

14.10.2015

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Kuulemistilaisuus 15.10.2015

## **HE 30/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 Teema: Opettajien täydennyskoulutus**

### **JOHDANTO**

#### **Kuntatalouden näkymät pysyvät haastavina**

Pitkä taantuma, väestön ikääntymiseen liittyvät kustannuspaineet sekä aikaisempina vuosina kuntatalouteen kohdistetut valtionosuusleikkaukset ja tehtävien lisäykset heikentävät kuntien mahdollisuuksia vastata tulevaisuuden muuttuviin palvelutarpeisiin. Kuntien ja kuntayhtymien kehitysarvion mukaan kuntatalouden tilannekuva pysyy lähivuodet hyvin kireänä hallituksen käynnistämistä sopeutustoimista huolimatta.

Ilman tehtyjä valtionosuusleikkauksia kuntatalous olisi tasapainossa kaikilla mittareilla tarkasteltuna.

Kasvava työttömyys, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys, turvapaikkahakijoiden määrän ennätyskellinen laajuus sekä perus- ja ansioturvaan tehtävät leikkaukset aiheuttavat lähivuosina menopaineita kuntien palveluihin ja tulonsiirtoihin, erityisesti toimeentulotukeen, jonka kunta-rahoitusosuus säilyy Kela-siirrosta huolimatta. Ikäsidonnaisten sosiaali- ja terveystalouden kysyntä kasvaa noin prosentin joka vuosi.

Kilpailukyky, talouskasvu ja työllisyys ovat avainasemassa ja ratkaisevat myös kuntatalouden kohtalon. Rakenteelliset uudistukset vaikuttavat onnistuessaankin vasta vuosien päästä.

Kuntaliitto on osaltaan valmis niin kustannus- kuin tuottavuustalkoisiin. Kun yli puolet kuntasektorin toimintamenoista on palkkoja ja palkkaperusteisia menoja, niiden hallinta on talouden tasapainon kannalta ensiarvoisen tärkeitä.

Samalla kun kustannuksia leikataan, on varmistettava eri työnantajasektorien tasapuolinen kohtelu. Kuntaliitto ei hyväksy tilannetta jossa yksityisen työnantajan tilannetta helpotetaan sotu-maksuja alentamalla, mutta ei kuntatyönantajien. Lisäksi tämä alennus on tarkoitus rahoittaa julkiselle sektorille syntyvistä säästöistä. Tämä aiheuttaa tarpeetonta kilpailun vääristymää yksityisten palvelutuottajien eduksi.

Kuntaliitto kannattaa uudistettua kuntien makro-ohjausta, jossa tasapainotavoitteen asettamisen lisäksi valtio asettaa itselleen myös kuntien toimintoja koskevan menorajoitteen sekä toteuttaa valtio-kuntasuhteen rahoitusperiaatetta.

Kuntataloudelle asetettu rahoitusasematavoite vuodelle 2019 (1/2 %-yksikköä/BKT) edellyttää toimia kuntien velkaantumisen hillitsemiseksi. Kuntien investointitoimintaa ja niiden järkevää rahoitusta ei kuitenkaan saa vaarantaa. Toisin kuin valtio, kunnat eivät käytä velkaa toimintamenojen, vaan investointien rahoittamiseen. Kuntaliitto tukee kuntien investointien omarahoitusosuuden maltillista nostamista tavoitteen saavuttamiseksi.

#### **Kuntatalouden vakauttamistoimiin liittyvät haasteet**

Kuntatalousohjelman mukaan vuonna 2016 valtion toimenpiteiden kuntataloutta vahvistava vaikutus olisi noin 295 miljoonaa euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa kuntien menoja ke-

vennetään valtion toimenpiteistä johtuen 540 miljoonalla eurolla vuoden 2019 tasolla. Tämän lisäksi kuntien tehtäviä ja velvoitteita tulisi alentaa yhdellä miljardilla eurolla.

Päätösten toteutus ja kustannusvaikutukset riippuvat pitkälti kuntien omista päätöksistä eikä esitetynkaltaisia menosäästöjä tai tulojen lisäyksiä ole odotettavissa niin nopeassa aikataulussa kuin nyt ennakoidaan.

Kunnille on ohjelman mukaan julkisen talouden kokonaisedun nimissä mahdollista säätää pysyvästi toimintamenoja lisääviä tehtäviä. Mikäli näin menetellään, kuntien rahoitusaseman kiristyminen on tarkoitus estää muun muassa mahdollistamalla kunnallisten palvelujen maksujen korotuksia.

Kuntaliitto ei tätä hyväksy, vaan mahdollisesti lisääntyvien menojen vastapainona on suoritettava tehtävien ja velvoitteiden vastaavansuuruiset vähennykset tai rahoittamalla ne 100 %:n valtionosuuksilla.

Jotta kuntatalousohjelmassa esitetty kuntatalouden rahoitusasematavoite sekä valtion itselleen asettama kuntatalouden menorajoite voidaan saavuttaa, on kunnille jäätävä merkittävä osa kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen mukanaan tuomista säästöistä. Kuntien maksupolitiikkaa tulee vapauttaa ja maksutulot pitää kuntien tulolähteinä ilman kytkentää muuhun valtio-kuntasuhteeseen.

Kuntaliitto ei myöskään hyväksy valtionosuuksien indeksikorotusten leikkaamista ja vaatii, että yhteisöveron korotettu jako-osuus säädetään pysyväksi.

Kuntaliitto vastustaa jyrkästi esitettyä muutosta jätelakiin kuntien toiminnan rajaamiseksi.

## **Rakenteelliset talouden- ja hallinnon uudistukset**

Valtionosuuslainsäädännön uudistusta tarvitaan valtionosuuksien määräytymisperusteiden tilastollisen pohjan selkeyttämisessä. Tasauksessa käytetyn veropohjan tulisi olla mahdollisimman kattava. Ammatillisen koulutuksen ja mahdollisen lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistus tulee toteuttaa valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä. Esitetty sote-uudistus edellyttää toteutuessaan erittäin merkittäviä muutoksia kuntien valtionosuusjärjestelmän lisäksi kuntien veropohjaan.

On hyvin tärkeää, että tälläkin kertaa valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistus tehdään täytenä ja että kuntien veropohjaan tehtävät verovähennyksistä johtuvat kavennukset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti ja kiinteistöveroa kehitetään. Viime vaalikaudella aloitettua kiinteistöverotuksen uudistamista ja arvostamisperusteiden kehittämistä tulee jatkaa. Hallitusohjelmaan kirjatun selvityksen pääomatuloerotuksesta tulee koskea myös pääomaverotulojen jakautumista eri veronsaajille, myös kunnille.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kunnallisveron korotuspaineiden hillitsemiseksi kuntien veropohjan laajentamista liikenne-, polttoaine- ja ympäristöverojen osalta selvitetään. Sosiaali- ja terveydenhuollon, toisen asteen ammatillisen koulutuksen sekä kuntien työllisyysvastuuseen kaavailut muutokset tulee valmistella perusteellisesti ja laajassa yhteistyössä kuntien ja muiden kuntatoimijoiden kanssa. Kuntaliitto korostaa alueiden erityispiirteitä ja pe- räänkuuluttaa erilaisten vaihtoehtojen selvittämismahdollisuutta.

Kuntien tehtäviä tulee vähentää ja toimintaa ohjaavia normeja purkaa vähintään esitettyssä tahdissa. Tähän liittyy myös kelpoisuusehtojen ja palveluiden henkilöstörakenteiden merkittävä joustavoittaminen.

Jotta kuntatalouden kiristyminen ja sitä seuraavat veronkorotuspaineet voidaan välttää, tärkeätä on, että kuntatalousohjelman ja rahoitusperiaatteen toteutumista seurataan tiiviisti.

## **OPETTAJIEN TÄYDENNYSKOULUTUKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSESSÄ VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2016**

### **TAE 2016 ;**

**29.30.2020.** Opetustoimen henkilöstö- koulutus ja eräät muut menot (siirtomääräraha 2 v)

**Määrärahan arvioitu käyttö (euroa)****1. Opetustoimen henkilöstökoulutus**

Yleissivistävään koulutukseen liittyvä henkilöstökoulutus, ml. varhaiskasvatus	4 510 000
Ammatilliseen koulutukseen liittyvä henkilöstökoulutus	1 733 000
Aikuiskoulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön liittyvä henkilöstökoulutus	950 000
Aluehallinnon toteuttama henkilöstön täydennyskoulutus	605 000
Koko opetustoimen henkilöstöä koskeva täydennyskoulutus	1 733 000
Opetustoimen henkilöstökoulutuksen neuvottelukunnan kustannukset sekä opetustoimen henkilöstökoulutuksen seurannan ja arvioinnin kehittäminen	197 000
Maahanmuuttajataustaisen opetus- ja opetuksen tukihenkilöstön koulutus (Specima)	1 500 000
Opetushenkilöstön erikoistumiskoulutus	1 600 000
Opetustoimen henkilöstön Osaava-ohjelma (ml. TALIS 2013)	5 675 000
<b>Yhteensä</b>	<b>18 503 000</b>

Vuonna 2011 valtio panosti opetustoimen henkilöstökoulutukseen ensimmäistä kertaa yli 20 miljoonaa euroa (21,1 milj. euroa). Vuonna 2014 opetustoimen henkilöstökoulutuksen resursseja leikattiin osana käynnistettyjä säästötalkoita niiden ollessa sen jälkeen noin 20,4 milj. euroa ja vuonna 2015 edelleen leikattuna noin 18,3 miljoonaa euroa.

Kuntaliitto toteaa, että on hyvä, ettei opetustoimen henkilöstökoulutukseen varattuja määrärahoja ole leikattu vaan jopa hieman korotettu hallituksen esityksessä vuodelle 2016 noin 200 000 eurolla 18 503 000 euroon.

Kaikilla opetus- ja koulutussektoreilla varhaiskasvatuksesta aikuiskoulutukseen on nyt erityisesti uusiutuvien opetussuunnitelmien myötä tarve ja vaade uusien oppimisympäristöjen ja -menetelmien kehittämiseksi. Digitalisaatio, monialainen yhteistyö, yhteisölliset opetus- ja opiskelumenetelmät, erilaisten kulttuurien tuntemus ja kohtaaminen ja kansainvälistyminen vaativat laajaa ja laaja-alaista niin opettajien kuin koko opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutusta. Lisäksi muun muassa uusien entistä avoimempien opiskeluympäristöjen hyödyntäminen sekä osaamisperusteisuuden lisääminen ja aiemmin opitun hyväksilukeminen, osaamisen tunnustaminen ja tunnistaminen sekä tarvittava pedagogiikan muutos ovat täydennyskoulutuksen olennaisia asioita.

Julkisen talouden kiristyminen on vaikuttanut ja tulee edelleen vaikuttamaan kouluihin ja opettajien täydennyskoulutukseen siten, että henkilöstökoulutukseen ei voida osallistua yhtä paljon kuin ennen. Taloustilanteen tiukentuessa kunnat joutuvat laajoihin taloudellisiin leikkauksiin kaikilla sektoreilla, myös opetusosalalla. Säästöt kohdistuvat myös täydennyskoulutukseen varattuun rahoitukseen. Näin ollen valtion rahoittamalla opettajien täydennyskoulutuksella tulee turvata normitetut ja hallitusohjelman vaatimusten mukainen opettajien ammatillinen osaaminen ja sen varmistaminen.

Kuntaliitto korostaa, että opettajien ja muun opetustoimen henkilöstön valtion rahoittamaan täydennyskoulutukseen osallistuminen aiheuttaa kunnille ja muille koulutuksen järjestäjille oheiskustannuksia; lisäpalkkakustannuksia sijaiskuluina sekä koulutettavien matka-, päiväraha- ja majoituskustannuksina.

Esimerkkinä annettakoon lukio-opettajien yhden täydennyskoulutuspäivän pelkkä lisäpalkkakustannus lukiokoulutuksen järjestäjille on noin 1,6 milj. €. (Lukio-opettajien määrä n. 8 000 x päiväpalkka n. 200 €)

Kuntaliitto huomauttaa, että lisääntyvien maahanmuuttajien ja turvapaikkaa hakevien määrän lisääntyminen tulee aiheuttamaan opettajien lisäksi koulutus- tarpeita monille muillekin heidän koulutukseensa osallistuville ammattiryhmille.

## Hallitusohjelman opetus- ja koulutuskärkihankkeista

Vuodelle 2016 on ensimmäiselle osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeelle *Uudet opimisympäristöt ja digitaaliset materiaalit peruskouluihin* varattu opettajien osaamiloikkaan opettajankoulutukselle 9,5 miljoonaa euroa sekä digitaalisten materiaalien käyttöönoton vauhdittaminen ja digioppimisen kokeiluihin ja kehittämiseen 6 miljoonaa euroa ja vuoteen 2019 mennessä näihin yhteensä 90 miljoonaa.

Kuntaliitto toteaa, että tämä edesauttaa digiloikkaa perusopetuksessa mutta toteaa, että tarvetta lisärahoitukseen digitalisointiin sekä siihen liittyvän opettajienperus- ja täydennyskoulutukseen on tarvetta kaikilla opetus- ja koulutussektoreilla varhaiskasvatuksesta aikuiskoulutukseen.

## Johdon koulutus

Yhteiskunnalliset muutokset asettavat kunnille ja koulutuksen muille järjestäjille uusia vaatimuksia. Oppilaitosten muuttuvan toimintaympäristön ja samalla henkilöstökoulutuksen haasteita ovat tällä hetkellä mm. väestörakenteen muutokset, monikulttuurisuus, taloudelliset edellytykset koulutuksen järjestämiseksi, rakenteiden muutokset, digitaalisten välineiden pedagogisen opetusikäytön taidoista huolehtiminen ja näiden myötä koko henkilöstön ammatillisen osaamisen varmistaminen muutoksessa.


Kuntaliitto korostaa, että opettajien täydennyskoulutuksen ohella suurta huomiota on kiinnitettävä sivistys- ja oppilaitosjohdon osaamisen kehittämiseen ja varmistamiseen johtamisen kaikilla eri osa-alueilla, erityisesti muutosten, niin rakenteiden, rahoituksen kuin pedagogiikan kohdalla. Ilman erityisesti oppilaitosjohdon sitoutumista muutoksiin ja niihin tarvittavia johtamistaitoja ei uudistuksia ja kehitystä viedä optimaalisesti eteenpäin.

Esimerkkinä ammatillisen koulutuksen kohdasta hallituksen talousarvioesityksessä *"Ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmä muodostuu selkeästä, joustavasta, elinikäistä oppimista tukevasta ja työelämän muuttuviin osaamistarpeisiin nopeasti reagoivasta tutkintorakenteesta ja tutkinnoista. Ammatillisen koulutuksen tutkintorakennetta kehitetään kokonaisuutena tiiviissä yhteistyössä työelämän kanssa päällekkäisyyksien poistamiseksi ja nykyistä laajalaisempien tutkintojen muodostamiseksi. Opintopolkujen joustavoittamiseksi ja monipuolittamiseksi yksilölliset valinnan mahdollisuudet lisääntyvät siten, että tutkintoihin voi sisällyttää osia muista tutkinnoista yli tutkintorajojen ja paikallisiin ammattitaitovaatimuksiin perustuvia tutkinnon osia. Ammatillisten tutkintojen ja niiden osien tuottaman osaamisen laajuus määritellään osaamisperusteisesti eurooppalaiseen opintosuoritusten siirtojärjestelmään (ECVET) perustuvina osaamispisteinä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjiä tuetaan uudistuksen toimeenpanossa."*

Viimeisimmässä ammatillisen koulutuksen uudistuksessa, joka tuli voimaan 1.8.2015, vahvistettiin tutkintojen osaamisperusteisuutta. Lisäksi korostetaan yksilöllisiä koulutuspolkuja sekä aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista.

Kuntaliitto painottaa, että keskeinen haaste on uudistusten käytäntöön vieminen siten, että jokaisella opiskelijalla olisi yhtäläiset mahdollisuudet saada uudistusten mukaista ammatillista koulutusta. Suomessa ammatillisen koulutuksen johtamiskulttuuri on vielä paikon heikohko ja opettajan autonomia ylikorostunut. Jotta jokaisen opiskelijan oikeus ja mahdollisuus saada uudistusten mukaisesti toteutettua ammatillista koulutusta riippumatta missä hän opiskelee ja kuka häntä opettaa toteutuu, uudistusten käytäntöön vientiin tulisi jatkossa kiinnittää entistä enemmän huomiota. Tämä vaatii ammatillisen koulutuksen johtamiskulttuurin ja pedagogiikan jatkuvaa kehittämistä. Kehittämistyön tueksi tarvitaan ammatillisen koulutuksen henkilöstölle sekä pedagogista että johtamiskoulutusta ja -täydennyskoulutusta.

SUOMEN KUNTALIITTO



Lieselotte Eskelinen  
erityisasiantuntija