekijöitä on noin 100 000. Itsenäisyyden 100-vuotisjuhlavuonna kulttuuriin panostamisen tulisi olla valtiovallan erityishuomion kohteena.

Taiteilijoiden työskentelyedellytysten kehittämisen kannalta vuosiapuraha on keskeisin tukimuoto, ja sen taiteilijaa työllistävä vaikutus on välitön. Taideneuvoston esityksen mukaisesti Suomen

itsenäisyyden juhlavuoden päätöksenä eduskunnan tulisi nostaa uusien myönnettävien valtion taiteilija-apurahojen määrän sadalla. Taltion taiteilija-apurahat ovat hyvä malli työllistää taiteilijoita ja varmistaa taiteen ja kulttuurin saatavuus ja saavutettavuus. Valtion taiteilija-apurahojen merkitys on kasvanut ja nuoria taiteilijoita on enemmän. 100 uutta apurahavuotta vahvistaisi eniten tukea tarvitsevien taiteilijaryhmien ja erityisesti nuorien taiteilijoiden toimintamahdollisuuksia ja varmistaisi taiteen ja kulttuurin saatavuutta ja saavutettavuutta myös tulevaisuudessa.

Maakuntahallinnon uudistuksen yhteydessä maakuntahallinnon rahoitukseen tulisi sisällyttää kullekin maakunnalle yhden henkilötyövuoden määräraha lakisääteisen maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämistehtävään sekä maakunnan sosiaali- ja terveystoimen ja kunnallisen sivistystoimen taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia -yhteistyöhön (taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden parantaminen).

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19.5.2017

Jukka Gustafsson sd
Ilkka Kantola sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Outi Alanko-Kahiluoto vihr
Li Andersson vas
Mikaela Nylander r