Valtiovarainvaliokunta/sivistys- ja tiedejaoston kokous 29.9.2017

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

Ammatillisen koulutuksen resurssit ja kipupisteet

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle esitetään määrärahoja yhteensä 6,58 mrd. euroa, joka on 175 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2017 varsinaisessa talousarviossa. Ammatillisen koulutuksen määrärahat nousevat 763 milj. eurosta noin 45 milj. euroa (6 %). Ammatillisen koulutuksen määrärahoihin vaikuttaa se, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle siirretään tutkintotavoitteinen työvoimakoulutus ja osa tutkintoon johtamattomasta työvoimakoulutuksesta. Hallinnonalasiirron johdosta ammatillisen koulutuksen määrärahoja lisätään 50,7 milj. eurolla.

Ammatillisen koulutuksen luvussa (29.20) määrärahoja lisätään 18,2 milj. eurolla (214 %) ammatillisen koulutuksen yhteisiin menoihin, joista 15 milj. euroa on tarkoitettu ammatillisen koulutuksen reformin tukemiseen ja 7,2 milj. euroa siirtona momentilta 29.20.30 valtionavustuksiin käytettäväksi. Valtionosuus ja -avustusmomentin 46,8 milj. euron lisäyksestä 9,4 milj. euroa perustuu rahoituksen perusteena olevien opiskelijavuosien määrän lisäämiseen nuorisotyöttömyyden vähentämiseksi ja osaamistarpeisiin vastaamiseksi sekä 50,7 milj. euroa edellä todetun hallinnonalasiirron johdosta. Määräraha pienenee 20 milj. eurolla nuorten aikuisten osaamisohjelman asteittainen päättymisen vuoksi.

Riittävästi resursoitu ja laadukkaasti järjestetty varhaiskasvatus, koulutus ja niihin pohjautuva osaaminen luovat perustan sivistykselle ja Suomen menestymiselle ja kilpailukyvylle pitkällä tähtäimellä. Vuonna 2018 opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksiin aikaisemmin tehtyjä leikkauksia jatketaan ja indeksikorotuksia ei tehdä, mikä merkitsee rahoituksen tason reaalista alenemista. Julkisen talouden alijäämä ja kestävyysvaje huomioon ottaen varhaiskasvatuksen ja koulutuksen rahoituksen pitäminen nimellisesti ennallaan ovat ymmärrettävää siltä kannalta, että varhaiskasvatuksen ja koulutuksen menot muodostavat merkittävän osan kaikista julkisista menoista. Hallituksen toimeenpanemilla kärkihankkeilla pyritään samanaikaisesti kohdistamaan määrärahoja sellaisiin kohteisiin, jotka edistävät toimintatapojen uudistamista sekä koulutuksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Myös koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin osoitettua rahoitusta lisätään edellä todetulla tavalla. Ammatilliseen koulutukseen kohdistettavat lisäykset ovat perusteltuja ja kannatettavia, mutta niiden kokonaismäärä ja vaikutus ovat rahoituksen kokonaismäärään nähden vähäisiä.

Vastuu varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelujen toteuttamisesta on kunnilla ja muilla koulutuksen järjestäjillä lainsäädännön sekä opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden mukaisesti. Valtion rahoituksen niukkuuden vaikutukset toimintaan riippuvat kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien päätöksistä ja mahdollisuuksista kompensoida aleneva valtionrahoitus verotuloilla ja muilla tuloilla sekä tarvittaessa velanotolla. Kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien mahdollisuudet sopeuttaa toimintansa vaihtelevat.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuuden turvaamiseksi varhaiskasvatuksen ja koulutuksen tilaa ja laatua seurataan ja tarvittaessa osoitetaan lisäresursseja. Varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus muodostavat koko koulutusjärjestelmän perustan mahdollistaen kaikille yhdenvertaiset edellytykset jatkokoulutukseen ja kestävään elämäntapaan. Koulutuksellinen tasa-arvo, yhdenvertainen saavutettavuus sekä varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen sekä toisen asteen koulutuksen säilyttäminen lasten ja nuorten lähipalveluina sekä riittävät ja monipuoliset aikuiskoulutusmahdollisuudet ovat opetustoimialan ja koko yhteiskunnan keskeisiä tavoitteita. Niiden toteutuminen edellyttää riittävien taloudellisten resurssien turvaamista asuinkunnasta ja koulutuksen järjestämisen olosuhteista riippumatta.

Valtionosuusjärjestelmässä on siirrytty suurempaan laskennallisuuteen eivätkä valtionosuudet ole käyttötarkoitussidonnaisia. Kun valtionosuuksia on jouduttu säästösyistä leikkaamaan, erikseen myönnettävien valtionavustusten merkitys on korostunut ja niiden avulla on voitu kohdistaa rahoitusta tiettyihin määrätarkoituksiin ja valtionavustuspäätöksiin on voitu liittää ehtoja toiminnan järjestämiselle. Kasvatukseen ja koulutukseen kohdennetut resurssit edistävät ja tukevat toimintatapojen uudistamista sekä varmistavat koulutuksen kehittymistä, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Opetushallituksen mielestä kehittämistoimintaa ja hankkeita ja niihin kohdistettavaa valtionavustusrahoitusta tulisi edelleen koota nykyistä laajempiin ja tarkoituksenmukaisiin, kansallista koulutuspolitiikkaa tukeviin hankkeisiin, mikä myös tehostaisi vähentyvien valtionavustusten vaikuttavuutta. Muutos edellyttää kuitenkin myös Opetus- ja kulttuuriministeriöltä toimia sekä mahdollisesti ministeriön ja Opetushallituksen työnjaon tarkistamista huomioiden se, että Opetushallitus on kehittämisvirasto.

Opetushallituksen voimavarat

Osana ammatillisen koulutuksen reformia luovutaan Opetushallituksen yhteydessä toimivista tutkintotoimikunnista (91) ja näyttötutkintosihteeristöstä sekä niistä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi perittävistä tutkintomaksuista. Tutkintomaksuista luopuminen vähentää Opetushallituksen tuloja vuositasolla noin 3,0 milj. euroa. Opetushallituksen yhteyteen perustetaan vuoden 2018 alusta yhteensä noin 40 työelämätoimikuntaa ja niille sihteeristö. Työelämätoimikuntien kustannuksiksi arvioitiin ammatillisen koulutuksen reformia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 39/2017) noin 1,5 milj. euroa. Talousarvioesitys ei sisällä työelämätoimikuntatoimintaa varten lisärahoitusta, mutta opetus- ja kulttuuriministeriö on ilmoittanut pyrkivänsä osoittamaan Opetushallitukselle lisärahoitusta vuodelle 2018. Kun työelämätoimikunnat ovat tarkoitetut pysyviksi, tulisi niiden rahoitus saada osaksi Opetushallituksen toimintamenorahoitusta.

Koulutustoimikunnat on korvattu osaamisen ennakointifoorumilla, johon kuuluu yhdeksän osaamisen ennakointiryhmää. Aikaisemmin ennakointityötä rahoitettiin sekä Opetushallituksen toimintamenomäärärahoista että erikseen sovitulla

kehittämisrahoituksella. Koulutuksen ennakoinnin tultua tämän vuoden alusta osaksi Opetushallituksen lakisääteistä toimintaa on perusteltua, että rahoitus ennakointifoorumeita ja Opetushallituksessa tehtävää ennakointityötä varten maksetaan toimintamenomomentilta. Tämä edellyttää lisäystä toimintamenomomentille.

Valtion oppilaitokset

Valtion ammatillisen koulutuksen toimintamenot momentilla 29.20.01 olevat määrärahat, joilla rahoitetaan kahden ammatillisen oppilaitoksen menot, alenevat tämän vuoden tasosta. Opetushallitus on tulosohjauksen avulla pyrkinyt vaikuttamaan oppilaitosten kustannuskehitykseen. Oppilaitosten toiminnan kustannukset on voitu tähän mennessä kattaa siirtyvillä erillä ja näin tapahtuisi myös vuonna 2018. Siirtyvät erät ovat kuitenkin nopeasti vähenemässä. Opetushallitus pitää välttämättömänä, että oppilaitosten määrärahojen taso mitoitetaan tulevina vuosina kattamaan oppilaitosten toiminnasta aiheutuvat menot.

Rakennemuutoksen toimeenpano

Ammatillisen koulutuksen reformi on koulutussektorilla mittava uudistus. Työelämän muuttuessa myös ammatillisen koulutuksen on muututtava, jotta koulutuksella pystytään vastaamaan työvoima- ja osaamistarpeisiin. Muutokset työelämässä tapahtuvat myös tahdissa, joka edellyttää ketterää reagointia tarpeeseen.

Rakennemuutoksen toimeenpanossa haasteet kohdentuvat toimintakulttuurin muutokseen ja sen johtamiseen. Ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanossa tarvitaan näihin ohjausta ja tukea erityisesti koulutuksen järjestäjien piirissä, mutta myös muiden keskeisten toimijoiden toimintakulttuurin on muututtava. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat myös toimeenpanossa ja siihen valmistautumisessa eri vaiheissa, minkä johdosta tarvittavan ohjauksen ja tuen määrä ja laatu vaihtelevat. Opetushallitus toimii yhtenä koulutuksen järjestäjän kumppaneista ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanossa.

Vuoden 2018 alusta voimaan tulevat säädökset on suunniteltu toimimaan kokonaisuutena. Ne tukevat toimintakulttuurin muutoksessa ja mahdollistavat entistä vahvemmin osaamisperusteisuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Lisäksi vahvistuu kouluasteet ylittävä yhteistyö, joka mahdollistaa muun muassa vahvemman tartuntapinnan erimerkiksi oppilaitosturvallisuuden parantamiseen tai kiusaamisen ehkäisyyn.

Opintojen keskeyttämisen vähentäminen ja opiskelumotivaation parantaminen

Ammatillisen peruskoulutuksen tavoitteena on kehittää opiskelijoiden ammatillista osaamista ja ohjata heidät työelämään tai jatkokoulutukseen. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää koulutuksen keskeyttämisen ehkäisemistä. Koulutuksen järjestäjien keskeyttämisluvut vaihtelevat 2,3 % - 19,6 % välillä vuosien 2013 - 2014 seurannan mukaan. Koulutuksen järjestäjät, jotka ovat tehokkaasti edistäneet läpäisyä, ovat saaneet keskeyttämisasteen noin 5 %:iin. Kehittämisresursseja tulisi kohdentaa koulutuksen järjestäjille, joilla keskeyttämisaste on selkeästi tämän rajan yli. Kehittämistoimia tulisi edelleen suunnata sekä keskeyttämisasteen

pienentämiseen mutta myös valmistuneiden ohjaukseen työhön tai jatkokoulutuksen pariin.

Läpäisyhankkeiden tulosten mukaan yksittäiset toimenpiteet eivät ratkaise keskeyttämisen vähentämistä, vaan läpäisyn näkökulma tulee sisällyttää koulutuksen järjestäjän strategiaan, tavoitteisiin ja ohjausjärjestelmiin eli koulutuksen järjestäjän tulee panostaa läpäisyn ja opiskeluhuollon systemaattiseen johtamiseen (kuva).

Kuva. Koulutuksen järjestäjän toimet keskeyttämisten vähentämiseksi

<table>
<tr><td colspan="2">OSAAMISPERUSTEISUUS
• OPISKELIJAN OSAAMISEN KEHITTÄMINEN
• KOULUTUKSEN JÄRJESTÄJÄN OSAAMISEN KEHITTÄMINEN</td></tr>
<tr><td>1. STRATEGIAAN JA VUOSISUUNNITELMAAN SISÄLTYY LÄPÄISYN JA OPISKELUHUOLLON TAVOITTEELLINEN JOHTAMINEN</td><td>2. KESKEYTTÄMISEN EHKÄISYYN VAIKUTTAVAT TOIMENPITEET TOTEUTUVAT KAIKILLA ORGANISAATIOTASOILLA</td></tr>
<tr><td>3. OPISKELIJOIDEN OHJAAMINEN YKSILÖLLISILLÄ, TYÖVALTAISILLA OPINTOPOLUILLA</td><td>4. VARMISTETAAN OHJAUSHENKILÖSTÖN OSAAMINEN JA OHJAUKSEN SISÄLTYMINEN TOIMENKUVAN OSAKSI</td></tr>
<tr><td>5. OPISKELIJAHALLINTOJÄRJESTELMÄÄ KÄYTETÄÄN SYSTEMAATTISESTI: TIEDOLLA JOHTAMINEN JA OPISKELIJALÄHTÖINEN OHJAAMINEN</td><td>6. OHJAUKSEEN OSALLISTUVAT: NOPEA PUUTTUMINEN, JATKOPOLUTUS, YHTEISTYÖ SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON YMS KANSSA</td></tr>
<tr><td colspan="2">7. NIVELVAIHEOHJAUS JA -YHTEISTYÖ
• SIIRTYMINEN PERUSOPETUKSESTA AMMATILLISEEN KOULUTUKSEEN
• AMMATILLISEEN KOULUTUKSEEN KIINNITTYMINEN, RYHMÄYTYMINEN
• TYÖELÄMÄÄN SIJOITTUMINEN TAI JATKO-OPINNOT</td></tr>
</table>

Eri kouluasteiden ja työelämän kanssa tehdyllä yhteistyöllä vaikutetaan siirtymien onnistumiseen. Tarvittaessa opiskelijan ohjausta toteutetaan ja hyvinvoinnista huolehditaan yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden yhteistyötahojen kanssa.

Läpäisyn näkökulmana koko oppilaitoksen toiminta

Kokonaisvaltaisessa läpäisyn tehostamisen tarkastelussa nousee neljä näkökulmaa ja näkökulmien yksityiskohtaiset sisällöt ovat tarkentuneet hanketyössä. Onnistuminen edellyttää oppilaitokselta selkeitä strategisia valintoja, päätöksiä ja toimenpiteitä. **Parhaiten läpäisyn paranemiseen ja keskeyttämisen vähentämiseen voidaan vaikuttaa sillä, että läpäisy ja keskeyttäminen nostetaan johtamisen sisällöksi, osaksi kaikkien toimenkuvaa ja riittävä osaaminen ohjauksessa ja opetuksessa varmistetaan.**

1. Johtajuus
    - läpäisy on osana kokonaisstrategiaa
    - läpäisyyn liittyvät tarpeet ja tavoitteet on määrittely
    - läpäisyn kehittämistä koordinoidaan
    - verkostot ja tiimit toimivat läpäisyn tukena
    - resursseja käytetään tehokkaasti
    - ennakointi- ja seurantatietoa on käytettävissä läpäisytyön tukemiseksi
    - henkilöstön osaaminen on riittävää ja sitä kehitetään tavoitteellisesti
    - tunnistetaan arvojen ja asenteiden merkitys läpäisyn tukena

- koulutusyksiköiden ja oppilaitosten yhteistyö toimii
- työelämäyhteistyö tukee läpäisyä
- johdon ja henkilöstön vuorovaikutus on toimivaa.

2. Ohjaaminen
   - perusopetuksen ammatinvalintaan vaikuttaminen, jolloin ammatilliset oppilaitokset lisäävät yhteistyötä perusopetuksen yläluokkien kanssa, jotta ammatinvalinnassa onnistutaan
   - nivelvaiheen ohjaus- ja tukipalvelut myös koulutuksen ulkopuolelle jääneet ja työttömät huomioon ottaen, opiskelu- ja elämänvalmiuksien antaminen ja psykososiaaliset palvelut
   - erityishuomio opintojen alkuvaiheeseen, opintojen ensimmäiset päivät ja ryhmäyttämisen tärkeys
   - varhainen puuttuminen huolivaiheen opiskelijoihin, heidät tunnistetaan ajoissa ja heidän tilannettaan pyritään auttamaan ja ohjamaan kohti ”uutta alkua”
   - ryhmänohjaaja toimii osana ohjausprosessia, jolloin hän seuraa ja toimii yhteistyössä opiskeluhuollon ja opinto-ohjaajan kanssa
   - opinto-ohjaus määrä lisääntyy
   - keskeyttävien ohjaus- ja tukipalvelut, jolloin kohderyhmä tunnistetaan, tavoitetaan riittävän nopeasti ja polutetaan mielekkäästi eteenpäin
   - opiskelun päättövaiheen ohjaus- ja tukipalvelut, jolloin erityinen tuki kohdennetaan myös opintojen loppupäähän, ura- ja rekrytointipalvelut tarjotaan opintojen kaikissa vaiheissa
   - opintojen etenemisen seuranta, jolloin HOPS-prosessi toimii ja tietojärjestelmät tukevat toimintaa, kaikki ohjaukseen osallistuvat tietävät opiskelijan tilanteen, selkeys ja opintojen hallinta lisääntyy
   - opiskelijalle tiedottaminen ennen opintoja ja opintojen aikana, yhteishaku ja opintojen alkuvaihe ovat kriittisiä hetkiä, mutta myös tiedottaminen opintojen aikana
   - opiskelijan itseohjautuvuuden tukeminen ja kehittäminen

3. Opetus
   - aiemmin opittu osaaminen tunnistetaan ja se vaikuttaa tarvittavan osaamisen hankkimiseen
   - opetuksessa käytetään vaihtoehtoisia oppimisympäristöjä
   - opetuksessa käytetään some-pedagogiikka ja muita digitaalisia oppimisratkaisuja
   - yksilölliset ja joustavat opintopolut ovat kaikille opiskelijoille mahdollisia
   - työssäoppimisen erilaiset toteutukset ja muut työelämässä oppimisen käytännöt ovat mahdollisia kaikille opiskelijoille
   - opettajien yhteistyö on toimivaa ja kaikki osallistuvat ohjaukseen
   - yhteisten tutkinnon osien integrointi ammatillisiin tutkinnon osiin silloin, kun se on luontevaa
   - opettajien ja opiskelijoiden vuorovaikutus toimii
   - opiskelijoita osallistavat opetusmenetelmät
   - osaamisperusteisuuden toteuttaminen
   - opiskelijoiden ja opettajien työn tehokas organisointi ja ajankäyttö
   - rästien suoritus on mahdollista joustavasti.

4. Opiskelun tuki
    - kaikki toimijat voivat oppimisympäristössä hyvin ja vertaistuen saanti on mahdollista
    - opiskelu- ja työhyvinvointiin kiinnitetään huomiota
    - opiskeluhuolto tukee opintoja
    - erityisopiskelijoiden palvelut on saatavilla
    - kodin ja koulun yhteistyö toimii
    - opiskelija-asuntolat ja asumisen tuki ovat opiskelijalle mahdollisia
    - harrastustoimintaa tarjotaan
    - monialainen yhteistyö on osa oppilaitoksen toimintaa
    - opiskelijat osallistuvat ja vaikuttavat oppilaitoksen toimintaan
    - yhdenvertaisuus ja tasa-arvo toteutuvat.

Ammatillisten opintojen edistämisen painopistealueet

Ammatillisen koulutuksen reformissa painotetaan läpäisyssä onnistumisen kannalta keskeisiä asioita. Tärkeäksi näkökulmaksi nousee osaaminen sekä yksilö- että yhteisötasolla. Osaamisen ja onnistumisen kokemukset vaikuttavat opiskelijan motivaatioon, toimintakykyyn ja -haluun. Vahvuuksien pohjalle on hyvä rakentaa uutta osaamista. Yhteisöllinen toisesta välittäminen ja toisen auttaminen ovat kaikkien käytettävissä olevia toimintatapoja. Yksilölliset opintopolut tulee olla joustavasti rakennettu ja sisällöltään sopivan haasteellisia. Ammatillisen koulutuksen reformissa opiskelija nousee keskiöön – asiakaslähtöisyyden mukaisesti.

Läpäisyn tehostamisessa ja keskeytysten vähentämisessä huomio kiinnittyy seuraaviin asioihin:

- perusopetuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen nivelvaiheen varmistaminen, koulujen välisen yhteistyön kehittäminen, jolloin peruskoulut saavat riittävästi tietoa opintojen valintojen tueksi, yhteistyö vanhempien kanssa
- alkuvaiheen kiinnittyminen ammatilliseen koulutukseen, jolloin opiskelujen alkuvaiheeseen kiinnitetään riittävästi huomiota, yksilölliset opintopolut, mutta myös hyvä ryhmäytyminen (yhteisöllisyys ja osallisuus)
- hyvän ja turvallisen oppimisympäristön varmistaminen, koulupelkojen eliminointi
- poissaolojen seuranta ja nopea reagointi, poissaolojen syiden analysointi kehittämistyössä
- osaamisen kehittymisen seuraaminen, yksilöllisten opintopolkujen toteutuminen
- digitaalisten oppimisympäristöjen entistä tehokkaampi hyödyntäminen
- opiskelijoilla on mahdollisuus luottamuksellisiin keskusteluihin oppilaitoksessa
- opetushenkilöstön ja opiskelijahuollon hyvä yhteistyö
- sovitaan toimenpiteet, joilla reagoidaan opintojen keskeyttämiseen, jotta opintotukea ei makseta turhaa eikä takaisinperintää synny
- varmistetaan kaikille opiskelijoille riittävä ohjaus tukemaan työllistymistä tai siirtymistä jatko-opintojen pariin.

Läpäisyn tehostamisessa olennaista on se, että **johto eri organisaatiotasoilla on mukana suunnittelemassa ja toteuttamassa läpäisyä edistäviä toimenpiteitä**. Kaikkien oppilaitoksessa tulee tietää ja omalla toiminnallaan vaikuttaa siihen, mihin sitoudutaan, jotta läpäisyn tehostamista saadaan aikaan.

Läpäisyn tehostamista edistävillä toimilla pystytään vaikuttamaan myös muuhun kehitykseen oppilaitosympäristössä, kuten esimerkiksi kiusaamisen ehkäisyyn.

Läpäisyn tehostamiseen tähtäävät toimet on suunniteltava siten, että ne kattavat opiskelijan polun kokonaisvaltaisesti varhaiskasvatuksesta lähtien tukien elinikäistä oppimista. Ratkaisujen tulee perustua dataan, ja tiedolla johtamisen tulee olla osa organisaatiokulttuuria. Opetushallituksessa kesän 2017 alussa työskennellyt Maankoodauskurssi vahvisti datan louhinnalla ja sen analysoinnilla kuvaa varhaiskasvatuksen aikana tapahtuvien ilmiöiden merkitystä myöhemmälle ajautumiselle syrjäytymisen mahdollistavalle polulle.

Lopuksi

Ammatillista koulutusta on kehitettävä osana koulutusjärjestelmää, ja siihen on turvattava riittävät resurssit.

Opetushallituksen tehtävänä on kehittää ammatillisen koulutuksen vaikuttavuutta ja laatua yhteistyössä työelämän ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien kanssa. Ammatillisen koulutuksen reformin onnistuminen sekä Opetushallitukselle kuuluvien tehtävien hoito edellyttää, että Opetushallitukselle on riittävät resurssit.

Osana ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanoa Opetushallitus konsultoi ja tukee erityisesti niitä koulutuksen järjestäjiä, joiden keskeyttämisaste on merkittävästi yli valtakunnallisen keskiarvon. Tässä työssä tavoitteena on se, että läpäisy ja keskeyttäminen nostetaan koulutuksen järjestäjällä johtamisen sisällöksi, osaksi kaikkien toimenkuvaa ja riittävä osaaminen ohjauksessa ja opetuksessa varmistetaan. Opetushallitus on valmis yhteistyössä kehittämään opiskeluhuollon ja läpäisyn johtamisen kokonaismallin sekä konsultoimaan ja tukemaan sen käyttöönottoa.

KATI LOUNEMA

Opetusneuvos
Kati Lounema