

3.10.2024

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Asia: HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Viite: Lausuntopyyntönnä 27.9.2024

OAJ kiittää mahdollisuudesta lausua vuoden 2025 budjettiesityksestä.

OAJ:n keskeisimmät nostot budjetista:

- **OAJ vastustaa jyrkästi koulutukseen tehtäviä leikkauksia ja muistuttaa niiden johtavan laadun ja opetustyön heikkenemiseen.** Ammatillisen koulutuksen 120+8+1 miljoonan euron leikkaukset ovat mittasuhteiltaan merkittävät ja tulevat väistämättä vaikuttamaan ammatillisen koulutuksen järjestämiseen niin oppivelvollisille kuin alaa vaihtaville.
- **OAJ vastustaa jyrkästi Opetushallitukselle kohdennettuja toimintamenosäästöjä.** Säästöt on suunnattu opettajien täydennyskoulutukseen ja päätös lopettaa opetushallituksen täydennyskoulutushankkeet käytännössä kokonaan. Päätös on vastuuton ajassa, jossa opetukseen laaditaan uutta lainsäädäntöä ja jossa muutos toimintaympäristössä on merkittävää.
- OAJ kiittää oppimisen tukeen ja perusopetuksen vahvistamiseen hallitusohjelman mukaisesti suunnattuja lisäresursseja ja pitää kohdennuksia oikeanlaisina.

3.10.2024

1 Koulutusleikkaukset

Useamman paremman vuoden jälkeen valtion budjettiesitys on laadittu jälleen koulutusta leikkaavaksi. Leikkauskohteita on useita ja suuruudeltaan ne eroavat merkittävästi, mutta niiden vaikutukset ovat euromääriä suurempia.

Suurimmat leikkaukset kohdistuvat jälleen kerran ammatilliseen koulutukseen. Ammatillisen koulutuksen rahoitustasoa leikattiin vuosien 2011–2018 välillä 450 miljoonaa euroa. Viime hallituskaudella rahoitusta vahvistettiin 50–80 miljoonalla eurolla ja nyt korotukset leikataan pois korkojen kera. Kokonaisuudessaan ammatillisen koulutuksen rahoitusvähennykset nousevat ensi vuoden budjetissa lähes 150 miljoonaan euroon useiden määräaikaisten rahoitusten päättyessä samanaikaisesti.

Vaikka ammatillisen koulutuksen säästöjä on perusteltu aikuiskoulutuksen menosäästöiksi ei säästökohdennuksia todellisuudessa voida osoittaa vain aikuiskoulutukseen vaan ne tulevat kohdistumaan opetuksen järjestäjän parhaaksi katsomalla tavalla ja siten väistämättä myös oppivelvollisuutta suorittavien opintoihin. Leikkauksen kohdentaminen opiskelijavuosiin tarkoittaa käytännössä leikkausta lähiopetuksen ja opettajien määrään. Koska opettajat opettavat samoissa ryhmissä kaikkia kyseistä osaamista tarvitsevia opiskelijoita riippumatta siitä, onko heillä aiempia tutkintoja vai ei, on leikkaus vastoin hallitusohjelmassa olevaa lupausta turvata lähiopetuksen määrä erityisesti oppivelvollisille.

Muita koulutusleikkauksia tehdään normien purkamisen varjolla ammatilliseen koulutukseen, lukioihin ja varhaiskasvatukseen. Todellisuudessa normit eivät pura työmäärää päiväkodeissa ja oppilaitoksissa, joten säästötoimenpiteet valuvat opetuksesta tehtäviksi säästöiksi.

OAJ vastustaa jyrkästi koulutukseen tehtäviä leikkauksia ja muistuttaa niiden johtavan laadun ja opetustyön heikkenemiseen.

OAJ esittää, että valiokunta ehdottaa koulutuksen erityissuojeluksen jatkamista ja 120 miljoonan euron leikkauksen perumista. Kyseinen 120 miljoonaa euroa on säästettävä muulta hallinnonalalta kuin opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

OAJ vaatii, että osaamistason ja perustaitojen turvaamiseksi eduskunta sitoutuu yli hallituskaudisesti kasvattamaan koulutuspanostuksia kohti kestävää pohjoismaista tasoa.

2 Opettajien mahdollisuudet täydennyskoulutukseen katoavat

Opetushallitukselta ollaan budjetin mukaisesti leikkaamassa 14,6 miljoonaa euroa opettajien täydennyskoulutushankkeista ja aluehallintovirastoilta noin miljoona. Päätöksen myötä yli 60 000 opettajaa ja opetusallalla työskentelevää on vaarassa

3.10.2024

jäädä ilman henkilöstökoulutuksia. Opetushallituksen koulutukset ovat tavoittaneet noin 25 000 ja aluehallintoviraston koulutukset viime vuonna noin 40 000 osallistujaa.

Leikkauspäätös tarkoittaa sitä, että opettajien maksuttomat täydennyskoulutukset pysähtyvät käytännössä kokonaan.

Taloudellisesti tiukoilla olevat kunnat ja koulutuksen järjestäjät eivät voi kompensoida hallituksen leikkausta täydennyskoulutukseen. OAJ:n vuosi sitten teettämän kyselyn mukaan 38 prosenttia perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opettajista ei ollut osallistunut täydennyskoulutukseen työajalla 12 kuukauteen, vaikka oman osaamisen päivittäminen on yhä tärkeämpää yhteiskunnan muutoksissa ja vaativissa opetusalan työtehtävissä. Kolme toivotuinta koulutusteemaa OAJ:n kyselyn mukaan ovat oppimisen tuki ja erityispedagogiikka, haastavat kasvatukselliset tilanteet ja työrauha sekä digitalisaation hyödyntäminen opettajan työssä.

Leikkauksen seurauksena on erittäin todennäköistä, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjien mahdollisuudet tarjota täydennyskoulutusta opetushenkilöstölleen eriytyvät entisestään. Kun opettajalla ei ole mahdollisuuksia päivittää osaamistaan tunne työn hallinnasta heikkenee. Tämä voi johtaa alan vaihtamiseen, mikä lisää riskiä, että yhä useampi oppija ei saa opetusta kelpoisuusehdot täyttävältä opettajalta. Palkkatilaston mukaan Uudellamaalla jo joka seitsemäs opettaja on vailla kelpoisuutta. Täsmällisempää tietoa opettajatilanteesta ei ole, koska meillä ei ole opettajarekisteriä.

Opetustoimen täydennyskoulutusleikkaus koskettaa varhaiskasvatusta, perusopetusta, lukioita, ammatillista koulutusta, vapaata sivistystyötä ja taiteen perusopetusta, josta opettajat ovat näihin täydennyskoulutuksiin osallistuneet. Leikkaus tulee vaikuttamaan myös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opettajakorkeakouluihin, jotka ovat saaneet opetushallitukselta rahoitusta täydennyskoulutusten järjestämiseen. Myöskään niillä ei ole ilman uusia rahoituslähteitä mahdollisuutta näitä koulutuksia jatkossa maksutta osallistujille järjestää.

OAJ pitää päätöstä opettajien täydennyskoulutusrahojen leikkaamisesta vastuuttomana tilanteessa, jossa toimintaympäristö on merkittävässä muutoksessa alan sisäisten lainsäädäntömuutosten sekä muun muassa tekoälyn, väestökehityksen, ilmastomuutoksen ja osaajapulan vuoksi.

OAJ esittää, että opettajien täydennyskoulutukseen on varattava rahoitus erikseen ja se on kohdennettava täydennyskoulutukseen suoraan. Valitettavasti valtionosuuden kautta jaettuna sen kohdentuminen oikeaan on kuntien taloudellisessa tilanteessa liian riskialtista.

3.10.2024

OAJ esittää, että valiokunta vaatii palautettavaksi 14,6 miljoonan euron rahoitusta ja sen kohdentamista jatkossa opetushallitukselle täydennyskoulutusten rahoittamiseen.

Mikäli kaikki rahoitus leikataan, on sillä seuraavia vaikutuksia:

- Opettajien täydennyskoulutukselle ei ole lainsäädännöllistä velvoitetta, joten suurella todennäköisyydellä koulutukset tulevat loppumaan tyystin.
- Leikkaus iskee merkittävästi korkeakoulujen opettajankoulutuksen henkilöstöön: vuonna 2024 noin 2/3 OPH:n rahoituksesta kohdistui yliopistoille ja ammattikorkeakouluille.
- Leikkauksella rikotaan opettajien luottamusta siihen, että heillä on mahdollisuus ylläpitää ja kehittää omaa osaamistaan oppijoiden hyväksi. Täydennyskoulutuksella on myös vaikutus työssäjaksamiseen ja työhön sitoutumiseen sekä alalla pysymiseen.
- Toimet oppimistulosten kasvuun vesittyvät, mikäli opettajille ei ole mahdollisuutta oman osaamisensa päivittämiseen.
- Opettajan työn ja osaamisen kehittämisen pitää olla ajantasaista ja vastata oppijoiden ja yhteiskunnan tarpeisiin uusimman tutkimustiedon mukaisesti. Tämän päivän opettajista koulutuksensa on saanut 1980–2020 välisenä aikana. Opettajan osaamisen kehittämisen tulee olla jatkuvaa. Opettajan peruskoulutuksen aikana opettaja saa perusosaamisen työhön, mutta täydennyskoulutuksella varmistetaan jatkuva oppiminen ja ajan hengessä pysyminen.

3 Kuntatalouden heikko tila on suoraan yhteydessä suomalaisen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseen.

Kuntien valtionavuiissa tapahtuu vuoden 2025 budjetissa merkittäviä muutoksia, joiden vaikutuksen kuntiin ovat hyvin erilaiset. TE-palveluiden siirto kunnille ja kotoutumislain uudistus 1.1.2025 tuovat kuntien valtionosuuksiin yhteensä 874 miljoonan kokonaisuuden. Lisäksi SOTE-uudistuksen tasauserät siirtävät budjetissa rahoitusta satojen miljoonien edestä. Vaikka sote-siirtolaskelmia kompensoidaan vuoden 2025 budjetissa 277 miljoonalla, jää kuntien maksettavaksi edelleen yli 500 miljoonan kokonaisuus kustannusten tarkistuksen jälkeen.

Hallitusohjelman mukainen indeksijarru pienentää kustannusten kasvun kompensoivaa indeksia 25,3 miljoonalla eurolla vuodelle 2025. Kyseinen summa vastaa 30 % indeksikorotuksesta.

Ikäluokkien pienentyminen vaikuttaa valtionosuuden kokonaispottiin kiihtyvällä tavalla. Vuoden 2025 budjetissa lapsimäärän vähentyminen vastaa 9 miljoonan euron rahoituksen muutosta. Kuntaliiton arvion mukaisesti vuonna 2028 pudotus vastaa jo 85 miljoonaa euroa.

3.10.2024

Kuntatalouden kokonaisuuden näkökulmasta muutosten vaikutuksia ei voida arvioida täysin eri kunnille. Tässä kokonaisuudessa uusien tehtävien rahoitus on tärkeää, mutta kuntatasolla se saattaa kadota muiden uudistusten jalkoihin. Tämän takia OAJ pitää tärkeänä, että nyt laadittu oppimisen tuen lainsäädäntö pitää sisällään riittävän tarkat kriteerit tuen järjestämiselle, jotta rahoitus todellisuudessa kohdistuu kunnissa sinne, mihin se on valtion tasolta tarkoitettu.

Kuntien taloudellinen tilanne on heikko ja etenkin pienten kuntien mahdollisuudet tuottaa laadukkaita peruspalveluita on merkittävästi heikentynyt. OAJ edellyttää, että hallitus laatii hallitusohjelman mukaisesti järjestämiskriteerit perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämiselle.

OAJ esittää, että valiokunta vaatii opetus- ja kulttuuriministeriötä pitämään huolen, että perusopetuksen uudistuvaan oppimisen tukeen ministeriön kehittämä oppimisen ja koulunkäynnin tuen tilastotiedonkeruu kattaa oppilaiden saaman tuen muodon ja määrän lisäksi myös tiedot siitä, paljonko kunta ennen lain voimaan tuloa käytti rahoitusta nykyisiin yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen. Tilastotiedonkeruun on vastattava ehdotettua lainsäädäntöä myös lisärahoituksen käytön osalta.

OAJ esittää, että valiokunta ehdottaa oppilasmäärän vähenemisestä syntyvän säästön puolittamista. Vaikka oppilasmäärä vähenee, ei järjestämiskustannuksia voida supistaa vastaavassa määrin. Ensi vuoden 9 miljoonasta eurosta 4,5 miljoonaa olisi jätettävä harkinnanvaraisesti jaettavaksi rahoitukseksi niille kunnille, joissa syntyy alle 20 lasta vuodessa. Tätä harkinnanvaraista rahoitusta voisi saadaan, jos opetusta järjestetään yhdessä toisen kunnan tai kuntien kanssa.

4 Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuslain mukainen uusi henkilöstömitoitus tulee voimaan 2030. Siirtymäaika on ollut pitkä ja sen aikana pedagogisen varhaiskasvatuksen opettajien koulutukseen on kohdennettu lisärahoitusta vuosittain. Tehdyillä toimilla sisäänotto opettajankoulutukseen on lähestynyt hallitusohjelman mukaista 1400 aloituspaikan tasoa. Suurin haaste pätevien opettajien saamisessa on suurissa kaupungeissa, joissa myös lapsimäärä on kasvata toisin kuin muualla maassa.

OAJ kiittää budjetissa esitettyä 6 miljoonan euron kohdistusta varhaiskasvatuksen opettajien tilauskoulutusmalliin juuri kuudelle suurimmalle kaupungille.

On oleellista, että talousarvioesityksessä esitetty rahoitus kohdennetaan pääsääntöisesti varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen lisäyksiin. Tämä tulee varmistaa valtionavustuksen ehdoilla. Valtionavustusta kohdentamalla opettajankoulutuksen lisäämiseen varmistetaan, että se tuottaa tarvittavaa henkilöstöä ja juuri

3.10.2024

varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksen opettajankoulutus kohdentuu varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen, joihin tutkinto tuottaa kelpoisuuden.

Nyt esitetty täydennyskoulutusmalli ja jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen jakaman 10 miljoonan euron rahoitus aikuiskoulutuksen vahvistamiseksi ja varhaiskasvatuksen opettajien kouluttamiseksi ei kuitenkaan korvaa tasoltaan aikuis-koulutustuen lakkauttamisen jättämää aukkoa. Tällä 10 miljoonalla ei myöskään turvata riittävää määrää erityisopettajia tai muita opettajia kuten matematiikan opettajia, joista on myös pula.

Vaikka lapsimäärä valtakunnallisella tasolla tippuu ja alhaisen syntyvyyden vaikutukset perusopetukseen konkretisoituvat eri puolilla Suomea, varhaiskasvatuksessa muutos ei näy yhtä konkreettisesti. Varhaiskasvatuksen osallistumisaste kasvaa edelleen, mikä näyttäytyy 3–5-vuotiaiden määrissä lapsimäärän pysymisenä paikoillaan, mutta 0–3-vuotiaiden määrän kasvu on päiväkodeissa ollut suurta. Kuusikkokunnissa 0–3-vuotiaiden määrä on kasvanut vuodesta 2021 vuoteen 2023 lähes 10 %-yksiköllä ja koko maan tasolla muutos on tarkoittanut noin 8200 uuden lapsen tuloa varhaiskasvatuksen asiakkaaksi.

Osallistumisasteen kasvaessa tarve koulutetulle henkilöstölle kasvaa edelleen. OAJ pitää koulutusmäärien lisäyksiä ja niiden edelleen nostamista välttämättömänä niin, että saavutetaan hallitusohjemaan kirjattu 1400 uuden varhaiskasvatuksen opettajan vuositaso. Näin voidaan turvata päiväkoteihin ja esiopetukseen tehtävään kelpoiset opettajat ja saavutetaan varhaiskasvatuslain 2030 voimaan tuleva henkilöstörakenne. Koulutettujen opettajien osuuden vahvistuminen päiväkodeissa vahvistaa varhaiskasvatuksen laatua ja samalla tukee opettajien sitoutumista alalle. Riittävillä koulutusmäärillä voidaan varmistaa myös yliopistoihin korkeatasoiset opettajankouluttajat.

Varhaiskasvatuksen opettajan yliopistokoulutuksen aloituspaikkoja oli keväällä 2024 opintopolku.fi hakuilmoitusten mukaan noin 1120, mutta paikkamääriin on voinut tämän jälkeen tulla muutoksia. Oleellista on, että ministeriön ja yliopistojen välisissä neuvotteluissa seuraavalle sopimuskaudelle sovitaan koulutusmäärät, joilla turvataan pitkäjänteisemmin riittävät varhaiskasvatuksen opettajatarvetta vastaavat koulutusmäärät, myös alueellinen tarve huomioiden. Vuosien 2025–2026 tavoitelluista kokonaiskoulutusmääristä eikä koulutuslisäysten jatkuvuudesta 2027 eteenpäin toistaiseksi ole kokonaiskuva.

Varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen määrien ja lisäysten ajantasainen tilanne olisi tärkeä olla käytettävissä varhaiskasvatuksen opettajankoulutusmäärien riittävyuden ennakoinniseksi, seuraamiseksi sekä tarvittaessa korjaavien toimenpiteiden tekemiseksi ajoissa. OAJ:n esittämä opettajarekisteri vastaisi tähän tarpeeseen.

3.10.2024

Vuosikausien liian vähäisten koulutusmäärien synnyttämä opettajapula on mittavinta pääkaupunkiseudun sekä muissa suurimmissa kaupungeissa, ja on tarkoituksenmukaista, että nyt myönnetyn avustuksen painopistettä kohdennetaan näiden kaupunkien ja yliopistojen yhteistyöhön varhaiskasvatuksen opettajanpulan helpottamiseksi.

Norminpurku

Hallituksen tavoite purkaa kuntia ohjaavia normeja kohdistuu myös varhaiskasvatukseen. Purettaviksi normeiksi on valikoitu henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvoitteen poisto, määräaikaista työntekijöitä koskevan raportoinnin keventäminen, paikallisista varhaiskasvatussuunnitelmista luopuminen ja toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteen poisto. Näiden norminpurkujen myötä lasketaan säästyvän valtiontaloudesta 0,656 miljoonaa euroa. OAJ pitää norminpurkua tarpeettomana ja haitallisena toiminnan järjestämisen näkökulmasta ja vaatii eduskuntaa pidättäytymään lasten ja nuorten koulutuksellisia oikeuksia turvaavien normien purkamisesta.

OAJ esittää, että valiokunta peruu varhaiskasvatukseen suunnatut norminpurut yhdenvertaisuussuunnitelmiin ja kuntatason varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin.

OAJ esittää 1 miljoonan kokonaisuutta opettajarekisterin aloittamiseen ja vakiinnuttaisi pysyväksi varhaiskasvatuksen opettajankoulutukseen suunnatut rahat.

5 Perusopetus

Hallitus on luvannut panostaa tällä kaudella perusopetuksen kehittämiseen. Esitetyssä talousarviossa panostuksia lisätään 50 miljoonalla eurolla nostaen hallitusohjelman mukaisen kokonaisuuden vuodelle 2025 100 miljoonan euron tasolle. Tämä summa käytetään ensi vuoden budjetissa

- koulutuksen laatu- ja tasa-arvorahoituksen ylläpitoon 40 miljoonaa euroa pitäen rahoituksen tason 55 miljoonan euron tasolla.
- oppimisen tuen kehittämiseen ja siihen liittyviin hankkeisiin 41 miljoonaa euroa, josta 38,2 miljoonaa euroa kuntien valtionosuuksiin ja 3,3 miljoonaa euroa OKM:n kautta jaettaviin hankkeisiin
- Perusopetuksen oppituntimäärän kasvattamiseen kolmella vuosiviikkotunnilla 8,6 miljoonaa euroa.
- yksityisten oppilaitosten kotikuntakorvauksen nostamiseen kunnalliselle tasolle. 4,5 miljoonaa euroa
- Kiusaamisen vastainen hanke 5 miljoonaa euroa.

OAJ pitää kohdennuksia oikeanlaisina ja kiittää hallitusta hyvistä aikeista perusopetuksen vahvistamiseksi.

3.10.2024

Laatu- ja tasa-arvorahoituskohteena erinomainen ja OAJ kannustaa hallitusta jatkamaan rahoitusta

OAJ pitää rahoitusta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen laatuun ja tasa-arvoon ns. haastavampien alueiden kouluille ja päiväkodeille erittäin perusteltuna. Asuinalueiden ja niiden myötä koulujen ja päiväkotien eriytymisestä on runsaasti tutkimustietoa esimerkiksi vastedes julkaistu osaraportti PISA-tutkimuksesta maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaamisen osalta. Tätä eriytymistä ehkäistään tehokkaasti kohdentamalla tarveperustaisesti rahoitusta näille kouluille. Rahoitukseen saatiin edellisellä hallituskaudella pysyväisluonteinen lainsäädäntö ja OAJ kiittää hallitusta rahoitustason vakiinnuttamisesta tähän tarkoitukseen. Rahoitusta on syytä tulevaisuudessakin jatkaa vähintään nykyisellä tasolla.

OAJ kiittää oppimisen tuen kokonaisuuden edistämistä.

OAJ pitää erinomaisena sitä, että perusopetuslakia uudistetaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen osalta. Siirtyminen abstrakteista tuen portaista kohti konkreettisia tukitoimia tulee vahvistamaan oppilaiden oikeutta saada tukea tasa-arvoisesti ja yhdenvertaisesti asuinpaikasta ja koulusta riippumatta. Painopisteen siirtyminen varhaiseen puuttumiseen ja oppimisen ja koulunkäynnin haasteiden ennalta-ehkäisyyn ryhmäkohtaisten tukimuotojen kautta on hyvä asia.

Myös uudistukseen varatusta rahoituksesta suurin osa kohdistuu näihin uusiin ryhmäkohtaisiin tukimuotoihin. Oppilasmäärään sidottu kerroin (0,122), jonka mukaisesti opetuksen järjestäjän on varattava tuntiresurssia ryhmäkohtaisiin tukimuotoihin, on välttämätön, jotta pystytään varmistamaan, että ennalta ehkäisevä tuki resursoidaan säädösten mukaisesti.

Vaikka hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta todetaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen painopisteen siirtyvän uusiin ryhmäkohtaisiin tukitoimiin, todellisuudessa opetuksen järjestäjillä on esityksen mukaan jatkossakin velvollisuus järjestää oppilaskohtaisia tukimuotoja viipymättä, jos ryhmäkohtaiset tukimuodot eivät ole riittäviä. Onkin varmistettava, että opetuksen järjestäjillä on tosiasiallinen mahdollisuus järjestää näitä tukitoimia, kun samaan aikaan valtionosuuksia leikataan ja suureen osaan kuntia kohdistuu valtavia säästöpaineita. Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen kattaessa yli 60 prosenttia kuntien menoista, on selvää, että säästöpainetta kohdistuu monilta osin näille sektoreille ja erityisesti henkilöstökuluihin. Kuitenkin oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistus vaatii toteutuakseen suunnitellusti ja ollakseen vaikuttavaa, opetuksen järjestäjiä lisäämään opetushenkilöstöä ja pienentämään opetusryhmien kokoa.

Erittäin tärkeä uusi säännös ryhmien muodostamista koskevaan sääntelyyn on viiden oppilaskohtaisena tukitoimena erityisopettajan tai erityisluokanopettajan antamaa erityisopetusta saavan oppilaan raja yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä. Oppilaan oikeus tarvitsemaansa tukeen on varmistettava kaikissa

3.10.2024

tilanteissa eli rajoitus ei saa vaikuttaa niin, että opetuksen järjestäjät eivät enää tee oppilaiden tarvitsemia tukipäätöksiä, jos ryhmissä ei ole tilaa uusille tuen tarvisijoille.

Hallitusohjelmassa on yhtenä tavoitteena perusopetuslain uudistukselle opetus- henkilöstön hallinnollisen taakan keventäminen. Oppilaskohtaisten tukitoimien päätösprosessin on oltava jatkossa selkeämpi, jotta se oikeasti vähentää hallinnollista työtä. Pedagogisen asiakirjojen määrän vähentyminen neljästä yhteen selkeyttää omalta osaltaan tilannetta, mutta asiakirjatyön vähenemisen myötä toteutuvaksi laskettu säästö tuntuu epärealistiselta. Vaikka esityksen perusteluissa on laskettu jokaisen tehostetun tuen oppilaan kohdalla asiakirjatyön vähentyvän oppilaan yhdeksänvuotisen perusopetuksen aikana neljällä tunnilla ja erityisen tuen oppilaan kohdalla kymmenellä tunnilla, tästä ei OAJ:n näkemyksen mukaan ole odotettavissa suuria säästöjä. Asiakirjatyö on tehty luokan- ja aineenopettajien sekä erityisopettajien ja erityisluokanopettajien työnä pääsääntöisesti yhteissuunnittelu- ajalla. Näin ollen hallinnollisen työn vähentymisen takia kuntien valtionosuuksista vuonna 2025 poistettava 0,42 miljoonaa euroa ja jatkossa vuosittainen 1 miljoonan euron vähennys ei vastaa kuntien menovähennystä. Kuntien ei siis ole mahdollista tehdä henkilöstövähennyksiä tai säästää muuten henkilöstömenoissa huolimatta asiakirjatyön vähenemisestä, vaikka yksittäisten opettajien onkin mahdollista näiden muutaman tunnin osalta kohdistaa työaikaansa muuhun suunnittelutyöhön kuin pedagogisiin asiakirjoihin. Tämä rahoitusleikkaus kohdistuu siis tosiasiallisesti oppilaiden saamaan tukeen, kun opetuksen järjestäjien on sopeutettava toimintaansa menoleikkauksen verran.

Kokonaisuutena oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistus on tervetullut, mutta sen rahoituksen riittävyyttä ja opetuksen järjestäjien mahdollisuutta toteuttaa uudistuksen vaatimukset, on seurattava. On myös varmistettava, että erityisopettajia koulutetaan riittävästi ja kelpoisten erityisopettajien saatavuus varmistetaan kaikkialla Suomessa.

Perusopetuksen minimituntimäärän nosto

Perusopetuksen minimituntimäärä on Suomessa kansainvälisesti vertaillen hyvinkin matala, etenkin alimpien vuosiluokkien osalta. Tästä huolimatta olemme saavuttaneet aikaisemmat hyvät oppimistulokset merkittävästi pienimmillä tuntimäärillä kilpailijamaihin verrattuna. Osittain tämä on näköharhaa sillä kunnat ovat perinteisesti panostaneet perusopetukseen omia resurssejaan minimiä enemmän ja tarjonneet oppilaille opetusta yli säädetyn minimin. Valitettavasti kehitys on sen suuntainen, että kunnat siirtyvät yksi kerrallaan kohti valtakunnallista minimiä, jonka merkitys siis vain lisääntyy. Siksi on erittäin tärkeä, että tätä valtakunnallista minimituntimäärää ollaan nyt korottamassa kolmella vuosiviikkotunnilla. Johtuen kuntien vastakkaisista päätöksistä, tämä ei kuitenkaan välttämättä kaikkialla lisää oppilaiden tosiasiallisesti saamaa opetusta.

OAJ esittää, että valiokunta lausunnossaan esittää seurattavaksi oppilaiden tosiasiallisten tuntimäärien kehitystä sekä arvioimaan tämän tiedon pohjalta tarvetta vähimmäistuntimäärän lisäkorotuksiin.

3.10.2024

OAJ kannattaa, että yksityisten oppilaitosten kotikuntakorvaus nostetaan täyteen summaan.

Useimmissa tilanteissa yksityiset peruskoulut ovat toimineet kunnan sopimuskouluina ja lähikouluina alueensa oppilaille, tällöin niiden kohtelu myös rahoituksen näkökulmasta tasa-arvoisesti on perusteltua. OAJ pitää kuitenkin ehdottoman tärkeänä, että oppilaitosten velvoitteet ovat täten myös samat kuin kunnan kouluilla oppimisen tuen järjestämiseksi. Esitetyssä mallissa tulisi vielä korjata yliopistojen harjoittelukoulut ja valtionkoulut samalle tasolle muiden oppilaitosten kanssa. Yliopistojen harjoittelukouluissa ja valtion kouluissa opiskelevien oppilaiden määrän ollessa valtakunnallisesti varsin vähäinen, ei kotikuntakorvauksen nostaminen yhtenevästi 100 prosenttiin aiheuttaisi merkittäviä lisäkustannuksia.

OAJ kiittää hallitusohjelman mukaista 3,5 miljoonan euron korotusta valmistavan opetuksen laajentamiseen.

Laadukas valmistava opetus, varmistaa oppilaiden eheän koulupolun ja säästää resursseja yleisopetuksen ryhmässä. Valmistavaa opetusta on kehitettävä jatkossakin ja siitä on tehtävä oppilaille subjektiivinen oikeus. Samalla valmistavaan opetuksen kelpoisuusvaatimukset on kirjattava asetukseen.

Valmistavan opetuksen volyymi on ensi vuoden budjetissa suuri johtuen Ukrainasta tulevien sotaa pakoon lähtevien opetuksen resurssoinnista.

Maahanmuuttotastaisten oppilaiden oppimistulokset ovat yleisesti edelleen heikot verrattuna kantaväestön tuloksiin tuoreen Pisa-selvityksen mukaan. Jotta oppimistulokset saadaan nousemaan, on tehtävä myös seuraavia uudistuksia:

- Valmistavan opetuksen jälkeen oppilaalla tulee olla oikeus kielellisesti tuettuun opetukseen niin pitkään kuin siihen on tarve.
- Oppilaan oman äidinkielen opetus on säädettävä velvoittavaksi.
- Opettajien osaamista on kehitettävä siten, että jokaisella opettajalla on kieli- ja kulttuuritietoisien pedagogiikan osaaminen.
- Jokaiseen opettajankoulutuksen harjoittelukouluun tarvitaan valmistavan opetuksen luokkia, jotta opettajaopiskelijat saavat harjoitella kieli- ja kulttuuritietoista pedagogiikkaa.

6 Lukio

Lukion yksikköhinta on vuoden 2025 budjetin pohjalta 8433,30 €/opiskelija. Hinta nousee 490 eurolla. Muutos johtuu vuoden 2022 tilinpäätöstietoihin perustuneen todellisen kustannuksen noususta, ei niinkään budjettiin tehtävistä muutoksista.

Suurimmat muutokset budjettiin lukiossa koskevat oppimisen tuen toteuttamista. OAJ on pitkään ajanut lukion oppimisen tuen vahvistamista ja nyt se saadaan vihdoin toteutumaan. Oppimisen tuelle on varattu 10 miljoonan euron rahoitus.

3.10.2024

OAJ pitää välttämättömänä, että rahoitus kanavoituu konkreettisesti oppimisen tukeen.

Lukiorahoitukseen tehdään samanaikaisesti muutamia vähennyksiä. Valtionavustussäästö on suuruudeltaan 1,7 miljoonaa euroa ja norminpurkutalkoiden teemalla lukiorahoituksen perustasta viedään miljoona euroa.

Norminpurkukohteeksi on valittu lukioden lukuvuosisuunnitelmat, joista on arvioitu saatavan aikaan 0,75 miljoonan euron säästöt ja kodin ja koulun yhteistyövelvoitteen karsiminen, josta arvioidaan saatavan 0,25 miljoonan euron säästö.

Kyseessä ovat puhtaat koulutusleikkaukset, sillä esimerkiksi lukuvuosisuunnitelmia ei käytännössä voida oppilaitoksissa jättää tekemättä vakuutuksien ja toiminnan järjestämisen takia.

Vaikka lukioon kohdistetaan lisärahaa oppimisen tuen kautta, voidaan perustellusti väittää, ettei rahaa todellisuudessa tule lainkaan uusiin velvoitteisiin. Vuonna 2018 voimaan tulleeseen lukiolain 23b momenttiin ei olla koskemassa, joka vähentää lukiokoulutuksen rahoitusta myös ensi vuonna noin 100 miljoonalla eurolla ja kasvattaa siten tosiasiallisesti kuntien vastuuta koulutuksen rahoittamisesta.

7 Ammatillinen koulutus

Ammatilliseen koulutukseen kohdistetaan budjettiesityksessä merkittävät leikkaustoimenpiteet. Yhteensä lähes 130 miljoonaan euroon nousevat leikkaukset tulevat vaikuttamaan merkittävästi oppilaitosten mahdollisuuksiin laadukkaan ammatillisen koulutuksen antamisessa. Kehyksen yhteydessä päätetyn 100 miljoonan leikkauksen lisäksi ammatilliselle koulutukselle kohdistettiin budjettiriihessä uusi 20 miljoonan leikkaus. Näiden lisäksi ammatillisesta koulutuksesta leikataan 4 miljoonaa euroa norminpurun varjolla keventämällä kevyesti HOKS-prosessia. Oppivelvollisten maksuttomien materiaalien rajaamisen peruuntumisen kustannukset ovat ammatilliselle koulutukselle 4 miljoonan euron leikkaus strategiarahoituksesta ja 1 miljoonan euron leikkaus hankerahoituksesta.

Kokonaisuudessaan leikkaukset nousevat sellaiselle tasolle, että on perusteltua todeta hallituksen pettäneen koulutuksen erityissuojeluksensa. Vuosina 2011–2018 tehtiin ammatilliseen koulutukseen noin 450 miljoonan euron rahoitusleikkaukset. Viime hallituskauden aikana korjattiin tilannetta kohdentamalla ammatilliseen koulutukseen 270 miljoonaa määräraikaista hankerahoitusta, palautettiin indeksikorotukset sekä korotettiin perusrahoitusta 50 miljoonalla eurolla. Kaikesta tästä huolimatta, ja vaikka ammatillisen koulutuksen rahoitus on kokonaisuudessaan vuosien varrella kasvanut muun muassa uusien velvoitteiden myötä (esim. oppivelvollisuuden laajentaminen), ovat **opiskelijakohtaiset käyttömenot vähentyneet reilussa vuosikymmenessä yli kuudenneksella.** Vaikka julkisuuteen on leikkauksista haluttu kuva, etteivät ne kohdistu

3.10.2024

oppivelvollisuutta suorittaviin nuoriin, ei tätä käytännössä pystytä nykylainsäädännön turvin varmistamaan.

OAJ vaatii ammatillisen koulutuksen rahoitukselle tarkempaa ohjausta, jotta entisestään vähenevät rahat käytettäisiin opetukseen.

Ammatilliseen koulutukseen suunnataan vuonna 2025 rahoitusta noin 2,1 Mrd. euroa, josta valtion rahoitusosuus on noin 1 Mrd. euroa. Tehdyt leikkaukset vastaavat noin 7 % leikkausta valtion rahoitusosuuteen ammatillisesta koulutuksesta.

Tilastojen valossa ammatillinen koulutus on Suomessa kustannuksiltaan raskaampaa verrattuna muihin OECD-maihin. (OECD 2024) Ero muihin maihin selittyy suomalaisen koulutuksen rakenteella, jossa ammatillista koulutusta järjestetään julkisin varoin eikä yrityksillä ole ammatillisen koulutuksen sektorilla laajaa omaa koulutustuotantoa. Opetus on järjestetty myös pitkälti oppilaitoksissa yritysten sijaan, mikä edellyttää oppilaitoksilta oman infran ylläpitoa. Kustannuksiltaan ammatillinen koulutus on muiden maiden kaltaista, mutta julkinen sektori kantaa Suomessa koulutuksesta laajemman vastuun muihin maihin verrattuna. Ammatillisen koulutuksen suosio on Suomessa myös laajempaa verrattuna muihin maihin. Suomessa noin 40 % ikäluokasta valitsee toisen asteen koulutustavakseen ammatillisen koulutuksen. (OPH tilastot)

Oppimisen tuki laajenee toiselle asteella ja siten myös ammatilliseen koulutukseen. Budjetissa ammatilliselle koulutukselle on varattu 10 miljoonan euron rahoitus oppimisen tuen toteuttamiseen. On kuitenkin selvää, ettei tehtyjen koulutusleikkausten yhteydessä, tukeen ole osoitettu tosiasiallisesti rahoitusta.

Tarve oppimisen tuen vahvistamiselle ammatillisessa koulutuksessa on valtaisa. Sakki ry:n amisbarometrin mukaan opiskelijoiden osuus, jotka kokevat tarvitsevansa opintoihinsa tukea on kasvanut vuoden 2015 kyselyn 20 % tasosta räjähdysmäisesti. Vuoden 2024 kyselyn perusteella tarvetta tuelle opinnoissa ilmoitti kokevansa peräti 74 % opiskelijoista. OAJ:n tekemä kysely opettajille vahvistaa tulosta.

OAJ esittää, että valiokunta ehdottaa koulutuksen erityissuojeluksen jatkamista ja 120 miljoonan euron leikkauksen perumista. Kyseinen 120 miljoonaa euroa on säästettävä muulta hallinnonalalta kuin opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

8 Yliopistot ja ammattikorkeakoulut

Yliopistoille myönnetään vuoden 2025 talousarviossa rahoitusta kokonaisuudessaan 2,27 miljardia euroa. Tästä 1,962 miljardia kohdistuu yliopistojen perusrahoitukseen. Rahoitus kasvaa edelliseen vuoteen verrattuna noin 120 miljoonalla eurolla. Kasvu pohjautuu pitkälti yliopistoindeksiin ja tohtoripilotoinnin laajentamiseen.

3.10.2024

OAJ kiittää budjettiesitystä, että se pitää korkeakoulujen indeksikorotukset budjetissa. Kustannusten kasvu on ollut viime vuosina suurta ja indeksien leikkaus olisi vallitsevassa tilanteessa merkittävä koulutusleikkaus.

Osana TK toimia toteutettava tohtoripilotointi kasvattaa vuodelle 2025 yliopistojen rahoitusta 46 miljoonalla eurolla nostaen pilotointiin suunnatun rahoituksen 86 miljoonan euron tasolle. OAJ pitää kohennusta oikean suuntaisena. Pidämme tärkeänä, että tutkijakoulutettujen osuus kasvaisi yritysten TK henkilöstössä. Samanaikaisesti tarvitsemme yhä enemmän ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita soveltavan ja kehittämistoiminnan pariin.

Ammattikorkeakouluille myönnetään vuoden 2025 budjetissa rahoitusta kokonaisuudessaan 1,02 Mrd. euroa, josta perusrahoituksen osuus on 945 miljoonaa euroa. Perusrahoituksen reaalin taso on laskenut vuodesta 2011 vuoteen 2025 lähes 200 miljoonalla eurolla. (Lähde: Arene) Samanaikaisesti ammattikorkeakoulujen tehtäviä on laajennettu mm. antamalla ammattikorkeakouluille jatkuvan oppimisen vastuu, lisäämällä avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaa, mahdollistettu ristiin opiskelu korkeakoulujen välillä, tiivistetty yhteistyötä työelämän kanssa, vahvistettu opiskelijoiden oppimisen tukea ja lisätty merkittävästi opiskelijamäärää. Kokonaisuudessaan ammattikorkeakoulutuksen tutkinnon hinta on näinä vuosina laskenut lähes puolella.

Hallituksen tavoitteena on nostaa korkeakoulutuksen saaneiden osuus väestöstä 50 % tasolle vuoteen 2035 mennessä. Tavoite on kunnianhimoinen mutta vaatisi toteutuakseen yliopistojen rahoituksen kasvattamista merkittävästi nykyisestä. Hallitus sopi korkeakouluille yhteisesti jaettavasta korkeakoulujen aloituspaikkojen lisäämisestä julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2023. Päätetyistä rahoista vain murto-osa ohjautuu yliopistoille. Uusien aloituspaikkojen lisäykseen kohdennetaan ensi vuoden budjetissa ammattikorkeakouluille 8,5 miljoonaa euroa, joka on mittaluokaltaan murto-osa tarvittavasta, mikäli tavoitteeseen haluttaisiin todellisuudessa päästä.

Tällä hetkellä Suomessa on OECD-maiden suurin pula korkeakoulutetuista työntekijöistä. Hallitus on lisännyt tälle hallituskaudelle korkeakoulupaikkoja 41 miljoonalla, mutta se ei riitä saavuttamaan asetettua tavoitetta. Rahoituksen määräaikaisuus ei anna korkeakouluille mahdollisuutta pitkäjänteiseen ja suunnitelmalliseen koulutus- ja osaamistason työhön. Tutkimusnäyttöä tästä on esimerkiksi opettajankoulutuksen osalta (ks. OAJ:n selvitys Opettajankoulutuksen voimavarat ja asema yliopistoissa). Koulutustason nostamiseksi tulee laatia viipymättä pitkän aikavälin suunnitelma.

Korkeakoulutettujen määrää ei voida nostaa yliopistoissa eikä ammattikorkeakouluissa enää olemassa olevan rahoituksen avulla. Tutkintokoulutuksen hinta on vuoteen 2011 nähden tippunut yliopistoissa kolmanneksen ja ammattikorkeakoulujen

3.10.2024

osalta lähes puolella. Korkeakouluilla ei ole mahdollisuutta lisätä koulutus-kapasiteettia ilman lisäresursointia.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusta nakertaa hallitusohjelmassa päätetyt toimet avoimen korkeakouluopetuksen ja EU/ETA maiden ulkopuolelta tulevien lukukausimaksujen korotus ja korotusta vastaava leikkaus perusrahoitukseen. OAJ huomauttaa, että mikäli koulutuksen volyymiä ei pystytä pitämään yllä, kyseessä on puhdas koulutusleikkaus korkeakouluille.

9 Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön sektorille kohdennettiin jo hallitusohjelmassa leikkauksia, jotka ovat konkretisoituneet 21,7 miljoonan euron leikkauksiksi. Merkittävimmät leikkaukset kohdistettiin kansalaisopistoihin, joiden budjetista leikattiin noin 13 % rahoituksesta. Vuoden 2025 budjetissa vapaan sivistystyön rahoitus vahvistuu lakisääteisen kustannuspohjan tasauksen ja indeksikorotuksen voimasta.

Lisäksi vapaan sivistystyölle suunnataan 5 miljoonan kokonaisuus maahanmuuttajanaisten koulutukselle. OAJ pitää kohdennusta tarpeellisena ja kannustaa käyttämään vapaan sivistystyön osaamista maahanmuuttajien perustaitojen vahvistavaan koulutukseen myös jatkossa.

10 Taiteen perusopetus

Taiteen perusopetuksen rahoituksessa ei tapahdu edellisvuoteen verrattuna merkittäviä muutoksia. Odotettu lainsäädäntöuudistus on aloitettu taiteen perusopetuksessa. Samassa yhteydessä uudistettavassa rahoitusjärjestelmän uudistuksessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota rahoituksen ennakoitavuuteen ja pitkäjänteisyyteen.

Taiteen perusopetuksen opetus on kiinteästi yhteydessä kuntien mahdollisuuksiin toteuttaa palvelua. Kuntien heikko taloustilanne vaikuttaa siten myös taiteen perusopetuksen rahoitukseen.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen
koulutuspolitiikan johtaja

Risto-Matti Alanko
erityisasiantuntija