

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2010 vp

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehysistä vuosille 2011—2014

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä huhtikuuta 2010 lähettäessään valtioneuvoston selonteon valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2011—2014 (VNS 2/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutesaan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, johtaja Mika Tammilehto ja opetusneuvos Jorma Karhu, opetusministeriö
- johtaja Jorma Kauppinen, Opetushallitus
- toiminnanjohtaja Johan Hahkala, Koulutuksen järjestäjien yhdistys ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sivistysvaliokunta käsittelee tässä lausunnossa ammatillisen koulutuksen mitoitusta, perusopetuksen laadun kehittämistä ja yliopistojen rahoitusta.

Ammatillisen koulutuksen mitoitus

Kehyskaudella jatketaan valtion vuosien 2009 ja 2010 talousarvioissa ja lisätalousarvioissa päätettyä ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen työllisyyttä ja koulutusta tukevia toimenpiteitä. Vuodesta 2008 ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärää on lisätty kuluvan vuoden I lisätalousarvio mukaan lukien noin 9 200 opiskelijalla. Kuluvan vuoden ensimmäisessä lisätalousarviossa on lisämäärärahoja muun muassa nuorisotyöllisyyden tukemiseksi ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi sekä työpajatoiminnan

tukemiseen. Kokonaisuutena näihin tarkoituksiin liittyvät valtionosuudet kasvavat kehyskaudella noin 42 miljoonalla eurolla ja kuntien menot kasvavat vastaavasti noin 64 miljoonalla eurolla. Valiokunta pitää oikeana hallituksen kantaa siitä, että kehyskaudella lisätään ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen määrärahoja erityisesti nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Ammatillisen peruskoulutuksen kysyntä on korkealla tasolla koulutuksen kasvaneen veto-voiman, ikäluokkakehityksen sekä meneillään oleva taloudellisen taantuman johdosta. Koulutuksen kysynnästä johtuen järjestämislopun mukainen täyttöaste on käytännössä 100 prosenttia. Koulutustarve pysyy korkeana vielä lähivuodet, jonka jälkeen se alkaa asteittain laskea. Koulutuksen vetovoima on hakijatietojen perusteella kasvanut voimakkaasti. Perusasteen 9. luokan

päättävistä ammatilliseen koulutukseen haki vuonna 2009 ensisijaisesti noin 32 200 (50 %) opiskelijaa. Näin ollen koulutuksen kysyntä ylittää koulutuksen tarjonnan. Kasvua selittää varsin pitkälle taloudellinen taantuma mutta myös ammatillisen koulutuksen lisääntynyt arvostus.

Valiokunta katsoo, että ammatillisen peruskoulutuksen aloituspaikkoja on kokonaismäärältään vieläkin väliaikaisesti lisättävä. Painopisteen on oltava peruskoulun päättäneissä. Myöhemmin on oltava valmius tarkistaa aloituspaikkojen määriä ja sijoittumista eri koulutusaloille ja alueellisesti. Koulutuksen mitoittamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota myös kansantalouden elpyessä taantumasta. Valiokunta korostaa sitä, että koulutuspaikkoja lisättäessä koulutuksen laatu ei saa vaarantua.

Myönteistä on, että ammatillisen koulutuksen arvostus on noussut viime vuosina. Valiokunta pitää tärkeänä, että ammatillisen osaamisen merkitystä edelleenkin korostetaan. Tällä hetkellä kysyntä ja tarjonta eivät kaikilta osin kohtaa. Koulutuksen tulee olla sellaista, että se johtaa paikkaan työelämässä. Sen vuoksi koulutuksen sisältöjä on välttämätöntä kehittää jatkuvasti työelämän osaamistarpeita vastaaviksi.

Myös ammatillisen lisäkoulutuksen kysyntä on kasvanut erityisesti taloudellisesta taantumasta johtuen. Lisäkoulutupaikkojen jakoa opetusministeriö on painottanut vailla ammatillista koulutusta tai vanhentuneen koulutuksen varassa olevan henkilöstön koulutustason kohottamiseen.

Valiokunta yhtyy valtiovarainvaliokunnan lisätalousarviomietinnössä (VaVM 17/2010 vp — HE 26/2010 vp) ammatillisesta koulutuksesta todettuun. Mietinnössä todetaan mm., että vuoden alussa on työttömien pääsy omaehtoiseen koulutukseen helpottunut ja elokuussa paranee opintovapaan aikainen aikuiskoulutustuki. Ammatillisen lisäkoulutuksen paikkamäärän riittämättömyydestä johtuen aikuisia saattaa hakeutua enenevässä määrin opetussuunnitelmaperusteiseen koulutukseen. Tämä johtaa siihen, että aikuiset vievät nuorille tarkoitettuja aloituspaikkoja, mikä puolestaan viivästyttää nuorten siirtymistä koulutukseen ja edelleen työmarkkinoille. Va-

liokunta pitää välttämättömänä, että aikuisväestölle voidaan tarjota riittävästi työelämän tarpeita vastaavaa lisäkoulutusta.

Perusopetuksen laadun kehittäminen

Perusopetuksessa syntyvät koulutusasenteet, tiedot ja taidot muodostavat perustan myöhemmälle oppimiselle ja tästä syystä on erityisen tärkeää huolehtia perusopetuksen laadusta. Koulutuksen laadun kehittäminen on ollut keskeistä tällä vaalikaudella. Perusopetuksen voimavaroja tulee vahvistaa ja siten ehkäistä ja lieventää lasten ja nuorten syrjäytymistä. Tavoitteena on ryhmäkokojen pienentäminen sekä tuki- ja erityisopetuksen, oppilaanohjauksen ja oppilas- huollon vahvistaminen, koulujen kerhotoimintaan panostaminen sekä vanhempien ja koulun yhteistyön edistäminen. Tärkeä tavoite on myös opettajien täydennyskoulutuksen lisääminen.

Perusopetus paremmaksi -kehittämistoiminnan tarkoitus on ohjata opetuksen järjestäjiä toimimaan pitkäjänteisesti. Monia myönteisiä tuloksia on jo nähtävissä tai toimenpiteitä on meneillään. Kehittämistoiminta vie uudistukset kullakin painopistealueella kunnan strategiaan asiakirjoihin ja toimintaa ohjaaviin käytänteisiin. Kattavan koulutuksen ja informaation järjestäminen on auttanut koulutuksen kehittäjiä verkostoitumaan sekä lisäämään hallintokuntien välistä yhteistyötä ja moniammatillista yhteistyötä. Valtionavustuksen myöntämisen ehtoihin on liittynyt strukturoitu kehittämistoiminnan organisoiminen paikallisesti (mm. nimetty koordinaattori, kehittämistiimi, moniammatillinen ohjausryhmä jne.). Valiokunta pitää tärkeänä, että oppilaanohjauksen sekä tehostetun ja erityisen tuen kehittämiseen on liitetty kehittävä arviointi. Yliopistojen osaaminen on voitu yhdistää kuntien tueksi sekä tuottamaan tietoa kehittämistyön etenemisestä ja vaikuttavuudesta. Kehittämistoiminta kokonaisuudessaan on vielä kesken, ja vaikuttavuutta voidaan arvioida tarkemmin vasta sen päätyttyä.

Kehysselonteon mukaan perusopetuksen laadun kehittämistä jatketaan hallitusohjelman mukaisesti vuonna 2011 siten, että rahoitusta suun-

nataan muun muassa perusopetuksen opetusryhmien pienentämiseen. Valiokunta korostaa, että kuluvalle vaalikaudella käytetään perusopetuksen laadun parantamiseen yhteensä 80 miljoonaa euroa.

Valiokunta on kuitenkin huolissaan siitä, käyttävätkö kaikki kunnat todellisuudessa saamansa lisärahoituksen perusopetuksen laadun parantamiseen ryhmäkokoja pienentämällä. Valiokunta ei pidä koulutuspoliittisten tavoitteiden eikä oppilaiden yhdenvertaisuuden kannalta oikeina toimenpiteinä sitä, että valtion myöntäessä lisärahoitusta ryhmäkokojen pienentämiseen kunnat tekevät ratkaisuja, joissa toisaalla vähennetään opetukseen suunnattuja määrärahoja mm. tuntikehystä leikkaamalla sekä lomautusten ja sijaiskieltojen kautta.

Valiokunta pitää tavoitteena, että opetusryhmien pienentämiseen tarkoitettu rahoitus on riittävän pitkäaikainen, jotta pitkäjänteinen opetuksen kehittäminen onnistuu.

Erityinen tuki perusopetuksessa. Sivistysvaliokunnan käsittelyssä on parhaillaan perusopetuslain muutos, jossa muutetaan erityisopetusta ja oppilaalle annettavaa muuta tukea koskevia säännöksiä. Tavoitteena on vahvistaa oppilaan oikeutta suunnitelmalliseen varhaiseen ja ennalta ehkäisevään oppimisen ja kasvun tehostettuun tukeen. Hallituksen esityksen mukaan tehostetun ja erityisen tuen kehittämisen kustannukset on huomioitu valtiontalouden kehityksessä 2010–2013 ja valtion vuoden 2010 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä. Hallituksen esityksessä myös arvioidaan, että muutokset eivät aiheuttaisi kunnille tai muille opetuksen järjestäjille välittömiä lisäkustannuksia. Valtionosuusuudistuksessa puolestaan luovuttiin erityisopetuksen korotetusta valtionosuudesta. Erityisopetuksen valtionosuusrahoitus jatkuu siten, että kaikki kunnat saisivat samansuuruisen euromäärän perusopetusikäistä kohden. Sivistysvaliokunta toteaa, että nämä muutokset heikentävät erityistä tukea tarvitsevien oppimismahdollisuuksia, jos opetukseen ei kohdenneta tarpeen mukaista resursointia. Perusopetuksen rahoituksen toteuttaminen ja erityisopetuksen

korotuksen poistuminen voivat käytännössä asettaa näiden toimintamuotojen resursoinnin vastakkain opetuksen järjestäjien päätöksenteossa tavalla, joka ei välttämättä aina vastaa oppilaan etua.

Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityisen tuen onnistuminen edellyttää myös vahvaa taloudellista panostusta. Erityisopetuksen tarve vaihtelee kunnittain ja myös suurten kuntien sisällä alueittain. Vaarana on, että uudistus osaltaan lisää huono-osaisuuden keskittymistä alueittain tiettyihin kouluihin. Valiokunta pitää välttämättömänä ottaa kehityksessä huomioon erityisopetusta koskevista uudistuksista aiheutuvat lisärahoitustarpeet.

Yliopistojen rahoitus

Käsitellessään yliopistolain uudistusta vuosi sitten keväällä valiokunta totesi mietinnössään (SiVM 5/2009 vp — HE 7/2009 vp), että uudistus antaa Suomen yliopistoille mahdollisuuden kehittyä nykypäivän edellyttämällä tavalla korkeimman opetuksen, tieteellisen tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan eturintamassa. Valiokunta korosti sitä, että uudistus onnistuu vain, kun yliopistot hyödyntävät ripeästi lain tarjoamat uudet mahdollisuudet ja myös käytännössä uudistavat toimintaansa ja rakenteitaan hyötykäyttämällä analyysit, uudistustoimet ja instrumentit ja profiloitumalla vahvuuksiensa mukaisesti. Jotta tämä myös käytännössä on mahdollista, rahoitusjärjestelmien tulee olla riittävän joustavia. Edelleen valiokunta totesi, että riittävä perusrahoitus on perusedellytys sille, että yliopistot voivat asianmukaisesti hoitaa tutkimus- ja koulutusvelvoitteensa myös taloudellisesti vaikeissa suhdannetilanteissa.

Yliopistolain hyväksymisen yhteydessä eduskunta myös hyväksyi lausuman, jossa se edellytti, että koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseksi ja laadun turvaamiseksi yliopistoille turvataan riittävä perusrahoitus.

Kehyspäätöksen mukaan vuosina 2011–2014 pyritään vahvistamaan yliopistojen perusvoimavaroja ja tätä kautta tukemaan yliopistojen pitkäjänteistä kehittämistä. Merkittävimmät

lisäykset kehyspäätöksessä ovat yliopistojen osalta kertaluonteinen lisäys maksuvalmiuden turvaamiseen muissa kuin Aalto-yliopistossa ja ensimmäisen kerran yliopistojen rahoitukseen vaikuttavan yliopistoindeksin (2,7 %) mukainen lisärahoitus. On myönteistä, että tämä johtaa ensi vuonna selkeästi parempaan korotukseen kuin aiemmat vuosittaiset määrärahalisäykset. Aiempien kehyspäätösten mukaisesti lisärahoitusta on tulossa lisäksi kaikkien yliopistojen toimintaedellytysten turvaamiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yliopistojen työttömyysvakuutusmaksusta viime syksynä tehty ratkaisu on väliaikainen. Kehykseen ei sisälly erillistä lisärahoitusta työnantajan työttömyysvakuutusmaksun perusteella. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä tehdä pysyvä ratkaisu maksun suhteen. Sivistysvaliokunta pitää työttömyysvakuutusmaksun osalta välttämättömänä sellaista ratkaisua, joka ei vähennä yliopistojen toimintaan tarkoitettua rahoitusta. Jos tämä ei toteudu, yliopistoille tulee kompensoida työttömyysvakuutusmaksut.

Kehyksessä ei ole myöskään mukana valtion vuonna 2007 tehtyyn virka- ja työehtosopimukseen perustuvaa samapalkkaerää tai maaliskuun keskustason palkkaratkaisun vaikutuksia. Palkkaratkaisuja vastaavat lisäykset on tarkoitus ot-

taa huomioon vuoden 2010 kolmannessa lisätalousarvioesityksessä ja myöhemmin vuoden 2011 talousarvion valmistelussa. Vuoden 2011 talousarvioesityksen euromäärät ja määrärahan mitoituksessa otetut muutokset tarkentuvat syksyn budjettiriihen yhteydessä.

Kehyksessä on teknisenä olettamana varauduttu tekemään myös muihin kuin säätiömuotoisiin yliopistoihin vuonna 2011 finanssisijoituksia yhteensä 100 milj. euroa. Valtion sijoituksen todellinen määrä määräytyy aiemman jakosuhtelinjauksen mukaisesti riippuen aidon yksityisen sijoituksen määrästä. Tältä osin todellinen määrärahatarve on tiedossa vuoden 2011 alussa.

Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että tulevaisuuden talousarvioissa yliopistoille myönnetään riittävä valtion rahoitus perusvoimavaroihin. Vain siten voidaan turvata kaikkien yliopistojen mahdollisuudet hoitaa asianmukaisesti yliopistolain ja yhteiskunnan osaamistarpeiden edellyttämä korkeimman asteen koulutus ja tutkimus.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että valtiovainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Tuomo Hänninen /kesk
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Paavo Arhinmäki /vas
Merikukka Forsius /kok (osittain)
Timo Heinonen /kok
Anneli Kiljunen /sd
Sanna Lauslahti /kok

Jukka Mäkelä /kok
Håkan Nordman /r
Lauri Oinonen /kesk (osittain)
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /kesk (osittain)
Leena Rauhala /kd
Mirja Vehkaperä /kesk
vjäs. Ilkka Kantola /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Mielestämme valiokunnan mietinnössä ei huomioida tarpeeksi eräitä keskeisiä näkökohtia liittyen muun muassa yliopistojen tilanteeseen ja perusopetuksen rahoitukseen.

Yliopistolakiuudistuksen yhteydessä nousi esiin huoli kaikkien yliopistojen perusrahoituksen turvaamisesta. Mielestämme vaarana oli, että yliopistojen tasa-arvoisuus romuttuu ja Suomen kehittyä kahden tason yliopistoja. Sellaisia, jotka kerryttävät varoja sekä valtiolta että elinkeinoelämältä, ja sellaisia, joille varoja ei kerry kummastakaan lähteestä. Hallitus kiisti rahoitukseen liittyvät ongelmat ja painotti, ettei uudistuksen seurauksena yhdenkään yliopiston taloudellinen asema heikkene merkittävästi.

Myös henkilöstön asemasta luvattiin huolehtia. Totuus on kuitenkin tällä hetkellä toinen. Uusi yliopistolaki toi lisämenoja muun muassa vakuutus-, työnantaja- ja pankkimaksuissa. Työttömyysvakuutusmaksu jäi vastoin lupauksia korvaamatta yliopistouudistuksen yhteydessä, minkä vuoksi jälkikäteen jouduttiin säätämään poikkeuslaki. Tämä kattaa kuitenkin vain kaksi vuotta, jonka jälkeen yliopistoille on luvassa jälleen rahoitusvaje. Useasta yliopistosta on kerrottu, että esimerkiksi palkkojen ja tilakustannusten nousu on aiheuttanut ongelmia, koska vain osaan noususta on saatu kompensatiota lisääntyneenä rahoituksena. Seurauksena monen yliopiston budjetti on miinuksella. Yliopistouudistuksen yhteydessä luvattiin myös, että valtion tuottavuusohjelma ei enää koske yliopistoja. Tässäkään lupaukset eivät pitäneet; tuottavuusohjelma puree edelleen yliopistoihin.

Helpotusta yliopistojen tilanteeseen ei ole luvassa. Hallituksen toimenpiteiden myötä yliopistojen perusrahoitus heikkenee ja aluepoliittisesti tärkeitä sivutoimipisteitä uhkaa lakkautus. Esimerkiksi Oulun yliopisto vähentää 180 työpaikkaa, joista irtisanottavien määräksi on kerrottu 68. Opettajankoulutus ja tietojenkäsittelyn koulutus Kajaanissa lakkautetaan kokonaan.

Pahimmillaan koko maksuttoman koulutuksen perustan annetaan sortua. Epävarmuutta on vielä lisännyt opetusministeriön työryhmän väläyttämät lukukausimaksut. Hallituksen onkin pidettävä yliopistoille antamansa lupaus ja korjattava perusrahoituksen puutteet välittömästi.

Monien kuntien taloudellinen tilanne on heikko, ja kunnissa on toteutettu leikkauksia opetus-toimeen. Monien kuntien päätökset ja suunnitelmat uhkaavat perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien toteutumista. Kuntien valtionosuuksia pitäisikin nostaa hallituksen esitystä enemmän, että perusopetuksen laatu ja tasa-arvoisuus voitaisiin taata.

Valtionosuuksien noston tarve, kun valtionosuuksien erityisopetuseroin on poistettu, liittyy myös kaavailtuun erityisopetusuudistukseen. Esitys lisäisi erityisopetuksen tukimuotoja ja esityksen keskeinen idea on integroida erityisopetusta tarvitsevat oppilaat yleisopetuksen ryhmiin.

Hallituksella ei ole esitystä tuodessaan ollut käsitystä tarvittavista resursseista. Opetusministerin mukaan uudistus ei lisää kustannuksia. Uudistus kuitenkin lisää opettajan työtä, joka on korvattava. Pedagogisten selvitysten tekemiseen opettajat tarvitsevat täydennyskoulutusta, joka ei sekään onnistu kustannuksitta. Opettajat on koulutettava vastaanottamaan erityistä tukea tarvitsevia oppilaita. Uudistus lisää myös rehtorien työmäärää. Miten kunnat, jotka lomauttavat opettajiaan, voisivat lisätä tuntikehystä tukiope-tukseen tai oppilashuoltotyöhön? Oppilashuollon palveluiden riittävydessä on jo nyt ongelmia koko maassa. Erityisopetuksen uudistuksen rahoitus vaatii pitkäaikaisen ja kattavan resursoinnin eikä lyhytnäköistä ja hankalasti organisoitavaa hankerahoitusta. Uudessa lainsäädännössä tulee selkeästi säätää mekanismeista ja rahoituksesta, joilla tehostetun tuen toimenpiteiden, kuten pienten opetusryhmien, tukiope-tuksen ja osa-aikaisen erityisopetuksen saanti varmistetaan myös käytännössä.

Myös erityisopetusuudistukseen liittyy ongelma ryhmäkoosta. Viime aikojen kuntatodellisuus on näyttänyt, että ryhmäkoot ovat pysyneet ennallaan tai kasvaneet entisestään. Rahoitus ryhmäkokojen pienentämiseen ei ole ollut riittävä. Lisäksi olisi paremmin varmistettava, että rahoitus todella käytetään ryhmäkokojen pienentämiseen eikä johonkin muuhun.

Nyt on oikea aika kouluttaa, ja elvyttämistä aikuiskoulutuksen kautta on tehtävä suuremmassa mittakaavassa. Esimerkiksi Kuntaliiton mukaan aikuisten kasvava ammatillisen koulutuksen tarve pitäisi huomioida paremmin. Talouskriisin myötä yritykset ovat irtisanoneet ja lomauttaneet ja työttömien työntekijöiden määrä kasvaa jatkuvasti. Työvoiman osaamistason parantaminen on tärkeä osa työelämän muutosturvaa. Lisäksi vuoden alussa työttömien pääsy omaehtoiseen koulutukseen on helpottunut. Onkin vaara, että aikuiset vievät nuorille tarkoitettuja aloituspaikkoja. Työttömien ja työttömyysuhan alaisten lisäkoulutukseen, korkeakoulujen aikuiskoulutukseen sekä työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen tarvitaan lisäresursseja.

Edelleenkin liian moni nuori jää vaille toisen asteen koulutuspaikkaa. Ammatillisen peruskoulutuksen aloituspaikkoja on lisättävä hallituksen esitystä enemmän, jotta suomalaisen elinkeinorakenteen muutokseen, väestön ikääntymiseen ja alakohtaiseen työvoimapulaan kyetään vastaamaan.

Eri puolilla Suomea oppilaat ja opettajat kärsivät oppilaitosten kosteus- ja homeongelmista. Koulurakennuksien sisäilmaongelmat uhkaavat henkilökunnan ja oppilaiden terveyttä, ja siksi toimenpiteiden pitää olla tehokkaampia. Oppilaitosten peruskorjaus- ja uudisrakentamishankkeiden rahoituksen on oltava reaaliaikaista ja sitä on lisättävä selvästi nykyisestä. Lisäksi tällaiset rakennusinvestoinnit tukisivat kuntien toimintaa taloudellisesti vaikeana aikana.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 2010

Tuula Peltonen /sd
Anneli Kiljunen /sd
Ilkka Kantola /sd

Paavo Arhinmäki /vas
Leena Rauhala /kd