

Asia: Sivistysvaliokunnan lausuntopyyntö valtion talousarviosta vuodelle 2020 ja julkisen talouden suunnitelmasta

Viite: HE 29/2019 vp

## **Sivistystyönantajien lausunto valtion talousarviosta 2020 ja julkisen talouden suunnitelmasta**

### **Yleisesti**

Sivistystyönantajat ry:n mukaan on hyvä, että kaksi vaalikautta jatkuneiden leikkausten jälkeen koulutukseen taas panostetaan. **Lisäresurssit nojaavat kuitenkin liikaa määräaikaisten hankeavustusten varaan, etenkin ammatillisen koulutuksen ja perusopetuksen osalta. Osaamistason nosto ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen edellyttävät perusrahoituksen korotusta kaikilla koulutusasteilla.** Perusrahoituksen pysyvät korotukset ovat keino varmistaa kaikkien koulutuksen järjestäjien toimintaedellytykset. Esimerkiksi tarpeelliset indeksikorotukset turvaavat vain tämän päivän toimintaa, eivätkä ole investointi uuteen.

Hallituskauden merkittävin rakenneuudistus on oppivelvollisuuden nosto 18 vuoteen. **Oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia ja kustannuksia on arvioitava hyvin tarkkaan, mukaan lukien perusopetuksen vahvistaminen.** Tätä työtä varten valtiovarainministeriö on kytkettävä vahvemmin valmisteluun mukaan. Muistutamme hallitusta siitä, että se on luvannut korvata kaikki oppivelvollisuuden nostosta aiheutuvat kustannukset suoraan kaikille koulutuksen järjestäjille. Yksityisten koulutuksen järjestäjien merkitys toisen asteen koulutuksen kaikissa muodoissa on merkittävä.

Osalla peruskoulusta toiselle asteelle siirtyvillä nuorilla ei ole tarvittavia jatko-opintotaitoja. Tämä vaarantaa hallituksen tavoitteen koulutuksen tasa-arvosta ja koulutustason nostosta. Siksi erityisiä toimenpiteitä onkin panostettava juuri nivelvaiheisiin ja sitä tukeviin koulutuksiin, kuten kymppiluokkiin, valmistaviin koulutuksiin ja vapaan sivistystyön tuomiin mahdollisuuksiin. Samalla on tärkeä turvata perusopetuksen riittävät resurssit kaikkien koulutuksen järjestäjien osalta. Myös aikuiskoulutus on kytkettävä vahvemmin mukaan heikommin pärjävien opiskelijoiden ja maahanmuuttajien kouluttamiseen.

Korkeakoulujen perusrahoituksen nosto mahdollistaa toiminnan jatkumisen nykytasolla. Hallitusohjelman mukaiset merkittävät lisäykset aloituspaikkoihin ja ns. hakijasuman purku edellyttävät lisäresursseja. Suomen Akatemian myöntövaltuuksien lasku taas vaarantaa osaltaan tavoitteen nostaa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan rahoitustaso 4 prosenttiin bruttokansantuotteesta. TKI-tavoitteen saavuttaminen vuoteen 2030 mennessä edellyttääkin selkeän ja systemaattisen tiekartan laadintaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myös käynnistänyt jatkuvan oppimisen uudistamisen. Työ on jatkoa edellisen hallituksen aloittamalle työlle ja onkin välttämätöntä, että työryhmätyöstä päästään konkretiaan. Talousarviossa jatkuvaan oppimiseen on varattu rahoitusta vain vapaaseen sivistystyöhön. Pidämme välttämättömänä, että julkisen talouden suunnitelman jatkovuosille 2021-2023 jatkuvan oppimisen rahoitusta varataan kaikille koulutusasteille.

**Sivistystyönantajat ry:n ehdotukset kootusti:**

- **Perusopetuksen kotikuntakorvauksen tasosta on tehtävä Sivistysvaliokunnan edellyttämä selvitys ja nostettava korvaus 100 prosenttiin.**
- **Perusopetuksen oppilas- ja opiskeluhooltoon suunniteltu korotus tulee kohdentaa ylläpitäjäneutraalisti, suoraan koulutuksen järjestäjille.**
- **Ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon tukea on jatkettava vähintään vuoden 2019 tasoisesti.**
- **Ammatillisen koulutuksen 80 miljoonan euron lisärahoituksen myöntökriteerejä on väljennettävä.**
- **Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää on arvioitava etenkin ammatti- ja erikoisammattitutkintojen sekä ammatillisen vaativan erityisopetuksen toteutumisen näkökulmasta.**
- **Oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät kustannukset on korvattava täysimääräisesti kaikille koulutuksen järjestäjille.**
- **Korkeakoulujen tutkintomäärien merkittävä kasvattaminen ei onnistu ilman lisärahoitusta**
- **Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan 4 %:n BKT-tavoite edellyttää pitkän aikavälin strategisen tiekartan laadintaa.**
- **Jatkuvan oppimisen uudistus edellyttää kaikilla koulutusasteilla resurssien lisäystä ja uudelleen kohdentamista.**
- **Taiteen perusopetuksen kehittämisen jatkotyö käynnistettävä välittömästi**

**Yksityiskohtaiset ehdotukset:****Korkeakoulutus, tiede ja tutkimus**

Hallitus esittää vuoden 2020 talousarvioesityksessä korkeakouluille 60 miljoonan euron korotusta perusrahoitukseen. Samalla palautetaan käyttöön lain mukainen indeksitarkistus, joka takaa perusrahoituksen pysymisen yleisen kustannustason nousun tasolla.

**Perusrahoituksen lisääminen ja indeksien palautus ovat erittäin tervetulleita.** Korkeakoulujen julkiseen rahoitukseen kohdistui vuosina 2013-18 noin 500 miljoonan euron leikkaukset. Kokonaisrahoitukseen on vaikuttanut erityisesti perusrahoituksen leikkaukset, Business Finlandin rahoitusleikkaukset, indeksijäädytykset, vähentynyt yritysrahoitus ja viime vuonna myös huonot sijoitustuotot. Rahoituksen laskua on onnistuttu osin paikkaamaan EU-rahoituksella, julkisilla kertapanostuksilla ja kotimaisten säätiöiden tuella. Toimintaa on myös tehostettu, sillä suoritettujen tutkintojen ja tutkimusjulkaisujen määrää on kyetty kasvattamaan huolimatta rahoituksen laskusta.

Korkeakoulutukselle, tutkimukselle ja tieteelle asetettiin kunnianhimoisia tavoitteita korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visiossa: vuoteen 2030 mennessä puolet nuorista suorittaa korkeakoulututkinnon ja tutkimus- ja innovaatiotoimintaan käytetään 4 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tällä hetkellä korkeakoulutettujen nuorten osuus on alle OECD-keskiarvon, 41 prosenttia, ja tutkimus- ja innovaatiotoiminnan osuus BKT:sta 2,7 prosenttia.

Tavoitteet ovat laajasti jaettu ja saavat tukea osaamisen ennakointifoorumilta ja elinkeinoelämältä. Muun muassa teknologiateollisuudessa uusiin tehtäviin rekrytoitavista 60 prosentilla tulisi olla korkeakoulututkinto jo nyt.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välisissä neuvotteluissa onkin tarkoitus nostaa suoritettujen vuosittain suoritettujen tutkintojen määrää yli 10 prosentilla vuosina 2021-24. Vuonna 2030 tutkintoja suoritettaisiin n. 30 %, eli 15000 nykyistä enemmän.

**Kasvaviin tutkintotavoitteisiin ei ole kuitenkaan osoitettu lisärahoitusta budjettisesityksessä.** Ilmeisesti ajatus on, että tutkintomäärien kasvattaminen tehdään perusrahoituksen lisäyksellä. **Tämä uhkaa liudentaa koulutuksen laatua.**

Kun yhä suurempi osuus ikäluokista osallistuu korkeakoulutukseen, tarkoittaa tämä myös suurempaa vaihtelua opiskelijoiden valmiuksissa. Tarvitaan yhä yksilöllisempää tukea ja ohjausta. Samalla työssäkäyvän väestön osuuden vähentyessä koulutuksen on kyettävä antamaan aiempaa paremmat valmiudet jatkuvaan osaamisen päivittämiseen, jotta työllisyysaste saadaan pidettyä hyvällä tasolla. **Ilman lisäresursseja hyvät tavoitteet näivettyvät.**

Osana hallituksen koulutuspoliittista selontekoa **tarvitaankin näkymä siitä, kuinka korkeakoulujen tutkintomääriä voidaan kasvattaa** pitäen koulutuksen laatu kansainvälisesti korkealla tasolla ja kuinka **jatkuva oppimista resursoidaan.** Sivistystyönantajien näkemyksen mukaan nämä **eivät onnistu ilman uusia resursseja.**

### Tutkimus- kehittämis- ja innovaatiotoiminta

Tutkimus- kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (TKI) kokonaisrahoitus valtion budjetissa näyttäisi hieman kasvavan, vaikka Suomen Akatemian rahoitus pienenee. Selvää on, että 4 % BKT - tavoitteeseen pyrkimiseksi tarvitaan **strateginen pitkän aikavälin suunnitelma ja investointiohjelma.** Tavoitteen saavuttaminen vaatii erityisesti yritysten TKI-toiminnan lisääntymistä, mutta myös valtion rahoitusta tulee kasvattaa systemaattisesti. Tällä tavoin kasvatetaan omaa osaamis pohjaa, joka puolestaan houkuttelee osaamista ja TKI-investointeja myös muualta. Valitettavan usein valtion TKI-rahoitus on nollasummapeliä, jossa resursseja siirretään paikasta toiseen niiden kasvamatta.

Samalla on syytä tarkastella **laajasti keinoja TKI-rahoituksen ja -toiminnan kasvattamiseksi.** Voitaisiko korkeakouluja pääomittaa enemmän? Kannustaako eri sektoreiden lainsäädäntö riittävästi TKI-toimintaan? Missä määrin valtion muulla kuin suoralla TKI-rahoituksella voidaan innovoida nykyistä enemmän? Miten hallitaan Veikkauksen voittovaroihin ja niiden mahdollisiin muutoksiin liittyviä tulevaisuusriskejä? Tällä hetkellä tiedettä tuetaan Veikkauksen tuotoista yli 100 miljoonalla eurolla vuosittain.

### Ammatillinen koulutus

Sivistystyönantajat kantaa huolta **ammattillisen koulutuksen vetovoimasta, rahoituksen tasosta sekä liiallisesta säätelystä.** Ammatillisen koulutuksen vetovoima on heikentymässä. Tänä vuonna peruskoulunsa päättävistä nuorista vain noin 40 % haki yhteishaussa ensisijaisena vaihtoehtonaan ammatilliseen peruskoulutukseen (Vipunen.fi). Ilmiö on erityisen voimakas isoissa

kaupungeissa, kuten Helsinki ja Espoo, joissa vain joka neljäs nuori haluaa ensisijaisena vaihtoehtona opiskella ammatillisen peruskoulutuksessa.

**Julkisessa keskustelussa on sekoittunut kaksi asiaa: ammatillisen koulutukseen kohdistuneet leikkaukset ja ammatillisen koulutuksen reformi.** Kun jälkimmäinen auttaa koulutuksen järjestäjiä toimimaan työelämä- ja asiakaslähtöisesti, on leikkauksilla ollut heikentäviä vaikutuksia koulutuksen laatuun ja toimivuuteen.

Samalla on muistettava, että **ammatillisen koulutuksen reformi on vielä kesken.** Isoin uudistus eli rahoitusjärjestelmän uudistaminen, on vielä siirtymävaiheessa. Uusi rahoitusmalli astuu täysimääräisesti voimaan vasta 1.1.2022. Sivistystyönantajat katsoo, että reformin toimeenpanoa on jatkettava. Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti reformin toimeenpanon tueksi 35 miljoonaa euroa, lopullisessa talousarviossa rahoitusta ei ole varattu lainkaan, kun kuluvana vuonna toimeenpanoa on tuettu 15 miljoonalla euroalla. **Kannatamme reformin toimeenpanon tukemista vähintään nykytasolla.** Keskeiset tukitoimet ovat tarpeellisia. Vielä on syytä kehittää henkilökohtaistamisen uusia toimintamalleja, oppisopimuksen ja koulutusopimuksen käyttöä, vahvistaa koulutuksen ja työelämän yhteistyötä ja yhtenäistää osaamisen osoittamisen prosesseja. Myös oppimisympäristöjä on modernisoitava vastaamaan työelämän tarpeita.

Ammatillisessa koulutuksessa on tarpeita jatkaa uudistuksia. **Sääntelyä on vähennettävä,** jotta oppilaitokset pystyvät vastaamaan nopeammin työelämän tarpeisiin. Esimerkiksi aikuiskoulutuksessa oppilaitokset kilpailevat samoilla markkinoilla kevyemmän sääntelyn alla toimivien täsmäkouluttajien kanssa, tuoreimpana esimerkkinä koodauskoulut. Yritykset uhkaavat unohtaa varsinaisen ammatillisen koulutuksen ja luottaa jatkossa yhä enemmän muihin toimijoihin.

**Alojen ja tutkintojen moninaisuus on huomioitava paremmin rahoituksessa.** Useat oppilaitokset ovat tuoneet toistuvasti esiin huolensa rahoituksensa riittävydestä ja uuden rahoitusjärjestelmän mukanaan tuomista vaikeuksista. Sivistystyönantajat esittää, että **ammatillisen koulutuksen rahoituksen korijako otetaan uudelleen tarkasteluun.** Samassa yhteydessä on arvioitava myös erikoisalojen sekä ammatti- ja erikoisammattitutkintojen rahoituksen riittävyys uudessa rahoitusjärjestelmässä.

On muistettava myös **ammatillisten erityisoppilaitosten** rooli oppilaitoskentässä. Vaativa erityinen tuki sisältää laajan kirjon erilaisia tuen tarpeita perusteita. Koulutustarjonta on tämä huomioiden pidettävä tarpeeksi laajana. **Vaativan erityisen tuen ammatillista erityisopetusta tulee rahoittaa pääosin perusrahoituksella.** Rahoituksessa on huomioitava opiskelijoiden suurempi tarve arjen perustaitojen ja työelämävalmiuksien tukemisessa.

Ammatillisen koulutukseen on esitetty 80 miljoonan euron lisämääräraha, joka on tarkoitus kohdentaa mm. opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen. Rahoitusta ei julkisen talouden suunnitelmassa ole varattu tuleville vuosille, vaikka hallitusohjelmassa ko. rahoitusta on osoitettu yhteensä 235 miljoonaa. Näin ollen koulutuksen järjestäjien osalta rahoituksen jakoon liittyy epävarmuutta.

**Määräaikaisen lisärahoituksen jakoperusteet ovat ongelmallisia** siitä näkökulmasta, että ammatilliset oppilaitokset ovat tehneet sopeutustoimet eri tavoin. Osa on jäädyttänyt kiinteistöjä koskevia investointeja, toiset tehneet henkilöstövähennyksiä muusta kuin opetushenkilöstöstä. Tarve lisärahoitukselle vaihtelee siis sen mukaan, miten sopeutukset on tehty. Sivistystyönantajat esittää, että koulutuksen järjestäjä saa arvioida sen, miten lisämääräraha on tarkoituksen mukaista käyttää. Talousarvioesityksessä ehdotetun lisäksi määrärahaa tulisi voida käyttää myös ammatillisen reformin toimeenpanon tukemiseen.

Sivistystyönantajat pitää **määräaikaista lisärahoitusta ongelmallisena** myös siksi, **sillä se ei mahdollista pitkäaikaista ja suunnitelmallista toiminnan kehittämistä**. Määräaikaista rahoitusta pitää myös hakea ja sen käytöstä raportoida, joten hallinnollisen työn määrä kasvaa, mikä on pois ydintoiminnoista ja toiminnan kehittämisestä. Näin ammatillinen koulutus ei pysty vastaamaan tarpeeksi tehokkaasti osaamisvaatimusten kasvuun.

Määräaikainen raha kohdennettuna henkilöstön palkkaamiseen taas aiheuttaa ongelmia **työsuhteen perusteen osalta**, jos samalla ei löydy lain mukaista määräaikaisuuden perustetta (mm. sijaisuus, harjoittelu tai kehittämishanke). Jos kyse on tavanomaisesta, pysyvästä ja oppilaitoksen normaalista opetustehtävän hoitamisesta, on näiden tietojen valossa ilmeistä, että määräaikaisuuden perustetta ei ole.

### Yleissivistävä koulutus

Talousarvioesityksen mukaan peruskoulun kehittäminen ja koulutuksellisen tasa-arvon lisääminen toteutetaan kolmevuotisen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman myötä. Peruskoulun kehittäminen pelkän hankerahoituksen turvin on epävarmaa ja hallinnollista työtä lisäävää. Huomautamme, että pienillä koulutuksen järjestäjillä ei aina ole resursseja hakea hankerahoja. **Perusopetuksen laadun ja tasa-arvon edistämiseksi on tärkeää kohdentaa rahoitusta kattavasti ja pitkäjänteisesti kaikille koulutuksen järjestäjille.**

Riittävien perustaitojen varmistamiseksi on arvioitava kolmiportaisen tuen ja inklusion toimivuutta. Tuen tulee olla riittävää ja oikea-aikaista ja joustava perusopetus on saatava aidosti käyttöön. **Oppilas- ja opiskeluhuoltoon suunniteltu korotus tulee kohdentaa ylläpitäjäneutraalisti, suoraan koulutuksen järjestäjille.**

Perusopetuksen osalta Sivistystyönantajat muistuttaa yksityisten oppilaitosten **epäoikeudenmukaisesta kotikuntakorvauksesta**, johon sivistysvaliokuntakin viime vuonna talousarviokäsittelyn aikana kiinnitti huomiota asiaan (SiVL10/2018 vp). Valiokunnan lausuma, jonka mukaan valiokunta edellyttää, että asiasta tehdään selvitys vuoden 2019 aikana ei ole toistaiseksi johtanut toimenpiteisiin opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Muissa kuin kunnan ylläpitämässä perusopetuksessa opiskelee lähes 25 000 oppilasta, suurimmalle osalle näistä oppilaista kyseessä on oman kotikunnan osoittama lähikoulu. Näiden oppilaitosten ylläpitäjät saavat vain 94 prosentin suuruisena kunnan peruspalveluiden valtionosuuksista annetun lain (HE 38/2014) mukaisen kotikuntakorvauksen. **Sivistysvaliokunnan edellyttämä selvitys on tehtävä pikimmiten ja nostettava kotikuntakorvaus 100 prosenttiin.**

Sivistystyönantajat on huolissaan **lukiokoulutuksen rahoituksesta**. Vaikka lukiokoulutuksen yksikköhintaa vahvistettiin hieman, **on rahoitusleikkaus vuoden 2017 tasoon edelleen merkittävä** ja vastaa esitetyn korotuksen jälkeenkin noin 100 miljoonan euron leikkausta vuositasolla. Lukiokoulutuksen rahoitusta onkin edelleen tarpeellista vahvistaa nostamalla yksikköhintaa. Lukiokoulutuksen yksikköhintarahaus ei vastaa todellisia kustannuksia. Sivistystyönantajat esittää, että **keskimääräisestä yksikköhinnasta tehtävästä leikkauksesta luovutaan asteittain**. Uudistuva lukio sekä oppivelvollisuuden laajennus edellyttävät investointeja koulutuksen järjestäjiltä.

Sivistystyönantajat muistuttaa myös yksityisten koulutuksen järjestäjien investointeja rasittavasta arvonlisäverosta. Kompensaatiosta huolimatta, käytännössä isoista investoinneista, kuten peruskorjaukset ja opetustilojen laajennukset, maksetaan täysimääräinen arvonlisävero 24%.

### Vapaa sivistystyö

Sivistystyönantajat katsoo, että vapaa sivistystyö on olennainen osa koulutuskenttää, kun haluamme edistää jatkuvaa oppimista ja nostaa Suomen koulutustasoa. **Vapaan sivistystyön arvo tulee näkyä vahvemmin rahoituksessa ja sille annetuissa tehtävissä.** Oppivelvollisuuden laajennuksessa vapaa sivistystyön tulee olla yksi olennaisista toimijoista. On keskeistä saada näkyville vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja koulutuksissa hankittu osaaminen. Tällä tavoin oppilaitosten mahdollisuudet tarjota erilaisia opintoja tulevat näkyviksi ja yksilöiden opintopolut jäsenyivät.

### Taiteen perusopetus

Taiteen perusopetuksen alueellisten ja taiteenalojen välisten erojen tasaamiseen ehdotettu 2 miljoonan euron lisäys on tarpeellinen. Sivistystyönantajat pitää tärkeänä, että **laaja-alainen jatkotyö taiteen perusopetuksen kehittämiseksi käynnistetään mahdollisimman nopeasti ja taiteen perusopetuksen tilaa tarkastellaan kokonaisuutena.** Erityisen tärkeää on taiteen perusopetuksen rahoituksen kasvattaminen ja kokonaisarkkitehtuurin kehittäminen. Tavoitteena tulee olla, että taiteiden harrastajien määrä kasvaa tasaisesti ja alueellisesti saavutettavuudesta ja saatavuudesta huolehditaan. Samalla tulee kehittää yksityisten oppilaitosten toimintaedellytyksiä.

### Lasten kulttuuri

Sivistystyönantajat on tyytyväinen siihen, että hallitusohjelman mukainen lisäys lasten kulttuurin tukemiseen sisältyy vuoden 2020 talousarvioesitykseen sekä julkisen talouden suunnitelmaan 2020-2023. Lisäys mahdollistaa useamman lapsen ja nuoren pääsyn tasa-arvoisesti ja saavutettavasti taide- ja kulttuuripalvelujen äärelle. Lisärahan turvin voidaan kasvattaa avointa perhetoimintaa, varhaiskasvatuksen ja koulupäivän aikana tapahtuvaa työpajatoimintaa sekä erilaisia tapahtumia, työpajoja ja näyttelyitä. Lisärahan jakoperusteissa on huomioitava lastenkulttuurikeskusten liiton sekä lastenkulttuurikeskusten tekemä työ kulttuurikasvatusohjelmien laadinnassa.

### **Sivistystyönantajat ry**

Johtaja  
**Laura Rissanen**  
041 540 4505

Elinkeinopoliittinen asiantuntija  
**Jussi-Pekka Rode**  
040 168 6836

Elinkeinopoliittinen asiantuntija  
**Heikki Holopainen**  
040 063 9331

### **Sivistystyönantajat**

- sivistys-, koulutus- ja tutkimusalan työnantajajärjestö
- jäsenenä yli 320 oppilaitosta kaikilta koulutusasteilta
- yliopistot, ammattikorkeakouluja, ammatillisia oppilaitoksia, lukioita, peruskouluja, kansanopistoja, urheiluopistoja, kansalaisopistoja, opintokeskuksia, kesäyliopistoja, taiteen perusopetuksen oppilaitoksia kuten esim. musiikkiopistoja, koulutusvientiyrityksiä
- jäsenet ovat säätiöitä, yhdistyksiä, osakeyhtiöitä tai julkisoikeudellisia laitoksia
- jäsenten palveluksessa noin 55.000 opetuksen, tutkimuksen ja hallinnon ammattilaista

### **Yksityinen toimija opetuksen järjestäjänä**

- rekisteröity yhteisö (yhdistys, osakeyhtiö, säätiö)
- valtioneuvoston tai opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä järjestämislupa
- hoitavat laissa määriteltyä julkista koulutustehtävää
- julkinen rahoitus
- tarjoavat maksutonta koulutusta samalla tavalla kuin kunnat, kuntayhtymät tai valtio
- perivät muussa opetuksessa (mm. musiikkiopistot, kansanopistot) opiskelijamaksuja samoilla periaatteilla kuin kunnallisetkin oppilaitokset
- toimintaa ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi
- toimintaa ohjaavat sama opetuslainsäädäntö ja opetussuunnitelmien perusteet kuin muitakin koulutuksen järjestäjiä