Valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto
kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Ammatillinen koulutus (29.20)

Eduskunnan valtionvarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto on pyytänyt 7.10.2019 Opetushallituksen lausuntoa hallituksen vuoden 2020 talousarvioesityksestä koskien ammatillista koulutusta.

TIIVISTELMÄ

Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite kasvattaa ammatillisen koulutuksen rahoitustasoa turvaamaan koulutuksen laatu. Ammatillisen koulutuksen valtionosuuksien ja avustusten määrärahaksi esitetään 917 598 000 euroa (29.20.30). Momentin osuus on noussut yli sadalla miljoonalla eurolla (14 %), mikä tukee hallitusohjelman tavoitetta. Opetushallitus pitää tätä myönteisenä asiana. Sen sijaan valtion ammatillisen koulutuksen toimintamenomomentin (29.20.01) määräraha on 7 887 000 euroa, 2 % pienempi ja Ammatillisen koulutuksen yhteiset menot -momentin (29.20.21) määräraha 12 906 000 euroa, 51 % pienempi kuin vuoden 2019 varsinainen talousarvio.

Hallitusohjelman kirjaukset ammatillisen koulutuksen kehittämiseksi näkyvät talousarvioesityksessä suoraan ja epäsuorasti. Erityisesti ohjausresursseja on pyritty vahvistamaan. Ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon jatkaminen ei kuitenkaan selkeästi toteudu talousarvioesityksessä. Ammatillisen koulutuksen yhteiset menot -momentin leikkaus vaikuttaa suoraan kehittämistoimintaan, jolla Opetushallitus tukee koulutuksen järjestäjiä vuoden 2018 alusta uudistuneen ammatillisen koulutuksen toimintaprosessien ja johtamisen kehittämisessä sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön täydennyskoulutuksessa oppijan parhaaksi.

Monet hallitusohjelman ammatillista koulutusta koskevat tavoitteet edellyttävät kehittämisviraston toimia ja tukea toteutuakseen. Opetushallituksen taloudelliset voimavarat ovat alimitoitetut koulutusuudistusten merkittävyyteen, koulutuksen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja viraston lisääntyviin tehtäviin nähden. Opetushallitus voi tukea ammatillisen koulutuksen toteuttamista ja sen kehittämistä, kun sen toiminnalliset ja taloudelliset voimavarat – perustoimintamenot ja kehittämisrahoitus – on turvattu.

Ammatillisen koulutuksen toimintamenomomentin (29.20.01) määrärahan supistaminen voi heikentää valtion oppilaitoksina toimivien ja erityistehtävää toteuttavien Saamelaisalueen koulutuskeskuksen ja Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskuksen toimintaedellytyksiä.

Hallitusohjelman painopisteet vuoden 2020 talousarvioesityksessä

Hallitusohjelmassa mainitaan tavoitteena muunto-, täydennys-, ja erikoistumiskoulutusten lisääminen työelämässä. Tähän päästään osin koulutuksen järjestäjien tarjontana, osin työvoimapoliittisena koulutuksena.

Hallitusohjelmassa nostetaan esille täydet koulupäivät ja -viikot, ja niiden toteuttamista tukee talousarvioesityksen sisältämä opettajien ja ohjaajien lisäpalkkaus. 80 000 000 euroa opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin on merkittävä panostus ohjaajien tukeen. Täysi koulupäivä on tärkeä erityisesti niille opiskelijoille, joiden itseohjaustaidot ovat vielä kehittymässä. Opetushallitus pitää erittäin tärkeänä, että ammatillisessa koulutuksessa tarjotaan täysi kouluviikko niille, joiden oppimista se tukee. Täyteen viikkoon voi sisältyä mm. kontaktiopetusta, työelämässä oppimista, erilaisia projektitöitä ja eri tukipalveluja opiskelijan henkilökohtaisen osaamisen kehittämisen suunnitelman mukaan.

Hallitusohjelmassa on tavoite varmistaa, että ohjausta, opiskeluhuollon palveluita ja opinto-ohjausta vahvistetaan eri kouluasteilla. Talousarvioesitykseen tavoite on selkeästi kirjattu. Koulutuksen järjestäjiä ohjataan tehostamaan osaamisen tunnistamista ja tunnustamista sekä opetusjärjestelyjään siten, että yksilölliset opintopolut monipuolistuvat, opinto- ja ohjausprosessit tehostuvat ja koulutusajat lyhenevät. Talousarvioesitys tukee myös sitä hallitusohjelman tavoitetta, että opinto-ohjausta enemmän ja joustavammin tarvitsevat ryhmät, kuten maahanmuuttajataustaiset opiskelijat sekä aikuiset alanvaihtajat ja osaamistaan täydentävät, saavat tarvitsemaansa tukea yksilöllisen opintopolkunsa rakentamiseen valmiuksiensa ja elämäntilanteensa edellyttämällä tavalla.

Talousarvioesityksen mukaan vahvistetaan ammatillisen koulutuksen sivistyksellisiä opintoja (perustaitoja, kriittistä ajattelukykyä ja oppimaan oppimista). Opetushallitus näkee, että jatko-opintoihin siirtymien näkökulmasta on tärkeää varmistaa ammatillisessa koulutuksessa riittävät sivistykselliset perusvalmiudet myös jatko-opinnoissa selviämiseksi. Opiskelijoita on tärkeää tukea uraohjauksella opintojen aikana ja ohjata heitä valitsemaan sellaisia opintoja, jotka sujuvoittavat jatko-opintoihin hakeutumista ja niissä selviytymistä. Tämä edellyttää riittävää resurssointia. Hallitusohjelman mukaan laaditaan kattavat elinikäisen ohjauksen palvelut, jotta kaikilla olisi yhdenvertaiset mahdollisuudet jatkuvaan oppimiseen. Samalla tuetaan aliedustettujen ryhmien osallistumista. Talousarvioesityksessä ei suoraan näy kohdennettua rahoitusta kaikkiin em. kohtiin, mutta ne voivat sisältyä laajempien teemojen sisään. Opetushallitus näkee, että mm. valtionavustuksilla tulisi tukea ohjauksen ja tuen käytäntöjen kehittämistä.

Ammatillisen koulutuksen uudistamisen eteneminen ja lähiopetuksen ja opinto-ohjauksen riittävyyden varmistaminen

Ammatillisen koulutuksen yhteisten menojen vuoden 2020 talousarvioesitys on pienentynyt 51 prosenttia vuoden 2019 varsinaisesta talousarviosta. Vuoden 2018 alussa uudistuneen ammatillisen koulutuksen toimintaprosessien ja johtamisen uudistaminen sekä opettaja- ja ohjaushenkilöstön kouluttaminen on edelleen käynnissä. Koulutuksen järjestäjien paine kehittää ja vakiinnuttaa myös laadunhallinnan strategioita ja mekanismeja on kasvanut. Koulutusta kehittävien kokeilu-, tutkimus-, kehittämis- ja arviointihankkeiden resurssien väheneminen heikentää Opetushallituksen mahdollisuuksia tukea koulutuksen järjestäjiä tässä vaativassa muutostilanteessa.

Reformin toimeenpanon tukeen varattu rahoitus vähenee 15 000 000 euroa, mikä on merkittävä vähennys, kun hallitusohjelmassa on tavoitteena edelleen ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon jatkaminen. Opetushallitus katsoo, että esimerkiksi työelämäyhteistyön kehittyminen reformin tavoitteiden mukaiseksi edellyttää edelleen tukitoimia. Reformin toimeenpanon tuki linkittyy myös vahvasti hallitusohjelman muihin keskeisiin ammatillisen koulutuksen kehittämistavoitteisiin. Opetushallitus esittää, että reformin toimeenpanon jatkaminen turvataan riittävin resurssein.

Erittäin tärkeä perusta ammatillisen koulutuksen kehittämisessä on tiedolla johtaminen. Laadukkaat digitaaliset palvelut ja tietovarannot edistävät osaamisperusteisuutta ja asiakaslähtöisyyttä, lisäävät opintopolkujaan suunnittelevien kansalaisten mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen ja osallisuuteen sekä tukevat hallitusohjelman tavoitteita nostaa koulutus- ja osaamistasoa kaikilla koulutusasteilla ja kaventaa oppimiseroja. Opetushallitus tähdentää, että ammatillisen koulutuksen yhteisten digitaalisten palvelujen sekä toiminnan seurannan ja ohjauksen tietojärjestelmien ylläpitoon ja jatkokehittämiseen on varmistettava riittävät resurssit.

Opettajien ja ohjaajien palkkaaminen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimet kertaluonteisella rahoituksella on merkittävä panostus ohjaajien tukeen. Resurssien lisäys mahdollistaa täysien koulupäivien ja -viikkojen suunnittelun ja toisaalta uuden ammatillisen koulutuksen lain mukaisen henkilökohtaistetun, yksilöllisen oppimispolun. Opettajia tarvitaan myös osaamisen tunnistamiseen, jotta opiskelijan aiempi osaaminen voidaan aidosti huomioida osaamisen hankkimisen suunnittelussa. Toinen panostus ohjaajien tukeen on työpaikkaohjaajien koulutuksen lisääminen ja kehittäminen 2 500 000 eurolla. Tämä tukee reformin tavoitteiden mukaista työelämälähtöistä ammatillista koulutusta sekä henkilökohtaistamisen ja eri opiskelumuotojen onnistunutta toteutumista.

Miten ammatillinen koulutus vastaa työmarkkinoiden osaamistarpeisiin?

Työelämälähtöisyys toteutuu kunkin oppijan henkilökohtaisen osaamisen kehittämisen suunnitelman ja paikallisen kontekstin raameissa. Koulutuksen järjestäjien valmiudet pedagogiseen johtamiseen ovat tässä keskiössä. Ammatillinen koulutus nojaa koulutuksen järjestäjien, työelämän ja opetushallinnon yhteistyön kolmikantaan, jonka kehittämiseen tarvitaan talousarvioesityksen kehittämismäärärahoja.

Ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä uudistettiin myös osaamis- ja työelämätarpeita luotaava ennakointitoiminta. Perustetun Osaamisen ennakointifoorumin työ on edennyt yhdeksässä alakohtaisessa ennakointiryhmässä sekä ohjausryhmässä ja foorumin ensimmäinen toimikausi jatkuu vielä vuoden 2020 loppuun asti. Osaamisen ennakointifoorumin perusprosessin tulokset julkistettiin huhtikuussa 2019 ja tulosten integroiminen alakohtaiseen tutkintojen kehittämiseen on käynnistynyt. Ennakointitietoa ja osaamistarpeita analysoidaan tiiviissä vuoropuhelussa työelämän toimijoiden kanssa, jotta ammatillinen koulutus vastaisi yhä paremmin ja joustavammin työmarkkinoiden tarpeisiin. Opetushallitus vastaa siitä, että ammatillisten tutkintojen perusteet kuvastavat näitä tietoja ja tarpeita.

Reformin tuloksena Opetushallituksen yhteydessä toimii 39 työelämätoimikuntaa ja niiden sihteeristö. Työelämätoimikunnat ovat keskeinen laadunvarmistustoimija ja työelämälähtöisyyden tae uudessa ammatillisessa koulutuksessa. Työelämätoimikuntien kustannus vuositasolla on noin 1 500 000 euroa. Talousarvioesitys ei sisällä rahoitusta työelämätoimikuntatoimintaa varten, mutta opetus- ja kulttuuriministeriö on ilmoittanut pyrkivänsä osoittamaan Opetushallitukselle rahoituksen myös vuodelle 2020. Koska työelämätoimikunnat on tarkoitettu pysyviksi, tulisi niiden rahoitus saada osaksi Opetushallituksen toimintamenorahoitusta sen sijaan, että määrärahasta päätetään vuosittain.

Opetushallituksen voimavarat ammatillisen koulutuksen kehittämiseen

Talousarvioesityksessä Opetushallituksen toimintamenomomentille (29.01.02) esitetään 63 769 000 euroa, josta yli 60 % on momentin päätösosassa sidottuja eriä. Sidottujen erien jälkeen jäävällä perustoimintamenorahoituksella katetaan viraston koko operatiivinen toiminta, kuten palkat, palveluostot ja vuokrat sekä Opetushallitukselle osoitettujen valtakunnallisten kehitysprojektien ylläpito.

Esimerkiksi Koski-tietovarannon laajennus koskemaan myös vapaassa sivistystyössä hankitun osaamisen hyödyntämistä jatkuvan oppimisen edistämisessä on hallitusohjelman tavoitteiden mukaista. Vuodeksi 2020 esitetty toimintamomentin määräraha vaikuttaa suoraan Koski-palveluun. Ammatillisen koulutuksen digitaaliset palvelut ja tietovarannot edellyttävät riittävät ylläpitoresurssit, jotta hallitusohjelman tavoitteita koulutus- ja osaamistason nostosta ja oppimiserojen kaventumisesta voidaan edistää.

Koulutuksen uudistushankkeet ja niiden toimeenpanon tuki, tulossopimuksissa osoitetut uudet tehtävät sekä kansallisten digitaalisten palvelujen voimakas kehitys ovat merkittävästi kasvattaneet Opetushallituksen tehtäväkenttää vuosina 2017 2019. Samalla tarkastelujaksolla Opetushallituksen perustoimintamenoihin talousarvioissa osoitetut perustoimintamenomäärärahat ovat vähentyneet ja viraston perustamisen yhteydessä osoitettu 3 200 000 euron siirtyvää määrärahakantaa on käytetty perustoiminnan rahoittamiseen.

Vuonna 2019 tilanne on muuttunut erittäin huolestuttavaksi. Vuoden 2019 talousarviossa ei osoitettu perustoimintamenoihin laajentuneen tehtäväkentän mukaista rahoitusta ja siirtyvä määrärahakanta on käytetty kokonaisuudessaan. Toiminnan turvaamiseksi Opetushallitukselle osoitettiin vuoden 2019 toisessa lisätalousarviossa 3 700 000 euron lisämääräraha, jonka turvin Opetushallitus

vaivoin selviää vuodesta 2019, eikä eriä jää siirrettäväksi vuodelle 2020. Opetushallituksen perustoiminnan rahoitukseen on siis uusien tehtävien ja niihin osoitetun alimitoitetun rahoituksen, aikaisempina vuosina tehtyjen tuottavuusleikkausten, tarkastelujaksolla heikentyneen tulopohjan sekä siirtomäärärahakannan loppumisen myötä syntynyt rakenteellinen alijäämä. Opetushallituksen toimintamenomomenttia tarkasteltaessa on myös syytä huomioida, että kaikki JTS-leikkaukset ovat kohdistuneet vain kuvattuihin alimitoitettuihin perustoimintamenoihin.

Hallituksen vahva panostus koulutukseen ja oppimiseen tulee edellyttämään hallituskauden aikana Opetushallitukselta vahvaa vastuualueensa toimintaa ja toimeenpanon tukea tavoitteiden saavuttamiseksi. Opetushallituksen toiminnan turvaamiseksi ja vakaan rahoituksen varmistamiseksi Opetushallituksen perustoimintaa varten tulee osoittaa lisäresursseja. Vahvempi toimeenpanon tuki ja uudistusten läpivienti vaikuttavuuden aikaansaamiseksi edellyttävät merkittävästi enemmän panostusta kuin aikaisempi toimintatapa. Hankkeiden ja kokeilujen toteutuksen aikainen neuvonta ja tuki sekä verkostomainen kehittämis- ja yhteistyö edellyttävät riittäviä voimavaroja.

Opetushallituksen johto on toimeenpannut joukon leikkauksia ja rakenteellisen uudistamisen toimenpiteitä, joilla rahoitustilannetta on mahdollista saattaa kohti kestävää tasoa. Kuitenkin pelkästään säästämällä Opetushallituksen vastuullinen rooli kehittävänä koulutuksen, oppimisen ja kansainvälistymisen keskushallintovirastona on vaarassa.

Vuoden 2020 talousarvioesityksessä on esitetty kertaluonteista, vain vuotta 2020 koskevaa 2 000 000 euron tasokorotusta Opetushallituksen perustoimintamenoihin. Tämä tilapäinen korotus on oikean suuntainen, mutta ei riitä kattamaan perustoimintamenojen rakenteellista vajetta. Muiden viranomaistehtävien lisäksi digitaalisten palveluiden toimivuuden turvaaminen ja laadukas ylläpito koskettavat digitalisoituvassa yhteiskunnassa Opetushallituksen asiakkaiden lisäksi useita muita viranomaisia. Jotta perustoimintamenoihin jää suunnittelemattomien toimeksiantojen ja toimintaympäristön muutosten varalle vähäinen siirtomäärärahakanta, Opetushallitus esittää vuotuisten perustoimintamenojen tasokorotukseksi kehyskaudelle 4 100 000 miljoonaa euroa alkaen vuodesta 2020.

Ammatillisen koulutuksen osalta huomioitavaa on myös se, että valtion ammatillisen koulutuksen toimintamenomomentti eli Saamelaisalueen koulutuskeskuksen ja Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskuksen nettomenot on arvioitu hieman pienemmiksi (7 887 000) kuin vuoden 2019 varsinainen talousarvio (8 071 000), mikä voi heikentää Saamelaisalueen koulutuskeskuksen ja Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskuksen mahdollisuuksia varmistaa koulutustoiminnan laadukkuus. Oppilaitosten tehtävien erityisluonne saamelaisalueen kehittämisessä ja merenkulun turvallisuuden edistämisessä edellyttävät vakautta johtamiselta. Opetushallitus on tulosohjauksessa pyrkinyt vaikuttamaan oppilaitosten kustannuskehitykseen, mutta siirtyvien erien väheneminen tiukentaa osaltaan oppilaitosten toiminnan liikkumavaraa. Opetushallitus näkee, että oppilaitosten määrärahojen taso tulee mitoittaa tulevina vuosina kattamaan oppilaitosten toiminnasta aiheutuvat menot.

Opetusneuvos Taija Paasilinna

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Opetushallituksen asianhallintajärjestelmässä.