

Sivistysvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 13.5.2016.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- taloussuunnittelupäällikkö Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtaja Hannu Sirén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- ylijohtaja Mika Tammilehto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- työmarkkinaneuvos Teija Felt, työ- ja elinkeinoministeriö
- ammattikasvatusneuvos, johtaja, rehtori Timo Karkola, Amiedu
- pääjohtaja Heikki Mannila, Suomen Akatemia
- erityisasiantuntija Maarit Kallio-Savela, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Päivi Väisänen-Haapanen, Suomen Kuntaliitto
- toiminnanjohtaja Riitta Rissanen, Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto Arene ry
- toimitusjohtaja Petri Lempinen, Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- koulutusjohtaja Heljä Misukka, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- puheenjohtaja Aaro Harju, Vapaa Sivistystyö ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Lukiolaisten Liitto
- Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Vuosien 2017—2020 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus esittää opetus- ja kulttuuritoimen pääluokan loppusummaksi vuodelle 2020 noin 6,6 mrd. euroa, mikä on noin 0,2 mrd. euroa vähemmän kuin kuluvana vuonna. Sivistysvaliokunta korostaa, että hallituksen neuvottelussa julkisen talouden suunnitelmasta 5.4.2016 päätettiin olla kohdistamatta uusia säästöjä koulutukseen ja tutkimukseen.

Hallitusohjelman mukaisista menosäästöistä tulee vuodesta 2017 lukien voimaan ammatillisen koulutuksen 190 miljoonan euron menovähennys, yliopistojen apteekkimaksujen 30 miljoonan euron kompensaaation poistuminen ja opintotuki uudistuksen perusteella tehtävät 47 miljoonan euron menovähennykset. Lisäksi kustannustason muutoksen perusteella tehtävää indeksikorotusten jäädyttämistä jatketaan hallitusohjelman mukaisesti laskennallisen rahoitusjärjestelmän ja valtionosuuksien sekä korkeakoulujen osalta vuoteen 2019 saakka ja opintotuen osalta pysyvästi.

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä hallitus päätti myös uusista säästöistä indeksisidonnaisiin menoihin. Sivistysvaliokunta pitää erittäin myönteisenä, että uuden indeksisäästön vaikutukset kompensoidaan täysimääräisesti opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan valtionosuusmäärärahoihin sekä korkeakoulujen määrärahoihin. Päätöksen kustannusvaikutukset ovat yhteensä 37 milj. euroa.

Kehyskaudella toteutetaan osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeita, joille esitetään vuosille 2017—2018 hallitusohjelman mukaisesti yhteensä 208 miljoonaa euroa. Osaamisen ja koulutuksen kärkihankerahoitus on kokonaisuudessaan 300 milj. euroa vuosina 2016—2018. Peruskoulun pedagogiikan ja oppimisympäristöjen uudistamista jatketaan. Opettajien perus- ja täydennyskoulutus uudistetaan ja siihen osoitetaan kärkihankerahoituksena 75,5 miljoonan euron määräraha vuosille 2017—2018. Liikuntaa lisätään kaikille peruskoululaisille ja Liikkuva koulu -ohjelman laajentamista jatketaan. Tähän kärkihankkeeseen panostetaan yhteensä 14 miljoonaa euroa vuosina 2017—2018. Sivistysvaliokunta pitää näitä kehittämishankepanostuksia sekä määrällisesti että asiasisältönsä puolesta merkittävinä ja erittäin kannatettavina. Valiokunta kannattaa liikkumismahdollisuuksien lisäämistä kaikilla koulutustasoilla.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistamista valmistellaan siten, että uusi ohjausjärjestelmä voidaan ottaa käyttöön vuoden 2018 alusta lukien. Uudistuksen yhteydessä ammatillisen koulutuksen sääntely, rahoitus ja ohjaus uudistetaan. Tavoitteena on osaamisperustainen ja asiakaslähtöinen kokonaisuus.

Kärkihankkeena kehitetään lisäksi opintoprosesseja ja joustavia opiskelumahdollisuuksia työurien pidentymiseksi. Ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakevien osuutta lisätään opiskelijavainnoissa.

Opintotukeen kohdistettavaa pitkän aikavälin säästötavoitetta alennetaan 150 milj. eurosta noin 122 milj. euroon. Eri koulutusasteiden yhdenvertaisuuden parantamiseksi luovutaan vanhempien

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

tulojen vähentävästä vaikutuksesta opintorahaan itsenäisesti asuvien 18- ja 19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden osalta.

Opintotukijärjestelmää uudistetaan siten, että kaikkiin korkeakouluopintoihin tarkoitettu tukiaika lyhenee 64 kuukaudesta 54 tukikuukauteen. Tutkintokohtainen tukiaika lyhenee kahdella kuukaudella ja edistymisen seurannassa käytettävä suoritusvaatimus säilyy ennallaan. Opintolainan valtiontakauksen määrää nostetaan ja opiskelijan omat tulorajat sidotaan ansiotasoindeksiin ja niitä tarkistetaan määräajoin kuitenkin niin, että tulorajat eivät laske. Opiskelijan omien tulojen perusteella takaisinperittäväksi määrätyn opintorahan ja asumislisän määrän korotusta kohtuullistetaan 15 %:sta 7,5 %:iin. Lisäksi hallitus valmistelee syksyn 2016 budjettiriiheen mennessä esityksen sekä toisen että korkea-asteen opiskelijoiden siirtämisestä yleisen asumistuen piiriin. Mikäli esitys lisää asumistukimenoja, ne katetaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan menokehyksen puitteissa. Ulkomailla opiskelevat säilyvät edelleen opintotukijärjestelmän mukaisen asumislisän piirissä.

Sivistysvaliokunta ottaa tarkemmin kantaa edellä todettuihin opintotuen uudistushankkeisiin, kun se käsittelee niitä koskevat hallituksen esitykset syksyllä 2016. Valiokunta pitää kuitenkin erittäin huomionarvoisena, että valtiontalouden vakavista vaikeuksista huolimatta opintotuen osalta on nähtävissä myös myönteistä kehitystä.

Taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden parantamiseen varataan vuosille 2017—2018 yhteensä 7,4 miljoonaa euroa kärkihankerahoitusta. Taiteen perusopetuksen ja muun taide- ja kulttuuritoiminnan tarjontaa lisätään ohjatulla kerhotoiminnalla ja lasten kulttuuritoiminnalla kouluissa. Prosenttitaiteen periaatetta laajennetaan muille kuin visuaalisille taiteenaloille ja laajemmin kulttuuriin. Valiokunta painottaa erityisesti lasten ja nuorten tasavertaisia mahdollisuuksia osallistua taiteeseen ja kulttuuriin.

Lisäksi hallitus päätti lisätä yleisistä kirjastoista tapahtuvasta lainaamisesta kirjailijoille maksettavaa lainauskorvauksen tasoa noin 2 miljoonalla eurolla noin 10 miljoonaan euroon vuodesta 2017 lukien.

Maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden kouluttamiseen tarkoitettuja määrärahoja lisätään yhteensä vuositasolla 42,1—89,5 miljoonalla eurolla kehyskaudella. Lisämääräraha kohdennetaan perusopetukseen valmistavan opetuksen, muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksen, vieraskielisten oppilaiden äidinkielen ja suomi/ruotsi toisena kielenä opetuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämiseen. Maahanmuuttajien osaamisen tunnistamis- ja tunnustamispalveluihin ja koulutuspolkuja tukevien menettelyjen kehittämiseen sekä maahanmuuttajien kotoutumista tukeviin kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön toimenpiteisiin lisätään 5,9 miljoonaa euroa vuosina 2017—2018 ja 1,9 miljoonaa euroa vuosina 2019—2020. Sivistysvaliokunta pitää tätä ratkaisua erittäin tarpeellisena.

Sivistysvaliokunta ottaa seuraavassa tarkemmin kantaa opettajankoulutuksen kehittämiseen, jota aihetta valiokunta on käsitellyt kevään 2016 aikana myös omana asianaan (O 20/2016 vp). Lisäksi valiokunta tarkastelee julkisen talouden suunnitelman vaikutuksia ammatillisen koulutuksen kehittämiseen ja nuorisotakuun toteutumiseen sekä korkeakoulujen toimintaan.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

Opettajankoulutuksen kehittäminen

Hallituksen tavoitteet. Hallituksen osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeen ensimmäisen toimenpiteen mukaan uudistetaan peruskoulua 2020-luvulle tavoitteena Suomi modernin, innostavan oppimisen kärkimaana. Uudistus sisältää kolme osaa: uusi pedagogiikka, uudet oppimisympäristöt ja opetuksen digitalisaatio. Tavoitteina ovat oppimistuloksien parantaminen, tulevaisuuden osaamistarpeisiin vastaaminen, pedagogiikan uudistaminen kokeillen ja oppimisen tekeminen innostavaksi läpi elämän.

Kärkihankkeen toimia ovat muun muassa opettajankoulutusfoorumi, opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen kehittämisohjelman laadinta, toimeenpano ja arviointi sekä valtakunnallisen täydennyskoulutuksen suunnittelu ja toteutus. Uudistukseen osoitetaan kärkihankerahoituksena 75,5 miljoonan euron määräraha vuosille 2017–2018. Sivistysvaliokunta pitää tätä peruskoulun kehittämiseen suunnattua panostusta merkittävänä. Valiokunta kannattaa myös Liikkuva koulu -ohjelman laajentamista edelleen siten, että liikunta tuodaan kaikkien peruskoululaisten arkeen.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi on yksi hallituksen kärkihankkeista. Tavoitteena on uudistaa koulutusta vastaamaan tulevaisuuden osaamistarpeita. Reformin vaikutukset sekä ammatilliseen opettajankoulutukseen että ammatillisten opettajien täydennyskoulutustarpeisiin ovat huomattavat. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että ammatillisen koulutuksen reformin onnistumista tuetaan myös kehittämällä ja päivittämällä ammatillisten opettajien osaaminen uudistusten edellyttämällä tavalla.

Valiokunta korostaa voimakkaasti opettajankoulutuksen kehittämistä ja siihen panostamista sekä kärkihankkeen puitteissa että laajemmin, opettajan peruskoulutusta uudistavana ja koko laajaa opettajakenttää koskettavana, mahdollistavana ja velvoittavana elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisena täydennyskoulutusjatkumona. Suomen hyvät Pisa- ym. kansainväliset vertailutulokset perustuvat suurelta osin opettajakunnan korkeaan osaamistasoon, vahvaan työmotivaatioon ja opettajan ammatin arvostukseen. Usko maamme menestymiseen perustuu kansalaisten hyvään osaamistasoon ja sen nostamiseen tulevaisuuden kasvavia vaatimuksia vastaavasti. Sivistysvaliokunta korostaa, että opettajankoulutuksen ja opettajien osaamisen jatkuva kehittäminen kaikilla oppilaitostasoilla on avainasemassa, kun luodaan pohjaa tulevaisuuden Suomelle. Voimakas panostus opettajankoulutuksen kehittämiseen on yksi tämän hetken merkittävistä strategisista linjaratkaisuista.

Sisällölliset ja määrälliset kehittämistarpeet. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan laadukas opettajankoulutuksemme ei ole kaikilta osin pystynyt opettamaan niitä tietoja ja taitoja, joita opettajat valmistuttuaan tarvitsisivat pärjätäkseen hyvin opettajan työssä. Koulun arjessa ovat erityisesti kodin ja koulun yhteistyö, kulttuurien moninaisuus, kolmiportainen tuki ja ryhmän hallinta osoittautuneet vaikeiksi asioiksi opettajille työuran alussa.

Uuden 1.8.2016 voimaan tulevan opetussuunnitelman sisältö haastaa opettajuutta uuden pedagogiikan, toimintakulttuurin, oppimisympäristön ja digitalisaation suhteen. Laaja-alainen osaaminen ja monialaiset oppimiskokonaisuudet muuttavat perinteistä oppiaineopiskelua. Opettajan rooli muuttuu yhä enemmän aktivoijaksi. Samalla oppiva yhteisö ja yhteisopettajuus tulevat merkityksellisiksi toimintamalleiksi toimintakulttuuriin.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

Asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että opetuksen ja kasvamisen haasteet ja olosuhteet eivät ole kaikkialla samanlaisia. Myös koulutusta tarjoavat rakenteet kehittyvät ja muuttuvat. Tilastojen valossa koulujen lukumäärä pienenee ja kouluverkko harvenee, mutta koulujen keskikoko kasvaa. Yhtenäiskoulujen, eli vuosiluokat 1—9 käsittävien koulujen lukumäärä kasvaa. Opettajankoulutuksen kannalta on tärkeää pohtia, miten opettajankoulutuksessa voidaan edistää yhteisen perusopetuksen edellyttämien koulutusohjelmien rakentumista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan opettajatarve-ennakointi osoittaa, että koulutuslisäyksiä tarvitaan muun muassa luokanopettajien koulutuksessa, erityisopetuksessa ja matemaattisluonnontieteellisten aineiden opettajankoulutuksessa. Vastaavasti humanististen aineiden opettajankoulutusta ja ammatillista opettajankoulutusta on selvityksen mukaan aiheellista vähentää. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja korkeakoulu neuvottelevat keväällä seuraavan nelivuotiskauden tavoitteista. Valiokunnan arvion mukaan opettajien peruskoulutuksen osalta tulisi luoda koko koulutusjärjestelmän kattava arviointijärjestelmä, jonka avulla saataisiin selville työelämän nykyhetken ja tulevaisuuden osaamistarpeet eri kouluasteilla ja varhaiskasvatuksessa. Näitä arviointitietoja voitaisiin sitten käyttää opettajankoulutuksen sisältöjen ja rakenteiden uudistamisessa. Määrällisiä tarpeita on ennakoitu eri osa-alueilla esimerkiksi hankekohtaisesti, mutta saadun selvityksen mukaan tarvitaan myös kokonaisvaltainen, pysyvä arviointi- ja ennakointijärjestelmä.

Kaikessa opettajankoulutuksessa tulee olla riittävästi sisältöjä oppilaiden erilaisuuden kohtaamisesta ja ohjaamisesta. Esimerkiksi perusopetuksen kolmiportaisen tuen malli (yleinen tuki, tehostettu tuki ja erityinen tuki) korostaa inklusiivisia koulutusrakenteita ja jakamattoman ikäluokan kouluttamista yhdessä. Järjestelmän toimivuuden perusteena oleva yksilölähtöinen oppilaan ohjaaminen vaarantuu, mikäli opettajalta puuttuu osaamista oppimisvaikeuksista ja tuen antamisen muodoista. Valiokunta korostaa erityisopettajien riittävää koulutusta ja erityispedagogisen osaamisen lisäämistä opettajankoulutuksessa.

Opettajankoulutuksen työelämävastaavuuteen kuuluu laajasti kaikkien niiden kehityssuuntien huomioiminen, jotka määrittävät koulujen arkea ja opettajien työtä nykypäivän koulussa. Yhteiskuntamme kansainvälistyminen ja monikulttuurisuus lisääntyy. Opettajille tämä merkitsee haasteita kulttuurisen osaamisen ja kulttuurien tuntemuksen osalta. Moni opettaja ei ole kuitenkaan koulutuksensa aikana saanut lainkaan koulutusta näissä kysymyksissä. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että opettajille perus- ja täydennyskoulutuksessa annetaan käytännön taidot ja valmiudet käsitellä sellaisia moniulotteisia asioita kuin esimerkiksi oppilaan oman kielen, kulttuurin, historian tai uskonnon merkitystä oppimiselle ja työskentelylle koulussa. Opettajalla täytyy olla myös pedagogiset taidot ja valmiudet sekä kouluyhteisön tuki, kun hän joutuu käsittelemään ennakkoluuloja, kiusaamista, väkivaltatapauksia ja jopa rasismia.

Ammatillinen koulutus on ehkä kaikkein lähimpänä työelämää, ja tiivis yhteys sinne on välttämätöntä tulevaisuuden korkean tason ammattilaisten kouluttamisessa. Ammatillisessa opettajankoulutuksessa on korostettava oppimisen ja opetuksen siirtymistä yhä enemmän työpaikoille. Opettajasta tulee ennemminkin ohjaaja, jonka työhön vaikuttavat muun muassa koulutettavien yksilölliset ja joustavat opintopolut sekä lukujärjestyksettömyys. Valiokunta korostaa myös ammatillisten opettajien työelämätaitojen varmistamisen ja päivittämisen merkitystä laadukkaalle ammattiopetukselle.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

Koulujen ja oppilaitosten yhteiseen hyvinvointityöhön velvoittaa vuonna 2014 voimaan tullut oppilas- ja opiskelijahuoltolaki. Valiokunta korostaa, että opettajankoulutuksessa tulee antaa valmiudet kouluyhteisön hyvinvoinnin tukemiseen painottaen opiskeluhuollollista ja kasvatuksellista näkökulmaa. Hyvä opettaja ei voi rajata itseään vain oman oppiaineensa asiantuntijaksi, vaan hänen on kyettävä hahmottamaan oppilaiden, opiskelijoiden ja koko kouluyhteisön hyvinvointiin liittyvä laajempi kuva. Hyvinvoinnin edistämiseksi kyse ei ole vain henkilökohtaisista vaikutuksista. Laadukas opiskeluhuolto ehkäisee myöhempiä ongelmia pitämällä yllä opiskelukykyä, vähentämällä koulupudokkuutta ja tukemalla opintojen suorittamista tavoiteajassa. Näin sillä on suuri merkitys myös kansantalouden kannalta.

Saadun selvityksen mukaan suomalaisten koululaisten arvio kyvyistään osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan on huono. Valiokunta pitää tärkeänä, että koulu tarjoaa yhteiskunta- ja demokratiakasvatuksella perustan ymmärtää suomalaisen yhteiskunnan perusarvoja ja demokraattisen yhteiskunnan toimintamekanismeja sekä valmiudet osallistua yhteiskunnalliseen arvokeskusteluun. Yhteiskunnan toimivuus ja yhteiskunnallinen vakaus perustuvat kansalaisten aktiivisuuteen yhteisissä yhteiskunnallisissa asioissa, sekä kansallisesti että paikallistasolla. Yhteiskunnallisen päätöksenteon selkeys ja ymmärrettävyys vahvistavat osaltaan demokraattisen yhteiskuntajärjestelmämme hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä. Demokratiakasvatus tulee huomioida opettajankoulutuksessa siten, että opettajilla on nykyistä paremmat mahdollisuudet käsitellä ideologioiden, arvomaailmojen ja poliittisten liikkeiden ominaispiirteitä ja eroja. Opettajankoulutuksessa tulee yhteiskunta- ja demokratiakasvatuksen osalta käsitellä mahdollisuuksia käytännön yhteistyöhön erilaisten yhteiskunnallisten ja poliittisten järjestöjen kanssa.

Sivistysvaliokunta painottaa voimakkaasti, että tulevaisuuden koulun laadukkuuden turvaaminen edellyttää uudistuksia opettajien ammatillisen kehittymisen tuessa, sisällöissä ja rakenteissa. Ammatillisen osaamisen kehittäminen tulee nähdä laaja-alaisesti henkilöiden, organisaatioiden ja koulutuksen järjestäjien toimintaa sekä yleistä koulutuspolitiikkaa edistäväksi prosessiksi. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että opettajien peruskoulutuksen, uusien opettajien perehdyttämiskoulutuksen ja opettajien täydennyskoulutuksen osalta tiivistetään yhteistyötä. Niistä tulee muodostaa sisällöllinen kokonaisuus, joka mahdollistaa opettajien ammatillisen kasvun ja kehittymisen työuran aikana elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti. Tämän koulutuksellisen jatkumon avulla hahmotetaan selkeämmin, millaiset sisällöt soveltuvat parhaiten peruskoulutukseen ja mikä taas luontevimmin sijoittuvat työuran myöhempiin vaiheisiin.

Panostus myös täydennyskoulutukseen. Opettajan mahdollisuudet ammatilliseen kehittymiseen työuran varrella kaipaavat valiokunnan saaman selvityksen mukaan kohentamista. Opettajien mahdollisuudet päästä täydennyskoulutukseen vaihtelevat huomattavasti eri puolilla maata, ja kuntien täydennyskoulutuskäytännöissä on suuria eroja. Virkaehtosopimuksen Veso-päivät kuuluvat kaikille, mutta ne eivät riitä ammattitaidon ylläpitämiseen ja edelleen kehittämiseen. Yksittäinen opettaja voi valita itselleen sopivaa koulutusta monipuolisesta tarjonnasta, mutta koulutuksiin pääsy vaikeutuu kuntien heikon taloudellisen tilanteen vuoksi. Sijaiskuluja koulutuksen ajalta ei aina pystytä maksamaan. Opetustoimen henkilöstökoulutuksen kenttä on maassamme laaja, mutta osaamisen kehittäminen on edelleen pirstaleista. Vaikka koulutus on periaatteessa kaikkien ulottuvilla, on yhä vaikeampaa saada pedagogisesti kattavaa koulutusta tasapuolisesti kaikille opettajille.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

Valtakunnallisen opettajatiedonkeruun tulokset osoittavat, että noin neljä viidestä opettajasta osallistuu täydennyskoulutukseen, kun tarkastelujaksona oli vuoden mittainen aika. Tämä tarkoittaa sitä, että huomattava määrä — yli 12 000 opettajaa — on vuoden mittaisena aikana vailla oman osaamisen päivitysmahdollisuuksia. Ammatillisen koulutuksen opettajien osallistuminen työelämäjaksoille on selvästi jäljessä siitä tavoitteesta, että opettajat osallistuisivat kerran viidessä vuodessa työelämäjaksoille. Nykyisin vallitsevan käytännön mukaisesti ammatillisen koulutuksen opettaja osallistuu työelämäjaksolle kerran kahdessakymmenessä vuodessa.

Opettajatiedonkeruun (2013) mukaan aktiivisimmin täydennyskoulutukseen osallistuivat perusopetuksen (87,6 %) ja lukiokoulutuksen (89,5 %) rehtorit. Luokanopettajista 77,5 % ja lukiokoulutuksen lehtoreista 84,4 % osallistui täydennyskoulutukseen. Itä-Suomen perusopetuksen opettajat osallistuivat alueellisesti tarkasteltuna eniten täydennyskoulutukseen (83,3 %) ja Lounais-Suomen sekä Lapin opettajat vähiten (74 %).

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan laaja opetushenkilöstön täydennyskoulutushanke Osaava-ohjelma (2010—2016) on päättymässä vuoden 2016 loppuun mennessä. Se on tavoittanut yleissivistävän, ammatillisen ja aikuiskoulutuksen opetushenkilöstön varsin hyvin. Kun ohjelma päättyy, on pelättävissä, että täydennyskoulutukseen osallistuminen jälleen putoaa aiempiin lukemiin eli 73—75 %:iin opettajakunnasta, kun se nyt on ollut noin 80 %.

Täydennyskoulutuksen merkitystä korostaa lausuntojen mukaan se, että suomalainen opettajakunta on kohtalaisen iäkäästä. Tämä tarkoittaa sitä, että monen opettajan kohdalla opettajakoulutuksesta on kulunut 25—30 vuotta. Jos täydennyskoulutusjärjestelmä ei näinä vuosikymmeninä ole täyttänyt tehtäviään tarjoamalla riittäviä mahdollisuuksia osaamisen ajantasaistamiseen, edellytykset tulevaisuuden koulun kehittämiseen eivät ole parhaat mahdolliset. Myös oppilaitosjohdon koulutuksen tarjonta on hajanaista ja oppilaitosyhteisön kehittämistyöstä puuttuvat selkeät koulutuspolut.

Vain harvalle opettajalle (14,5 %) on laadittu koulutus- ja kehittämissuunnitelma, vaikka tällaista perustellusti voi pitää opettajan osaamisen ja koulun kehittämisen kannalta välttämättömänä. Tuoreet OECD:n TALIS (Teaching and Learning International Survey) -tutkimuksen tulokset kertovat, että uuden opettajan työhöntulovaiheen tuki on Suomessa niukkaa. Ns. induktiokoulutus ja mentorointi ovat harvinaisia. Järjestelmällisen mentoroinnin avulla on pyritty auttamaan uusia opettajia uran alkuvaiheessa. Yli 60 % opettajista työskentelee kuitenkin vielä kouluissa, joissa ei ole mentorointiohjelmaa.

Opettajien ammatillinen kehittyminen työyhteisössä tulee mahdollistaa eri tavoin ja samalla kiinnittää huomio koulutuksen laatuun ja vaikuttavuuteen. Väheneviin resursseihin on vastattava esimerkiksi siten, että täydennyskoulutuksen kattavuutta lisätään kohdistamalla se kokonaisuun opettaja- ja työyhteisöihin, jolloin osallistujakohtainen kustannus myös alenee. Yhteisökohtainen yhdessä oppiminen myös tukee työyhteisön kehittymistä yhteistoiminnalliseksi ja kollegiaaliseksi yhteisöksi. Myös erilaisia verkko-oppimisen muotoja tulee lisätä opetushenkilöstön täydennyskoulutuksessa. Saadun selvityksen mukaan täydennyskoulutus on parhaimmillaan silloin, kun se on liitetty yhteen käytännön kehittämishankkeen kanssa ja se edistää sen suunnittelua ja toimeenpanoa.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

Valiokunta korostaa (poist.), että koulutus on yksilötasolla vaikuttavinta silloin, kun se vastaa koulutettavan yksilöllisiä koulutustarpeita. Koulutus- ja kehittämistarpeiden yksilökohtainen arviointi kuuluu nykyaikaisen henkilöstöjohtamisen keskeisiin työkaluihin. Työnantajalla on lopullinen vastuu henkilöstön välttämättömien koulutustarpeiden tyydyttämisestä.

Valiokunta toteaa, että opettajankoulutuksemme on laadukasta juuri sen vuoksi, että se on tutkimusperustaista. Täydennyskoulutusta koskeva tutkimustieto on kuitenkin vähäistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että opettajien täydennyskoulutuksen tutkimusperustaisuutta vahvistetaan ja että kiinnitetään riittävä huomio täydennyskoulutuksen oppimisteoreettisiin lähtökohtiin ja tavoitteisiin.

Nämä edellä mainitut haasteet kohtaavat yhtä lailla sekä opettajiksi opiskelevia että kouluissa ja oppilaitoksissa jo työskenteleviä opettajia ja rehtoreita. Oppiminen on kaikkialla, eikä enää vain koulun seinien sisäpuolella. Teknologian pedagoginen käyttö on suuri haaste koulutuksen yhdenvertaisen toteutumisen näkökulmasta. Kaikki muutokset edellyttävät myös johtajuuden kehittämistä jaetun johtajuuden ja vahvan pedagogisen johtajuuden toteutumiseksi.

Erityiset huomiot

Sivistysvaliokunta pitää laajan opettajankoulutusfoorumin asettamista tammikuussa 2016 erittäin tärkeänä. Siinä ovat edustettuina opettajankoulutusta antavat yliopistot ja ammattikorkeakoulu, keskeiset sidosryhmät ja opetushallinto. Yksi opettajankoulutusfoorumin keskeisistä tehtävistä on opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen kehittämisohjelman laatiminen ja sen toimeenpanon edistäminen ja seuraaminen. Foorumi kokoaa yhteen opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen toimijat, keskeiset sidosryhmät ja opetushallinnon laatimaan tulevaisuuden linjauksia. Linjaukset kattavat opettajien peruskoulutuksen, opettajankoulutusta koskevan tutkimuksen ja kaikkia opettajaryhmiä koskevan täydennyskoulutuksen kehittämisen. Sivistysvaliokunta kannustaa opettajafoorumia sen vaativassa kehittämistyössä.

Korkeakouluihin viime vuosina kohdistetut säästötoimet vaikeuttavat osaltaan opettajankoulutuksen laadun takaamista ja koulutuksen kehittämistyötä. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että korkeakoulut pyrkivät esittämään rakenteellisia uudistuksia koskevia ehdotuksia, joilla vahvistetaan tarkoituksenmukaista työnjakoa korkeakoulujen kesken. Valiokunta korostaa korkeakoulujen vastuuta opettajankoulutuksesta. Rahoitusleikkausten vaikutuksia opettajien peruskoulutuksen määrälliseen ja laadulliseen kehittymiseen tuleekin seurata. Esimerkiksi opetuksen laatuun vaikuttaa ratkaisevasti, jos opettajaksi opiskelevien käytännön opetusharjoittelun määrää vähennetään kustannussyistä. Käytännön ja teoriaopintojen välistä tasapainoa ja synergiaa tulee kehittää, jotta opiskelijat saavat niitä työelämätaitoja, joita käytännön opetustehtävässä tarvitaan. Samoin on huolestuttavaa, jos lähiopetuksen määrää vähennetään ratkaisevasti tai taideaineiden opetusta luokanopettajakoulutuksessa karsitaan.

Valiokunta pitää tärkeänä selvittää vaihtoehdot nykyiselle Opetushallitus-vetoiselle valtion täydennyskoulutusrahoitukselle. Vaihtoehtona on esitetty esimerkiksi, että määrärahat osoitettaisiin kunnille tai niitä suuremmille alueille, jotka organisoisivat opetushenkilöstönsä täydennyskoulutuksen osaamiskartoitusten pohjalta yhteistyössä kouluttajatahojen kanssa, ensisijaisesti yliopistojen opettajankoulutuksen kanssa. Tällöin täydennyskoulutuksen ohjaus voitaisiin määritellä

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

alue- tai kuntakohtaisissa opetustoimen kehittämissuunnitelmissa, koulukohtaisissa kehittämissuunnitelmissa sekä opettajien henkilökohtaisissa kehittämissuunnitelmissa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin vaihtoehto, että peruskoulun opettajien koulutukset yhdistettäisiin yhdeksi laajan kelpoisuuden antavaksi tutkinnoksi. Tällä on tarkoitettu sellaista opettajaa, joka voisi toimia alaluokilla kaikkien aineiden opettajana, luokanopettajana ja myös koko perusopetuksen ajan yhden aineen opettajana. Erityisesti opetuksen järjestäjän näkökulmasta katsoen kuntiin tulisi saada lisää peruskoulunopettajia, joilla on laaja kelpoisuus (1.—9. lk), koska uusien peruskouluyksikköjen rakentamisessa on siirrytty yhä enemmän yhtenäisen perusopetuksen mukaisiin ratkaisuihin. Opettajan työuran aikana voidaan tällöin opettajan tehtäviä muuttaa joustavasti tarpeen mukaisesti ja siirtää resurssien painopistettä eri tehtäviin yhtenäisten peruskouluyksikköjen sisällä. Perusopetuksen opetussuunnitelman muutos (OPS 2016) korostaa oppimisessa ilmiöpohjaisuutta ja monialaisia oppimiskokonaisuuksia. Siten myös opetussuunnitelma ja sen mukainen oppimisen kehittyminen edellyttävät kaikilta peruskoulunopettajilta laajalaisempaa osaamista kuin mitä vain yhden oppiaineen aineenopettajakoulutus voi antaa.

Yhtenäinen perusopetus on useissa korkeakouluissa otettu huomioon opettajankoulutuksen rakenteissa ja opiskelijalla on mahdollisuus suorittaa ns. kaksoistutkinto. Koulutusmahdollisuudet ovat tältä osin kuitenkin epätasapainossa, sillä luokanopettajien koulutuksessa on hyvät mahdollisuudet kouluttautua yhtenäisen perusopetuksen kaksoispätevyyteen, mutta aineenopettajankoulutuksessa ei ole juurikaan mahdollisuuksia hankkia kelpoisuutta 1.—6. luokkien kaikkien oppiaineiden opetukseen. Kaksoiskelpoisuuden hankkiminen myös pidentää opiskelijan opiskeluaikaa.

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että opettajankoulutuksen rakenteen kehittämistä tarkastellaan ennakkoluulottomasti myös kelpoisuusvaatimusten ja työelämän tarpeen kautta. Opettajaksi opiskelevan kannalta kyse on työllistymismahdollisuuksien lisääntymisestä. Valiokunta korostaa kaikissa ratkaisuissa korkeatasoisen pedagogisen koulutuksen merkitystä. Koulutuksen sisällön ja rakenneratkaisujen lisäksi ratkaisevaa yhtenäisen peruskoulun toteutumiseksi on se, missä määrin opettajat jakavat yhtenäisen opettajuuden identiteetin riippumatta siitä, minkä ikäisten oppilaiden kanssa he työskentelevät.

Korkeakoulut

Sivistysvaliokunta toteaa, että tällä ja viime vaalikaudella koulutukseen ja tutkimukseen on kohdistunut merkittäviä leikkauksia ja julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kohdistuvat säästöt toteutetaan hallitusohjelman mukaisesti. Vuodesta 2017 lukien tulee voimaan yliopistojen apteekkimaksujen (HY, ISY) 30 miljoonan euron kompensaaation poistuminen. Aiemmin toteutetun yliopistolain ja ammattikorkeakoululain väliaikaisen muutoksen seurauksena kustannustason nousua ei oteta huomioon yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksessa vuosina 2016—2019.

Sivistysvaliokunta pitää erittäin myönteisenä sitä, että korkeakoulutukseen ja tutkimukseen ei julkisen talouden suunnitelmassa kohdisteta enää uusia leikkauksia. Hallitus kompensoi uuden indeksisidonnaisten menojen lisäsäästöjen vaikutukset yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen määrärahaaindeksiin täysimääräisesti vastaavalla lisämäärärahalta. Lisäksi hallitus suuntaa voosi-

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

na 2017—2018 yhteensä noin 105 miljoonaa euroa korkeakouluopetuksen digitaalisten oppimisympäristöjen vahvistamiseen ja ympärivuotisen opiskelun edellytysten parantamiseen sekä nuorten tutkijoiden tieteen tekemisen edistämiseen. Vallitsevassa taloustilanteessa nämä ratkaisut ovat merkittäviä. Sivistysvaliokunta kannattaa myös varautumista yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen pääomittamiseen vuonna 2018 yhteensä 70 miljoonalla eurolla.

Korkeakoulujen tutkimustoimintaan vaikuttaviin Suomen Akatemian määrärahoihin lisätään kärkihankepanostuksena vuosina 2017—2018 yhteensä 28 miljoonaa euroa. Aiempien päätösten perusteella vuosien 2017—2019 aikana yliopistojen valtion rahoituksesta siirretään asteittain yhteensä 40 miljoonaa euroa Suomen Akatemian kautta yliopistoille tutkimuksen profiloitumisen vahvistamiseen.

Selonteossa todetaan lisäksi, että opintoprosesseja ja joustavia opiskelumahdollisuuksia kehitetään työurien pidentymiseksi. Ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakevien osuutta lisätään opiskelijavalinnoissa. Korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyötä vahvistetaan innovaatioiden kaupallistamisen edistämiseksi. Valiokunta kannattaa näitä uudistuksia.

Sivistysvaliokunta pitää innovaatio- ja palvelusetelikokeilua osana ns. yrittäjyyspakettia erittäin hyvänä. Setelin avulla yrityksiä kannustetaan esimerkiksi yhteistyöprojekteihin korkeakoulujen tai tutkimuslaitosten kanssa. Yrittäjyyspakettiin sisältyy myös innovaatiopankki, joka kehitetään vauhdittamaan innovaatioiden ja patenttien parempaa hyödyntämistä ja kaupallistamista. Seteli luo entistä parempia mahdollisuuksia myös mikroyrityksille hyödyntää erityisesti ammattikorkeakoulujen käytännönläheistä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan osaamista.

Asiantuntijoiden näkemyksiä. Asiantuntijakuulemisessa on sinänsä pidetty hyvänä korkeakouluutukseen suunnattavia lisäresursseja. Samalla on kuitenkin todettu, että kertaluontoisten paikkausten sijasta yliopistojen toimintaedellytykset tulisi turvata pitkäjänteisesti ja perusrahoitusta vahvistaen. Kärkihankkeiden tilapäiset panostukset eivät kompensoi yliopistojen perusrahoituksen ja Suomen Akatemian vapaan, kilpaillun perustutkimusrahoituksen jo päätettyjä leikkauksia. Rahoituksen siirtäminen jaettavaksi yliopistojen rahoitusmallin ulkopuolella ei lisää läpinäkyvyyttä rahoituksen jakamisessa. Panostusten tilapäisyys on omiaan aiheuttamaan epävarmuutta toiminnan ja työn jatkumisesta. Tutkijoiden mahdollisuus saada vertaisarvioinnin pohjalta rahoitusta uusiin merkittäviin tutkimuksen osa-alueisiin on tutkimuksen ja osaamisen tason ja laajemman vaikuttavuuden kannalta välttämätöntä.

Säästöpäätöksillä leikattiin yliopistojen rahoitusta vuonna 2016 noin 71 milj. eurolla ja ammattikorkeakoulujen rahoitusta noin 35 milj. eurolla. Lausunnoissa on korostettu, että esimerkiksi ammattikorkeakoulujen osalta toteutettiin edellisen hallituskauden aikana mittava ammattikorkeakoulu-uudistus ja samanaikaisesti ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta leikattiin noin 20 % (n. 200 miljoonaa euroa). Yhdessä muiden jo toteutettujen tai päätettyjen toimien kanssa merkitsevät rahoitusleikkaukset yhteensä noin 30 % vähennystä ammattikorkeakoulujen perusrahoitustasossa vuosina 2011—2020.

Asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty erityistä huomiota yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksien jäädyttämiseen vuoden 2019 loppuun asti. Kun indeksikorotukset rahoituspohjaan jäävät

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

toteutumatta, perusrahoituksen kehitys ei ole vastannut useampaan vuoteen kustannustason muutoksia.

Suomen Akatemian korvamerkitsemätön myöntövaltuus on vuodesta 2012 vuoteen 2016 pienentynyt 282 miljoonasta eurosta 238 miljoonaan euroon. Vähennys on 44 miljoonaa, eli vuoden 2016 tasoon verrattuna 16 %. Samaan aikaan tähän rahoitukseen kohdistuvien keskeisten Akatemian rahoitusmuotojen hakemusmäärä on kasvanut 43 %. Tämän seurauksena voidaan esimerkiksi eräissä keskeisissä rahoitusmuodoissa hakemuksista hyväksyä vain 10 %.

Valiokunnan johtopäätökset. Sivistysvaliokunta yhtyy lausunnoissa esitettyyn huoleen perustutkimuksen rahoituksen riittävydestä. Kestävä kasvu ja hyvinvointi Suomessa ovat tulevaisuudessa jopa nykyistä enemmän riippuvaisia korkeimmasta koulutuksesta ja tutkimuksesta. Valiokunta korostaa, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitus on nähtävä kokonaisuutena, jossa opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitusosuuden lisäksi rahoitusvastuussa ovat myös eräät muut ministeriöt (STM, TEM, PLM), Suomen Akatemia ja Tekes. Esimerkiksi Suomen Akatemian rahoitus on noin 10 % yliopistojen koko rahoituksesta ja 15–22 % yliopistojen tutkimusrahoituksesta. Näiden eri toimijoiden kautta tulevan valtion rahoituksen väheneminen kumuloituu merkittävällä tavalla korkeakoulujen kokonaisrahoituksen vähentymisenä.

Korkeakoulujen taloudellinen tilanne on toteutettujen säästöjen ja indeksijäädytystenkin jälkeen valiokunnan arvion mukaan kokonaisuutena katsottuna kuitenkin vielä kohtuullisen hyvä. Pitkällä aikavälillä arvioituna yliopistojen rahoitus on noussut 2000-luvun alun runsaasta 1 mrd. eurosta vuoden 2016 noin 1,8 mrd. euroon. Vastaavasti ammattikorkeakouluopetukseen varatut valtion määrärahat ovat nousseet noin 300 milj. eurosta vajaan 860 milj. euroon. Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että määrärahojen vähetessä korkeakoulut edistävät profiloitumista tukevaa työnjakoa ja tiivistävät keskinäistä yhteistyötä ja myös yhteistyötä tutkimuslaitosten kanssa. Tavoitteena on osaamisen kokoaminen kilpailukykyisiksi keskittymiksi sekä tieteen ja tutkimuksen resurssien entistä tehokkaampi ja vaikuttavampi käyttö.

Viime vaalikaudella Suomen Akatemian myöntövaltuuden kokonaissumma kasvoi, kun Akatemian jaettavaksi siirrettiin 55 miljoonaa euroa ns. strategisen tutkimuksen rahoitusta sekä yliopistojen profiloitumisen vahvistamiseen käytettävä 50 miljoonan euron erä.

Molemmat uudet rahoitusmuodot ovat valiokunnan arvion mukaan osoittautuneet hyödyllisiksi lisäyksiksi tutkimuksen rahoitukseen sekä lisänneet poikkitieteellisiä tutkimushankkeita. Ne eivät ole lisänneet tutkimukseen käytettävää kokonaisrahoitusta, mutta osaltaan vahvistavat tutkimuksen vaikuttavuutta ja yliopistojen toiminnan kehittämistä.

Sivistysvaliokunta kannattaa korkeakoulujen rahoituspohjan laajentamispyrkimyksiä. Selonteossa mainitun korkeakoulujen pääomituksen (70 milj. euroa) mahdollistama lisätuotto, korkeakouluille suunnattujen lahjoitusten verovähennysoikeus ja koulutusvientiä edistäneet lainmuutokset sekä lukuvuosimaksut EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevilta opiskelijoilta voivat tuoda jatkossa osittaista helpotusta kireään rahoitustilanteeseen. Valiokunta korostaa erityisesti eurooppalaisten tieteen ja tutkimuksen rahoitusinstrumenttien tehokasta hyödyntämistä korkeakoulujen omilla painopistealueilla.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

Sivistysvaliokunta viittaa eduskunnan hyväksymään lausumaan käsiteltäessä hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (SiVM 8/2015 vp — HE 38/2015 vp), joka koski indeksien jäädytystä. Eduskunta edellytti lausumassa, että hallitus kattavasti seuraa korkeakoulujen rahoituksen riittävyttä suhteessa korkeakouluille osoitettuihin tehtäviin. Erityisesti tulee seurata yliopistojen perusrahoituksen vaalikaudella 2011—2015 toteutettujen ja tällä vaalikaudella toteutuvien leikkausten tosiasiallisia vaikutuksia yliopistojen toimintaan ja sitä, miten perusrahoituksen merkittävä väheneminen vaikuttaa tutkimuksen laatuun ja toteuttamisedellytyksiin sekä tutkimukseen perustuvan opetuksen tasoon ja saatavuuteen. Hallituksen tulee antaa asiasta selvitys sivistysvaliokunnalle vuoden 2018 keväällä. Valiokunta korostaa myös ammattikorkeakoulujen rahoitusleikkausten merkittävyyttä ja niiden vaikutusten seurannan välttämättömyyttä.

Sivistysvaliokunta korostaa annettavan selvityksen tärkeyttä korkeakoulujen tulevien vuosien rahoitustason kannalta.

Kustannusten jakoon liittyvänä yksityiskohtana valiokunta toteaa lopuksi, että ammattikorkeakoulut maksavat myös sosiaali- ja terveysalojen opiskelijoiden harjoittelumaksut muun muassa sairaanhoitopiireille. Viime vuonna maksut olivat yhteensä 7,5 milj. euroa. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että harjoittelumaksujen rahoitusvastuu ministeriöiden kesken arvioidaan uudelleen osana SOTE-rahoitusratkaisuja.

Ammatillisen koulutuksen reformi

Sivistysvaliokunta toteaa, että ammatillisen koulutuksen reformi on yleisesti kytketty siihen asetettuihin merkittäviin kustannussäästöavoitteisiin. Valiokunta korostaa kuitenkin sitä, että reformissa on tarkoitus laajasti uudistaa ammatillisen koulutuksen sääntely- ja ohjausjärjestelmät sekä rakenteet vastaamaan ammatikoulutuksen tulevia haasteita. Tavoitteena on lisätä ammatillisen koulutusjärjestelmän tehokkuutta ja kannustavuutta sekä parantaa osaamisperusteisuutta ja asiakaslähtöisyyttä.

Ammatillisen koulutuksen 190 milj. euron säästö toteutetaan vuonna 2017 uudella mekanismilla nykyisiä rahoitus- ja sääntelyjärjestelmiä hyödyntäen siten, että lailla määrättäisiin ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen perusteena oleva opiskelijamäärä järjestämisluvan enimmäismäärää alhaisemmalle tasolle (arviolta n. 90 % nykyisestä enimmäismäärästä). Näin ollen koulutuksen järjestäjälle maksettaisiin rahoitusta enintään noin 90 prosenttia sen järjestämisluvan ammatillisen peruskoulutuksen enimmäisopiskelijamäärän mukaisesta rahoituksesta. Säästö kohdennetaan ammatilliseen peruskoulutuksen kuntarahoitusosuuteen valtion ja kuntien välistä rahoitussuhdetta eli valtionosuusprosenttia muuttamalla. Samalla huolehditaan myös siitä, että kustannustason muutoksesta huolimatta säästö toteutuu myös tulevina vuosina. Säästön toteuttamisen edellyttämät lainsäädäntömuutokset annetaan eduskunnalle viimeistään vuoden 2017 talousarvioesityksen yhteydessä. Koulutuksen järjestäjät voivat päättää, toteuttavatko ne säästön opiskelijamäärää vähentämällä vai toimintaansa tehostamalla tai näiden yhdistelmänä sen mukaan, mikä on niiden toimintaympäristön koulutustarpeiden ja omien toimintaedellytysten turvaamisen kannalta tarkoituksenmukaisinta. Ratkaisut riippuvat esimerkiksi järjestäjän opiskelijamäärästä, opiskelijarakenteesta ja alakohtaisesta tarjonnasta. Menettely mahdollistaa lisäksi sen, että vuonna 2017 ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupien enimmäisopiskelijamää-

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

riä ei tarvitse systemaattisesti pienentää eikä ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhintoja leikata.

Eduskunnassa on käsittelyssä hallituksen esitys eduskunnalle ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 9 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 35/2016 vp). Esityksellä halutaan mahdollistaa se, että opetus- ja kulttuuriministeriö voi jo vuoden 2016 aikana tehdä sellaiset tarvittavat muutokset järjestämislupien enimmäismääriin, joilla koulutustarjonta saadaan vastaamaan resurssien niukentuessa mahdollisimman tarkasti alueellista ja alakohtaista koulutustarvetta ja säästö kohdennettua tasapuolisesti kaikille ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille.

Edellä mainittu säästöjen toteuttamiseen liittyvä toimintatavan muutos on ensimmäinen askel ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä toteutettavan ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamisessa. Kokonaisuudessaan uudistettu rahoitusjärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2018 alusta lukien.

Sivistysvaliokunta korostaa tässä vaiheessa koulutusreformiin liittyviä mahdollisuuksia ja haasteita. Valiokunta on aiemmin ottanut kantaa suunniteltuun säästöjen ja toiminnallisen ohjauksen uudistumisen eriaikaisuuteen ja pitänyt sitä ongelmallisena (SiVL 3/2015 vp — HE 30/2015 vp.). Uudistusten toteuttamisjärjestys johtaa siihen, että vastuu tarvittavien säästöjen aikaansaamisesta jää koulutuksen järjestäjälle. Tilanne on valiokunnan arvion mukaan monelle koulutuksen järjestäjälle vaikea. Toisaalta se korostaa alueellisen ja paikallisen asiantuntemuksen merkitystä säästöjä kohdennettaessa. Valiokunta luottaa koulutuksen järjestäjien ja koulutuksen alueellisten yhteistyökumppaneiden kykyyn ja tahtoon yhdessä löytää sekä oman alueen elinkeinotoiminnan että pienempien ja erikoistuneempien koulutusalojen osalta laajemman alueen työ- ja koulutustarpeiden kannalta toimivat ratkaisut. Uudistus antaa mahdollisuuden rakenteellisiin muutoksiin ammatillisen koulutuksen järjestämisessä ja parempia mahdollisuuksia sopeuttaa toimintaa vähe-neviin resurssisiin.

Lausunnoissa on nähty uhkana esimerkiksi se, että koulutus heikosti vetovoimaisille, mutta hyvin työllistävälle toimialoille ajettaisiin alas, mikä johtaisi muutaman vuoden kuluessa työvoimapulaan. Esimerkkinä on mainittu kone- ja metalliala. Vaarana on myös, että järjestäjille kalliit mutta erikoistuvaa osaamista tuottavat koulutusohjelmat lakkautetaan säästöpainneissa. Valiokunta korostaa, että uudistus tulee toteuttaa niin, että keskeiset koulutusalat ovat edelleen alueellisesti hyvin saavutettavissa ja kaikkien opiskelijoiden ulottuvilla

Asiantuntijakuulemisissa on todettu, että ammatillisen koulutuksen reformissa kootaan nuorten ja aikuisten koulutustarjonta sekä työvoimakoulutus ja niiden rahoitus yhteen. Reformin tässä vaiheessa on avoinna, miten eri järjestämis muodot tullaan tunnistamaan uudessa rahoitusjärjestelmässä. Lausunnon mukaan tarvitaan opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausta, jotta voidaan varmistaa oppisopimuksen lisäkoulutuksen saatavuus sekä koulutuksen kohdentuminen eri kohderyhmille. Sivistysvaliokunta pitää esitettyä huolta ymmärrettävänä ja korostaa näiden eri järjestämis muotojen merkitystä nyt ja tulevaisuudessa. Valiokunta ei pidä mahdollisena nuorten ammatillisen koulutuksen säästöjen merkittävää kohdentamista esimerkiksi aikuiskoulutukseen. Valiokunta pitää sinänsä nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen järjestelmien yhdistämistä hyvänä elinikäisen oppimisen ja järjestäjien työn rationalisoinnin kannalta.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

Lausunnoissa on muistutettu, että ammatillisen koulutuksen säästöillä on vaikutuksia myös yhteiskuntatakuun tavoitteiden toteutumiseen. Supistuva talous pakottaa koulutuksen järjestäjiä yhdistymisiin ja toimipisteiden lakkauttamisiin. Merkittävä kysymys tulee liittymään koulutuksen alueelliseen saatavuuteen. Pakkomuutto kauas kotoa ja opiskelemaan toiselle paikkakunnalle olisi ongelmallinen yhteiskuntatakuun kohteena olevien nuorten kannalta. Valiokunta toteaa, että nykyinen koulutustarjonta riittää nuorisotakuun toteuttamiseen. Säästöt tulevat vähentämään aloituspaikkojen määrää, mutta valiokunnassa saadun arvion mukaan se ei vaikuta nuorisotakuun toteutumiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös vapaan sivistystyön oppilaitosten osaaminen ja resurssit hyödynnetään jatkossakin toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa ja että määrärahasäästöt toteutetaan niin, että nykyisen opetuksen laadukas toteuttaminen ei vaarannu.

Koulutussopimus. Työpaikalla tapahtuvan koulutuksen uudistamisessa on nostettu esiin uudenmallinen koulutussopimus nykyisen oppisopimuksen rinnalle. Koulutussopimus korvaisi nykyisen työssäoppimisen ja muodostaisi suurelta osin yhtenäisen toimintamallin oppisopimuksen kanssa. Koulutussopimus ei perustuisi työsuhteeseen, kun taas oppisopimuksella sovittaisiin jatkossakin työsuhteisesta työssä oppimisesta.

Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota ammatillisen koulutuksen ja työelämän yhteyden parantamiseen osaamisen vahvistamiseksi. On tärkeää, että koulutuksesta siirrytään työelämään riittävän nopeasti ja riittävän valmiina. Sivistysvaliokunta katsoo, että työelämäntuntemus on tärkeä osa opintojen sisältöä, jolla ammatillinen osaaminen rakennetaan. Vahvoilla kontakteilla työnantajiin parannetaan koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia saada ajantasaista tietoa työmaailmasta ja sen tulevista uudistuksista. On tärkeää, että myös opettajat pääsevät näkemään työelämää ja sen uudistuksia, jotta opetuksen sisällöt kyetään pitämään ajan tasalla.

Sivistysvaliokunta katsoo, että koulutussopimus olisi uusi avaus sekä hyvä lähtökohta vahvistaa koulutuksen ja työelämän vuorovaikutusta ja tulevien ammattilaisten osaamista. Ammatillisen tutkinnon suorittaminen sen turvin olisi työssä tapahtuvaa oppimista, ei työtä. Koulutussopimuksen huolena on asiantuntijakuulemisissa tullut esille se, että pienillä ja osin erikoistuneilla yrityksillä ei välttämättä ole edellytyksiä antaa nuorelle sellaista kattavaa ammattiosaamista, jonka päälle hän ammattitaitonsa rakentaa seuraaviksi vuosikymmeniksi. Huolena ovat myös yritysten edellytykset ottaa huomioon erityistä tukea tarvitsevien nuorten tarpeet, mikä vaatii koulutussopimuksen osapuolena olevalta työnantajalta osaamista huolehtia myös erityistä tukea tarvitsevan opiskelijan oppimisesta. Sivistysvaliokunta tunnistaa erilaisten yritysten vaihtelevat mahdollisuudet kouluttaa nuoria ja toteaa, että moninainen yritys kenttä tulee ottaa huomioon, kun mietitään tapoja koulutussopimuksen toteuttamiseen. Kyse on ennen kaikkea siitä, miten koulutuksen järjestäjät pystyvät tukemaan ja kannustamaan myös pienyrityksiä niiden osallistuessa työelämäkoulutukseen. Sivistysvaliokunta katsoo, että koulutussopimusten käyttöönotto edellyttää eri toimijoiden valta- ja vastuusuhteiden selkeää järjestämistä ja sen varmistamista, että koulutussopimuksen perusteella työelämässä annettava koulutus täyttää asetetut laatuvaatimukset.

Työvoimakoulutuksen siirto. Nykyisin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva työvoimakoulutus siirtyy osittain opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle. Asiantuntijalausunnon mukaan siirrettävistä koulutuksista on sovittu ministeriöiden kesken syksyllä 2015. Ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle siirtyvät toisen ja korkeasteen koko tutkintoon sekä tutkinnon osiin johtava koulutus, osa ei tutkintoon johtavasta

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

ammattillisesti suuntautuneesta koulutuksesta, aikuisten perusopetus sekä maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus. Työ- ja elinkeinoministeriöön jää pääosa ei tutkintoon johtavasta ammatillisesti suuntautuneesta koulutuksesta sekä maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus. Sovitun vastuunjaon muutoksen johdosta työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta momentilta 32.30.51 siirretään 90 miljoonaa euroa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan vuoden 2018 talousarviossa.

Vuodelle 2018 työ- ja elinkeinoministeriölle jäisi yhteensä 112 miljoonaa euroa työvoimakoulutuksen hankintaan, josta ammatillisesti suuntautuneeseen koulutukseen kohdentuisi 62 miljoonaa euroa. Työ- ja elinkeinoministeriössä meneillään olevassa kehittämistyössä määritellään, millaisista elementeistä tuleva ei-tutkintotavoitteinen työvoimakoulutus koostuu vuonna 2018.

Sivistysvaliokunta pitää koulutuksen siirtopäätöstä kannatettavana. Valiokunta korostaa kuitenkin jatkossakin toimivan työelämäyhteyden ja työ- ja elinkeinoviranomaisten kanssa käytävän hyvän yhteistyön merkitystä siirtyvän koulutuksen käytännön järjestämisessä. Nykyistä koulutuksen järjestämistä kuvaavien asiakaslähtöisyyden ja järjestelyjen mutkattomuuden tulisi näkyä myös järjestäjätahon vaihduttua.

Sivistysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan siirtyvää työvoimakoulutusta uhkaa lähinnä budjettiteknisistä syistä jonkinasteinen alasajo koulutuksen siirtymävaiheessa. Ongelmat koskevat erityisesti pitkäkestoista tutkintotavoitteista koulutusta, joiden rahoitus kohdistuu siirtymävaiheelle. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että asianomaiset ministeriöt sopivat järjestelyistä, joilla turvataan koulutusten häiriötön jatkuminen vastuuministeriön vaihtumisesta huolimatta.

Tarpeettomien kiinteistöjen luovutusrajoitukset. Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota ammatillisen koulutuksen säästöjen ja uudistusten yhteydessä koulutuksen järjestäjälle mahdollisesti opetuskäyttöön tarpeettomiksi jäävien kiinteistöjen luovutusrajoituksiin ja niiden poistamiseen. Eduskunta edellytti viime vuonna (EV 76 /2015 vp ja HE 79/2015 vp) hallitukselta pikaisia toimia ammatillisen koulutuksen järjestäjien valtiolta saamien kiinteistöjen luovutusrajoitusten poistamiseksi.

Hallitus on linjannut valtion korvauksetta luovuttamien oppilaitoskiinteistöjen käyvän arvon palauttamisesta sillä edellytyksellä, että kiinteistöjen myynnistä saatava kauppahinta tai muusta olosuhteiden muutoksesta johtuva omaisuuden käypä arvo käytetään ensisijaisesti ammatillisen koulutuksen kehittämiseen. Asiantuntijalausunnon mukaan ministeriö ei ole tiedottanut hallituksen linjauksesta selkeästi koulutuksen järjestäjiä. Asiaa ei tuoda esille myöskään eduskunnassa käsittelyssä olevassa ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 9 §:n muutosesityksessä (HE 35/2016 vp) säästökeinona. Sivistysvaliokunta katsoo, että säästöt tulisi ensisijaisesti kohdentaa opetusta mahdollisimman vähän haittaavasti eli esimerkiksi kiinteistöistä aiheutuviin kustannuksiin. Valiokunta kiirehtii ministeriön toimia ja tiedottamista asiasta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Li Andersson vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Jani Toivola vihr
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen
valiokuntaneuvos Kaj Laine

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 1

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1

Perustelut

Pääministeri Sipilän hallitus vie Suomea väärään suuntaan. Leikkaukset koulutukseen ja tutkimukseen ovat romuttamassa suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perustaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnonalan määrärahataso alenee kehyskaudella 6,9 miljardista eurosta 6,6 miljardiin euroon vuonna 2020. Hallitus esittää julkisen talouden suunnitelmassaan useita leikkauksia eri hallinnonaloille, joista valtaosa on päätetty hallitusohjelman yhteydessä. Noin kolmannes kaikista leikkauksista otetaan OKM:n hallinnonalalta.

Hallitus ilmoitti kehysriihen yhteydessä, ettei OKM:n hallinnonalalle tule uusia säästöjä. Vaikka valtionosuusrahoituksen indeksikorotusten 0,85 %:n lisävähennys kompensoidaan opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalan valtionosuuksiin, kohdistuu se kuitenkin peruspalveluiden valtionosuusrahoituksen sisällä varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetukseen sekä osaan kirjasto- ja kulttuuritoimen rahoitusta. Peruspalvelujen valtionosuusmomentille tehdään indeksisidonnaisien menojen säästöön liittyvä 74,8 milj. euron leikkaus v. 2017. Peruspalvelujen valtionosuutta ei enää lasketa erikseen opetustoimeen tai sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Ennen vuoden 2015 valtionosuusuudistusta opetustoimen osuus peruspalvelujen valtionosuuden pohjana olevista laskennallisista kustannuksista oli noin 18 %. Näin laskien opetus- ja kulttuuritoimeen kohdistuu ensi vuodelle n. 13,5 miljoonan euron säästö.

Hallitusohjelman mukaisista menosäästöistä tulee vuodesta 2017 lähtien voimaan ammatillisen koulutuksen 190 miljoonan euron menovähennys, yliopistojen apteekkimaksujen 30 miljoonan euron kompensaaation poistuminen ja opintotukiudistuksen perusteella tehtävät 47 miljoonan euron menovähennykset. Lisäksi kustannustason muutoksen perusteella tehtävää indeksikorotusten jäädyttämistä jatketaan hallitusohjelman mukaisesti laskennallisen rahoitusjärjestelmän ja valtionosuuksien sekä korkeakoulujen osalta vuoteen 2019 saakka ja opintotuen osalta pysyvästi.

Hallitus päätti lisätä vuosina 2017—2018 yhteensä noin 105 miljoonaa euroa korkeakouluopetuksen digitaalisten oppimisympäristöjen vahvistamiseen ja ympärivuotisen opiskelun edellytysten parantamiseen sekä nuorten tutkijoiden tieteen tekemisen edistämiseen. Kyseessä ei kuitenkaan ole lisäpanostus budjettiin, vaan se rahoitetaan aikaistamalla opintotukimenojen hallitusohjelman yhteydessä päätettyjä menovähennyksiä.

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

Ammatillinen koulutus

Hallituksen leikkaustoimenpiteet tulevat kehyskaudella kohdentumaan erityisen voimakkaasti ammatilliseen koulutukseen. Kaikkiaan hallitus leikkaa ammatillisen koulutuksen rahoitusta neljän vuoden aikana 248 miljoonaa euroa. Tämä leikkaus vastaa suuruudeltaan 24 000 opiskelija-paikan kustannuksia. Tänä vuonna yt-neuvotteluja on jo käyty noin 750 henkilötyövuoden vähentämiseksi.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 1

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistamista valmistellaan siten, että uusi ohjausjärjestelmä voidaan ottaa käyttöön vuoden 2018 alusta lukien. Ammatillisen koulutuksen reformi uudistaa ammatillista koulutusta perinpohjin. Muutoksessa ovat ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö, koulutuksen järjestäjien ohjausjärjestelmä, rahoitusjärjestelmä, tutkintorakenne ja työpaikalla tapahtuva oppiminen. Tavoitteena on osaamisperustainen ja asiakaslähtöinen kokonaisuus.

Ammatillisen koulutuksen säästö vuoden 2017 alusta lukien toteutetaan alentamalla tasaisesti ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen perusteena oleva opiskelijamäärä noin 10 %:lla järjestämislupien mukaisesta enimmäisopiskelijamäärästä. Menettelytavan perusteena on mahdollistaa koulutuksen järjestäjäkohtainen harkinta päättää säästön toteuttamisesta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Säästö kohdennetaan kokonaisuudessaan ammatillisen peruskoulutuksen kuntarahoitusosuuteen valtion ja kuntien välistä rahoitussuhdetta eli valtionosuusprosenttia muuttamalla.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2017—2020 ammatillisen koulutuksen osalta todetaan, että rahoituksen kustannusperusteisuudesta luovutaan ja jatkossa rahoituksen tasosta päätetään vuosittain valtion talousarviossa, korkeakoulujen rahoitusta vastaavasti. Uuteen rahoitusjärjestelmään siirtyminen tapahtuu lähtökohtaisesti vuoden 2017 rahoitustasossa, jota korotetaan vuosittain indeksillä.

Valmistelussa oleva uusi rahoitusjärjestelmä korostaa koulutuksen tuloksellisuutta. Ongelmana on, että suoritukseen perustuvassa rahoituksessa yhden opintosuorituksen hinta tulee ilmeisesti riippumaan suoritusten kokonaismäärästä. Näin koulutuksen järjestäjä ei voi ennakoida omaa rahoitustaan, vaikka ennustaisi opiskelijoidensa suoritteiden määrän. Vapaan sivistystyön rahoitus oli tämän kaltainen luoden paineen opintosuoritusten tehtailuun. Kun vapaan sivistystyön rahoitusta on muutettu, ei samaa ongelmaa saa siirtää ammatilliseen koulutukseen.

Julkisen talouden suunnitelmasta ei käy ilmi, miten budjettiperusteiseen järjestelmään siirtyminen olisi käytännössä tarkoitus toteuttaa. Erityisesti linjauksesta jää auki, aiheuttaako budjettiperusteiseen järjestelmään siirtyminen muutoksia ammatillisen koulutuksen järjestäjien ylläpitäjämuotoon.

Viime hallituskaudella toteutettiin ammattikorkeakoulujen valtiollistaminen siten, että kuntien rahoitusosuus siirtyi valtion rahoitettavaksi ja samassa yhteydessä kaikki ammattikorkeakoulut osakeyhtiöitettiin. Jos ammatillisen koulutuksen osalta budjettiperusteiseen rahoitukseen siirtymisellä tavoitellaan vastaavaa kehitystä kuin ammattikorkeakoulujen osalta, se olisi syytä selkeästi todeta.

Ammatillisen koulutuksen osakeyhtiöittäminen olisi vähintään yhtä suuri uudistus kuin meneillään oleva ammatillisen koulutuksen reformi. Ammatillisen koulutuksen osakeyhtiöittäminen olisi myös hallituksen aikaisempien linjausten vastaista, sillä ammatillisen koulutuksen reformi on suunniteltu toteutettavaksi ylläpitäjäneutraalisti. On suuri vaara, että ammatillisen reformin toteuttaminen hankaloituu, mikäli samanaikaisesti suurin osa ammatillisen koulutuksen järjestäjistä joutuu muuttamaan ylläpitäjämuotoaan toiseksi.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp Eriävä mielipide 1

Vuoden 2017 määrärahasäästö toteutetaan määrämällä ammatillisen koulutuksen perusteena oleva opiskelijamäärä järjestämislupien mukaista enimmäisopiskelijamäärää alhaisemmalle tasolle. Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että menettely mahdollistaa säästön toteuttamisen koulutuksen järjestäjäkohtaisesti tarkoituksenmukaisella tavalla toimintaa rationalisoimalla, tehostamalla tai viime kädessä opiskelijamäärää vähentämällä.

Käytännössä leikkausten toteuttamistapa kuitenkin heikentää valtakunnallista ohjausta ja saattaa johtaa työelämän tarpeiden näkökulmasta vääranlaisiin leikkauksiin. Erityisen tarkasti on seurattava heikosti vetovoimaisia mutta hyvin työllistäviä toimialoja, joista keskeisin on kone- ja metalliala. Mikäli useat järjestäjät päättävät lopettaa kone- ja metallialan koulutuksen, se johtaa muutaman vuoden kuluessa kasvavaan työvoimapulaan alalla. Vaarana on myös, että järjestäjille kalliit erikoistuvaa osaamista tuottavat koulutusohjelmat lakkautetaan säästöpainetta.

Eduskunta edellytti hallitukselta pikaisesti valmisteltavaksi jo viime vuoden puolella (EV 76/2015 vp — HE 79/2015 vp), että ammatillisen koulutuksen järjestäjien valtiolta saatujen kiinteistöjen luovutusrajoitukset poistetaan. OKM ei ole kuitenkaan tiedottanut selkeästi ja julkisesti koulutuksen järjestäjiä em. linjauksesta. Hallituksen esityksessä (HE 35/2016 vp) ei tuoda esille tätä ensisijaisena keinona, vaan sopeutus tehtäisiin opiskelijapaikoista tai muulla koulutuksen järjestäjän päättämällä tavalla. Kiinteistöistä luopumisen tulisi olla ensisijainen keino sopeuttaa toimintaa vuonna 2017 toteutuvaan resurssileikkaukseen.

Ammatillisen koulutuksen leikkaukset kohdennetaan ammatillisiin perustutkintoihin, mutta säästöjen toteutustapa mahdollistaa leikkausten ulottamisen myös aikuiskoulutuksena toteutettaviin ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin. Monet järjestäjät ovat todenneet, että ne toteuttavat niille kohdennetut säästöt leikkaamalla aikuiskoulutuksen tarjontaa. Tämä vaikeuttaa pahimmillaan aikuisten mahdollisuuksia osaamisensa kehittämiseen.

Yhteiskuntatakuun toteuttamiseen kärkihankkeena on varattu aivan liian vähän resursseja, vain 10 miljoonaa euroa koko hallituskaudella. Tämän hallituskauden aikana lakkautetaan lisäksi nuorisotakuun yhteydessä perustettu nuorten aikuisten osaamisohjelma sekä nuorten oppisopimuskoulutuksen kehittämiseen tähtäävä hankekokonaisuus. Voidaankin todeta, ettei yhteisötakuu tuo työelämässä vailla ammatillista tutkintoa olevien nuorten aikuisten sekä vastavalmistuneiden nuorten tilanteeseen mitään parannusta. Hallitus ei todellakaan luo nuorille uskoa tulevaisuuteen.

Korkeakoulutus

Yliopistoihin on viime vuosina ja erityisesti vuoden 2016 talousarviossa kohdistunut mittavia voimavarojen leikkauksia. Reaaliarvolla laskettuna yliopistojen perusrahoitus on vähenemässä dramaattisesti, ja Suomi on jäämässä julkisissa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan panostuksissa jälkeen kansainvälisistä verrokkimaistaan.

Hallituksen korkeakouluopetuksen ja tutkimuksen kärkihankkeisiin osoittamat tilapäiset panostukset eivät kompensoi yliopistojen perusrahoituksen ja Suomen Akatemian vapaan kilpaillun perustutkimusrahoituksen leikkauksia — pikemminkin päinvastoin. Yliopistojen perusrahoituksen sekä kilpaillun tutkimusrahoituksen leikkaukset ovat omiaan ruokkimaan epävarmuutta ja jopa epäluottamusta, eikä rahoituksen siirtäminen jaettavaksi yliopistojen rahoitusmallin ulko-

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp Eriävä mielipide 1

puolella lisää läpinäkyvyyttä rahoituksen jakamisessa. Suomen kestävä kasvu ja hyvinvointi ovat tulevaisuudessa jopa nykyistä enemmän riippuvaisia korkeimmasta koulutuksesta ja tutkimuksesta. Taloudellisesti vaikeina aikoina olisi erityisen tärkeää pitää kiinni tiedosta ja osaamisesta.

Korkeakouluissa on käyty useita kierroksia yt-neuvotteluja jo edellisen hallituskauden aikana. Vuosina 2015—2016 YT-neuvottelut on käyty tai käynnissä 11 yliopistossa, vaikka hallituskausi on vasta aluillaan. Jo nyt yliopistot ovat tehneet päätökset 1 550 työpaikan vähentämisestä, vaikka osassa yliopistoja neuvottelut ovat vielä kesken.

Hallituksen selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 vie Suomen väärään suuntaan.

Mittava ammattikorkeakoulu-uudistus (toimiluvat, rahoitus, oikeushenkilöasema) toteutettiin edellisen hallituskauden aikana. Samanaikaisesti ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta leikattiin noin 20 % (n. 200 miljoonaa euroa). Useat ammattikorkeakoulut toteuttavat parhaillaan monivuotisia sopeuttamisohjelmia, joiden tarkoituksena on vastata toimilupien velvoitteisiin sekä ammattikorkeakoulujen uusien strategioiden toteuttamiseen. Vuodesta 2014 alkaen ammattikorkeakoulujen valtion perusrahoitus on perustunut toiminnan tuloksiin ja vaikuttavuuteen.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2017—2020 ammattikorkeakoulusektorin perusrahoitukseen kohdistuu edelleen lisäleikkauksia, aikaisempien noin 200 miljoonan euron leikkausten lisäksi. Indeksijäädytysten arvioidut vaikutukset ovat ammattikorkeakoulusektorille noin 51 miljoonaa euroa kaudella 2016—2019. Tämän lisäksi vuosittain ammattikorkeakoulukenttään kohdistuu 25 milj. euron leikkaukset hallinnon ja korkeakouluverkon rationalisointiin liittyen. Nämä merkitsevät yhteensä noin 30 %:n leikkausta ammattikorkeakoulujen perusrahoitustasossa vuosina 2011—2020.

Huomionarvioista ammattikorkeakoulujen rahoitusleikkausten osalta on se, että indeksikorotukset rahoituspohjaan ovat jääneet vuodesta 2012 alkaen toteutumatta. Näin ollen ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen kehitys ei ole vastannut useampaan vuoteen kustannustason muutoksia.

Hallituksen kärkihankkeiden toimenpiteet ovat myönteisiä, mutta eivät kuitenkaan toiminnallisesti korjaa ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen tasoa (n. 786 milj. euroa/OKM), sekä pitkäjänteistä talouden suunnittelua ja toimintaa ammattikorkeakouluissa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

**Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 1**

Helsingissä 13.5.2016

Jukka Gustafsson sd
Merja Mäkisalo-Ropponen
Nasima Razmyar sd

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 2

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2

Perustelut

Valtion julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp) hallitus jatkaa koulutusleikkausten linjallaan. Jo nyt koulutusleikkaukset ovat aiheuttaneet mittaamatonta vahinkoa koulutukselliselle tasa-arvolle sekä koulutuksen laadulle ja saatavuudelle. Tuhoisin elementti hallituksen koulutusleikkauksissa on niiden sattumanvaraisuus — perustana ei ole koulutuspoliittista kokonaisnäkemystä eikä juurikaan vaikutusten arviointia.

Kuten Akavakin lausunnossaan toteaa, Suomi tarvitsee syy-seuraussuhteita tunnistavan koulutus- ja tutkimusstrategian. Strategian tulisi kattaa kaikki koulutusasteet varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen ja sisältää selkeät tavoitteet ja keinot koulutuksen laadun ja koulutuksellisen tasa-arvon turvaamiseksi. Siinä tulisi huomioida myös koulutuksen ja tutkimuksen merkitys talouden kehittymiselle ja sitä kautta koko yhteiskunnan hyvinvoinnille.

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä on esittänyt koulutusleikkausten perumista. Varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen kohdistuvat leikkaukset aiheuttavat eriarvoistumista lasten välillä. Ammatillisen koulutuksen leikkaukset yhdessä aiemman nuorisotakuun romuttamisen kanssa lisäävät koulupudokkuutta ja syrjäytymistä. Korkeakoulutuksen ja opintotuen leikkaukset heikentävät ihmisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia osallistua korkeakoulutukseen.

Kaiken kaikkiaan koulutuksesta leikkaaminen on lyhytnäköistä politiikkaa, jossa leikataan samalla tulevaisuuden työllistymisestä ja talouskasvusta.

Varhaiskasvatus

Hallitus on päättänyt korottaa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja 1.8.2016 alkaen. Maksujen korotukset toteutetaan pääosin siten, että enimmäismaksua korotetaan 22 prosenttia. Nykyisen enimmäismaksun alle jääviä maksuja esitetään korotettaviksi hieman.

Enimmäismaksujen korotus on liian suuri. Korotukset iskevät erityisesti keskituloisiin perheisiin. Erityisesti korkeimman maksuluokan pienituloisimmassa päässä korotus muodostuu kohtuuttomaksi. Korotuksille ei ole mitään muuta syytä kuin hallitusohjelmassa esitetty tavoite nostaa asiakasmaksukertymää vuositasolla 54 miljoonaa euroa.

Asiakasmaksujen korotusten seurauksia arvioitaessa on otettava huomioon myös muut päivähoidon tehdyt heikennykset. Subjektiiivista varhaiskasvatusoikeutta rajattiin kuluvan vuoden alusta. Päiväkotien ryhmäkokoja kasvatettiin. Molempien toimenpiteiden takia varhaiskasvatuksen laadun on arvioitu heikkenevän. Ei ole hyväksyttävää, että heikkenevästä palvelusta peritään entistä korkeampaa hintaa.

Työllisyysasteen nostaminen on yksi hallituksen kärkitavoitteista. Tämä tavoite on vallitsevassa taloustilanteessa erittäin keskeinen. Varhaiskasvatusmaksujen korottaminen luo kannustinloukun, joka saattaa johtaa siihen, että osa vanhemmista, etupäässä äideistä, jää kotiin lapsen kanssa.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp Eriävä mielipide 2

Tämä näkökulma jää lakiesityksen perusteluissa hyvin vähälle huomiolle, eikä esityksen sukupuolivaikutuksia ole arvioitu.

Kaikilla lapsilla tulee olla oikeus varhaiskasvatukseen, eikä sen hinta saa olla esteenä lapsen osallistumiseen. Suomeen tulisi luoda Ruotsin mallin mukainen järjestelmä, jossa taattaisiin 15 tuntia viikossa maksutonta varhaiskasvatusta kaikille 3—5-vuotiaille lapsille. Näin saataisiin selkeä ja alueellisesti tasa-arvoinen varhaiskasvatusjärjestelmä. Lisäksi porrastettuun maksujärjestelmään tulisi kehittää uusi, ylin maksuluokka, johon aidosti suurituloiset kuuluisivat.

Perusopetus

Hallitus on jo aiemmin päättänyt, että koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismääriä korotetaan 1.8.2016 lähtien. Käytännössä tämä tarkoittaa jopa maksujen kaksinkertaistamista. Kyseessä oleva korotus asettaa lapset keskenään eriarvoiseen asemaan ja on kohtuuton pienten koululaisten vanhemmille.

Kuten varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen korottamisesta tehdyn lakiesityksen perusteluissa, myös aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen lakiesityksen perusteluissa vanhempien työllisyysnäkökulma jää vähälle huomiolle, eikä esityksen sukupuolivaikutuksia ole arvioitu.

Aamu- ja iltapäivätoiminnassa tulisi ottaa käyttöön porrastettu maksujärjestelmä, jossa huomioitaisiin perheen tulotason lisäksi lasten lukumäärä. Esitetty muutos osuu eniten esimerkiksi niihin yhden vanhemman perheisiin, jotka eivät ole tarpeeksi pienituloisia ollakseen oikeutettuja maksun alennukseen tai perimättä jättämiseen.

Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena on edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta. Toiminta tukee varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen jatkumoa, edistää perusopetuksen tavoitteiden toteutumista ja tasoittaa sosiaalisia eroja. Edellä mainittujen tavoitteiden toteutumiseksi tarvitaan mahdollisimman tasalaatuista ja kohtuuhintaista toimintaa koko maassa.

Ammatillinen koulutus

Yksi hallituksen tulevista suurista koulutusleikkauksista on ammatilliseen koulutukseen kohdistuva 190 miljoonan euron määrärahan säästö vuodesta 2017 lukien. Tarkoituksena on myös toteuttaa laaja ammatillisen koulutuksen reformi, jossa uudistetaan rahoitusjärjestelmä, sääntely- ja ohjausjärjestelmät sekä rakenteet.

Opetusministeriön muistion mukaan säästöjä saadaan leikkaamalla yksikköhintoja ja opiskelijamäärää. Yksikköhintojen leikkaaminen tarkoittaa vähemmän rahaa opiskelijaa kohden. Tästä seuraa ainakin kaksi asiaa: ryhmäkoot suurenevät ja lähiopetus vähenee. Ylisuuret ryhmäkoot heikentävät oppimista erityisesti kädentaitoja vaativissa opinnoissa. Lisäksi suuret ryhmäkoot ovat turvallisuusriski.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp Eriävä mielipide 2

Lähiopetuksen väheneminen johtaa siihen, että työskentely ryhmässä vähenee. Hallituksen tavoitteena onkin keskittyä koulutuksessa yksilöön. Etenkin nuorten opiskelijoiden kohdalla ryhmään kuulumisen kuitenkin tukee opintojen etenemistä. Erityisen tärkeää se on maahanmuuttajien koulutuksessa ja kotoutuksessa. Ryhmätyöskentely on tärkeää myös sosiaalisten taitojen kehittämisessä.

Opiskelijamäärän leikkaaminen taas merkitsee aloituspaikkojen vähenemistä. Heikommin peruskoulussa pärjänneet nuoret eivät silloin pääse edes koulutukseen sisään. Nuorisotakuun hallitus on jo käytännössä leikannut pois. Näiden toimien seurauksena yhä suurempi joukko nuoria jää pelkän peruskoulun varaan ja syrjäytymisuhan alle.

Ammatillisen koulutuksen uudistuksen tueksi on kehitetty myös uusi työssä oppimisen malli, koulutus sopimus. Epäselväksi jää, mihin kokonaan uutta mallia tarvitaan. Nykyinen ongelma on, että yritykset eivät palkkaa nuoria oppisopimuskoulutukseen, jonka katsotaan olevan yritykselle liian sitova ja kallis. Uuden työharjoittelumuodon sijaan tarvittaisiin oppisopimuskoulutuksen nuorisoversiota, jossa oppiminen tapahtuisi pääsääntöisesti työpaikalla.

Reformin aikataulu on täysin epärealistinen. Ensinnäkin uudistukseen on lähdetty säästöt edellä, joka jo itsessään linjaa tulevia valintoja. Toiseksi uudistuksesta saadaan nyt tietoja vain tiipitain, sitä mukaa kuin suunnitelmat valmistuvat, mikä vaikeuttaa uudistuksen kokonaisarviointia. Olisi äärimmäisen tärkeää, että näin iso uudistus valmisteltaisiin huolella, eri tahoja kuunnellen.

Opintotuki

Julkisen talouden suunnitelmassa linjataan myös siitä, miten opintotukeen kohdistuvat, hallitusohjelmassa tehdyt leikkauspäätökset suunnataan. Korkea-asteen opiskelijoiden kuukausittaisesta opintorahasta leikataan reilu neljännes. Samalla tukiaika lyhenee kymmenellä kuukaudella. Nämä leikkaukset ovat opiskelijan näkökulmasta täysin kohtuuttomia.

Kuten opiskelijajärjestöt lausunnoissaan toteavat, opintotuen lainapainotteisuuden lisääminen tulee todennäköisesti lisäämään opiskelun aikaista työssäkäyntiä ja toiselta asteelta valmistuvien nuorten pitämien väli vuosien määrää, joka pidentää opiskeluaikoja entisestään. Opintolainan nostaminen ei ole houkuttelevaa tilanteessa, jossa valmistumisen jälkeinen työllistyminen ja pankkilainojen tulevaisuuden korkotasot ovat epävarmoja.

Opiskelijat ovat jo nyt pienituloisin väestöryhmä, joten leikkaus tekee valtavan loven heidän perustoimeentuloonsa. Tutkimusten perusteella tiedämme, että lainan nostamisen halukkuus riippuu opiskelijan sosioekonomisesta taustasta. Näin korkeakoulutukseen osallistuminen eriarvoistuu.

Opintotukijärjestelmää olisi syytä kehittää nykyisen, opintorahapainotteisen mallin pohjalta.

Korkeakoulupolitiikka

Hallitus on korostanut, että korkeakoulutukseen ei tehty kehysriihessä uusia leikkauksia. Kuitenkin aiemmin tehtyjen päätösten perusteella hallitus aikoo leikata ammattikorkeakouluilta 25 mil-

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 2

joonaa euroa ja yliopistoilta 50 miljoonaa euroa vuosittain korkeakouluverkon rationalisoinnin perusteella.

Tämän lisäksi korkeakoulujen indeksit on jäädytetty. Suomen Akatemialta leikataan 10 miljoonaa euroa sekä Helsingin ja Itä-Suomen yliopistoilta viedään apteekkimaksuja 30 miljoonaa euroa. Lisäksi Tekesin tutkimusrahoitusta leikataan 100 miljoonaa euroa, mikä kohdistuu suoraan yliopistojen ja tutkimuslaitosten rahoitukseen.

Korkeakoulutukseen kohdistuneet leikkaukset ovat jo rampauttaneet yliopistojen perustoimintoja. Ne ovat myös johtaneet massiivisiin irtisanomisiin, erityisesti Helsingin yliopistossa. Yliopistolaitoksen sisältä on jo arvioitu irtisanomisten vaikuttavan yliopistojen kykyyn uudistua ja uudistaa yhteiskuntaa. Vallitsevassa työllisyystilanteessa irtisanomiset ovat aina myös henkilökohtaisia tragedioita.

Yliopistoilla on yhteiskunnallisia velvoitteita myös opiskelijoitaan kohtaan. Opetuksen laatu ja tarjonta kärsivät leikkauksista. Hallinnon vähentäminen vähentää samalla opiskelijan opintojen ohjauksen ja muun opintoneuvonnan määrää. Koulutuksen muutosten seuraukset näkyvät vasta pitkän ajan kuluttua, ja siksi koulutuksen kehittäminen edellyttää pitkäjänteisyyttä. Hallituksen tulisikin perua jo tehdyt leikkauspäätöksensä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että valtionvarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.5.2016

Li Andersson vas

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 3

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 3

Perustelut

Yleistä

Suomen koulu on toistaiseksi maailman parhaita, minkä vuoksi meidän on panostettava siihen eikä ajettava sitä alas, mikä on seurauksena, jos hallituksen leikkaussuunnitelmat pannaan toimeen. Maksuton koulutus on paras tae yhdenvertaiselle ja tasa-arvoiselle Suomelle, identiteetin luomiselle ja kulttuurin vaalimiselle. Laaja yleissivistys, monipuolinen kielitaito ja monipuoliset sosiaaliset valmiudet ovat tärkeitä kansalaistemme ja maamme menestykselle.

Hallituksen koulutusleikkaukset muodostavat todellisen uhan opetuksen ja tutkimuksen laadulle, mikä vaarantaa vakavasti maamme kilpailukyvyn ja kasvun ja kovin tarpeelliset talouden ja työllisyyden nousumahdollisuudet maassamme. Suomelle panostaminen inhimilliseen pääomaan on elintärkeää maamme hyvinvoinnin kannalta niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä.

Ennen vaaleja annettiin lupauksia siitä, että koulutuksesta ei säästetä. Hallituksen toiminta osoittaa, että näillä lupauksilla ei ole katetta sen harjoittamassa politiikassa. Kun muut yhteiskunnan sektorit ovat säästöliekillä maassamme vallitsevan taloudellisen tilanteen vuoksi, on erityisen lyhytnäköistä uhata entisestään sitä sektoria, joka on maamme valttikortti — korkealuokkaista ja kattavaa koulutusta. Suomen tulee panostaa osaamiseen ja koulutukseen, jotta pärjäisimme globaalissa taloudessa tavoitteenamme tulla yhdeksi maailman johtavista tiedon kansakunnista. Hallituksen koulutusleikkaukset eivät vastaa hallituksen itse asettamia tavoitteita.

On myös syytä todeta, että koulutuksen kärkihankkeet eivät kompensoi hallituksen samanaikaisesti esittämiä massiivisia leikkauksia.

Samalla on ilmeistä, että hallitukselta puuttuu kokonaisvaltainen kuva sivistyksestä ja laajempi koulutuspoliittinen visio. Allekirjoittanut on siksi esittänyt, että asetettaisiin parlamentaarinen työryhmä, joka pohtisi koulutuspolitiikan strategiaa, visioita ja tulevaisuuden kuvaa, hallitusohjelmaa pidemmäksi ajaksi, esimerkiksi kahdeksi vaalikaudeksi kerrallaan. Työryhmä laatisi sivistyspoliittisen selonteon, jossa hahmotellaan koulutuspoliittisia tavoitteita ja keinoja päästä tavoitteisiin nykyisten resurssien puitteissa.

Yleissivistävä koulutus

Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa todetaan mm., että päivitetään perusopetuksen oppimistapoja ja -ympäristöjä kehityksen haasteita vastaaviksi sekä painotetaan tulevaisuuden taitopohjaa. Hankkeen tavoitteena on parantaa oppimistuloksia sekä kaventaa niissä syntyneitä eroja. Panostetaan kouluviihtyvyyteen ja nostetaan lasten ja nuorten henkisen sekä fyysisen hyvinvoinnin tasoa. Hallitusohjelma toteaa edelleen, että "myös koulua ja varhaiskasvatusta kehitetään tukemaan lapsen hyvinvointia".

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp Eriävä mielipide 3

Nyt olisi erittäin tärkeää, että hallitus nopeasti konkretisoi, mitä se tarkoittaa digitalisoinnilla ja uusilla oppimisympäristöillä. On tietenkin selvää, että koulumme on seurattava kehitystä, mutta digitalisointi ei saa pelkästään tarkoittaa sitä, että koulut hankkivat lukulaitteita ja uusia tietokoneita. Tarvitsemme selkeän suunnitelman, ja opettajilla on oltava todelliset mahdollisuudet kouluttautua. Mutta tässäkin tärkeimmän tavoitteen tulee olla, että erot eivät saa kasvaa alueellisesti tai saman kunnan eri koulujen välillä. Koulutusshoppailu ei saa yleistyä.

Toisen asteen koulutus

Hallitusohjelman mukaan toisen asteen ammatillinen koulutus uudistetaan. On selvää, että toinen aste on uudistettava. Turhia päällekkäisyyksiä voi karsia, tilojen käyttöä voi tehostaa ja turhia rakenteita purkaa. Tähän Ruotsalainen eduskuntaryhmä oli sitoutunut jo viime vaalikaudella. On kuitenkin täysin epäselvää, miten hallitus aikoo toteuttaa tämän uudistuksen. Leikkaukset astuvat voimaan jo vuonna 2017, mutta ohjaava lainsäädäntö vasta vuotta myöhemmin. Nyt vaikuttaa siltä, että hallitus keskittyy pelkästään rajusti leikkaamaan sen sijaan, että se huolellisesti ja suunnitelmallisesti valmistelisi toisen asteen välttämätöntä uudistusta. On hyvin kyseenalaista, miten hallitus käytännössä aikoo turvata ammatillisen koulutuksen alueellisen saatavuuden. Pienten ja haavoittuvien ruotsinkielisten ammatillisen koulutuksen yksiköiden tilanne on erittäin huolestuttava.

Korkeakoulutus

Hallituksen korkeakoululeikkaukset heikentävät Suomen kilpailukykyä ja kestäväen kasvun edellytyksiä. Leikkaukset pitää kuitenkin nähdä tätäkin laajempänä toimintana, ne ovat vakava uhka koko sivistisyhteiskuntamme perusteita kohtaan.

Hallituksen leikkauksien vakavat seuraukset näkyvät jo nyt. Esimerkiksi Helsingin yliopisto joutuu vähentämään henkilöstöään kokonaisuudessaan noin 980 hengellä vuoden 2017 loppuun mennessä. Myös moni muu maamme korkeakouluista on joutunut käymään yhteistoimintaneuvotteluja.

Opetushenkilöstön irtisanomiset johtavat vähempiin luentoihin ja vähempään lähiopetukseen. Vaarana on myös, että pienimmät oppiaineet voivat jopa hävitä kokonaan tietyistä korkeakouluista. Monet opiskelijoiden tukipalvelut, kuten opinto-ohjaus, ura- ja rekrytointipalvelut, opinto-psykologin palvelut heikkenevät. Hallituksen leikkaukset kohdistuvat siis juuri niihin asioihin, jotka edesauttavat opiskelijoiden nopeaa valmistumista ja siirtymistä työelämään.

Rajujen korkeakoululeikkausten vaarana on myös, että monet nuoret ja lupaavat tutkijat hakeutuvat muualle kuin vapaan tutkimuksen tekemiseen. Tämä aivovuoto on osittain jo nähtävissä, ja sillä on pitkällä aikavälillä hyvin vakavat seuraamukset suomalaiselle tutkimukselle.

Nyt tulisi toimia täysin päinvastoin kuin mitä hallitus tekee. Suomi on maailman koulutetuimpia maita, mutta tieteen tasossa olemme jo nyt lähes kaikkia OECD-maita jäljessä. Leikkausten sijaan tarvitsemme rohkeita panostuksia korkeakouluopetukseen ja tutkimukseen. Tämä auttoi meitä myös yhdeksänkymmentäluvun laman voittamisessa.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 3

Hallituksen esittämiä koulutukseen ja tutkimukseen kohdistuvia leikkauksia ei voi hyväksyä.

Opintotuki

Hallitus leikkaa rajusti korkeakouluopiskelijoiden opintotuesta. Leikkauksia ei voi hyväksyä. On pöyristyttävää, että valtion velkaantumista halutaan suitsia velkaannuttamalla opiskelijoita. Tiedämme jo ennestään, että korkeakoulutus on periytyvää. Opintorahapainotteisen opintotuen ansiosta useampi nuori, joka tulee ei-korkeakoulutaustaisesta perheestä, on hakeutunut korkeakouluopintoihin. Hallituksen kaavailema lainapainotteinen malli taas asettaisi nuoret hyvin eriarvoiseen asemaan heidän sosioekonomisesta taustastansa riippuen. Tällainen kehitys ei ole lainkaan suotavaa. Meidän tulee pyrkiä mahdollisuuksien tasa-arvoon, ei eriarvoisuuden lisäämiseen.

Lainapainotteinen opintotukimalli tuskin nopeuttaisi opiskelijoiden valmistumista. Päinvastoin, opintorahan leikkaaminen johtaa helposti siihen, että opiskelijat joutuvat tekemään yhä enemmän töitä turvatakseen toimeentulonsa. Lainan ottaminen ei ole houkuttelevaa tilanteessa, jossa korkeakoulutettujen työttömyys kasvaa ja tulevaisuudennäkymät ovat epävarmat.

Opintotukeen on viime vuosien aikana tehty lukuisia muutoksia. Näiden muutosten vaikutukset tulisi nyt ensin arvioida kunnolla. Sen jälkeen tulee tarvittaessa aloittaa uusi laajapohjainen valmistelu vaihtoehtoisten mallien löytämiseksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.5.2016

Mikaela Nylander r

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 4

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 4

Perustelut

Yleistä

Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp) on merkittäviä leikkauksia koulutukseen. Hallituksen koulutukseen kohdistamat säästöt koskettavat koko koulutuspolkua aina varhaiskasvatuksesta korkeakouluihin. Leikkausten kohtuuton mittaluokka osuu suoraan koulutusjärjestelmän ja sivistyksen ydintoimintoihin eli opetukseen, tutkimukseen, innovaatioihin ja kansainvälistymiseen. Leikkausten suhde esimerkiksi yliopistosektorilla on niin mittava, että se tulee suoraan vaikuttamaan opetettavien kurssien tarjontaan ja tutkimushankkeisiin. Koulutusjärjestelmälle ei jää resursseja kehittää toimintaa tai kasvattaa kilpailukykyä.

Varhaiskasvatus

YK:n lapsen oikeuksien sopimus kieltää syrjinnän. Subjektiviivisen päivähoito-oikeuden rajausta asettaa lapset eriarvoiseen asemaan vanhempien työmarkkinatilanteen perusteella. Lisäksi hallitus alentaa hoitajamitoitusta, mikä auttamatta heikentää varhaiskasvatuksen laatua. Hallituksen esittämät maksueroitukset, jotka nostavat ylimpään maksuluokkaan kuuluvien maksuja jopa 22 %, ovat monelle perheelle viimeinen niitti. Korotuksen suuruus on kohtuuton, ja lisäksi ongelmana on se, että enimmäismaksuluokan tulorajat ovat liian alhaiset. Jo keskituloisen kahden huoltajan perhe kuuluu enimmäismaksuluokkaan. Mikäli maksuja korotetaan, oikea tapa olisi ottaa käyttöön uusi ylin maksuluokka.

Lisäksi perheet joutuvat nyt, tai ovat jo joutuneet, hakemaan päivähoitopaikkaa tietämättä, kuinka paljon hoito tulee maksamaan. Varhaiskasvatuksen maksujen korottamisella on myös kohtalokkaat vaikutukset naisten työllisyystilanteelle, kun töissä käyminen tulee yhä useammalle kannattamattomaksi. Tämä on ristiriidassa hallituksen tavoitteleman työllisyysasteen nostamisen kanssa.

Ammatillinen koulutus

Hallitus leikkaa ammatillisesta koulutuksesta. Pelkällä peruskoulutuksella ei Suomessa enää pärjää. Hyvä toisen asteen koulutus antaa sekä jatko-opiskeluvalmiudet että ammatillisella puolella työelämäkelpoisuuden ja ammatin. Ammattikoulutuksesta leikkaaminen on siis leikkaamista nuorten tulevaisuudesta.

Hallitus leikkaa ammatillisen koulutuksen rahoitusta neljän vuoden aikana lähes 250 miljoonaa euroa. Suurin leikkaus kohdistuu ensi vuoteen, jolloin rahoitus pienenee 190 miljoonaa euroa. Ammatillisen koulutuksen uudistumisen mahdollistava lainsäädäntö ja uudet rahoitusperusteet astuvat kuitenkin voimaan vasta vuotta myöhemmin. Reformi voisi tuoda säästöjä, mutta nyt säästöt joudutaan tekemään ensin, mikä johtaa itsessään huonoihin lopputuloksiin ja lisäksi hankaloittaa reformin onnistumista.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp Eriävä mielipide 4

Rahoitusleikkausten ja toimintalainsäädännön uudistamisen eri aikaisuus siirtää vastuun toiminnan sopeuttamisesta koulutuksen järjestäjille. Sopeuttaminen tulee todennäköisesti näkymään sekä koulutustarjonnan supistumisena, opetuksen vähenemisenä että henkilöstövähennyksinä. On myös mahdollista, ettei kaikkiin koulutusohjelmiin oteta uusia opiskelijoita, vaikka se olisi työelämän osaamistarpeen kannalta perusteltua. Leikkaukset vastaavat suuruudeltaan 24 000 opiskelijapaikan kustannuksia ja pakottavat koulutuksen järjestäjiä yhdistymisiin ja toimipisteiden lakkauttamisiin. Koulutuksen alueelliseen saatavuuteen tulee merkittäviä muutoksia. Useissa asiantuntijalausunnoissa on esitetty perusteltu huoli ammatillisen koulutuksen säästöjen vaikutuksista yhteiskuntatakuun toteutumiseksi. Säästöistä ei saa muodostua heikentäviä vaikutuksia nuorisotakuun täysimääräiselle toteutumiseksi.

Osana julkisen talouden suunnitelmaa hallitus on linjannut ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän valmistelusta. Enemmistö koulutuksen järjestäjistä pelkää, että budjettiperusteinen rahoitus ei mahdollista toiminnan ennustettavuutta.

On hyvä, että hallitus on huomionnut kasvaneen turvapaikanhakijamäärän vaikutukset koulutustarpeeseen. 2 000 lisäaloituspaikkaa ammatilliseen koulutukseen turvapaikan saaneille on hyvä alku, samoin ammatillisen koulutuksen valmentavan koulutuksen kielitaitovaatimusten alentaminen sekä opintojen aikaisen kielenopetuksen lisääminen. Näiden 2 000:n on oltava aidosti uusia aloituspaikkoja, koska hallituksen leikkaukset uhkaavat jo nyt riittävää aloituspaikkamäärää. Lisäksi on huomioitava, että lisääntynyt maahanmuutto sekä suunniteltu ammatillisen koulutuksen reformi lisäävät ohjauksen ja tukipalvelujen tärkeyttä. Hallituksen massiiviset leikkaukset riskeeraavat tämänkin.

Opintotuki

Hallitus heikentää opiskelijoiden toimeentulon tukea entisestään: opintotuki uudistus ja opintotuen indeksisidonnaisuuden poistaminen murentavat opiskelijoiden toimeentuloa ja haavoittavat kaikkien yhdenvertaisia mahdollisuuksia opiskella. Lainapainotteinen opintotuki ei sovi nykyaikaan, jossa työelämä on epävakaa ja pirstaleista eikä taetta opiskelun jälkeisestä pysyvästä työstä ole. 122 miljoonan euron leikkausten kohdentaminen jo nyt yhteiskunnan pienituloisimman ryhmän toimeentuloon on lyhytnäköistä politiikkaa. Jo nykyisellään suurin opintoja hidastava tekijä on opiskelijoiden heikko toimeentulo. Tämä on kohtuutonta.

Opintotukijärjestelmän uudistaminen säästöt edellä tulee pidentämään opintoaikoja ja vähentämään opintotuen käyttäjämääriä entisestään. Opiskelijoiden mahdollisuus keskittyä opintoihinsa tulee olemaan yhä heikompi, kun lisätienestettä on pakko hakea entistä enemmän töissä käynnistä. Opintotuki uudistus tulee heikentämään koulutuksellista tasa-arvoa: uskaltavatko köyhemmistä perheistä lähtevät nuoret enää hakeutua korkeakoulutukseen, kun toimeentulo pitää kattaa lainalla?

Opintotukikuukausien leikkaaminen sekä tutkintokohtaisesti että kokonaisuudessaan asettaa opintojen loppuun saattamisen vaaraan. Leikkaus tulee vaikeuttamaan etenkin osaopiskelukykyisten, perheellisten ja erilaisista oppimisen vaikeuksista kärsivien opiskelijoiden valmistumista.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 4

Kulttuuri

On erinomaista, että hallitus varaa vuosille 2017—2018 yhteensä 7,4 miljoonaa euroa taiteen perusopetukselle ja muulle kerhotoiminnalle ja lasten kulttuuritoiminnalle kouluissa sekä laajentaa prosenttiperiaatetta laajemmin kulttuuriin. Tässä yhteydessä tulee varmistaa, että käsitys taiteesta on mahdollisimman laaja ja taiteen tavoitettavuus tarkoittaa myös riittäviä rahallisia resursseja eri taidemuotojen toiminnan edellytysten turvaamiseksi valtakunnallisesti.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.5.2016

Jani Toivola vihr